

# ekonomski izzivi 2009

**Ekonomski izzivi 2009**

ISSN 1855-0118

Ljubljana, julij 2009

**Izdajatelj:** UMAR, Ljubljana, Gregorčičeva 27

**Odgovarja:** mag. Boštjan Vasle, direktor

**Odgovorni uredniki:** mag. Marijana Bednaš, mag. Jure Brložnik, dr. Alenka Kajzer

**Avtorice in avtorji Ekonomskih izzivov 2009 so:**

**I. Konjunktorna gibanja:** mag. Marijana Bednaš (odgovorna urednica, Povzetek); mag. Jure Brložnik (odgovorni urednik, Mednarodno okolje); mag. Barbara Ferik (Gospodarska rast); Marjan Hafner (Finančni tokovi); Katarina Ivas (Gospodarska rast); Slavica Jurančič (Cenovna in stroškovna konkurenčnost); mag. Rotija Kmet Zupančič (Gospodarska rast); Jasna Kondža (Gospodarska rast, Javne finance); mag. Mateja Kovač (Gospodarska rast); Tomaž Kraigher (Zaposlenost in brezposelnost); Janez Kušar (Gospodarska rast); dr. Jože Markič (Gospodarska rast, Plačilna bilanca); Tina Nenadič (Gospodarska rast); Jure Povšnar (Gospodarska rast); Miha Trošt (Inflacija); mag. Ana Tršelič Selan (Plače); Ivanka Zakotnik (Gospodarska rast); Eva Zver (Gospodarska rast)

**II. Fiskalna gibanja in politika:** Lidija Apohal Vučković (Kakovost javnofinančnih prihodkov in izdatkov); mag. Marijana Bednaš (Povzetek, Fiskalna gibanja in politika v Sloveniji); Matevž Hribernik (Ukrepi za blaženje učinkov finančno-gospodarske krize); Jasna Kondža (Javnofinančni agregati sektorja država, Analiza strukture virov); Barbara Knapič Navarrete (Finančni tokovi med Slovenijo in proračunom EU, Dolg sektorja država in poročstva); Dušan Kidrič (Dolgoročna vzdržnost javnih financ); dr. Ana Murn (Analiza strukture izdatkov); mag. Mateja Peternelj (Fiskalna gibanja in politika v Evropski uniji, Javnofinančni agregati sektorja država); Martin Larch, BEPA (prispevek za Fiskalna gibanja in politika v Evropski uniji); Marko Mršnik, Standard & Poor's (Ocena potencialnih javnofinančnih stroškov podpore bančnemu sektorju)

**III. Vpliv gospodarske krize na trg dela v Sloveniji:** dr. Alenka Kajzer (odgovorna urednica, Povzetek, Gibanje registrirane brezposelnosti, Ukrepi politike trga dela v času krize, Sklepne misli z izzivi); Lidija Apohal Vučković (Vpliv razmera na trgu dela na obseg prejemnikov socialnih transferjev); Marko Glažar (Gibanje registrirane brezposelnosti); Matevž Hribernik (Ukrepi politike trga dela v EU); Katarina Ivas (Ukrepi za ohranjanje delovnih mest v Sloveniji); Saša Kovačič (Gibanje povprečne bruto plače na zaposlenega); Tomaž Kraigher (Gibanje števila delovno aktivnih, Gibanje registrirane brezposelnosti); Štefan Skledar (Ukrepi za ohranjanje delovnih mest v Sloveniji)

**Uredniški odbor:** Lidija Apohal Vučković, mag. Marijana Bednaš, dr. Alenka Kajzer, mag. Rotija Kmet Zupančič, Janez Kušar, mag. Mateja Peternelj, mag. Sašo Stiković, mag. Boštjan Vasle

**Lektoriranje:** Sonja Primožič

**Oblikovanje grafiknov:** Marjeta Žigman

**Oblikovanje:** Katja Korinšek, Pristop

**Računalniška postavitve:** Ema Bertina Kopitar

**Tisk:** Tiskarna Littera picta

**Naklada:** 180 izvodov

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



# Kazalo

<b>I. del – Konjunkturna gibanja</b> .....	<b>5</b>
Povzetek .....	7
1. Gospodarska rast.....	11
2. Trg dela .....	19
2.1 Zaposlenost in brezposelnost .....	19
2.2 Plače .....	21
3. Finančni tokovi .....	22
4. Inflacija .....	25
5. Cenovna in stroškovna konkurenčnost .....	27
6. Plačilna bilanca .....	28
6.1 Tekoči račun plačilne bilance .....	28
6.2 Kapitalski in finančni račun .....	29
7. Javne finance.....	31
Literatura in viri.....	33
<b>II. del – Fiskalna gibanja in politika</b> .....	<b>35</b>
Povzetek .....	37
Uvod .....	39
1. Fiskalna gibanja in politika v Evropski uniji .....	39
2. Fiskalna gibanja in politika v Sloveniji .....	43
2.1 Javnofinančni agregati sektorja država.....	43
2.2 Finančni tokovi med Slovenijo in proračunom EU .....	47
2.3 Dolg sektorja država in poročstva RS .....	49
2.4 Dolgoročna vzdržnost javnih financ .....	51
3. Kakovost javnofinančnih prihodkov in izdatkov .....	53
3.1. Analiza strukture virov .....	53
3.1.1 Celotna obremenitev z davki in prispevki po državah EU.....	53
3.1.2 Struktura davkov .....	53
3.1.3 Strukturne spremembe davčnih sistemov .....	55
3.2 Analiza strukture izdatkov .....	55
3.2.1 Gibanje višine izdatkov sektorja država .....	55
3.2.2 Struktura izdatkov sektorja država (namenska klasifikacija) z vidika njihove produktivnosti.....	56
3.2.3 Struktura izdatkov sektorja država (ekonomska klasifikacija) z vidika njihove produktivnosti.....	56
3.2.4 Strukturne spremembe izdatkov sektorja država.....	57
4. Ključne ugotovitve in priporočila .....	58
5. Analitska priloga k poglavju 3 .....	59
5.1 Analiza strukture virov .....	59
5.1.1 Celotna obremenitev z davki in prispevki po državah EU.....	59
5.1.2 Struktura davkov po državah EU: posredni davki, neposredni davki in prispevki za socialno varnost – trije davčni stebri.....	60
5.1.3 Davki in prispevki po ekonomski funkciji v EU .....	61
5.1.4 Implicitne davčne stopnje v EU.....	61
5.1.5 Pregled nekaterih najpomembnejših davkov v državah članicah EU .....	62
5.2 Analiza strukture izdatkov .....	65
5.2.1 Vpliv višine izdatkov sektorja država na gospodarsko rast.....	65
5.2.2 Struktura izdatkov sektorja država (namenska klasifikacija) z vidika njihove produktivnosti.....	66
5.2.3 Struktura izdatkov sektorja država (ekonomska klasifikacija) z vidika njihove produktivnosti.....	70
Literatura in viri.....	72

<b>III. del – Vpliv gospodarske krize na trg dela v Sloveniji .....</b>	<b>75</b>
Povzetek .....	77
Uvod .....	79
1. Gibanje povprečne bruto plače na zaposlenega .....	80
2. Gibanje števila delovno aktivnih.....	81
3. Gibanje registrirane brezposelnosti .....	83
4. Vpliv razmer na trgu dela na obseg prejemnikov socialnih transferjev .....	85
4.1 Gibanje števila prejemnikov pravice do denarnega nadomestila in denarne pomoči za primer brezposelnosti.....	85
4.2 Gibanje števila prejemnikov denarnih socialnih pomoči.....	86
5. Ukrepi politike trga dela v času krize .....	87
5.1 Ukrepi za ohranjanje delovnih mest v Sloveniji.....	88
5.2 Aktivna politika trga dela v Sloveniji .....	90
6. Sklepne misli z izzivi .....	92
Literatura in viri.....	94

# I. Konjunkturna gibanja



## Povzetek

**Zaradi učinkov mednarodne gospodarske in finančne krize ter posledičnega močnega znižanja investicijske in izvozne aktivnosti se je v prvem četrletju upad gospodarske aktivnosti še poglobil.** Že v lanskem tretjem četrletju je prišlo do znatne upočasnitve gospodarske rasti in spremembe v njeni strukturi. Rast izvoza in investicij, ki sta bila v zadnjih letih glavna dejavnika visoke gospodarske rasti, se je močno upočasnila, v zadnjem četrletju pa je prišlo do njenega upada, močno se je upočasnila tudi rast zalog, kar je še dodatno negativno vplivalo na gospodarsko aktivnost. V tem obdobju se je nekoliko upočasnila tudi rast končne potrošnje, vendar precej manj občutno, tako da je še vedno dosegala pozitivne stopnje rasti. V letošnjem prvem četrletju so se trendi upadanja gospodarske rasti še dodatno okrepili zaradi močnega znižanja tujih naročil. Zaradi omejenih finančnih virov, povezanih z upadajočimi prihodki iz poslovanja in zaostrenimi pogoji financiranja, so se močno poslabšali pogoji poslovanja, podjetja so se soočila z naraščajočimi likvidnostnimi težavami, povečala se je plačilna nedisciplina. Poleg tega je začetek finančne krize sovpadel s sicer pričakovanim umirjanjem investicijskega cikla v gradnji infrastrukture, vendar se je ta zaradi splošnega poslabšanja gospodarskih razmer krize še dodatno poglobil. Izvoz in investicije so v prvem četrletju na medletni ravni tako upadli za več kot petino, približno polovica celotnega realnega znižanja BDP pa so prispevale prilagoditve obsega zalog. Rast končne potrošnje je bila predvsem zaradi večjega obsega državne potrošnje še pozitivna, vendar na medletni ravni še nekoliko nižja kot ob koncu lanskega leta. V prvem četrletju je do največjega medletnega upada dodane vrednosti med dejavnostmi prišlo v predelovalnih dejavnostih in gradbeništvu, poslabšale pa so se tudi razmere v večini tržnih storitvenih dejavnosti, na katere so vplivi upada tujega in domačega povpraševanja ter zaostrenih pogojev poslovanja začeli učinkovati s časovnim zamikom.

**Gospodarska kriza se je z nekajmesečnim zamikom pokazala tudi na trgu dela, z upadom produktivnosti se poslabšuje tudi stroškovna konkurenčnost.** Število zaposlenih se postopno znižuje, najbolj v predelovalnih dejavnostih in gradbeništvu, ki ju je kriza doslej najbolj prizadela. Vlada je z ukrepom subvencioniranja krajšega delovnega časa uspela ta negativna gibanja nekoliko ublažiti, a je bilo kljub temu junija brezposelnih že več kot 86 tisoč ljudi. Kot dodaten ukrep za blažitev zaostrenih razmer na trgu dela je bil junija sprejet še Zakon o delnem povračilu nadomestila plače za delavce na čakanju, ki je namenjen sofinanciranju nadomestil plač delavcev na čakanju. Zaradi zaostrenih razmer v gospodarstvu je letos prišlo do znatnega umirjanja rasti plač v zasebnem sektorju. Kljub temu pa so se stroški dela na enoto proizvoda gospodarstva zaradi hkratnega močno pospešenega padca produktivnosti dela občutno povišali. S tem se je pospešeno nadaljevalo slabšanje stroškovne konkurenčnosti gospodarstva, kar poslabšuje tudi prilagodljivost gospodarstva trenutnim kriznim razmeram.

**Vplivi finančne krize so se močno odrazili na tekočem računu plačilne bilance ter spremenjeni strukturi prilivov in odlivov na kapitalnem in finančnem računu.** Močno umirjanje tujega in tudi domačega povpraševanja je vplivalo na relativno večji upad uvoza kot izvoza, kar se je ob nižjih cenah surovin kot lani odrazilo na močnem znižanju primanjkljaja tekočega računa plačilne bilance. Zaradi finančne krize in upadanja gospodarske aktivnosti se od lanskega septembra znižujejo tudi terjatve in obveznosti do tujine na kapitalnem in finančnem računu plačilne bilance, močno pa se je spremenila tudi njihova struktura. Banke in podjetja, ki so v preteklih letih najemala posojila v tujini, so se v prvem četrletju letošnjega leta pretežno razdolževala. Z izdajo dveh državnih obveznic so se sicer močno povečali prilivi sredstev iz tujine, BS, domače poslovne banke in ostali sektorju pa so začele prodajati tuje vrednostne papirje. Kljub temu je bil odliv, povezan z razdolževanjem in poravnavanjem obveznosti BS do Evrosistema, relativno večji, tako da so skupni odlivi kapitala preseglji skupne prilive.

**Za blaženje posledic finančne krize je vlada sprejela ukrepe na področju spodbujanja kreditne aktivnosti, ki pa še niso dali vidnejših rezultatov.** Z neomejenim jamstvom za vloge prebivalstva, ki je bilo sprejeto že oktobra lani, je bil preprečen odliv sredstev iz bank, kar bi sicer še dodatno zaostri razmere. Obseg kreditne aktivnosti v Sloveniji pa se od novembra lani močno krči. Deloma je to posledica večjega nezaupanja bank do posojilojemalcev zaradi dejanskega ali potencialnega poslabšanja njihovega poslovnega ali dohodkovnega položaja, deloma pa omejenosti dolgoročnih virov. Banke sicer nimajo večjih tekočih likvidnostnih težav, k čemur so pripomogli depoziti države na podlagi dveh izdanih obveznic v januarju in marcu in kratkoročna



sredstva ECB, vendar pa jim primanjkuje dolgoročnih sredstev, ki bi jih ob ustreznih zavarovanjih lahko namenila za kreditiranje gospodarstva. Tudi ukrepi za spodbujanje kreditne aktivnosti do junija še niso dali vidnejših rezultatov, obseg neto odobrenih kreditov podjetjem in NFI se je skrčil na komaj petino vrednosti iz enakega obdobja lani. Vlada je sicer že v prvem svežnju novembra lani sprejela ukrep o državnih poroštvih za obveznosti iz naslova zadolževanja kreditnih institucij, kar naj bi bankam omogočilo dostop do dolgoročnejših virov sredstev, vendar v prvih petih mesecih letošnjega leta še ni prišlo do izdaje bančnih obveznic z jamstvom države. V drugem svežnju ukrepov je bil sprejet še Zakon o jamstveni shemi, na podlagi katerega bo SID banka bankam izdajala državna jamstva v višini 1,2 mrd EUR za spodbujanje financiranja podjetij z ročnostjo enega do desetih let. Shema se je zaradi zapletov, povezanih s krediti za menedžerske odkupe, začela izvajati šele sredi junija. V smeri zagotavljanja dolgoročnejših virov pa je bilo junija sprejeto še podaljšanje dobe vezave depozitov države na obdobje z enega na največ tri leta.

**Učinki sprejetih protikriznih ukrepov na spodbujanje gospodarske aktivnosti so za zdaj skromni, nekatere je možno pričakovati šele v prihodnjih mesecih.** V doslej sprejete svežnje ukrepov so vključeni tudi nekateri diskrecijski ukrepi fiskalne politike za spodbujanje učinkovitega agregatnega povpraševanja, vendar je zaradi močnega poslabšanja stanja javnih financ njihov obseg omejen, vidnejših učinkov pa še ni zaznati. Čeprav je učinkovitost takšnih ukrepov v odprtih ekonomijah, kakršna je slovenska, omejena, bi aktivnejše proticiklično ukrepanje lahko v določeni meri omililo močno krčenje gospodarske aktivnosti. Pri tem bi morale delovati v kratkem času in biti ciljno naravnano na spodbujanje investicijske aktivnosti. Sicer bo med protikriznimi ukrepi k blaženju tekočih likvidnostnih težav podjetij do konca prihodnjega leta prispevala tudi Začasna shema pomoči za dodeljevanje omejenih sredstev v času finančne krize (Pomoč male vrednosti), ki je bila sprejeta v drugem svežnju februarja letos, vendar je bila potrjena šele junija in se bo začela po sprejetju drugega rebalansa državnega proračuna, predvidoma v poletnih mesecih. Proticiklično naravnano imajo tudi nekateri drugi ukrepi, ki se že izvajajo, vendar bo njihov učinek izrazitejši šele v prihodnjih mesecih oziroma prihodnje leto. Gre predvsem za ukrepe, povezane z izboljšanim črpanjem EU sredstev in spodbujanjem raziskovalno razvojne dejavnosti.

**Poglavitni tveganji za uresničitev pomladanske napovedi gospodarske rasti za leto 2009 sta negotovost gospodarskih gibanj v mednarodnem okolju in morebitno nadaljevanje kreditnega krča.** V pomladanski napovedi smo predvideli, da bo upad gospodarske rasti največji v prvem četrtletju, v drugi polovici leta pa bi prišlo do postopnega umirjanja medletnih negativnih stopenj gospodarske rasti. Najnovejši kazalniki gospodarski aktivnosti in zaupanja kažejo, da se je močno upadanje v zadnjih mesecih ustavilo, vendar je negotovost glede trajanja krize še vedno razmeroma visoka. Če do konca leta ne bo prišlo do pozitivnega obrata v mednarodnem okolju, se bo povečala verjetnost, da bo gospodarska rast nižja od osrednjega scenarija pomladanske napovedi, predvsem zaradi relativno večjega upada izvoza. Dodatno tveganje predstavlja tudi nadaljevanje kreditnega krča, kar podjetjem močno otežuje poslovanje.

**Na hitrost oživljanja gospodarske rasti bodo poleg razmer v mednarodnem okolju in na finančnih trgih ključno vplivala gibanja stroškovne konkurenčnosti in t. i. izhodna strategija na področju javnih financ.** Srednjeročno sta glavni tveganji za oživljanje gospodarske rasti povezani s poslabšanjem stroškovne konkurenčnosti in visokim primanjkljajem javnih financ. Po koncu krize se bodo namreč podjetja na večini izvoznih trgov soočila z močno konkurenco držav izven evrskega območja, ki imajo možnost vpliva na svojo stroškovno konkurenčnost s prilagajanjem ukrepov tečajne politike. Naglo poslabševanje stanja javnih financ pa je v letošnjem letu povezano z delovanjem avtomatskih stabilizatorjev in diskrecijskih protikriznih ukrepov in ima proticiklični učinek, vendar pa bo v odsotnosti ustrezne izhodne strategije po koncu krize in večje usklajenosti strukture virov in izdatkov na srednji rok lahko vplivalo na nadaljnjo hitro rast javnega dolga.

**Relativno močnejši upad gospodarske aktivnosti v Sloveniji v prvem četrtletju v primerjavi z večino držav EU je povezan z njeno veliko odvisnostjo od tujega povpraševanja in tujih virov financiranja, razkriva pa tudi strukturne slabosti gospodarstva, ki se odražajo v premajhni odpornosti na šoke.** Podatki za prvo četrtletje kažejo, da je medletni upad BDP v Sloveniji med najvišjimi v EU, večje zmanjšanje je bilo zabeleženo le v baltskih državah. Na relativno močnejši upad od povprečja EU deloma vplivata močna odvisnost slovenskega gospodarstva od gospodarskih gibanj v trgovinskih partnericah in prav tako velika

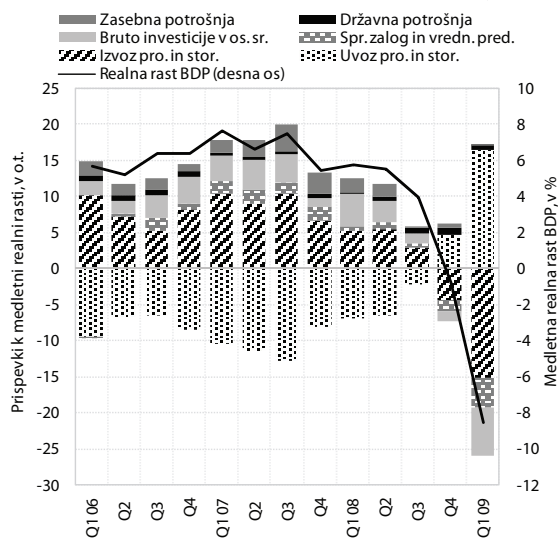
odvisnost od tujih virov financiranja v preteklih letih, ki pa so se zaradi finančne krize močno zmanjšali. Hkrati pa relativno večje poslabšanje razmer v Sloveniji kaže tudi na neprilagojenost slovenske ekonomije, kot posledica dolgoletnega prepočasnega izvajanja strukturnih sprememb na ključnih področjih. Brez teh nujnih sprememb pa ni večji samo sedanji padec gospodarske aktivnosti, temveč se bomo zaradi tega soočili tudi z večjimi težavami pri oživljanju gospodarstva in dohitevanju najbolj razvitih držav v prihodnjih letih. Zato je ključno, da se poleg ukrepov, potrebnih za takojšnjo blažitev negativnih vplivov gospodarske krize, začnejo izvajati tudi korenitejše strukturne prilagoditve, ki so potrebne za nadaljevanje procesa realne konvergence. Prvo prioriteto področje je povečanje konkurenčne sposobnosti slovenskega gospodarstva, saj nam v zadnjem desetletju ni uspelo v zadostni meri okrepiti dejavnikov na znanju temelječe družbe, da bi hitreje zmanjšali razkorak v primerjavi s povprečjem EU. Drugo področje, kjer se nismo prilagodili spremenjenim razmeram, je področje socialne varnosti. Demografska gibanja so se v zadnjih letih tako močno spremenila, da z obstoječimi sistemi socialnega zavarovanja ne bo več mogoče zagotavljati dosedanjega obsega pravic. Tretji ključni steber je področje javnih financ, kjer je potrebno prestrukturiranje javnofinančnih virov in izdatkov. Pri tem je pomembna vloga javnofinančnega načrtovanja, ki mora v večji meri temeljiti na doseženih rezultatih in biti usmerjeno k zastavljenim ciljem. Korak v tej smeri je programsko usmerjen proračun, ki je predviden že za leti 2010 in 2011.



# 1. Gospodarska rast

**Zaradi učinkov mednarodne gospodarske in finančne krize ter posledičnega močnega znižanja investicijske in izvozne aktivnosti se je v prvem četrtnetju upad gospodarske aktivnosti še poglobil.** BDP se je glede na predhodno četrtnetje realno znižal za 6,4% (desezonirano; v zadnjem četrtnetju lani za 4,1%), na medletni ravni pa je bil za 8,5% nižji (v zadnjem četrtnetju lani za 0,8%). Do tako velikega upada BDP je ob negativnih vplivih svetovne finančne in gospodarske krize prišlo zaradi močnega upada izvozne in investicijske aktivnosti, pomembno pa je k temu prispeval tudi visok negativen prispevek zalog. Potrošnja gospodinjestev je v prvem četrtnetju stagnirala, realno rast je tako zabeležila le državna potrošnja, ki pa je rasla počasneje kot v zadnjem četrtnetju lani.

Slika 1: Izdatkovna struktura rasti BDP v Sloveniji

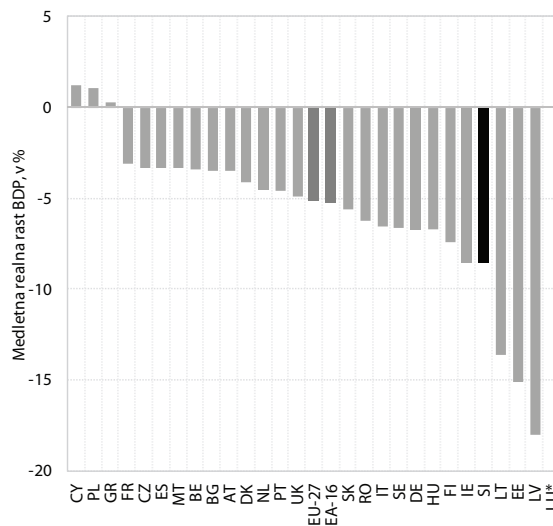


Vir: SURS.

**Relativno močnejši upad gospodarske aktivnosti v Sloveniji v primerjavi z večino držav EU je povezan z našo velikoodvisnostjo od tujega povpraševanja in tujih virov financiranja, razkriva pa tudi strukturne slabosti gospodarstva in premajhno odpornost na šoke.** Tudi v večini ostalih držav članic EU in naših najpomembnejših trgovinskih partnericah izven EU se je padec BDP v prvem četrtnetju še poglobil, vendar je bil v Sloveniji med največjimi v EU. Večji upad BDP so med članicami EU zabeležili le v baltskih državah. Takšna gibanja so deloma povezana z veliko odprtostjo slovenskega gospodarstva in odvisnostjo od tujega povpraševanja, ki od lanskega oktobra pospešeno upada, deloma pa z zaostrenimi pogoji financiranja in močno omejenimi sredstvi na tujih finančnih trgih, ki so v preteklih letih predstavljali ključni vir financiranja pospešene investicijske aktivnosti (glej Ekonomski izzivi 2008). Močan upad izvoza, ki se je znižal za več kot petino in je na ravni s konca leta 2005, opozarja na neustrezno strukturo slovenskega izvoza, ki

zaradi relativno visokega deleža izdelkov nizke in srednje tehnološke zahtevnosti v zaostrenih gospodarskih razmerah izgublja konkurenčnost (glej Poročilo o razvoju 2009).

Slika 2: Gospodarska rast v državah članicah evrskega območja v prvem četrtnetju 2009

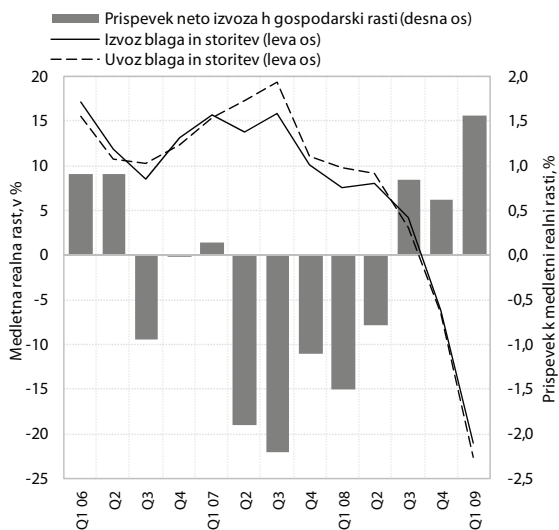


Vir: Eurostat.

Opomba: za te države podatek o rasti BDP v Q1 še ni razpoložljiv.

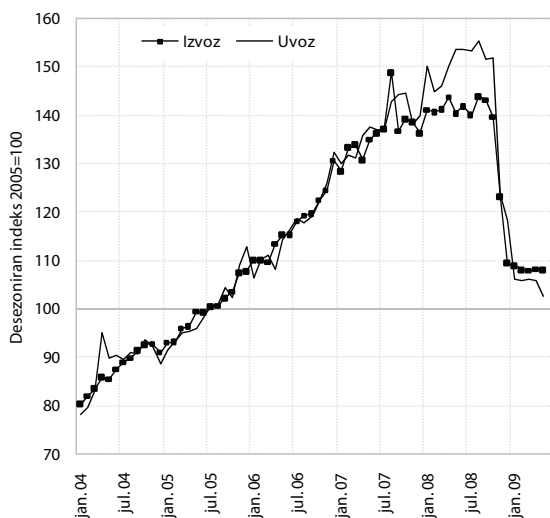
**Po zmanjšanju v zadnjem četrtnetju lani se je padec mednarodne menjave v prvem četrtnetju letos še stopnjeval; uvoz upada hitreje od izvoza.** Realna vrednost blagovnih tokov se je po medletnem padcu v zadnjem četrtnetju leta 2008, v prvem četrtnetju letos še močnejše znižala. Uvoz blaga in storitev se je realno znižal za 22,7%, izvoz blaga in storitev pa za 21,1%. Že od tretjega četrtnetja lani se uvozni tokovi umirjajo hitreje od izvoznih, predvsem zaradi krčenja investicij, tako da je za to obdobje v nasprotju s preteklima dvema letoma značilen pozitiven prispevek salda menjave s tujino h gospodarski rasti. Ta se je v prvem četrtnetju še okrepil in je znašal 1,6 o. t. (0,6 o. t. v zadnjem četrtnetju leta 2008).

**Izvoz blaga se je zaradi poglobljanja svetovne recesije in posledično manjših tujih naročil v prvem četrtnetju letos medletno realno znižal za 22,2%.** Medletni padec blagovnega izvoza se je v prvem četrtnetju še poglobil (v zadnjem četrtnetju lani je bil 9,4-odstoten). Približno 70% skupnega medletnega padca je bila posledica nižjega izvoza v Nemčijo, Italijo, Avstrijo, Združeno kraljestvo in Hrvaško, ki skupaj sicer predstavljajo približno polovico skupnega blagovnega izvoza. Med pomembnejšimi trgovinskimi partnericami se je izvoz blaga v primerjavi s prejšnjim četrtnetjem povečal le v Francijo, k čemur so pozitivno prispevali tamkajšnji protikrizni ukrepi za spodbujanje povpraševanja. Med pomembnejšimi skupinami po SMTK je pozitivno rast v prvem četrtnetju beležil le izvoz medicinskih in farmacevtskih izdelkov (5,4%), največji negativen prispevek k skupni rasti na

**Slika 3: Rast blagovne menjave s tujino in njen prispevek h gospodarski rasti**


Vir: SURS, preračuni UMAR.

medletni ravni pa je imel izvoz cestnih vozil, ki je bil drugo četrtletje zapored medletno nižji za približno 30 %. Skupni padec izvoza v prvem četrtletju je na medletni ravni poleg medicinskih in farmacevtskih izdelkov nekoliko ublažila rast izvoza električne energije, strojev za avtomatsko obdelavo podatkov ter telekomunikacijskih in elektroakustičnih aparatov. Medčetrtletni sezonski podatki kažejo umiritev upadanja izvoza cestnih vozil v prvem četrtletju, močno pa je v primerjavi z zadnjim četrtletjem lani upadel izvoz medicinskih in farmacevtskih izdelkov, strojev in transportnih naprav ter proizvodov, klasificiranih po materialu (preja, tkanine, železo in jeklo, barvne kovine, kovinski izdelki).

**Slika 4: Izvoz in uvoz blaga**


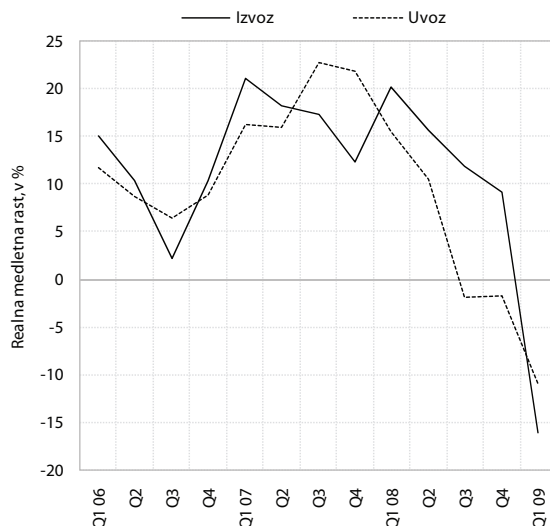
Vir: SURS, preračuni UMAR.

**Dinamika uvoznih tokov sledi dinamiki izvoza in domače potrošnje.**

Uvoz blaga se je v prvem četrtletju realno znižal (-24,3 %) še bolj kot izvoz blaga, kar povežemo z močnim krčenjem industrijske proizvodnje predelovalnih dejavnosti in upadom domačega povpraševanja, zlasti investicijske dejavnosti. Z vidika strukture po namenu je predvsem zaradi krčenja aktivnosti predelovalnih dejavnosti in nižjih cen nafte ter drugih surovin največji upad zabeležil uvoz proizvodov za vmesno porabo, ki je bil medletno nižji za 30,7 % (v zadnjem četrtletju lani za 7,4 %), v primerjavi s prejšnjim četrtletjem pa se je znižal za 23,7 %. Tudi padec uvoza proizvodov za investicije se je medletno poglobil (-24,9 %; v zadnjem četrtletju -1,0 %), v primerjavi s prejšnjim četrtletjem pa za 33,6 %. Slednje je bilo poleg znižanja uvoza transportne opreme tudi posledica manjšega uvoza drugih strojev in opreme. Uvoz proizvodov za široko porabo je bil medletno nominalno nižji za 18,0 % (v zadnjem četrtletju -6,0 %), medčetrtletno pa za 15,6 %. V strukturi se je najbolj znižal uvoz osebnih avtomobilov, trajnih in poltrajnih proizvodov, zaradi nižjih cen pa je bila nižja tudi vrednost uvoza bencina.

**Podatki za april in maj kažejo ohranjanje blagovnih tokov v menjavi s tujino na doseženi, vendar izredno nizki ravni.**

Aprila se je skupni izvoz blaga po desezoniranih podatkih rahlo okreplil glede na predhodni mesec (0,3 %), upadanje uvoza blaga pa se je umirilo in aprila ostalo na podobni ravni kot marca (-0,1 %). Nekoliko večji aprilski upad blagovnih tokov na medletni ravni je bil tako predvsem posledica razporeditve velikonočnih praznikov, ki so bili lani marca, letos pa aprila. Izvoz blaga je bil aprila tako medletno nižji za 29,9 %, uvoz blaga pa za 34,3 %. Maja je izvoz blaga glede na pretekli mesec ostal praktično nespremenjen (-0,1 %), ponovno pa je prišlo do malo večjega znižanja uvoza (-3,2 %). V povprečju prvih petih mesecev je bil izvoz blaga medletno nižji za 24,1 %, uvoz blaga pa za 29,7 %. Upoštevajoč zadnje vrednosti kazalnikov gospodarske klime in tujih naročil ter nekaterih znakov stabilizacije gospodarske aktivnosti v naših glavnih

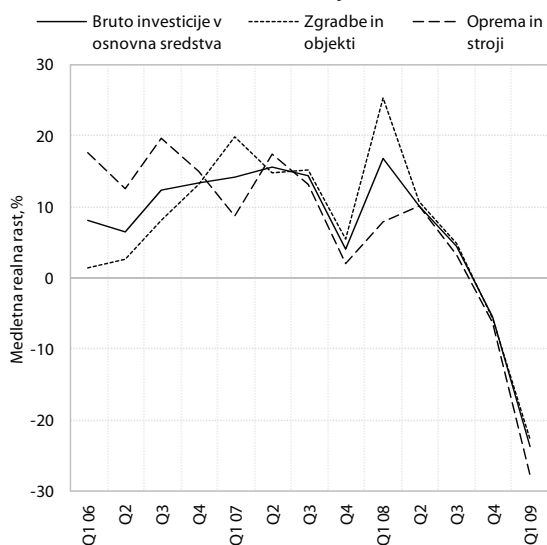
**Slika 5: Izvoz in uvoz storitev**


Vir: SURS.

trgovinskih partnericah ocenjujemo, da se bo upadanje mednarodne menjave v prihodnjih četrletjih upočasnilo, k čemur bo prispeval tudi učinek osnove (upočasnitev rasti v drugi polovici lanskega leta). Takšna dinamika je v okviru pričakovanj Pomladanske napovedi gospodarskih gibanj 2009, kjer smo predvideli, da bo upad mednarodne menjave najmočnejši v prvem četrletju.

**V prvem četrletju je prišlo do velikega realnega znižanja storitvene menjave, ki pa je bilo precej manjše kot pri blagovni menjavi.** Izvoz storitev se je po relativno visoki realni rasti v zadnjem četrletju lani (9,2 %), v prvem četrletju občutno znižal (-16,1 %), kar je predvsem posledica manjšega izvoza cestnega transporta in potovanj. Stopnjevalo se je tudi realno upadanje uvoza storitev (-10,9 %), ki pa se je začelo zmanjševati že v drugi polovici lanskega leta. Pozitivni prispevek k skupni rasti je imel le uvoz potovanj, med pomembnejšimi skupinami pa sta imeli največji negativni prispevek transportne storitve (najbolj železniškega in pomorskega transporta) in ostale storitve (razne poslovne, profesionalne in tehnične storitve ter uvoz državnih storitev).

**Slika 6: Realna rast bruto investicij v osnovna sredstva**



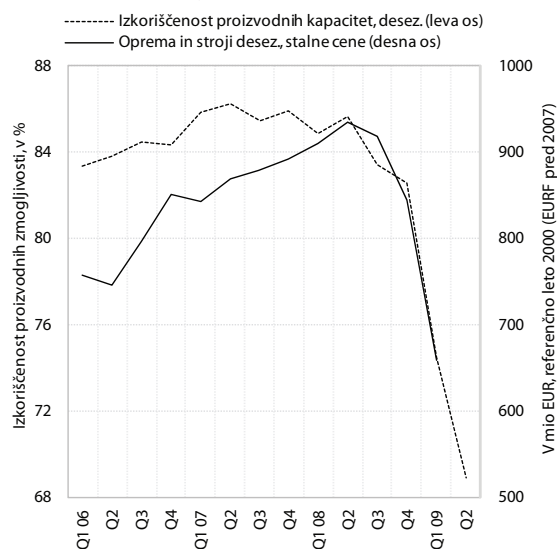
Vir: SURS.

**Tudi investicijska aktivnost se je v prvem četrletju močno znižala.** Po desezoniranih podatkih so bruto investicije v osnovna sredstva dosegle vrh v prvem četrletju lani, v zadnjem četrletju lani in v prvem letos pa je prišlo do močnega znižanja. Medletno so bile investicije tudi zaradi visoke ravni leto pred tem nižje za kar 23,6 %. V prvem četrletju je bilo znižanje najbolj intenzivno pri investicijah v stroje in opremo. Na medletni ravni so bile nižje za 27,7 %, od tega transportne investicije kar za 37,7 %<sup>1</sup>, ostale pa za 23,8 %. Znižanje teh investicij

<sup>1</sup> Investicije v transportno opremo so bile pred tem sicer najhitreje rastoča komponenta investicij. V letu 2008 so bile za 126,1 % višje kot leta 2002 (celotne investicije so se v tem času povečale za 55,3 %).

je po naši oceni povezano s povečanim pesimizmom v izvoznem sektorju glede posledic finančne krize za gospodarstvo, znižanjem naročil in s tem povezano nizko izkoriščenostjo proizvodnih zmogljivosti ter tudi težjim dostopom do finančnih virov. Izkoriščenost proizvodnih zmogljivosti je dosegla vrh v začetku leta 2007, potem pa se je do konca leta postopoma zniževala, kar se je že odrazilo v zniževanju investicij v opremo in stroje. Močno so se znižale tudi investicije v zgradbe in objekte (za 22,6 %). Stanovanjske investicije, ki so se v preteklih letih občutno povečale, so bile nižje za 14,9 %<sup>2</sup>, investicije v druge zgradbe in objekte pa za 25,4 %, kjer je bilo po naši oceni znižanje najintenzivnejše v gradnji poslovnih stavb in cest.

**Slika 7: Investicije v opremo in stroje ter izkoriščenost proizvodnih zmogljivosti**



Vir: SURS, preračuni UMAR.

**V prvem četrletju je bil prispevek zalog h gospodarski rasti izrazito negativen (-4,2 o. t.), kar je skoraj polovica medletnega znižanja BDP.** Zaloge so se v prvem četrletju sicer povečale, vendar le za 50 mio EUR (spremembe zalog in vrednostni predmeti), medtem ko so se v enakem obdobju lani povečale kar za 444 mio EUR oz. 5,1 % BDP, kar je močno znižalo gospodarsko rast<sup>3</sup>. Glede na sicer relativno omejen nabor podatkov o zalogah ocenjujemo, da je negativen prispevek povezan predvsem z dogajanjem v gradbeništvu in trgovini, saj so se po podatkih iz bilanc v teh dveh dejavnostih zaloge lani najbolj povečale (v gradbeništvu zaloge

<sup>2</sup> Po gradbeni statistiki je bila vrednost opravljenih del v gradnji stanovanjskih stavb sicer za 5,9 % višja kot leto pred tem, tako da ocenjujemo, da je prišlo do padca aktivnosti pri gradnji stanovanj v manjših podjetjih in samogradnji gospodinjstev (ki v podatkih gradbene statistike niso zajeti).

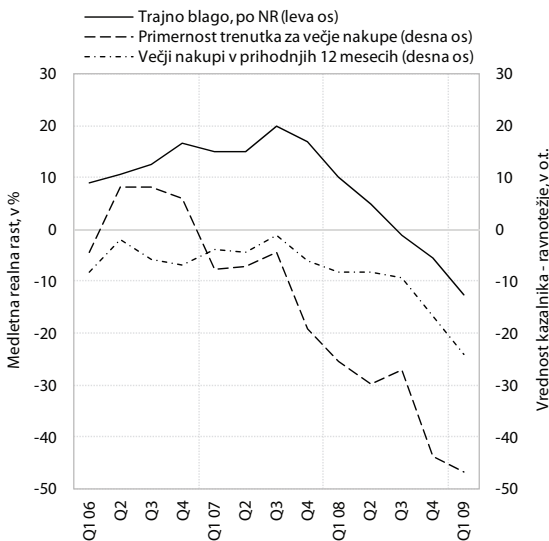
<sup>3</sup> Manjše povečanje zalog v primerjavi z istim lanskim obdobjem po metodologiji nacionalnih računov h gospodarski rasti prispeva negativno.



nedokončane proizvodnje, v trgovini zaloge trgovskega blaga). Podatki o zalogah industrijskih proizvodov pa kažejo, da so se zaloge teh v prvem četrletju letos povečale bolj kot lani.

**V prvem četrletju 2009 je potrošnja gospodinjstev ostala na ravni izpred leta dni, predvsem zaradi zmanjšanja trošenja za trajne dobrine, optimizem potrošnikov je upadel, skromni so bili tudi tokovi zadolževanja za potrošne dobrine.** Potrošnja gospodinjstev se je nominalno medletno zmanjšala za 0,2 %, realno pa se je, ob negativnem deflatorju, povečala za 0,1 %. Na umiritev potrošnje je vplivalo predvsem manjše trošenje za trajne dobrine (-12,6 %<sup>4</sup>). Podobno so se gibali tudi podatki o prihodku v trgovini na drobno s pohištvo, gospodinjskimi napravami ipd. (-19,2 %) ter prvih registracijah osebnih vozil fizičnih oseb (-24,2 %), ki nakazujejo podobno gibanje tudi za drugo četrletje. Zmanjšanje trošenja za trajne dobrine je delno posledica visoke rasti iz preteklih let in gre za normalen obrat cikla, ki pa se je dodatno okrepil ob trenutni gospodarski krizi. V obdobju 2002–2007 smo namreč beležili razmeroma visoke rasti trošenja za trajne dobrine (leta 2007 smo v primerjavi z letom 2001 za to vrsto dobrin porabili 80,0 % več izdatkov oz. v povprečju je rast na letni ravni znašala dobrih 10 %). Lani se je trošenje za trajne dobrine začelo umirjati in gospodinjstva so v drugi polovici leta že zmanjšala njihovo potrošnjo.

**Slika 8: Potrošnja gospodinjstev za trajne dobrine in kazalnika Ankete o mnenju potrošnikov**



Vir: SURS.

<sup>4</sup> Po nacionalnih računih spremljamo podatke o trošenju za trajne dobrine v okviru potrošnje gospodinjstev na domačem trgu (kjer se je potrošnja realno zmanjšala za 1,1 %; medtem ko je del BDP potrošnja rezidenčnih gospodinjstev); za druge dobrine in storitve so gospodinjstva potrošila malenkost več kot leto prej (0,5 %).

**Glede na realno rast skupnih prejemkov prebivalstva (realno 3,1 %) ocenjujemo, da se je v prvem četrletju nekoliko zmanjšala nagnjenost k potrošnji, kot nakazuje tudi kazalec zaupanja potrošnikov.** Realna rast mase neto plač<sup>5</sup> je bila v povprečju prvega četrletja 2,3-odstotna, pri čemer je k pozitivni rasti prispevala predvsem rast plač v javnem sektorju (glej I. del Ekonomskih izzivov/poglavje 2.2.). Po lanski razmeroma visoki rasti drugih prejemkov<sup>6</sup> (7,1 % v prvem četrletju), so se ti letos zmanjšali za 5,6 %, nasprotno pa je pri socialnih transferih<sup>7</sup>, ki so se realno povečali za 8,0 %. Kazalec zaupanja potrošnikov je v prvem četrletju kazal na močan upad optimizma, ki je bil na najnižji ravni doslej<sup>8</sup>. Vrednost kazalca je bila v prvem četrletju za skoraj 20 ravnotežnih točk nižja kot pred letom, najbolj pesimistični pa so bili potrošniki glede gospodarskega stanja, povečanje brezposelnosti in večjih nakupov. Zaradi povečane negotovosti in verjetnega odlaganja večjih nakupov ter zaostrenih razmer na trgu dela se je močno zmanjšalo povpraševanje po potrošniških posojilih, ki so jih gospodinjstva v prvem četrletju prvič po drugem četrletju 2005 neto odplačevala (v višini 30 mio EUR).

**Potrošnja na domačem trgu je v prvem četrletju realno upadla za dober odstotek, k ohranjanju skupne potrošnje gospodinjstev na ravni izpred enega leta pa so prispevala potovanja.**<sup>9</sup> Potrošnja na domačem trgu (rezidentov in nerezidentov v Sloveniji) je bila realno za 1,1 % nižja kot v enakem obdobju lani. K skupni potrošnji gospodinjstev so v prvem četrletju pozitivno prispevala potovanja, saj se po metodologiji nacionalnih računov k potrošnji na domačem trgu prištejejo nakupi rezidentov v tujini (27-odstotna nominalna rast) in odštejejo nakupi tujcev pri nas (8,5-odstotni nominalni padec). Vzrok za manjše nakupe tujcev je v manjšem številu prihodov tujih turistov, na padec pa je vplival tudi učinek visoke osnove zaradi lanskega predsedovanja Slovenije EU.

**V prvem četrletju so bili izdatki države za končno potrošnjo medletno realno višji za 3,8 %.** Hitreje (realno za 5,5 %) se je povečala individualna potrošnja države<sup>10</sup>, počasneje (realno za 1,2 %) pa kolektivna potrošnja države<sup>11</sup>. K rasti bruto domačega proizvoda je državna potrošnja v prvem četrletju prispevala 0,7 o. t., delež državne potrošnje v BDP pa je dosegel kar 19,9 %, kar

<sup>5</sup> SURS.

<sup>6</sup> AJPES.

<sup>7</sup> Po konsolidirani globalni bilanci javnega financiranja, MF.

<sup>8</sup> Od drugega četrletja 1996, odkar so razpoložljivi podatki.

<sup>9</sup> Pri junijski objavi plačilne bilance za april je prišlo tudi do popravka podatkov za nazaj, po katerih se je uvoz potovanja v prvem četrletju letos medletno povečal le za 2,0 %, padec izvoza potovanja (-14,8 %) pa je bil višji kot prvotno ocenjeno. Po naši oceni se bo popravek tega podatka upošteval pri prihodnjih objavah nacionalnih računov SURS.

<sup>10</sup> Potrošnja za netržne storitve države na področju izobraževanja, zdravstva, socialnega skrbstva, kulture, športa ter za tržne proizvode in storitve, kot so zdravila, ortopedski pripomočki, koncesijske pravice zasebnemu sektorju, storitve zdravilišč.

<sup>11</sup> Potrošnja za upravne, administrativne, obrambne, ekonomske, razvojno-raziskovalne in druge skupne netržne storitve države.

je največ po letu 2000 (v primerjavi s prvim četrtletjem lani se je delež povečal za 2,5 o. t., v primerjavi z zadnjim četrtletjem lani pa za 0,3 o. t). V ekonomski strukturi končne državne potrošnje so se najhitreje povečali izdatki za podpore socialne varnosti v naravi (12,8 %), kjer so zlasti hitro rastle izdatki za druge transfere gospodinjstvom (regresiranje prevozov, prehrane, stanarin ipd. ter lani na novo uvedena prehrana dijakov in doplačila v vrtcih), nekoliko počasneje pa izdatki za zdravila, pri katerih se je glede na prejšnja obdobja rast v prvem četrtletju nekoliko upočasnila. Iz podatkov o rasti zaposlenosti (medletno 1,4 %) sklepamo, da sta k realni rasti državne potrošnje precej prispevali dejavnost zdravstva, socialnega varstva (3,0-odstotna rast zaposlenosti) in izobraževanja (2,4 %), nekoliko manj pa v javni upravi (0,7 %). V prvem četrtletju pa so se zaradi izplačila druge četrtine sredstev za odpravo plačnih nesorazmerij v javnem sektorju povečale tudi povprečne plače. Sredstva za zaposlene so se tako nominalno povečala za 10,2 %. Povečala se je tudi vmesna poraba države (nominalno za 6,6 %), ki pa kaže znake počasnega umirjanja.

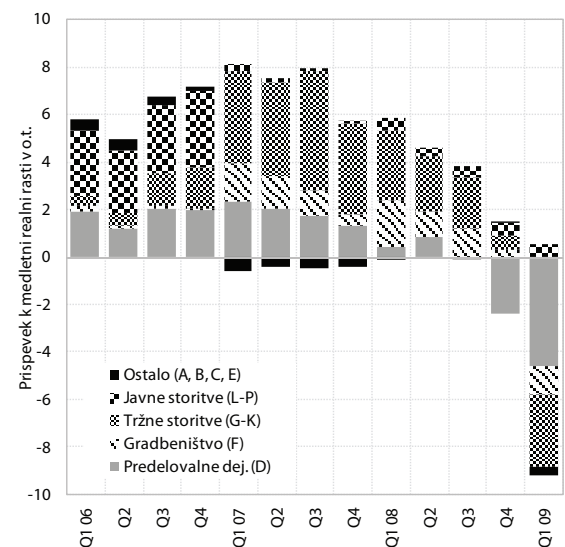
**V prvem četrtletju sta se v strukturi BDP močno povečala deleža sredstev za zaposlene in subvencij.** Ob upadu gospodarske rasti je prišlo tudi do močno spremenjenih razmerij v primarni delitvi v primerjavi s preteklimi leti. Pri 5,5-odstotnem nominalnem padcu BDP je obseg sredstev za zaposlene v prvem četrtletju še naprej naraščal, podobno kot že v zadnjem četrtletju lani, tako da se je njegov delež v BDP že približal 57 % (približno na ravni prve polovice leta 1995, ko je ta delež pričel postopno upadati in se je od leta 1998 gibal med 50,0 % in 52,0 %). Strmo se je povečal tudi obseg subvencij na uvoz in proizvode, katerega delež je dosegel že 3,6 % BDP (kar je najvišji četrtletni podatek v obdobju od leta 1995). Nasprotno se je v strukturi znižal delež bruto poslovnega presežka, in sicer na 33,2 % (lani v povprečju leta 36,0 %), v manjši meri tudi delež davkov na proizvode in storitve, ki je znašal 13,7 %, kar je na podobni ravni kot v prvem četrtletju lani (13,8 %), vendar precej pod povprečjem lanskega leta (14,4 %) in preteklih let.

**K zapiranju investicijsko-varčevalne vrzeli je v prvem četrtletju prispeval izključno zasebni sektor, saj se je primanjkljaj sektorja države povečal za 4,8 % BDP.** Omenjena gibanja v primarni delitvi so vplivala na močan upad bruto varčevanja, katerega delež v BDP je upadel za 4,7 o. t. Glede na to, da je bil naložbeni padec kar za 4,6 o. t. BDP večji od padca bruto varčevanja, se je vrzel med varčevanjem in investicijami v prvem četrtletju letos glede na preteklo leto bistveno zmanjšala in znašala le 0,8 % BDP (v enakem obdobju lani 5,4 % BDP, v povprečju leta 5,9 % BDP). Iz objavljenih sektorskih računov je razvidno, da je k letošnjemu zmanjšanju vrzeli med varčevanjem in investicijami prispeval zasebni sektor, kjer je bil dosežen presežek varčevanja nad investicijami v višini 5,0 % BDP (izboljšanje za 9,4 o. t glede na prvo lansko četrtletje), primanjkljaj sektorja države pa se je

povečal za 4,8 o. t. BDP in je v prvem četrtletju znašal 5,8 % BDP.

**Na proizvodni strani<sup>12</sup> bruto domačega proizvoda so k poglobitvi padca dodane vrednosti v prvem četrtletju letos največ prispevale predelovalne dejavnosti, tržne storitve in gradbeništvo.** Po 0,8-odstotnem medletnem znižanju v zadnjem četrtletju lani je bila skupna dodana vrednost v prvem četrtletju letos realno za 8,8 % nižja kot pred letom dni. Največ, skoraj polovico, so k padcu dodane vrednosti prispevale predelovalne dejavnosti (D), kjer so se negativna gibanja na medletni ravni stopnjevala že tretje četrtletje zapored. Po močni umiritvi rasti v zadnjem četrtletju lani je dodana vrednost v prvih treh mesecih letos medletno močno upadla v gradbeništvo (F), padec pa so z zamikom zabeležile tudi tržne storitve (G-K). Podobno rast kot lani so tako ohranile le javne storitve (L-P).

**Slika 9: Prispevki posameznih skupin dejavnosti k rasti dodane vrednosti po četrtletjih**



Vir: SURS, preračuni UMAR.

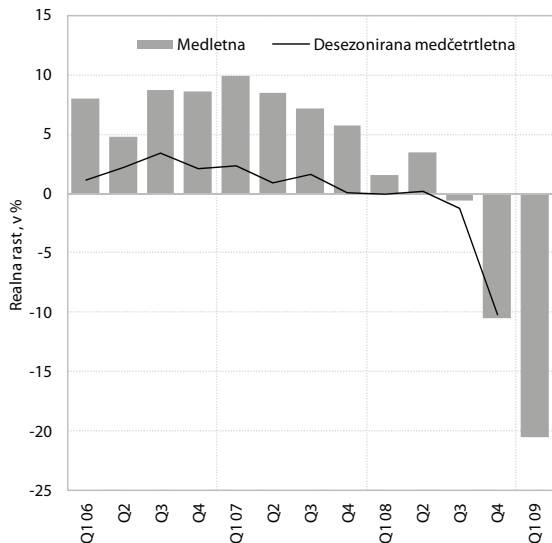
**Največje medletno znižanje dodane vrednosti predelovalnih dejavnosti (D) v prvem četrtletju letos je odraz hitrega upadanja v zadnjih mesecih leta 2008, ki se je v prvih mesecih letos močno umirilo.** Po močnem znižanju v zadnjih mesecih lani se je v prvem četrtletju letos dodana vrednost predelovalnih dejavnosti ohranila na nizki ravni s konca lanskega leta. To se je na medletni ravni odrazilo v visokem realnem medletnem padcu dodane vrednosti (-20,5 %), ki je bil najvišji v zadnjih 14-ih letih, odkar so razpoložljivi podatki. Medletno znižanje prihodka od prodaje je bilo v primerjavi s predhodnim četrtletjem največje na trgih izven evrskega območja, kjer je padec povpraševanja prišel z zamikom. Skupno realno znižanje prihodkov od prodaje je bilo tudi nekoliko večje od padca obsega proizvodnje, kar kaže na nadaljnje

<sup>12</sup> SKD 2002.



povečanje obsega zalog predelovalnih dejavnosti v prvem četrtletju. Glede na to in upoštevaje zadnje kazalnike zaupanja<sup>13</sup> v prihodnjih treh četrtletjih ni pričakovati hitre oživitve rasti proizvodnje predelovalnih dejavnosti. Kljub temu bodo zaradi učinka osnove medletni padci dodane vrednosti, zlasti v drugi polovici leta, ko smo lani že beležili negativna gibanja, manj izraziti. To pomeni, da bo v povprečju leta 2009 znižanje dodane vrednosti predelovalnih dejavnosti manjše kot v prvem četrtletju, kot smo predpostavili že v pomladanski napovedi.

Slika 10: Dodana vrednost predelovalnih dejavnosti



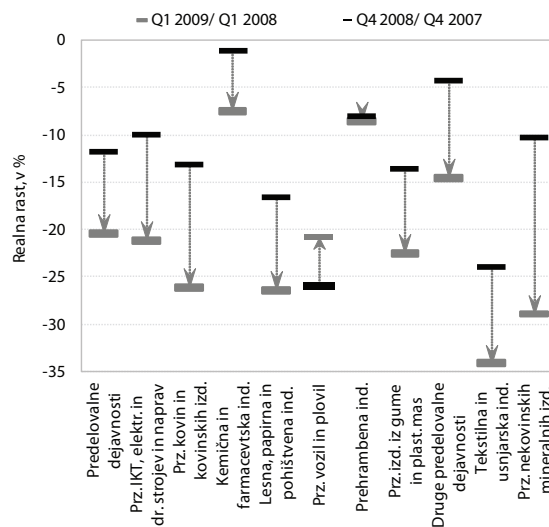
Vir: SURS.

**V prvem četrtletju letos je bila proizvodnja nižja kot v enakem lanskem obdobju v vseh panogah predelovalnih dejavnosti, najgloblji padec so zabeležile tehnološko manj zahtevne izvozno usmerjene dejavnosti.** Mednarodna finančna in gospodarska kriza je z vidika obsega proizvodnje doslej najmanj prizadela prehrabeno in kemično industrijo (vključuje farmacevtsko industrijo). Najbolj (za skoraj 35 %) pa se je proizvodnja znižala v tekstilni in usnjarski industriji, kjer je poleg nižjega povpraševanja razloge mogoče iskati tudi v slabem preteklem poslovanju teh panog in tako precej slabši pripravljenosti na zaostritev gospodarskih razmer. Proizvodnja se je krepko (za več kot četrtino) znižala tudi v nekaterih dejavnostih, ki so tesneje povezane z gradbeno dejavnostjo (npr. proizvodnja nekovinskih mineralnih izdelkov, proizvodnja kovin in kovinskih izdelkov, lesnopredelovalna industrija). Zgoraj omenjene dejavnosti so bile tudi v povprečju držav članic EU med najbolj prizadetimi v prvem četrtletju, vendar imajo v strukturi slovenske predelovalne industrije nekoliko večji delež. To velja predvsem za proizvodnjo kovin in kovinskih izdelkov, ki ima skoraj 20-odstotni delež v

<sup>13</sup> Zadnji kazalniki zaupanja v predelovalnih dejavnostih sicer kažejo, da so bila pričakovanja maja in junija manj pesimistična kot v predhodnem mesecu, vendar še ne nakazujejo oživitve rasti.

slovenski predelovalni industriji in je ob precejšnjem upadu aktivnosti k padcu proizvodnje v prvem četrtletju prispevala kar četrtino. Omeniti velja tudi, da je v začetku letošnjega leta prišlo do rahlih pozitivnih premikov v avtomobilski industriji (manjši medletni padec kot v zadnjem četrtletju lani), kjer so močan negativen šok povpraševanja ublažili predvsem ukrepi nekaterih evropskih držav na področju spodbujanja prodaje avtomobilov, s katerimi je slovenska avtomobilska industrija tesno povezana (predvsem Francija).

