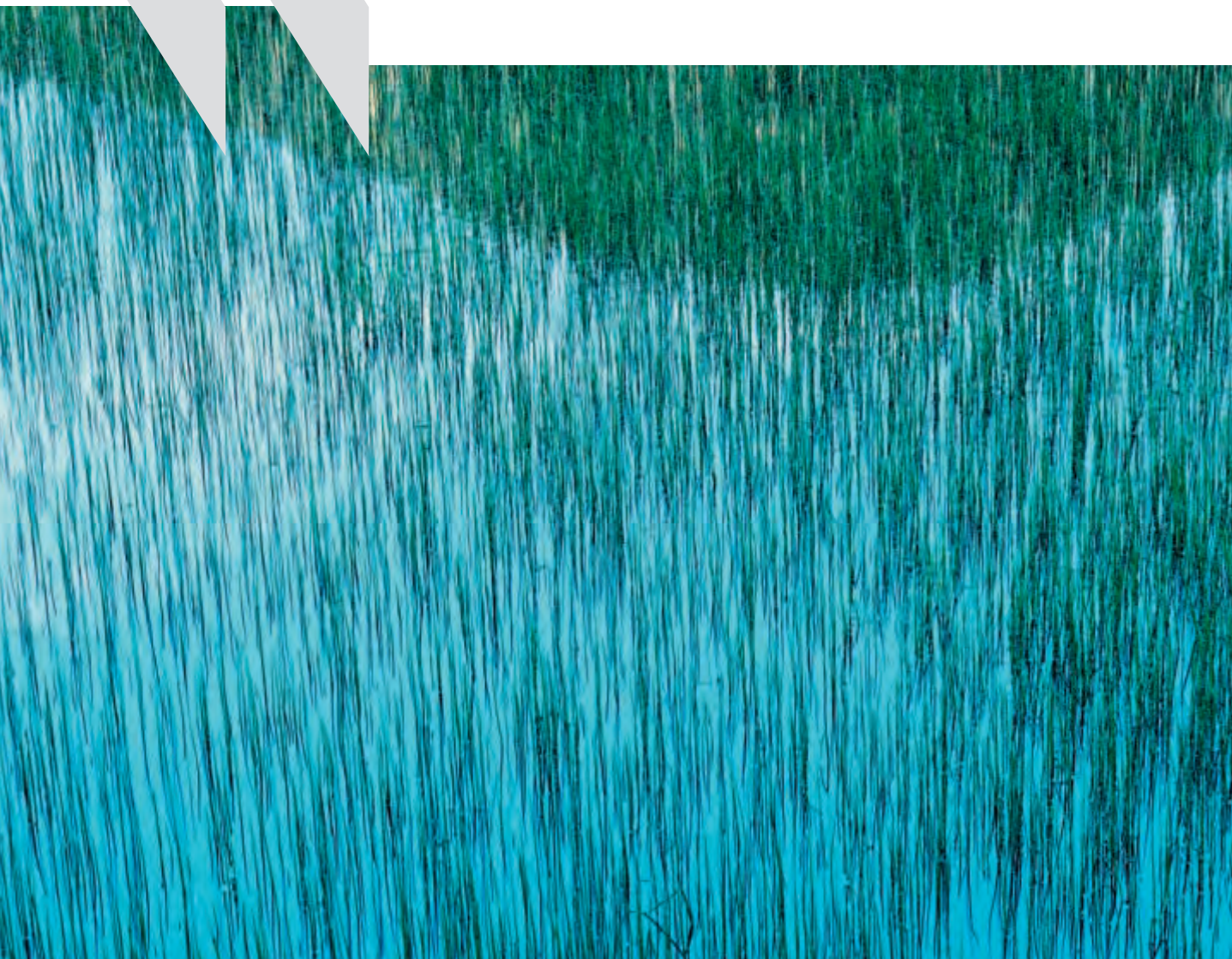




# OECD Ekonomski pregledi **SLOVENIJA 2009**



---

SLUŽBA VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE  
ZA RAZVOJ IN EVROPSKE ZADEVE

**OECD**  
**Ekonomski pregledi**

**Slovenija 2009**



## ORGANIZACIJA ZA GOSPODARSKO SODELOVANJE IN RAZVOJ

OECD je edinstveni forum, na katerem sodelujejo vlade 30 demokratičnih držav ter obravnavajo gospodarske, socialne in okoljske izzive globalizacije. OECD je vodilna tudi v prizadevanju za razumevanje novih razvojnih izzivov, skrbi za področja kot so korporativno upravljanje družb, informacijska družba in izzivi starajočega se prebivalstva, pomaga vladam posameznih držav pri spopadanju s temi izzivi. Državam in vladam zagotavlja okolje, v katerem lahko primerjajo izkušnje na področju politik, iščejo rešitve za skupne izzive, opredeljujejo dobre prakse ter sodelujejo pri usklajevanju domačih in mednarodnih politik.

Države članice OECD so: Avstralija, Avstrija, Belgija, Češka, Danska, Finska, Francija, Grčija, Islandija, Irska, Italija, Japonska, Kanada, Koreja, Luksemburg, Madžarska, Mehika, Nemčija, Nizozemska, Nova Zelandija, Norveška, Poljska, Portugalska, Slovaška, Španija, Švedska, Švica, Turčija, Združeno kraljestvo in Združene države Amerike. Komisija Evropskih skupnosti sodeluje pri delu OECD.

OECD objavlja analize in poročila na področjih statističnih in ekonomskih raziskav, socialnih in okoljskih vprašanj, pa tudi dogovore, smernice in standarde, o katerih se sporazumejo njene članice.

CIP - Kataložni zapis o publikaciji  
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

338.1(497.4)  
330.3(497.4)  
336.1/.5(497.4)

OECD. Ekonomski pregledi : Slovenija 2009 / [uredila Irena Roštan]. - 1. izd. - Ljubljana : Služba vlade RS za razvoj in evropske zadeve, 2009

ISBN 978-961-91669-2-5

1. Roštan, Irena

248232192

Naslov originala: OECD Economic Surveys: Slovenia 2009/Études économiques de l'OCDE : Slovénie 2009  
Ilustracija na naslovnici: © Pat O'Hara/The Image Bank/Getty Images.

© 2009 OECD; vse pravice pridržane.

Za slovensko izdajo:

© 2009 Služba Vlade RS za razvoj in evropske zadeve, Gregorčičeva 25, Ljubljana

Natisnjeno v 200 izvodih.

Prevod: Generalni sekretariat Vlade RS.

Za strokovno pomoč pri redakciji se zahvaljujemo sodelavcem Urada za makroekonomske analize in razvoj in Banke Slovenije.

Izdajo publikacije je financirala Služba Vlade RS za razvoj in evropske zadeve v dogovoru z OECD, Pariz.

Kakovost slovenskega prevoda in skladnost z izvornim besedilom je odgovornost Službe Vlade RS za razvoj in evropske zadeve.

## *Predgovor*

Ekonomski razvoj pomeni vse več kot le rast bruto domačega proizvoda, krepitev izvoza ali zniževanje brezposelnosti. Gospodarski in socialni razvoj pomenita ustvarjanje novih delovnih mest, krepitev znanja, inovativnost, rast produktivnosti, nove tehnologije, povečevanje učinkovitosti ter nižje obremenitve okolja in porabe energije. Gospodarska in finančna kriza sta v zelo kratkem času močno prizadeli vsa svetovna gospodarstva in pokazali na to, da se gospodarsko okolje lahko zelo hitro spremeni in da lahko preživijo le najboljši in najbolj prilagodljivi.

Vključitev Slovenije v OECD, ki zajema trideset najbolj razvitih držav na svetu, ki ustvarijo blizu dve tretjini svetovnega bruto domačega proizvoda, pomeni možnost enakopravnega sodelovanja in koordinacije z najpomembnejšimi svetovnimi igralci na gospodarskem področju. Za Slovenijo, kot majhno državo, je to verjetno najožji globalni forum, v katerega še lahko vstopi.

OECD oblikuje svetovno priznane standarde na številnih področjih ekonomskega razvoja, kot so na primer finančni trgi, investicije, upravljanje podjetij, preprečevanje mednarodne korupcije, zaposlovanje, okolje, izobraževanje, kakovost javne uprave, pa tudi na zelo specializiranih področjih, kot sta jedrska energija in biotehnologija. Ti standardi in primerjave med državami so pomembni tudi za mednarodne investitorje, ki se pogosto odločajo tudi na podlagi kriterijev, lestvic in primerjav iz podatkov, ki jih objavlja OECD.

Članstvo v OECD pomembno vpliva tudi na ugled države, saj pomeni, da država spoštuje in sledi najvišjim svetovnim standardom, kar vpliva tudi na pogoje financiranja na mednarodnih trgih in ne nazadnje na ugled in prepoznavnost podjetij. Za državo pomeni prednost tudi vključitev v statistične podatkovne zbirke ter raziskave, s katerimi upravlja OECD. S svojim ekspertnim znanjem članicam omogoča tudi neposredno pomoč pri oblikovanju in razvoju posameznih ekonomskih politik in prilagoditev.

Način delovanja OECD temelji na odprtem dialogu ter na nenehnem iskanju povezav med področji in politikami za njihovo večjo učinkovitost. Načela liberalizacije in nediskriminacije vodijo h krepitvi konkurenčnosti ob sočasnem zagotavljanju socialnega in okoljskega razvoja in posledično k povečevanju blaginje. OECD je v sodelovanju s svojimi članicami pripravila obširna priporočila tudi za reševanje trenutne gospodarske in finančne krize, ki močno presegajo zgolj instrumente fiskalne narave. Obsegajo številne ukrepe za izboljšave na področju konkurence, upravljanja podjetij, javne uprave, investicij ipd. Veliko pozornosti je namenjeno strategiji izhoda in razvoja po krizi ter potrebnim strukturnim spremembam in prilagoditvam, ki bodo omogočile ponovno okrepitev gospodarstva.

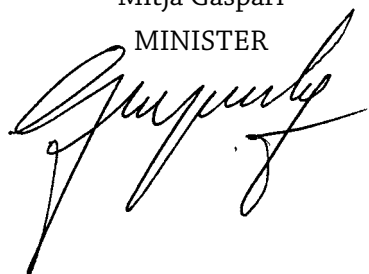
Ekonomski pregled, ki je pred vami, je zelo neposredna in realna analiza stanja in institucionalne ureditve na področju javnih financ, trga dela in poslovnega okolja. Sloveniji daje konkretna priporočila za izboljšave na posameznih področjih. Ta niso obvezujoča in niso pogoj za vstop Slovenije v OECD. Predstavljajo pa pogled sekretariata OECD, ki ga je potrdilo tudi trideset držav članic Odbora za ekonomske in razvojne preglede. Na ta način se izmenjujejo dobre prakse, beležijo se dosežki in spodbude k izboljšanju na področjih, na katerih so države manj uspešne.

Poročilo je dobrodošel instrument za preverjanje in izboljšanje ekonomskih politik ter primerjavo z drugimi razvitimi državami. Z večino ugotovitev in priporočil, ki jih vsebuje, se lahko strinjamo, ne pa nujno z vsemi, kar smo zagovarjali tudi pred odborom OECD, ki je poročilo potrdil.

Slovenski prevod poročila je namenjen večji dostopnosti gradiva širši javnosti in večji prepoznavnosti OECD, kot organizacije, katere člani želimo postati in s tem soustvarjati nova razvojna merila in standarde.

Mitja Gaspari

MINISTER



## Kazalo

<b>Povzetek</b> .....	11
<b>Ocena in priporočila</b> .....	13
<b>1. poglavje Ohranitev vzdržne rasti v okviru monetarne unije</b> .....	19
Globalna gospodarska kriza postavlja ekonomsko politiko pred nove izzive .....	20
V obdobju po krizi nadaljevati ekonomsko približevanje brez makroekonomskih neravnovesij .....	29
Za vzdržno rast na evrskem območju so potrebne pravilno vodene politike.....	37
Opombe .....	47
Literatura .....	48
<i>Priloga 1.A1</i> Okvir računovodstva rasti.....	50
<i>Priloga 1.A2</i> Analiza zamenjave deležev (shift-share) rasti produktivnosti dela .	52
<i>Priloga 1.A3</i> Pomembnejše strukturne reforme v Sloveniji .....	54
<b>2. poglavje Ohranjanje vzdržnih javnih financ in izboljšanje učinkovitosti</b> .....	57
Javnofinančna konsolidacija je bila uspešna ... ..	58
... a je izpostavljena več tveganjem.....	59
Za zagotovitev dolgoročne vzdržnosti javnih financ je potrebna še ena pokojninska reforma.....	63
Omejevanje javne potrošnje ... ..	72
... in izboljšanje njene učinkovitosti.....	74
Vzpostavitev davčnega sistema, ki bi ugodneje vplival na rast .....	77
Opombe .....	84
Literatura .....	85
<i>Priloga 2.A1</i> Konvergenčni programi in programi stabilnosti za Slovenijo ter dejanska javnofinančna gibanja .....	87
<i>Priloga 2.A2</i> Generacijski računi: simulacija učinkov vnaprejšnjega financiranja staranja prebivalstva na bogastvo mlajših in starejših generacij .....	91
<i>Priloga 2.A3</i> Glavne davčne reforme.....	95
<b>3. poglavje Izboljšanje delovanja trga dela</b> .....	97
Delovanje trga dela se izboljšuje .....	98
... vendar izzivi ostajajo.....	102
Povečanje udeležbe starejših na trgu dela .....	104

Višanje stopnje delovne aktivnosti mladih .....	114
Obvladovanje naraščajočega dualizma na trgu dela .....	120
Opombe .....	126
Literatura .....	127
<i>Priloga 3.A1</i> Ocenjevanje časovno spreminjajočega se NAIRU z uporabo Kalmanovega filtra .....	129
<i>Priloga 3.A2</i> Raziskava učinka reform na trgu dela .....	132
<b>4. poglavje Izboljšanje poslovnega okolja za krepitev rasti produktivnosti</b> ..	137
Spremembe lastniške in podjetniške strukture .....	138
Dobro poslovno okolje in ustrezna podjetniška dinamika .....	142
Novejše pobude za izboljšanje poslovnega okolja .....	152
Močna tržna koncentracija v ključnih storitvenih dejavnostih .....	158
Opombe .....	167
Literatura .....	167
<i>Priloga 4.A1</i> Ocena pribitkov v dejavnostih .....	169
<b>Okrajšave</b> .....	171

## Okvirji

1.1. Kratkoročna napoved .....	22
1.2. Ukrepi, sprejeti za oživitev posojilne dejavnosti bank .....	27
1.3. Računovodstvo rasti v Sloveniji .....	32
1.4. Priporočila za ohranjanje vzdržne rasti .....	47
2.1. Učinek davčne elastičnosti na izboljšanje javnofinančnega položaja .....	60
2.2. Sveženj fiskalnih ukrepov .....	62
2.3. Javni pokojninski sistem .....	64
2.4. Določitev zgornje meje javnih izdatkov v nekaterih državah OECD .....	74
2.5. Priporočila za ohranjanje vzdržnosti javnih financ in izboljšanje učinkovitosti .....	83
2.A1.1. Dejavniki, ki pojasnjujejo razliko med napovedanim in dejanskim saldonom .....	88
3.1. Nedavne reforme trga dela .....	100
3.2. Nemški sistem subvencij za krajši delovni čas .....	104
3.3. Projektno učenje za mlajše odrasle .....	115
3.4. Študijske pomoči .....	117
3.5. Avstrijska reforma sistema odpravnin .....	123
3.6. Glavna priporočila za izboljšanje delovanja trga dela .....	125
4.1. Odprava družbene lastnine (1992–2004) .....	139
4.2. Nedavne spremembe pri javnih naročilih .....	149
4.3. Pobuda za inovacijske politike .....	156
4.4. Priporočila za izboljšanje poslovnega okolja za spodbujanje rasti produktivnosti .....	166

## Preglednice

1.1. Kratkoročna napoved gospodarskih gibanj .....	22
1.2. Realna rast BDP na prebivalca v primerjavi z drugimi srednje- in vzhodnoevropskimi državami .....	31



1.3. Realna rast BDP v primerjavi z drugimi srednje- in vzhodnoevropskimi državami.....	32
1.4. Prispevek dejavnikov h gospodarski rasti .....	33
1.5. Analiza sprememb in deležev produktivnosti dela na osebo .....	34
1.6. Prispevek k rasti produktivnosti v sektorjih.....	35
2.1. Sredstva za zdravstveno varstvo po mednarodni primerjavi – delujoči zdravniki in bolnišnične postelje .....	76
2.2. Implicitne davčne stopnje na potrošnjo .....	80
2.3. Gibanje davčnega primeža na zaposlenega glede na dohodkovni razred .....	81
2.4. Davčni primež na zaposlenega, mednarodna primerjava .....	81
2.5. Implicitna davčna stopnja obdavčitve dela .....	82
2.A2.1. Predpostavke v zvezi z napovedjo staranja prebivalstva .....	92
3.1. Indeks varnosti zaposlitve .....	121
3.A1.1. Ocene Phillipsove krivulje.....	131
3.A2.1. Vrednosti parametrov pri modelu “iskanje-posredovanje zaposlitve” .....	134
3.A2.2. Ugotovljeni rezultati in ciljno ravnotežje modela.....	134
4.1. Podjetja in prihodek na zaposlenega .....	141
4.2. Slovenija na lestvici enostavnosti poslovanja “Doing Business 2009” .....	151
4.3. Postopki, ki jih je uvedel Urad za varstvo konkurence.....	153

## Slike

1.1. Ključni gospodarski kazalci.....	21
1.2. Kazalci proizvodnje .....	23
1.3. Členitev stanovanjskih posojil po valutah.....	24
1.4. Posojilna dejavnost doma in najemanje posojil poslovnih bank v tujini .....	24
1.5. Stopnje petletnih poslov kreditnih zamenjav .....	26
1.6. Viri razlik v realnih dohodkih .....	30
1.7. Približevanje realnega dohodka na prebivalca .....	30
1.8. Produktivnost dela .....	32
1.9. Rast zaposlenosti po sektorjih.....	35
1.10. Rast produktivnosti dela po sektorjih .....	36
1.11. Razčlenitev izkoriščenosti delovne sile .....	37
1.12. Odhodki sektorja država in BDP.....	39
1.13. Kombinacija fiskalnih in monetarnih politik.....	41
1.14. Izvoz slovenskega gospodarstva po izbranih proizvodih.....	42
1.15. Izvoz .....	42
1.16. Gibanje realnega efektivnega menjalnega tečaja v Sloveniji .....	43
1.17. Rast plač in produktivnosti dela .....	44
1.18. Dosežki reform .....	45
2.1. Gibanje salda sektorja država .....	58
2.2. Dejanski saldo sektorja država in javnofinančne napovedi v predpristopnih programih, konvergenčnih programih in programih stabilnosti .....	59
2.3. Razlike med dejansko in napovedano spremembo salda sektorja država in glavni vzroki zanje.....	61



2.4.	Obdobja, ki se upoštevajo pri določanju upravičenosti do pokojnine in višine pokojnine .....	64
2.5.	Izračun pokojnin .....	65
2.6.	Javni izdatki, povezani s staranjem, naj bi se po napovedih strmo povečali v večini držav članic EU .....	67
2.7.	Gibanja javnofinančnega salda in ravni dolga s prilagoditvijo in brez nje za zagotavljanje javnofinančne vzdržnosti .....	68
2.8.	Scenariji občutljivosti za spremembe izdatkov, povezanih s staranjem .....	69
2.9.	Pričakovana življenjska doba in upokojitvena starost v EU .....	70
2.10.	Razmerje med deležem izdatkov sektorja država v BDP in dohodki na prebivalca: mednarodna primerjava .....	73
2.11.	Izdatki sektorja država v izbranih novih državah članicah EU .....	73
2.12.	Javni izdatki po tipu izdatkov, mednarodna primerjava .....	75
2.13.	Razmerje med deležem davkov v BDP in dohodkom na prebivalca – mednarodna primerjava .....	78
2.14.	Struktura davčnih prihodkov .....	79
2.15.	Učinkovitost davka na dodano vrednost, merjena z razmerjem med dejanskimi in potencialnimi prihodki iz DDV .....	80
2.A1.1.	Razlike med dejansko in napovedano spremembo javnofinančnega salda in glavni razlogi za razlike .....	89
2.A2.1.	Učinek ohranjanja javnofinančne vzdržnosti na neto bogastvo generacij .....	92
3.1.	Slovenski trg dela .....	99
3.2.	Stopnja brezposelnosti in NAIRU .....	100
3.3.	Stopnja delovne aktivnosti starejših .....	105
3.4.	Povprečna dejanska upokojitvena starost in uradna starost .....	106
3.5.	Koeficient starostne odvisnosti .....	106
3.6.	Delo s krajšim delovnim časom .....	109
3.7.	Usposabljanje .....	112
3.8.	Vključenost v vseživljenjsko učenje .....	113
3.9.	Položaj mladih na trgu dela .....	114
3.10.	Struktura visokošolskega izobraževanja v Sloveniji .....	116
3.11.	Javne subvencije za terciarno izobraževanje .....	118
3.12.	Viri v terciarnem izobraževanju .....	118
3.13.	Minimalna plača .....	119
3.14.	Ureditev redne in začasne zaposlitve .....	121
3.15.	Pogostost začasnih zaposlitev .....	122
3.A2.1.	Učinek sprememb v institucijah trga dela .....	135
4.1.	Delež zasebnega sektorja v BDP .....	140
4.2.	Gostota podjetij .....	141
4.3.	Vključenost na trge .....	143
4.4.	Tok neposrednih tujih investicij .....	143
4.5.	Ocena pribitkov .....	145
4.6.	Relativne ravni cen .....	146
4.7.	Ravni cen po sektorjih v primerjavi z EU .....	146
4.8.	Skupna faktorska produktivnost .....	147
4.9.	Kazalec regulacije trga proizvodov .....	148
4.10.	Ustanavljanje in ukinjanje podjetij .....	150
4.11.	Enostavnost poslovanja .....	150

4.12. Ovire za podjetništvo .....	151
4.13. Kazalci telekomunikacijske razvitosti .....	154
4.14. Izdatki za raziskave in razvoj .....	155
4.15. Donos na povprečni kapital in neto obrestne marže .....	160
4.16. Cene telekomunikacijskih storitev .....	163
4.17. Cene elektrike .....	164
4.18. Cene hrane .....	165

Svet OECD je 16. maja 2007 sprejel sklep o začetku pogajanj s Slovenijo o pristopu k tej organizaciji, 30. novembra 2007 pa pristopni program, ki opredeljuje pogoje in postopek pristopa.

OECD je v tem programu zaprosil več svojih odborov za uradno mnenje. Odbor za ekonomske in razvojne preglede je bil zaprosen za oceno splošnih ekonomskih politik Slovenije zaradi oblikovanja uradnega mnenja o stopnji njihove skladnosti s politikami držav članic OECD. Svet OECD bo glede na uradna mnenja teh odborov in druge pomembne informacije odločal o povabilu Sloveniji k članstvu v OECD.

Pričujoči Ekonomski pregled Slovenije je bil pripravljen zaradi ugotavljanja njenega pristopnega stanja in ga je Odbor za ekonomske in razvojne preglede obravnaval 16. aprila 2009. Osnutek poročila je bil nato revidiran glede na pogajanja in 6. maja 2009 potrjen kot usklajeno poročilo celotnega odbora.

Osnutek poročila sekretariata so za odbor pripravili Colin Forthun, Isabell Koske, Willi Leibfritz, Axel Mittelstadt in Margit Molnar pod nadzorstvom Pierra Beyneta. Pomočnik pri raziskavah je bil Desney Erb.

Prejšnji Ekonomski pregled Slovenije je bil objavljen maja 1997, zanj pa je odgovarjal generalni sekretar OECD.

## Ta publikacija vsebuje...



**StatLinks** 

**Storitev, ki omogoča prenos Excel® datotek  
iz tiskanih strani!**

Bodite pozorni na StatLinks na desnem spodnjem robu tabel in slik v tej publikaciji. Za prenos ustrezne Excelove preglednice, samo vnesite povezavo v internetni brskalnik, ki se začne z <http://dx.doi.org> predpono.

Če berete elektronsko PDF-izdajo e-knjige in ste povezani z internetom pa le enostavno kliknete na povezavo. Statlinks povezave boste našli tudi v drugih OECD publikacijah.

## OSNOVNI STATISTIČNI PODATKI O SLOVENIJI, 2008

**OZEMLJE**

Površina (1.000 km <sup>2</sup> )		Največja mesta (število prebivalcev v tisočih, 2007)	
Skupaj (2005)	20,3	Ljubljana	265,9
Kmetijske (2007)	5,0	Maribor	110,7
		Kranj	52,3

**LJUDJE**

Prebivalstvo		Aktivno prebivalstvo (v tisočih)	1 042
V tisočih	2 040	Skupaj zaposleni (v %, 2007)	
Rast 2003-2008 (letna stopnja v %)	0,4	Kmetijstvo, gozdarstvo in ribištvo	9,0
Število prebivalcev na km <sup>2</sup>	101	Industrija in gradbeništvo	34,7
		Storitve	56,3

**PROIZVODNJA**

Bruto domači proizvod		Bruto naložbe v osnovna sredstva	
V milijardah evrov	37,2	V % BDP	28,2
Na prebivalca (v tisoč USD)	26,8	Na prebivalca (v tisoč USD)	7,5

**VLADA**

Javna potrošnja (v % BDP)	17,9	Sestava Državnega zbora (po sedežih)	
Javnofinančni izdatki in prihodki (v % BDP)		Socialni demokrati	29
Tekoči izdatki	39,9	Slovenska demokratska stranka	28
Tekoči prihodki	43,6	Zares	9
Javni dolg, Maastrichtska opredelitev	21,7	Demokratska stranka upokojencev Slovenije	7
		Druge stranke	17
		Zadnje splošne volitve: september 2008	

**ZUNANJA TRGOVINA**

Izvoz blaga in storitev (v % BDP)	68,6	Uvoz blaga in storitev (v % BDP)	71,4
Izvoz najpomembnejšega blaga (v % od skupnega izvoza)		Uvoz najpomembnejšega blaga (v % od skupnega uvoza)	
Končni proizvodi	23,8	Končni proizvodi	20,4
Stroji in oprema	24,2	Stroji in oprema	20,2
Cestna vozila in transportna oprema	15,6	Cestna vozila in transportna oprema	13,3
Kemični izdelki	14,3	Kemični izdelki	11,7

**DENAR**

Denarna enota: evro		Tečaj glede na USD, povprečje dnevni tečajev	
		Leto 2008	0,684
		April 2009	0,757

## Povzetek

**S**lovenija je zmanjšala razvojni zaostanek v primerjavi s povprečjem OECD, merjeno z BDP na prebivalca, in pri tem ni ustvarila večjih neravnovesij. To dohitevanje je upočasnila globalna finančna in gospodarska kriza, ki je postavila ekonomsko politiko pred izziv, kako z ustreznimi spodbudami čim prej pomagati finančnemu sektorju in gospodarstvu. Glavni cilj nosilcev politike po koncu krize mora biti ponovna vzdržna rast v okviru evrskega območja. V zvezi s tem Pregled daje naslednja priporočila:

**Kratkoročni ukrepi v podporo gospodarski aktivnosti ne smejo ogroziti javnofinančne vzdržnosti in realne konvergence.** Ukrepi, sprejeti v podporo bančnemu sektorju so ustrezni, čeprav le počasi dajejo rezultate; znatne fiskalne spodbude v letu 2009 so upravičene, saj jih omogoča zadosten manevrski prostor za diskrecijske ukrepe fiskalne politike. Kljub temu bi Slovenija kot majhno in odprto gospodarstvo morala dati prednost predvsem ukrepom, ki imajo pozitiven vpliv na potencialno rast. Kratkoročne ukrepe za spodbujanje gospodarske aktivnosti je treba umakniti takoj, ko bo prišlo do okrevanja. Ponovno bi bilo treba razmisliti o časovni razporeditvi načrtovanega dviga plač v javnem sektorju in obnoviti socialni sporazum, ki bi zagotovil, da realna rast plač ne presega rasti produktivnosti dela. V prihodnje, tako pred kot po oživitvi gospodarske rasti, je pomembno, da fiskalna politika pri oblikovanju ukrepov upošteva dejanske monetarne razmere v Sloveniji. Pri tem se ne bi smele ponoviti razmere po uvedbi evra, ko fiskalna politika ni bila dovolj restriktivna, da bi zagotovila ustrezno kombinacijo ekonomskih politik z monetarno politiko evrskega območja, ki je bila za Slovenijo razmeroma ohlapna. Strukturne reforme so ključne za zagotovitev realne konvergence in odpornosti na šoke.

**Za doseganje javnofinančne vzdržnosti je treba strukturne reforme izvajati tudi v težkih časih.** Stroški staranja prebivalstva, s katerimi se bo v prihodnosti soočala Slovenija, so skrb vzbujajoči, saj zadnja pokojninska reforma ni uspela v zadostni meri zagotoviti dolgoročne vzdržnosti. Zato bi bilo treba z novo pokojninsko reformo doseči znižanje nadomestitvene stopnje in zviševanje dejanske upokojitvene starosti ter samodejno prilagajanje upokojitvene starosti pričakovani življenjski dobi. Takoj, ko se bo kriza umirila, bi bilo treba nadaljevati s pripravo strategije vnaprejšnjega financiranja stroškov staranja z vzpostavitevijo srednjeročno uravnoveženega proračuna. Za doseg tega cilja bi bilo potrebno ustvariti fiskalno pravilo na strani izdatkov, ki bi zagotovilo postopno zmanjševanje deleža izdatkov v BDP.

**Pokojninska reforma je eden ključnih ukrepov za povečanje deleža aktivnega prebivalstva.** V primerjavi s povprečjem v OECD je slovenska stopnja delovne aktivnosti visoka, vendar pa je po mednarodnih primerjavah delež starejšega aktivnega prebivalstva še vedno zelo nizek. Poleg zvišanja upokojitvene starosti je s pokojninsko reformo treba odpraviti spodbude za zgodnje upokojevanje in omogočiti postopen izstop s trga dela. Za zvišanje stopnje delovne aktivnosti v mlajših starostnih skupinah je treba skrajšati čas študija

s spodbudami študentom, da hitro diplomirajo. Po mednarodnih primerjavah je razmerje med minimalno in povprečno plačo še vedno zelo visoko in ga je treba še zmanjšati.

**Za spodbuditev rasti produktivnosti je treba izboljšati poslovno okolje.**

OECD kazalec regulacije trgov proizvodov potrjuje podjetništvu prijazno splošno okolje, ki pa je manj liberalno od povprečja v OECD. Za okrepitev konkurence mora Urad za varstvo konkurence postati popolnoma samostojna agencija z lastnim proračunom. Prav tako bi bilo treba objaviti seznam podjetij v državni lasti, ki se bodo po tem, ko bo gospodarstvo okrevalo, privatizirala. Medtem bi morala vlada najti načine, kako izboljšati upravljanje podjetij v državni lasti, na primer z imenovanjem vodstvenih delavcev le na podlagi strokovnosti, in bolj splošno, z upoštevanjem smernic OECD na tem področju.

## Ocena in priporočila

---

### *Gospodarski napredek v zadnjem desetletju*

---

Slovenija ima od leta 1997 dinamično gospodarsko rast in se ves čas približuje povprečju OECD, merjeno z bruto domačim proizvodom (BDP) na prebivalca. Visoka rast je bila odraz ugodnega poslovnega okolja in pomembnih strukturnih reform, ki so bile podlaga za vstop v Evropsko unijo (EU) leta 2004. Preudarne makroekonomske politike so do nedavnega pomagale vzdrževati gospodarsko rast, ne da bi povzročale večja neravnovesja. Zlasti socialni sporazum iz leta 2002, s katerim se je rast plač ohranjala pod rastjo produktivnosti, je pomagal znižati inflacijo, ki je v nekaj letih dosegla raven evrskega območja. Sporazum je prispeval tudi k izboljšanju konkurenčnosti in pri tem preprečil znatno poslabšanje salda tekočega računa plačilne bilance, ki so ga izkusila mnoga druga tranzicijska gospodarstva. Restriktiven sporazum glede plač v javnem sektorju od leta 2004 in pazljivo izvajanje pravila o pripravi dveletnega proračuna sta pripomogla k oblikovanju pozitivnega salda sektorja država leta 2007. Ta pozitivna gibanja kažejo na vzdržno razvojno dohitevanje v tem obdobju. Vendar so se po vstopu v evrsko območje leta 2007 pokazali nekateri znaki pregrevanja gospodarstva, kar je sovpadlo z močnimi šoki na področju cen hrane in energije, tako da je inflacija sredi leta 2008 dosegla najvišjo raven v evrskem območju, brezposelnost pa je padla občutno pod ocenjeno naravno stopnjo brezposelnosti.

---

### *Ekonomska konvergenca je pred izzivom zaradi svetovne krize*

---

Svetovna kriza je na Slovenijo najmočneje vplivala preko mednarodne menjave, saj je tuje povpraševanje, zlasti nemško, strmo padlo. Najbolj so prizadeti sektorji, ki proizvajajo ciklično občutljive izdelke, na primer avtomobilska industrija (1,1 % slovenske dodane vrednosti). Finančna kriza ni prizanesla tudi bančnemu sektorju, čeprav ni bil neposredno izpostavljen slabim naložbam. Bančni sektor se sooča s težavami refinanciranja že od zadnjega četrtertletja 2008. Zadnja leta so se banke v domači in tuji lasti zadolževale v tujini in tako financirale visoko rast posojil, ki je preseгла rast domačih depozitov. Posledično je skupni znesek kratkoročnega dolga, ki mora biti refinanciran v letu dni, dosegel 5,5 milijard evrov, približno šestino slovenskega BDP, kar sili banke, da zadržujejo denar in omejujejo posojila gospodinjstvom in podjetjem. Po pričakovanjih bo slovensko gospodarstvo v letu 2009 stopilo v recesijo, počasno oživljanje pa je pričakovati leta 2010. Ti obeti pa so negotovi, saj temeljijo na predpostavki okrevanja izvoza in učinkovitosti nedavno sprejetih ukrepov za spodbujanje rasti.

---

*Ukrepi za pomoč finančnemu sektorju  
in preprečitev kreditnega krča še niso  
spodbudili bančnega kreditiranja*

---

Vlada RS ob pomoči Banke Slovenije daje aktivno podporo bančnemu sistemu, vendar so dosednji učinki še nejasni. Državna jamstva (do konca leta 2010 zagotavljajo skupaj do 12 milijard evrov državnih poroštev) veljajo od lanskega leta, za državno poroštvo pa se je prijavila samo ena banka (op. p. do zaključka redakcije). Na začetku leta 2009 je Vlada RS sprejela nove ukrepe za pomoč bankam pri refinanciranju in ponovnem oživljanju kreditne aktivnosti. Za povečanje likvidnosti bank se je Vlada RS s svojo visoko bonitetno oceno zadolžila za milijardo evrov in večino teh sredstev v obliki depozita položila na bančne račune. Vlada je uporabila tudi tri instrumente, da bi spodbudila banke k ponovnemu ali nadaljnjemu kreditiranju domačih podjetij: državno poroštvo (v skupnem znesku do milijarde evrov), za katerega lahko zaprosijo banke ob odobritvi posojil; kreditne linije Slovenske izvozne in razvojne banke (SID), katere dokapitalizacija je bila odobrena, in možnost za neposredna državna poroštva podjetjem, ki se zadolžujejo na finančnih trgih. Ukrepi so začeli veljati v letu 2009, zato njihov učinek na bančno kreditiranje še ni jasno viden. Če ukrepi ne bodo uspešni, vlada razmišlja tudi o neposrednem kreditiranju podjetij ali o še radikalnejši možnosti podpore bančnemu sistemu, na primer z neposrednim odkupom terjatev bank, z dokapitalizacijo bank ali ustanovitvijo "slabe" banke. Kljub težavam v finančnem sektorju se zaupanje prebivalcev v varnost bančnih depozitov ni zmanjšalo, k čemur je ključno prispevala uvedba neomejenega jamstva za bančne vloge.

---

*V tem okviru je dovolj maneverskega prostora  
za diskrecijske ukrepe fiskalne politike*

---

Ugoden javnofinančni položaj iz časa pred nastopom krize je omogočil dovolj prostora za fiskalne spodbude. Prvi rebalans državnega proračuna za leto 2009 ne vključuje le delovanja avtomatičnih stabilizatorjev, temveč tudi diskrecijske fiskalne spodbude v višini 1,2% BDP. Upoštevajoč povišanje plač v javnem sektorju, sprejeto julija 2008, diskrecijski fiskalni impulz v letu 2009 znaša približno 2% BDP. Ob pričakovanem močnem vplivu avtomatičnih fiskalnih stabilizatorjev bo primanjkljaj sektorja država v letu 2009 predvidoma znašal okrog 6% BDP.

---

*Izogibati se je treba ukrepom, ki bi ogrozili  
dolgoročno javnofinančno vzdržnost*

---

Slovenija bi morala prednostno obravnavati diskrecijske fiskalne ukrepe, ki spodbudno vplivajo na potencialno rast, vključno z javnimi investicijami, vlaganji v človeški kapital ali raziskave in razvoj. Ukrepi, katerih edini namen je kratkoročno spodbujanje aktivnosti, bi morali biti začasni in bi jih bilo treba odpraviti takoj, ko se bo začelo oživljanje gospodarske aktivnosti. Sestava svežnja ukrepov je v tem pogledu različna. Na pozitivni strani vključuje dokapitalizacijo (160 milijonov evrov) izvozne in razvojne banke (SID) v državni lasti z namenom pospeševanja kreditne aktivnosti, in različne davčne ukrepe za spodbujanje naložb (približno 100 milijonov evrov). Na drugi strani pa bo osrednji vladni ukrep (230 milijonov evrov), s katerim država podjetjem za ohranjanje



zaposlenosti zagotavlja subvencije za krajši delovni čas, morda težko odpraviti. V kolikor bi ta ukrep ostal v veljavi dlje časa, bi to lahko vplivalo na zmanjšanje potencialnega proizvoda. Vlada bi morala znova pretehtati tudi predvideno zvišanje plač v javnem sektorju, saj bo to trajno zvišalo javne izdatke za približno 1 % BDP na račun dolgoročne javnofinančne vzdržnosti.

### *Fiskalna politika mora biti pozorna na primerno kombinacijo ekonomskih politik*

Ob upoštevanju običajnega časovnega zamika, s katerim začnejo učinkovati fiskalni ukrepi, bo morala slovenska vlada pospešeno umikati fiskalne spodbude, takoj ko se bo gospodarski položaj začel izboljševati, najverjetneje od leta 2010 ali 2011 dalje. Zato je za ponovno vzpostavitev uravnoteženega javnofinančnega položaja v srednjeročnem obdobju potrebna močna politična zaveza v okviru Pakta stabilnosti in rasti. To zavezo bi bilo mogoče okrepiti z uvedbo *ciljno usmerjenega proračuna* in razmislekom o *vzpostavitvi neodvisnega fiskalnega sveta, ki bi redno ocenjeval ustreznost fiskalnega položaja in dolgoročno vzdržnost*. Slovenija je hitro rastoče gospodarstvo, kjer so monetarne razmere morda ohlapnejše kot v drugih državah iz evrskega območja, zato je pomembno, da fiskalna politika upošteva dejanske monetarne razmere v Sloveniji. Na ta način se ne bi ponovile razmere po vstopu v evrsko območje, ko fiskalna politika ni bila dovolj restriktivna, da bi zagotovila ustrezno kombinacijo ekonomskih politik upoštevajoč naravnost monetarne politike v evrskem območju, ki je bila za hitro rastoče gospodarstvo razmeroma ohlapna. To bi pomagalo ohraniti inflacijo na ravni, bližji ciljem, ki veljajo za celotno evrsko območje.

### *Po koncu krize bi bilo treba obnoviti prizadevanja za doseganje realne konvergence*

Po letu 2009 in z oživljanjem gospodarstva bo treba obnoviti prizadevanja za doseganje realne konvergence k povprečju evrskega območja. Leta 2002 podpisan socialni sporazum, ki je zagotavljal zaostajanje rasti plač za rastjo produktivnosti, je imel pozitiven prispevek pri vstopanju v evrsko območje. Preveriti pa bi bilo treba makroekonomski učinek izvajanja zakona, s katerim se odpravljajo plačna nesorazmerja v javnem sektorju, saj bo ta zakon povzročil višji primanjkljaj sektorja država in po oživitvi gospodarstva povečal pritiske za povečanje plač. V primeru, da ostane rast plač trajno nad rastjo produktivnosti, lahko to ogrozi zaposlenost in konkurenčnost. *Potreben je nov socialni sporazum, ki bo zagotovil, da realna rast plač ne bo preseгла rasti trendne produktivnosti.*

Hitrost realne konvergence bo močno odvisna od obsega strukturnih reform. Po osamosvojitvi je Slovenija s pomočjo postopnega izvajanja strukturnih reform zelo napredovala. Postopnost reform je dala pozitivne rezultate, kot so na primer ohranjanje nizke stopnje neenakosti in soglasje glede tržno naravnanih reform. Vendar pa postopnost povzroča tudi stroške. Nekatere reforme so bile le delne, zlasti na področju trga dela in trga proizvodov, zato Slovenija ni izkoristila vseh prednosti, ki so jih prinesle prejšnje reforme v drugih sektorjih (trgovina, finance in davčna politika). Poleg tega so, dolgoročno gledano, strukturne reforme ključne za zagotovitev odpornosti na šoke znotraj enotnega valutnega območja. Pogled naprej pokaže, da bo hitro staranje

prebivalstva zmanjšalo potencialno rast. Da bi spodbudili nadaljnjo konvergenco, je treba pospešiti strukturne reforme, slabi časi pa ne bi smeli biti izgovor za prelaganje politične razprave o potrebnih reformah. Snovalci politik morajo zato pozornost preusmeriti na reforme za krepitev ponudbe na trgu dela in spodbuditev rasti produktivnosti z izboljšanjem poslovnega okolja. Ob tem je treba ponovno okrepiti preudarno fiskalno politiko, ki bo podpirala ustrezen makroekonomski okvir, ki bo pospeševal rast.

---

*Fiskalna vzdržnost zahteva izboljšanje učinkovitosti izdatkov in strukturne reforme, zlasti nadaljnjo pokojninsko reformo*

---

Od leta 2002 vodi Slovenija preudarno fiskalno politiko, ki je omogočila znatno zmanjšanje dejanskega in strukturnega primanjkljaja. Vendar ta uspeh ne bi smel biti razlog za zadovoljstvo, saj se osnovno stanje ni izboljšalo toliko, kot se zdi. Nihanja davčnih elastičnosti so pripeljala do zelo visokih davčnih prihodkov, ki so prikrili del fiskalnih stroškov nedavnih davčnih reform. K omejevanju izdatkov je pripomogel sporazum o delni vezavi rasti plač v javnem sektorju na inflacijo, kar je olajšalo izpolnjevanje pogojev za uvedbo evra, vendar je ta politika sedaj povzročila znatno zvišanje plač v javnem sektorju. Fiskalni položaj se je izboljšal tudi zaradi oblikovanja potencialnih obveznosti na področju izgradnje avtocest; javnemu podjetju, ki skrbi za avtoceste, morda ne bo uspelo zbrati dovolj prihodkov od cestnin, da bi poravnavalo dolg in hkrati izpolnjevalo zavezo za vzdrževanje avtocest. Poleg tega pa so zelo visoke tudi dolgoročne obveznosti, povezane s staranjem prebivalstva. Strokovnjaki se v splošnem strinjajo, da pokojninska reforma iz leta 1999 ni bila zadostna za zagotovitev dolgoročne vzdržnosti. Po ocenah Evropske komisije bo Slovenija druga po izrazitosti staranja prebivalstva v EU, skupni stroški, povezani s tem pa se bodo do leta 2060 zvišali za okrog 13% BDP.

Za ohranitev fiskalne vzdržnosti bi bilo treba nadaljevati s pripravo strategije predhodnega financiranja stroškov staranja, in sicer z vzpostavitvijo srednjeročno uravnoteženega proračuna v najkrajšem možnem času, ko se bo kriza podela. Da bi bila fiskalna konsolidacija, dosežena z zniževanjem izdatkov, vzdržna, bi morala vlada izpolnjevanje določil Maastrichtske pogodbe in Pakta stabilnosti in rasti dopolniti z oblikovanjem fiskalnega pravila, ki bi zagotovilo postopno zniževanje izdatkov, izraženih v deležu BDP. Izboljšanje učinkovitosti izobraževanja in zdravstva, tesnejše povezovanje učinkovitosti izdatkov s pripravo proračuna ter boljše ciljani socialni transferji bi prav tako pomagali obvladovati rast odhodkov.

Predhodno financiranje stroškov, povezanih s staranjem prebivalstva, pa ne more biti edina strategija prilagajanja prihodnjim visokim izdatkom iz tega naslova, saj je malo verjetno, da je znaten javnofinančni presežek, ki bi bil za to potreben, politično možen ali ekonomsko zaželen. *Zato bi morali obnoviti prizadevanja za obvladovanje stroškov staranja in ne odlagati pokojninske reforme na čas, ko se bodo gospodarske razmere izboljšale. Reforma pokojninskega sistema bi morala biti usmerjena zlasti na zvišanje dejanske upokojitvene starosti in znižanje nadomestitvene stopnje, na primer tako, da se pokojnine namesto s plačami usklajujejo s cenami, ali s podaljšanjem obdobja plačevanja prispevkov za polno pokojnino. Vlada bi morala zato razmisliti o tem, da bi sedanji sistem določenih prejemkov preoblikovala v sistem navideznih pokojninskih računov. V primeru, da bo sistem določenih*

*prejemkov ostal v veljavi, pa je nujen razmislek o uvedbi samodejne prilagoditve upokojitvene starosti pričakovani življenjski dobi.*

### *Stopnja delovne aktivnosti bi bilo treba povečati, zmanjšati pa dualizem na trgu dela*

Razmere na trgu dela so se v zadnjih letih zelo izboljšale, stopnja brezposelnosti se je znižala pod ocenjeno naravno stopnjo brezposelnosti, stopnja delovne aktivnosti pa je bila pred nastopom finančne krize v Sloveniji višja od povprečne v OECD. Izboljšanje na trgu dela je delno posledica nedavne visoke gospodarske rasti, pa tudi pomembnih strukturnih reform: zmanjšanje davčnega primeža stroškov dela, zaostritev pogojev upravičenosti do prejemkov za brezposelnost in uvedba programov aktivne politike zaposlovanja. Še vedno pa ostaja nekaj izzivov, ki zahtevajo nadaljnje reformne napore.

- *Vlada med krizo ne bi smela sprejemati proticikličnih ukrepov, ki dolgoročno negativno vplivajo na delovanje trga dela. Kot že omenjeno, krajšega delovnega časa ne bi smeli subvencionirati dlje, kot traja kriza. Po mednarodnih primerjavah je razmerje med minimalno in povprečno plačo še vedno zelo visoko in se ne bi smelo zviševati, po možnosti bi ga bilo treba še zmanjšati.*
- *Stopnja delovne aktivnosti starejšega prebivalstva je po mednarodni primerjavi še vedno zelo nizka, čeprav je v zadnjem času v določeni meri prišlo do izboljšanja. Za zvišanje stopnje aktivnosti je treba pokojninski sistem reformirati tako, da se zviša upokojitveno starost, odpravi spodbude za zgodnje upokojevanje in omogoči postopen izstop s trga dela. Da bi ljudje, ki želijo delati dlje, našli zaposlitev, se morajo stalno strokovno izpopolnjevati, oceniti je treba programe izobraževanja odraslih.*
- *Za zvišanje stopnje delovne aktivnosti v mlajših starostnih skupinah je treba skrajšati čas študija, in sicer s spodbudami študentom, da hitreje diplomirajo. Ukrepi v tej smeri bi lahko vključevali pogojevanje upravičenosti študentov do ugodnosti z minimalnim letnim napredkom pri študiju, ali uvedbo šolnin ter študentskih posojil, katerih odplačevanje bi bilo vezano na zaslužek po diplomu.*
- *Znižati bi bilo treba stroške zaposlovanja in odpuščanja pri zaposlitvah za nedoločen čas, s čimer se prepreči, da bi se delavci ujeli v past začasne oblike zaposlitve ter vedno močnejši dualizem trga dela. To bi bilo treba storiti v času, ko si bo gospodarstvo opomoglo, saj kriza ni primeren čas za zniževanje varnosti zaposlitve.*

### *Nadaljnje davčne reforme naj pomagajo okrepiti povpraševanje po delu*

Davčne politike bi se morale usmeriti na zniževanje prispevkov delodajalcev za socialno varnost. Za nadomestitev izgube prihodkov bi morala vlada povečati obdavčenje premoženja in s širjenjem davčnih osnov povečati tudi obseg posrednih davkov. Srednjeročno bi bilo treba razmisliti tudi o zvišanju stopnje davka na dodano vrednost. Vlada bi morala izboljšati tudi zasnovo okoljskih dajatev, tako da bi okrepila povezanost davčnih obremenitev z onesnaženjem.

---

*Splošno poslovno okolje je dobro, mogoče pa ga je izboljšati s povečanjem pristojnosti Urada za varstvo konkurence*

---

Hiter gospodarski napredek Slovenije je v veliki meri posledica ugodnega poslovnega okolja. OECD kazalec regulacije trgov proizvodov za Slovenijo je bil leta 2007 znatno nižji kot kazalci v sosednjih tranzicijskih gospodarstvih in se je približal ravnem, zabeleženim v sosednjih, bolj razvitih državah. Po vstopu v EU se je z ostrejšo konkurenco oblikovalo okolje za ustanavljanje majhnih in srednje velikih podjetij. Vendar pa so prilivi neposrednih tujih investicij (NTI) ostali nizki, kar kaže, da prenos dobrih praks ni optimalen. Možen razlog za majhen priliv neposrednih tujih investicij v ključnih storitvenih sektorjih (trgovina na drobno, finančne storitve, energetika in telekomunikacije) je majhna odprtost trga, povezana z državnim lastništvom in močno tržno koncentracijo.

Za okrepitev konkurence bi bilo treba Urad za varstvo konkurence (UVK) ločiti od Ministrstva za gospodarstvo. Postati bi moral samostojna agencija z lastnim proračunom. Za učinkovitost tega ukrepa bo morala vlada za UVK nameniti dovolj sredstev, da bo lahko v celoti deloval brez strokovno-tehnične pomoči Ministrstva za gospodarstvo. Drugi ukrep za povečanje konkurence je izboljšanje postopkov javnega naročanja, tako da se izključi možnost dogovarjanja med ponudniki, saj je skupna letna vrednost javnih naročil, s skoraj 10% BDP, za slovensko gospodarstvo pomembna.

---

*Treba je zmanjšati ovire za podjetništvo in izboljšati politike na področju inovacij*

---

Struktura slovenskih podjetij kaže na splošno pomanjkanje podjetniške dinamike, kar omejevalno vpliva na izboljšanje učinkovitosti. Možnosti za krepitev podjetništva so v enostavnejši registraciji lastništva in širitvi mreže javno-zasebnih centrov za podporo podjetjem. Kakovost bodočega slovenskega poslovnega okolja je v veliki meri odvisna od uvedbe učinkovite politike spodbujanja inovacij, ki bi jo lahko podprli večnamenski centri.

---

*Večja poslovna učinkovitost zahteva tudi boljše upravljanje podjetij v državni lasti pred morebitno privatizacijo*

---

Učinkovitost podjetij v državni lasti je nizka, zato bi bilo treba nadaljevati s privatizacijo, ko se bodo gospodarske razmere izboljšale. V tem času bi morala vlada objaviti seznam podjetij v državni lasti in pripraviti načrt privatizacije. Vlada bi morala proučiti tudi načine za izboljšanje vodenja in upravljanja državnih podjetij. Izogibati bi se bilo treba vmešavanju države ali državnih skladov v vodenje podjetij, na primer za podporo posameznih gospodarskih sektorjev. V slabo poslujočih podjetjih, ki so pod nadzorom države, bi morala vlada izvajati strateške načrte za dvig storilnosti na raven drugih držav EU. V ta namen bi morala vlada zagotoviti, da pristojni nadzorni sveti imenujejo vodilne delavce le na podlagi strokovnosti. Korak v pravo smer je bila ustanovitev neodvisnega Kadrovske-akreditacijskega sveta (KAS) za javna podjetja.

## 1. poglavje

# Ohranitev vzdržne rasti v okviru monetarne unije

Slovenija je dosegla visoko stopnjo gospodarske rasti, s čimer se je v zadnjem desetletju pomembno približala petnajsterici "starih" članic EU (EU15). To dinamično rast je prekinila globalna recesija, ki je neugodno vplivala na slovenski izvoz in možnosti refinanciranja bank. Vladni protikrizni ukrepi so primerni: večina ukrepov, sprejetih v podporo bankam, je dobro načrtovanih, sorazmerno ugodne fiskalne razmere pa so vladi omogočile dovolj manevrskega prostora za diskrecijske fiskalne spodbude. Vendar pa mora vlada zagotoviti, da bodo te spodbude začasne in razvojno naravnane. Za preprečitev pregrevanja gospodarstva mora fiskalna politika v prihodnje bolj upoštevati monetarne pogoje (ki so določeni na ravni območja evra). Z oživljanjem gospodarstva pa bo treba obnoviti prizadevanja za doseganje realne konvergence. Prirast produktivnosti dela, ki je poganjal rast BDP na prebivalca, je treba ohranjati z višjo rastjo skupne faktorske produktivnosti in boljšo izkoriščenostjo delovne sile. Konkurenčnost v evrskem območju je treba ohranjati z zagotavljanjem rasti plač, ki ne bo presežala rasti produktivnosti. Hitrost realne konvergence bo na splošno odvisna predvsem od izvajanja strukturnih politik, usmerjenih v zagotavljanje fiskalne vzdržnosti, večje privlačnosti dela in izboljšanja poslovnega okolja.

## Globalna gospodarska kriza postavlja ekonomsko politiko pred nove izzive

Dinamično rast slovenskega gospodarstva je nenadoma prekinila globalna recesija, ki je neugodno vplivala na slovenski izvoz in možnosti refinanciranja bank. Pred krizo je Slovenija dosegala stalno rast bruto domačega proizvoda (BDP), izboljševanje življenjske ravni prebivalstva in kot prva med novimi državami članicami prevzela evro. V obdobju med 1997 in 2007 je bila povprečna rast BDP 4,4 %, kar je vplivalo na rast zaposlenosti in zmanjšanje brezposelnosti (slika 1.1). Ugodna gibanja je bilo mogoče zaznati tudi v štirih tranzicijskih gospodarstvih članic OECD, in sicer na Češkem, Madžarskem, Poljskem in Slovaškem. Tudi za te države je bila značilna hitra rast BDP in zniževanje inflacijskih pritiskov.

Finančna kriza je Sloveniji prizanašala do zadnjega četrtertletja 2008 predvsem zaradi stabilne rasti, na splošno preudarnih makroekonomskih politik in previdnega ravnanja njenih finančnih institucij z inovativnimi finančnimi proizvodi. Z razširitvijo po vsem svetu je Slovenijo kriza prizadela prek trgovinskih in finančnih povezav. Vpliv krize na Slovenijo bo verjetno močan zaradi njene odvisnosti od tujega financiranja in izvoza. Slovenijo v letu 2009 čaka recesija, v letu 2010 pa počasna gospodarska rast (okvir 1.1). S širitvijo krize se je pokazalo, da globina in pričakovano trajanje upočasnitve upravičujeta fiskalno popuščanje kot sredstvo za spopadanje z njo. Za ublažitev njenih posledic, ne da bi bila pri tem hkrati ogrožena dolgoročna vzdržnost javnih financ, je potrebno skrbno načrtovanje fiskalnih spodbud.

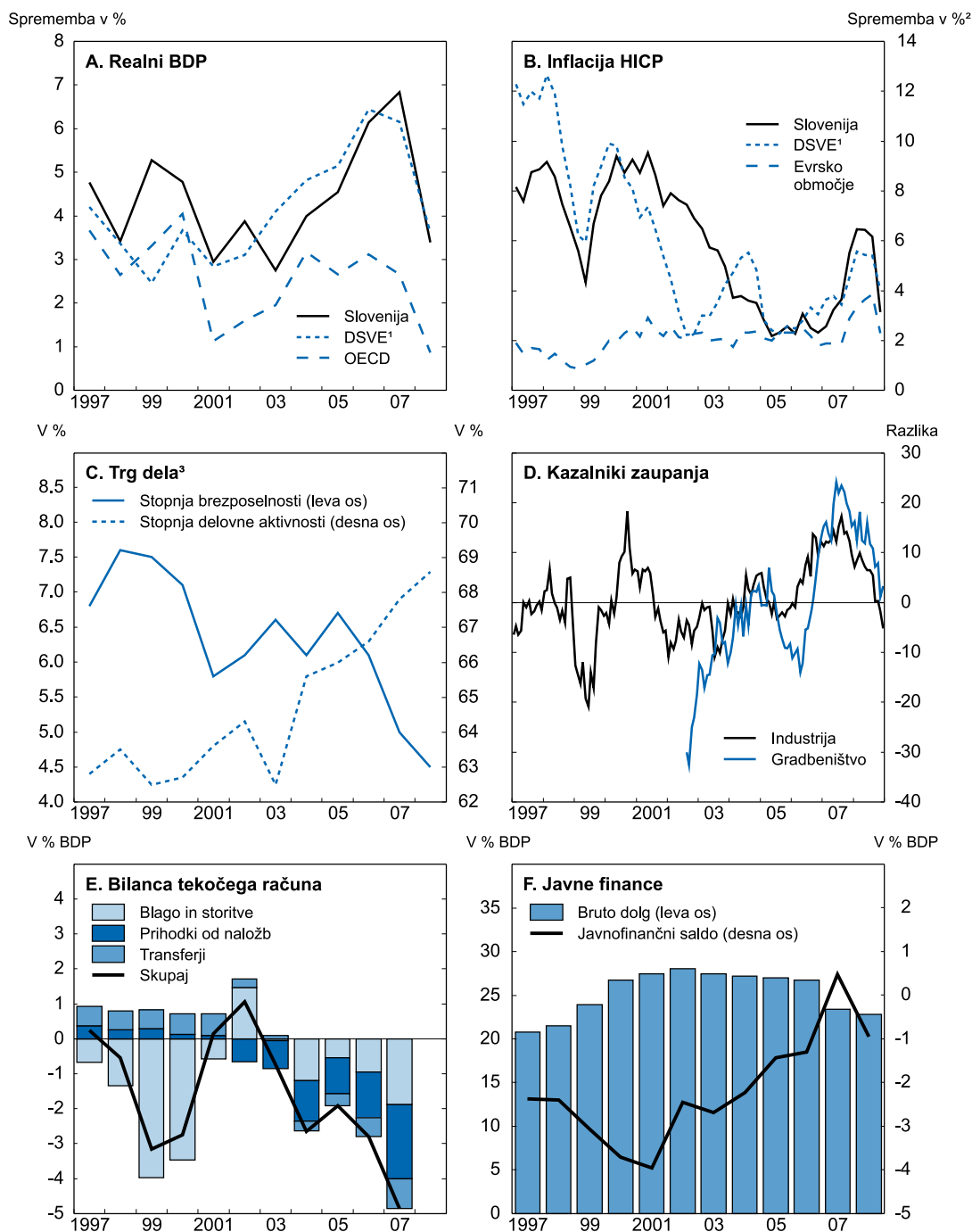
### **Globalna recesija je močno prizadela gospodarstvo**

*Upadanje tujega povpraševanja je glavni kanal, po katerem je gospodarska kriza prizadela Slovenijo*

Zmanjšanje tujega povpraševanja je povzročilo padec industrijske proizvodnje v Sloveniji ob koncu leta 2008, kar je bil eden največjih padcev proizvodnje med državami na evrskem območju (slika 1.2). Glede na povprečje na tem območju se je močno zmanjšala tudi gradbena dejavnost, kar nakazuje, da se je ta sektor v preteklih letih "pregrel". Slovensko gospodarstvo ni odvisno samo od izvoza (več kakor 60 % industrijske proizvodnje), temveč tudi od ciklično občutljivih sektorjev, kakršni so proizvodnja avtomobilov, elektronike in jekla. Avtomobilska industrija je bila prva prizadeta zaradi upadanja izvoznega povpraševanja proti koncu leta 2008. Revoz (del podjetja Renault), ki je s približno osem odstotnim deležem največje slovensko izvozno podjetje, je novembra 2008 zmanjšal dnevni obseg proizvodnje za skoraj 17 % in število zaposlenih za skoraj 7 %, s čimer je sprožil verižno reakcijo pri dobaviteljnih nadomestnih in sestavnih delov. Vendar pa so subvencije, ki jih je uvedlo več evropskih držav, za zamenjavo starih avtomobilov z novimi, prijaznejšimi do okolja, začasno oživile povpraševanje po vozilih, narejenih v Sloveniji, zaradi česar je Revoz pred kratkim povečal proizvodnjo in število zaposlenih.<sup>1</sup> Diverzifikacija izvoza je doslej ublažila učinke globalne recesije, čeprav se tudi trgi, npr. Rusija in balkanske države, ki so bili na začetku manj prizadeti, zdaj spopadajo z recesijo. Kakor kaže, razmeroma dobro posluje samo farmacevtska industrija, kar je delno posledica necikličnosti povpraševanja.



Slika 1.1. Ključni gospodarski kazalci



1. Netehtano povprečje podatkov za države Srednje in Vzhodne Evrope, ki so članice OECD: Češko, Madžarsko, Poljsko in Slovaško.

2. Medletne spremembe v odstotkih.

3. Starostna skupina od 15 do 64 let.

Vir: OECD (2009), *Nacionalni računi držav članic OECD – spletna baza podatkov*, april in *OECD Economic Outlook, Interim Forecast*, marec; Podatkovna baza Eurostat (2009), *Economy and Finance*, in *Labour Force Survey*, april; IMF (2009), *Balance of Payments and International Investment Statistics*, CDROM, Mednarodni denarni sklad, februar; in Evropska komisija (2009), *Economic and Financial Affairs*, podatkovna baza AMECO, april.

StatLinks <http://dx.doi.org/10.1787/643178735810>



Okvir 1.1. **Kratkoročna napoved**

Slovenija se srečuje z najhujšo krizo po osamosvojitvi, saj je ocenjeno, da se bo BDP v letu 2009 zmanjšal za okrog 6 %. Zmanjševati se je začel konec leta 2008, ko se je zaradi upada izvoza skrčil obseg proizvodnje predelovalnih dejavnosti. Kazalniki zaupanja so se maja, zlasti v gradbeništvu, zmanjševali naprej, kar kaže, da gospodarstvo še ni doseglo najnižje točke. Število brezposelnih narašča. Zaradi krčenja gospodarstva in padca cen surovin se je inflacija, ki je bila pred krizo precej visoka, zmanjšala. Gospodarstvu bo primanjkovalo zagona zaradi znatnega upada investicij, zlasti pri nizkih gradnjah in stanovanjski gradnji, zaradi dražjih in težje dosegljivih finančnih virov ter negotovosti glede oživitve svetovnega gospodarstva. Brezposelnost bo slabo vplivala na potrošnjo, temu pa bo sledil še neugodni premoženjski učinek, povezan s pocenitvijo stanovanj. Slovenija je odvisna od izvoza; približno dve tretjini industrijske proizvodnje je namenjeno tujim trgov. Zaradi hude recesije na evrskem območju se je povpraševanje po slovenskih proizvodih drastično zmanjšalo in se ne bo povečalo, dokler se mednarodni trgi ne okrepijo. V letu 2010 se pričakuje postopna oživitev gospodarstva zaradi krepitve izvoza in rasti investicijske potrošnje.

