

# **Ocene učinkov nekaterih strukturnih ukrepov v Sloveniji**

**Urad RS za makroekonomske analize in razvoj**

**Glavni urednik:** Aleš Delakorda

**Pri pripravi dokumenta so sodelovali:**

Lejla Fajič, Barbara Ferk, Marko Glažar, Matevž Hribnik, Alenka Kajzer, Rotija Kmet Zupančič, Mojca Koprivnikar Šušteršič, Tanja Kosi Antolič, Janez Kušar, Matija Lozej (Centralna banka Irske), Mitja Perko, Ana Vidrih, Eva Zver

© 2016, Urad RS za makroekonomske analize in razvoj

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

|                                                                                 |    |
|---------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1 Uvod.....                                                                     | 3  |
| 2 Glavni strukturni izzivi in ocene učinkov nekaterih strukturnih ukrepov ..... | 4  |
| 2.1 Konkurenčnost.....                                                          | 5  |
| 2.1.1 Izzivi konkurenčnosti .....                                               | 5  |
| 2.1.2 Empirična ocena učinkov ukrepov na področju konkurenčnosti.....           | 6  |
| 2.2 Trg dela .....                                                              | 10 |
| 2.2.1 Izzivi na trgu dela .....                                                 | 11 |
| 2.2.2 Empirična ocena učinkov ukrepov na trgu dela .....                        | 11 |
| 2.3 Javne finance.....                                                          | 15 |
| 2.3.1 Izzivi javnih financ .....                                                | 16 |
| 2.3.2 Empirična ocena učinkov ukrepov javnih financ .....                       | 19 |
| 3 Sklepi .....                                                                  | 23 |
| Literatura in viri .....                                                        | 25 |
| Priloge .....                                                                   | 30 |

# 1 Uvod

**Analize UMAR kažejo, da se strukturna neskladja v Sloveniji kopičijo že vrsto let in zavirajo hitrejšo gospodarsko okrevanje, predvsem pa doseganje trajne in stabilne gospodarske rasti ter dolgoročno vzdržnega stanja javnih financ.** V Poročilu o razvoju<sup>1</sup> in Ekonomskih izzivih<sup>2</sup> z analizo širokega nabora kazalnikov redno osvetljujemo dejavnike, ki najpomembneje vplivajo na dolgoročni razvoj Slovenije, in na tej podlagi določamo glavne izzive ekonomske politike v Sloveniji. Analize UMAR med ključna strukturna neskladja štejejo nizko produktivnost gospodarstva, nizko delovno aktivnost nekaterih skupin prebivalstva, neprilagojenost demografskim spremembam, ohranjanje visokega strukturnega javnofinančnega primanjkljaja in visok dolg sektorja država. Težave na teh področjih so tesno prepletene in po naši oceni ključno prispevajo k šibkosti trenutnega gospodarskega okrevanja. Zaradi strukturne narave manjšajo tudi dolgoročni potencial za rast in povzročajo odmikanje od dolgoročne vzdržnosti javnih financ.

**Ocenjujemo, da so v Sloveniji ob postopnem okrevanju gospodarstva okoliščine za izvedbo nabora medsebojno povezanih strukturnih ukrepov primerne.** Uvajanje strukturnih ukrepov je bilo v obdobju globoke recesije težje izvedljivo zaradi osredotočenosti nosilcev ekonomske politike na kratkoročne proticiklične ukrepe ter zaradi visoke gospodarske in politične nestabilnosti. Dejavniki, ki v Sloveniji trenutno lajšajo uvajanje strukturnih ukrepov, so (i) okrevanje gospodarske aktivnosti, ki vsaj deloma temelji na domačem povpraševanju, (ii) odprava negotovosti, povezanih s sanacijo bančnega sistema, (iii) ugodni cenovni pogoji financiranja in (iv) politična stabilnost. Takšno okolje daje ekonomski politiki nekaj manevrskega prostora pri snovanju in udejanjanju ukrepov, ki jih je običajno lažje izvesti v prvi polovici političnega cikla.

**V gradivu prikazujemo simulacije nekaterih ukrepov, ki naslavlajo ključne izzive Slovenije.** Ukrepi so bili izbrani na podlagi več kriterijev. Najpomembnejši med njimi so bili učinek na izboljšanje stanja na posameznem področju, empirično podkrepljena učinkovitost ukrepov v drugih državah in njihova sprejemljivost z vidika drugih ravnotežij v gospodarstvu oziroma učinkov na blaginjo celotnega gospodarstva. Nenazadnje so na izbor simuliranih ukrepov vplivale tudi modelske omejitve. Za razliko od ukrepov, ki so bili v zadnjem obdobju pogosto uporabljeni, simulirani ukrepi ne naslavlajo le enega področja, temveč so v kar največji meri namenjeni odpravljanju več težav hkrati. Za večjo učinkovitost ukrepov bo treba vzpostaviti nabor in optimalni vrstni red uvajanja ukrepov, saj lahko preširok nabor ukrepov povzroči izgubo osredotočenosti na najpomembnejše ukrepe. Na učinkovitost predvsem na kratek in srednji rok pa pozitivno vplivata tudi verodostojnost in hitrost izvajanja programa strukturnih ukrepov.<sup>3</sup>

**Empirične ocene kažejo, da bi imeli strukturni ukrepi pomemben in trajen vpliv na dolgoročni gospodarski potencial in vzdržnost javnih financ, čeprav bi nekateri lahko povzročili tudi negativne kratkoročne učinke.** Skladno s pričakovanji na dolgi rok v simulacijah prevladujejo pozitivni makroekonomski in javnofinančni učinki. Vendar je treba opozoriti tudi na nekatere sicer majhne negativne dolgoročne posledice simuliranih ukrepov, saj se zaposlenost po modelskih ocenah zniža pri določenih ukrepih na trgu proizvodov. Modelske simulacije kažejo na dokaj velike kratkoročne pozitivne učinke nižanja administrativnih ovir ter ukrepov, ki bi povečali ujemanje ponudbe in povpraševanja na trgu dela in manjšali stroške podjetij. Tudi nekateri drugi ukrepi na trgu proizvodov bi lahko povzročili nižanje stroškov oziroma cen, kar bi v trenutnih razmerah poglobljalo deflacijske pritiske. Nekateri simulirani ukrepi bi lahko vsaj kratkoročno zavrla proces nujne javnofinančne konsolidacije. Vendar je treba opozoriti, da strukturni ukrepi dolgoročno na javne finance običajno delujejo pozitivno prek endogeno spodbujene gospodarske rasti. Poleg tega je treba tovrstne ukrepe opredeliti in jih smiselno uveljavljati tudi v okviru dovoljene prilagodljivosti glede začasnega odstopanja od zahtevane dinamike oziroma glede doseganja ravni srednjeročnega proračunskega cilja v okviru Pakta o stabilnosti in rasti.<sup>4</sup> To še zlasti velja v prihodnjih letih, ko naj bi se primanjkljaj sektorja države v Sloveniji znižal občutno pod 3 % BDP.

**Rezultate prikazanih simulacij je treba razlagati previdno zaradi več dejavnikov, ki lahko vplivajo na negotovosti ocen.** Rezultati modelskih ocen ali ocen na podlagi privzetih parametrov iz drugih študij so lahko pristranski zaradi sprememb strukture gospodarstva, ki jih modeli ne morejo v celoti zajeti. Zaradi modelskih omejitev je bila analiza nujno parcialna. Ukrepe smo zaradi narave dokumenta simulirali posamično, učinkov

<sup>1</sup> Npr. Poročilo o razvoju (2015).

<sup>2</sup> Npr. Ekonomski izzivi, (2015).

<sup>3</sup> Npr. Anderson et al. (2013); Lusinyan in Muir (2013); Santoro (2015).

<sup>4</sup> Communication from the Commission (2015).

posamezno simuliranih ukrepov pa ni mogoče preprosto seštevati zaradi medsebojne povezanosti nekaterih ukrepov. Negotovosti glede rezultatov vnaša med drugim tudi narava modelskih orodij, s katerimi smo izvajali simulacije. Prav tako nam razpoložljiva modelska infrastruktura ne omogoča simulacije vseh ukrepov, za katere sicer menimo, da bi bili smiselni za doseganje trajnejše gospodarske rasti in vzdržnega stanja javnih financ. Mednje sodijo npr. krepitev učinkovitosti in preglednosti delovanja pravosodnega sistema<sup>5</sup> ter naslavljanje okoljske problematike in učinkovitosti izobraževalnega sistema.

***Namen izdelave simulacij je spodbuditi in usmeriti razpravo nosilcev ekonomske politike k izbiri ukrepov, ki bi namesto kratkoročnih rešitev trajno odpravljali strukturna neravnotežja in njihove vzroke.*** Z analizo želimo nosilce ekonomske politike spodbuditi k izvajanju strukturnih ukrepov in jim olajšati nekatere odločitve. Analiza predstavlja empirično nadgradnjo ostalih gradiv UMAR in dopolnjuje doslej redke analize učinkov strukturnih ukrepov v Sloveniji, ki so jih že pripravile nekatere domače in mednarodne institucije. Simulirani ukrepi oziroma njihov nabor so le ena izmed številnih možnih kombinacij instrumentov ekonomske politike. Takšne ukrepe je treba izvesti tudi zaradi nujne vzpostavitve spodbud in mehanizmov, ki bodo omogočali učinkovito odzivanje gospodarstva na šoke. Verjetnost, pojavnost in trajnost šokov v trenutnih razmerah zaznamuje okolje, ki ga obdajajo številne negotovosti. Te zaradi povečane globalne konkurence poleg ustrezne ravni produktivnosti ključnih proizvodnih dejavnikov terjajo tudi njihovo visoko prilagodljivost znotraj sektorjev nacionalnega gospodarstva in tudi med njimi.

## 2 Glavni strukturni izzivi in ocene učinkov nekaterih strukturnih ukrepov

***V tem delu podrobneje predstavimo glavne strukturne izzive Slovenije in empirične ocene učinkov nekaterih ukrepov, ki bi jih lahko naslovili.*** Izzivi se nanašajo na konkurenčnost, trg dela in javne finance, čeprav so ta področja in težave, ki se na njih pojavljajo, tesno prepleteni.<sup>6</sup> Pri vsakem izzivu navedemo možnosti ukrepanja, ki bi lahko pripomogle k njegovemu reševanju, in pregledamo možnosti empiričnega ocenjevanja učinkov ukrepov za primer Slovenije. Učinke nekaterih ukrepov na glavne makroekonomske agregate tudi ocenimo.

***Učinke strukturnih ukrepov na gospodarsko aktivnost v Sloveniji so že ocenjevale nekatere mednarodne institucije.***<sup>7</sup> IMF (2015a) je izdelal parcialne ocene dolgoročnih učinkov velikega števila strukturnih ukrepov na različnih področjih na gospodarsko aktivnost. Pri tem je primerjal vrednosti kazalnikov institucionalne ureditve v Sloveniji s kazalniki v državah z najugodnejšimi vrednostmi tovrstnih kazalnikov in upošteval panelno analizo kazalnikov, relativne ravni gospodarske aktivnosti ter stroške strukturnih ukrepov. Največje dolgoročne učinke na rast gospodarske aktivnosti bi imeli po teh ocenah ukrepi, ki bi izboljšali upravljanje podjetij, razpoložljivost financiranja in pravosodne postopke. OECD (2015) je pripravil modelsko oceno učinkov strukturnih ukrepov na bolj agregirani ravni. BDP bi se po teh ocenah zaradi ukrepov na trgu dela in trgu proizvodov ter pokojninske reforme v petih letih po uvedbi skupaj povečal za 1 %, v 10 letih pa za 2 %.<sup>8</sup> Največje učinke na BDP bi imeli ukrepi na trgu proizvodov, ki v celoti izvirajo iz povečane produktivnosti, skupni učinek ukrepov na trgu dela in pokojninske reforme na BDP pa bi bil približno za polovico manjši od učinkov ukrepov na trgu proizvodov.

<sup>5</sup> To področje glede omejitev pri izvedbi empiričnih ocen učinkov strukturnih ukrepov omenja tudi OECD (2015). IMF (Pompe in Berghaler, 2015) navaja, da pravosodni sistem vpliva na gospodarstvo med drugim preko učinkov na neposredne tuje investicije, kreditiranje, velikost podjetij in njihove izvozne usmerjenosti, inovativnosti, alokacije na trgu dela, procesa razdolževanja in prestrukturiranja dolgov, pa tudi preko oblikovanja izpostavljenosti in tveganj v gospodarstvu.

<sup>6</sup> Za ocenjevanje učinkov še enega ključnega izziva, finančnega prestrukturiranja gospodarstva, se nismo odločili predvsem, ker (i) veliko procesov na tem področju že poteka, (ii) se je zadolženost v obdobju krize že precej zmanjšala, (iii) težave ostajajo predvsem v ozkem sklopu sektorjev oziroma podjetij in jih ni mogoče ustrezno zajeti z obstoječimi modelskimi orodji, ki odsevajo agregatno makroekonomsko sliko, ter (iv) ga naslavljamo posredno prek pozitivnih učinkov ukrepov, simuliranih na ostalih področjih.

<sup>7</sup> Nekatere učinke strukturnih ukrepov v okviru zasledovanja Strategije 2020 je za Slovenijo simuliral tudi Glažar (2012).

<sup>8</sup> Študija OECD za definicijo šokov upošteva vrednosti kazalnikov PMR (Product Market Regulation) in EPL (Employment Protection Legislation), uporabljena pa je bila tudi predpostavka, da je struktura slovenskega gospodarstva podobna povprečju strukture gospodarstev Francije, Italije in Španije. Ocenjeni so bili učinki že izvedenih strukturnih ukrepov oziroma ukrepov, katerih izvajanje še poteka.

**Ocene učinkov ukrepov, predstavljene v tem poglavju, predvsem zaradi modelskih omejitev niso celovite.** V nadaljevanju predstavljeni učinki posameznih ukrepov na gospodarski potencial so bili ocenjeni posamično, zato njihovih vplivov ni mogoče seštevati. Čeprav prikazujemo tudi ocene kratkoročnih učinkov ukrepov, se želimo osredotočiti predvsem na njihov dolgoročni vidik. Ukrepi so simulirani kot trajne spremembe, saj izvedba začasnih ukrepov v primeru strukturnih izzivov ni smotna.<sup>9</sup> Pri uvajanju ukrepov so mogoči tudi nekateri stranski učinki, ki jih modelske simulacije posameznih ukrepov ne prikažejo v celoti. Simulacije učinkov različnih ukrepov zato niso neposredno primerljive, poleg tega pa se razlikujejo tudi velikosti ukrepov v simulacijah. Različna strukturna neskladja so pogojevala tudi uporabo raznovrstnih kvantitativnih orodij za simulacijo ukrepov, med katerimi so bili tako modeli DSGE<sup>10</sup> kot regresije. Vseh ukrepov, ki bi naslavljali izzive, s katerimi se sooča ekonomska politika v Sloveniji, zaradi modelskih omejitev ni bilo mogoče simulirati, zato smo pri nekaterih ocenah privzemali ocene elastičnosti iz strokovne literature. Opozoriti je treba še na negotovosti, ki so jim izpostavljene modelske ocene, zato ocene učinkov v največji možni meri in v odvisnosti od razpoložljivosti različnih modelskih orodij podajamo v obliki razponov.

## 2.1 Konkurenčnost

**Čeprav je menjalni sektor slovenskega gospodarstva precej konkurenčen, pa zaostajanje Slovenije na nekaterih področjih delovanja trga proizvodov in pogojev poslovanja manjša njegovo učinkovitost.** Običajni kazalniki konkurenčnosti, kot so stroški dela na enoto proizvoda in tržni deleži, v zadnjih nekaj letih kažejo dokaj ugoden položaj slovenskih izvoznikov. Kljub temu Slovenija pri precej kazalnikih zaostaja za konkurenti na mednarodnih trgovinskih trgih, kar opozarja na omejitve, ki jim je neposredno in posredno izpostavljen menjalni del slovenskega gospodarstva. To še zlasti velja z vidika zagotavljanja višje produktivnosti in s tem trajne gospodarske rasti, saj Slovenija med drugim zaostaja pri učinkovitosti izdatkov, ki jih vplaga v raziskave in razvoj, preveliki regulaciji nekaterih trgov in visokih administrativnih ovirah, ki so jim izpostavljena podjetja. Tovrstne omejitve med drugim otežujejo tudi javnofinančno konsolidacijo, saj zavirajo večanje davčne osnove in s tem javnofinančnih prihodkov. Za dvig produktivnosti in posledično konkurenčnosti je za večjo razpoložljivost in povečano učinkovitost danega človeškega kapitala nujno zagotoviti oziroma izboljšati tudi delovanje oziroma učinkovitost institucij trga dela.

### 2.1.1 Izzivi konkurenčnosti

**Povečanje produktivnosti in s tem konkurenčnosti gospodarstva je ključno za hitrejšo gospodarsko rast in zmanjšanje razvojnega zaostanka Slovenije.** Zaostanek Slovenije za povprečno gospodarsko razvitostjo EU se je od začetka krize še povečal, konvergenca v prihodnje pa naj bi ob zgolj nadaljevanju trenutnih politik potekala zelo postopno.<sup>11</sup> Med priporočili za dvig potencialne gospodarske rasti ima pomembno mesto krepitev konkurenčnosti in s tem povečanje odpornosti gospodarstva na šoke. Za krepitev konkurenčnosti so ključne politike spodbujanja produktivnosti, ki v Sloveniji precej zaostaja za EU. Za trajnejši napredek bi bilo zato treba napore usmeriti predvsem v ukrepe, ki bi omogočili dvig dodane vrednosti.

**Pri spodbujanju rasti produktivnosti imajo osrednjo vlogo običajno strukturni ukrepi.** Ti so še posebej pomembni v majhnem in odprtem gospodarstvu v denarni uniji, ki se srečuje z omejitvami pri izbiri instrumentov ekonomske politike. Strukturni ukrepi na produktivnost in konkurenčnost delujejo srednjeročno, obsegajo pa širok nabor področij, kot so človeški kapital, raziskave, razvoj in inovacije, trgi proizvodov ter številna druga, ki vplivajo na delovanje podjetniškega sektorja.

<sup>9</sup> V primerjavi s simulacijami trajnih učinkov kažejo simulacije začasnih ukrepov skladno s pričakovanji v vseh primerih občutno manjše učinke.

<sup>10</sup> Dinamični stohastični model splošnega ravnotežja QUEST (D'Auria et al., 2009), ki ga je razvila Evropska komisija za oceno učinkov strukturnih ukrepov in se uporablja tudi za ocenjevanje učinkov posameznih strukturnih ukrepov iz nacionalnih reformnih programov držav EU (npr. Pilot on the economic impact of member states' structural reforms in the 2013 and 2014 NRPs: Italy, Spain, Denmark and Czech Republic, 2015). Del učinkov strukturnih ukrepov je bil ocenjen s podobnim modelom EAGLE, ki je bil izdelan v okviru ECB ter kalibriran in predstavljen za Slovenijo v Clancy et al. (2014). Čeprav tako QUEST kot EAGLE izhajata iz iste družine modelov, se njune poglavitne razlike nanašajo na kalibracijo parametrov, sektorsko delitev in na podrobnosti specifikacije posameznih sektorjev. Zato so nujno različni tudi rezultati simulacij ukrepov z obema modeloma. Kot vsi modeli tudi DSGE modeli vsebujejo precej predpostavk in poenostavitev. Med drugim je brezposelnost v modelu QUEST posledica odločitve gospodinjstev, saj posamezniki tehtajo med delom in prostim časom, kar predvsem v kriznem obdobju ne ustreza realnemu stanju. Nekateri ukrepi so bili zato simulirani tudi z modelom EAGLE (simulacije je opravil M. Lozej, Centralna banka Irske), ki vsebuje neprostovoljno brezposelnost (Jacquinot et al., 2015). DSGE modeli (večinoma) ne vključujejo finančnega sektorja.

<sup>11</sup> Slovenija bi raven BDP na prebivalca v primerjavi z EU, ki ga je dosegala ob začetku krize leta 2008 (89 % povprečja EU), ob upoštevanju dolgoročnih napovedi (OECD Long term database) ponovno dosegla okoli leta 2030, 100 % povprečja EU pa okoli leta 2045.