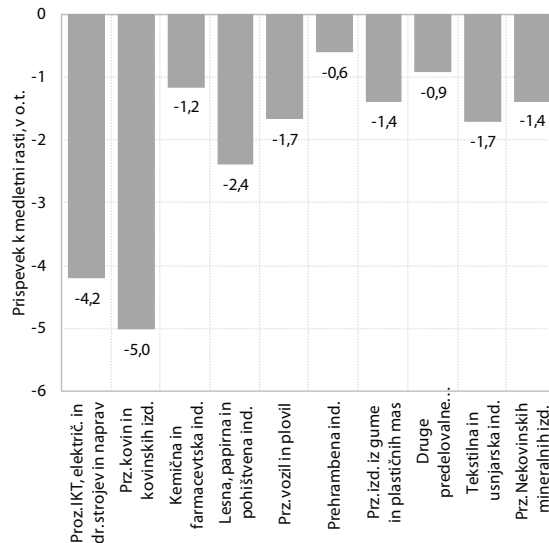
Slika 11: Industrijska proizvodnja predelovalnih dejavnosti po skupinah panog



Vir: SURS, preračuni UMAR.

Opomba: Podatki za proizvodnjo farmacevtske industrije ocena UMAR.

Slika 12: Prispevek k medletni rasti industrijske proizvodnje predelovalnih dejavnosti v prvem četrtletju 2009



Vir: SURS, preračuni UMAR.

Opomba: Podatki za proizvodnjo farmacevtske industrije; ocena UMAR.

**Okvir 1: Gospodarska gibanja v mednarodnem okolju in tveganja v letu 2009**

**V prvem četrtletju letos se je gospodarska kriza še poglobila, saj se je BDP v evrskem območju in naših najpomembnejših trgovinskih partnericah znižal še bolj kot v zadnjem četrtletju lani.** BDP v evrskem območju se je glede na predhodno četrtletje realno znižal za 2,5 % (desezonirano; v zadnjem četrtletju lani za 1,8 %), na medletni ravni pa je bil za 4,9 % nižji, kar je 0,8 o. t. več od aprilske napovedi EK in 3,2 o. t. več kot v zadnjem četrtletju lani. Padca BDP niso zabeležile le tri članice EU. Padanje kazalnikov gospodarske aktivnosti se je marca in aprila sicer začelo stabilizirati, vendar naj bi po oceni EK tudi v drugem in tretjem četrtletju prišlo do podobnih medletnih padcev BDP kot v prvem, v zadnjem četrtletju pa naj bi se padanje začelo zmanjševati. Zadnje napovedi mednarodnih institucij ne odstopajo bistveno od naših pomladanskih predpostavk gospodarske rasti v glavnih trgovinskih partnericah za letošnje leto, za prihodnje leto pa se razpon napovedi povečuje, kar odraža nadaljnjo precejšnje negotovost, povezano s časom trajanja krize. Na postopno izboljšanje gospodarskih razmer kaže predvsem izboljšanje kazalnikov razpoloženja, vendar gibanja v mednarodnem okolju ostajajo podvržena številnim tveganjem, predvsem negativnim posledicam nadaljevanja povratne zveze med zaostrenimi finančnimi razmerami in upadanjem gospodarske aktivnosti. Na možnost uresničitve takšnih tveganj opozarjajo tudi analize IMF, kjer ugotavljajo, da je okrevanje relativno bolj počasno in dolgotrajno, ko je vzrok recesije finančna kriza. Mednarodne institucije (EK, ECB, IMF, OECD) v svojih analizah tako ugotavljajo, da kljub rahlemu izboljšanju finančnih pogojev v zadnjih mesecih razmere na finančnih trgih ostajajo precej zaostrene. Opozarjajo, da lahko ob nadaljnjem upadanju gospodarske aktivnosti pride do dodatne zaostritve finančnih pogojev<sup>1</sup>. Nadaljevanje krize na nepremičninskih trgih, poslabšanje razmer na trgu dela, propadanje podjetij ima namreč za posledico povečanje deleža neodplačanih posojil v bančnih bilancah, kar nadaljnje omejuje njihovo sposobnost financiranja gospodarstva.

**Glede na zadnje napovedi mednarodnih inštitucij za letos sta ključni razliki v primerjavi s predpostavkami mednarodnega okolja v pomladanski napovedi večje poslabšanje gospodarskih razmer v srednje in vzhodnoevropskih državah in višje cene surovin, večja pa je tudi negotovost glede oživljanja gospodarske rasti prihodnje leto.** Po napovedih mednarodnih institucij se bo letos BDP v državah Vzhodne in Jugovzhodne Evrope ter nekdanje Sovjetske zveze v povprečju znižal bolj kot v razvitih državah, gospodarska rast pa se bo občutno umirila tudi v državah Azije in Latinske Amerike. Še močnejši upad gospodarske aktivnosti od trenutno pričakovanega in finančna nestabilnost v posameznih državah bi lahko povzročila nadaljnje padanje obsega svetovne trgovine, kar bi tudi vplivalo na pričakovanja glede okrevanja gospodarstva v razvitih državah. Obstaja tudi tveganje morebitne uvedbe protekcionističnih ukrepov, kot so subvencije določenim panogam, zaščita domače industrije, spodbujanje domače trgovine, predvsem zaradi domačih političnih in družbenih pritiskov. Drugi dejavnik, ki odstopa od pomladanskih gibanj, so višje cene surovin, predvsem nafte, ki trenutno presegajo pomladansko predpostavko 45USD/sodček. Ob prvih znakih stabilizacije gospodarskih razmer in manjši proizvodnji OPEC-a se je nafta na svetovnih trgih od marca do sredine junija namreč podražila za 25 USD na 70 USD/sod in je v povprečju prvih šestih mesecev letos znašala 50 USD/sod.

Tabela 1: Predpostavke UMAR in napovedi mednarodnih institucij za gospodarsko rast

	2009						2010					
	UMAR mar 09	OECD mar 09	IMF apr 09	EK apr 09	CONS jun 09	OECD jun 09	UMAR mar 09	OECD mar 09	IMF apr 09	EK apr 09	CONS jun 09	OECD jun 09
EMU	-4,1	-4,1	-4,2	-4,0	-4,2	-4,8	-0,3	-0,3	-0,4	-0,1	0,3	0,0
EU	-3,9	np	-4,0	-4,0	-4,1	np	-0,3	np	-0,3	-0,1	0,3	np
DE	-5,1	-5,3	-5,6	-5,4	-5,8	-6,1	0,1	0,2	-1,0	0,3	0,4	0,2
IT	-4,2	-4,3	-4,4	-4,4	-4,8	-5,5	-0,4	-0,4	-0,4	0,1	0,0	0,4
AT	-3,5	np	-3,0	-4,0	-3,5	-4,3	-0,3	np	0,2	-0,1	0,0	-0,1
FR	-3,3	-3,3	-3,0	-3,0	-2,9	-3,0	0,0	-0,1	0,4	-0,2	0,3	0,2
UK	-3,5	-3,7	-4,1	-3,8	-3,7	-4,3	-0,2	-0,2	0,4	0,1	0,7	0,0
US	-4,0	-4,0	-2,8	-2,9	-2,8	-2,8	0,0	0,0	0,0	0,9	1,9	0,9

Vir: UMAR pomladanska napoved (april 2009), OECD Economic Outlook (marec 2009, junij 2009), Consensus Forecasts (junij 2009), IMF World Economic Outlook (april 2009), European Commission Spring Forecast (april 2009).

<sup>1</sup> Po aprilskih ocenah IMF bodo izgube svetovnih bank letos in prihodnje leto znašale 4.000 mrd USD, od tega nadaljnje izgube bank in ostalih finančnih institucij v ZDA, Veliki Britaniji in evrskem območju po optimističnem scenariju 775 mrd USD, po pesimističnem pa 1.475 mrd USD, od tega največ banke v evrskem območju. Po junijskih ocenah ECB pa bodo skupne izgube evropskih finančnih institucij do konca leta 2010 znašale 649 mrd EUR, kar ob ocenah dosedanjih izgub pomeni, da bodo banke in ostale finančne institucije imele še za 283 mrd EUR izgub.

**Obstaja pa tudi verjetnost, da bo okrevanje gospodarstva hitreje, če bodo imeli obsežni monetarni in fiskalni ukrepi, ki so jih sprejele države, večje pozitivne učinke od trenutnih ocen.** Po podatkih EK znašajo do aprila sprejeti državni ukrepi na ravni celotne Evropske unije, ki naj bi učinkovali letos in prihodnje leto, približno 5,5 % BDP. Ukrepi so usmerjeni predvsem v stabiliziranje finančnega sistema, povrnitev zaupanja med ekonomskimi subjekti, spodbujanju potrošnje in povečevanju državnih investicij (II. del Ekonomskih izzivov/Okvir 1). Popolna ter predvsem takojšnja in učinkovita implementacija ukrepov bi lahko prispevala k hitrejšemu okrevanju gospodarstva od trenutnih pričakovanj. Hkrati je ob tem ključnega pomena tudi priprava t. i. izhodne strategije oz. pravočasne prilagoditve ukrepov ekonomskih politik, ko bo prišlo do oživiljanja gospodarske rasti, da ne bi prišlo do nastanka novih makroekonomskih neravnovesij.

***V gradbeništvu, kjer se je rast dodane vrednosti občutneje umirila šele v zadnjem četrtletju lani, je bila aktivnost v prvem četrtletju precej nižja kot pred letom, vendar nekoliko nad ravno s konca lanskega leta.***

Po treh letih visoke gradbene konjunktore, povezane predvsem z gradnjo avtocest in stavb, se je medletna rast dodane vrednosti v zadnjem četrtletju umirila na 3,1 %, v povprečju prvih treh mesecev letos pa je bila realno za 13,2 % nižja kot pred letom dni. Na osnovi podatkov o vrednosti opravljenih gradbenih del pa ocenjujemo, da se je v primerjavi s predhodnim četrtletjem nekoliko zvišala (po treh četrtletjih upadanja). Gradbena aktivnost je bila sicer nižja kot pred letom dni v vseh segmentih, najbolj se je skrčila v gradnji nestanovanjskih stavb (predvsem poslovnih stavb) in v gradnji inženirskih objektov (predvsem cest). Gibanja v prvi četrtini leta so skladna z našo pomladansko napovedjo o 10-odstotnem realnem padcu dodane vrednosti v povprečju letošnjega leta. Ob velikem vplivu lanske visoke osnove, ko je bila v prvem četrtletju lani medletna rast dodane vrednosti gradbeništvu skoraj 30-odstotna, na medletno rast v prvem četrtletju letos namreč pričakujemo, da bodo medletni padci v prihodnjih četrtletjih nekoliko nižji.

***V prvih mesecih letos se je gospodarska kriza začela izraziteje odražati tudi v tržnih storitvah (G-K), saj so z izjemo finančnega posredništva vse dejavnosti zabeležile medletni upad dodane vrednosti.***

Realna rast dodane vrednosti tržnih storitev se je po razmeroma ugodnih gibanjih v prvih treh četrtletjih lanskega leta v zadnjem četrtletju več kot prepolovila (na 2,0 %), v prvem četrtletju letos pa je bila skupna dodana vrednost tržnih storitev že za 5,7 % nižja kot pred letom dni. Gospodarska kriza se je v storitvene dejavnosti prenesla preko predelovalnih dejavnosti in gradbeništvu, ki pomembneje vplivajo na aktivnost, predvsem v nepremičninski dejavnosti in poslovnih storitvah, v trgovini na debelo in v blagovnem transportu. Na dejavnost trgovine (G) je močno vplivalo tudi nižje povpraševanje po avtomobilih in trajnih dobrinah (trgovina z motornimi vozili, trgovina s pohištvo, gospodinjskimi aparati, gradbenim materialom ipd.), nižje tuje povpraševanje pa se je med tržnimi storitvami najbolj neposredno odrazilo v dejavnosti gostinstva (preko izvoza potovanj) in cestnega blagovnega transporta (preko izvoza transportnih storitev). Ob izjemno močnih medletnih padcih dodane vrednosti v prvem četrtletju zlasti v trgovini (G), nepremičninski dejavnosti in poslovnih storitvah (K) ter prometu (I) je pričakovati, da bo padec dodane vrednosti tržnih storitev v povprečju leta 2009

nekoliko višji od pričakovanj pri pripravi pomladanske napovedi. Edina dejavnost tržnih storitev, kjer se je v prvem četrtletju dodana vrednost medletno povečala, je finančno posredništvo. Ocenjujemo, da je visoka realna rast ob sicer negativnih gibanjih nominalnih kazalnikov povezana predvsem z občutno nižjimi obrestnimi merami<sup>14</sup>

***Rast dodane vrednosti javnih storitev (L-P) se je v prvem četrtletju ohranila na visoki ravni preteklega leta.***

V prvem četrtletju so javne storitve na medletni ravni v povprečju zabeležile 2,8-odstotno realno povečanje dodane vrednosti, kar pomeni ohranitev rasti na relativno visoki ravni predhodnega leta (2,7 %). V dejavnosti javne uprave (L) se je visoka rast iz preteklega leta le rahlo umirila, v dejavnosti izobraževanja (M) ter zdravstva in socialnega varstva (N), ki sta zabeležili tudi relativno visoko rast zaposlenosti, pa se je glede na povprečje preteklega leta še okrepila. Medletna rast dodane vrednosti se je v prvem četrtletju umirila le v pretežno tržni dejavnosti javnih, skupnih in osebnih storitev (O).

***Z upadanjem gospodarske aktivnosti so se v prvem četrtletju zmanjšali tudi davki na proizvode.***

Davki na proizvode, ki so rahlo realno medletno znižanje zabeležili že v zadnjem četrtletju lani, so bili v prvem četrtletju letos že za 6,8 % nižji. Najbolj občutno se je zmanjšal obračunani davek na dodano vrednost, nižji pa so bili tudi drugi domači davki (zlasti davek na motorna vozila in davek na igre na srečo). Z znižanjem uvoza so upadli tudi prihodki od carin. Občutneje so se povečale le obračunane trošarine, zmerno pa je bilo tudi povečanje davka na zavarovalne posle.

<sup>14</sup> Zaradi takšnih gibanj obrestnih mer je bil deflator v dejavnosti finančnega posredništva negativen.

## 2. Trg dela

### 2.1. Zaposlenost in brezposelnost

**Neugodna gibanja na trgu dela, ki so se začela v zadnjem četrtletju 2008, so se v prvem četrtletju 2009 poglobila.** Skupno število zaposlenih po statističnem registru<sup>15</sup>, ki je v zadnjem četrtletju 2008 še naraščalo glede na predhodno četrtletje (0,3 %, desezonorano), je v prvem četrtletju v primerjavi z zadnjim četrtletjem 2008 upadlo za 1,8 %. V predelovalnih dejavnostih, kjer so bila gibanja negativna že v zadnjem četrtletju lani (-1,4 %), se je padec še poglobil (-4,4 %), tako da se je od začetka leta do konca marca število zaposlenih zmanjšalo za 9.302. V gradbeništvu in tržnih storitvah je po še pozitivnih lanskih stopnjah rasti v prvem četrtletju prišlo do upada (za 3,6 % oz. 0,9 %) oz. skupaj za 1,5 %. Število formalno delovno aktivnih se je povečalo le v javnih storitvah (za 0,6 %), a tudi tu nekoliko počasneje kot v zadnjem četrtletju lani<sup>16</sup>. Podobno dinamiko kažejo tudi podatki po anketi o delovni sili in po statistiki nacionalnih računov<sup>17</sup>. Po anketi o delovni sili je zaposlenost začela upadati že v tretjem četrtletju lani kot posledica močnega zmanjšanja različnih neformalnih oblik dela<sup>18</sup>, ki so v času visoke konjunktore nadpovprečno hitro naraščale.

**Upadanje zaposlenosti se je nadaljevalo tudi aprila (-0,3 %), tako da je bilo v povprečju prvih štirih mesecev letos število delovno aktivnih za 0,5 % nižje kot v enakem obdobju lani.** Glede na zamik, s katerim gibanja na trgu dela sledijo gospodarski aktivnosti, lahko v prihodnjih mesecih pričakujemo nadaljnje poslabšanje, vendar bo celoletno zmanjšanje zaposlenosti verjetno nekoliko manjše od naše pomladanske napovedi (-5,4 % po statistiki nacionalnih računov). K sorazmerno manjšemu padcu zaposlenosti glede na zmanjšanje proizvodnje so pripomogli tudi interventni ukrepi vlade (glej III. del Ekonomskih izzivov).

<sup>15</sup> SKD 2008.

<sup>16</sup> Napovedi rasti zaposlovanja, ki so jih še ob koncu lanskega leta najavili poslovni subjekti v letošnji anketi Zavoda RS za zaposlovanje LP-ZAP, so bile bolj optimistične, kot kaže razvoj zaposlenosti v prvem četrtletju 2009. Po teh napovedih naj bi prišlo do zmanjšanja zaposlenosti le v predelovalnih dejavnostih (-4,2 %), rudarstvu, kmetijstvu in prometu, v gradbeništvu in nekaterih storitvah naj bi število zaposlenih stagniralo, povečalo pa bi se v trgovini, finančnih in nekaterih poslovnih storitvah ter v javni upravi.

<sup>17</sup> Statistika nacionalnih računov zajema neformalno delovno aktivne (ki jih ne zajema statistični register) in v Sloveniji zaposlene tujce (ki jih ne zajema anketa o delovni sili). Število obojih pa je v drugem in tretjem četrtletju lani še močno naraščalo, zato je bila rast zaposlenosti po tej statistiki v prvem četrtletju 2009 na medletni ravni še pozitivna.

<sup>18</sup> To kaže primerjava rasti števila delovno aktivnih po statističnem registru, ki zajema le formalno zaposlene in samozaposlene osebe ter po rezultatih ankete o delovni sili, ki vključuje tudi različne druge, neformalne oblike dela, kot so pomagajoči družinski člani in zaposleni po pogodbah o delu ali v sivi ekonomiji, ne zajema pa v Sloveniji začasno zaposlenih tujcev (glej Tabela 2).

Tabela 2: Kazalniki trga dela po četrtletjih

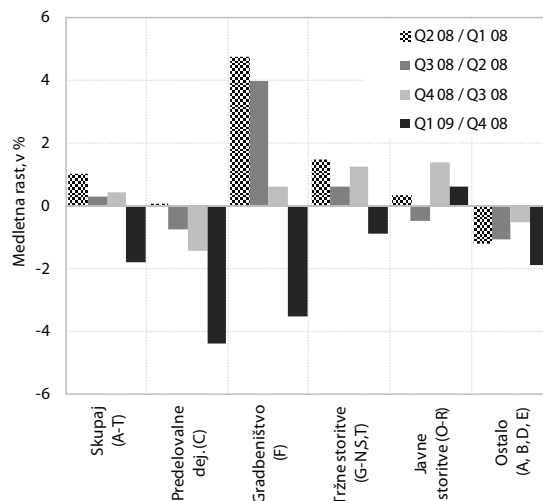
	Q2 2008	Q3 2008	Q4 2008	Q1 2009	Skupaj Q1-09/ Q1-08
<b>Stopnje rasti glede na predhodne četrtletje (v %)</b>					
Delovno aktivni po anketi	2,0	3,3	-2,2	-3,9	-0,9
Zaposleni (po statističnem registru)	1,2	0,3	0,3	-2,0	-0,2
od teh: Tujci z del. dovoljenji za dol. čas	24,0	13,7	6,3	1,0	51,3
Rezidenti (ocena)	-0,1	-0,6	-0,1	-2,2	-3,0
Samozaposleni in kmetje	-0,6	-0,2	1,0	-0,6	-0,4
Neformalno delovno aktivni (ocena)	14,3	22,8	-10,6	-13,3	8,8
Delovno aktivni po nacionalnih računih	1,3	1,5	-0,4	-1,8	0,5
<b>Stopnje brezposelnosti (v % od vsote delovno aktivnih in brezposelnih)</b>					
Registrirana	6,5	6,4	6,8	8,1	
Anketna	4,2	4,1	4,3	5,4	
<b>St. prostih delovnih mest</b>	1,0	1,0	0,6	0,7	

Vir: SURS, preračuni UMAR.

#### Število registriranih brezposelnih hitro narašča, kot smo predvideli že ob pripravi pomladanske napovedi.

Rast števila brezposelnih, ki se je pričela oktobra lani, se je v prvem četrtletju letos še okrepila. Novih prijav med brezposelne je bilo skoraj enkrat več kot pred letom dni, delo pa je dobilo skoraj četrtina manj brezposelnih. Povprečno število registrirano brezposelnih in povprečna stopnja registrirane brezposelnosti v prvem četrtletju 2009 (76.925 oz. 8,1 %) sta bila tako za 15,1 % oz. za 1,0 o. t. višja kot v enakem obdobju lani. Tudi stopnja anketne brezposelnosti, ki je bila lani najnižja, odkar jo merimo (1993), se je povečala. Število prostih delovnih mest se je zmanjšalo za več kot tretjino, vendar se je stopnja prostih

Slika 13: Formalno delovno aktivni po področjih dejavnosti



Vir: SURS, preračuni UMAR.

Tabela 3: Formalno delovno aktivni po dejavnostih

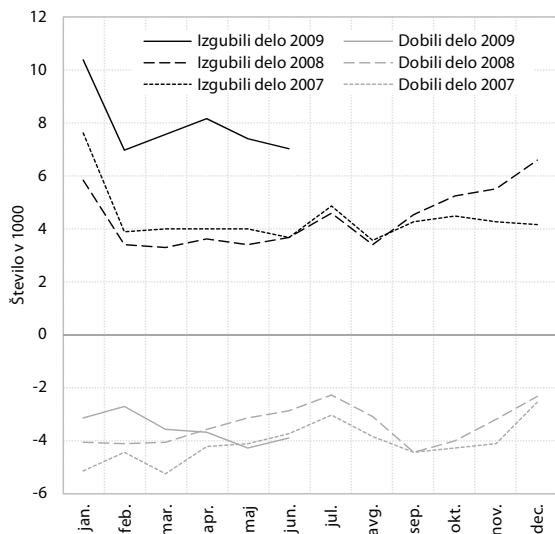
	Število v 1.000			Stopnje rasti, v %		
	2008	XII 08	III 09	2008/ 2007	III 09/ XII 08	Q1 09/ Q1 08
Formalno delovno aktivni	879,3	880,3	866,0	3,0	-1,6	-0,2
A Kmetijstvo in lov, gozdarstvo, ribištvo	39,7	38,8	37,8	-1,8	-2,4	-7,3
B Rudarstvo	3,6	3,4	3,4	-5,2	-0,8	-7,9
C Predelovalne dejavnosti	222,4	216,3	207,0	-0,5	-4,3	-6,5
D Oskrba z električno energijo, plinom in paro	7,7	7,7	7,9	-1,1	1,6	2,2
E Oskrba z vodo, ravnanje z odpadki, saniranje okolja	8,8	9,0	9,0	4,7	-0,1	2,8
F Gradbeništvo	87,9	89,5	87,5	12,2	-2,2	5,6
G Trgovina, vzdrževanje in popravila motornih vozil	115,8	116,9	115,7	3,5	-1,0	1,1
H Promet in skladiščenje	51,2	51,4	50,4	5,4	-2,0	0,6
I Gostinstvo	33,8	34,3	33,8	1,7	-1,3	1,5
J Informacijske in komunikacijske dejavnosti	21,9	22,4	22,5	4,8	0,3	4,7
K Finančne in zavarovalniške dejavnosti	24,3	24,6	24,7	4,2	0,1	3,7
L Poslovanje z nepremičninami	4,2	4,3	4,3	9,6	-0,2	10,1
M Strokovne, znanstvene in tehnične dejavnosti	42,8	44,4	44,2	7,1	-0,5	6,3
N Druge raznovrstne poslovne dejavnosti	26,0	26,0	25,3	5,2	-3,0	0,6
O Dejavnost javne uprave in obrambe, dejavnost obvezne socialne varnosti	51,0	50,8	51,3	1,3	0,9	0,6
P Izobraževanje	60,0	61,0	61,7	1,5	1,1	2,5
Q Zdravstvo in socialno varstvo	51,0	51,6	52,0	2,7	0,8	2,0
R Kulturne, razvedrilne in rekreacijske dejavnosti	13,8	14,0	14,1	6,5	0,3	2,0
S Druge dejavnosti	12,8	13,1	13,1	1,3	-0,1	4,8
T Dejavnost gospodinjstev z zaposl. hišnim osebjem, proizvodnja za lastno rabo	0,5	0,5	0,5	6,4	1,0	9,9

Vir: SURS, preračuni UMAR.

delovnih mest zaradi znižanja števila delovno aktivnih povečala na 0,7 %. Povečevanje brezposelnosti se je nadaljevalo tudi aprila, maja in junija, vendar s počasnejšo dinamiko. Pri tem se je priliv med brezposelne maja

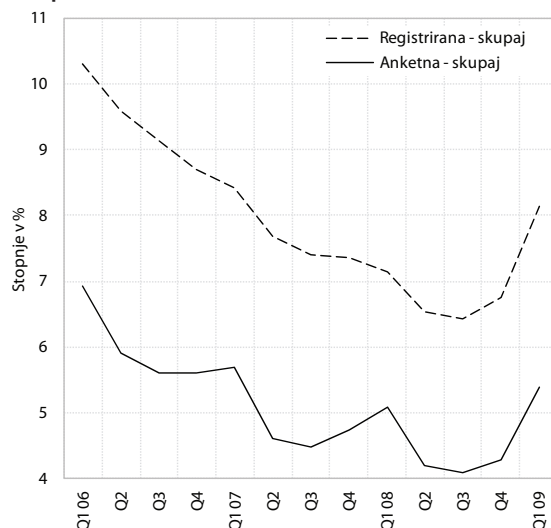
in junija zmanjšal, odlivi iz brezposelnosti v zaposlitev pa se povečujejo že od marca. Stopnja registrirane brezposelnosti je bila aprila 8,8-odstotna. Do konca junija je število registriranih brezposelnih naraslo na 86.481

Slika 14: Tokovi v registrirano brezposelnost (v 1.000)



Vir: ZRSZ, preračuni UMAR.

Slika 15: Anketna in registrirana stopnja brezposelnosti



Vir: SURS.

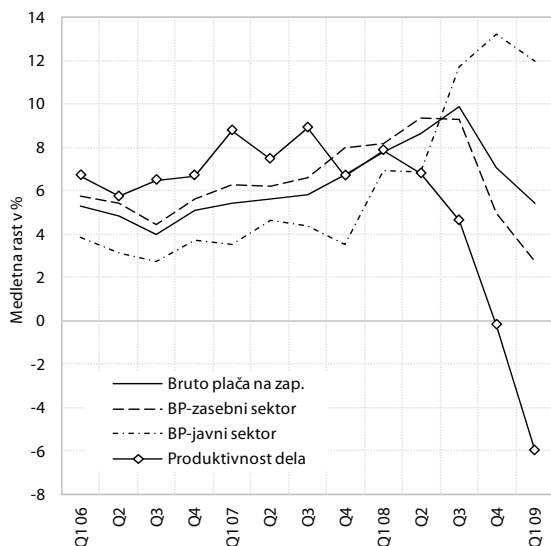


oseb, kar je dobro četrtno več kot decembra lani oz. kar 45,8 % (27.178 oseb) več kot septembra lani, ko je bilo število registriranih brezposelnih najnižje po letu 1990.

## 2.2. Plače

**V prvem četrtnetu letos se je medletna nominalna rast skupne bruto plače na zaposlenega umirila, razkorak med zasebnim sektorjem, kjer se je nadaljeval trend upadanja rasti, in javnim sektorjem, kjer se je ta ohranjala na visoki ravni, pa se povečuje.** V prvem četrtnetu je bila povprečna bruto plača na medletni ravni nominalno višja za 5,5 % oz. 3,6 % realno (kar je dobri 2 o. t. počasnejša nominalna rast kot v enakem obdobju lani, realno pa prav toliko hitrejša). Glede na zadnje četrtnete lani se je znižala za 4,7 %, kar je za 1,5 o. t. večje znižanje kot v primerljivem obdobju lani. Medletno raste bruto plača v primerjavi s produktivnostjo dela hitreje že vse od zadnjega četrtneta 2007. Razkorak med njima se je sredi leta 2008 močno povečal, saj se je rast produktivnosti v celotnem lanskem letu umirjala, še posebej izrazito v drugi polovici leta, rast plač pa se je v prvih treh četrtnetjih povečevala. V prvem četrtnetu letos se je razkorak med rastjo plač in produktivnosti dela še povečal (ob 5,5-odstotni nominalni rasti plač je produktivnost dela zabeležila nominalni padec v višini 5,9%). Pri tem se rasti plač v zasebnem in javnem sektorju vse od tretjega četrtneta lani gibljeta v nasprotni smeri; rast v prvem se izrazito umirja in sledi produktivnosti dela, v drugem pa je zaradi procesa odprave plačnih nesorazmerij prav od takrat bistveno hitrejša. Medletna rast bruto plače v javnem sektorju je bila tako v prvem četrtnetu letos hitrejša za dobrih 5 o. t. kot v enakem obdobju lani, v zasebnem pa za prav toliko počasnejša. Ob tem sta bili rasti bruto in neto plače dokaj skladni.

Slika 16: Nominalna rast bruto plač in produktivnosti dela



Vir: SURS, preračuni UMAR.

Aprila je skupna bruto plača stagnirala (-0,1 %), njena medletna rast pa se je rahlo upočasnila (5,1 %).

**v zasebnem sektorju se je ob padcu gospodarske aktivnosti v prvem četrtnetu krepko znižala, na medletni ravni pa se je njena rast že tretje četrtnete zaporedno upočasnila.** Znižanja bruto plač v zasebnem sektorju v prvem četrtnetu so običajna zaradi izrednih izplačil ob koncu preteklega leta, letošnji 6,9-odstotni<sup>19</sup> padec pa je ob enem delovnem dnevu manj povezan tudi s padcem gospodarske aktivnosti, ki je marsikje že terjal uvedbo krajših delovnikov in posledično manjši obseg nadur. Na medletni ravni je znašala rast bruto plače sektorja le 2,8 % (realno 0,9 %), kar je 5,5 o. t. (realno 0,6 o. t.) manj kot v enakem obdobju lani. Pri tem so najnižjo nominalno rast zabeležili v industriji<sup>20</sup> (B-F<sup>21</sup>: 0,9 %), kjer je realno že prišlo do 1,0-odstotnega padca povprečne plače, najvišjo pa v poslovnih storitvah (J-N; 3,9 % nominalno oz. 2,0 % realno). Izhodiščne in najnižje osnovne plače v zasebnem sektorju se januarja zaradi poslabšanih gospodarskih razmer najverjetneje niso povsod uskladile za dogovorjen odstotek.<sup>22</sup> Prav tako so bila marčevska zaostala izplačila, kamor sodijo izredna izplačila za ugotovljeno poslovno uspešnost in opravljene nadure v lanskem letu, letos precej skromnejša kot lani (-16,3 %), ustrezno nižji je bil tudi njihov prispevek k rasti plač<sup>23</sup>. Aprilski podatki (-0,8 % nominalno glede na marec) kažejo na nadaljnje umirjanje rasti plač sektorja na medletni ravni (1,7 %). V prihodnjih mesecih pričakujemo nadaljnje umirjanje povprečne letne rasti bruto plače zasebnega sektorja v skladu s pomladansko napovedjo. Glede na težave (za zdaj v največji meri) zlasti podjetij v predelovalnih dejavnostih<sup>24</sup>, ki jih je finančna in gospodarska kriza doslej najbolj prizadela, je umirjanje rasti plač lahko še nekoliko večje od spomladi predvidenega.

**Zaradi procesa odprave plačnih nesorazmerij je medletna rast bruto plače v javnem sektorju že tri četrtneta na visoki ravni in ostaja, kljub rahli umiritvi v prvem četrtnetu letos, še vedno precej višja kot v zasebnem sektorju.** Medčetrtneta rast bruto plače v javnem sektorju v prvem četrtnetu je bila po visoki rasti v zadnjem lanskem četrtnetu, kljub izplačilu druge četrtnete, le 0,4-odstotna, njena medletna rast pa kar 12,0-odstotna (realno 10,0 %) in je bila predvsem posledica lanske

<sup>19</sup> Najizrazitejše znižanje, odkar imamo primerljive podatke (2001), pa tudi sicer od leta 1992, ko so na voljo podatki o plačah.

<sup>20</sup> V predelovalnih dejavnostih 0,0 % (realno -1,8 %), v gradbeništvu 1,2 % (realno -0,6 %).

<sup>21</sup> SKD 2008.

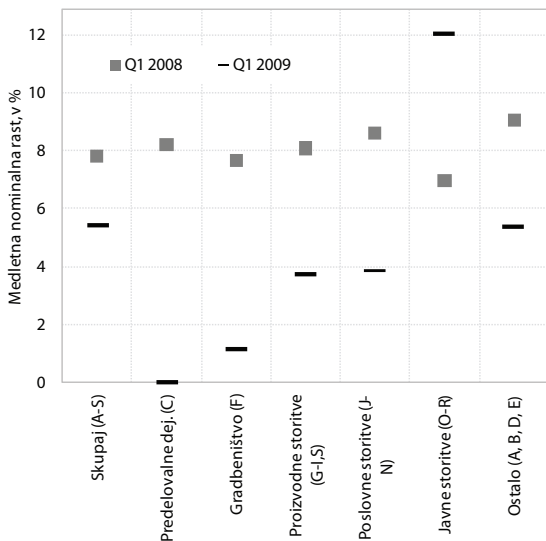
<sup>22</sup> Za 1,15 %, skladno s 'Kolektivno pogodbo o izredni uskladitvi plač za leto 2007 in načinu usklajevanja plač, povračilu stroškov v zvezi z delom in drugih osebnih prejemkih za leti 2008 in 2009' - zaradi višje povprečne inflacije v preteklem letu (5,7 %) od 4,55 %.

<sup>23</sup> Njihov prispevek k marčevski rasti plač je bil lani 65-odstoten, letos pa le 28-odstoten.

<sup>24</sup> Ta podjetja oz. pri njih zaposleni predstavljajo glavnino vseh, ki so zaposlili za subvencioniranje polnega oz. skrajšanega delovnega časa, veliko teh podjetij pa bo v prihodnjih mesecih izkoristilo tudi možnost delnega povračila nadomestila plače, kar bo vodilo v nadaljnje znižanje plač zaposlenih.

visoke rasti plač v drugi polovici leta<sup>25</sup> in januarskega izplačila druge četrtine odprave plačnih nesorazmerij. Po ugotovitvah MJU<sup>26</sup> je ob prehodu na nov plačni sistem prihajalo tudi do višanja zahtevnosti delovnih mest, zlasti na področju vzgoje, izobraževanja in športa, zdravstva, socialnega varstva, kmetijstva in gozdarstva ter obvezne socialne varnosti. Najvišja medletna rast (kot se je predvidevalo že ob prehodu na nov plačni sistem) je bila v prvem četrtletju zabeležena v zdravstvu in socialnem varstvu (21,4 %), najnižja pa v izobraževanju ter kulturnih, razvedrilnih in rekreacijskih dejavnostih (6,9 %) <sup>27</sup>. Aprila je prišlo do stagnacije<sup>28</sup> rasti plač v treh dejavnostih javnega sektorja, z izjemo zdravstva in socialnega varstva (3,8-odstotna rast), zato je aprilska rast (1,2 %) in okrepitev medletne rasti plač sektorja (13,0 %) predvsem posledica visoke rasti plač v tej dejavnosti. V naslednjih mesecih se bo povprečna letna rast plač postopoma umirjala, vendar bo še vedno razmeroma visoka, kot smo predvideli že v pomladanski napovedi<sup>29</sup>.

**Slika 17: Spremembe v medletni rasti bruto plač po dejavnostih**



Vir: SURS, preračuni UMAR.

<sup>25</sup> Zaradi izplačila prve četrtine odprave plačnih nesorazmerij s poračunom od maja dalje večjega obsega napredovanj in drugih povečanj izplačil ob koncu leta.

<sup>26</sup> 'Aktualizirana ocena finančnih posledic uvedbe novega plačnega sistema na podlagi podatkov ministrstev o sistemizaciji delovnih mest in izplačanih plačah', marec 2009.

<sup>27</sup> V dejavnosti R (kulturne, razvedrilne in rekreacijske dejavnosti) je približno tretjina vseh zaposlenih v zasebnem sektorju.

<sup>28</sup> Izvedla so se napredovanja javnih uslužbencev, prenehala pa se jim je izplačevati redna delovna uspešnost skladno s februarskim Dogovorom o ukrepih na področju plač v javnem sektorju zaradi spremenjenih makroekonomskih razmer za obdobje 2009–2010.

<sup>29</sup> S februarskim Dogovorom je bil dosežen odlog izplačila tretje četrtine odprave plačnih nesorazmerij (s septembra 2009 prestavljena na januar 2010), omejitev izplačevanja redne delovne uspešnosti (od aprila do vključno novembra letos) in odpoved julijske polovične uskladitve osnovnih plač s predvideno inflacijo.

### 3. Finančni tokovi

**Potem ko še pretežen del preteklega leta mednarodna finančna kriza ni močnejše vplivala na dogajanje v slovenskem gospodarstvu, so se v zadnjem četrtletju pričele razmere močno zaostrovati.** Mednarodni medbančni trg, ki je bil za naše banke najpomembnejši vir financiranja, je skoraj v celoti zamrl. Tako se je izrazito upočasnila kreditna aktivnost bank, ki so se takrat soočile tudi z omejeno ponudbo kratkoročnih sredstev na mednarodnih medbančnih trgih, prilivi vlog prebivalstva pa niso zadoščali niti za tekoče poplačilo zapadlih obveznosti, še manj pa za nemoteno kreditno aktivnost. Zato je država z izdajo lastnih dolžniških vrednostnih papirjev zagotavljala potrebno likvidnost bankam.

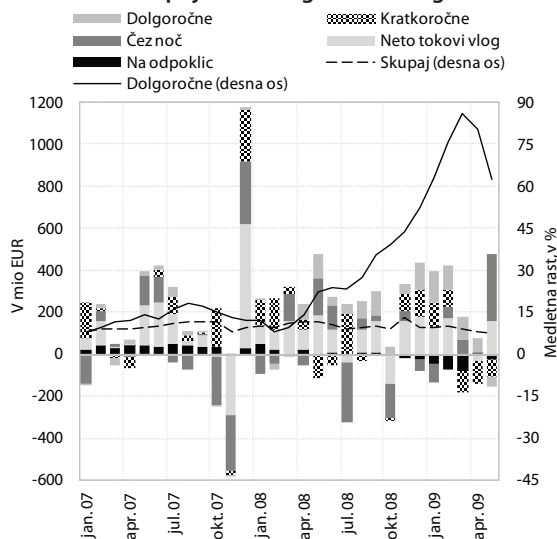
**Za blaženje posledic finančne krize in oživljanja kreditne aktivnosti je vlada sprejela številne ukrepe.**

Prvi pomemben ukrep je bil sprejet v sredini novembra, in sicer novela Zakona o bančništvu, ki je uvedla neomejeno jamstvo za bančne vloge fizičnih oseb ter mikro in malih podjetij. S propadom banke Lehman Brothers septembra 2008 se je namreč negotovost na finančnih trgih močno okrepila. Strah pred nadaljnjim propadom bank je vplival tudi na varčevalce v bankah, ki delujejo v Sloveniji. Tako je obseg vlog prebivalstva oktobra 2008 beležil neto odliv v višini 141,0 mio EUR. Uvedba neomejenega jamstva za vloge vse do konca leta 2010 pa je nadaljnje odlive iz bančnega sistema in iz Slovenije preprečila<sup>30</sup>. Tako so vloge prebivalstva v nadaljevanju v povprečju beležile še nekoliko višje prilive kot v obdobju pred popolnim jamstvom, kar je najverjetneje tudi posledica visokih odlivov iz vzajemnih skladov. Med marcem in majem pa se je rast vlog prebivalstva v bankah ustavila oz. je pričela celo upadati. Medletna stopnja rasti vlog se je tako pričela zniževati in je konec maja dosegla 7,3 %. Zaradi občutnega pomanjkanja dolgoročnih virov in uvedbe neomejenega jamstva za vloge se je ob koncu leta razvila precej močna konkurenca med bankami za dolgoročne vloge prebivalstva. Banke so tako obrestne mere za vrstne vloge dvignile precej nad povprečno realno raven v obdobju zadnjih nekaj let, kar se je odrazilo tudi v visoki mesečni stopnji rasti dolgoročnih vlog, ki so bile nad ravnjo 5,0 %. Ob hitrem zniževanju osrednje obrestne mere ECB in opozorilom Banke Slovenije so se ob koncu prvega četrtletja letos pričele obrestne mere za dolgoročne depozite občutno zniževati, kar je ob ugodnih gibanjih na kapitalskih trgih vplivalo na zniževanje mesečnih stopnje rasti. Maja je bil po več kot letu dni neprekinjene rasti zabeležen upad, medletna rast pa ostaja še naprej visoka in je konec maja presegala 60 %.

**Tokovi zadolževanja bank v tujini, ki so se po vstopu Slovenije v EU močno okrepili, so v preteklem letu pričeli upadati, od novembra pa so banke tuje kredite**

<sup>30</sup> Neomejeno jamstvo za bančne vloge je uvedlo tudi precej drugih držav (npr. Avstrija), kar bi lahko pomenilo tudi odlive vlog slovenskih varčevalcev v druga bančne sisteme.

**Slika 18: Mesečni neto prilivi vlog prebivalstva v banke in medletne stopnje rasti dolgoročnih vlog**

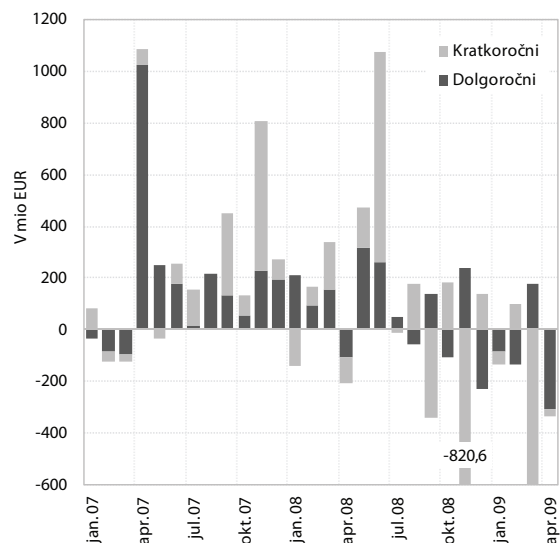


Vir: BS, preračuni UMAR.

**neto odplačevale.** V obdobju 2004–2008 so se neto zadolžile za 9,5 mrd EUR. Pretežno so se zadolževale v obliki dolgoročnih kreditov (slabih 85,0 % vseh neto tokov), ob koncu leta 2007 in v letu 2008 pa je prišlo do precej manjšega obsega zadolževanja in tudi opaznega spreminjanja ročnosti strukture najetih kreditov. V preteklem letu je obseg tujega neto zadolževanja upadel za skoraj dve tretjini, delež kratkoročnih kreditov pa se je povzpел že na slabo četrtino, vendar je v tem primeru treba omeniti, da se je pomemben del kratkoročnih kreditov, najetih v letu 2008, v tem letu že tudi poplačal in ta delež ne odraža v celoti dejanskega stanja. Ker se bodo zaradi večjega deleža kratkoročnih kreditov roki zapadlosti zgoščevali, bo to za banke predstavljalo še dodaten likvidnostni pritisk. Vlada je tako v prvem svežnju ukrepov, ki veljajo do konca leta 2010, sprejela tudi državna poročstva za obveznosti iz naslova zadolževanja kreditnih institucij v višini 12 mrd EUR. Izvajanje tega ukrepa bi bankam omogočilo dostop do dolgoročnejših virov sredstev, ki so tudi nujno potrebna za izvajanje ostalih ukrepov za reševanje finančne krize, predvsem tistih, ki se nanašajo na dolgoročno kreditiranje podjetij. A do izdaje bančnih obveznic z jamstvom države še ni prišlo, kar je deloma tudi posledica nejasnosti glede ravnanja v primeru refinanciranja kreditov, ki so bili namenjeni menedžerskim prevzemom. Na nujnost čimprejšnje uveljavitve sprejetega ukrepa kaže tudi dejstvo, da so banke v obdobju od novembra 2008 do aprila 2009 tuje kredite neto odplačevale, in sicer v višini kar 1,6 mrd EUR.

**Banke so pomemben del na novo pridobljenih sredstev namenile trenutnim in predvidenim prihodnjim poplačilom kreditov, najetih v tujini.** Pri zagotavljanju virov sredstev je v začetku leta pomembno vlogo prevzela država, ki je januarja in marca izdala obveznici v skupni višini 2,5 mrd EUR, pretežen del tako pridobljenih sredstev

**Slika 19: Neto zadolževanje domačih bank na tujem**



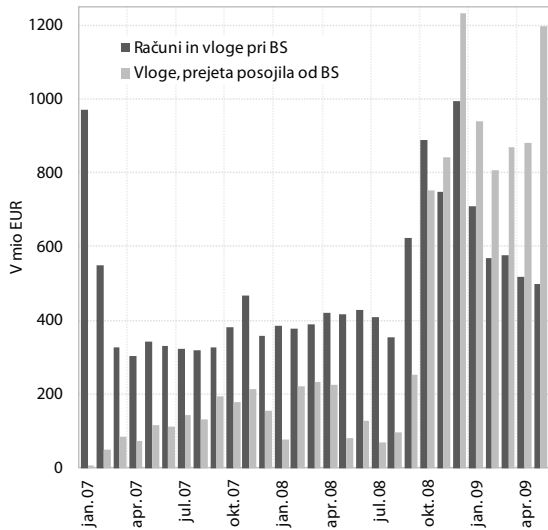
Vir: BS.

pa je naložila v banke kot bančne depozite. Depoziti države so v petih mesecih letos beležili neto prilive v višini 1,9 mrd EUR, njihov obseg pa se je na medletni ravni skoraj potrojil. Manj ugodna je njihova ročnostna struktura, saj so praktično vsa sredstva naložena v obliki kratkoročnih depozitov, ki zapadejo najkasneje v enem letu. Zato je vlada že v začetku junija sprejela predlog novele Zakona o javnih financah, ki bo državi omogočila vezavo denarja pri bankah za časovno obdobje do treh let. Bankam primanjkuje predvsem dolgoročnih sredstev, saj so kratkoročna sredstva ob primernem zavarovanju po nizki fiksni obrestni meri na voljo pri ECB<sup>31</sup>. Banke so ob koncu preteklega leta močno povečale tovrsten način financiranja, ki je bilo konec leta na ravni 1,2 mrd EUR, medtem ko je bilo v prvih osmih mesecih leta (pred občutnejšim zaostrovanje razmer na finančnih trgih) povprečno mesečno stanje obveznosti slovenskih bank do Banke Slovenije na ravni dobrih 150 mio EUR. Hkrati so se v tem obdobju močno okrepili tudi depoziti čez noč pri Banki Slovenije, saj so se ti samo v zadnjih štirih mesecih lanskega leta skoraj potrojili in dosegli vrednost 1 mrd EUR. Vendar se je nato njihova vrednost do konca maja skoraj prepolovila, kar je najverjetneje posledica hitrega zniževanja obrestne mere ECB in tudi ponovnega povišanja razmika med obrestno mero refinanciranja in depozitno obrestno mero na sto bazičnih točk<sup>32</sup> in s tem tudi manjše privlačnosti depozitov preko noči.

<sup>31</sup> Pri ECB so bila do nedavnega na voljo sredstva z zapadlostjo največ 6 mesecev, v začetku maja pa je tudi ta sprejela odločitev, da bo letos izvedla tri dolgoročne operacije refinanciranja z zapadlostjo enega leta. Prva dražba je bila konec junija, ECB pa je takrat bankam dodelila za 442 mrd EUR posojil.

<sup>32</sup> ECB je oktobra 2008 zaradi zaostrovanja razmer na mednarodnih finančnih trgih ta razpon znižala na 50 bazičnih točk. Ta razmik se je ob zadnjem znižanju osrednje obrestne mere ECB v maju znižal na 75 bazičnih točk, saj bi se drugače depozitna obrestna mera znižala na 0,0 %.



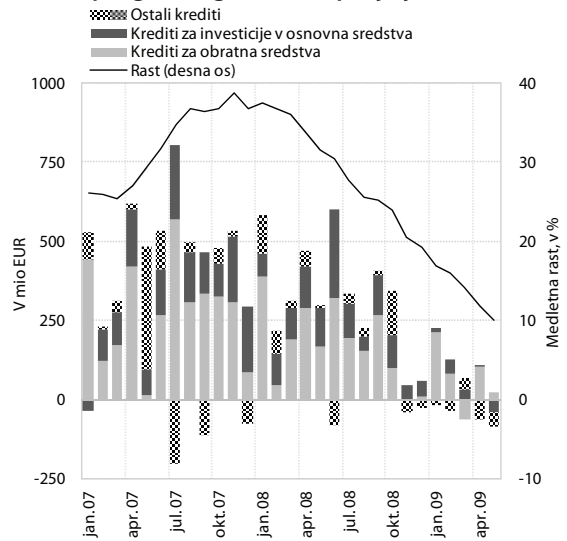
**Slika 20: Obveznosti in terjatve (brez gotovine) domačih bank do Banke Slovenije**


Vir: BS.

**Ob pomanjkanju likvidnosti so banke v prvih petih mesecih letos neto odobrile kredite podjetjem in NFI v višini 286,7 mio EUR, kar dosega le dobrih 15 % vrednosti iz enakega obdobja lani, ko se je kreditna aktivnost že postopoma umirjala.** Podjetja so se v zadnjih mesecih zadolževala le za obratna sredstva, za razliko od preteklih let, ko so tovrstne kredite najemala za financiranje povečanega obsega proizvodnje, pa ocenjujemo, da tokrat s tovrstnim zadolževanjem nadomeščajo izpad likvidnosti, ki je povezana z manjšimi prihodi od prodaje. Še posebej izrazito je bilo umirjanje v obdobju od marca do maja, ko so podjetja in NFI v treh mesecih skupaj neto odplačevala kredite v višini 4,1 mio EUR, medtem ko je v prvih dveh mesecih leta kazalo, da do tako občutnega umirjanja vendarle ne bo prišlo, kar je bilo najverjetneje le začasna posledica vladnega ukrepa s SID banko, ki je konec leta s 200 mio EUR podprla kreditiranje podjetij, bankam pa je tudi prodala dve izdaji obveznic<sup>33</sup> in tako zbrana sredstva naložila nazaj v banke, z namenom okrepiti financiranje podjetij.

**Za oživljanje kreditne aktivnosti je tako država v drugem svežnju ukrepov sprejela tudi Zakon o jamstveni shemi.** Ta predvideva državna jamstva v višini 1,2 mrd EUR, ki naj bi jih izdajala SID banka bankam v Sloveniji za spodbujanje financiranja podjetij z ročnostjo enega do desetih let. Vendar je shema zaradi zapletov, povezanih s krediti za menedžerske odkupe, zažvela razmeroma pozno. Podjetja pa se medtem v vse večji meri soočajo z zmanjševanjem naročil, večjimi zamudami pri plačilih, pritiski bank za poplačilo zapadlih obveznosti, kar močno poslabšuje njihovo likvidnostno stanje. Od konca junija do 10. julija so bile izvedene že tri avkcije, kjer je bilo podeljenih za 310 mio EUR jamstev, država pa

<sup>33</sup> V skupni višini 500 mio EUR, ki so primerne za zavarovanje obveznosti do Evrosistema.

**Slika 21: Neto tokovi kreditov po namenu in stopnje rasti skupnega obsega kreditov podjetjem in NFI**


Vir: BS, preračuni UMAR.

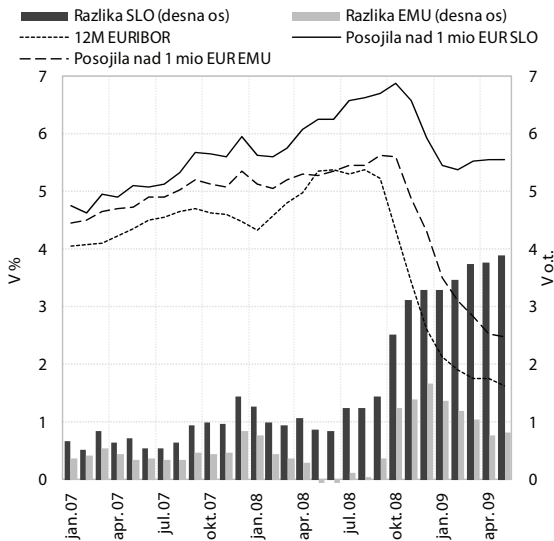
v nobenem primeru ni prevzela več kot 40 % tveganja, kar je za polovico manj, kot je predvideno v zakonu. Na teh avkcijah se je po naši oceni sprostilo za približno 900 mio EUR sredstev, zaradi zamudnih postopkov pa je pričakovati, da bodo podjetja ta sredstva lahko črpala šele od druge polovice avgusta dalje.

**Letos je močno upadlo tudi neto zadolževanje prebivalstva, ki je v petih mesecih letos doseglo le slabo četrtno vrednosti iz primerljivega obdobja lani.** Na nižji obseg zadolževanja močno vpliva neto odplačevanje potrošniških kreditov in kreditov za ostale namene, ki je bilo na ravni skoraj 40 mio EUR (v enakem obdobju lani je bil neto tok pozitiven in je presegel 165 mio EUR). Neto zadolževanje v obliki stanovanjskih kreditov pa se je s 158,5 mio EUR več kot prepolovilo. V prvi polovici julija je tako vlada sprejela podobno jamstveno shemo kot za podjetja tudi za prebivalstvo. Njen osnovni namen je omogočanje zadolževanja osebam, ki imajo otežen dostop do finančnih virov na bančnem trgu in s tem spodbujati trošenje prebivalstva. Sredstva namenjena za jamstvena pa dosegajo 350 mio EUR.

**Delovanje bank v Sloveniji je izrazito prociklično.** Oblikovanje oslabitev in rezervacij je bilo v obdobjih visoke kreditne rasti razmeroma skromno, medtem ko se je v preteklem letu in v prvih petih mesecih letos to močno okrepilo in je precej preseglu tudi rast obsega kreditov. Banke so tako letos oblikovale za 143,9 mio EUR oslabitev in rezervacij, kar je 4,3-krat več kot v primerljivem obdobju lani. Dodatne rezervacije močno vplivajo tudi na poslovne rezultate bančnega sektorja v letošnjem letu, saj je bil dobiček za skoraj 60 % nižji kot v enakem obdobju lani. Na močno spremenjen odnos do tveganja slovenskih bank pa kaže tudi gibanje obrestnih mer. Kljub temu da je ECB v preteklih mesecih močno zniževala ključno obrestno mero, je bil padec obrestne

mere za kredite podjetjem v vrednosti nad 1 mio EUR namreč precej manjši kot v drugih državah članicah evrskega območja. Na osnovi tega ocenjujemo, da so se pribitki nad referenčno obrestno mero<sup>34</sup> od druge polovice preteklega leta povišali za več kot 200 bazičnih točk, medtem ko v drugih državah evrskega območja ta prirast ni bil tako občuten. Takšno zaostrovanje posojilnih pogojev še dodatno znižuje kreditno aktivnost v Sloveniji.

**Slika 22: Gibanje in razlike v obrestnih merah**



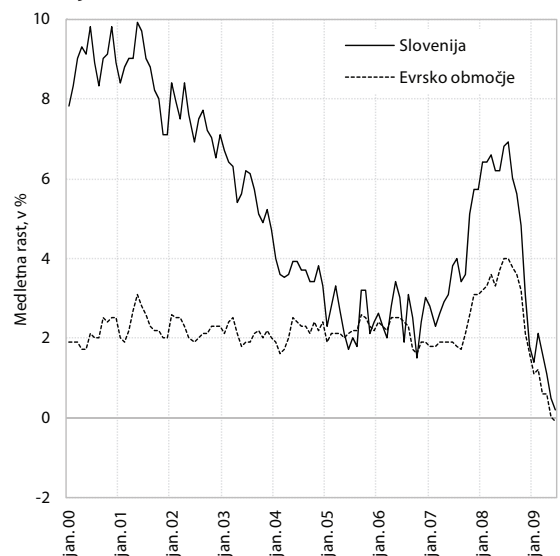
Vir: BS, www.euribor.org, preračuni UMAR.

## 4. Inflacija

**Inflacija se že od lanskega julija v Sloveniji in v celotnem evrskem območju umirja.** Rast cen življenjskih potrebščin je junija na medletni ravni znašala 0,3 % (junija lani 7,0 %), k rasti pa so poleg umirjanja gospodarske aktivnosti ključno prispevali zunanji dejavniki. Gibanje cen hrane in nafte, ki je do sredine lanskega leta delovalo v smeri hitrega poviševanja inflacije, je v drugi polovici lanskega leta in letos zaradi bolj umirjene rasti vplivalo na znižanje medletnih inflacijskih stopenj (učinek osnove). Rast cen hrane na svetovnem trgu in posledično v Sloveniji se je v tem času znižala, cene nafte pa so v drugi polovici lanskega leta močno upadle in do letošnjega aprila ostale približno na podobni ravni, do junija pa so se povišale za 37,0 %, vendar ostale precej nižje kot pred letom dni. Domače cene hrane se v zadnjih dvanajstih mesecih tako niso spremenile (junija lani za 12,0 %), cene tekočih goriv za prevoz in ogrevanje pa so bile nižje za 19,4 %. (junija lani višje za 25,7 %). Inflacija se zaradi enakih razlogov umirja tudi v celotnem evrskem območju, kjer je na medletni ravni junija letos prišlo celo do znižanja splošne ravni cen (-0,1 %), kar se je zgodilo prvič po ustanovitvi evrskega območja (junija lani 4,0-odstotna). Glede na to, da bo učinek osnove na upadanje medletnih inflacijskih stopenj vplival tudi julija, lahko tudi v Sloveniji podobno kot v celotnem evrskem območju pride do deflacije. Vendar pri tem ne pričakujemo dlje trajajočega upadanja splošne ravni cen, saj se bo do konca leta zaradi delovanja učinka osnove v nasprotni smeri inflacija ponovno pričela zviševati.