Vlada je sprejela dva svežnja fiskalnih ukrepov zoper krizo, prvega decembra 2008 in drugega februarja 2009, in pripravlja tretjega, katerega vsebina pa ob tej objavi še ni znana. Skupni učinek diskrecijskih fiskalnih ukrepov bi moral biti okrog 2,2 % BDP, čeprav nekatera sredstva ne bodo sproščena pred 2010. Fiskalni sveženj predvideva delno subvencioniranje polnega delovnega časa, poročstva bankam za pridobitev finančnih virov v tujini, dokapitalizacijo izvozne in razvojne banke - SID v državni lasti ter jamstvene sheme za zmanjševanje posojilnega tveganja (državna poročstva). Zaradi upada aktivnosti in uvedbe protikriznih ukrepov se je proces fiskalne konsolidacije ustavil. Nujno je treba zagotoviti, da se po okrepanju gospodarstva proračun spet postavi v vzdržne okvire; pri doseganju tega cilja naj bi imela ključno vlogo pokojninska reforma (glej 2. poglavje).

V letu 2009 se pričakuje močno krčenje realnega BDP (-5,8 %), v 2010 pa naj bi bile rahlo pozitiven. V letu 2009 se bo inflacija (izračunana z harmoniziranim indeksom cen življenjskih potrebščin, HICŽP) umirila pri 0,8 %, leta 2010 pa nekoliko zrasla (preglednica 1.1). Pri tej napovedi je predvideno tveganje z odklonom navzdol, saj bi lahko daljša globalna recesija slabo vplivala na proizvodnjo in brezposelnost. Močno povečanje števila slabih posojil zaradi pretiranega obsega kreditiranja v bližnji preteklosti bi lahko občutno zmanjšalo posojilno sposobnost bank, tako pa upočasnilo izhod iz krize. Po drugi strani bi hitrejša oživitev svetovnega gospodarstva lahko pospešeno spodbudila izvoz in proizvodnjo.

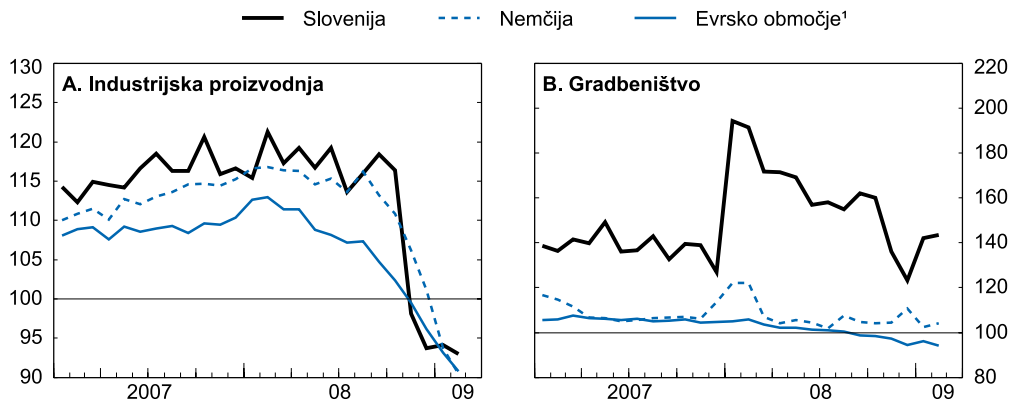
Preglednica 1.1. **Kratkoročna napoved gospodarskih gibanj**

	2008	2009	2010
Realna rast BDP (%)	3,4	-5,8	0,7
Rast cen življenjskih potrebščin – HICŽP (%)	5,5	0,8	1,6
Saldo sektorja država (% BDP)	-0,9	-5,7	-5,3

Vir: OECD (2009), *OECD Economic Outlook*, št. 85.


Slika 1.2. **Kazalci proizvodnje**

desezonirane vrednosti, 2005 = 100



1. Evrsko območje – 15 držav članic.

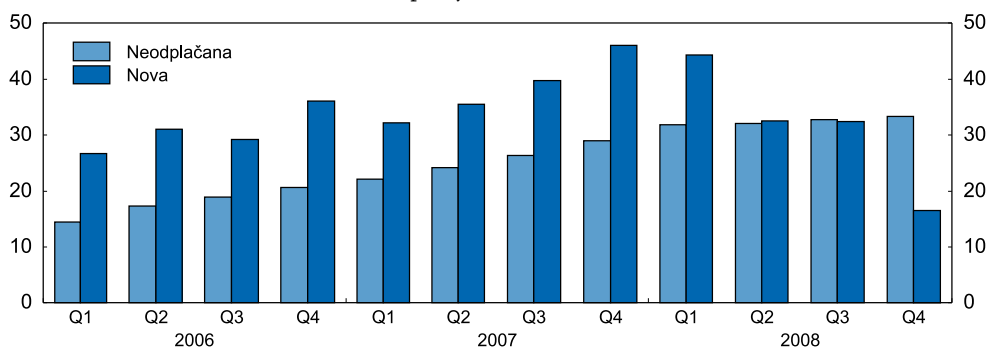
Vir: Podatkovna baza Eurostat (2009), Industry, Trade and Services, april.

StatLinks  <http://dx.doi.org/10.1787/643212351718>

Drugi krog krčenja gospodarstva bo posledica zapiranja delovnih mest, skrajševanja delovnega časa in manjšega trošenja brezposelnih. Stopnja brezposelnosti je v zadnjih nekaj letih padla pod naravno stopnjo (glej tretje poglavje), vendar je kriza povzročila prekinitev več tisoč pogodb o zaposlitvi, ki so bile povečini sklenjene za določen čas. Negotovost, povezana z brezposelnostjo, bo neugodno vplivala na potrošnjo, temu pa bo sledil še neugoden premoženjski učinek, povezan s cenami nepremičnin, čeprav je težko soditi o stopnji napihnjenosti nepremičninskega trga v preteklih letih. Po drugi strani pa so slovenska gospodinjstva manj zadolžena od gospodinjstev v številnih državah članicah OECD (neporavnana posojila slovenskih gospodinjstev znašajo manj od četrtnine BDP v primerjavi z več kakor polovico BDP v številnih državah članicah OECD) in imajo naložen zelo majhen delež premoženja v vrednostne papirje.<sup>2</sup> Zato je pričakovati, da bo premoženjski učinek, povezan s padajočimi tečaji vrednostnih papirjev, omejen, porast previdnostnega varčevanja pa utegne biti manj izrazit kakor v drugih državah.

Stopnja zadolženosti gospodinjstev je nizka, vendar so tista, ki so najela stanovanjska ali potrošniška posojila, izpostavljena valutnim in obrestnim tveganjem. Delež stanovanjskih posojil v švicarskih frankih je dosegel tretjino celotne višine neporavnanih stanovanjskih posojil (kar ustreza nekaj več kakor 3 % BDP), čeprav se je delež novih stanovanjskih posojil v švicarskih frankih do konca leta 2008 znižal pod 17 % (slika 1.3). Več kakor desetodstotna rast vrednosti švicarskega franka v primerjavi z evrom v letu 2008 je gospodinjstvom naložila dodatno breme pri odplačevanju posojil in zmanjšala povpraševanje po novih posojilih v tej valuti. Gospodinjstva so prav tako čedalje bolj izpostavljena obrestnemu tveganju. V letu 2008 je bilo med odobrenimi novimi stanovanjskimi posojili 61 % takih s spremenljivo obrestno mero, kar je upad s 87 % v letu 2007. S prihajajočim sproščanjem monetarne politike na evrskem območju bi se moralo breme financiranja dolgov zmanjšati, kar bi imelo spodbuden vpliv na potrošnjo.

Slika 1.3. Členitev stanovanjskih posojil po valutah  
odstotek posojil v švicarskih frankih



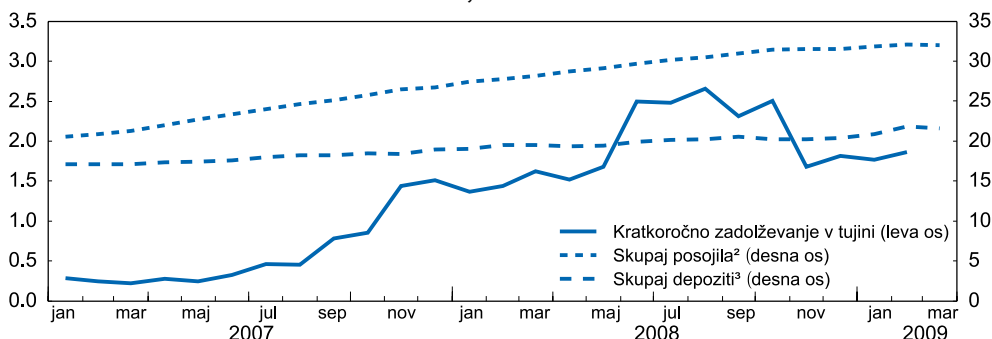
Vir: Banka Slovenije.

StatLinks <http://dx.doi.org/10.1787/643261457634>

### Krizo so dodatno zaostriale težave z refinanciranjem v bančnem sektorju

Slovenske banke je posebno močno prizadelo zmanjševanje možnosti mednarodnega refinanciranja glede na njihovo čedalje večjo odvisnost od kratkoročnega zadolževanja v tujini (slika 1.4). S tujimi sredstvi so financirale investicijsko-varčevalno vrzel in tako spodbujale hitro rast naložb v zadnjih nekaj letih. Z globalizacijo finančne krize pa je postalo tuje financiranje drago, nizka boniteta slovenskih bank pa je dodatno omejila dostop do likvidnostnih sredstev in podražila njihovo pridobivanje na mednarodnih finančnih trgih.

Slika 1.4. Posojilna dejavnost doma in najemanje posojil  
poslovnih bank v tujini  
v milijardah EUR<sup>1</sup>



1. Za primerjavo je v letu 2007 raven BDP znašala 34,7 milijarde EUR.

2. Terjatve do nefinančnih institucij v bilanci stanja drugih denarnih finančnih institucij.

3. Vsota depozitov v domači in tuji valuti v bilanci stanja drugih denarnih finančnih institucij.

Vir: Banka Slovenije (2009), *Mesečni bilten*, zv. 18, št. 4, april.

StatLinks <http://dx.doi.org/10.1787/643277765518>

Slovenski bančni sektor je občutljiv za finančno krizo tudi zato, ker bo močna, morda celo čezmerna rast posojil v preteklosti (npr. njihova 40-odstotna rast samo v letu 2007) povzročila povečanje deleža slabih posojil (SP), kar bodo neugodni rezultati podjetij zaradi upadajočega povpraševanja še poslabšali. Zato se je treba resno lotiti problema naraščanja SP in omogočiti nadaljnjo posojilno dejavnost bank.

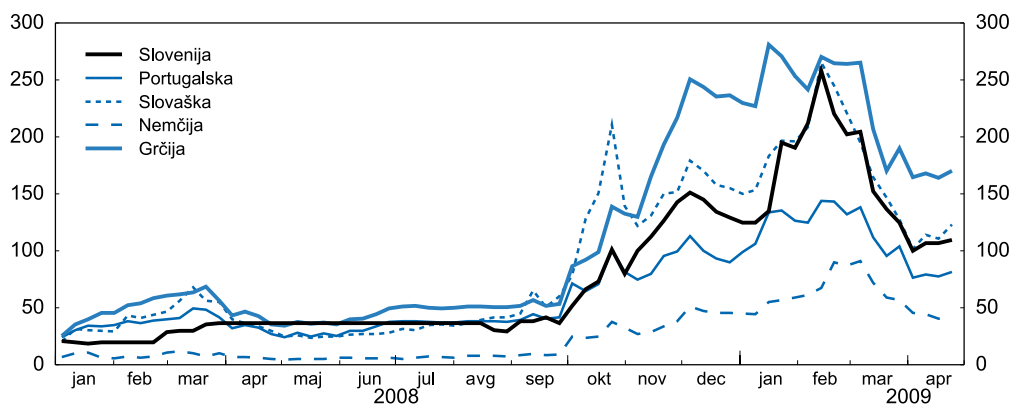
Slovenske banke se morajo prav tako spopadati s čedalje večjo ročnostno neuskklajenostjo med sredstvi in obveznostmi do virov sredstev, v manjši meri pa tudi z valutno neuskklajenostjo (angl. *currency mismatch*). Medtem ko zagotavljajo kratkoročno in dolgoročno financiranje, je večina njihovih obveznosti, zlasti depozitov, kratkoročnih. Ob zmerni rasti depozitov je bil razcvet posojilne dejavnosti financiran v glavnem s kratkoročnim zadolževanjem, kar je ročnostno neuskklajenost še povečalo. Zapadlost tujih posojil se je dodatno skrajšala s poglobljanjem globalne finančne krize v letu 2008. S spremembo Zakona o davku od dohodkov pravnih oseb sredi leta 2008 so obresti, ki jih plačajo banke, razen obresti, plačanih osebam, ki imajo sedež ali kraj dejanskega delovanja posloводства ali prebivališče v državah (razen držav članic EU), v katerih je splošna oziroma povprečna nominalna stopnja obdavčitve dobička nižja od 12,5 %, oproščene 15-odstotnega davčnega odtegljaja. Navedena sprememba v davčni obravnavi obresti, ki jih plačujejo banke, olajšuje izdajo obveznic bank.<sup>3</sup>

Po pričakovanjih bo poslabšanje naložbenega portfelja zaradi upadanja vrednosti naložb za bančni sektor kot celota omejeno, vendar bo po vsej verjetnosti nekatere banke huje prizadelo, zlasti manjše, ki so, potem ko je centralna banka leta 2007 odkupila sterilizacijske obveznice, prešle na lastniške vrednostne papirje. Nizka izpostavljenost portfeljev bank strukturiranim finančnim instrumentom se je izkazala kot prednost, ker so zdaj manj izpostavljene slabi aktivni kakor pa banke v številnih drugih državah.<sup>4</sup>

Poleg omenjenih težav se zdi, da so slovenske banke manj stroškovno učinkovite od drugih v regiji. Zaostajajo za bankami z evrskega območja in celo za nekaterimi v vzhodnoevropskih državah članicah OECD, bodisi na podlagi računovodskih kazalnikov bodisi podatkov o x-učinkovitosti (Bems in Sorsa, 2008, Holló in Nagy),<sup>5</sup> kar je verjetno posledica koncentrirane strukture trga in razširjenega državnega lastništva v bančnem sektorju. V Sloveniji deluje 20 bank, med katerimi ima največja več kakor 30-odstotni, druga največja pa 10-odstotni tržni delež glede na bilančno vsoto. Obe sta v državni lasti, bodisi neposredno bodisi posredno prek javnih skladov ter finančnih in nefinančnih podjetij. Prav tako je med bankami nezanemarljivo navzkrižno lastništvo delnic. Koncentracija trga in državno lastništvo, zlasti največjih udeležencev, lahko pomeni manjši konkurenčni pritisk na slovenskem bančnem trgu. Krepitev konkurence je odločilnega pomena za zmanjšanje x-neučinkovitosti, na primer s spodbujanjem menedžerskih spretnosti z večanjem števila podjetij kot referenčne točke za primerjavo (Nickell, 1996). Na majhnem trgu z večjim številom udeležencev vstop novih podjetij verjetno ne pomeni večje konkurence. Za povečanje učinkovitosti in sposobnosti finančnega sektorja za spopadanje s krizami v prihodnje je zato treba spodbuditi konkurenco med obstoječimi, zlasti večjimi udeleženci. Po koncu krize bi bilo mogoče povečati konkurenco s privatizacijo druge največje banke, ki je dovolj velika, da bi lahko konkurirala tudi največji banki.


Težave slovenskih bank z refinanciranjem kažejo na zaostrene posojilne pogoje za gospodarske družbe. Razmiki pri slovenskih petletnih poslih kreditnih zamenjav (CDS) so se od tretjega četrletja 2008 poglobili, kar je sledilo postopnemu povečanju ob izbruhu krize drugorazrednih hipotekarnih posojil v Združenih državah Amerike sredi leta 2007 (slika 1.5). V primerjavi z Nemčijo so se ti razmiki izrazito povečevali od konca 2008, doživeli vrhunec februarja 2009 in se pozneje zmanjšali do ravni ob koncu 2008, kar je posledica višjih premij, povezanih z razvijajočimi se trgi. Obstaja le majhna verjetnost za okrevanje domače posojilne ponudbe pred sprostitvijo mednarodnih likvidnostnih razmer. Previdnejši pristop velikih svetovnih bank k odobravanju posojil, ki ga je mogoče pripisati težavam z ocenjevanjem tveganj, je prispeval k nastajanju začaranega kroga, v katerem je omejen dostop do posojil tudi za družbe s solidnimi poslovnimi rezultati.

Slika 1.5. **Stopnje petletnih poslovnih kreditnih zamenjav<sup>1</sup>**  
bazne točke



1. Medstopenski razmik med subjektom in ustrezno referenčno krivuljo.

Vir: Datastream.

StatLinks  <http://dx.doi.org/10.1787/643280554507>

### **Ukrepi za podporo finančnemu sektorju še niso pripeljali do oživljanja posojilne dejavnosti bank**

Slovenska vlada je v tretjem četrtletju 2008 pravočasno sprejela ukrepe za ponovno vzpostavitev refinanciranja bank in okrepitev trdnosti bančnega sistema. V okviru vseevropskega prizadevanja za okrepitev trdnosti finančnega sistema je vlada proti koncu leta 2008 povečala jamstva za depozite. Odpravljena je bila zgornja meja za depozite pri domačih bankah (dotlej 22.000 EUR) za fizične osebe in mala podjetja. Skupaj s pričakovanim povečanjem varčevanja zaradi negotovih gospodarskih razmer bi izboljšano kritje bankam moralo pomagati pri povečanju obsega depozitov njihovih komitentov in tako olajšati dostop do tujih finančnih sredstev.

Pravočasna odprava učinkov bonitetnega filtra pri oblikovanju oslabitev in rezervacij (angl. *capital buffer* – dodatne zahteve glede kapitalske ustreznosti v višini približno 0,8 odstotne točke) je prav tako prinesla olajšanje bančnemu sektorju v zadnjem četrtletju 2008. Ta ukrep je bil sprejet leta 2006 kot protiutež pro-cikličnim učinkom novo sprejetega in manj strogega sistema Mednarodnih standardov računovodskega poročanja (MRSP), vendar kaže, da je bila, tudi zaradi majhnosti obsega, njegova učinkovitost omejena.

Evropska centralna banka (ECB) je za ublažitev omejevanja posojilne rasti zaradi vsesplošne EU-krize v jeseni 2008 ponudila posojilne operacije za največ šestmesečno obdobje z možnostjo njihovega podaljšanja. Od takrat jih slovenske banke, domače in tuje, v veliki meri uporabljajo. Vendar pa te ne zadovoljujejo v celoti potreb slovenskih bank, ker so omejene na kratkoročno refinanciranje. Poleg tega bi lahko dostop do posojil ECB omejevale zahteve za zavarovanje teh posojil, in to kljub temu, da so ponujena v neomejenem obsegu.

Kot dopolnitev k aranžmaju ECB je vlada novembra 2008 ponudila bančnemu sektorju državna jamstva za posle refinanciranja (za podrobnosti o ukrepih v podporo posojilni dejavnosti bank glej okvir 1.2). Ukrep je omogočila sprememba Zakona o javnih financah, s katero je bila državi dana možnost dajanja jamstev v višini do 12 milijard EUR. Za državno jamstvo je zaprosila največja slovenska banka, Nova Ljubljanska banka, o tem pa razmišljata še dve banki.

Vendar pa ukrepi, ki so bili sprejeti ob koncu leta 2008, niso zadoščali za zagotovitev likvidnosti bančnega sektorja, kar je razvidno iz nedavnega neposrednega konkuriranja med bankami za depozite. Ob koncu leta 2008 so namreč nekatere ob pomanjkanju mednarodnih virov začele ponujati za depozite nevzdržno visoke obrestne mere. Centralna banka je, da bi preprečila nadaljnjo destabilizacijo bančnega sektorja, razmišljala o ukrepu, s katerim bi kaznovala banke z visoko ravno vpoglednih depozitov.<sup>6</sup> To opozorilo je, skupaj s padajočimi obrestnimi merami (euribor), zmanjšalo nekaj tekmovalnosti med bankami. Tuja posojila so dostopna zaradi državnih jamstev, vendar so glede na stroške, povezane z oceno posojilne sposobnosti bank, še vedno omejena na večje banke. Državna jamstva lahko omejijo plače in dividende, izplačane vodilnim delavcem. Z ukrepi, sprejetimi ob koncu leta 2008, vladi ni uspelo v zadostni meri usmeriti potrebnih sredstev v gospodarstvo.

### Okvir 1.2. **Ukrepi, sprejeti za oživitev posojilne dejavnosti bank**

Poleg izboljšanja finančne stabilnosti z odpravo zgornje meje zavarovanja depozitov za fizične osebe, mikro- in mala podjetja ter s povečevanjem likvidnosti s sprostitevjo predhodno ustvarjene kapitalske rezerve je vlada sprejela več ukrepov za oživitev posojilne dejavnosti bank. Po sprejetju prvega svežnja ukrepov v zadnjem četrtletju 2008 je nepričakovana ostrina krize narekovala potrebo po dodatnih ukrepih.

Namen finančnih ukrepov prvega protikriznega svežnja je bil, zaradi poslabšane mednarodne likvidnosti, zagotoviti slovenskim bankam dostop do zadolževanja v tujini. Najpomembnejši ukrep v tem pogledu je državno jamstvo za banke v višini do 12 milijard EUR. Ta jamstva pa niso bila zadosti izkoriščena, kajti doslej je samo ena banka zaprosila za soglasje in ga tudi dobila. Omenjeni ukrep bo omogočal pridobivanje jamstev in črpanje svežih virov na mednarodnih trgih obveznic. Država je poleg pomoči drugim bankam sprejela dodatne ukrepe drugega svežnja, vključno z izdajo obveznic v višini ene milijarde EUR, ki naj bi bila v glavnem deponirana pri bankah, in sklep o dokapitalizaciji SID banke kot nosilke za odobravanje posojil bankam in gospodarstvu. Država prav tako subvencionira obrestne mere za mala in srednje velika podjetja prek Javnega sklada Republike Slovenije za podjetništvo v višini 1,1 milijona EUR. Da bi ublažila posojilno tveganje, SID banka daje bankam jamstva do ene milijarde EUR, pri čemer morajo prevzeti 20 % tveganja, podjetjem, ki se zadolžujejo neposredno na finančnih trgih, pa do 500 milijonov EUR.

Vlada je zato v začetku leta 2009 sprejela drugi sveženj ukrepov. Poleg spodbud bankam za zadolževanje na podlagi državnih jamstev je izdala državno obveznico, s katero je zbrala približno milijardo EUR, večina pridobljenih sredstev pa je bila deponirana pri bankah. Kot alternativna rešitev je bil predvsem manjšim bankam dan na voljo cenejši vir financiranja z dokapitalizacijo SID, izvozne in razvojne banke v državni lasti. SID je zdaj pripravljena ponuditi posojila bankam in gospodarstvu. Njene obveznice so primerne tudi za zavarovanje posojil pri ECB, kar omogoča lažji dostop do tovrstnih posojil. Država je pripravljena tudi neposredno dajati posojila gospodarstvu, če bi se pokazalo, da jamstvena shema ali deponiranje prihodkov od izdaje državnih

obveznic pri bankah ne zadostuje za zagotavljanje likvidnosti gospodarstva. Če bi se ta ukrep pokazal kot neustrezen, bi država odkupila sredstva od bančnega sektorja ali navsezadnje poskrbela za kapitalske injekcije.

Bistvenega pomena za zagotavljanje neprekinjenega poslovanja podjetij so finančna sredstva, ki jih imajo na voljo. Zmanjšanje posojilnega tveganja je poglavitni cilj drugega svežnja ukrepov za obvladovanje krize, saj so banke zaradi njega postale previdne pri svojih posojilnih odločitvah. Prek SID banke so zdaj omogočena jamstva bankam v višini do ene milijarde EUR. Podjetja se po tej shemi lahko zadolžujejo pri eni banki od šest mesecev do pet let za zneske, ki jih opredeljuje obseg njihovih prihodkov in kapitala. Poleg tega lahko tista, ki se zadolžujejo na finančnih trgih, neposredno pridobijo jamstva do največ 500 milijonov EUR. S temi ukrepi naj bi se ublažile omejitve financiranja za podjetja, vendar pa posojila gospodarskim družbam še vedno niso oživela. Za ublažitev moralnega hazarda bank bi država morala zagotoviti pregled nad ukrepi za spodbujanje dajanja posojil gospodarskim družbam (odobravanje posojilnih linij prek SID, dajanje državnih jamstev).

### ***V tej zvezi obstajajo možnosti za fiskalne spodbude, pod pogojem, da sočasne in razvojni naravnane***

Ob upoštevanju obsežnosti recesije in razmeroma neučinkovite monetarne politike so poleg avtomatskih stabilizatorjev upravičeni diskrecijski fiskalni ukrepi, vse dokler imajo banke težave z refinanciranjem. Glede Slovenije bi morali biti fiskalni stabilizatorji sami po sebi sorazmerno močni (visok delež davkov in odhodkov v BDP), toda nizko stanje dolga sektorja država (okrog 24 % BDP v letu 2008) in dokajšnja uravnoteženost salda tega sektorja dajeta prostor za začasno diskrecijsko fiskalno politiko v skladu z usmeritvami strategije, usklajene na ravni EU. Vendar pa bi Slovenija morala prednostno izvajati ukrepe, ki bi pospeševali njeno potencialno rast v naslednjih letih (npr. javne investicije ali vlaganje v človeški kapital, raziskave in razvoj itd.). Z oživljanjem aktivnosti bi bilo treba te ukrepe umakniti, tako pa prednostno zagotoviti zdrav fiskalni položaj (drugo poglavje).

V boju zoper recesijo je vlada v rebalans državnega proračuna, ki ga je predložila državnemu zboru konec februarja 2009, vključila novo fiskalno spodbudo v višini 1,2 % BDP. Še en ukrep, ki ni vključen v fiskalni sveženj, a bi lahko spodbudil potrošnjo, je načrtovano povečanje plač v javnem sektorju v obdobju 2008–2010 (približno 1 % BDP). Rebalans državnega proračuna obsega diskrecijske ukrepe, ki bodo imeli ugoden učinek na dolgoročno rast, pa tudi tiste, ki jih bo morala vlada čim prej odpraviti (glej okvir 2.2 v drugem poglavju).

Pozitivno je, da fiskalni sveženj ukrepov vključuje dokapitalizacijo SID, ki je v državni lasti, za pospeševanje posojilne dejavnosti in različne davčne ukrepe za spodbujanje investicij (okoli 100 milijonov EUR), kakršno je zmanjšanje davčnih obveznosti za samozaposlene za 30 % v zvezi z investicijami v opremo in neopredmetena osnovna sredstva. Zato bi samozaposlitev lahko postala privlačnejša in pritegnila odpuščene delavce. Končno, vlada za pospeševanje črpanja sredstev EU daje prednost ministrstvom, katerih projekti so bližje izvajanju, kar je dobra odločitev.



Po drugi strani pa je treba razmisliti o dodatnih ukrepih. Osrednji fiskalni ukrep vlade (v vrednosti 230 milijonov EUR) je subvencioniranje skrajšanega delovnega časa (s 40 na 36 oziroma 32 ur na teden) za ohranjanje zaposlenosti. Ta ukrep mora biti jasno časovno omejen. Čeprav omogoča podjetjem, ki se srečujejo z velikim zmanjšanjem povpraševanja, ohranitev zaposlenosti in prispeva k ohranjanju zasebne potrošnje, obstaja nevarnost, do bi trajno izvajanje tega ukrepa ali pomanjkanje strogih meril za njegovo uporabo (npr. samo v podjetjih, ki se spopadajo z gospodarskimi težavami) povzročilo trajno skrajšanje delovnega časa. Vlada bi morala prav tako skrbno pretehtati njegov namen. V drugih državah, npr. Nemčiji, so taki programi oblikovani tako, da so neprivlačni za podjetja, razen tistih, ki imajo ciklične težave (tretje poglavje). Še en ukrep, ki bi ga bilo treba ponovno pretehtati, čeprav ni povezan s krizo, je načrtovano povečanje plač v javnem sektorju, ki bi lahko spodbudil potrošnjo, vendar na račun dolgoročne fiskalne vzdržnosti, ker ima ta ukrep trajni učinek.

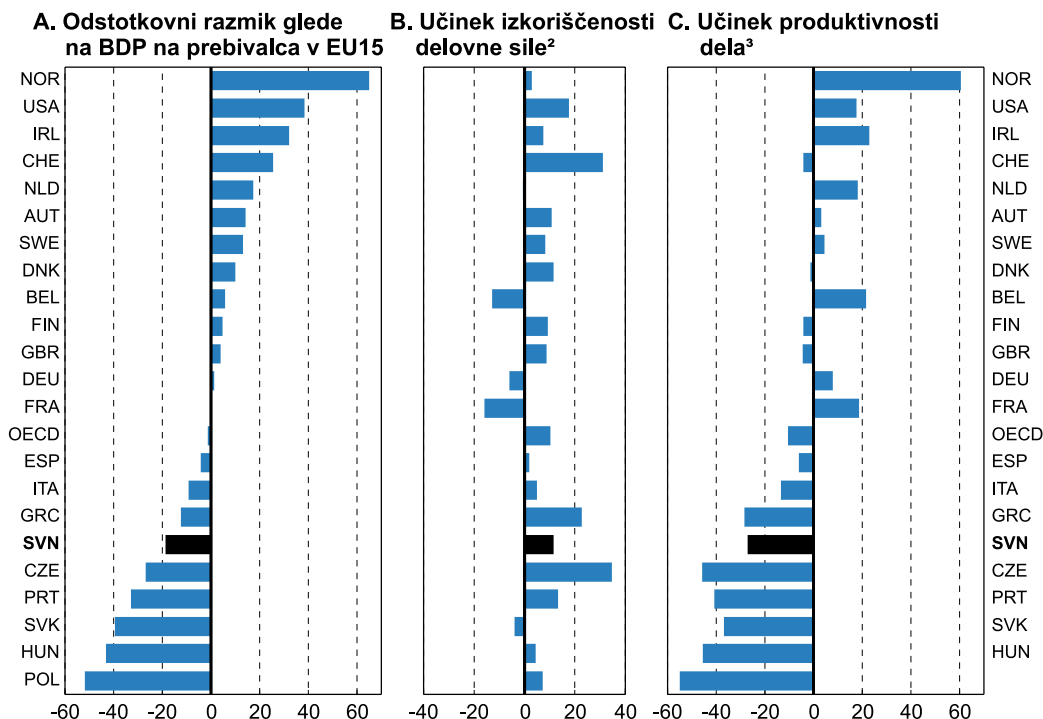
## V obdobju po krizi nadaljevati ekonomsko približevanje brez makroekonomskih neravnovesij

### ***Slovenija je imela doslej stalno gospodarsko rast, kar ji je omogočalo hitro približevanje povprečju EU glede na BDP na prebivalca***

V zadnjih desetih letih je Slovenija doživljala dinamično gospodarsko rast in uspelo ji je bistveno približati se povprečju EU, merjeno z bruto domačim proizvodom (BDP) na prebivalca po kupni moči. Ta se je povečal s 67 % povprečja EU15 v letu 1997 na 81 % povprečja EU15 v letu 2007. V letu 2007 je bil BDP na prebivalca po kupni moči precej višji kakor na Portugalskem in podoben kakor v Grčiji (slika 1.6) ter je v obdobju od 1997 in 2007 trajno presegal BDP na prebivalca štirih drugih tranzicijskih gospodarstev OECD (slika 1.7).

Produktivnost dela je bila med 1997 in 2007 glavno gibalno rasti BDP na prebivalca<sup>7</sup> v Sloveniji (preglednica 1.2). Povečanje produktivnosti dela je bilo posledica kapitalskega poglobljanja in rasti skupne faktorske produktivnosti (SFP), pri čemer ima ta nekoliko večji prispevek. Gibalo rasti SFP je prevzem proizvodnih in organizacijskih metod razvitih držav, k čemur je pripomoglo čedalje močnejše vključevanje v svetovno gospodarstvo. Prispevek produktivnosti dela k BDP na prebivalca v primerjavi z BDP na prebivalca na Češkem ali Madžarskem je bil ugoden, vendar manjši kakor na Poljskem ali Slovaškem od 1997 do 2007. Slovenija je bila zaradi dviga stopnje delovne aktivnosti uspešnejša od vseh drugih tranzicijskih gospodarstev OECD (razen Madžarske) pri povečevanju prispevka stopnje izkoriščenosti delovne sile k rasti BDP na prebivalca.

Predvideva se, da se bo slovenski BDP na prebivalca do leta 2015 približal vrednosti BDP na prebivalca v EU15, če se bo rast v Sloveniji in EU15 nadaljevala z enako hitrostjo kakor v zadnjem desetletju. Za doseg tega cilja bo moralo slovensko gospodarstvo ohranjati visoko rast produktivnosti z večjim prispevkom SFP in hkrati ohranjati pozitiven prispevek izkoriščenosti delovne sile.

Slika 1.6. **Viri razlik v realnih dohodkih**razlike v BDP na prebivalca, izražene v odstotnih točkah, glede na EU15, 2007<sup>1</sup>

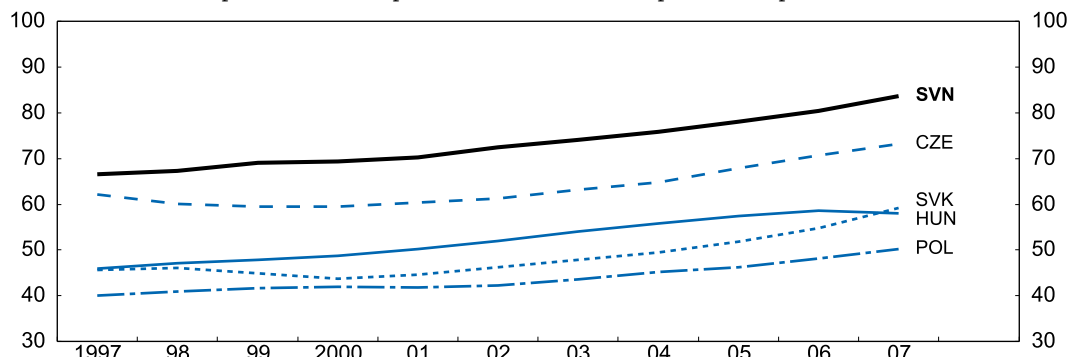
1. BDP v ameriških dolarjih po tekočih cenah in paritetah kupne moči.
2. Merjeno s skupnim številom opravljenih delovnih ur na zaposlenega.
3. Odstotkovna razlika glede na BDP EU15 na opravljeno delovno uro.

Vir: OECD (2008), *Podatkovna baza produktivnosti*, september, [www.oecd.org/statistics/productivity](http://www.oecd.org/statistics/productivity); OECD (2009), *Nacionalni računi držav članic OECD – spletna baza podatkov*, februar; in Podatkovna baza Eurostat (2009), *Economy and Finance*, februar.

StatLinks <http://dx.doi.org/10.1787/643306730707>

Slika 1.7. **Približevanje realnega dohodka na prebivalca**

realni BDP na prebivalca v USD po stalnih cenah in stalnih paritetah kupne moči, EU15 = 100



Vir: OECD (2008), *Podatkovna baza produktivnosti*, september, [www.oecd.org/statistics/productivity](http://www.oecd.org/statistics/productivity); in OECD (2009), *Nacionalni računi držav članic OECD – spletna baza podatkov*, februar.

StatLinks <http://dx.doi.org/10.1787/643331315236>

## Preglednica 1.2. Realna rast BDP na prebivalca v primerjavi z drugimi srednje- in vzhodnoevropskimi državami

v odstotkih, letno povprečje 1997–2007<sup>1</sup>

	Slovenija	Češka	Madžarska	Slovaška	Poljska <sup>2</sup>
<b>Realni BDP na prebivalca</b>	<b>4,2</b>	<b>3,1</b>	<b>4,3</b>	<b>4,7</b>	<b>4,2</b>
<b>Izkoriščenost delovne sile</b>	<b>0,2</b>	<b>-0,3</b>	<b>0,7</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,3</b>
Delovni čas <sup>3</sup>	-0,3	-0,4	-0,2	-0,5	-0,3
Delovna aktivnost	0,5	0,1	1,0	0,5	0,0
Demografska struktura <sup>4</sup>	0,0	0,4	0,1	0,7	0,5
Stopnja zaposlenosti	0,5	-0,3	0,8	-0,2	-0,5
<b>Produktivnost dela<sup>5</sup></b>	<b>4,0</b>	<b>3,4</b>	<b>3,5</b>	<b>5,1</b>	<b>4,5</b>
Kapitalska intenzivnost dela	1,9	2,4	2,0	2,8	1,4
Skupna faktorska produktivnost <sup>6</sup>	2,2	1,1	1,5	2,3	3,1
Stopnja zaposlenosti <sup>7</sup>	0,0	-0,1	0,0	-0,4	..

1. 1997–2006 za Poljsko.

2. Zaradi izogibanja vprašanjem, ki bi nastala zaradi prekinitve niza, podatki o zaposlenosti na Poljskem pred letom 2003 predstavljajo oceno, glej Iradian (2007).

3. Število opravljenih delovnih ur na zaposlenega.

4. Razmerje med delovno sposobnim prebivalstvom in skupnim številom prebivalstva.

5. Realni BDP na opravljeno delovno uro.

6. Izračunano kot preostala vrednost.

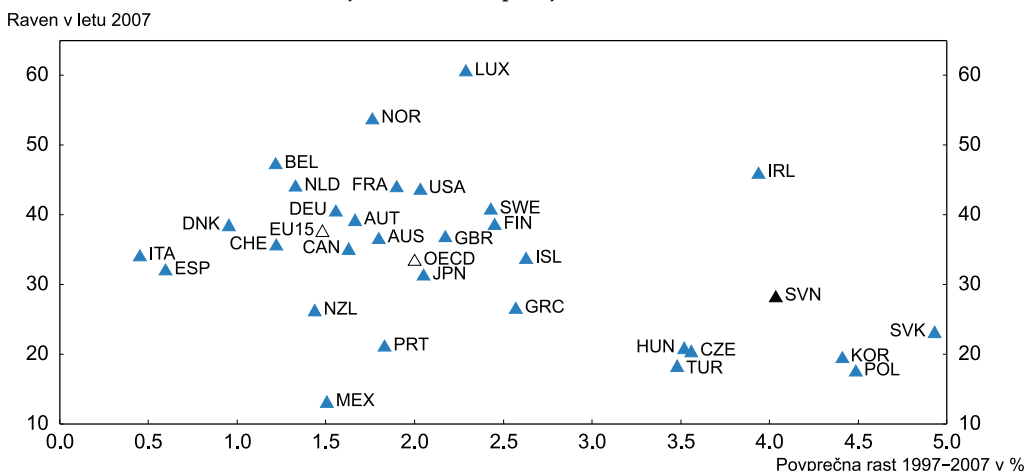
7. Domača opredelitev zaposlenosti glede na nacionalno opredelitev.

Vir: OECD (2009), *Nacionalni računi držav članic OECD – spletna baza podatkov*, februar; *Podatkovna baza Eurostat* (2009), *Economy and Finance*, februar; OECD (2008), *Podatkovna baza produktivnosti*, september; in G. Iradian (2007), "Rapid Growth in Transition Economies: Panel Regression Approach", *IMF Working Paper*, št. 07/170, Mednarodni denarni sklad.

### Za nadaljnje približevanje bo potrebno ohranjanje visoke rasti produktivnosti ...

Kljub močni rasti produktivnosti dela v preteklosti je stopnja le-te v Sloveniji še vedno nizka v primerjavi z večino držav EU15 (slika 1.8), kar pomeni, da še obstajajo možnosti za izboljšanje. Boljši človeški kapital naj bi pomagal pri vzdrževanju rasti produktivnosti. Slovenija je bila doslej v tem pogledu uspešna v primerjavi z drugimi tranzicijskimi gospodarstvi, če sklepamo po povprečnem številu let šolanja kot približku merila za človeški kapital (okvir 1.3). Kljub temu je povprečno število let šolanja zgolj grobo merilo človeškega kapitala in kaže, da je trajanje šolanja v Sloveniji deloma povezano z obsežnim začasnim študentskim delom (tretje poglavje). Na splošno so možnosti za nadaljnje izboljšanje človeškega kapitala v povečanju učinkovitosti izobraževalnega sistema in spodbujanju vseživljenjskega izobraževanja (tretje poglavje). Kapitalsko poglobljanje naj bi bilo še naprej gibalo rasti produktivnosti dela v prihodnjih letih, vsaj zaradi predvidenih projektov za izboljšanje javne infrastrukture. Vendar pa bi morala imeti SFP dolgoročno pomembnejšo vlogo hkrati z zmanjševanjem dohodkovnih razlik v primerjavi z razvitejšimi gospodarstvi. Neposredne tuje investicije (NTI) prispevajo k povečanju SFP s prenosom znanja iz razvitih gospodarstev (četrti poglavje). Dejansko je raven SFP v Sloveniji še vedno sorazmerno nizka v primerjavi z drugimi srednje- in vzhodnoevropskimi državami. Poleg tega bi prilagodljivi proizvodni trgi, manjše ovire za podjetništvo, večji obseg raziskav in razvoja v zasebnem sektorju ter večja konkurenca na ključnih storitvenih področjih lahko pospešili rast SFP (četrti poglavje).

Slika 1.8. **Produktivnost dela**  
merjena z BDP na opravljeno delovno uro<sup>1</sup>



1. V ameriških dolarjih po tekočih cenah in paritetah kupne moči.

Vir: OECD (2008), *Podatkovna baza produktivnosti*, september, [www.oecd.org/statistics/productivity](http://www.oecd.org/statistics/productivity); OECD (2009), *Nacionalni računi držav članic OECD – spletna baza podatkov*, februar; ter *Podatkovna baza Eurostat (2009), Economy and Finance*, februar.

StatLinks <http://dx.doi.org/10.1787/643377523264>

### Okvir 1.3. Računovodstvo rasti v Sloveniji

Računovodstvo rasti<sup>1</sup> kaže, da je izjemno gospodarsko rast v Sloveniji v preteklem desetletju v glavnem mogoče pripisati akumulaciji fizičnega kapitala in skupne faktorske produktivnosti (SFP), predvsem v predelovalni industriji (van Ark et al., 2007).<sup>2</sup> Vendar pa je v času SFP pridobila pomembnost, kajti prispevala je 1,4 odstotne točke k rasti BDP v prvi polovici obdobja 1997–2007 in 2,1 odstotne točke v drugi polovici istega obdobja (preglednica 1.3). Človeški kapital – merjen s povprečnim številom let šolanja delovno aktivnega prebivalstva – je znatno prispeval k tej rasti. Prispevek je višji od prispevka dela ter nižji od prispevka kapitala in SFP.<sup>3</sup>

Preglednica 1.3. **Realna rast BDP v primerjavi z drugimi srednje- in vzhodnoevropskimi državami**

V odstotkih, letno povprečje	Slovenija			1997–2007 <sup>1</sup>			
	1997–2002	2003–2007	1997–2007	Češka	Madžarska	Slovaška	Poljska <sup>2</sup>
<b>Realni BDP</b>	<b>4,1</b>	<b>4,7</b>	<b>4,4</b>	<b>3,1</b>	<b>4,0</b>	<b>4,7</b>	<b>4,2</b>
Prispevki dejavnikov rasti							
Delo	0,2	0,3	0,2	–0,2	0,3	–0,3	–0,2
Človeški kapital	0,5	0,5	0,5	0,1	0,4	0,2	0,1
Fizični kapital (OS)	2,1	1,9	2,0	2,3	2,2	2,7	1,3
Skupna faktorska produktivnost <sup>3</sup>	1,4	2,1	1,7	0,9	1,1	2,1	2,9

1. 1997–2006 za Poljsko.

2. Zaradi izogibanja vprašanju, ki bi nastala zaradi prekinitve niza, podatki o zaposlenosti na Poljskem pred letom 2003 predstavljajo oceno, glej Iradian (2007).

3. Izračunano kot preostala vrednost.

Vir: OECD (2009), *Nacionalni računi držav članic OECD – spletna baza podatkov*, februar; *Podatkovna baza Eurostat (2009), Economy and Finance*, februar; OECD (2008), *Podatkovna baza produktivnosti*, september; ter G. Iradian (2007), "Rapid Growth in Transition Economies: Panel Regression Approach", *IMF Working Paper*, št. 07/170, *Mednarodni denarni sklad*.

Okvir 1.3. **Računovodstvo rasti v Sloveniji** (nadaljevanje)

V treh od drugih proučevanih držav ima poglobljanje kapitala pomembnejšo vlogo. Prispevki akumulacije kapitala k rasti BDP se gibljejo od 55 % na Madžarskem do 73 % na Češkem in odražajo obsežne pritoke neposrednih tujih naložb. Prispevki SFP na Slovaškem v obravnavanem obdobju dosegajo skorajda enak delež kakor v Sloveniji. Opazno manj pomembno vlogo pri obrazložitvi rasti BDP v vseh državah ima prispevek dela. Pozornejši ogled podatkov kaže, da na prispevke dela k rasti vplivata poslabšanje gospodarske rasti in naraščajoča brezposelnost v prvi polovici obdobja, v drugem obdobju pa imata ugoden vpliv ponovno oživljanje gospodarstva in izboljšanje razmer na trgu dela.

Glavna ugotovitev računovodstva rasti, da sta fizični kapital (osnovna sredstva) in SFP najpomembnejša vira rasti v Sloveniji, je robustna glede na različne predpostavke. Po osnovnem scenariju se predpostavlja, da je pri izračunu podatkov o osnovnem kapitalu razmerje med kapitalom in BDP 1,7, stalna stopnja amortizacije pa 7,5 %. Povprečni delež prihodkov zaposlenih je bil v obdobju 1997–2007 ocenjen na 0,7 (za dodatne podatke in primerjavo z drugimi državami glej priložo 1.A1). Opravljena je bila analiza občutljivosti s spreminjajočimi se parametri za amortizacijsko stopnjo, začetni kapital in delež prihodkov zaposlenih. Po osnovnem scenariju sta v obravnavanem obdobju fizični kapital in SFP prispevala k rasti 2,0 % in 1,7 %. S spremembo predpostavk v korist fizičnega kapitala (nižja amortizacijska stopnja, nižji začetni kapital ali manjši delež prihodka zaposlenih) se prispevek fizičnega kapitala k rasti poveča na račun prispevka SFP, kakor je prikazano v preglednici 1.4, vendar se rezultat ne spremeni bistveno. Gospodarski cikel prav tako lahko vpliva na rezultate računovodstva rasti. Mourre (2009)<sup>4</sup> je ocenjeval ciklično komponento kapitala, dela, človeškega kapitala in SFP v obdobju 2001–2007 ter pri Sloveniji ugotovil zgolj minimalne vplive. Obdobje 1996–2007 naj bi pokrivalo celoten gospodarski cikel.

Preglednica 1.4. **Prispevek dejavnikov h gospodarski rasti**  
različni parametri, 1997–2007

Vrednost parametra	Stopnja amortizacije (v %)		Začetni kapital		Delež prihodka zaposlenih		Stopnja amortizacije 5,0 % in začetni kapital 2,0
	5,5	9,5	1,5	1,9	0,65	0,75	
Delo	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Človeški kapital	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,5	0,5
Fizični kapital	2,3	1,7	2,3	1,7	2,2	1,6	2,0
Skupna faktorska produktivnost	1,4	2,0	1,4	1,9	1,5	2,0	1,6

Vir: OECD (2009), *Nacionalni računi držav članic OECD – spletna baza podatkov, februar*; Podatkovna baza Eurostat (2009), *Economy and Finance, februar*; OECD (2008), *Podatkovna baza produktivnosti, september*.

1. Računovodstvo rasti si prizadeva pojasniti osnovno gibalno gospodarske rasti. Skladno s standardnim računovodstvom rasti gospodarsko rast samo delno pojasnjujeta delovna sila in vložek kapitala. Njen nepojasnjeni del pa se kaže kot preostala skupna faktorska produktivnost (SFP). SFP obsega vse dejavnike povečanja rasti razen faktorskih vložkov, kakršni so boljša kakovost delovne sile in investicijske opreme, spremembe v tehnologiji in selitev virov iz nizko- v visokoproduktivne sektorje, ki niso vključeni v druge dejavnike rasti. Predvideva se, da je BDP v Sloveniji mogoče izraziti z uporabo Cobb-Douglasove produkcijske funkcije, vključno z instrumentom za človeški kapital.
2. Ark, B. van, M. O'Mahoney in G. Ypma (ur.), "The EU Klems Productivity Report", št. 1, dostopno na [www.euklems.net](http://www.euklems.net).
3. Šibko medsebojno odvisnost med izobraževanjem in rastjo BDP bi lahko obrazložili z visoko začetno stopnjo izobrazbe delovne sile in sčasoma majhne variacije serije izobraževanja v času. Ta instrument ne upošteva delovnih izkušenj.
4. Mourre, G. (2009), "What Explains the Differences in Income and Labour Utilisation and Drives Labour and Economic Growth in Europe? A GDP Accounting Perspective", *Economic Papers*, št. 354, *European Economy*, Evropska komisija.

### **Rast produktivnosti bi morala biti v glavnem posledica izboljšanja produktivnosti v posameznih sektorjih**

Medtem ko slovensko gospodarstvo postaja razvito sodobno gospodarstvo, bi produktivnost v sektorjih morala prevladati nad prirastom produktivnosti, ki je posledica prehajanja delovne sile med njimi ("učinek prehajanja"). To je posledica sprememb v strukturi gospodarstva, ki so nastajale med prehajanjem na tržno gospodarstvo. Analiza sprememb in deležev potrjuje, da ima rast produktivnosti, ki je posledica produktivnosti v sektorjih, pomembnejšo vlogo po letu 2003 kakor v prejšnjih petih letih (preglednica 1.5). Vendar pa je bil prirast produktivnosti, ki je posledica učinkov v posameznih sektorjih, manjši od tistega v drugih tranzicijskih gospodarstvih OECD, na primer na Poljskem in Slovaškem v zadnjem desetletju, kar kaže na potrebo po izvajanju ukrepov, naklonjenih rasti produktivnosti v sektorjih (četrto poglavje). Nasprotno je bil učinek prehajanja v Sloveniji pomembnejši kakor v drugih tranzicijskih gospodarstvih v omenjenem obdobju (razen Poljske), kar je lahko posledica postopnega izvajanja reform, ki so podaljšale prehod s starih na nove sektorje. V obdobju 1997–2007 se je stopnja zaposlenosti v tekstilni in prehrabeni industriji ter rudarstvu zmanjševala, medtem ko se je v novih in dobičkonosnih panogah, kakršne so proizvodnja avtomobilske opreme, kovinskih in električnih izdelkov ter strojegradnja, še naprej povečevala (slika 1.9).

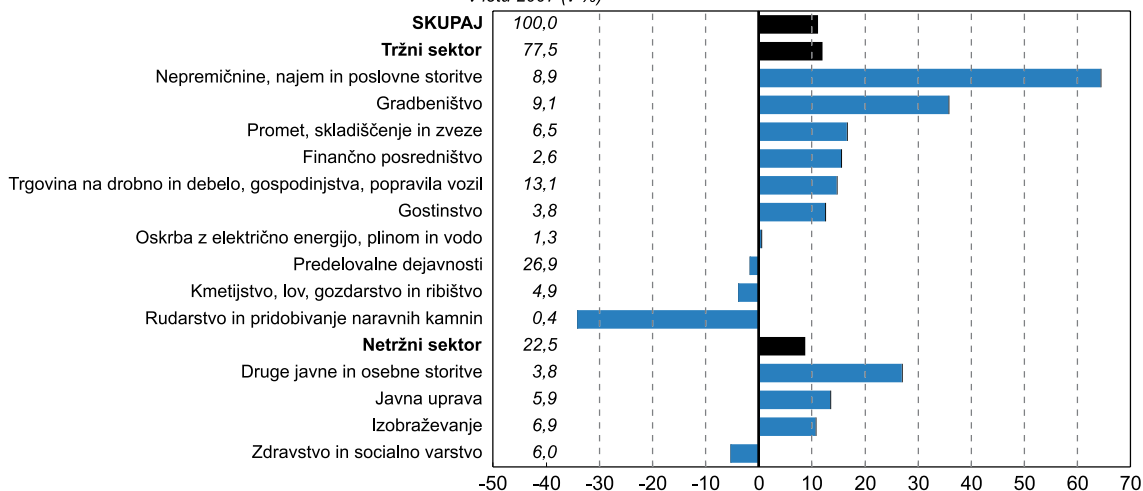
Preglednica 1.5. **Analiza sprememb in deležev produktivnosti dela na osebo<sup>1</sup>**  
v odstotkih, povprečje

	Slovenija			1997–2007				
	1997 –2002	2003 –07	1997 –2007	Češka	Madžarska	Poljska	Slovaška	EU15 <sup>2</sup>
Skupaj tržni sektorji <sup>3</sup>	4,4	4,9	4,6	3,9	4,0	5,7	5,0	1,5
Učinek v sektorjih <sup>4</sup>	3,4	4,5	3,9	3,7	3,3	4,1	5,0	1,2
Učinek prehajanja <sup>5</sup>	1,2	0,5	0,9	0,2	0,9	2,0	0,3	0,3
Učinek medsebojnega delovanja <sup>6</sup>	–0,2	0,0	–0,1	0,0	–0,3	–0,4	–0,2	–0,1

1. Merjeno z dodano vrednostjo po stalnih cenah na zaposlenega.
  2. Skupni znesek, izračunan v USD po stalnih cenah in s stalnimi paritetami kupne moči, tehtan z deleži zaposlenosti. Vključuje nekatere ocene v primerih, v katerih podatki niso na voljo.
  3. Brez javne uprave in obrambe; obvezne socialne varnosti; izobraževanja; zdravstva in socialnega varstva; drugih javnih, skupnih in osebnih storitvenih dejavnosti; zasebnih gospodinjstev z zaposlenimi osebami; ter eksteritorialnih organizacij in združenj.
  4. Učinek v sektorju meri vpliv rasti produktivnosti v posameznem sektorju na rast produktivnosti v celotnem gospodarstvu ob predpostavki nespremenjenih deležev zaposlenih.
  5. Učinek prehajanja meri vpliv na produktivnost celotnega gospodarstva ob predpostavki nespremenjene stopnje produktivnosti v posameznih sektorjih.
  6. Učinek medsebojnega delovanja (angl. *cross term*) meri spremembe deleža delovne sile in produktivnosti v posameznih sektorjih ter pojasnjuje vpliv razporejanja delovne sile med sektorji s spremenljivimi stopnjami rasti produktivnosti.
- Vir: OECD (2009), *Nacionalni računi držav članic OECD – spletna baza podatkov*, februar; in OECD (2008), *Podatkovna baza Structural Analysis (STAN)*, december.

## Slika 1.9. Rast zaposlenosti po sektorjih

v odstotkih, 2000–2007

Delež skupne rasti  
v letu 2007 (v %)Vir: OECD (2009), *OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Slovenia*, v pripravi.StatLinks <http://dx.doi.org/10.1787/643377833024>

## ... morebitna povečanja pa se zdijo visoka v storitvenem sektorju

V zadnjem desetletju so industrijska proizvodnja, prodaja na debelo in finančno posredništvo najbolj prispevali k rasti produktivnosti v sektorjih (preglednica 1.6), enako kakor v drugih tranzicijskih državah OECD. Znatni prispevek teh sektorjev kaže njihovo visoko rast produktivnosti (slika 1.10). Zlasti industrijska proizvodnja je v obdobju 1997–2007 v Sloveniji izrazito povečala produktivnost, v povprečju več kakor 6 % na leto.

Preglednica 1.6. Prispevek k rasti produktivnosti v sektorjih<sup>1</sup>

v odstotkih, povprečje 1997–2007

	Slovenija	Češka	Madžarska	Poljska	Slovaška	EU15 <sup>2</sup>
Kmetijstvo, lov, gozdarstvo, ribištvo	0,1	0,2	0,7	0,6	0,8	0,1
Rudarstvo in pridobivanje naravnih kamnin	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0
Predelovalne dejavnosti	2,2	2,2	1,9	1,7	3,7	0,7
Oskrba z električno energijo, plinom in vodo	0,1	0,0	0,0	0,1	-0,4	0,1
Gradbeništvo	0,2	-0,2	0,1	0,2	0,2	0,0
Trgovina na debelo in drobno, popravila motornih vozil in izdelkov široke porabe	0,6	1,3	0,5	0,8	0,7	0,2
Gostinstvo	0,1	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Promet, skladiščenje in zveze	0,3	0,4	0,5	0,4	-0,1	0,3
Finančno posredništvo	0,4	0,1	0,3	0,4	-0,1	0,2
Nepremičnine, najem, poslovne storitve	-0,2	0,0	-0,8	-0,2	0,1	-0,2
<b>Tržni sektor</b>	<b>3,9</b>	<b>3,7</b>	<b>3,3</b>	<b>4,1</b>	<b>5,0</b>	<b>1,2</b>

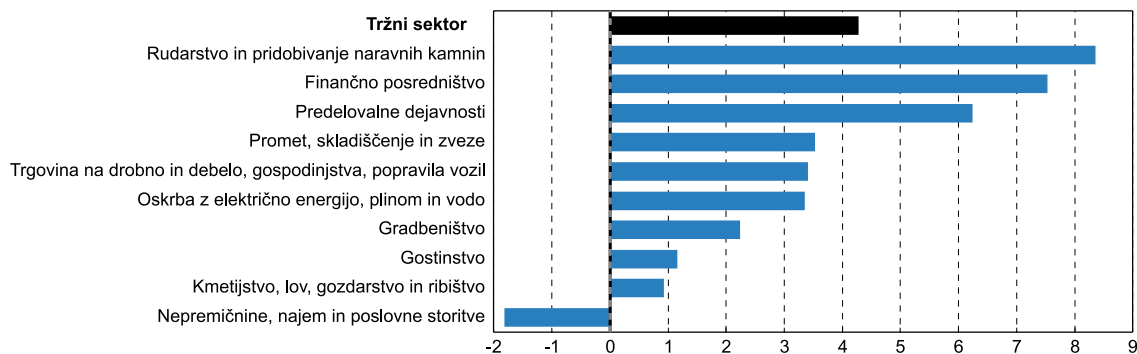
1. Merjeno z dodano vrednostjo po stalnih cenah na zaposlenega.

2. Skupni znesek, izračunan v USD po stalnih cenah in s stalnimi paritetami kupne moči, tehtan z deleži zaposlenosti. Vključuje nekatere ocene v primerih, v katerih podatki niso na voljo.

Vir: OECD (2009), *Nacionalni računi držav članic OECD – spletna baza podatkov*, februar; in OECD (2008), *Podatkovna baza Structural Analysis (STAN)*, december.



Slika 1.10. **Rast produktivnosti dela po sektorjih<sup>1</sup>**  
v odstotkih, letna stopnja rasti, 1997–2007



1. Merjeno po dodani vrednosti v USD po stalnih cenah in stalnih paritetah kupne moči na zaposlenega.

Vir: OECD (2009), *Nacionalni računi držav članic OECD* – spletna baza podatkov, februar.

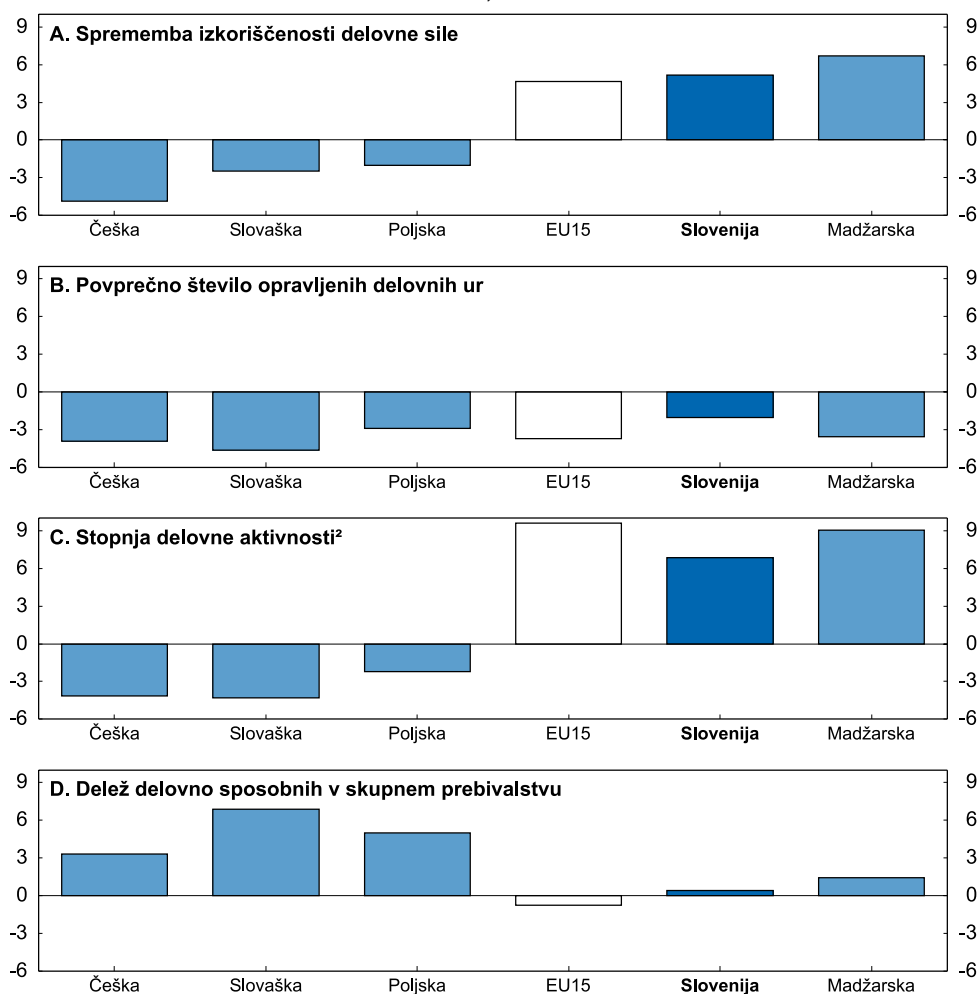
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/643383768702>

V prihodnje bi bilo mogoče produktivnost v sektorjih dodatno izboljšati s povečanjem učinkovitosti v tistih, v katerih je bila rast produktivnosti v zadnjem desetletju omejena, kar velja zlasti za storitveni sektor. Več študij kaže, da bi jo bilo mogoče dodatno izboljšati z večjo delovno učinkovitostjo tudi v sektorjih s precejšnja rastjo produktivnosti, kakršen je finančni (četrto poglavje). Ker ima storitveni sektor čedalje večji delež zaposlenih, bosta večja konkurenca in učinkovitost v njem pomembni za ohranitev visoke rasti produktivnosti v Sloveniji.

### ***Večja izkoriščenost delovne sile ostaja izziv za v prihodnje***

Večja izkoriščenost delovne sile je tudi ugodno vplivala na približevanje Slovenije merilom glede BDP na prebivalca (preglednica 1.2). To pa je v nasprotju s trendi izkoriščenosti delovne sile na Češkem, Poljskem in Slovaškem, kjer ugodne spremembe v demografski strukturi niso zadostovale za izravnavo neugodnega učinka manjšega števila opravljenih delovnih ur in padajoče zaposlenosti (slika 1.11, okence D). Tako kakor v državah EU15 (in na Madžarskem) je bila večja izkoriščenost delovne sile v Sloveniji skorajda v celoti posledica višje stopnje delovne aktivnosti zaradi močne rasti BDP in politik, ki so spodbujale povečanje deleža aktivnega prebivalstva, tako kakor pokojninska reforma iz leta 1999 (tretje poglavje). Izziv za Slovenijo v prihodnje bo ohraniti pozitiven prispevek izkoriščenosti delovne sile k rasti BDP na prebivalca. Malo verjetno je, glede na hitro starajoče se prebivalstvo, da bodo v bližnji prihodnosti v Sloveniji premiki v demografski strukturi pozitivni. Ob upoštevanju skupnega števila opravljenih delovnih ur je bilo povprečje le-teh na prebivalca (821 v 2007) že krepko nad povprečjem v EU15 (737) ter v večini držav Srednje in Vzhodne Evrope razen na Češkem (993). Če bo Slovenija sledila sebi enakim državam in se bo število opravljenih delovnih ur zmanjšalo, bosta za pozitiven prispevek izkoriščenosti delovne sile k rasti potrebna večji delež aktivnega prebivalstva, zlasti starejših in mlajših starostnih skupin (tretje poglavje), ali večje priseljevanje.