**V tem dokumentu izpostavljamo tri ključna področja ukrepanja za dvig produktivnosti v Sloveniji, ki jih UMAR navaja v svojih analizah (npr. Poročilo o razvoju, 2015):**

- **Povečanje inovacijske sposobnosti.** Izziv Slovenije je izkoristiti dosedanja razmeroma visoka vlaganja v raziskave in razvoj (R&R) in jih pretvoriti v tržno uspešne proizvode in storitve (glej npr. Poročilo o razvoju, 2015). Za večjo učinkovitost izdatkov za R&R in trajnejše izboljšanje inovacijske sposobnosti je treba dosedanja prakso kratkotrajnih in pogosto spremenjenih ukrepov zamenjati s stabilnejšim naborom ukrepov. Ti morajo biti usmerjeni v krepitev soustvarjanja znanja med javnimi raziskovalnimi organizacijami in podjetji (primer dobre prakse so npr. kompetenčni centri v Avstriji in na Švedskem<sup>12</sup>), v povezovanje med velikimi in malimi podjetji (primer dobre prakse so npr. grozdi v Nemčiji<sup>13</sup>) ter v razvoj človeških virov, ki podpira inovacijske sposobnosti (krepitev znanja in veščin podjetništva ter uporabe sodobnih tehnologij, vključevanje v podjetništvo že med izobraževanjem).
- **Deregulacija storitev.** Visoka ali neustrezna regulacija manjša konkurenco na trgu in lahko viša cene storitev. Višje cene storitev se prenašajo v stroške podjetij, kar slabi konkurenčnost gospodarstva. Kljub izvajanju celovitega popisa reguliranih dejavnosti in poklicev,<sup>14</sup> bi bilo treba predvsem zmanjšati njihovo precej visoko število<sup>15</sup> in vzpostaviti ustrežnejšo ureditev tam, kjer bo potreba po regulaciji ostala prisotna. Ocene OECD (Koske et al., 2015) kažejo, da so v Sloveniji relativno visoko regulirane zlasti nekatere poklicne storitve, izstopajo pa predvsem visoke ovire za vstop novih ponudnikov na trg teh dejavnosti.
- **Zmanjšanje administrativnih ovir za izboljšanje poslovnega okolja.** Mednarodne primerjave konkurenčnosti (WEF, Doing Business) kažejo na številne ovire za poslovanje podjetij v Sloveniji. Kazalniki kažejo, da so glavne med njimi v zadnjih letih pridobivanje finančnih sredstev (še posebej zagonskih), omejevalna delovna zakonodaja in državna birokracija. Na tem področju je treba ukrepe usmeriti zlasti v optimizacijo in poenostavitev postopkov pridobivanja različne dokumentacije in dovoljenj, hitrejšo sodno uveljavljanje pogodb ter širitev celovitega e-poslovanja podjetij z državo. V zadnjih letih je bil z uvedbo e-VEM narejen pomemben napredek za enostavnejše in hitrejšo ustanavljanje podjetij, sprejeta je bila nova insolvenčna zakonodaja, ki je omogočila učinkovitejše in hitrejšo preoblikovanje podjetij, premalo pa je bilo narejeno za izboljšanje poslovnega okolja, ki bi podpiralo in spodbujalo delovanje podjetij.

## **2.1.2 Empirična ocena učinkov ukrepov na področju konkurenčnosti**

**Ocenjevanje učinkov ukrepov za izboljšanje konkurenčnosti je zaradi raznolikih možnosti delovanja ekonomske politike podvrženo širokemu naboru empiričnih pristopov.** Vpliv inovacij na produktivnost oziroma na gospodarsko rast se običajno določa s panelnimi analizami in simulacijami strukturnih makroekonomskih modelov, ki vsebujejo spremenljivke, neposredno ali posredno povezane z izdatki za inovacije. Učinke inovacij je možno meriti tudi na podlagi analize odstopanja od najbolj učinkovitih držav, kjer ocene temeljijo na primerjavi z državami z ugodnejšimi vrednostmi strukturnega kazalnika, npr. števila patentov, in uporabi parametra elastičnosti gospodarske aktivnosti na spremembo ustreznega strukturnega kazalnika. Pri ocenjevanju učinkov ukrepov na trgih proizvodov je običajno možna modelska simulacija različnih mer konkurence (npr. pribitki nad stroški ob določanju cene, t. i. mark-up). Pri tovrstnih simulacijah glavno težavo predstavlja pretvorba kazalnikov konkurence, običajno so to kazalniki PMR,<sup>16</sup> v modelske mere konkurence. Zelo podobno in povezano z enakimi težavami je tudi ocenjevanje učinkov ukrepov, ki manjšajo administrativne ovire.

**Ocenili smo učinke ukrepov na treh področjih, ki za Slovenijo predstavljajo pomemben izziv pri doseganju večje produktivnosti.** Vpliv večje učinkovitosti izdatkov za raziskave in razvoj (R&R) na obseg patentov in posredno na gospodarsko aktivnost smo ocenili s pomočjo analize odstopanja kazalnikov Slovenije od najbolj učinkovitih držav v prvem in modelske ocene v drugem koraku. Pri deregulaciji storitev smo se osredotočili na oceno vpliva deregulacije arhitekturnih, pravnih, računovodskih in tehničnih storitev, kjer smo predvideli znižanje trenutnih vrednosti kazalnikov PMR. Glede zmanjšanja administrativnih omejitev

<sup>12</sup> Stern, P. et al. (2013).

<sup>13</sup> Germany Leading-Edge Clusters (2014).

<sup>14</sup> Služba Vlade RS za razvoj in evropsko kohezijsko politiko je projekt prenove reguliranih poklicev in dejavnosti, katerega prva faza je popis poklicev in dejavnosti, vključila med ključne projekte vladne projektne pisarne. Projekt vodi MGRT ob sodelovanju MJU in MDDSZ.

<sup>15</sup> Od leta 2010 se je število reguliranih poklicev predvsem zaradi deregulacije obrtniške dejavnosti zmanjšalo iz 323 na 262 v 2015, kar pa je še precej višje kot v povprečju EU (176).

<sup>16</sup> OECD je kazalnik PMR razvil za merjenje regulativnega okvira neke države in sledenje napredku pri reformah na proizvodnih in storitvenih trgih. Sestavljen je dveh delov: ovir za vstop na trg in regulacije delovanja podjetij. Ovire za vstop na trg izhajajo iz izobraževalnih zahtev (leta šolanja, leta obvezne prakse in zahteva po strokovnem izpitu), članstva v zbornicah, kvot za storitve tujcev in ekskluzivnosti nekaterih storitev, ki jih lahko izvajajo samo osebe s točno določenim poklicem. Pri regulaciji delovanja se spremlja regulacija cen nekaterih storitev, oglaševanja, oblik poslovanja in medsebojnega povezovanja (Koske et al., 2015).



smo izvedli simulacijo zmanjšanja trajanja in znižanja stroškov številnih administrativnih postopkov na gospodarsko rast. Ti postopki po ocenah mednarodnih institucij<sup>17</sup> najbolj ovirajo učinkovitejše poslovanje podjetij v Sloveniji. Ukrepe na vseh treh področjih smo simulirali z modeli DSGE.

**Simulacije nekaterih možnih ukrepov za izboljšanje konkurenčnosti (povečanje učinkovitosti izdatkov za R&R, deregulacija storitev, zmanjšanje administrativnih ovir) kažejo na možnost povečanja BDP na daljši rok za od 0,1 % do okoli 1 % za posamezen ukrep.** Pričakovano velik in pozitiven učinek na BDP bi imelo izboljšanje učinkovitosti izdatkov za R&R. Ob približanju učinkovitosti R&R izdatkov v Sloveniji tisti, ki jo dosegajo v po razvitosti primerljivih državah EU, bi se BDP dolgoročno povečal za med 0,3 % do 1 %. Znižanje pomembnejših administrativnih ovir in ovir za vstop na trg poklicnih storitev na raven povprečja razvitejših držav pa bi na daljši rok BDP povečalo za okoli 0,5 % oziroma za 0,1 %.

**Velikostni red vpliva ukrepov na BDP je primerljiv učinkom iz študij, ki so obravnavale podobne ukrepe za Slovenijo ali druge države.** Ocene povsem enakega nabora strukturnih sprememb, ki smo jih simulirali v tej analizi, so v literaturi redke. Študije običajno ne obravnavajo vpliva višje učinkovitosti izdatkov za R&R na gospodarsko aktivnost. Modelsko simulacijo smo zato primerjali z alternativno oceno vpliva povečanja obsega patentov na BDP z uporabo parametra elastičnosti iz Cheptea in Velculescu (2014), ki privede do zelo podobnega rezultata kot modelska simulacija (Tabela 1 v Prilogi 1). Simulacije deregulacije storitev v študijah drugih držav so zelo raznolike in ob poklicnih storitvah pogosto zajamejo tudi druge storitvene dejavnosti, kar pomembno prispeva k temu, da je naša ocena učinka na BDP na spodnji meji ocen drugih študij, kjer se ocene gibljejo med 0,1 % in 1,1 % (Tabela 2 v Prilogi 1). Pri administrativnih ovirah je najbolj smiselna primerjava z analizami, ki ocenjujejo vpliv zmanjšanja administrativnih stroškov za 25 %. To je 2,5-krat večje zmanjšanje kot v naši simulaciji in bi po različnih ocenah povečalo BDP za od 0,8 % do 1,9 % (Tabela 3 v Prilogi 1).

## **Povečanje učinkovitosti izdatkov za R&R**

**Ocenjevanje učinkov izboljšanja učinkovitosti izdatkov za R&R je v prvi fazi temeljilo na analizi učinkovitosti z metodo ovojnice podatkov,<sup>18</sup> s katero smo določili velikost šoka.** Ocenili smo, za koliko bi bilo število patentov<sup>19</sup> večje, če bi se učinkovitost izdatkov za R&R približala najboljnim državam na tem področju. Analiza<sup>20</sup> je pokazala na precej nizko učinkovitost tovrstnih izdatkov v Sloveniji, saj je delež izdatkov za R&R v BDP v Sloveniji precej višji od mejnih držav, število patentov pa precej zaostaja<sup>21</sup>. Ker najučinkovitejše države na tem področju precej odstopajo od Slovenije, smo za potrebe simulacije določili izboljšanje učinkovitosti izdatkov za R&R, ki bi omogočilo doseganje ravni najboljših držav iz skupine držav, ki so po razvitosti bolj primerljive s Slovenijo.<sup>22</sup> Glede na rezultate DEA analize bi se morala v tem primeru učinkovitost izdatkov oziroma število patentov povečati za približno eno četrtno.<sup>23</sup> Povečanje učinkovitosti je izvedeno v prvem četrtletju modelske simulacije in je trajno.

**Modelska simulacija kaže na kratkoročno in dolgoročno pozitiven učinek izboljšanja učinkovitosti izdatkov za R&R na BDP, učinek na zaposlenost pa je nevtralen.** Vpliv povečanja učinkovitosti izdatkov za R&R na BDP bi bil že v prvem letu pozitiven, v naslednjih letih pa bi se še krepil, BDP pa bi bil po desetih letih višji za med 0,3 % do 1 %. Glavnina pozitivnega učinka bi izhajala iz povečanja izvoza zaradi izboljšane izvozne konkurenčnosti. Večja učinkovitost in s tem produktivnost bi vplivala tudi na realno zvišanje plač, kar bi okrepilo zasebno potrošnjo. Simulacija z modelom QUEST kaže, da bi se zaposlenost zaradi povečanega zaposlovanja visoko usposobljene delovne sile kratkoročno nekoliko povečala, dolgoročno pa nekoliko znižala, saj bi višje plače znižale povpraševanje po delu. Podoben bi bil tudi odziv zaposlenosti v modelu EAGLE, kjer pa se zaposlenost na daljši rok manjša zaradi visokega prehoda zaposlenih v učinkovitejši in bolje plačan zasebni sektor ter nepripravljenosti za zaposlitev v javnem sektorju. Vpliv večje učinkovitosti izdatkov za R&R na BDP smo ocenili tudi z uporabo parametra elastičnosti rasti gospodarske aktivnosti na

<sup>17</sup> Doing business 2016 (Svetovna banka, 2015); The global competitiveness report 2015–2016 (WEF, 2015); The World Competitiveness Yearbook (IMD, 2015).

<sup>18</sup> Angl. Data Envelopment Analysis, v nadaljevanju DEA.

<sup>19</sup> Patente smo tako uporabili kot mero učinkovitosti vlaganj v R&R.

<sup>20</sup> V analizi smo ocenjevali učinkovitost izdatkov za R&R s številom patentov v zadnjih desetih letih. Predpostavili smo, da izdatki za R&R vplivajo na patente v roku okoli dveh let, zato smo v analizi upoštevali povprečne izdatke za R&R (kot % BDP) v obdobju 2003–2012 in povprečno število patentov na milijon prebivalcev v obdobju 2005–2014.

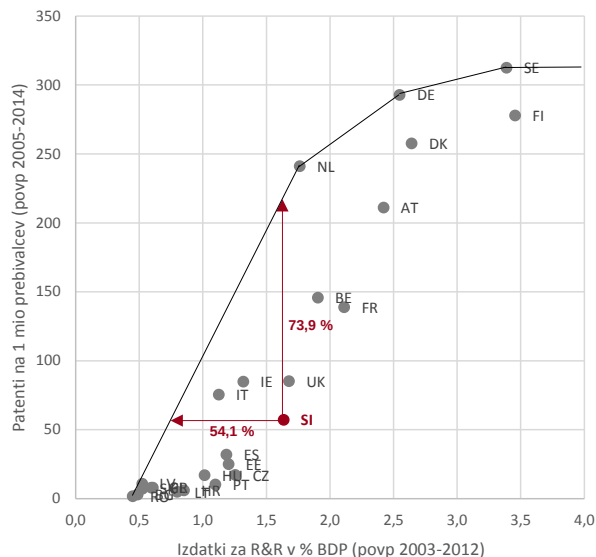
<sup>21</sup> V primeru doseganja najučinkovitejših držav EU bi Slovenija ob trenutni ravni izdatkov za R&R lahko imela za okoli tri četrtnine višje število patentov.

<sup>22</sup> Države, v katerih se BDP na prebivalca po kupni moči (indeks EU=100) od slovenskega kazalnika v absolutnem smislu razlikuje za največ 15 odstotnih točk.

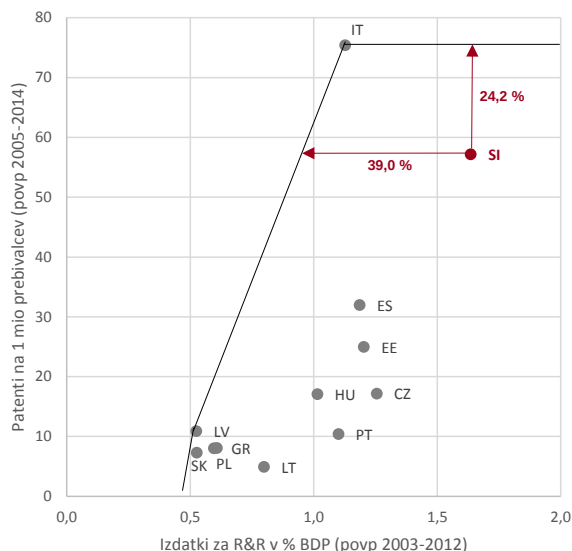
<sup>23</sup> Pri tem velja izpostaviti, da na patente vplivajo tudi ekonomije obsega, zato je v večjih državah z večjim nominalnim obsegom izdatkov za R&R pričakovati tudi večji obseg patentov.

spremembo števila patentov iz Cheptea in Velculescu (2014). Rezultati kažejo, da bi povečanje števila patentov za eno četrtno, dolgoročno (v petdesetletnem obdobju) zvišalo povprečno letno rast BDP za 0,1 o. t. To bi v desetih letih pomenilo zelo podobno – okoli 1-odstotno – zvišanje BDP<sup>24</sup>, kot izhaja iz simulacije z modelom QUEST.

**Slika 1: DEA analiza: meja učinkovitosti izdatkov za R&R**  
**Države EU**

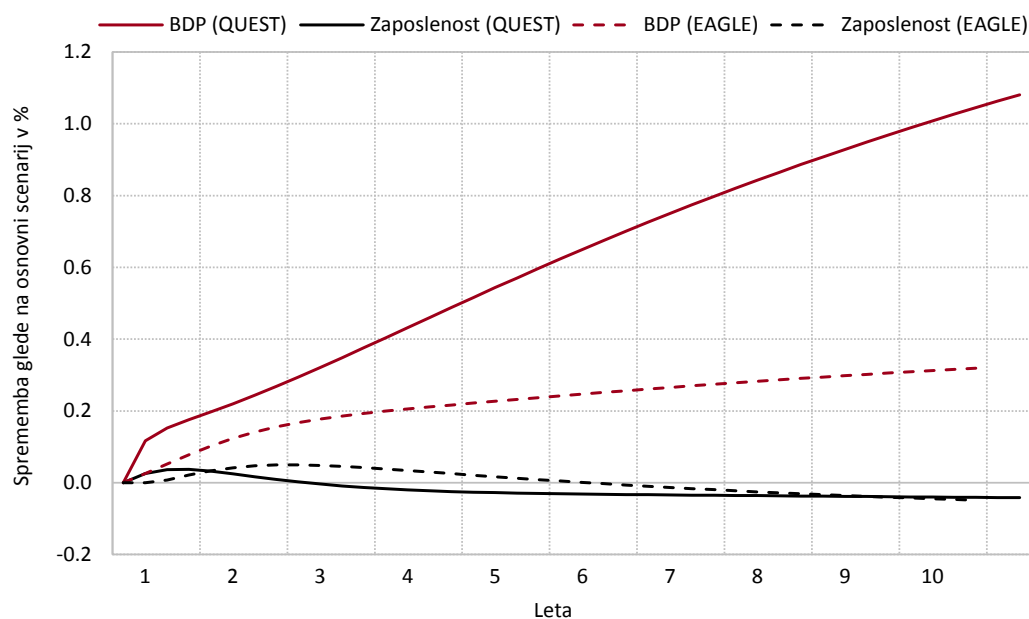


**Države, ki so po razvitosti podobne Sloveniji\***



Opomba: \* Države z BDP na prebivalca po kupni moči, ki se od slovenskega kazalnika v absolutnem smislu razlikuje za največ 15 odstotnih točk (indeks EU=100).  
Vir: Izračun UMAR.

**Slika 2: Simulacija učinka povečanja učinkovitosti izdatkov za R&R**



Vir: Izračuni UMAR.

### Učinki deregulacije poklicnih storitev

**Pri oceni učinkov deregulacije poklicnih storitev smo šok določili na podlagi kazalnika PMR o regulaciji proizvodnih trgov, ki smo ga prevedli v spremembo marže vmesnih proizvodov.** Kazalnik PMR za področje poklicnih storitev vključuje dve vrsti regulacij, ovire za vstop na trg in regulacijo delovanja

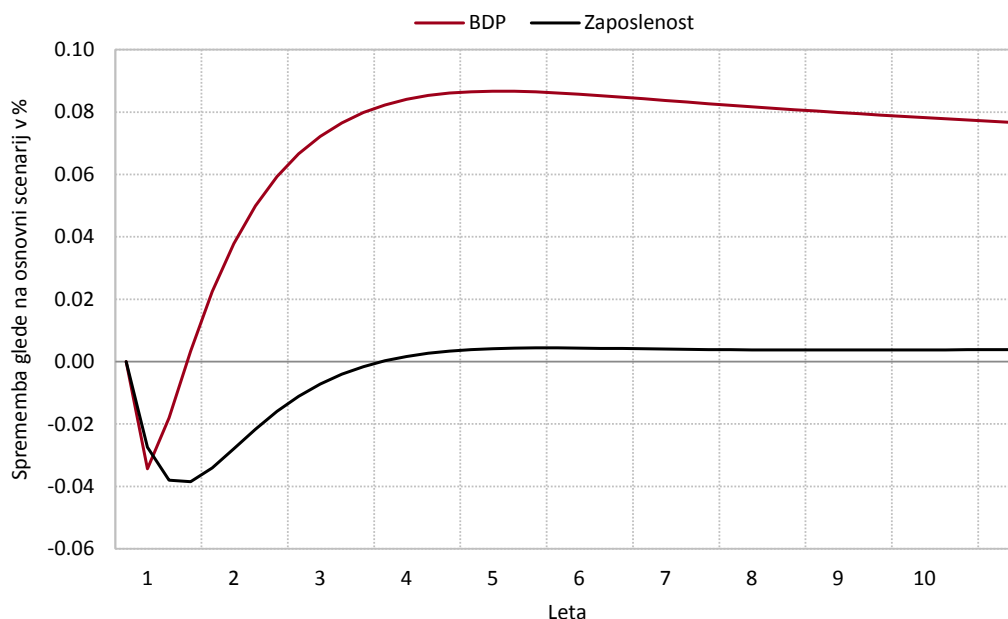
<sup>24</sup> Uporabili smo predpostavko, da je vpliv na povprečno letno rast BDP v prvih desetih letih enak kot v povprečju petdesetih let.



podjetij, za štiri dejavnosti poklicnih storitev (arhitekturne, pravne, računovodske in tehnične storitve). Pri vseh je v Sloveniji regulacija vstopa v panogo visoka. Izboljšanje na povprečje OECD smo simulirali pri ovirah, kjer Slovenija najbolj negativno odstopa od povprečja (obvezno članstvo v zbornicah, število zahtevanih let obvezne prakse, število storitev, ki jih lahko opravljajo le osebe z določeno izobrazbo). To bi znižalo vrednost kazalnika PMR za skupino poklicnih storitev z 2,56 (izračun OECD za leto 2013) na 1,46. V nadaljevanju smo znižanje vrednosti kazalnika PMR na osnovi študije Thum-Thysen in Canton (2015) prevedli v spremembo marže v poklicnih storitvah. Ta bi se ob navedenih predpostavkah znižala z 19 % na 13 %. Podatki input-output tabel kažejo, da se v Sloveniji večina (skoraj 90 %) teh storitev uporablja kot vmesni proizvod v drugih dejavnostih. Pri določitvi velikosti šoka smo upoštevali tudi, da imajo poklicne storitve 6-odstotni delež v vmesni porabi. Tako smo določili šok znižanja marže za vmesne proizvode z 10 % na 9,64 %, ki smo jo uporabili v modelu. Trajno znižanje marž je bilo izvedeno v prvem četrtletju modelske simulacije.