**Umirjanje inflacije kažejo tudi indikatorji osnovne inflacije.** V zadnjih nekaj mesecih se umirjajo rasti cen v pretežnem delu cenovnih skupin indeksa cen življenjskih potrebščin. Izmed dvanajstih osnovnih

**Slika 23: Medletna inflacija v Sloveniji in evrskem območju (HICP)**

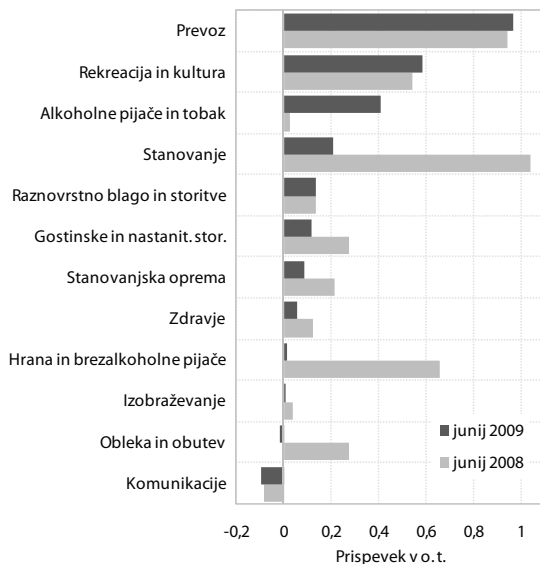


Vir: Eurostat.

<sup>34</sup> 12-mesečnim EURIBOR-jem.

skupin indeksa je bil prispevek rasti cen k inflaciji v prvih petih mesecih nižji kot v enakem obdobju lani v desetih skupinah. Predvsem zaradi zvišanja trošarin pa je bil letos prispevek višji pri alkoholnih pijačah in tobaku ter v skupini prevoz. Umirjanje rasti cen pa kažejo tudi indikatorji osnovne inflacije. Inflacija, ki ne upošteva rasti cen energije in nepredelane hrane, je bila letos nižja kot v primerljivem obdobju lani. V prvih petih mesecih letos je namreč znašala 0,8 %, lani pa 2,0 %. Tudi osnovna inflacija, izračunana po metodi odrezanega povprečja, se je znižala, v prvih petih mesecih letos je znašala 1,1 %, v enakem obdobju lani pa 2,7 %. Nihaj dejanske inflacije pod osnovno, do katerega je v zadnjih mesecih prišlo v Sloveniji in evrskem območju, je po naši oceni povezan z učinkom osnove in bo kratkotrajen.

**Slika 24: Prispevek rasti cen podskupin k inflaciji v prvih šestih mesecih leta**



Vir; SURS, preračuni UMAR.

**Rast cen storitev se umirja počasneje kot rast cen blaga.** Potem ko so se stopnje rasti cen storitev predlani in v prvi polovici lanskega leta postopoma poviševale, so se v drugi polovici lanskega leta ob hitrem umirjanju gospodarske aktivnosti začele postopoma umirjati. V prvih šestih mesecih letos so se cene storitev povišale za 2,7 % (lani 3,2 %), kar je k 2,3-odstotni inflaciji v tem obdobju prispevalo 0,8 o. t., na medletni ravni junija pa so bile višje za 3,2 % (lani 5,2 %). V primerjavi s storitvami se rast cen blaga, predvsem pod vplivom hitrega umirjanja rasti cen nafte in hrane, umirja veliko hitreje. Z visoke, 7,8-odstotne medletne ravni junija lani je medletna rast cen blaga zelo padla in maja letos postala negativna (-0,3 %), junija pa znašala -1,0 %.

**Cene, ki so pod različnimi oblikami regulacije, v nekaterih primerih odstopajo od veljavnega Načrta uravnavanja reguliranih cen, njihova skupna rast pa letos presega rast prostih cen, predvsem zaradi**

**povišanja cen pogonskih goriv.** Rast reguliranih cen, ki niso pod vplivom trenutnega ali preteklega gibanja cen nafte, je v prvih šestih mesecih znašala 1,9 % (lani 0,6 %). Nenačrtovano se je povišal RTV prispevek, nekaj več kot načrtovano pa tudi potniški železniški prevozi. Cene komunalnih storitev po naši oceni v prvih petih mesecih niso prispevale k inflaciji, kar pa ne pomeni, da ni prišlo do povišanj v občinah, ki jih SURS ne zajame v izračunu gibanj cen življenjskih potrebščin. Skupna rast reguliranih cen, vključno s cenami pogonskih goriv, je bila v prvih šestih mesecih letos 7,6-odstotna, kar je za 5,9 o. t. več od ocenjene rasti prostih cen in za več kot 7,0 o. t. več, kot je predvideno z veljavnim načrtom uravnavanja reguliranih cen. Ključni razlog je v višjih trošarinah na tekoča goriva, ki jih je vlada z namenom zagotavljanja proračunskih prilivov v zadnjih nekaj mesecih dvigovala, kar je po naši oceni k inflaciji prispevalo 0,6 o. t. Na medletni ravni pa je bila junija rast reguliranih cen negativna (-9,0 %), kar je predvsem posledica vpliva lanskih visokih cen nafte in njihove relativno nižje ravni letos (učinek osnove).

**Rast cen industrijskih proizvodov pri proizvajalcih na domačem trgu se je prav tako umirila.** Umirjanje rasti cen proizvodov pri industrijskih proizvajalcih je v pretežni meri posledica umirjanja rasti cen v proizvodnji kovin in živil, kar poveujemo tudi z umiritvijo rasti cen surovin in hrane na svetovnih trgih. Na medletni ravni so se cene v proizvodnji kovin za prodajo na domačem trgu znižale za 21,9 %, v proizvodnji živil pa za 3,5 %, kar ima velik vpliv na skupno medletno rast. Potem ko je bila še avgusta lani 6,7-odstotna, je junija letos znašala 0,7 %.

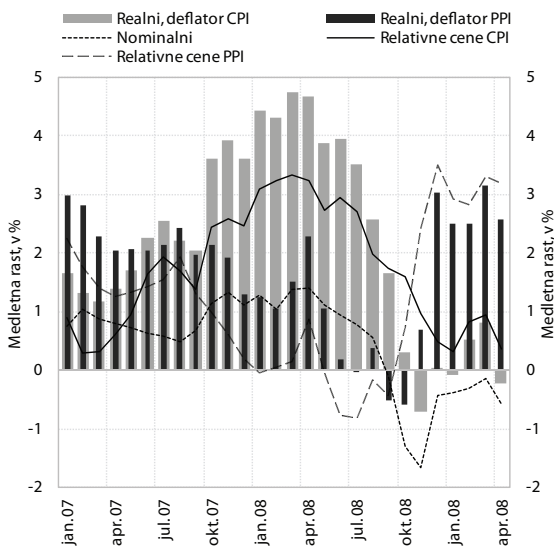
**Nekatera tveganja iz pomladanske napovedi glede pričakovane hitrosti umirjanja inflacije so se uresničila.** V pomladanski napovedi smo med tveganji, ki bi zmanjšala pričakovano hitrost umirjanja inflacije v letošnjem letu, izpostavili morebitno povišanje cen nafte in poviševanje trošarin na tekoča goriva za prevoz in ogrevanje. V obdobju po pripravi napovedi je maja še prišlo do povišanja trošarin na tekoča goriva, kar je k inflaciji prispevalo manj kot 0,1 o. t., skupni prispevek dviga trošarin k rasti cen življenjskih potrebščin v prvih šestih mesecih letos pa znaša okoli 0,6 o. t. Poleg tega je prišlo do povišanja trošarin na tobačne izdelke, ki v času priprave pomladanske napovedi še ni bilo sprejeto in v napovedi zato ni bilo upoštevano. Trošarine na tobak in tobačne izdelke so se povišale s 1. majem (prispevek k inflaciji 0,2 o. t.). Tudi zaradi višjih cen nafte (glej I. del Ekonomskih izzivov/Okvir 1) in višjega prispevka trošarin od predvidenega v pomladanski napovedi so bila medletna inflacijska gibanja junija 1,0 o. t. nad napovedanimi, v povprečju leta pa 0,7 o. t. Če bodo cene nafte do konca leta ostale stabilne na doseženem nivoju (70 USD/sod), če ne bo dodatnega poviševanja trošarin in bo okrevanje gospodarske aktivnosti skladno s projekcijami iz pomladanske napovedi, bo inflacija ob koncu leta nekoliko višja od napovedane.

## 5. Cenovna in stroškovna konkurenčnost

**Pod vplivom umirjanja inflacije na podobno raven kot v trgovinskih partnericah se je v prvih štirih mesecih letos cenovna konkurenčnost gospodarstva ohranila na ravni izpred enega leta.** Realni efektivni tečaj, deflacioniran z relativnimi cenami življenjskih potrebščin<sup>35</sup>, se je aprila v primerjavi z decembrom sicer povišal (1,2 %), ker se je zaradi okrepitve evra do preostalih valut EU povišal nominalni efektivni tečaj, višje kot decembra pa so bile tudi relativne cene, ki so z izjemo marca, bolj ali manj padale od sredine lanskega leta. Medletno je bil v prvih štirih mesecih le za malenkost višji (0,2 %, v prvih štirih mesecih lani 4,5 %), saj se je ob nekoliko nižjem nominalnem efektivnem tečaju zaradi padca evra do USD, JPY in CHF, močno umirila rast relativnih cen (s 3,2 % na 0,6 %). Ob relativno stabilnem gibanju cenovne konkurenčnosti na agregatni ravni se je pod vplivom močne okrepitve evra do večine preostalih valut EU (zlasti PLN, GBP, SEK in HUF) konec lanskega in v začetku letošnjega leta precej poslabšala cenovna konkurenčnost izvoza blaga v trgovinske partnerice EU, ki niso članice evrskega območja, cenovna konkurenčnost izvoza blaga izven EU pa se je izboljšala zaradi hkratnega padca evra do USD, JPY in CHF. Slovenija je bila med članicami evrskega območja po gibanju cenovne konkurenčnosti, merjene z relativno rastjo cen življenjskih potrebščin, v sredini, glede na december pa je bilo poslabšanje pri nas največje v evrskem območju.

**Zaradi manjšega padca cen industrijskih proizvodov kot v trgovinskih partnericah je bilo v prvih štirih mesecih letos medletno poslabšanje cenovne konkurenčnosti**

Slika 25: Realni efektivni tečaj, deflacioniran s CPI in PPI in komponente

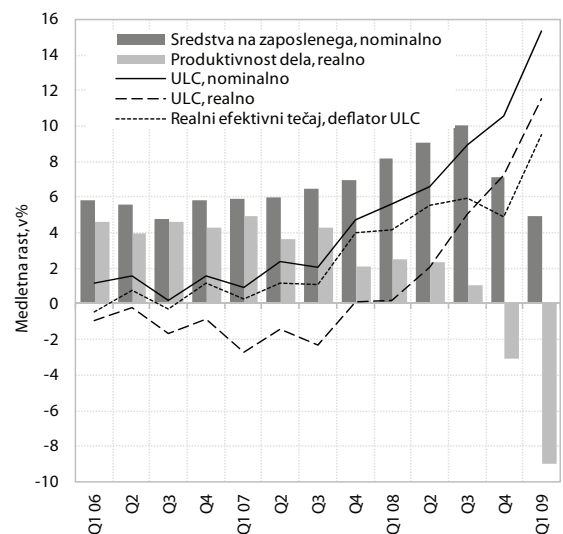


Vir: ECB, SURS, OECD, preračuni UMAR.

<sup>35</sup> Slovenskih v primerjavi s trgovinskimi partnericami.

**predelovalnih dejavnosti nekoliko izrazitejše.** Ob nizki rasti na mesečni ravni (aprila v primerjavi z decembrom za 0,4 %) je bila medletna rast realnega efektivnega tečaja, deflacioniranega z relativnimi cenami industrijskih proizvodov predelovalnih dejavnosti (na domačem trgu), v prvih štirih mesecih letos nekoliko višja (2,7 %, v prvih štirih mesecih lani 1,5 %). Kljub letošnjemu rahlemu padcu relativnih cen (-0,1 %) se je njihova medletna rast v prvih štirih mesecih ohranila na višji ravni (3,1 %, v prvih štirih mesecih lani 0,2 %), ker je bil mesečni padec cen industrijskih proizvodov predelovalnih dejavnosti v zadnjem četrtletju lani v Sloveniji nižji kot v trgovinskih partnericah.

Slika 26: Stroškovna konkurenčnost gospodarstva

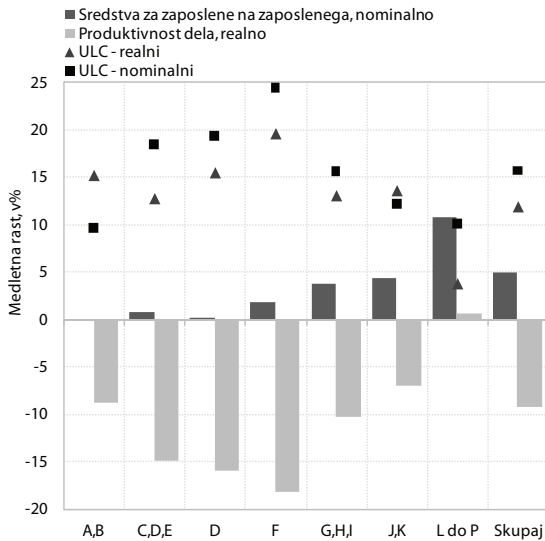


Vir: SURS, ECB, OECD, Eurostat, preračuni UMAR.

**Ob izrazitem padcu gospodarske aktivnosti in močnem zmanjšanju produktivnosti dela se je v prvem četrtletju letos slabšanje stroškovne konkurenčnosti gospodarstva pospešeno nadaljevalo.** Čeprav se je rast stroškov dela na zaposlenega upočasnila, predvsem pod vplivom umirjanja rasti plač v zasebnem sektorju, so zaradi hkratnega močno pospešenega padca produktivnosti dela (z -3,1 % v zadnjem četrtletju na -9,0 %) stroški dela na enoto proizvoda gospodarstva občutno porastli (nominalni za 15,3 %, realni pa za 11,6 %). Zaposlenost, ki se podobno kot plače z zamikom prilagaja padcu gospodarske aktivnosti (-8,5 %), se je v prvem četrtletju še ohranila tik nad primerljivo lansko ravni (0,4-odstotna rast). Rast realnega efektivnega tečaja, deflacioniranega z relativno rastjo nominalnih stroškov dela na enoto proizvoda, ki se je na visoki ravni ohranjala že celo lansko leto, se je zato v prvem četrtletju še povečala (po oceni s 4,9 % v zadnjem četrtletju lani na 9,5 %). Slovenija je bila v prvem četrtletju, tako kot v tretjem in četrtem lani, med članicami evrskega območja in EU z najvišjim poslabšanjem stroškovne konkurenčnosti. Realni stroški dela na enoto proizvoda so v prvem četrtletju pospešeno naraščali tudi v večini drugih članic, za katere so na voljo podatki, vendar je bila

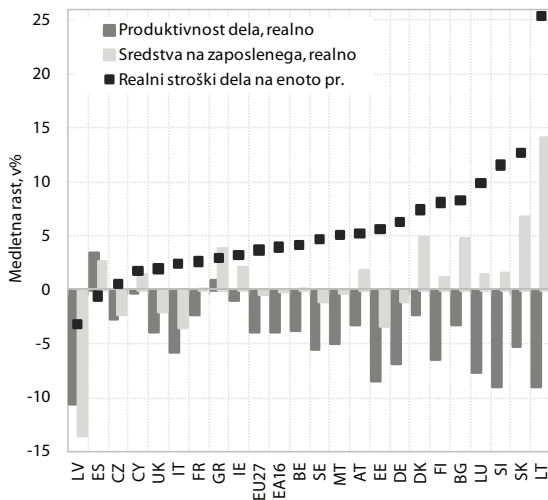
njihova rast z izjemo dveh nižja kot v Sloveniji, predvsem zaradi občutno nižjega padca produktivnosti dela<sup>36</sup>. Letoŝnje poslabšanje stroškovne konkurenčnosti je bilo, razen v gradbeništvu, še posebej občutno v predelovalnih dejavnostih zaradi močnega poslabšanja razmer v mednarodnem okolju in posledičnega rekordnega padca dodane vrednosti (-20,5 %).

**Slika 27: Stroškovna konkurenčnost po sektorjih gospodarstva v prvem četrtletju 2009\***



Vir: SURS, preračuni UMAR.  
Opomba: SKD 2002.

**Slika 28: Realni stroški dela na enoto proizvoda v prvem četrtletju leta 2009 v članicah EU**



Vir: Eurostat, preračuni UMAR.

<sup>36</sup> Podatkov o gibanju realnega efektivnega tečaja, deflacioniranega z nominalno rastjo stroškov dela na enoto proizvoda, v prvem četrtletju za druge članice še ni na voljo, za tretje in četrto četrtletje lani pa kažejo, da je bila njegova medletna rast le v eni članici evrskega območja (Slovaški) višja kot v Sloveniji (po izračunih ECB).

## 6. Plačilna bilanca

### 6.1. Tekoči račun plačilne bilance

**Primanjkljaj na tekočem računu plačilne bilance je bil v prvem četrtletju letos precej nižji kot v enakem obdobju lani (za 302 mio EUR), v prvih štirih mesecih se je ta razlika še povečala (na 505 mio EUR).** Medletno nižji primanjkljaj je bil večinoma posledica nižjega primanjkljaja v blagovni menjavi, manjši pa je bil tudi primanjkljaj v bilanci faktorskih dohodkov, po aprilskem presežku je bil nižji tudi primanjkljaj v bilanci tekočih transferov. Nasprotno je bil presežek v storitveni bilanci manjši.

**Blagovni primanjkljaj je bil ob nižji gospodarski aktivnosti in izboljšanih pogojih menjave medletno precej nižji.** Na nižji blagovni primanjkljaj v prvem četrtletju (za 364 mio EUR) so vplivala količinska gibanja (večje realno znižanje uvoza kot izvoza) in močno izboljšani pogoji menjave, ki so se v prvem četrtletju letos medletno izboljšali za 4,6% (uvozne cene so bile predvsem zaradi pocenitve nafte in drugih surovin medletno nižje za 6,0 %, izvozne cene pa za 1,6 %). Ocenjujemo, da bi bil bilo zmanjšanje blagovnega primanjkljaja ob nespremenjenih pogojih menjave manjše za 195 mio EUR. Z regionalnega vidika je k znižanju prispeval manjši primanjkljaj v menjavi z državami EU, presežek v menjavi z državami nečlanicami EU pa se je zmanjšal. V strukturi po namenu so izboljšani pogoji menjave relativno več prispevali k znižanju primanjkljaja v menjavi proizvodov za vmesno porabo, kjer pa so k znižanju prispevala tudi količinska gibanja, povezana z upadanjem proizvodne aktivnosti. Ob upadi investicijske aktivnosti je bil precej nižji tudi primanjkljaj v menjavi proizvodov za investicije. Nasprotno je bil presežek v menjavi proizvodov za široko porabo medletno nižji zaradi relativno večjega upada izvoza osebnih avtomobilov in trajnih dobrin. Takšna gibanja so se nadaljevala tudi aprila, tako da je bil blagovni primanjkljaj v prvih štirih mesecih letos medletno nižji za 503 mio EUR.

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

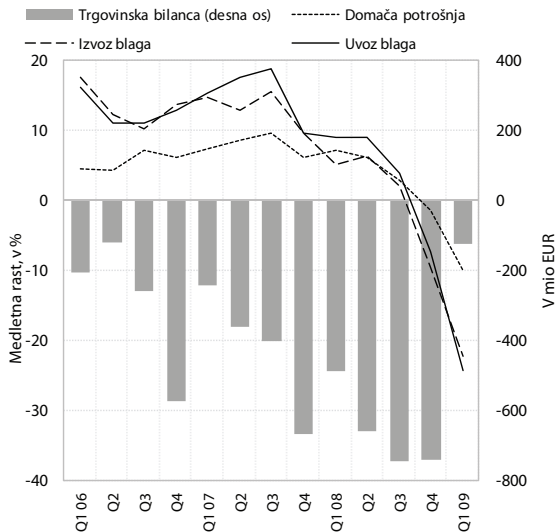
	I-IV 2009			I-IV 2008 Saldo
	Prilivi	Odlivi	Saldo	
Tekoče transakcije skupaj	7.118,6	7.191,5	-72,9	-578,0
Blagovna menjava (FOB)	5.249,7	5.387,2	-137,5	-640,2
Storitve	1.285,5	883,1	402,4	520,2
Transport	343,6	220,5	123,1	181,2
Potovanja	490,6	211,7	278,9	347,6
Ostale storitve	451,3	450,9	0,4	-8,6
Dohodki od dela in kapitala	334,9	596,4	-261,5	-317,2
Tekoči transferi	248,5	324,7	-76,2	-140,8

Vir: Plačilna bilanca v EUR, Banka Slovenije.

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



**Slika 29: Trgovinska bilanca in cikel povpraševanja, v mio EUR in rast v %**



Vir: SURS, preračuni UMAR.

**Presežek v storitveni bilanci je bil medletno nižji zaradi manjšega neto izvoza potovanj in transportnih storitev.**

Pri slednjih se je v prvem četrtletju najbolj znižal presežek v menjavi cestnega transporta, kar sovпада z upadanjem blagovne menjave. Nižji je bil tudi presežek v menjavi potovanj, saj so se devizni odlivi povečali, prilivi pa upadli. Še dodatno zmanjšanje presežka je blažil nižji primanjkljaj v menjavi skupine ostalih storitev, ki je bil posledica manjšega primanjkljaja v menjavi raznih poslovnih, profesionalnih in tehničnih storitev ter menjavi državnih storitev (nasprotno se je primanjkljaj v menjavi finančnih, računalniških in informacijskih storitev ter licenc, patentov in avtorskih pravic povečal). Po aprilskem nadaljnjem upadanju presežka v izvozu cestnih transportnih storitev ter nižjem presežku v menjavi potovanj in skupini ostalih storitev je bil presežek v štirih mesecih nižji za 118 mio EUR (v prvem četrtletju za 91 mio EUR).

**Primanjkljaj v bilanci faktorskih dohodkov najbolj znižujejo neto plačila obresti na tuja posojila.**

Ob upadanju obrestnih mer na mednarodnih finančnih trgih so k medletno nižjemu primanjkljaju (za 34 mio EUR v prvem četrtletju, za 56 mio EUR v prvih štirih mesecih) največ prispevala nižja neto plačila obresti domačih poslovnih bank, deloma pa tudi BS in podjetij. Neto prejete obresti od naložb v vrednostne papirje pa so bile nasprotno medletno nižje. Neto odhodki od neposrednih naložb se na medletni ravni še niso bistveno spremenili, kar je v veliki meri posledica dejstva, da del postavk odhodkov in prihodkov od neposrednih naložb predstavlja ocena na podlagi lanskih gibanj.

**Potem ko je bil v prvem četrtletju primanjkljaj v bilanci tekočih transferjev medletno višji, je aprilski presežek vplival na njegovo medletno znižanje v prvih štirih mesecih.** Neto proračunski položaj RS do proračuna EU je v prvem četrtletju letos izkazoval primanjkljaj v višini

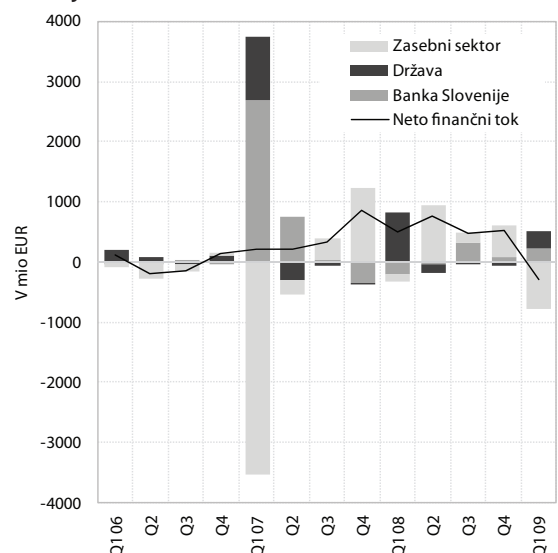
87,9 mio EUR (v enakem obdobju lani 79,4 mio EUR), predvsem zaradi manj prejetih sredstev za izvajanje skupne kmetijske politike in medletno višjih odhodkov iz državnega proračuna v proračun EU (najbolj so se povečala plačila sredstev v proračun EU iz naslova davka na dodano vrednost). Aprila se je obseg prejetih sredstev iz proračuna EU povečal, tako da je bil zabeležen presežek v transferih državnega sektorja, kar je tudi prispevalo k medletnemu znižanju primanjkljaja v bilanci tekočih transferov v prvih štirih mesecih (za 65 mio EUR). Neto transferji zasebnega sektorja so izkazovali majhen presežek, znotraj tega so bila neto plačila neživiljenjskih zavarovanj višja, povečali pa so se neto prejemki ostalih transferov.

## 6.2. Kapitalski in finančni račun

**Vplivi finančne krize so se močno odrazili na spremenjeni strukturi prilivov in odlivov na kapitalskem in finančnem računu.**

Finančne transakcije s tujino (brez mednarodnih denarnih rezerv) so bile po dveh letih neto kapitalskih pritokov v prvem četrtletju letos neto odlivne v višini 279,8 mio EUR (v enakem obdobju lani je bil neto pritok v višini 501,5 mio EUR). Podobna gibanja so se nadaljevala tudi aprila, tako da je v štirih mesecih letos neto odtok kapitala znašal 338,6 mio EUR (v enakem obdobju lani je bil neto pritok v višini 631,2 mio EUR). Zaradi finančne krize in upadanja gospodarske aktivnosti se od lanskega septembra znižujejo terjatve in obveznosti do tujine. Neto odliv kapitala zasebnega sektorja je v prvih štirih mesecih letos presegel neto priliv kapitala v BS in v državni sektor. Banke, ki so v preteklih letih najemala posojila v tujini, so se v prvih štirih mesecih pretežno razdolževale, podjetja pa zmanjšala zadolževanje. Z izdajo državnih obveznic so se med

**Slika 30: Finančne transakcije plačilne bilance po sektorjih, v mio EUR**



Vir: BS.

naložbami v vrednostne papirje močno povečali prilivi sredstev iz tujine. Hkrati je prišlo do preobrata v tokovih naložb v vrednostne papirje iz Slovenije v tujino, saj so ob poglobljanju finančne krize BS in domače poslovne banke prodajale obveznice in zadolžnice ter instrumente denarnega trga, ostali sektor pa tuje lastniške vrednostne papirje. Do znatnih sprememb je prišlo tudi v pozicijah Banke Slovenije do Evrosistema, saj je BS poravnala del obveznosti do Evrosistema.

**Neposredne naložbe** so letos neto odlivne. V prvem četrtletju letos je neto odtok znašal 161,5 mio EUR, v prvih štirih mesecih se je povečal na 230 mio EUR (v enakem obdobju lani neto pritek v višini 98 mio EUR). Domače neposredne naložbe v tujini so bile nižje predvsem zaradi skromnih vlaganj v lastniški kapital, zaradi česar je v strukturi lastniški kapital predstavljal le 42,0 % (v enakem lanskem obdobju pa 68,8 %), nekoliko pa so se okrepile neto terjatve domačih investitorjev do svojih podjetij v tujini. Tuje neposredne naložbe v Sloveniji letos izkazuje odliv kapitala (v enakem lanskem obdobju priliv), saj se slovenska podjetja s tujim kapitalom neto razdolžujejo do matičnih in z njimi povezanih podjetij, prilivi v obliki lastniškega kapitala pa so šibki.

**Naložbe v vrednostne papirje** so v prvem četrtletju letos dosegle 834,8 mio EUR neto pritoka kapitala, ki se je aprila močno povečal predvsem zaradi izdaje 5-letne referenčne obveznice RS65 v nominalni vrednosti 1,5 mrd EUR, kar je skupni neto pritek v štirih mesecih povišalo na 1.793 mio EUR (v enakem lanskem obdobju neto odtok 125 mio EUR). Država je sicer za namene proračunskega financiranja in za odkupe obstoječih obveznic že januarja prodala 3-letno referenčno državno obveznico RS64 v višini 1 mrd EUR. Del kupnine je bil porabljen

za plačilo preteklih obveznosti, večji del pa naložen v domače banke, ki so sredstva vezale na račune v tujini in instrumente denarnega trga. Marca so domače poslovne banke skoraj dve tretjini omenjenih vezanih sredstev prenesle z računov v tujini in prodale instrumente denarnega trga. Obveznosti države do tujine iz dolžniških vrednostnih papirjev so se zato marca precej znižale. Ob poglobljanju finančne krize je BS prodajala instrumente denarnega trga, domače poslovne banke pa poleg tega tudi obveznice in zadolžnice, ostali sektor pa tuje dolžniške vrednostne papirje. Zato je bil na strani terjatev dejansko zabeležen priliv (v enakem obdobju lani odliv). Naložbe tujcev v slovenske dolžniške vrednostne papirje pa so se po skromnem prvem četrtletju (251,0 mio EUR) aprila močno povečale in v prvih štirih mesecih znašale 1.236 mio EUR.

**Neto odliv kapitala iz ostalih naložb, ki se nadaljuje drugo četrtletje zapored, je v prvem letošnjem četrtletju znašal 936,8 mio EUR, v prvih štirih mesecih pa že 1.885 mio EUR.** Na strani terjatev je dejansko prišlo do znižanja oz. priliva, predvsem zaradi odplačevanja posojil v prvem četrtletju, tako da je priliv v štirih mesecih znašal 578,6 mio EUR (v enakem lanskem obdobju je bil zabeležen odliv v višini 609 mio EUR). Krčenje obsega kratkoročnih komercialnih kreditov, danih tujini, je sovpadalo s padcem blagovnega izvoza. Ustavilo se je tudi dolgoročno financiranje tujine s posojili domačih poslovnih bank, tujina je domačim bankam neto odplačevala dolgoročne in kratkoročne kredite. Po znižanju terjatev gotovine in vlog v prvem četrtletju je aprila prišlo do njihovega povečanja, zato so se v tem mesecu skupne terjatve iz ostalih naložb ponovno povečale, in sicer za 228 mio EUR. Tudi na strani obveznosti iz ostalih naložb je potekal intenziven proces razdolževanja, saj so se znižale, tako da je bil v prvem četrtletju zabeležen odliv v višini 1.743,5 mio EUR, ki se je aprila še močno okrepil, tako da je odliv

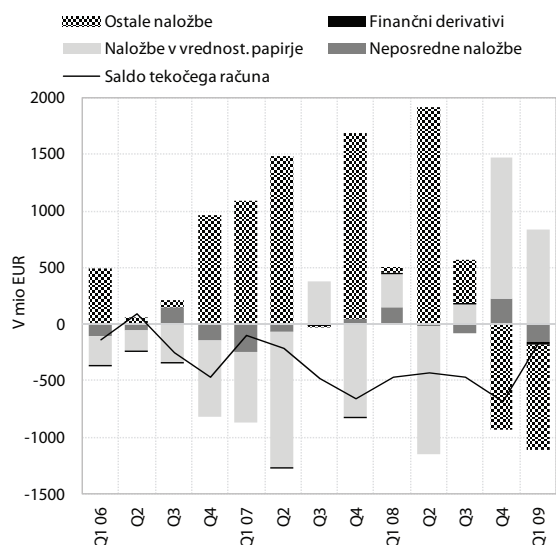
Tabela 5: **Kapitalski in finančni račun plačilne bilance, v mio EUR**

	I-IV 2009			I-IV 2008
	Prilivi	Odlivi	Saldo	Saldo
Kapitalski in finančni račun	-1.087,8	850,5	-237,3	640,3
Kapitalski račun	55,6	-63,3	-7,7	5,8
Kapitalski transferi	54,9	-60,8	-5,9	6,7
Patenti, licence	0,7	-2,5	-1,8	-0,9
Finančni račun	-1.143,4	913,8	-229,6	634,6
Neposredne naložbe	-4,7	-225,0	-229,7	97,8
Naložbe v vrednostne papirje	1.235,7	557,1	1.792,8	-125,2
Finančni derivativi	-20,1	3,1	-16,9	3,3
Ostale naložbe	-2.463,4	578,6	-1.884,8	655,3
Terjatve	579,7	-1,1	578,6	-609,2
Obveznosti	1,6	-2.465,0	-2.463,4	1.264,5
Mednarodne denarne rezerve	109,0	0,0	109,0	3,3
Statistična napaka	310,2	0,0	310,2	-62,3

Vir: Plačilna bilanca v EUR, Banka Slovenije.

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

Slika 31: **Saldo tekočega računa in finančne transakcije plačilne bilance, v mio EUR**



Vir: BS.

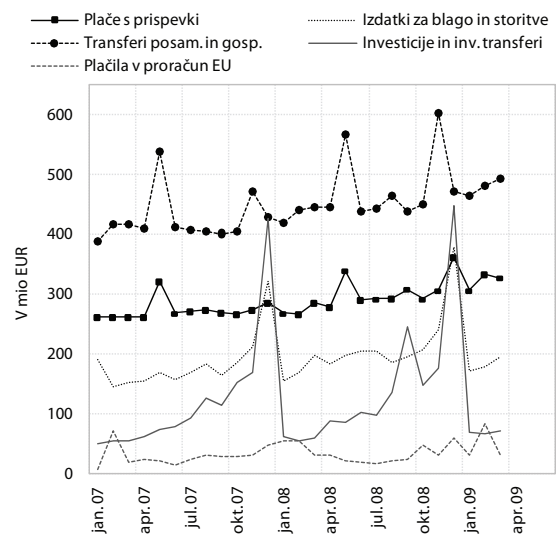
v prvih štirih mesecih znašal 2.463 mio EUR (v enakem lanskem obdobju priliv v višini 1.265 mio EUR). Tudi pri obveznostih se zaradi padca blagovnega uvoza znižuje obseg najetih kratkoročnih komercialnih kreditov. Potem ko je bilo zadolževanje domačih poslovnih bank v tujini v prvih štirih mesecih lani še relativno visoko (353 mio EUR), so se banke zaradi omejenega dostopa do finančnih sredstev na mednarodnih finančnih trgih v prvih štirih mesecih letos v tujini razdolžile za 937 mio EUR. BS je poravnala del obveznosti do Evrosistema, kar je vplivalo na odliv v višini 837 mio EUR (do pozicije TARGET).

**Ob zniževanju bruto dolžniških terjatev in obveznosti ostaja neto zunanji dolg na približno isti ravni kot konec leta 2008.** Bruto zunanji dolg Slovenije se je v prvih štirih mesecih precej znižal je konec aprila znašal 37,6 mrd EUR (102,7 % ocenjenega BDP), kar je skoraj 1,5 mrd EUR manj kot ob koncu leta 2008, bruto dolžniške terjatve do tujine pa 28,1 mrd EUR (76,8 % BDP), kar je za 1,5 mrd EUR manj kot konec leta 2008. Neto zunanji dolg je konec aprila znašal 9,5 mrd EUR in je bil v primerjavi s koncem leta 2008 malenkost nižji (za 28 mio EUR). Neto zunanji dolg, ki se je od vstopa Slovenije v EU pa do konca leta 2008 povečeval, v prvih letošnjih mesecih tako ostaja stabilen.

## 7. Javne finance

**V letu 2009 se javnofinančni prihodki oblikujejo v precej poslabšanem makroekonomskem okolju, dodatno pa jih zmanjšujejo učinki davčnih sprememb iz preteklih let (glej II. del Ekonomskih izzivov).** Po konsolidirani bilanci<sup>37</sup> so se javnofinančni prihodki v prvih treh mesecih zmanjšali za 2,6 % (v enakem obdobju lani so se povečali za 10%). Pešanje rasti javnofinančnih prihodkov, ki traja že od lanskega julija, se nadaljuje pri večini davkov in prispevkov. Na medletni ravni so se v prvih treh mesecih domači davki na blago in storitve zmanjšali za 7,6 %, med njimi kar za 15,8 % prihodki iz davka na dodano vrednost. Ob siceršnjih problemih s časovnim usklajevanjem vplačil in vračil davka na dodano vrednost, gibanja prihodkov iz tega davka kažejo na upadanje gospodarske aktivnosti, predvsem domačega trošenja in uvoza. Zmanjšanje domačih davkov na blago in storitve je v prvih treh mesecih ublažila hitra rast prihodkov od trošarin (13,3 %), kjer so se v tem obdobju povečale trošarine za energente in alkohol. Tudi akontacije davka iz dohodka pravnih oseb se iz meseca v mesec zmanjšujejo, v prvih treh mesecih so dosegle le slabih 90 % vrednosti iz enakega obdobja lani. Praviloma so akontacije sicer določene po poslovnih rezultatih preteklega leta, upadanje akontacij pa kaže, da se že upoštevajo tudi pričakovani slabši rezultati tekočega leta in nižja zakonska davčna stopnja (21 %). Pozitivno rast so imeli v prvih treh mesecih še prihodki, ki so vezani na plače; prispevki za socialno varnost so se povečali za 6,8 %, prihodki od dohodnine pa za 7,9 %. Pri obeh virih se rast iz meseca v mesec upočasnjuje.

Slika 32: Pomembnejši konsolidirani javnofinančni odhodki



Vir: MF.

<sup>37</sup> Konsolidirana bilanca po podatkih Ministrstva za finance (po metodologiji denarnega toka) vključuje prihodke in odhodke državnega proračuna in občinskih proračunov ter prihodke in odhodke pokojninske in zdravstvene blagajne.



**Poslabšane gospodarske razmere izvajanje novega plačnega sistema in ukrepi fiskalne politike, sprejeti lani in letos, so pospešili rast javnofinančnih odhodkov v prvem četrtletju.**

Po konsolidirani bilanci so se javnofinančni odhodki v prvih treh mesecih povečali kar za 14,4 %, kar je bistveno več kot lani (5,9 %). V ekonomski strukturi javnofinančnih odhodkov so se v obdobju januar–marec medletno najbolj povečali odhodki za subvencije (172,8 %), za investicije (17,6 %) ter odhodki za plače in druge izdatke zaposlenim (17,8 %). Nekoliko nižjo rast, ki pa se v zadnjih mesecih krepi, so ob povečanem zadolževanju dosegla sredstva za plačilo domačih in tujih obresti (11,6 %). Transferi posameznikom in gospodinjstvom so se povečali za 10,2 %, med njimi se zaradi naraščajoče brezposelnosti in delovanja avtomatskih stabilizatorjev najbolj povečujejo izdatki za transfere nezaposlenim (44,7 %). Visoko rast dosegajo tudi izdatki za druge transfere posameznikom in gospodinjstvom (23,6 %), v okviru katerih se je septembra lani začela zagotavljati brezplačna prehrana v srednjih šolah in izvajati program brezplačne oskrbe za drugega otroka v vrtcih. Visoko rast (11,2 %) so dosegli tudi izdatki za družinske prejemke in starševska nadomestila, kjer raste tako število upravičencev kot njihove osnove (plače). Po februarjski valorizaciji pokojnin je bila rast izdatkov za pokojnine v prvih treh mesecih 9,3-odstotna. Nekoliko se je okrepila rast izdatkov za transfere za zagotavljanje socialne varnosti in za boleznine; v treh mesecih so se povečali za 5,4 % oz. za 5,7 %. Rast izdatkov za blago in storitve pa se je po mesecih zelo hitre rasti upočasnila na 4,4 %.

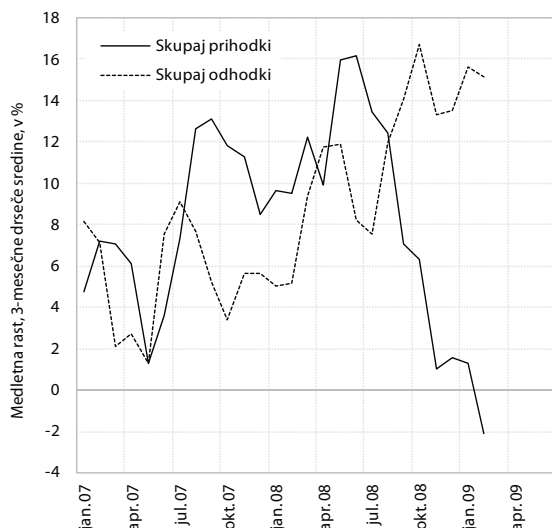
**Hitra rast javnofinančnih odhodkov ob zmanjševanju prihodkov povečuje javnofinančni primanjkljaj.** Letošnje znatno povečevanje javnofinančnih odhodkov ob hkratnem zmanjševanju javnofinančnih prihodkov kaže precejšnje neravnotežje javnih financ. Po treh mesecih je namreč konsolidirana bilanca javnega financiranja že

izkazala primanjkljaj v višini 592 mio EUR. Takšna gibanja so se nadaljevala tudi aprila. Po prvih nekonsolidiranih podatkih za mesec april so se prihodki državnega proračuna v prvih štirih mesecih medletno zmanjšali za 14,9 %, odhodki državnega proračuna pa povečali za dobrih 11 %. Primanjkljaj državnega proračuna je v prvih štirih mesecih dosegel 554 mio EUR. Primanjkljaj je po štirih mesecih izkazala tudi zdravstvena blagajna (51 mio EUR), ob povečanju prihodkov za 6,4 % in odhodkov kar za 21 %. Pokojninska blagajna je ob transferju iz državnega proračuna v višini 393 mio EUR prve štiri mesece leta zaključila s približno izravnano bilanco, prihodki in odhodki so se povečali za 8,7 % oz. 8,8 %. Negativna je bila v prvih treh mesecih tudi skupna bilanca občinskih proračunov, ki so v prvih treh mesecih ob medletnem zmanjšanju prihodkov za 4,7 % in povečanju odhodkov za 13,6 % izkazali že skoraj 40 mio EUR primanjkljaja.

**Zaradi naraščanja razkoraka med prihodki in odhodki in uvajanja protikriznih ukrepov je vlada sprejela drugi rebalans državnega proračuna.**

Vlada je sredi junija sprejela drugi rebalans državnega proračuna za leto 2009. Prihodki, ki so bili že po prvem rebalansu zmanjšani za okoli 200 mio EUR glede na prvotni proračun, sprejet konec leta 2007, so po drugem rebalansu nižji še za nadaljnjih 863 mio EUR<sup>38</sup>, tako da bodo znašali 7,9 mrd EUR (7,2 % manj kot leta 2008). Odhodki proračuna so se v primerjavi s prvim rebalansom državnega proračuna sicer zmanjšali za okoli 150 mio EUR, vendar bodo dosegli 9,8 mrd EUR, kar je 15,2 % več kot leta 2008. Primanjkljaj državnega proračuna bo po drugem rebalansu znašal 1,8 mrd EUR ali 5 % BDP. Drugi rebalans predvideva dodatna sredstva za protikrizne ukrepe, več je sredstev, namenjenih zagotavljanju socialne varnosti (40 mio EUR). Zaradi manjših prihodkov iz prispevkov za socialno varnost so višja sredstva za transfere v pokojninsko blagajno (za 125 mio EUR). Varčevanje in manjši izdatki za obrambo pa zmanjšujejo izdatke za blago in storitve (za 55 mio). Glede na prvi rebalans so nižji tudi proračunski izdatki za subvencije ter za investicije in investicijske transfere, ki pa se bodo glede na leto 2008 še vedno močno povečali, in sicer subvencije za 53,2 %, za investicije in investicijske transfere pa za 23,8 %.

Slika 33: Konsolidirani javnofinančni prihodki in odhodki



Vir: MF, preračuni UMAR.

Tabela 6: Prihodki in odhodki državnega proračuna, 2007-2009

zneski v mio. EUR	2007	2008	2009	2009	2009
			sprejeti	rebalans I	rebalans II
SKUPAJ PRIHODKI	7.799	8.535	8.986	8.782	7.920
-delež v BDP	23,3	23	24,6	24	21,6
SKUPAJ ODHODKI	7.762	8.470	9.112	9.916	9.759
-delež v BDP	23,1	22,8	24,9	27,1	26,7
PRIMANJKLJAJ (-) / PRESEŽEK (+)	37	65	-125	-1.133	-1.839
-delež v BDP	0,1	0,2	-0,3	-3,1	-5

Vir: Ministrstvo za finance.

<sup>38</sup> Ocenjeni na podlagi pomladanske napovedi.

## Literatura in viri

Aktualizirana ocena finančnih posledic uvedbe novega plačnega sistema. Ministrstvo za javno upravo. Ljubljana 2009

Dogovor o ukrepih na področju plač v javnem sektorju zaradi spremenjenih makroekonomskih razmer za obdobje 2009–2010. Ljubljana 2009.

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

Eurostat Portal Page, dostopno na: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes>.

Kolektivna pogodba o izredni uskladitvi plač za leto 2007 in načinu usklajevanja plač, povračilu stroškov v zvezi z delom in drugih osebnih prejemkih za leti 2008 in 2009. Uradni list RS št. 62/2008.

Mussa, Michael (2008). Economic Forecast 2009: Recession and Recovery. Booth Graduate School of Business, University of Chicago Business Forecast Luncheons.

OECD Statistics, dostopno na: <http://puck.sourceoecd.org/vl=7786295/cl=11/nw=1/rpsv/home.htm>.

Statistični podatkovni portal, Statistični urad RS, dostopno na: <http://www.stat.si/pxweb/dialog/statfile2.asp>.

Tatom, John A. (1977). Inventory investment in the recent recession and recovery. Federal Reserve Bank of St. Louis.

Bilten BS. Ljubljana: Banka Slovenije.

IMF World Economic Outlook Crisis and Recovery (marec 2009), pridobljeno aprila 2009 na strani <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/01/index.htm>.

EC Spring Forecasts (april 2009), pridobljeno aprila 2009 na strani [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication15048\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication15048_en.pdf).

Consensus Forecasts (junij 2009). London: Consensus Economics Inc.

Eastern Consensus Forecasts (junij 2009). London: Consensus Economics Inc.

OECD Economic Outlook, No. 85 (junij 2009), pridobljeno junija 2009 na strani [http://www.oecd.org/document/18/0,3343,en\\_2649\\_34109\\_20347538\\_1\\_1\\_1\\_37443,00.html](http://www.oecd.org/document/18/0,3343,en_2649_34109_20347538_1_1_1_37443,00.html).



# **II. Fiskalna gibanja in politika**



## Povzetek

**V poslabšanih gospodarskih razmerah je v letu 2008 prišlo do povečanja javnofinančnih primanjkljajev v večini držav EU.** Poslabšanje javnih financ se letos pospešeno nadaljuje, tako da bodo primanjkljaji v kar 21 državah presegli zgornjo mejo 3 % BDP, ki jo določa Pakt stabilnosti in rasti. Poleg delovanja avtomatskih stabilizatorjev in ukrepov ekspanzivne fiskalne politike, ki v poslabšanih gospodarskih razmerah deluje proticiklično, k hitremu povečevanju javnofinančnih primanjkljajev v številnih državah prispeva tudi izpad proračunskih prihodkov, povezan z nekaterimi ukrepi, ki so bili sprejeti v dobrih gospodarskih časih. Ob povečanju dejanskega primanjkljaja se tako poslabšujejo tudi ciklično prilagojeni primanjkljaji sektorja država.

**Podobna so tudi gibanja javnih financ v Sloveniji.** Po presežku sektorja države leta 2007 v višini 0,5 % BDP se je leta 2008 fiskalni položaj poslabšal za 1,4 o. t., tako da se je saldo sektorja država iz presežka prevesil v primanjkljaj. K povečanju primanjkljaja je ključno prispevalo povečanje deleža izdatkov, znižal pa se je tudi delež prihodkov glede na BDP. Razkorak med javnofinančnimi prihodki in izdatki pa se v letu 2009 pospešeno povečuje. Primanjkljaj sektorja država se bo letos tako močno povečal in bo znašal več kot 5 % BDP. Naglo poslabšanje stanja javnih financ je deloma posledica pešanja gospodarske aktivnosti in s tem povezanega delovanja avtomatskih stabilizatorjev, deloma pa je posledica sprejetih ukrepov fiskalne politike letos in v preteklih letih.

**V preteklih letih so visoki prilivi davkov in prispevkov brez vidnih negativnih posledic za tedanji javnofinančni saldo omogočili sistemsko znižanje nekaterih davčnih virov.** V letih 2006–2008 je bil postopno ukinjen davek na izplačane plače, znižan davek na dohodek pravnih oseb, znižane so bile stopnje dohodnine in sprejete še nekatere ugodnosti za davčne zavezance. Zmanjševanje davčnih virov je znižalo davčno obremenitev gospodarstva in prebivalstva ter spremenilo strukturo davkov. Sistemsko znižanje javnofinančnih virov pa niso spremljali ustrezni ukrepi na izdatkovni strani, saj v obdobju, ko se je primanjkljaj zniževal, ni prišlo do potrebnega prestrukturiranja javnofinančnih izdatkov, ki bi omogočilo hitrejše zniževanje skupnega obsega javnofinančnih izdatkov. Nasprotno, drugi izdatki so se v povprečju celo povišali.

**Na nezadostne strukturne reforme na področju javnih financ kaže tudi gibanje ciklično prilagojenega primanjkljaja.** Lansko poslabšanje javnofinančnega položaja je bilo ob sicer manj ugodnih makroekonomskih pogojih namreč v večji meri strukturne narave. Povečanje ciklično prilagojenega primanjkljaja je ob pozitivni proizvodni vrzeli v letu 2008 pomenilo ekspanzivno in ciklično naravnano fiskalne politike, potem ko je bila fiskalna politika še v letu 2007 proticiklična in rahlo restriktivna. Dejavniki, ki so prispevali k lanski ekspanzivnosti fiskalne politike, so bili zlasti ukrepi, ki so spodbudili rast javnofinančnih izdatkov (povečanje deleža izdatkov za investicije, povečanje obsega sredstev za socialne transferje in naraščanje plač z uveljavitvijo novega plačnega sistema v javnem sektorju ob hkratnem povečanju števila zaposlenih), pa tudi davčne spremembe, ki so zmanjšale javnofinančne prihodke (povečanje splošnih olajšav v okviru spremembe dohodninskega sistema in znižanje davčne stopnje pri davku na dohodek). Z vidika stabilizacijske vloge pa bi morala fiskalna politika zmanjševanje davčnih stopenj in uveljavljanje davčnih olajšav v (gospodarsko) dobrih časih, ko so bili realizirani prihodki višji od načrtovanih, ustrezno dopolniti z obsežnejšim omejevanjem in prestrukturiranjem javnofinančnih izdatkov.

**Proticiklično delovanje fiskalne politike, ki je v razmerah finančno-gospodarske krize ključen stabilizacijski instrument ekonomske politike, je omejeno.** V letošnjem in naslednjem letu bo fiskalna politika sicer ekspanzivna in s tem, glede na neugodne konjunkturne pogoje, proticiklično usmerjena. Ekspanzivnost pa je v veliki meri posledica delovanja avtomatskih stabilizatorjev in naraščanja nekaterih zakonsko določenih odhodkov, v manjši meri pa diskrecijskih proticikličnih ukrepov. Zato kljub ustrezni naravnosti ne predstavlja v celoti tudi vsebinsko ustrezne reakcije. Ob strukturno neuravnoteženih prihodkih in odhodkih in s predvidenim povečanjem primanjkljaja in dolga sektorja država je manevrski prostor za sprejemanje protikriznih ukrepov namreč relativno omejen, saj naraščajo tveganja za stabilnost javnih financ na srednji in dolgi rok.

**Trend spreminjanja davčnih sistemov v EU je usmerjen v tako preoblikovanje davčnih sistemov, da bo v podporo povečanju konkurenčnosti gospodarstva in drugim politikam, predvsem na trgu dela.** Zaradi izzivov sedanjega časa, povezanih s posledicami in obvladovanjem finančne krize, proces sprememb davčnega sistema vodi v zelo počasno konvergenco davčnih sistemov. Upočasnjena gospodarska rast pomeni nižje davčne osnove in s tem nižjo davčno kapaciteto. Zato je izziv trenutne politike na področju davkov tudi iskanje alternativnih in novih davčnih osnov, ki jih slovenski davčni sistem doslej še ni uveljavil (npr. novi okoljski davki, obdavčitev premoženja). Usmeritev davčne politike v času krize in tudi po njej mora biti izboljšanje davčne kapacitete s čim nižjo davčno stopnjo in čim širšo davčno osnovo.

**Slovenija potrebuje korenite spremembe v izdatkih sektorja države za doseganje svojih razvojnih ciljev.** Strukturne spremembe so bile predvidene že v Strategiji razvoja Slovenije (2005), sedanja finančna kriza pa le še stopnjuje potrebe po spremembah v smeri večje prilagodljivosti in povečanja produktivne naravnosti izdatkov ter njihovi večji učinkovitosti. To pa je možno le z izbiro učinkovitih programov in podprogramov trošenja, ki bodo podpirali uravnotežen razvoj (gospodarsko rast, zagotavljanje socialne države in varstvo okolja) in zagotavljali učinkovito črpanje razpoložljivih sredstev evropskega proračuna.

**Strukturne spremembe v izdatkih in drugih javnofinančnih instrumentih so nujne tudi z dolgoročnega vidika.** Staranje prebivalstva ter povečevanje življenjske dobe zahtevajo strukturne spremembe javnofinančnih izdatkov zaradi pričakovanega povečanja povpraševanja po zdravstvenih storitvah, dolgotrajni oskrbi in socialni varnosti. Hkrati pa bodoče generacije utegne vse bolj bremeniti javni dolg, ki je posledica prenosa financiranja investicij iz izdatkov v zadolževanje (gradnja avtocest, potencialna gradnja železnic) in ukrepov za reševanje finančne in gospodarske krize.

## Uvod

*S poglobljanjem finančno-gospodarske krize so se pritiski na javne finance močno povečali.* V sedanji gospodarski situaciji predstavlja ustrežna naravnost fiskalne politike ključen ekonomski izziv, skupaj z zagotavljanjem konkurenčnega gospodarstva in učinkovitega sistema socialne zaščite. Proticiklična naravnost fiskalne politike, ki se ob zmanjševanju javnofinančnih prihodkov odraža v povečevanju javnofinančnih odhodkov, je v neugodnih konjunkturinih sicer primerna, vendar povečevanje razkoraka med prihodki in odhodki ne more trajati dalj časa, zato mora biti ponovno vzpostavljane njihovega ravnovesja z ukrepi fiskalne politike nujni element zagotavljanja makroekonomske stabilnosti. Brez tega se bo ravnovesje znova vzpostavilo s pomočjo drugih mehanizmov, predvsem se povečuje tveganje inflacije.

*V letošnjem fiskalnem poglavju se osredotočamo na stabilizacijski vidik fiskalne politike in strukturo javnofinančnih agregatov.* V prvem poglavju predstavljamo javnofinančna gibanja v EU, v drugem pa podrobneje gibanje javnofinančnih agregatov in tokov v Sloveniji, vključno z analizo cikličnih in strukturnih dejavnikov ter elementov vzdržnosti. Glede na hitro in močno povečanje javnofinančnega primanjkljaja smo v tretjem poglavju podrobneje analizirali strukturo javnofinančnih virov in izdatkov po letu 2000. Struktura javnofinančnih agregatov je namreč eden od ključnih vidikov spremljanja kakovosti javnih financ. Ključne ugotovitve in priporočila, ki izhajajo iz njih, navajamo v četrtem poglavju.

## 1. Fiskalna gibanja in politika v Evropski uniji<sup>1</sup>

*Javnofinančni primanjkljaj držav v evrskem območju, ki je bil leta 2007 z 0,6 % BDP najnižji v zadnjih letih, se je lani v razmerah globalne finančno-gospodarske krize povečal na 1,9 % BDP.* Na najbolj nenaden in globok upad gospodarske aktivnosti po drugi svetovni vojni so se države članice EU odzvale s paketi ukrepov, namenjenimi preprečevanju zloma finančnega sektorja, in stimulacijskih programov za oživitvev gospodarstva (glej Okvir 1). Diskrecijski proticiklični ukrepi ekonomske politike so ob delovanju avtomatskih stabilizatorjev močno poslabšali stanje javnih financ. Evropska komisija pričakuje, da bo vpliv krize javnofinančni primanjkljaj evrskega območja letos še poglobil, na 5,3 % BDP, brez nadaljnjih ukrepov pa naj bi do leta 2010 narasel na 6,5 % BDP. Podobna je napoved za celotno EU, kjer se je javnofinančni primanjkljaj povečal z 0,8 % leta 2007 na 2,3 % BDP lani in naj bi letos narasel na 6 % BDP oz. 7,3 % BDP naslednje leto.

*Stanje javnih financ se je leta 2008 poslabšalo v vseh državah članicah EU.* Lani je pet držav evrskega območja in sedem držav članic izven evrskega območja presegle mejo javnofinančnega primanjkljaja 3 % BDP, skladno z določili Pogodbe o EU (leto prej samo v eni državi). Letos naj bi samo tri izmed šestnajstih držav evrskega območja in tri od enajstih držav izven evrskega območja primanjkljaj uspele obdržati pod 3 % BDP (glej Tabela 1). Do konca junija 2009 so bili za devetnajst držav, med njimi trinajst članic evrskega območja<sup>2</sup>, že sproženi postopki zaradi preseganja dovoljenega primanjkljaja.

*V evrskem območju in v celotni EU se je leta 2008 ob povečanju dejanskega primanjkljaja poslabšal tudi ciklično prilagojeni primanjkljaj sektorja država.* V evrskem območju se je ciklično prilagojeni primanjkljaj povečal za 1 o. t., na 2,9 % BDP. Ciklično prilagojeni primanjkljaj se ni izboljšal niti leto prej, saj v pogojih močne gospodarske aktivnosti države niso v zadostni meri izvedle ukrepov za povečanje prihodkov oz. zmanjšanje izdatkov. To potrjuje, da je bilo nadaljnje znižanje dejanskega primanjkljaja v letu 2007 večinoma posledica konjunkturinih dejavnikov in tako le začasne narave.

*Poslabšanje javnih financ v razmerah gospodarske krize v veliki meri odraža temeljno makroekonomsko*

<sup>1</sup> Poglavje temelji na prispevku Martina Larcha (svetovalec v Uradu ekonomskih političnih svetovalecev predsednika Evropske komisije, BEPA).

<sup>2</sup> Odločitev Evropskega sveta v skladu s členom 104(6) Pogodbe o EU pomeni formalno potrditev presežnega primanjkljaja za Francijo, Irsko, Grčijo, Španijo, Združeno kraljestvo in Madžarsko. Evropska komisija je izdala opozorilo na podlagi člena 104(3) Pogodbe o EU glede prekomernega primanjkljaja Litvi, Latviji, Romuniji, Poljski in Malti, junija pa tudi Belgiji, Nemčiji, Italiji, Nizozemski, Avstriji, Portugalski, Sloveniji in Slovaški.