Slika 1.11. **Razčlenitev izkoriščenosti delovne sile<sup>1</sup>**  
v odstotkih, 1997–2007



1. Izkoriščenost delovne sile, merjena s številom opravljenih delovnih ur na osebo.

2. Zaradi izogibanja vprašanjem, ki bi nastala zaradi prekinitve niza, podatki o zaposlenosti na Poljskem pred letom 2003 predstavljajo oceno, glej Iradian (2007).

Vir: OECD (2008), *Podatkovna baza produktivnosti*, september, [www.oecd.org/statistics/productivity](http://www.oecd.org/statistics/productivity); OECD (2009), *Nacionalni računi držav članic OECD – spletna baza podatkov*, februar; *Podatkovna baza Eurostat (2009), Economy and Finance ter Population and Social Conditions*, februar; ter G. Iradian (2007), "Rapid Growth in Transition Economies: Panel Regression Approach", *IMF Working Paper*, št. 07/170, Mednarodni denarni sklad.

StatLinks <http://dx.doi.org/10.1787/643415740532>

## Za vzdržno rast na evrskem območju so potrebne pravilno vodene politike

Slovenija je prevzela evro leta 2007, tri leta po vstopu v Evropsko unijo. Tako se je njena občutljivost za zunanje šoke močno zmanjšala zaradi skoraj ničelne verjetnosti nastanka valutne krize. Članstvo v evrskem območju je dejansko odigralo pomembno vlogo pri varovanju Slovenije med sedanjo svetovno krizo. Dolgoročno pa ji bo prineslo statično in dinamično korist zaradi nižjih transakcijskih stroškov in večje konkurence, kar bo pripomoglo k povečanju potencialnega BDP. Nasploh članstvo v evrskem območju omogoča trden makroekonomski okvir (zmerno inflacijo, disciplinske mehanizme za zagotavljanje preudarne fiskalne politike), kar je ugodno za rast. Vendar pa je uživanje

koristi od tega članstva zahtevno. Izguba samostojnosti pri vodenju monetarne politike in fleksibilnost menjalnih tečajev zahtevata prilagodljivejše gospodarstvo, ki bo Sloveniji omogočilo odpornost zoper šoke, zlasti asimetrične. Strukturne reforme morajo ustvariti fleksibilna trga proizvodov in delovne sile, tako da je po potrebi mogoča hitra prilagoditev cen in plač. Izguba samostojnosti pri vodenju monetarne politike prav tako narekuje večjo vlogo fiskalne politike pri vplivanju na skupno povpraševanje in ohranjanja inflacije blizu ciljne evropske stopnje.

### ***Fiskalna politika bi morala biti pozorna na primerno kombinacijo ekonomskih politik***

#### ***K hitri konvergenci so pripomogle splošno preudarne makroekonomske politike v zadnjem desetletju***

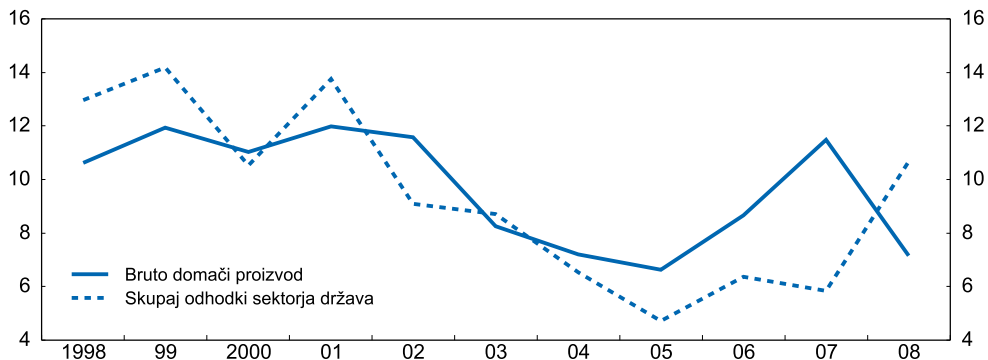
Monetarna politika je bila zelo uspešna pri zniževanju inflacije na povprečje evrskega območja in je tako Sloveniji kot prvi tranzicijski državi omogočila prevzem evra. Zavezanost k strogemu denarno osnovanemu stabilizacijskemu programu, občasno podprtemu s cilji nominalnega menjalnega tečaja in osnovne inflacije, je pripomogla k znižanju inflacije na enomestno število do leta 1996 (Ross, 1998). S sprostitvijo kapitalskega računa in posledično z zmanjšanjem nadzora nad širšim denarnim agregatom je Banka Slovenije v letu 2002 uspešno sprejela nov okvir politike, ki je bliže ciljanju inflacije<sup>8</sup>, ter sledila postopnemu pristopu k zmanjševanju inflacije na podlagi pojemajočega zniževanja vrednosti domače valute (Mednarodni denarni sklad /MDF/, IV. člen, 2002). To je sredi leta 2004 omogočilo vstop v mehanizem menjalnih tečajev ERM II. Menjalno razmerje med evrom in tolarjem se do prevzema evra v letu 2007 ni spreminjalo. Ker pa je povečan pritok kapitala pritiskal na povečanje menjalnega tečaja, je bila Banka Slovenije sprva prisiljena na deviznem trgu posredovati s sterilizacijo in se nato približevati višini obrestnih mer na evrskem območju hitreje, kakor je bilo pričakovano. Postopki sterilizacije in nižje obrestne mere so pozneje prispevali k hitremu povečanju obsega kreditiranja (glej v nadaljevanju).

Preudarna fiskalna politika je bila prav tako pomembna. Primanjkljaj sektorja država se je znižal z najvišje vrednosti 4 % BDP v letu 2004 na skromen presežek v letu 2007. Uvedba dvoletnega proračunskega načrtovanja v letu 1998, ki se je izvajala od 1999 do 2000, je bila učinkovito orodje za omejevanje rasti odhodkov. Od leta 2002 so bili dveletni proračuni zasnovani v skladu s srednjeročnim ciljem Slovenije za doseganje strukturnega salda blizu ravnovesja pred prevzemom evra. Zato je bila nominalna rast odhodkov zmernejša od rasti nominalnega BDP od leta 2002 do 2007 (slika 1.12), kar je zmanjšalo odhodke, izražene v deležu BDP, s 47,6 % v letu 2001 na 42,4 % v letu 2007. Vendar pa je bil ta dosežek delno posledica zadrževanja povečanja plač v javnem sektorju, kar bi zdaj lahko ogrozilo fiskalni položaj, ker se je usklajevanje plač v javnem sektorju ponovno začelo v letu 2008 (glej v nadaljevanju in drugo poglavje).


#### ***Kaže, da je monetarna politika evrskega območja za Slovenijo preveč ohlapna***

Slovenija je vstopila na evrsko območje v začetku obdobja visoke gospodarske rasti. Kljub zaostrovanju monetarne politike ECB so finančni pogoji za Slovenijo v prvih dveh letih članstva v evrskem območju ostali ohlapni (2007 in 2008). V zadnjih letih se je

Slika 1.12. **Odhodki sektorja država in BDP**  
v tekočih cenah, v odstotkih rasti



Vir: OECD (2009), *Nacionalni računi držav članic OECD – spletna baza podatkov*, april.

StatLinks  <http://dx.doi.org/10.1787/643424073517>

posojilna rast dodatno okrepila zaradi procikličnih dogodkov. V letu 2006 je uvedba Mednarodnih standardov računovodskega poročanja (MSRP) povečala posojilno sposobnost bank, kajti ti standardi so manj strogi od prejšnjih slovenskih zahtev po oblikovanju rezervacij. Do najpomembnejšega enkratnega povečanja kreditiranja je prišlo spomladi 2007, ko so pri Banki Slovenije zapadli vsi instrumenti denarne politike, skladno s pravili Evropske monetarne unije (EMU). Posledica tega je bilo izplačilo bankam vseh blagajniških zapisov, izdanih v sterilizacijskih postopkih v obdobju ERMII, v skupnem znesku 3,5 milijarde EUR ali približno ene desetine skupne bilančne vsote bank. Ta operacija pojasnjuje približno 40-odstotkov posojilne rasti v letu 2007, ker je bilo izplačilo uporabljeno za odobravanje posojil (preostali del pa naložen v instrumente sekundarne likvidnosti na denarnem trgu). Presežni obseg kreditiranja v zadnjih nekaj letih bi lahko povzročil kopičenje tveganih posojil, ki bi zaradi zmanjšane gospodarske rasti lahko postala problematična in oslabilo bilance bank.

Ker je Slovenija majhna država na obrobju evrskega območja, bo verjetnost neustrezne naravnosti skupne monetarne politike glede na pogoje poslovanja v Sloveniji v prihodnjih letih ostala visoka. Monetarna politika ECB bi bila lahko preveč ohlapna za slovensko dohitevajoče gospodarstvo. Balassa-Samuelsonov učinek je ocenjen na približno 1–3 % na leto (Mihaljek in Klau, 2008). Takšno neustrezno naravnost bi lahko še okrepil prociklični vpliv vrednotenja glede na domače tržne razmere, kar se je dejansko zgodilo leta 2007.

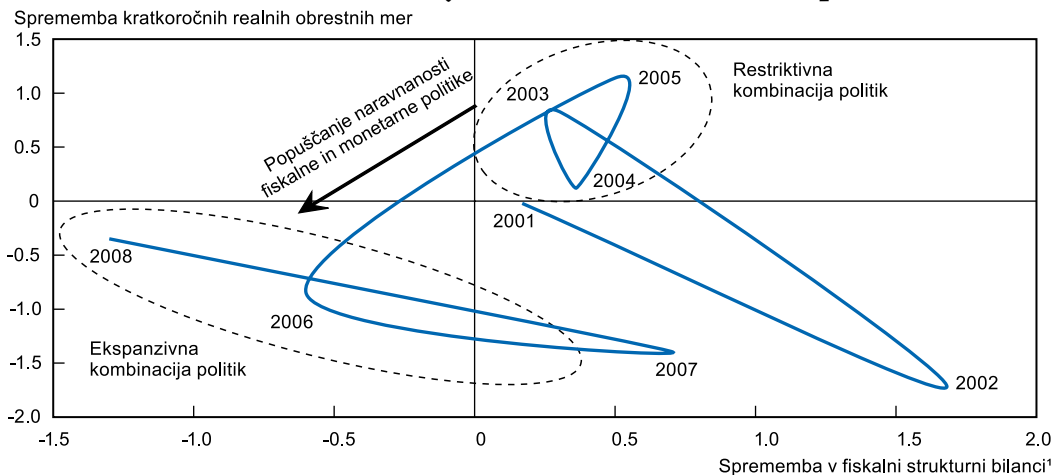
Da bi se izognili povečanju obsega kreditiranja v prihodnje, bi Banka Slovenije morala poskusiti uporabiti vse instrumente, s katerimi razpolaga za omejevanje kreditiranja. Take možnosti je že proučila, ko je poskušala omejiti *de facto* bohotenje stopnje solventnosti po uvedbi pravil MSRP z uvedbo bonitetnega filtra pri oblikovanju oslabitev in rezervacij (približno 0,8 odstotne točke nad stopnjo kapitalske ustreznosti) do sredine leta 2008. Če se bo gospodarstvo začelo pregrevati tudi v prihodnje, bi morala ponovno razmisliti o uporabi dodatnih kapitalskih zahtev ali drugih instrumentov, s katerimi bi bilo mogoče ublažiti procikličnost vrednotenja po poštenu vrednosti (Novoa *et al.*, 2009).

### ***Fiskalna politika bi morala biti v času konjunktura bolj restriktivna, ob prevzemu evra pa je bilo ravno nasprotno***

V odsotnosti monetarne politike pripada glavna naloga zagotavljanja ustrezne ravni agregatnega povpraševanja fiskalni politiki. V tem smislu bi morala biti slednja po vstopu na evrsko območje bolj restriktivna. Čeprav je bil saldo sektorja država leta 2007 pozitiven (0,5 % BDP), bi bila bolj restriktivna fiskalna politika zaželeno kot nadomestilo za sorazmerno ohlapno naravnost monetarne politike ECB glede na ciklični položaj Slovenije. Slika 1.13 kaže, da se je v času izpolnjevanja pogojev za vstop na evrsko območje (2003, 2004 in 2005) naravnost tako fiskalne kot monetarne politike zaostrovala. Nasprotno temu pa je bila v letu 2006 – v letu neposredno pred vstopom na evrsko območje, ko je bila politika Banke Slovenije *de facto* usklajena s politiko ECB, katere naravnost je že postajala ohlapnejša – in tudi v letu 2008 fiskalna politika preveč ekspanzivna. Poleg tega je bilo njeno zaostrovanje v letu 2007 precej omejeno. Dejansko je bilo izboljšanje strukturnega salda pretežno posledica nastanka dokaj verjetnih potencialnih obveznosti (izvirajo iz družbe za gradnjo avtocest DARS) in izjemno visokih davčnih elastičnosti, ki so kompenzirale davčne reforme (glej drugo poglavje). Ob upoštevanju teh dejavnikov je bila fiskalna politika v letu 2007 naravnana ekspanzivno.

Premalo restriktivno fiskalno politiko je v letu 2007 spremljala odločitev vlade o prestrukturiranju dolga, s čimer je prispevala k nadaljnjemu povečanju obsega domačega kreditiranja. Vlada je v letu 2007 izdala svoje prve evroobveznice v višini ene milijarde EUR in porabila tri četrtine te vrednosti za predčasno vračilo dolga domačim bankam. Tako je povečala njihovo likvidnost v času, ko je ta že hitro naraščala zaradi vračila blagajniških zapisov Banke Slovenije, kupljenih med članstvom v ERM II. Dobra stran tega zadolževanja, povezanega z vstopom v EMU, je, da je omogočilo dostop do evrskega trga med sedanjo krizo.

Ustanovitev fiskalnega sveta je eden od načinov, kako pomagati vodenju fiskalne politike v prihodnje. Ta svet bi lahko blažil problem asimetričnosti informacij med vlado in volilnim telesom, tako pa pomagal volivcem pri presoji o fiskalnih odločitvah vlade. Zagotavljati bi moral neodvisne ocene naravnosti fiskalne politike v Sloveniji in njene dolgoročne fiskalne vzdržnosti. Po krizi bi bil fiskalni svet lahko tudi koristen instrument za spodbujanje pravočasnega umika fiskalnega stimulusa in s tem za preprečevanje procikličnosti fiskalne politike. Ne nazadnje bi imel lahko koristno vlogo pri vrednotenju srednjeročnih ciljev vlade. Da bi lahko učinkovito opravljal nalogo fiskalnega "nadzornika", je nujno, da je nepristranski, tehnično usposobljen in močno opazen (Stéclébout-Orseau in Hallerberg, 2006). Izkušnje drugih držav kažejo, da so fiskalni sveti lahko koristno orodje za ohranjanje fiskalne vzdržnosti. Disciplina, ki jo na primer nalaga belgijski Visoki svet za finance, je v preteklem desetletju prispevala k izboljšanju javnih financ v Belgiji. Visoki svet za finance je pripomogel k zmanjšanju pritiskov na porabo, opredelitvi srednjeročnih javnofinančnih ciljev in vključevanju porabe, ki je povezana s staranjem prebivalstva, v javnofinančno strategijo (Lebrun, 2006).

Slika 1.13. **Kombinacija fiskalnih in monetarnih politik**

1. V odstotkih BDP.

Vir: Evropska komisija (2009), *Economic and Financial Affairs*, podatkovna baza AMECO, april.

StatLinks <http://dx.doi.org/10.1787/643443286228>

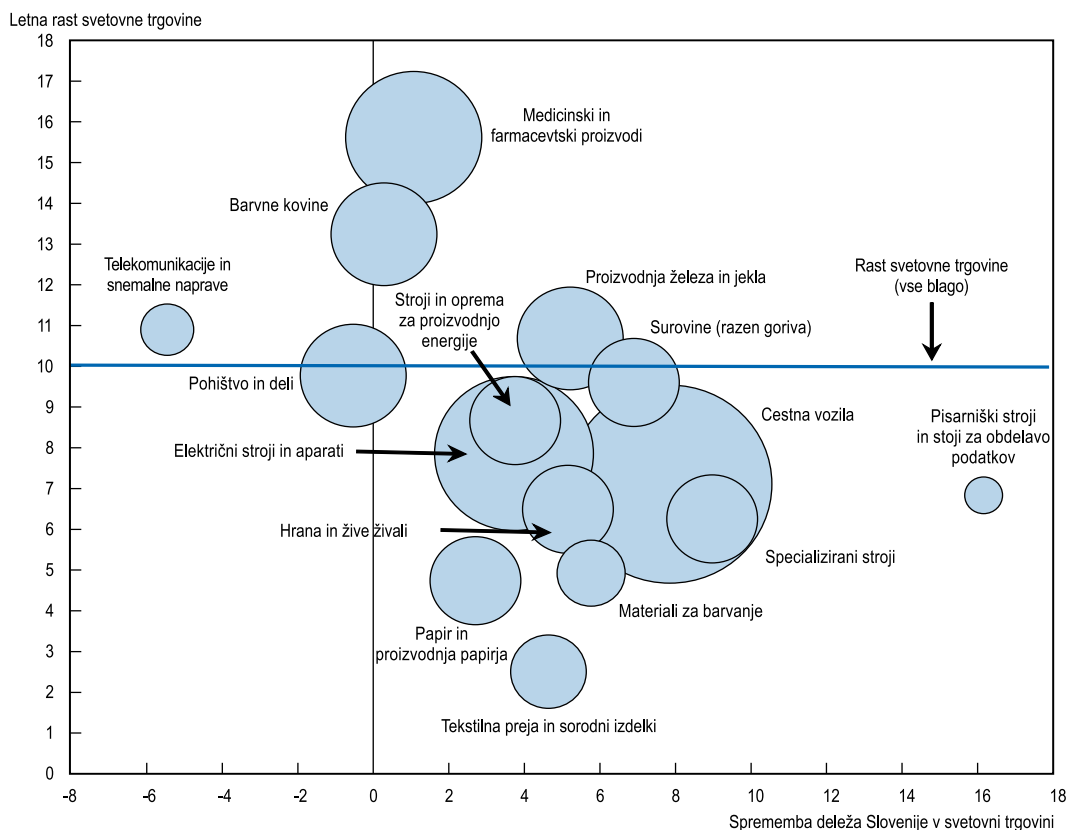
### **Zaradi ohranjanja konkurenčnosti realna rast plač ne bi smela presežati rasti produktivnosti**

**Čeprav Slovenija doslej ni imela velikih primanjkljajev na tekočem računu, se njena konkurenčnost ni dovolj izboljšala**

Slovenskim izvoznikom je v obdobju 1997–2007 uspelo povečati delež v svetovni trgovini pri večini najpomembnejših izvoznih proizvodov (slika 1.14). Največje povečanje je bilo pri izvozu medicinskih in farmacevtskih izdelkov, kjer je slovenski tržni delež narasel kljub dvomestnemu povečanju svetovne trgovine. Podobno dobri rezultati so bili v kovinskopredelovalni industriji (proizvodnja železa, jekla in barvnih kovin). Delež izvoza cestnih vozil, ki so najpomembnejši slovenski izvozni artikel, se je v obdobju 1997–2007 na svetovnem trgu povečal za 8 %. Primerjalna prednost Slovenije pri izvozu cestnih vozil – merjena z indeksom ugotovljene primerjalne prednosti (slika 1.15, graf A) – se je po njenem vstopu v EU opazno povečala na raven, podobno nemški (vendar še vedno daleč od japonske).

Kljub dobrim rezultatom pri izvozu nekaterih izdelkov je raven tehnološke intenzivnosti slovenskih izvoznih proizvodov še vedno sorazmerno nizka. Glede na delež visokotehnološkega izvoza v skupnem izvozu Slovenija zaostaja za povprečjem OECD in nekaterimi dinamičnimi izvozniki v regiji, kakršna je Madžarska (slika 1.15, graf B). Prilivi neposrednih tujih investicij v Slovenijo so izrazito nizki v primerjavi z drugimi srednje- in vzhodnoevropskimi državami (četrto poglavje), kar kaže na precej manj ugodno sliko slovenskega izvoza. Razmeroma nizki primanjkljaji tekočega računa do obdobja pred tremi leti so namreč skrivali visoke primanjkljaje v blagovni menjavi, ki so bili večinoma uravnoteženi s presežki na računu storitev.

Slika 1.14. **Izvoz slovenskega gospodarstva po izbranih proizvodih<sup>1</sup>**  
v odstotkih, 1997–2007

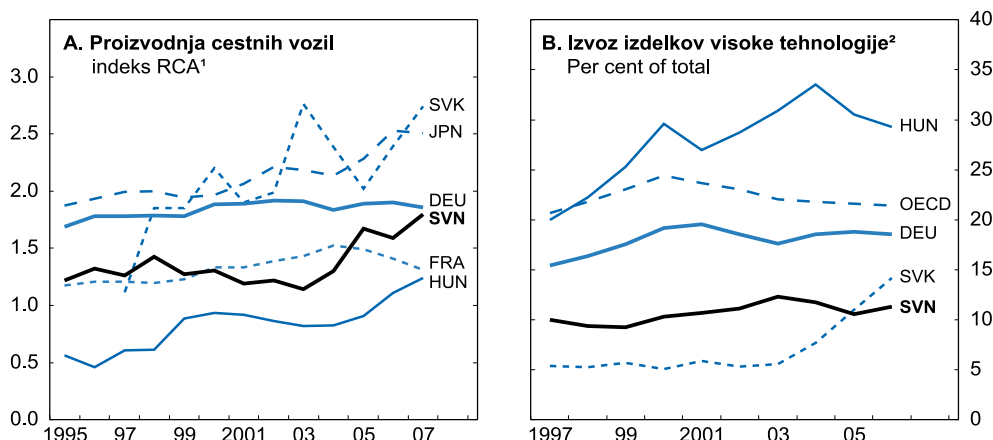


1. Proizvodi na podlagi klasifikacije SITC Rev. 3. Prikazani proizvodi predstavljajo 64 % skupnega izvoza v letu 2007. Velikost posameznih krogov pomeni delež sektorja v skupnem izvozu v letu 2007.

Vir: OECD (2009), *International Trade and Commodity Statistics*, spletna podatkovna baza ITCS, januar.

StatLinks <http://dx.doi.org/10.1787/643446131177>

Slika 1.15. **Izvoz**



1. Proizvod 78: cestna vozila, na podlagi razvrstitve SITC Rev. 3. Indeks ugotovljene primerjalne prednosti (RCA) države i za proizvod j se izračuna kot  $RCA_{ij} = (x_{ij}/X_{it}) / (x_{wj}/X_{wt})$ , pri čemer sta  $x_{ij}$  in  $x_{wj}$  vrednosti izvoza proizvoda j s strani države i ter se  $X_{it}$  in  $X_{wt}$  nanašata na skupni izvoz države i in skupni svetovni izvoz.

2. Na podlagi razvrstitve ISIC Rev. 3 sektor visoke tehnologije vključuje kode 30, 32, 33, 353, 2423 po opredelitvi visoke tehnologije OECD.

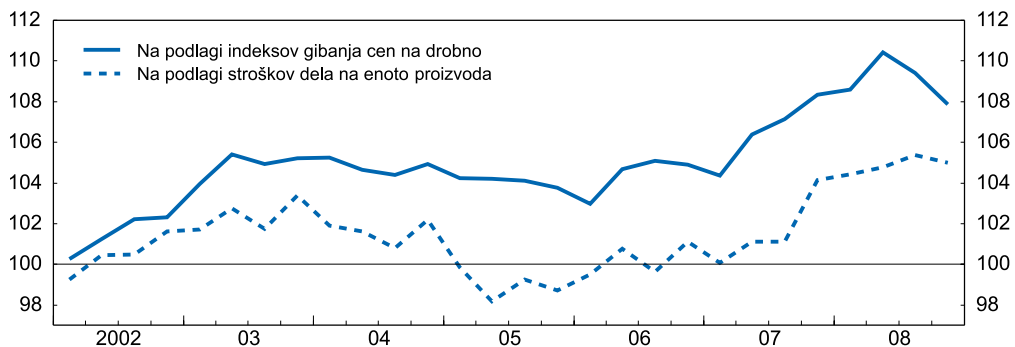
Vir: OECD (2009), *International Trade and Commodity Statistics*, spletna podatkovna baza ITCS, januar.

StatLinks <http://dx.doi.org/10.1787/643570872567>




V zadnjih nekaj letih se je precej povečal primanjkljaj tekočega računa (slika 1.1), kar pa ni posledica poslabšanja konkurenčnosti. Zaradi nedavne rasti cen surovin so neugodni pogoji menjave pospešili vrednostno povečanje uvoza in izvoza, kar je povečalo primanjkljaj v blagovni menjavi. Še preden je kriza dosegla Slovenijo, se je uvoz okrepil tudi zaradi pregretosti gospodarstva. Ne nazadnje je bil vzrok primanjkljaja tekočega računa plačilo na račun prihodkov, kar je predvsem posledica: *i)* večjega zadolževanja domačih bank v tujini; in *ii)* povečanja obrestnih mer v tem obdobju, kar je povzročilo primanjkljaj tekočega računa, ki je bil višji kakor sicer. Kljub temu se je cenovna konkurenčnost, merjena z realnim efektivnim menjalnim tečajem, poslabšala zaradi visoke inflacije, večjih stroškov dela in močne okrepitve vrednosti evra od 2005 do 2006 (slika 1.16).

Slika 1.16. **Gibanje realnega efektivnega menjalnega tečaja v Sloveniji**  
indeks 2001 = 100



Vir: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj.

StatLinks  <http://dx.doi.org/10.1787/643643627712>

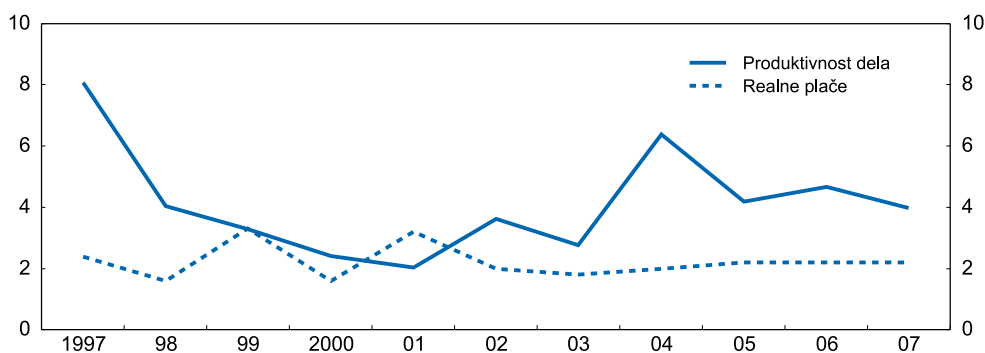
### ***Ključen za ohranjanje konkurenčnosti v prihodnje je dogovor, po katerem rast plač ne presega rasti produktivnosti***

Izkušnje so pokazale na nevarnost zmanjšanja konkurenčnosti zaradi prehitre rasti cen in plač. V letu 2007 je inflacija začela naraščati hkrati s povečanjem cen nafte in hrane (slika 1.1), do sredine leta 2008 pa je inflacija dosegla najvišjo raven na evrskem območju. Občutljivost inflacije v Sloveniji na gibanje cen hrane je težko pojasniti (Dalsgaard, 2008) in je lahko pokazatelj manjše konkurence v živilskem sektorju in trgovini na drobno, na kar kažejo visoke marže. Višina in trdovratnost osnovne inflacije v letih 2007 in 2008 je prav tako pomenila uganiko in zbudjala skrb zaradi sekundarnih učinkov pomanjkanja delovne sile, pojavljale pa so se tudi zahteve po višjih plačah. Kljub trenutnemu umirjanju rasti je pričakovati, da bo rast plač v bližnji prihodnosti prvič po letu 2001 presegla rast produktivnosti, s predvidenim povečanjem plač več kakor 25 % v naslednjih treh letih, od česar je 14,5 % posledica usklajevanja rasti plač v javnem sektorju, ki se je začelo leta 2008.

Finančna kriza in poslabšane razmere na trgu dela so zagotovo zmanjšale tveganje spiralne rasti plač in cen v naslednjih letih. Še vedno pa je pomembno, da rast plač ne presega rasti produktivnosti, kakor je veljalo od leta 2002 na podlagi v letu 2001 doseženega političnega dogovora med državo, delojemalci in delodajalci o opustitvi


usklajevanja plač z inflacijo z namenom zadrževanja rasti plač pod stopnjo rasti produktivnosti (slika 1.17). Sporazum je bil zlasti omejevalen za javne uslužbence, katerih plače so bile zaradi lažjega prevzema evra vezane na indeks zgolj 50-odstotne napovedi inflacije v letih od 2004 do 2007. Rast plač v zasebnem sektorju je bila bolj dinamična, vendar še vedno pod ali približno v skladu z rastjo produktivnosti. Nova pogajanja o plačah po letu 2001 so prispevala k znižanju inflacije z zmanjšanjem stroškovnih dejavnikov, ki so bili glavni krivci za rast inflacije v Sloveniji (Surti, 2008). Možnost, da bi povečanje plač v javnem sektorju lahko povečalo plačne pritiske po koncu krize, tako pa neugodno vplivalo na zaposlovanje in konkurenčnost, je glavni razlog, da bi jih morala vlada rast teh plač ponovno pretehtati.

Slika 1.17. **Rast plač in produktivnosti dela**<sup>1</sup>  
v odstotkih



1. Produktivnost dela, merjena z BDP po stalnih cenah na opravljeno delovno uro; plače, merjene z rastjo realnih bruto plač na zaposlenega.

Vir: OECD (2009), *Nacionalni računi držav članic OECD – spletna baza podatkov*, februar; *Podatkovna baza Eurostat* (2009), *Economy and Finance*, februar; UMAR (2008), *Poročilo o razvoju 2008*, Urad RS za makroekonomske analize in razvoj.

StatLiriks  <http://dx.doi.org/10.1787/643643702513>

### **Strukturne reforme morajo biti manj postopne in obsežnejše**

Za Slovenijo je vse od osamosvojitve značilen stalni napredek pri izvajanju ključnih strukturnih reform v gospodarskem in finančnem sektorju, v davčnem sistemu, na trgu proizvodov in trgu dela. Približevanje povprečju EU in pospešena izpeljava strukturnih reform se nista izrazila s poglobljanjem dohodkovnih neenakosti. V nasprotju z večino tranzicijskih gospodarstev je Sloveniji doslej uspelo ohraniti zelo nizko raven neenakosti: Ginijev koeficient za Slovenijo je leta 2005 znašal 0,25 (Medgyesi in Hegedüs, 2007), kar je blizu vrednosti koeficienta za skandinavske države in pod povprečjem EU (0,3) ter precej nižje kakor v državah članicah EU s podobno dohodkovno ravni, recimo na Portugalskem (0,4). Nizko stopnjo dohodkovnih neenakosti v Sloveniji je mogoče pripisati izrazitemu dajanju prednosti družbeni in gospodarski pravičnosti ter ustavni obvezi države glede zagotavljanja možnosti za zaposlovanje in zdravo življenjsko okolje državljanom.

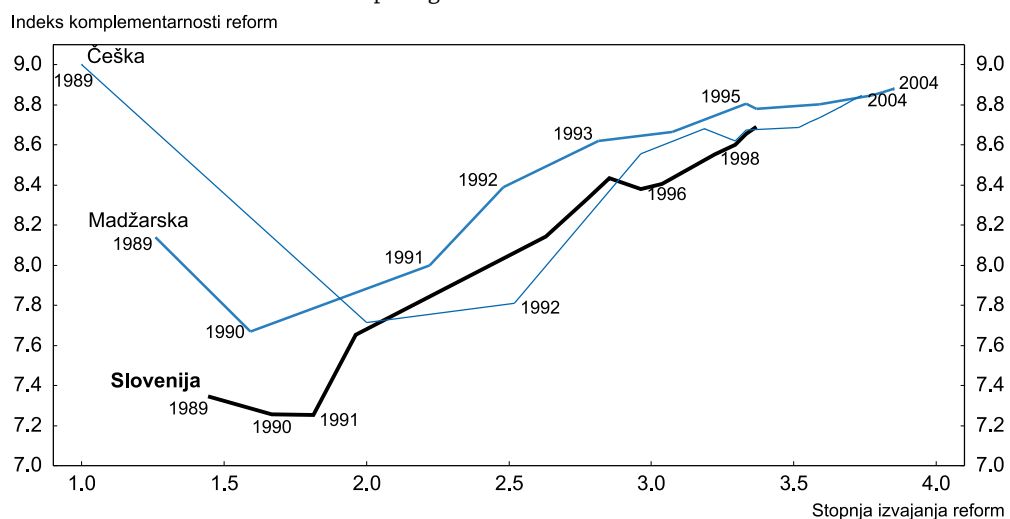
Kljub temu je bil reformni proces zelo postopen. Večji del devetdesetih let so bile državne banke zaščitene pred konkurenco s prepovedjo delovanja podružnic tujih bank in z zgornjimi mejami obrestnih mer za hranilne vloge. Nadzor nad kapitalskimi tokovi in uravnavanje trga dela sta bila znatna. Lastninjenje podjetij je potekalo večinoma po sistemu lastninskih certifikatov ali notranjega odkupa, pri čemer so nastajale težave,

povezane z upravljanjem družb. Ekonomsko-socialni svet, ki omogoča tristranski dialog, je imel pomembno vlogo pri sprejemanju reform in njegovo delovno načelo doseganja soglasja je sicer povečalo podporo javnosti sprejetim reformam, a tudi zmanjšalo hitrost njihovega izvajanja in njihov obseg. Hitrost se je okrepila šele po objavi kritičnega poročila Evropske komisije leta 1998. Članstvo v EU (2004) in vstop na evrsko območje (2007) sta pritisnila na vlado, da je začela hitreje udeležati preostale pomembnejše strukturne reforme.

Postopnost izvajanja reform je verjetno upočasnila približevanje Slovenije starim državam članicam EU. Vendar pa je časovno zaporedje njihovega izvajanja prav tako pomembno, ker vpliva na politično sprejemljivost njihovega nadaljevanja (IMF, 2004), reforme pa lahko dobijo povsem lasten zagon. Na primer, obstajajo izkustveni dokazi, da reforme trga proizvodov podpirajo izvajanje reform trga dela (Nicoletti in Scarpetta, 2003; OECD, 2002, in Fiori *et al.*, 2008). V Sloveniji je bil časovni okvir reform samo delno zadovoljiv (glej prilogo 1.A3). Pomembnejše gospodarske reforme in finančna liberalizacija so bile sprejete dokaj pozno (v poznih devetdesetih letih prejšnjega in v začetku tega stoletja), zato njihovi učinki niso dovolj podpirali uresničevanja drugih strukturnih reform. Reforme trga proizvodov so potekale počasneje, z zastoji pri privatizaciji, vzpostavljanju učinkovitih regulatorjev konkurence in postopnem odpiranju konkurence na področju mrežnih dejavnosti. Razmeroma počasni tempo reform na trgu proizvodov pojasnjuje, zakaj so bile te doslej omejene, davčne reforme, ki naj bi izboljšale učinkovitost trga dela, pa zgolj delne in začete šele pred kratkim (glej drugo in tretje poglavje). Na splošno je bil pri izvajanju reform dosežen napredek. Kljub temu pa pred kratkim opravljena študija kaže, da je bil tempo izvajanja počasnejši v primerjavi z drugimi državami v regiji, kakršni sta Češka ali Madžarska (slika 1.18), do pristopa k EU pa je bila komplementarnost reform manj zadovoljiva (De Macedo in Olveira Martins, 2008).

### Slika 1.18. Dosežki reform

indeks na podlagi strukturnih kazalnikov EBRD



Vir: De Macedo, J. B., in J. Oliveira Martins (2008), "Growth, Reform Indicators and Policy Complementarities", *The Economics of Transition*, zv. 16, št. 2, Evropska banka za obnovo in razvoj, Blackwell Publishing.

StatLinks <http://dx.doi.org/10.1787/643675101574>

## ***Izzivi za prihodnost: obnovitev in ohranitev vzdržne rasti znotraj monetarne unije***

V prihodnjem obdobju se bodo izzivi, s katerimi se spopada ekonomska politika, povečali. Slovenija se kot država z visoko ceno dela med hitro rastočimi trgi sooča z vse hujšim pritiskom za ohranitev konkurenčnosti. Poleg tega zahteva ohranjanje hitrega tempa konvergence realnih prihodkov večje povečanje SFP in boljšo izkoriščenost delovne sile kakor v preteklem desetletju. V okviru 1.4 so povzeta glavna priporočila za obnovitev in ohranitev vzdržne rasti znotraj monetarne unije.

Možnosti za večjo produktivnost in boljšo izkoriščenost delovne sile so odvisne od uresničevanja strukturnih politik, ki omogočajo fiskalno vzdržnost, krepijo privlačnost zaposlitve in izboljšujejo poslovno okolje. S temi vprašanji se ukvarjajo naslednja tri poglavja.

- *Ohranjanje vzdržnosti javnih financ in povečanje njihove učinkovitosti.* Slovenska fiskalna politika bi morala biti dovolj proticiklična, zlasti v letih ugodne gospodarske rasti. Ob vztrajanju pri velikopoteznih srednjeročnih ciljih bi bila uvedba fiskalnega pravila glede višine javnofinančnih odhodkov koristen način, da bi to dosegli. Poleg tega dolgoročna vzdržnost zahteva upoštevanje stroškov staranja prebivalstva. Najpomembnejša reforma, ki jo je treba uresničiti, je pokojninska, katere stranski ugodni učinek bo večji delež aktivnega prebivalstva. Reforma strukture davkov z nižjo davčno obremenitvijo dela in višjimi davki na potrošnjo bi prav tako pospeševala zaposlovanje in rast.
- *Politike na področju trga dela: povečanje privlačnosti zaposlitve.* Ukrepi politike zaposlovanja so srednjeročno osredotočeni na povečanje zdaj nizkega deleža starejših in mlajših delavcev ter na naraščajočo dvojnost trga dela. Kar zadeva starejše zaposlene, je potrebna reforma pokojninskega sistema zaradi zagotavljanja zadostnih spodbud za daljšo delovno aktivnost. Pri mlajših bi izboljšanje izobraževalnega sistema pripomoglo k večjim spodbudam za hitrejše dokončanje študija. Zaradi izogibanja trdovratnemu dualizmu na trgu dela bi bilo ob umirjanju krize treba razmisliti o zmanjšanju varnosti zaposlitve.
- *Izboljšanje poslovnega okolja za spodbuditev rasti produktivnosti.* Medtem ko je splošno stanje poslovnega okolja dobro, konkurenco ovira vsesplošno poseganje države, zlasti na področju financ, energetike in telekomunikacij. Manjše možnosti privatizacije so okrepile potrebo po boljšem upravljanju, na primer z izboljšanjem upravljaljskih znanj v podjetjih v državni lasti in podjetij, ki so v večinski lasti države in državnih skladov. Delovanje trga prav tako ovira močna koncentracija, ki povzroča protikonkurenčno delovanje podjetij v ključnih storitvenih sektorjih (trgovina na drobno, živila, zavarovalništvo, energetika in telekomunikacije). Učinkovito spopadanje z zlorabami tržne moči zahteva neodvisne institucije za varovanje konkurence in regulacijo trga.

### Okvir 1.4. **Priporočila za ohranjanje vzdržne rasti v okviru monetarne unije**

#### **Vodenje ustrezne kombinacije ekonomskih politik**

- Fiskalna politika bi morala posvetiti več pozornosti zagotavljanju ustrezne kombinacije politik, zlasti kadar naravnost monetarne politike evrskega območja ni skladna s poslovnim ciklom v Sloveniji, kar se je zgodilo ob zadnji konjunkturi. Fiskalni svet bi koristno pripomogel k oblikovanju politične in javne zavesti o nujnosti ustrezne kombinacije politik in fiskalne vzdržnosti.

#### **Ohranjanje konkurenčnosti**

- Obnovitev socialnih sporazumov in, podobno kakor v preteklosti, zagotovitev zaostajanja rasti realnih plač za rastjo produktivnosti.

#### **Podpora bančnemu sistemu**

- Ustvarjanje konkurenčnega bančnega sektorja kot učinkovitega finančnega posrednika. Po koncu krize bi bilo mogoče učinkovitost tega sektorja izboljšati z lastninjenjem druge največje banke v državi.

### **Opombe**

1. Glede na negotovost glede trajanja povečanega povpraševanja po avtomobilih so z novozaposlenimi v Revozu sklenjene pogodbe o zaposlitvi za določen čas.
2. Manj kakor odstotek prihodkov gospodinjstev so predstavljali prihodki od kapitala, kar je eden od najnižjih deležev v EU na podlagi statistične raziskave EU-SILC (Medgyesi in Hegedüs, 2007).
3. Sprememba Zakona o davku od dohodkov pravnih oseb iz leta 2008 kaže, da so (bodisi domače bodisi tuje) osebe oproščene 15-odstotnega davčnega odtegljaja od prihodkov od obresti, prejetih od bank (tj. obresti, ki so jih izplačale banke), če njihovega dejanskega sedeža uprave ni v državi, ki ni članica EU in v kateri je splošna nominalna stopnja davka od dohodkov pravnih oseb nižja od 12,5 %.
4. Ocenjuje se, da je izpostavljenost finančnega sistema kontaminirani aktivni omejena na 25 milijonov EUR (Banka Slovenije).
5. X-učinkovitost, s katero se ugotavlja stagnacija uporabe prvin proizvodnega procesa, izhaja iz uporabe metode sholastične meje. Po Bemsu in Sorsi (2008) je Slovenija med najbolj oddaljenimi od meje učinkovitosti ne glede na osnovno obdobje (1995–2007, 2000–2007 in 2005–2007). Holló in Nagy (2006) potrjujeta, da so bile slovenske banke sorazmerno daleč od meje učinkovitosti v obdobju 1999–2003.
6. Banka Slovenije je napovedala, da bo povečala delež vpoglednih vlog (s sedanjih 45 %), ki morajo biti pokrite s kratkoročnimi naložbami v skladu s predpisi o likvidnostni lestvici. Tega ukrepa ni sprejela zaradi zmanjšanja konkurence za pridobivanje depozitov.

7. BDP na prebivalca (na podlagi paritete kupne moči) je razčlenjen na delež delovno sposobnega prebivalstva (15–64 let) glede na skupno število prebivalstva, stopnjo brezposelnosti, števila opravljenih delovnih ur na zaposlenega in produktivnost dela (na opravljeno delovno uro):

$$\frac{\text{BDP}}{\text{Skupaj prebivalstvo}} = \frac{\text{Delovno sposobno prebivalstvo}}{\text{Skupaj prebivalstvo}} \times \frac{\text{Število zaposlenih}}{\text{Delovno sposobno prebivalstvo}} \times \frac{\text{Opravljene delovne ure}}{\text{Število zaposlenih}} \times \frac{\text{BDP}}{\text{Opravljene delovne ure}}$$

8. Namesto ciljanja določene stopnje inflacije je Banka Slovenije objavila srednjeročni cilj v višini 3–4 odstotke do leta 2005 ter posebni napovedi za konec leta 2002 (5,8 %) in konec leta 2003 (4,1 %), ki sta v skladu s tem ciljem.

## Literatura

- Bems, R., in Sorsa, P. (2008), "Efficiency of the Slovene Banking Sector in the EU Context", *Journal for Money and Banking* (Bančni vestnik), zv. 57, št. 11, Združenje bank Slovenije – Gospodarsko interesno združenje, Ljubljana.
- Dalgaard, T. (2008), "Product Market Competition in Slovenia: Stylized Facts and Policy Challenges", gradivo, predstavljeno na seminarju z naslovom Contemporary Macroeconomic Issues: Challenges and Policies, Banka Slovenije, Ljubljana, 23. aprila.
- Fiori, G., et al. (2008), "Employment Outcomes and the Interaction Between Product and Labor Market Deregulation: Are They Substitutes or Complements?", *Boston College Working Papers in Economics*, št. 663, Boston College.
- Holló, D., in Nagy, M. (2006), "Bank Efficiency in the Enlarged European Union", *MNB Working Papers*, št. 2006/3, Magyar Nemzeti Bank, Budimpešta.
- IMF (International Monetary Fund / Mednarodni denarni sklad) (2004), "Fostering Structural Reforms in Industrial Countries", *World Economic Outlook*, IMF, Washington, DC.
- Lebrun, I. (2006), "Fiscal Councils, Independent Forecasts and the Budgetary Process: Lessons from the Belgian Case", gradivo, predstavljeno na delavnici, organizirani s strani Evropske komisije z naslovom "The Role of National Fiscal Rules and Institutions in Shaping Budgetary Outcomes", Bruselj, 24. november.
- Macedo, J. B. de, in Oliveira Martins, J. (2008), "Growth, Reform Indicators and Policy Complementarities", *Economics of Transition*, zv. 16, št. 2, Evropska banka za obnovo in razvoj, Blackwell Publishing.
- Medgyesi, M., in Hegedüs, P. (2007), "Inequality and Poverty in EU-SILC Countries According to OECD Methodology", *Research Note*, Tarki Social Research Institute, Budimpešta, dostopno na [www.tarki.hu/adatbank-h/kutjel/pdf/b191.pdf](http://www.tarki.hu/adatbank-h/kutjel/pdf/b191.pdf), 13. januarja 2009.
- Mihaljek, D., in Klau, M. (2008), "Catching-up and Inflation in Transition Economies: The Balassa-Samuelson Effect Revisited", *BIS Working Papers*, št. 270, Bank for International Settlements, Basel.
- Nickell, S. J. (1996), "Competition and Corporate Performance", *Journal of Political Economy*, zv. 104, št. 4, University of Chicago Press, Chicago.
- Nicoletti, G., in Scarpetta, S. (2003), "Regulation, Productivity and Growth: OECD Evidence", *OECD Economics Department Working Paper*, št. 347, OECD, Pariz.
- Novoa, A., Scarlata, J., in Solé, J. (2009), "Procyclicality and Fair Value Accounting", *IMF Working Paper*, št. 09/39, Mednarodni denarni sklad, Washington, DC.
- OECD (1997), *OECD Economic Surveys: Slovenia*, OECD Publishing, Pariz.
- OECD (2002), *Employment Outlook*, OECD Publishing, Pariz.

- OECD (2009), *OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Slovenia*, v pripravi.
- Ross, K. (1998), "Post Stabilization Inflation Dynamics in Slovenia", *IMF Working Paper*, št. 98/27, Mednarodni denarni sklad, Washington, DC.
- Stééclebout-Orseau, E., in Hallerberg, M. (2006), "Is the Europeanization of Fiscal Surveillance Beneficial? Political Economy Considerations and Empirical Evidence", gradivo, predstavljeno na konferenci z naslovom "Subsidiarity and Economic Reform in Europe", organizirani s strani Evropske komisije, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis and Dutch Ministry of Economic Affairs, Bruselj, 8.–9. november.
- Surti, J. S. (2008), "What Drives Inflation in Slovenia?", gradivo, predstavljeno na seminarju z naslovom Contemporary Macroeconomic Issues – Challenges and Policies, Banka Slovenije, Ljubljana, 23. april.



## Priloga 1.A1

### *Okvir računovodstva rasti*

V skladu s standardnim okvirom računovodstva rasti je BDP v Sloveniji mogoče izraziti z uporabo Cobb-Douglasove produkcijske funkcije:

$$Y_t = A_t K_t^\alpha (q_t L_t)^{1-\alpha}$$

pri čemer  $Y$  pomeni realni BDP,  $K$  fizični kapital,  $L$  vložek dela,  $q$  indeks človeškega kapitala (merjen z izobraževanjem) in  $A$  skupno faktorsko produktivnost (SFP), ki jo je mogoče razlagati tako, da vsebuje katere koli dejavnike, ki pospešujejo rast, razen zgoraj omenjenih vložkov.

Krivulja fizičnega kapitala se izračuna na podlagi:

$$K_{t+1} = I_t + (1 - \delta)K_t$$

pri čemer  $I$  označuje realne naložbe,  $\delta$  pa stopnjo amortizacije obstoječega kapitala. Časovne vrste realnega BDP, zaposlenosti in človeškega kapitala so pridobljene iz podatkovne baze nacionalnih računov OECD. Podatke o zaposlitvi za Poljsko je priskrbel Iradian (2007), podatke o izobraževanju v Sloveniji pa Urad RS za makroekonomske analize in razvoj (UMAR).

Uradnih podatkov za obseg kapitala za Slovenijo ni. Časovni nizi za osnovni kapital se oblikujejo ob predpostavki, da je leta 1996 razmerje med kapitalom in BDP znašalo 1,7, stalna amortizacijska stopnja pa 7,5 % v skladu s predpostavkami iz Jongena (2004). Za Češko, Madžarsko in Slovaško se časovne serije za osnovni kapital oblikujejo ob predpostavki, da je bilo leta 1996 razmerje med kapitalom in BDP 2,0 ob stalni 5-odstotni amortizacijski stopnji po Mourru (2009), medtem ko so časovne serije za osnovni kapital na Poljskem povzete po nacionalnih računih. Človeški kapital se približno izračuna na podlagi povprečnega števila let izobraževanja delovno sposobnega prebivalstva v starosti od 25 do 64 let in je obdobju 1997-2007 v povprečju znašal 11,6 leta za Slovenijo, 13 let za Češko, 11,5 leta za Madžarsko, 12,8 leta za Slovaško in 11,5 leta za Poljsko. Vir podatkov za Slovenijo je UMAR. Prispevek dela se meri s skupnim številom delovnih ur, ki so jih opravili vsi zaposleni.

Gollin (2002) trdi, da bi bilo treba deleže dela v dohodku ( $1-\alpha$ ) popraviti za odstotek samozaposlenih v novih članicah, kar pomeni vključitev deleža nacionalnega mešanega dohodka. Delež dela v dohodku se izračuna za vsako leto ob predpostavki, da je delež dela v mešanem dohodku enak deležu dela. Povprečni deleži dela v dohodku v obdobju 1997–2007 so ocenjeni na 0,70 za Slovenijo, 0,64 za Češko, 0,68 za Madžarsko, 0,60 za Slovaško in 0,58 za Poljsko.

### **Literatura**

- Gollin, D. (2002), "Getting Income Shares Right", *Journal of Political Economy*, zv. 110, št. 2, University of Chicago Press, Chicago.
- Iradian, G. (2007), "Rapid Growth in Transition Economies: Panel Regression Approach", *IMF Working Paper*, št. 07/170, Mednarodni denarni sklad, Washington, DC.
- Jongen, E. L. (2004), "An Analysis of Past and Future GDP Growth in Slovenia", *Working Paper*, št. 25, *Inštitut za ekonomska raziskovanja*, Ljubljana.
- Mourre, G. (2009), "What Explains the Differences in Income and Labour Utilisation and Drives Labour and Economic Growth in Europe? A GDP Accounting Perspective", *European Economy – Economic Papers*, št. 354, Evropska komisija.

## Priloga 1.A2

### *Analiza zamenjave deležev (shift-share) rasti produktivnosti dela*

Razčlenitev produktivnosti iz prvega poglavja temelji na analizi prenosa deležev, ki jo opisuje Evropska komisija (2003), ki razčlenjuje skupne spremembe v produktivnosti dela na učinek v panogi, učinek zamenjave in učinek vzajemnega delovanja. Učinek v panogi meri rast produktivnosti po posameznih sektorjih. Učinek zamenjave meri vpliv na produktivnost celotnega gospodarstva pri prehajanju virov med panogami z različnimi stopnjami produktivnosti. In nazadnje, učinek medsebojnega delovanja predstavlja učinke prerazporejanja delovne sile med panogami z različnimi stopnjami rasti produktivnosti.

Za vsako posamezno panogo je produktivnost dela  $i$  opredeljena kot učinek  $Y$ , deljen z vložkom dela  $L$ :

$$LP_{it} = \frac{Y_{it}}{L_{it}}$$

$$LP_t = \frac{Y_t}{L_t} = \sum_i Y_{it} / \sum_i L_{it}$$

Nominalno je produktivnost dela mogoče zapisati kot tehtano vsoto vrednosti v posamezni panogi:

$$LP_t = \sum_i LP_{it} \frac{L_{it}}{L_t}$$

Tako dobimo razliko:

$$\Delta LP = \sum_i \Delta(LP_i) \frac{L_{it-1}}{L_{t-1}} + \sum_i LP_{it-1} \Delta\left(\frac{L_i}{L}\right) + \sum_i \Delta(LP_i) \Delta\left(\frac{L_i}{L}\right)$$

Delimo z  $LP_{t-1}$ , da bi ugotovili rast (spremembo v odstotkih) in prerazporeditev:

$$\frac{\Delta LP}{LP_{t-1}} = \sum_i \frac{\Delta LP_i}{LP_{it-1}} \frac{Y_{it-1}}{Y_{t-1}} + \sum_i \frac{LP_{it-1}}{LP_{t-1}} \left( \frac{L_{it}}{L_t} - \frac{L_{it-1}}{L_{t-1}} \right) + \sum_i \frac{1}{LP_{t-1}} (\Delta LP_i) \Delta \left( \frac{L_i}{L} \right)$$

- Prvi element predstavlja učinek v panogi, tj. vsoto stopenj rasti produktivnosti v panogi, tehtano z začetnimi (nominalnimi) deleži učinkov.
- Drugi element je učinek zamenjave, tj. vsota sprememb v deležih učinka, tehtana s stopnjo relativne produktivnosti (tj. razmerje med produktivnostjo v panogi in povprečno produktivnostjo). Ta učinek je prav tako mogoče zapisati in razčleniti kot vsoto stopenj rasti vložkov dela v panogi, tehtano z začetnimi deleži učinka, zmanjšano za skupno rast vložka dela.
- Znamenje rezidualnega elementa (elementa medsebojnega delovanja) je navadno negativno (v gospodarstvu so večinoma panoge, v katerih imajo spremembe v produktivnosti in spremembe v vložku dela različna predznaka). Ta je lahko pozitiven pri ugodnem prestrukturiranju gospodarstva (v tem primeru večina panog, v katerih produktivnost raste, privablja hkrati več virov).

Zgoraj opisana razčlenitev bi strogo veljala samo za (različne) spremembe v odstotkih. Posledica logaritmičnega približka (ki se uporablja v celotni študiji) je napaka, katere obseg je pogosto primerljiv z učinkom medsebojnega delovanja. Mi smo opredelili učinek v panogi in učinek zamenjave analogno v ločenemu primeru. Ustrezno členitev za zvezno časovno predpostavko je mogoče najti pri Norhausu (2002), ki je dokazal, da je tudi pri uporabi "zastarelih" metod indeksov gibanja cen (npr. ne pri Törnqvistovi metodi) mogoče dopolniti členitev z dodatnim terminom glede gibanja cen.

## Literatura

- Evropska komisija (2003), *The EU Economy: 2003 Review*, European Economy, št. 6, Office for Official Publications of the European Communities.
- Nordhaus, W. D. (2002), "Alternative Methods for Measuring Productivity Growth Including Approaches when Output is Measured with Chain Indexes", dostopno na [www.econ.yale.edu/~nordhaus/homepage/welf\\_062402.pdf](http://www.econ.yale.edu/~nordhaus/homepage/welf_062402.pdf).

## Priloga 1.A3

*Pomembnejše strukturne reforme v Sloveniji*

Glavni cilji	Dosedanji dosežki	Potrebni dodatni napredek
<b>Gospodarski sektor</b>		
Nižje uvozne omejitve	Skupna zunanja tarifa EU od leta 2004	Ne na ravni Slovenije (politika na ravni celotne EU)
Odprava izvoznih omejitev	Odpravljene izvozne omejitve	Ni potreben
<b>Finančni sektor</b>		
Manj omejitev v mednarodnem finančnem poslovanju	Liberalizacija se je začela leta 1999; polna uporaba direktiv EU od leta 2004	Ne na ravni Slovenije (politika na ravni celotne EU)
Manjši obseg posojilnega nadzora	Uporaba pravil Evropske monetarne unije (EMU)	Ne na ravni Slovenije (politika na ravni celotne EMU)
Manjša regulacija obrestnih mer s strani države	Priporočene najvišje obrestne mere za depozite so bile odpravljene leta 2000	Ne na ravni Slovenije (politika na ravni celotne EMU)
<b>Produktni trgi</b>		
Nižja stopnja državnega lastništva	Privatizacija večine javnih podjetij po letu 1991	Privatizacija preostalih državnih deležev (v bankah, zavarovalnicah)
Nižje vstopne omejitve	Vse na enem mestu za gospodarske družbe (2008)	Zmanjšanje tržnega deleža lastnikov v številnih sektorjih (trgovina na drobno, bančništvo, zavarovalništvo)
Izboljšanje tržne strukture (manj koncentracij)	Pred kratkim okrepljen Urad za varstvo konkurence	Večji obseg pooblastil Uradu za varstvo konkurence
Izogibanje nadzorovanju cen	..	Nadaljnja sprostitev oblikovanja cen za naftne derivate
Liberalizacija mrežnih dejavnosti	Popolna ali delna liberalizacija cestnega in letalskega prevoza, telekomunikacij, oskrbe s plinom (2003) in električno energijo, vendar je delež večinskih lastnikov še vedno visok	Nadaljnje znižanje večinskih deležev v telekomunikacijah in oskrbi z električno energijo; odpiranje trga konkurenci pri železniških in poštnih storitvah
<b>Trg dela</b>		
Zmanjšanje pretirane varnosti zaposlitve	Zmanjšanje varnosti zaposlitve, čeprav predvsem zaposlenih za določen čas	Nadaljnje zmanjšanje varnosti zaposlitve redno zaposlenih
Povečanje stopnje delovne aktivnosti mladih in starejših	Zaostrovanje meril upravičenosti do denarnega nadomestila za brezposelnost Poenostavitev in zmanjšanje obdavčitve dela Uskladitev izobraževalnega sistema z zahtevami bolonjskega procesa	Nadaljevanje pokojninske reforme za povečanje spodbud starejšim delavcem, da ostanejo dlje med delovno silo Sprememba sistema podpore študiju in študentskega dela za spodbujanje čimprejšnjega zaključka študija Nadaljnje zmanjševanje razmerja med minimalno in povprečno plačo

Glavni cilji	Dosedanji dosežki	Potrebni dodatni napredek
<b>Obdavčevanje</b>		
Zmanjšanje mejne stopnje davka in razširitev davčne osnove	Spremembe pri dohodnini in davku od dohodkov pravnih oseb (2005)	Preprečevanje nadaljnjega zmanjševanja davčne osnove za podjetja
Preprečevanje čezmernega obdavčevanja mobilnega vstopnega dejavnika (kapital, kvalificirana delovna sila)	Davčni primež plač se je od leta 2003 zmanjšal	Potrebno je dodatno zmanjšanje davčnega primeža
Ustrezna raven obdavčitve porabe v primerjavi z obdavčitvijo dela	Uvedba DDV leta 1999 Okoljske dajatve so se povečale	Sprememba kombinacije davkov v smislu obdavčitve nepremičnin in posredne obdavčitve





## 2. poglavje

# Ohranjanje vzdržnih javnih financ in izboljšanje učinkovitosti

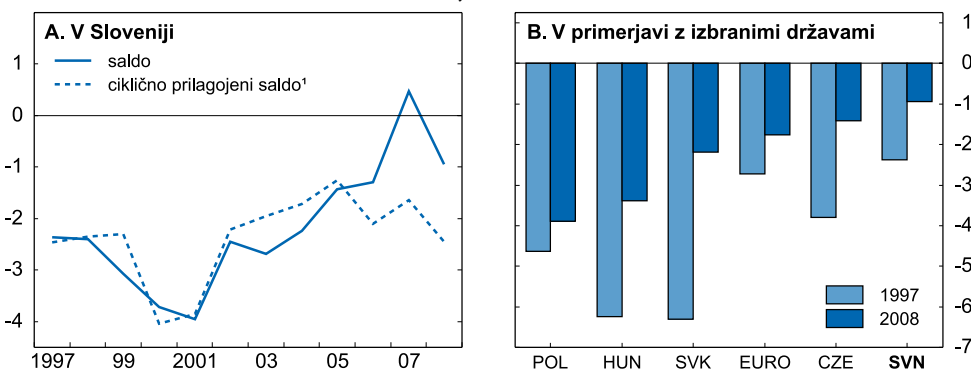
*Slovenija spada v skupino novih držav članic Evropske unije, ki so posvečale veliko pozornost preudarnosti pri vodenju fiskalne politike. To je prispevalo k stabilizaciji gospodarstva ter utrlo pot pristopu k EU v letu 2004 in prevzemu evra v letu 2007. Ustvarilo je tudi pogoje za odzivanje na trenutno upočasnitev aktivnosti gospodarstva. Javnofinančna politika se mora spopasti z naslednjimi štirimi glavnimi izzivi: i) vrnitev k javnofinančni konsolidaciji po koncu sedanje krize; ii) nadaljevanje pokojninske reforme, ki mora zagotoviti dolgoročno javnofinančno vzdržnost; iii) izboljšanje kakovosti javne porabe in omejitev njene rasti; ter iv) prilagoditev davčnega sistema, da bo bolj spodbujal ustvarjanje delovnih mest in rast.*

Javnofinančna konsolidacija v zadnjih letih je Sloveniji omogočila, da se s trenutno gospodarsko recesijo lahko spopada z ekspanzivno javnofinančno politiko. Rebalans proračuna, ki je bil konec februarja 2009 predložen državnemu zboru, vsebuje sveženj ukrepov za ublažitev učinkov krize in ohranjanje delovnih mest. Ti ukrepi naj bi skupaj z že delujočimi predhodnimi ukrepi olajšali recesijo in okrepiли srednjeročno rast. V nadaljevanju so razčlenjeni trdnost ter kratko- in dolgoročno tveganje javnofinančnega sistema. Kažejo na potrebo po krepitvi nadzora nad javno porabo ter nadaljevanju strukturnih reform javne porabe in obdavčenja. Sklepi so povzeti v okviru 2.5 na koncu poglavja.

## Javnofinančna konsolidacija je bila uspešna ...

V preteklih letih je Slovenija večinoma vodila preudarno javnofinančno politiko. Po kratkem obdobju izrazito visokega 4-odstotnega primanjkljaja v letih 2000–2001 se je javnofinančno stanje nenehno izboljševalo do presežka v letu 2007 in manjšega primanjkljaja v letu 2008. To so bili najboljši javnofinančni dosežki od osamosvojitve leta 1991, boljši kakor v večini srednjeevropskih držav in tudi boljši od povprečja držav evrskega območja (slika 2.1). V zadnjih letih so bili cilji glede primanjkljaja sektorja država, določeni v srednjeročnih konvergenčnih programih in programih stabilnosti, preseženi ali vsaj doseženi<sup>1</sup> (slika 2.2). Raven dolga predstavlja le okoli 24 % BDP, kar daje Sloveniji prednost tudi z nizkimi stroški servisiranja dolga. Preudarna javnofinančna politika je torej prispevala k makroekonomski stabilnosti, kar je Sloveniji omogočilo vstop v EU leta 2004 in prevzem evra leta 2007.