**Modelska simulacija kaže, da bi znižanje marže v sektorju vmesnih proizvodov na daljši rok povečalo BDP, dolgoročni vpliv na zaposlenost pa bi bil nevtralen.** Znižanje marže za 0,36 o. t. bi na kratek rok povzročilo tako zmanjšanje BDP kot zaposlenosti, vendar bi bilo obdobje negativnih učinkov na gospodarsko aktivnost krajše od enega leta. Simulacije z modelom QUEST kažejo na največji pozitiven učinek na raven BDP približno štiri leta od izvedbe ukrepa v višini nekaj manj kot 0,1 %, podoben pa bi bil tudi po desetih letih od znižanja marže. Takšen učinek se nahaja na spodnji meji ocen iz primerljivih študij.<sup>25</sup> Dolgoročni dvig BDP zaradi znižanja marž in posledičnega znižanja cen vmesnih proizvodov na eni strani izhaja iz večje konkurenčnosti izvoza (nižje izvozne cene), na drugi strani pa iz višjega realnega donosa na kapital zaradi znižanja splošne ravni cen v gospodarstvu. Ker je bila kalibracija uporabljenega modela izvršena v območju spodnje meje obrestne mere (Zero Lower Bound), se denarna politika kljub endogeni naravi odzivne funkcije na deflacijo ne odziva. Višji kapitalski donos bi vplival na povečanje investicij likvidnostno neomejenih gospodinjstev, zaradi česar bi se hkrati nekoliko zmanjšala njihova zasebna potrošnja. Učinek na zaposlenost bi bil na dolgi rok nevtralen, kratkoročno pa bi se zaradi padca cen vmesnih proizvodov in preusmerjanja podjetij k uporabi relativno cenejšega kapitala zaposlenost nekoliko zmanjšala.

Slika 3: Simulacija učinka znižanja marže v sektorju vmesnih proizvodov



Vir: Izračuni UMAR.

### Učinki zmanjšanja administrativnih ovir

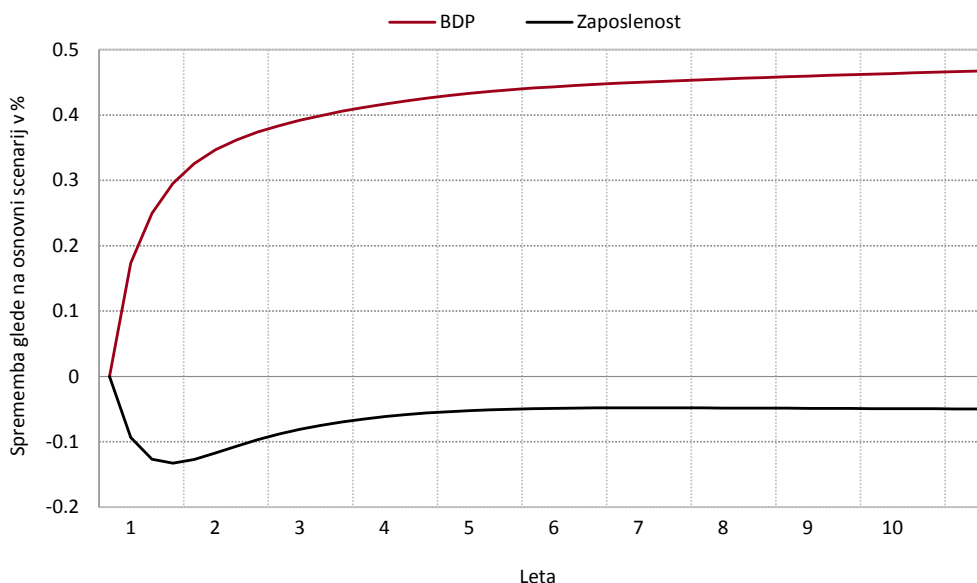
**Zmanjšanje administrativnih ovir smo simulirali na podlagi vrednosti kazalnika enostavnosti poslovanja, ki smo jo prevedli v modelsko znižanje administrativnih stroškov.** Kazalnik enostavnosti poslovanja Svetovne banke (Doing Business, 2015) za Slovenijo med administrativnimi ovirami izpostavlja predvsem dolgotrajnost številnih postopkov za podjetja in visoke stroške na nekaterih področjih. Simulacija

<sup>25</sup> Eden od razlogov za manjši učinek simuliranega šoka v naši simulaciji je tudi dejstvo, da ukrepi deregulacije v študijah za druge države poleg poklicnih pogosto zajemajo tudi nekatere druge storitve. Poleg tega smo simulirali zmanjšanje marže vmesnih proizvodov, pri katerih je zaradi negativnega vpliva na zasebno potrošnjo skupni učinek na BDP nekoliko manjši kot v primeru zmanjšanja marže za končne izdelke, ki je običajno predmet šoka v primerljivih analizah.

skrajšanja trajanja teh postopkov in znižanja stroškov<sup>26</sup> na povprečje držav EU privede do izboljšanja vrednosti kazalnika enostavnosti poslovanja za 10 %. Ob predpostavki, da se za enak obseg zmanjšajo administrativni stroški, smo v naslednjem koraku z modelom QUEST ocenili učinek 10-odstotnega zmanjšanja administrativnih ovir. Znižanje administrativnih ovir smo modelsko izrazili s trajnim padcem režijskih stroškov za podjetja v sektorju končnih izdelkov v prvem četrtletju simulacije.

**Rezultati modelske simulacije kažejo na pozitiven vpliv zmanjšanja administrativnih ovir na BDP in negativni vpliv na zaposlenost.** Znižanje administrativnih ovir za 10 % bi že v prvem letu pozitivno vplivalo na BDP, ki bi se po desetih letih zvišal za nekaj pod 0,5 %. Povečanje BDP zaradi nižjih režijskih stroškov izhaja na eni strani iz padca cen, ki prek izboljšane konkurenčnosti vodi v zvišanje izvoza. Na drugi strani se z upadom režijskih stroškov nekoliko zvišajo dobički podjetij, kar omogoči povečanje investicij. Povečajo pa se tudi kapitalski dobički gospodinjstev in s tem zasebna potrošnja.<sup>27</sup> Hkrati se z upadom režijskega dela v podjetjih zniža zaposlenost, ki vztraja na nižji ravni tudi na daljši rok. Zvišanje investicij je namreč premajhno, da bi v celoti nadomestilo znižanje zaposlenosti zaradi krčenja režijskega dela.<sup>28</sup>

**Slika 4: Simulacija učinka znižanja režijskih stroškov za podjetja v sektorju končnih izdelkov**



Vir: Izračuni UMAR.

## 2.2 Trg dela

**Trg dela z zagotavljanjem pogojev za učinkovito alokacijo delovne sile ključno prispeva k oblikovanju dolgoročnega gospodarskega potenciala.** Učinkovita alokacija na trgu dela mora biti zagotovljena tako znotraj podjetij kot med podjetji oziroma med sektorji. Eden od korakov k omogočanju učinkovitejša alokacije je bil v Sloveniji opravljen z znižanjem varovanja zaposlitev v letu 2013, saj je vrednost indeksa varovanja rednih zaposlitev pod povprečjem držav OECD.<sup>29</sup> Ocenjujemo, da so na tem področju že vzpostavljeni pogoji za večjo prilagodljivost, za odpravo ostalih neskladij pa bo treba izvesti dodatne ukrepe za izboljšanje ujemanja ponudbe in povpraševanja na trgu dela.

**Odprava strukturnih neskladij na trgu dela bi ugodno vplivala na zaposlovanje in gospodarsko aktivnost, posredno in na daljši rok pa tudi na stanje javnih financ.** Na trgu dela smo določili nekaj ključnih strukturnih težav, ki omejujejo učinkovitost trga dela, njihova odprava pa bi naslovila tudi nekatere ostale izzive, s katerimi se sooča ekonomska politika v Sloveniji. Učinkovitejša alokacija proizvodnega dejavnika delo bi lahko skupaj z ukrepi na trgu proizvodov izboljšala produktivnost in s tem povečala konkurenčnost. Na večje javnofinančne prilive bi odprava neskladij na trgu dela vplivala neposredno prek

<sup>26</sup> Gre za naslednja področja: trajanje in stroški pridobivanja gradbenega dovoljenja, trajanje registracije nepremičnin, plačevanje davkov in sodno uveljavljanje pogodb ter začetni kapital za ustanovitev podjetja.

<sup>27</sup> Zvišanje zasebne potrošnje je posledica višjih kapitalskih dobičkov likvidnostno neomejenih gospodinjstev. Pri likvidnostno omejenih gospodinjstvih se zasebna potrošnja zmanjša zaradi znižane zaposlenosti in realnih plač.

<sup>28</sup> Mejna produktivnost dela se namreč z znižanjem režijskih stroškov ne poveča, zato pade povpraševanje po delu.

<sup>29</sup> OECD Indicators of Employment Protection.

povečane zaposlenosti ter posredno in z določenim odlogom tudi prek povečanja gospodarske aktivnosti. Hkrati bi vplivala tudi na manjše javnofinančne izdatke, povezane s krčenjem brezposelnosti.

## 2.2.1 Izzivi na trgu dela

**Trg dela v Sloveniji zaznamuje nekatera strukturna neskladja.** Med temi izstopajo nizke stopnje delovne aktivnosti starejših, nizko izobraženih in mladih, kjer Slovenija precej zaostaja za povprečjem EU. Na nizko stopnjo delovne aktivnosti starejših v veliki meri vpliva možnost zgodnjega upokojevanja. Nizka stopnja delovne aktivnosti mladih je poleg gospodarske krize tudi posledica odsotnosti dualnega sistema poklicnega izobraževanja in premajhne povezanosti izobraževalnega sistema s potrebami gospodarstva.<sup>30</sup> Neustrezna izobrazbena struktura se odraža tudi v dokaj nizkem deležu zaposlenih s terciarno izobrazbo v zasebnem sektorju. To je poleg strukture gospodarstva tudi posledica relativno visoke obdavčitve dela, praviloma tistih zaposlenih, ki ustvarjajo višjo dodano vrednost. V krizi se je povečala dolgotrajna brezposelnost, ki lahko ovira zmanjševanje brezposelnosti na srednji rok in h kateri prispevajo tudi premajhne spodbude za zaposlitev. Te so v veliki meri povezane z relativno visoko nadomestitveno stopnjo v primeru brezposelnosti, ki je še posebej v začetni fazi brezposelnosti v Sloveniji med najvišjimi v EU.

**Učinkovito soočenje z izzivi trga dela v Sloveniji zahteva izvedbo širšega nabora ukrepov reforme pokojninskega in izobraževalnega sistema ter davčne politike in politike trga dela.** Izvedba več ukrepov na trgu dela lahko na zmanjšanje brezposelnosti in povečanje zaposlenosti deluje ugodneje, kot če bi se ukrepi izvajali posamično in nekoordinirano. Zato se tudi na trgu dela običajno priporoča izvedba širšega paketa ukrepov (Bassanini in Duval, 2006).<sup>31</sup> Če izvedeno in nujno dodatno reformo pokojninskega sistema bi morali v Sloveniji ob ustrezni izobraževalni politiki dopolnjevati ukrepi aktivne politike trga dela (v nadaljevanju aktivacijske politike), večjih spodbud za delo prek znižanih nadomestitvenih stopenj in selektivno nižjega davčnega primeža za delo. Višja sredstva, namenjena programom aktivne politike zaposlovanja (APZ), ki so v Sloveniji v primerjavi z razvitimi državami podpovprečna, predvsem pa ustreza izbira in učinkovitejša izvedba programov APZ, bi lahko znižala brezposelnost in povečala delovno aktivnost omenjenih skupin.<sup>32</sup> Znižanje nadomestitvene stopnje, ki med drugim ustvarja visoko past brezposelnosti, bi lahko povečalo prehod iskalcev zaposlitve iz brezposelnosti v zaposlitev in omejevalo pojav dolgotrajne brezposelnosti.<sup>33</sup> V Sloveniji so nadomestitvene stopnje v primerjavi z drugimi državami visoke v začetni fazi brezposelnosti in v primeru, ko je brezposelna oseba v času zaposlitve prejela nizko oziroma povprečno plačo,<sup>34</sup> v primeru dolgotrajne brezposelnosti pa so na ravni povprečja EU in OECD. Nižja obdavčitev dela visoko izobraženih bi lahko spodbudila zaposlovanje visoko izobražene delovne sile v zasebnem sektorju in vplivala na večjo produktivnost dela.

## 2.2.2 Empirična ocena učinkov ukrepov na trgu dela

**Makroekonomske učinke ukrepov na trgu dela običajno ocenjujejo empirično na podlagi panelnih analiz in s strukturnimi makroekonomskimi modeli.** V okviru aktivacijske politike se empirične analize večinoma osredotočajo na učinke višine sredstev za APZ na brezposelnost in delovno aktivnost. Učinki znižanja nadomestitvene stopnje in davčnega primeža na zaposlenost se poleg s panelno analizo ocenjujejo

<sup>30</sup> Zaradi nerazpoložljivosti podatkov PIAAC (metodologija OECD za merjenje kompetenc in veščin odraslih) ocena učinkov odprave neskladij v veščinah in kvalifikacijah za Slovenijo še ni mogoča. Ocene za druge države kažejo, da lahko zmanjšanje tovrstnih neskladij na raven držav z najmanjšimi neskladji poveča produktivnost dela za 2 - 10 % (McGowan in Andrews, 2015).

<sup>31</sup> Pri uveljavitvi ukrepov je treba upoštevati dopolnjevanje instrumentov politike trga dela (Arpaia in Mourre, 2009), npr. sistema nadomestil za brezposelne in aktivacijske politike. Ob znižanju višine nadomestil lahko programi APZ odigrajo pomembno vlogo pri minimiziranju kratkoročnih negativnih učinkov na blaginjo brezposelnih, tako da padec prihodka brezposelnih nadomestijo s hitrejšo vrnitvijo brezposelnih v zaposlitev.

<sup>32</sup> Analize učinkovitosti programov APZ v državah EU kažejo, da so med najbolj uspešnimi instrumenti APZ programi s področja usposabljanja (Kluve, 2006). Slovenija tem programom namenja relativno manj sredstev in namesto tega pogosto uporablja subvencije, ki veljajo za manj učinkovite oblike spodbujanja zaposlovanja. Zato bi lahko sklepali, da je mogoče učinkovitost programov APZ v Sloveniji še bistveno izboljšati.

<sup>33</sup> Nižja nadomestitvena stopnja znižuje rezervacijsko plačo posameznikov (t. j. višina plače, pri kateri je posameznik pripravljen sprejeti delo), kar potencialno prinaša manjši pritisk na rast plač in s tem večja povpraševanje po delovni sili (Blanchard, 2014). Krajšanje časa prejemanja nadomestil niža tudi dolgotrajno brezposelnost prek spodbujanja k iskanju zaposlitve (Nickell, 1997).

<sup>34</sup> Nadomestitvena stopnja je leta 2013 v Sloveniji v začetni fazi brezposelnosti za samsko osebo brez otrok s 67 % povprečne plače, če je gospodinjstvo upravičeno do socialne podpore in subvencije za stanovanje, znašala 86 %, v povprečju EU pa 71 %. Za takšen tip gospodinjstva je bila nadomestitvena stopnja nižja pri 100 % povprečne plače (68 %), a nad povprečjem EU (58 %).

z modeli DSGE.<sup>35</sup> Analize večinoma potrjujejo dolgoročne učinke znižanja nadomestitvene stopnje in davčnega primeža na nižjo brezposelnost in višjo zaposlenost šele z odlogom, smer kratkoročnega učinka pa je odvisna tudi od cikličnega položaja gospodarstva v času uveljavitve ukrepov. Kljub temu so tudi kratkoročni učinki nižje nadomestitvene stopnje, povečanih sredstev za aktivacijo in nižjega davčnega primeža na zaposlenost običajno pozitivni (Bouis et al., 2012). Bassanini in Duval (2009) opozarjata tudi na pomen sočasne izvajanja reform na trgu dela in drugih reform.<sup>36</sup>

***Skladno z ugotovitvami glede izzivov na trgu dela in z upoštevanjem modelskih omejitev smo izvedli simulacije treh vrst ukrepov.*** Učinke aktivacijske politike smo simulirali s povečanjem sredstev za programe usposabljanja in izobraževanja v okviru APZ na delovno aktivnost starejših in mlajših ter prek produkcijske funkcije na BDP. S pomočjo DSGE modelov smo analizirali učinke znižanja nadomestitvene stopnje ter ocenili še učinke znižanja davčnega primeža za visoko izobraženega delavca. Pri simulaciji učinkov znižanja nadomestitvene stopnje smo bili omejeni z zgradbo in kalibracijo modelov, ki sta dopuščala zgolj simulacijo znižanja povprečne nadomestitvene stopnje in ne posameznih primerov (na primer v začetni fazi brezposelnosti), kjer Slovenija bolj odstopa od povprečja OECD. Pri simulaciji nižje obdavčitve dela visoko izobraženih pa smo bili modelsko omejeni zgolj na simulacijo znižanja obdavčitve pri 167 % povprečne plače, kar je približek za plače visoko izobraženih.

***Simulacije nekaterih ukrepov na trgu dela (višja sredstva APZ, znižanje nadomestitvene stopnje za primer brezposelnosti in znižanje davčnega primeža) kažejo, da bi se lahko BDP v Sloveniji povečal za od 0,2 % do nekaj nad 1 % za posamezen ukrep.*** Zvišanje sredstev za usposabljanje ciljnih skupin mladih in starejših v okviru APZ na povprečje držav OECD bi lahko BDP v petih letih povečalo za približno 0,2 %. Znižanje nadomestitvene stopnje na raven blizu povprečja EU bi BDP na dolgi rok povečalo za nekaj nad 1 %. Skromnejši učinek na gospodarsko aktivnost bi imelo znižanje davčnega primeža za visoko izobražene, učinek na zaposlenost te skupine pa bi bil dokaj izrazit.

***Rezultati simulacij ukrepov na trgu dela v Sloveniji so dokaj podobni rezultatom študij, opravljenih za druge države.*** Tudi analize, opravljene za druge države, se pogosto osredotočajo na približevanje vrednosti kazalnikov k vrednostim ustreznih kazalnikov najuspešnejših držav. Povečanje izdatkov za aktivacijsko politiko bi v državah s podobno nizko ravni teh izdatkov kot v Sloveniji brezposelnost zmanjšalo za okoli 0,2 o. t. (Bouis in Duval, 2011), zaposlenost in BDP pa povečalo za okoli 0,4 o. t. oziroma 0,2 o. t. (Tabeli 1 in 2 v Prilogi 2). Rezultati izbranih simulacij znižanja nadomestitvene stopnje za primer brezposelnosti kažejo na rast zaposlenosti, zmanjšanje brezposelnosti in višjo gospodarsko rast. Ocene za izbrane države (Tabela 3 v Prilogi 2) tako kažejo, da bi znižanje nadomestitvene stopnje k vrednostim uspešnih držav na srednji rok lahko povečalo BDP za od 0,2 do 0,9 % ter zmanjšalo stopnjo brezposelnosti med 0,6 in 0,8 o. t. Znižanje obdavčitve dela visoko izobraženih ima tudi v analizah za druge države zelo skromne učinke na zaposlenost in BDP.<sup>37</sup>

## **Povišanje sredstev za usposabljanje mladih in starejših v okviru programa aktivne politike zaposlovanja**

***V prvem koraku simulacije tega ukrepa smo ocenili vpliv povečanja sredstev za APZ na zaposlenost.*** Kot spremenljivko sredstev za usposabljanje v okviru APZ smo uporabili spremenljivko, kot je definirana v Bassanini in Duval (2006) ter v Bouis in Duval (2011) in ki odraža višino porabljenih sredstev za usposabljanje v okviru aktivne politike zaposlovanja na brezposelnega kot delež BDP na prebivalca.<sup>38</sup> Simulirali smo povečanje te spremenljivke za 5 o. t., s čimer bi se izenačila s povprečjem držav OECD v obdobju 1997-2013.<sup>39</sup> Tolikšno povišanje sredstev za APZ bi v petih letih povišalo stopnjo delovne aktivnosti mladih za 0,5 o. t., starejših za 0,7 o. t., dolgoročni učinki pa bi bili še večji. Višje stopnje delovne aktivnosti mladih in starejših smo, ob predpostavki nespremenjenega števila delovno sposobnega prebivalstva, prevedli v rast agregatne zaposlenosti. Skladno s tem bi se zaposlenost povišala že v prvem letu po pričetku izvajanja ukrepa. V petih

<sup>35</sup> Panelne analize: Elmeskov et al. (1998), Nickell in Layard (1999), Blanchard in Wolfers (2000), Nickell et al. (2003) in Bouis et al. (2012). Analize z modelom DSGE: Arpaia et al. (2007), Everaert in Schule (2008), Gomes et al. (2010), Hobza in Mourre (2010) in Cacciatore et al. (2012).

<sup>36</sup> Njuni izračuni kažejo, da bi lahko sočasno znižanje povprečne nadomestitvene stopnje in povprečnega davčnega primeža dodatno znižalo brezposelnost za 0,3 o. t., sočasno znižanje nadomestitvene stopnje in PMR pa za 0,4 o. t. v povprečju OECD.

<sup>37</sup> Glej Orsini et al. (2014) ter Gal in Theising (2015).

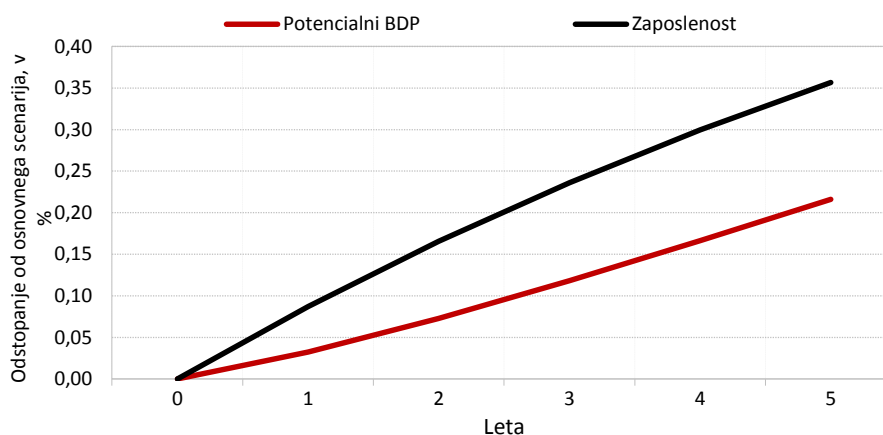
<sup>38</sup> Tako definirana spremenljivka je bila uporabljena v panelni analizi Bassanini in Duval (2011), njena uporaba pa je upravičena s tem, da omogoča nadzor za učinek velikosti države in števila brezposelnih, ki lahko pomembno vplivata na mednarodno primerjavo višine porabljenih APZ sredstev. Ker Slovenija ni bila zajeta v vzorec, na katerem so bili izračunani uporabljeni koeficienti elastičnosti, je treba biti previden pri uporabi teh rezultatov.