**Tabela 1: Dejanski in ciklično prilagojeni saldo v državah EU**

	Dejanski saldo (v % BDP)						Ciklično prilagojeni saldo (v % BDP)					
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Belgija	-2,8	0,2	-0,2	-1,2	-4,5	-6,1	-2,9	-0,5	-1,6	-2,2	-3,1	-4,0
Nemčija	-3,3	-1,6	-0,2	-0,1	-3,9	-5,9	-2,8	-2,1	-1,5	-1,7	-2,3	-4,0
Irska	1,7	3,0	0,2	-7,1	-12,0	-15,6	0,9	1,9	-1,8	-7,5	-9,2	-12,2
Grčija	-5,3	-3,1	-3,6	-5,0	-5,1	-5,7	-5,7	-3,7	-4,7	-6,1	-4,9	-4,7
Španija	1,0	2,0	2,2	-3,8	-8,6	-9,8	1,1	1,8	1,6	-4,2	-7,5	-8,2
Francija	-3,0	-2,3	-2,7	-3,4	-6,6	-7,0	-3,5	-3,1	-3,8	-4,2	-5,5	-5,5
Italija	-4,4	-3,3	-1,5	-2,7	-4,5	-4,8	-4,6	-4,3	-2,8	-3,2	-2,6	-2,7
Ciper	-2,4	-1,2	3,4	0,9	-1,9	-2,6	-2,3	-1,4	2,7	0,1	-2,1	-2,1
Luksemburg	0,0	1,4	3,6	2,6	-1,5	-2,8	-0,4	-0,6	0,9	2,0	0,6	0,1
Malta	-2,9	-2,6	-2,2	-4,7	-3,6	-3,2	-2,3	-2,5	-2,7	-5,4	-3,6	-2,8
Nizozem.	-0,3	0,6	0,3	1,0	-3,4	-6,1	0,2	0,2	-1,0	-0,5	-2,3	-4,3
Avstrija	-1,7	-1,7	-0,5	-0,4	-4,2	-5,3	-1,4	-2,2	-1,8	-1,8	-3,2	-3,8
Portugalska	-6,1	-3,9	-2,6	-2,6	-6,5	-6,7	-5,7	-3,8	-3,2	-3,0	-5,3	-5,1
Slovenija	-1,4	-1,3	0,5	-0,9	-5,5	-6,5	-1,3	-2,1	-1,7	-2,5	-4,9	-5,2
Slovaška	-2,8	-3,5	-1,9	-2,2	-4,7	-5,4	-2,6	-4,0	-3,8	-4,5	-4,9	-4,7
Finska	2,6	3,9	5,2	4,2	-0,8	-2,9	2,9	2,8	3,2	2,8	0,8	-0,9
EMU-16	-2,5	-1,3	-0,6	-1,9	-5,3	-6,5	-2,5	-1,9	-1,9	-2,9	-3,9	-4,7
Bolgarija	1,9	3,0	0,1	1,5	-0,5	-0,3	0,8	1,8	-1,2	0,2	0,3	1,6
Češka	-3,6	-2,6	-0,6	-1,5	-4,3	-4,9	-3,9	-4,0	-2,8	-3,4	-4,0	-3,7
Danska	5,0	5,0	4,5	3,6	-1,5	-3,9	4,7	3,6	3,0	3,7	1,1	-1,0
Estonija	1,5	2,9	2,7	-3,0	-3,0	-3,9	0,2	0,2	-0,5	-4,0	-0,4	-0,7
Latvija	-0,4	-0,5	-0,4	-4,0	-11,1	-13,6	-1,7	-3,3	-4,5	-5,8	-9,0	-10,7
Litva	-0,5	-0,5	-1,0	-3,2	-5,4	-8,0	-1,8	-2,1	-3,4	-5,2	-3,8	-4,8
Madžarska	-7,8	-9,2	-4,9	-3,4	-3,4	-3,9	-8,6	-10,8	-6,4	-4,8	-1,7	-2,0
Poljska	-4,3	-3,8	-1,9	-3,9	-6,6	-7,3	-4,4	-4,6	-3,2	-5,3	-6,0	-5,8
Romunija	-1,2	-2,2	-2,5	-5,4	-5,1	-5,6	-1,8	-3,8	-4,5	-7,9	-5,2	-4,7
Švedska	2,0	2,4	3,8	2,5	-2,6	-3,9	1,3	0,7	1,9	2,0	-0,4	-1,9
Zdr. kraljestvo	-3,4	-2,7	-2,7	-5,5	-11,5	-13,8	-3,7	-3,3	-3,7	-6,1	-10,2	-12,2
EU-27	-2,5	-1,4	-0,8	-2,3	-6,0	-7,3	-2,6	-2,1	-2,1	-3,3	-4,6	-5,6

Vir: Evropska komisija..

**vlogo fiskalne politike – da deluje kot blažilec konjunkturnih šokov.** Fiskalna politika razpolaga zdvema vzvodoma stabilizacijskega delovanja: avtomatskimi stabilizatorji in stimulacijskimi ukrepi. Po predvidevanjih Evropske komisije bosta oba vzvoda v letih 2009 in 2010 skupaj učinkovala v višini približno 4,5 % BDP v evrskem območju in 5 % BDP na ravni celotne EU. Večina »proračunske podpore« naj bi bila posledica delovanja avtomatskih stabilizatorjev<sup>3</sup>, kar je z vidika kasnejše konsolidacije javnih financ ugodno. V skladu s teorijo naj bi se javnofinančno breme postopoma zmanjševalo in

<sup>3</sup> Med avtomatske stabilizatorje sodita progresivna obdavčitev dohodka in nadomestila za brezposelnost, največji pa je učinek fiksne javne porabe glede na BDP. Dokler si države lahko izposojajo na trgu kapitala brez omejitev, javno porabo ohranjajo na enaki oziroma načrtovani ravni. To med drugim pomeni, da kljub upočasnitvi gospodarske aktivnosti ne zmanjšujejo zaposlenosti in javnem sektorju in ne znižujejo pokojnin in drugih transferjev.

sčasoma izginilo, ko se bo gospodarska aktivnost vrnila v prejšnje okvire rasti. Ob tem pa teoretična predpostavka ponovne vzpostavitve preteklih makroekonomskih razmer ni samodejna. Po napovedih Evropske komisije<sup>4</sup> naj bi se bi potencialna stopnja gospodarske rasti<sup>5</sup> bistveno upočasnila, s približno 1,5 % letno pred krizo na okoli 0,75 % v letih 2009 in 2010. Države članice EU, ki so v letih pred krizo beležile visoke stopnje gospodarske rasti, bodo morda morale javne finance konsolidirati v razmerah nižje gospodarske rasti. Četudi bi države uspele doseči potencialno stopnjo rasti, bi javnofinančni primanjkljaj, očiščen cikličnih dejavnikov, v povprečju

<sup>4</sup> The European Commission Spring Forecast, May 2009.

<sup>5</sup> Ocene potencialne rasti so se izkazale za problematične, zlasti v obdobjih močnih nihajev gospodarske rasti. Za posamezne države so bile ocene v preteklosti pogosto naknadno revidirane, ocena za skupino držav (npr. EU) pa otežuje dejstvo, da so v agregatno oceno zajete različne specifične gospodarske razmere v posameznih državah.

**Okvir 1: Ukrepi za blaženje učinkov finančno-gospodarske krize in predviden učinek na javne finance držav EU**

Mednarodna finančna-gospodarska kriza je v Evropi bolj prizadela odprte, izvozno usmerjene države in gospodarstva z velikimi oz. specializiranimi industrijskimi sektorji. Konec leta 2008 so voditelji držav EU sprejeli *Evropski načrt za oživitve gospodarstva* v okviru koordinacije ekonomskih politik. Določili so, da morajo biti ukrepi usklajeni z dolgoročnimi razvojnimi cilji, usmerjeni v strukturne reforme ter spoštovati pravila notranjega trga. Ključno pri odzivanju na krizo je, da so ukrepi osredotočeni na cilje, pravočasni in po potrebi začasni. Ukrepi z dolgoročno negativnimi učinki na gospodarsko rast (npr. subvencije za nakup avtomobilov, subvencioniranja krajšega delovnega časa) morajo biti začasni in morajo pokazati učinke v čim krajšem času.

Diskrecijski fiskalni ukrepi znašajo približno 1,8 % BDP EU v letih 2009 in 2010. Med članicami evrskega območja je največji fiskalni stimulus sprejela Španija, v višini 3 % BDP. Ukrepe na nacionalni ravni spremljajo ukrepi Evropske centralne banke (npr. s pomočjo nižanja temeljnih obrestnih mer, pomoč Madžarski pri refinanciranju denarnih trgov v višini 5 mrd EUR), Evropske investicijske banke (dodatna posojila v višini 15 mrd EUR letno v letih 2009 in 2010), začasne prilagoditve okvira državnih pomoči in poenostavitve postopkov ter pospešitev izvajanja programov, financiranih iz evropskih skladov.

Skladno z načrtom so vse članice sprejele ukrepe v podporo finančnemu in poslovnemu sektorju, saj so želele povečati likvidnost in povečati dostopnost do svežega kapitala tako bankam kot podjetjem. Številne države so povečale dostopnost do kapitala preko državnih poroštev (npr. Francija bo bankam omogočila za 320 mrd EUR garancij, Nemčija 400 mrd EUR) ali uporabo državnih pomoči z neposrednimi finančnimi injekcijami (npr. Belgija je v štiri največje finančne investicije vložila sredstva v višini 7 % BDP, Avstrija pa je predvidela sredstva do 5,5 % BDP). Poleg podpore finančnemu je zlasti pomembna podpora poslovnemu sektorju, še posebej malim in srednjim podjetjem (MSP) v obliki dodatne pospešene amortizacije osnovnih sredstev (Nemčija), skrajšanje plačilnega roka za vračilo DDV (več držav, tudi Slovenija, kjer stopi v veljavo 1. januarja 2010), dodatnih kreditnih linij (Španija, Portugalska) ter hitrejšega plačevanja obveznosti s strani države (Nizozemska, Belgija, Portugalska). Nekatere države članice so trajno zmanjšale tudi davke od dobička podjetij (večina teh ukrepov je bila zasnovana že pred krizo), druge pa so to storile začasno.

Več držav je sprejelo tudi obsežne podpore za pomoč industrijskim sektorjem, še posebej avtomobilski industriji in gradbeništvu. Države z zelo razvito avtomobilsko industrijo so omogočile subvencije za nakup novega, okolju prijaznejšega avtomobila (npr. v Nemčiji znaša subvencija 2.500 EUR, v Franciji 1.000 EUR, v Združenem kraljestvu 2.000 GBP) oz. so sprejele neposredno podporo v obliki posojil in garancij (Francija, Španija, Italija, Švedska). Več držav je začelo s subvencijami podpirati tudi nakupe nepremičnin (Francija, Irska, Združeno kraljestvo, Belgija) z namenom spodbujanja aktivnosti v gradbeništvu. V sredozemskih državah je močne podpore deležen turizem, predvsem v obliki oprostitve plačila oz. znižanja DDV.

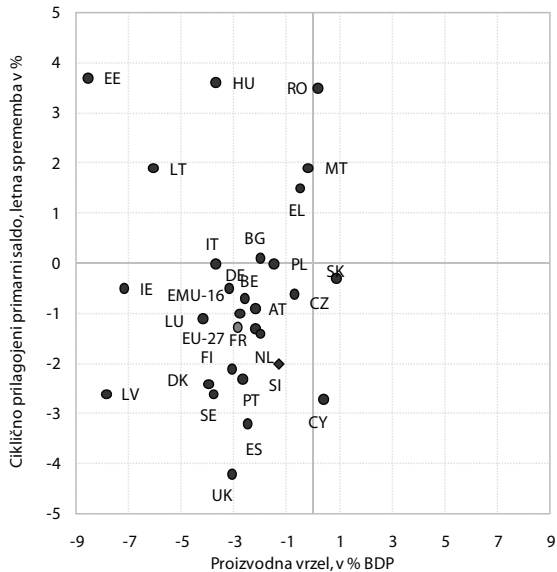
Številne države so več ukrepov namenile izboljšanju energetske učinkovitosti, kljub temu pa je le malo držav članic znatno okrepilo vlaganja v "zeleno gospodarstvo" in v inovacije (npr. Danska je sprejela načrt o investicijah v zeleni transport v vrednosti 12,5 mrd EUR v obdobju med 2009 in 2020, Švedska pa je okoljski kriterij vključila tudi v poročila za posojila, namenjena za raziskave in razvoj). Kljub precejšnemu padcu vlaganj zasebnega sektorja v raziskave in razvoj se je le nekaj držav osredotočilo na okrepitev vlaganj v raziskave in razvoj, med njimi Slovaška, ki namerava podvojiti delež teh sredstev v BDP.

v evrskem območju letos dosegel 3,9 % BDP oz. 4,6 % BDP za celotno EU (in se brez nadaljnjih ukrepov leta 2010 še povečal), kar je bistveno nad srednjeročnimi proračunskimi okviri, ki so skladni s stabilnim deležem javnega dolga v BDP. Zato bodo države članice morale v prihodnje več pozornosti nameniti sistemskim prilagoditvam, ki bodo zagotavljale dolgoročno vzdržne javne finance.

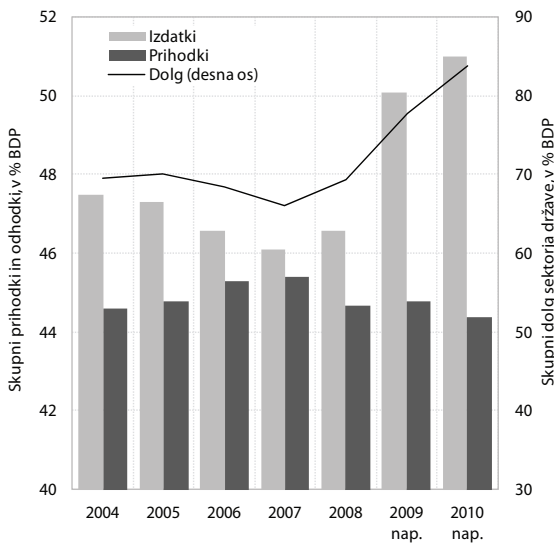
***Poleg avtomatskih stabilizatorjev in ekspanzivne fiskalne politike, ki v poslabšanih gospodarskih razmerah deluje proticiklično, k povečevanju javnofinančnega primanjkljaja prispeva tudi izpad proračunskih prihodkov, povezan z nekaterimi ukrepi, ki so bili sprejeti v dobrih gospodarskih časih.*** Zadnje napovedi Evropske komisije za leto 2009 kažejo, da bo letos večina držav EU vodila ekspanzivno fiskalno

politiko (glej Sliko 1), ki ob negativni proizvodni vrzeli deluje proticiklično. Poleg tega je v letih 2008 in 2009 v številnih državah članicah prišlo do obrata pri do takrat hitro rastočih davčnih prihodkih, pod vplivom katerih so vlade zmanjševale davčne stopnje in/ali povečevale porabo ob predpostavki, da bodo možne ohranjati enako visoke prihodke tudi v prihodnje.

***Leta 2008 se je povprečna višina dolga sektorja držav v evrskem območju povečala na 69,3 % BDP in na 61,5 % BDP za celotno EU.*** Po napovedih Evropske komisije bo dolg sektorja država še naraščal, zlasti hitro v državah članicah izven evrskega območja. Do konca leta 2010 bo povprečni dolg v EU dosegel nekaj manj kot 80 % BDP, povprečna zadolženost v evrskem območju pa bo še za približno 4,5 o. t. večja. Na povečanje dolga vplivajo številni izvenproračunski izdatki, predvsem

**Slika 1: Ciklični pogoji in javne finance v letu 2009**


Vir: Eurostat.

**Slika 2: Skupni javnofinančni prihodki in izdatki ter dolg sektorja država v evrskem območju**


Vir: Eurostat.

dokapitalizacije finančnih družb. Poleg ukrepov, ki neposredno povečujejo primanjkljaj oz. dolg, so mnoge države članice EU izdale tudi obsežna jamstva<sup>6</sup> (glej tudi Okvir 2). V skladu z obstoječimi določili o državnih pomočeh je Evropska komisija v okviru protikriznih ukrepov odobrila jamstva v skupnem obsegu skoraj 24 % BDP, do maja je bilo potrjenih okoli 7 % BDP.

<sup>6</sup> Jamstva so potencialne obveznosti, ki na primanjkljaj vplivajo le, če so dejansko uveljavljena.

**Okvir 2: Ocena potencialnih javnofinančnih stroškov podpore bančnemu sektorju<sup>1</sup>**

Finančno-gospodarska kriza, ki je povečala tveganja za stabilnost finančnega sektorja, se je v številnih državah EU odrazila v povečanju državnega dolga. Glede na pomen trdnosti bančnega sistema za makroekonomske stabilnost in vzdržno gospodarsko rast ima v primeru sistemskih finančnih kriz pomoč države bankam prednostni pomen. To je razvidno tudi iz nedavnih ukrepov, ki so jih države po vsem svetu namenile za zagotavljanje stabilnosti nacionalnih bančnih sistemov in s tem vzdrževanje kreditne aktivnosti v gospodarstvu.

Pri oceni potencialnega bremena za javne finance je treba upoštevati celotne pričakovane stroške, do katerih bi prišlo ob predpostavki najslabšega še verjetnega scenarija. Pri tem je smiselno upoštevati analizo aktive v bilanci stanja bančnega sistema, saj je precej verjetno, da bo povečanje v bruto slabi aktivni povečalo celotno javnofinančno breme. Morebitne neposredne stroške ohranjanja stabilnosti finančnega sektorja ocenimo kot delež posojil zasebnemu sektorju in javnim podjetjem iz nefinančnega sektorja, ki bi v obdobju krize lahko postala slaba posojila. Ta vpliva na potrebno dokapitalizacijo bančnega sistema in odraža morebitno javnofinančno breme za državo. Slika 3 (leva os) prikazuje najvišji pričakovan obseg potencialnih obveznosti države glede na ocenjeni razpon deleža slabih posojil v bančnem sistemu<sup>2</sup>. Pri vrhu so države, kjer je bilo zadolževanje zasebnega sektorja v preteklih letih še posebej izrazito, po obdobju visoke rasti posojil pa se sedaj soočajo s hitrim padcem gospodarske aktivnosti in hitro naraščajočim deležem slabih posojil v bančnem sistemu. To še zlasti velja za Veliko Britanijo in Irsko, kjer bi zaradi visoke javnofinančne podpore bančnemu sistemu državni dolg v srednjeročnem obdobju lahko presežal 100 % BDP<sup>3</sup>. Tudi za države z relativno visoko izpostavljenostjo domačih bank naložbam v tujini (npr. Avstrija, Švedska, Italija, Belgija z naložbami v Vzhodni Evropi) bi bila lahko ocena možnih izgub višja ob predpostavki, da matična banka zagotavlja popolno podporo hčerinskim bankam v tujini v primeru šoka v tamkajšnjem bančnem sistemu. Vendar se je izkazalo, da to ni nujno (npr. intervencija nizozemske vlade, ki je ob reševanju banke Fortis prevzela nase le stroške reševanja hčerinske banke na Nizozemskem in ne tudi matične banke).

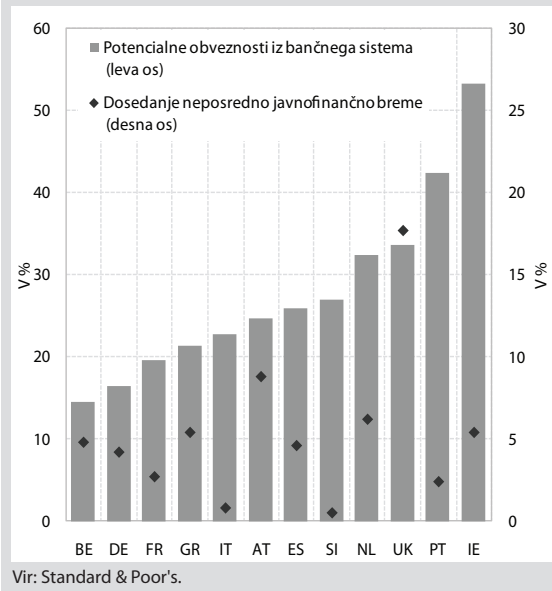
<sup>1</sup> Marko Mršnik, Standard & Poor's.

<sup>2</sup> Ocena razpona za Belgijo, Francijo, Nemčijo, Nizozemsko, Španijo, Veliko Britanijo je od 5–15 % obsega posojil zasebnemu sektorju in nefinančnim javnim podjetjem, za Avstrijo, Grčijo, Irsko, Italijo in Portugalsko od 10–20 %, za Slovenijo od 15–30 %. Vir: Standard & Poor's (2009), Banking Industry Country Risk Assessments.

<sup>3</sup> V Veliki Britaniji je leta 2008 neto državni dolg znašal 49,0 % BDP. Na Irskem, kjer je bil neto dolg 18,7 % BDP, so ustanovili tako imenovano »slabo banko«, vendar javnofinančne posledice še niso znane.

Dosedanji ukrepi vlad, ki so vključevali dokapitalizacije ali namenske prodaje državnih obveznic, ki so jih uporabili za refinanciranje pri ECB, so se odrazili na rasti državnega dolga (glej Sliko 3, desna os). Dodaten pritisk na javne finance bi pomenilo uveljavljanje državnih poroštev finančnemu sektorju, ki so bila dana z namenom premostitve likvidnostnih težav na finančnih trgih, nastalih ob zaostritvi kreditnih pogojev po stečaju družbe Lehman Brothers septembra 2008.

Slika 3: Ocena potencialnih obveznosti iz bančnega sistema in doseganje neposredno javnofinančno breme, 2009 (v % BDP)



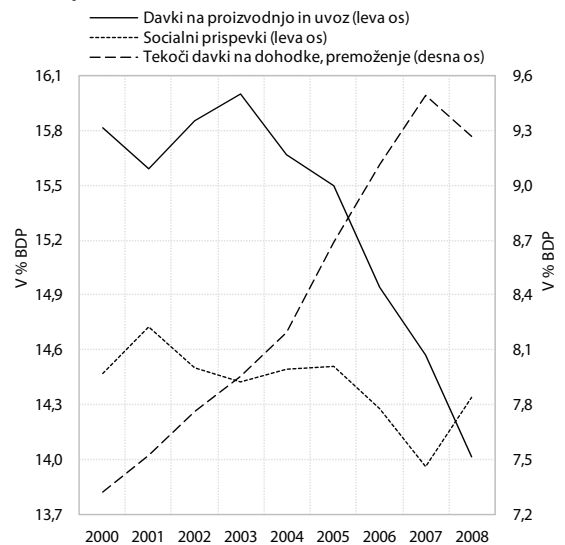
## 2. Fiskalna gibanja in politika v Sloveniji

### 2.1. Javnofinančni agregati sektorja država<sup>7</sup>

Leta 2008 je primanjkljaj sektorja država v primerjavi z bruto domačim proizvodom znašal 0,9 %. Po letu 2000 se je primanjkljaj sektorja država zmanjševal do leta 2007, ko je bil saldo države prvič po letu 1997 pozitiven (0,5 %). Leta 2008 se je fiskalni položaj poslabšal za 1,4 o. t. in saldo sektorja država se je iz presežka prevesil v primanjkljaj. Skupni nominalni prihodki države so se povečali bistveno manj kot skupni odhodki države, ki pa so v letu 2008 krepko presegle rast BDP.

Povečanje deleža izdatkov sektorja država je ob hkratnem zmanjšanju deleža prihodkov v primerjavi z BDP ključno prispevalo k povečanju primanjkljaja v letu 2008. V poslabšanem makroekonomskem okolju se je delež celotnih prihodkov sektorja država lani glede na leto prej zmanjšal. Najbolj se je zmanjšal delež davkov na proizvodnjo in uvoz zaradi upočasnjene gospodarske

Slika 4: Skupine prihodkov sektorja država z največjo letno spremembo, v deležu BDP



Vir: SURS, Temeljni agregati sektorja država; preračuni UMAR.

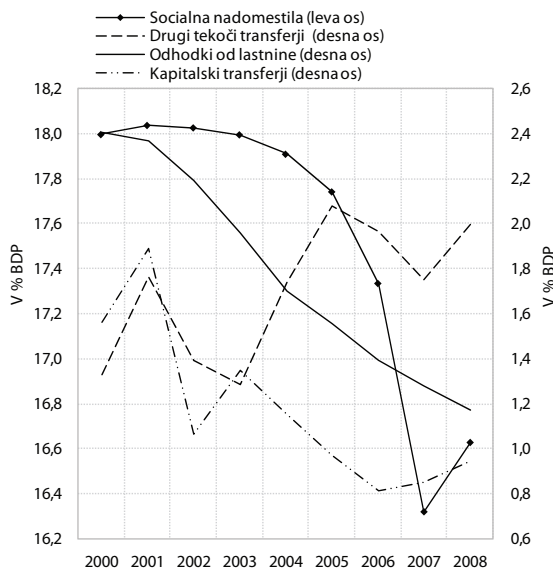
<sup>7</sup> Analiza zagotavlja primerljivost z gibanji v EU, saj temelji na podatkih po metodologiji nacionalnih računov ESA-95, ki so za Slovenijo na razpolago od leta 1995 dalje. ESA-95 omogoča najširši vpogled v ekonomsko vlogo države kot celote. V Sloveniji se za vodenje javnofinančne politike javnofinančni tokovi sicer načrtujejo in spremljajo po nacionalni metodologiji, ki temelji na metodologiji Mednarodnega denarnega sklada (GFS). Metodologija upošteva načelo denarnega toka in je podlaga prikaza, izvajanja in načrtovanja prihodkov in odhodkov državnega proračuna, občinskih proračunov in obeh blagajin socialnega zavarovanja.

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

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Sprememba 2007-2008, v o. t.
Skupaj prihodki, v % BDP	43,0	43,6	43,9	43,7	43,6	43,8	43,3	42,9	42,7	-0,2
Skupaj izdatki, v % BDP	46,7	47,6	46,3	46,4	45,8	45,3	44,6	42,4	43,6	1,2
<b>Neto posojanje (+) / neto izposojanje (-), v % BDP</b>	<b>-3,7</b>	<b>-4,0</b>	<b>-2,5</b>	<b>-2,7</b>	<b>-2,2</b>	<b>-1,4</b>	<b>-1,3</b>	<b>0,5</b>	<b>-0,9</b>	<b>-1,4</b>

Vir: SURS, Temeljni agregati sektorja država 2005-2008, za leta 2000-2004 Nefinančni sektorski računi; preračuni UMAR.

aktivnosti in učinka postopnega zniževanja davka na izplačane plače. Kot posledica spremenjene davčne zakonodaje pri dohodnini in davku na dohodek pravnih oseb se je zmanjšal tudi delež tekočih davkov na dohodke in premoženje (glej poglavje 3.1.). Od pomembnejših kategorij prihodkov se je ob razmeroma visoki rasti mase plač povečal le delež prispevkov za socialno varnost v BDP. Delež skupnih izdatkov sektorja država se je lani po letu 2007, ko je s 42,4 % BDP dosegel najnižjo raven v zadnjih dvanajstih letih, ponovno povečal. Najbolj se je povečal delež bruto investicij. Delež socialnih nadomestil in podpor v denarju in naravi se je okrepil predvsem z uveljavitvijo mehanizma njihovega usklajevanja z inflacijo dvakrat letno (razen pokojnin), z valorizacijo pokojnin<sup>8</sup> in povečanjem nekaterih transferjev<sup>9</sup>. Povečal se je tudi delež sredstev za zaposlene kot posledica rasti števila zaposlenih in rasti povprečne plače v javnem sektorju zaradi izplačila prve četrtine sredstev, namenjenih odpravi plačnih nesorazmerij<sup>10</sup>. Razdelitev

**Slika 5: Skupine izdatkov sektorja država z največjo letno spremembo, v deležu BDP**


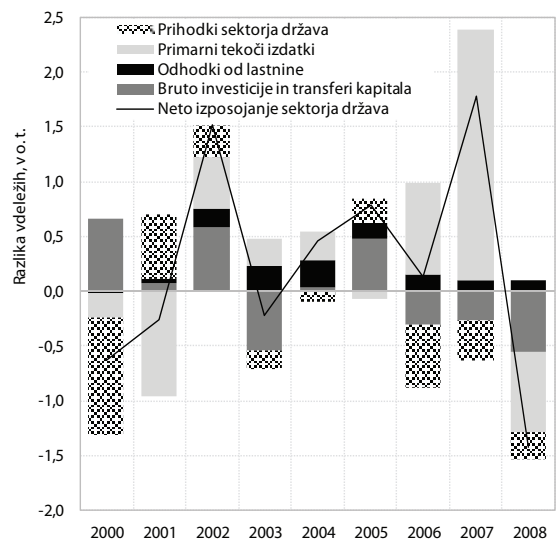
Vir: SURS, Temeljni agregati sektorja država; preračuni UMAR.

<sup>8</sup> Na povečanje deleža izdatkov za pokojnine v BDP je poleg rasti števila upokojencev ob veljavni formuli vplivala predvsem hitrejša rast plač od rasti produktivnosti.

<sup>9</sup> Izplačilo enkratnega pokojninskega dodatka, izredno povišanje otroških dodatkov, povečanje subvencij pri plačilu vrtcev, brezplačna prehrana za srednješolce.

<sup>10</sup> Plače v javnem sektorju so bile povečane za prvo četrtino avgusta 2008 (s poračunom za nazaj).

izdatkov (gl Slika 5) kaže, da so se lani najbolj povečali primarni tekoči izdatki. Nekoliko višji pa so bili tudi izdatki za investicije in transferje kapitala.

**Slika 6: Prispevek k spremembam primanjkljaja sektorja država**


Vir: SURS, Temeljni agregati sektorja država; preračuni UMAR.

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

**Kot v preteklih letih se je tudi lani primanjkljaj sektorja država general predvsem na centralni ravni države.<sup>11</sup>**

Glede na leto prej se je saldo centralne ravni države poslabšal; iz presežka je prešel v primanjkljaj v višini 0,5 % BDP. Tudi enote lokalne ravni države so leto 2008 zaključile z višjim primanjkljajem kot leto pred tem, skladi socialnega zavarovanja pa so leta 2008 izkazali izravnano bilanco<sup>12</sup> (glej Tabela 3).

<sup>11</sup> Enote centralne ravni države po standardni klasifikaciji institucionalnih sektorjev vključujejo neposredne uporabnike državnega proračuna, državne sklade in druge enote centralne ravni države.

<sup>12</sup> Poslovanje pokojninske blagajne je izravnano zaradi zakonske določbe, da se ves primanjkljaj krije s transferji iz državnega proračuna. V eta 2008 je državni proračun prispeval po pokritju zakonskih pravic v višini 446 mio EUR še 666 mio EUR za kritje primanjkljaja ZPIZ, kar je za 3,4 % več kot leto prej (podatki po denarnem toku).



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

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Neto izposojanje sektorja država (primanjkljaj)	-3,7	-4,0	-2,5	-2,7	-2,2	-1,4	-1,2	0,5	-0,9
Od tega:									
Centralna država	-3,2	-3,8	-2,2	-2,5	-2,1	-2,2	-1,2	0,4	-0,5
Lokalna država	0,0	0,0	-0,2	-0,1	-0,1	0,0	-0,1	-0,1	-0,4
Skladi soc. zavarovanj	-0,5	-0,2	-0,1	-0,1	-0,0	0,8	0,1	0,2	0,0

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

**Zaradi pešanja gospodarske rasti se v letu 2009 povečuje razkorak med javnofinančnimi prihodki in odhodki, ki je posledica delovanja avtomatskih stabilizatorjev in sprejetih ukrepov fiskalne politike letos in v preteklih letih.** Pešanje rasti javnofinančnih prihodkov je letos značilno za večino davkov in prispevkov, hitreje se povečujejo le prihodki od trošarin. Poslabšanje gospodarskih razmer vpliva tudi na povišanje javnofinančnih odhodkov, saj se zaradi neugodnih razmer na trgu dela povečujeta število brezposelnih in število prejemnikov različnih socialnih transferjev. Poleg tega je v obdobju 2006–2008 prišlo do pomembnega povečanja v predhodnih letih omejevanih javnofinančnih izdatkov, ki bodo v prihodnjih letih povečevali pritisk na javne blagajne. Med njimi so zlasti: dogovor v okviru odprave plačnih nesorazmerij glede izplačila preostalih treh četrtin v letih 2009 in 2010, učinek novega mehanizma za usklajevanje pokojnin, povečanje nekaterih socialnih transferjev v okviru ukrepov za ublažitev posledic višje inflacije na blaginjo prebivalstva. Na pospešeno rast izdatkov pa vplivajo tudi proticiklični ukrepi za blažitev posledic gospodarske krize. Upoštevajoč predlog drugega rebalansa državnega proračuna se bo primanjkljaj sektorja država letos tako močno povečal in bo znašal več kot 5 % BDP<sup>13</sup>.

**Bistveni dejavnik, ki je vplival na gibanje javnofinančnega salda v obdobju do konca leta 2007, je bilo hitro povečevanje davčnih oz. prispevnih osnov v obdobju konjunktore.** Plače, dohodek in potrošnja so se v vsakem proračunskem letu povečevali hitreje od predvidenega. Sočasno so se zniževali nekateri javnofinančni izdatki, zlasti tisti, ki so se zniževali avtomatično kot posledica zniževanja brezposelnosti in izboljševanja dohodkovnega položaja prebivalstva. Visoki prilivi davkov in prispevkov so brez negativnih posledic za tedanji javnofinančni saldo omogočili sistemsko znižanje nekaterih davčnih virov. V letih 2006–2008 je bil postopno ukinjen davek na izplačane plače, znižan davek na dohodek pravnih oseb, znižane stopnje dohodnine in sprejete še nekatere ugodnosti za davčne zavezanke. Zmanjševanje davčnih virov je znižalo davčno obremenitev in spremenilo strukturo davkov.

**Sistemskih znižanj javnofinančnih virov niso spremljali enaki ukrepi na izdatkovni strani.** V obdobju 2000–2007

je na stabilnost javnofinančnih izdatkov v primerjavi z BDP pomembno vplivala pokojninska reforma. Drugih sistemskih sprememb, ki bi omejevale rast ali zniževale obseg javne porabe, je bilo malo. Izjema sta poenotenje sistema usklajevanja socialnih transferjev, ki je bila sprejeta leta 2006, in politika plač v javnem sektorju. Učinek plačne politike je bil začasne narave, saj so z reformo plač v javnem sektorju ti izdatki znova povečani. Izdatki so se zmanjšali tudi zaradi prenosa kapitalskih transferjev za izgradnjo avtocestnega omrežja iz financiranja z izdatki države na DARS v zadolževanje z državnim poroštvo, torej v instrument potencialnega javnega dolga. V tem obdobju pa ni prišlo do potrebnega prestrukturiranja drugih javnofinančnih izdatkov, ki bi omogočilo hitrejšo zniževanje skupnega obsega javnofinančnih izdatkov. Nasprotno, drugi izdatki so se v povprečju celo povišali.

**Na nezadostne strukturne reforme na področju javnih financ kaže tudi gibanje ciklično prilagojenega primanjkljaja, saj je bilo lansko poslabšanje javnofinančnega položaja ob manj ugodnih makroekonomskih pogojih v večji meri strukturne narave.** Po večletnem zniževanju je lani prišlo do povečanja ciklično prilagojenega primanjkljaja<sup>14</sup>. Ciklično prilagojeni primanjkljaj sektorja država se je v obdobju 2000–2007 (z izjemo 2006) zniževal, kar kaže, da so k zmanjševanju skupnega primanjkljaja sektorja država do leta 2008 poleg konjunktornih prispevale tudi strukturne prilagoditve javnih financ. V letu 2007 je v razmerah visoke konjunktore pri izboljševanju salda sektorja država močno prevladala ciklična komponenta, ki je ostala relativno visoka tudi leta 2008, predvsem zaradi ugodnih makroekonomskih razmer v prvi polovici leta. Ob sočasni uveljavitvi medsebojno neusklajenih sistemskih ukrepov na strani javnofinančnih odhodkov in prihodkov pa se je ciklično prilagojeni primanjkljaj bistveno poslabšal. Prihodki in odhodki in posledično saldo sektorja države so se odzvali na spremembo v gospodarskem ciklu, kar je vplivalo na nižji ciklični saldo v primerjavi z letom 2007 za 0,6 o. t. Še večje pa je bilo poslabšanje ciklično prilagojenega primanjkljaja, ki se je leta 2008 povečal za 0,8 o. t. in presegel dejanskega za 1,6 o. t., kar kaže, da bi bil javnofinančni rezultat, ki bi ga leta 2008 dosegli brez vpliva konjunktornih dejavnikov

<sup>14</sup> Ciklično prilagojeni saldo pomeni tisti javnofinančni rezultat, ki ustreza razmeram, ko je dejanski BDP enak potencialnemu. Mero cikličnosti predstavlja razlika med dejanskim in potencialnim proizvodom, t. i. proizvodna vrzel.

<sup>13</sup> V prvem četrtletju 2009 je primanjkljaj sektorja država znašal 6,0 % BDP.

**Tabela 4: Dejanski, ciklični in ciklično prilagojeni<sup>1</sup> saldo sektorja država, v % BDP**

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

Vir: SI-Stat podatkovni portal – Ekonomsko področje – Nacionalni računi – Temeljni agregati sektorja država (SURS), 2009 za dejanski saldo; ciklične komponente za obdobje 2000–2008 AMECO, Evropska komisija, leti 2009 in 2010 Program stabilnosti – dopolnitev 2008.

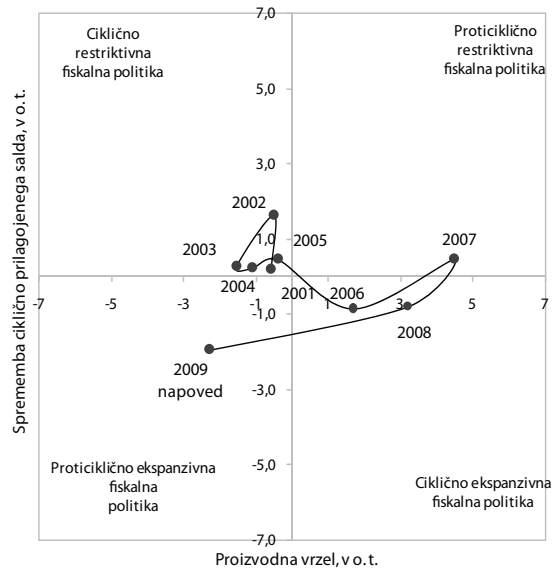
Opomba: <sup>1</sup> Ciklični saldo nam pokaže, koliko (in v katero smer) so na javnofinančni rezultat prispevale makroekonomske razmere. Izračunan je s pomočjo metode produkcijske funkcije, pri čemer je upoštevana potencialna rast BDP, ocenjena po objavi podatkov SURS o rasti BDP v letu 2008, in zadnja realizacija prihodkov in izdatkov sektorja država. <sup>2</sup> Ciklično prilagojeni oziroma strukturni saldo, nam pokaže, kakšen javnofinančni rezultat bi dosegli samo zaradi učinkovanja ukrepov fiskalne politike, to je brez vpliva konjunktarnih dejavnikov. <sup>3</sup> Pozitivna sprememba pomeni izboljšanje salda. Številke se vedno ne seštevajo zaradi zaokroževanja. Sprememba ciklično prilagojenega salda kaže fiskalni impulz oziroma naravnost fiskalne politike.

(in torej samo zaradi učinkovanja ukrepov fiskalne politike) precej slabši.

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

Spremembe ciklično prilagojenega salda v zaporednih letih kažejo naravnost fiskalne politike oziroma fiskalni impulz. S primerjavo spremembe ciklično prilagojenega salda in proizvodne vrzeli, ki kaže konjunktarna nihanja, med posameznimi leti lahko ocenimo naravnost fiskalne politike oziroma fiskalni položaj. Na Sliki 7 lahko glede na spremembe fiskalnega impulza in proizvodne vrzeli določimo štiri kvadrante, ki določajo fiskalni položaj. V primeru, da kombinacija obeh parametrov leži v prvem ali tretjem kvadrantu, je fiskalna politika proticiklična. V tem primeru se namreč fiskalna politika v razmerah, ko se gospodarska rast zniža pod potencialno, odziva ekspanzivno; v razmerah, ko dejanska rast presega potencialno rast BDP, pa restriktivno. V primeru, da kombinacija obeh parametrov leži v drugem ali četrtem kvadrantu, je fiskalna politika ciklična. V tem primeru se namreč fiskalna politika v razmerah, ko se gospodarska rast zniža pod potencialno, odziva restriktivno; v razmerah, ko dejanska rast presega potencialno rast BDP, pa je tudi fiskalna politika ekspanzivna. Ciklična naravnost pomeni, da fiskalna politika ne dopušča delovanja avtomatičnih stabilizatorjev, zaradi česar se na primer izdatki spreminjajo skladno s spremembami gospodarske rasti in ne, kot je bilo načrtovano. To pomeni, da se v primeru višjih gospodarskih rasti od

prvotno načrtovanih ciklični prihodki proračuna porabijo za financiranje znižanja davkov in povečanja izdatkov in ne za zmanjšanje primanjkljaja.

**Slika 7: Ciklična naravnost fiskalne politike**


Vir: SI-Stat podatkovni portal – Ekonomsko področje – Nacionalni računi – Temeljni agregati sektorja država (SURS), 2009 za dejanski saldo; ciklične komponente za obdobje 2000–2008 AMECO, Evropska komisija, leti 2009 in 2010 Program stabilnosti – dopolnitev 2008.

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

**Potem ko je bila fiskalna politika leta 2007 restriktivna in proticiklična, je v letu 2008 postala ciklično ekspanzivna.** Na podlagi primerjave dinamike ciklično prilagojenega salda in proizvodne vrzeli<sup>15</sup> v obdobju po letu 2000 ocenjujemo, da je bilo delovanje fiskalne politike v prvih petih letih rahlo restriktivno in ciklično, nekoliko izraziteje leta 2002. V tem obdobju je bil osnovni cilj ekonomske politike izpolnjevanje pogojev za prevzem evra, zato je fiskalna politika, ki je v tem obdobju ciljala primanjkljaj v višini 1 % BDP, z ukrepi omejila delovanje avtomatskih fiskalnih stabilizatorjev. Fiskalna politika je svojo restriktivno usmerjenost tako ohranjala tudi v letih, ko je bila dejanska rast BDP pod njeno potencialno rastjo, s čimer je ohranjala primanjkljaj sektorja država pod vrednostjo maastrichtskega kriterija. Leta 2006, čeprav je proizvodna vrzel zaradi pospešene gospodarske rasti postala pozitivna, pa je fiskalna politika postala ekspanzivna, s čimer se je nadaljevalo njeno ciklično delovanje. V letu 2007 pa je z nekaterimi ukrepi za zmanjšanje javnofinančnih izdatkov delovala rahlo restriktivno in v razmerah visoke konjunktare zato tudi proticiklično. Leta 2008 se je ciklično prilagojeni primanjkljaj povečal, ker pa je bila proizvodna vrzel še

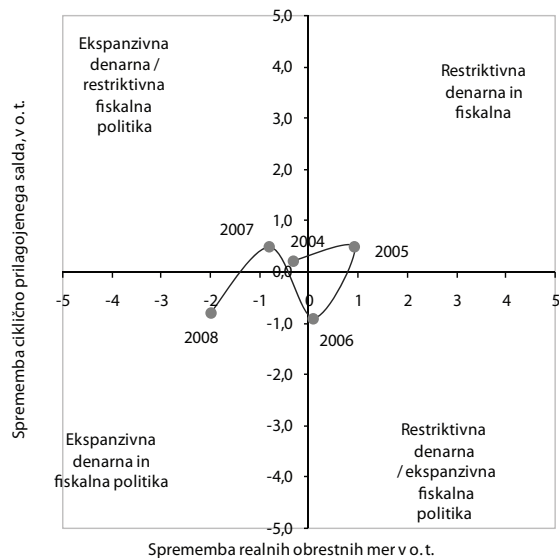
<sup>15</sup> Proizvodna vrzel je ocenjena na podlagi metode produkcijske funkcije, ki jo uporablja Evropska komisija.

vedno pozitivna, je to pomenilo ekspanzivno in ciklično naravnost fiskalne politike. Dejavniki, ki so prispevali k ekspanzivnosti, so bili zlasti ukrepi, ki so spodbudili rast javnofinančnih izdatkov (povečanje deleža izdatkov za investicije, povečanje obsega sredstev za socialne transferje<sup>16</sup> in naraščanje plač z uveljavitvijo novega plačnega sistema v javnem sektorju ob hkratnem povečanju števila zaposlenih), pa tudi davčne spremembe, ki so zmanjšale javnofinančne prihodke (povečanje splošnih olajšav v okviru spremembe dohodninskega sistema in znižanje davčne stopnje pri davku na dohodek). Z vidika stabilizacijske vloge pa bi morala fiskalna politika zmanjševanje davčnih stopenj in uveljavljanje davčnih olajšav v (gospodarsko) dobrih časih, ko so bili realizirani prihodki višji od načrtovanih, ustrezno dopolniti z obsežnejšim omejevanjem in prestrukturiranjem javnofinančnih izdatkov. To bi ji omogočilo več manevrskega prostora za prilagajanje spremenjenim gospodarskim razmeram, s čimer bi delovala proticiklično in bi sledila usmeritvam v okviru usklajevanja fiskalnih politik v EU.

**V letošnjem in naslednjem letu naj bi fiskalna politika ostala ekspanzivno usmerjena, kar bo v neugodnih konjunkturnih pogojih delovalo proticiklično.** Ocene ciklično prilagojenega primanjkljaja za leto 2009 iz Programa stabilnosti<sup>17</sup> kažejo, da se bo ciklično prilagojeni primanjkljaj letos precej povečal, kar v močno poslabšanih gospodarskih razmerah in ob negativni proizvodni vrzeli deluje proticiklično.

**Spremembe fiskalne in denarne politike niso bile vedno usklajene.** Naravnost denarne politike ocenjujemo glede na spremembe realnih kratkoročnih obrestnih mer. V obdobju do leta 2007 je Banka Slovenije vodila samostojno denarno politiko, z vključitvijo Slovenije v EMU pa je ključni instrument denarne politike postala obrestna mera ECB<sup>18</sup>. Denarna in fiskalna politika v obdobju 2004–2008 nista bili vedno usklajeni. Leta 2004, ko je bila proizvodna vrzel negativna, je bila restriktivna fiskalna politika ob ekspanzivni denarni politiki ciklična, prav tako leta 2006, ko je bila ob restriktivni denarni politiki ekspanzivna. Usklajeni nista bili tudi leta 2007, ko je bila fiskalna politika restriktivna in proticiklična, vendar so bile realne obrestne mere v Sloveniji zaradi relativno visoke inflacije glede na povprečje evrskega območja nizke, to pa se je odražalo v ekspanzivnosti denarne politike. Glede na to, da na spremembe

Slika 8: Kombinacija fiskalne in denarne politike



Vir: SI-Stat podatkovni portal – Ekonomsko področje – Nacionalni računi – Temeljni agregati sektorja država (SURS), 2009 za dejanski saldo; ciklične komponente za obdobje 2000–2008 AMECO, Evropska komisija, leti 2009 in 2010, Program stabilnosti za obdobje 2008–2011 (april 2009). Opomba: Realne obrestne mere v obdobju od 2003 do I-V 2009 so letna povprečja obrestnih mer za posojila podjetjem do 1 mio EUR z ročnostjo do enega leta, ki so deflacinirane z letno povprečno inflacijo. Izjema je obdobje I-V 2009, kjer je povprečna obrestna mera deflacinirana s povprečno inflacijo v prvih petih mesecih (I-V 2009/I-V 2008).

obrestnih mer ključno vplivajo ukrepi skupne denarne politike na ravni evrskega območja, je za doseganje ustrezne kombinacije makroekonomskih politik na nacionalni ravni potrebna večja prilagodljivost fiskalne politike. Ob pozitivni proizvodni vrzeli v letu 2007 bi zato za večjo proticikličnost kombinacije obeh politik morale biti delovanje fiskalne politike še bolj restriktivno. V drugi polovici leta 2008 so se realne obrestne mere s poslabšanjem gospodarskih razmer pričele zniževati, ekspanzivna pa je ponovno postala tudi fiskalna politika. Glede na gibanja realnih obrestnih mer, ki v prvi polovici letošnjega leta še naprej upadajo, in povečanje ciklično prilagojenega primanjkljaja, ocenjujemo, da je naravnost obeh politik letos relativno bolj usklajena.

## 2.2. Finančni tokovi med Slovenijo in proračunom EU

**Neto položaj državnega proračuna Slovenije do proračuna EU je bil po podatkih Ministrstva za finance<sup>19</sup> v letu 2008 negativen.** Obveznost Slovenije do

<sup>16</sup> Znatno so se povečali odhodki za zdravila in izdatki za socialna nadomestila in podpore gospodinjstvom zaradi ukrepov, usmerjenih v zmanjšanje negativnih posledic visoke inflacije na blaginjo prebivalstva, ki so bili sprejeti maja 2008 (regresiranje prevozov, prehrane, stanarin, ipd. ter na novo uvedena prehrana dijakov in doplačila v vrtcih).

<sup>17</sup> Program stabilnosti – dopolnitev 2008.

<sup>18</sup> Najpomembnejše nominalne obrestne mere v Sloveniji (npr. obrestne mere za posojila podjetjem) so sledile spremembam obrestne mere ECB, vendar so zaradi visoke inflacije realne obrestne mere od konca leta 2007 do srede leta 2008 ostajale relativno nizke.

<sup>19</sup> Evropska komisija objavlja podatke o celotnih dodeljenih sredstvih Sloveniji in vključujejo sredstva, ki se evidentirajo skozi državni proračun kakor tudi sredstva, ki jih Komisija nakazuje neposredno končnim upravičencem. Evropska komisija spremlja torej dodeljena sredstva v celoti, medtem ko Ministrstvo za finance spremlja le sredstva, ki gredo skozi državni proračun.



evropskega proračuna je znašala 427,9 mio EUR, medtem ko je priliv evropskih sredstev v državni proračun v lanskem letu znašal 363,2 mio EUR. Podatki Evropske komisije, ki kažejo neto položaj Republike Slovenije do proračuna EU (glej opombo 22), za leto 2008 še niso na voljo, pričakovati pa je, da bodo tako kot v preteklih letih izkazali pozitiven neto položaj (glej Tabelo 5).

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

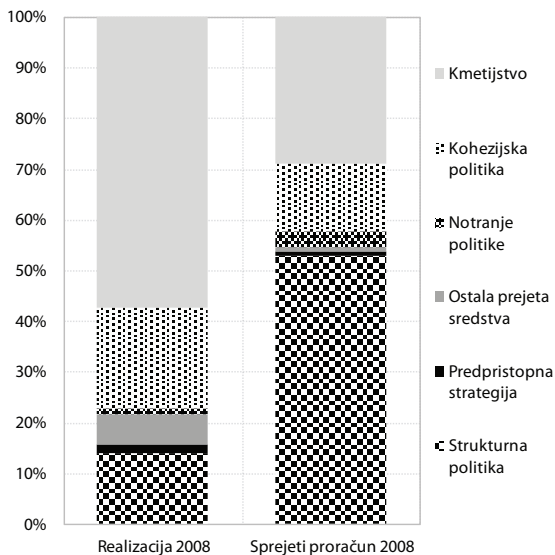
	v mio EUR			
	2004	2005	2006	2007
Skupaj prejeta sredstva iz proračuna EU	282,0	366,2	406,1	390,1
Skupaj vplačana sredstva v proračun EU	170,4	274,7	279,1	359,4
Neto položaj - računovodska definicija*	111,6	91,5	126,9	30,7
Neto položaj** - (operating budgetary balance)	109,7	101,5	142,7	88,5

Vir: EU Budget 2007 Financial Report

Opombe: \* Neto položaj po računovodski definiciji je izračunan kot razlika med celotnimi prihodi in celotnimi odhodi.

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

**Slika 9: Struktura načrtovanih in prejetih sredstev iz proračuna EU v proračun RS v letu 2008**



Vir: Ministrstvo za finance.

**Črpanje evropskih sredstev je bilo v letu 2008 nižje kot v preteklem letu, predvsem iz kohezijskih skladov.** Sredstva kmetijske politike so bila realizirana skoraj v celoti oz. glede na načrtovana sredstva v enakem obsegu kot v preteklih letih. Nekaj več od načrtovanih sredstev je Slovenija dobila iz naslova predpristopnih programov (PHARE in ISPA). Manjša od načrtovanih so bila sredstva za notranje politike, vendar ob majhnem deležu v celotnih načrtovanih sredstvih ta niso bistveno vplivala na uspešnost realizacije črpanja. Problem neskladja med vplačili in prejemi izvira predvsem iz črpanja dodeljenih

sredstev iz kohezijskega in strukturnih skladov v okviru nove finančne perspektive, saj je bil večji del počrpanih sredstev za kohezijsko politiko v preteklem letu iz naslova dodeljenih sredstev iz prejšnje finančne perspektive. Od predvidenih 105 mio EUR črpanja iz kohezijskega sklada je Slovenija lani črpala le 72 mio EUR, še slabše je bilo črpanje iz strukturnih skladov (od predvidenih 414 mio EUR le 51 mio EUR).

**Slovenija je bila pri črpanju sredstev iz stare finančne perspektive dokaj uspešna, saj je počrpana večina dodeljenih sredstev.** Po podatkih Službe Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko (v nadaljevanju SVLR)<sup>20</sup> je Slovenija v celotnem obdobju 2004–2008 počrpana 95 % vseh sredstev za strukturno politiko v skupni višini 226 mio EUR, in skupaj 61 % vseh dodeljenih sredstev iz kohezijskega sklada, od tega 50 % vseh dodeljenih sredstev za področje okolja in 73 % vseh dodeljenih sredstev za področje prometa. Obdobje črpanja pa še ni povsem zaključeno, saj je Evropska komisija zaradi svetovne gospodarske krize in s tem oteženih razmer pri izvajanju projektov podaljšala rok črpanja iz strukturnih skladov do konca junija letošnjega leta (prej do konca leta 2008), iz kohezijskega sklada pa do konca leta 2010 (prej do konca junija 2009).

**Vzrokov za slabo črpanje evropskih sredstev je več. Črpanje sredstev kohezijske politike, dodeljenih v okviru nove finančne perspektive, v Sloveniji predvsem zaradi spremenjenih pogojev, kriterijev in pravil za črpanje še ni utečeno.** Za prilagoditev na spremembe države članice potrebujejo določen odzivni čas za začetek črpanja. Podatki o črpanju iz stare perspektive za Slovenijo kažejo, da so prva povračila v državni proračun prišla šele v drugi polovici leta 2005, najuspešnejše leto črpanja pa je bilo leto 2006. Odzivni čas najverjetneje podaljšuje tudi potek dveh finančnih perspektiv, še posebej glede na pravilo, da je treba sredstva, dodeljena v prejšnjem finančnem obdobju, porabiti do določenega roka.

**Drugi razlog za slabo črpanje so zahtevni in zapleteni postopki za odobritev črpanja.** Postopke predpisujeta evropska in domača zakonodaja, pri čemer so podjetja zahtevno in obsežno dokumentacijo slovenske administracije pogosto navajala kot pomembno oviro pri kandidiranju za projekte. Z novim finančnim obdobjem so bili postopki poenostavljeni.

**Tretji razlog so administrativne ovire.** Slovenija je oblikovala konzervativni sistem črpanja in spremljanja

<sup>20</sup> Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko (SVLR) podrobneje spremlja dodeljevanje in porabo sredstev kohezijske politike ter razpolaga s podatki o razpisanih projektih, podpisanih pogodbah, dodeljenih sredstvih, izplačanih sredstvih. Na drugi strani podatki Ministrstva za finance poleg izplačanih sredstev na strani odhodkov državnega proračuna kažejo dejansko izvedena povračila že izplačanih sredstev skozi prihodke državnega proračuna. Slika o uspešnosti črpanja je zato z vidika obeh institucij lahko različna.

Tabela 6: Črpanje sredstev kohezijske politike finančne perspektive 2007–13 (stanje na 30. 4. 09)

		v mio EUR					
		OP ROPI*		OP RR*		OP RČV*	
		stanje 30.4.09	% glede na pravice porabe 07–09	stanje 30.4.09	% glede na pravice porabe 07–09	stanje 30.4.09	% glede na pravice po- rabe 07–09
Pravice porabe 2007–2009	EU del	434,0		869,7		362,0	
	SLO del	76,6		153,5		63,9	
	Skupaj	510,6		1023,2		425,9	
Potrjene operacije	EU del	256,9	59,2	664,2	76,4	240,3	66,4
Izplačana sredstva	EU del	42,8	9,9	179,5	20,6	18,3	5,1
Posredovani zahtevki za plačilo		38,2	8,8	60,3	6,9	3,9	1,1
Certificirani zahtevki za povračilo		0,0	0,0	0,0	0,0	3,2	0,9

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

Opomba: \* OP ROPI – operativni program razvoja okoljske infrastrukture, OP RR – operativni program krepitev regionalnih razvojnih potencialov, OP RČV – operativni program razvoja človeških virov

evropskih sredstev, ki ga je Evropska komisija potrdila in Sloveniji podelila certifikat za vzpostavljen informacijski sistem. Projekti, sofinancirani iz evropskih sredstev, se najprej v celoti financirajo iz domačih sredstev, ob potrditvi organa upravljanja o upravičenosti porabljenih sredstev pa se sredstva nakažejo na račun državnega proračuna in prikažejo kot prihodek iz proračuna EU. Med porabo sredstev in povračilom sredstev prihaja do določenih zamikov, vendar naj večjih odstopanj ne bi bilo, saj se povračila izvajajo v vseh fazah projekta. Z novimi kriteriji in zahtevami v finančnem obdobju 2007–13 pa je potrebna tudi nadgradnja informacijskega sistema, ki prav tako zahteva svoj čas.

**Četrty razlog je finančno-gospodarska kriza, katere posledice bodo vidne zlasti v letošnjem letu, vpliva pa predvsem na oteženo zagotavljanje lastne udeležbe podjetij pri financiranju projektov.** Podjetja ali drugi izvajalci projektov morajo del sredstev zalagati sama, pridobitev finančnih sredstev brez ustreznih garancij pa je v zadnjem devetmesečnem obdobju za večino izvajalcev problematična. Kot kažejo podatki SVLR o stanju na področju porabe dodeljenih sredstev kohezijske politike v obdobju 2007–2009 (glej Tabela 6), je poraba večjega dela sredstev že potrjena. Do izvajanja v večji meri še ni prišlo, posredovanih zahtevkov za plačilo je bilo zelo malo, certificiranih zahtevkov pa, razen za Operativni program razvoj človeških virov, skorajda ni bilo. Evropska komisija je zaradi svetovne gospodarske krize in posledičnega zastoja črpanja vseh držav članic predlagala še dodatno poenostavitev postopkov in odobrila povečanje avansov za financiranje projektov iz evropskih sredstev.