Slika 2.1. **Gibanje salda sektorja država**  
saldo sektorja država, v % BDP

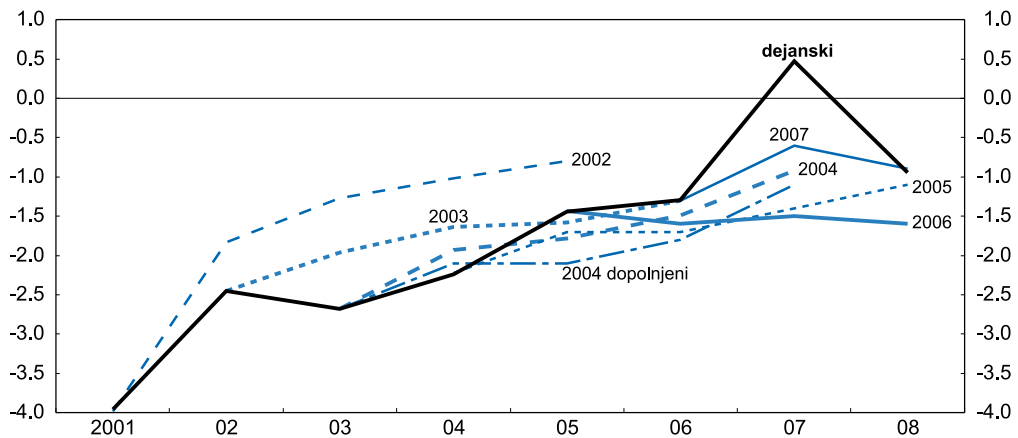


1. V % potencialnega BDP.

Vir: OECD (2009), "OECD Economic Outlook, Interim Forecast", marec, in Evropska komisija (2009), *Economic and Financial Affairs*, podatkovna baza AMECO, april.

StatLinks <http://dx.doi.org/10.1787/643680657625>

Slika 2.2. **Dejanski saldo sektorja država in javnofinančne napovedi v predpristopnih programih, konvergenčnih programih in programih stabilnosti**  
v % BDP



Vir: Republika Slovenija (2002–07), predpristopni ekonomski programi, konvergenčni programi in programi stabilnosti, dostopni na [www.mf.gov.si/angl/tekgib/konvergenčni\\_programi.htm](http://www.mf.gov.si/angl/tekgib/konvergenčni_programi.htm).

StatLinks <http://dx.doi.org/10.1787/643714876880>

Izboljšanje javnofinančnega položaja v zadnjih letih je bilo večinoma strukturne narave: ciklično prilagojeni primanjkljaj se je v letu 2007 znižal na ½ odstotka BDP, potem ko je najvišjo vrednost okoli 4 % dosegel leta 2000. Poslabšanje salda sektorja država v letih 1997–2001 in izboljšanje po letu 2001 sta bili v glavnem posledici sprememb na strani porabe. Med letoma 1997–2001 se je delež izdatkov v BDP povečal za več kakor dve odstotni točki (s 45,4 % leta 1997 na 47,6 % leta 2001); od leta 2002 pa se je znižal za več kakor 5 odstotnih točk na 42,4 % v letu 2007, potem pa je v letu 2008 ponovno porasel na 43,6 %. Izkušnje drugih držav kažejo, da je javnofinančna konsolidacija, ki je dosežena z omejevanjem izdatkov, bolj vzdržna od tiste, dosežene s povečevanjem davčnih prihodkov (Guichard, 2007). S tega vidika smo lahko optimistični glede Slovenije, da je dosegla vzdržno konsolidacijo.

### ... a je izpostavljena več tveganjem

Več dejavnikov nakazuje možna tveganja za prihodnja gibanja javnih financ.

#### **Prvič, izboljšanje strukturnega salda je bilo delno posledica izjemne rasti prihodkov**

Izboljšanje salda sektorja država je temeljilo na povečanju davčnih prihodkov, povezanem predvsem z izjemnim povečanjem davčne elastičnosti. Tega v prihodnjih letih ne bo mogoče ohraniti, saj se bo ta elastičnost med gospodarsko recesijo verjetno znižala pod svoje dolgoletno povprečje in se sčasoma vrnila na bolj normalno raven. Izboljšanje strukturnega salda za 0,6 % BDP v letu 2007 (po ocenah Evropske komisije) je bilo skoraj v celoti posledica visoke davčne elastičnosti, saj so ukrepi vlade za nadzorovanje izdatkov odtehtali le neugodni vpliv obsežnih znižanj davkov zaradi davčne reforme na strukturni saldo (glej okvir 2.1).

### Okvir 2.1. **Učinek davčne elastičnosti na izboljšanje javnofinančnega položaja**

Izboljšanje strukturnega salda zaradi cikličnega povečanja davčne elastičnosti lahko vodi do napačne razlage, če se napredek pripiše vladnim prizadevanjem, a vlada nanj dejansko nima vpliva. Problem izhaja iz sestave strukturnega salda, saj se ta na splošno računa kot "razlika" (angl. residual) med dejanskim in t. i. "ciklično prilagojenim" saldonom, ta pa ne vključuje kratkoročnih nihanj v davčni elastičnosti. Na podlagi pristopa, ki ga predlagata Duchêne in Levy (2003),\* je bilo izboljšanje strukturnega salda v letu 2007 razčlenjeno in del, ki je povezan s prizadevanji vlade (nadzor nad izdatki ali novi davčni ukrepi), je bil ločen od dela, ki je posledica dogodkov, na katere vlada nima vpliva (večinoma spremembe v davčni elastičnosti). Ta analiza je pokazala, da je izboljšanje v strukturnem saldu za 0,6 % BDP v letu 2007 skoraj v celoti posledica pozitivnega učinka višje davčne elastičnosti (za okoli 0,5 % BDP), saj so bili pozitivni ukrepi, namenjeni nadzoru nad izdatki v višini 1,1 % BDP, skoraj v celoti izničeni z neugodnimi učinki novih davčnih ukrepov, povezanih z znatnim znižanjem dohodnine in davka na izplačane plače (in manj z znižanjem davka od dohodka pravnih oseb, medtem ko so se nekatere trošarine zvišale). Tako so bili povsem diskrecijski ukrepi vlade za izboljšanje strukturnega primanjkljaja v letu 2007 dejansko nični.

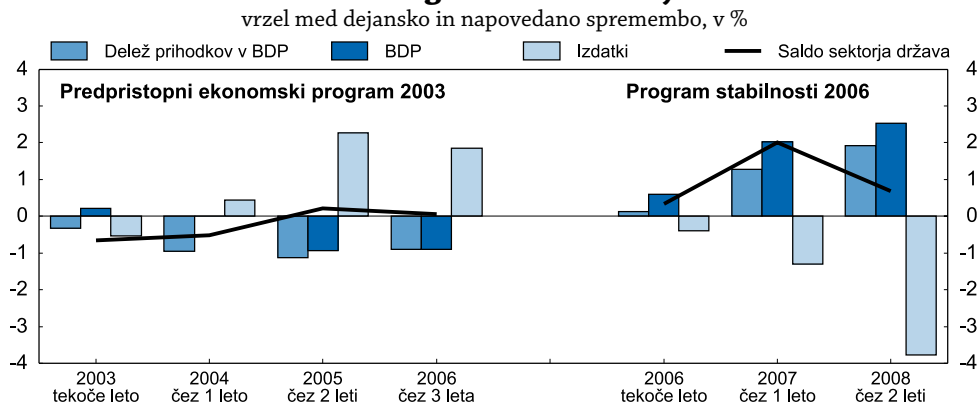
\* Duchêne, S., in Levy, D. (2003) "Solde 'structurel' et 'effort structurel': un essai d'évaluation de la composante 'discrétionnaire' de la politique budgétaire", *Analyses Économiques*, št. 18, Direction de la Prévision et de l'Analyse Économique du ministère française de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, Pariz.

### **Drugič, povečujejo se tveganja na strani javne porabe**

Če podrobneje pogledamo dejavnike, ki pojasnjujejo razlike med napovedanim in dejanskim saldonom sektorja država v zadnjih programih stabilnosti, vidimo, da je glavni razlog za preseganje ciljev primanjkljaja sektorja država v teh programih povečanje prihodkov zaradi visoke davčne elastičnosti, v kombinaciji z izredno visoko nominalno rastjo BDP. Prav nasprotno pa analiza kaže, da je bila dejanska rast izdatkov višja od predvidene v teh programih, kar kaže, da se je nadzor nad izdatki poslabšal v primerjavi s predpristopnimi in konvergenčnimi programi v prvi polovici tega desetletja, ko je bila dejanska rast izdatkov nižja od napovedane (slika 2.3 in priloga 2.A1).

Poleg tega je bila zaradi lažjega izpolnjevanja pogojev za vstop v evropsko monetarno unijo (EMU) rast plač v javnem sektorju v obdobju 2004–2007 omejena le na polovico predvidene stopnje inflacije, a z obljubo, da se bo rast nadomestila pozneje.<sup>2</sup> Zato plače v javnem sektorju šele zdaj dohitevajo rast; prvo povišanje je bilo izvedeno septembra 2008, drugo januarja 2009, naslednji dve pa bosta v skladu z socialnim sporazumom odvisni od gospodarskih razmer. Predvideno skupno povišanje plač v javnem sektorju bo nominalno več kakor 25-odstotno. Poleg tega se bodo zaradi predvolilnih obljub znatno povišale tudi osnovne pokojnine.

Slika 2.3. **Razlike med dejansko in napovedano spremembo salda sektorja država in glavni vzroki zanje<sup>1</sup>**



1. Kumulativni podatki referenčnega leta, tj. leta pred izidom programa.

Vir: Republika Slovenija (2003), *Predpristopni ekonomski program* in Republika Slovenija (2006), *Program stabilnosti*, dostopno na [www.mf.gov.si/angl/tekgib/konvergenčni\\_programi.htm](http://www.mf.gov.si/angl/tekgib/konvergenčni_programi.htm).

StatLinks <http://dx.doi.org/10.1787/643747856817>

### ***Tretjič, potencialne obveznosti (angl. contingent liabilities) se pojavljajo v gradbenem sektorju in dodatno prispevajo k že tako visokim obveznostim iz naslova pokojnin***

Leta 2004 je vlada preoblikovala DARS – podjetje v državni lasti, odgovorno za gradnjo in vzdrževanje avtocest – v tržno podjetje, s čimer mu je omogočila financiranje naložb z zadolževanjem in ne več s kapitalskimi transferji iz državnega proračuna. Tako je DARS v letih 1994–2008 v povprečju več od polovice sredstev za gradnjo avtocest pridobil na kapitalskem trgu. Če bi ta sredstva zagotovila država, bi bil letni primanjkljaj sektorja država v povprečju višji za okoli 1 % BDP. Jeseni leta 2008 je raven dolga DARS znašala skoraj 3 milijarde evrov oziroma 8 % BDP. Čeprav je tako financiranje avtocest znižalo primanjkljaj sektorja država, bo morala vlada verjetno še naprej subvencionirati DARS, saj je njegovo zadolževanje krito z državnim poroštvom, prihodki od cestnin pa verjetno ne bodo zadoščali za odplačevanje dolga in kritje drugih stroškov. Na koncu to lahko pripelje tudi do ponovne vključitve DARS v sektor države. Če bi bili izdatki DARS konsolidirani v računih države, se strukturni saldo sektorja država v letu 2007 ne bi izboljšal; in če bi se upošteval ugoden ciklični učinek visoke davčne elastičnosti, bi se tako merjeni strukturni saldo poslabšal. Še ena, precej višja potencialna obveznost sektorja država pa izhaja iz nekritih obveznosti pokojninskega sistema, kar je podrobneje opisano v nadaljevanju.

### ***Četrtič, nekateri vidiki fiskalnega svežnja, ki je bil sprejet za ublažitev posledic krize, lahko ogrozijo vzdržnost javnih financ***

Zaradi upočasnitve rasti in ekspanzivnih ukrepov je vlada popravila napoved primanjkljaja državnega proračuna za leto 2009 z 0,33 % na 2,9 % BDP. Primanjkljaj sektorja država naj bi zdaj znašal 3,4 %, ni pa izključeno, da ne bi dosegel ali celo presegel 4 %. Vlada je decembra lani ocenila učinek avtomatskih stabilizatorjev na javne finance na 1 % BDP, a ta učinek bo verjetno dosegel 2 % BDP, saj so se gospodarske napovedi še poslabšale, davčna elastičnost pa se lahko zniža bolj, kakor je prvotno predvidela vlada.

### Okvir 2.2. **Sveženj fiskalnih ukrepov**

Vlada je sprejela sveženj fiskalnih ukrepov v višini 800 milijonov evrov oziroma 2,1 % BDP. Ukrepi so razvrščeni v tri kategorije: i) ublažitev učinkov gospodarske krize na podjetja (0,2 % BDP), ii) povečanje finančne likvidnosti podjetij in ohranjanje obstoječih delovnih mest (1,7 % BDP); in iii) povečevanje izdatkov za raziskave in izobraževanje za izboljšanje potenciala rasti gospodarstva in njegove prilagodljivosti (0,2 % BDP).

A le 1,2 odstotne točke tega svežnja predstavljajo novi ukrepi. Glavni novi ukrep je subvencioniranje polnega delovnega časa na zaposlenega za podjetja, ki morajo zaradi krize skrajšati delovni čas (60 evrov na zaposlenega, če se delovni čas skrči na 36 ur na teden, 120 evrov, če se skrči na 32 ur). Celotni načrtovani stroški tega ukrepa znašajo 230 milijonov evrov oziroma 0,7 % BDP. Subvencija se podeli za šest mesecev z možnostjo podaljšanja na eno leto, a podjetja se morajo zavezati, da ne bodo odpuščala zaposlenih ter ne plačevala nagrad organom vodenja in nadzora. Naslednji pomembni ukrep je dokapitalizacija Slovenske izvozne in razvojne banke v državni lasti (SID banke) za podporo posojilni dejavnosti (160 milijonov evrov). Sveženj vsebuje tudi različne davčne spodbude za naložbe malih podjetij (okoli 100 milijonov evrov) in znižanje davčnih akontacij za povečanje likvidnosti podjetij (okoli 50 milijonov evrov). Poleg tega je pospešeno črpanje sredstev iz EU, tako da se daje prednost tistim projektom ministrstev, ki so bližje izvedbi.

Sveženj vsebuje tudi več ukrepov, ki so bili sprejeti že prej, na primer zadnjo fazo postopnega odpravljanja davka na izplačane plače (izpad prihodkov v višini 0,6 % BDP v letu 2009), znižanje davka od dohodka pravnih oseb (izpad prihodkov v višini 0,1 % BDP v letu 2009) in povišanje plač v javnem sektorju (okoli 0,3 % BDP v letu 2009; pričakovani skupni javnofinančni stroški načrtovanih povišanj so okoli 400 milijonov evrov oziroma 1 % BDP).

Da pa bi omejili javnofinančne stroške fiskalnega svežnja, so se zvišale trošarine na gorivo in naftne derivate (dodatni prihodek v višini 0,7 % BDP v letu 2009). V dogovoru s sindikati bi poleg tega morali biti izdatki za plače v javnem sektorju nižji od prvotno načrtovanih.

Zaradi zaostrovanja finančne krize je sprejela nove fiskalne ukrepe v višini 1,2 % BDP in jih konec februarja 2009 predložila Državnemu zboru. Lanski sporazum (iz julija 2008), ki določa, da se konec leta 2008 in v letu 2009 znatno povečajo plače v javnem sektorju, prispeva k poslabšanju javnofinančnega položaja za okoli 0,3 % BDP (okvir 2.2).

Trenutno gospodarsko stanje opravičuje ekspanzivno naravnost javnofinančne politike in prav zaradi preudarnosti fiskalne politike v preteklosti obstaja prostor za diskrecijske ukrepe. A vlada ne sme pozabiti na srednje- in dolgoročno javnofinančna tveganja, omenjena zgoraj, ter mora zagotoviti, da fiskalni ukrepi ne bodo vodili do trajnih javnofinančnih stroškov. V zvezi s tem predstavljajo povišanja plač v javnem sektorju precejšnje tveganje pri zagotavljanju javnofinančne vzdržnosti, še posebno, ker so bili v preteklosti prihranki plač uporabljeni za povečanje števila javnih uslužbencev. Po trenutni upočasnitvi gospodarske aktivnosti se bo morala fiskalna politika vrniti na strogo pot konsolidacije.

## Za zagotovitev dolgoročne vzdržnosti javnih financ je potrebna še ena pokojninska reforma

S prehodom s komunističnega sistema “poveljevanja in nadzora” na tržno gospodarstvo je bila potrebna tudi korenita reforma javnofinančnega sistema. Medtem ko je bila v starem sistemu socialna zaščita zagotovljena z zaposlitvijo v državnih podjetjih ter subvencioniranimi cenami osnovnega blaga in storitev, je bil s prehodom na tržno gospodarstvo vzpostavljen sistem socialne varnosti na podlagi prispevkov, ki vključuje zdravstveno in pokojninsko zavarovanje ter zavarovanje za primer brezposelnosti. Slovenija se je razmeroma uspešno spopadala s socialnimi problemi, ki izhajajo iz tranzicije, tako pa preprečila znatno povečanje revščine in neenakosti (Fox, 2003). Dohodkovna neenakost in stopnja tveganja revščine sta celo nižji od povprečja EU, čeprav sta oba kazalnika socialne kohezije med letoma 2000 in 2006 nekoliko porasla (UMAR, 2008).

A težave na slovenskem trgu dela, ki so se pojavile na zgodnji stopnji tranzicije, so se “reševale” z masovnim predčasnim upokojevanjem, s čimer so se stroški prenesli v pokojninski sistem. Za odločitev o uporabi pokojninskega sistema – kot socialnega blažilca – namesto bolj ciljno usmerjenih ukrepov za revne so morda obstajali tudi politično-ekonomski razlogi. Z zagotavljanjem razmeroma ugodnih pokojnin iz predčasnega upokojevanja je obstoječa politika podprla del volivcev, kar je prispevalo k manjšemu nasprotovanju nadaljnjim strukturnim reformam.<sup>3</sup> A izkazalo se je, da je šlo za izredno drag ukrep: delež pokojnin v BDP se je v prvi polovici 90. let povečal za okoli 5 odstotnih točk in v letu 1995 se je prispevna stopnja (skupaj za delodajalce in delojemalce) za pokojnine morala zvišati za več kakor 8 odstotnih točk na 31 %. V letu 1996 se je prispevna stopnja za delodajalce zaradi povečanja konkurenčnosti slovenskega gospodarstva sicer znižala (s 15,5 % na 8,85 %), a to je povzročilo primanjkljaj v pokojninskem skladu, ki se je pokrilo z dodatnim financiranjem iz državnega proračuna.

Zaradi naraščajočih izdatkov za pokojnine je bila konec leta 1999 sprejeta druga reforma pokojninskega sistema, ki je začela veljati v letu 2000 (okvir 2.3). Novi sistem je precej zapleten, kar je tudi posledica dolgotrajnih pogajanj v vladni koaliciji, predvsem pa med vlado in socialnimi partnerji (Stanovnik, 2002). Pogoji za pridobitev pravice do starostne pokojnine so nejasni, saj obstajajo različne upokojitvene starosti in različne pokojninske dobe. Poleg tega je zaradi različnih mehanizmov usklajevanja, ki naj bi zagotavljali horizontalno in vertikalno pravičnost sistema, zapleten tudi izračun pokojnine. Pokojninski sistem bi moral biti preglednejši, da bi zavarovanci lahko sprejeli odločitev o upokojitvi z vsemi potrebnimi informacijami.

Neto nadomestitvena stopnja se je znižala s 75,3 % v letu 2000 na 67,1 % v letu 2007 (UMAR, 2008), kar je bilo (pretežno) posledica pokojninske reforme. A pokojnine se še naprej usklajujejo s plačami in ne s cenami, kakor je to v številnih drugih državah. Zakonsko določena upokojitvena starost se le postopoma zvišuje (z 58 na 63 let za moške leta 2008 in s 53 na 61 let za ženske leta 2023). Pokojnina je nižja, če se delavci upokojijo, preden dosežejo zakonsko določeno upokojitveno starost, in je višja, če se upokojijo pozneje, a dodatna pokojnina, ki jo prejmejo, ni povsem sorazmerna z dodatnim časom, ko delajo. Tako pokojninski sistem zagotavlja le skromne spodbude za delo in veliko ljudi se še vedno raje odloča za zgodnjo upokojitev (Egoumé-Bossogo in Tuladhar, 2006; Ahčan in Polanec, 2008).<sup>4</sup> Pokojninski sistem je prerazporeditven, saj so prispevki za pokojnine sorazmerni s plačami, a za pokojnine velja zgornja meja,

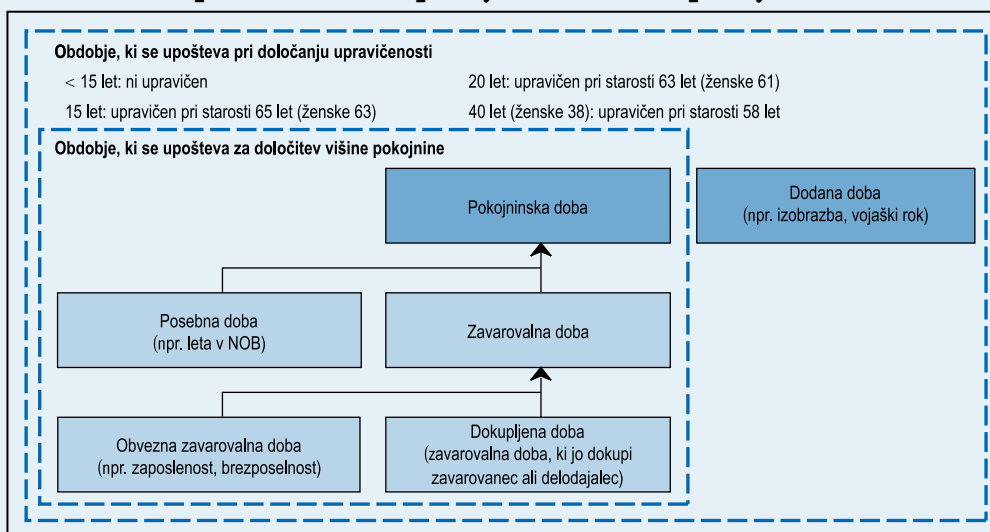


### Okvir 2.3. Javni pokojninski sistem

Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ), ki je bil sprejet leta 1999, je uvedel poglobljeno reformo slovenskega pokojninskega sistema. Izvajanje novih pravil se je začelo v letu 2000, a zaradi dolgih prehodnih obdobj se nekatera od njih še danes ne izvajajo v polnosti. Čeprav je bil zakon od leta 1999 večkrat spremenjen in dopolnjen, so glavna njegova določila nespremenjena. V tem okvirju so na kratko predstavljene glavne značilnosti pokojninskega sistema, kakršnega je predvidel ZPIZ leta 1999, in njegove spremembe. Poudarek je na prvem stebru pokojninskega sistema ("sistem določenih prejemkov"), medtem ko sta drugi in tretji steber ("oba sistema določenih prispevkov") obravnavana v nadaljevanju.

ZPIZ določa tri različne upokojitvene starosti, pri katerih zavarovanec pridobi pravico do starostne pokojnine, odvisno od dolžine pokojninske dobe (slika 2.4). Prvič, zavarovanci pridobijo pravico do starostne pokojnine, ko so stari 58 let – torej najnižjo upokojitveno starost – če so dopolnili pokojninsko dobo 40 let (za moške) in 38 let (za ženske). Drugič, zavarovanci pridobijo pravico do starostne pokojnine pri 63 letih (za moške) in 61 letih (za ženske), če so dopolnili pokojninsko dobo 20 let. To je t. i. polna upokojitvena starost.<sup>1</sup> Tretjič, zavarovanci pridobijo pravico do starostne pokojnine pri 65 letih starosti (za moške) in 63 letih (za ženske), če so dopolnili zavarovalno dobo 15 let.<sup>2</sup> Pokojninska doba sestoji iz posebne dobe (leta, ki se štejejo ne glede na plačilo prispevkov, npr. udeležba v narodnoosvobodilnem boju – NOB) in zavarovalne dobe, pri čemer slednja sestoji iz dobe, ko je bila oseba dejansko zavarovana, in dobe, ki jo je odkupila (zavarovalna doba, ki jo je odkupil zavarovanec sam ali delodajalec). Za oceno meril upravičenosti (a ne za izračun pokojnine) se upošteva tudi t. i. dodana doba (na primer leta za univerzitetno izobraževanje [največ do števila let, potrebnih za pridobitev izobrazbe], pa tudi za služenje vojaškega roka).

Slika 2.4. **Obdobja, ki se upoštevajo pri določanju upravičenosti do pokojnine in višine pokojnine**

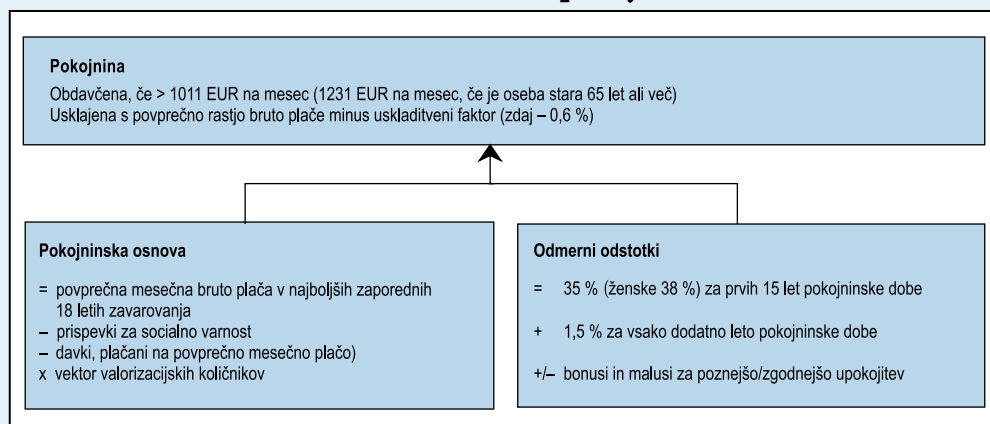




### Okvir 2.3. Javni pokojninski sistem (nadaljevanje)

Sistem plačuje 35 % od t. i. pokojninske osnove za moške in 38 % za ženske, potem ko so dopolnili pokojninsko dobo 15 let (slika 2.5). Od tedaj znaša odmerna stopnja 1,5 % na leto dopolnjene pokojninske dobe (2 % za vsako leto, dopolnjeno pred letom 2000), kar pomeni, da moški dosežejo 72,5-odstotno nadomestitveno stopnjo s pokojninsko dobo 40 let in ženske s pokojninsko dobo 38 let. Pokojninsko osnovo predstavlja povprečna bruto mesečna plača v najboljših zaporednih 18 letih zavarovanja, zmanjšana za prispevke za socialno varnost in davke, plačane na povprečno mesečno plačo v Sloveniji, valorizirana z uporabo vektorja valorizacijskih količnikov (angl. vector of revalorisation coefficients), ki so določeni vsako leto (valorizacijski količnik je instrument, s katerim se dosega pravičnost med obstoječimi in novimi upokojenci, izračuna pa se tako, da se povprečna plača oktobra 1990<sup>3</sup> deli s povprečno plačo v letu, ki se upošteva pri izračunu pokojninske osnove). Ker pa je uporaba povprečne dohodnine za izračun neto pokojninske osnove ugodnejša za tiste z višjimi dohodki, je treba za pokojnine, ki presegajo zgornjo mejo 1011 EUR na mesec (1231 EUR na mesec, če je oseba stara 65 let ali več), plačati davek.

Slika 2.5. Izračun pokojnin



Če posameznik ostane zaposlen tudi po tem, ko so izpolnjeni pogoji za upokojitvev, se to nagradi z bonusi, predčasno upokojevanje pa se "kaznuje" z malusi. Če tisti, ki je dopolnil pokojninsko dobo 40 let (38 let za ženske), preloži upokojitvev na čas po 58. letu, se na dodatna leta dela, ki mu manjkajo do polne upokojitvene starosti, obračunava višja odmerna stopnja, in sicer 3 % za prvo leto, 2,6 % za drugo leto, 2,2 % za tretje leto in 1,8 % za četrto leto (namesto običajne letne odmerne stopnje v višini 1,5 %). Tisti, ki pokojninski zahtevek preloži na čas po doseženi polni upokojitveni starosti, prejme bonus v višini 0,3 % na mesec prvo leto, 0,2 % na mesec drugo leto, 0,1 % na mesec tretje leto (poleg običajne odmerne stopnje, ki velja zanj). Če se zavarovanec upokoji, preden doseže polno upokojitveno starost, in še ni dosegel pokojninske dobe 40 let (za moške) oziroma 38 let (za ženske), se pokojnina odmeri na podlagi trajanja dopolnjene pokojninske dobe (pokojninska osnova je nižja od 72,5 % za število manjkajočih let, pomnoženo z 1,5 %), zmanjšane za vsak manjkajoči mesec starosti z odbitkom, ki znaša 0,1 % na mesec,

### Okvir 2.3. **Javni pokojninski sistem** (nadaljevanje)

če se upokoji z 62 leti (velja le za moške), 0,15 % na mesec, če se upokoji z 61 leti (le za moške), 0,20 %, če se oseba upokoji pri 60 letih, 0,25 %, če se oseba (moški ali ženska) upokoji z 59 leti, in 0,3 %, če se oseba (moški ali ženska) upokoji z 58 leti.<sup>4</sup> Vsako znižanje ali povišanje pokojnine je trajno.

ZPIZ iz leta 1999 daje velik poudarek načelu solidarnosti. Razmerje med primerljivima pokojninama (o primerljivih pokojninah govorimo, ko imata dva upokojenca enako zavarovalno dobo) ne sme presegati razmerja 4 : 1. Pokojninski sistem vsebuje najnižjo in najvišjo pokojninsko osnovo, pri čemer je najvišja štirikratnik najnižje. Prispevki za socialno varnost niso omejeni, kar pomeni, da se vsak prispevek, zaradi katerega bi pokojninska osnova presegla najvišjo pokojninsko osnovo, obravnava kot davek. Pokojnine se praviloma usklajujejo s plačami. A rast plač je znižana z uskladitvenim faktorjem (zdaj okoli 0,6 %), saj se tako zagotovi, da tisti, ki je bil rojen pozneje in se tako upokoji pozneje, ni bolj prizadet zaradi znižanja odmerne stopnje z 2 % na 1,5 % kakor tisti, ki je bil rojen prej in se je tudi upokojil prej.<sup>5</sup>

1. Nova polna (upokojitvena) starost je bila kompromis med vlado in socialnimi partnerji na eni ter sindikati na drugi strani, ki so nasprotovali povišanju na 65 let za moške in 63 let za ženske iz prvega vladnega predloga zakona. Kompromis je predlagala Združena lista socialnih demokratov (ZLSĐ). Potem ko so javnomnenjske ankete marca 1999 pokazale, da 81 % prebivalstva nasprotuje vladnemu predlogu zakonsko določene upokojitvene starosti 65 let za moške in 63 let za ženske, več od polovice pa jih je podprlo kompromisno vrednost, je vlada umaknila svoj predlog in aprila 1999 je bil podpisan socialni sporazum o reformi pokojninskega in invalidskega zavarovanja v Sloveniji.
2. Če oseba ni dopolnila zavarovalne dobe 15 let, ko je dosegla starost 65 let (oz. 63 let za ženske), mora delati preko te starosti, dokler ne izpolni pogoja 15 let in postane upravičena do pokojnine.
3. Usklajeno za spremembe v pokojninah, ki so bile izvedene v skladu s pokojninsko zakonodajo pred letom 2000.
4. Zaradi sočasnega povišanja polne upokojitvene starosti in najnižje upokojitvene starosti, odbitki za predčasno upokojitvev za ženske ne bodo začeli veljati pred letom 2014.
5. A takšno usklajevanje ne zagotavlja medgeneracijske enakosti, saj se življenjski dohodek manj zniža za starejše generacije kakor za mlajše. Ker se bo nadomestitvena stopnja verjetno še zniževala, da se bo omejila rast izdatkov za pokojnine (ali pa bi se morale v skladu s tem zvišati prispevne stopnje), bo upoštevanje sedanjega razumevanja "enakih pravic za nove in stare upokojenke" bolj obremenilo mlajše generacije kakor starejše (Sambt, 2008). Najnižja (polna) upokojitvena starost se sme spustiti največ na 55 (58) let.

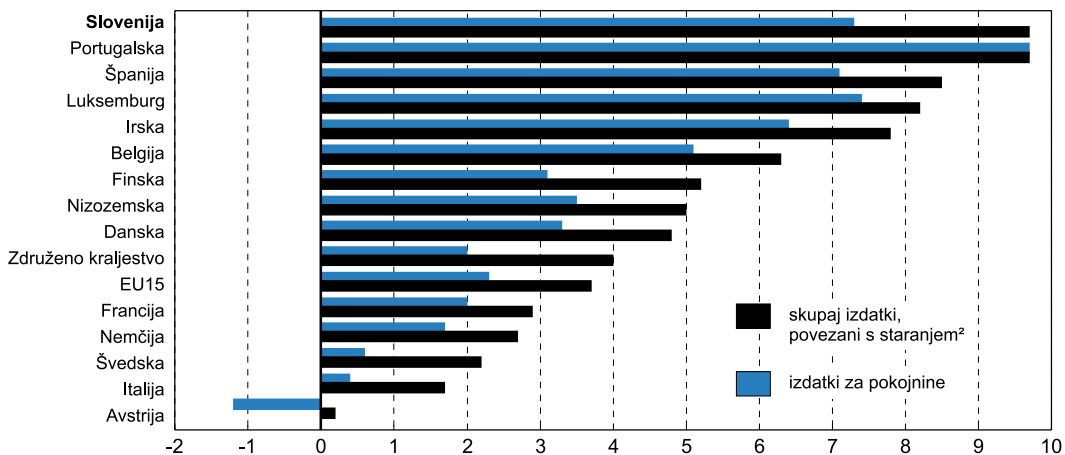
ki je štirikratnik minimalne pokojnine; poleg tega delavci po 15 letih pokojninske dobe prejemajo minimalno pokojnino (ki je bila leta 2000 določena na 62,5 % minimalne neto plače).

Javni pokojninski sistem dopolnjujeta prostovoljni zasebni naložbeni sistem (drugi steber) in individualno zasebno pokojninsko varčevanje prek življenjskega zavarovanja (tretji steber).<sup>5</sup> Drugi steber pridobiva na pomenu, saj je bilo do leta 2006 več od polovice delovno aktivnega prebivalstva vključeno v prostovoljno pokojninsko zavarovanje, večina preko kolektivnega zavarovanja. Individualno pokojninsko varčevanje (tretji steber) pa ostaja obrobnege pomena (Majcen in Verbič, 2008). A za mnoge zavarovance v naložbenem sistemu (tudi za državne uslužbence) se vplačuje le minimalna premija, tako da ostaja velika vrzel med dejansko vplačano premijo za dodatno pokojninsko zavarovanje in ciljno vrednostjo premije, ki bi v celoti nadomestila učinke zniževanja nadomestitvene stopnje v prvem stebru.

Pokojninska reforma iz leta 2000 ne zadošča za vzpostavitev dolgoročno vzdržnega pokojninskega sistema. Po napovedih Evropske komisije (2005) se bodo plačila za pokojnine brez dodatnih ukrepov v obdobju 2004–2050 zvišala za 7,3 odstotne točke BDP, skupni javni izdatki, povezani s staranjem (vključno z zdravstvenim varstvom, dolgotrajno nego in izobraževanjem), pa za 9,7 odstotne točke BDP. To je skoraj četrтина sedanje ravni državnega proračuna. Slovenija spada v skupino držav EU z najvišjim povečanjem izdatkov, povezanih s staranjem, zato jo Evropska komisija uvršča med države z “visokim tveganjem” glede dolgoročne vzdržnosti javnih financ (slika 2.6). V dopolnjenem scenariju pa Evropska komisija (2009) napoveduje še višje povečanje izdatkov za pokojnine: v obdobju 2007–2060 naj bi se (po izhodiščnem scenariju) povečali za 8,8 odstotne točke BDP (skupni stroški staranja pa za okrog 13 odstotnih točk BDP, kar je tretje najznatnejše povečanje v EU). Te napovedi kažejo na nevezdržnost pokojninskega sistema in na nujno potrebo po reformi.

**Slika 2.6. Javni izdatki, povezani s staranjem, naj bi se po napovedih strmo povečali v večini držav članic EU<sup>1</sup>**

napovedane spremembe v skupnih izdatkih, povezanih s staranjem, 2002–2050, v % BDP



1. Članice EU pred širitvijo leta 2004. Podatki za Grčijo niso na voljo.

2. Za Francijo in Portugalsko brez dolgotrajne oskrbe.

Vir: Evropska komisija (2006), “The Impact of Ageing on Public Expenditure: Projections for the EU25 Member States on Pensions, Health Care, Longterm Care, Education and Unemployment Transfers (2004–2050)”, *European Economy, Special Report*, št. 1.

StatLinks <http://dx.doi.org/10.1787/643752333114>

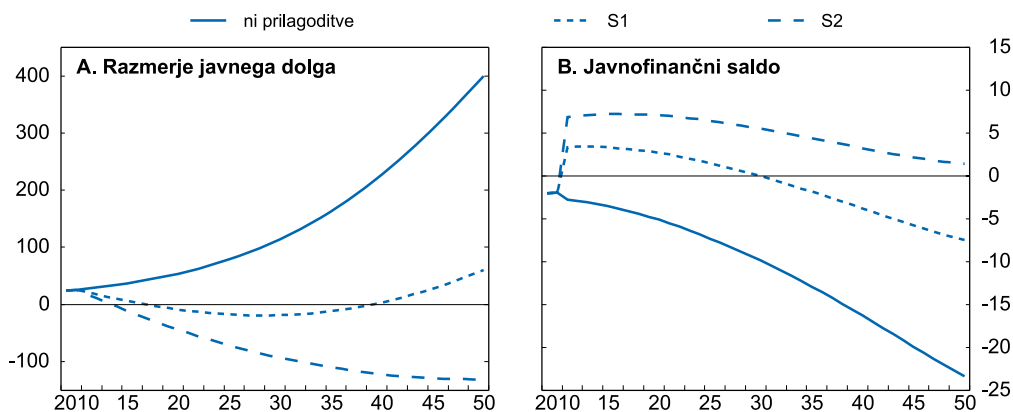
Številne države se spopadajo s pritiski staranja prebivalstva in kar nekaj jih je že sprejelo odločne ukrepe, ki so jim znatno izboljšali dolgoročne proračunske napovedi. Za Slovenijo bi bila zaželena primerna kombinacija naslednjih ukrepov: i) vnaprejšnje financiranje prihodnjih obveznosti z zniževanjem javnega dolga; ii) reforma javnega pokojninskega sistema in iii) krepitev zasebnega pokojninskega varčevanja.

### **Vnaprejšnje financiranje s staranjem povezanih javnih izdatkov z zniževanjem ravni javnega dolga**

Povečevanje varčevanja države zaradi pričakovanih s starostjo povezanih izdatkov sčasoma zniža povprečne davčne stopnje. A če bi Slovenija želela doseči vzdržen javnofinančni položaj le z vnaprejšnjim financiranjem, bi potrebovala zelo izrazito izboljšanje javnofinančnega salda. To kažejo tudi ukrepi vzdržnostne vrzeli S1 in S2, ki jih je izračunala Evropska komisija. Prvi kazalnik predstavlja razliko med trenutnim

primarnim saldov (v % BDP) in primarnim saldov, ki je potreben za doseganje bruto dolga na ravni 60 % BDP v letu 2050; za doseganje tega bi Slovenija potrebovala takojšnje (od leta 2011) povečanje in stalno rast primarnega salda za več kakor 5 % BDP. Drugi kazalnik zagotavlja javnofinančno vzdržnost v neskončnem obdobju in bi zahteval povečanje v primarnem saldu za okoli 8½ % BDP.<sup>6</sup> Slika 2.7 prikazuje gibanja finančnega salda in ravni dolga s prilagoditvijo in brez nje (po predstavitvi v Giammarioli *et al.*, 2007). Kaže na to, da bi brez prilagoditve primanjkljaj in dolg v razmerju do BDP eksplodiral. S prilagoditvijo S1, ki razmerje dolga omejuje na 60 % BDP v letu 2050 (nikakor ne čez), bo javni dolg v letu 2017 postal negativen in bo proti koncu leta 2020 dosegel okoli -20 % BDP, potem pa bo v letu 2040 spet postal pozitiven in se v letu 2050 povečal na 60 % BDP. S prilagoditvijo S2 (ki zagotavlja neskončno vzdržnost) bo javnofinančni dolg postal negativen v letu 2014, do leta 2050 pa se bo negativni dolg (kot stanje neto sredstev) zvišal na 130 % BDP.

Slika 2.7. **Gibanja javnofinančnega salda in ravni dolga s prilagoditvijo in brez nje za zagotavljanje javnofinančne vzdržnosti<sup>1</sup>**  
v % BDP



1. S1 in S2 sta sintetična kazalnika, izračunana na podlagi projekcij dolga (napovedani scenarij, januar 2009), za oceno obsega potrebne javnofinančne prilagoditve za doseganje specifičnih ciljev v zvezi z ravnijo dolga v prihodnje. Kazalnik S1 predstavlja razliko med razmerjem konstantnega primarnega salda do BDP, ki je potreben za doseganje bruto dolga v višini 60 % BDP v letu 2050, in trenutnega razmerja primarnega salda. Kazalnik S2 prikazuje spremembo v razmerju primarnega salda do BDP, ki bi bila potrebna za izenačitev sedanje diskontirane vrednosti prihodnjih primarnih saldov v neskončnem obdobju, s trenutno ravnijo dolga.

Vir: Evropska komisija.

StatLinks  <http://dx.doi.org/10.1787/643814288157>

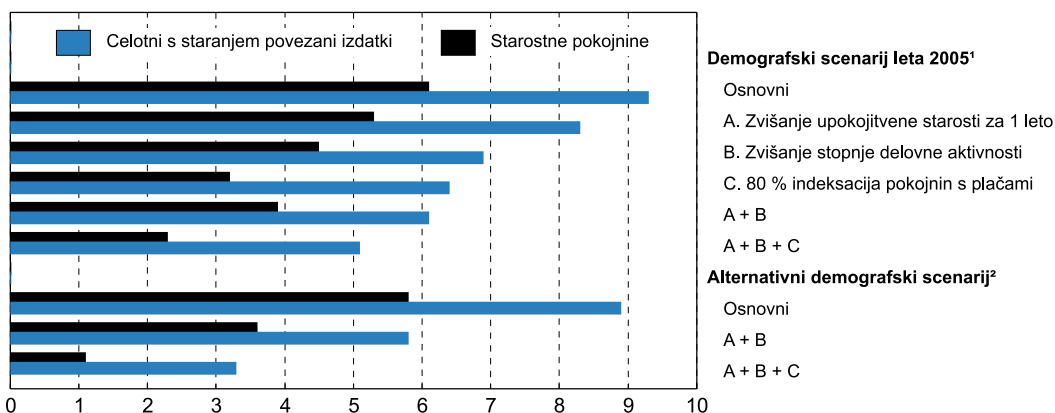
Na podlagi teh scenarijev je jasno, da je prilagoditev S2 neuresničljiva. Že prilagoditev S1 bi zahtevala izrazito izboljšanje primarnega salda. Glede na mednarodno primerljivo visoko raven obdavčenja (glej v nadaljevanju) bi se pretežni del prilagoditve moral izvesti na strani porabe. Tako obsežno zmanjšanje le-te pa bi bilo težko doseči in morda na škodo infrastrukturnih izdatkov, ki so potrebni za razvoj gospodarstva. Ne nazadnje, če bi vladi v naslednjih petnajstih letih uspelo zagotavljati visok proračunski presežek, bi se v tem času povečal tudi politični pritisk, da se ta sredstva porabijo za druge namene, še preden bi nastali pritiski, povezani s staranjem prebivalstva.

Ta razmišljanja kažejo, da popolno vnaprejšnje financiranje izdatkov, povezanih s staranjem, ni niti zaželeno niti izvedljivo. Delno pa bi bilo vendarle zaželeno, saj bi se tako nadomestilo vsaj del prihodnjih stroškov in zagotovila boljša medgeneracijska enakost, še posebno če bi se ta vnaprejšnja sredstva zagotovila čim prej (glej spodaj priložo 2.A2). Cilj vnaprejšnjega financiranja bi bil lahko doseganje uravnoveženega proračuna čim prej po umiritvi krize. Z uravnoveženim proračunom v 10-letnem obdobju in vzdržno 3-odstotno rastjo<sup>7</sup> (ter okoli 5½-odstotno nominalno rastjo BDP) bi se do leta 2020 znižalo razmerje dolga do BDP na okoli 12 %. Ob delnem vnaprejšnjem financiranju, tj. prepолоvitvi razmerja dolga do BDP, še preden se pojavi pritisk staranja prebivalstva, bi se bilo treba osredotočiti tudi na strukturno reformo pokojninskega sistema.

### Strukturna reforma pokojninskega sistema

Nadaljnje zviševanje upokojitvene starosti in zniževanje nadomestitvene stopnje bi omejilo rast pokojninskih izdatkov (slika 2.8). Nadomestitvena stopnja bi se lahko znižala bodisi z zmanjšanjem usklajevanja pokojnin (tj. s preходом s plačnega na cenovno usklajevanje ali na kombinacijo cenovnega in plačnega usklajevanja, ki že obstaja v številnih državah OECD) ali s podaljšanjem zavarovalne dobe za pridobitev polne pokojnine. Upokojitvena starost se je zvišala že z zadnjo reformo, a obstajajo možnosti za nadaljnji dvig. Upokojitvena starost (starost, pri kateri se oseba lahko upokoji, potem ko je dopolnila pokojninsko dobo 20 let) se je zvišala z 58 na 63 let za moške in s 53 na 61 let za ženske. Medtem ko je bilo zvišanje za moške izvedeno kar hitro, in sicer po stopnji šest mesecev na leto, za ženske poteka po stopnji štiri mesece na leto.<sup>8</sup> To pomeni, da predvidena upokojitvena starost 61 let ne bo dosežena pred letom 2023. Starostna omejitev za upokojitev ob pokojninski dobi 38 let (pri starosti 58 let) oziroma 15 let (pri starosti 65 let) se tudi dviguje le za štiri mesece na leto. Več drugih srednje- in vzhodnoevropskih držav, ki so imele pred reformo pokojninskih sistemov podobno nizke upokojitvene starosti za ženske, je spremembe uvedlo precej hitreje. Na primer Bolgarija, Estonija, Madžarska in Latvija so se odločile za zviševanje za šest

Slika 2.8. **Scenariji občutljivosti za spremembe izdatkov, povezanih s staranjem**  
povečanje izdatkov v % BDP, 2006–2050



1. Eurostatove projekcije iz leta 2005 so predpostavljale rodnost na povprečni ravni en otrok na žensko.

2. Ob upoštevanju višje dejanske stopnje rodnosti za obdobje 2004–2006.

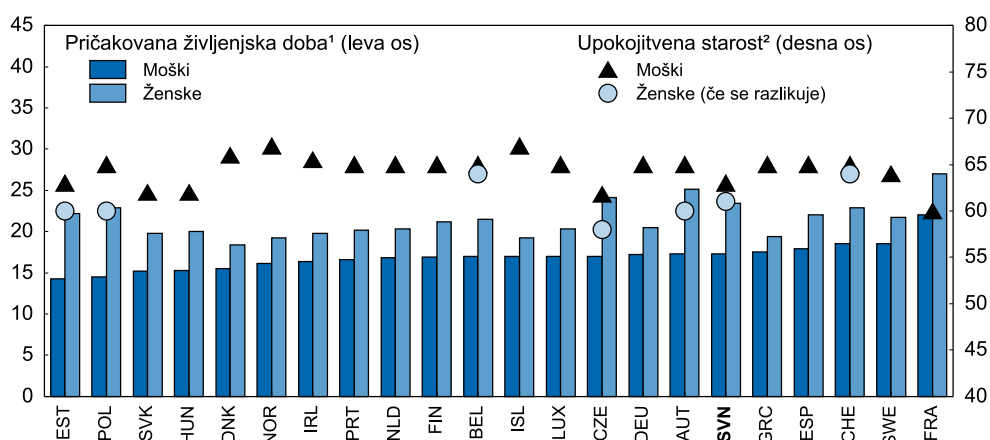
Vir: Republika Slovenija (2007), *Program stabilnosti – dopolnitev 2007*, december.

mesecev na leto (za 12 mesecev vsako drugo leto na Madžarskem), na Slovaškem pa se upokojitvena starost zvišuje celo po stopnji devetih mesecev na leto. Glede na negativne vplive hitrega staranja prebivalstva na javnofinančni položaj v Sloveniji in potencialno gospodarsko rast bi morale zviševanje upokojitvene starosti za ženske potekati hitreje.

Še celo po tem, ko bo pokojninska reforma iz leta 1999 v celoti uvedena, bo upokojitvena starost po standardih OECD nizka (slika 2.9). V večini držav OECD je trenutna upokojitvena starost 65 let za oba spola, veliko pa jih načrtuje celo dodatno zviševanje, saj se podaljšuje tudi pričakovana življenjska doba. Ker je slednja v Sloveniji podobna tisti v državah OECD, nižja upokojitvena starost pomeni višjo pričakovano življenjsko dobo ob upokojitvi (zlasti za ženske), kar ne le povzroča velik pritisk na pokojninske izdatke, ampak prikrajšuje za dragocena sredstva tudi trg dela. Vlada bi torej morala upokojitveno starost za oba spola še zvišati. Zgornje simulacije kažejo, da bi to zvišanje za eno leto znižalo prihodnje pokojninske izdatke za okoli 1 odstotno točko BDP. Potem ko bo postopno zviševanje upokojitvene starosti zaključeno in bo pričakovana življenjska doba pri polni upokojitveni starosti dosegla primerno raven, bi morala biti dodatna zvišanja upokojitvene starosti vezana na povečevanje pričakovane življenjske dobe. Skladno s tem bi se morala podaljšati pokojninska doba, ki jo je treba dopolniti za upokojitev pri najnižji upokojitveni starosti. Poleg tega bi se morali pogoji za ženske sčasoma izenačiti s pogoji za moške.

Bolj daljnosežna reforma pa bi vključevala preoblikovanje sedanjega "sistema določenih prejemkov" v "sistem navideznih računov" (sistem NDC), kar je storilo že več držav (vključno z Italijo, Latvijo, Poljsko in Švedsko). Sistem NDC veže navidezno stopnjo donosa na skupno rast plač, medtem ko individualne pokojnine temeljijo na dejanskih prispevkih v celotnem delovnem življenju. Sistem NDC pokojnino samodejno prilagodi pričakovani življenjski dobi kot "navidezni kapital", ki se akumulira, dokler se upokojitev ne preoblikuje v rentno plačilo, ki je toliko nižje, kolikor daljše je pričakovano

Slika 2.9. **Pričakovana življenjska doba in upokojitvena starost v EU**  
v letih, 2006



1. Povprečno število let, ki naj bi jih oseba še živela, če zanjo do konca življenja veljajo zdajšnji pogoji umrljivosti.
2. Zakonsko opredeljena upokojitvena starost za standardno pokojnino. Če je ta starost lahko različna (npr. odvisno od datuma rojstva, števila otrok itd.), se je uporabilo povprečje. Za Slovaško bo upokojitvena starost 62 let dosežena leta 2015, za Slovenijo pa 61 let za ženske leta 2023.

Vir: Podatkovna baza Eurostat (2009), *Population and social conditions*, januar; in Evropska komisija, preglednice MISSOC 2007, dostopno na [http://ec.europa.eu/employment\\_social/spsi/missoc\\_tables\\_en.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/missoc_tables_en.htm).

StatLinks <http://dx.doi.org/10.1787/643843286021>

trajanje pokojnine (Oksanen, 2001; Williamson, 2001). Ker pa čisti sistem NDC ni redistribucijski, so vse države s takšnim sistemom uvedle tudi najnižje pokojnine in tako zaščitile delavce z zelo nizkimi plačami, katerih prispevki so prenizki, da bi preživel pri visoki starosti; takšna osnovna pokojnina v Sloveniji že obstaja.

### ***Spodbujanje zasebnega pokojninskega varčevanja za njegovo večjo vlogo v pokojninskem sistemu***

Naslednji ukrep, s katerim bi se pokojninski sistem prilagodil prihodnjim demografskim spremembam, je krepitev zasebnega(-ih) stebra(-ov). A prehod z javnega na zasebni sistem ni vsestranska rešitev za zmanjšanje javnofinančnih stroškov. Že brez podrobnejše razprave o prednostih in koristih zasebnega financiranja je jasno, da prehod na drugi ali tretji steber ob hkratnem zniževanju pokojnin iz prvega stebra povzroči nekatere prehodne stroške, saj se morajo prispevki plačevati za sklad in za pokojnine sedanjim upokojencem iz prvega stebra. Obseg prehodnih stroškov je odvisen od stopnje prehajanja med steberi, a potrebna je previdnost, da stroški ne bi postali previsoki za mlajše generacije. Nekoliko višje breme za mlajše generacije je sicer lahko upravičeno, saj zanje velja daljša pričakovana življenjska doba in zato potrebujejo več pokojninskih prihrankov, imajo tudi manj otrok in tako prihranijo pri njihovi izobrazbi, verjetneje je pa tudi, da bodo bogatejši. Vprašanje medgeneracijske enakosti namreč ni doseganje enake delitve bremen med generacijami, ampak takšna delitev, ki velja za pravično (Oksanen, 2001; Sinn, 2000).<sup>9</sup> S tega vidika se zdi, da je v Sloveniji še nekaj prostora za povečanje pomena zasebnega(-ih) stebra(-ov). To bi se lahko doseglo tako, da določen znesek prispevkov v zasebni sklad postane obvezen ali pa da se v naložbeni pokojninski sistem (angl. *funded system*) vključijo vsi delavci, a se jim omogoči izvzetje, če ne želijo dopolnjevati ravni svoje pokojnine, ki jo bodo prejeli iz dokladnega (PAYGO) sistema. Kljub temu bi moral javni sistem še ostati glavni steber, saj bi sicer stroški prehoda, ki so omenjeni zgoraj, lahko postali previsoki. Če pa zasebni steber(-ri) ne bi deloval(-i) po pričakovanjih, bi vlada verjetno morala nekako ukrepati in preprečiti revščino na stara leta.

### ***Premagovanje politično-ekonomskih omejitev***

Kljub temu da je pokojninska reforma nujna, jo je politično težko izpeljati; to lahko postane še težje, saj se vse več volivcev približuje upokojitveni starosti oziroma se upokojuje. A odlašanje z reformami, s katerimi bi se odzvali na staranje prebivalstva in ki bi vključevale kombinacijo vnaprejšnjega financiranja in pokojninske reforme, bo drago in nepravilno, saj bodo mlajše generacije morale plačevati višje stroške. Kakor kaže simulacija generacijskih računov za Slovenijo (priloga 2.A2), je vnaprejšnje financiranje za mlajše generacije nedvomno ugodnejše od odložene prilagoditve. Čeprav je ta simulacija le ilustrativna in jo je treba obravnavati z nekaj previdnosti, ocene kažejo, da bi strategija vnaprejšnjega financiranja novorojeni generaciji zagotovila neto povečanje premoženja za okoli 35 000 EUR na posameznika. Simulacija kaže tudi, da imajo ljudje, ki so danes starejši od 21 let, finančni interes, da se s prilagoditvijo odlaša. In ker ti predstavljajo velikansko večino volivcev, simulacija jasno nakaže tudi politične težave izvajanja reform, povezanih s staranjem prebivalstva. Vlada mora torej najti pravi način in sredstva, da prepriča javnost o nujno potrebnih temeljnih reformi pokojninskega sistema. Razlogi za nasprotovanje javnosti takšni reformi so lahko tudi v pomanjkanju



informacij. Razmeroma nizka raven javnofinančnega primanjkljaja in dolga v zadnjih letih je morda ustvarila iluzijo, da je javnofinančna vzdržnost dosežena in da celo obstaja dodaten prostor za redistribucijo v korist upokojemcem. A kljub temu, da je eksplicitni javni dolg nizek, je implicitni dolg s pogojnimi pokojninskimi obveznostmi visok. Obveščanje javnosti o implicitnem dolgu in njegovih neugodnih učinkih na pokojninski sistem, celoten javnofinančni sistem in medgeneracijsko enakost bi lahko pripomoglo k boljši ozaveščenosti o potrebnosti reforme. Dobro je, da vlada v svoje uradne proračunske publikacije vključuje projekcije pokojninskih izdatkov na temelju sedanjih politik (kot izhodišče) in tudi alternativnih politik. A takšno informacijsko politiko je treba nadaljevati in jo še okrepiti. Poleg tega bi politično občutljive spremembe pokojninske zakonodaje z uvedbo samodejnih prilagoditev pokojninskega sistema demografskim spremembam, kakršne so bile navedene zgoraj (npr. uvedba pokojninskega "sistema navideznih računov" (NDC) ali navezava upokojitvene starosti na pričakovano življenjsko dobo v "sistemu določenih prejemkov"), postale nepotrebne in bi olajšale prilagoditev.

## Omejevanje javne potrošnje ...

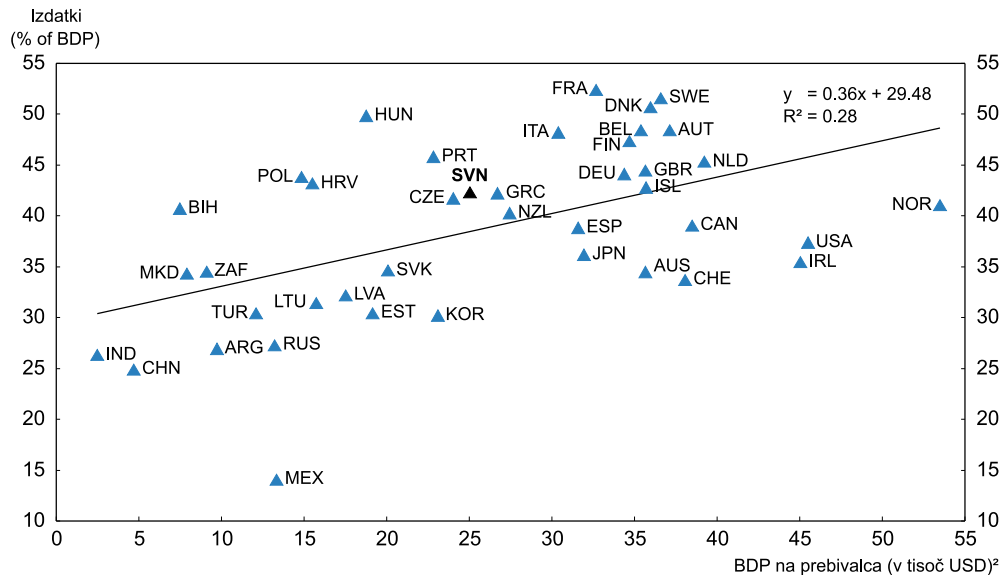
Glavno vprašanje fiskalne politike v Sloveniji je, kako določiti ustrezen obseg in strukturo javne potrošnje. Raven slednje je v primerjavi z državami s podobnim življenjskim standardom razmeroma visoka (slika 2.10). V zadnjih desetih letih se je delež primarne porabe v BDP nekoliko znižal, a je kljub temu višji kakor v nekaterih drugih novih državah članicah EU, razen na Madžarskem, kjer je raven porabe višja, in Češkem, kjer je na podobni ravni (slika 2.11). V Programu stabilnosti vlada v obdobju od 2006–2010 načrtuje znižanje javnofinančnih izdatkov za štiri odstotne točke BDP, a glede na novi sveženj fiskalnih ukrepov in nižjo rast od pričakovane ta cilj verjetno ne bo dosežen. Slovenska vlada za zdaj še ni določila zgornje meje rasti izdatkov, a razpravlja se, da bi se stopnja rasti nominalnih izdatkov omejila z rastjo potencialnega realnega BDP, ob upoštevanju napovedane inflacije na evrskem območju. Ker pa naj bi bila inflacija na tem območju nižja od inflacije v Sloveniji (zaradi Balassa-Samuelsonovega učinka), bi to postopno znižalo delež javnih izdatkov v nominalnem BDP.

Določitev zgornje meje rasti izdatkov je zaželena, saj bi bil s takšno omejitvijo (in njeno uveljavitvijo) nadzor nad porabo še boljši, to pa bi izboljšalo tudi izhodišče za odziv na trenutno recesijo. A učinkovitost zgornje meje izdatkov je odvisna tudi od načina njenega določanja. Več držav OECD, predvsem Nizozemska, Švedska in Finska, je bilo v preteklosti z določanjem te meje precej uspešnih. Kljub temu, da se ta ukrep med državami nekoliko razlikuje, je vsem skupno, da za javnofinančno konsolidacijo z omejevanjem rasti javnih izdatkov obstaja politično soglasje (okvir 2.4). Ob upoštevanju teh izkušenj bi se način omejevanja izdatkov, o katerem se razpravlja v Sloveniji, morda lahko izboljšal. Priporočljivo bi bilo, da: i) se zgornja meja rasti porabe ne nanaša le na centralno raven države, temveč tudi na druge enote sektorja država, za katere bi bilo prav tako treba sprejeti ustrezne zgornje meje izdatkov; ii) se poveča preglednost, tako da se zgornja meja rasti realne porabe določi eksplicitno, na primer v razmerju do pričakovane rasti potencialnega proizvoda, in da se nominalne izdatke izračuna z uporabo pričakovane stopnje inflacije v Sloveniji (BDP-deflator ali cenovni indeks za javnofinančne izdatke) in ne stopnje inflacije na evrskem območju; ter iii) se okrepi doseganje političnega soglasja z glasovanjem o zgornji meji izdatkov v državnem zboru.



Slika 2.10. **Razmerje med deležem izdatkov sektorja država v BDP in dohodki na prebivalca: mednarodna primerjava**

podatki za leti 2006 in 2007<sup>1</sup>



1. 2004 za Argentino.

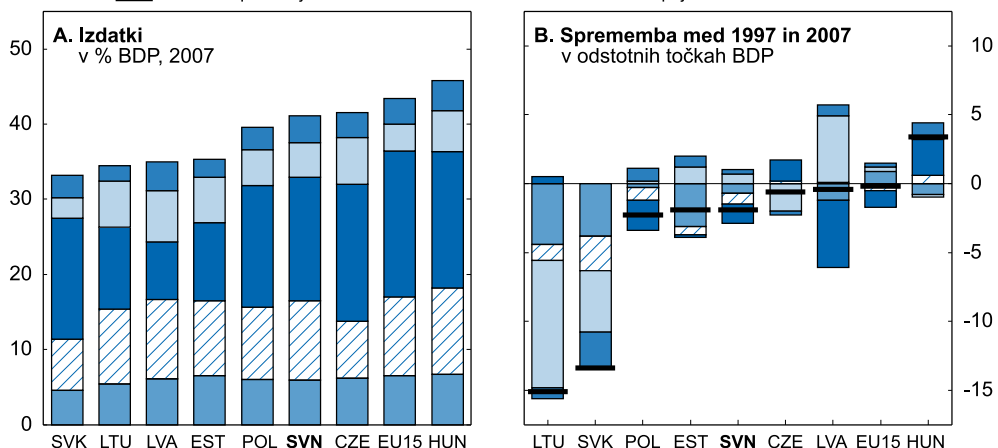
2. Preračunano z uporabo tekočih paritet kupne moči.

Vir: OECD (2009), *Nacionalni računi držav članic OECD – spletna baza podatkov*, februar; IMF (2008), *Government Finance Statistics*, Mednarodni denarni sklad, december; Svetovna banka (2009), *World Development Indicators – spletna baza podatkov*, februar; Svetovna banka (2008), *FYR Macedonia – Public Expenditure Review*, poročilo št. 42155-MK, februar; Indian Ministry of Finance (2008), *Indian Public Finance Statistics 2007–2008*; Baza podatkov CEIC za Kitajsko.