<sup>39</sup> Takšno povečanje spremenljivke predstavlja (ceteris paribus) povečanje sredstev za programe usposabljanja v okviru APZ z 0,06 % BDP, kolikor je znašal delež v obdobju 2004-2013, na 0,3 % BDP. To bi Slovenijo uvrščalo med države, kot so Avstrija, Nemčija in skandinavske države, ki zelo spodbujajo aktivacijo brezposelnih.

letih po pričetku izvajanja ukrepov bi bila za okoli 0,4 %, po desetih letih pa za slabih 0,6 % nad izhodiščno ravni.

**V drugem koraku smo učinek spremembe zaposlenosti na potencialni BDP ocenili neposredno s pomočjo produkcijske funkcije.** Zaposlenost je v produkcijski funkciji neposredno izražena kot produkcijski dejavnik dela. Ker je v produkcijski funkciji prispevek dela k potencialnemu BDP utežen s koeficientom 0,7, bi bil potencialni BDP zaradi rasti zaposlenosti v petih letih večji za okoli 0,2 %.<sup>40</sup> Čeprav je bila ocena učinkov višjih sredstev politike APZ izvedena brez uporabe strukturnih modelov, lahko predpostavimo, da bi imelo povečanje sredstev za programe usposabljanja mladih in starejših v okviru APZ pozitivne učinke na zaposlenost in na BDP predvsem prek izboljšanja učinkovitosti ujemanja ponudbe in povpraševanja po teh dveh starostnih skupinah prebivalstva ter njihove aktivacije pri iskanju zaposlitve.<sup>41</sup> To odraža tudi potrebo po učinkoviti porabi sredstev v okviru politik APZ. Analiza Varga in in't Veld (2014), ki povečanje APZ sredstev simulira z uporabo DSGE modela, kaže, da bi povečanje sredstev APZ<sup>42</sup> za 12,5 o. t. povečalo BDP po petih letih za 0,2 %. To je relativno manj kot pri naši simulaciji s produkcijsko funkcijo.

**Slika 5: Učinek povečanja sredstev za usposabljanje v okviru APZ na zaposlenost in potencialni BDP**



Vir: Ocene UMAR

### **Znižanje nadomestitvene stopnje za nadomestila za brezposelnost**

**Velikost šoka znižanja nadomestitvene stopnje smo določili na podlagi primerjave Slovenije s povprečjem EU, simulacijo pa izvedli z obema DSGE modeloma.** Slovenija ima visoko nadomestitveno stopnjo v primeru nizkih in povprečnih plač v začetnem obdobju brezposelnosti, vendar modela omogočata le simulacijo učinkov povprečne nadomestitvene stopnje za daljše trajanje brezposelnosti. Pri simulaciji z modelom QUEST smo bili omejeni na simulacijo znižanja nadomestitvene stopnje v primeru, ko gospodinjstva prejema le nadomestilo za brezposelnost. Slovenija presega povprečno nadomestitveno stopnjo v EU, ko gospodinjstvo poleg nadomestila za brezposelnost prejema še socialno pomoč in subvencijo za stanovanje, kar je mogoče simulirati z modelom EAGLE. Kadar gospodinjstvo teh dodatnih prihodkov ne prejema, je v Sloveniji nadomestitvena stopnja nekoliko pod povprečjem EU. Slovenija bi se v primeru znižanja nadomestitvene stopnje v modelu QUEST uvrstila še nekoliko pod povprečje EU, z znižanjem v modelu EAGLE pa bi se uvrstila približno na povprečje EU. Izhodiščna, kalibrirana, nadomestitvena stopnja v modelu QUEST znaša 30 %, v modelu EAGLE pa 50 %. Simulirali smo znižanje nadomestitvene stopnje za 15 %, kar ustreza njenemu znižanju v modelu QUEST za okoli 5 o. t., v modelu EAGLE pa za okoli 8 o. t. Tudi s tem pa bi nadomestitvena stopnja ostala nekoliko nad povprečjem EU.

<sup>40</sup> Uporabljena je eksplicitna predpostavka, da je produktivnost novo zaposlenih enaka povprečni produktivnosti vseh zaposlenih.

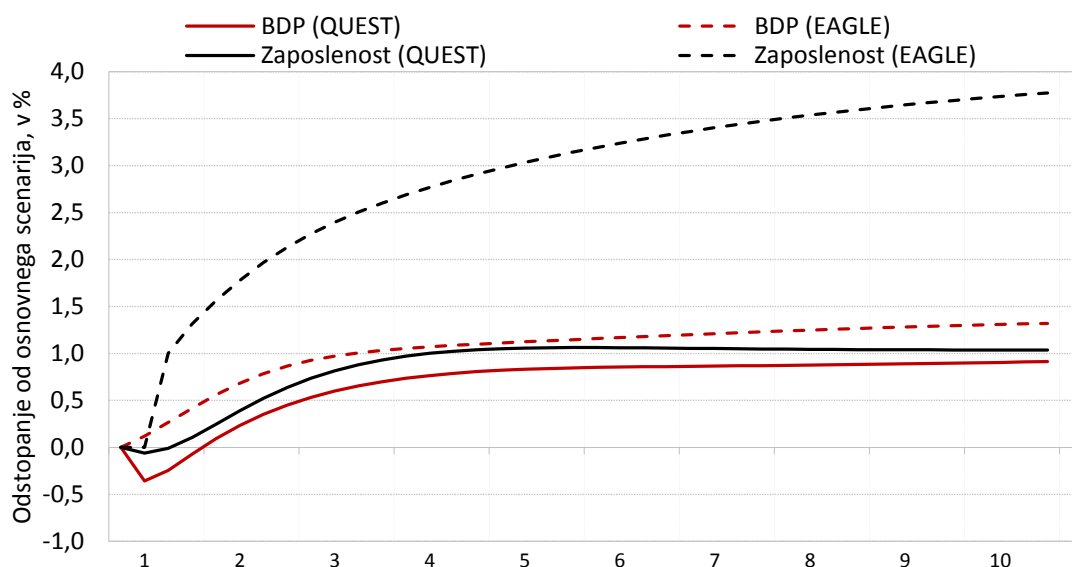
<sup>41</sup> Razširitev trga dela iz modela EAGLE v Gomes et al. (2012), predstavljena v Jacquinet et al. (2015), omogoča simulacijo povečanja učinkovitosti ujemanja med ponudbo in povpraševanjem po delovni sili. V modelu je učinkovitost ujemanja izražena prek t. i. *matching* funkcije, ki ima obliko Cobb-Douglasove produkcijske funkcije s številom prostih delovnih mest in številom brezposelnih ter parametroma elastičnosti funkcije (*matching elasticity*) in učinkovitosti ujemanja (*matching efficiency*). Trajno povečanje učinkovitosti ujemanja za 5 o. t. bi lahko po petih letih povečalo zaposlenost za 0,9 %, nekoliko višji bi bil tudi BDP, nižja pa brezposelnost. Ukrepi, ki lahko povečajo učinkovitost ujemanja, so tisti, ki večajo učinkovitost izobraževanja, dostopnost do informacij o vseh prostih delovnih mestih na trgu dela in ki večajo učinkovitost izvedbe programov APZ.

<sup>42</sup> Definicija kazalnika je ista kot v Bassanini in Duval (2006): APZ sredstva na brezposelno osebo v odstotkih BDP na prebivalca.



**Modelske simulacije kažejo poleg precej velikih pozitivnih dolgoročnih učinkov znižanja nadomestitvene stopnje tudi kratkoročno negativne vplive.** V skladu z modelskima ocenama bi lahko bil BDP v obdobju desetih let po šoku višji za 0,9 do 1,2 %, zaposlenost pa kar za 1,0 do 3,8 %. V simulaciji z DSGE modeloma deluje znižanje nadomestitvene stopnje podobno kot znižanje ravni plač. Zaradi šoka se zniža rezervacijska plača posameznikov, to je plača, pri kateri so posamezniki pripravljeni sprejeti zaposlitev. Znižani stroški zaposlovanja povečajo povpraševanje podjetij po delovni sili. Na kratek rok lahko znižanje nadomestitvene stopnje prek nižjih plač sicer skromno negativno vpliva na BDP in na produktivnost. Skladno z elastičnostjo strukture zaposlenosti na spremembo rezervacijske plače bi se zaposlenost najbolj povišala v skupini zaposlenih z nižjo izobrazbo, po desetih letih za okoli 2 %. Manjša bi bila učinka v skupini zaposlenih s srednjo izobrazbo (0,9 %) in v skupini zaposlenih z visoko izobrazbo (0,5 %). Višja zaposlenost bi znižala brezposelnost, ukrep pa bi pozitivno vplival tudi na proračunski saldo, tako zaradi nižjih izdatkov za nadomestila kot zaradi višje ravni BDP. Ker ni bilo možno simulirati učinkov sprememb posameznih skupin nadomestitvenih stopenj, ki v Sloveniji izstopajo, ocenjujemo, da so modelske ocene učinkov znižanja povprečne nadomestitvene stopnje nekoliko precenjene.

**Slika 6: Učinek znižanja nadomestitvene stopnje za nadomestila za brezposelnost na zaposlenost in BDP**



Vir: Ocene UMAR

### **Znižanje davčnega primeža za visoko izobražene**

**Simulirali smo znižanje davčnega primeža za visoke plače, ki so približek za plače visoko izobraženih.**

Pri simulaciji znižanja davčnega primeža visoko izobraženih smo bili pri določitvi višine šoka omejeni s strukturo modela, ki omogoča le določanje davčnega primeža na ravni 167 % povprečne plače, kar je edini približek za plače visoko izobraženih. Tako smo simulirali le znižanje davčnega primeža za zaposlene pri tej višini plače, čeprav Slovenija izstopa predvsem po visokih mejnih davčnih stopnjah za izrazito visoke plače (glej Kosi Antolič, 2015). Za simulacijo učinkov smo uporabili model QUEST, šok pa smo določili kot znižanje primeža za 5 o. t.<sup>43</sup>

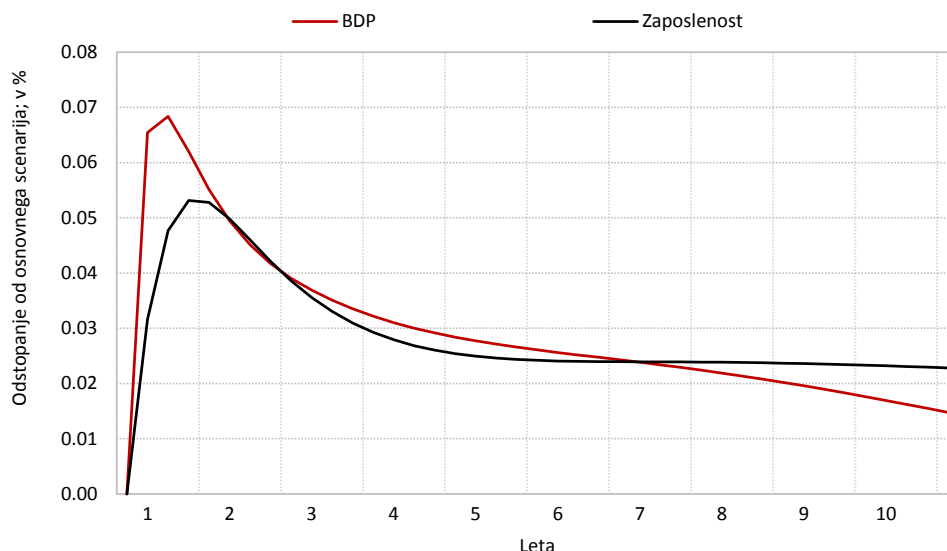
**Modelska simulacija znižanja davčnega primeža za visoko izobražene kaže na le majhne pozitivne učinke na BDP in na agregatno zaposlenost.** Pozitiven, a majhen učinek ukrepa na zaposlenost in BDP bi se v skladu z modelsko oceno sicer pokazal že v prvem letu po njegovi uvedbi. Nižja obdavčitev dela bi povečala ponudbo delovne sile in posledično zaposlenost. S tem bi se znižalo tudi razmerje med kapitalom in delom, kar vpliva na znižanje plač. Padec ravni plač bi bil le začasen, saj bi se plače v nekaj letih ustalile blizu izhodišča in tako nekoliko zmanjšale sicer pozitivne učinke ukrepa na zaposlenost in BDP. Čeprav bi se zaposlenost visoko izobraženih po desetih letih povišala za okoli 0,6 %, bi bil učinek na celotno zaposlenost

<sup>43</sup> S takšnim znižanjem bi se davčni primež v Sloveniji, ki se pri višini 167 % ravni povprečne plače trenutno nahaja približno na povprečju držav EU, približal povprečju novih članic EU. Davčni primež za samsko osebo s plačo v višini 167 % povprečne bruto plače je v letu 2014 v Sloveniji znašal 46,3 %, v novih članicah EU (višegrajske države, Estonija, Litva, Latvija, Bolgarija, Romunija, Malta, Hrvaška) pa 41,0 %. Povprečje EU28 je bilo 46,8 %.



zanemarljiv. Na to vpliva poleg nizkega deleža visoko izobraženih v celotni zaposlenosti tudi definicija visoko izobraženih v okviru QUEST modela. Po tej so visoko izobraženi zgolj tehnični profili, ki ustvarjajo inovacije, in so potencialno zaposljivi v R&R sektorju (na primer inženirji in naravoslovno izobražen kader). Zato ocenjujemo, da so simulirani učinki znižanja davčnega primeža na zaposlenost in BDP verjetno podcenjeni, na kar bi lahko vplival tudi izostanek učinkov transmisije zaposlenosti med različnimi izobrazbenimi skupinami v modelski simulaciji.<sup>44</sup>

Slika 7: Učinek znižanja davčnega primeža za visoko izobražene na zaposlenost in BDP



Vir: Ocene UMAR

## 2.3 Javne finance

**Politika javnih financ se sooča s kratkoročnim izzivom odprave javnofinančnega primanjkljaja in z nujnostjo izvajanja strukturnih ukrepov, s katerimi se ukvarjamo v tem dokumentu in ki bi morali nasloviti dolgoročna neskladja.** Večina ukrepov javnih financ v kriznem obdobju je bila naravnana kratkoročno, zasnova varčevalnih ukrepov za odpravo primanjkljaja pa je v veliki meri temeljila na linearnem krčenju izdatkov. Politika javnih financ se še ni v zadostni meri soočila s strukturnimi težavami, ki bi lahko v prihodnje povzročile nevzdržno visoke primanjkljaje in posledično dolg sektorja država. Te težave se kopičijo že daljše obdobje, v veliki meri pa jih je razkrila tudi zadnja kriza. Med strukturnimi izzivi sta po naši oceni najpomembnejša spremembe na demografskem področju in visok delež države v podjetjih, ki v veliki meri prispevata k trenutnemu in pričakovanemu dolgu sektorja država. Visok dolg sektorja država poleg vpliva na oceno tržnih udeležencev o tveganju države in na višje stroške financiranja gospodarskih subjektov povzroča tudi naraščanje obsega plačil obresti. Ta izrinjajo izdatke sektorja država, s katerimi bi bilo mogoče izvajati ostale naloge ekonomske politike. Demografske spremembe, povezane predvsem s staranjem prebivalstva, bodo v prihodnosti še posebej občutno vplivale na višanje izdatkov, namenjenih pokojninam, zdravstvenemu varstvu in dolgoročni oskrbi. Visok dolg države bi bilo mogoče poleg z uvajanjem sistemskih sprememb na navedenih področjih nižati tudi z učinkovitejšim upravljanjem ali s privatizacijo podjetij v lasti države. Na daljši rok bi k vzdržnejši javnofinančni konsolidaciji lahko prispevali tudi strukturni ukrepi, ki naslavlajo večanje konkurenčnosti in učinkovitosti trga dela, zaradi česar bi se širila davčna osnova in večala njena kakovost.<sup>45</sup>

<sup>44</sup> Čeprav bi ob povečanju zaposlenosti za visoko izobražene pričakovali pozitivne učinke tudi na zaposlenost srednje in nizko izobraženih zaradi morebitne komplementarnosti veščin, znižanja splošne ravni plač in posledično večjega povpraševanju po celotni strukturi delovne sile, se zaposlenost srednje in nizko izobraženih skoraj ne spremeni. To je verjetno posledica naravnosti ukrepa samo na visoko izobražene. Da ima šok, naravnani na določeno izobrazbeno skupino, učinek le na zaposlenost te skupine, kaže tudi analiza Orsini et al. (2014) ter Gal in Theising (2015).

<sup>45</sup> Nekatere analize (npr. Lama in Medina, 2015) kažejo, da je fiskalna konsolidacija, ki poteka ob zmerni rasti plač, najbolj učinkovita prav v razmerah visoke rasti produktivnosti, med drugim podprte s predhodno izvedenimi strukturnimi ukrepi.

### 2.3.1 Izzivi javnih financ

**Med izzive ekonomske politike v Sloveniji zaradi hitrega povečanja med gospodarsko in finančno krizo na več kot 80 % BDP sodi tudi znižanje dolga sektorja država.** Čeprav je trenutna relativna raven dolga nižja od povprečja EU oziroma evrskega območja, se je med krizo v Sloveniji povečala za skoraj štirikrat.<sup>46</sup> Dokler je dolg sektorja država zmeren, lahko njegovo večanje izboljšuje blaginjo prebivalstva in spodbuja dolgoročno gospodarsko rast, če so sredstva porabljena učinkovito. Visok dolg poleg višje ocene tveganja države in s tem povezanih višjih stroškov financiranja ekonomskih subjektov povzroča tudi višje izdatke za obresti, ki posredno nižajo gospodarsko rast. Večina avtorjev kot mejo, pri kateri prične dolg sektorja države negativno vplivati na gospodarsko aktivnost, navaja 8595 % BDP.<sup>47</sup> Negativen vpliv naj bi bil še posebej izrazit v prvih letih po preseganju te meje. Pescatori et al. (2014) ugotavljajo, da je še bolj kot raven problematična dinamika naraščanja dolga, ki večja nihanja gospodarske aktivnosti. Ker se je dolg države v Sloveniji precej in hitro povečal, je treba sprejeti ukrepe, ki bodo zagotovili njegovo dolgoročno vzdržnost.<sup>48</sup>

**Dolg sektorja država je mogoče znižati na več načinov.**<sup>49</sup> Najbolj neposredno se lahko dolg zniža prek ustvarjanja primarnih proračunskih presežkov. V tem primeru ima ključno vlogo izbira instrumentov fiskalne konsolidacije. Krčenje dolga v absolutnem in relativnem smislu omogoča tudi nominalna gospodarska rast. Ta mora biti višja od nominalne obrestne mere, ki jo trgi pričakujejo v povezavi z zadolževanjem države. Dolg države je možno nižati tudi z izboljšanim upravljanjem državnega premoženja in s prihodki iz privatizacije državnega premoženja. Slednje je zaradi možnega neskladja med kratkoročnimi in dolgoročnimi učinki na javne finance primerno predvsem za države s kratkoročnimi likvidnostnimi težavami. Dolg je mogoče znižati tudi s prestrukturiranjem obstoječega dolga, vendar je to običajno izvedljivo le v manjšem obsegu in je med drugim odvisno od pogodbenih klavzul posameznih serij obveznic.

**Zaradi strukturnih težav, s katerimi se sooča Slovenija, dolga sektorja država ne bo mogoče znižati zgolj z zasledovanjem srednjeročnih proračunskih ciljev.** Ker so strukturne težave javnih financ zaradi staranja prebivalstva v Sloveniji posebej pomembne, je smiselno analizirati učinke pokojninske reforme in reforme zdravstvenega sistema. Slednja vključuje tudi reformo sistema dolgotrajne oskrbe. Poseben izziv predstavlja zaradi visokega deleža lastništva države v podjetjih in nizke dobičkonosnosti teh podjetij tudi učinkovitejšo upravljanje s premoženjem v lasti države. Ta področja zaradi naraščajočih izdatkov v prihodnosti predstavljajo največjo grožnjo dolgoročni vzdržnosti javnih financ v Sloveniji (Poročilo o razvoju, 2015; Ekonomski izzivi, 2015).

#### Pokojninski sistem

**Večina kazalnikov kaže na nevzdržnost financiranja obstoječega pokojninskega sistema v Sloveniji, ki se bo v prihodnje še poglobljala.** Transferi iz državnega proračuna v pokojninsko blagajno se v zadnjih letih krepijo in so v letu 2014 predstavljali okoli 33 % vseh prihodkov iz pokojninskega zavarovanja, kar v vedno večji meri izrinja druge izdatke državnega proračuna. Tudi že sprejeta pokojninska reforma ne zagotavlja dolgoročne vzdržnosti pokojninskega sistema. To je predvsem posledica parametrov sistema, ki niso v zadostni meri prilagojeni spremembam demografske slike oziroma podaljševanju pričakovanega trajanja življenja, pa tudi načina indeksacije pokojnin. Slovenija je tako na podlagi dolgoročnih projekcij izdatkov, povezanih s staranjem, edina država v EU z visokim tveganjem za vzdržnost javnih financ na dolgi rok.<sup>50</sup>

<sup>46</sup> V Poročilu o primanjkljaju in dolgu (oktober, 2015) je delež dolga sektorja država v Sloveniji ob koncu leta 2015 ocenjen na 84,0 % BDP. Vendar je zaradi obsežnega predfinanciranja obveznosti za leto 2016 ob napovedanih makroekonomskih gibanjih pričakovati, da bosta tako absolutna vrednost kot delež dolga v BDP ob koncu 2016 nižja.