**Vlada je konec preteklega leta pričela s sprejemanjem ukrepov za pospešitev črpanja sredstev kohezijske politike.** Poleg možnosti avansiranja iz EU sredstev (glej zgoraj) in medijske kampanje, ki jo je po priporočilih Evropske komisije začela izvajati SVLR, je bila sprejeta tudi dopolnitev Zakona o javnih financah. Z njo je omogočila prerazporejanje sredstev s projektov, za

katere se ugotovi, da njihova izvedba ne bo možna, na projekte, ki bi lahko bili izpeljani v tekočem letu.

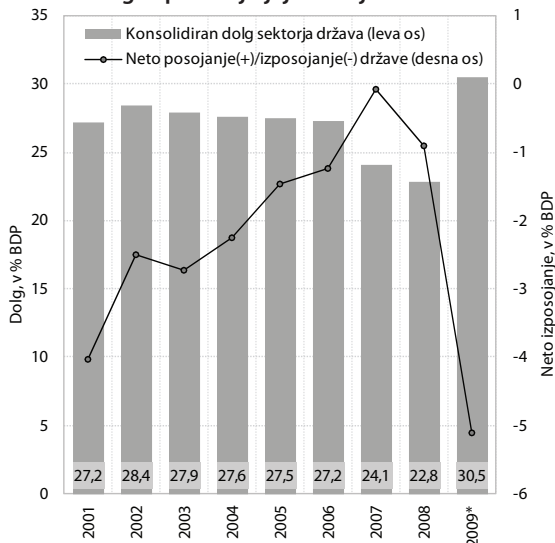
**Učinke sprejetih ukrepov je zaradi negotovih razmer težko napovedati.** Slovenija ima možnosti, da uspešno zaključi obdobje nove finančne perspektive, vendar bo tekoči učinek na državni proračun v letošnjem letu še vedno negativen. Kot v preteklih letih je pričakovati uspešno črpanje sredstev kmetijske politike, uresničitev načrtovanega črpanja sredstev za operativne programe na podlagi sprejetega državnega proračuna pa predstavlja izziv.

## 2.3. Dolg sektorja država in poročta RS

**Po močnem znižanju leta 2007 se je v letu 2008 delež konsolidiranega dolga sektorja država v BDP znižal še za 0,6 o. t., na 22,8 %.** Celotno znižanje je bilo doseženo na centralni ravni, in sicer se je v letu 2008 znižal celo nominalni obseg tega dela dolga, medtem ko je dolg na lokalni ravni malenkostno narasel, dolg skladov socialnega zavarovanja pa je ostal na ravni iz leta 2007.

**Valutna in ročnostna struktura dolga ostaja dokaj stabilna.** Konec leta 2008 je 98,8 % dolga sektorja država predstavljal dolg na centralni ravni. Ta je večinoma dolgoročen (konec leta 2008 je bila povprečna dospelost dolga 5,8 let), denominiran v evrih in zato neobčutljiv na spremembe tečajev, visok pa je tudi delež dolga s fiksno obrestno mero (v letu 2008 kar 99,0 %, v prihodnjih letih pa bo še naraščal). Dolg na centralni ravni je tako preko stroškov financiranja posredno občutljiv predvsem na raven obrestnih mer ECB, pri čemer je vpliv sprememb na kratek in srednji rok majhen zaradi večinoma dolgoročnega dolga.

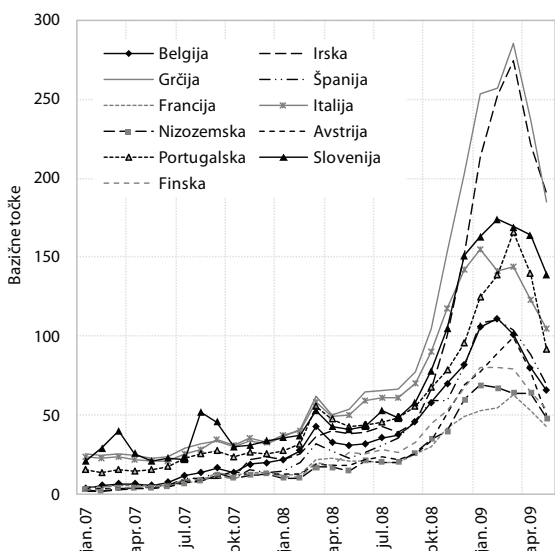
**Država je v zaostrenih pogojih izdajanja obveznic v prvi polovici leta 2009 izdala dve obveznici.** Ob

**Slika 10: Dolg in primanjkljaj sektorja država v BDP**


Vir: Ministrstvo za finance.

Opomba: \*Napoved za leto 2009 iz Programa stabilnosti – dopolnitev 2008.

hitrem naraščanju javnofinančnega primanjkljaja zaradi povečevanja javnofinančnih izdatkov in ob nižjih prilivih se potrebe po dodatnem zadolževanju povečujejo, hkrati pa so pogoji izdajanja obveznic bolj zaostreni. Že sredi leta 2008 so investitorji na podlagi kreditnega in likvidnostnega tveganja začeli bolj razlikovati med obveznicami posameznih držav. Nekatere države so zato morale povečati obseg kratkoročnega zadolževanja. Z zaostritvijo razmer v zadnjem četrtletju 2008 je prišlo do večjega razkoraka med cenami državnih obveznic med državami EMU (glej Sliko 11). Države, ki si niso ustvarile dobre investitorske baze v preteklem obdobju,

**Slika 11: Gibanje 10-letnih državnih obveznic nekaterih držav evrskega območja glede na 10-letno nemško državno obveznico**


Vir: Eurostat; preračuni UMAR.

imajo težave pri iskanju investitorjev, ki vse bolj dajejo prednost večji likvidnosti. V takšnih pogojih je Slovenija v prvi polovici leta 2009 izdala obveznici v skupni višini 2,5 mlrd EUR. Interes so izkazali predvsem »stari« investitorji, medtem ko je globina trga omogočila nemoteno financiranje.

**Po zadnjih napovedih Ministrstva RS za finance bo dolg sektorja država, izražen v deležu BDP, konec leta 2009 narasel na 30,5 %<sup>21</sup>.** Napovedano povečanje dolga izhaja iz pričakovanega povečanja primanjkljaja sektorja države na 5,1 %. Večji del tega primanjkljaja se bo zaradi nižjih davčnih prilivov in višjih odhodkov, tudi kot posledica protikriznih ukrepov, ustvaril na centralni ravni. Na povišanje dolga bo delno vplival tudi višji pričakovan dolg Zavoda za zdravstveno zavarovanje (ki je bil v zadnjih treh letih zanemarljivo majhen), prav tako tudi dolg na lokalni ravni. Letos bo na povečanje dolga izrazito vplivala tudi razlika med obrestno mero in rastjo BDP, ki bo ob naraščajočem zadolževanju in zniževanju BDP dodatno povečevala delež dolga države v primerjavi z BDP.

**Leta 2008 je bila skupna vrednost izdanih poroštev 1,04 mrd EUR, konec leta je stanje poroštev zanašalo 4,7 mrd EUR za skupaj 87 poroštev.** 73 % poroštev je bilo namenjenih zunanemu dolgu. Glede na dejavnost je bil največji del poroštev izdan za sektor prometa in skladiščenja (skupaj skoraj 62 %), od tega največji del za DARS d. d. (v skupnem obsegu skoraj 2,7 mrd EUR), večji del poroštev pa je bil dodeljen še finančnim in zavarovalniškimi dejavnostim (34 %). V letu 2008<sup>22</sup> je kvota za novo izdana porošta znašala dobro 1 mrd EUR in je bila izkoriščena le 49 %, saj je bilo v lanskem letu izdanih za 0,51 mrd EUR novih poroštev (od tega 413 mio EUR za DARS d. d. – dve porošti in 45 mio EUR za Slovenske železnice, 30 mio EUR za Ekološki sklad in 22 mio EUR za Infra d. o. o.). Ločeno je bila določena tudi poroštevna kvota za zadolževanje SID banke d. d. v višini 0,53 mrd EUR, ki je bila v celoti izkoriščena.

**V letu 2009 je bilo do konca aprila izdano le eno porošstvo v višini 5 mio EUR.** Iz naslova poroštenih obveznosti je bilo plačanih 297 tisoč EUR, izterjanih pa je bilo za 1,1 mio EUR regresnih zahtevkov iz unovčenih poroštev.

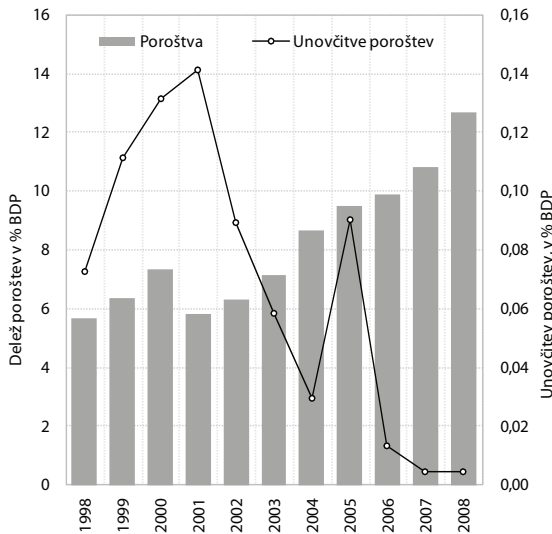
**Zaradi zaostrenih pogojev in negotovosti se verjetnost za unovčenje izdanih poroštev lahko poveča.** V preteklosti v Sloveniji ni prišlo do unovčenja poroštev<sup>23</sup> v večjem obsegu, saj je bil v zadnjih sedmih letih obseg unovčitev nižji od 1 % BDP. V trenutnih razmerah

<sup>21</sup> Program stabilnosti – dopolnitev 2008

<sup>22</sup> Zakonu o izvrševanju proračuna za leto 2009.

<sup>23</sup> Obveznost iz danega porošstva mora država prevzeti v primeru, da dolжник ne zmore poplačati svojih obveznosti do upnikov in ko upnik pozove državo, da poplača z jamstvom zavarovano obveznost. V primerih enkratnih vpoklicev država običajno kasneje izterja regresne zahtevke iz unovčenih poroštev. Porošstvo postane problematično, ko dolжник ni več sposoben plačevati svojih obveznosti v daljšem obdobju, zaradi česar se celotna obveznost prenese na državo.

Slika 12: Poroštva in unovčitve poroštev RS v obdobju 1998 do 2008 v BDP



Vir: Ministrstvo za finance.

gospodarske krize obstaja možnost, da bi lahko prišlo do unovčenja do sedaj izdanih poroštev. Mednje spadajo tudi poroštva, ki jih bo država izdala v okviru jamstvene sheme, saj je prav zaradi namena izdaje njihova unovčitev bolj verjetna, kot to velja za doslej izdana poroštva. Zakon o jamstveni shemi je bil aprila sprejet s ciljem lažjega dostopa podjetij do finančnih sredstev pri bankah in tako čimbolj nemoteno poslovanje. Podjetja naj bi sredstva namenjala predvsem za financiranje obratnih sredstev, novih investicij in dokončanje že začelih investicij. Za izdajo, unovčenje in izterjavo ter nadzor nad porabo teh sredstev je pristojna SID banka.

Začetek izvajanja jamstvene sheme je omogočilo šele sprejetje uredbe v začetku maja. V sredini junija je bila izvedena prva avkcija.

## 2.4. Dolgoročna vzdržnost javnih financ<sup>24</sup>

**Na dolgi rok je javnofinančni položaj ključno odvisen od pričakovanih demografskih sprememb, ki po novih projekcijah kažejo še bolj neugoden trend kot predhodne projekcije iz leta 2005.** Nove prebivalstvene projekcije iz leta 2008<sup>25</sup> so potrdile, da se vse članice EU – in med njimi še zlasti Slovenija – soočajo z naglim staranjem prebivalstva. Posledično to pomeni povečane potrebe po zagotavljanju pokojnin in storitev za staro prebivalstvo, zaradi sočasnega zmanjšanja deleža in števila delovno sposobnega prebivalstva pa težave pri zagotavljanju finančnih sredstev iz prispevkov za pokritje povečanih izdatkov.

**Največji delež izdatkov, povezanih s staranjem prebivalstva, predstavljajo pokojnine.** Ker v času od priprave projekcij leta 2004 ni prišlo do bistvenih sistemskih sprememb v pokojninski ureditvi, ki za to obdobje niti niso bile predvidene, projekcija ohranja iste predpostavke, ki najbolj opredeljujejo višino izdatkov. Rezultati dolgoročnih projekcij izdatkov za pokojnine se zato med letoma 2005 in 2008 bistveno ne razlikujejo<sup>26</sup>.

**Glavni vzrok za povišanje deleža javnih izdatkov za pokojnine je povečanje deleža starejšega prebivalstva.** Skupno povišanje ostaja zelo visoko, čeprav nekateri faktorji zmanjšujejo učinek tega povišanja<sup>27</sup>. K

Tabela 7: Razčlenitev sprememb (v %) pri javnih izdatkih za pokojnine v BDP med letoma 2007 in 2050 v projekcijah iz leta 2005 in 2008

SLOVENIJA	Spremembe deleža celotnih javnih izdatkov za pokojnine v BDP 2007–2050, v o. t.	Spremembe			
		Količnika starostne odvisnosti	Količnika upokojenosti	1/stopnja delovne aktivnosti	Prejemkovnega razmerja
V projekciji 2005	6,5	8,9	0,1	-0,6	-1,9
V projekciji 2008	8,3	10,3	-0,45*	-0,38	-1,15

Vir: Poročilo o pripravi projekcij javnih izdatkov, ki so posledica staranja prebivalstva, z rezultati projekcij izdatkov, UMAR 2009.

Opomba: \* Upokojenost (razmerje med številom upokojencev in prebivalci, starejšimi nad 55 let) zmanjšuje projicirano povečanje izdatkov za pokojnine zaradi staranja prebivalstva za 0,45 o. t. oz. 5 %.

<sup>24</sup> Rezultati projekcij izdatkov, ki so povezani s staranjem prebivalstva, so prevzeti iz Poročil o pripravi projekcij javnih izdatkov, ki so posledica staranja prebivalstva, z rezultati projekcij izdatkov, UMAR, gradivo za Vlado z dne 12. 1. 2009. Kasneje je delovna skupina za staranje in vzdržnost pri Evropski komisiji še nekoliko dopolnjevala podatke, vendar so odstopanja minimalna. Razlike nastopajo pri projekciji izdatkov za zdravstveno varstvo in za dolgotrajno oskrbo, ker je metodologija izračuna v Komisiji nekoliko različna od v Sloveniji uporabljene metodologije oz. modela.

<sup>25</sup> Eurostat: Demografske projekcije EUROPOP2008.

<sup>26</sup> Ker je obdobje za projekcijo iz leta 2008 podaljšano do 2060, je primerjava smiselna samo za obdobje do 2050.

<sup>27</sup> Na rezultate projekcij vplivajo številni dejavniki, med njimi še zlasti (1) količnik starostne odvisnosti, (2) količnik upokojenosti, (3) stopnja delovne aktivnosti, (4) prejemkovno razmerje.

$$\frac{\text{izdatki za pokojnine}}{\text{BDP}} = \frac{\overbrace{\text{Pr e b i v a l s t v o } 55+}^{\text{količ. starostne odvisnosti}}}{\text{Pr e b i v a l s t v o } 15-64} \times \frac{\overbrace{\text{Š t e v i l o } \text{ u p o k o j e n c e v}}^{\text{količ. upokojenosti}}}{\text{Pr e b i v a l s t v o } 55+} \times \frac{\overbrace{\text{Pr e b i v a l s t v o } 15-64}^{1/\text{stopnja del. aktivnosti}}}{\text{delovno aktivno prebivalstvo}} \times \frac{\overbrace{\text{povpr. pokojnina}}^{\text{prejemkovno razmerje}}}{\frac{\text{BDP}}{\text{delovno aktivno prebivalstvo}}}$$

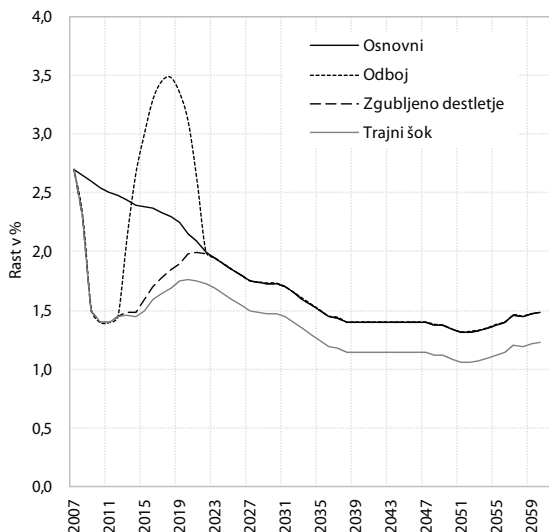
**Tabela 8: Projekcija deleža javnih izdatkov za pokojnine, zdravstveno varstvo in dolgotrajno oskrbo v % od BDP**

	2007	2020	2030	2040	2050	2060	leto najvišje vrednosti
Pokojnine iz socialnega zavarovanja	9,85	11,09	13,27	16,12	18,19	18,62	2060
Zdravstveno varstvo	6,1	6,8	7,8	8,8	9,6	9,9	2060
Dolgotrajna oskrba	1,0	1,4	1,8	2,4	2,9	3,2	2060

Vir: Poročilo o pripravi projekcij javnih izdatkov, ki so posledica staranja prebivalstva, z rezultati projekcij izdatkov, UMAR 2009.

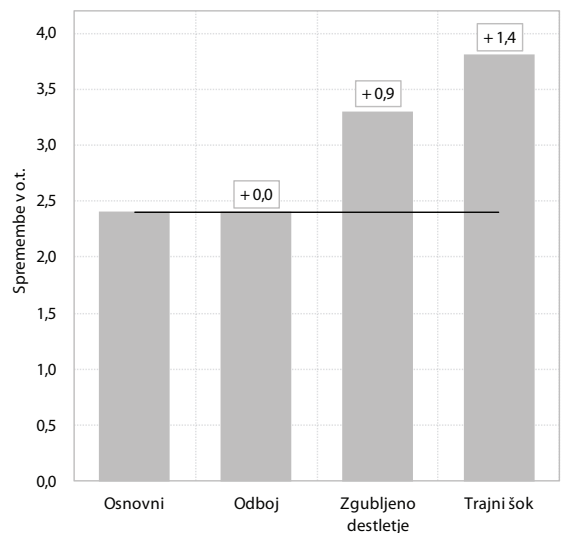
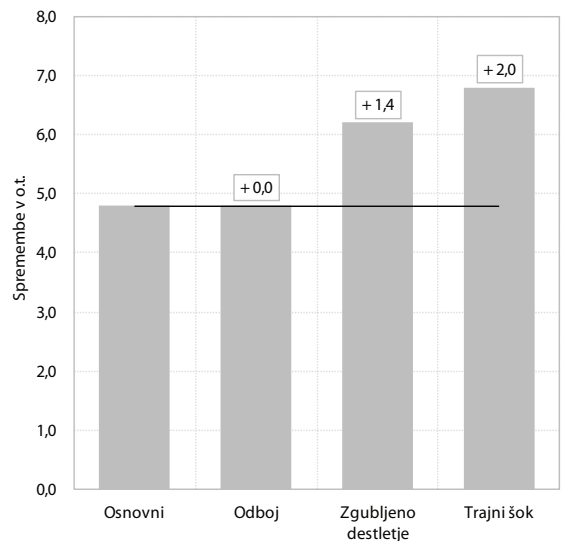
zmanjšanju projiciranega deleža med projekcijama 2005 in 2008 je najbolj prispeval količnik upokojenosti. Vpliv drugih faktorjev na zmanjšanje izdatkov je manjši. Skupna projekcija deleža javnih izdatkov za pokojnine, zdravstveno varstvo in dolgotrajno oskrbo v % BDP (glej Tabela 8) nazorno kaže potencialno največja povečanja javnih izdatkov in s tem tudi največja dolgoročna javnofinančna tveganja.

**Vplivi finančne in gospodarske krize, ki v projekcije niso vključeni, poslabšujejo pogoje za dolgoročno vzdržnost javnih financ.** Hitro zmanjšanje gospodarske aktivnosti in s tem nižjo rast ali celo upad zaposlenosti in plač poslabšuje razmerje med izdatki, povezanimi s staranjem prebivalstva, in sredstvi za njihovo financiranje ter povečuje njihov delež v BDP. Dolgoročna vzdržnost javnega financiranja tako postaja še bolj problematična. Posebej občutljiva bodo leta, v katerih se bo gospodarska aktivnost zmanjševala, sploh če bodo pravila za določanje izdatkov ostala večinoma nefleksibilna in ne bodo hitro sledila spremembam makroekonomskih parametrov. Ocena posledic krize je odvisna od scenarijev, kakšna bodo gibanja gospodarske dejavnosti v naslednjih letih. Evropska komisija je za preizkus posledic oblikovala tri scenarije rasti BDP: (i) scenarij kompenziranega padca, ko se po krizi rast produktivnosti dela in prispevek dela<sup>28</sup>

**Slika 13: Potencialna rast BDP v EU-27 v primeru različnih scenarijev**


Vir: Evropska komisija, EPC.

<sup>28</sup> Prispevek dela je merjen kot skupaj opravljene ure.

**Slika 14: Javnofinančne posledice krize za EU-27 v obdobju 2007–2060 v primeru različnih scenarijev**
**Slika 14a: Izdatki za pokojnine**

**Slika 14b: Stroški staranja**


Vir: Evropska komisija, EPC.

hitro pospešita, tako da se rast BDP povrne na prejšnjo raven do leta 2020 (an. *rebound*); (ii) scenarij zgubljenega desetletja, ko naj bi se rasti produktivnosti dela in prispevek dela postopoma izboljševali in se povrnili



na raven iz osnovnega scenarija do leta 2020 (an. *lost decade*) in (iii) scenarij trajnega šoka, ko naj bi se zaradi krize rast produktivnosti dela in zaposlenost trajno znižala (an. *permanent shock*). Pri scenariju zgubljenega desetletja in trajnem šoku bi bil v obdobju do leta 2060 BDP na prebivalca za celotno EU znatno nižji od projekcije osnovnega scenarija. Izdatki za pokojnine, ki so odvisni predvsem od načina njihove valorizacije oz. povezave rasti pokojninskih izdatkov in produktivnosti na zaposlenega, bi se v celotni EU bistveno povečali (glej Sliko 14a). Izračuni za Slovenijo so sicer ugodnejši, saj naj bi bili izdatki za pokojnine zaradi krize celo manjši. A uporabljena metoda elastičnosti upošteva podatke predhodnih let, ko je bila elastičnost negativna zaradi zaostajanja rasti plač za rastjo pokojnin in restriktivne valorizacije. Domnevamo, da je od leta 2006 položaj drugačen in bi bila elastičnost pozitivna.

Tabela 9: Odstopanje BDP na prebivalca v primeru različnih šokov od osnovnega scenarija za EU-27, v %

	2010	2015	2020	2040	2060
Odboj	-2	-6	0	0	0
Zgubljeno desetletje	-2	-9	-11	-11	-11
Trajni šok	-2	-9	-12	-16	-20

Vir: Evropska komisija, EPC.

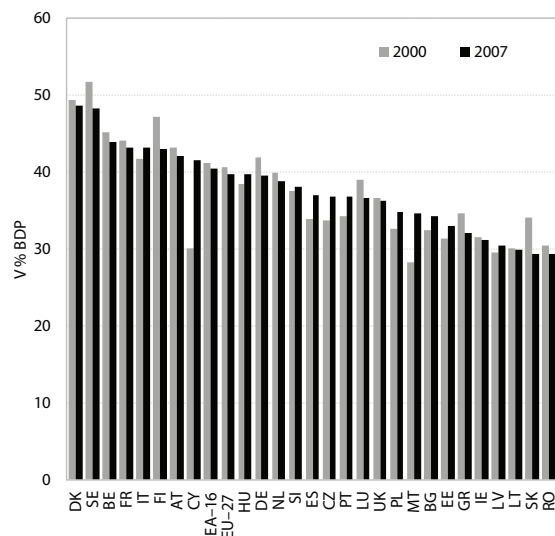
## 3. Kakovost javnofinančnih prihodkov in izdatkov

### 3.1. Analiza strukture virov

#### 3.1.1. Celotna obremenitev z davki in prispevki po državah EU

**Celotna obremenitev z davki in prispevki, merjena z deležem v BDP, se v Sloveniji giblje nekoliko pod povprečjem EU-27, vendar je glede na stopnjo razvitosti Slovenije relativno visoka.** Leta 2007<sup>29</sup> je po primerljivih podatkih znašala 38,2 % BDP (EU-27 39,8 %, EA-16 40,4 %). Višjo obremenitev ima enajst držav članic, od tega sedem nadpovprečno razvitih<sup>30</sup>. Države z visokimi celotnimi obremenitvami so najbolj razvite države članice, zlasti skandinavske. Razlike v skupni obremenitvi z davki in prispevki za socialno varnost med državami so precejšnje (19,3 o. t. BDP), a se po letu 2000 zmanjšujejo. V obdobju 1995–2000 se je v Sloveniji delež skupne obremenitve z davki in prispevki zmanjševal, se nato v obdobju 2000–2005 povečal, po tem letu pa se znova znižuje.

Slika 15: Delež celotne obremenitve z davki in prispevki v BDP po državah članicah EU v letih 2000 in 2007



Vir: Eurostat, Taxation trends in the EU 2009.

#### 3.1.2. Struktura davkov

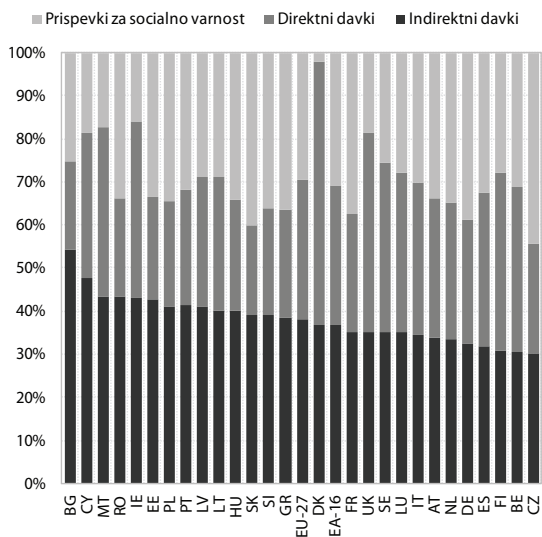
**Slovenija sodi med države z razvitim sistemom socialne varnosti, ki v veliki meri temelji na sistemu socialnega zavarovanja, kar se odraža v davčni strukturi** (struktura

<sup>29</sup> Zadnji primerljivi podatek je za leto 2007.

<sup>30</sup> Merjeno z BDP v SKM na prebivalca

treh davčnih stebrov: posredni davki, neposredni davki in prispevki za socialno varnost). Delež posrednih davkov v celotnih davkih in prispevkih je v Sloveniji nekoliko nad povprečjem EU (leta 2007 Slovenija: 39,2 %, EU: 38,4 %). Delež neposrednih davkov je v primerjavi z državami EU<sup>31</sup> relativno nizek (Slovenija: 24,9 %, EU: 32,3 %) in se bo še zmanjšal zaradi davčne reforme iz leta 2007. Učinki reforme bodo največji pri dohodnini in davku na dohodek pravnih oseb, ki tvorita glavnino slovenskih neposrednih davkov. Višji kot v poprečju EU je delež prispevkov za socialno varnost (leta 2007 Slovenija: 36,0 %, EU-27: 29,5 %). Slovenija odstopa od evropskega povprečja tudi po delitvi prispevkov za socialno varnost med prispevke delavcev in prispevke delodajalcev. V Sloveniji znaša delež prispevkov delodajalcev v celotnih prispevkih 42,7 %, v povprečju EU-27 pa skoraj 65 %.

**Slika 16: Posredni davki, neposredni davki in prispevki za socialno varnost, struktura (v %) po državah v letu 2007**



Vir: Eurostat, Taxation trends in the EU 2009.

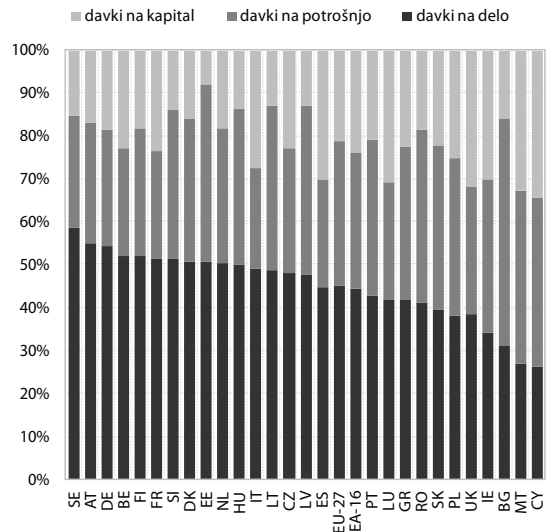
**Precejšnje razlike med evropskimi državami obstajajo tudi po ekonomski strukturi davkov (davki na potrošnja, na delo in na kapital).** Delež davkov na potrošnja v celotnih davkih in prispevkih je 34,7 % in je tik nad povprečjem EU (33,6 %), delež davkov na delo pa je s 51,5 % precej nad povprečjem EU (45,2 %). Delež davkov na kapital je v Sloveniji nizek in je dosegel 13,8 % kar je le slabi dve tretjini povprečnega EU deleža (21,3 %).

**Da sta potrošnja in delo zelo obremenjena, kažeta tudi implicitni davčni stopnji na potrošnja in na delo, ki sta bili leta 2007 višji od povprečja EU<sup>32</sup>. Implicitna**

<sup>31</sup> Med državami z nizkim deležem neposrednih davkov so predvsem najmanj razvite članice z nižjimi davčnimi stopnjami na dohodek podjetij in dohodnina, nekatere med njimi imajo tudi davčni sistem z enotno davčno stopnjo.

<sup>32</sup> Med državami EU imajo najvišje implicitne davčne stopnje na potrošnja predvsem nadpovprečno razvite države.

**Slika 17: Ekonomska struktura davkov in prispevkov po državah EU v letu 2007**



Vir: Eurostat, Taxation trends in the EU 2009.

**davčna stopnja na potrošnja<sup>33</sup>** v Sloveniji je leta 2007 s 24,1 % presegala povprečje EU-27 (22,2 %). Glede na leto 2000 se je malenkost povišala. Do povišanja je prišlo leta 2002, ko sta bili povišani splošna in posebna stopnja davka na dodano vrednost. Po tem letu se je implicitna davčna stopnja na potrošnja postopoma zniževala, v letih 2006 in 2007 pa se je malenkost povišala. V Sloveniji se je *implicitna davčna stopnja na delo*<sup>34</sup> znižala po letu 1996, ko so bile znižane stopnje prispevkov za socialno varnost, potem pa se je stabilizirala na okoli 37,5 %. V letu 2007 se je znižala na 36,9 %, vendar je bila še vedno nad povprečjem EU-27 (34,4 %). **Implicitna davčna stopnja na kapital** sicer ni bila izračunana, vendar je na podlagi nizkega deleža davkov na kapital v ekonomski strukturi davkov mogoče sklepati, da je implicitna davčna stopnja na kapital v Sloveniji bistveno nižja od povprečja EU.

**Zaradi različnih davčnih sistemov so med državami članicami EU velike razlike v deležih sredstev glede na BDP, ki jih poberejo iz posameznih vrst davkov. Prihodki od dohodnine**, merjeni z deležem v BDP, so v Sloveniji nižji kot v povprečju EU. Leta 2007 je znašal delež prihodkov od dohodnine v Sloveniji 5,7 % BDP (v povprečju EU 9,4 % BDP). Slovenija kot večina držav članic obdavčuje dohodke fizičnih oseb s progresivnimi davčnimi stopnjami, po letu 2006 pa velja dualni dohodninski sistem, po katerem so vsi kapitalski dohodki obdavčeni z nižjo enotno stopnjo in so izvzeti iz progresivnega sistema obdavčenja. **Prihodki od davka na dohodek**, merjeni z deležem v BDP, so v Sloveniji po letu 2006 zanihali najprej nad povprečje EU (3 % BDP),

<sup>33</sup> *Implicitna davčna stopnja na potrošnja* je definirana kot razmerje med davki na potrošnja in med končno potrošnja gospodinjstev na teritoriju države po metodologiji nacionalnih računov.

<sup>34</sup> *Implicitna davčna stopnja na delo* je definirana kot razmerje med davki na delo in sredstvi zaposlenih po metodologiji nacionalnih računov, povečanih za davek na izplačane plače.

potem pa pod njega. Z davčno reformo leta 2007, ki je uzakonila zniževanje davčnih stopenj davka na dohodek (s 25 % v letu 2006 na 23 % v letu 2007 in postopno na 20 % do leta 2010) in močno omejila davčne olajšave, se je delež prihodkov od davka na dohodek v BDP povečal na 3,4 % BDP, leta 2008 pa znižal na 2,5 % BDP, ko so se zaradi upočasnjene gospodarske aktivnosti zmanjšale osnove (dohodek) ob hkratnem znižanju zakonske davčne stopnje in povečanju davčnih olajšav. **Prihodek od davka na dodano vrednost**, merjeni z deležem v BDP, so bili v Sloveniji leta 2007 z 8,5 % BDP nad povprečjem EU (7,1 % BDP). Le šest držav je imelo višji delež davka na dodano vrednost v BDP kot Slovenija. Vse države članice z izjemo Danske in Slovaške imajo poleg splošne stopnje davka na dodano vrednost tudi znižane davčne stopnje za posebne namene potrošnje.

### 3.1.3. Strukturne spremembe davčnih sistemov

**Trend spreminjanja davčnih sistemov v EU je usmerjen v tako preoblikovanje davčnih sistemov, da bo v podporo povečanju konkurenčnosti in drugim politikam, predvsem na trgu dela.** Zaradi izzivov sedanjega časa, povezanih s posledicami in obvladovanjem finančne krize, proces sprememb davčnega sistema vodi v zelo počasno konvergenco davčnih sistemov. Upočasnjena gospodarska rast pomeni nižje davčne osnove in s tem nižjo davčno kapaciteto. Zato je na področju davčnih virov izziv trenutne politike iskanje alternativnih in novih davčnih osnov, ki jih slovenski davčni sistem doslej še ni uveljavil (npr. novi okoljski davki, obdavčitev premoženja). Usmeritev davčne politike v času krize in tudi po njej mora biti izboljšanje davčne kapacitete s čim nižjo davčno stopnjo in čim širšo davčno osnovo.

**Države v okviru obstoječih davčnih sistemov iščejo nove kombinacije med davčnimi stopnjami in davčnimi viri** (npr. znižanje stopenj prispevkov ob hkratnem povečanju zgornje dohodninske stopnje). V zadnjem času je prisotna tendenca krepitve posrednih davkov. Države direktne davke (osnova direktnih davkov so ustvarjeni dohodki, dobički) zamenjujejo s posrednimi davki, ki so bistveno manj odvisni od cikličnega gibanja v gospodarstvu, npr. z dvigom stopnje davka na dodano vrednost ali trošarinskih dajatev (npr. s poudarkom na okolje).

**S prizadevanji povečati konkurenčnost in zagotoviti čim nižje stroške dela se v davčni strukturi znižujejo socialni prispevki.** Visoka obremenitev dela v interakciji s sistemi denarnih pomoči in težave na trgu dela so izzivi, ki spodbujajo države k iskanju davkov, ki bi bili ustrežnejši pri reševanju problemov na trgu dela. Pri tem igra pomembno vlogo vprašanje pravičnosti davčnega sistema in iskanje širšega družbenega konsenza. Nekatere države z razvitimi socialnimi sistemi in posledično visokimi prispevki za socialno varnost del financiranja socialne varnosti nadomeščajo s splošnimi davki.

**Davčna konkurenca med državami za »mobilno davčno osnovo« je v EU velik izziv.** V želji privabiti tuji kapital so države zniževale davčne stopnje davka na dohodek in s tem povečevale pritisk na nemobilne davčne osnove. V zadnjih letih je zato med članicami opazna precejšnja konvergenca davkov na dohodek podjetij. Tudi Slovenija je uvedla dualni dohodninski sistem, po katerem so posamezni viri prihodkov posameznika različno obravnavani, s čimer naj bi zavarovala mobilne davčne osnove.

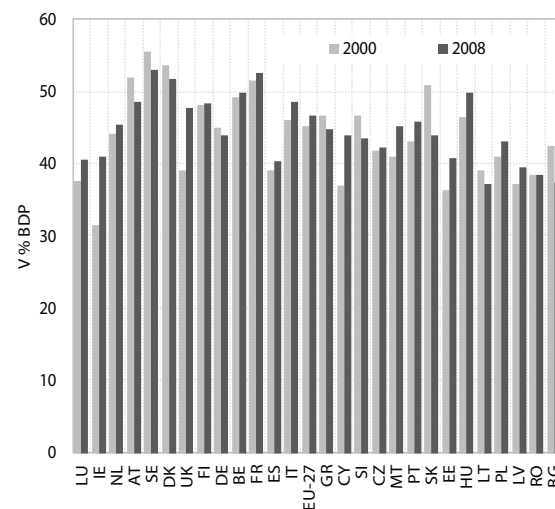
**V zadnjem času v EU davki na premoženje izgubljajo svojo veljavo.** Prisotna je celo tendenca njihovega ukinjanja (Švedska, Španija, Avstrija in Danska).

## 3.2. Analiza strukture izdatkov

### 3.2.1. Gibanje višine izdatkov sektorja država

**Izdatki sektorja država so se v Sloveniji v primerjavi z BDP v obdobju 2000–2007 znižali za 4,3 o. t., v letu 2008 pa ponovno povečali za 1,2 o. t.** Prizadevanju strokovnjakov in Evropske komisije za zniževanje izdatkov države, kar bi pospešilo gospodarsko rast, je večina članic EU-27 sledilo v obdobju 2000–2007. V letu 2008 so izdatke države v primerjavi z BDP bistveno povečale skoraj vse članice, izjeme so bile le štiri članice. Povečanje izdatkov države v letu 2008 lahko že v določeni meri pripišemo začetku finančne krize in gospodarske recesije, v Sloveniji pa tudi blaženju neugodnih posledic relativno visoke inflacije na revnejši sloj prebivalstva.

Slika 18: Izdatki sektorja država, v % od BDP



Vir: Government expenditure by function (COFOG). Pridobljeno na: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

Opomba: Države so z leve proti desni razporejene po padajočem vrstnem redu glede na doseženo višino BDP na prebivalca v SKM v letu 2008.



**Delež izdatkov sektorja države v BDP je v Sloveniji pod povprečjem EU-27, med posameznimi članicami je v letu 2008 nižjega izkazovalo samo devet članic.**

Znižanje deleža izdatkov v obdobju 2000–2007 je izhajalo predvsem iz visoke rasti BDP, ki jim izdatki niso sledili, in znižanih izdatkov, pri katerih deluje avtomatski stabilizator (izdatkih za brezposelne ter za revnejši sloj prebivalstva), večjih celovitih sistemskih sprememb, ki bi zniževali izdatke, pa razen pri socialni zaščiti ni bilo. Zvišanje njihovega deleža v letu 2008 je predvsem posledica neprilagojenih izdatkov rasti BDP, ki se je drastično znižal (negativna rast) šele v zadnjem četrtletju, in povečanih izdatkov predvsem za socialno zaščito.

**Finančna kriza in gospodarska recesija vplivata na izdatke sektorja država tudi v letu 2009.** Naraščajo dejanski izdatki za socialno zaščito (socialni transferji brezposelnim, socialne pomoči revnejšemu sloju prebivalstva) ter drugi izdatki, ki so usmerjeni k oživiljanju gospodarstva, ob hkratnem zmanjševanju predvsem izdatkov za vmesno potrošnjo po vseh namenih. Poleg dejanskih močno naraščajo tudi potencialni izdatki za odpravljanje finančne krize in gospodarske recesije, ki se prenašajo na prihodnje generacije in se izvajajo z različnimi oblikami zadolževanja z državnim jamstvom. Poleg tega se izdatki povečujejo tudi iz razlogov, podrobneje navedenih v naslednji točki.

### 3.2.2. Struktura izdatkov sektorja država (namenska klasifikacija) z vidika njihove produktivnosti

**Znižanje izdatkov sektorja država v Sloveniji v primerjavi z BDP (za 4,3 o. t. BDP) v obdobju 2000–2007 je bilo doseženo predvsem z znižanjem produktivnih izdatkov<sup>35</sup> (za 2,3 o. t.), izdatkov za socialno zaščito (za 1,8 o. t.) in neproduktivnih izdatkov, razen izdatkov za socialno zaščito<sup>36</sup> (za 0,2 o. t. BDP).<sup>37</sup>**

**V obdobju 2000–2007 je Slovenija znižala delež produktivnih izdatkov v BDP.** Delež produktivnih izdatkov, ki je v Sloveniji še leta 2000 znašal 20 % BDP, je do leta 2007 padel pod povprečje držav članic EU-27, saj ima le osem članic nižjega od Slovenije. Do dejanskega relativnega znižanja izdatkov za produktivne namene je prišlo samo pri varčevanju v zdravstvu in izobraževanju pri vmesni porabi. Počasnejša rast sredstev za zaposlene v obdobju 2000–2007 se je premaknila v zadnjo četrtino

<sup>35</sup> Med produktivne izdatke so v skladu z metodologijo Evropske komisije uvrščeni izdatki za ekonomske zadeve, izobraževanje, zdravstveno varstvo, javni red in mir ter izdatki za varstvo okolja.

<sup>36</sup> Med neproduktivne izdatke pa so uvrščeni, razen izdatkov za socialno zaščito, ki smo jih obravnavali v posebni skupini, izdatki za javno upravo, obrambo, stanovanjski in prostorski razvoj ter izdatki za rekreacijo, kulturo in dejavnosti združenj.

<sup>37</sup> Poimenovanje izhaja iz objave SURS: Izdatki sektorja države po namenih in vrsti. Pridobljeno na <http://www.stat.si>.

leta 2008, ko so se s popravki plačnih razmerij precej povečala sredstva za zaposlene, predvsem v zdravstvu, in s tem po naši oceni tudi delež izdatkov za zdravstveno varstvo v bruto BDP. Pri ekonomskih zadevah pa prenos transferjev z izdatkov sektorja država na zadolževanje z državnim poroštvom in omogočeno povečano zadolževanje občin za izvedbo projektov dejansko predstavljata prenos potencialnih obveznosti države na naslednje generacije.

**Izdatki za socialno zaščito<sup>38</sup>, ki se uvrščajo med neproduktivne, so se v Sloveniji v obdobju 2000–2007 znižali za 1,8 o. t. BDP in so krepko nižji od povprečja držav članic EU-27.** Relativno znižanje izdatkov v obdobju 2000–2007 je temeljilo na učinkih pokojninske reforme in v letu 2007 uvedenega enotnega mehanizma usklajevanja socialnih transferjev z inflacijo. Po naši oceni so se v letu 2008 relativni izdatki za socialno zaščito povečali zaradi uvedbe valorizacije transferjev dvakrat letno, visoke valorizacije pokojnin (po veljavnem načinu valorizacije ob rasti plač, ki je prehitela rast produktivnosti), izplačila enkratnega pokojninskega dodatka in drugih povečanih transferjih (npr. povečanje otroških dodatkov). Posebni ukrepi za blažitev posledic gospodarske krize, ki so usmerjeni na povečano število brezposelnih in na najrevnejši sloj prebivalstva, zvišujejo relativne izdatke za socialno zaščito tudi v letu 2009.

**Drugi neproduktivni izdatki (brez socialne zaščite) so se v Sloveniji v obdobju 2000–2007 znižali za 0,2 o. t. BDP, vendar so nekoliko nižji od povprečja držav članic EU-27.** Pri tej skupini izdatkov posebej opozarjamo na izdatke za javno upravo. Izdatki so se sicer znižali, predvsem zaradi varčevanja pri vmesni potrošnji, vendar so še vedno v primerjavi z drugimi članicami EU-27 visoki. Z odpravljanjem plačnih nesorazmerij so se po oceni v letu 2008 povečala sredstva za zaposlene in s tem tudi izdatki za javno upravo, zato je smiselno pristopiti k reorganizaciji, ki bi zmanjšala javno upravo in izdatke zanjo.

### 3.2.3. Struktura izdatkov sektorja država (ekonomska klasifikacija) z vidika njihove produktivnosti

**Izdatki za bruto investicije, ki se po ekonomski klasifikaciji uvrščajo med produktivne, so v Sloveniji nad povprečjem EU-27, v obdobju 2000–2007 so se povečali za 0,5 o. t. BDP.** Manj ugodna je njihova struktura, saj relativno nazadujejo investicije v produktivne namene (2000 50,2 %; 2007 49,5 %). Višina deleža izdatkov v BDP za bruto investicije je odvisna tudi od učinkovitosti črpanja sredstev iz proračuna EU-27, saj so sredstva regionalnega in kohezijskega sklada večinoma namenjena bruto investicijam in kapitalskim transferjem.

<sup>38</sup> V to skupino se uvrščajo izdatki za: bolezen in invalidnost, starost, preživele družinske člane, družine in otroke, brezposelnost in nastanitve.

**Pri drugih pomembnejših skupinah izdatkov ima Slovenija višje deleže izdatkov v BDP od povprečja EU-27 pri sredstvih za zaposlene in pri subvencijah, nižje pa pri vmesni in končni potrošnji ter pri kapitalskih transferjih.** Tudi ekonomska klasifikacija jasno kaže na potrebo po spremembi razporeditve izdatkov sektorja države. Z reorganizacijo izvajanja javnih storitev je treba znižati relativne izdatke za zaposlene, z opustitvijo nekaterih programov, ki se izvajajo že več kot desetletje (npr. zapiranje premogovnikov), pa tudi subvencije. Hkrati pa bi bilo smiselno okrepiti bruto investicije in kapitalne transferje za programe, ki produktivno vplivajo na gospodarsko rast.

### **3.2.4. Strukturne spremembe izdatkov sektorja država**

**Izdatki sektorja država v primerjavi z BDP so nižji kot v večini držav EU, v obdobju 2000–2008 so se znižali zaradi treh razlogov.** Prvi razlog izhaja iz visoke rasti BDP, ki mu rast izdatkov ni sledila. Drugi razlog temelji na odloženih obveznostih (zadrževanje višine plač), ki so se sprostile s plačno reformo in odpravo plačnih nesorazmerij, kar je sredstva za zaposlene močno povečalo že v zadnji četrtini leta 2008. Tretji razlog temelji na prenosu financiranja avtocest iz izdatkov države v zadolževanje z državno garancijo ter možnost zadolževanja občin za izvedbo projektov, kar potencialno predstavlja prenos bremena izdatkov iz sedanje na prihodnjo generacijo.

**Struktura izdatkov sektorja država jasno kaže, da Slovenija ni izpeljala njihovega načrtovanega prestrukturiranja v smeri povečanja produktivnih izdatkov ob hkratnem znižanju vseh izdatkov.** Do opaznejšega znižanja izdatkov države je sicer prišlo predvsem v obdobju 2000–2007, vendar so se najbolj znižali prav izdatki za produktivne namene, kar je v nasprotju ne samo s postavljenimi strateškimi prioritetami, opredeljenimi v Strategiji razvoja Slovenije, temveč tudi z gibanji v EU-27, posebej v državah, ki dosegajo najvišje vrednosti BDP v SKM na prebivalca. Razvojne aktivnosti so se kljub temu izvajale, vendar z zamikom v financiranju (tekočih plačil za zaposlene predvsem za zdravstveno varstvo z reformo plač, ki je te izdatke v letu 2008 povečala, in potencialno preložitvijo plačil na prihodnjo generacijo za gradnjo avtocest ter razvojne projekte občin).

**Visoka inflacija ter finančna in gospodarska kriza so v letu 2008 izdatke že povečale, še v večji meri pa se ti povečujejo v letu 2009.** Recesija močno vpliva na višino in strukturo izdatkov tudi v letu 2009. Naraščajo dejanski izdatki za socialno zaščito (socialni transferji brezposelnim, socialne pomoči revnejšemu sloju prebivalstva) ter drugi izdatki, ki so usmerjeni v oživljanje gospodarstva ob hkratnem zmanjševanju predvsem izdatkov za vmesno potrošnjo po vseh namenih. Poleg dejanskih močno naraščajo tudi potencialni izdatki za

odpravljanje finančne krize in gospodarske recesije, ki se izvajajo z različnimi oblikami zadolževanja z državnim jamstvom.

### **Slovenija potrebuje korenite spremembe v izdatkih sektorja države za doseganje svojih razvojnih ciljev.**

Strukturne spremembe so bile predvidene že v Strategiji razvoja Slovenije (2005), sedanja finančna kriza pa le še stopnjuje potrebe po spremembah v smeri večje prilagodljivosti in povečanja produktivne naravnosti izdatkov ter njihovi večji učinkovitosti. To pa je mogoče le z izbiro učinkovitih programov in podprogramov trošenja, ki bodo podpirali uravnotežen razvoj (gospodarsko rast, zagotavljanje socialne države in varstvo okolja) in zagotavljali učinkovito črpanje razpoložljivih sredstev evropskega proračuna.

### **Strukturne spremembe v izdatkih in drugih javnofinančnih instrumentih so nujne tudi z dolgoročnega vidika.**

Staranje prebivalstva ter povečevanje življenjske dobe zahtevajo strukturne spremembe javnofinančnih izdatkov zaradi povečevanja povpraševanja po zdravstvenih storitvah, dolgotrajni oskrbi in socialni varnosti. Hkrati pa bodoče generacije utegne vse bolj bremeniti javni dolg, ki je posledica prenosa financiranja investicij iz izdatkov v zadolževanje (gradnja avtocest, potencialna gradnja železnic) in ukrepov za reševanje finančne in gospodarske krize.

## 4. Ključne ugotovitve in priporočila

**Proticiklična fiskalna politika je v razmerah finančno-gospodarske krize pomemben stabilizacijski instrument ekonomske politike, vendar je manevrski prostor za njeno delovanje omejen.** S poglobljanjem finančno-gospodarske krize so se pritiski na javne finance močno povečali, zato se razkorak med javnofinančnimi prihodki in izdatki v letu 2009 pospešeno povečuje. Primanjkljaj sektorja država se bo letos tako močno povečal in bo znašal več kot 5 % BDP. Naglo poslabšanje stanja javnih financ je deloma posledica pešanja gospodarske aktivnosti in s tem povezanega delovanja avtomatskih stabilizatorjev, deloma pa je posledica sprejetih ukrepov fiskalne politike letos in v preteklih letih. V preteklih letih so visoki prilivi davkov in prispevkov brez vidnih negativnih posledic za tedanji javnofinančni saldo omogočili sistemsko znižanje nekaterih davčnih virov. Sistemsko znižanje javnofinančnih virov pa niso spremljali ustrezni ukrepi na izdatkovni strani, saj v obdobju, ko se je primanjkljaj zniževal, ni prišlo do potrebnega prestrukturiranja javnofinančnih izdatkov, ki bi omogočilo hitrejše zniževanje skupnega obsega javnofinančnih izdatkov. V letošnjem in naslednjem letu bo fiskalna politika sicer ekspanzivna in s tem, glede na neugodne konjunkturne pogoje, proticiklično usmerjena. Ekspanzivnost pa je v veliki meri posledica delovanja avtomatskih stabilizatorjev in naraščanja nekaterih zakonsko določenih odhodkov, v manjši meri pa diskrecijskih proticikličnih ukrepov. Zato kljub ustrezni naravnosti ne predstavlja v celoti tudi vsebinsko ustrezne reakcije. Ob strukturno neuravnoteženih prihodkih in odhodkih in s predvidenim povečanjem primanjkljaja in dolga sektorja država je manevrski prostor za sprejemanje protikriznih ukrepov namreč relativno omejen, saj naraščajo tveganja za stabilnost javnih financ na srednji in dolgi rok.

**Na zniževanje primanjkljaja bo v prihodnjih letih vplivala dinamika oživljanja gospodarske aktivnosti in s tem povezano delovanje avtomatskih stabilizatorjev ter ukinjanje začasnih protikriznih ukrepov, v veliki meri pa bo povezano tudi s strukturnimi reformami.** Izziv javnofinančne politike ostaja primanjkljaj, ki ga generira neskladje ukrepov na prihodkovni in odhodkovni strani. Struktura in obseg javnofinančnih izdatkov, ki so posledica obstoječe sistemske ureditve v Sloveniji, bosta ob dani sistemski ureditvi virov tudi po postopnem ukinjanju izdatkov, povezanih z gospodarsko krizo, in povečevanju prihodkov ob oživljanju gospodarstva pomenila pritisk na javne finance in srednjeročno še vedno povzročala znaten primanjkljaj. Glede na ugotovitve analize obsega in strukture javnofinančnih izdatkov in prihodkov je vprašljivo, v kakšnem obsegu je možno zgolj s krčenjem izdatkov vzpostaviti ravnotežje obeh straneh. Na izdatkovni strani je zato nujno uporabiti nov pristop, ki bo na novo opredelil obseg javnih storitev in transferjev, ki jih lahko in mora zagotavljati država, ter

ponovno opredeliti drugačno porazdelitev obveznosti in njihovega financiranja med državo, posamezniki in sistemi socialne zaščite. Hkrati se ne bo mogoče izogniti povečevanju in prestrukturiranju javnofinančnih virov, pri čemer pa bo treba upoštevati tudi nujnost povečanja mednarodne konkurenčnosti slovenskega gospodarstva in doseganje drugih razvojnih ciljev.

**Na izdatkovni strani so v teku prvi koraki k oblikovanju razvojno naravnane proračuna, ki bo uporabljen že za pripravo proračuna 2010–2011.** Predvideno je, da se proračunsko načrtovanje z dveh let podaljša na štiri leta, od tega bo proračun za zadnji dve leti indikativen. Sprememba zajema tudi drugačen način načrtovanja izdatkov, ki bo po novem načrtovan in usklajevan v okviru politik. Takšen način bo zagotovil: (i) uvedbo fiskalnega pravila glede razpoložljivih sredstev za izdatke, ki se tudi v fazi sprejemanja proračuna ne smejo povečevati; (ii) upoštevanje razvojnih prioritet države, opredeljenih po programih trošenja in (iii) zmanjševanje ali ukinjanje manj razvojno naravnanih, dragih in neučinkovitih programov trošenja. Za preverjanje učinkovitosti bo uveden tudi sistem spremljanja doseženih učinkov po posameznih politikah in programih trošenja. Sistem bo zasnovan tako, da bo postopno usklajeval poleg izdatkov tudi druge javnofinančne instrumente (davčne olajšave, posojila, zadolževanje, jamstva ipd.), s katerimi država izvaja politike, vendar pri tem bremena dodatno prerazdeljuje ali pa jih prenaša na prihodnje generacije. Tako zasnovan sistem bo posledično povzročil tudi postopne sistemske spremembe pri zagotavljanju javnih storitev in pravic iz transfernih plačil, ki se že dalj časa kažejo kot nujno potrebne.

**Na prihodkovni strani oblikovanje stabilnega in učinkovitega davčnega sistema, ki bo zagotavljal dovolj davčnih virov, ostaja izziv.** To je hkrati priložnost za odpravo neučinkovitih davčnih ukrepov (npr. razne davčne olajšave), ki ne dajejo pričakovanih rezultatov. Po končani krizi bo višja gospodarska rast sicer zopet okrepila davčne prihodke, ostali pa bodo vsi strukturni problemi. Davčno kapaciteto bo v bodoče možno povečati predvsem s širitvijo davčnih osnov. Priporočljivi so tudi premiki davčnih osnov, pri čemer so zaželeni takšne spremembe, ki povzročajo čim manj deformacij v ekonomskem sistemu, kot so davki na premoženje, okoljski davki in davki na potrošnjo. Povečanje posrednih davkov (davkov na potrošnjo) ob hkratnem zmanjšanju direktnih davkov, ki so bolj podvrženi cikličnim gibanjem v gospodarstvu, je tudi trend v sodobnih davčnih sistemih. Ker smo z davčno reformo že zmanjšali dohodnino in davek na dohodek, ki sta najpomembnejša direktna davka, ob hkratnem zmanjšanju posrednih davkov, ki smo ga dosegli z ukinitvijo davka na izplačane plače, sta možnosti za povečanje posrednih davkov bodisi širitev osnove ali povečanje davčne stopnje. Zaradi velikega deleža socialnih prispevkov v davčni strukturi bi bila tudi selitev dela prispevkov za socialno varnost med splošne davke ustrezna rešitev. Poseben izziv je tudi dosledno izvajanje sprejetega davčnega sistema, ki bi preprečilo

izogibanje plačevanju davkov. S tem bi se povečala obseg pobranih davkov in pravičnost davčnega sistema za davčne zavezance.

## 5. Analitska priloga k poglavju 3

### 5.1. Analiza strukture virov

#### 5.1.1. Celotna obremenitev z davki in prispevki po državah EU

**Celotna obremenitev z davki in prispevki<sup>39</sup>, merjena z deležem BDP, je v Sloveniji nekoliko pod povprečjem držav EU.** V letu 2007 je v Sloveniji po primerljivih podatkih znašala 38,2 % BDP, v povprečju EU-27 39,8 % BDP in v povprečju EA-16 40,4 % BDP. Makroekonomsko okolje s spremembami v ekonomski aktivnosti, ukrepi tekoče ekonomske politike ter spremembe davčne zakonodaje v času spreminjajo tako skupno obremenitev z davki in prispevki za socialno varnost kot tudi njihovo strukturo. Kar nekaj sprememb v davčnih sistemih je bilo pogojenih tudi z vključevanjem držav članic, tudi Slovenije, v Evropsko unijo, ki so na poti približevanja EU morale prilagajati svoje davčne sisteme evropskim standardom.