StatLinks <http://dx.doi.org/10.1787/644070686160>

Slika 2.11. **Izdatki sektorja država v izbranih novih državah članicah EU**

primarni izdatki sektorja država po ekonomskih namenih



Vir: Podatkovna baza Eurostat (2009), *Economy and Finance*, marec.

StatLinks <http://dx.doi.org/10.1787/644080520657>

#### Okvir 2.4. **Določitev zgornje meje javnih izdatkov v nekaterih državah OECD**

Ko se vlada odloča o načinu omejevanja rasti javnih izdatkov, se mora odločiti predvsem glede: i) zаетja posameznih ravni države; ii) zаетja posameznih področij porabe; iii) nominalne oziroma realne porabe; iv) (maksimalne) rasti porabe in v kakšnem obdobju; in v) načina zagotavljanja skladnosti s pravili. V nadaljevanju so na kratko opisane zgornje meje izdatkov na Nizozemskem, Švedskem in Finskem, torej v državah, ki so uspešno omejile rast javne porabe.<sup>1</sup>

Leta 1994 je Nizozemska uvedla zgornjo mejo rasti izdatkov, ki jo odslej potrjuje v parlamentu v začetku novega parlamentarnega mandata za celoten vladni mandat (štiri leta). Zgornja meja je določena realno in za različne enote sektorja država (za ožje opredeljeno državo, socialno varnost in trg dela, za zdravstvo). Realna zgornja meja se prevede v nominalno z uporabo deflatorja nacionalnega dohodka. V preteklosti so bila v zgornjo mejo vključena plačila obresti; a nova zgornja meja za obdobje 2008–2011 izključuje ta plačila, torej se nanaša le na primarno porabo.

Švedska je zgornjo mejo porabe uvedla v letu 1997, vsako leto jo določi parlament na prehodni triletni osnovi. Zgornja meja je določena nominalno za primarno porabo centralne ravni države.

Finska je uvedla štiriletno zgornjo mejo porabe v letu 2003; pred tem je imela letne omejitve odhodkov. Zgornja meja se določi realno za neciklično primarno porabo centralne ravni države. Nominalna rast izdatkov se določi z uporabo deflatorja za izdatke centralne ravni države.

1. Več o izkušnjah in splošnih pravilih glede pravi porabe glej Ljungman, 2008; Bouthevillain et al., 2007; Wierds, 2007; Bos, 2007; Roseveare, 2002.

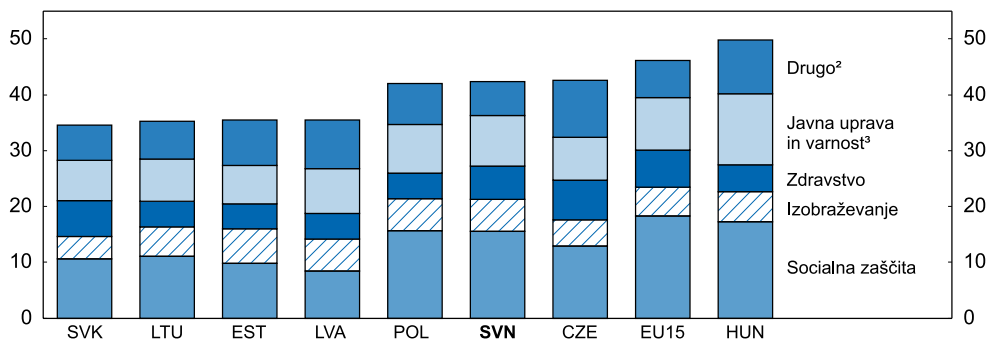
### ... in izboljšanje njene učinkovitosti

Če bi se izboljšala učinkovitost javnih izdatkov, bi bilo mogoče zmanjšati tudi njihov delež v BDP, ne da bi bila ogrožena izvedba ciljev. Glavni ukrep v tej smeri bi bila boljša povezava med kakovostjo porabe in pripravo proračuna. V zadnjih desetih letih je Slovenija znižala delež državne potrošnje in transferjev ter zvišala delež kapitalskih naložb v deležu BDP, a nekatere nove države članice so šle pri prestrukturiranju porabe še dlje. Slovenija porabi (izraženo v deležu BDP) več za državno potrošnjo (vmesna potrošnja in plače v javnem sektorju) in subvencije kot povprečno države na evrskem območju, prav tako porabi več za socialna nadomestila kakor več drugih novih držav članic EU. Razmeroma visoki izdatki za socialna nadomestila so tudi glavni razlog, zakaj Slovenija ni uvrščena v skupino novih držav članic EU z najnižjo ravniyo skupne porabe (Slovaška in baltske države) (slika 2.12). Eden izmed razlogov za tako visoke socialne izdatke je posebna pozornost, ki jo Slovenija posveča socialni zaščiti. A če bi bili transferji bolj ciljno usmerjeni k tistim, ki jih dejansko potrebujejo, bi se socialna nadomestila verjetno dala znižati, ne da bi bil ogrožen cilj socialne zaščite. Podrobnejša analiza javnih izdatkov kaže, da ima Slovenija še precej možnosti za izboljšanje učinkovitosti javne porabe (Mattina in Gunnarsson, 2007).<sup>10</sup>

V **zdravstvu** je Slovenija ohranila splošno pokritost z razmeroma radodarnim sistemom, uporabniki pa so na splošno zadovoljni z zagotavljanjem zdravstvenih

storitev<sup>11</sup> (Fox, 2003). V javnem zdravstvenem zavarovanju, ki temelji na prispevkih, so bila uvedena doplačila, s katerimi se je del finančnega bremena prenesel na zasebna gospodinjstva. To je stabiliziralo financiranje zdravstvenega sektorja. Cilj doplačil je bil tudi omejevanje stroškov, a ti učinki so manj izraziti, saj se je večina uporabnikov odločila za sklenitev zasebnega zavarovanja za kritje doplačil. V zadnjih letih je bilo zagotovljenih več sredstev za skrajševanje čakalnih dob, a zaradi racionalizacije ukrepov in le zmerne rasti plač v javnem sektorju se delež izdatkov za zdravstvo v BDP ni veliko spremenil (UMAR, 2008). Delež skupnih izdatkov za zdravstvo predstavlja okoli 8 % BDP, delež izdatkov za javno zdravstvo pa nekaj manj od 6 % BDP, kar je med najvišjimi deleži v novih državah članicah EU in nekoliko nižje od povprečja v EU15. Raven izdatkov za zdravstvo na prebivalca (v ameriških dolarjih po pariteti kupne moči) je tudi po mednarodni primerjavi razmeroma visoka.

Slika 2.12. **Javni izdatki po tipu izdatkov, mednarodna primerjava**  
javnofinančni izdatki/izdatki širšega sektorja države v % BDP, 2007<sup>1</sup>



1. Začasni podatki za Slovaško in Evropsko unijo.

2. Gospodarske dejavnosti; varstvo okolja; stanovanjske dejavnosti in urejanje okolja; rekreacija, kultura in religija.

3. Javna uprava, obramba, javni red in varnost.

Vir: Podatkovna baza Eurostat (2009), *Economy and Finance*, april.

StatLiriks <http://dx.doi.org/10.1787/644107876851>

Slovenija je uspešno znižala čezmerno ponudbo bolnišnične infrastrukture, ki je bila še zapuščina nekdanjega komunističnega sistema. Čeprav morda še obstajajo nekatere presežne zmogljivosti in v bolnišnicah manevrski prostor za zniževanje stroškov, je število postelj (v razmerju do prebivalstva) nižje kakor v drugih novih državah članicah EU, število delujočih zdravnikov pa je prav tako pod povprečjem (preglednica 2.1). Zdravstveni sektor se srečuje z nadaljnjimi plačnimi pritiski zdravstvenih delavcev, dolgoročno pa tudi s povečano porabo zaradi staranja prebivalstva. Zaželeno bi torej bilo, da se izkoristi celotna zmogljivost za izboljšanje učinkovitosti porabe v zdravstvu. To bi se lahko doseglo npr. z boljšim nadzorom kakovosti in varnosti bolnišničnih storitev, z nadomestitvijo financiranja dejanskih stroškov v bolnišnicah s sistemom "skupine primerljivih primerov" (SPP, angl. *Diagnosis-Related Groups*), s kolektivno dogovorjenimi stopnjami nadomestil za pričakovane stroške, z oblikovanjem referenčnih cenikov za medsebojno zamenljiva zdravila, s centraliziranjem javnih naročil za zdravila in medicinsko opremo ter s ponovnim pregledom medsebojnega delovanja med sistemom obveznega javnega zavarovanja, ki ga izvaja Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije, in ponudniki prostovoljnega zdravstvenega zavarovanja (VHI) (Mattina in Gunnarsson, 2007).

Preglednica 2.1. **Sredstva za zdravstveno varstvo po mednarodni primerjavi – delujoči zdravniki in bolnišnične postelje**  
na 100 000 prebivalcev

	Bolnišnične postelje		Delujoči zdravniki	
	1997	2006	1998 <sup>1</sup>	2006
<b>Slovenija</b>	<b>565</b>	<b>478</b>	<b>219</b>	<b>236</b>
Bolgarija	1031	621	346	366
Češka	867	817	303	356
Estonija	775	565	306	329
Madžarska	818	792	309	304
Latvija	975	759	273	292
Litva	1023	801	374	365
Poljska	757	648	233	218
Romunija	739	659	188	216
Slovaška	815	671	296	316
EU15	669	571	..	..

1. 1999 za Romunijo.

Vir: Podatkovna baza Eurostat (2009), *Population and Social Conditions*, marec.

**Izobraževanje** se tradicionalno uvršča med prednostne naloge in Slovenija je dosegla zavirljiv napredek, saj ima razmeroma visoko raven izobrazbe celotnega prebivalstva. Slovenski otroci so v formalno izobraževanje vključeni toliko let kolikor njihovi vrstniki v razvitih državah OECD. Glede na delež izdatkov v BDP se ne more govoriti o pomanjkanju sredstev, saj so skupna javna sredstva za izobraževanje v letu 2007 predstavljala nekaj manj od 6 % BDP. To je eden višjih deležev med novimi državami članicami EU in nad povprečjem EU15, ki je 5 % BDP. Razmeroma visoki izdatki za izobraževanje so delno posledica razmeroma visokih izdatkov za plače. Večji del izdatkov za izobraževanje se zagotavlja iz javnih sredstev, zasebni izdatki so zelo nizki in povezani predvsem s šolninami za univerzitetne programe. Kljub dosežkom izobraževalne politike še obstajajo možnosti za izboljšanje učinkovitosti porabe, in sicer z: i) boljšim spremljanjem kazalnikov rezultatov (kakršni so: stopnja diplomiranja, osipa, akademski dosežki in dosežene ocene) in njihovo navezavo na proračunski postopek na ravni posamezne šole; ii) prehodom financiranja osnovnih in srednjih šol na formulo "na prebivalca" in v povezavi s pričakovanimi stroški izvedbe storitve; iii) odzivom na pričakovani upad osnovnošolcev in srednješolcev s spodbujanjem šol, da skupaj najemajo in si delijo učitelje, iv) zmanjševanjem števila osnovnošolskih učiteljev, ki je razmeroma visoko, z naravnim zmanjševanjem in (selektivno) zamrznitvijo zaposlitev ter izvedbo načrta združevanja manjših osnovnih šol; in v) prizadevanji za univerzitetne šolnine, uvedbo študentskih posojil in usmerjanjem štipendij ciljni skupini študentov z nižjimi prihodki, da bi jih zavarovali pred učinkom višjih šolnin (Mattina in Gunnarsson, 2007).

Glede **socialne zaščite** je Slovenija dosegla precejšen napredek. Glavni dejavnik so bila ugodna gibanja na trgu dela: brezposelnost se je znižala s svoje rekordne ravni 9 % v prvi polovici 90. let na okoli 4,5 % v letu 2008, kar je najnižja stopnja med novimi državami članicami EU in med nižjimi v celotni EU (glej poglavje 3). Posledično je tudi "tveganje revščine po socialnih transferjih" po mednarodnih primerjavah razmeroma nizko. Kljub temu so izdatki za socialno zaščito, kakor izhaja iz že povedanega, v Sloveniji

razmeroma visoki. Vidimo, da razmeroma visoki transferji (brez pokojnin) razmeroma skromno prispevajo k izboljšanju dohodkovne neenakosti in zmanjševanju revščine. A njihova učinkovitost bi se lahko izboljšala, če bi bili bolj ciljno usmerjeni, tako pa bi se tudi skupna poraba lahko znižala brez povečevanja neenakosti in revščine (Mattina in Gunnarsson, 2007).

## Vzpostavitev davčnega sistema, ki bi ugodneje vplival na rast

Slovenija je dosegla velik napredek pri vzpostavljanju sodobnega davčnega sistema, čeprav se je odločila za bolj postopen pristop kot nekatere druge nove članice EU, npr. baltske države in Slovaška. Po osamosvojitvi leta 1991 in prehodu s centralno-planskega na tržno gospodarstvo je bilo treba vzpostaviti nov davčni sistem in davčno administracijo. Z reformami v 90. letih je Slovenija svoj davčni sistem prilagodila sistemom v zahodnih državah in se tako pripravila na vstop v EU leta 2004. Cilji bolj nedavnih ukrepov so:

- **Spodbujanje naložb, predvsem tujih, z zniževanjem davka od dohodka pravnih oseb.** Stopnja davka na dohodek se je postopno zniževala s 25 % v letu 2005 na 23 % v letu 2007, 22 % v letu 2008 in na 21 % v letu 2009, v letu 2010 pa se predvideva nadaljnje znižanje na 20 %. Sprejeti so bili tudi ukrepi za povečanje davčne osnove, čeprav so bile uvedene davčne spodbude za naložbe, ki davčno osnovo zmanjšujejo (npr. spodbude za naložbe v raziskave in razvoj v letu 2006 ter ukrep iz leta 2008, v skladu s katerim se 30 % vloženega zneska lahko odbije od davčne osnove, do zneska 30 000 evrov).
- **Povečanje ponudbe delovne sile z zniževanjem dohodnine.** Pretekle reforme na dohodninskem področju so zmanjšale število davčnih razredov in znižale davčne stopnje.<sup>12</sup> Poleg tega je bil v letu 2006 sistem sintetične obdavčitve dohodkov fizičnih oseb preoblikovan v dualni sistem obdavčenja dohodkov fizičnih oseb, z enotnimi stopnjami za dohodke iz kapitala in progresivno obdavčenimi aktivnimi dohodki (iz zaposlitve in opravljanja drugih dejavnosti fizičnih oseb).<sup>13</sup> V letu 2008 so bile uvedene dodatne splošne olajšave za dohodnino, ki prispevajo k zmanjševanju davčne obremenitve, predvsem za tiste z nižjimi dohodki, posebne olajšave pa so se znižale in poenostavile. Dohodnina iz zaposlitve je odtegnjena pri viru in le tisti delavci, ki se ne strinjajo z informativnim izračunom dohodnine, so naprošeni, da oddajo davčno napoved.
- **Povečanje povpraševanja po delovni sili z zniževanjem stroškov dela.** Davek na izplačane plače, ki je bil uveden leta 1996, je bil od leta 2006 do 2009 postopno odpravljen.
- **Zmanjšanje onesnaženja.** Povečali so se okoljski davki.

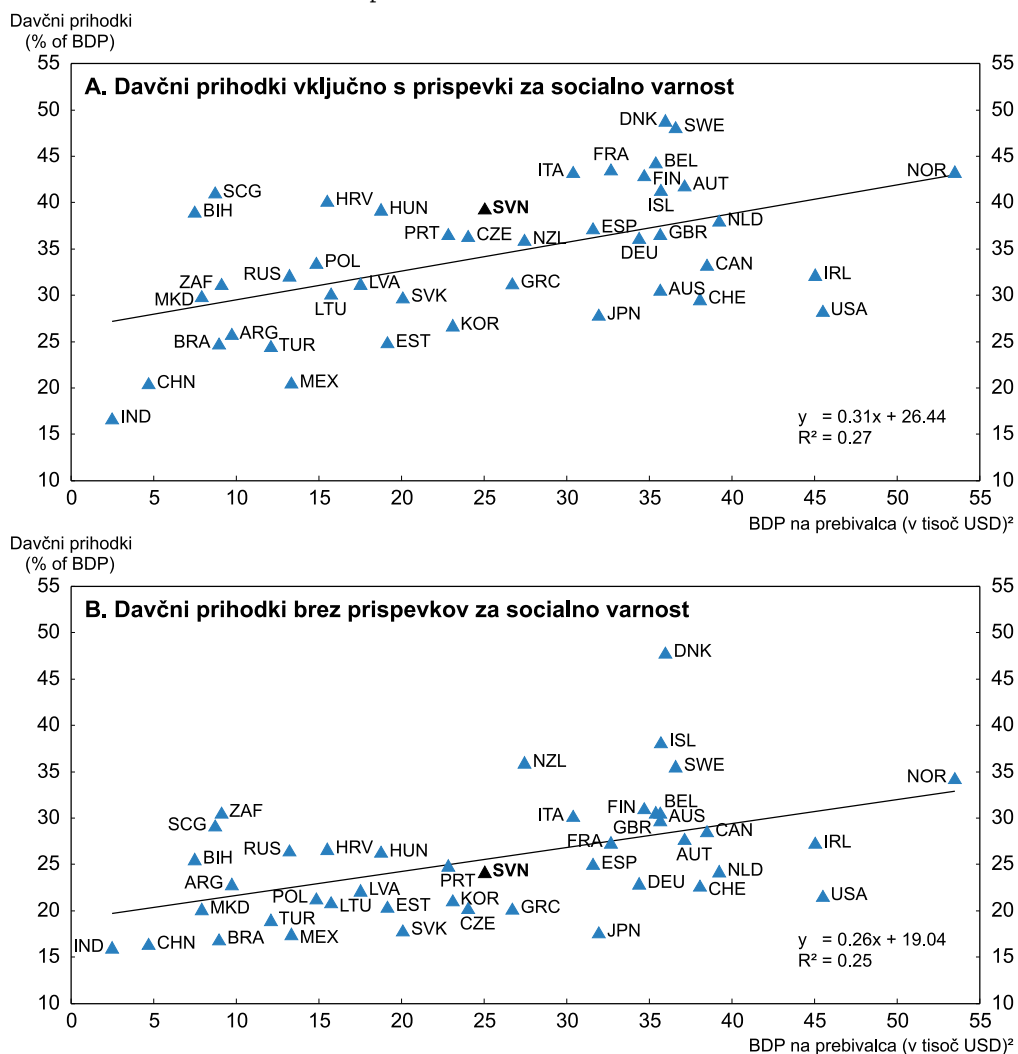
Pretekli in nedavni davčni ukrepi so povzeti v prilogi 2.A3. V tem delu je na kratko opisan davčni sistem v Sloveniji, poskuša pa opredeliti tudi področja, na katerih bi bile zaželeno nadaljnje reforme. Glavno razmišljanje gre v smeri, da bi bilo treba skupno davčno obremenitev še znižati, predvsem obremenitev dela, strukturo davčnih virov pa bi bilo treba bolj preusmeriti k davkom na premoženje in tudi k posrednim davkom.

### Davčna obremenitev je razmeroma visoka ...

Davki vplivajo na gospodarstvo na različne načine. Pri državi v razvojnem dohitevanju, kakršna je Slovenija, je ključno vprašanje, kako razviti davčni sistem in učinkovito pobirati davke, ne da bi to zmanjševalo gospodarsko rast ter oteževalo razmejitve med formalnim in neformalnim gospodarstvom. Skupna davčna obremenitev (ki znaša nekoliko manj od 40 % BDP) je glede na stopnjo razvoja Slovenije po mednarodnih primerjavah razmeroma visoka (slika 2.13). Tudi slovenskim organom se zdi previsoka in v srednjeročnem obdobju načrtujejo njeno postopno zniževanje.

Slika 2.13. Razmerje med deležem davkov v BDP in dohodkom na prebivalca mednarodna primerjava

podatki za leti 2006 in 2007<sup>1</sup>

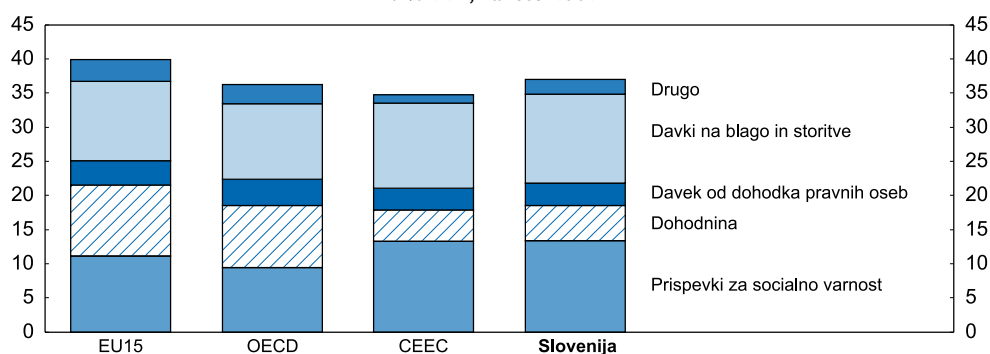


Vir: OECD (2009), *Nacionalni računi držav članic OECD – spletna baza podatkov*, februar; IMF (2008), *Government Finance Statistics*, Mednarodni denarni sklad, december; Svetovna banka (2009), *World Development Indicators – spletna baza podatkov*, februar; Svetovna banka (2008), *FRY Macedonia – Public Expenditure Review*, poročilo št. 42155-MK, februar; Indian Ministry of Finance (2008), *Indian Public Finance Statistics 2007–2008*; Baza podatkov CEIC za Kitajsko.

StatLinks <http://dx.doi.org/10.1787/644138315251>

**... ter se v glavnem nanaša na potrošnjo in delo**

Slovenija se v veliki meri zanaša na obdavčenje dela in potrošnje, medtem ko je kapital obdavčen razmeroma nizko. V letu 2007 je več kakor 70 % davčnih prihodkov izhajalo iz prispevkov za socialno varnost ter davkov na blago in storitve, medtem ko so prihodki od dohodnine znašali okoli 14 %, davki od dohodka pravnih oseb pa manj od 9 % (slika 2.14). Podobno strukturo davčnih virov imajo številne druge države, ki so vzpostavile obsežne sisteme socialne varnosti, financirane iz prispevkov, ki so vezani na plače. Hkrati naj bi razmeroma nizka obdavčitev kapitala, katere namen je pritegniti poslovne, predvsem neposredne tuje naložbe, pospešila razvojno dohitevanje gospodarstva. Razmeroma nizki so tudi davki na premoženje, čeprav ti manj vplivajo na rast kakor davki na dohodek od kapitala<sup>14</sup> (Johansson *et al.*, 2008); prihodki od davka na premoženje predstavljajo le 0,6 % BDP, davki na nepremičnine 0,4 % BDP, medtem ko davki na premoženje v državah OECD v povprečju znašajo 2 % BDP. Zaradi nizkih prihodkov od dohodnine in davkov na premoženje so za financiranje javne porabe potrebni razmeroma visoki davki na potrošnjo. Implicitni davek na potrošnjo je okrog 24-odstoten, kar je nekoliko več od povprečja EU25 in več kakor na Češkem, Poljskem in Slovaškem, a manj kakor na Madžarskem (preglednica 2.2). Slovenija je julija 1999 uvedla davek na dodano vrednost (DDV) po 19-odstotni stopnji (in po znižani 8-odstotni stopnji), v letu 2002 pa je ti stopnji zvišala na 20 % in 8,5 %. Slovenija je razmeroma učinkovita pri zbiranju prihodkov od DDV (slika 2.15).<sup>15</sup> Prihodki od okoljskih davkov so v letu 2006 znašali 3,1 % BDP, kar je višje od povprečja EU (2,6 %). Delež teh davkov v BDP se je zvišal s 3 % v letu 2000 na 3,4 % v letu 2003, a se je v zadnjih letih znižal, saj ti davki v osnovi temeljijo na količini in njihov delež z višanjem cen upada. Zato jih je treba redno prilagajati, kakor se je zgodilo tudi z nedavnim zvišanjem (glej zgoraj). Slovenija bi morala še naprej izboljševati učinkovitost davkov za doseganje okoljskih ciljev, in sicer tako, da se z davkom na prevoz vred tesneje vežejo na izpuste.

**Slika 2.14. Struktura davčnih prihodkov**v % BDP, za leto 2007<sup>1</sup>

1. Področni agregati predstavljajo netehtana povprečja na podlagi podatkov za leto 2006 za države, za katere podatki za leto 2007 niso na voljo (Avstralija, Grčija, Japonska, Mehika in Poljska). CEEC vključuje srednje- in vzhodnoevropske države, ki so članice OECD (Češka, Madžarska, Poljska in Slovaška).

Vir: OECD (2008), *Revenue Statistics – spletna baza podatkov* in Ministrstvo za finance.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/644186152207>



Preglednica 2.2. **Implicitne davčne stopnje na potrošnjo**

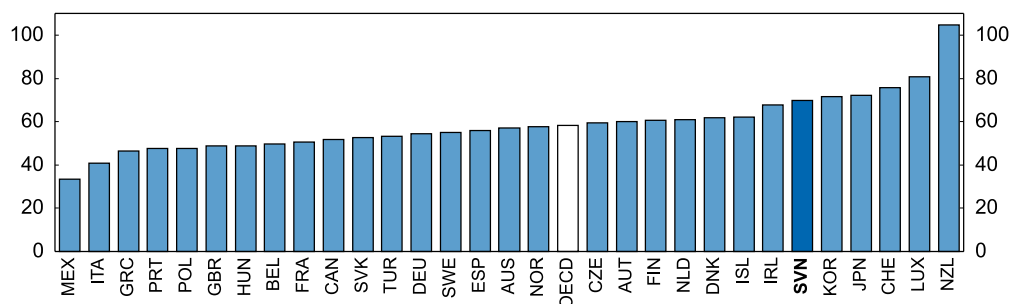
v %

	1995–99	2000–04	2005–06
<b>Slovenija</b>	<b>24,8</b>	<b>24,3</b>	<b>24,2</b>
Češka	20,2	19,8	21,7
Madžarska	28,6	26,4	26,1
Poljska	20,3	17,9	19,9
Slovaška	23,4	20,3	21,2
EU25	21,3	21,2	22,1

1. Implicitna davčna stopnja se izračuna tako, da se prihodki iz davkov na potrošnjo delijo z makroekonomsko davčno osnovo.

Vir: Evropska komisija.

**Slika 2.15. Učinkovitost davka na dodano vrednost, merjena z razmerjem med dejanskimi in potencialnimi prihodki iz DDV<sup>1</sup>**

2005<sup>2</sup>

1. Razmerje med dejanskimi in potencialnimi prihodki iz DDV je razmerje med dejanskimi prihodki, zbranimi iz davka na dodano vrednost (DDV), in prihodki, ki bi se teoretično zbrali, če bi standardna stopnja DDV veljala za celotno končno potrošnjo. To razmerje prikazuje učinkovitost ureditve DDV v posamezni državi v primerjavi s standardnimi normami. Izračun za Kanado je le za federalni DDV, OECD agregat pa je netehtano povprečje podatkov za prikazane države.

2. 2007 za Slovenijo.

Vir: OECD (2008), *Consumption Tax Trends* in Ministrstvo za finance.

StatLinks <http://dx.doi.org/10.1787/644188876420>

**Obdavčitev dela** je razmeroma visoka zaradi visokih prispevkov za socialno varnost, medtem ko je dohodnina razmeroma nizka. Davčni primež na posameznega delavca, ki prejema povprečno plačo, trenutno znaša 42,5 % stroškov dela. Od leta 2001 je upadel za 3½ odstotne točke, predvsem zaradi postopnega odpravljanja davka na izplačane plače. Zaradi progresivnosti dohodnine in ker socialni prispevki za višje dohodke niso omejeni navzgor, je tudi davčni primež zelo progresiven, saj se stopnje gibajo od okoli 40 % za plače, ki predstavljajo dve tretjini povprečne plače, do okoli 56 % za plače, ki so petkrat višje od povprečne. Pred odpravo davka na izplačane plače je bila stopnja progresivnosti davčnega primeža še višja, saj je bil tudi ta davek progresiven. Njegova odprava je torej koristila predvsem tistim z višjimi dohodki (preglednica 2.3). Visok davčni primež ni nenavaden za države Srednje Evrope niti za celotno EU. Obdavčitev dela v Sloveniji presega povprečje OECD in je podobna povprečju v EU15; je na podobni ravni kakor na Češkem, nižja kakor na Madžarskem, a višja kakor na Slovaškem (preglednica 2.4). Razmeroma visoko davčno obremenitev dela prikazuje tudi implicitna stopnja obdavčitve dela, ki je bila v zadnjih desetih letih okoli 38-odstotna in je presegala povprečje EU25 (preglednica 2.5).



Preglednica 2.3. **Gibanje davčnega primeža na zaposlenega glede na dohodkovni razred**

v %

Dohodkovni razred (v % od povprečja)	67 %	Povprečje	167 %	300 %	500 %
<b>Davčni primež<sup>1</sup></b>					
2001	43,5	46,2	50,9	56,6	62,6
2005	41,8	45,6	52,3	59,0	62,1
2008	40,2	42,7	48,0	54,7	57,5
2009	39,9	42,5	47,6	53,3	56,1
Sprememba 2001–2009 (v % točkah)	–3,6	–3,7	–3,3	–3,3	–6,5
<b>Sestava davčnega primeža</b>					
Dohodnina					
2001	8,5	11,1	15,9	19,4	22,2
2005	6,8	10,5	15,1	18,5	21,6
2008	6,7	9,2	13,8	19,3	22,2
2009	7,0	9,6	14,7	20,4	23,2
<b>Prispevki delojemalca za socialno varnost</b>					
2001	18,4	18,4	18,4	17,8	16,9
2005	18,4	18,4	17,8	16,9	16,9
2008	18,9	18,9	18,7	18,3	18,3
2009	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0
<b>Prispevki delodajalca za socialno varnost</b>					
2001	13,3	13,3	13,3	12,8	11,5
2005	13,4	13,4	13,0	12,3	12,3
2008	13,7	13,7	13,6	13,4	13,4
2009	13,9	13,9	13,9	13,9	13,9
<b>Davek na izplačane plače</b>					
2001	3,3	3,3	3,3	6,5	12,2
2005	3,2	3,2	6,3	11,3	11,3
2008	0,9	0,9	1,9	3,7	3,7
2009	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

1. V odstotkih od stroška dela.

Vir: Ministrstvo za finance.

Preglednica 2.4. **Davčni primež na zaposlenega, mednarodna primerjava**

v % stroška dela, za leto 2007

Dohodkovni razred (v % od povprečja)	67 %	Povprečje	167 %
<b>Slovenija (2009)</b>	<b>39,9</b>	<b>42,5</b>	<b>47,6</b>
Češka	40,5	42,9	46,7
Madžarska	45,9	54,4	58,6
Poljska	41,6	42,8	43,8
Slovaška	35,6	38,5	40,5
Povprečje OECD	33,8	37,7	42,1
Povprečje EU15	38,0	42,5	47,7

Vir: OECD (2007), *Taxing Wages, 2006–2007* in Ministrstvo za finance.

Preglednica 2.5. **Implicitna davčna stopnja obdavčitve dela**v %<sup>1</sup>

	1995–99	2000–04	2005–06
<b>Slovenija</b>	<b>37,9</b>	<b>37,6</b>	<b>37,6</b>
Češka	40,3	41,1	41,4
Madžarska	43,0	40,0	38,4
Poljska	36,1	32,9	33,8
Slovaška	38,3	36,2	31,6
EU25	35,9	35,6	34,9

1. Implicitna davčna stopnja se izračuna tako, da se prihodki iz davkov na delo delijo z makroekonomsko davčno osnovo.

Vir: Evropska komisija.

Davčni primež za nizke plače povečuje strošek dela za nizkokvalificirane delavce in mlade, ki želijo vstopiti na trg dela, tako pa zmanjšuje njihove zaposlitvene možnosti. Dejansko je udeležba mladih in starejših starostnih skupin na trgu dela razmeroma nizka in prav te skupine so bolj izpostavljene vplivom obdavčitve dela kakor delavci srednje generacije. Na primer, zaposleni študenti dobijo posebno olajšavo, s katero se precej zniža njihova davčna obremenitev iz dela, ko pa zaključijo študij, velja zanje enak davčni primež kakor za druge delavce in pogosto težko najdejo delo v formalnem sektorju. Visoka obdavčitev dela slabo vpliva tudi na udeležbo starejših delavcev na trgu dela in tako dodatno krepí spodbude pokojninskega sistema za predčasno upokojevanje. Kljub temu da je udeležba delavcev v najboljši starosti na trgu dela v Sloveniji visoka, obstajajo nepreverjeni dokazi, da višja obdavčitev dela vodi k izogibanju plačevanja davkov z neformalnim delom v drugih zaposlitvah. Razmeroma visok davčni primež za tiste z visokimi dohodki pa lahko povečuje tveganje “bega možganov” visokokvalificiranih delavcev. Ne nazadnje lahko znatno višji davek na delo od davka na dividende napeljuje k davčnim utajam s preoblikovanjem plač v razporejeni dohodek iz kapitala.

### **Izzivi za prihodnje davčne reforme**

Ključni izziv davčne politike je nadaljnje zmanjševanje davčnih distorzij na trgu dela ob hkratnem zagotavljanju zadostnih prihodkov za socialno varnost. Ta cilj se lahko doseže z učinkovitejšo državno potrošnjo, saj se davčna obremenitev dela in razmerje teh davkov do BDP tako lahko znižata, ne da bi bila ogrožena javnofinančna konsolidacija in izvajanje javnih storitev. Davčna politika bi se morala osredotočiti na zmanjšanje prispevkov delodajalcev za socialno varnost. Izpad prihodkov pa bi vlada nadomestila tako, da bi: i) ponovno pregledala davčne določbe in ugotovila, če in kako bi lahko dosegla širitev davčne osnove; ii) povišala obdavčenje premoženja,<sup>16</sup> iii) (morda) dvignila davek na dividende (kar bi tudi zmanjšalo spodbude za preoblikovanje dohodkov iz dela v kapitalske dohodke); in če to ne bi zadoščalo, iv) preostali izpad prihodkov financirala z dvigom posrednih davkov. O dvigu DDV pa bi se lahko razmišljalo šele po tem, ko bi se gospodarstvo ponovno okrepilo in bi bilo domače povpraševanje že dovolj prožno za takšen ukrep. Davčne reforme bi morale prispevati tudi k izboljšanju okoljskih davkov, tako da bi bili ti tesneje vezani na onesnaževanje.

### Okvir 2.5. **Priporočila za ohranjanje vzdržnosti javnih financ in izboljšanje učinkovitosti**

#### **Javnofinančna politika v obdobju trenutne recesije**

- Nizka stopnja dolga dopušča možnost za začasno diskrecijsko javnofinančno politiko v letu 2009, v skladu s usklajeno strategijo EU. A Slovenija bi morala dajati prednost ukrepom, ki bi spodbujali potencialno rast v prihodnjih letih (npr. javne naložbe ali izdatki za človeške vire; odbitki davkov za naložbe, raziskave in razvoj itd.), in se izogibati ukrepom, ki bi lahko imeli neugodne učinke na dolgoročno vzdržnost.
- Vlada bi morala zagotoviti, da se bo javnofinančna politika, takoj ko pride do okrevanja gospodarstva, vrnila na strogo pot konsolidacije.

#### **Nadzor nad porabo in ukrepi za njeno večjo učinkovitost**

- Okrepiti bi bilo treba nadzor nad javnofinančno porabo, in sicer z določitvijo zgornje meje rasti izdatkov za več let. Ta meja mora biti pregledna in zastavljena čim širše, o njej pa naj glasuje tudi državni zbor.
- Upravljanje javnih financ bi morali izboljšati z močnejšo povezavo med učinkovitostjo porabe in pripravo proračuna.
- Učinkovitost socialnih transferjev bi se morala izboljšati z njihovo večjo ciljno usmerjenostjo, tako da bi se lahko znižali brez povečevanja neenakosti in revščine.

#### **Zagotavljanje dolgoročne vzdržnosti javnofinančnega sistema**

- Izvajanje strategije delnega vnaprejšnjega financiranja stroškov staranja, ki so med najvišjimi v EU, bi se moralo nadaljevati takoj, ko se kriza umiri, in sicer z vzdrževanjem uravnoteženega proračuna v srednjeročnem obdobju.
- Pokojninski sistem bi moral postati preglednejši.
- Treba bi bilo pospešiti zviševanje upokojitvene starosti za ženske, predvideno v Zakonu o pokojninskem in invalidskem zavarovanju iz leta 1999.
- Upokojitveno starost bi bilo treba dodatno zvišati za oba spola, po možnosti z upoštevanjem nasvetov strokovne komisije glede potrebnega obsega zvišanja. Potem ko bi bilo uvedeno polno zvišanje in bi bila pričakovana življenjska doba pri polni upokojitveni starosti na primerni ravni, bi morala biti dodatna zvišanja upokojitvene starosti vezana na podaljševanje pričakovane življenjske dobe, temu ustrezno pa bi se morala podaljšati pokojninska doba. Upokojitveni pogoji za ženske bi se morali sčasoma izenačiti s pogoji za moške.
- Zniževanje nadomestitvene stopnje, npr. s prehodom na usklajevanje pokojnin s cenami namesto s plačami ali s podaljšanjem prispevnega obdobja za prejemanje polne pokojnine.
- Razmisliti bi bilo treba o preoblikovanju trenutne sheme vnaprej določenih pravic v shemo navidezno določenih računov.

#### **Davki bi morali ugodneje vplivati na zaposlenost in rast**

- Če bi bila javna poraba učinkovitejša, bi se delež davkov v BDP lahko znižal, ne da bi to ogrožalo javnofinančno konsolidacijo in zagotavljanje javnih storitev.
- Struktura davkov bi se morala razvijati bolj k zniževanju obdavčitve dela ter višanju davkov na nepremičnine in posrednih davkov. O dvigu DDV pa bi lahko razmišljali šele, potem ko bi se gospodarstvo ponovno okrepilo in bi bilo domače povpraševanje dovolj pripravljeno za takšen ukrep.

## Opombe

1. Predpristopni ekonomski programi so izhajali vsako leto avgusta. Prvi Konvergenčni program je izšel maja leta 2004 in je bil dopolnjen decembra leta 2004, ostali pa so izšli vsako leto decembra.
2. Za ta namen je bil ustanovljen poseben sklad, a ta zadošča le za povečanje plač v letu 2008.
3. Ta politično-ekonomski argument za prenos stroškov na sistem socialnega zavarovanja sta predlagala Keane in Prasad (2000) za Poljsko, a je bil verjetno primeren tudi za druge nove države članice EU, vključno s Slovenijo.
4. Glede na ocene Eurostata je bila leta 2006 povprečna starost ob upokojitvi za vse delavce 59,8 let, medtem ko je bila v povprečju EU 61,2 let. Po podatkih Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje se moški v povprečju upokojujejo pri 60 letih in 4 mesecih, ženske pa pri 57 letih in 2 mesecih. V obdobju od leta 2000 do 2004 se je povprečna starost novih prejemnikov starostne pokojnine v skladu s splošnimi pravili stalno zviševala, a to se je v letih 2005 in 2006 zaustavilo.
5. Zasebno financiranje pokojnine je obvezne le za tiste poklice, kjer zaposlenost do polne upokojitvene starosti ni verjetna, za ostale delavce pa je prostovoljno.
6. Vzdržnostni vrzeli S1 in S2 sta se v zadnjem času povečali zaradi poslabšanja ciklično prilagojenega primarnega salda. V prejšnjih izračunih, ki so temeljili na fiskalnem izhodišču leta 2006, je bila vrzel S1 za Slovenijo 3,5% BDP in vrzel S2 7,0% (Evropska komisija, 2008).
7. Konzervativna predpostavka, saj je Evropska komisija vzdržno rast za Slovenijo v zadnjem desetletju ocenjevala na okoli 4%.
8. Postopno zviševanje upokojitvene starosti za ženske je značilno za slovenski pristop politike konsenza, ki za vse zakonodajne spremembe zahteva dogovor s socialnimi partnerji znotraj Ekonomsko socialnega sveta.
9. Medgeneracijska enakost oziroma aktuarska nevtralnost med generacijami se doseže, če se breme začetnega eksplicitnega in implicitnega javnega dolga enakopravno porazdeli med sedanjo in prihodnjimi generacijami in da vsaka generacija pokrije aktuarsko vrednost svojih prihodnjih pokojnin s prispevki (Beetsma and Oksanen, 2008).
10. Mattina and Gunnarsson (2007) sta poskusila izmeriti učinkovitost javne porabe v Sloveniji na področju zdravstva, socialne zaščite in izobraževanja. Uporabila sta Data Envelope Analysis (DEA), t.j. tehniko, ki primerja javno porabo (input) in rezultate za različne države in uporablja kot referenco tiste z najboljšimi rezultati na različnih ravneh inputa (države v ospredju). Ugotovila sta, da so na vseh treh področjih rezultati za Slovenijo precej slabši od držav z najboljšimi rezultati in podobnim obsegom porabe.
11. Po javnomnenjski raziskavi iz leta 1999 je bila velika večina prebivalstva zadovoljna s svojimi splošnimi zdravniki in farmacevti, bili pa so nekoliko manj zadovoljni s specialističnimi ambulantnimi in zobozdravstvenimi storitvami. Razlogi za nezadovoljstvo so bili povezani predvsem s predolgimi čakalnimi dobami in zapletenimi administrativnimi postopki. Ljudje so bili na splošno mnenja, da bi uvedba zasebne prakse izboljšala kakovost zdravstvenih storitev; tisti, ki so jih obravnavali zasebni zdravniki so tudi izrazili večje zadovoljstvo kot tisti, ki so jih obravnavali zdravniki v javnem sektorju (Jakubowski, 2002).
12. 1991: pet dohodkovnih razredov, stopnje med 19–45%; 1994: šest razredov, stopnje med 17–50%; 2005: pet razredov, stopnje med 16–50%; 2007: trije razredi, stopnje 16%, 27% in 41%.

13. Glavni cilj dvojne obdavčitve dohodka je spodbujanje investicij in preprečitev odtekanja kapitala v tujino. Dohodek od kapitala (dividende, obresti in kapitalski dobički) se obdavčijo po enotni 20-odstotni stopnji. V skladu z direktivo o prihrankih dohodkov od obresti za posameznike z bivališčem v drugi državi članici ni obdavčen, dohodek od obresti na bančne depozite za posameznike z bivališčem v Sloveniji pa ni obdavčen do zneska 1000 EUR.
14. V Sloveniji se obdavčenje nepremičnin nanaša le na veliko stanovanjsko premoženje in počitniške hiše.
15. Razmerje prihodkov iz DDV (VAT revenue ratio), kot se uporablja tukaj, je le zelo grob nadomestek za merjenje učinkovitosti pobiranja DDV, saj ne odraža le učinkovitosti pobiranja davčne uprave, temveč nanj vplivajo tudi davčne izjeme, znižane stopnje in drugi posebni režimi.
16. Vzpostavitev širše osnove za davek na nepremičnine (broader-based real property tax) bi moralo spremljati tudi znižanje transferjev občinam. Takšna reforma bo naletela na politično nasprotovanje, kar pa bi lahko rešili z uvedbo progresivnega davka na premoženje. Sistem financiranja občin pa je bil reformiran ravno v letu 2007 in od takrat občine ne prejema več dela prihodkov iz dohodnine, saj je bil tak sistem preveč ugoden za Mestno občino Ljubljana.

### **Literatura**

- Ahčan, A., in Polanec, S. (2008), "Social Security and Retirement During Transition: Microeconomic Evidence from Slovenia", *LICOS Discussion Paper*, št. 22108, Centre for Institutions and Economic Performance, K.U. Leuven
- Beetsma, R. M., in Oksanen, H. (2008), "Pensions under Ageing Populations and the EU Stability and Growth Pact", *CESifo Economic Studies*, zv. 54, št. 4, Oxford University Press.
- Bos, F. (2007), "The Dutch Fiscal Framework and the Role of the Central Planning Bureau", *Fiscal Policy: Current Issues and Challenges*, Bank of Italy, Proceedings from the Public Finance Workshop, Perugia, 29.–31. marec.
- Bouthevillain, C., Paul, L., in Pavot, J. (2007), "Debt Retrenchment Strategies and Control of Public Spending", *Fiscal Policy: Current Issues and Challenges*, Bank of Italy, Proceedings from the Public Finance Workshop, Perugia, 29.–31. marec.
- Egoumé-Bossogo, P., in Tuladhar, A. (2006), "Tax, Welfare, and Pension Reforms in Slovenia: Implications for Work Incentives and Labor Participation", *IMF Working Paper*, št. 06/298, Mednarodni denarni sklad, Washington, DC.
- Evropska komisija (2005), "The 2005 Projections of Age-related Expenditure (2004–50) for the EU-25 Member States: Underlying Assumptions and Projection Methodologies", *European Economy*, Special Report, št. 4, Office for Official Publications of the European Communities.
- Evropska komisija (2008), "Public Finances in EMU – 2008", *European Economy*, št. X, Office for Official Publications of the European Communities.
- Evropska komisija (2009), "2009 Ageing Report", *European Economy (provisional version)*, št. 2, Office for Official Publications of the European Communities.
- Fox, L. (2003), "Safety Nets in Transition Economies: A Primer Paper", *Social Protection Discussion Paper*, št. 0306, Svetovna banka, Washington, DC.
- Giammarioli, N., et al. (2007), "Assessing Fiscal Soundness, Theory and Practice", *Occasional Paper*, št. 56, Evropska centralna banka, Frankfurt.
- Guichard, S. (2007), "What Promotes Fiscal Consolidation: OECD Country Experiences", *OECD Economics Department Working Paper*, št. 553, OECD, Pariz.
- Jakubowski, E. (ur.) (2002), *Health Care Systems in Transition: Slovenia*, zv. 4, št. 3, European Observatory on Health Care systems, København.

- Johansson, Å., *et al.* (2008), "Taxation and Economic Growth", *OECD Economics Department Working Paper*, št. 620, OECD, Pariz.
- Keane, M. P., in Prasad, E. (2000), "Inequality, Transfers and Growth – New Evidence from the Economic Transition in Poland", *IMF Working Paper*, št. 00/117, Mednarodni denarni sklad, Washington, DC.
- Ljungman, G. (2008), "Expenditure Ceilings – A Survey", *IMF Working Paper*, št. 08/282, Mednarodni denarni sklad, Washington, DC.
- Majcen, B., in Verbič, M. (2008), "The Slovenian Pension System in the Context of Upcoming Demographic Developments", v: Holzmann, R., MacKellar, L., in Repansek, J. (ur.), *Pension Reform in South-Eastern Europe: Linking to Labor and Financial Market Reforms*, Svetovna banka, Washington DC.
- Mattina, T. D., in Gunnarsson, V. (2007), "Budget Rigidity and Expenditure Efficiency in Slovenia", *IMF Working Paper*, št. 131, Mednarodni denarni sklad, Washington, DC.
- Oksanen, H. (2001), "Pension Reforms for Sustainability and Fairness", *CESifo Forum*, št. 4, Winter, Ifo Institute for Economic Research, München.
- Roseveare, D. (2002), "Enhancing the Effectiveness of Public Expenditure in Sweden", *OECD Economics Department Working Paper*, št. 345, OECD, Pariz.
- Sambt, J. (2008), "Demographic Pressure on the Public Pension System", *Informatika*, zv. 32, št. 2, Slovensko društvo Informatika.
- Sinn, H. W. (2000), "Pension Reform and Demographic Crisis: Why a Funded System is Needed and Why it is not Needed", *International Tax and Public Finance*, zv. 7, št. 4–5, Springer Nizozemska.
- Stanovnik, T. (2002), "The Political Economy of Pension Reform in Slovenia", in Fultz, E. (ur.), *Pension Reform in Central and Eastern Europe, zv. 2: Restructuring of Public Pension Schemes – Case Study of the Czech Republic and Slovenia*, International Labour Organization, Budimpešta.
- UMAR (Urad RS za makroekonomske analize in razvoj) (2008), *Poročilo o razvoju 2008*, UMAR, Ljubljana.
- Wierds, P. (2007), "How do Expenditure Rules Affect Fiscal Behaviour?", *Fiscal Policy: Current Issues and Challenges*, Bank of Italy, Proceedings from the Public Finance Workshop, Perugia, 29.–31. marec.
- Williamson, J. B. (2001), "Future Prospects for Notional Defined Contribution Schemes", *CESifo Forum*, št. 4, Ifo Institute for Economic Research, München.

## Priloga 2.A1

### *Konvergenčni programi in programi stabilnosti za Slovenijo ter dejanska javnofinančna gibanja*

Kakor je opisano zgoraj, se je javnofinančni saldo izboljšal bolj, kakor je bilo načrtovano v srednjeročnih programih. Za boljše razumevanje vseh dejavnikov, ki so pripomogli k boljšim rezultatom od pričakovanih, smo preučili letne programe od leta 2002–2006. Razliko med napovedanimi in dejanskimi spremembami javnofinančnega salda smo razdelili na tri glavne determinante, in sicer: na razliko v deležu prihodkov v BDP, razliko v rasti BDP in razliko v nominalnih izdatkih. Na razliko med načrtovanimi in dejanskimi spremembami deleža prihodkov v BDP vplivajo spremembe v davčni elastičnosti in novi javnofinančni ukrepi. Razlika med načrtovanimi in dejanskimi spremembami v razmerju med izdatki in prihodki je razdeljena na razliko med napovedano in dejansko nominalno rastjo BDP ter na razliko med napovedanimi in dejanskimi izdatki. Glavne ugotovitve so:

- Boljši javnofinančni saldo od pričakovanega se v glavnem lahko pripiše višji nominalni rasti BDP od pričakovane v programih za leta 2004, 2005 in 2006.
- Višji prihodki (v razmerju do BDP) od pričakovanih, h katerim je pripomogla višja davčna elastičnost in novi javnofinančni ukrepi, so tudi prispevali k izboljšanju javnofinančnega stanja v novejših programih.
- Ravno nasprotno je bila dejanska rast izdatkov višja od napovedane, kar kaže na pomanjkanje nadzora nad izdatki v letih 2006 in 2007. Poleg tega je bila v programih za leti 2002 in 2003 dejanska rast izdatkov nižja od napovedane, kar napeljuje na to, da se je nadzor oslabil v zadnjem času.

Naša analiza programov se osredotoča na razliko med napovedanimi in dejanskimi spremembami javnofinančnega salda v posameznih letih. Da bi nevtralizirali učinek popravljenih podatkov za referenčno leto (navadno tekoče leto navedenega programa), ne primerjamo razlik v ravneh primanjkljaja, temveč med napovedano in dejansko spremembo primanjkljaja. Ta razlika je razdeljena na tri dejavnike (za podrobnosti glej okvir 2.A1.1; za podobno študijo glej Moulin, L., in Wierds, P. [2006], "How Credible are

Multiannual Budgetary Plans in the EU?”, Fiscal Indicators, Bank of Italy, Proceedings from the Public Finance Workshop, Perugia, 30. marec–1. april):

- Prvi dejavnik se nanaša na razliko med napovedano in dejansko nominalno rastjo BDP. Če je dejanska rast višja od napovedane, so javnofinančni prihodki navadno višji (pri nespremenjenem deležu prihodkov v BDP), delež izdatkov v BDP pa nižji (pri nespremenjenih nominalnih izdatkih), tako da je javnofinančni primanjkljaj nižji od pričakovanega.

### Okvir 2.A1.1. **Dejavniki, ki pojasnjujejo razliko med napovedanim in dejanskim sald**

Razliko med napovedano in dejansko spremembo javnofinančnega salda razčlenimo na določeno leto v prihodnosti in na referenčno leto. Prvič, to se lahko analizira s spremembo dveh dejavnikov: deleža prihodkov v BDP in deleža izdatkov v BDP. Drugi dejavnik se lahko razčleni še naprej, tako da loči učinek razlike med napovedano in dejansko rastjo BDP od razlike med napovedano in dejansko rastjo nominalnih izdatkov.

$D_0^F$  predstavlja napovedani delež izdatkov v BDP v referenčnem letu danega programa (npr. leto 2005 v programu iz leta 2005);  $D^F$  predstavlja napovedani delež izdatkov v BDP v prihodnjem letu (npr. v letu 2006 v programu iz leta 2005);  $D_0^A$  predstavlja dejanski delež izdatkov v BDP v referenčnem letu (po podatkih Eurostata) in  $D^A$  dejanski delež izdatkov v prihodnjem letu (v našem primeru v letu 2005). Enake oznake uporabimo za BDP (Y).

Dejavnik, ki se razčleni, je razlika med napovedano in dejansko spremembo deleža izdatkov v BDP:

$$\Delta = \left( \frac{D^F}{Y^F} - \frac{D_0^F}{Y_0^F} \right) - \left( \frac{D^A}{Y^A} - \frac{D_0^A}{Y_0^A} \right)$$

To se lahko zapiše tudi tako:

$$\Delta = \frac{D^F}{Y^F} - \frac{D^A}{Y^A} + \frac{D_0^A}{Y_0^A} - \frac{D_0^F}{Y_0^F}$$

Ali:

$$\Delta = \frac{D^F - D^A}{Y^F} - \frac{D^A}{Y^A} \left( 1 - \frac{Y^A}{Y^F} \right) - \frac{D_0^F - D_0^A}{Y_0^F} + \frac{D_0^A}{Y_0^A} \left( 1 - \frac{Y_0^A}{Y_0^F} \right)$$

Ali:

$$\Delta = \frac{D^F - D^A}{Y^F} - \frac{D_0^F - D_0^A}{Y_0^F} + \frac{D_0^A}{Y_0^A} \left( 1 - \frac{Y_0^A}{Y_0^F} \right) - \frac{D^A}{Y^A} \left( 1 - \frac{Y^A}{Y^F} \right)$$

V prvem prikazu se prvi izraz nanaša na napako v točnem napovedovanju sprememb v nominalnih izdatkih. Ta implicitno primerja napovedano rast izdatkov z dejansko za obe leti. Drugi izraz se nanaša na učinek napake v točnem napovedovanju rasti BDP na delež izdatkov v BDP. To asimiliramo v učinek avtomatskih stabilizatorjev.

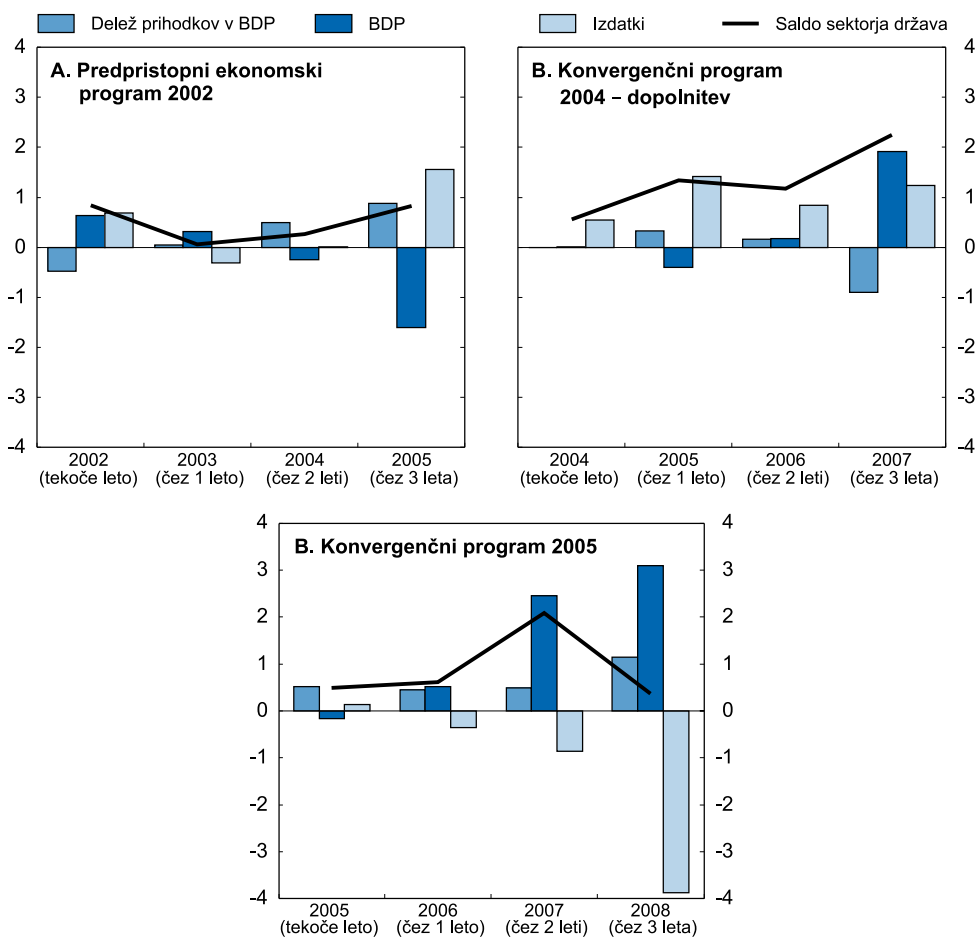


- Drugi dejavnik se nanaša na razliko med napovedano in dejansko nominalno rastjo izdatkov.
- Tretji dejavnik se nanaša na razliko med napovedanim in dejanskim deležem prihodkov v BDP. Vzroki za te razlike so lahko sprememba v davčni elastičnosti (v primerjavi z napovedano) in/ali novi ukrepi na strani prihodkov.

Sliki 2.3 in 2.A1.1 prikazujeta dosežke programov stabilnosti in konvergenčnih programov za obdobje 2002–2006. Z vsemi programi se je javnofinančni saldo izboljšal bolj, kakor je bilo napovedano; to prikazuje odebeljena črta na slikah, ki je bila vedno pozitivna, razen v prvih dveh letih programa iz leta 2003 in v tretjem letu programa iz leta 2004. Medtem ko je bila v programih iz let 2002 in 2003 predpostavka glede nominalne rasti BDP preveč optimistična, je bila v programih iz let 2004, 2005 in 2006 dejanska rast višja od napovedane. V programu iz leta 2002 sta k izboljšanju javnofinančnega salda prispevala višji delež prihodkov v BDP od napovedanega in tudi

Slika 2.A1.1. **Razlike med dejansko in napovedano spremembo javnofinančnega salda in glavni razlogi za razlike<sup>1</sup>**

razlika med dejansko in napovedano spremembo, v %



1. Kumulativni podatki za referenčno leto, tj. leto pred izidom programa.

Vir: Republika Slovenija (2002), *Predpristopni ekonomski program*; Republika Slovenija (2004), *Konvergenčni program – dopolnitev* in Republika Slovenija (2005), *Konvergenčni program*.

StatLinks <http://dx.doi.org/10.1787/644207452420>

nižja nominalna rast izdatkov od napovedane, medtem ko je bila v programu iz leta 2003 nižja rast izdatkov od napovedane edini razlog za izboljšanje javnofinančnega salda (v primerjavi z napovedanim); a to izboljšanje je bilo zelo majhno, saj sta bila delež prihodkov in rast BDP nižja od napovedanih. Gibanje pa je bilo precej drugačno v zadnjih treh programih (za leta 2004, 2005 in 2006), saj se je dejanska rast izdatkov v letih 2006 in 2007 izkazala za višjo od napovedane v programih za ti dve leti. A to je nadomestila višja rast BDP in višji delež prihodkov v BDP od napovedanega.

Na primer po napovedih iz programa, objavljenega konec leta 2006 (slika 2.3), naj bi se javnofinančni primanjkljaj v letu 2008 povečal z  $-1,4$  % BDP v letu 2005 na  $-1,6$  % BDP (začasni podatki za referenčno leto). Program iz leta 2006 je torej za obdobje 2005–2008 napovedoval za 0,2 odstotne točke manjše javnofinančno poslabšanje. Na koncu je bil dejanski primanjkljaj v referenčnem letu 2005 enak tistemu po začnih podatkih za to leto ( $-1,4$  % BDP), a boljši od tistega, pričakovanega za leto 2008 ( $-0,9$  % BDP), in sicer je bil boljši za 0,5 odstotne točke namesto napovedanega poslabšanja za 0,2 odstotne točke; v primerjavi s programom to pomeni izboljšanje za 0,7 odstotne točke ( $= 0,5 + 0,2$ ). Na sliki 2.3 je to prikazano z odebeljeno črto. Višja rast BDP od napovedane (avtomatski stabilizatorji) je javnofinančni saldo izboljšala (v primerjavi z napovedjo) za 2,5 odstotne točke, višji delež prihodkov v BDP od napovedanega pa za 1,9 odstotne točke, medtem ko je višja rast izdatkov od napovedane prispevala k poslabšanju javnofinančnega salda za 3,8 odstotne točke BDP.

## Priloga 2.A2

### *Generacijski računi: simulacija učinkov vnaprejšnjega financiranja staranja prebivalstva na bogastvo mlajših in starejših generacij*

V tej prilogi je z uporabo okvira generacijskih računov (na podlagi okvira, ki ga je J.-F. Ouyard, 2007, uporabil za Francijo, ter na podlagi Auerbach et al., 1994 in 1999, in Langenus, 2006) prikazan učinek ohranjanja javnofinančne vzdržnosti na neto bogastvo generacij kljub vse višjim stroškom staranja prebivalstva; uporabljeni sta dve alternativni možnosti. Po prvi naj bi se vzdržnost zagotovila s takojšnjim in trajnim povečanjem davkov, po drugi pa s postopnim, letnim prilagajanjem davčne ravni. S simulacijami teh dveh scenarijev lahko preučimo gibanje javnofinančnega salda in dolga med trajanjem simulacije ter ju primerjamo z izhodiščnim scenarijem (ki predpostavlja, da se ne izvede nobena prilagoditev za zagotavljanje javnofinančne vzdržnosti). Na podlagi predpostavk o tem, kakšne koristi ima vsaka generacija od javnih izdatkov in kako prispeva k javnofinančnim prejemkom, nam napovedi gibanja javnofinančnega salda pomagajo določiti neto bogastvo generacij za vsak scenarij. S primerjavo teh izsledkov lahko ugotovimo, katere generacije bodo imele glede na posamezni scenarij neto izgube oziroma neto koristi.

Predpostavke izhodiščnega scenarija (tj. spontanega razvoja dolga in javnofinančnega salda, ki izhaja iz makroekonomskih napovedi in staranja) so:

- Makroekonomske napovedi Evropske komisije – Economic Policy Committee Working Group on Ageing Populations (AWG) za obdobje 2007–2060.
- Demografske napovedi, ki jih je sprejela AWG (2007–2060).
- Začasne napovedi AWG za izdatke, povezane s staranjem (pokojnine, zdravstvo, dolgotrajna oskrba, brezposelnost in izobraževanje), za obdobje 2007–2060. Po letu 2060 naj bi se ti izdatki ustalili. Delež drugih primarnih izdatkov v BDP naj bi bil stalen. Izdatki za obresti so vezani na raven dolga ob predvideni 5-odstotni obrestni meri. Predpostavke v zvezi z napovedjo staranja prebivalstva so povzete v preglednici 2.A2.1.