<sup>47</sup> Nekatere študije (Fournier in Fall, 2015) v tem okviru omenjajo za države evrskega območja, ki ne izvajajo lastne denarne politike, celo nižjo raven dolga na okoli 50-70 % BDP. Empirične študije (Kumar in Woo, 2010) kažejo, da naj bi povečanje deleža dolga države v BDP za 10 o. t. znižalo rast BDP na prebivalca za okoli 0,2 o. t. (po takšni predpostavki bi se le zaradi povečanja dolga države v obdobju krize – za okoli 60 o. t. – rast BDP na prebivalca v Sloveniji znižala za približno 1 o. t.). K temu naj bi največ prispevala nižja produktivnost dela. Nanjo vpliva učinek višjega dolga na stroške zadolževanja, ki zmanjšajo investicije in posledično upočasnijo rast kapitala na zaposlenega. V primeru visokega dolga so pomembni tudi neposredni učinki višjih plačil obresti, ki izrinjajo ostale izdatke sektorja država.

<sup>48</sup> Analiza IMF (2015b) kaže, da je trenutni dolg sektorja država v Sloveniji srednjeročno vzdržen, a izpostavljen tveganjem v primeru šokov gospodarske rasti in primarne bilance proračuna. Med tveganji glede vzdržnosti dolga sektorja država navaja tudi velik delež garancij države.

<sup>49</sup> Literatura na to temo je obsežna, za teoretični in empirični pregled glej npr. Reinhart et al. (2015).

<sup>50</sup> Ocena izhaja iz kazalnika dolgoročne fiskalne vzdržnosti, ki ga pripravlja Evropska komisija (S2). Ta kaže na potrebno trajno izboljšanje primarnega salda, da se javni dolg, relativno na BDP, na dolgi rok ne poveča glede na izhodiščno leto. S2 se izračuna

**Takšna gibanja opozarjajo na nujnost prilagoditve sistemov socialne zaščite, povezanih s staranjem prebivalstva, med katerimi na dolgi rok izstopa prav pokojninski sistem.** UMAR<sup>51</sup>, pa tudi mednarodne institucije (EK, IMF, OECD), med nujnimi ukrepi na prvo mesto običajno postavljajo povečanje učinkovite upokojitvene starosti tako prek vezave upokojitvene starosti na spremembe pričakovanega trajanja življenja kot prek večjega nagrajevanja daljše delovne dobe in zmanjšanja spodbud za zgodnejšo upokojeitev. Med ostalimi ukrepi se navajajo tudi spremenjen način indeksacije, podaljšanje obdobja, ki šteje za izračun pokojninske osnove, in večja vloga zasebnega varčevanja za pokojnino.

**Čeprav analize reform pokojninskih sistemov običajno obravnavajo javnofinančni vidik, niso zanemarljivi tudi učinki na ostale makroekonomske kazalnike.** Velikost in smer učinkov na gospodarsko aktivnost in zaposlenost se razlikujejo glede na vrsto ukrepa. Pregled literature kaže, da ima pokojninska reforma predvsem zaradi vpliva na povečano ponudbo delovne sile običajno dolgoročno pozitivne učinke na gospodarsko aktivnost.<sup>52</sup> Simulacije IMF (Karam et al., 2010) opozarjajo, da ima pomemben pozitiven učinek na gospodarsko aktivnost na dolgi rok le povišanje upokojitvene starosti, medtem ko so učinki večine drugih ukrepov zanemarljivi oziroma v primeru povišanja prispevnih stopenj na kratek in še bolj na dolgi rok celo izrazito negativni. Podobne so tudi ocene OECD (Hviding et al., 1998), ki kažejo pozitivne dolgoročne učinke podaljšanja upokojitvene starosti, a nevtralen vpliv znižanja pokojnin na gospodarsko aktivnost. Hitro naraščajoč delež financiranja pokojnin iz državnega proračuna, hitro slabšanje demografske slike in slabi dolgoročni izgledi glede vzdržnosti pokojninske blagajne v Sloveniji pa spodbujajo tudi k izbiri instrumentov, ki lahko povečanje izdatkov za pokojnine omejijo že na kratek rok.

## **Zdravstveni sistem**

**Učinkovit zdravstveni sistem, poleg prispevka k doseganju ciljev zdravstvene politike, deluje ugodno na javne finance in je eden od dejavnikov, ki zagotavljajo ustrezno produktivnost zaposlenih.** Z vidika javnih financ in gospodarske aktivnosti so izzivi na področju zdravstva v Sloveniji povezani zlasti s staranjem prebivalstva,<sup>53</sup> nizkim številom zdravih let življenja, izboljšanjem učinkovitosti zdravstvenega sistema, zmanjšanjem absentizma in sistemskimi spremembami za hitrejši razvoj javno-zasebnega partnerstva v zdravstvu in dolgotrajni oskrbi. Za podaljšanje zdravih let življenja so za Slovenijo ključni ukrepi preventive in varovanja zdravja, usmerjeni v zmanjšanje tveganega vedenja (alkoholizem, kajenje, debelost),<sup>54</sup> med drugim tudi prek povišanja trošarin na alkohol, tobak in hrano oziroma pijačo z visoko vsebnostjo sladkorja. Usklajeno medsektorsko delovanje za krepitev zdravja bi na daljši rok prispevalo tudi k zmanjšanju absentizma in k daljši aktivnosti starejših. Za čimprejšnje zmanjšanje absentizma morajo biti ukrepi usmerjeni tudi v večjo odgovornost delodajalcev za varnost in zdravje pri delu, predpise glede ureditve začasne zadržanosti od dela in bolniških nadomestil, ocenjevanje nezmožnosti za delo, skrajševanje čakalnih dob v zdravstvu in prednostne obravnave primerov dolgotrajnih odsotnosti.

**Ukrepi na področju zdravstva po izsledkih analiz na gospodarstvo delujejo pozitivno, njihovi učinki pa so neposredni in posredni.** Razpoložljive analize (npr. Furceri in Zdzenicka, 2010; Barbiero in Cournede, 2013) večinoma nakazujejo na pomemben prispevek vlaganj v zdravstvo na rast srednje- in dolgoročnega BDP. Študije dokazujejo tudi, da zdravje pozitivno vpliva na blaginjo posameznika in celotne

glede na izhodiščni položaj proračuna (merjen z oddaljenostjo trenutne vrednosti primarne bilance od vrednosti primarne bilance, ki zagotavlja stabilen delež dolga države v BDP) in dolgoročno projekcijo izdatkov, povezanih s staranjem.

<sup>51</sup> Npr. Ekonomski izzivi, 2015.

<sup>52</sup> To ugotavlja tudi študija OECD (2015) za Slovenijo, vendar so celo dolgoročni učinki izredno majhni. Nekatere modelske simulacije (npr. Bouis et al., 2012: str. 25) kažejo celo na možnost negativnega kratkoročnega učinka pokojninske reforme zaradi zmanjšane stopnje zaposlenosti starejših zaposlenih. Do te pride zaradi izhoda iz zaposlitve ob napovedi povišanja minimalne upokojitvene starosti. Nekateri kazalniki kažejo, da se je to prehodno zgodilo tudi v Sloveniji ob pokojninski reformi v 2012.

<sup>53</sup> Zaradi staranja prebivalstva prihaja do izziva, kako prilagoditi sistem financiranja zdravstva hitremu upadanju delovno aktivne populacije in kako obvladovati vse večje potrebe starejše populacije, naraščanje bremena kroničnih bolezni in stanj ter oseb, ki so odvisne od tuje pomoči. V tem prispevku se nismo ukvarjali s simulacijami učinkov sprememb v financiranju zdravstvenega sistema na gospodarsko aktivnost.

<sup>54</sup> Različne študije (Rehm et al., 2012; Merkur et al., 2013; Sassi et al., 2013; Cecchini et al., 2015) ugotavljajo pozitivne učinke proti-alkoholne politike ter ukrepov za omejevanje porabe tobaknih izdelkov in nezdrave hrane na podaljšanje zdravih let življenja, pričakovano trajanje življenja in izdatke za zdravstvo. Ocene za Slovenijo kažejo, da znašajo neposredni in posredni stroški, povezani s kajenjem, kar okoli 5 % BDP (Nacionalni institut za javno zdravje, 2015 a). Med ukrepi nadzora nad tobakom naj bi bilo stroškovno najbolj učinkovito povišanje trošarin. Zvišanje cen tobaknih izdelkov za 10 % naj bi zmanjšalo potrošnjo tobaknih izdelkov za 4 % in znižalo delež kadilcev za 1-2 % (Nacionalni institut za javno zdravje, 2015 a). Neposredni stroški zdravljenja sladkorne bolezni znašajo najmanj 120 mio letno ter posredno še okoli 5,5 milijona zaradi zmanjšane produktivnosti, obolevnosti in umrljivosti (Nacionalni institut za javno zdravje, 2014). Ocenjeni zdravstveni stroški, povezani z alkoholom, znašajo okoli 160 mio EUR letno, posredni stroški pa še niso v celoti ocenjeni (Nacionalni institut za javno zdravje, 2015 b). Ocene OECD (2015) kažejo, da bi zgolj različni ukrepi protialkoholne politike lahko preprečili nezmožnost za delo pri okoli 2-4 % aktivnega prebivalstva.

družbe ter na gospodarsko razvitost (Figueras et al., 2008; Suhrcke in Urban, 2010).<sup>55</sup> Visoka je tudi povezanost med zdravstvenim stanjem in obsegom delovno aktivne populacije (manj predčasnih in invalidskih upokojitev; Evropska komisija, 2010) ter med zdravjem starejših in potrebami po dolgotrajni oskrbi. Pri tem neformalna dolgotrajna oskrba v okviru družine zmanjšuje razpoložljivost delovne sile (zlasti žensk) na trgu dela, formalna oskrba pa povzroča dodatne javnofinančne izdatke.

***Več študij<sup>56</sup> ugotavlja, da je zdravstveni sistem v Sloveniji srednje učinkovit, za povečanje njegove dolgoročne vzdržnosti pa so nujni čimprejšnji strukturni ukrepi.*** Po ugotovitvah Evropske komisije (Medeiros in Schwierz, 2015) bi lahko z večjo učinkovitostjo sistemov v povprečju EU dosegli za 0,5 % manjše letno povečanje deleža izdatkov za zdravstvo v BDP. , po oceni OECD (Journard et al., 2010) pa bi lahko z večjo učinkovitostjo zdravstvenega sistema podaljšali pričakovano trajanje življenja v povprečju držav OECD za več kot dve leti. Analiza zdravstvenega sistema (Merkur et al., 2013 ter Ministrstvo za zdravje in Evropski observatorij za zdravstvene sisteme, 2015) je pokazala, da morajo biti ukrepi za večjo učinkovitost slovenskega zdravstvenega sistema usmerjeni zlasti v (i) čimprejšnjo vzpostavitev sistema vrednotenja zdravstvenih tehnologij (HTA), (ii) prenovo modelov plačevanja izvajalcev, (iii) vpeljavo spodbud za doseganje večje učinkovitosti zaposlenih, (iv) krepitev primarne ravni in 'sistema vratarjev', (v) vlaganje v e-zdravje in (vi) vzpostavitev sistema dolgotrajne oskrbe. Tudi usmeritev, naj država ob ustreznem nadzoru izvajalsko vlogo pri opravljanju javnih storitev postopoma prepušča javnozasebni mreži organizacij, se uresničuje zelo počasi.

## **Upravljanje s premoženjem države**

***Država je v Sloveniji neposredno in posredno lastnica velikega deleža podjetij.*** Visok lastniški delež države je deloma posledica načina privatizacije, deloma političnih odločitev in deloma zadnje krize, ki je povzročila dodatno vključevanje države v reševanje podjetij in dokapitalizacijo bank. Premoženje države (SDH in RS) v obliki neposrednih kapitalskih deležev je ob koncu leta 2014 znašalo 11,6 mrd EUR (knjigovodska vrednost),<sup>57</sup> kar je slaba tretjina BDP. V Sloveniji je tako delež neposrednega lastništva države v podjetjih med največjimi v primerjavi z državami OECD (Evropska komisija, 2015b).

***Dobičkonosnost kapitala podjetij v lasti države je precej nižja od povprečne donosnosti kapitala v slovenskem gospodarstvu.*** Povprečna dobičkonosnost kapitala (ROE) vseh podjetij v Sloveniji je v letu 2014 znašala 2,4 %, <sup>58</sup> ponderirana dobičkonosnost kapitala portfeljev SDH in RS pa 1,7 %. Pri tem je znašala dobičkonosnost portfelja SDH kar 11,1 %, dobičkonosnost portfelja z neposrednim lastništvom RS pa le 1,1 %. Razlike so velike kljub upoštevanju razlik v strukturi obeh portfeljev v lasti države. SDH ima relativno večji delež v podjetjih iz dejavnosti zavarovalništva in proizvodnega sektorja, RS pa relativno večji delež v podjetjih iz dejavnosti prometa, transporta in infrastrukture ter v bankah. V lasti RS so tudi tista problematična podjetja, v katera je država vstopala v času krize. Nizka dobičkonosnost portfelja v neposredni lasti RS nedvoumno izpostavlja zahtevo po učinkovitejšemu upravljanju podjetij v državni lasti oziroma tudi privatizacijo v podjetjih in sektorjih, kjer to prinaša pozitivnejše učinke.

***Izboljšanje upravljanja podjetij naj bi imelo poleg vpliva na dobičkonosnost tudi pozitivne makroekonomske učinke.*** Ocena IMF (2015a) kaže, da bi lahko izboljšanje upravljanja podjetij občutno in trajno povečalo gospodarsko aktivnost v Sloveniji. Pri tem med ukrepi, ki bi najbolj prispevali k rasti, navaja predvsem izboljšanje pravic manjšinskih delničarjev, zaostritev standardov nadzora in poročanja, izboljšanje dostop do virov financiranja, vključno s skladi tveganega kapitala in pridobivanjem sredstev na delniških trgih, ter ukrepe, ki bi lajšali vstop tujega kapitala. Literatura navaja nekaj kanalov, prek katerih lahko izboljšano upravljanje podjetij poveča gospodarsko rast.<sup>59</sup> Boljše upravljanje podjetij spodbuja učinkovitejšo alokacijo proizvodnih dejavnikov in večja produktivnost ter manjša možnost nastanka finančnih kriz. Izboljšano upravljanje podjetij se zato običajno odraža tudi v lažjem dostopu do zunanjih virov financiranja po nižji ceni, kar omogoča večje investicije in zaposlovanje.

<sup>55</sup> Iste študije opozarjajo, da povezanost med zdravjem in gospodarsko aktivnostjo ni enosmerna in linearna, saj tudi višja gospodarska razvitost vpliva na boljše zdravje posameznikov in celotne populacije.

<sup>56</sup> Medeiros in Schwierz, 2015; Journard et al. (2010); Hribnik in Kierzenkowski (2013); Medeiros in Schwierz (2015); IMF (2015); MACELI report (Evropska komisija, 2015a). MACELI report ugotavlja, da za EU države upoštevanje razlik v življenjskem slogu ne vpliva pomembno na rezultate primerjalne analize učinkovitosti zdravstvenih sistemov.

<sup>57</sup> Poročilo o upravljanju naložb za leto 2014 (2015).

<sup>58</sup> Podatki iz bilanc stanj (AJPEs).

<sup>59</sup> Npr. Claesens, 2015.

## 2.3.2 Empirična ocena učinkov ukrepov javnih financ

**Simulirani učinki ukrepov javnih financ kažejo pozitivne vplive na makroekonomske agregate in na stanje javnih financ.** Skupna značilnost simuliranih učinkov ukrepov javnih financ je, da tako na javne finance kot na makroekonomsko sliko v pretežni meri delujejo dolgoročno, kar je pričakovano in je povezano z njihovim postopnim uvajanjem. To velja tako za učinke strukturnih sprememb pokojninskega sistema kot zdravstva in dolgotrajne oskrbe, zlasti tistih, ki naj bi vplivali tudi na bolj zdrav življenjski slog posameznikov. Nekateri ukrepi, kot sta spremenjena indeksacija pokojnin in izboljšanje upravljanja podjetij v državni lasti, bi lahko primanjkljaj države znižali že na kratek rok za okoli 0,3 o. t. BDP na leto. Večina ukrepov, ki smo jih simulirali v tem poglavju, pa je bolj dolgoročno naravnana. Dolgoročni učinki ukrepov na zmanjšanje delež primanjkljaja države v BDP se gibajo od 0,1 o. t. pri ukrepih, povezanih z zmanjševanjem absentizma, do okoli 4 o. t. na letni ravni pri celovitejših spremembah parametrov pokojninskega sistema. Simulacije kažejo, da bo za vzpostavitev dolgoročno vzdržnega pokojninskega sistema verjetno nujna kombinacija sprememb upokojitvene starosti in pokojninske dobe ter načina indeksacije pokojnin. Strukturni ukrepi javnih financ bi dolg sektorja država v desetih letih zmanjšali za med 1 o. t. in 6 o. t. BDP na posamezen ukrep v primerjavi s scenarijem brez ukrepov. Pri tem niso upoštevani še drugi verjetno pozitivni posredni učinki, npr. nižji izdatki za obresti ter nižji stroški financiranja sektorja država in zasebnega sektorja. Ob ustrezni kombinaciji strukturnih ukrepov bi lahko bil vpliv na zmanjšanje dolga sektorja država še večji, čeprav tovrstne simulacije zaradi modelskih omejitev nismo mogli izvesti. Izkazalo se je, da je učinke strukturnih ukrepov javnih financ na makroekonomske agregate težko določiti. Med tistimi, ki smo jih lahko ocenili, so pozitivni učinki sprememb zdravstvenega sistema na zaposlenost.

### Ukrepi na področju pokojninskega sistema

**Makroekonomske analize učinkov pokojninske reforme običajno vključujejo simulacije povečanja upokojitvene starosti, povečane prispevne stopnje za pokojninsko zavarovanje in znižanje povprečne pokojnine.**<sup>60</sup> Za Slovenijo je primeren predvsem prvi ukrep, saj je pričakovano trajanje življenja v premajhni meri upoštevano pri določitvi upokojitvene starosti. Hkrati je upokojitvena starost v Sloveniji med najnižjimi v EU.<sup>61</sup> Po drugi strani bi povečanje prispevne stopnje zmanjšalo razpoložljivi dohodek gospodinjstev in posledično lahko tudi BDP, znižanje povprečne pokojnine pa bi dokaj visoke stopnje tveganja revščine starejših še povišalo, zato bi bila v trenutnih razmerah ta ukrepa manj ustrezna.

**V simulacijah smo zaradi modelskih omejitev, specifičnih izzivov v Sloveniji in namena dokumenta upoštevali ožji nabor možnih ukrepov sprememb pokojninskega sistema, kot bi ga verjetno predvidela celovita reforma.** Simulirali smo ukrepe, ki na vzdržnost javnih financ delujejo že na kratek rok, in ukrepe, ki učinkujejo šele na daljši rok. Med ukrepi, ki delujejo na kratek rok, smo simulirali spremenjen način indeksacije pokojnin (indeksacija z inflacijo). Z mikrosimulacijskim modelom IER (MSM)<sup>62</sup> pa smo simulirali dodatno višanje pokojninske dobe in upokojitvene starosti na podlagi podaljševanja pričakovanega trajanja življenja, ki naj bi pripomoglo k zagotavljanju vzdržnosti javnih financ šele na daljši rok. Takšni ukrepi bi lahko zaradi večanja delovne aktivnosti starejših prispevali tudi h krepitvi potenciala gospodarstva.

### Spremenjen način indeksacije

**Simulacija sprememb načina indeksacije pokojnin kaže, da bi lahko takšen ukrep prinesel hitre in dokaj velike učinke na pokojninske izdatke.** V osnovnem scenariju smo predpostavili, da se pokojnine usklajujejo, kot je predvideno v ZPIZ-2 (60 % rast povprečnih plač in 40 % inflacije). Za spremembo indeksacije smo pripravili simulacijo, v kateri se pokojnine usklajujejo le z inflacijo,<sup>63</sup> pri čemer je bila upoštevana napoved UMAR iz jeseni 2015 (Jesenska napoved gospodarskih gibanj, 2015). Izračun pokaže, da ukrep, ki zagotavlja ohranjanje realne vrednosti pokojnin, prinaša prihranek v štirih letih kumulativno nekaj manj kot 300 mio EUR, delež pokojnin v BDP pa bi bil za približno 0,3 o. t. nižji kot v osnovnem scenariju.