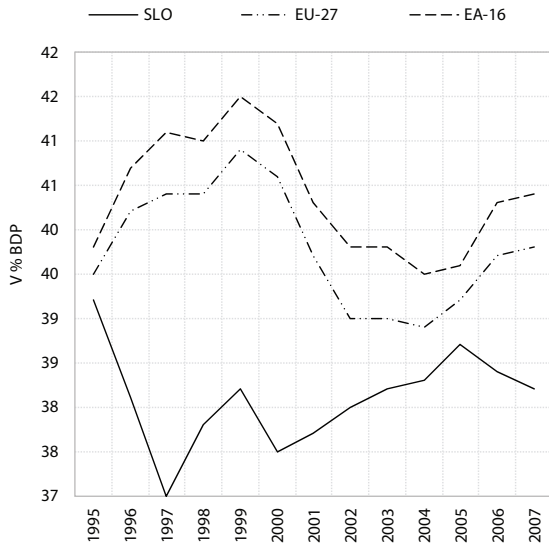
**V obdobju 1995–2000 se je v Sloveniji delež skupne obremenitve z davki in prispevki zmanjševal, se nato v obdobju 2000–2005 povečal, po tem letu pa se znova znižuje.** Za slovenski davčni sistem je bilo v sredini 90-ih let značilno, da smo imeli visoke stopnje prispevkov za socialno varnost, kar je zaradi visokih stroškov dela zmanjševalo konkurenčnost gospodarstva. Da bi se položaj izboljšal, so se v letih 1996 in 1997 postopoma znižale prispevne stopnje delodajalčevih prispevkov za socialno varnost in namesto njih je bil uveden davek na izplačane plače, ki je s progresivno lestvico bolj obremenil plače v višjih dohodkovnih razredih, razbremenil pa tiste v nižjih. V letu 2005 se je obremenitev povečala v Sloveniji in tudi v povprečju EU. Po tem letu se je obremenitev v povprečju EU-27 začela povečevati<sup>40</sup>, v Sloveniji pa zmanjševati, in sicer kot posledica sprejete davčne reforme (predvsem postopna ukinitve davka na izplačane plače, reforma dohodnine in davka na dohodek pravnih oseb).

<sup>39</sup> Države članice EU morajo Evropski komisiji sporočiti podatke o obremenitvi z davki in prispevki za socialno varnost v točno predpisani obliki na standardno oblikovanih tabelah; podatki morajo biti tudi identični s podatki v Poročilu o primanjkljaju in dolgu države, ki ga morajo države članice dvakrat letno posredovati Evropski komisiji za preverjanje primanjkljaja sektorja države po postopku o presežnem primanjkljaju.

<sup>40</sup> V tem obdobju so predvsem nadpovprečno razvite države zmanjševale svojo obremenitev, vendar so k povečanju povprečne obremenitve v EU prispevale države, ki so izkazovale primanjkljaje nad konvergenčnim kriterijem (3 % BDP) in so s ciljem, da se približajo dovoljeni referenčni vrednosti, povečevale davke.



Slika 19: Delež celotnih davkov in prispevkov v BDP, 1995 do 2007



Vir: Eurostat, Taxation trends in the EU 2009.

**Razlike v skupni obremenitvi z davki in prispevki za socialno varnost med državami so precej velike.** V letu 2007 je imela najvišjo obremenitev z davki in prispevki Danska, in sicer 48,7 % BDP, najnižjo pa Romunija z 29,4 % BDP; razlika med državama z najvišjo in najnižjo obremenitvijo je torej znašala kar 19,3 o.t. BDP, vendar se po letu 2000 zmanjšuje.

V letu 2007 je imela Slovenija podobno, le malenkost nižjo obremenitev z davki in prispevki, kot jo je imela Nizozemska (38,9 % BDP), nižjo obremenitev od Slovenije je imelo 15 držav, višjo pa enajst držav članic, od tega kar sedem nadpovprečno razvitih.<sup>41</sup> Med državami z najvišjim BDP v SKM so tudi države z nizkim deležem celotne obremenitve (Irska 31,2 %, Luksemburg 36,7 %). Nizka obremenitev je sicer bolj značilna za države z nižjim in najnižjim BDP v SKM na prebivalca, pri katerih je obremenitev celo pod 30 % (Latvija, Slovaška in Romunija).

### 5.1.2. Struktura davkov po državah EU: posredni davki, neposredni davki in prispevki za socialno varnost – trije davčni stebri

**Za primerjalno analizo davčnih sistemov med državami se največkrat uporablja analiza strukture davkov in prispevkov na posredne in neposredne davke ter na prispevke za socialno varnost.** Neposredni (direktni) davki so tekoči davki na dohodek in premoženje podjetja

ali posameznika ter davki na kapital. Posredni (indirektni) davki so vezani na proizvodnjo in uvoz in se plačujejo ne glede na ustvarjeni dohodek (profit). Prispevke za socialno varnost plačujejo delavci in delodajalci v sklade socialnega zavarovanja.

**Med državami članicami EU so razlike v davčni strukturi precej velike.** V starih članicah imajo posredni davki, neposredni davki in prispevki za socialno varnost približno enake deleže. Predvsem za nove države članice je značilen nižji delež neposrednih davkov in višji delež posrednih davkov.

**Slovenija se po deležu posrednih davkov v celotnih davkih in prispevkih uvršča nekoliko nad povprečje EU-27 in EA-16** (leta 2007 Slovenija: 39,2 %, EU-27: 38,4 % EA-16: 37,1 %). Med državami z nadpovprečnim deležem posrednih davkov so zlasti države z nizkim BDP v SKM na prebivalca, predvsem nove države članice (Bolgarija, Romunija, Ciper, Malta, Estonija, Poljska), med starimi članicami pa le Irska.

**Delež neposrednih davkov v celotnih davkih in prispevkih je v Sloveniji nizek in močno odstopa od povprečja EU** (leta 2007 Slovenija: 24,9 %, EU-27: 32,3 %, EA-16: 32,5 %). Slovenija ima enega izmed najnižjih deležev neposrednih davkov (za Estonijo, Romunijo, Bolgarijo in Slovaško). Med državami z nizkim deležem neposrednih davkov so predvsem najmanj razvite članice z nižjimi davčnimi stopnjami na dohodek podjetij in dohodnine, nekatere med njimi imajo tudi davčni sistem z enotno davčno stopnjo. Med nadpovprečno razvitimi državami članicami po BDP v SKM na prebivalca pa po deležu neposrednih davkov evropsko povprečje bistveno presega Danska (61,2 % delež).

Po letu 2007 se bo delež neposrednih davkov v Sloveniji še zmanjševal, saj so učinki davčne reforme, uvedene leta 2007, največji pri dohodnini in davku na dohodek pravnih oseb, ki tvorita glavnino slovenskih neposrednih davkov.

**Višji kot v povprečju EU je v Sloveniji delež prispevkov za socialno varnost** (leta 2007 Slovenija : 36,0 %, EU-27 : 29,5 %). Leta 2007 je imelo višji strukturni delež prispevkov za socialno varnost kot Slovenija le pet držav (najvišjega Češka 44,2 %, sledi Slovaška s 39,8 %, nato Nemčija 38,5 %, Francija in Grčija). Najnižji in izrazito nizek delež prispevkov za socialno varnost ima Danska (2,0 %), kjer se sistem socialne varnosti financira pretežno iz splošnih davkov. Zelo nizek delež pa imajo tudi Irska (15,9 %), Malta (17,1 %) ter Združeno kraljestvo in Ciper (18,4 %). Med državami članicami so razlike v strukturnem deležu prispevkov za socialno varnost predvsem zaradi različnih sistemov socialnega zavarovanja. Centralno evropske države z dolgoletno tradicijo sistemov socialnega zavarovanja imajo v strukturi visoke deleže prispevkov za socialno varnost, prav tako skandinavske države, nekoliko manjši delež prispevkov v strukturi davkov in prispevkov pa imajo anglosaksonske in mediteranske države.

<sup>41</sup> Za namene naše raziskave smo države članice EU razporedili po vrstnem redu glede na doseženi BDP na prebivalca v SKM za leto 2008 (SURS, Prva objava, 26. 06. 2009), ki v EU predstavlja kriterij razvitosti.

**Slovenija odstopa od evropskega povprečja tudi po delitvi prispevkov za socialno varnost med prispevke, ki jih prispevajo delavci in med prispevke, ki jih prispevajo delodajalci.** V Sloveniji znaša delež prispevkov delodajalcev v celotnih prispevkih 42,7 %, v povprečju držav EU-27 pa skoraj 65 %. Manj kot v Sloveniji prispevajo delodajalci samo še na Nizozemskem (41,1 %) in na Danskem, kjer ne poznajo sistema socialnih prispevkov. Prvotno razmerje 50:50 med prispevki delavcev in prispevki delodajalcev se je porušilo z uvedbo davka na izplačane plače, ki je nadomestil del delodajalčevih prispevkov. Delež delodajalčevih prispevkov se je zmanjšal na 42,7 %, delež prispevkov delavcev pa povečal na 57,3 %.

### 5.1.3. Davki in prispevki po ekonomski funkciji v EU

**Za analizo vpliva davčnega sistema na dogajanja v ekonomiji je pomembna razvrstitev davkov in prispevkov po ekonomski funkciji na davke na potrošnje, davke na delo in davke na kapital<sup>42</sup>.** Klasifikacija davkov na tri ekonomske funkcije in okvir nacionalnih računov namreč omogočata, da na podlagi opredelitve ustreznih davčnih osnov, ki so potencialno obdavčljive, izračunamo tudi implicitno davčno stopnjo na potrošnje, delo in kapital, ki dajejo relevantnejšo sliko obremenitve produkcijskih faktorjev z davki in prispevki.

**V letu 2007 je bil delež davkov na potrošnje<sup>43</sup> v celotnih davkih in prispevkih v Sloveniji (34,7 %) višji kot v povprečju EU-27 (33,6 %).** Visok delež davkov na potrošnje je značilen za države članice z najnižjim BDP v SKM na prebivalca. Najvišjega je dosegla leta

2007 Bolgarija (53,7%). Od starih držav članic imajo višji delež davkov na potrošnje kot Slovenija le Irska in Grčija, za druge razvite evropske države pa je značilen podpovprečen delež davkov na potrošnje.

**Slovenija je po deležu davkov na delo<sup>44</sup> s 51,5 % precej nad povprečjem EU-27 (45,2 %).** Večji delež davkov na delo v primerjavi s celotnimi davki in prispevki kot Slovenija ima šest držav: najvišjega Švedska (58,6 %), sledijo Avstrija (55,2 %), Nemčija (54,6 %), Belgija (52,2 %), Finska (52,0 %) in Francija (51,8 %), v drugih državah pa je delež davkov na delo nižji kot v Sloveniji.

**Leta 2007 je znašal delež davkov na kapital<sup>45</sup> v Sloveniji 13,8 %, kar je slabi dve tretjini povprečja EU-27 (21,3 %).** Nižji delež od slovenskega imajo le na Madžarskem, v Latviji, Estoniji in Litvi. Med starimi članicami z najvišjim BDP v SKM na prebivalca pa imajo nizek delež davkov na kapital v celotnih davkih in prispevkih, ki ni bistveno višji od slovenskega, tudi Švedska (15,2 %), Avstrija (17 %) in Danska (16 %).

### 5.1.4. Implicitne davčne stopnje v EU<sup>46</sup>

Za ekonomsko analizo davčnega sistema je še bolj kot ekonomska struktura davkov uporabna primerjava izračunanih implicitnih davčnih stopenj, ki v okviru nacionalnih računov ob uporabi enotne metodologije ESR-95 primerja davke in prispevke glede na enako opredeljene osnove po nacionalnih računih.

**Implicitna davčna stopnja na potrošnje** je definirana kot razmerje med davki na potrošnje in med končno potrošnje gospodinjstev na teritoriju države po metodologiji nacionalnih računov.

**Za Slovenijo je za leto 2007 implicitna davčna stopnja na potrošnje izračunana na 24,1 % in je višja od povprečja držav članic (EU-27: 22,2 %).** Glede na leto 2000 se je malenkost povečala. Do povečanja je prišlo v letu 2002, ko sta bili povišani splošna in posebna stopnja davka na dodano vrednost. Po tem letu pa se je implicitna davčna stopnja na potrošnje postopoma zniževala, v zadnjih dveh letih pa je stabilna.

**Med državami EU imajo najvišje implicitne davčne stopnje na potrošnje predvsem nadpovprečno razvite države.** Najvišja stopnja je bila v letu 2007 zabeležena

<sup>42</sup> Pri opredelitvi davkov na tri ekonomske kategorije davkov izhajamo iz klasifikacije davkov po metodologiji sistema nacionalnih računov. Pri tem uporabimo nekaj osnovnih pravil, ki jih lahko definiramo in jih upoštevamo pri razvrstitvi davkov na posamezne ekonomske kategorije. Ker nekaterih davkov, ki so na meji med dvema možnima uvrstitvama, po ekonomski klasifikaciji ni možno enoznačno razvrstiti v katero od kategorij, je pri razvrščanju treba uporabiti tudi približke. Najbolj zapletena in zato najtežja je pri nekaterih obremenitvah delitev med davki na potrošnje in davki na kapital. Davki morajo biti zato čim bolj podrobno razčlenjeni, ker jim tako lažje pravilno določimo ekonomsko funkcijo in jih razvrstimo v ustrezno ekonomsko kategorijo. Kadar jih ni mogoče dovolj razčleniti, je lahko klasifikacija na tri ekonomske funkcije otežena. Vsaka država ima v svojem davčnem sistemu vgrajene tudi svoje značilnosti, ki jih je treba pri analizi povsem specifično obravnavati.

<sup>43</sup> *Davki na potrošnje* so definirani kot davki na transakcije med gospodarskimi subjekti in končnimi potrošniki in se plačajo ne glede na to, ali je davčni zavezanec ustvaril dohodek ali ne. Po ESR-95 klasifikaciji so med davke na potrošnje po obstoječem davčnem sistemu v Sloveniji vključeni davek na dodano vrednost, uvozne dajatve, carine, drugi davki na uvoz, trošarine, kmetijske dajatve pri uvozu, carinske takse in takse s področja trošarin, davek od motornih vozil, davek od iger na srečo, davek od prometa zavarovalnih storitev, komunalne in okoljske takse in pristojbine.

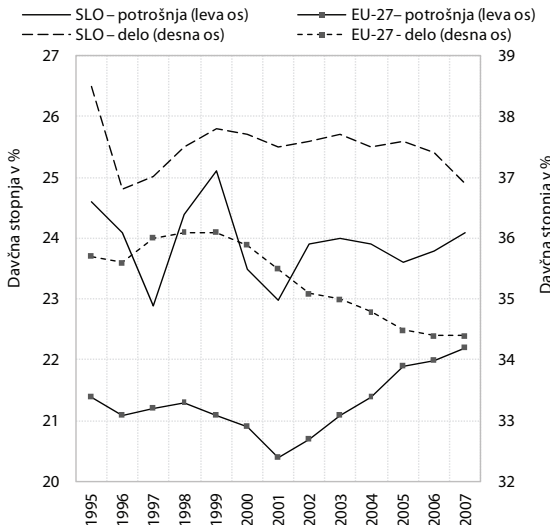
<sup>44</sup> Med *davke na delo* so vključeni vsi davki direktno vezani na plače in jih plačujejo delavci (zaposleni) in delodajalci, vključno z obveznimi prispevki za socialno varnost.

<sup>45</sup> V kategorijo *davki na kapital* se vključujejo davki, ki se plačujejo na kapital in na dohodek pravnih oseb (davek na dohodek pravnih oseb), del dohodnine, ki se nanaša na dohodek iz kapitala gospodinjstev (rente, dividende, drugi prihodki iz lastnine), davki na kapitalne dobičke, davki na premoženje (stavbe, vikendi, plovila), davek na dediščine in darila, na promet nepremičnin, nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča, itd.

<sup>46</sup> Izračun Evropske komisije.

na Danskem (33,7 %). Izjemi sta Združeno kraljestvo in Nemčija z izrazito nizkimi implicitnimi davčnimi stopnjami na potrošnjo, in sicer pod 20 %. Med državami s podobno višino BDP v SKM na prebivalca kot v Sloveniji so implicitne davčne stopnje na potrošnjo nižje kot v Sloveniji. Med državami z nizkim BDP v SKM na prebivalca imata Madžarska (27,1 %) in Bolgarija (25,4 %) višje stopnje kot Slovenija.

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



Vir: Eurostat, Taxation trends in the EU 2009.

**Implicitna davčna stopnja na delo** je definirana kot razmerje med davki na delo in med sredstvi zaposlenih po metodologiji nacionalnih računov, povečanih za davek na izplačane plače.

**Implicitna davčna stopnja na delo je bila v Sloveniji leta 2007 s 36,9 % nad povprečjem EU-27 (34,4 %).**

Višjo implicitno davčno stopnjo na delo kot Slovenija ima deset držav (pet med njimi je nadpovprečno razvitih), najvišjo ima Italija (44 %) sledi Švedska (43,1 %), med novimi članicami imata višjo Češka (41,4 %) in Madžarska (41,2 %). Za članice z nizkim BDP v SKM na prebivalca so značilne nižje implicitne davčne stopnje na delo. Izrazito nizke implicitne davčne stopnje na delo pod 30 % imajo Irska (25,7 %), Združeno kraljestvo (26,21 %), Ciper (24 %) in Malta (20,1%).

**Po letu 2000 se je implicitna davčna stopnja na delo v povprečju evropskih držav postopoma zniževala**, saj so države članice v želji po izboljšanju mednarodne konkurenčnosti zniževale obremenitve plač. V Sloveniji se je implicitna davčna stopnja znižala po letu 1996, ko so bile znižane stopnje prispevkov za socialno varnost, potem pa se je stabilizirala.

**Implicitna davčna stopnja na kapital** zaradi pomanjkanja podatkov in zaradi številnih nejasnosti

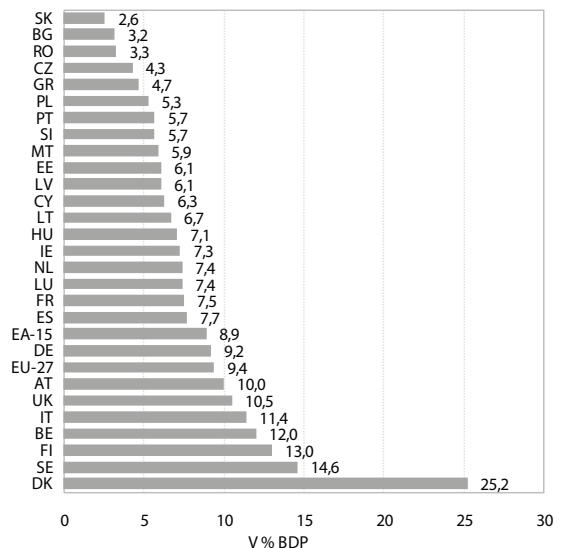
pri opredelitvi primerljive osnove za Slovenijo in tudi za nekaj drugih, predvsem novejših držav članic za enkrat še ni bila izračunana.

### 5.1.5. Pregled nekaterih najpomembnejših davkov v državah članicah EU

#### Dohodnina v državah EU

**Prihodki od dohodnine, merjeni z deležem v BDP, so v Sloveniji nižji kot v povprečju EU.** V letu 2007 je znašal delež prihodkov od dohodnine v Sloveniji 5,7 % BDP, v povprečju držav EU-27 pa 9,4 % BDP. Nižje deleže kot Slovenija imajo nekatere nove članice z nižjim BDP v SKM na prebivalca (Slovaška, Bolgarija, Romunija, Češka, Poljska, Grčija), predvsem države, ki so uvedle enotno davčno stopnjo. Najvišji delež dohodnine v BDP sta leta 2007 zabeležili državi z najvišjimi zgornjimi mejnimi stopnjami dohodnine in največjo dohodninsko progresijo: Danska (25,2 % BDP) in Švedska (14,6 % BDP).

**Slika 21: Delež dohodnine v % BDP po državah EU v letu 2007**



Vir: Eurostat, Taxation trends in the EU 2009.

**Večina držav članic obdavčuje dohodke fizičnih oseb s progresivnimi davčnimi stopnjami, razen šest držav, ki uporabljajo enotne davčne stopnje** (Estonija, Latvija, Litva, Slovaška, Bolgarija in Romunija). Progresivno obdavčenje v treh davčnih razredih uporablja za večino dohodkov fizičnih oseb, razen za dohodke iz kapitala, tudi Slovenija, in sicer z zgornjo mejno davčno stopnjo 41 %. V letu 2006 je Slovenija sprejela dualni dohodninski sistem, po katerem so bili vsi kapitalski dohodki obdavčeni z nižjo enotno stopnjo in so bili izvzeti iz progresivnega sistema obdavčenja. Kapitalski dohodki so bili s tem sistemom zelo razbremenjeni davčnih bremen, na boljšem so bili



vsil zavezanci (predvsem iz višjih dohodkovnih razredov), ki so realizirali kapitalske prihodke. Zaradi davčne ugodnosti ureditve so bili davčni zavezanci spodbujeni, da so tudi del plač izplačevali v raznih oblikah kapitalskih prihodkov in se s tem izognili progresivnemu obdavčenju in plačevanju prispevkov za socialno varnost.

**Deset držav članic, ki uporabljajo progresivne davčne stopnje, ima dohodke fizičnih oseb obdavčene z višjo zgornjo mejno davčno stopnjo kot Slovenija.** Najvišjo mejno stopnjo sta uveljavili Danska (59 %) in Švedska (58 %), v ostalih državah članicah pa se zgornja davčna stopnja giblje med 42 % in 52 %. Enako zgornjo mejno stopnjo kot Slovenija (41 %) ima Irska, nižjo pa preostalih devet držav članic. Najnižjo zgornjo mejno stopnjo v progresivni lestvici ima Ciper (30 %).

**Z davčno reformo je Slovenija znižala zgornjo stopnjo obdavčitve s 50 % na 41 %.** Progresivnost dohodnine so spreminjale tudi druge države članice. Leta 2007 so zgornjo stopnjo obdavčitve glede na leto 2004 znižale Španija, Francija in Irska, medtem ko so jo Nemčija, Madžarska, Portugalska in Finska povišale.

## Davek od dohodka pravnih oseb v državah EU

**Prihodki od davka na dohodek, merjeni z deležem v BDP, so bili v Sloveniji v letu 2006 na povprečju evropskih držav (3 % BDP), v naslednjih letih pa je delež zanihal najprej nad povprečje evropskih držav, potem pa pod njega.** Z davčno reformo v letu 2007, ki je uzakonila nižanje davčnih stopenj davka na dohodek (od 25 % v letu 2006 na 23 % v letu 2007 in postopno na 20 % do leta 2010) in spremenila sistem davčnih olajšav, ki so bile v letu 2007 močno okrnjene, se je delež prihodkov od davka na dohodek v BDP povečal na 3,4 % BDP. V letu 2008 so se, tudi pod vplivom prihajajoče krize, zopet močno povečale davčne olajšave kar je, ob hkratnem znižanju davčne stopnje in ob že nekoliko upočasnjeni aktivnosti, delež davka zmanjšalo na 2,5 % BDP.

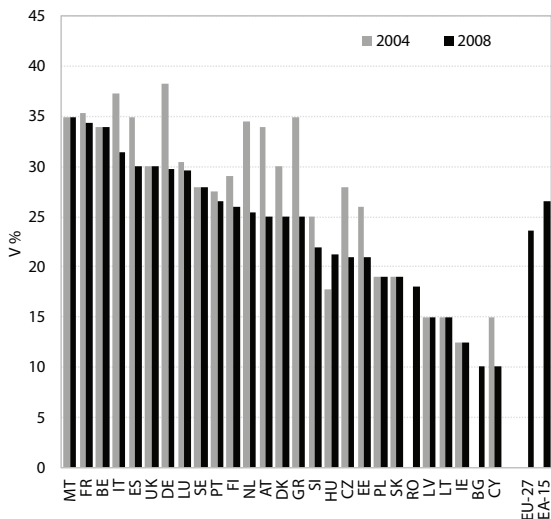
**Deleži davka od dohodka pravnih oseb v primerjavi z BDP se med državami EU precej razlikujejo.** Za nadpovprečno razvite države po BDP v SKM na prebivalca so značilni višji deleži med 4 % in 5 % BDP.

Tabela 10: Zakonsko določene zgornje mejne stopnje dohodnine po državah EU v letih 2004, 2007

DRŽAVE ČLANICE	2004	2007
Belgija	progresivna stopnja do 50 %	progresivna stopnja do 50 %
Češka Republika	progresivna stopnja do 32 %	progresivna stopnja do 32 %
Danska	progresivna stopnja do 59 %	progresivna stopnja do 59 %
Nemčija	progresivna davčna stopnja do 42 % in prispevek 5,5 %	progresivna davčna stopnja do 47,5 %
Estonija	24 % enotna stopnja	22 % enotna stopnja
Grčija	progresivna stopnja do 40 %	progresivna stopnja do 40 %
Španija	progresivna stopnja do 45 %	progresivna stopnja do 43 %
Francija	progresivna stopnja do 48,09 %	progresivna stopnja do 40 %
Irska	progresivna stopnja do 42 %	progresivna stopnja do 41 %
Italija	progresivna stopnja do 43 %	progresivna stopnja do 43 %
Ciper	progresivna stopnja do 30 %	progresivna stopnja do 30 %
Latvija	25 % enotna stopnja	25 % enotna stopnja
Litva	33 % enotna stopnja	27 % enotna stopnja
Luksemburg	progresivna stopnja 38,95 %	progresivna stopnja 38,95 %
Madžarska	progresivna stopnja do 38 %	progresivna stopnja do 40 %
Malta	progresivna stopnja do 35 %	progresivna stopnja do 35 %
Nizozemska	progresivna stopnja do 52 %	progresivna stopnja do 52 %
Avstrija	progresivna stopnja do 50 %	progresivna stopnja do 50 %
Poljska	progresivna stopnja do 40 %	progresivna stopnja do 40 %
Portugalska	progresivna stopnja do 40 %	progresivna stopnja do 42 %
Slovenija	progresivna stopnja do 50 %	progresivna stopnja do 41 %
Slovaška	19 % enotna stopnja	19 % enotna stopnja
Finska	progresivna stopnja do 33,5 % + davek lokalne skupnosti in cerkveni davek	progresivna stopnja do 50,5 %
Švedska	progresivna stopnja 53 % - 58 %	progresivna stopnja 53 % - 58 % ( 56,6 %)
Velika Britanija	progresivna stopnja do 40 %	progresivna stopnja do 40 %
Bolgarija		24 %
Romunija		16 %

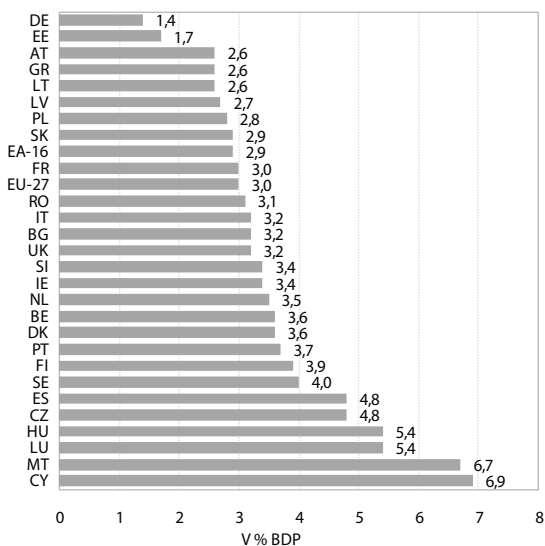
Najvišji delež v primerjavi z BDP je sicer dosegel davek na dohodek v letu 2007 na Cipru (6,9% BDP), na Malti (6,7 % BDP) v Luksemburgu in na Madžarskem (5,4 % BDP). Nižji deleži od povprečja so značilni za slabše razvite po BDP v SKM na prebivalca nove članice (Slovaška, Bolgarija, Poljska, Litva, Madžarska, Estonija), predvsem tiste, ki so v želji privabljanja tujega kapitala uvedle enotno davčno stopnjo ali pa so zakonsko davčno stopnjo tega davka močno znižale. Med državami z nizkimi obremenitvami z davkom na dohodek je tudi Nemčija (1,4 % BDP), ki ima celo najnižji delež. Po letu 2004 je petnajst držav članic znižalo davčne stopnje davka od dohodka.

**Slika 22: Zakonsko določene stopnje davka od dohodka pravnih oseb po državah EU, v letih 2004 in 2008**



Vir: Eurostat, Taxation trends in the EU 2009.

**Slika 23: Delež davka na dohodek pravnih oseb v % BDP v letu 2007**



Vir: Eurostat, Taxation trends in the EU 2009.

## Davek na dodano vrednost v državah EU

**Prihodki od davka na dodano vrednost, merjeni z deležem v BDP, so v Sloveniji v letu 2007 znašali 8,5 % BDP in so bili nad povprečjem evropskih držav (7,1 % BDP).** Višji delež davka na dodano vrednost v BDP v primerjavi s Slovenijo je imelo leta 2007 šest držav. Med njimi so bile države z visokim BDP v SKM na prebivalca, kot sta Danska, Švedska, pa tudi države z nižjim BDP v SKM na prebivalca, kot so Poljska, Estonija, Bolgarija in Ciper. Dvajset držav članic je imelo nižji delež davka na dodano vrednost v BDP kot Slovenija, najnižjega Luksemburg (5,8 % BDP).

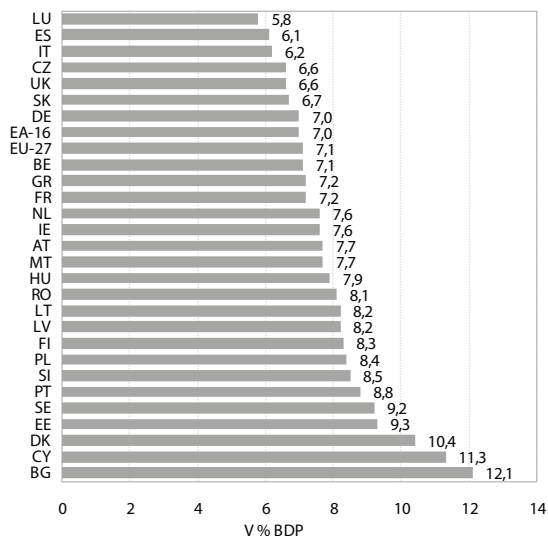
**Vse države članice z izjemo Danske in Slovaške imajo poleg splošne stopnje davka na dodano vrednost tudi znižane davčne stopnje za posebne namene potrošnje.** Najvišjo davčno stopnjo davka na dodano vrednost imata Danska in Švedska (25 %). V primerjavi s Slovenijo ima sedem držav višjo splošno davčno stopnjo,

**Tabela 11: Splošne in znižane stopnje davka na dodano vrednost po državah EU v letu 2007, v %**

Država	Splošna stopnja	Znižana stopnja	Bolj znižana stopnja
Belgija	21	6/12	
Bolgarija	20	7	
Češka	19	9	
Danska	25		
Nemčija	19	7	
Estonija	18	5	
Irska	21,5	13,5	4,8
Grčija	19	9	4,5
Španija	16	7	4
Francija	19,6	5,5	2,1
Italija	20	10	4
Ciper	15	5/8	
Latvija	21	10	
Litva	19	5/9	
Luksemburg	15	6/12	3
Madžarska	20	5	
Malta	18	5	
Nizozemska	19	6	
Avstrija	20	10	
Poljska	22	7	3
Portugalska	20	5/12	
Romunija	19	9	
SLOVENIJA	20	8,5	
Slovaška	19	10	
Finska	22	8/17	
Švedska	25	6/12	
Zdr. kraljestvo	15	5	

Vir: Eurostat, Taxation trends in the EU 2009.

Slika 24: Delež davka na dodano vrednost v % BDP po državah EU v letu 2007



Vir: Eurostat, Taxation trends in the EU 2009.

štiri države imajo enako, 20-odstotno splošno davčno stopnjo (sosednje Avstrija, Italija in Madžarska ter Bolgarija), preostalih petnajst držav članic pa ima nižjo splošno davčno stopnjo. Leta 2007 so se glede na leto prej splošne davčne stopnje davka na dodano vrednost povečale v Nemčiji, na Irskem, v Litvi in v Latviji, medtem ko so se znižale na Poljskem in v Združenem kraljestvu. Posebno so davčno stopnjo davka na dodano vrednost povečali na Češkem in v Litvi, v Belgiji in Luksemburgu pa so nižji posebni davčni stopnji dodali še višjo posebno davčno stopnjo.

## 5.2. Analiza strukture izdatkov

### 5.2.1. Vpliv višine izdatkov sektorja država na gospodarsko rast

**Izdatki sektorja država so se v Sloveniji v primerjavi z BDP v obdobju 2000–2007 znižali za 4,3 o. t., v letu 2008 pa ponovno povečali za 1,2 o. t.** Prizadevanju strokovnjakov<sup>47</sup> in Evropske komisije za zniževanje

<sup>47</sup> Mnoge študije dokazujejo, da višji delež javnofinančnih izdatkov negativno vpliva na gospodarsko rast in da povečanje celotnih izdatkov na dolgi rok vodi v kumulativno znižanje gospodarske rasti; 1-odstotno povečanje celotnih izdatkov naj bi na dolgi rok vodilo v kumulativno znižanje gospodarske rasti za 3,1 % (Romero in Strauch, 2003, str. 22). Tanzi in Schuknecht (2005, str. 7) poudarjata, da za javno porabo veljajo padajoči donosi, saj družbene koristi od povečevanja javne porabe izginejo, ko ta preseže optimalno raven, ki naj bi bila okoli 35 % BDP. Podobno trdi tudi Rihterčeva (2001, str. 482), saj povečanje državne porabe povečuje gospodarsko rast na prebivalca, dokler ne dosežemo optimalnega obsega državne porabe, nato pa to povečanje gospodarsko rast zmanjšuje, saj

izdatkov države, kar bi pospešilo gospodarsko rast, je večina članic EU-27 sledila v obdobju 2000–2007, predvsem pa po letu 2005. Izdatke so najbolj znižale članice z najnižjim in večina članic z najvišjim BDP v SKM na prebivalca.<sup>48</sup> Med njimi sta le Slovaška in Litva (2007) sledili teoretičnim izsledkom Tanzija in Schuknechta (2005, str. 7) in izkazovali izdatke pod 35 % BDP, oziroma 40 % BDP (Aristovnik in sod., 2009, str. 28), kjer se omenjenima članicama pridruži še šest držav. Slovenija je z izdatki v višini 42,4 % BDP presegala obe meji. V letu 2008 so izdatke države v primerjavi z BDP bistveno povečale skoraj vse članice, izjeme so bile le Nemčija, Češka in Bolgarija, ki so deleže izdatkov znižale, Avstrija pa ga je ohranila. Izdatki so se relativno najbolj povečali (za več kot 5 o. t.) v deželah z relativno najnižjimi javnofinančnimi izdatki (Slovaška, Estonija in Irska). V nobeni članici v letu 2008 doseženi izdatki niso bili nižji od 35 %, nižji od 40 % BDP pa so bili samo še v štirih članicah. Povečanje izdatkov države v letu 2008 lahko že v določeni meri pripišemo začetku finančne krize in recesije, v Sloveniji pa tudi blaženju neugodnih posledic relativno visoke inflacije na revnejši sloj prebivalstva.

**Delež izdatkov sektorja države v BDP je v Sloveniji pod povprečjem EU-27, med posameznimi članicami je v letu 2008 nižjega izkazovalo samo devet članic.**

Znižanje deleža izdatkov v obdobju 2000–2007 je izhajalo predvsem iz visoke rasti BDP, ki jim izdatki niso sledili, in znižanih izdatkov, pri katerih deluje avtomatski stabilizator (izdatki za brezposelne in za revnejši sloj prebivalstva), večjih celovitih sistemskih sprememb, ki bi zniževali izdatke, pa razen pri socialni zaščiti ni bilo. Zvišanje njihovega deleža v letu 2008 je predvsem posledica neprilagojenih izdatkov rasti BDP, ki se je drastično znižal (negativna rast) šele v zadnjem četrtletju, in povečanih izdatkov predvsem za socialno zaščito. Ker se izdatki počasi prilagajajo spremembam v gibanju BDP, v letu 2009 pričakujemo nadaljevanje povečanja deleža izdatkov sektorja države v BDP zaradi padanja gospodarske aktivnosti in povečanih izdatkov, usmerjenih v blažitev posledic krize.

je učinek obdavčenja in neučinkovitosti državnega poseganja v gospodarstvo močnejši od produktivnega učinka državnih investicij in pomoči. Ko namreč državni vpliv preseže določeni delež skupne končne porabe v narodnem gospodarstvu, zavre podjetniško iniciativo ter zmanjša fleksibilnost gospodarskih subjektov.

<sup>48</sup> Za namene analize smo države članice EU razporedili po vrstnem redu glede na doseženi BDP na prebivalca v SKM za leto 2008 (SURS, Prva objava, 26. 06. 2009), ki v EU predstavlja kriterij razvitosti.

**Tabela 12: Skupni izdatki sektorja država, v % od BDP**

Države, razporejene po doseženem BDP na prebiv. v SKM	2000	2005	2006	2007	2008	2000–2008 (spr. o. t.)	BDP/ preb. v SKM 2008	BDP 2000–2008 (povp. rast)
EU-27	45,2	46,9	46,3	45,7	46,8	+1,6	100	2,2
EU-25	45,3	47,0	46,4	45,8	46,9	+1,6		2,2
EU-15	45,4	47,1	46,6	46,1	n. p.			2,1
<b>BDP/preb. v SKM &gt; od 100</b>								
Luksemburg	37,6	41,6	38,6	37,2	40,7	+3,1	253	4,1
Irska	31,5	33,7	34,0	35,7	41,0	+9,5	140	5,2
Nizozemska	44,2	44,8	45,6	45,3	45,5	+1,3	135	2,2
Avstrija	52,1	49,9	49,4	48,7	48,7	-3,4	123	2,3
Švedska	55,6	55,2	54,1	52,5	53,1	-2,5	121	2,6
Danska	53,6	52,8	51,6	51,0	51,7	-1,9	119	1,5
Združeno kraljestvo	39,1	44,1	44,2	44,0	47,7	+8,6	117	2,5
Finska	48,3	50,3	48,7	47,3	48,4	+0,1	116	3,1
Nemčija	45,1	46,8	45,3	44,2	43,9	-1,2	116	1,4
Belgija	49,2	52,2	48,5	48,3	49,9	+0,7	115	2,1
Francija	51,6	53,4	52,7	52,3	52,7	+1,1	107	1,9
Španija	39,1	38,4	38,5	38,8	40,5	+1,4	104	3,3
Italija	46,2	48,2	48,7	47,9	48,7	+2,5	100	1,2
<b>BDP v SKM &lt; od 100</b>								
Grčija	46,7	43,3	42,2	44,0	44,9	-1,8	95	4,1
Ciper	37,0	43,6	43,4	42,9	44,0	+7,0	95	3,7
Slovenija	46,7	45,3	44,6	42,4	43,6	-3,1	90	4,3
Češka	41,8	45,0	43,8	42,6	42,4	+0,6	80	4,3
Malta	41,0	44,7	43,7	42,6	45,3	+4,3	76	2,2
Portugalska	43,1	47,6	46,3	45,8	45,9	+2,8	75	1,3
Slovaška	50,9	38,2	36,9	34,4	43,9	-7,0	72	5,7
Estonija	36,5	34,0	34,2	35,5	40,9	+4,4	67	6,9
Madžarska	46,5	50,1	51,9	49,7	49,8	+3,3	63	3,6
Litva	39,1	33,3	33,6	34,9	37,2	-1,9	61	7,0
Poljska	41,1	43,4	43,8	42,1	43,1	+2,0	57	4,2
Latvija	37,3	35,6	38,2	35,9	39,5	+2,2	56	7,3
Romunija	38,5	33,5	35,3	36,6	38,5	0,0	46	5,8
Bolgarija	42,6	39,9	36,5	41,5	37,4	-5,2	40	5,6

Vir: Total general government Expenditure; General government. Pridobljeno na: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

Opombi: Za namene analize smo države članice EU razporedili po vrstnem redu glede na doseženi BDP na prebivalca v SKM za leto 2008 (SURs, Prva objava, 26. 06. 2009), ki v EU predstavlja kriterij razvitosti). Oznaka n. p. – ni podatka.

### 5.2.2. Struktura izdatkov sektorja država (namenska klasifikacija) z vidika njihove produktivnosti

**Znižanje izdatkov sektorja država v Sloveniji v primerjavi z BDP (za 4,3 o. t. BDP) v obdobju 2000–2007 je bilo doseženo predvsem z znižanjem produktivnih izdatkov (za 2,3 o. t.), izdatkov za socialno zaščito (za 1,8 o. t.) in neproduktivnih izdatkov, razen izdatkov za socialno zaščito (za 0,2 o. t. BDP).** Med produktivne izdatke<sup>49</sup> so uvrščeni izdatki za ekonomske zadeve, izobraževanje, zdravstveno varstvo, javni red in mir ter izdatki za varstvo okolja<sup>50</sup>. Med neproduktivne izdatke pa

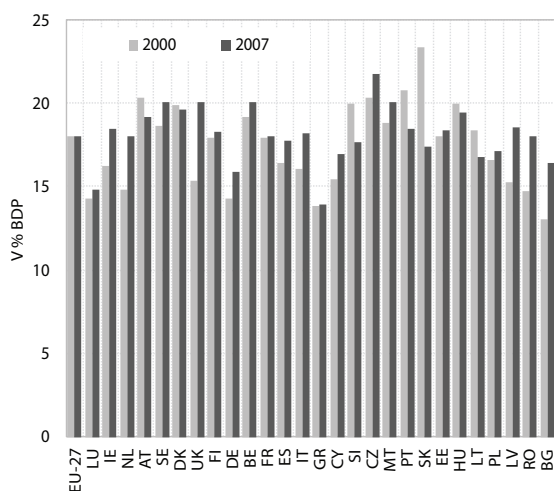
<sup>49</sup> Evropska komisija je produktivne javnofinančne izdatke razvrstila v tri kazalnike. Prvi kazalnik obsega izdatke za promet, raziskave in razvoj ter izobraževanje. Drugi kazalnik obsega izdatke iz prvega kazalnika in izdatke za zdravstveno varstvo. Tretji kazalnik pa obsega poleg izdatkov iz kazalnika dve še izdatke za javni red in mir in za varstvo okolja (European Commission, 2008, str. 6). Ker v Sloveniji in tudi v nekaterih drugih državah članicah ni podatkov po namenski klasifikaciji javnofinančnih izdatkov (COFOG) na drugi ravni, smo namesto podatkov samo za promet upoštevali celotne izdatke za ekonomske zadeve, izdatke za raziskave in razvoj pa smo iz tega pregleda izpustili (so pa na drugi ravni v okviru vseh desetih skupin izdatkov).

<sup>50</sup> Poimenovanje izhaja iz objave SURs: Izdatki sektorja države po namenih in vrsti. Pridobljeno na <http://www.stat.si>.

so uvrščeni, razen izdatkov za socialno zaščito, ki smo jih obravnavali v posebni skupini, izdatki za javno upravo, obrambo, stanovanjski in prostorski razvoj ter izdatki za rekreacijo, kulturo in dejavnosti združenj.

**Države članice EU z najvišjim BDP v SKM na prebivalca so v obdobju 2000–2007 povečale delež produktivnih izdatkov v BDP, Slovenija pa ga je zmanjšala.** Delež produktivnih izdatkov, ki je v Sloveniji še leta 2000 znašal 20 % BDP in je bil eden najvišjih, je do leta 2007 padel pod povprečje držav članic EU-27, saj ima le osem članic nižjega od Slovenije. Izdatki za ekonomske zadeve, ki so se znižali najbolj (za 1,2 % BDP), so sicer v letu 2007 še višji od povprečja članic, vendar več kot polovica članic izkazuje višjega od Slovenije. Izrazito znižanje izdatkov izhaja iz leta 2004, kar je bila posledica prenosa kapitalskih transferjev za investicije v avtocestno omrežje v zadolževanje z državnim jamstvom. Izdatki za izobraževanje so se izrazito znižali v letu 2007 (od leta 2000 do leta 2006 so bili stabilni), predvsem zaradi nominalno počasnejše rasti vmesne potrošnje. Ti izdatki so še vedno višji od povprečja držav članic EU-27; med posameznimi članicami pa je Slovenija v sredini. Izdatki za zdravstveno varstvo se znižujejo od leta 2001 in so v letu 2007 že krepko nižji od povprečja vseh držav članic. Nižje deleže izdatkov v BDP ima le deset držav, večinoma tistih z doseženim najnižjim BDP v SKM na prebivalca. Do relativnega znižanja izdatkov je prišlo zaradi počasne nominalne rasti sredstev za zaposlene ter izdatkov za vmesno in končno potrošnjo. Izdatki za javni red in mir so v Slovenija razmeroma stalni, v obdobju 2000–2007 so se znižali minimalno in so le nekoliko nižji od povprečja držav članic. Nizka nominalna rast je bila dosežena pri sredstvih za zaposlene ter pri vmesni in končni potrošnji. Izdatki za varstvo okolja so v Sloveniji

**Slika 25: Delež produktivnih izdatkov III. (za ekonomske zadeve, izobraževanje in zdravstveno varstvo, javni red in mir, varstvo okolja), v % od BDP**



Vir: Government expenditure by function (COFOG). Pridobljeno na: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>. Opomba: Za EU-27, Madžarsko, Poljsko in Romunijo ni podatkov za leto 2000, zato so v sliki upoštevani podatki za leto 2005.

od leta 2000 nespremenjeni in izrazito nizki, nižje izdatke od Slovenije imata le Ciper in Finska, enako nizke pa še Romunija in Švedska. V ekonomski strukturi izdatkov za varstvo okolja je prišlo do premikov, delež izdatkov za subvencije se je krepko znižal, močno pa so se povečale sicer minimalne bruto investicije.

**Do dejanskega relativnega znižanja izdatkov za produktivne namene je prišlo samo pri varčevanju v zdravstvu in izobraževanju pri vmesni porabi.** Počasnejša rast sredstev za zaposlene v obdobju 2000–2007 se je premaknila v zadnje četrtno leta 2008, ko so

**Tabela 13: Delež produktivnih izdatkov (za ekonomske zadeve, izobraževanje in zdravstveno varstvo, javni red in mir, varstvo okolja), v % od BDP**

Države, razporejene po doseženem BDP na preb. v SKM	2000	2005	2006	2007	2000–2007 (spr. o. t.)
EU-27	n. p.	18,1	18,3	18,1	
EU-25	n. p.	18,1 (p)	18,3 (p)	18,0 (p)	
EU-15	16,2 (p)	18,2 (p)	18,3 (p)	18,0 (p)	+1,8
<b>BDP v SKM &gt; od 100</b>					
Luksemburg	14,3	16,4	15,6	14,9	+0,6
Irska	16,3	17,8	17,7	18,5	+2,2
Nizozemska	14,9 (p)	16,8 (p)	18,1 (p)	18,1 (p)	+3,2
Avstrija	20,4	20,0	19,7	19,2	-1,2
Švedska	18,7	20,6	20,2	20,1	+1,4
Danska	19,9	20,3	19,8	19,7	-0,2
Zdr. kraljestvo	15,4	19,1	19,7	20,1	+4,7
Finska	18,0	19,5	19,0	18,3	+0,3
Nemčija	14,3	16,2	15,8	15,9	+1,6
Belgija	19,2	22,7	20,1	20,1	+0,9
Francija	18,0	18,5	18,2	18,1	+0,1
Španija	16,5	17,1	17,5	17,8 (p)	+1,3
Italija	16,1	18,1	19,1	18,2	+2,1
<b>BDP v SKM &lt; od 100</b>					
Grčija	13,9	14,3	13,7	14,0	+0,1
Ciper	15,5	17,4	17,5	17,0	+1,5
Slovenija	20,0	18,6	18,3	17,7	-2,3
Češka	20,4	22,3	22,6	21,8	+1,4
Malta	18,9	21,5	20,8	20,1	-1,2
Portugalska	20,8	21,9	20,4	18,5	-2,3
Slovaška	23,4 (p)	15,5 (p)	16,6 (p)	17,4 (p)	-6,0
Estonija	18,1	17,3	18,0	18,4	+0,3
Madžarska	n. p.	20,0	20,7	19,5	
Litva	18,4	16,7	16,8	16,8	-1,6
Poljska	n. p.	16,6	17,4	17,2	
Latvija	15,3	15,7	17,1	18,6	+3,3
Romunija	n. p.	14,8	17,4	18,1	
Bolgarija	13,1 (p)	19,0 (p)	16,6 (p)	16,5 (p)	+3,4

Vir: Government expenditure by function (COFOG). Pridobljeno na: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>. Opombe: enaki kot pri tabeli 12 in oznaka (p) – začasni podatek.

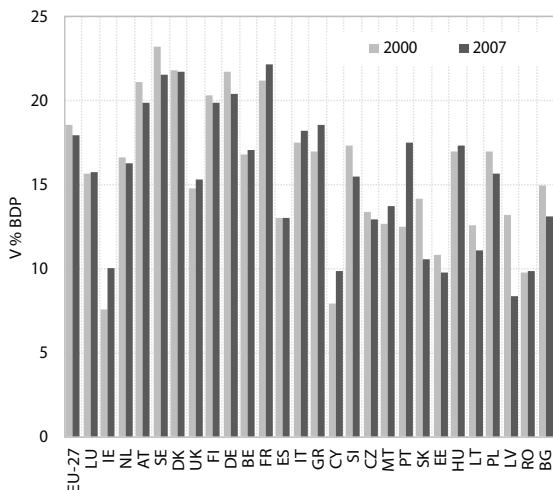


se s popravki plačnih razmerij precej povečala sredstva za zaposlene, predvsem v zdravstvu in s tem tudi delež izdatkov za zdravstveno varstvo v BDP. Pri ekonomskih zadevah pa prenos transferjev iz izdatkov sektorja država v zadolževanje z državnim poroštvo in omogočeno povečano zadolževanje občin za izvedbo projektov predstavljata prenos potencialnih obveznosti države na naslednje generacije.

**Izdatki za socialno zaščito<sup>51</sup>, ki se uvrščajo med neproduktivne, so se v Sloveniji v obdobju 2000–2007 znižali za 1,8 o. t. BDP in so krepko nižji od povprečja držav članic EU-27.** V Sloveniji se ti izdatki relativno znižujejo od leta 2004, v EU-27 pa od leta 2003, hitrost njihovega zniževanja pa je v Sloveniji bistveno večja kot v povprečju držav EU-27. Nižje izdatke od Slovenije imajo le članice z najnižjimi BDP v SKM na prebivalca, med državami z višjo vrednostjo kazalnika od Slovenije pa samo Španija, Združeno kraljestvo in Irska. V strukturi izdatkov predstavljajo socialni prejemki, razen socialnih transferjev v naravi, 93,6-odstotni delež, ta pa se med leti 2000 in 2007 ni spremenil.

**Relativno znižanje izdatkov v obdobju 2000–2007 je temeljilo na učinkih pokojninske reforme in v letu 2007 uvedene enotnega mehanizma usklajevanja socialnih transferjev z inflacijo.** Po oceni so se v letu 2008 relativni izdatki za socialno zaščito povečali zaradi uvedbe valorizacije transferjev dvakrat letno, visoke valorizacije pokojnin (po veljavnem načinu valorizacije ob rasti plač, ki je prehitela rast produktivnosti), izplačila enkratnega pokojninskega dodatka in drugih povečanih transferjih (npr. povečanje otroških dodatkov). Posebni

Slika 26: Delež izdatkov za socialno zaščito, v % od BDP



Vir: Government expenditure by function (COFOG). Pridobljeno na: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

Opomba: Za EU-27, Madžarsko, Poljsko in Romunijo ni podatkov za leto 2000, zato so v sliki upoštevani podatki za leto 2005.

<sup>51</sup> V to skupino se uvrščajo izdatki za bolezen in invalidnost, starost, preživele družinske člane, družine in otroke, brezposelnost in nastanitev.

Tabela 14: Delež izdatkov za socialno zaščito, v % od BDP

Države, razporejene po doseženem BDP na preb. v SKM	2000	2005	2006	2007	2000–07 (spr. o.t.)
EU-27	n. p.	18,6	18,3	18,0	
EU-25	n. p.	18,7 (p)	18,4 (p)	18,1 (p)	
EU-15	18,4 (p)	18,9 (p)	18,5 (p)	18,3 (p)	-0,1
<b>BDP v SKM &gt; od 100</b>					
Luksemburg	15,7	17,4	16,4	15,8	+0,1
Irska	7,6	9,3	9,7	10,0	+2,4
Nizozemska	16,6 (p)	16,5 (p)	16,4 (p)	16,3 (p)	-0,3
Avstrija	21,1	20,6	20,3	19,9	-1,2
Švedska	23,2	23,4	22,7	21,6	-1,6
Danska	21,8	22,6	22,0	21,7	-0,1
Zdr. kraljestvo	14,8	15,8	15,4	15,3	+0,5
Finska	20,3	21,1	20,4	19,9	-0,4
Nemčija	21,7	22,2	21,4	20,4	-1,3
Belgija	16,8	17,6	17,2	17,1	+0,3
Francija	21,2	22,3	22,3	22,2	+1,0
Španija	13,0	12,9	12,9	13,0 (p)	0,0
Italija	17,5	18,1	18,1	18,2	+0,7
<b>BDP v SKM &lt; od 100</b>					
Grčija	17,0	17,7	17,9	18,6	+1,6
Ciper	7,9	10,7	10,4	9,9	+2,0
Slovenija	17,3	17,3	16,9	15,5	-1,8
Češka	13,4	12,8	12,7	12,9	-0,5
Malta	12,7	14,1	13,9	13,7	+1,0
Portugalska	12,5	15,7	15,9	17,5	+5,0
Slovaška	14,2 (e, p)	13,2 (p)	12,4 (p)	10,6 (p)	-3,6
Estonija	10,8	9,9	9,6	9,8	-1,0
Madžarska	n. p.	17,0	17,6	17,3	
Litva	12,6	9,9	9,9	11,1	-1,5
Poljska	n. p.	17,0	16,9	15,7	
Latvija	13,2	9,8	9,8	8,4	-4,8
Romunija	n. p.	9,8	9,7	9,9	
Bolgarija	15,0 (p)	11,1 (p)	12,2 (p)	13,1 (p)	-1,9

Vir: Government expenditure by function (COFOG). Pridobljeno na: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

Opomba: enaki kot pri tabeli 12 in oznaki (p) – začasni podatek, e – ocena.

ukrepi za blažitev posledic gospodarske krize, ki so usmerjeni na povečano število brezposelnih in na najrevnejši sloj prebivalstva, zvišujejo relativne izdatke za socialno zaščito tudi v letu 2009.

**Drugi neproduktivni izdatki (brez socialne zaščite) so se v Sloveniji v obdobju 2000–2007 (dejansko od leta 2006) znižali za 0,2 o. t. BDP, vendar so nekoliko nižji od povprečja držav članic EU-27.** Pri tej skupini izdatkov so med državami velike razlike. Slovenija je med posameznimi članicami na sredini. Med posameznimi izdatki je prišlo v obdobju 2000–2007 do velikega

znižanja izdatkov za javno upravo, predvsem zaradi počasne nominalne rasti izdatkov za vmesno potrošnjo, kljub temu pa so ti izdatki še vedno večji od povprečnih izdatkov v EU-27. Izdatki za obrambo so se povečali zaradi povečanja sredstev za zaposlene in za bruto investicije. Izdatki za stanovanjski in prostorski razvoj so se v obdobju 2000–2007 še znižali, čeprav so bili nižji kot v povprečju EU-27. Izdatki za rekreacijo, kulturo in dejavnosti združenj se v primerjavi z letom 2000 relativno niso spremenili in so v primerjavi z BDP enaki kot v povprečju držav članic EU-27.

**Tabela 15: Neproduktivni izdatki, brez socialne zaščite, v % od BDP**

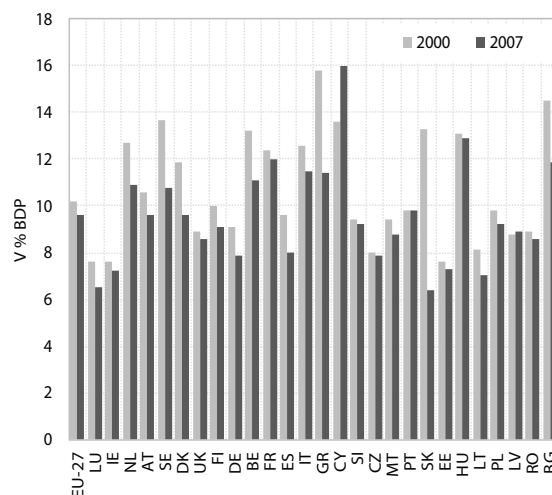
Države, razporejene po doseženem BDP na preb. v SKM	2000	2005	2006	2007	2000–07 (spr. v o. t.)
EU-27	n. p.	10,2	9,7	9,6	
EU-25	n. p.	10,2 (p)	9,7 (p)	9,7 (p)	
EU-15	10,8 (p)	10,0 (p)	10,0 (p)	9,8 (p)	-1,0
<b>BDP v SKM &gt; od 100</b>					
Luksemburg	7,6	7,8	6,6	6,5	-1,1
Irska	7,6	6,6	6,3	7,2	-0,4
Nizozemska	12,7 (p)	11,5 (p)	11,1 (p)	10,9 (p)	-1,8
Avstrija	10,6	9,3	9,4	9,6	-1,0
Švedska	13,7	11,2	11,2	10,8	-2,9
Danska	11,9	9,9	9,8	9,6	-2,3
Zdr. kraljestvo	8,9	9,2	9,1	8,6	-0,3
Finska	10,0	9,7	9,3	9,1	-0,9
Nemčija	9,1	8,4	8,1	7,9	-1,2
Belgija	13,2	11,9	11,2	11,1	-2,1
Francija	12,4	12,6	12,2	12,0	-0,4
Španija	9,6	8,4	8,1	8,0 (p)	-1,6
Italija	12,6	12,0	11,5	11,5	-1,1
<b>BDP v SKM &lt; od 100</b>					
Grčija	15,8	11,3	10,6	11,4	-4,4
Ciper	13,6	15,5	15,5	16,0	+2,4
Slovenija	9,4	9,4	9,4	9,2	-0,2
Češka	8,0	9,9	8,5	7,9	-0,1
Malta	9,4	9,1	9,0	8,8	-0,6
Portugalska	9,8	10,0	10,0	9,8	0,0
Slovaška	13,3 (p)	9,5 (p)	7,9 (p)	6,4 (p)	-6,9
Estonija	7,6	6,8	6,6	7,3	-0,3
Madžarska	n. p.	13,1	13,6	12,9	
Litva	8,1	6,7	6,9	7,0	-1,1
Poljska	n. p.	9,8	9,5	9,2	
Latvija	8,8	10,1	11,3	8,9	+0,1
Romunija	n. p.	8,9	8,2	8,6	
Bolgarija	14,5 (p)	9,8 (p)	6,8 (p)	11,9 (p)	-2,6

Vir: Government expenditure by function (COFOG). Pridobljeno na: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

Opomba: enaki kot pri tabeli 12 in oznaka (p) – začasni podatek.