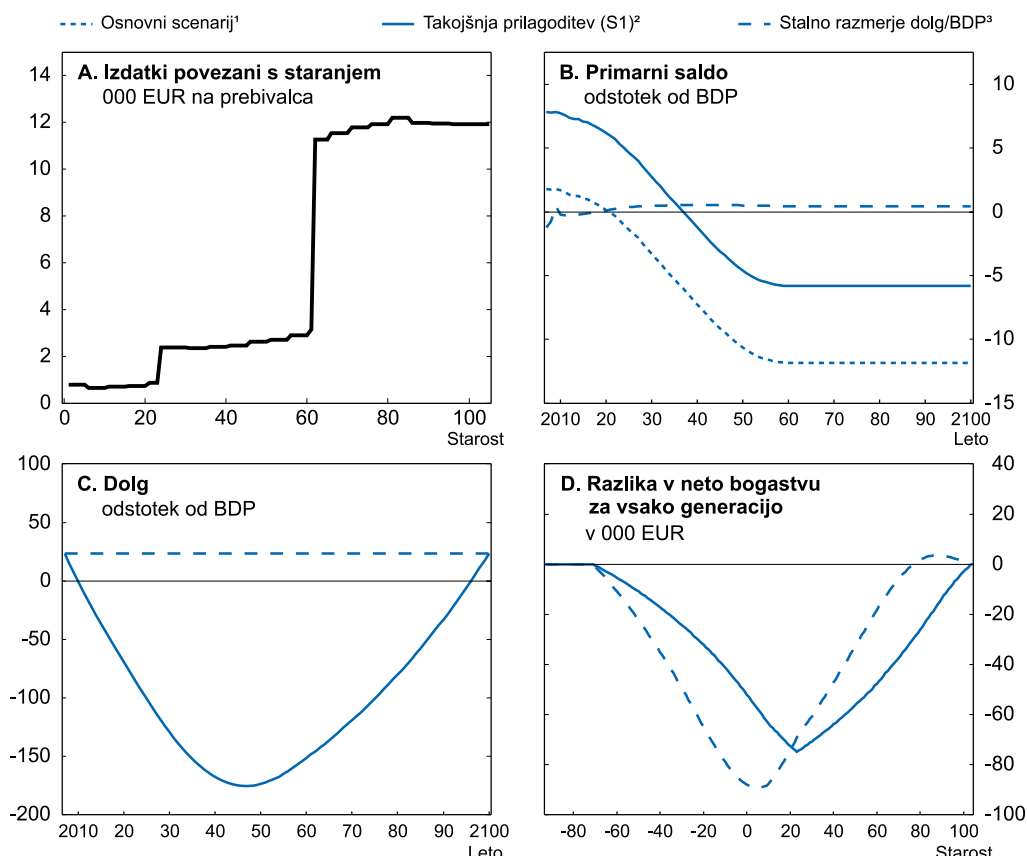
### Preglednica 2.A2.1. **Predpostavke v zvezi z napovedjo staranja prebivalstva** izdatki v % BDP, 2007–2060

Pokojnine	Zdravstvo	Dolgotrajna oskrba	Brezposelnost	Izobraževanje
+8,7	+3,5	+1,2	0,0	+0,2

- Izdatki za pokojnine in dolgotrajno oskrbo naj bi koristili le starejšim od 62 let, izdatki za izobraževanje le mlajšim od 23 let. Oboji so enakomerno porazdeljeni med posameznike v teh dveh starostnih skupinah. Izdatki za brezposelnost so enakomerno porazdeljeni med tiste, stare od 23 do 63 let. Izdatki za zdravstvo pa so po predpostavkah AWG porazdeljeni po bolj zapletenem starostnem profilu. Drugi primarni izdatki so enakomerno porazdeljeni med vsemi starostnimi skupinami. Sestavljeni javni izdatki, ki koristijo le posameznikom iz specifičnih starostnih skupin, so povzeti v grafu A slike 2.A2.1.

Oba scenarija izhajata iz predpostavk izhodiščnega scenarija. A za zagotavljanje javnofinančne vzdržnosti so davki (zato pa tudi raven javnofinančnega salda in dolga) dodatno prilagojeni z dvema različnima vrstama predpostavk. Po prvem scenariju se

Slika 2.A2.1. **Učinek ohranjanja javnofinančne vzdržnosti na neto bogastvo generacij**



- Nespremenjene politike.
- Za cilj je postavljen primarni saldo, ki bo zagotavljal razmerje dolga do BDP na ravni 23,4 % v letu 2100.
- Za cilj je postavljen primarno saldo, ki bo ohranjal dolg na ravni 23,4 % vsako leto.

StatLinks <http://dx.doi.org/10.1787/644223244324>

polno vnaprejšnje financiranje stroškov staranja doseže s trajnim izboljšanjem davčnih prihodkov v znesku, ki je enakovreden kazalniku davčne vrzeli "S1" Evropske komisije. Kazalnik S1 se oceni tako, da se postavi posebna ciljna raven dolga na koncu časovnega razpona simulacije, ki je dovolj velik (2100), da omogoča primerjavo za več generacij (a omejeni časovni razpon še vedno ne omogoča primerjave za vse generacije). Za poenostavitev je ciljna raven dolga enaka ravni dolga za prvo leto simulacije (2007), tj. 23,4 % BDP (alternativna osnova za simulacijo, ki postavi ciljno raven dolga na 60 % BDP, ne spremeni glavnih ugotovitev). Po tej opciji bi se morala raven davkov povišati "enkrat za zmeraj" za znesek, ki je enak oceni davčne vrzeli. Po drugi opciji pa naj bi se raven dolga ohranjala na enaki ravni 23,4 % BDP skozi celotno obdobje napovedi. Potemtakem bi se raven davkov prilagajala vsako leto, tako da je javnofinančni saldo vedno saldo za stabiliziranje dolga.

Rezultati simulacije za izhodiščni scenarij kažejo, da se primarni javnofinančni saldo iz presežka v višini 1,8 % BDP prevesi v primanjkljaj že leta 2021, se od takrat povečuje in od leta 2060 znaša 11,8 % (graf B zgoraj). To poslabšanje izhaja iz povečanja izdatkov, povezanih s staranjem, ki se do leta 2060 povzpnejo na 13,6 % BDP. V izhodiščnem scenariju raven dolga v letu 2060 doseže 386 % BDP, v letu 2100 pa 1500 %, če v tem obdobju ni izvedena nobena strukturna reforma za znižanje s staranjem povezanih stroškov. Ta scenarij ne velja za stvarnega, temveč se uporablja kot referenca za druga dva alternativna scenarija. Po prvem alternativnem scenariju je ciljna raven dolga v letu 2100 23,4 % BDP, doseže pa se s takojšnjim začetkom vnaprejšnjega financiranja stroškov, povezanih s staranjem, in sicer s povečanjem davkov za 6 % BDP (ocena davčne vrzeli). To vodi v primarni javnofinančni presežek v višini 7,8 % v letu 2007, ki se v letu 2037 obrne v primanjkljaj in se po letu 2060 ustali na -5,8 % (graf B zgoraj). Posledično raven dolga v letu 2010 postane negativna in vodi v kopičenje neto sredstev, ki dosežejo najvišjo raven 175 % BDP v letu 2047. Od takrat neto sredstva postopno upadajo in dolg se v letu 2100 ponovno ustali na 23,7 % BDP (graf C zgoraj). Po drugem alternativnem scenariju pa se raven dolga ohranja na ravni 23,4 % v celotnem obdobju (graf C zgoraj). Posledica tega je približno uravnotežen primarni saldo v celotnem obdobju (graf B zgoraj).

Če vsakemu posamezniku na podlagi starostne skupine, ki ji pripada, pripišemo letni znesek izdatkov in davkov, lahko ocenimo neto prispevek posameznika k javnofinančnemu saldu za vsako posamezno leto vsakega posameznega scenarija. Ni presenečenje, da so po obeh scenarijih starejši od 62 let neto prejemniki pokojninskih in zdravstvenih izdatkov. Mlajši od 23 let so prav tako neto prejemniki, saj jim pripadajo izdatki za izobraževanje in ne plačujejo davkov. Generacije, stare od 23 do 62 let, pa so neto plačnice. Na podlagi teh letnih neto plačil se lahko oceni življenjsko neto bogastvo (ob predvideni 5-odstotni obrestni meri kot aktuarski stopnji in na temelju demografskih predpostavk). Tako se enostavno spremlja gibanje tega neto bogastva za posamezno generacijo po posameznih alternativnih scenarijih, ki se primerjajo z izhodiščnim. Graf D zgoraj prikazuje razliko v neto bogastvu med posameznimi generacijami za vsak alternativni scenarij (negativne starosti predstavljajo še nerojene generacije). Vidimo, da so po scenariju brez prilagoditve vse generacije v slabšem položaju, kar je normalno, saj izhodiščni scenarij implicitno predpostavlja, da se vsi s staranjem povezani stroški prenesejo na naslednje generacije. Simulacija delno omogoča tudi primerjavo bogastva posameznih generacij. Primerjava je sicer le delna, saj je nemogoče simulirati celoten profil generacij, ki bodo šele rojene. Kljub temu vidimo, da za mlajše generacije strategija vnaprejšnjega financiranja vodi do povečanja neto bogastva, za starejše generacije pa je

učinek nasproten (iz grafa C je razvidno, da je za generacije, ki so v letu 2007 stare 21 let ali več, ugodneje, če se vnaprejšnje financiranje ne izvaja). Na primer za generacijo, rojeno leta 2007 (starost 0 v grafu D), znaša neto dobiček polnega vnaprejšnjega financiranja v primerjavi s postopnim prilagajanjem okoli 35 000 evrov. To kaže, da vnaprejšnje financiranje stroškov staranja prenese del bremena financiranja staranja z mlajših na starejše generacije. Zato bi bila odločitev za delno vnaprejšnje financiranje stroškov lahko način za zagotavljanje pravičnejše delitve bremen med generacijami.

### **Literatura**

- Auerbach, A. J., Gokhale, J., in Kotlikoff, L. J. (1994), "Generational Accounting: A Meaningful Way to Evaluate Fiscal Policy", *Journal of Economic Perspectives*, zv. 8, št. 1, American Economic Association.
- Auerbach, A. J., Kotlikoff, L. J., in Leibfritz, W. (1999), *Generational Accounting Around the World*, University of Chicago Press, Chicago.
- Langenus, G. (2006), "Fiscal Sustainability Indicators and Policy Design in the Face of Ageing", Working Paper, št. 102, National Bank of Belgium, oktober.
- Ouvrard, J.-F. (2007), "Soutenabilité des finances publiques françaises et équité intergénérationnelle; premiers éléments d'analyse", internal Working Paper, French Ministry of Finance.

## Priloga 2.A3

*Glavne davčne reforme*

<b>Dohodnina</b>	
1991	Uvedba dohodnine. Ima pet davčnih razredov z mejnimi davčnimi stopnjami: 19 %, 28 %, 35 %, 40 % in 45 %. Plačila dohodnine so oproščeni: različni transferni dohodki, obresti na bančne depozite, kapitalski dobički od prodaje delnic in drugih vrednostnih papirjev, vključno z investicijskimi kuponi. Splošne olajšave ni, obstaja pač pa več drugih olajšav (npr. za družine, študente in starejše delavce).
1994	Uvedba šestih davčnih razredov z mejnimi stopnjami: 17 %, 35 %, 37 %, 40 %, 45 % in 50 %; uvedba splošne olajšave ter ohranitev olajšav za družine, študente in starejše delavce.
2005	Uvedba petih davčnih razredov z mejnimi stopnjami: 16 %, 33 %, 37 %, 41 % in 50 % (za leto 2005 16 %, 33 %, 38 %, 42 % in 50 %).
2006	Uvedba dvojnega pristopa obdavčenja dohodkov (angl. dual income approach), ki loči med aktivnimi dohodki (poglavitno iz zaposlitve in poslovanja), za katere veljajo progresivne stopnje obdavčenja, in pasivnimi dohodki (kapitalski dohodek), ki so obdavčeni proporcionalno (obresti: 20 %, 15 % v letih 2006 in 2007; dividende: 20 %; kapitalski dobički se obdavčijo po stopnjah od 20 % do 5 %, odvisno od trajanja posedovanja; polna oprostitve davkov po 20 letih).
2007	Uvedba treh davčnih razredov z mejnimi stopnjami: 16 %, 27 % in 41 %.
2008	Povišanje splošne in posebnih olajšav. Nove olajšave za investicije za s.p. (dohodek iz dejavnosti).
<b>Davek od dohodkov pravnih oseb</b>	
1991	30-odstotna davčna stopnja; davčna stopnja na dividende pri viru: 15 %; zmanjšanje davčne osnove za prejete dividende, če je bil plačan davek pri izplačevalcu po splošni stopnji; dohodki od obresti in licenčin so izvzeti iz zmanjšanja davčne osnove; investicijska rezerva 10 % davčne osnove.
1994	Zvišanje davčne stopnje na dividende za rezidente na 25 % (15 % za nerezidente).
1995	Znižanje davčne stopnje na 25 %.
2003	Povečanje davčne osnove zaradi nižjih olajšav za investiranje, investicijsko rezervo in znižanje davčno priznanih stopenj amortizacije.
2005	25-odstotna davčna stopnja; 25-odstotni davčni odtegljaj na dividende, obresti (razen obresti, danih bankam s strani drugih bank) in licenčnine; izvajanje direktiv EU (mati-hči, združitve, obresti in licenčnine); splošna olajšava za zaposlovanje, olajšave za investiranje, prostovoljno dodatno pokojninsko zavarovanje, donacije.
2006	Uvedba novih spodbud za raziskave in razvoj.
2007	Postopno znižanje davčne stopnje: 2007 23 %, 2008 22 %, 2009 21 %, 2010 in po tem letu 20 %.
<b>Davek na izplačane plače</b>	
1996	Uvedba davka na izplačane plače po stopnjah: 0 %, 1 %, 2 %, 3 %, 4 % in 10 %, odvisno od ravni posamezne plače.
2006	Postopna odprava davka na izplačane plače: najvišje stopnje 11,6 % v letu 2006; 8,9 % v letu 2007, 4,4 % v letu 2008, v letu 2009 pa je davek odpravljen.

<b>Prispevki za socialno varnost</b>	
1991	Prispevki delojemalcev za socialno varnost skupaj 22,7 % in prispevki delodajalcev skupaj 23,3 %.
1996	Znižanje stopenj za delojemalce na 22,1 % in za delodajalce na 15,9 %.
<b>Posredni davki</b>	
1992	Prometni davki v trgovini na drobno (standardne stopnje: prodaja blaga 20 %, prodaja storitev 5 %).
1992–2004	Uvedba posebnega davka na potrošnjo za mineralna olja in plin, tobačne izdelke, alkohol in igre na srečo.
1996	Uvedba takse za CO <sub>2</sub> (v okviru Zakona o varstvu okolja iz leta 1994).
1999	Uvedba davka na dodano vrednost (DDV, na podlagi direktiv EU) po standardni stopnji 19 % in znižani stopnji 8 %. Reforma posebnih davkov na potrošnjo (na podlagi direktiv EU).
2002	Zvišanje stopenj DDV na 20 % (standardna) in 8,5 % (znižana).
2004–2007	Uvedba novih okoljskih dajatev (za onesnaževanje zaradi: črpanja vode, odlaganja odpadkov na odlagališčih, nastajanja odpadkov, nastajanja odpadne električne in elektronske opreme ter izrabljenih motornih vozil, obremenjevanja okolja s CO <sub>2</sub> , zaradi uporabe mazalnih olj in tekočin, nastajanja odpadne embalaže in izrabljenih gum, uporabe hlapnih organskih spojin).

Vir: Ministrstvo za finance.



### 3. poglavje

## Izboljšanje delovanja trga dela

*Stanje na trgu dela se je v preteklih letih občutno izboljšalo zaradi ugodnih učinkov gospodarske rasti, ki so bili podkrepljeni s pomembnimi strukturnimi reformami. Med sedanjo gospodarsko krizo se je treba izogibati ukrepom, ki bi dolgoročno slabo vplivali na delovanje trga dela. Prav tako še vedno obstajajo mnogi strukturni izzivi, ki zahtevajo nadaljnje prizadevanje za reforme. Prvič, zvišati udeležbo starejših na trgu dela: z odpravo spodbud za predčasno upokojevanje in omogočanjem postopnih odhodov s trga dela je treba modernizirati pokojninski sistem. Drugič, zvišati stopnjo zaposlenosti mladih: z večjimi spodbudami študentom, da hitro diplomirajo, je treba skrajšati trajanje visokošolskega študija. Poleg tega se je treba izogibati možnim negativnim učinkom, ki bi jih imela na zaposlovanje razmeroma visoka minimalna plača glede na povprečno. Tretjič, preprečevati naraščajoči dualizem trga dela: takoj ko sedanja gospodarska kriza pojenja, je treba prilagoditi določbe o varnosti zaposlitve pri pogodbah za redno delo in postopno odpraviti prednostno obravnavo študentskega dela.*

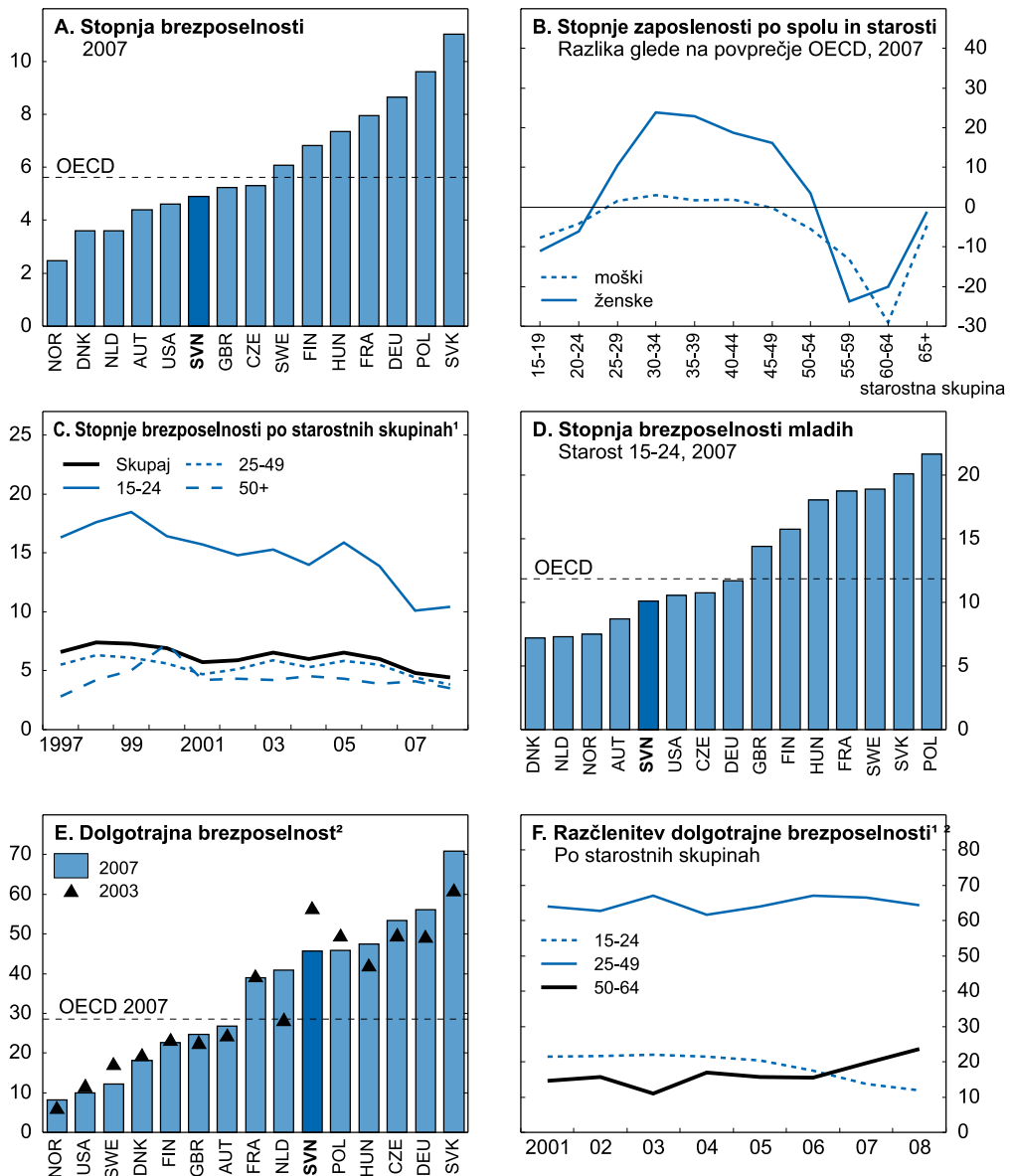
## Delovanje trga dela se izboljšuje ...

Ob ugodni gospodarski rasti v zadnjih letih se je delovanje trga dela občutno izboljšalo. Med letom 2003 in sredino leta 2008 se je stopnja delovne aktivnosti povečala za 5 odstotnih točk na okoli 69 %. Ob bolj ali manj stabilni stopnji aktivnosti (delež delovne sile v primerjavi s številom prebivalcev) v tem obdobju se je zvišanje skupne delovne aktivnosti kazalo predvsem v znižanju stopnje brezposelnosti, ki se je s 6,7 % v letu 2003 zmanjšala na 4,2 % v sredini leta 2008. Leta 2007 je imela Slovenija najnižjo brezposelnost med srednje- in vzhodnoevropskimi državami OECD (slika 3.1, graf A). Ocene naravne stopnje brezposelnosti (NAIRU) kažejo, da je bil upad brezposelnosti večinoma ciklični, saj se je znižala precej pod ocenjeno raven NAIRU, zlasti v letih 2007 in 2008 (slika 3.2, priloga 3.A1). To je skladno z razmeroma visoko rastjo plač v teh letih.<sup>1</sup> Kaže pa, da so bili ugodni učinki gospodarskega vzpona podkrepjeni s pomembnimi strukturnimi reformami (okvir 3.1), ki so bile povezane s postopnim upadom NAIRU skozi čas.

Čeprav je skupna stopnja delovne aktivnosti blizu povprečja OECD, ki je 70 %<sup>2</sup>, so razlike po različnih starostnih skupinah in skupinah dosežene izobrazbe še naprej velike. Medtem ko se stopnje delovne aktivnosti pri moških, starih 30 do 49 let, gibljejo okoli povprečja OECD, pri ženskah iste starosti pa so občutno nad povprečjem OECD, so pri starejših zelo nizke, kar kaže na nizke stopnje udeležbe na trgu dela (slika 3.1, graf B). Leta 2007 je bilo delovno aktivnih le 47 % ljudi, starih 55 do 59 let, in le 17 % ljudi, starih 60 do 64 let, pri čemer sta povprečji OECD 66 % oziroma 43 %. Nizka udeležba starejših skupin na trgu dela se zrcali v nizki dejanski upokojitveni starosti, ki je približno 60% leta za moške in 57½ leta za ženske.<sup>3</sup>

Stopnje zaposlenosti oseb, starih 15 do 24 let, so prav tako nižje od povprečja držav OECD (slika 3.1, graf B), kar kaže na visoko udeležbo mladih v izobraževanju in daljše trajanje izobraževanja. Stopnja brezposelnosti mladih, starih 15 do 24 let, je v preteklih letih precej upadla, in sicer s 15 % v letu 2003 na manj kakor 10 % v letu 2008 (slika 3.1, graf C). Znotraj tega so bila gibanja ugodna zlasti za manj usposobljene mlade (brez višje sekundarne izobrazbe). Ugodne gospodarske razmere, pa tudi ukrepi aktivne politike za vključitev mladih na trg dela so glavni dejavniki za znižanje njihove brezposelnosti. K takemu stanju morda prispevalo tudi to, da zaradi staranja prebivalstva vstopajo na trg dela vse manjše generacije mladih. Čeprav je brezposelnost še vedno precej pogostejša pri mladih kakor pri drugih starostnih skupinah, je stanje v Sloveniji boljše kakor v mnogih državah OECD (slika 3.1, graf D).

Z upadom brezposelnosti se je v zadnjih letih zmanjšalo tudi število dolgotrajno brezposelnih. K temu so verjetno prispevale pretekle reforme trga dela (okvir 3.1), npr. zaostritev meril za upravičenost do denarnega nadomestila za primer brezposelnosti in aktivne politike zaposlovanja (APZ), katerih cilj je povečati spretnosti in znanje brezposelnih, ki ne morejo neposredno preiti od brezposelnosti do novega delovnega

Slika 3.1. **Slovenski trg dela**  
v odstotkih

1. Na zanesljivost rezultatov pri podrobnih podatkih o brezposelnosti lahko vpliva majhnost vzorca ali uporabljena metoda vzorčenja.

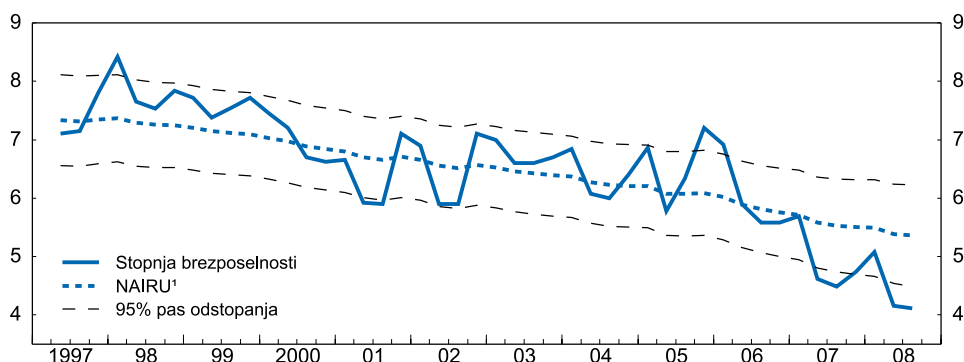
2. Enoletno ali večletno trajanje brezposelnosti v odstotkih skupne brezposelnosti.

Vir: OECD (2008), Podatkovna baza OECD o zaposlovanju – spletna različica, [www.oecd.org/els/employment/data](http://www.oecd.org/els/employment/data) in Podatkovna baza Eurostat (2008), Labour Force Survey, maj.

StatLinks <http://dx.doi.org/10.1787/644237048534>

mesta. Vendar pa je delež dolgotrajno brezposelnih v skupni brezposelnosti še naprej občutno nad povprečjem OECD (slika 3.1, graf E). Ker je bilo nedavno zmanjšanje dolgotrajne brezposelnosti med starejšimi manjše kakor v drugih starostnih skupinah, je zdaj med starejšimi večji delež dolgotrajno brezposelnih kakor pred gospodarskim vzponom (slika 3.1, graf F).

Slika 3.2. **Stopnja brezposelnosti in NAIRU**  
v odstotkih



1. Stopnja brezposelnosti, ki ne pospešuje inflacije (naravna stopnja brezposelnosti).

StatLinks <http://dx.doi.org/10.1787/644258375670>

### Okvir 3.1. **Nedavne reforme trga dela**

Slovenija je v zadnjih letih opravila številne spremembe delovne zakonodaje, da bi povečala prožnost trga dela. To je bilo potrebno tudi zaradi povečevanja možnosti države, da obvladuje asimetrične šoke, ki jih v okviru skupne monetarne politike po vstopu v območje evra ni mogoče reševati. V tem okviru so v nadaljevanju na kratko orisane glavne reforme, ki potekajo po letu 1997, ko je izšla doslej edina publikacija OECD Gospodarski pregled Slovenije. Vpliv sprememb v institucijah trga dela na brezposelnost je prikazan v prilogi 3.2 po preprostem modelu iskanja ustreznosti.

#### **Reguliranje pogodb o zaposlitvi**

Leta 1998 so bile s spremembami Zakona o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti (ZZZPB) uvedene koncesije za delovanje agencij za posredovanje in zagotavljanje dela, kar je bistveno prispevalo k liberalizaciji začasnih zaposlitev. Več prožnosti pri rednih zaposlitvah je bilo uvedeno leta 2003 z Zakonom o delovnih razmerjih (ZDR), ki je skrajšal odpovedne roke, znižal odpravnine in ublažil predpise o kolektivnih odpustih, hkrati pa uvedel dodatne omejitve glede začasnega dela. V bližnji preteklosti so spremembe ZZZPB, sprejete leta 2006, olajšale odpiranje specializiranih agencij za posredovanje začasnega dela.<sup>1</sup> Spremembe ZDR iz leta 2007 so razširile možnosti za pogodbe za določen čas,<sup>2</sup> izvzele pogodbe o zaposlitvi za določen čas za projektno delo, ki traja več kakor dve leti, in olajšale prekinitev pogodb o zaposlitvi z dodatnim skrajšanjem odpovednih rokov ob odpovedi iz poslovnih razlogov (na 30 dni za manj kakor 5 let delovne dobe, 45 dni za najmanj 5 let delovne dobe, 60 dni za najmanj 15 let delovne dobe in 120 dni za najmanj 25 let delovne dobe) ter z oprostitvijo delodajalca od plačila odpravnine, če delodajalec ali zavod za zaposlovanje delavcu že v času odpovednega roka ponudi novo pogodbo o zaposlitvi pri drugem delodajalcu in jo delavec sklene. Višina odpravnine je še naprej nespremenjena – ena petina povprečne mesečne plače v zadnjih treh mesecih pred odpovedjo pogodbe za vsako leto zaposlitve, če je bil delavec zaposlen več kakor eno leto in do pet let (ena četrtnina, če je zaposlen od 5 do 15 let, in ena tretjina, če je zaposlen več kakor 15 let).

### Okvir 3.1. **Nedavne reforme trga dela** (nadaljevanje)

#### **Trajanje in višina denarnih nadomestil za primer brezposelnosti**

Spremembe ZZZPB, sprejete leta 1998, so skrajšale možno trajanje pravic do denarnih nadomestil za primer brezposelnosti za nekatere skupine brezposelnih (na 3 mesece za zavarovanje do 5 let, 6 mesecev za zavarovanje od 5 do 15 let, 9 mesecev za zavarovanje od 15 do 25 let ter 12 mesecev [18 mesecev za zavarovance, starejše od 50 let, in 24 mesecev za zavarovance, starejše od 55 let] za zavarovanje nad 25 let).<sup>3</sup> Leta 2006 so bila uvedena strožja pravila o dolžnostih brezposelnih: dolžni so aktivno iskati zaposlitev in po treh (šestih) mesecih brezposelnosti morajo od zavoda za zaposlovanje sprejeti zaposlitev, ki je eno stopnjo (dve stopnji) izobrazbe nižja od stopnje njihove izobrazbe. Če ne upoštevajo teh pravil, se denarno nadomestilo za dva meseca zniža za polovico. Višina denarnega nadomestila za primer brezposelnosti se od zadnjega Ekonomskega pregleda ni spremenila in prve tri mesece prejemanja znaša 70 % povprečne mesečne plače, prejete v 12 mesecih pred nastankom brezposelnosti, v naslednjih mesecih pa 60 %. Najnižje (najvišje) denarno nadomestilo je enako 0,46(1,37)-kratni minimalni plači. Denarna pomoč za brezposelne je bila odpravljena leta 2006. Namesto nje lahko brezposelni po poteku denarnega nadomestila za primer brezposelnosti pridobijo socialno pomoč, za dodelitev katere se preveri premoženjsko stanje.

#### **Obdavčitev dela**

Stopnje davka na izplačane plače so bile postopno znižane med letoma 2006 in 2008, davek pa je bil v celoti odpravljen januarja 2009, kar je občutno znižalo stroške dela na enoto. Poleg tega so dohodninske reforme znižale število in višino davčnih stopenj. Leta 2005 je število davčnih stopenj upadlo s šest (od 17 % do 50 %) na pet (od 16 % do 50 %), leta 2007 pa se je znižalo na tri (16 %, 27 % in 41 %). Leta 2008 se je zvišala raven splošnih in posebnih dohodninskih olajšav, s čimer so bili davčno razbremenjeni zlasti prejemniki nizkih dohodkov, posebne olajšave pa so bile znižane in poenostavljene.

#### **Pogajanja o plačah**

Leta 2006 je začel veljati Zakon o kolektivnih pogodbah, ki je v sistem kolektivnih pogajanj uvedel pomembne spremembe. Zakon ureja stranke, vsebino in hierarhijo kolektivnih pogodb ter postopek sklenitve kolektivne pogodbe, njeno prenehanje in veljavnost. Ne predvideva pa obveznega sklepanja kolektivnih pogodb ali obvezne vsebine niti ne določa tipov teh pogodb in ravni njihovega sklepanja. Glavne novosti, ki jih je uvedel, zajemajo načelo prostovoljne sklenitve, možnost naknadnega pristopa k sklenjenim kolektivnim pogodbam, omejitev njihove veljavnosti za stranke, ki so pogodbo sklenile, ali njihove člane in pravilo, da se, če delodajalca zavezuje več kakor ena kolektivna pogodba iste vrste, uporablja tista, ki je za delavce najugodnejša. Minimalna plača je določena z Zakonom o določitvi minimalne plače, ki je bil uveden leta 2006. V skladu z njim Ministrstvo za delo po posvetovanju s socialnimi partnerji enkrat na leto določi minimalno plačo na podlagi pričakovane rasti cen življenjskih potrebščin v letu.

### Okvir 3.1. **Nedavne reforme trga dela** (nadaljevanje)

#### **Aktivna politika zaposlovanja**

Slovenski izdatki za aktivno politiko zaposlovanja (APZ) so v letu 2008 znašali okoli 0,22 % bruto domačega proizvoda (BDP); del teh stroškov financira Evropski socialni sklad. Ob koncu leta 2006 so bile v okviru Programa ukrepov aktivne politike zaposlovanja za obdobje 2007–2013 sprejete nove smernice za APZ. Program predvideva ukrepe na štirih področjih: i) svetovanje in pomoč pri iskanju zaposlitve; ii) usposabljanje in izobraževanje; iii) spodbujanje zaposlovanja in samozaposlovanja; in iv) programi za povečanje socialne vključenosti. Program dopolnjujejo akcijski načrti, ki jih vlada potrди za vsako proračunsko obdobje. Nova aktivna politika zaposlovanja, predvidena za leto 2009, obsega subvencionirani program za spodbujanje zaposlovanja mladih s terciarno izobrazbo ter starejših in dolgotrajno brezposelnih; spodbujanje dela s krajšim delovnim časom; ter programe izobraževanja in usposabljanja za brezposelne, ki se želijo samozaposliti, ter za zaposlene v mikropodjetjih, malih podjetjih in podjetjih s subvencioniranim polnim delovnim časom.

#### **Organizacija delovnega časa**

Nekateri ukrepi so bili sprejeti, da bi olajšali uskladitev dela in zasebnega življenja, npr. z omogočanjem staršem, da delajo s skrajšanim delovnikom. S spremembami ZDR leta 2007 je bila uvedena možnost daljšega nadurnega dela, da pa bi bilo delo s krajšim delovnim časom zanimivejše za delodajalce, je bilo uveljavljeno načelo sorazmernosti pravic zaposlenih s krajšim delovnim časom glede na število delovnih ur. S spremembami Zakona o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno so se odprle možnosti za kratkotrajno delo in malo delo, ki je opredeljeno enako kot delo.<sup>4</sup>

## **... vendar izzivi ostajajo**

Kljub bistvenemu in dobrodošlemu izboljšanju stanja na trgu dela na nekaterih področjih še ostajajo izzivi. Kratkoročno bo glavni izziv obvladovanje naraščajoče brezposelnosti, ki je nastala zaradi globalne gospodarske krize. Vlada je sprejela številne ukrepe za ohranjanje delovnih mest in omejevanje naraščanja brezposelnosti s svežnjem fiskalnih ukrepov, ki so bili sprejeti februarja 2009 (glej okvir 2.2 v 2. poglavju). Sicer so takšne pobude v sedanjih razmerah ključne, vendar je pomembno, da so dobro pripravljene in da dolgoročno ne ogrožajo gospodarske rasti. V tem smislu bi bilo treba sistem subvencij za krajši delovni čas postopno odpraviti, ko se kriza umiri. Med delovanjem ukrepa pa bi morala biti upravičenost začasna, kakor je v mnogih drugih državah OECD, npr. v Nemčiji (okvir 3.2). Poleg tega se je treba izogibati vsem ukrepom, ki omejujejo delovanje trga dela. Zaostrovanje predpisov za priseljene delavce med krizo, zato da se ohranijo delovna mesta za slovenske državljane, bi bila napačna smer ukrepanja, saj so ti dolgoročno pomembni za odpravljanje nesorazmerij glede vrste strokovnih znanj na domačem trgu dela.

Okvir 3.1. **Nedavne reforme trga dela** (nadaljevanje)**Migracije**

Leta 2001 je začel veljati nov Zakon o zaposlovanju in delu tujcev, ki v enotnem aktu določa celovito ureditev vseh oblik dela tujcev (razen državljanov držav članic EU). Zakon določa različne oblike delovnih dovoljenj<sup>5</sup> glede na namen in trajanje zaposlitve ter ureja število tujcev, ki jim je dovoljen vstop na slovenski trg dela (letno kvoto določi vlada, ne sme pa presežati 5 % aktivnega prebivalstva). Leta 2005 so se zaostri pogoji za samozaposlene tujce (uvredena je bila zahteva za predhodno enoletno prebivanje v Sloveniji), za sezonske delavce pa so bili ublaženi. Leta 2007 se je zakon spremenil, tako da so se poenostavili postopki za delavce z deficitarnimi poklici.

1. Takšne agencije lahko zdaj pridobijo pravico do posredovanja začasnega dela le z vpisom v register agencij za posredovanje začasnega dela in jim ni treba skleniti koncesijske pogodbe, kakor morajo to storiti druge agencije za zagotavljanje dela.
2. Spremembe so predvsem razširile možnosti za pogodbe za začasno delo, če nobeden od prijavljenih kandidatov ne izpolnjuje zahtevanih pogojev za zaposlitev, pri zaposlovanju zastopnikov in delu pri projektih.
3. Skrajšanje dobe nadomestil je imelo precejšen ugoden učinek na zmanjšanje brezposelnosti pri vseh dolžinah nadomestila za primer brezposelnosti (J. C. van Ours in M. Vodopivec [2006], "How Shortening the Potential Duration of Unemployment Benefits Affects the Duration of Unemployment: Evidence from a Natural Experiment", *Journal of Labor Economics*, 24. zvezek, št. 2, University of Chicago Press, Chicago), a ni znižalo kakovosti ujemanja zaposlitve (J. C. van Ours in M. Vodopivec, 2008, "Does Reducing Unemployment Insurance Generosity Reduce Job Match Quality", *Journal of Public Economics*, 92. zvezek, št. 3–4, Elsevier BV, Amsterdam).
4. Kratkotrajno delo je brezplačno opravljanje dela v mikropodjetju ali zasebnem zavodu, kadar ga opravlja zakonec lastnika oziroma oseba, s katero je v sorodu v ravni vrsti do prvega kolena, in traja največ 40 ur na mesec. Malo delo traja največ 20 ur na teden in ne več kakor 40 ur na mesec, plačilo za opravljanje tega dela pa ne presega 50 % minimalne plače; takšno delo opravlja tisti, ki ni v delovnem razmerju s polnim delovnim časom, ki ne opravlja samostojne dejavnosti in ne prejema pokojnine.
5. Obstajajo tri različne oblike delovnih dovoljenj: osebna delovna dovoljenja, dovoljenja za zaposlitev in dovoljenja za delo. Osebno delovno dovoljenje se izda tujcu z začasnimi ali stalnim prebivališčem, ki je prebival v Sloveniji najmanj leto dni, in mu omogoča prost dostop do slovenskega trga dela. Dovoljenje za zaposlitev se izda na vlogo delodajalca, če ta izpolnjuje vse potrebne pogoje, vključno z določbo, da zaposlitev tujca ne škoduje domači brezposelnosti. Dovoljenje za delo prav tako omogoča tujcu delo v Sloveniji z vnaprej določeno časovno omejitvijo, v skladu z namenom, za katerega je bilo izdano (npr. sezonsko delo, delo zastopnikov).

Prav tako je pomembno presegati zgolj kratkoročne vidike trga dela in razmisliti o strukturnih problemih na trgu dela. Kakor so poudarili Høj *et al.* (2006), se včasih strukturne reforme lažje izvajajo v gospodarskih krizah, kajti slabe gospodarske razmere jasneje kažejo, da obstoječe politike niso več vzdržne za posameznike niti za gospodarstvo. Po drugi strani pa utegne biti politično nasprotovanje na nekaterih posebnih področjih trga dela (npr. zakonodaja o varnosti zaposlitve) močnejše med gospodarskih upadom, kajti delavci že trpijo zaradi visoke brezposelnosti. Zato je primerno, da se reforme, ki v sedanjih razmerah niso drage, imajo pa koristne dolgoročne učinke (npr. reforma pokojninskega sistema), pospešeno nadaljujejo, medtem ko se do naslednjega gospodarskega vzpona preložijo tiste, ki jim zaradi krize močno nasprotujejo. V ospredju



### Okvir 3.2. Nemški sistem subvencij za krajši delovni čas

Namen sistema subvencij za krajši delovni čas je znižanje stroškov dela podjetjem, ki so v začasni težavi. Podjetja so upravičena do subvencije, če jim grozi bistven upad naročil iz ekonomskih razlogov ali zaradi izrednih dogodkov in če je upad naročil začasen. Da je podjetje upravičeno, se mora več kakor eni tretjini zaposlenih zmanjšati bruto plača za najmanj 10 %, vendar je ta pogoj zadržan od februarja 2009 do decembra 2010 (namesto tega se subvencija lahko izplača le zaposlenim, katerih bruto plača je znižana za več kakor 10 %). Sistem se lahko uvede le, če je tako sklenjeno v kolektivni pogodbi, pogodbi podjetja ali pogodbi o delu posameznega zaposlenega. Če v podjetju deluje delavski svet, se mora ta prav tako strinjati z izvajanjem sistema. Zaposleni, ki so vključeni v tak sistem, se morajo strinjati z znižanjem svojega mesečnega dohodka, kajti država plača le 60 % prejšnje neto plače (67 % če ima zaposleni otroke).<sup>\*</sup> Zaposleni ne izgubijo pravic iz naslova plačanih prispevkov za socialno zavarovanje, kajti podjetja še naprej plačujejo svoj delež prispevkov za socialno varnost (trenutno se v okviru vladnega fiskalnega svežnja povrne 50 % plačil prispevkov), država pa plača delavčev delež prispevkov za socialno varnost za celoten prejšnji dohodek. Najdaljša upravičenost je na splošno omejena na šest mesecev, vendar je nedavno podaljšana na 18 mesecev za vse delavce, ki so postali upravičeni pred koncem leta 2009. Od konca leta 2008 se sistem lahko uporablja tudi za delavce agencij za posredovanje začasnega dela.

<sup>\*</sup> Nekatere kolektivne pogodbe določajo, da se dajatve, ki jih plača država, razširijo na delodajalca.

so tri področja, na katerih so potrebne nadaljnje reforme (razvrščene po pomembnosti, s tem pa je oblikovalcem politike predlagana prednostna razporeditev):

- Stopnja aktivnosti starejših na trgu dela po mednarodnih standardih je zelo nizka.
- Kljub zadnjim zvišanjem so stopnje delovne aktivnosti mladih še naprej razmeroma nizke, kar delno kaže na dolgo obdobje do zaključka študija.
- Delež začasnih zaposlitev se hitro povečuje, zlasti med mladimi, kar utegne povzročiti dualizem na trgu dela.

## Povečanje udeležbe starejših na trgu dela

Stopnje delovne aktivnosti starejših so se občutno zvišale v zadnjem desetletju. Zvišanje je bilo veliko zlasti pri ljudeh, starih 55 do 59 let, zaradi učinka pokojninske reforme iz leta 1999 (za podrobnosti glej 2. poglavje), pa tudi zaradi demografskih učinkov, saj to starostno skupino zapušča generacija iz zgodnjih devetdesetih let prejšnjega stoletja, ki se je upokojila predčasno. Med letoma 1997 in 2008 se je stopnja delovne aktivnosti te starostne skupine zvišala za okoli 17 %, pri čemer je v tretjem četrtletju 2008 dosegla nekaj nad 45 %. Vendar je kljub napredku stopnja zaposlenosti še vedno tretja najnižja v OECD (slika 3.3). Stopnja delovne aktivnosti tistih, starih 60 do 64 let, je prav tako med najnižjimi v OECD in je zaradi rastočih stopenj delovne aktivnosti v mnogih drugih državah OECD v zadnjih letih padla še bolj pod povprečje OECD. Nizke stopnje zaposlenosti starejših se zrcalijo v nizki dejanski upokojitveni starosti (slika 3.4). Moški se v Sloveniji upokojijo približno tri leta prej kakor v povprečju

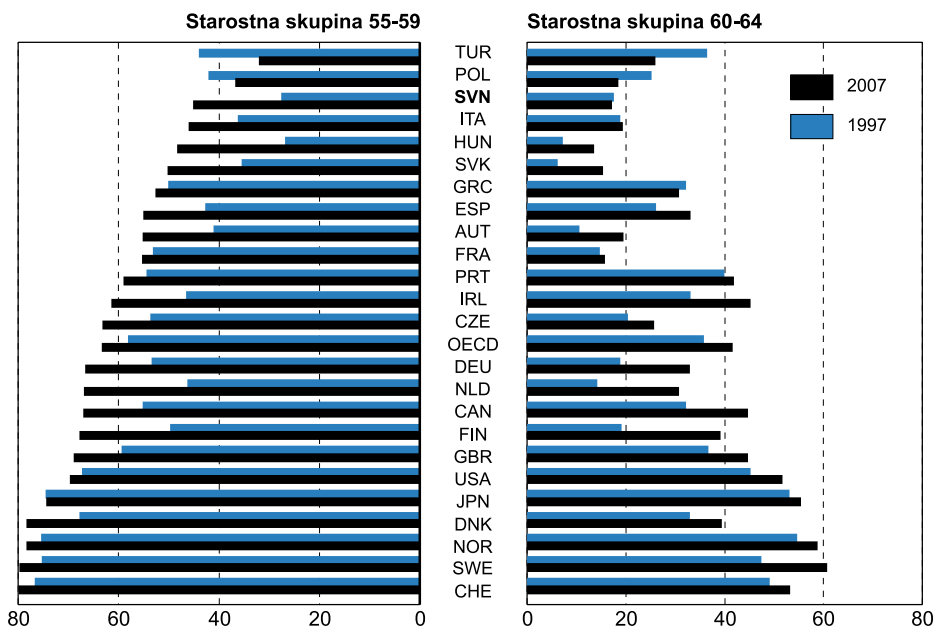


OECD, medtem ko je razlika pri ženskah kar pet let.<sup>4</sup> Nizka dejanska upokojitvena starost ob hitrem staranju prebivalstva (slika 3.5) povzroča pritisk na rast javnih izdatkov za starostne pokojnine in hkrati s krčenjem delovne sile omejuje možnost rasti gospodarstva. Da bi se izognili tem nezaželenim učinkom, je nujno sprejeti ukrepe za povečanje udeležbe starejših na trgu dela.

Odločitve o delu in upokojitvi so zelo težke ter odvisne od institucionalnega okolja in socialno-demografskih lastnosti posameznika (OECD, 2006a; Vodopivec in Dolenc, 2009). Prvič, tako imenovani dejavniki "privabljanja", ki so povezani predvsem s finančnimi spodbudami, vgrajenimi v javne sisteme pokojninskega zavarovanja in predčasnega upokojevanja, pritegnejo starejše delavce k upokojevanju in tako igrajo pomembno vlogo pri odločitvah o upokojevanju (*npr.* Burniaux *et al.*, 2003; Duval, 2003; Burtless, 2009). Na te odločitve bo vplivala starost, pri kateri se lahko prvič zahtevajo pravice, radodarnost pri stopnjah nadomestil in dostopnost neformalnih poti do predčasnega upokojevanja prek brezposelnosti, invalidnosti in programov zdravstvenega zavarovanja za dolgotrajne bolezni. Drugič, tako imenovani dejavniki "odrivanja", ki določajo razpoložljive možnosti zaposlitev, dostopnih starejšim delavcem, pehajo delavce v upokojitev. Možnosti za zaposlitev so odvisne na primer od starostnega profila, stroškov dela glede na proizvodnjo, predstav delodajalcev o zmožnosti starejših delavcev in strogosti zakonodaje o varstvu zaposlitve. Poleg tega lahko delavce poriva v predčasno upokojitev neprožen delovni čas (*npr.* Gustman in Steinmeier, 2004).

Slika 3.3. Stopnja delovne aktivnosti starejših

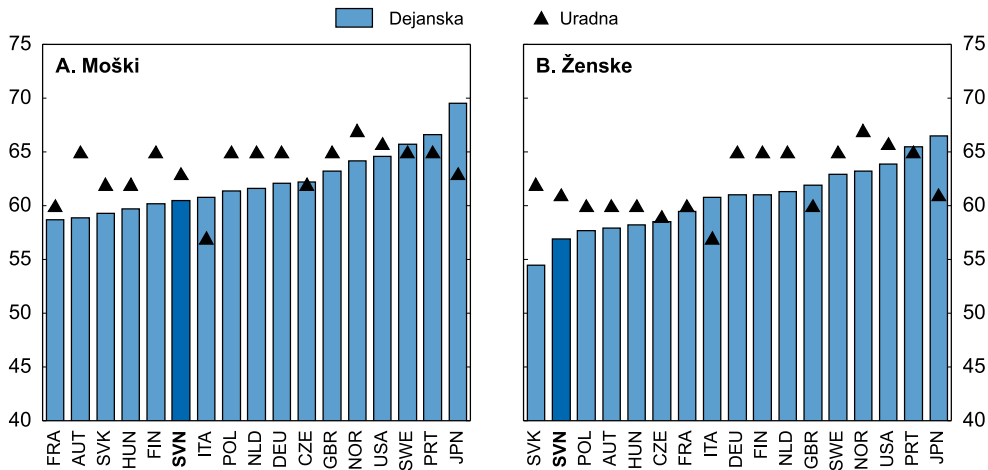
v odstotkih



Vir: OECD (2008), Podatkovna baza OECD o zaposlovanju – spletna različica, [www.oecd.org/els/employment/data](http://www.oecd.org/els/employment/data).

StatLinks <http://dx.doi.org/10.1787/644285163014>

Slika 3.4. **Povprečna dejanska upokojitvena starost in uradna starost<sup>1</sup>**  
2002–2007

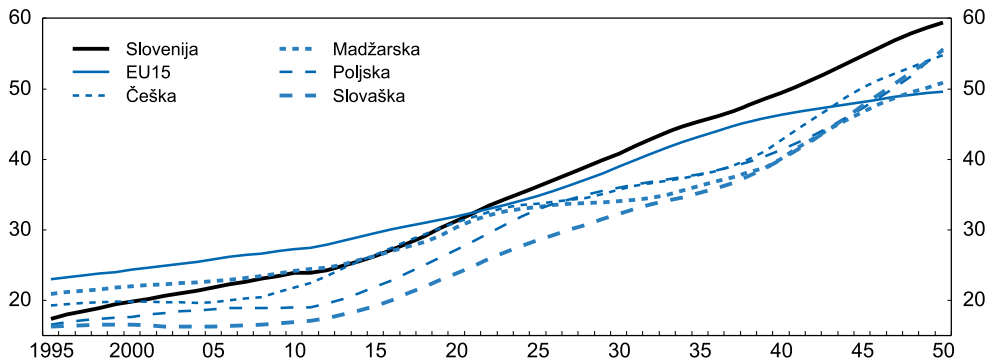


1. Povprečna dejanska starost ob upokojitvi je opredeljena kot povprečna starost ob odhodu s trga dela v petletnem obdobju. Odhodi s trga dela so ocenjeni ob upoštevanju razlike med stopnjo udeležbe na trgu dela za vsako petletno starostno skupino (40 in več) na začetku obdobja in stopnjo ustreznih starostnih skupine, ki je pet let starejša ob koncu obdobja. Uradna starost ustreza starosti, pri kateri je mogoča upokojitev ne glede na to, ali ima delavec dolgo pokojninsko dobo s plačanimi prispevki. V Italiji se lahko delavci upokojijo pri sedeminpetdesetih (fizični delavci pri šestinpetdesetih) s petintridesetimi leti pokojninske dobe. V Sloveniji bo uradna upokojitvena starost 61 let za ženske dosežena leta 2023, na Slovaškem pa bo uradna upokojitvena starost 62 let za ženske dosežena leta 2015.

Vir: OECD (2009), *Ageing and Employment Policies* - Statistics on average effective age of retirement, dostopno na [http://www.oecd.org/document/47/0,3343,en\\_2649\\_34747\\_39371887\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/47/0,3343,en_2649_34747_39371887_1_1_1_1,00.html).

StatLinks <http://dx.doi.org/10.1787/644287481467>

Slika 3.5. **Koeficient starostne odvisnosti<sup>1</sup>**  
prebivalstvo, staro 65+, kot odstotek prebivalstva, starega 15–64



1. Upoštevajoč projekcije prebivalstva iz konvergenčnega leta v scenariju za leto 2150, prebivalstvo na dan 1. januarja.

Vir: Podatkovna baza Eurostat (2009), *Population and Social Conditions*, maj.

StatLinks <http://dx.doi.org/10.1787/644381544361>

Pretekle reforme delovne zakonodaje, pa tudi pokojninskega in izobraževalnega sistema so v pravi smeri delovale na navedene dejavnike privabljanja in odnivanja, kar je povzročilo bistveno izboljšanje delovnih spodbud, pa tudi možnosti za zaposlovanje starejših. To so na primer postopno zvišanje zakonsko predpisane upokojitvene starosti in uvajanje aktivne politike zaposlovanja, posebej prirejene potrebam starejših, npr. davčne olajšave in povrnitev prispevkov za socialno varnost delodajalcu za zaposlitev starejšega človeka, ter uvajanje široke palete programov za izobraževanje odraslih.

Ne glede na nedavni napredek pa je treba storiti še več pri spodbujanju starejših, da ostanejo aktivni. Zlasti mora postati upokožitev finančno manj zanimiva za starejše tako, da se naprej zvišuje zakonsko predpisana upokožitvena starost (glej 2. poglavje) in da se prilagodijo finančne spodbude za predčasno/poznejše upokoževanje, izboljšati pa je treba zaposlitvene možnosti za starejše, tako da je tistim, ki želijo delati naprej, zagotovljeno, da najdejo ustrezno delo.

### **Odprava spodbud za predčasno upokoževanje**

Glavna novost *Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ)* iz leta 1999 je bila uvedba celovitega sistema bonusov/malusov za nagrajevanje odloga upokožitve nad upokožitveno starost in sankcioniranje upokožitve pod to starostjo. Vendar pa se zdi, da je obseg bonusov in malusov razmeroma skromen ter ne zagotavlja zadostnih spodbud za ostajanje v aktivnosti.<sup>5</sup> Poleg tega novi zakon zagotavlja posameznikom številne možnosti, da se upokožijo pod upokožitveno starostjo brez zmanjšanja pravic. *Prvič*, upokožitvena starost se lahko postopno zniža za tiste z otroki (za 8 mesecev za enega otroka, za 20 mesecev za dva otroka, za 36 mesecev za tri otroke in za 20 mesecev za vsakega nadaljnega otroka).<sup>6</sup> *Drugič*, ženskam, ki so se v obvezno zavarovanje vključile pred dopolnjenim 18. letom starosti, se upokožitvena starost zniža za čas trajanja obveznega zavarovanja pred dopolnjenim 18. letom starosti.<sup>7</sup> *Tretjič*, zavarovanci se lahko upokožijo pred doseženo polno upokožitveno starostjo (če so dopolnili 20 let pokojninske dobe) pod posebnimi pogoji, kakršni so dolgotrajna brezposelnost, programi za presežne delavce, programi, ki omogočajo delodajalcu, da nadomesti zavarovanca z mlajšim brezposelnim, ali stečaj delodajalca.

Tovrstne možnosti za predčasno upokožitev občutno znižajo dejansko starost, pri kateri se ljudje upokožijo. Ocene povprečne upokožitvene starosti v obdobju 2002–2007, ki temeljijo na podatkih iz ankete o delovni sili, kažejo, da se je polovica moških (žensk) upokožila pod starostjo 56,3 (52,5) leta, kar je precej pod takrat veljavno polno upokožitveno starostjo. Z vidika ponudbe delovne sile je tako veliko razmeroma še vedno mladih, katerih človeški kapital je izgubljen zaradi dosti prezgodnje upokožitve. Čeprav je smiselno dopustiti nekaj prožnosti pri odločitvi o upokožitvi, ki jo sprejme posameznik na podlagi osebnih prioritet, zasnova pokojninskega sistema ne sme spodbujati predčasnega upokoževanja. Sistem bi torej moral zagotoviti, da so malusi/bonusi za predčasno/poznejšo upokožitev aktuarsko nevtralni, tako da je pokojnina v dodatnem letu enaka dohodku, zasluženemu v tistem letu, in da nasprotno upokožitev leto dni prej zmanjša pokojnino za dohodek, ki bi bil zaslužen v tistem letu, pa tudi za znesek, ki izraža daljše trajanje pokojninske dobe.<sup>8</sup> Odpraviti bi bilo treba zgornjo mejo za število dodatnih delovnih let prek zakonsko predpisane upokožitvene starosti, za katera se plačujejo bonusi (zdaj določeno na tri leta). Poleg tega bi bilo treba postopno odpraviti možnost upokožitve pred upokožitveno starostjo zaradi posebnih razlogov, npr. vzgoje otrok, vstopa v obvezno pokojninsko zavarovanje pred 18. letom, dolgotrajne brezposelnosti ali stečaja delodajalca.

Zviševanje zakonsko predpisane upokožitvene starosti in zapiranje formalnih poti do predčasne upokožitve (ali zmanjševanje njihove privlačnosti) lahko posameznike spodbudi, da izberejo neformalne poti do sistemov predčasne upokožitve, npr. invalidnost, dolgotrajno bolezen in brezposelnost. Od pokojninske reforme leta 1999 se je delež neaktivnih, starih 50 do 64 let, ki zaradi invalidnosti ali bolezni ne iščejo

zaposlitve, opazno povečal, in sicer od 6 % leta 2000 do 22 % leta 2007. Ta delež se je prav tako povečal pri drugih starostnih skupinah, vendar bistveno manj, pri čemer se kaže, da bolezni in invalidnine vse bolj uporabljajo starejši, da bi se prej umaknili iz aktivnega življenja. Pristojni organi bi morali preveriti sisteme zavarovanja za invalidnost in dolgotrajne bolezni za zagotovitev, da so pogoji za upravičenost dovolj strogi in ustrezno nadzorovani.

Nasprotno pa se denarna nadomestila za primer brezposelnosti še ne uporabljajo za predčasno upokojevanje. Sredi leta 2008 je bila stopnja brezposelnosti, starih 50–64 let, okoli 3½ odstotka, torej več kakor pol odstotne točke pod splošno stopnjo. Vendar pa obstaja nevarnost, da ob nadaljnjem višanju upokojitvene starosti in strožjem nadzoru nad prejemniki invalidnin in boleznin ta način postane bolj priljubljen v prihodnosti. Da bi se temu izognili, bi bilo treba za starejše ljudi bolj omejiti velikodušnost sistema. Zdaj so starejši delavci s 15 do 25 let zavarovalne dobe upravičeni do nadomestil v obdobju 18 mesecev (če so starejši od 50 let) in 24 mesecev (če so starejši od 55 let), medtem ko delavci pod 50 let prejemaajo nadomestila 12 mesecev. Zato so nadomestila za primer brezposelnosti veliko pogostejša pri starejših delavcih. Ko se sedanja gospodarska kriza umiri, bi morali skrajšati trajanje nadomestil za primer brezposelnosti za dolgotrajno brezposelne starejše delavce na splošno dobo 12 mesecev.

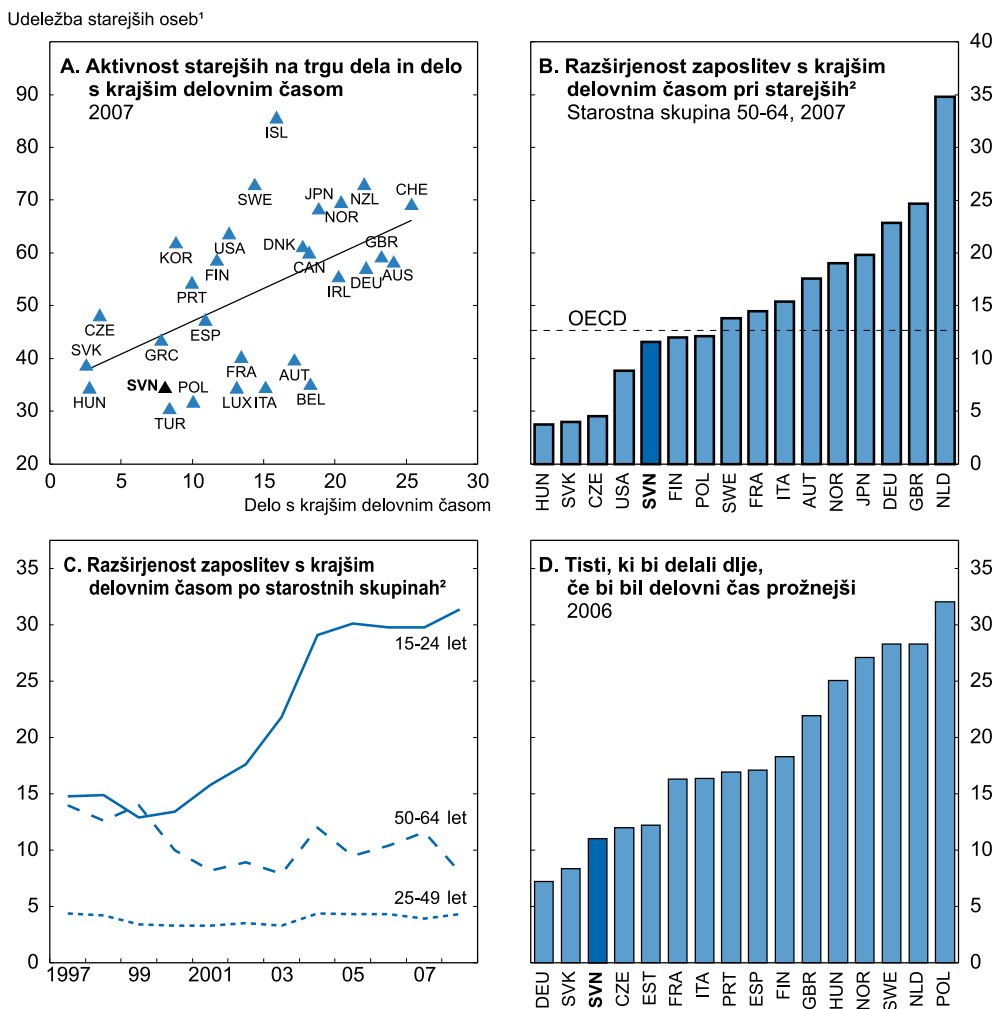
Na odločitve o delu in upokojitvi lahko vpliva tudi povezanost posameznikove pokojnine s celotno delovno kariero v smislu trajanja in višine zaslužka. Če so ti prejemki izračunani na podlagi omejenega števila najboljših let, je to lahko spodbuda starejšim delavcem, da se upokojijo, zlasti če ne pričakujejo nadaljnjega povečanja zaslužka ali morajo privoliti v znižanje zaslužka, da ostanejo zaposleni. Od leta 2008 pokojnine v Sloveniji temeljijo na 18 najugodnejših zaporednih letih (obdobje za izračun pokojninske osnove se je postopno podaljševalo z desetih let od leta 2000, ko je začel veljati ZPIZ-1, sprejet leta 1999). Razmerje med pokojninskimi prejemki in delovno kariero se lahko še bolj okrepi tako, da prvi temeljijo na povprečju zaslužkov v vsem poklicnem življenju, kakor je to v večini držav OECD (OECD, 2007).

### **Povečanje privlačnosti delnega upokojevanja**

Neprožne ureditve delovnega časa utegnejo odvrniti starejše delavce, da bi delali še naprej, ker otežujejo usklajevanje dela in družinskega življenja. To lahko povzroči ostri rez pri upokojevanju, tako da starejši zaposleni takoj preidejo od polne zaposlitve do tega, da sploh ne delajo več (OECD, 2006a). Tako hiter odhod iz polne zaposlitve za veliko ljudi morda ni pot do pokojnine, ki bi si jo izbrali, ampak bi raje zmanjševali svoje delovne obveznosti postopoma. Togosti pri postopnem zapuščanju trga dela lahko nastanejo, *prvič*, zaradi splošnih ovir do dela s krajšim delovnim časom (kakor prikazuje graf A na sliki 3.6, imajo države, v katerih je delo s krajšim delovnim časom bolj razširjeno, večjo splošno udeležbo starejših na trgu dela) in, *drugič*, zaradi omejitev pravice do prejemanja celotne ali delne pokojnine, potem ko še naprej delajo. V Sloveniji posameznikom ni dovoljeno, da bi se upokojili in hkrati delali, vendar pa se je mogoče delno upokojiti, kar pomeni prejemati polovico pokojnine in še naprej delati s polovičnim (ali krajšim) delovnim časom. Toda možnost delne upokojitve se skorajda ne uporablja; do konca leta 2007 se je tako upokojilo le 184 ljudi (UMAR, 2008a), kar je manj od 2 % novih prejemnikov starostne pokojnine.