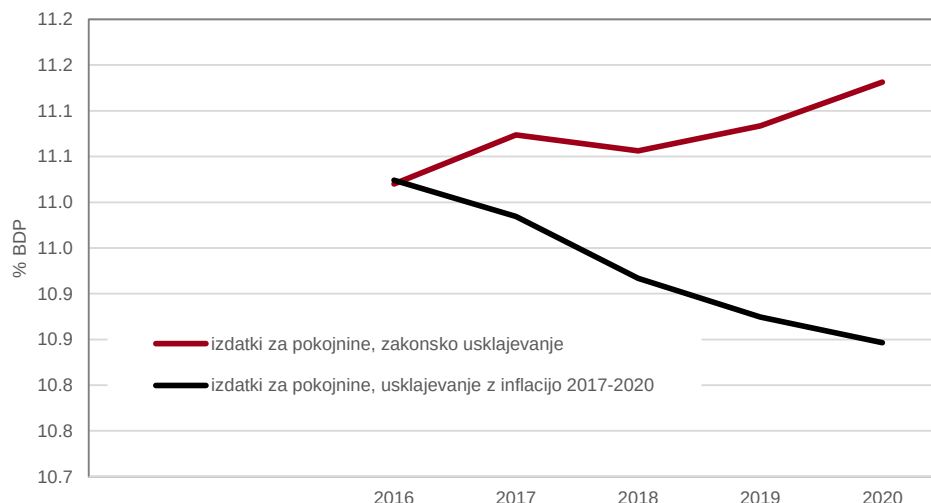
<sup>60</sup> Glej tudi Tabelo 1 v Prilogi 3.

<sup>61</sup> Mednarodne primerjave so možne za povprečno efektivno starost ob izhodu iz trga dela. Glede na Ageing Report 2015 (Evropska komisija, 2015c) je bila ta v Sloveniji za moške v letu 2014 z 62,5 leti 8. najnižja v EU-28 in za okoli 3 leta nižja kot v državi z najvišjo starostjo (Švedska), za ženske pa s 60 leti 2. najnižja v EU-28 in za skoraj 5 let nižja kot v državi z najvišjo povprečno efektivno starostjo ob izhodu iz trga dela (Irski).

<sup>62</sup> Opis modela je v Majcen et al. (2012).

<sup>63</sup> Na tem mestu smo zanemarili sicer zelo pomemben vidik ustreznosti trenutne višine najnižjih pokojnin in posledice preprečevanja še večjega tveganja revščine za starejšo populacijo.

Slika 8: Učinki načina indeksacije pokojnin na delež izdatkov za pokojnine v BDP



Opomba: Pri izračunih so upoštevane vrednosti inflacije iz Jesenske napovedi gospodarskih gibanj UMAR, september 2015  
Vir: Ocene UMAR

#### Spremembe dolgoročnih parametrov pokojninskega sistema

**Vpliv sprememb pokojninskega sistema na dolgoročne pokojninske izdatke smo ocenjevali z mikrosimulacijskim modelom (MSM).** Pri simulaciji vplivov sprememb rasti pokojnin ter upokojitvene starosti in pokojninske dobe na izdatke za pokojnine, smo določili osnovni scenarij. Uporabili smo pokojninske parametre iz razpoložljivega MSM modela (ZPIZ-2).<sup>64</sup> Demografske parametre smo določili sami in so enaki v vseh scenarijih. Model omogoča določitev začetnega in končnega leta prehoda ter hitrost doseganja končne vrednosti (naklon krivulje) demografskih parametrov, predvsem stopnje rodnosti, pričakovanega trajanja življenja in neto selitvenega prirasta. Ker projekcije Eurostata temeljijo na konvergenčnem scenariju (do leta 2150 naj bi bile vrednosti demografskih predpostavk v vseh državah EU enake), nismo uporabili povsem enakih predpostavk, kot jih vsebujejo projekcije EUROPOP2013. Za stopnjo rodnosti smo določili, da naj bi bila njena končna vrednost nekoliko nad sedanjo stopnjo (2060: 1,60) in nižja kot v Eurostatovih projekcijah (2060: 1,75), saj število žensk v rodni dobi v Sloveniji upada. Predpostavili smo, da je pričakovano trajanje življenja leta 2060 enako kot v projekciji EUROPOP2013. Neto migracije, ki so v zadnjih letih odsotne, naj bi do leta 2035 postopoma dosegle 5.000 neto priseljenih letno in nato ostale na tej ravni, kar je po tem letu podobno kot v projekciji EUROPOP2013 (ta predvideva večje neto priselitve že od izhodiščnega leta dalje).<sup>65</sup>

**V simulaciji smo predpostavili postopno večanje upokojitvene starosti in pokojninske dobe, skladno s podaljševanjem pričakovanega trajanja življenja, ter spremenjeno usklajevanje višine pokojnin.** Predpostavili smo, da do pokojninske reforme pride v letu  $t$ , rezultate pa prikazujemo za leto  $t+40$ . V scenariju »Starost« se v letu  $t$  začne vezava upokojitvene starosti in pokojninske dobe na podaljševanje pričakovanega trajanja življenja (PTŽ), tako da se starost in doba vsakih 5 let povečata za 2/3 podaljšanja PTŽ pri starosti 60 let in 65 let. Leta 2060 bi upokojitvena starost tako npr. znašala 63,5 let za moške in 63,1 let za ženske, ob pogoju dopolnjenih 43,5 let oziroma 43,1 let pokojninske dobe (pogoj iz ZPIZ-2 je 60 let starosti in 40 let pokojninske dobe brez dokupa, torej se nanaša na osebe, ki so razmeroma zgodaj vstopile na trg dela). Za najmanj 15 let pokojninske dobe pa bi npr. v letu 2060 upokojitvena starost znašala 68,1 let za moške in 67,9 let za ženske (ZPIZ-2: 65 let). Poleg spremenjene upokojitvene starosti in spremenjene pokojninske dobe smo v simulaciji upoštevali tudi spremembo v rasti pokojnin. V scenariju »Indeksacija« smo namreč predpostavili, da se pokojnine povečajo za manj kot v osnovnem scenariju (zmanjšanje rasti za približno 1 o. t. letno, nismo pa natančneje določili dejavnika indeksacije oziroma načina usklajevanja).<sup>66</sup>

**Simulacije kažejo na pomembne učinke sprememb parametrov pokojninskega sistema na izdatke za pokojnine in nujnost kombinacije različnih ukrepov za zagotovitev dolgoročne vzdržnosti javnih financ.** Delež izdatkov za pokojnine v BDP bi se ob danih demografskih predpostavkah in opisanih

<sup>64</sup> Verzija MSM, s katero razpolagamo, vsebuje individualne podatke za leto 2007.

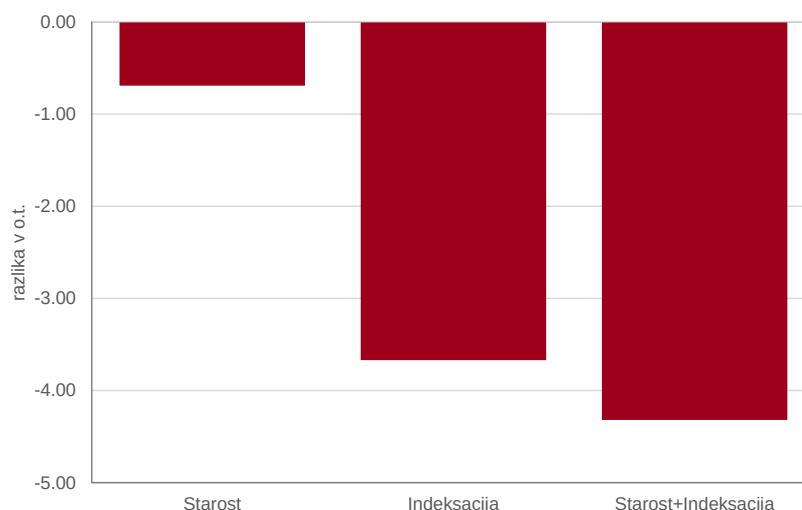
<sup>65</sup> Migracije so zelo občutljive na spremembe v gospodarski rasti in na morebitne večje spremembe v družbi. Ocenjujemo, da upoštevanje še večjih neto priselitev v celotnem obdobju ne bi bilo realistično.

<sup>66</sup> Osnovni scenarij ni enak tistemu iz simulacije v »Spremenjen način indeksacije«, v katerem so bile uporabljene dejanske napovedi UMAR iz jeseni 2015.



spremembah parametrov v scenariju »Starost+Indeksacija« znižal za nekaj nad 4 o. t. v letu t+40. Za toliko bi bil ob koncu simuliranega obdobja, ob predpostavki vseh drugih nespremenjenih pogojev, nižji tudi letni javnofinančni primanjkljaj. Približno štiri petine bi k temu prispevalo predvideno zmanjšanje indeksacije oziroma počasnejša rast pokojnin. Prispevek predpostavljene spremembe parametrov upokojitvene starosti in pokojninske dobe bi bil precej manjši. Razmeroma majhen odziv modela na to spremembo med drugim pripisujemo zgodnejšemu upokojevanju v preteklosti, ki je zajela upokojevanje večjih generacij in s tem povzročila veliko število upokojenih, ki pokojnino ob podaljševanju trajanja življenja prejema dalj časa. K slednjemu je prispevalo tudi podaljševanje trajanja življenja.<sup>67</sup>

**Slika 9: Vpliv povečevanja upokojitvene starosti, pokojninske dobe in nižje rasti pokojnin na delež izdatkov za pokojnine v BDP, primerjava z osnovnim scenarijem v letu t+40**



Opombe: Pojasnila scenarijev: Starost – spremenita se upokojitvena starost in pokojninska doba; Indeksacija – spremeni se stopnja rasti pokojnin; Starost+indeksacija: Spremenijo se upokojitvena starost, pokojninska doba in stopnja rasti pokojnin.

Vir: MSM, izračuni UMAR.

**V dodatni simulaciji smo namesto postopnega večanja predpostavili dva enkratna dviga upokojitvene starosti in pokojninske dobe, vendar se rezultati bistveno ne spremenijo.** Dvig upokojitvene starosti smo simulirali tako, da se v začetnem letu simulacije, letu t, upokojitvena starost in pokojninska doba povišata na 63 let in 43 let oziroma na 67 let in 15 let, v letu t+15 pa dodatno na 65 let in 45 let oziroma na 68 let in 15 let. Tako naravnan ukrep ne prinese vidnejših razlik v primerjavi s scenarijem, kjer upoštevamo postopno dviganje upokojitvene starosti in pokojninske dobe, usklajeno s PTŽ, saj znaša razlika izdatkov za pokojnine v BDP med obema scenarijema v letu t+40 le približno 0,2 o. t.

## Ukrepi na področju zdravstvenega sistema

**Z dvema simulacijama skušamo prikazati pomen ukrepov za povečanje učinkovitosti zdravstvenega sistema in zmanjšanje absentizma z vidika vzdržnosti javnih financ in spodbujanja gospodarske aktivnosti.** Najprej smo ocenili učinke povečane učinkovitosti slovenskega zdravstvenega sistema na znižanje stopnje rasti javnih izdatkov za zdravstvo na dolgi rok. Pri tem smo upoštevali rezultate študije EK o prihrankih, če bi se učinkovitost zdravstvenega sistema približala najbolj učinkovitim sistemom v EU. V drugi simulaciji smo ocenili učinke ukrepov za izboljšanje zdravja zaposlenih oziroma s tem povezanega zmanjšanja števila izgubljenih delovnih dni, in sicer neposredno na prihranke ZZZS in delodajalcev ter posredno na povečanje zaposlenosti in gospodarske aktivnosti.

**Osnova za simulacijo povečane učinkovitosti zdravstvenega sistema je bila analiza Evropske komisije.** Po ugotovitvah študije Medeiros in Schwierz (2015) na podlagi DEA analize bi lahko s povečanjem učinkovitosti zdravstvenih sistemov na raven najbolj učinkovitih držav EU v povprečju dosegli enake rezultate s skoraj 25 % nižjo ravnijo celotnih izdatkov za zdravstvo. Tolikšno izboljšanje učinkovitosti sistema je mogoče doseči le postopoma in na dolgi rok z uveljavitvijo kombinacije strukturnih ukrepov, navedenih v poglavju 2.3.1.

<sup>67</sup> Majhen odziv je v določeni meri lahko povezan tudi s podatkovno osnovo razpoložljivega modela, ki vključuje nekoliko starejše individualne podatke o prebivalstvu.

***V simulaciji smo skladno s to študijo predpostavili, da bi se na dolgi rok stopnja rasti izdatkov za zdravstvo umirila in bi se delež izdatkov za zdravstvo v BDP vsako leto povečal za 0,5 % manj kot po referenčnem AWG scenariju.*** Referenčni scenarij AWG,<sup>68</sup> ki se uporablja pri določanju kazalnikov srednjeročne in dolgoročne fiskalne vzdržnosti, poleg sprememb v demografski strukturi prebivalstva upošteva še, da se število zdravih let poveča za 50 %. Dohodkovna elastičnost javnih izdatkov za zdravstvo se z 1,1 na začetku obdobju zniža proti 1,0 ob koncu obdobja AWG scenarija oziroma do leta 2060 (Evropska komisija, 2015c).

***Simulacije kažejo, da bi lahko bil dolgoročni učinek povečane učinkovitosti zdravstvenega sistema dokaj velik.*** Javni izdatki za zdravstvo (brez investicij) so v letu 2013 predstavljali 6,2 % BDP. Kljub predvidenemu znižanju rasti izdatkov za zdravstvo bi se njihov delež v BDP približno dve desetletji še večal, nato pa bi kljub neugodnim demografskim gibanjem začel postopoma upadati zaradi prevlade postopnega nižanja dohodkovne elastičnosti javnih izdatkov za zdravstvo. Ob koncu obdobja bi bil delež javnih izdatkov za zdravstvo v BDP le za 0,3 o. t. BDP višji kot v letu 2013. To je bistveno manj kot po referenčnem AWG scenariju, ki napoveduje povečanje deleža javnih izdatkov za zdravstvo za 1,9 o. t. BDP. S tem bi do konca simuliranega obdobja dosegli nekaj več kot 20-odstotni prihranek pri javnih izdatkih za zdravstvo in s tem znatno manjši pritisk na večanje izdatkov, povezanih s staranjem.<sup>69</sup>

***K večji učinkovitosti porabe razpoložljivih virov za zdravstvo bi neposredno prispevalo tudi zmanjšanje absentizma, ki bi vplivalo tudi na povečanje produktivnosti in na gospodarsko rast.*** Zaposleni prebivalci Slovenije so imeli v letu 2014 v povprečju 11,3 delovnih dni bolniškega dopusta (Nacionalni inštitut za javno zdravje, 2015c), povprečje za države OECD pa se giblje okoli 9 delovnih dni.<sup>70</sup> Neposreden strošek bolniških nadomestil je v letu 2014 za ZZZS znašal 226 mio EUR (50 EUR na zaposlenega na delovni dan), v breme delodajalcev pa okoli 332 mio EUR (72 EUR na zaposlenega na delovni dan).<sup>71</sup>

***V dodatni simulaciji smo predpostavili, da bi se absentizem v petih letih znižal na povprečje OECD, kar bi s tem povezane izdatke v petih letih zmanjšalo skoraj za eno petino.*** Glede na leto 2014 uporabljena predpostavka pomeni 2,3 dneva manj izgubljenih delovnih dni oziroma povečanje povprečnega števila opravljenih delovnih ur na zaposlenega s 1676 ur na 1695 ur oziroma letno v povprečju za 0,2 %, kar v petih letih pomeni povečanje števila delovnih ur za okoli 1 %. Izračuni kažejo, da bi ZZZS in delodajalci vsako leto po sprejemu ukrepov neposredno prihranili v povprečju 4,7 % oziroma v petih letih 23 % izdatkov za bolniška nadomestila glede na izdatke v letu 2014. Zaradi večje prisotnosti na delu bi bil BDP na podlagi simulacije s produktijsko funkcijo v prvem letu od sprejema ukrepov glede na izhodišče višji za okoli 0,1 %, v petih letih pa za približno 0,7 %.<sup>72</sup>

## **Ukrepi na področju upravljanja s premoženjem države**

***V simulaciji smo se omejili le na oceno vpliva izboljšane upravljanja na dobičkonosnost podjetij v državni lasti.*** Vpliv privatizacije oziroma izboljšane upravljanja podjetij v državni lasti na makroekonomske agregate je precej slabo raziskan in odvisen od niza specifičnih dejavnikov. Med drugim nanj vplivata sektor, v katerem se nahajajo podjetja, namenjena privatizaciji, in položaj gospodarskega cikla. Tudi razpoložljiva modelska infrastruktura nam ne omogoča simulacije tovrstnih učinkov.

***Ocenili smo vpliv izboljšane dobičkonosnosti na prihodke proračuna iz naslova dividend.*** Simulirali smo le izboljšanje dobičkonosnosti podjetij v portfelju RS, merjeno z ROE, za 1 o. t. Če kot osnovo privzamemo podatke za leto 2014, to pomeni izboljšanje ROE z 1,1 % na 2,1 %, kar je še vedno zaostajanje za povprečno donosnostjo kapitala vseh podjetij v Sloveniji. Cilj SDH glede upravljanja kapitalskih naložb države je postopno povečanje donosnosti kapitala na 8 % v letu 2020.<sup>73</sup> Tolikšno povečanje donosnosti kapitala je glede na obstoječe stanje podjetij v portfelju verjetno dosegljivo le s spremembo strukture portfelja oziroma z izločitvijo nedonosnih naložb iz portfelja.

<sup>68</sup> Ageing Working Group, ki deluje pri Odboru za Ekonomsko politiko v okviru Evropske Komisije.

<sup>69</sup> Glej tudi Majcen (2015).

<sup>70</sup> V izračunu povprečja OECD je upoštevano 24 držav, od tega 17 držav z administrativnimi viri podatkov o plačani odsotnosti z dela in 7 držav z rednimi anketnimi viri (OECD Stat Database 2015).

<sup>71</sup> V letu 2014 je bila približno polovica delovni dni (do 30 dni) izgubljena v breme delodajalcev (4,6 mio dni), približno polovica (nad 30 dni) pa v breme ZZZS (4,5 mio dni). (ZZZS, 2015)

<sup>72</sup> Uporabljena je eksplicitna predpostavka, da je produktivnost zaposlenih, ki se jim zmanjša število dni z bolniško odsotnostjo, enaka povprečni produktivnosti vseh zaposlenih.

<sup>73</sup> Odlok o strategiji upravljanja s kapitalskimi naložbami države, julij 2015.

**Izboljšano upravljanje podjetij v lasti RS, ki bi povečalo dobičkonosnost portfelja države, bi lahko ob upoštevanju več predpostavk prineslo precejšnje dodatne prihodke proračuna iz naslova dividend.** Ti bi v letu 2014 ob izboljšanju dobičkonosnosti za 1 o. t. predstavljali približno 100 mio EUR oziroma 0,3 % BDP. Pri tem izračunu je bilo upoštevanih več predpostavk. Med njimi sta poleg makroekonomskih razmer, ki bi omogočile takšno povečanje dobičkonosnosti, najpomembnejši dve: (i) obseg kapitala podjetij v lasti RS ostane nespremenjen in (ii) razmerje med izplačanimi dividendami in dobičkom podjetij v lasti RS ostane enako kot v 2014 in znaša približno eno tretjino. V primeru krčenja obsega kapitala v lasti RS oziroma s privatizacijo prva predpostavka ne bi več veljala. Vendar bi se s tem po pričakovanih povečala povprečna donosnost kapitala v tako spremenjenem portfelju naložb, kar bi olajšalo bližanje ciljnim vrednostim donosnosti kapitala. Na podlagi razpoložljivih podatkov ni mogoče določiti neto učinka obeh navedenih sprememb predpostavk na prihodke proračuna.

## 3 Sklepi

**V analizi smo prikazali učinke nekaterih ukrepov, ki bi lahko po našem mnenju prispevali k povečanju gospodarskega potenciala Slovenije.** Ukrepe, katerih učinke smo prikazali v tem dokumentu, smo izbrali na podlagi širokega nabora kriterijev. Med najpomembnejšimi so bili predvideni učinek ukrepa na stanje na posameznem področju, empirično podkrepljena učinkovitost ukrepov v drugih državah in njihova sprejemljivost z vidika drugih ravnotežij v gospodarstvu oziroma učinkov na blaginjo celotnega gospodarstva. V kar največji meri so bili simulirani ukrepi, ki ne naslavlajo le enega področja, temveč so namenjeni odpravljanju več težav hkrati. Pri simulacijah smo se soočili z omejitvami, ki so preprečevale oceno večjega števila ukrepov z istimi modelskimi orodji. Poleg tega rezultati kažejo na dokaj široke razpone ocen, ki odražajo različne simulacijske pristope in opozarjajo na negotovosti, ki so jim izpostavljene točkovne ocene.<sup>74</sup> Ukrepe smo zaradi omenjenih modelskih omejitev simulirali posamično, rezultatov simulacij pa ni mogoče neposredno primerjati oziroma jih seštevati.

**Strukturni ukrepi bi lahko bili ob omejitvah ostalih ekonomskih politik učinkoviti pri odpravljanju obstoječih neravnotežij in večanju dolgoročnega potenciala za rast v Sloveniji.** Ker se fiskalna politika srečuje z omejitvami zaradi zasledovanja uravnoteženega strukturnega salda in ker je denarna politika ECB osredotočena na doseganje stabilnosti cen v celotnem območju evra, so strukturni ukrepi eden redkih preostalih razpoložljivih instrumentov domače ekonomske politike. Ocene naše analize kažejo, da bi lahko izvedba strukturnih ukrepov prek izboljšane konkurenčnosti, učinkovitejšega delovanja trga dela in omejevanja dolgoročnih pritiskov na javne finance vplivala na trajno povečanje gospodarske aktivnosti in prispevala k odpravi makroekonomskih neravnotežij. To bi ugodno vplivalo na percepcije tveganja Slovenije in povečalo verjetnost nižanja aktivnih obrestnih mer ter preprečilo porast realnih obrestnih mer, do katerega lahko pride ob uvajanju nekaterih ukrepov. Vse to bi lahko dodatno povečalo učinkovitost strukturnih ukrepov.