**Pri tej skupini izdatkov, kjer se v obdobju 2000–2007 relativni delež izdatkov skoraj ni spremenil, posebej opozarjamo na izdatke za javno upravo.** Izdatki so se sicer znižali, predvsem zaradi varčevanja pri vmesni potrošnji, vendar so v primerjavi z drugimi članicami EU-27 še vedno visoki. Z odpravljanjem plačilnih nesorazmerij so se po oceni v letu 2008 povečala sredstva za zaposlene in s tem tudi izdatki za javno upravo, zato je smiselno pristopiti k reorganizaciji, ki bi zmanjšala javno upravo in izdatke zanjo.

**Slika 27: Neproduktivni izdatki, brez socialne zaščite, v % od BDP**



Vir: Government expenditure by function (COFOG). Pridobljeno na: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

Opomba: Za EU-27, Madžarsko, Poljsko in Romunijo ni podatkov za leto 2000, zato so v sliki upoštevani podatki za leto 2005.

**Raziskava Evropske komisije je Slovenijo po deležu javnih izdatkih za raziskave in razvoj<sup>52</sup> v BDP v letih 2000–2006 uvrščala med države, ki dohitevajo države z visokimi izdatki za raziskave in razvoj<sup>53</sup>, v letu 2007 so se izdatki države še nekoliko povečali.** Po višini izdatkov v BDP in njihovi rasti v obdobju 2000–2006 so bile države razdeljene v štiri skupine. V prvo skupino so bile uvrščene države, ki imajo visoko raven izdatkov v primerjavi z BDP in tudi visoko rast v obdobju 2000–2006 (Švedska, Finska, Danska, Nemčija in Avstrija). V drugo skupino so bile uvrščene dohitevajoče države z nizko začetno višino deleža izdatkov v BDP, vendar z nadpovprečno hitro rastjo v obdobju 2000–2006 (Estonija, Španija, Madžarska, Češka, Litva, Latvija, Ciper, Portugalska, Italija, Irska in Slovenija). V tretjo skupino so bile uvrščene države, v katerih je raven izdatkov blizu povprečja EU, vendar so ti izdatki v obdobju 2000–2006 nazadovali (Francija, Združeno kraljestvo, Belgija, Luksemburg in Nizozemska). V četrti skupini pa

<sup>52</sup> Številne raziskave izdatke za raziskave in razvoj uvrščajo med tiste, ki s svojimi učinki prelivanja najbolj vplivajo na gospodarsko rast in razvoj.

<sup>53</sup> Measuring the efficiency of public spending on R&D, 2008, str. 16.



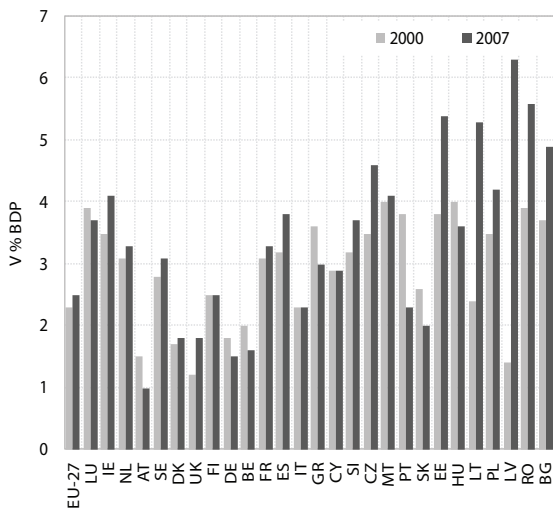
so države s podpovprečno ravno izdatkov in njihovim nazadovanjem v obdobju 2000–2006 (Grčija, Romunija, Bolgarija, Poljska in Slovaška). Delež izdatkov za raziskave in razvoj v BDP je v Sloveniji pod povprečjem EU, vendar se med vsemi državami, uvrščenimi med države v skupino dohitevajočih, najbolj približa povprečju EU. Po relativni rasti izdatkov v obdobju 2000–2006 pa Slovenija skupaj z Italijo in Irsko izkazuje razmeroma počasno rast, ki le malenkostno presega povprečje vseh članic EU.

**Čprav je bila Slovenija v letih 2000–2006 uvrščena med države, ki po izdatkih dohitevajo razvite države, je bilo izkazano dohitevanje relativno zelo počasno.** Povečanje izdatkov v letu 2007 je bilo minimalno, zato se bo verjetno razkorak do najbolj razvitih še povečal, prehitijo pa jo lahko članice, ki imajo nižje izdatke hkrati pa tudi bistveno hitrejšo rast.

### 5.2.3. Struktura izdatkov sektorja država (ekonomska klasifikacija) z vidika njihove produktivnosti

**Izdatki za bruto investicije, ki se po ekonomski klasifikaciji uvrščajo med produktivne, so v Sloveniji nad povprečjem EU, v obdobju 2000–2007 so se povečali za 0,5 o. t. BDP.** Višji delež izdatkov v BDP od Slovenije ima deset držav članic in enakega kot Slovenija pa ena. Bistveno višje izdatke od Slovenije ima šest članic z najnižjim BDP na prebivalca v SKM (kazalnik kaže nižje vrednosti od 75) in še štiri države. Manj ugodna je njihova struktura, saj relativno nazadujejo investicije v produktivne namene (2000 50,2 %; 2007 49,5 %). Delež izdatkov v BDP za bruto investicije je povezan tudi s črpanjem sredstev iz proračuna EU, predvsem sredstev

Slika 28: Bruto investicije, v % od BDP



Vir: Government expenditure by function (COFOG). Pridobljeno na: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

Opomba: Za EU-27, Madžarsko, Poljsko in Romunijo ni podatkov za leto 2000, zato so v sliki upoštevani podatki za leto 2005.

Tabela 16: Bruto investicije, v % od BDP

Države, razporejene po doseženem BDP v SKM na prebivalca	2000	2005	2006	2007	2000–2007 (spr. v o. t.)
EU-27	n. p.	2,3	2,5	2,5	
EU-25	n. p.	2,2 (p)	2,5 (p)	2,5 (p)	
EU-15	2,2 (p)	2,2 (p)	2,4 (p)	2,4 (p)	+0,2
<b>BDP v SKM &gt; od 100</b>					
Luksemburg	3,9	4,5	3,6	3,7	-0,2
Irski	3,5	3,5	3,6	4,1	+0,6
Nizozemska	3,1 (p)	3,3 (p)	3,3 (p)	3,3 (p)	+0,2
Avstrija	1,5	1,1	1,0	1,0	-0,5
Švedska	2,8	3,0	3,1	3,1	+0,3
Danska	1,7	1,7	2,0	1,8	+0,1
Zdr. kraljestvo	1,2	0,7	1,8	1,8	+0,6
Finska	2,5	2,7	2,4	2,5	0,0
Nemčija	1,8	1,4	1,4	1,5	-0,3
Belgija	2,0	1,8	1,6	1,6	-0,4
Francija	3,1	3,3	3,2	3,3	+0,2
Španija	3,2	3,6	3,7	3,8 (p)	+0,6
Italija	2,3	2,4	2,3	2,3	0,0
<b>BDP v SKM &lt; od 100</b>					
Grčija	3,6	2,9	3,0	3,0	-0,6
Ciper	2,9	3,1	3,0	2,9	0,0
Slovenija	3,2	3,2	3,7	3,7	+0,5
Češka	3,5	4,9	5,0	4,6	+1,1
Malta	4,0	5,0	4,2	4,1	+0,1
Portugalska	3,8	2,9	2,4	2,3	-1,5
Slovaška	2,6 (p)	2,2 (p)	2,0 (p)	2,0 (p)	-0,6
Estonija	3,8	4,0	5,1	5,4	+1,6
Madžarska	n. p.	4,0	4,4	3,6	
Litva	2,4	3,5	4,2	5,3	+2,9
Poljska	n. p.	3,5	3,9	4,2	
Latvija	1,4	3,6	5,1	6,3	+4,9
Romunija	n. p.	3,9	5,2	5,6	
Bolgarija	3,7 (p)	4,1 (p)	4,2 (p)	4,9 (p)	+1,2

Vir: Government expenditure by function (COFOG). Pridobljeno na: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

Opomba: enaki kot pri tabeli 12 in oznaka (p) – začasni podatek.

regionalnega in kohezijskega sklada, ki so pretežno usmerjena k bruto investicijam.

**Pri drugih pomembnejših skupinah izdatkov ima Slovenija višje deleže izdatkov v BDP od povprečja EU-27 pri sredstvih za zaposlene in pri subvencijah, nižje pa pri vmesni in končni potrošnji ter pri kapitalskih transferjih.** Delež izdatkov za zaposlene v BDP je v Sloveniji, kljub znižanju za 0,7 o. t. v obdobju 2000–2007, še vedno višji od povprečja EU-27. Po tem deležu izdatkov kar dvanajst držav prehiteva Slovenijo. Med posameznimi nameni izstopata po nizki nominalni rasti predvsem namena javni red in mir ter zdravstveno varstvo. Delež

izdatkov za vmesno potrošnjo je v Sloveniji, po znižanju za 0,7 o. t. v obdobju 2006–2007, nižji od povprečja EU-27. Višje deleže kot Slovenija ima večina članic z najvišjim BDP v SKM na prebivalca in z izjemo Slovaške in Litve tudi vse članice z najnižjo vrednostjo kazalnika (BDP v SKM na prebivalca nižji od 75). Nizka nominalna rast vmesne potrošnje v obdobju 2000–2007 je bila dosežena predvsem pri javni upravi in socialni zaščiti. Po znižanju za 1,1 o. t. ima Slovenija tudi nadpovprečno nizek delež izdatkov za končno potrošnjo v BDP, nižjega ima le osem članic in Ciper enakega.

**Delež kapitalskih transferjev v BDP je v Sloveniji precej nižji od povprečja EU-27, kar izhaja iz prepolovljenega deleža v obdobju 2000–2007 zaradi znižanja pri ekonomskih namelih.** Delež transferjev za ekonomske namene je leta 2000 znašal 74 %, v letu 2007 pa le še 28,6%, kar je posledica prenosa financiranja avtocestnega programa v zadolževanje. Nižje deleže od Slovenije ima

le še osem članic, tri pa enakega. Precej višji delež v BDP od povprečja EU-27 pa imajo subvencije, čeprav so se v obdobju 2000–2007 znižale za 0,3 o. t. Višje subvencije od Slovenije imajo le štiri članice (Avstrija, Belgija, Malta in Češka). Kapitalski transferji in subvencije so poleg bruto investicij povezani tudi s črpanjem sredstev iz proračuna EU.

**Tudi ekonomska klasifikacija jasno kaže na potrebo po spremembi razporeditve izdatkov sektorja države.**

Z reorganizacijo izvajanja javnih storitev je treba znižati relativne izdatke za zaposlene, z opustitvijo nekaterih programov, ki se izvajajo že več kot desetletje (npr. zapiranje premogovnikov), pa tudi subvencije. Hkrati pa bi bilo smiselno okrepiti bruto investicije in kapitalske transferje za programe, ki produktivno vplivajo na gospodarsko rast.

## Literatura in viri

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

Analysis of the budgetary implementation of the Structural and Cohesion Funds in 2008. Brussels: European Commission – DG Budget. Pridobljeno na <http://ec.europa.eu/budget/>.

Aristovnik, Aleksander in sodelavci. (2009). Vzpostavitev sistemov merjenja učinkovitosti in uspešnosti javnega sektorja v Sloveniji na mikro in makro nivoju. Prvo fazno poročilo razistave V5-0403. Ljubljana: Fakulteta za upravo in Fakulteta za management.

Bruto domači proizvod, 1.četrletje 2009. Prva statistična objava. Statistični urad RS.

Council (Ecofin) contribution to the 18-19 June European: Council Report on European Economic Recovery Plan, pridobljeno junija 2009 na strani <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st10/st10771.en09.pdf>

Četrletni nefinančni sektorski računi, Slovenija, 1. Četrletje 2009. Prva statistična objava. Statistični urad RS.

Črpanje sredstev po OP za programsko obdobje 2007-2013 na dan 30.4.2009. Ljubljana: Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko (interno gradivo).

Developing Indicators for Assessing the Quality of Public Finances. Annexes. Brussels: European Commission.

EC Economic Forecast, Spring 2009 (2009), pridobljeno maja 2009 na strani [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication\\_summary15046\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication_summary15046_en.htm).

Ekonomski izzivi 2007 (2007). Ljubljana: Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj.

EU budget 2007 Financial Report. Brussels: European Commission. (dostopno na strani [http://ec.europa.eu/budget/documents/budget\\_current\\_year-1\\_en.htm](http://ec.europa.eu/budget/documents/budget_current_year-1_en.htm))

European Commission, DG Ecfm, AMECO Database, junij 2009.

Eurostat EU Portal; Eurostat Data Navigation Tree, junij 2009.

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

GDP per capita in Purchasing Power Standards (PPS). Pridobljeno na: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

Government expenditure by function (COFOG). Pridobljeno na: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

Informacija o neto položaju državnega proračuna Republike Slovenije do proračuna Evropske unije. Ljubljana: Ministrstvo za finance (interna poročila).

Izdatki sektorja države po namenih in vrsti. Pridobljeno na <http://www.stat.si>.

Measuring the efficiency of public spending on R&D. (2008). Brussels: European Commission.

Monitoring Revenue Trends and Reforms of Tax Systems in Member States: 2008 Report, Joint Report prepared by European Commission and the Economic Policy Committee.

(Ne) črpanje sredstev iz EU proračuna iz naslova kohezijske politike. Ljubljana: Gospodarska zbornica Slovenije. Zaključki okrogle mize dne 19.8.2008.

Poročilo UMAR o pripravi projekcij javnih izdatkov, ki so posledica staranja prebivalstva, z rezultati projekcij izdatkov (2009). Ljubljana: Vlada RS.

Poročstva Republike Slovenije (2009). Ljubljana: Ministrstvo za finance (interno poročilo).

Program stabilnosti (dopolnitev 2008). (2009). Ljubljana: Vlada RS.

Public Finances in EMU 2008 (2009). Brussels: European Commission.

Rihtarič Mira. (2001). Vloga države pri pospeševanju razvoja. Naše gospodarstvo. Maribor: 47(2001), 5-6, str. 478-484.

Romero de Avila, D., Strauch, R. (2003). Public finances and long-term growth in Europe-evidence from a panel data analysis. Frankfurt am Main: European Central Bank.

SI-Stat podatkovni portal – Ekonomsko področje – Nacionalni računi – Temeljni agregati sektorja država, junij 2009.

Standard&Poor's (2009), Banking Industry Country Risk Assessments.

Tanzi, Vito., Schuknecht L. (2005). Reforming Public Expenditure in industrialised countries: Are there Trade - offs? Frankfurt am Main: European Central Bank.

Taxation trends in the European Union, Data for the EU Member States and Norway, 2009 edition. Eurostat, European Commission.

Taxation trends in the European Union, Main results, 2009 edition. Eurostat, European Commission.

Temeljni agregati sektorja država, 2005-2008 (2009). Prva statistična objava. Statistični urad RS.

Total general government Expenditure; General government. Pridobljeno na: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

Updated 'crisis' scenarios for the long-term development of age-related expenditure based on the Commission 2009 spring forecast: Note for the attention of the Ageing Working Group attached to the EPC, ECFIN/B3/ D (2009) REP/ 52820. (2009) Brussels: European Commission – DG Ecfm.

Zadavec Capriolo, S. (2009). Značilnosti trga državnih obveznic v EMU. Kriza in javni sektor – zbornik referatov. Portorož: Zveza Ekonomistov Slovenije.



# **III. Vpliv gospodarske krize na trg dela v Sloveniji**





## Povzetek

**Mednarodna finančna kriza, ki se je v drugi polovici leta 2008 v svetu še poglobila, je povzročila upadanje gospodarske aktivnosti in je deloma že vplivala na lanske poslovne rezultate gospodarskih družb v Sloveniji.** Gospodarska aktivnost (merjena z BDP) se je lani postopno upočasnjevala in v zadnjem četrtletju 2008 in prvem četrtletju 2009 zabeležila padec. Poslovni rezultati so se poslabšali v večini dejavnosti, nižje povpraševanje in poslabšanje razmer na finančnih trgih v zadnji mesecih leta pa sta še posebej vplivali na znižanje proizvodnje in znižanje dobička iz poslovanja v predelovalnih dejavnostih.

**Zasebni sektor se je na zaostrene pogoje poslovanja in padec naročil odzval s prilagoditvami plač in zmanjšanim obsegom povpraševanja po delu, v javnem sektorju pa plače in zaposlenost še vedno naraščajo.** V drugi polovici leta 2008 smo že zabeležili zmanjševanje števila opravljenih nadur, kar je prispevalo k znižanju rasti plač v zasebnem sektorju, v jesenskih mesecih so nekatera podjetja zaradi padca naročil že uvajala skrajšan delovni čas, proti koncu leta pa so že značilna številnejša odpuščanja in nepodaljševanje pogodb za določen čas. Najbolj se je število delovno aktivnih in nadur zmanjšalo v predelovalnih dejavnostih in gradbeništvu. V javnem sektorju pa je v obdobju, ko so se začele plače v zasebnem sektorju umirjati, prišlo do začetka odprave nesorazmerij, o katerih so se sindikati in država dogovarjali več let, kar povzroča veliko razliko v rasti plač obeh sektorjev. Tudi število zaposlenih v javnih storitvah se v obdobju upadanja gospodarske aktivnosti še naprej povečuje.

**Prilagajanje zasebnega sektorja se je odrazilo tudi v naraščanju števila registrirano brezposelnih.** Registrirana brezposelnost se povečuje od septembra lani, ko je dosegla najnižjo vrednost (6,3 % oz. 59,3 tisoč oseb) in se je do junija letos povečala na 86,5 tisoč brezposelnih oseb. Analiza prilivov v brezposelnost in delovno aktivnih po spolu, starosti in izobrazbi kaže, da so brezposelnosti bolj izpostavljeni manj izobraženi, starejši od 50 let in mladi (starostna skupina 15–29 let). Ker so brezposelnosti bolj izpostavljeni manj izobraženi in starejši, obstaja velika nevarnost, da ti postanejo tudi dolgotrajno brezposelni. Na to nevarnost bi morala v večji meri odreagirati politika trga dela z oblikovanjem programov in aktivacijo brezposelnih oseb.

**Kot posledica razmer na trgu dela je začelo naraščati tudi število prejemnikov nadomestil za brezposelnost in prejemnikov denarnih socialnih pomoči.** Število prejemnikov denarnih nadomestil za brezposelnost se je od septembra 2008 do aprila letos skoraj podvojilo. Pričakujemo, da se bo naraščanje števila prejemnikov zaradi naraščanja števila brezposelnih še nadaljevalo. Gospodarska kriza tako povečuje javnofinančne izdatke za socialno varnost in predstavlja izziv socialni politiki, kako zagotoviti dohodke, ki zagotavljajo dostojno življenje tudi brezposelnim in ljudem, ki nimajo zadostnega dohodka za preživetje.

**Država se je na gibanja na trgu dela odzvala z ukrepi politike trga dela.** Okrepila je izvajanje ukrepov aktivne politike zaposlovanja, ki zajemajo svetovanje in pomoč pri zaposlitvi, usposabljanje in izobraževanje, spodbujanje zaposlovanja in samozaposlovanja, programe za povečevanje socialne vključenosti. Sprejeta sta bila tudi dva interventna zakona, ki sta namenjena predvsem ohranjanju delovnih mest. Zakon o delnem subvencioniranju polnega delovnega časa predvideva subvencijo v primeru krajšanja delovnega časa. Zakon o delnem povračilu nadomestila plač pa predvideva sofinanciranje nadomestila plač delavcem na začasnem čakanju na delo.

**Ker bo v letu 2009 za aktivno politiko zaposlovanja namenjenega bistveno več denarja kot v preteklih letih, bi bilo nujno, da se odpravijo dosedanja problema na tem področju.** Slovenija v času krize še ni kadrovsko okrepila javnih zavodov, kot to počnejo nekatere bolj razvite države, kar lahko zmanjšuje možnosti zagotavljanja kakovostnih storitev brezposelnim in delodajalcem ter učinkovito izvajanje politike trga dela. Politika zaposlovanja je še vedno premalo aktivacijska, programi pa preveč razdrobljeni, delež vključenih brezposelnih v programe aktivne politike zaposlovanja je nizek, kar še posebej velja za programe izobraževanja in usposabljanja. V razmerah gospodarske krize je slednje še posebej problematično, saj bi krizo lahko izkoristili za pridobitev novih znanj brezposelnih in zaposlenih, ki lahko povečajo zaposljivost brezposelnih in podpirajo prestrukturiranje proizvodnje v podjetjih. Program javnih del za leti 2009 in 2010 števila vključenih bistveno ne povečuje, čeprav bi bilo smiselno s pomočjo javnih del spodbuditi razvoj socialnih storitev.

**Analiza subvencioniranja polnega delovnega časa je pokazala, da se v shemo v največji meri vključujejo sektorji predelovalnih dejavnosti, ki so bili tudi v preteklih letih prejemniki različnih subvencij.** Zakon ne opredeljuje kriterijev za pridobitev subvencije, ki bi dodelitev subvencije vezali na sedanjo krizo. Glede na julija sprejeto podaljšanje trajanja prejetja subvencij in roka za vlogo subvencij se lahko zgodi, da bo protikrizni ukrep v veljavi, tudi ko ne bo več potreben. Najbolj shemo uporabljajo podjetja v predelovalnih dejavnostih, pri čemer je največji delež vključenih v shemo v proizvodnji oblačil, proizvodnji električnih naprav, proizvodnji kovin in proizvodnji pohištva. Vse omenjene dejavnosti so bile pomemben prejemnik različnih subvencij tudi v preteklih letih, posebno proizvodnja oblačil pa je prejela tudi državne pomoči za zaposlovanje. Pri proizvodnji oblačil in proizvodnji pohištva gre za dejavnosti, kjer lahko z ohranjanjem sedanjega stanja odlagamo nujno potrebno prestrukturiranje. Analiza kaže, da obseg subvencij v posamezni dejavnosti predstavlja le majhen del stroškov dela. Podjetjem z večjimi težavami naj bi bila namenjena shema o delnem povračilu nadomestila plač za delavce na začasnem čakanju na delo. Tudi ta shema ni namenjena zgolj podjetjem s težavami, povezanih z krizo. Ocenjujemo, da ima lahko tovrstno ohranjanje delovnih mest dolgoročno negativne posledice za razvoj in konkurenčnost.

**Skrajšanje delovnega časa bi bilo smiselno v večji meri kombinirati z izobraževanjem in usposabljanjem zaposlenih.** Podjetja, ki prejemajo subvencije za skrajšan delovni čas, se na javne razpise za usposabljanje delavcev večinoma ne prijavljajo. V maju sprejet Zakon o delnem povračilu nadomestila plač pomanjkljivost glede obveznosti izobraževanja in usposabljanja delavcev na čakanju sicer odpravlja, vendar odgovornost za izobraževanje in usposabljanje zaposlenih v celoti prepušča delodajalcu, kar lahko predstavlja problem z vidika ustreznosti izobraževanja in usposabljanja. Čeprav država sofinancira izobraževanje in usposabljanje zaposlenih na čakanju, pa pri tem ne postavlja nobenih meril glede ustreznosti izobraževanja zaposlenih. Za večjo učinkovitost in ustreznost teh programov izobraževanja in usposabljanja bi morali biti po naši oceni v pripravo programov izobraževanja in usposabljanja delavcev na čakanju vključeni skladi dela ali svetovalna mreža Andragoškega centra Slovenije.

## Uvod

**Gospodarska kriza močno vpliva na trg dela, ki je pomemben mehanizem prilagajanja gospodarstva morebitnim šokom.** Trg dela se lahko na šok odzove s pomočjo (i) fleksibilnosti stroškov dela, (ii) mobilnosti dela, ki zajema geografsko mobilnost in mobilnost med sektorji in (iii) prilagajanja količine angažiranega dela – s spremembami števila zaposlenih ali spremembami števila opravljenih delovnih ur. Gospodarstva se torej na krizo odzivajo s spremembami plač in zaposlenosti. Rast sredstev za zaposlene na zaposlenega, ki odraža gibanje plač, se je v prvem četrtletju letos umirila v večini držav EU. Posledice gospodarske krize pa se na trgu dela v večini držav EU kažejo predvsem v naraščanju stopnje brezposelnosti. Stopnja brezposelnosti se je v EU-27 začela povečevati že spomladi 2008. V povprečju EU-27 je marca 2008 znašala 6,7 % in se je do maja 2009 povzpela na 8,9 %. V ZDA se je v tem obdobju stopnja brezposelnosti povečala s 5,1 % na 9,4 %. Podobne trende s časovnim zamikom beležimo tudi v Sloveniji: mednarodno primerljiva stopnja brezposelnosti se je v Sloveniji po podatkih Eurostata povečala s 4,4 % aprila 2008 na 5,9 % maja letos.<sup>1</sup>

**Vpliv mednarodne finančne in gospodarske krize, ki se je v svetu močno poglobila v drugi polovici leta 2008, se je v Sloveniji že odrazil na poslovnih rezultatih gospodarskih družb v lanskem letu.** Neto čisti dobiček obračunskega obdobja se je lani v primerjavi z letom prej prepolovil. Njegovo znižanje je bilo v največji meri posledica velike neto izgube iz finančnega delovanja, ki je pretežno nastala zaradi znižanja vrednosti delnic, deležev in drugih finančnih naložb družb kot posledica mednarodne finančne krize. Poslabšanje poslovnih rezultatov v letu 2008 pa je bilo deloma tudi posledica nekoliko nižjega neto dobička iz poslovanja, ki sicer pomeni največjo komponento celotnega neto čistega dobička in se je v preteklih letih hitro povečeval. Na poslabšanje rezultatov iz poslovanja so najbolj vplivale družbe predelovalnih dejavnosti<sup>2</sup>, ki so se kot najbolj izvozno usmerjen del slovenskega gospodarstva ob koncu lanskega leta soočile s precejšnjim padcem tujega povpraševanja zaradi svetovne gospodarske krize. Rast njihovih prihodkov na tujih trgih se je tako lani skoraj ustavila, ob relativno visoki rasti poslovnih odhodkov, zlasti stroškov dela in stroškov ostalih storitev (vse razen transportnih storitev in najemnin), se je tako ekonomičnost njihovega poslovanja poslabšala. Poslovni rezultati gospodarskih družb predelovalnih dejavnosti za leto 2008 tako že delno odražajo nižje povpraševanje

in poslabšano finančno poslovanje. V povprečju se je družbam predelovalnih dejavnosti neto čisti dobiček v letu 2008 zmanjšal za 37,9 % glede na konjunktorno izjemno leto 2007. Pri tem je bil dobiček iz poslovanja nižji za 17 %, močno pa se je povečala izguba iz financiranja, tudi kot posledica vse večje zadolženosti gospodarskih družb in poslabšanja posojilnih pogojev ter znižanja vrednosti naložb družb. Kljub temu je večina panog predelovalnih dejavnosti lani še izkazovala dobiček in tako v leto 2009 vstopila z nekaj rezerve.

**Gospodarske družbe na krizo reagirajo tudi s spremembami plač in z zmanjšanim povpraševanjem po delu.** Ocenjujemo, da se je vpliv gospodarske krize na poslovanje gospodarskih družb v prvem četrtletju letos še povečal, na to kažejo podatki o zmanjšanju bruto poslovnega presežka v prvem četrtletju letos (glej I. del Ekonomskih izzivov). Gospodarske družbe na poslabšanje pogojev poslovanja reagirajo zlasti s politiko plač in zaposlovanja.

**V nadaljevanju prikazujemo analizo gibanj na trgu dela v Sloveniji z vidika vpliva gospodarske krize na trg dela.** Analiza je predstavljena v petih poglavjih. V prvem poglavju prikazujemo gibanje povprečne bruto plače na zaposlenega, v drugem delu gibanje števila delovno aktivnih. V tretjem sta prikazana gibanje števila in stopnje registrirane brezposelnosti, v četrtem pa vpliv razmer na trgu dela na število prejemnikov socialnih transferjev. Država se je na gibanja na trgu dela odzvala s spremembami politike trga dela in z ukrepi za ohranjanje delovnih mest, ki jih prikazujemo in analiziramo v 5. poglavju. V sklepnem 6. poglavju skušamo s pomočjo prikazov omenjenih gibanj na trgu dela izpostaviti ključne izzive za politiko trga dela v krizi.

<sup>1</sup> Podatki SURS iz ankete o delovni sili kažejo na povečanje stopnje brezposelnosti s 5,1 % v prvem četrtletju 2008 na 5,4 % v prvem četrtletju 2009, najnižja pa je bila v 3. četrtletju 2008, ko je dosegla 4,1 %.

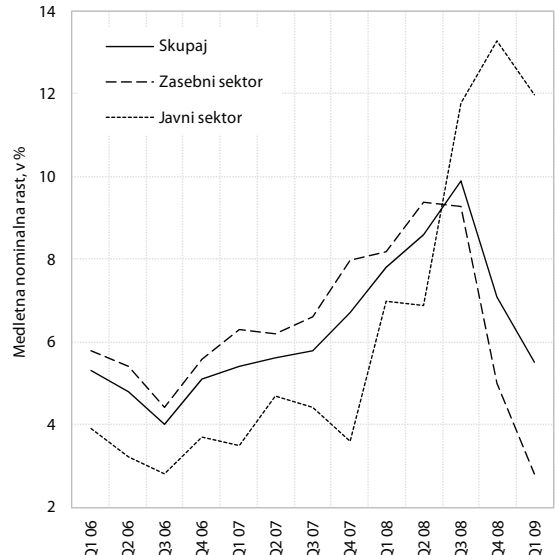
<sup>2</sup> Med večjimi dejavnostmi zasebnega sektorja so nižji neto dobiček iz poslovanja lani ustvarili še v prometu in skladiščenju (SKD H), gostinstvu (SKD I), informacijsko-komunikacijskih dejavnostih (SKD J) in v drugih poslovnih storitvah (SKD N).

# 1. Gibanje povprečne bruto plače na zaposlenega

**Gibanje plač se je v zadnjem letu bistveno spremenilo.** V letu 2007 je na gibanje plač vplivala visoka konjunktura, katere vpliv se je nadaljeval še v prvi polovici leta 2008. V drugi polovici leta 2008 in še bolj v letošnjem letu je zaradi gospodarske krize prišlo do preobrata v gibanju plač. Te spremembe so občutili zaposleni v zasebnem sektorju, kjer je bila rast plač v četrtem četrletju leta 2008 za dobro tretjino nižja v primerjavi z zadnjim četrletjem leta 2007, v prvem četrletju letos pa je pomenila le še tretjino rasti prvega kvartala leta 2008 (obseg izplačil 13. plač je bil močno zmanjšan). V letu 2008 je bil po dolgih dogovarjanjih v javnem sektorju uveden nov plačni sistem, ki je imel zaradi odprave plačnih nesorazmerij za posledico porast plač v obdobju, ko so se plače v zasebnem sektorju začele zaradi krčenja gospodarske aktivnosti umirjati.

**Znotraj zasebnega sektorja se odzivi na krizo po dejavnostih razlikujejo.** Splošna umiritev plač je bila medletno v zadnjem četrletju lani zaradi manjšega obsega izplačil 13. plač očitna skoraj v vseh dejavnostih. Kot je razvidno iz tabele 1, je bila ta umiritev rasti v zadnjem četrletju 2008 najbolj izrazita v finančni in zavarovalniški dejavnosti ter v predelovalnih dejavnostih. V prvem četrletju letos pa je bilo največje zmanjšanje medletne rasti plač v predelovalnih dejavnostih in gradbeništvu.

Slika 1: Nominalna rast bruto plače na zaposlenega v javnem in zasebnem sektorju



Vir: SURS, preračuni UMAR.

**Znižanje rasti plač je bilo do sedaj pretežno posledica zmanjšanja izplačil za opravljene nadure.** V tabeli 2 so prikazani deleži izplačil za nadure v izplačanih plačah.<sup>3</sup> Podjetja so na krizo najprej reagirala z zmanjšanjem obsega opravljenih nadur. Zmanjševanje deleža izplačil za nadure v zasebnem sektorju se je začelo v drugi polovici leta in se pospešilo v prvem četrletju letos. Po dejavnostih zasebnega sektorja je opazen izrazitejši padec deleža izplačanih nadur v plačah v predelovalnih dejavnostih in v gradbeništvu.

Tabela 1: Gibanje bruto plače na zaposlenega po dejavnostih zasebnega sektorja za obdobje 2007–2009, medletna rast v %

	2007				2008				2009
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1
A Kmetijstvo, lov, gozdarstvo	6,8	7,4	7,0	11,4	10,3	9,3	10,8	6,7	1,2
B Rudarstvo	3,2	3,8	5,3	11,6	9,4	13,8	16,0	14,8	5,6
C Predelovalne dejavnosti	6,0	6,1	7,0	8,6	8,2	9,7	9,3	3,4	0,0
D Oskrba z el., plinom, paro	2,3	4,9	5,2	11,1	9,3	10,1	9,8	8,8	7,9
E Oskrba z vodo	5,5	5,6	6,8	10,0	8,3	9,1	9,0	5,2	4,2
F Gradbeništvo	7,2	6,7	5,7	6,7	7,7	9,6	9,1	4,3	1,2
G Trgovina	8,1	7,4	7,5	7,5	7,5	9,0	8,8	6,1	4,4
H Promet in skladiščenje	5,9	4,6	5,7	7,7	8,7	8,5	10,4	6,6	2,3
I gostinstvo	3,7	5,1	4,6	7,8	9,3	9,6	10,0	4,9	3,4
J Informacijske in kom. d.	7,4	5,4	5,7	4,6	6,8	7,8	8,7	6,2	3,7
K Finančne in zavarov. d.	8,1	7,8	6,2	7,6	8,6	8,8	8,2	0,0	2,0
L Poslovanje z neprem.	7,6	7,8	7,4	5,6	6,8	8,6	5,3	3,6	1,6
M Strokovne, znan. in teh. d.	5,0	6,8	7,1	8,9	9,7	8,6	9,1	6,4	4,0
N Druge poslovne s.	4,7	5,9	9,4	9,8	8,6	11,4	10,2	8,0	6,6
S Druge storitvene d.	2,2	2,9	3,0	5,1	6,6	8,6	8,5	8,8	4,1

Vir: SURS, preračuni UMAR.

<sup>3</sup> V strukturi plače je ločeno prikazan del izplačil za opravljene nadure ter del zaostalih izplačil plač in nadomestil plač. V okviru slednjega so ob koncu leta upoštevana tudi izplačila 13. plač. Podatek o strukturi plače je po novi klasifikaciji SKD 2008 obdelan po mesecih le za leto 2008 in 2009.

Tabela 2: Delež izplačil za nadure v plačah po dejavnostih zasebnega sektorja za obdobje 2008–2009 po kvartalih

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

Vir: SURS, preračuni UMAR.

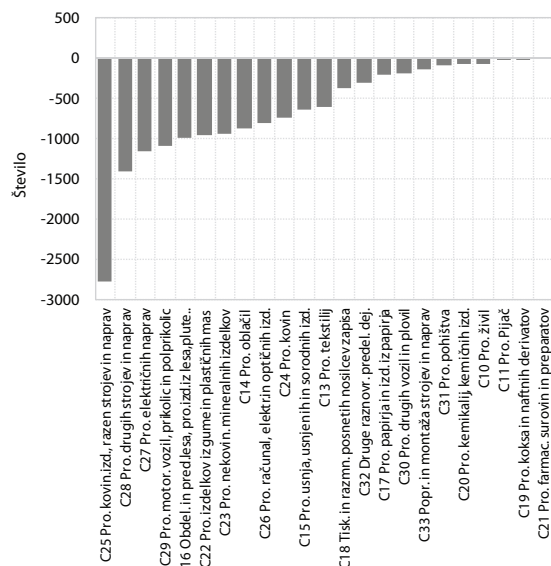
## 2. Gibanje števila delovno aktivnih

**Visoka rast zaposlenosti, ki se je začela v letu 2007, se je nadaljevala tudi v prvih treh četrtletjih leta 2008, v zadnjem četrtletju 2008 pa se je ustavila.** Število formalno delovno aktivnih (zaposlenih in samozaposlenih) je naraščalo vse do oktobra, novembra pa je začelo upadati. Visoka rast zaposlenosti (več kot 3 % na medletni ravni) je bila posledica visoke gospodarske rasti in visoke rasti zaposlenosti v prvi polovici leta 2008, ki sta se v tretjem četrtletju že nekoliko zmanjšali. Zmanjšanje zaposlenosti je bilo posledica znižanja gospodarske rasti v zadnjem četrtletju in se je nadaljevalo tudi v prvem četrtletju 2009.

**Število delovno aktivnih se je v večini dejavnosti začelo zmanjševati proti koncu leta 2008.** V večini dejavnosti se je število delovno aktivnih začelo zmanjševati novembra 2008, v predelovalnih dejavnostih pa že v drugem četrtletju. Decembra je prišlo do velikega zmanjšanja v vseh dejavnostih zaradi izteka pogodb o zaposlitvi za določen čas. Decembra lani je bilo število delovno aktivnih na medletni ravni višje za 1,8 %, septembra pa je bilo višje za okoli 3 %.

**Zmanjšanje števila delovno aktivnih se je nadaljevalo tudi letos.** Število delovno aktivnih se je zmanjševalo v večini dejavnosti zasebnega sektorja, izjema sta le dejavnost oskrba z električno energijo, plinom in vodo in dejavnost oskrba z vodo, ravnanje z odpadki in odpadki in ravnanje z okoljem. Zmanjšanje zaposlenosti v prvem četrtletju 2009 bi bilo zlasti v predelovalnih dejavnostih še večje, če vlada ne bi januarja sprejela interventnega zakona o delnem subvencioniranju polnega delovnega

Slika 2: Sprememba števila delovno aktivnih v skupinah predelovalnih dejavnosti v obdobju oktober 2008–marec 2009



Vir: SURS, preračuni UMAR.



Tabela 3: Spremembe števila delovno aktivnih v letih 2007 in 2008 ter v prvem četrtletju 2009 po področjih dejavnosti

	Stopnje rasti, v %					Razlika v številu (1.000)	
	2007/2006	2008/2007	X08/X07	XII08/ XII07	III09/ III08	X08-XII 07	III 09-X 08
FORM. DELOVNO AKTIVNI SKUPAJ	3,5	3,0	2,7	1,8	-0,9	20,8	-22,1
A. Kmetijske dejavnosti	7,1	-1,8	-0,9	-1,0	-7,4	-1,8	-1,1
B. Rudarstvo	-5,0	-5,2	-7,0	-8,0	-8,1	-0,2	-0,1
C. Predelovalne dejavnosti	0,9	-0,5	-1,4	-3,2	-7,7	-2,4	-14,3
D. Oskrba z el. energijo, ...	0,7	-1,1	-0,8	0,0	2,6	0,1	0,1
E. Vodno gosp., odpadki in okolje	4,7	4,7	4,4	4,5	2,7	0,4	0,0
F. Gradbeništvo	12,9	12,2	11,7	9,5	3,9	10,0	-4,7
G. Trgovina	3,4	3,5	2,8	2,0	0,5	2,5	-1,2
H. Promet	5,3	5,4	4,6	3,2	-0,7	1,7	-1,4
I. Gostinstvo	3,7	1,7	2,6	2,3	1,2	1,0	-0,4
J. Informatika	6,3	4,8	4,7	4,9	4,1	1,0	0,2
K. Finance	3,4	4,2	4,7	4,0	2,9	0,8	0,1
L. Nepremičnine	8,6	9,6	12,8	11,3	7,3	0,5	0,0
M. Strokovne dejavnosti	6,4	7,1	7,1	7,7	5,7	2,6	0,2
N. Druge raznovrstne posl.dej.	8,7	5,2	6,6	5,0	-2,0	1,7	-1,4
O. Javna uprava	-0,3	1,3	1,1	0,3	1,1	0,2	0,2
P. Izobraževanje	0,7	1,5	2,1	2,4	2,6	1,1	0,9
Q. Zdravstvo in soc. varstvo	0,8	2,7	2,1	3,0	2,3	0,7	0,8
R. Kultura, razvedrilo, rekreacija	4,1	6,5	5,5	5,1	1,9	0,3	0,1
S. Druge dejavnosti	1,8	1,3	2,2	2,3	4,9	0,6	0,1
T. Gospodinjstva	0,8	6,4	9,2	10,4	10,3	0,1	0,0

Vir: SURS, preračuni UMAR.

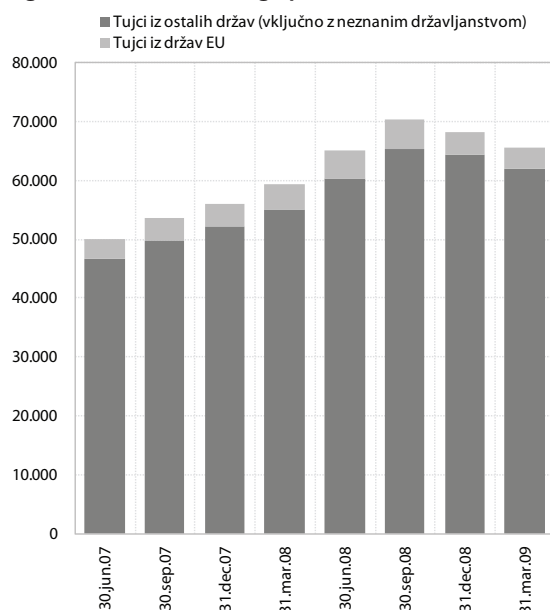
časa, katerega osnovni namen naj bi bil preprečevanje odpuščanja presežkov zaposlenih, ki bi ga nadomestilo skrajšanje delovnega časa. Omenjen ukrep podrobno analiziramo v poglavju 5.

**Število delovno aktivnih se je v obdobju od oktobra 2008 do marca 2009 zmanjšalo v nekaterih področjih dejavnosti, najbolj pa se je v predelovalnih dejavnostih in gradbeništvu.** Kot je razvidno iz tabele 3, je bilo zmanjševanje delovno aktivnih v obdobju upadanja gospodarske aktivnosti najbolj prisotno v predelovalnih dejavnostih in gradbeništvu. V predelovalnih dejavnostih je bilo zmanjševanje zaposlenih posledica upadanja domačih in tujih naročil, ki se je v obdobju po oktobru 2008 še posebej povečalo. Upad števila delovno aktivnih v predelovalnih dejavnostih predstavlja skoraj dve tretjini skupnega zmanjšanja števila zaposlenih v obdobju od oktobra 2008 do marca 2009. Znotraj predelovalnih dejavnosti so se z zmanjševanjem zaposlenosti posamezne skupine dejavnosti različno odzvale na recesijo. Kot je razvidno iz slike 2, se je od oktobra 2008 do marca 2009 število delovno aktivnih po številu najbolj zmanjšalo v proizvodnji kovinskih izdelkov razen strojev in naprav (C25), in sicer za 2.766 oseb. V javnih storitvah pa se rast zaposlenosti nadaljuje tudi v obdobju od oktobra do marca.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Najbolj se je povečalo število zaposlenih v socialnem varstvu, v osnovnem šolstvu in vrtcih ter v kulturnih in razvedrilnih dejavnostih.

**V prvih treh četrtletjih leta 2008 se je število delovno aktivnih povečalo predvsem s povečanim zaposlovanjem tujcev, ki pa se je v zadnjem četrtletju lani začelo zmanjševati.** Število tujcev, ki delajo v

Slika 3: Število delovno aktivnih tujcev v Sloveniji po registru delovno aktivnega prebivalstva



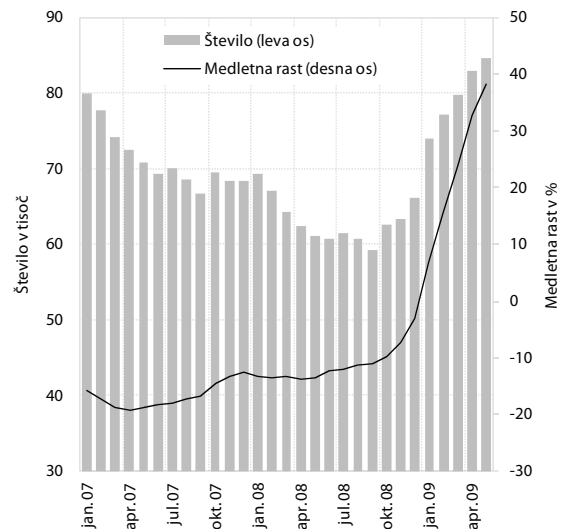
Vir: SURS, začasni podatki.

Sloveniji, se je do septembra 2008 povečalo že na 70.327<sup>5</sup>, kar je bilo 14.297 več kot ob koncu leta 2007. V zadnjem četrtletju 2008 pa se je število tujcev, ki delajo v Sloveniji, začelo zmanjševati. Do konca prvega četrtletja 2009 se je zmanjšalo na 65.776.<sup>6</sup>

### 3. Gibanje registrirane brezposelnosti

**Število registriranih brezposelnih, ki se je do septembra 2008 znižalo pod 60 tisoč, se od oktobra 2008 dalje neprestano povečuje.** V prvih treh četrtletjih leta 2008 se je gibal z običajno sezonsko dinamiko in se je od januarja do septembra znižalo za 10 tisoč oseb, na 59.303, kar je bilo najmanjše število brezposelnih od decembra 1990. Od oktobra 2009 dalje se ponovno povečuje. Do konca junija se je povečalo na 86.418, kar za 27.178 ali 45,8 % več kot septembra 2008. Osnovni vzrok za povečevanje števila brezposelnih je povečan priliv oseb, ki so izgubile delo, ob hkratnem zmanjševanju števila brezposelnih, ki so dobili zaposlitev (glej poglavje 2).

Slika 4: Število registrirano brezposelnih oseb in medletna rast tega števila



Vir: ZRSZ, preračuni UMAR.

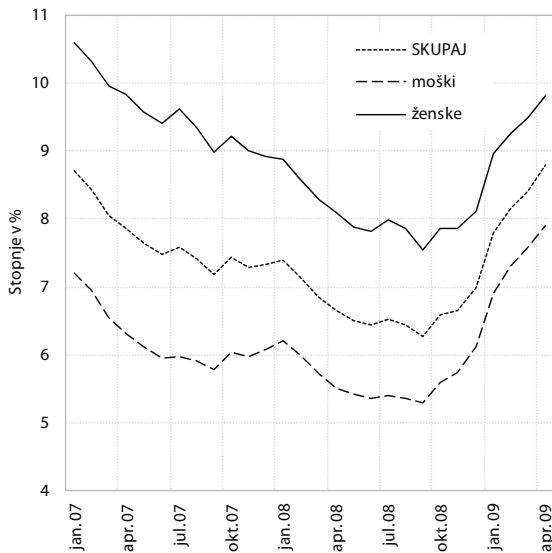
<sup>5</sup> Po statističnem registru delovno aktivnega prebivalstva Slovenije. Kot kažejo razpoložljivi podatki na podlagi evidence delovnih dovoljenj za delo tujcev v Sloveniji, večina tujcev dela v gradbeništvu. Pomembna področja zaposlovanja tujcev so še predelovalne dejavnosti, promet, trgovina, gostinstvo, agencije za zaposlovanje ter strokovne in tehnične poslovne storitve.

<sup>6</sup> Nasprotno se je število veljavnih delovnih dovoljenj za tujce povečevalo vse do marca 2009, ko jih je bilo že 92.642. Razlika med statistiko zaposlenih tujcev in statistiko delovnih dovoljenj za tujce je delno proceduralne, delno pa vsebinske narave. Delovna dovoljenja, ki jih izdaja Zavod RS za zaposlovanje, so namreč pogoj, da lahko tujec dobi dovoljenje za bivanje v RS, dovoljenje za bivanje pa je pogoj, da lahko tujec sklene pogodbo o zaposlitvi, zato lahko dejanska zaposlitev tujca po izkušnjah ZRSZ za dva do tri mesece zaostaja za izdajo delovnega dovoljenja, za okoli 5 % delovnih dovoljenj pa se zaposlitev iz različnih razlogov ne realizira. Po informacijah Ministrstva za zunanje zadeve in policije pa prihaja tudi do zlorab slovenskih dovoljenj za delo tujcev, ki so podlaga za dovoljenja za prebivanje v Republiki Sloveniji, s katerimi lahko tujci potujejo ali prebivajo do tri mesece v območju drugih držav pogodbenic Schengenskega sporazuma, kjer nato delajo, zaprosijo za azil ali se pri pristojnih organih prijavijo kot iskalci zaposlitve. Hkrati delovnih dovoljenj ni treba vračati in se ne razveljavijo, ko delavec preneha delati.

**S povečevanjem števila brezposelnih se ponovno povečuje tudi stopnja registrirane brezposelnosti.** Do septembra 2008 se je zaradi povečevanja števila delovno aktivnih in zmanjševanja števila brezposelnih znižala že na 6,3 %, nato pa se je začela povečevati in se do marca 2009 povečala na 8,4 %.

**Razlika med stopnjama brezposelnosti žensk in moških se zmanjšuje, ker je od novembra 2008 priliv moških v brezposelnosti večji kot žensk.** Število brezposelnih moških se je od septembra 2008 do maja 2009 povečalo za 52,5 %, število brezposelnih žensk pa za 33,5 %. Delež žensk med brezposelnimi, ki je v letu 2007 dosegel v povprečju že skoraj 55 %, se zato v obdobju recesije pospešeno znižuje in se je februarja 2009 znižal že pod 50 %. Ustrezno temu se oži tudi razlika med stopnjama brezposelnosti moških in žensk, ki je bila v povprečju največja v letu 2006. V zadnjih mesecih je priliv moških v brezposelnost večji kot priliv žensk, ker se zaposlenost

Slika 5: Stopnje registrirane brezposelnosti po spolu

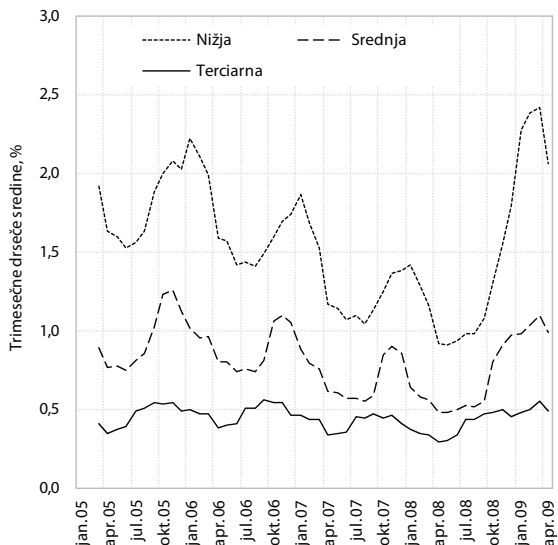


Vir: SURS.

zmanjšuje predvsem v dejavnostih, ki zaposlujejo pretežno moške (gradbeništvo, proizvodnja kovin...). Kljub večjemu prilivu moških kot žensk v brezposelnost v zadnjih mesecih je delež novo prijavljenih brezposelnih žensk v primerjavi s številom delovno aktivnih žensk višji kot omenjeni delež moških.

**Brezposelnost je v zadnjem letu bolj prizadela manj izobražene, starejše in mlade.** Na vprašanje, koga je zaostrovanje razmer na trgu dela najbolj prizadelo glede na spol, starost in izobrazbo oz. kdo je najbolj izpostavljen

Slika 6: Izpostavljenost brezposelnosti glede na doseženo izobrazbo\*, v %

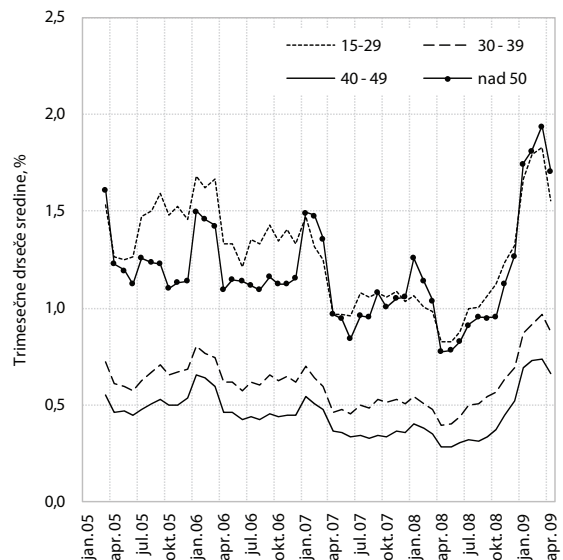


Vir: ZRZS, SURS, preračuni UMAR.

Opomba: \*Izpostavljenost brezposelnosti je merjena kot razmerje med številom novo brezposelnih z določeno ravno izobrazbo in številom delovno aktivnih z enako izobrazbo v %.

brezposelnosti, smo skušali odgovoriti z analizo razmerja med obsegom priliva v brezposelnost določene skupine in številom delovno aktivnih iste skupine. To razmerje smo poimenovali izpostavljenost določene skupine brezposelnosti. Takšna analiza prilivov v brezposelnost glede na izobrazbo kaže, da so manj izobraženi praviloma bolj izpostavljeni brezposelnosti kot bolj izobraženi (glej slika 6). Hkrati se je izpostavljenost nizko izobraženih delovno aktivnih v kriznih časih povečala bolj kot izpostavljenost bolj izobraženih (npr. z 1,2 % v prvem četrtletju 2008 na 2,4 % v prvem četrtletju 2009). Analiza glede na starost pa kaže, da so brezposelnosti najbolj izpostavljeni starejši od 50 let in mladi (v starostni skupni 15–29 let). Izpostavljenost starejših brezposelnosti<sup>7</sup> se je povečala z 1,0 % v prvem četrtletju 2008 na 1,9 % v prvem četrtletju 2009, izpostavljenost mladih<sup>8</sup> pa se je v tem obdobju povečala z 1,0 % na 1,7 % (glej Slika 7).

Slika 7: Izpostavljenost brezposelnosti glede na starost\*, v %



Vir: ZRZS, SURS, preračuni UMAR.

Opomba: \*Izpostavljenost brezposelnosti je merjena kot razmerje med številom novih brezposelnih v določeni starostni skupini in številom delovno aktivnih v tej starostni skupini.

<sup>7</sup> Merjena z deležem novo prijavljenih brezposelnih, starejših od 50 let, v skupnem številu delovno aktivnih v tej starostni skupini.

<sup>8</sup> Merjena z deležem novo prijavljenih brezposelnih v starostni skupini 15–29 let (brez iskalcev prve zaposlitve v skupnem številu delovno aktivnih v tej starostni skupini).

## 4. Vpliv razmer na trgu dela na obseg prejemnikov socialnih transferjev

**Število prejemnikov denarnih nadomestil v času brezposelnosti in denarnih socialnih pomoči je kot posledica razmer na trgu dela po daljšem obdobju padanja začelo postopno naraščati.** Gibanje števila zaposlenih in brezposelnih ter višine njihovih dohodkov je tesno povezano z obsegom nekaterih socialnih transferjev. To še zlasti velja za prejeme iz naslova zavarovanja za primer brezposelnosti in denarno socialno pomoč. Podatki kažejo, da se je število upravičencev do teh dveh skupin prejemkov v obdobju, ko so se razmere na trgu dela izboljševale, precej znižalo, v zadnjem obdobju pa je pričelo naraščati in se bo po pričakovanjih še povečalo.

### 4.1. Gibanje števila prejemnikov pravic do denarnega nadomestila in denarne pomoči za primer brezposelnosti

**Pogoji za upravičenost do pravic iz zavarovanja za primer brezposelnosti so relativno strogi.** Pravico do denarnega nadomestila v času brezposelnosti ureja Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti.<sup>9</sup> Zakon določa, da lahko pravico do denarnega nadomestila ob izpolnjevanju splošnih pogojev uveljavi zavarovanec, katerega delovno razmerje je pred prenehanjem pri enem ali več delodajalcih trajalo vsaj 12 mesecev v zadnjih 18 mesecih. Ta pogoj otežuje pridobitev nadomestila brezposelnim, ki so bili predhodno zaposleni za določen čas z več ali daljšimi prekinitvami in otežuje dostop do nadomestila predvsem mlajšim, ki imajo pogosto zaposlitev za določen čas. Osnova za odmero denarnega nadomestila je povprečna mesečna plača zavarovanca, ki jo je prejemal v dvanajstih mesecih pred nastankom brezposelnosti. Denarno nadomestilo zavarovanca znaša prve tri mesece prejemanja 70 %, v naslednjih mesecih pa 60 % od omenjene osnove. Trajanje pravice je odvisno od obdobja predhodnega zavarovanja (oziroma zaposlitve) in lahko znaša od 3 mesece (za zavarovanje od 1 do 5 let) do 24 mesecev (za zavarovanje, starejše od 55 let, in za zavarovanje nad 25 let). Zlasti za krajša obdobja zavarovanja je trajanje pravice v Sloveniji krajše kot v večini držav EU.

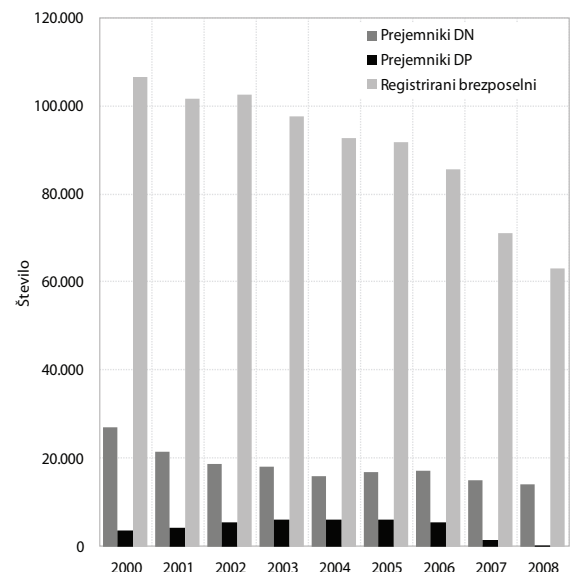
<sup>9</sup> V obdobju po osamosvojitvi so bili pogoji za prejemanje dvakrat zaostreni: najprej v letu 1998, ko se je skrajšalo tudi obdobje možnega prejemanja, in nato znova v letu 2006, ko so bili zaostreni pogoji glede obveznosti sprejema dela.

**Leta 2006 je bila pravica do denarne pomoči za brezposelne ukinjena, zaradi česar se število prejemnikov denarne pomoči za brezposelne hitro znižuje.** Navedeni zakon je do leta 2006 urejal tudi pravico do denarne pomoči v času brezposelnosti, z zakonsko spremembo v letu 2006 pa je bila ta pravica ukinjena. Pravica do denarnega nadomestila za primer brezposelnosti je bila združena s pravico do denarne socialne pomoči, ki jo lahko upravičenci uveljavljajo pri centrih za socialno delo. Upravičenci, ki so ob spremembi zakonodaje pravico že imeli, jo ohranijo do izteka roka, za katerega jim je bila dodeljena. Kot je razvidno iz slike 8, se število prejemnikov denarnih pomoči za brezposelne zaradi tega hitro znižuje.