Na splošno omejitve dela s krajšim delovnim časom verjetno niso glavni razlog za nizko število delno upokojenih. Čeprav je delež delavcev, starih 50 do 64 let, ki delajo s krajšim delovnim časom, nižji od deležev, ki jih opazimo v večini držav OECD (slika 3.6, graf B), in se v zadnjih letih ni zvišal, se je število takšnih zaposlitev povečalo pri drugih starostnih skupinah, največ pri mladih (slika 3.6, graf C), navsezadnje tudi zaradi napredka pri sproščanju ureditve delovnega časa (okvir 3.1).<sup>9</sup> Tako je bolj verjetno, da so dejavniki v zvezi s samim sistemom delnega upokojevanja glavni razlog za njegovo majhno izkoriščenost.

Slika 3.6. **Delo s krajšim delovnim časom**  
v odstotkih



1. Starostna skupina 55–64.

2. V odstotkih celotne brezposelnosti.

Vir: OECD (2008), Podatkovna baza OECD o zaposlovanju – spletna različica, [www.oecd.org/els/employment/data](http://www.oecd.org/els/employment/data), in Podatkovna baza Eurostat (2009), Labour Force Survey, maj.

StatLinks <http://dx.doi.org/10.1787/6444404237436>

Določbe o delnem upokojevanju res niso privlačne. *Prvič*, pogoji za delno upokožitev so zelo strogi, saj je treba izpolniti pogoje za polno pokojnino in pridobiti privolitev delodajalca. Poleg tega lahko delni upokoženec dela največ s polovičnim delovnim časom in prejme polovico starostne pokojnine, do katere je upravičen. *Drugič*, delna upokožitev finančno ni preveč privlačna, kajti pokojnina je obdavčena kakor redni dohodek (čeprav je pokojnina že neto dohodek, ki je obdavčen s prevedbo bruto pokojninske osnove v neto pokojninsko osnovo), iz plače pa se plačujejo prispevki za socialno varnost. Medtem ko se prispevki za pokojninsko zavarovanje prevedejo v višjo nadomestno stopnjo ob polni upokožitvi, imajo prispevki za zdravstveno zavarovanje in zavarovanje za primer brezposelnosti naravo davka, ker posamezniki, ki izpolnjujejo pogoje za upokožitev, niso upravičeni do denarnih nadomestil za primer brezposelnosti in ker prispevke za zdravstveno zavarovanje za polno upokožene plačuje Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje RS.

Čeprav bodo učinki omilitve pogojev za delno upokožitev v Sloveniji verjetno manjši kakor v drugih državah OECD, je v anketi o delovni sili iz leta 2006 kar 11 % zaposlenih navedlo, da bi delali dlje, če bi bile na voljo prožnejše ureditve delovnega časa (slika 3.6, graf D). Zakon bi torej moral omogočiti, da se hkrati prejemata plača in pokojnina. Treba bi bilo vsaj omiliti pravila za delno upokojevanje in postopoma odpraviti davčne ovire. Predvsem pa ni potrebe, da se za delno upokožitev zahteva privolitev delodajalca, če je zakonodaja o varstvu zaposlitve dovolj prožna (glej spodaj). Medtem ko zmanjšanje ovir do dela s krajšim delovnim časom in predčasno upokojevanje lahko povečata delež zaposlenosti starejših, bo neto vpliv na dejansko ponudbo delovne sile manjši ali celo neugoden, saj bodo tudi nekateri delavci, ki bi sicer še naprej delali s polnim delovnim časom, če ne bi bilo spremembe, prav tako zmanjšali število delovnih ur (npr. Gustman in Steinmeier, 2004).

### **Spodbujanje povpraševanja po starejših delavcih**

Medtem ko bosta odprava spodbud za zgodnje upokojevanje in omogočanje postopnih odhodov s trga dela pomagala povečati ponudbo starejših delavcev na trgu dela, to še ne pomeni, da se to povečanje ujema z ustrezno večjim povpraševanjem. Povpraševanje po starejših delavcih je lahko omejeno zaradi odklonilnih predstav delodajalcev o sposobnostih prvih, da se prilagodijo tehnološkim ali organizacijskim zahtevam, in zaradi načina določanja plač, ki dopušča, da se stroški dela s starostjo višajo hitreje kakor produktivnost. Ta vprašanja je treba obravnavati, da bi tistim, ki želijo delati dlje, zagotovili ustrezno delo.

Za ozaveščanje proti odklonilnemu odnosu delodajalcev do starejših so mnoge države OECD sprožile informacijske kampanje in uvedle zakonodajo, ki v zaposlovanju prepoveduje diskriminacijo zaradi starosti (za pregled sprejetih ukrepov glej OECD, 2006a, tabela 5.1). Dopolnjujeta se dva pristopa: zakonodaja proti diskriminaciji zaradi starosti utegne biti manj učinkovita, če je ne spremljajo informacijske kampanje in smernice, ki delodajalcem pomagajo izvajati dobre prakse, starejše delavce pa ozaveščajo o njihovih pravicah; hkrati pa informacijske kampanje in smernice morda niso dovolj učinkovite, če niso podprte s kaznimi za diskriminacijo na podlagi starosti (OECD, 2006a). Slovenija je prepovedala diskriminacijo zaradi starosti leta 2003, ko je bil sprejet *Zakon o delovnih razmerjih*. Zakonodaja je bila spremenjena leta 2007, tako da so bile kazni podrobneje opredeljene in da se je dokazno breme preneslo na delodajalca. Posebna informacijska

kampanja za spodbujanje zaposlovanja starejših delavcev je načrtovana za leto 2009. Oblikovati bi morala ozaveščenost o koristi starostno raznovrstne delovne sile, pri čemer starejši delavci delijo prednost svojih delovnih izkušenj z mlajšimi sodelavci, ki z njimi v povračilo delijo svoja znanja o novih proizvodnih tehnologijah in načinih dela. Z večjim poudarjanjem pomena starostne raznovrstnosti in ne le potreb starejših delavcev se zmanjša tudi tveganje, da ti postanejo stigmatizirana skupina. Dobra zgleda informacijske kampanje sta britanska *UK Age Positive* in finska informacijska kampanja, ki je bila sprožena z *Nacionalnim programom o staranju delavcev* (glej OECD, 2006a, okvir 5.1 in 6.5).

Prav tako utegnejo biti delodajalci nenaklonjeni zaposlovanju starejših, ker preveč stanejo glede na svojo produktivnost. Nekaterne države OECD so to vprašanje rešile z vpeljavo plačnih sistemov, ki ne temeljijo na delovni dobi. Zgleda sta Koreja, kjer vlada spodbuja delodajalce in sindikate, da sprejmejo sistem najvišje plače – ko se plače po določeni starosti prilagajajo navzdol v zameno za večjo varnost zaposlitve, in Švedska, kjer je določanje plač v javnem sektorju postopoma prešlo od sistema, ki temelji na delovni dobi, do sistema, ki veliko bolj temelji na usposobljenosti in delovanju posameznika (OECD, 2006a). V Sloveniji *Zakon o delovnih razmerjih* določa, da morajo plače vključevati dodatek za delovno dobo, njegova višina pa se prosto določi v kolektivnih pogodbah.

Številne države OECD so uvedle subvencioniranje plač, da bi bolje prilagodile stroške dela starejših delavcev in produktivnost (za pregled sistemov subvencioniranih plač v državah OECD glej OECD, 2006a, tabela 5.2). Ta pristop je sprejela tudi Slovenija: delodajalci, ki zaposlijo brezposelnega, starejšega od 55 let in več kakor 12 mesecev prijavljenega pri Zavodu RS za zaposlovanje, ali brezposelnega, prijavljenega na Zavodu RS za zaposlovanje, ki je starejši od 55 let in ima suficitarni poklic, so oproščeni plačila prispevkov za socialno varnost. Dobrodošlo je, da se subvencionirane plače ne dodeljujejo le na podlagi starosti, ampak so ožje usmerjene na posebne skupine starejših delavcev. Kakor trdi OECD (2006a), so ožje usmerjene subvencije praviloma učinkovitejše od splošnih subvencij za starejše delavce, ker slednje lahko pomenijo nepotrebno izgubo (velik del subvencioniranih delavcev bi bil zaposlen tudi brez subvencij) in učinek nadomestitve (ker subvencionirane zaposlitve povzročijo izgubo zaposlitve pri drugih skupinah delavcev, ki niso upravičene do subvencije). Poleg tega subvencije, dodeljene izključno na podlagi starosti, prav tako lahko povzročijo stigmatizacijo in okrepijo odklonilni odnos pri zaposlenih.

Ob prilagajanju načina določanja plač, da bi te bolj odsevale delo posameznika, in ob zagotavljanju subvencij za zaposlitev, da bi se znižali stroški zaposlitve starejših, se lahko tesnejša povezanost med produktivnostjo in stroški doseže tudi s pomočjo starejšim delavcem, da pridobijo nove spretnosti in znanja ter posodobijo obstoječa, tako pa se poveča njihova produktivnost, o čemer govori naslednji razdelek.

### **Spodbujanje vključenosti v vseživljenjsko učenje**

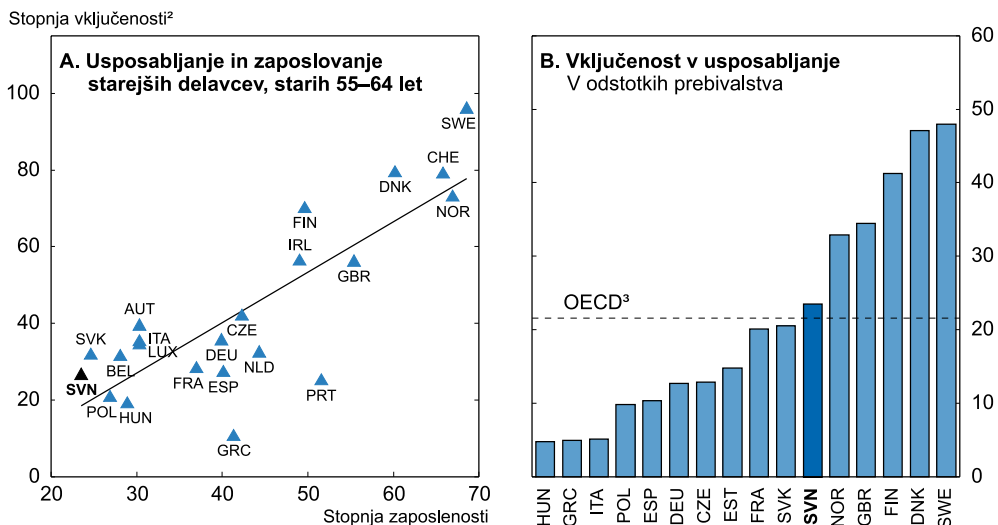
Zaradi organizacijskih in tehnoloških sprememb, pa tudi stalnih strukturnih premikov od predelovalnih dejavnosti k storitvam se zahteve na delovnem mestu nenehno spreminjajo. Zato obstaja nevarnost, da večšine delavcev niso več v koraku s časom, če neprenehoma ne pridobivajo novih in razvijajo obstoječih (Behaghel in Greenan, 2005). Vključenost v vseživljenjsko učenje lahko torej precej poveča zaposljivost starejših delavcev.<sup>10</sup> Poleg tega je izobraževanje v zvezi z delom povezano

z višjo plačo (Bassanini *et al.*, 2005) in tako večjimi spodbudami, da ostanejo aktivni in odložijo upokojevit. Zagotavljanje dobrega dostopa do programov poklicnega usposabljanja in vseživljenjskega učenja delavcem vseh starosti torej lahko pripomore k zvišanju stopenj zaposlenosti starejših. Hkrati je verjetnejše, da se delavci vključijo v usposabljanje, če jih pokojninski sistem spodbuja, da še naprej delajo v poznejših letih, kajti to povečuje število let, v katerih se delavcem in delodajalcem obrestuje naložba v usposabljanje.<sup>11</sup> Kakor prikazuje graf A na sliki 3.7, po državah obstaja pozitivna povezava med razširjenostjo usposabljanja pri starejših delavcih glede na mlajše kolege in povprečno stopnjo zaposlenosti starejših delavcev.<sup>12</sup>

V Sloveniji je vključenost v vseživljenjsko učenje razmeroma visoka (slika 3.7, graf B). Vendar za nadaljnje izboljšave obstaja še nekaj prostora, kakor to izkazujejo mnoge druge države OECD, na primer Švica in nordijske države, ki imajo še višje stopnje vključenosti. Pomembnejše pa je, da v Sloveniji delež prebivalstva, vključenega v vseživljenjsko učenje, s starostjo hitro upada, kar lahko odseva v manj pričakovanih letih na trgu dela in tako v manj letih za obrestovanje naložb v usposabljanje. Čeprav je ta pojav po državah pogost, je v Sloveniji upad hitrejši kakor v drugih državah OECD (slika 3.8, graf A). Predlagano nadaljnje zvišanje upokojitvene starosti in odprava spodbud za predčasno upokojevanje bi povečala privlačnost vključenosti v usposabljanje, zlasti pri višji starosti.

Poleg tega se da to vprašanje reševati bolj neposredno. V preteklosti so bile v Sloveniji sprožene mnoge pobude za spodbujanje vseživljenjskega učenja. Leta 2006 je bil s spremembo *Zakona o nacionalnih poklicnih kvalifikacijah* uveden sistem priznavanja neformalnega in priložnostnega izobraževanja. Na podlagi tega zakona lahko posamezniki pridobijo certifikat, ki izkazuje, da imajo delovno poklicno ali strokovno usposobljenost, potrebno za opravljanje poklica, ki se dokaže bodisi z neposrednim

Slika 3.7. **Usposabljanje**<sup>1</sup>  
v odstotkih, 2003



1. Neformalno izobraževanje.

2. Odstotek tistih, ki so vključeni v izobraževanje, razmerje med starostnimi skupinami 55–64 let in 25–34 let.

3. Netehtano povprečje podatkov za 22 držav OECD.

Vir: Podatkovna baza Eurostat (2009), *Population and Social Conditions*, marec.

StatLinks <http://dx.doi.org/10.1787/644446032450>

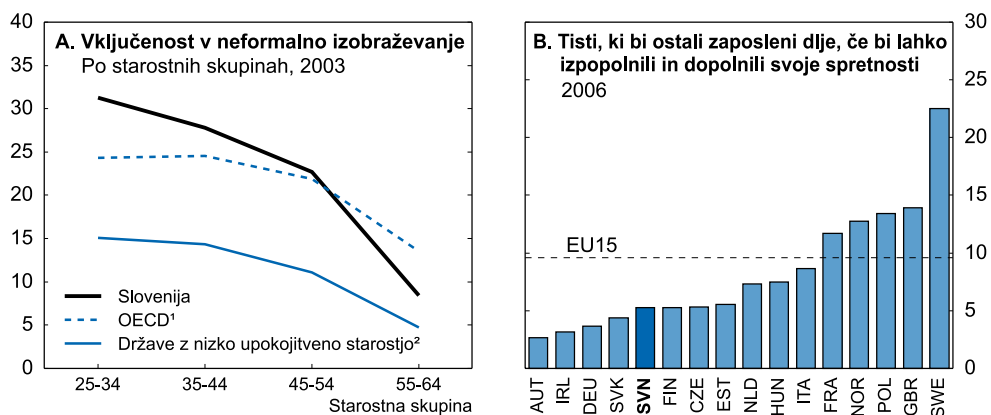


preverjanjem strokovnih znanj, spretnosti in sposobnosti bodisi na podlagi listin ali drugih dokazil, ki jih pridobi vlagatelj. Leta 2007 je bila sprejeta *Resolucija o Nacionalnem programu visokega šolstva Republike Slovenije 2007–2010*, ki predvideva povečanje deleža prebivalstva v vseh oblikah vseživljenjskega učenja in razvoj programov za zaposlene, brezposelne in neaktivne, ki se želijo vrniti v terciarno izobraževanje. Ukrepi na področju vseživljenjskega učenja so predvideni v *Socialnem sporazumu za obdobje 2007–2013* in *Operativnem programu razvoja človeških virov za obdobje 2007–2013*. Uresničevanje *Strategije vseživljenjskega učenja*, sprejete leta 2007, je še vedno omejeno, ker se niso razvili povezani izvedbeni programi.

Za nadaljnje spodbujanje prebivalstva, da se vključi v vseživljenjsko učenje, bi morala medresorska delovna skupina, ki je bila ustanovljena za obravnavo izvajanja *Strategije vseživljenjskega učenja*, hitro razviti načrt za prenos strategije v prakso. Glede na široko paleto programov za izobraževanje odraslih, ki so na voljo, je prav tako pomembno oceniti njihov vpliv na trg dela. Za zdaj so takšne empirične ocene posebnih programov redke. Kakor na primer poudarjata Martin in Grubb (2001), se rezultati programov usposabljanja precej razlikujejo glede na sestavo le-teh. Na splošno je najverjetnejše, da bo uspešno tisto usposabljanje, ki je ciljno in poudarja pridobivanje izkušenj na delovnem mestu. Bistveno je še, da se čim prej vzpostavi in izvaja *Strategija aktivnega staranja*, ki predvideva posebne ukrepe za spodbujanje vključenosti starejših v oblike vseživljenjskega učenja.

Takojšnji učinek spodbujanja vključenosti v usposabljanje na stopnje zaposlenosti pa utegne biti vendarle omejen. V anketi o delovni sili iz leta 2006 je le 5 % zaposlenih izjavilo, da bi delali dlje, če bi lahko osvežili svoje veščine (graf 3.8, slika B), kar kaže, da pomanjkanje možnosti vseživljenjskega življenja ni glavni razlog za umik iz delovne sile. Vendar pa so take pobude pomembno dopolnilo k nadaljnjemu zvišanju upokojitvene starosti in zmanjšanju spodbud za predčasno upokojevanje. Oboje bo po vsej verjetnosti povečalo zanimanje delavcev, da pridobijo spretnosti, potrebne za pridobitev zaposlitve v programih vseživljenjskega učenja.

Slika 3.8. **Vključenost v vseživljenjsko učenje**  
v odstotkih



1. Netehtano povprečje podatkov za 21 držav OECD.

2. Države OECD z nizko zakonsko predpisano upokojitveno starostjo: Belgija, Češka, Francija, Grčija, Madžarska, Italija in Slovaška.

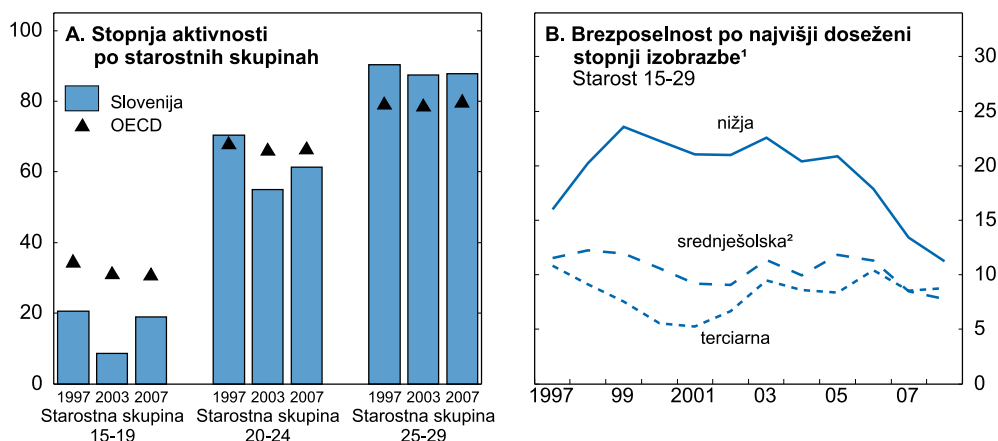
Vir: Podatkovna baza Eurostat (2009), *Population and Social Conditions*, februar.

## Višanje stopnje delovne aktivnosti mladih

Razmere v zvezi z delovno aktivnostjo mladih so se v zadnjih letih bistveno izboljšale; stopnja aktivnosti oz. udeležbe na trgu dela starostne skupine od 15 do 29 let se je z 52 % v letu 2003 povečala na 61 % sredi leta 2008, brezposelnost pa je z 12,3 % padla na 7,4 %. Čeprav je napredek jasen odsev ugodnih gospodarskih razmer v tem obdobju, so k takšnemu razvoju prispevale tudi uvedba prožnejših oblik zaposlovanja in aktivna politika zaposlovanja, namenjena olajšanju prehoda iz šolanja v zaposlitev. Ta del aktivne politike zaposlovanja zajema med drugim spodbude za zaposlovanje mladih s subvencijami in davčnimi olajšavami za delodajalce ter programe izobraževanja in usposabljanja, kakršna sta *Program 10.000 – formalno izobraževanje* in *Projektno učenje za mlajše odrasle* (glej okvir 3.3).

Ne glede na napredek v zadnjih letih pa ostaja še nekaj problemov, ki se jih je treba lotiti. *Prvič*, vključenost mladih na trg dela je še vedno pod povprečjem OECD (slika 3.9, graf A), kar kaže na razmeroma dolgo trajanje izobraževanja. V skladu s tem je velik delež povečane aktivnosti, ki jo je zaznati pri starostni skupini od 20 do 29 let, mogoče pripisati naraščajočemu številu študentov, ki delajo, a niso v rednem delovnem razmerju. *Drugič*, stopnja brezposelnosti je med mladimi še vedno večja kakor pri drugih starostnih skupinah. Zlasti mladi brez srednješolske izobrazbe imajo precejšnje težave pri iskanju zaposlitve (slika 3.9, graf B). Eden od možnih razlogov je visoka minimalna plača, ki lahko nesorazmerno prizadene mlade, saj so zaradi pomanjkanja izkušenj navadno manj produktivni od drugih delavcev.

Slika 3.9. **Položaj mladih na trgu dela**  
v odstotkih



1. Rezultati pri podrobnih podatkih po starostnih skupinah morda niso najzanesljivejši zaradi premajhnega vzorca ali uporabljene metode vzorčenja.

2. Vključuje srednješolsko izobraževanje.

Vir: OECD (2008), *Podatkovna baza OECD o zaposlovanju – spletna različica*, [www.oecd.org/els/employment/data](http://www.oecd.org/els/employment/data), in *Podatkovna baza Eurostat (2009), Labour Force Survey*, maj.

StatLinks <http://dx.doi.org/10.1787/644475037253>

### Okvir 3.3. **Projektno učenje za mlajše odrasle**

Projektno učenje za mlajše odrasle (PUM) je program neformalnega izobraževanja za mlajše brezposelne, stare od 15 do 25 let, ki jim ni uspelo zaključiti šolanja, nimajo osnovne poklicne izobrazbe in se spopadajo s socialno izključenostjo. Temeljni cilj programa je spodbuditi jih k nadaljevanju formalnega izobraževanja ter pridobivanju znanja in spretnosti, zaželenih na trgu dela. Udeleženci naj bi pridobili dobre učne izkušnje ter jasneje opredelili svoje želje glede poklicnega življenja in življenja na splošno. Program je zelo uspešen; 60 do 70 odstotkov udeležencev se vpiše na primeren izobraževalni program oziroma najde zaposlitev. Leta 2007 je dobil evropsko regionalno nagrado na socialnopolitičnem področju.

Udeleženci se lahko vključijo v PUM kadar koli med šolskim letom. Vključijo se prostovoljno in imajo pravico ostati v programu eno leto. Izobraževanje je posvečeno trem glavnim področjem. Prvič, udeleženci pridobijo temeljno znanje na različnih področjih, kakršna so matematika, pisanje, sporazumevanje in naravoslovne znanosti, poleg tega pa potrebne veščine za samostojno učenje. Drugič, pripravijo se na poklicno življenje z načrtovanjem poklicne poti, vzpostavljanjem stikov z možnimi delodajalci in spoznavanjem bistvenih elementov delovnopravne zakonodaje. Tretjič, pridobijo si socio-kulturne spretnosti, kakršne so prevzemanje odgovornosti za svoja dejanja, srečevanje z manj ugodnimi spodbudami iz družbenega okolja ter učinkovitejše in plodnejše preživljanje prostega časa.

Projektno učenje se izvaja v štirih vrstah projektnega dela. Individualni učni projekti so del poklicnega in osebnega izobraževalnega načrta posameznega študenta. Izhajajo iz njegovih osebnih ciljev, na primer opraviti nekatere izpite. Pri izbirnem projektnem delu vsak član skupine uresničuje svoje učne cilje v okviru skupinskega projekta (na primer gledališke predstave). Od posameznika se pričakuje sodelovanje pri doseganju skupnih ciljev skupine, ta pa podpira njegova osebna prizadevanja. Proizvodno projektno delo je posvečeno razvoju možnosti za oživitev starih obrti, ki izginjajo, in uporabo okolju prijaznih tehnologij. Interesne dejavnosti se uporabljajo kot pripomoček za povečevanje študentove motivacije in zanimanja za nova področja, na katerih še nima izkušenj. Dejavnosti so lahko neposredno povezane s projektom ali pa se organizirajo neodvisno, zgolj za zabavo ali zadovoljitev udeleženčevega lastnega interesa.

Udeležence programa vodijo mentorji. Tako je mentorjeva zaznava zanimanja in sposobnosti posameznega udeleženca pomemben dejavnik uspešnosti programa. Udeleženci dejavno sodelujejo pri izvajanju programa, tako da izberejo temo projekta, metode in postopke, kar vpliva na povečanje njihove motivacije. Vsak študent si sestavi osebni izobraževalni načrt, ki ga mora med trajanjem programa uresničiti. Ta načrt je podlaga za izbiro dejavnosti v programu, uporablja pa se tudi za ocenjevanje študentovega napredka glede na cilje, ki si jih je zastavil na začetku.

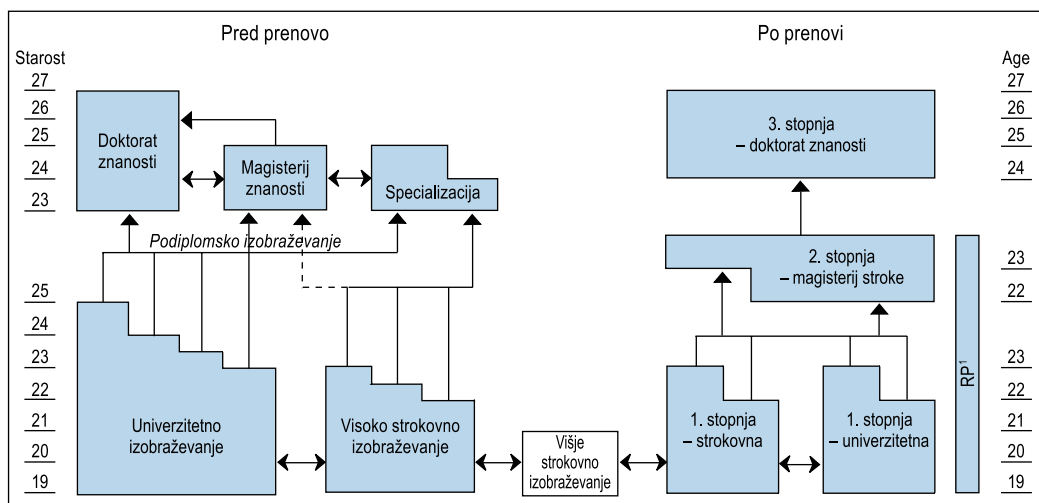
### Doseganje pravega ravnovesja med delom in študijem

Povpraševanje po terciarnem izobraževanju je v zadnjem desetletju bliskovito naraslo, saj želi vse več mladih, ki so končali šolo, pred vstopom na trg dela nadaljevati izobraževanje. Leta 2006 je bila ena tretjina mladih od 20 do 29 let vpisana v terciarno izobraževanje, medtem ko jih je v povprečni državi OECD vpisana ena četrtnina (OECD, 2008). Ker naj bi daljša obdobja rednega izobraževanja prispevala k veččinam delovne sile in možnostim rasti, je povečanje števila terciarnih študentov ugoden pojav, pod pogojem, da se ustrezne veščine pridobivajo z ustrezno hitrostjo. Vendar pa je povprečno trajanje terciarnega študija v Sloveniji precej dolgo. V študijskem letu 2006/2007 so študentje v visokošolskih strokovnih programih potrebovali za dokončanje študija v povprečju 5,4 leta, študentje v univerzitetnih programih pa 6,9 leta.

Eden od razlogov za razmeroma dolgo trajanje terciarnega študija je, da je bilo slovensko visoko šolstvo, zlasti univerze, od nekdaj usmerjeno v dolge in zelo akademske teoretske študijske smeri. Od uvedbe visokošolske reforme leta 2004 se okoliščine spreminjajo, saj se sistem v skladu z *Bolonjsko deklaracijo* preoblikuje v tristopenjskega (slika 3.10). Slovenija si je izgovorila postopno izvajanje bolonjske prenove do študijskega leta 2009/2010, ko naj bi se bilo mogoče vpisati samo še v prenovljene programe. Dotlej pa visokošolske ustanove omogočajo študij po starih in prenovljenih programih. Ker je doslej zelo malo študentov diplomiralo po novem sistemu, je težko predvideti učinek prenove na dolžino študija.

Drugi pomembni razlog za dolgo trajanje študija je slovenski sistem pomoči države študentom, ki jih ne spodbuja dovolj k temu, da bi čim prej diplomirali (okvir 3.4). Ugodnosti, ki jih uživajo v visokošolskem izobraževanju – subvencioniranje bivanja, prevoza in prehrane, so razmeroma velikodušne. Poleg tega jih približno tretjina prejema neposredno finančno pomoč s štipendijo. Delež javnih izdatkov za izobraževanje je bistveno večji od povprečja držav OECD (slika 3.11). Študentskih posojil trenutno ni (razen za študij v tujini), saj so bila tista, uvedena leta 1999, v študijskem letu 2002/2003 odpravljena (okvir 3.4). Visokošolsko izobraževanje je praviloma brezplačno za redno

Slika 3.10. **Struktura visokošolskega izobraževanja v Sloveniji**  
pred prenovo 11. junija 2004 in po njej



1. RP: Dolgi nestrukturirani magistrski študijski programi (na primer regulirani poklici v EU).

Vir: Ministrstvo za šolstvo in šport.

vpisane v prvo- in drugostopenjske programe, medtem ko morajo izredni študentje na podlagi Pravilnika o šolninah in drugih prispevkih v visokem šolstvu plačati šolnino. Visokošolski zavodi samostojno odločajo o njeni višini za svoje izredne študijske programe; v študijskem letu 2008/2009 znaša približno 1800 do 4000 evrov na leto.

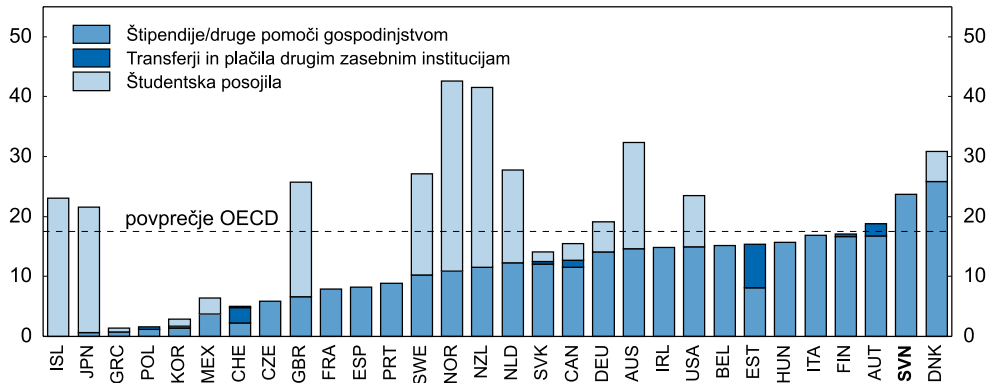
Trajanje terciarnega izobraževanja še podaljšuje študentsko delo. Približno 60 % vseh študentov ob študiju dela. Tisti, ki delajo, so oproščeni plačila prispevkov za socialno varnost (plačujejo samo prispevek za nezgodno zavarovanje), kar spodbuja podjetja, da jih zaposlijo ne glede na pomanjkanje izkušenj. Poleg tega uživajo študentje ugodnost dvakratne olajšave pri dohodnini v primerjavi z rednimi delavci (5.600 evrov na leto) in oprostitve od davka po odbitku za posamezna plačila pod 400 evrov. Medtem ko je študentsko delo po eni strani nedvomno koristno, saj študentom omogoča, da si sami financirajo študij in hkrati pridobivajo delovne izkušnje, te ugodnosti nekatere med njimi navajajo k temu, da podaljšujejo študij samo zato, da ne bi izgubili študentskega statusa in tako višjega neto plačila. Takšno ravnanje spodbujajo tudi podjetja, ki raje zaposlujejo študente namesto rednih delavcev in tako mladim diplomantom otežujejo vstop na trg dela. Sistem ima torej nekatere resne pomanjkljivosti, zato ga je treba premisliti in prenoviti. Vlada bi morala razmisliti o postopnem opuščanju takšne prednostne obravnave študentov ali vsaj uvesti najvišjo dovoljeno starostno mejo.

#### Okvir 3.4. Študijske pomoči

Študentje visokošolskih programov uživajo ugodnosti subvencioniranega bivanja, subvencionirane prehrane (sistem bonov), popustov na javni prevoz, kulturne prireditve (npr. gledališke vstopnice) in vpisnine v športna društva. Edina neposredna finančna pomoč so štipendije. Prvič, republiške štipendije za študente iz družin z nižjimi dohodki so na voljo rednim študentom, ki se vpišejo v visokošolski program pred 27. letom starosti in pri katerih bruto dohodek na družinskega člana v predhodnem letu ni presegal 130 % zajamčene plače. Drugič, intelektualno in umetniško nadarjeni študentje so upravičeni do Zoisovih štipendij, ki temeljijo na dosežkih. Poleg javnih štipendij obstajajo še kadrovske, ki jih ponujajo javne in zasebne organizacije glede na svoje (prihodnje) potrebe po delavcih. Leta 2007 je 18 % rednih študentov prejelo republiške štipendije (v povprečju okrog 180 evrov na mesec), 11 % Zoisove štipendije (v povprečju okrog 210 evrov na mesec) in 6 % kadrovske štipendije (v povprečju 240 evrov na mesec).

Leta 1999 je bil prvič uveden sistem študentskih posojil. Posojilo je bilo mogoče dobiti na podlagi pogodbe med študentom, Zavodom za zaposlovanje Republike Slovenije in banko, ki je bila imetnica koncesije (subvencioniranje obresti) Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve. Upravičenci do takšnih posojil so bili slovenski državljani, ki ob prvem vpisu še niso dopolnili 27. leta, ki niso imeli zaposlitve in ki niso prejeli nikakršne štipendije. Ker je bilo število prosilcev zelo majhno, je bil sistem v študijskem letu 2002/2003 odpravljen. Osnovni znesek študentskega posojila je bil leta 2001 okrog 1050 evrov na leto, v posebnih primerih pa bi ga lahko povišali do največ 1580 evrov.

Slika 3.11. **Javne subvencije za terciarno izobraževanje<sup>1</sup>**  
v deležu celotnih javnih izdatkov za terciarno izobraževanje v letu 2005



1. Javni transferji za gospodinjstva in druge zasebne institucije

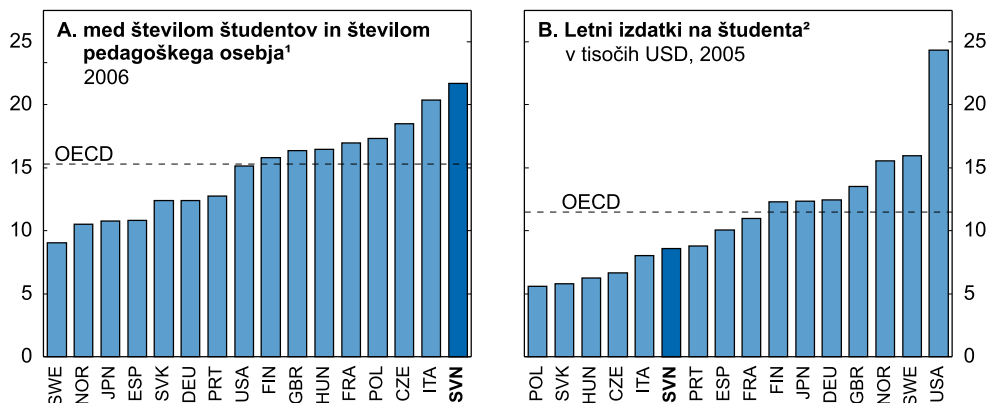
Vir: OECD (2008), *Education at a Glance*.

StatLinks <http://dx.doi.org/10.1787/644544845634>

K skrajšanju trajanja študija bi pripomoglo tudi izboljšanje kakovosti visokošolskih ustanov (UMAR, 2008b). Razmerje med številom študentov in številom pedagoškega osebja, pogost kazalnik kakovosti terciarnega izobraževanja, se je v zadnjih letih rahlo izboljšalo, še vedno pa je slabše od primerljivih razmerij v večini držav OECD (slika 3.12, graf A), kar je v glavnem posledica razmeroma nizkih letnih izdatkov na udeleženca v terciarnem izobraževanju (Čelebič, 2008). Leta 2005 je Slovenija porabila 8.500 USD na rednega študenta (po pariteti kupne moči), medtem ko je bilo takratno povprečje OECD 11.500 USD (slika 3.12, graf B). Izboljšanje kakovosti izobraževalnega procesa bi morda lahko znižalo število ponavljavcev in preprečilo pretirano podaljševanje študija.

Upravičenost do študentskih ugodnosti, vključno s poceni nastanitvijo, bi morala biti odvisna od minimalnega letnega napredka pri študiju. Prav tako bi morali v terciarnem

Slika 3.12. **Viri v terciarnem izobraževanju**



- Na podlagi ekvivalenta polnega delovnega časa. Javne ustanove samo za Norveško; samostojne zasebne ustanove v Franciji niso upoštevane.
- Izdatki za osnovne in pomožne storitve, raziskave in razvoj. Glede na ameriški dolar, pretvorjeno ob uporabi paritete kupne moči za BDP, na podlagi ekvivalenta polnega delovnega časa. Javne ustanove so upoštevane samo za Madžarsko, Italijo, Poljsko, Portugalsko in Slovenijo.

Vir: OECD (2008), *Education at a Glance*.

StatLinks <http://dx.doi.org/10.1787/644560104773>



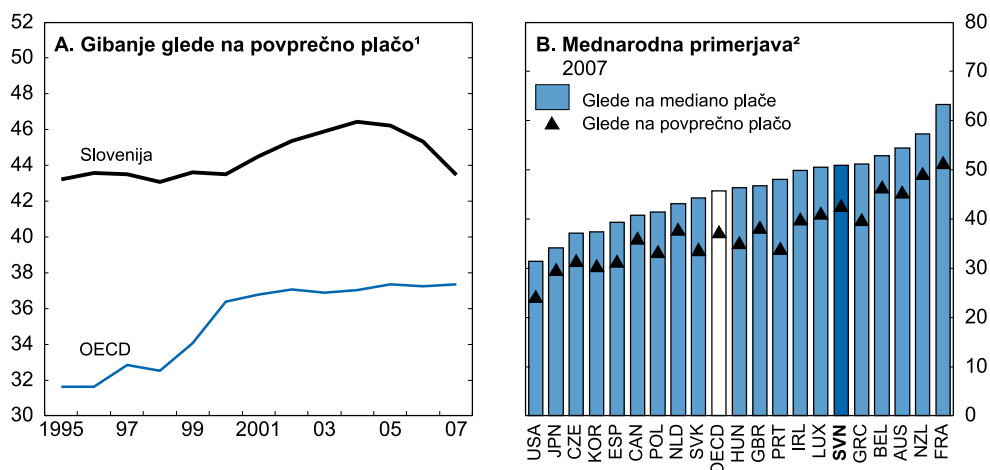
izobraževanju uvesti šolnine, ki bi vsaj delno pokrile stroške izobraževanja. To bi študente bolj motiviralo za hitrejši študij ter izboljšalo učinkovitost povezovanja med študenti, visokošolskimi zavodi in trgom dela. Vplivalo bi tudi na izboljšanje financiranja visokošolskih ustanov in tako prispevalo k povečani kakovosti učnega procesa. Da pa ne bi odvrnili študentov, zlasti tistih iz družin z nižjimi dohodki, bi lahko sistem šolnin spremljal sistem od države zajamčenih študentskih posojil z odplačevanjem glede na zaslužek po diplomi.

### Preprečevanje negativnih vplivov minimalne plače

Na zaposlitvene priložnosti za mlade, zlasti manj kvalificirane, morda škodljivo učinkuje tudi razmeroma visoka minimalna plača. Teoretično lahko previsoka zakonsko določena minimalna plača postane ovira za zaposlovanje manj produktivnih delavcev, saj ne kaže pravega razmerja med produktivnostjo in stroškom dela. Izkazalo pa se je, da je empirično težko ugotoviti neželeni vpliv na zaposlovanje (OECD, 2006b). Glede vpliva na zaposlitvene priložnosti mladih delavcev se empirični dokazi razlikujejo; nekatere raziskave so ugotovile neugodne učinke minimalne plače na zaposlenost mladih, zlasti kadar je ta v povezavi z visokimi drugimi stroški dela (npr. Abowd *et al.*, 1997; Bassanini in Duval, 2006), druge pa ne (npr. Stewart, 2002).

Slovenija ima minimalno plačo (ki pokriva vse dejavnosti) od leta 1995, ko je bil s tripartitnim socialnim sporazumom določen znesek za najnižjo dopustno mesečno plačo. Medtem ko se je minimalna plača s tem sporazumom iz leta 1997 poviševala približno enako kot povprečne plače, je sporazum za obdobje 1999–2001 določil posebno zvišanje za postopno povečanje minimalne plače do 58 % povprečne plače v predelovanih dejavnostih.<sup>13</sup> V obdobju 1999–2004 se je minimalna plača prilagajala

Slika 3.13. **Minimalna plača**  
v odstotkih



1. Za Slovenijo se pri podatku o povprečni plači uporablja bruto plača zasebnega sektorja. Skupna vrednost za OECD je netehtano povprečje 19 držav OECD, prikazanih v grafu B, brez Irske do leta 2000, Slovaške do 1997 in Združenega kraljestva do leta 1999.

2. Skupna vrednost OECD je netehtano povprečje prikazanih držav.

Vir: OECD (2008), *Podatkovna baza OECD o zaposlovanju – spletna različica*, [www.oecd.org/els/employment/data](http://www.oecd.org/els/employment/data), in Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve.

tudi glede na pričakovano rast cen življenjskih potrebščin in realno stopnjo rasti BDP v predhodnem letu. Tako se je do leta 2004 zvišala na približno 46,5 % povprečne plače v zasebnem sektorju (54 % povprečne plače v predelovalnih dejavnostih) (slika 3.13, graf A). Po letu 2006 pa o zvišanju minimalne plače odloča vlada po posvetovanju s socialnimi partnerji in na podlagi pričakovane rasti cen življenjskih potrebščin. Ker je bila inflacija v letu 2007 višja od napovedane, se je v marcu 2008 z zakonskim dopolnilom omogočilo dodatno povišanje minimalne plače za okoli 5,25 odstotka. Ob določanju letnega povišanja minimalne plače je treba odpravljati napake v napovedi inflacije tudi takrat, kadar je ta precenjena, ne samo, kadar je podcenjena.

Čeprav se je minimalna plača v zadnjih letih znižala glede na povprečno plačo, je po merilih OECD še vedno precej visoka (slika 3.13, graf B) in lahko pomeni oviro pri zaposlovanju mladih, zlasti manj kvalificiranih. Da bi izboljšali zaposlitvene možnosti za nizko kvalificirane mlade delavce, se razmerje med minimalno in povprečno plačo ne bi smelo povečevati, po možnosti bi ga morali še zmanjševati. Dodaten razlog za zmanjševanje relativne stopnje minimalne plače je dejavnik ciljne učinkovitosti (OECD, 2006b). Minimalna plača je sicer namenjena izboljšanju dohodka družin z nizkimi prihodki, vendar pa znaten delež delavcev na delovnih mestih z minimalno plačo verjetno ne živi v revščini, na primer zato ne, ker zaslužijo tudi drugi družinski člani. Za tiste, ki jim zaradi relativnega znižanja minimalne plače grozi revščina, pa so na voljo drugi, ustrežnejši instrumenti za pomoč družinam z nizkimi dohodki, na primer različne spodbude za zaposlovanje (angl. *in-work benefits*). Kar nekaj držav OECD ima nižje minimalne plače za mlade, na primer Belgija, Nizozemska in Združeno kraljestvo (za podrobnosti glej OECD, 2009, preglednica 3.3).<sup>14</sup> Vendar pa so empirični dokazi o učinkih tako nizkih minimalnih plač na zaposlovanje različni. Nekatere študije kažejo, da so neugodni učinki minimalnih plač na zaposlovanje manjši, kadar obstajajo podstandardne minimalne plače (na primer Neumark in Wascher, 1999; Hyslop in Stillman, 2007), medtem ko druge ne zaznavajo nikakršnega občutnega učinka (na primer, Böckerman in Uusitalo, 2007).

## Obvladovanje naraščajočega dualizma na trgu dela

Slovenija je v zadnjem desetletju dosegla opazen napredek pri sproščanju zakonodaje o varstvu zaposlitve v prid prožnosti/prilagodljivosti trga dela (okvir 3.1). Vodopivec *et al.* (2007) ocenjuje indeks varovanja zaposlitve za Slovenijo v obdobju 1991–2004 in ugotavlja, da sta Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti (ZZZPB-D), ki je začel veljati 1998, in Zakon o delovnih razmerjih, ki je začel veljati leta 2003, v navedenem obdobju znatno vplivala na zakonodajo o varstvu zaposlitve (preglednica 3.1). Medtem ko je Zakon o spremembah in dopolnitvah ZZZPB iz leta 1998 olajšal začasno zaposlovanje, se je Zakon o delovnih razmerjih, ki je bil sprejet leta 2002 in začel veljati 2003, predvsem posvetil liberalizaciji rednega zaposlovanja in uvedel nekatere dodatne omejitve pri pogodbah o začasni zaposlitvi. Novejše spremembe in dopolnitve obeh zakonov, ki so bile uveljavljene leta 2006 oziroma leta 2007, so dodatno zmanjšale varnost zaposlitve pri obeh vrstah pogodb o zaposlitvi.



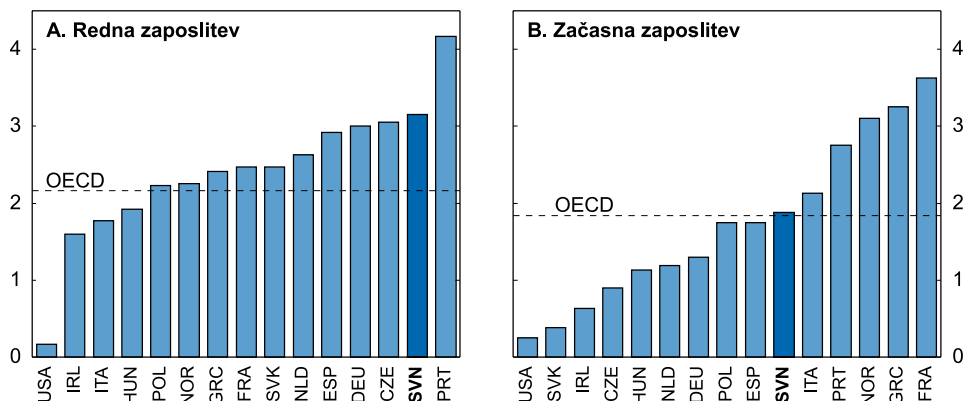
Preglednica 3.1. **Indeks varnosti zaposlitve**  
lestvica kazalnikov od 0–6, od najmanj do najbolj strogih

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Indeks varnosti zaposlitve – skupni	4,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	2,7	2,7
Redna zaposlitev	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	2,7	2,7
Postopki	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	3,0	3,0
Odpuved in odpravnina	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	1,8	1,8
Težave pri odpuščanju	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	3,3	3,3
Začasna zaposlitev	3,8	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	2,0	2,0
Zaposlitev za določen čas	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,3	2,3
Zaposlitev prek agencije za posredovanje začasnega dela	5,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	1,8	1,8
Kolektivna odpuščanja	5,3	5,3	5,3	5,3	5,3	5,3	4,8	4,8

Vir: Vodopivec, M., et al. (2007), "Mobilnost dela", v Dolenc, P. in Vodopivec, M. (ur.), *Mobilnost dela in fleksibilnost sistema plač*, Fakulteta za management, Koper.

Navkljub tem zakonodajnim spremembam je zaposlitev v Sloveniji še vedno razmeroma močno zaščitena (slika 3.14). Največja težava je, da je zakonodaja o varstvu zaposlitve večinoma strožja za redno kakor začasno delo, saj so pretekle reforme sprostile uporabo začasnih zaposlitvenih oblik, medtem ko jim pri pogodbah za nedoločen čas ni uspelo doseči zadostnega povečanja prožnosti. Administrativni postopki za odpuved in odpuščanje posameznika so težavni, pogoji, pod katerimi je odpuščanje zakonito, pa so strožji kakor v marsikateri od držav OECD. Poleg tega so odpravnine še vedno razmeroma visoke (okvir 3.1). Politika liberalizacije samo začasnih, ne pa tudi rednih zaposlitev je povezana s tveganjem, da se ustvarja dvojni trg dela, na katerem so nekatera delovna mesta bolj zaščitena od drugih.<sup>15</sup> Zlasti skupine, ki so šibkeje povezane s trgom dela, so v nevarnosti, da jih bo prizadela delna sprostitev zakonodaje o varstvu zaposlitve.

Slika 3.14. **Ureditev redne in začasne zaposlitve**  
lestvica kazalnikov 0–6, od najmanj do najbolj strogih, 2006<sup>1</sup>



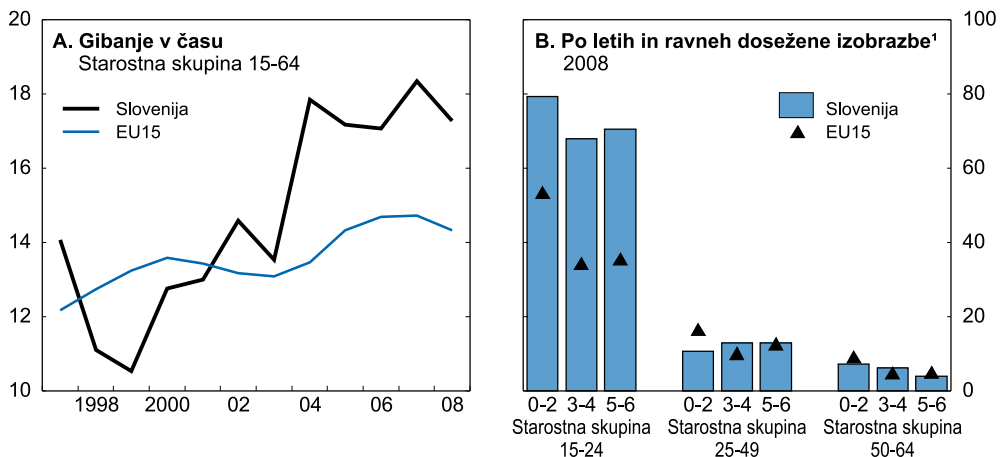
1. Za Slovenijo 2008, in sicer ocena OECD. Skupna vrednost OECD je netehtano povprečje.

Vir: OECD (2006), *Going for Growth*, Economic Policy Reforms.

StatLinks <http://dx.doi.org/10.1787/644580062524>

Delež delavcev s pogodbami za določen čas se je po sprostitvi začasnega zaposlovanja dejansko precej povečal, z 11 % v poznih devetdesetih na več kakor 18 % leta 2007 (slika 3.15, graf A). Po podatkih iz ankete o delovni sili iz leta 2007 je veliko teh začasnih zaposlitev neprostoVOLJNIH; več od polovice delavcev, zaposlenih za določen čas, je navedlo kot glavni razlog začasno zaposlitev nemožnost najti redno službo. Začasne zaposlitve prevladujejo zlasti med mladimi; leta 2007 jih je več kakor dve tretjini, starih od 15 do 24 let, imelo pogodbo za določen čas, kar je največji delež med državami EU (slika 3.15, graf B). V obdobju od 2003 do 2007 se je število začasnih zaposlitev povečalo za več, kakor je bilo vseh služb za mlade, kar pomeni, da se je število rednih zaposlitev med gospodarskim vzponom celo znižalo. Velik delež začasnih zaposlitev mladih bi morda lahko razložili s študentskim delom (glej zgoraj). Trajanje zaposlitve za določen čas je ponavadi zelo kratko; dobrih 80 % vseh začasnih delavcev med 15. in 24. letom starosti ima pogodbo za manj kakor eno leto (v primerjavi s 44 % v EU15).

Slika 3.15. **Pogostost začasnih zaposlitev**  
zaposleni s pogodbo za določen čas v odstotkih glede na skupno število zaposlenih



1. Klasifikacija ISCED: 0-2 = stopnje izobraževanja pod višjo sekundarno, 3-4 = višje sekundarno in posekondarno predterciarno izobraževanje, 5-6 = terciarno izobraževanje. Kar zadeva Slovenijo, na zanesljivost rezultatov pri podrobnih podatkih o brezposelnosti glede na starostne skupine morda vpliva premajhen vzorec ali uporabljena metoda vzorčenja.

Vir: Podatkovna baza Eurostat (2009), *Labour Force Survey*, maj.

StatLinks <http://dx.doi.org/10.1787/644603304476>

Ugotovljeni veliki delež mladih zaposlenih za določen čas v Sloveniji potrjuje tudi mednarodna primerjava, ki kaže, da veliko razliko med varovanjem redne in začasne zaposlitve spremlja tudi velik delež začasnega dela med mladimi (OECD, 2004). Ker imajo mladi pogosteje težave z vstopom na trg dela kakor druge skupine, obstaja večja verjetnost, da jih bodo bolj prizadeli učinki, ki jih ima zakonodaja o varstvu zaposlitve na odločitve posameznega podjetja o zaposlovanju. Čeprav ječasno delo lahko prvi korak k stalnejši in stabilnejši službi, pa ni vedno tako; delavcem se lahko dogodi, da se ujamejo v začarani krog prehajanja medčasno zaposlitvijo in brezposelnostjo.

Četudičasno delo ugodno vpliva na prilagodljivost podjetij, ima lahko neugoden učinek na poklicno napredovanje in storilnost, če so delavci ujeti v začasnih oblikah zaposlitve, za katere so značilne šibka pripadnost delovnemu mestu in omejene

priložnosti za razvoj človeškega kapitala (OECD, 2004). Problema dvojnosti trga dela se je treba lotiti nemudoma, ne samo zaradi socialne enakosti, temveč tudi zaradi gospodarske učinkovitosti. Vendar bi izbrali napačen pristop, če bi odpravili pretekle dosežke pri sproščanju zakonodaje o varstvu zaposlitve za začasne pogodbe. Nasprotno, po umiritvi sedanje gospodarske krize bi morali pristojni državni organi sproščati tudi delovno zakonodajo o rednih zaposlitvah. Zlasti bi morali zmanjšati administrativne ovire v zvezi z odpovedjo in odpustitvijo posameznika ter sprostiti pogoje, pod katerimi je odpuščanje posameznika zakonito. Poleg tega bi morali prenoviti določbe o odpravninah. Ena od možnosti je posnemati avstrijski zgled in preoblikovati ustaljeno ureditev odpravnin v sistem individualnih računov za odpravnine (okvir 3.5).

### Okvir 3.5. **Avstrijska reforma sistema odpravnin\***

Do leta 2002 so zaposleni v zasebnem sektorju prejeli odpravnino ob prekinitvi pogodbe o delu (ob odpovedi s strani delodajalca ali ob sporazumni prekinitvi), če so bili v delovnem razmerju pri delodajalcu najmanj tri leta. Višina odpravnine je bila odvisna od trajanja zaposlitve v podjetju: po treh letih službe je znašala dve mesečni plači, nato pa se je višala vse do največje možne vrednosti enega letnega dohodka za 25 let službe. Temu sistemu so očitali izključitev delavcev, zaposlenih za kratek čas (npr. sezonskih delavcev), iz upravičenosti do odpravnine in zaviranje mobilnosti delavcev, saj so ob lastni odpovedi izgubili pravico do odpravnine. Poleg tega so kritiki sistema opozarjali, da bi mala in srednje velika podjetja lahko imela težave z likvidnostjo, če bi morala naenkrat izplačati več odpravnin.

Leta 2003 je ustaljen sistem odpravnin nadomestil sistem individualnih varčevalnih računov. Račun vsakega delavca financira delodajalec z neobdavčenim izplačilom 1,5377 % bruto plače, upravlja pa ga sklad za zavarovanje zaposlenih pred odpovedjo, ki vlaga presežke sredstev na kapitalske trge. Plačila se začnejo v drugem mesecu delovnega razmerja. Če je zaposleni odpuščen po treh letih, lahko izbira med gotovinskim izplačilom, nadaljevanjem vlaganja v isti sklad za zavarovanje zaposlenih pred odpovedjo ali v takšen sklad novega delodajalca in prenosom ustreznega zneska v enkratnem izplačilu v sklad pokojninskega zavarovanja. Zaposleni tako lahko v svojo delovno dobo zbira upravičenja do odpravnine, ki jih s tem spremeni v nekakšno pokojninsko varčevanje. Ob upokojitvi lahko bodisi zahteva gotovinsko izplačilo ali pa pretvori upravičenja v rento. Če prekine delovno razmerje na lastno pobudo ali je odpuščen v prvih treh letih zaposlitve, ne more zahtevati gotovinskega izplačila; njegova pravica do odpravnine se prenese na novega delodajalca.

Reforma je znatno razširila upravičenost do odpravnine, saj ta začne veljati že en mesec po sklenitvi delovnega razmerja in ni odvisna od delovne dobe niti od načina prenehanja delovnega razmerja. Višina izplačila je v novem sistemu odvisna od uspešnosti sklada za zavarovanje zaposlenih pred odpovedjo na kapitalskem trgu, pri čemer je zajamčena nominalna vrednost premije, ki jo plačuje delodajalec. Z delodajalčevega vidika je prednost novega sistema, da se izogne enkratnim stroškom odpuščanja in negotovosti glede velikosti teh stroškov ob najemanju delavcev. Vendar pa premije za individualne varčevalne račune povečujejo strošek dela.

\* Besedilo o avstrijski reformi se naslanja na: Hofer, H. (2006), "Abfertigung Neu", *CESifo DICE Report*, št. 4/2007, CESifo Group, München; in Koman, R., Schuh, U., in Weber, A. (2005), "The Austrian Severance Pay Reform: Toward a Funded Pension Pillar", *Empirica*, zv. 32, št. 3–4, Springer Nizozemska.

Zaposlenim za določen čas bi lahko izboljšali možnosti za redno zaposlitev tudi tako, da bi jim olajšali dostop do ustreznega usposabljanja. Raziskave so pokazale, da usposabljanje na delovnem mestu močno povečuje možnosti zaposlenih za določen čas za redno zaposlitev (Grubb *et al.*, 2007). V tem smislu bi priporočila glede vseživljenjskega učenja lahko prispevala k ublažitvi dualnosti trga dela. In navsezadnje je treba rešiti tudi problem študentskega dela. Prednostna obravnava tega dela lahko navaja podjetja k temu, da raje zaposlijo študente kakor redne delavce, kar še povečuje dualizem trga dela. Neugodne učinke lahko nekoliko ublaži povračilo prispevkov za socialno varnost tistim delodajalcem, ki zaposlijo brezposelnega, mlajšega od 26 let, ki je iskalec prve zaposlitve in ima suficitarni poklic, ali mlajšega od 28 let, ki je 24 mesecev prijavljen kot brezposeln (uvvedeno leta 2006). Vendar pa je subvencioniranje rednega dela mladih diplomantov, s čimer se prepreči, da bi ga izpodrinilo subvencionirano študentsko delo, povezano z visokimi stroški. Namesto tega bi morali državni organi razmisliti o opuščanju prednostne obravnave študentskega dela, kakor je bilo priporočeno v besedilu zgoraj.

### Okvir 3.6. Glavna priporočila za izboljšanje delovanja trga dela

#### **Blažitev učinkov gospodarske krize brez ogrožanja dolgoročnega delovanja trga dela**

- Zagotoviti je treba, da se z umiritvijo krize odpravi sistem subvencij za krajši delovni čas. Do takrat mora biti upravičenost do njih začasna.
- Izogibanje vsem ukrepom, ki škodijo dolgoročnemu delovanju trgu dela, na primer morebitnemu zaostrovanju predpisov za priseljene delavce.

#### **Povečanje udeležbe starejših na trgu dela**

- Zagotoviti je treba, da so malusi/bonusi za predčasno/poznejšo upokožitev aktuarsko nevtralni. Odpraviti zgornjo mejo za število dodatnih delovnih let prek zakonsko predpisane upokožitvene starosti, za katera se plačujejo bonusi (zdaj je ta meja tri leta).
- Postopno odpraviti možnosti za upokožitev pod upokožitveno starostjo. Omejitev formalnih poti do predčasne upokožitve s preučitvijo sistemov invalidskega zavarovanja in zavarovanja za dolgotrajne bolezni za zagotovitev, da so pogoji upravičenosti dovolj strogi in ustrezno nadzorovani, ter s skrajšanjem trajanja nadomestil za primer brezposelnosti za dolgotrajno brezposelne starejše delavce na splošno dobo 12 mesecev, ko se sedanja gospodarska kriza umiri.
- Še naprej krepiti povezanost med pokojnino in delovno kariero, tako da pokojnina temelji na povprečnem zaslužku v celotnem v življenjskem obdobju.
- Omogočiti ljudem, da hkrati prejemajo plačo in pokojnino. Najmanj, kar je treba storiti, je omiliti pravila za delno upokojevanje in postopoma odpraviti davčne ovire.
- Zagotoviti, da medresorska delovna skupina za obravnavo izvajanja Strategije vseživljenjskega učenja, hitro razvije načrt za prenos strategije v prakso. Oceniti je treba vpliv programov za izobraževanje odraslih na rezultate trga dela. Čim prej je treba vzpostaviti in izvajati Strategijo aktivnega staranja.

#### **Višanje stopnje zaposlenosti mladih**

- Upravičenost do študentskih ugodnosti, vključno s poceni nastanitvijo, bi morala biti odvisna od minimalnega letnega napredka pri študiju.
- Uvedba šolnin v terciarnem izobraževanju. Da pa ne bi odvrnili študentov, zlasti tistih iz družin z nižjimi dohodki, bi morali razmisliti o uvedbi sistema javno zajamčenih študentskih posojil z odplačevanjem glede na zaslužek po diplomi, ki bi dopolnjeval sistem šolnin.
- Razmislek o opuščanju prednostne obravnave študentskega dela ali vsaj uvedba najvišje dovoljene starostne meje.
- Ob letnem usklajevanju minimalne plače je treba odpravljati odstopanja od napovedi inflacije tudi takrat, kadar je ta precenjena, ne samo kadar je podcenjena. Razmerja med minimalno in povprečno plačo ne bi smeli povečevati, ampak po možnosti še naprej zmanjševati.

#### **Obvladovanje naraščajočega dualizma trga dela**

- Po umiritvi sedanje gospodarske krize je treba še naprej sproščati zakonodajo o varstvu redne zaposlitve (za nedoločen čas, op. p.). Zlasti zmanjšati administrativne ovire pri odpovedi in odpuščanju posameznika, sprostiti pogoje, pod katerimi je odpuščanje posameznika zakonito, ter preoblikovati predpise o odpravninah.