**V simulacijah prevladajo pozitivni učinki strukturnih ukrepov na dolgoročno gospodarsko aktivnost, čeprav so lahko kratkoročni učinki nekaterih ukrepov tudi neugodni.** Med ukrepi, ki na kratek rok negativno vplivajo na gospodarsko aktivnost in na zaposlenost, so zlasti tisti s trga proizvodov, nekatere simulacije pa kažejo tudi na kratkoročne negativne učinke nekaterih ukrepov s trga dela. Negativni vplivi simuliranih ukrepov se večinoma pojavijo zaradi modelsko pogojenega krčenja stroškov. To ob ukrepih na trgu proizvodov spodbudi odpuščanje, ob ukrepih na trgu dela pa večja ponudbo dela in s tem nižja povprečne plače, kar kljub povečani zaposlenosti zmanjša agregatno povpraševanje. Takšni deflacijski pritiski bi lahko bili še posebej neugodni ob odsotnosti samostojne denarne politike v okolju nizkih obrestnih mer oziroma ob omejenem prostoru za dodatno spodbujevalno naravnost fiskalne politike. V okolju izredno nizkih nominalnih obrestnih mer bi namreč lahko prispevali k višanju realnih obrestnih mer in negativno vplivali na domače povpraševanje. Ker se je Slovenija v obdobju krize soočila s slabšanjem kazalnikov socialne ogroženosti, zahteva zato izbira tovrstnih ukrepov še posebno previdnost oziroma spodbuja k iskanju kombinacije ukrepov, ki vplivajo na ponudbeno stran in na stran povpraševanja.

**Simulirani ukrepi imajo pretežno pozitivne učinke tudi na stanje javnih financ.** Z razpoložljivo modelsko infrastrukturo javnofinančnih posledic vseh simuliranih ukrepov ni bilo mogoče določiti. Kljub temu tudi učinki simuliranih ukrepov na področjih, ki niso neposredno povezana z javnimi financami, kažejo na pomembne pozitivne vplive na stanje javnih financ. Le parcialni simulaciji višjih izdatkov za APZ in znižanja davčnega primeža kažeta na kratkoročno povečanje proračunskega primanjkljaja, čeprav je mogoče tudi pri takšnih ukrepih na daljši rok zaradi ugodnih učinkov na gospodarsko rast pričakovati pozitivne učinke na vzdržnost

<sup>74</sup> Široki razponi ocen učinkov strukturnih ukrepov niso izjema, za zelo plastičen prikaz tovrstne negotovosti glej Sliko 7 (str. 32) v Santoro (2015).

javnih financ. Poleg tega je mogoče ob izvajanju strukturnih ukrepov pod določenimi pogoji upravljanja ekonomskih politik v EU in v določenem obsegu uveljavljati tudi nekaj prilagodljivosti glede začasnega odstopanja od zahtevane dinamike oziroma glede doseganja ravni srednjeročnega proračunskega cilja v okviru Pakta o stabilnosti in rasti. Zaradi narave simulacij imajo največji dolgoročni vpliv na stanje javnih financ ukrepi na področjih sistemov socialnega varstva. Pomembno je poudariti povezanost ukrepov, ki so usmerjeni neposredno v zagotavljanje vzdržnosti javnih financ, in ukrepov na drugih področjih. Takšen primer so ukrepi na trgu dela, katerih učinki lahko dopolnjujejo in s tem večajo učinkovitost ukrepov na področju pokojninskega sistema.

**Tabela 1: Pregled dolgoročnih učinkov strukturnih ukrepov v Sloveniji: konkurenčnost**

| odstopanja v % od osnovnega scenarija na dolgi rok<br>(v oklepajih je navedeno obdobje simulacije) | BDP         | Zaposlenost  | Javne finance (o. t.)   |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|--------------|-------------------------|
| ↑ učinkovitost izdatkov za R&R (10 let)                                                            | [0,3 – 1,0] | [0,0 – -0,1] | dolg države v BDP: -3,6 |
| Deregulacija storitev (10 let)                                                                     | 0,1         | 0,0          | ...                     |
| ↓ administrativne ovire (10 let)                                                                   | 0,5         | -0,1         | ...                     |

Opomba: Učinkov posameznih strukturnih ukrepov ni mogoče seštevati, saj so bili ocenjeni posamično. Šoki, uporabljeni v simulacijah, so bili različnih velikostnih redov. Razponi so podani v primerih, kjer je bila možna priprava ocen z različnimi modelskimi orodji.

Vir: Ocene in izračuni UMAR.

**Tabela 2: Pregled dolgoročnih učinkov strukturnih ukrepov v Sloveniji: trg dela**

| odstopanja v % od osnovnega scenarija na dolgi rok<br>(v oklepajih je navedeno obdobje simulacije) | BDP         | Zaposlenost | Javne finance (o. t.)     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|---------------------------|
| ↑ sredstva za celotno APZ (5 let)                                                                  | 0,2         | 0,4         | saldo države v BDP: -0,2* |
| ↓ davčni primež za visoko izobražene (10 let)                                                      | 0,0         | 0,0         | saldo države v BDP: -0,7* |
| ↓ nadomestitvena stopnja (10 let)                                                                  | [0,9 - 1,2] | [1,0 - 3,8] | dolg države v BDP: -2     |

Opomba: \* Ocenjeni neposredni učinek v prvem letu uvedbe ukrepa.

Učinkov posameznih strukturnih ukrepov ni mogoče seštevati, saj so bili ocenjeni posamično. Šoki, uporabljeni v simulacijah, so bili različnih velikostnih redov. Razponi so podani v primerih, kjer je bila možna priprava ocen z različnimi modelskimi orodji.

Vir: Ocene in izračuni UMAR.

**Tabela 3: Pregled dolgoročnih učinkov strukturnih ukrepov v Sloveniji: javne finance**

| odstopanja v % od osnovnega scenarija na dolgi rok<br>(v oklepajih je navedeno obdobje simulacije) | BDP | Zaposlenost | Javne finance (o. t.)                  |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|-------------|----------------------------------------|
| <b>Pokojninski sistem</b>                                                                          |     |             |                                        |
| Spremenjena indeksacija (4 leta)                                                                   | ... | ...         | izdatki za pokojnine v BDP: -0,3       |
| ↑ upokojitvena starost in pokojninska doba (40 let)                                                | ... | ...         | izdatki za pokojnine v BDP: -0,7       |
| ↑ upok. starost in pok. doba & ↓ indeksacija (40 let)                                              |     |             | izdatki za pokojnine v BDP: -4,3       |
| <b>Zdravstveni sistem</b>                                                                          |     |             |                                        |
| ↑ učinkovitost zdravstvenega sistema (40 let)                                                      | ... | ...         | izdatki za zdravstvo v BDP: -1,6       |
| ↓ absentizem (5 let)                                                                               | 0,7 | 1,0**       | izdatki za bolniška nadomestila: -23 % |
| Učinkovitost upravljanja premoženja (1 leto)                                                       | ... | ...         | saldo države v BDP: -0,3*              |

Opomba: \* ocenjeni neposredni učinek v prvem letu uvedbe ukrepa; \*\* število delovnih ur.

Učinkov posameznih strukturnih ukrepov ni mogoče seštevati, saj so bili ocenjeni posamično. Šoki, uporabljeni v simulacijah, so bili različnih velikostnih redov. Razponi so podani v primerih, kjer je bila možna priprava ocen z različnimi modelskimi orodji.

Vir: Ocene in izračuni UMAR.

**Simulacije kažejo, da bi bilo treba za zagotovitev trajnejše in višje dolgoročne gospodarske rasti ter dolgoročno vzdržnih javnih financ ukrepati na več področjih.** Opozoriti velja, da se ocenjeni učinki posameznih strukturnih ukrepov ne seštevajo, saj so bile simulacije izvedene ločeno, nekateri simulirani ukrepi pa delujejo istosmerno oziroma manjšajo potrebo po hkratnem izvajanju večjega števila ukrepov. Hkrati lahko učinki nekaterih ukrepov izničijo ugodne učinke drugih ukrepov. Primer takšne kombinacije bi lahko bila »prekomerna« prilagodljivost trga dela, ki lahko med drugim negativno vpliva na inovacijsko sposobnost podjetij (glej npr. Kleinknecht, 2015). Zato je treba v primeru uvajanja več ukrepov določiti prioritete oziroma njihov vrstni red, da se minimizirajo oziroma nevtralizirajo morebitni kratkoročni negativni učinki. Analize kažejo, da je najbolj sprejemljivo sosledje uvajanja ukrepov, pri katerem ukrepi na trgu proizvodov predhajajo tiste na trgu dela (o tem več v npr. Blanchard in Giavazzi, 2001 in ECB, 2015).<sup>75</sup> To velja še posebej v razmerah, v katerih bi ukrepi na trgu dela dopolnjevali sprejemanje dodatnih sistemskih sprememb pokojninskega sistema, kjer uvajanje običajno traja dalj časa.

<sup>75</sup> Ukrepi na trgu proizvodov običajno zaradi znižanja cen povzročijo povečanje realnih plač, kar lahko deloma nadomesti običajno negativne učinke ukrepov na trgu dela. Zato se za slednje priporoča uvedba v drugi fazi izvajanja strukturnih ukrepov. Glej npr. Decressin et al. (2015) ter Lusinyan in Muir (2015).

## Literatura in viri

Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the European Union (Impact assessment). (2007). Commission staff working document. Bruselj: Evropska komisija. Pridobljeno na: [http://ec.europa.eu/smart-regulation/better\\_regulation/documents](http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents).

Anderson, D., Barkbu, B., Lusinyan, L. in Muir, D. (2013). Assessing the Gains from Structural Reforms for Jobs and Growth. Jobs and Growth: Supporting the European Recovery. Washington: Mednarodni denarni sklad.

Arpaia, A. in Mourre G. (2009). Institutions and Performance in European Labour Markets: Taking a fresh look at evidence. European Economy Economic Papers 391. Bruselj: Evropska komisija.

Arpaia, A., Werner, R., Varga, J. in in't Veld J. (2007). Quantitative Assessment of Structural Reforms: Modeling the Lisbon Strategy. European Commission Economic Papers, No. 282. Bruselj: Evropska komisija.

Barbiero, O. in Cournode, B. (2013). New econometric estimates of long-term growth effects of different areas of public spending. Economics Department Working Papers No. 1100. Pariz: OECD Publishing.

Bassanini, A. in Duval R. (2009). Unemployment, institutions and reform complementarities: Re- assessing the aggregate evidence for OECD countries. Oxford Review of Economic Policy Vol. 25, Issue 1, str. 40-59.

Blanchard, O. in Giavazzi F. (2001). Macroeconomic effects of regulation and deregulation in goods and labour markets. Working Papers No. 8120. Cambridge, MA: NBER.

Blanchard, O. J., Jaumotte F. in Loungani P. (2014). Labor market policies and IMF advice in advanced economies during the Great Recession. IZA Journal of Labour Policy.

Blanchard, O. in Wolfers, J. (2000). The role of shocks and institutions in the rise of European unemployment: the aggregate evidence. Economic journal, Vol. 110.

Bouis, R., Causa, O., Demmou, L., Duval, R. in Zdzenicka, A. (2012). The Short-Term Effects of Structural Reforms. OECD Economics Department Working Papers, No. 949. Pariz: OECD Publishing.

Bouis, R. in Duval, R. (2011). Raising Potential Growth After the Crisis. A Quantitative Assessment of the Potential Gains from Various Structural Reforms in the OECD Area and Beyond. OECD Economics Department Working Papers No. 835. Pariz: OECD Publishing.

Cacciatore, M., Duval, R. in Fiori, G. (2012). Short-Term Gain or Pain? A DSGE Model-Based Analysis of the Short-Term Effects of Structural Reforms in Labour and Product Markets. OECD Economics Department Working Papers, No. 948. Pariz: OECD Publishing.

Cecchini, M., Devaux, M in Sassi, F. (2015). Assessing the impacts of alcohol policies: A microsimulation approach. OECD Health Working Papers, No. 80. Pariz: OECD Publishing.

Cheptea, C. in Velculescu D. (2014). A Disaggregated Approach to Prioritizing Structural Reforms for growth and Employment. Pridobljeno na: <https://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2014/EurBook/pdf/8.pdf>

Claesens. S. (2006). Corporate Governance and Development. World Bank Research Observer, Vol. 21, No. 1, pp. 91-122. Washington: Svetovna banka.

Clancy, D., Jacquinot, P. in Lozej M. (2014). The Effects of Government Spending in a Small Open Economy within a Monetary Union. Working Paper Series 1727. Frankfurt: Evropska centralna banka

Communication from the Commission to the European Parliament, Council, European Central Bank, The Economic and Social Committee, The Committee of the Regions and the European Investment Bank (2015). Making the best use of flexibility within the existing rules of the Stability and Growth Pact, 13.1.2015. Bruselj: Evropska komisija.

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

Decressin, J., Espinoza, R., Halikias, I., Leigh, D., Loungani, P., Medas, P., Mursula, S., Schindler, M., Spilimbergo, A. in Xu, T.T. (2015). Wage Moderation in Crises: Policy Considerations and Applications to the Euro Area. IMF Staff Discussion Note, SDN 15/22. Washington: Mednarodni denarni sklad.

Doing Business 2016 (2015). Washington: The International bank for Reconstruction and Development, The World Bank. Pridobljeno na: <http://www.doingbusiness.org/>.

ECB (2015). Progress with structural reforms across euro area and their growth impacts. Economic Bulletin No 2. Frankfurt: Evropska centralna banka.

Ekonomski izzivi (2015). Ljubljana: Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj.

Elmeskov, J., Martin, J. P. in Scarpetta, S. (1998). Key lessons for labour market reforms: Evidence from OECD experiences. Swedish economic policy review, Vol. 5. Pariz: OECD.

Eurostat Portal Page (2015). Luxembourg: Eurostat. Pridobljeno na: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>.

Everaert, L. in Schule, W. (2008). Why it Pays to Synchronize Structural Reforms in the Euro Area Across Markets and Countries, IMF Staff Papers, Vol. 55, No. 2. Washington: Mednarodni denarni sklad.

Evropska komisija in Odbor za ekonomsko politiko (2010). Joint report on health systems. European Economy. Occasional Paper No. 74. December 2010. Bruselj: Evropska komisija.

Evropska komisija (2015a). MACELI Final Report. Comparative efficiency of health systems, corrected for selected lifestyle factors. Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, Erasmus Universitat Rotterdam. Erasmus Medical Center.

Evropska komisija (2015b). State-Owned Enterprises in Member States. Gradivo predstavljeno na Odboru za Ekonomsko politiko. Bruselj: Evropska komisija.

Evropska komisija (2015c). The 2015 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013–2060). European Economy 3/15. Bruselj: Evropska komisija.

Figueras, J., Mcke, M., Lessof, S., Duran, A. in Menabde, N. (2008). Health systems, health and wealth: Assessing the case of investing in health systems. Background document for WHO European Ministerial Conference on Health Systems: 'Health Systems, Health and Wealth'. Tallinn, Estonia, 25-27 June. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe.

Fournier, J. in Fall F. (2015). Limits to government debt sustainability, OECD Economics Department Working Papers, No. 1229. Pariz: OECD Publishing.

France, Structural reforms: impact on growth and options for the future (2014a). Pariz: OECD Publishing.

Furceri, D. in Zdzienicka, A. (2010). The Effects of Social Spending on Economic Activity: Empirical Evidence from a Panel of OECD Countries. OECD, University of Palermo and University of Lyon.

Gal, P. in Theising, G. (2015). The macroeconomic impact of structural policies on labour market outcomes in OECD countries: A reassessment. OECD Economics Department Working Papers, No. 1271. Pariz: OECD Publishing.

Gelauff, G.M.M. in Lejour, A.M. (2006). Five Lisbon highlights: The economic impact of reaching these targets. CPB Document 104. The Hague: CPB. Pridobljeno na: <http://www.cpb.nl/en/publication/>.

Germany Leading-Edge Clusters (2014). Berlin: Federal Ministry of Education and Research.

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

Gomes, S., Jacquinot, P., Mohr, M. in Pisani, M. (2011). Structural Reforms and Macroeconomic Performance in the Euro Area Countries: A Model-based Assessment. ECB Working Paper Series, No. 1323. Frankfurt: Evropska centralna banka.



Hobza, A. in Mourre, G. (2010). Quantifying the Potential Macroeconomic Effects of the Europe 2020 Strategy: Stylized Scenarios. European Commission Economic Papers 424. Bruselj: Evropska komisija.

Hribnik, M in Kierzenkowski, R. (2013). Assessing the efficiency of welfare spending in Slovenia with data envelopment analysis. OECD Economics Department Working Papers, No. 1061, Pariz: OECD Publishing.

Hviding K. in Mérette, M. (1998). Macroeconomic Effects of Pension Reforms in The Context of Ageing Populations: Overlapping Generations Model Simulations for Seven OECD Countries. OECD Economics Department Working Papers, No. 201. Pariz: OECD Publishing.

IMF (2015a). Republic of Slovenia: Selected Issues. IMF Country Report No. 15/42. Washington: Mednarodni denarni sklad.

IMF (2015b). Republic of Slovenia: 2014 Article IV Consultation Staff Report. IMF Country Report No. 15/42. Washington: Mednarodni denarni sklad.

Jacquinot, P., Lozej, M. in Pisani, M. (2015). Frictional Labour Market with a Public Sector in the EAGLE. Mimeo, oddano za objavo v Working Papers ECB.

Jesenska napoved gospodarskih gibanj (2015). Ljubljana: Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj.

Journard, I., André, C. in Nicq, C. (2010). Health care systems: efficiency and policy settings. Paris: OECD Publishing. Pridobljeno na: <http://www.oecd.org/eco/healthcaresystemsefficiencyandpolicysettings.htm>.

Karam, P. Muir, D., Pereira, J. in Tuladhar A. (2010). Macroeconomic Effects of Public Pension Reform. IMF Working Paper WP 10/297. Washington: Mednarodni denarni sklad.

Kleinknecht, A. (2015). How »structural reforms« of labour market can harm innovation. Research Paper No. 6. Duesseldorf: Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut, Hans-Boeckler Stiftung.

Kluve, J. (2006). The effectiveness of European active labour market policy: IZA DP No. 2018.

Kosi Antolič, T. (2015). Obdavčitev dela-mednarodni vidik onstran povprečij. IB-revija št. 1, vol. XLIX, str. 35-47. Ljubljana: Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj.

Koske, I., Wanner, I., Bitteti, R. in Barbiero, O. (2015). The 2013 update of the OECD's database on product market regulation: Policy insights for OECD and non-OECD countries, OECD Economics Department Working Papers, No. 1200. Pariz: OECD Publishing.

Kumar, M.S. in Woo, J. (2010). Public debt and growth. IMF Working Paper WP/10/174. Washington: Mednarodni denarni sklad.

Lama, R. in Medina, J.P. (2015). Fiscal Consolidation During Times of High Unemployment. IMF Working Paper WP/15/262. Washington: Mednarodni denarni sklad.

Lusinyan, L. in Muir, D. (2013). Assessing the Macroeconomic Impact of Structural Reforms: The Case of Italy. IMF Working Paper WP/13/22. Washington: Mednarodni denarni sklad.

Macroeconomic impact of structural reforms (Annex 2 to the Italian National reform programme) (2015). Rim: Ministrstvo za gospodarstvo in za finance. Pridobljeno na : [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/nrp2015\\_italy\\_annex2\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/nrp2015_italy_annex2_en.pdf).

Majcen, B., Sambt, J., Čok, M., Turk, T., Dekkers, G., Lavrač, V. in Kump, N. (2012). Development of micro-simulation pension model: linking the modules within graphic interface. Working Paper No. 69. Ljubljana: Institut za ekonomska raziskovanja.

Majcen, B. (2015). Ocena dolgoročnih projekcij izdatkov in prejemkov zdravstva in dolgotrajne oskrbe. Ljubljana: Institut za ekonomska raziskovanja. Posvet o financiranju in optimizaciji plačilnih modelov v zdravstvu. [http://www.mz.gov.si/fileadmin/mz.gov.si/pageuploads/Analiza/ppt/\\_Majcen\\_slo\\_Projekcije-zdravstvo-DO.021115\\_\\_Zdruzljivostni\\_nacin\\_.pdf](http://www.mz.gov.si/fileadmin/mz.gov.si/pageuploads/Analiza/ppt/_Majcen_slo_Projekcije-zdravstvo-DO.021115__Zdruzljivostni_nacin_.pdf)

Martin, J. P. (2014). Activation and Active Labour Market Policies in OECD Countries: Stylized Facts and Evidence on their Effectiveness. IZA Policy Paper No. 84.

Medeiros, J. in Schwierz, C. (2015). Efficiency estimates of health care systems. European Economy Economic Papers No. 549. Bruselj: Evropska komisija.

Merkur, S., Sassi, F. in McDaid, D. (2013). Promoting health, preventing disease: is there an economic case? Policy summary 6. World Health Organization, OECD and European Observatory for Health Care systems.

McGowan, M. A. in Andrews, D. (2015). Labour Market Mismatch and Labour Productivity: Evidence from PIAAC Data. OECD Economics Department Working Papers No. 1209. Pariz: OECD Publishing.

Ministrstvo za zdravje in Evropski observatorij za zdravstvene sisteme (2015). Analiza zdravstvenega sistema (delovna gradiva in predstavitve s posvetov). Pridobljeno na: [http://www.mz.gov.si/si/pogoste\\_vsebine\\_zajavnost/analiza\\_zdravstvenega\\_sistema/](http://www.mz.gov.si/si/pogoste_vsebine_zajavnost/analiza_zdravstvenega_sistema/)

Nacionalni inštitut za javno zdravje (2014). Ekonomsko breme sladkorne bolezni v Sloveniji 2012. Pridobljeno novembra 2015 na: <http://www.nijz.si/sl/ekonomsko-breme-sladkorne-bolezni-v-sloveniji-2012>.