**Gibanje števila prejemnikov denarnega nadomestila in denarne pomoči v obdobju 2000–2008 je bilo neposredno povezano z gibanjem registrirane brezposelnosti, pa tudi z zakonskimi spremembami.** Število prejemnikov denarnih nadomestil se je v obdobju 2000–2008, ko je brezposelnost postopno upadala, zmanjševalo in se znižalo približno za polovico (s 27.264 na 14.166). Delež prejemnikov denarnih nadomestil med registriranimi brezposelnimi je od leta 2000, ko je znašal 25,6 %, upadel v letu 2008 na 22,4 %. Nasprotno se je število denarnih pomoči za primer brezposelnosti, ki jih je izplačeval ZRSZ, povečevalo vse do leta 2005, nato pa se je začelo zaradi navedene zakonske spremembe hitro zniževati (s 6.201 v letu 2005 na le še 200 v letu 2008).

**Število prejemnikov denarnega nadomestila in njihov delež med vsemi brezposelnimi sta pričela naraščati proti koncu leta 2008, rast pa se nadaljuje tudi v letošnjem letu.** Čeprav se je v letu 2008 povprečno število prejemnikov denarnega nadomestila za primer

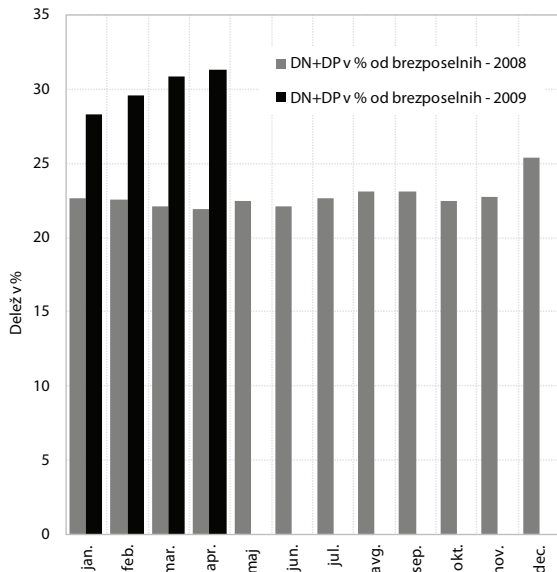
Slika 8: Število registriranih brezposelnih, prejemnikov denarnega nadomestila (DN) in denarne pomoči (DP) za primer brezposelnosti, 2000–2008



Vir: ZRSZ.

brezposelnosti v primerjavi s prejšnjim letom še znižalo, mesečni podatki kažejo, da je bil trend zniževanja števila prejemnikov denarnega nadomestila prisoten vse do septembra 2008 (13.604 prejemnikov), od oktobra dalje pa se število postopno zvišuje. Občutneje se je pričelo zviševati decembra 2008, ko jih je bilo že 16.666, do aprila 2009 pa je število naraslo na 25.874 prejemnikov. Narasča tudi delež prejemnikov denarnega nadomestila med brezposelnimi, ki se je do aprila 2009 povečal že na 31,15 %. Razumljivo pa število prejemnikov denarne pomoči za primer brezposelnosti še naprej upada (aprila 2009 jih je bilo le še 46), saj jo do konca obdobja, za katero jim je bila dodeljena, prejemajo le še nekateri upravičenci, ki jim je bila pravica dodeljena pred zakonsko spremembo v letu 2006.

Slika 9: Delež prejemnikov denarnega nadomestila (DN) in denarne pomoči (DP) za primer brezposelnosti v skupnem številu registriranih brezposelnih (v %), 2008–2009



Vir : ZRSZ.

## 4.2. Gibanje števila prejemnikov denarnih socialnih pomoči

**Upravičenost do denarne socialne pomoči obstaja v primeru, ko si posameznik ne more zagotoviti preživetja sam, zato je tesno povezana z razmerami na trgu dela.** Denarna socialna pomoč je namenjena zagotovitvi temeljnega vira za preživetje v obdobju, ko si upravičenci preživetja ne morejo zagotoviti na drug način<sup>10</sup>. Šteje se, da je preživetje omogočeno, če so

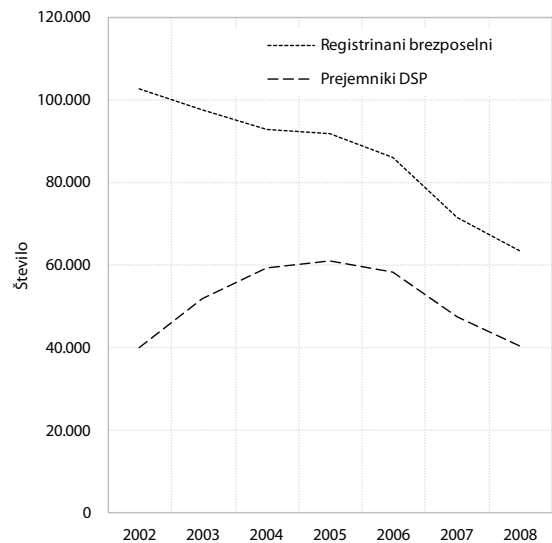
<sup>10</sup> Z delom, s pravicami iz dela ali zavarovanja, z dohodki iz premoženja in iz drugih virov oziroma z nadomestili ali prejemki po drugih predpisih ali s pomočjo tistih, ki so ga dolžni preživljati, ali na drug način.

upravičencu zagotovljeni dohodki v višini minimalnega dohodka, katerega osnovni znesek od 1. julija 2008 znaša 221,70 EUR<sup>11</sup>. Upravičenci, ki so brez dohodkov ali imajo dohodke nižje od minimalnega dohodka, prejmejo denarno socialno pomoč v višini razlike med svojimi dohodki in minimalnim dohodkom<sup>12</sup>. Po Zakonu o socialnem varstvu so do pomoči upravičeni državljani Republike Slovenije, ki imajo stalno prebivališče v Sloveniji, in tujci, ki imajo dovoljenje za stalno prebivanje v Sloveniji, vendar le pod pogojem, da si zase in za svoje družinske člane sredstev v višini minimalnega dohodka ne morejo zagotoviti iz razlogov, na katere niso mogli oziroma ne morejo vplivati.<sup>13</sup>

### V obdobju ugodnih gibanj na trgu dela se je število denarnih socialnih pomoči zmanjševalo, na njihovo število pa je vplivalo tudi uvajanje novega sistema.

Do povečevanja števila po letu 2002 je prišlo zaradi postopnega uvajanja novega sistema, največ jih je bilo v letih 2004 in 2005, potem pa je začelo število postopno

Slika 10: Povprečno število registriranih brezposelnih in prejemnikov denarnih socialnih pomoči (DSP)



Vir: MDDSZ, ZRSZ.

<sup>11</sup> Višina osnovnega zneska minimalnega dohodka je predmet proučevanja posebne študije, ki jo je naročilo MDDSZ.

<sup>12</sup> Za samsko osebo in prvo odraslo osebo v družini se upošteva osnovni znesek minimalnega dohodka, za družine oz. družinske člane je določen ponderiran znesek, in sicer 0,7 za odrasle osebe in 0,3 za vsakega otroka.

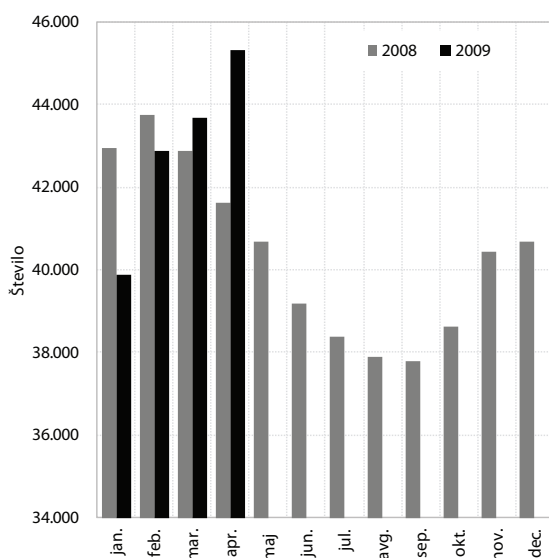
<sup>13</sup> Zato do denarne socialne pomoči niso upravičene osebe, ki so npr. same prekinile delovno razmerje, osebe, ki bi se lahko štele za brezposelne, pa niso prijavljene pri zavodu za zaposlovanje, osebe, ki neutemeljeno odklonijo zaposlitev ali vključitev v programe aktivne politike zaposlovanje, zaradi česar so črtane iz evidence brezposelnih, osebe, ki neutemeljeno odklonijo primerno dela po podjemni pogodbi oziroma pogodbi o naročilu avtorskega dela ali primerno začasno ali občasno humanitarno ali drugo podobno delo itd. Do denarne socialne pomoči niso upravičene tudi osebe, ki imajo prihranke oziroma premoženje, s katerim bi se lahko preživljale in ga zakonodrobneje definira.



upadati in doseglo najnižjo raven v letu 2008. Sezonsko nihanje kaže, da se med letom število v poletnih mesecih zniža, znova prične naraščati jeseni in doseže najvišje vrednosti v zimskih mesecih, nato pa se znova zniža. Od leta 2004, ko je bil v celoti uveden nov sistem in s tem nova merila za njihovo dodeljevanje, je gibanje števila prejemnikov denarne socialne pomoči neposredno sledilo gibanjem brezposelnosti, kar je v največji meri posledica dejstva, da je okoli dve tretjini prejemnikov brezposelnih.

**Zaradi poslabšanih razmer na trgu dela je realno pričakovati, da se bo trend naraščanja v letu 2009 nadaljeval.** Do večanja števila bo prišlo predvsem zaradi večjega števila brezposelnih, delno pa tudi zaradi nižjih dohodkov zaposlenih. Ker je v strukturi prejemnikov denarnih socialnih pomoči delež zaposlenih nizek (le okoli 3 %), bo prevladoval prvi razlog, kar pomeni, da bo do povečanja števila prišlo z določenim zamikom za povečevanjem brezposelnosti (brezposelni morajo prej izkoristiti pravico do nadomestila za brezposelnost, če so do njega upravičeni). Po septembru 2008, ko smo zabeležili najnižje število prejemnikov, odkar je v celoti v veljavi nov sistem (37.799), se je število začelo povečevati, kar pa lahko v jesenskih in zimskih mesecih pripišemo sezonskim vplivom. Vendar je število še naprej naraščalo tudi v spomladanskih mesecih 2009, ko se je običajno že sezonsko pričelo zniževati. V januarju in februarju 2009 je bilo število še nižje kot v enakih mesecih lani, v marcu 2009 je v primerjavi z marcem 2008 že rahlo poraslo (za 1,9 %), po zadnjem podatku za mesec april 2009 pa je bilo izplačanih že 45.287 denarnih socialnih pomoči, kar je 8,8 % več kot v aprilu 2008.

Slika 11: Število prejemnikov denarne socialne pomoči, 2008–2009



Vir: MDDSZ, ZRSZ.

## 5. Ukrepi politike trga dela v času krize

**Politika trga dela je pomemben del protikriznih ukrepov v večini držav EU, ki v kriznih časih skušajo omejiti vpliv krize na trg dela.** V skladu s strategijo OECD za delovna mesta<sup>14</sup>, ki celovito opredeli vlogo politike trga dela, naj bi politika trga dela zmanjševala ovire za povpraševanje po delu, zagotavljala razvoj potrebnih znanj in kompetenc delovne sile, oblikovala učinkovit sistem nadomestil za primer brezposelnosti in učinkovite programe aktivne politike zaposlovanja. V kriznih časih je še posebej pomembno, da politike trga dela zagotavljajo zadostno dohodkovno podporo brezposelnim in jim hkrati nudi možnosti za ohranjanje in izboljšanje znanj in kompetenc, delodajalcem pa pomaga prebroditi čas začasnega pomanjkanja naročil. Vlade želijo pri ukrepanju na trgu dela doseči hkrati tri cilje: minimizirati množično odpuščanje, omogočiti prestrukturiranje in zagotavljati ustrezno dohodkovno podporo.

**Politika trga dela je tudi v Sloveniji pomemben del protikriznih ukrepov.** Tudi Slovenija v kriznih časih uporablja ukrepe aktivne politike zaposlovanja, ki zajemajo svetovanje in pomoč pri zaposlitvi, usposabljanje in izobraževanje, spodbujanje zaposlovanja in samozaposlovanja, programe za povečevanje socialne vključenosti. Sprejeta pa sta bila tudi dva interventna zakona, ki sta namenjena predvsem ohranjanju delovnih mest (Zakon o delnem subvencioniranju polnega delovnega časa in Zakon o delnem povračilu nadomestila plač).

### Okvir 1: Ukrepi politike trga dela v EU

#### **Gospodarska kriza je podobno kot pri nas tudi v EU s časovnim zamikom vplivala na gibanja na trgu dela.**

Razmere na trgu dela so se začele močnejše poslabševati proti koncu leta 2008. Evropska komisija napoveduje, da bi se lahko v letošnjem letu število zaposlenih v EU zmanjšalo za 2,6 %, v letu 2010 pa za nadaljnjih 1,5 %. Povprečna stopnja brezposelnosti v EU naj bi tako po teh ocenah v letu 2010 znašala 10,9 % (v letu 2008 je znašala 7 %). Po napovedih bi torej bilo v letu 2010 v EU 26,3 milijona brezposelnih oseb, kar je za 9,5 milijona več kot leta 2008. Kot odziv na krizo so države članice EU sprejele številne ukrepe v podporo trgu dela z namenom preprečevanja izgube delovnih mest, zlasti v sektorjih in podjetjih, ki so bila dobro stoječa v obdobju pred krizo. Pri tem tako Evropska komisija kot OECD opozarjata, da morajo biti sprejeti ukrepi predvsem pravočasni, osredotočeni na ciljne skupine in začasni.

#### **Države v kriznih časih predvsem krepijo izvajanje programov aktivne politike zaposlovanja in uvajajo**

<sup>14</sup> Boosting Jobs and Incomes: Policy Lessons from reassessing the OECD job strategy. Paris: OECD, 2006.



**spodbude za fleksibilni delovni čas in krajšanje delovnega časa, nekatere pa so povečale tudi dostopnost do nadomestil za brezposelnost.** Države v kriznih časih krepijo aktivno politiko zaposlovanja, ki zajema programe izobraževanja in usposabljanja brezposelnih in zaposlenih, programe za spodbujanje zaposlovanja in ustvarjanje delovnih mest in programe pomoči pri iskanju zaposlitve. Države spodbujajo zaposlovanje in aktivacijo tudi z zmanjševanjem stroškov dela s spremembami obdavčevanja in sistema socialnih transferjev. Nekatere države skušajo v času krize povečati spodbude za delo v okviru davčnega sistema. Za zagotavljanje večje dohodkovne varnosti brezposelnih so nekatere države uvedle spremembe na področju zavarovanja za primer brezposelnosti (nadomestil za brezposelnost), pri čemer so povečale trajanje prejemanja nadomestila ali omilile pogoje za dostop do nadomestila (Švedska, Finska).

**Za izboljšanje storitev javnih zavodov za zaposlovanje številne države kadrovsko in finančno krepijo javne zavode in skušajo posodobiti njihovo delovanje.** V času krize so se številne države odločile, da posodobijo delovanje zavodov za zaposlovanje (Danska, Grčija, Finska in Združeno kraljestvo). Nizozemska je povečala število svetovalcev za zaposlitev s pomočjo javno-zasebnega partnerstva z oblikovanjem t. i. centrov mobilnosti, ki skušajo pri iskanju zaposlitve pomagati še zaposlenim osebam, ki jim preti izguba dela. Nemčija je v času krize povečala število svetovalcev na javnih zavodih za zaposlovanje za 5.000 svetovalcev. Pomena ustreznega obsega in kakovosti človeških virov v javnih zavodih za učinkovito izvajanje storitev in programov politike zaposlovanja se bolj zavedajo v razvitejših državah EU.

**V večini držav so razširjeni programi izobraževanja in usposabljanja.** Programi izobraževanja in usposabljanja so v kriznih razmerah pomembni, ker lahko z njihovo pravilno izbiro brezposelni ali zaposleni osebi omogočijo izboljšanje položaja na trgu dela. Finančna podpora in možnosti za dostop do izobraževanja in usposabljanja so bile povečane v Avstriji, Švedski in na Portugalskem. Nemčija je poleg razširitve posebnih programov za izobraževanje in usposabljanje starejših in manj izobraženih za začasno zaposlene pripravila tudi nov program kuponov za usposabljanje.

**Države se odločajo tudi za spodbujanje krajšanja delovnega časa.** Uvedba subvencioniranja krajšega delovnega časa v 12 državah članicah naj bi doprinesla k ohranjanju delovnih mest. Ob uvajanju tega ukrepa nekatere države spodbujajo tudi dodatno usposabljanje za delavce s skrajšanim delovnim časom. Evropska komisija poudarja, da je subvencioniranje krajšega delovnega časa lahko le začasen ukrep in je namenjen samo premagovanju krize, saj ima lahko dolgoročno velike posledice na gospodarstvo.

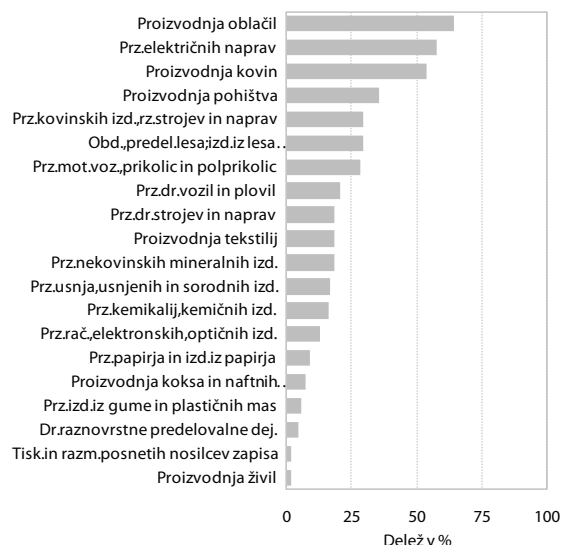
## 5.1. Ukrepi za ohranjanje delovnih mest v Sloveniji

**Slovenija se je odločila za spodbujanje krajšega delovnega časa, ki je ena izmed oblik prilagajanja spremenjenim razmeram na trgih in krizi.** Namen uvedbe spodbujanja krajšega delovnega časa je ohranjanje delovnih mest kljub začasnemu padcu povpraševanja. Januarja 2009 je bil sprejet Zakon o delnem subvencioniranju polnega delnega časa. Po zakonu lahko podjetja pridobijo subvencijo v višini 60–120 EUR mesečno za delavca, ki je vključen v shemo skrajšanega delovnega časa. Do 22. 4. 2009 je bila subvencija odobrena 507 podjetjem za 47.783 zaposlenih s skrajšanim delovnim časom.<sup>15</sup> Ker se vse vloge odobrijo s časovnim zamikom in razpolagamo samo s podatki o razporeditvi podanih vlog po dejavnostih, v nadaljevanju obravnavamo in analiziramo podane vloge za subvencijo na ZRZS.

**Za subvencije za polni delovni čas se v največji meri odločajo podjetja v predelovalnih dejavnostih.** Zakon o delnem subvencioniranju polnega delovnega časa je stopil v veljavo približno tri mesece za tem, ko se je

proizvodna aktivnost predelovalnih dejavnosti pričela občutno zmanjševati in se je število zaposlenih v tem času že zmanjšalo za 4,3 % oz. 9.481<sup>16</sup>. Zaradi tega so

**Slika 12: Delež prejemnikov plač, za katere so podjetja podala vlogo na ZRZS za vključitev v shemo za subvencioniranje polnega delovnega časa (do 22. 4. 2009)**



Vir: SURS, ZRZS, preračuni UMAR.

<sup>15</sup> Do omenjenega datuma je za subvencijo zaprosilo 577 gospodarskih subjektov, ki bi v shemo želelo vključiti 50.635 oseb. Do 8. 6. 2009 pa je za subvencijo zaprosilo 706 gospodarskih subjektov in sicer za 67.373 oseb.

**Tabela 4: Število oseb, za katere je podana vloga za subvencijo za skrajšanje delovnega časa (stanje 22. 4. 2009), in njihov delež v številu prejemnikov plač v dejavnosti**

		Število oseb	Delež v %
A	Kmetijstvo in lov, gozdarstvo, ribištvo	238	5,6
B	Rudarstvo	139	4,3
C	Predelovalne dejavnosti	44.241	24,8
D	Oskrba z električno energijo, plinom in paro	6	0,1
E	Oskrba z vodo, ravnanje z odpadki, saniranje okolja	40	0,5
F	Gradbeništvo	3.005	5,6
G	Trgovina, vzdrževanje in popravila motor. vozil	879	0,9
H	Promet in skladiščenje	285	0,8
I	Gostinstvo	211	1,1
J	Informacijske in komunikacijske dejavnosti	62	0,3
K	Finančne in zavarovalniške dejavnosti	86	0,4
L	Poslovanje z nepremičninami	17	0,5
M	Strokovne, znanstvene in tehnične dejavnosti	586	1,8
N	Druge raznovrstne poslovne dejavnosti	513	2,3
P	Izobraževanje	47	0,1
Q	Zdravstvo in socialno varstvo	71	0,2
R	Kulturne, razvedrilne in rekreacijske dejavnosti	95	1,0
S	Druge dejavnosti	114	2,1
	Skupaj	50635	7,4

Vir: SURS, ZRSZ, preračuni UMAR.

podjetja v predelovalnih dejavnostih v velikem številu zaprosila za ponujeno pomoč države: do konca aprila je 291 podjetij iz predelovalnih dejavnosti na ZRZS posredovalo vloge za 44.241 zaposlenih za skrajšan delovni čas, kar predstavlja veliko večino vloženih vlog v celotnem gospodarstvu. Do omenjenega datuma je bila subvencija že odobrena 264 podjetjem za 43.510 zaposlenih. V shemo subvencioniranega delovnega časa je bilo aprila vključenih približno 25 % prejemnikov plač v predelovalnih dejavnostih, pri čemer pa so razlike med panogami zelo velike (glej Sliko 12).

**Znotraj predelovalnih dejavnosti je največji delež vključenih v shemo v proizvodnji oblačil, proizvodnji električnih naprav, proizvodnji kovin in proizvodnji pohištva.** Analize subvencioniranja<sup>17</sup> v preteklih letih kažejo, da so bile vse omenjene dejavnosti pomemben prejemnik različnih subvencij, posebno proizvodnja oblačil pa tudi državnih pomoči za zaposlovanje.<sup>18</sup>

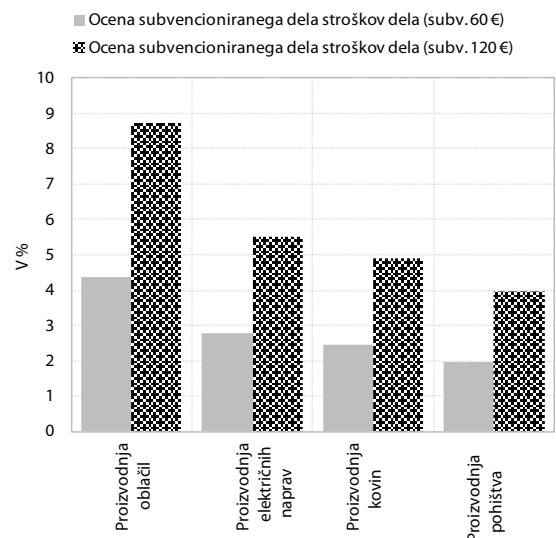
<sup>16</sup> Razlika med januarjem 2009 in oktobrom 2008, tik pred začetkom pospešenega krčenja proizvodnje.

<sup>17</sup> Murn, A. (2007). Obseg in učinkovitost slovenske politike subvencioniranja gospodarskih družb. Delovni zvezek (XVI)9. Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj.

<sup>18</sup> Murn, A., Burger, A., Rojec, M. (2008). Obseg in učinkovitost državnih pomoči za zaposlovanje v Sloveniji. IB (XLII)3-4. Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj.

Znotraj predelovalnih dejavnosti je največji delež vključenih v shemo v proizvodnji oblačil, proizvodnji električnih naprav, proizvodnji kovin in proizvodnji pohištva. Analiza štirih najbolj subvencioniranih dejavnosti pa kaže, da obseg subvencij v posamezni dejavnosti predstavlja le majhen del stroškov dela (glej Sliko 13). Zakon ne opredeljuje kriterijev za pridobitev subvencije, ki bi dodelitev subvencije vezali na krizo. Glede na predlog vlade o spremembah omenjenega zakona, ki predvideva možnost podaljšanja trajanja subvencije še za šest mesecev in roka za vlaganje vlog za subvencijo (s 30. 9. 2009 na 31. 3. 2010) se lahko zgodi, da bo ukrep še deloval v času, ko protikrizni ukrep morda ne bo več potreben.

**Slika 13: Ocena subvencioniranega dela stroškov dela\* v dejavnostih z največjim deležem vključenih v shemo v aprilu 2009, v %**



Vir: SURS, ZRSZ, preračuni UMAR.

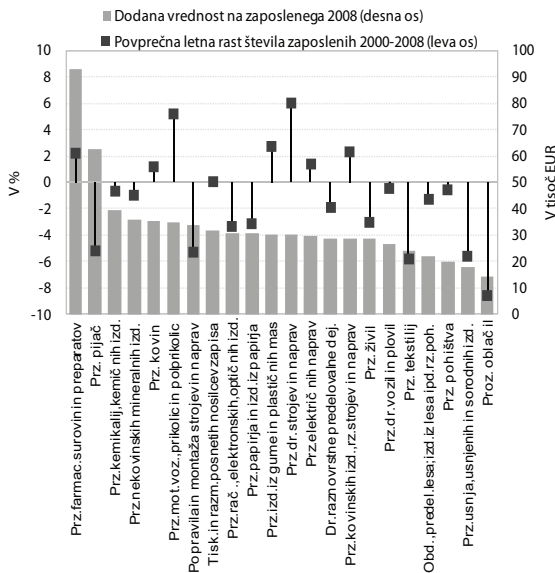
Opomba: \*ocena subvencioniranega dela stroškov dela (višina subvencije pomnožena s številom prejemnikov v dejavnosti) v primerjavi z maso bruto plač, povečano za prispevke delodajalcev.

**Za ohranjanje delovnih mest je bil konec maja sprejet še Zakon o delnem povračilu nadomestila plač.** Gibanje proizvodne aktivnosti predelovalnih dejavnosti v zadnjih mesecih sicer kaže, da se je poslabševanje umirilo, vendar pa se je obseg proizvodnje zadržal na zelo nizki ravni. Glede na trenutne kazalnike tudi v prihodnjih mesecih ni mogoče pričakovati oživitve proizvodnje do ravni, ki so jo predelovalne dejavnosti dosegale pred začetkom krize. Zmanjšane potrebe po delu verjetno ne bodo izrazito kratkoročne narave, kriza pa bo verjetno globlja, kot se je pričakovalo na začetku leta. Konec maja je bil tudi zato sprejet Zakon o delnem povračilu nadomestila plač, ki ureja delno povračilo izplačanih nadomestil plač zaposlenim na »začasnem čakanju na delo«. Delodajalec lahko napoti na čakanje največ 50 % svojih delavcev. Delodajalec izplačuje delavcu nadomestilo plače v višini 85 % njegove povprečne plače v zadnjih treh mesecih.

Država povrne delodajalcu 50 % nadomestila. Delavci na čakanju imajo pravico in obveznost, da 20 % časa porabijo za usposabljanje. Programe usposabljanja mora delavcu zagotoviti delodajalec, država pa stroške usposabljanja sofinancira v višini 500 EUR na delavca.

**Oba sprejeta ukrepa za ohranjanje delovnih mest bosta v precejšnji meri le časovno zamaknila prilagajanje na trgu dela.** Čeprav je ohranjanje delovnih mest osnovni namen obeh ukrepov, bi bilo kljub temu smiselno, da bi bila tudi dolgoročneje naravnana in bi pospeševala strukturne premike v smeri tehnološko zahtevnejših panog, ki imajo visoko produktivnost, donosnost in so v preteklih letih ustvarjala delovna mesta in ne zmanjševala števila zaposlenih. Ocenjujemo, da ima lahko ohranjanje delovnih mest v nekaterih dejavnostih dolgoročno negativne posledice za razvoj in konkurenčnost. Kot je razvidno iz slike 14, sta proizvodnja oblačil in proizvodnja pohištva med manj produktivnimi panogami v predelovalnih dejavnostih, poleg tega se je njihovo število zaposlenih v obdobju 2000–2008 zniževalo, in sicer v proizvodnji oblačil za povprečno letno 8,6 %, v proizvodnji pohištva pa za 0,5 %.

Slika 14: Raven produktivnosti (dodana vrednost na zaposlenega) v letu 2008 in povprečna letna rast števila zaposlenih (leva os) v obdobju 2000–2008, po skupinah predelovalnih dejavnosti



Vir: SURS, AJPES, preračuni UMAR.

### Krajšanje delovnega časa je smiselno dopolniti z izobraževanjem in usposabljanjem zaposlenih.

Subvencioniranje polnega delovnega časa ne sme samo ohranjati delovnih mest, ampak mora dati podjetjem in posameznikom tudi možnosti za prestrukturiranje. Zato bi bilo smiselno »nedelo« zaposlenih s skrajšanim delovnim časom izkoristiti za usposabljanje in izobraževanje delavcev, kar bi jim povečalo možnosti za zaposlitev

v primeru izgube zaposlitve zaradi prestrukturiranja podjetja ali zaprtja. Podjetja, ki so vključena v shemo, imajo tudi možnost pridobivanja sredstev za usposabljanje zaposlenih na javnih razpisih ZRZS, vendar te možnosti večinoma ne izkoriščajo. Zakon o delnem povračilu nadomestila plač usposabljanje delavcev na čakanju predvideva in tudi sofinancira, vendar zakon ne vsebuje nobenih meril za oceno ustreznosti izobraževanja, ki ga predvideva delodajalec za delavce na začasnem čakanju na delo. Ker ni omenjenih meril, je lahko vprašljiva ustreznost morebitnih internih usposabljanj z vidika zaposljivosti posameznika in bi bilo smiselno v pripravo teh programov vključevati svetovalno mrežo Andragoškega centra Slovenije ali skladov dela. Tudi Evropska komisija poudarja potrebo po prekvalifikacijah in dvigu strokovnega znanja predvsem pri delavcih na čakanju ali s skrajšanim delovnim časom, še posebej v sektorjih z nizko dodano vrednostjo. Pri tem bi morali svojo vlogo odigrati tudi programi aktivne politike zaposlovanja, ki bi morali vključevati tudi omenjene zaposlene.

## 5.2. Aktivna politika trga dela v Sloveniji

**Aktivna politika trga dela ima v času gospodarske krize pomembno vlogo in mora postati še bolj odzivna in aktivna.** Aktivna politika trga dela ima v času gospodarske krize pomembno vlogo pri svetovanju in usmerjanju brezposelnih, ohranjanju in ustvarjanju delovnih mest in nadgradnji znanj in kompetenc. Osrednje sporočilo evropskega vrha o zaposlovanju v maju 2009<sup>19</sup> je bilo, da je v času gospodarske krize, ki vpliva na trg dela, pomembno: (i) ohranjati in ustvarjati nova delovna mesta, (ii) povečevati dostopnosti zaposlitev predvsem za mlade, (iii) nadgraditi znanja in kompetence, ki bodo ustrezala potrebam trga in spodbujala mobilnost. Aktivna politika trga dela se mora v času krize še hitreje odzivati na potrebe delodajalcev in še povečati vključenost brezposelnih in zaposlenih v programe politike zaposlovanja, ki jim bodo povečali zaposljivost.

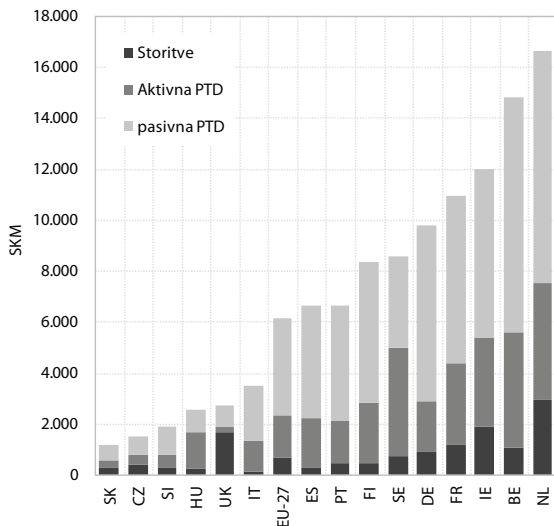
### Slovenija je v zadnjih letih namenjala relativno malo denarja programom aktivne politike trga dela.

Podatkih in metodologiji Eurostata so izdatki za glavne programe politike zaposlovanja<sup>20</sup> v Sloveniji leta 2006 znašali 0,18 % BDP, v povprečju EU pa so ti izdatki znašali 0,51 % BDP. Skromen obseg izdatkov se kaže tudi v podatkih o izdatkih na osebo, ki išče zaposlitev, ki so po podatkih Eurostata v letu 2006 v Sloveniji znašali 503,4 SKM, povprečje EU pa je po ocenah znašalo 1.628,9 SKM.

<sup>19</sup> Employment summit, May 2009, Main messages.

<sup>20</sup> Gre za izdatke za politike trga dela kategorij 2–7, ki zajemajo programe usposabljanje, programe menjave in delitve delovnih mest, spodbud za zaposlitve, podpiranja zaposlovanja in rehabilitacije, neposrednega kreiranja delovnih mest in spodbude za samozaposlovanje.

Slika 15: Izdatki za politiko trga dela v SKM v letu 2006



Vir: Eurostat.

**Aktivna politika trga dela v Sloveniji ni v zadostni meri aktivacijska, poleg tega brezposelnih tudi ne vključuje dovolj v programe.** V letu 2006 so se obveznosti brezposelnih glede sprejemanja primerne zaposlitve precej zaostriale. Politika trga dela pa še vedno ni v zadostni meri aktivacijska, saj ni prišlo do izvajanja ustreznih programov aktivacije. Podatki Eurostata kažejo, da je bil leta 2006 v Sloveniji delež udeležencev v programih politike zaposlovanja med brezposelnimi (z okoli četrtino vključenih brezposelnih) precej nižji kot v Španiji (89 %), v Avstriji (62 %) na Nizozemskem (61 %) in v Franciji (53 %).

**Programi aktivne politike zaposlovanja se v Sloveniji od leta 2007 izvajajo s štirimi sklopi programov.** Program ukrepov aktivne politike zaposlovanja za obdobje 2007–2013 je ob sprejemu začrtal nove usmeritve in štiri glavne sklope programov APZ: (i) svetovanje in pomoč pri zaposlitvi, (ii) usposabljanje in izobraževanje, (iii) spodbujanje zaposlovanja in samozaposlovanja, (iv) programi za povečevanje socialne vključenosti.

**Učinkovitost izvajanja aktivne politike trga dela je odvisna od ustreznega prepoznavanja potreb delodajalcev in potencialov brezposelnih oseb.** Na uspešno in učinkovito svetovanje in pomoč brezposelnim (nujno potrebno hitro nudenje ustreznih informacij in priprava zaposlitvenega načrta brezposelne osebe) je med drugim potrebno zadostno število ustreznih usposobljenih svetovalcev zaposlitve na zavodih za zaposlovanje. Slednjega se očitno bolj zavedajo v bolj razvitih državah, saj je primerjava kadrovske zasedbe javnih služb za zaposlovanje v EU pokazala, da imajo razvitejše članice EU močnejše službe za zaposlovanje

in so jih v obdobju recesije še okrepile<sup>21</sup>. V Sloveniji je razmerje med številom brezposelnih oseb in številom svetovalcev že vrsto let previsoko in postaja v razmerah naraščanja brezposelnosti še bolj neugodno za zagotavljanje kvalitetne in hitre storitve svetovanja brezposelni osebi. Na pomen zadostne kadrovske in finančne ekipiranosti služb za zaposlovanje je bilo opozorjeno tudi v zaključkih konference o inštitucijah trga dela v času krize.<sup>22</sup>

**V letu 2009 se sredstva za politiko trga dela precej povečujejo.** Po sprejetem rebalansu proračuna so se sredstva za aktivno politiko trga dela skoraj potrojila in naj bi znašala okoli 0,8 % BDP. V strukturi teh izdatkov prevladujejo izdatki za spodbujanje zaposlitve, ki se tudi najbolj povečujejo, delež izdatkov za izobraževanje in usposabljanje pa ostaja nizek, povečanje glede na leto 2008 pa je bilo skromno.

**Vključenost brezposelnih v programe izobraževanja in usposabljanja je še vedno premajhna, čeprav se je delež brezposelnih, vključenih v te programe, v prvem četrtletju letos povečal.** Programi izobraževanja in usposabljanja (v nadaljevanju programi IU) so pomembni za oblikovanje varne prožnosti, vključenost brezposelnih v te programe pa v Sloveniji ni bila zadostna (več glej Ekonomski izzivi 2008). Ker vključenost v programe IU praviloma povečuje zaposljivost brezposelnih, je tudi izobraževanje in usposabljanje pravi odgovor na recesijo. V letu 2008 se je delež brezposelnih, ki so bili vključeni v programa IU, v primerjavi z 2007 zmanjšal, kar je neustrezno z vidika oblikovanja varne prožnosti in povečevanja zaposljivosti brezposelnih, ki je še posebej pomembno za izhod iz gospodarske krize. Razpoložljivi podatki o vključitvah v programe APZ kažejo, da se je aktivna politika trga dela odzvala na krizo, saj se je število vključitev v programe APZ v prvem četrtletju letos povečalo bolj kot število brezposelnih, a je delež še vedno nizek.

**Število vključenih v programe javnih del bi bilo treba v letih 2009 in 2010 povečati in s tem tudi spodbuditi razvoj socialnih storitev.** Sprejet program javnih del za leti 2009 in 2010 ne predvideva bistvenega povečanja števila vključenih, čeprav bi bilo to smiselno. Čeprav so javna dela običajno namenjena omejenim specifičnim skupinam brezposelnih oseb, je v času gospodarske recesije smiselno preoblikovanje in razširitev programa javnih del. Del sprememb na področju javnih storitev, ki bi blažile pritiske na rast brezposelnosti, bi bilo možno izvesti v relativno kratkem času z organiziranjem javnih del v okviru aktivne politike zaposlovanja, vendar bi morali biti ti programi dovolj obsežni, da bi absorbirali znaten del novih brezposelnih. Javna dela bi bilo ob tem smiselno uporabiti kot instrument za spodbujanje razvoja nekaterih javnih storitev, kjer Slovenija v primerjavi s povprečjem držav EU kaže bistveno manjšo

<sup>21</sup> Verša, D(2009). Primerjava aktivnosti javnih služb za zaposlovanje. Evropske Unija v obdobju gospodarske krize. Delovno gradivo ZRZS.

<sup>22</sup> European Commission: Conference labour market institutions in times of crisis, May 2009, Final report.



razvitost. V ta sklop sodijo zlasti storitve izobraževanja, socialnega varstva (uvedba programa javnih del za zmanjšanje kadrovske podhranjenosti socialnih zavodov) in varstva okolja ter spodbujanje razvoja socialne ekonomije. Ukrep bi bil smiseln tudi v kombinaciji z ukrepom z »vaučerskim« sistemom plačila določenih delovno intenzivnih socialnih storitev, kot so npr. oskrba starejših, pomoč v gospodinjstvu<sup>23</sup>, varstvo otrok, dela pri varovanju okolja. Še posebej bi bilo to smiselno, ker ima Slovenija eno najnižjih stopenj delovne aktivnosti žensk v starostni skupini 55–64 let v Evropi, hkrati pa Slovenija močno zaostaja za razvitimi in povprečjem EU po številu zaposlenih na 1.000 prebivalcev v socialnem varstvu, kjer potrebe tudi zaradi staranja prebivalstva močno naraščajo.

## 6. Sklepne misli z izzivi

***Mednarodna finančna kriza se je v drugi polovici leta 2008 v svetu še poglobila in je že vplivala na gospodarsko aktivnost in deloma tudi žena lanskoletne poslovne rezultate gospodarskih družb v Sloveniji.***

Gospodarska aktivnost (merjena z BDP) je v zadnjem četrtletju 2008 in prvem četrtletju 2009 upadla. Poslovni rezultati so se poslabšali v večini dejavnosti, še posebej je nižje povpraševanje. Poslabšanje razmer na finančnih trgih v zadnjih mesecih lanskega leta je vplivalo na znižanje proizvodnje in znižanje dobička iz poslovanja v predelovalnih dejavnostih.

***Zasebni sektor se je na zaostrene pogoje poslovanja in padec naročil odzval s prilagoditvami plač in obsega povpraševanja po delu, v javnem sektorju pa še beležimo rast zaposlenosti in plač.***

V drugi polovici leta 2008 že beležimo zmanjševanje števila opravljenih nadur, kar je prispevalo k znižanju rasti plač v zasebnem sektorju, v jesenskih mesecih so nekatera podjetja zaradi padca naročil že uvajala skrajšani delovni čas, proti koncu leta pa so že značilna številnejša odpuščanja in nepodaljševanje pogodb za določen čas. Najbolj se je število delovno aktivnih in nadur zmanjšalo v predelovalnih dejavnostih in gradbeništvu. V javnem sektorju je ravno v obdobju, ko se je rast plač v zasebnem sektorju začela umirjati, prišlo do začetka odprave nesorazmerij, o katerih so se sindikati in država dogovarjali več let, kar povzroča veliko razliko v rasti plač obeh sektorjev.

***Prilaganje zasebnega sektorja so je odrazilo tudi v naraščanju števila registriranih brezposelnih.***

Registrirana brezposelnost se povečuje od septembra lani, ko je dosegla najnižjo vrednost (6,3 % oz. 59,3 tisoč oseb) in se je do junija letos povečala na 86,5 tisoč brezposelnih oseb. Analiza prilivov v brezposelnost in delovno aktivnih po spolu, starosti in izobrazbi kaže, da so brezposelnosti bolj izpostavljeni manj izobraženi, starejši od 50 let in mladi (starostna skupina 15–29 let). Ker so brezposelnosti bolj izpostavljeni manj izobraženi in starejši, obstaja velika nevarnost, da ti postanejo tudi dolgotrajno brezposelni. Prehod teh brezposelnih v dolgotrajno brezposelnost bi morala preprečiti politika trga dela z oblikovanjem ustreznih programov in aktivacij brezposelnih oseb.

***Kot posledica razmer na trgu dela je začelo naraščati tudi število prejemnikov nadomestil za brezposelnost in prejemnikov denarnih socialnih pomoči.***

Število prejemnikov denarnih nadomestil za brezposelnost se je od septembra 2008 do aprila letos skoraj podvojilo. Pričakujemo, da se bo naraščanje števila prejemnikov zaradi naraščanja števila brezposelnih še nadaljevalo. Gospodarska kriza tako povečuje javnofinančne izdatke za socialno varnost in predstavlja izziv socialni politik, kako zagotoviti dohodke, ki zagotavljajo dostojno življenje tudi brezposelnim in ljudem, ki si ne morejo drugače zagotoviti zadostnega dohodka za preživetje.

<sup>23</sup> Belgijski primer »vaučerjev« za pomoč v gospodinjstvu s kupovanjem bonov za plačilo gospodinjke pomočnice po nižji ceni od tržne se je pokazal kot uspešen z vidika zmanjševanja sive ekonomije in povečanja zaposlenosti žensk.

**Država se je na poslabšanje stanja na trgu dela odzvala z ukrepi politike trga dela.** Država je okrepila izvajanje programov aktivne politike zaposlovanja, ki zajemajo svetovanje in pomoč pri zaposlitvi, usposabljanje in izobraževanje, spodbujanje zaposlovanja in samozaposlovanja, programe za povečevanje socialne vključenosti. Sprejeta sta bila interventna zakona, ki sta namenjena predvsem ohranjanju delovnih mest. Zakon o delnem subvencioniranju polnega delovnega časa predvideva subvencije v primeru skrajšanja delovnega časa. Zakon o delnem povračilu nadomestila plač pa predvideva sofinanciranje nadomestila plače delavcev na začasnem čakanju na delo.

**Ker bo v letu 2009 za aktivno politiko zaposlovanja namenjenega bistveno več denarja kot v preteklih letih, bi bilo za njeno uspešno izvajanje treba odpraviti nekatere stare probleme na tem področju.** Politika zaposlovanja je še vedno premalo aktivacijska, programi pa preveč razdrobljeni, delež vključenih brezposelnih v programe aktivne politike zaposlovanja je nizek. Slovenija v času krize še ni kadrovsko okrepila javnih zavodov, kot to počnejo nekatere razvite države, kar lahko zmanjšuje možnosti zagotavljanja kakovostnih storitev brezposelnim in delodajalcem ter učinkovito izvajanje politike trga dela. Kljub temu da se število vključenih brezposelnih v programe APZ povečuje hitreje kot število brezposelnih, ostaja delež vključenih brezposelnih oseb v programe relativno nizek. V razmerah gospodarske krize pa je še posebej problematično, da je delež vključenih v programe izobraževanja in usposabljanja še vedno izrazito nizek, čeprav bi krizo bilo mogoče izkoristiti za pridobitev novih znanj brezposelnih in zaposlenih, ki lahko povečajo zaposljivost brezposelnih in lahko tudi podpirajo prestrukturiranje proizvodnje v podjetjih. Slovenija v času krize še ni kadrovsko okrepila javnih zavodov, kot to počnejo nekatere razvite države, kar lahko zmanjšuje možnosti za zagotavljanje kakovostnih storitev brezposelnim in delodajalcem ter učinkovito izvajanje politike trga dela. Program javnih del za leti 2009 in 2010 števila vključenih bistveno ne povečuje, čeprav bi bilo smiselno s pomočjo javnih del spodbuditi razvoj socialnih storitev. V strukturi izdatkov za APZ v letošnjem proračunu prevladujejo izdatki za spodbujanje zaposlitev, ki se tudi najbolj povečujejo, delež izdatkov za izobraževanje in usposabljanje pa ostaja nizek, povečanje glede na leto 2008 pa skromno. Pomemben izziv za aktivno politiko zaposlovanja v času krize predstavlja oblikovanje programov izobraževanja in usposabljanja, ki bodo brezposelnim in zaposlenim dali znanja in kompetence, potrebne za izhod iz krize in tudi po njem. Za njeno uspešno izvajanje pa bi bilo treba na tem področju odpraviti omenjene stare probleme.

**Analiza subvencioniranja polnega delovnega časa je pokazala, da so v shemo v največji meri vključeni sektorji predelovalnih dejavnosti, ki so bili tudi v preteklih letih prejemniki različnih subvencij.** Zakon ne opredeljuje kriterijev za pridobitev subvencije, ki bi dodelitev subvencije vezali na krizo. Glede na julija

sprejeto podaljšanje trajanja prejemanja subvencij in roka za vlogo subvencij se utegne zgoditi, da bo ukrep v veljavi tudi po izhodu iz krize. Najbolj shemo uporabljajo podjetja v predelovalnih dejavnostih, pri čemer ima največji delež proizvodnja oblačil, proizvodnja električnih naprav, proizvodnja kovin in proizvodnja pohištva. Vse omenjene dejavnosti so bile pomemben prejemnik različnih subvencij tudi v preteklih letih, posebno proizvodnja oblačil pa je bila tudi prejemnik državnih pomoči za zaposlovanje. Pri proizvodnji oblačil in proizvodnji pohištva gre za dejavnosti, kjer lahko z ohranjanjem odlagamo nujno potrebno prestrukturiranje. Analiza kaže, da obseg subvencij v posamezni dejavnosti predstavlja le majhen del stroškov dela. Podjetjem z večjimi težavami naj bi bila namenjena shema o delnem povračilu nadomestila plač za delavce na začasnem čakanju na delo. Tudi ta shema ni namenjena zgolj podjetjem s težavami, povezanimi z krizo. Zato kaže opozoriti na verjetnost, da shemi ne bosta delovali kot pomoč zdravim podjetjem za premostitev krize, ampak ju bodo uporabljale tudi dejavnosti, ki že dalj časa kažejo nujnost sanacije in prestrukturiranja.

**Skrajšanje delovnega časa bi bilo smiselno v večji meri kombinirati z izobraževanjem in usposabljanjem zaposlenih.** Čeprav bi bilo smiselno skrajšanje delovnega časa kombinirati z izobraževanjem in usposabljanjem, podjetja, ki prejemajo subvencije za skrajšan delovni čas, tega kljub javnim razpisom za usposabljanje delavcev ne izvajajo. Skrajšanje delovnega časa bi bilo namreč smiselno izkoristiti za povečanje znanj in kompetenc zaposlenih, ki bi lahko podpiralo tudi prestrukturiranje gospodarstva. V maju sprejet Zakon o delnem povračilu nadomestila plač pomanjkljivost glede obveznosti izobraževanja in usposabljanja delavcev na čakanju sicer odpravlja, vendar odgovornost za izobraževanje in usposabljanje zaposlenih v celoti prepušča delodajalcu. Čeprav država sofinancira izobraževanje in usposabljanje zaposlenih na čakanju, ne postavlja nobenih meril glede ustreznosti izobraževanja zaposlenih. Zato se lahko zastavlja vprašanje (ne)ustreznosti teh programov z vidika povečevanja zaposljivosti posameznika. Za večjo učinkovitost in ustreznost teh programov izobraževanja in usposabljanja bi morali biti po naši oceni v pripravo programov izobraževanja in usposabljanja delavcev na čakanju vključeni skladi dela ali poklicno svetovalna mreža Andragoškega centra Slovenije.



## Literatura in viri

Boosting Jobs and Incomes: Policy Lessons from Reassessing the OECD Jobs Strategy. Paris: OECD, 2006.

Conference Labour Market Institutions in Times of Crisis: challenges & experiences, Brussels, 14–15 May 2009, final report on the main discussion points, report submitted by GHK, June 2009.

Employment Committee's contribution to the informal Employment Summit in May 2009, pridobljeno na strani <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=2991&langId=en>

Council (Ecofin) contribution to the 18–19 June European: Council Report on European Economic Recovery Plan. Pridobljeno junija 2009 na strani <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st10/st10771.en09.pdf>

Employment Committee's contribution to the informal Employment Summit- Analysis carried out by the EMCO on short-time working arrangements. Pridobljeno junija 2009 na spletni strani: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=2993&langId=en>

Employment summit, May 2009, Main messages. Dosegljivo na spletni strani 1.7.2009: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=507>

Labour market policy-expenditure and participants data 2006 Eurostat, Statistical books

Murn, A. (2007). Obseg in učinkovitost slovenske politike subvencioniranja gospodarskih družb. Delovni zvezek (XVI)9. Ljubljana: Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj.

Murn, A., Burger, A., Rojec, M. (2008). Obseg in učinkovitost državnih pomoči za zaposlovanje v Sloveniji. IB (XLII)3–4. Ljubljana: Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj.

Main messages from the informal Employment Summit in May 2009, pridobljeno junija 2009 na strani <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st10/st10093.en09.pdf>

MDDSZ, statistika denarnih socialnih pomoči. Pridobljeno na strani: [http://www.mdds.gov.si/si/statistika/denarna\\_socialna\\_pomoc/](http://www.mdds.gov.si/si/statistika/denarna_socialna_pomoc/)

Napoved zaposlovanja za leto 2009 (Rezultati ankete LPZAP), Zavod RS za zaposlovanje, maj 2009

Predlog Zakona o spremembi Zakona o delnem subvencioniranju polnega delovnega časa. Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve. gradivo za obravnavo z dne 12.6.2009

Statistične informacije, Zavod RS za zaposlovanje, dostopno na: <http://www.ess.gov.si>

Statistični podatkovni portal, Statistični urad RS, dostopno na: <http://www.stat.si/pxweb/dialog/statfile2.asp>

Statistični register delovno aktivnega prebivalstva, Statistični urad RS, interni podatki

Struktura plač: Statistični podatkovni portal SI-STAT, Dosegljivo na junija 2009 na: [http://www.stat.si/pxweb/Database/Dem\\_soc/07\\_trg\\_dela/10\\_place/01\\_07010\\_place/01\\_07010\\_place.asp](http://www.stat.si/pxweb/Database/Dem_soc/07_trg_dela/10_place/01_07010_place/01_07010_place.asp)

Prejemniki plač: Podatki SURS, Statistično raziskovanje o izplačanih plačah pri pravnih osebah (obrazec 1-ZAP/M)

Verša, D. (2009). Primerjava aktivnosti javnih služb za zaposlovanje Evropske unije v obdobju gospodarske krize. *Delovno gradivo ZRZS*.

Uredba o omejitvah in prepovedih zaposlovanja in dela tujcev – predlog za obravnavo, RS, Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, 29.5.2009

Zakon o delnem subvencioniranju polnega delovnega časa, Uradni list št.5/2009 z dne 23.1.2009

Zakon o delnem povračilu nadomestila plače. Uradni list št.42/2009 z dne 5.6.2009

Zakon o socialnem varstvu Uradni list RS, št. 3/2007

Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti. Uradni list RS, št. 107/2006

## Seznam kratic

**AJPES** – Agencija za javnopravne evidence in storitve  
**APZ** – Aktivna politika zaposlovanja  
**ATVP** – Agencija za trg vrednostih papirjev  
**BDP** – Bruto domači proizvod  
**BS** – Banka Slovenije  
**CHF** – Švicarski frank  
**COFOG** – *Classification of the Functions of Government*  
**CONS** – *Consensus forecasts*  
**CPI** – Indeks cen življenjskih potrebščin (*ang. Consumer Price Index*)  
**DARS** – Družba za avtoceste v RS  
**DDV** – Davek na dodano vrednost  
**DSP** – Denarna socialna pomoč  
**EA** – Evrsko območje  
**ECB** – Evropska centralna banka  
**EK** – Evropska komisija  
**EMU** – Ekonomska in monetarna unija  
**EU** – Evropska unija  
**EUR** – Evro  
**GFS** – Government Finance Statistics  
**GBP** – Britanski funt  
**HICP** – Harmonizirani indeks cen življenjskih potrebščin  
**HUF** – Madžarski forint  
**IMF** – Mednarodni denarni sklad (*ang. International Monetary Fund*)  
**IU** – Izobraževanje in usposabljanje  
**JPY** – Japonski jen  
**MDDSZ** – Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve  
**MSP** – Mala in srednja podjetja  
**NFI** – Nedenarne finančne institucije  
**OECD** – Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj (*ang. Organisation for Economic Co-operation and Development*)  
**OPEC** – Organizacije držav izvoznic nafte (*ang. Organization of the Petroleum Exporting Countries*)  
**PLN** – Poljski zlot  
**PPI** – Indeks cen industrijskih proizvodov pri proizvajalcih (*ang. Producer Price Index*)  
**PTD** – Politika trga dela  
**RTV** – Radio in televizija  
**SEK** – Švedska krona  
**SID** – Slovenska izvozna in razvojna banka  
**SKD** – Standardna klasifikacija dejavnosti  
**SKM** – Standard kupne moči  
**SMTK** – Standardna mednarodna trgovinska klasifikacija  
**SURS** – Statistični urad RS  
**SVLR** – Službe Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko  
**ULC** – Stroški dela na enoto proizvoda (*ang. Unit Labour Cost*)  
**UMAR** – Urad RS za makroekonomske analize in razvoj  
**USD** – Ameriški dolar  
**ZRSZ** – Zavod RS za zaposlovanje

### Kratice Standardne klasifikacije dejavnosti (SKD 2008)

**A** – Kmetijstvo in lov, gozdarstvo, ribištvo, **B** – Rudarstvo, **C** – Predelovalne dejavnosti, **10** – Prz. živil, **11** – Prz. pijač, **12** – Prz. tobačnih izdelkov, **13** – Prz. tekstilij, **14** – Prz. oblačil, **15** – Prz. usnja, usnjenih in sorodnih izd., **16** – Obd., predel. lesa; izd. iz lesa ipd. rz. poh., **17** – Prz. papirja in izd. iz papirja, **18** – Tisk. in razm. posnetih nosilcev zapisa, **19** – Prz. koks in naftnih derivatov, **20** – Prz. kemikalij, kemičnih izd., **21** – Prz. farmac. surovin in preparatov, **22** – Prz. izd. iz gume in plastičnih mas, **23** – Prz. nekovinskih mineralnih izd., **24** – Prz. kovin, **25** – Prz. kovinskih izd., rz. strojev in naprav, **26** – Prz. rač., elektronskih, optičnih izd., **27** – Prz. električnih naprav, **28** – Prz. dr. strojev in naprav, **29** – Prz. mot. voz., prikolic in polprikolic, **30** – Prz. dr. vozil in plovil, **31** – Prz. pohišva, **32** – Dr. raznovrstne predelovalne dej., **33** – Popravila in montaža strojev in naprav, **D** – Oskrba z električno energijo, plinom in paro, **E** – Oskrba z vodo; ravnanje z odpadki in odpadki; saniranje okolja, **F** – Gradbeništvo, **G** – Trgovina; vzdrževanje in popravila motornih vozil, **H** – Promet in skladiščenje, **I** – Gostinstvo, **J** – Informacijske in komunikacijske dejavnosti, **K** – Finančne in zavarovalniške dejavnosti, **L** – Poslovanje z nepremičninami, **M** – Strokovne, znanstvene in tehnične dejavnosti, **N** – Druge raznovrstne poslovne dejavnosti, **O** – Dejavnost javne uprave in obrambe; dejavnost obvezne socialne varnosti, **P** – Izobraževanje, **Q** – Zdravstvo in socialno varstvo, **R** – Kulturne, razvedrilne in rekreacijske dejavnosti, **S** – Druge storitvene dejavnosti, **T** – Dejavnost gospodinjstev z zaposlenim hišnim osebjem; proizvodnja za lastno rabo, **U** – Dejavnost eksteritorialnih organizacij in teles

### Kratice držav

**AT**-Avstrija, **BE**-Belgija, **BG**-Bolgarija, **CZ**-Češka, **CY**-Ciper, **DK**-Danska, **DE**-Nemčija, **ES**-Španija, **EE**-Estonija, **GR**-Grčija, **FR**-Francija, **FI**-Finska, **HU**-Madžarska, **IT**-Italija, **IE**-Irska, **LU**-Luksemburg, **LT**-Litva, **LV**-Latvija, **MT**-Malta, **NL**-Nizozemska, **PL**-Poljska, **PT**-Portugalska, **RO**-Romunija, **SE**-Švedska, **SI**-Slovenija, **SK**-Slovaška, **UK**-Velika Britanija, **ZDA**-Združene države Amerike.

**ekonomski izzivi 2009**

ISSN 1855-0118



9 771855 011008