Nacionalni inštitut za javno zdravje (2015a). Slovenija brez tobaka. Kdaj?

Nacionalni inštitut za javno zdravje (2015b). Alkoholna politika v Sloveniji. Priložnosti za zmanjševanje škode in stroškov.

Nacionalni inštitut za javno zdravje. (2015c). Podatki o bolniškem staležu. Evidenca začasne odsotnosti z dela zaradi bolezni, poškodb, nege in drugih vzrokov. Pridobljeno novembra 2015 po elektronski pošti.

Nickell, S. (1997). Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus North America. Journal of Economic Perspectives, Vol. 11, No. 3.

Nickell, S. in Layard, R. (1999). Labour market institutions and economic performance. V: Ashenfelter, O., Card, D., Handbook of labour economics, Vol. 3.

Nickell, S., Nunziata, L., Ochel, W. in Quintini, G. (2003). The Beveridge curve, unemployment and wages in the OECD from the 1960s to the 1990s'. V: Aghion, P. et al., Knowledge, information and expectations in modern macroeconomics, in honour of Edmund S. Phelps, Princeton University Press.

Odlok o strategiji upravljanja s kapitalskimi naložbami države, julij 2015. Ljubljana: Vlada Republike Slovenije.

OECD (2006). Employment Outlook 2006. Pariz: OECD Publishing.

OECD (2011). Taxation and Employment, OECD Tax Policy Studies, No. 21, OECD Publishing. Pridobljeno na: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264120808-en>.

OECD (2014). Structural reforms in France: impact on growth and options for the future. Pridobljeno na: [http://www.oecd.org/newsroom/France\\_StructuralReforms.pdf](http://www.oecd.org/newsroom/France_StructuralReforms.pdf).

OECD (2015). Slovenia: The growth effects of structural reforms. Better Policies Series. Pariz: OECD.

OECD Stat Database (2015). Health-Health Status-Absence to work due to illness. Pridobljeno novembra 2015 na: <http://stats.oecd.org/>.

Orlandi, F. (2012). Structural unemployment and its determinants in the EU countries. European Economy Economic Papers No. 455. Bruselj: Evropska komisija.

Orsini, K., Burgert, M., Greveshmul, O. in Suardi, M. (2014). Assessing the impact of a revenue-neutral tax shift away from labour income in Spain. ECFIN Country Focus, Volume 11, Issue 5. Bruselj: Evropska komisija.

Pescatori, A., Sandri, D. in Simon, J. (2014). Debt and Growth: Is There a Magic Threshold? IMF Working Paper 14/34. Washington: Mednarodni denarni sklad.

Pilot on the economic impact of member states' structural reforms in the 2013 and 2014 NRPs: Italy, Spain, Denmark and Czech Republic. (2015). Bruselj: Evropska komisija. Osutek za razpravo na delovni skupini Odbora za ekonomsko politiko LIME.

Pompe, S. in Bergthaler, W. (2015). Reforming the Legal and Institutional Framework for the Enforcement of Civil and Commercial Claims in Portugal. IMF Working Paper 15/279. Washington: Mednarodni denarni sklad.

Poročilo o primanjkljaju in dolgu (2015). Ljubljana: Ministrstvo za finance.

Poročilo o razvoju (2015). Ljubljana: Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj.

Poročilo o upravljanju naložb za leto 2014 (2015). Ljubljana: Slovenski državni holding.

Portugal, Deepening structural reform to support growth and competitiveness (2014). Better Policy Series. Pariz: OECD.

Programme Document for the New Programme for Competence Centres COMET Competence Centres for Excellent Technologies. (2008). Vienna: Federal Ministry of Transport, Innovation and Technology, Federal Ministry of Economics and Labour, Austrian Research Promotion Agency.

Rehm, J., Shild, K.D., Maximilien, X., Rehm, G. in Gmel, U. F. (2012). Alcohol consumption, alcohol dependence and attributable burden of disease in Europe: Potential gains from effective interventions for alcohol dependence. Toronto: Centre for Addiction and Mental Health (CAMH).

Reinhart, C., Reinhart, V. in Rogoff, K. (2015). Dealing with Debt. Journal of International Economics, 96, Supplement 1 (July): S43-S55.

Review of the Dutch Administration Burden Reduction Programme (2007). Washington: Svetovna Banka. Pridobljeno na: <http://www.doingbusiness.org/reports/thematic-reports>.

Santoro, M. (2015). Long-term Gain, Short-Term Pain: Assessing the Potential Impact of Structural Reforms in Chile. IMF Working Paper 15/282. Washington: Mednarodni denarni sklad.

Sassi, F., Belloni, A. in Capobianco, C. (2013). The Role of Fiscal Policies in Health Promotion. OECD Health Working Papers, No. 66. Pariz: OECD Publishing.

Stern, P., Arnold, E., Carlberg, M., Fridholm, T., Rosemberg, C., Terrell, M. (2013). Long-term industrial impacts of Swedish competence centres. Vinnova Analysis 2013:10.

Suhrcke, M. in Urban, D. (2010). Are cardiovascular diseases bad for economic growth? Health economics 19: 1478–1496.

Tang, P. in Verveij, G. (2004). Reducing the administrative burden in the EU. CPB Document 93. The Hague: CPB.

The Global Competitiveness Report 2015–2016 (2015). Ženeva: World Economic Forum (WEF). Pridobljeno na: <http://www.weforum.org>.

The World Competitiveness Yearbook (2015). Lausanne: Institute for Management Development (IMD). Pridobljeno na: <https://www.worldcompetitiveness.com/>.

Thum-Thysen, A. in Canton, E. (2015). Estimation of service sector mark-ups determined by structural reform indicators. European economy Economic Papers 547, April 2015. Bruselj: Evropska komisija.

Varga, J. in in't Veld, J. (2014). The potential growth impact of structural reforms in the EU: A benchmarking exercise. European Economy Economic Papers 541. Bruselj: Evropska komisija.

Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije (2015). Poslovno poročilo za leto 2014. Ljubljana.

## Priloge

### Priloga 1: Dodatki k analizi učinkov ukrepov na področju konkurenčnosti

Tabela 1: Primerjava učinkov izboljšav raziskav in razvoja

|           | Učinek na BDP (v %; 5 let po šoku) | Učinek na BDP (v %; 10 let po šoku) | Učinek na BDP na dolgi rok (v %) | Učinek na povp. letno rast BDP v o. t. | Raziskave                    | Šok                                                                                                                                                                |
|-----------|------------------------------------|-------------------------------------|----------------------------------|----------------------------------------|------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Češka     | ...                                | ...                                 | 0,01                             | ...                                    | EK (2015)                    | Razširjena uporaba davčnih olajšav za vlaganja v R&R od leta 2014                                                                                                  |
| EU-27     | ...                                | ...                                 | ...                              | 2,3                                    | Cheptea in Velculescu (2014) | Povečanje podeljenih patentov USPTO na milijon prebivalcev na raven petih najboljših držav sveta.                                                                  |
| EU-27     | ...                                | ...                                 | ...                              | 2,0                                    | Cheptea in Velculescu (2014) | Povečanje izdatkov poslovnega sektorja za RRD na raven petih najboljših držav sveta.                                                                               |
| Slovenija | -0,1                               | -0,2                                | 0,9 (učinek čez 50 let)          | ...                                    | Varga in in 't Veld (2014)   | Zvišanje davčne stopnje v primeru uveljavljanja davčnih olajšav za vlaganja v RRD, tako da se nadoknadi polovico zaostanka za povprečjem treh najboljših držav EU. |

Opomba: Učinki ukrepov v različnih študijah med sabo niso neposredno primerljivi zaradi uporabe različnih šokov.

Viri: Pilot on the Economic Impact of Member States' Structural Reforms in the 2013 and 2014 NRPs: Italy, Spain, Denmark and Czech Republic. (2015). Bruselj: Evropska komisija. Osnutek za diskusijo na delovni skupini Odbora za ekonomsko politiko LIME; Cheptea in Velculescu. (2014). A Disaggregated Approach to Prioritizing Structural Reforms for Growth and Employment. Washington: Mednarodni denarni sklad; Varga in in 't Veld. (2014). The potential growth impact of structural reforms in the EU: A benchmarking exercise. European Economy. Economic Papers no. 541. Bruselj: Evropska komisija.

Tabela 2: Primerjava učinkov deregulacije storitev

|             | Učinek na BDP (v %; 5 let po šoku) | Učinek na BDP (v %; 10 let po šoku) | Raziskava   | Šok                                                                                                                                                                             |
|-------------|------------------------------------|-------------------------------------|-------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Italija     | 0,08                               | 0,10                                | EK (2015)   | Liberalizacija poklicnih storitev (predvsem znižanje vstopnih ovir prek zniževanja števila let obvezne prakse, odprave reguliranih cen in tarif) in nekaterih mrežnih storitev. |
| Španija     | 0,18                               | 0,22                                | EK (2015)   | Liberalizacija trgovine na drobno (poenostavitev pri odprtju malih trgovin).                                                                                                    |
| Češka       |                                    |                                     | EK (2015)   | Zmanjšanje ali odpravljanje nekaterih vstopnih ovir v storitvah.                                                                                                                |
| Portugalska |                                    | 3                                   | OECD (2014) | Zmanjšanje vstopnih ovir za mrežne dejavnosti in trgovino na drobno.                                                                                                            |
| Francija    | 0,2                                | 0,3                                 | OECD (2014) | Poenostavitev poslovanja predvsem majhnih in srednje velikih storitvenih podjetij.                                                                                              |
| Francija    | 0,4                                | 0,7                                 | OECD (2014) | Zmanjšanje ovir za vstop na trg reguliranih poklicev ter sprostitev cen zemeljskega plina in električne energije (delno).                                                       |
| Slovenija   | 0,8                                | 1,1                                 | EK (2014)   | Znižanje pribitka v storitvenem sektorju.                                                                                                                                       |

Opomba: Učinki ukrepov v različnih študijah med sabo niso neposredno primerljivi zaradi uporabe različnih šokov.

Viri: Pilot on the economic impact of member states' structural reforms in the 2013 and 2014 NRPs: Italy, Spain, Denmark and Czech Republic. (2015). Bruselj: Evropska komisija. Osnutek za diskusijo na delovni skupini Odbora za ekonomsko politiko LIME; Portugal, Deepening structural reform to support growth and competitiveness (2014). Pariz: OECD; France, Structural reforms: impact on growth and options for the future (2014). Pariz: OECD; The potential growth impact of structural reforms in the EU (2014). Bruselj: Evropska komisija; Cheptea in Velculescu. (2015). A disaggregated approach to prioritizing Structural reforms for growth and employment. Washington: Mednarodni denarni sklad.

Tabela 3: Primerjava učinkov zmanjšanja administrativnih ovir

|                                                                         | Učinek na BDP (v %; 5 let po šoku) | Učinek na BDP (v %; 10 let po šoku)                     | Raziskava             | Šok                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|-------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|---------------------------------------------------------|-----------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Češka</b>                                                            | 0,03                               | vsaj 0,07                                               | EK (2015)             | Zmanjšanje ovir za enostavnost ustanavljanja podjetij za 14,1 %.                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>Češka</b>                                                            | 0,09                               | vsaj 0,12                                               | EK (2015)             | Ukrepi, ki bi znižali administrativne ovire med 2005 in 2013 za 14,4 %, med 2014 in 2020 pa za 5,6 %.                                                                                                                                                                                                                                                    |
| <b>Italija</b>                                                          | 0,07-0,09                          | vsaj 0,15-0,19                                          | EK (2015)             | Ukrepi za poenostavitev administrativnih ovir, vključno s poenostavitvijo investiranja v infrastrukturo, lažjim ustanavljanjem podjetij, spodbudami za mlade podjetnike, uvajanjem e-vlade. Tri leta po prvi reformi še dodatne poenostavitve, ki manjšajo birokracijo. Prva reforma bi zmanjšala administrativne stroške za 11,6 %, naknadna še za 3 %. |
| <b>Italija</b>                                                          | ...                                | 0,4-0,7                                                 | MF Italije (2015)     | Ukrepi za poenostavitev administrativnih ovir, vključno z učinkovitejšim delovanjem sodišč, reorganizacijo javne uprave, poenostavitvijo postopkov, davkov in uvajanjem e-vlade, poenostavitvami glede administrativnih zahtev na področju izobraževanja in usposabljanja; podobna metodologija kot v EK (2015).                                         |
| <b>Nizozemska</b>                                                       | 0,7                                | ...                                                     | Svetovna banka (2007) | Celostna reforma: 196 ukrepov, 25 % znižanje administrativnih stroškov.                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <b>SI</b><br><b>EU-25</b>                                               | ...<br>...                         | 1,4<br>1,1-1,3 QUEST<br>0,8-1,8 Worldcan                | EK (2007)             | Zmanjšanje administrativnih ovir (stroškov) za 25 %.                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>Češka</b><br><b>Italija</b><br><b>Nizozemska</b><br><b>Slovenija</b> | ...<br>...<br>...<br>...           | 1,6-1,8<br>1,8-1,9<br>1,5-1,6<br>1,7-1,8<br>(2025-2040) | CPB (2006)            | Zmanjšanje administrativnih ovir (stroškov) za 25 % za vse države EU in za ZDA.                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>EU-25</b><br><b>EU-25</b>                                            | ...<br>1,1                         | 1,4<br>1,0-1,4                                          | CPB (2004)            | Zmanjšanje administrativnih ovir (stroškov) za 25 %.                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |

Opomba: Učinki ukrepov v različnih študijah med sabo niso neposredno primerljivi zaradi uporabe različnih šokov.

Viri: Quantitative Assessment of Structural Reforms: Modeling the Lisbon Strategy. (2007). Evropska komisija; Macroeconomic impact of structural reforms (Annex 2 to the Italian National reform programme). (2015). Ministrstvo za gospodarstvo in za finance Italije; Pilot on the economic impact of member states' structural reforms in the 2013 and 2014 NRPs: Italy, Spain, Denmark and Czech Republic. (2015). Bruselj: Evropska komisija. Osnutek za diskusijo na delovni skupini Odbora za ekonomsko politiko LIME; Reducing the administrative burden in the EU (2004). CPB Document 93. CPB; Five Lisbon highlights: The economic impact of reaching these targets (2006). CPB Document 104. CPB; Review of the Dutch Administration Burden reduction programme. (2007). Svetovna banka.

## Priloga 2: Dodatki k analizi učinkov ukrepov na trgu dela

Enačbi, ki smo ju uporabili pri simulaciji povečanja sredstev za APZ program usposabljanja na stopnjo delovne aktivnosti mladih in starih, sta (Bassanini in Duval 2006):

$$ER_{15-24}^* = 0,268 \times \Delta ALMPU$$

$$ER_{55-64}^* = 0,348 \times \Delta ALMPU$$

kjer je  $ER^*$  stopnja delovne aktivnosti posamezne starostne skupine,  $\Delta ALMPU$  pa sprememba sredstev za APZ program usposabljanja na brezposelno osebo v odstotkih BDP na prebivalca. Enačbi sta bili v izvorni analizi ocenjeni na daljšem obdobju (načeloma za obdobje 1985-2002) in na večjem številu OECD držav. Velikost vzorca je bila za vsako enačbo različna, v odvisnosti od razpoložljivosti podatkov za posamezne države.

Enačba, ki določa dinamiko povečanja stopnje delovne aktivnosti (Bouis in Duval 2011):

$$\Delta ER = 0,1 \times (ER_i^* - ER_{i-1}^*)$$

**Tabela 1: Primerjava učinkov povečanja APZ sredstev za usposabljanje na število delovno aktivnih**

| Država    | Učinek na zaposlenost (v %, 5 let po šoku) | Učinek na zaposlenost (v %, 10 let po šoku) | Povečanje sredstev za APZ program usposabljanja za: |
|-----------|--------------------------------------------|---------------------------------------------|-----------------------------------------------------|
| Slovenija | 0,4                                        | 0,6                                         | 5 o. t.                                             |
| Slovaška  | 0,5                                        | 0,7                                         | 6 o. t.                                             |
| Poljska   | 0,4                                        | 0,6                                         | 5 o. t.                                             |
| Češka     | 0,4                                        | 0,6                                         | 6 o. t.                                             |

Vir: Bassanini in Duval (2006), preračuni UMAR.

Opomba: Učinki ukrepov v različnih študijah med sabo niso neposredno primerljivi zaradi uporabe različnih šokov. Simulacije za druge države so bile narejene na podlagi koeficienta elastičnosti za sredstva APZ za usposabljanje (Bassanini in Duval, 2006), ki velja za povprečno OECD državo. V izračun tega koeficienta elastičnosti ni bila zajeta nobena izmed naštetih držav.

**Tabela 2: Primerjava učinkov povečanja APZ sredstev na BDP**

| Država    | Učinek na BDP (v %, 5 let po šoku) | Učinek na BDP (v %, 10 let po šoku) | Raziskava                 | Šok: Povečanje APZ sredstev za okoli: |
|-----------|------------------------------------|-------------------------------------|---------------------------|---------------------------------------|
| Slovenija | 0,2                                | 0,4                                 | Varga in in't Veld (2014) | 12,5 o. t.                            |
| Slovaška  | 0,2                                | 0,5                                 |                           | 13 o. t.                              |
| Madžarska | 0,1                                | 0,3                                 |                           | 8 o. t.                               |
| Latvija   | 0,3                                | 0,6                                 |                           | 13 o. t.                              |

Opomba: Preračuni UMAR. Učinki ukrepov v različnih študijah med sabo niso neposredno primerljivi zaradi uporabe različnih šokov. Simulacija učinkov v Varga in in't Veld (2014) je narejena na podlagi približevanja posamezne države skupini najuspešnejših držav pri posameznem kazalniku. Šok je definiran kot zmanjšanje razlike med posamezno državo in tremi najuspešnejšimi državami pri kazalniku APZ sredstev. Ta kazalnik znaša za »benchmark« države 28,6 %, njegova natančna definicija pa je, enako kot v Bassanini in Duval (2006), sredstva za APZ na brezposelno osebo izražena v % BDP na prebivalca.

**Tabela 3: Primerjava učinkov znižanja nadomestitvene stopnje za nadomestila za brezposelnost**

| Država                                         | Učinek na BDP (v %, 5 let po šoku) | Učinek na zaposlenost (v %, 5 let po šoku) | Učinek na znižanje st. brezposelnosti (v o. t., 5 let po šoku) | Raziskava                 | Šok: Znižanje nadomestitvene stopnje za okoli: |
|------------------------------------------------|------------------------------------|--------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|---------------------------|------------------------------------------------|
| Slovenija                                      | 0,4                                | ...                                        | ...                                                            | Varga in in't Veld (2014) | 4 o. t.                                        |
| Irska                                          | 0,9                                | ...                                        | ...                                                            |                           | 11 o. t.                                       |
| Češka                                          | 0,3                                | ...                                        | ...                                                            |                           | 2,5 o. t.                                      |
| Latvija                                        | 0,2                                | ...                                        | ...                                                            |                           | 2 o. t.                                        |
| Španija                                        | ...                                | 1,1                                        | ...                                                            | EK (2015)                 | 3 o. t.                                        |
| Portugalska, Irska, Španija, Belgija, Francija | ...                                | ...                                        | 0,6-0,8                                                        | Bouis in Duval (2011)     | Na povprečje OECD                              |

Opomba: Učinki ukrepov v različnih študijah med sabo niso neposredno primerljivi zaradi uporabe različnih šokov.



### Priloga 3: Dodatki k analizi učinkov ukrepov javnih financ

Tabela 1: Primerjava učinkov sprememb pokojninskega sistema\*

|                         | Učinek na BDP (v %; 5 let po šoku) | Učinek na BDP (v %; 10 let po šoku) | Raziskave                                            | Šok                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|-------------------------|------------------------------------|-------------------------------------|------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Slovenija</b>        | 0,1                                | 0,4                                 | OECD (2015)                                          | OECD (2015): zvišanje upokojitvene starosti, bonusi / malusi za kasnejše / zgodnejše upokojevanje, spremenjen način izračuna pokojninske osnove                                                                                                                                                                |
| <b>Francija</b>         |                                    | 0,3-4,4                             | OECD (1998)                                          | OECD (1998): postopna odprava financiranja pokojnin iz javnih blagajn, znižanje povprečnih izdatkov, povišana upokojitvena starost                                                                                                                                                                             |
| <b>Italija</b>          |                                    | 0,2-3,8                             | OECD (1998)                                          | OECD (1998): postopna odprava financiranja pokojnin iz javnih blagajn, znižanje povprečnih izdatkov, povišana upokojitvena starost                                                                                                                                                                             |
| <b>Velika Britanija</b> | 1                                  | 1,7                                 | Barrel et al. (2009)                                 | Barrel et al. (2009): zvišanje upokojitvene starosti                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <b>Evrsko območje</b>   | -0,5-2                             | -0,6-2,5                            | INGENUE (2001); IMF (2010); Whelan in McQuinn (2014) | INGENUE (2001): ohranjanje prispevne stopnje, povišana upokojitvena starost, sprememba indeksacije pokojnin;<br>IMF (2010): povišanje upokojitvene starosti, znižanje povprečnih izdatkov, zvišanje prispevnih stopenj;<br>Whelan in McQuinn (2014): Postopna uskladitev stopnje participacije s tisto v Švici |

Opomba: Učinki ukrepov v različnih študijah med sabo niso neposredno primerljivi zaradi uporabe različnih šokov.

\* Nekateri učinki so določeni približno, saj je v nekaterih študijah vključen le grafični prikaz odzivnih funkcij.