## Opombe

1. Bruto plače v zasebnem sektorju so se leta 2007 zvišale za 6½ odstotka, leta 2008 pa za 8½ odstotka v primerjavi s povprečjem 3½ odstotka na leto v obdobju 2003–2006, ko je bila stopnja brezposelnosti blizu NAIRU.
2. Razmeroma visoka stopnja vključenosti je delno posledica strukture slovenskega prebivalstva, ki je skoraj brez tujcev in s sorazmerno malo nizko kvalificiranimi delavci. ECB (2008) trdi, da čeprav je opazovana slovenska stopnja vključenosti nad povprečjem območja evra, bi bila brez dvoma pod tem povprečjem, če bi imela Slovenija enako sestavo prebivalstva, kakor jo ima območje evra kot celota.
3. Podatki Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje RS (ZPIZ, 2008) se nanašajo na tiste, ki so se upokojili leta 2007 na podlagi splošnih in posebnih predpisov.
4. Dejanske upokojitvene starosti na sliki 3.4 so ocenjene na podlagi podatkov ankete o delovni sili (ADS), da so primerljive med državami. Številke so za Slovenijo nekoliko višje od tistih, ki jih je objavil Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje RS (ZPIZ, 2008), in temeljijo na dejanski starosti ljudi, ki zaprosijo za pokojninske prejemke v nekem letu. Možna razlaga za to razliko je, da so nekateri uradno upokojeni, vendar še naprej delajo v neformalnem sektorju. Ker jih ADS šteje za zaposlene, take neformalne zaposlitve dvigujejo ocenjeno dejansko upokojitveno starost.
5. Leta 2007 je zaradi poznejše upokojitve zahtevalo višjo pokojnino 829 ljudi v primerjavi s povečanjem skupnega števila upokojenih za okoli 10.000 ljudi.
6. Najnižja (polna) upokojitvena starost se lahko zniža do največ 56 let (58 let) za ženske in največ 58 let (60 let) za moške.
7. Najnižja (polna) upokojitvena starost se lahko zniža do največ 55 let (58 let).
8. Queisser in Whitehouse (2006) računata aktuarsko nevtralne maluse/bonuse za 19 držav OECD in dobila vrednosti v razponu od 6 do 9 %.
9. Rast je bila posebno visoka leta 2003, kar je lahko povezano s pospešeno gospodarsko rastjo in pri ženskah s pravico do dela z zmanjšanim obsegom ur, ki jo je uvedel *Zakon o starševskem varstvu in družinskih prejemkih* (UMAR, 2008a). Poleg tega predstavljajo študenti velik delež tistih, ki so stari 15 do 24 let in zaposleni s krajšim delovnim časom.
10. Mednarodno primerjavo pozitivnih učinkov izobraževanja odraslih na zaposlovanje je zagotovil OECD (2004).
11. S tem se strinjajo Bassanini *et al.* (2005), ko poročajo o neugodnih povezavah med stopnjo usposabljanja starejših (glede na mlajše) in učinkovitim davkom na nadaljevano delo (ki je verjetno zunanji dejavnik pri usposabljanju).
12. Kakor rečeno, gre lahko vzročna zveza v obe smeri – z večjo vključenostjo v usposabljanje se višajo stopnje zaposlenosti starejših, višje stopnje zaposlenosti pa spodbujajo večje vključevanje v usposabljanje.
13. Zakon o izvajanju določb socialnega sporazuma za obdobje 1999–2001 je prvič uvedel minimalno plačo v pravem smislu na državni ravni, saj veljavnost tistega dela zakona, ki ureja minimalno plačo, ni bila omejena na trajanje veljavnosti socialnega sporazuma kakor prej.
14. Nizozemska je država z najbolj diferencirano minimalno plačo za mlade, v razponu od zakonsko predpisanih 30 % za mlade, ki so stari 15 let, do 85 % za tiste, ki so stari 22 let.
15. Pogodbe o začasni zaposlitvi so pogostejše v državah, v katerih je zakonodaja o varstvu zaposlitve stroga v zvezi s pogodbami o redni zaposlitvi, čeprav imajo te države pogosto tudi razmeroma stroge predpise o začasni zaposlitvi.

## Literatura

- Abowd, J. M., *et al.* (1997), "Minimum Wages and Youth Employment in France and the United States", *NBER Working Paper*, št. 6111, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Bassanini, A., *et al.* (2005), "Workplace Training in Europe", *IZA Discussion Paper*, št. 1640, Institute for the Study of Labour, Bonn.
- Bassanini, A., in R. Duval (2006), "Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions", *OECD Social, Employment and Migration Working Paper*, št. 35 in *OECD Economics Department Working Paper*, št. 486, OECD, Pariz.
- Behaghel, L., in Greenan, N. (2005), "Training and Age-Biased Technical Change: Evidence from French Micro Data", *CREST Working Paper*, št. 6, Centre de Recherche en Économie et Statistique, INSEE, Pariz.
- Böckerman, P., in Uusitalo, R. (2007), "Minimum Wages and Youth Employment: Evidence from the Finnish Retail Sector", *Labour Institute for Economic Research Discussion Paper*, št. 238, Labour Institute for Economic Research, Helsinki.
- Burniaux, J.-M., Duval, R., in Jaumotte, F. (2003), "Coping with Ageing: A Dynamic Approach to Quantify the Impact of Alternative Policy Options on Future Labour Supply in OECD Countries", *OECD Economics Department Working Paper*, št. 371, OECD, Pariz.
- Burtless, G. (2009), "Preparing the Labour Market for an Ageing Population: Designing Public Policy to Increase Labour Force Participation", v Holzmann, R., MacKellar, L., in Repanšek, J. (ur.), *Pension Reform in South-Eastern Europe*, Svetovna banka, Washington, DC.
- Čelebič, T. (2008), "Access Quality and Efficiency of Tertiary Education in Slovenia Post-2000", *UMAR Working Paper*, št. 5/2008, Urad RS za makroekonomske analize in razvoj, Ljubljana.
- Duval, R. (2003), "The Retirement Effects of Old-age Pension Systems and Other Social Transfer Programmes in OECD countries", *OECD Economics Department Working Paper*, št. 370, OECD, Pariz.
- ECB (European Central Bank / Evropska centralna banka) (2008), "Labour Supply and Employment in the Euro Area Countries: Developments and Challenges", *Occasional Paper*, št. 87, ECB, Frankfurt.
- Grubb, D., Lee, J. K., in Tergeist, P. (2007), "Addressing Labour Market Duality in Korea", *OECD Social, Employment and Migration Working Paper*, št. 61, OECD, Pariz.
- Gustman, A. L., in Steinmeier, T. L. (2004), "Minimum Hours Constraints, Job Requirements and Retirement", *NBER Working Paper*, št. 10876, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Høj, J., *et al.* (2006), "The Political Economy of Structural Reform – Empirical Evidence from OECD Countries", *OECD Economics Department Working Paper*, št. 501, OECD, Pariz.
- Hyslop, D., in Stillman, S. (2007), "Youth Minimum Wage Reform and the Labour Market in New Zealand", *Labour Economics*, zv. 14, št. 2, Elsevier BV, Amsterdam.
- Martin, J. P., in Grubb, D. (2001), "What Works and for Whom: A Review of OECD Countries' Experiences with Active Labour Market Policies", *Swedish Economic Policy Review*, zv. 8, št. 2, Stockholm.
- Neumark, D., in Wascher, W. (1999), "A Cross-National Analysis of the Effects of Minimum Wages on Youth Employment", *NBER Working Paper*, št. 7299, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- OECD (2004), *OECD Employment Outlook*, OECD Publishing, Pariz.
- OECD (2006a), *Live Longer, Work Longer, Ageing and Employment Policies*, OECD Publishing, Pariz.

- OECD (2006b), *OECD Employment Outlook: Boosting Jobs and Incomes*, OECD Publishing, Pariz.
- OECD (2007), *Pensions at a Glance*, OECD Publishing, Pariz.
- OECD (2008), *Education at a Glance*, OECD Publishing, Pariz.
- OECD (2009), *Jobs for Youth – Japan*, OECD Publishing, Pariz.
- Queisser, M., in Whitehouse, E. R. (2006), "Neutral or Fair?: Actuarial Concepts and Pension-System Design", *OECD Social, Employment and Migration Working Paper*, št. 40, OECD, Pariz.
- Stewart, M. B. (2002), "The Impact of the Introduction of the UK Minimum Wage on the Employment Probabilities of Low Wage Workers", *Warwick Economics Research Paper*, št. 630, University of Warwick, Warwick.
- UMAR (Urad RS za makroekonomske analize in razvoj) (2008a), "Challenges of the Labour Market from the Aspect of Flexicurity", *Economic issues 2008*, UMAR, Ljubljana.
- UMAR (2008b), "Efficient Use of Knowledge for Economic Development and High-quality Jobs", *Development Report 2008*, Urad RS za makroekonomske analize in razvoj, Ljubljana.
- Vodopivec, M., et al. (2007), "Mobilnost dela", v Dolenc, P., in Vodopivec, M. (ur.), *Mobilnost dela in fleksibilnost sistema plač*, Fakulteta za management, Koper.
- Vodopivec, M., in Dolenc, P. (2009), "Live Longer, Work Longer: Making it Happen in the Labour Market", v Holzmann, R., MacKellar, L., in Repanšek, J. (ur.), *Pension Reform in South-Eastern Europe*, Svetovna banka, Washington, DC.
- ZPIZ (Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije) (2008), "Monthly Statistics Overview", Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, Ljubljana.



## Priloga 3.A1

## Ocenjevanje časovno spreminjajočega se NAIRU z uporabo Kalmanovega filtra

Ocena naravne stopnje brezposelnosti (NAIRU) sledi pristopu, opisanemu v Gianella *et al.* (2008). Z uporabo Kalmanovega filtra je NAIRU izpeljan iz njegove sposobnosti, da razloži inflacijska gibanja po Phillipsovi krivulji, pri čemer veljajo omejitve glede njegovega razvoja skozi čas. Enačba Phillipsove krivulje poveže spremembo inflacije (merjeno s spremembo harmoniziranega indeksa cen življenjskih potrebščin) z realno inflacijo uvoznih cen (tehtano z uvozno komponento potrošnje, da se upošteva vse večja odprtost gospodarstva) in vrzeljo v brezposelnosti, opredeljeno kot razliko med NAIRU in stopnjo brezposelnosti.<sup>1</sup> Ob privzeti dinamični homogenosti je razmerje izraženo v obliki:

$$\Delta\pi_t = \sum_{j=1}^m \alpha_j(L)\Delta\pi_{t-j} + \sum_{j=0}^n \beta_j MGS_{t-j}^{SH}(\pi_{t-j}^{MGS} - \pi_{t-j}) + \gamma(U_t - U_t^*) + \delta D_{VAT} + v_t$$

pri čemer je  $\pi$  domača inflacija,  $MGS^{SH}$  je uvozna komponenta potrošnje,<sup>2</sup>  $\pi^{MGS}$  je inflacija uvoznih cen (blaga in storitev),  $U$  je stopnja brezposelnosti,  $U^*$  je NAIRU,  $D_{VAT}$  je umetna spremenljivka, s katero je zajeta uvedba DDV v juliju 1999,  $v_t$  pa je ostanek. Ustrezna struktura odlogov za tri inflacijske spremenljivke na desni strani enačbe je določena z začetnimi štirimi odlogi za vsako in potem z izpustitvijo statistično nepomembnih odlogov. Podatki o domači inflaciji in brezposelnosti so pridobljeni pri Eurostatu in Statističnem uradu RS, vsi drugi podatki so vzeti iz zbirke podatkov OECD Economic Outlook.

Za oceno NAIRU ni enotnega načina uporabe Kalmanovega filtra, lahko se sprejmejo različne predpostavke za opis stohastičnega postopka, ki mu sledi. Po Gianelli *et al.* (2008) se NAIRU izpelje na podlagi dveh prehodnih enačb, ki določata lastnosti časovnih serij NAIRU oziroma vrzeli v brezposelnosti. NAIRU je utemeljen kot proces slučajnih učinkov, ki se zdi ustrezen glede na to, da je serija stopnje brezposelnosti vključena z redom 1. Prehodna enačba za NAIRU ima torej obliko:

$$U_t^* = U_{t-1}^* + \varepsilon_t$$

pri čemer se predpostavlja, da je napaka  $\varepsilon_t$  normalno porazdeljena s srednjo vrednostjo 0 in varianco  $\sigma_\varepsilon^2$  ter neodvisna od napake v enačbi Phillipsove krivulje  $v_t$ .

Poleg tega je zakon gibanja uveden za vrzel med NAIRU in stopnjo brezposelnosti za zagotovitev, da stopnja brezposelnosti konvergira k NAIRU ob odsotnosti šokov. Ta predpostavka je v skladu s Friedmanovim delom (1968) o hipotezi naravne stopnje, ki navaja, da se stopnja brezposelnosti ne more stalno razlikovati od naravne stopnje. Predpostavlja se, da vrzel v brezposelnosti sledi avtoregresivnemu procesu drugega reda. Ta dodatna omejitev omogoča sklepanje o stopnji NAIRU ne le na podlagi podatkov o inflacijskih pritiskih, ampak tudi samih gibanj stopnje brezposelnosti. Prehodna enačba za vrzel v brezposelnosti se lahko zapiše kot:

$$U_t - U_t^* = \psi(L)(U_{t-1} - U_{t-1}^*) + \zeta_t$$

pri čemer je napaka  $\zeta_t$  normalno porazdeljena s srednjo vrednostjo 0 in varianco  $\sigma_\zeta^2$  ter nekorelirana z  $\varepsilon_t$ . Čeprav za rešitev modela ni nujno, so upoštevane omejitve za vsoto avtoregresijskih parametrov, da se zagotovijo smiselne lastnosti časovnih serij vrzeli v brezposelnosti.<sup>3</sup>

Pri uporabi Kalmanovega filtra za zgoraj opisani model so potrebne predpostavke glede več parametrov. Prvič, vnaprej je treba določiti vrednosti in variance dveh spremenljivk stanja (NAIRU in vrzel v brezposelnosti) v začetnem obdobju. Začetna vrednost NAIRU je enaka povprečni stopnji brezposelnosti okoli prvega leta vzorca, začetna vrednost vrzeli v brezposelnosti pa je enaka razliki med stopnjo brezposelnosti v začetnem obdobju in prejšnjo za NAIRU. Drugič, sprejmejo se predpostavke o relativnih variancah treh ostankov  $\sigma_v^2$ ,  $\sigma_\varepsilon^2$  in  $\sigma_\zeta^2$ . Varianca napake v prehodni enačbi za NAIRU glede na varianco napake v enačbi Phillipsove krivulje (razmerje med signalom in šumom) določa enakomernost serij NAIRU, pri čemer manjši koeficient pomeni manj volatilen NAIRU. Čeprav Kalmanov filter praviloma omogoča, da se ocenijo tri variance skupaj z drugimi parametri modela, to pogosto povzroči, da so serije NAIRU preveč enakomerne (Richardson *et al.*, 2000). Zato so ponavadi variance v empirični rabi določene. Na Gordonov predlog (1997) je izbrano tako razmerje med signalom in šumom, da omogoča prosto gibanje NAIRU, onemogoča pa ostre četrletne obrate.

Model je ocenjevan v obdobju od 1997Q2 do 2008Q3, najdaljšem obdobju, za katero so bili na voljo vsi podatki. Ugotovljeno je, da vrzel v brezposelnosti bistveno vpliva na pričakovano rast cen življenjskih potrebščin, kar kaže, da se izpeljani NAIRU lahko razloži kot stopnja brezposelnosti, ki je skladna s stabilno inflacijo. Koeficient žrtvovanja, ki ga izkazujejo ocenjeni koeficienti, je enak 0,59, kar je v skladu z vrednostmi, ki jih je pridobil Gianella *et al.* (2008) za druge države OECD. Ocene kažejo, da je NAIRU v vzorčnem obdobju upadel in je v tretjem četrletju leta 2008 dosegel 5½ odstotka (slika 3.2). Zdi se, da je strm upad brezposelnosti v zadnjih letih predvsem ciklični pojav, kajti stopnja brezposelnosti je padla bistveno pod NAIRU.

Preglednica 3.A1.1. **Ocene Phillipsove krivulje**

Spremenljivka	Koeficient	Standardna napaka <sup>1</sup>	Diagnostična statistika	
$\Delta\pi_{t-1}$	-0,886	0,098	Adj. R <sup>2</sup>	0,705
$\Delta\pi_{t-2}$	-0,795	0,102	$\sigma_\varepsilon^2/\sigma_v^2$	1,000
$\Delta\pi_{t-3}$	-0,731	0,063	Koeficient žrtvovanja	0,592
$MGS_t^{SH}(\pi_t^{MGS} - \pi_t)$	0,214	0,110	Serijska korelacija (odlogi 1 do 4, p-vrednost)	0,938
$U_t - U_t^*$	-0,360	0,189	Normalnost (p-vrednost)	0,373
$D_{VAT}$	0,951	0,265	Heteroskedastičnost (p-vrednost)	0,067

1. Standardne napake so skladne s heteroskedastičnostjo po metodologiji Newey-West.

**Opombe**

1. Sprememba drobnoprodajne cene nafte je bila sprva tudi zajeta v enačbi, vendar se je izkazalo, da ni bistvena.
2. Izračunano kot  $MGS_t^{SH} = M_t / (Y_t + M_t - X_t)$ , pri čemer  $M$ ,  $X$  in  $Y$  označujejo uvoz, izvoz in domačo proizvodnjo.
3. Izbrana vrednost za vsoto avtoregresijskih parametrov je enaka 0,75.

**Literatura**

- Friedman, M. (1968), "The Role of Monetary Policy", *American Economic Review*, zv. 58, št. 1, American Economic Association.
- Gianella, C., *et al.* (2008), "What Drives the NAIRU? Evidence from a Panel of OECD Countries", *OECD Economics Department Working Paper*, št. 649, OECD, Pariz.
- Gordon, R. J. (1997), "The Time-varying NAIRU and its Implications for Economic Policy", *Journal of Economic Perspectives*, zv. 11, št. 1, American Economic Association.
- Richardson, P., *et al.* (2000), "The Concept, Policy Use and Measurement of Structural Unemployment: Estimating a Time Varying NAIRU Across 21 OECD Countries", *OECD Economics Department Working Paper*, št. 250, OECD, Pariz.

## Priloga 3.A2

### *Raziskava učinka reform na trgu dela*

V tej prilogi je za preučitev učinka reform na trg dela in brezposelnost uporabljen standardni model "iskanje-posredovanje zaposlitve" (angl. standard search-matching model: job search and job matching). Ta je bil že uporabljen za naprednejša gospodarstva EU in nekatere srednjeevropske države. V Sloveniji pa je doslej posegla po njem edino Domadenikova (2007), ki je preučevala povezavo med zakonodajo o varstvu zaposlitve in verjetnostjo prehoda iz neaktivnosti ali brezposelnosti v zaposlitev. Model "iskanje-posredovanje zaposlitve" omogoča formalno analizo učinkov, ki jih imajo reforme slovenskega trga dela na brezposelnost. V središču pozornosti so spremembe pri nadomestilih za brezposelnost, delodajalčevih prispevkih za socialno varnost, aktivni politiki zaposlovanja in pogajalski moči delavcev.

Model je podoben tistemu, ki sta ga uporabila Boeri in van Ours (2008). Delavci so zaposleni v javnem sektorju ali brezposelni. Brezposelni prejemajo nadomestila  $b$ , zaposleni pa plačo  $w$ . Podjetja objavijo razpis za zapolnitev delovnih mest ob strošku  $c$ , rezultat vsakega zapolnjenega delovnega mesta pa je delovni učinek  $y$ . Delovna razmerja se ustvarijo tako, da se brezposelnim posredujejo prosta delovna mesta po funkciji  $A = A(U)^{1-\eta}n^\eta$ , pri čemer  $A > 0$  označuje učinkovitost posredovanja,  $\eta \in (0,1)$  pa pomeni prožnost posredovanih delovnih mest glede na prosta delovna mesta. Ponudbe za delovna mesta prihajajo s hitrostjo  $\mu(\theta)A\theta^\eta$ , pri čemer je  $\theta = v/U$ . Na drugi strani pa podjetja zapolnjujejo prosta delovna mesta s hitrostjo  $\mu(\theta)/\theta = A\theta^{\eta-1}$ . Potem ko se ustreznemu iskalcu zaposlitve posreduje ustrezno delovno mesto, se v pogajalskem procesu določi plača. Delovno razmerje se razdre s hitrostjo  $\delta$ , podjetje pa vsakemu odpuščenemu delavcu plača odpravnino  $c_s$ . Stopnja zaposlenosti  $E(t)$  in stopnja brezposelnosti  $U(t)$  se spreminjata v skladu z:

$$\dot{E}(t) = A\theta^{\eta-1}v(t) - \delta E(t) \quad (1)$$

in

$$\dot{U}(t) = \delta E(t) - A\theta^\eta U(t) \quad (2)$$

Če pokrajšamo  $t$  in uredimo  $E + U = 1$ , je stopnja brezposelnosti v ustaljenem stanju:

$$U^* = \delta^{-1}(\delta + A\bar{\theta}^\eta) \quad (3)$$

$V_E$  in  $V_U$  označujeta vrednost, ki jo ima zaposlenost oziroma brezposelnost za delavca. Če predpostavimo, da je tveganje nevtravno, diskontna stopnja pa  $\rho$ , lahko pridemo do rezultatov za vsako od obeh stanj z Bellmanovima enačbama:

$$\rho V_U = b + l + A\theta^\eta (V_E - V_U) \quad (4)$$

in

$$\rho V_E = w + \delta(V_U - V_E) \quad (5)$$

pri čemer je  $l$  vrednost prostega časa. Če vrednost zapolnjenega delovnega mesta označimo z  $JE$  in vrednost prostega delovnega mesta z  $JV$ , pa dobimo:

$$\rho J_E = y - (1 + \tau)w + \delta(J_V - J_E - c_s) \quad (6)$$

in

$$\rho J_V = -c + A\theta^{\eta-1}(J_E - J_V) \quad (7)$$

pri čemer je  $y$  delovni učinek na zapolnjenem delovnem mestu,  $\tau$  pa prispevki za socialno varnost, naloženi delodajalcu. Če predpostavimo, da je ustvarjanje delovnih mest prosto, je ravnotežna vrednost objave prostega delovnega mesta  $JV = 0$ . Enačbi 4 in 5 postaneta:

$$(\rho + \delta)^{-1} \{y - (1 + \tau)w - \delta c_s\} = A^{-1} c \theta^{1-\eta} \quad (8)$$

Operacijo zaključimo tako, da določimo plačo z rešitvijo Nashevega pogajalskega problema, pri čemer  $\beta \in (0,1)$  označuje relativno pogajalsko moč delavcev:

$$\max_w (V_E - V_U)^\beta (J_E - J_V)^{1-\beta} \quad (9)$$

pod pogojem, da  $S = VE - VU + JE$  in  $JE - JV > 0$  in  $VE - VU > 0$ , pri čemer je  $S$  skupni presežek. Če rešimo (7), dobimo:

$$w = (1 + \beta\tau)^{-1} \{(1 - \beta)(b + l) + \beta(y + c\theta - \delta c_s)\} \quad (10)$$

Brezposelnost v ustaljenem stanju, višino plače in razmerje "brezposelnost-prosta delovna mesta" dobimo, če rešimo 4, 8 in 10. Primerjalna statistika kaže, da brezposelnost po eni strani narašča s povečevanjem prispevkov za socialno varnost, ki jih plačuje delodajalec  $\tau$ , pogajalske moči delavcev  $\beta$ , stroškov objave prostega delovnega mesta  $c$ , višine odpravnin  $c_s$ , obsega nadomestil za brezposelnost  $b$ , vrednosti prostega časa  $l$  in razdrtja delovnega razmerja  $\delta$ , po drugi strani pa se zmanjšuje s povečevanjem učinkovitosti posredovanja ustreznega delovnega mesta ustreznemu iskalcu zaposlitve  $A$  in delovnega učinka  $y$ . Vrednosti parametrov so bile pridobljene tako, da smo delno uporabili vrednosti iz obstoječih raziskav, delno pa jih kalibrirali, da bi dobili ustaljeno stanje, ki je skladno s podatki o slovenskem trgu dela (preglednica 3.A2.1).<sup>1</sup> Kakor prikazuje preglednica 3.A2.2, izbrani parametri prav dobro ponazarjajo glavne značilnosti slovenskega trga dela.<sup>2</sup>

**Preglednica 3.A2.1. Vrednosti parametrov pri modelu  
“iskanje-posredovanje zaposlitve”**

Parameter	Vrednost	Vir
Stopnja ugašanja delovnih mest $\delta$	0,015 na kvartal	Haltiwanger in Vodopivec (2002), Mitra (2008) <sup>1</sup>
Prožnost posredovanih delovnih mest glede na prosta delovna mesta $\eta$	0,5	Pasi et al. (1999), Zhou (2006), van Ours (2007)
Strošek objave prostega delovnega mesta $c$	4 na delavca	kalibrirano
Delovni učinek $y$	1,7 na delavca	kalibrirano
Učinkovitost posredovanja delovnega mesta $A$	0,65	kalibrirano
Diskontna stopnja $\rho$	0,01 na kvartal	Pasi et al. (1999), Zhou (2006)
Pogajalska moč delavcev $\beta$	0,5	= $\eta$ (Hosios, 1990)
Vrednost prostega časa $l$	0,3 na delavca	kalibrirano
Odpravnina $c_s$	1,15 na delavca	kalibrirano
Delodajalčevi prispevki za socialno varnost $\tau$	0,2 na delavca	kalibrirano
Nadomestila za brezposelnost $b$	0,5 na delavca	kalibrirano

1. Izbrana vrednost je v okviru tistih, ki so jih navedli Haltiwanger in Vodopivec (2002) ter Mitra (2008). Analiza občutljivosti kaže, da je brezposelnost odvisna od spreminjanja  $\delta$ , čeprav so spremembe v okviru 95-odstotnega območja zaupanja NAIRU.

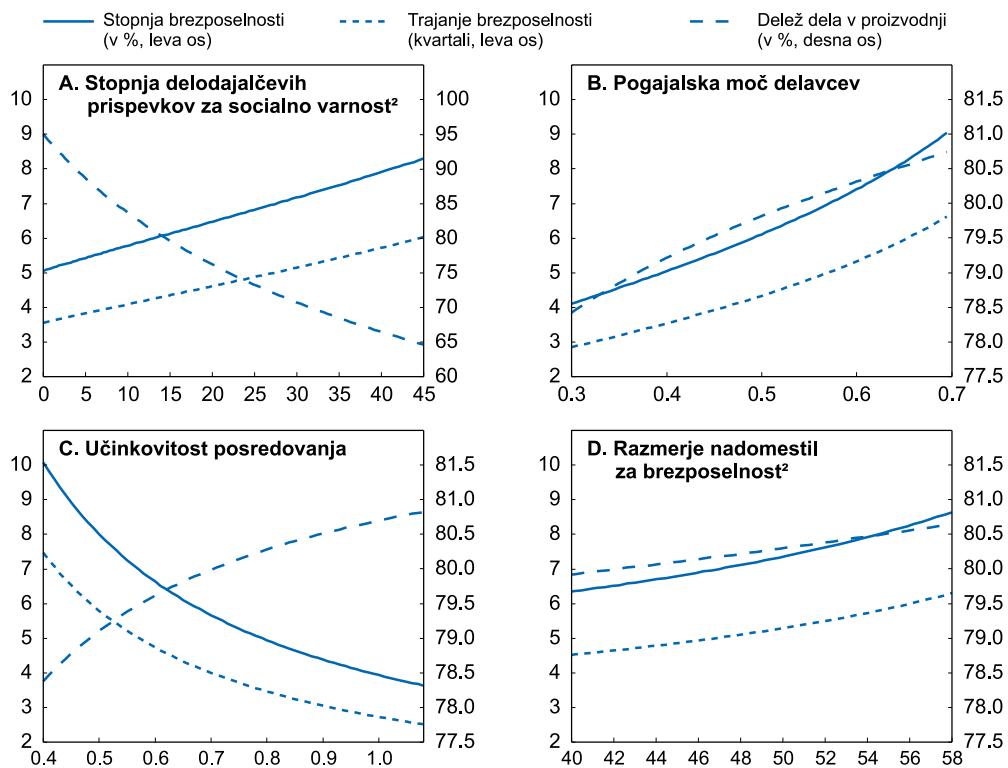
**Preglednica 3.A2.2. Ugotovljeni rezultati in ciljno ravnotežje modela**

Parameter	Rezultat po modelu	Ugotovitve
Brezposelnost $U^*$	6,1 %	6,3 % (2001–07, izračuni OECD, glej prilogo 3.1)
Povprečno trajanje brezposelnosti $(A\Theta)^{-1}$	4,3 kvartala	6 kvartalov (2001–07, izračuni OECD na podlagi podatkov ADS)
Razmerje med stopnjo prostih delovnih mest in stopnjo brezposelnosti $\Theta$	12,6 %	12,4 % (2001–06, izračuni OECD na podlagi podatkov Statističnega urada RS)
Delež dela v dohodku $w/y$	79,8 %	69 % (2001–07, izračuni OECD, glej 1. poglavje)
Stopnja delodajalčevih prispevkov za socialno varnost $\tau/w$	14,7 %	13,7 % (2008, Ministrstvo za finance RS)
Stopnja nadomestil za brezposelnost $b/w$	36,9 %	37,2 % (izračuni OECD, ob predpostavljenem trajanju brezposelnosti 4,3 kvartale)
Stopnja odpravnin $c_s/w$	84,8 %	84,2 % (izračuni OECD, ob predpostavljeni povprečni delovni dobi 10 let, podatek iz Evrobarometra 64.1)

Simulacije nakazujejo, da znižanje stopnje prispevkov za socialno varnost, ki jih plačujejo delodajalci, zmanjša stopnjo in trajanje brezposelnosti, saj večja donosnost spodbudi podjetja k razpisovanju več prostih delovnih mest (slika 3.A2.1, graf A). Znižanje stopnje prispevkov za socialno varnost za 10 odstotnih točk je povezano z znižanjem stopnje brezposelnosti za okrog 0,5 do 1 odstotne točke, čeprav je zaradi negotovosti parametrov modela te številke treba razlagati zelo previdno. Prav tako zakonodajne spremembe, ki zmanjšujejo pogajalsko moč delavcev, povzročajo zmanjšanje stopnje in trajanja brezposelnosti, saj povečujejo donosnost podjetij; so pa takšne spremembe povezane tudi z znižanjem realnih plač (slika 3.A2.1, graf B). Podoben

učinek bi imelo znižanje (zavezujoče) minimalne plače. Nasprotno pa takšna dopolnitev aktivne politike zaposlovanja (ali izboljšanje obstoječe), ki povečuje učinkovitost posredovanja delovnega mesta, zmanjšuje stopnjo in trajanje brezposelnosti, hkrati pa vpliva na povečanje realnih plač (slika 3.A2.1, graf C). Zmanjšanje obsega nadomestil za brezposelne pa navsezadnje slabi pogajalsko moč delavcev in tako realne plače, kar spodbuja podjetja k razpisovanju več prostih delovnih mest, tako pa zmanjšuje stopnjo in trajanje brezposelnosti (slika 3.A2.1, graf D). Desetodstotno znižanje nadomestil je povezano z zmanjšanjem brezposelnosti za približno 0,3 do 2,2 odstotne točke.

Slika 3.A2.1. **Učinek sprememb v institucijah trga dela<sup>1</sup>**



1. Spremenljivka iz naslova grafa je prikazana na abscisni osi.
2. V odstotkih (endogene) realne plače.

StatLinks <http://dx.doi.org/10.1787/644603401243>

## Opombe

1. Učinkovitost posredovanja ustreznega delovnega mesta ustreznemu iskalcu zaposlitve je enaka 0,65, kar je manj od vrednosti enote, ki se ponavadi uporablja v strokovni literaturi (na primer Zhou, 2006; van Ours, 2007). Vendar pa se obstoječe raziskave večinoma ukvarjajo z naprednimi gospodarstvi, tako da imajo gospodarstva držav, ki dohitevajo napredna gospodarstva, manj učinkovito posredovanje, na kar kaže tudi daljše trajanje brezposelnosti v teh državah.
2. Podobno kakor pri drugih raziskavah, ki uporabljajo variante modela "iskanje-posredovanje zaposlitve", je povprečno trajanje brezposelnosti, ki ga implicira kalibracija, nekoliko nižje od zabeleženega (glej na primer Pasi et al., 1999; van Ours, 2007). Hkrati pa je delež dela v celotnem proizvodu nekoliko višji od tistega, ki je bil izračunan v 1. poglavju tega pregleda.

## Literatura

- Boeri, T., in van Ours, J. C. (2008), *The Economics of Imperfect Labor Markets*, Princeton University Press, Princeton.
- Domadenik, P. (2007), "Does Rigid Employment Legislation Impede Employment Prospects? Evidence from Slovenia", *Economic Trends and Economic Policy*, zv. 17, št. 110, Institute of Economics, Zagreb.
- Haltiwanger, J. C., in Vodopivec, M. (2002), "Gross Worker and Job Flows in a Transition Economy: An Analysis of Estonia", *Labour Economics*, zv. 9, št. 5, Elsevier BV, Amsterdam.
- Hosios, A. J. (1990), "On the Efficiency of Matching and Related Models of Search and Unemployment", *Review of Economic Studies*, zv. 57, št. 2, Blackwell Publishing.
- Mitra, P. (2008), *Innovation, Inclusion, and Integration: From Transition to Convergence in Eastern Europe and the Former Soviet Union*, Svetovna banka, Washington, DC.
- Ours, J. C. van (2007), "Compulsion in Active Labour Market Programs", *National Institute Economic Review*, zv. 202, št. 1, SAGE Publications.
- Pasi, H., Pekka, S., in Pekka, T. (1999), "Labour Market Policy and Unemployment: A Job Flow Model of Finland", *VATT Discussion Paper* št. 210, Government Institute for Economic Research, Helsinki.
- Zhou, J. (2006), "Reforming Employment Protection Legislation in France", *IMF Working Paper*, št. 06/108, Mednarodni denarni sklad, Washington, DC.



## 4. poglavje

# Izboljšanje poslovnega okolja za krepitev rasti produktivnosti

*Hitri gospodarski napredek Slovenije je predvsem rezultat ugodnega poslovnega okolja. Kazalec regulacije trga proizvodov (PMR) je bil v letu 2008 precej nižji kakor na Češkem in Poljskem ter bliže ravni, zabeleženi v sosednjih državah (Avstrija, Madžarska in Italija), in povprečju OECD. Po pridružitvi EU je ostrejša konkurenca vzpostavila okolje za ustanovitev številnih malih in srednje velikih podjetij. Vendar pa so prilivi neposrednih tujih investicij (NTI) ostali nizki, kar kaže, da prenos dobrih praks ni najboljši. V ključnih storitvenih dejavnostih (finančne storitve, energetika in telekomunikacije) je majhna odprtost trga v povezavi z državnim lastništvom in močno tržno koncentracijo prav gotovo razlog za nizek priliv teh investicij.*

*V teh okoliščinah je nujno spodbuditi konkurenco v tistih storitvenih sektorjih, ki jih nadzoruje država, s prestrukturiranjem, z izboljšanimi praksami upravljanja in, končno, z nadaljevanjem privatizacije takoj, ko si bo gospodarstvo opomoglo. Zlasti je nujno, da finančni sektor postane učinkovitejši in sposoben razviti zahtevnejše finančne instrumente za hitro starajoče se prebivalstvo. Poleg tega nevarnost za zmanjšanje potencialne rasti še poudarja potrebo po oblikovanju celovitega inovacijskega sistema, ki bo usmeril vire v sektorje z visoko intenzivnostjo znanja. Kakovost slovenskega poslovnega okolja bo v prihodnje odvisna predvsem od uspešnih inovacijskih politik, vključno z zagotavljanjem učinkovitih inovacijsko naravnanih podpornih storitev. Ključni izziv pri tem je optimizacija sodelovanja in stikov med raziskovalno skupnostjo, poslovnim sektorjem in državo. Izkušnje kažejo, da je za dolgoročno gospodarsko uspešnost bolj pomembna kombinacija medsebojno povezanih okvirnih pogojev kakor reforma posameznih sektorjev.*

**M**očno povečanje skupne faktorske produktivnosti (SFP) in obsežna rast proizvodnje sta v letu 2007 slovenski dohodek na prebivalca dvignila na 85 % povprečja EU15. Intenziven pritisk na vire je v obdobju 2007–2008 povzročil proizvodno vrzel in za nekaj let potisnil stopnjo brezposelnosti pod naravno stopnjo brezposelnosti (NAIRU) (glej 3. poglavje). Ker je preostala prihodkovna vrzel ostala razmeroma majhna, se bo realna prihodkovna konvergenca v prihodnje upočasnila. Poleg tega bo hitro staranje prebivalstva brzdalo potencialno rast proizvodnje. V teh okoliščinah so se snovalci politik seveda osredotočili na tista področja, na katerih je mogoče doseči večjo učinkovitost. Eno od njih je poslovno okolje.

V tem poglavju je predstavljena vrsta možnosti za izboljšanje poslovnega okolja v Sloveniji. Prepoznana so področja, na katerih je ukrepanje nujno za okrepitev konkurence in spodbuditev podjetniške dinamike. Prvi del opisuje spremembe lastniške in podjetniške strukture v Sloveniji, drugi pa obravnava ključne značilnosti obstoječega poslovnega okolja, ki se kažejo v stanju konkurence na trgu proizvodov ter moči inovativnih in podjetniških dejavnikov. Tretji del preučuje novejšo pobude za izboljšanje podjetniškega okolja. V zadnjem delu so navedeni glavni primeri potencialno nekonkurenčnega ravnanja v ključnih storitvenih sektorjih. Priporočila za ukrepanje so povzeta v okviru 4.4 na koncu poglavja.

## Spremembe lastniške in podjetniške strukture

### *Počasne spremembe v lastniški strukturi*

Slovenija je leta 1990 s prehodom na tržno gospodarstvo pričela obsežen program lastninskega preoblikovanja. Namen leta 1992 sprejetega Zakona o lastninskem preoblikovanju, temeljnega zakonskega akta na tem področju, je bil zagotoviti neoviran prenos lastninskih pravic v podjetjih v družbeni lasti. Slednja so bila pod okriljem države, upravljali pa so jih skupaj delavci in uprava/menedžment (samoupravna podjetja). Takšna je bila večina podjetij (okvir 4.1).

Na zgodnji stopnji lastninskega preoblikovanja je bila tuja udeležba omejevana z nadzorom kapitalskih tokov, z dveletno prepovedjo prenosa delnic novoprivatiziranih podjetij ter z naložbenimi omejitvami v bančnem in zavarovalniškem sektorju. Toda z vstopom v EU so bile te omejitve postopno omiljene in odpravljene. Kljub temu pa so prilivi neposrednih tujih investicij (NTI) ostali na razmeroma nizki ravni, čeprav so se v letu 2007 izboljšali.

Odprodaja podjetij v družbeni lasti je bila do leta 2004 večinoma končana. Na drugi stopnji lastninskega preoblikovanja naj bi se država postopno umaknila iz gospodarstva (z zaposlitvijo “privatizacijske vrzeli”), razen iz podjetij “strateškega” interesa, v katerih bi ohranila prevladujoč vpliv. Privatizacijski načrti so zajemali banke, javne energetske družbe, letališče, pristanišče, železnice, telekomunikacijsko podjetje ter glavna industrijska podjetja za proizvodnjo jekla, aluminija, avtomobilskih gum in zdravil. Druga stopnja privatizacije naj bi zagotovila večjo priložnost za tuje vlagatelje.

#### Okvir 4.1. **Odprava družbene lastnine (1992–2004)**

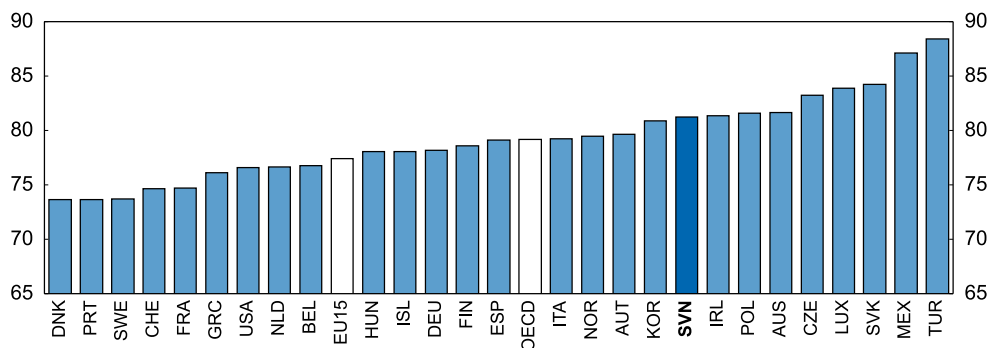
Leta 1992 sprejeta zakonodaja je omogočila decentraliziran pristop k odpravi družbene lastnine na podlagi zakonsko določenih pogojev. Lastninsko preoblikovanje se je izvajalo po vnaprej določenem modelu, tako da se je večji delež podjetja dodelil zaposlenim in vodstvenemu osebju. V postopku lastninskega preoblikovanja so bili izdani lastninski certifikati v višini 40 % BDP. Na zaposlene je bilo treba prenesti eno petino kapitala podjetja. Nadaljnjih 40 % se je lahko prodalo zaposlenim ali pa neposredno na trgu. Izkazalo se je, da se je večina podjetij odločila za notranjo razdelitev delnic. Preostalih 40 % družbenega kapitala je bilo treba prenesti na tri sklade pod nadzorom države (skladi) (OECD, 1997).

Dva sklada, Slovenski odškodninski sklad (ustanovljen za poravnavo obveznosti iz denacionalizacije) in Kapitalski sklad pokojninskega in invalidskega zavarovanja, sta dobila vsak po 10 % družbenega kapitala. Tretji sklad, Sklad Republike Slovenije za razvoj, je dobil 20 % kapitala, njegova glavna naloga pa je bila prestrukturiranje podjetij in njihova prodaja zasebnim pooblaščenim investicijskim družbam (PID). Za vsakega državljan je bil odprt evidenčni račun lastniških certifikatov, ki je omogočal nakup neprenosljivih delnic privatiziranih podjetij. Privatizacija je bila večinoma izvedena z neposrednim odkupom podjetja s strani zaposlenih in vodstvenega osebja, z nakupi prek certifikatov in z neposredno prodajo kupcem. Porajajoča se lastninska sestava je bila mešana, saj je združevala odkup slovenskih državljanov in prehodno "nacionalizacijo" prek treh državnih skladov (Buchen, 2005).

Državni skladi so imeli manjšinske deleže v obsežnih delih gospodarstva in v postopkih odločanja v posameznih podjetjih. Slovenska razvojna družba (1997), pravna naslednica Sklada RS za razvoj, je prestrukturirala, privatizirala ali likvidirala veliko podjetij. Delovati je prenehala leta 2004, potem ko ji je uspelo odprodati kar 1340 podjetij. Privatizacijski postopek je dosegel enega svojih glavnih ciljev, tj. prenos lastništva večine podjetij v družbeni lasti na zasebni sektor in istočasno ohranitev družbenega soglasja glede privatizacije (WTO, 2002).

Izkazalo pa se je, da je v obdobju 2004–2008 privatizacija napredovala počasneje, kakor je bilo načrtovano, in da je ne glede na vstop v EU priliv neposrednih tujih investicij (NTI) v deležu BDP do leta 2006 strmo padal. Večja podjetja, ki so bila privatizirana, so: vodilno podjetje v maloprodajnem živilskem sektorju (Mercator, 100 % privatizirano leta 2005), Slovenska industrija jekla, d. d., in druga največja banka NKBM (delna privatizacija s prodajo 48,1-odstotnega lastniškega deleža banke s prvo javno ponudbo delnic decembra 2007). V istem času sta oba državna sklada, Kapitalska družba (KAD) in Slovenska odškodninska družba (SOD), skrčila svoj portfelj družb z 492 v letu 2004 na 194 v letu 2008. V preostalih družbah pa se je delež države sčasoma še povečal. Zasebni sektor zdaj predstavlja 81 % gospodarstva, kar je nad povprečjem OECD, a še vedno manj kakor v drugih tranzicijskih gospodarstvih (slika 4.1). Vendar pa ta delež ne kaže pravega obsega vpletenosti države v gospodarstvo, saj ima država neposredni ali posredni manjšinski delež s pravico veta v številnih zasebnih podjetjih.

Slika 4.1. **Delež zasebnega sektorja v BDP<sup>1</sup>**  
bruto dodana vrednost v tekočih cenah v odstotkih, 2007<sup>2</sup>



1. Zasebni sektor zajema dejavnosti NACE od A do K (od kmetijstva, lovstva in gozdarstva do poslovanja z nepremičninami, dajanja v najem in zakup ter drugih poslovnih dejavnosti).

2. 2006 za Japonsko in Mehiko. Agregat OECD je netehtano povprečje brez Kanade, Islandije in Nove Zelandije.

Vir: OECD (2009), *Nacionalni računi držav članic OECD – spletna baza podatkov*, april in *Podatkovna baza Eurostat* (2009), *Economy and Finance*, april.

StatLinks <http://dx.doi.org/10.1787/644681710236>

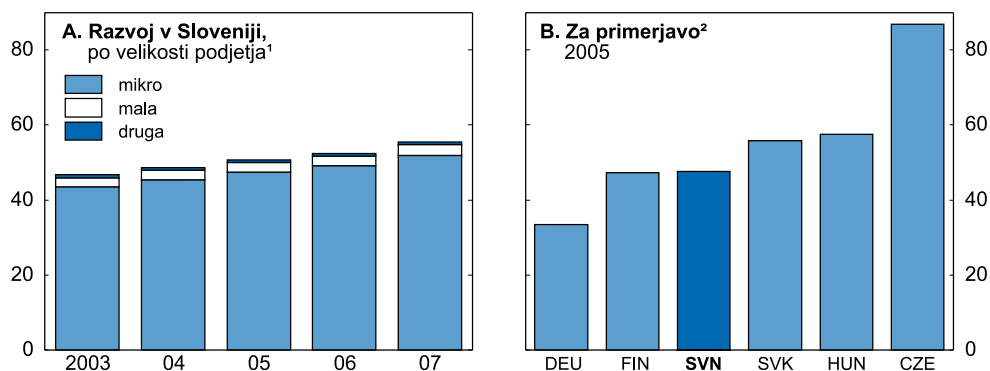
Privatizacija je sovpadla s strmim zmanjšanjem razpršenega lastništva delnic; konec devetdesetih let je število delničarjev obsegalo tri četrtine prebivalstva, leta 2008 pa samo še eno tretjino. Hkrati je upadlo število podjetij, katerih delnice kotirajo na borzi, povečala pa se je koncentracija lastništva z menedžerskimi odkupi (MBO) in poznejšim iztisnjenjem manjšinskih delničarjev. Menedžerski odkupi, ki so jih delno financirale banke v državni lasti, so imeli visok finančni vzvod. V nekaterih primerih so bili izvedeni v nasprotju z načeli dobrega upravljanja: predpise o prevzemih so zaobšli tako, da je bilo dejansko lastništvo skrito za drugim prijateljskim imenom ("parkirano"). To je omogočilo, da so se cene med veljavnostjo prevzemne ponudbe znižale.

### **Hitro spreminjajoča se podjetniška struktura**

Postopek lastninskega preoblikovanja in privatizacije je sovpadel s pomembnimi spremembami pri gostoti podjetij in podjetniški strukturi. Rast števila podjetij (20 % med leti 2003 in 2007) je bistveno preseгла rast prebivalstva, tako da je gostota podjetij (število podjetij na prebivalca) dosegla raven, kakršno je najti v mnogih drugih državah (slika 4.2). Višja gostota pa je spremenila trende, ki so prej kazali na bistveno pomanjkanje podjetniške dinamike (OECD, 1997).

Hitro naraščanje števila podjetij s 93.200 v letu 2003 na 112.000 v letu 2007 je bilo v celoti rezultat živahnega ustanavljanja malih podjetij (10 do 49 zaposlenih) in mikropodjetij (do devet zaposlenih), zlasti na področju gradbeništva in nepremičnin. Po drugi strani pa se je število velikih podjetij (250 in več zaposlenih) zmanjšalo s 300 v letu 2003 na 274 v letu 2007 in hkrati je naraslo povprečno število zaposlenih v velikih podjetjih (preglednica 4.1). Rezultat teh različnih gibanj je, da je delež malih in srednje velikih podjetij (MSP) med vsemi podjetji dosegel 99,8 % in da je med njimi kar 93,5 % mikropodjetij.

Slika 4.2. **Gostota podjetij**  
aktivna podjetja v industrijskih in storitvenih dejavnostih, v tisočinkah



1. Velikost podjetja po številu zaposlenih: mikro – do 9, malo – 10–49, drugo – 50 in več.

2. Brez državne uprave in dejavnosti upravljanja holdingov; 2004 za Nemčijo.

Vir: UMAR (2006-08), *Ekonomsko ogledalo* (več izdaj), Urad RS za makroekonomske analize in razvoj; ter *Podatkovna baza Eurostat* (2009), *Industry, Trade and Services*; ter *Population and Social Conditions*, marec.

StatLinks <http://dx.doi.org/10.1787/644701204515>

Vrednostna produktivnost (poslovni prihodek na zaposlenega) je v obdobju 2003–07 v treh kategorijah MSP (mikro, mala in srednje velika podjetja) narasla veliko bolj kakor v velikih podjetjih. Stopnja naraščanja vrednostne produktivnosti se je večinoma izražala tudi v živahnem ustvarjanju delovnih mest v malih in srednje velikih podjetjih, zlasti v malih in mikropodjetjih, v velikih podjetjih pa je celotno število delovnih mest upadalo. Naraščajoči trend ustvarjanja podjetij, vrednostne produktivnosti in ustvarjanja delovnih mest potrjuje podatke, zbrane v drugih tranzicijskih državah, da se na novo ustanovljena podjetja odlikujejo po dinamični učinkovitosti in ustvarjanju delovnih mest. Nasprotno pa državna in privatizirana podjetja pogosto kažejo medlo sliko učinkovitosti (OECD, 1997; Scarpetta *et al.*, 2002).

Preglednica 4.1. **Podjetja in prihodek na zaposlenega**

	2003	2007
Število podjetij	93 233	112 026
od tega malih in srednje velikih podjetij (MSP) (%)	99,7	99,8
Razdelitev podjetij po velikosti (v % od vseh)		
Velika (250 in več zaposlenih)	0,3	0,2
Srednje velika (50–249 zaposlenih)	1,2	1,2
Mala (10–49 zaposlenih)	5,2	5,1
Mikro (do 10 zaposlenih)	93,3	93,5
Povprečni poslovni prihodek na zaposlenega (tisoč evrov)		
Velika podjetja	102	140
MSP	90	130
Srednje velika podjetja	98	143
Mala podjetja	105	148
Mikropodjetja	73	107

Vir: UMAR (2006-08), *Ekonomsko ogledalo*, več izdaj, Urad RS za makroekonomske analize in razvoj.

### **Primerjalne prednosti se kažejo v kakovosti**

V preteklosti so se slovenska mala in srednje velika podjetja odlikovala pri oblikovanju in diferenciaciji izdelkov, kar je omogočalo hitro prilagajanje zahtevam potrošnikov. Ta vrлина jim je odpirala možnosti v proizvodnih nišah in omogočala konkurenčnost v segmentih proizvodnih dejavnosti z visoko dodano vrednostjo. Gibanja razmerij vrednosti na enoto dejansko kažejo na izboljšanje kakovosti slovenskega izvoza proizvodov v obdobju 1994–2004 (IMF, 2006). To izboljšanje je bilo sicer večje kakor v državah s primerljivo ravnijo prihodka na prebivalca (npr. Portugalska), vendar manjše kakor v drugih novih državah članicah (Češka, Estonija in Madžarska). Primerjava strukture izvoza Slovenije in EU15 kaže na specializacijo za tehnološko intenzivne proizvode in take, ki zahtevajo visoko strokovno usposobljeno delovno silo. Vendar pa jih večina spada v kategorijo srednje ali nizke tehnologije (90 % v primerjavi s 74 % povprečja EU15).

Ker so možnosti za gospodarsko približevanje zmanjšane in je tehnološka konkurenca ostrejša kakor kadar koli, se bo nujno povečal pritisk za ohranitev izvoznih tržnih deležev. V teh okoliščinah si je treba stalno prizadevati za zvišanje tehnološke ravni proizvodnje in izboljšanje kakovosti, kar bo pomagalo utreti pot na nove trge (Fabrizio *et al.*, 2007). Program ustanavljanja grozdov (2000–2002) je bil usmerjen v oblikovanje kakovostnih primerjalnih prednosti s spodbujanjem sodelovanja in mreženja med lokalnimi proizvajalci (geografska bližina). Navedeni program, ki je temeljil na načelu od spodaj navzgor in učenja z delom, je pripomogel k dinamičnosti malih in mikropodjetij. Najbolj inovativni grozdi so nastali v sektorjih orodjarstva, električnih/optičnih naprav, avtomobilske industrije, gospodinjskih aparatov, gradbeništva in prometa (Dermastia, 2005).

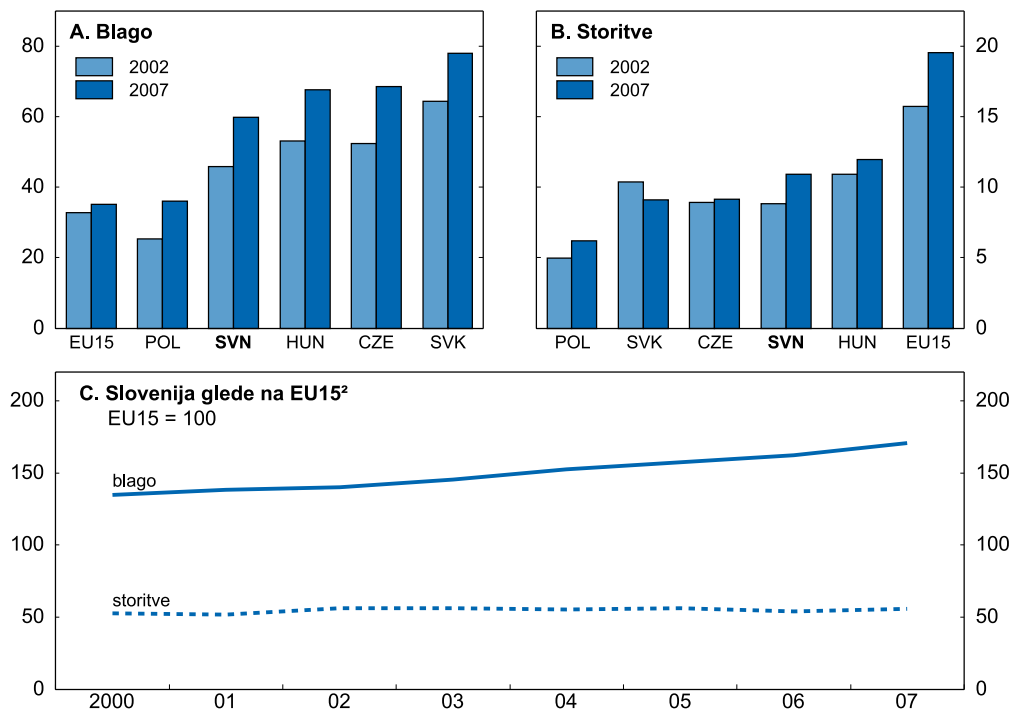
## **Dobro poslovno okolje in ustrezna podjetniška dinamika**

### **Zunanjetrgovinski deleži rastejo, prilivi neposrednih tujih investicij so šibki**

Slovenija je odprta za konkurenco, kar se očitno kaže v velikih in rastočih zunanjetrgovinskih deležih. Vključitev v mednarodne trge (ki se meri s skupno vrednostjo izvoza in uvoza v odstotku od BDP) je močna, izvozni in uvozni deleži so veliki in se od pristopa k EU povečujejo (slika 4.3). Vključitev je močnejša na trgu blaga kakor na trgu storitev (kar je običajen pojav), toda vrzel med njima (skoraj 50 odstotnih točk v letu 2007) je nenavadno velika za državo z razmeroma visokim prihodom na prebivalca. Poleg tega ostajajo vhodne in izhodne neposredne tuje investicije v deležu BDP nizke (slika 4.4). Mednarodna menjava storitev in neposredne tuje investicije torej bistveno manj prispevajo k zaostritvi konkurence kakor pa mednarodna blagovna menjava. V nekaterih ključnih storitvenih sektorjih je visoka tržna koncentracija v povezavi s prevladujočim državnim lastništvom razlog za majhen priliv neposrednih tujih naložb (Dalsgaard, 2008).

Vhodne neposredne tuje investicije (predvsem iz držav EU in Švice) so se v obdobju 2001–2003 podvojile in dosegle skoraj 4 % BDP v letu 2003. Pozneje so se zmanjšale in leta 2006 padle pod 2 % BDP (slika 4.4.), kar je presenetljivo glede na vstop v EU in povečanje neposrednih tujih investicij v drugih novih državah članicah. Podatki za leto 2007, ko so prilivi neposrednih tujih investicij dosegli 3 % BDP, kažejo na rahlo izboljšanje v primerjavi s prejšnjimi leti.

Slika 4.3. **Vključenost na trge**  
v odstotkih BDP<sup>1</sup>



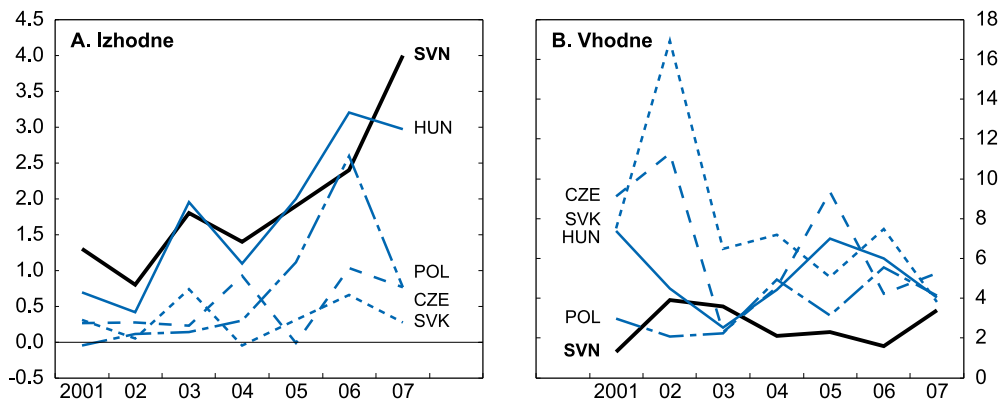
1. Izmerjeno s povprečno vrednostjo uvoza in izvoza v odstotku nominalnega bruto domačega proizvoda.

2. Netehtano povprečje.

Vir: OECD (2009), Nacionalni računi držav članic OECD – spletna baza podatkov, april.

StatLinks <http://dx.doi.org/10.1787/644701506143>

Slika 4.4. **Tok neposrednih tujih investicij**  
v odstotkih BDP



Vir: OECD (2009), Mednarodne neposredne investicije in Nacionalni računi držav članic OECD – spletni bazi podatkov, april; Podatkovna baza Eurostat (2009), Economy and Finance, april.

StatLinks <http://dx.doi.org/10.1787/644705466350>



Število podjetij prejemnikov vhodnih neposrednih tujih naložb je majhno (4,9 % ob koncu leta 2006) ter večinoma osredotočeno v izvoznem in uvoznem sektorju. Kar zadeva kapital, je obseg neposrednih tujih investicij večji, saj so ob koncu 2006 predstavljale 17 % kapitala poslovnega sektorja. Podjetja z udeležbo neposrednih tujih investicij izkazujejo višje dobičke kakor poslovni sektor v celoti. Nekatera od njih izplačujejo tudi dodatke k plači (13 % v predelovalnih dejavnostih), kar pa ne velja za gostinstvo (hotelske dejavnosti ter pripravo in dostavo hrane). Skoraj polovica vhodnih neposrednih tujih naložb v letu 2004 je bila osredotočena v predelovanih dejavnostih, približno petina v finančnem posredništvu ter nadaljnja petina v trgovini (na debelo in drobno), pri prevozu, skladiščenju in komunikacijah.

V nasprotju s šibkejšim trendom vhodnih neposrednih tujih investicij so se od pristopa k EU okrepile izhodne neposredne tuje investicije in leta 2006 presegle vhodne v deležu BDP. Višje izhodne neposredne tuje investicije so odsev visokih pričakovanih stopenj donosnosti kapitala v državah nekdanje Jugoslavije. Izhodne neposredne tuje investicije so osredotočene na majhno število slovenskih podjetij. Leta 2004 je bilo slovenskih podjetij z naložbami v tujini 2,5 %, kar je komaj polovica števila takih podjetij z vhodnimi tujimi naložbami.

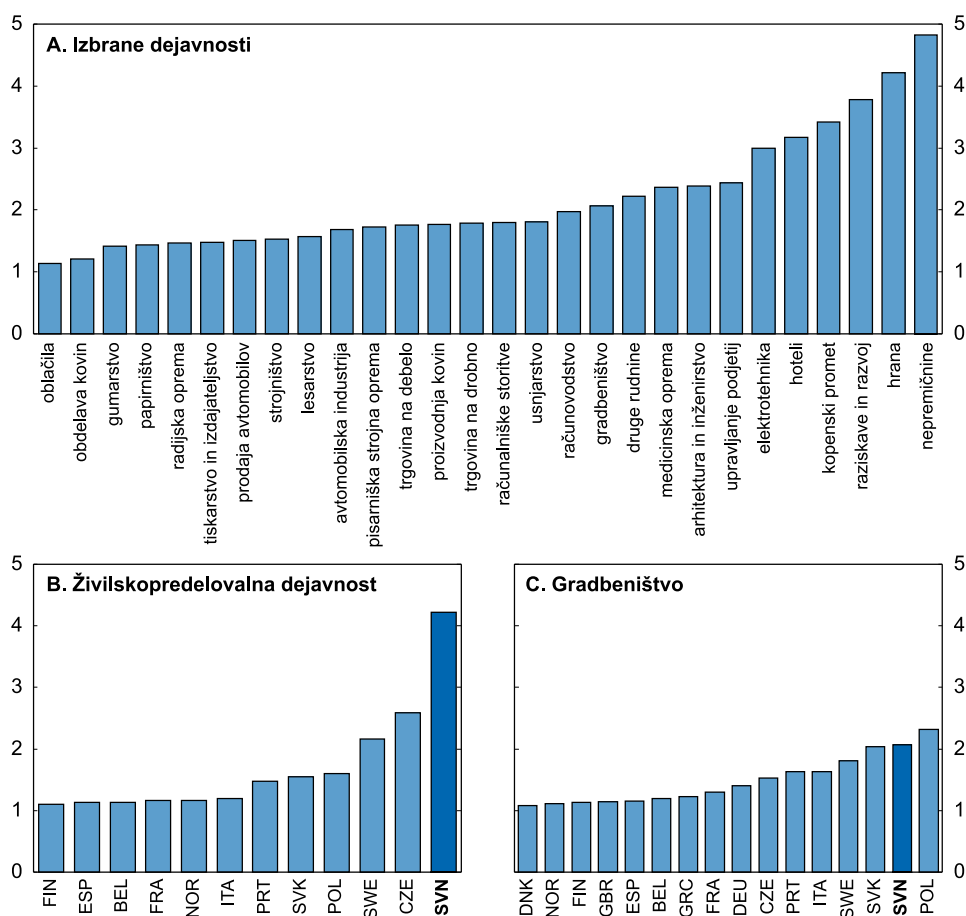
### ***Konkurenca na trgu proizvodov: možnosti za zmanjšanje pribitkov v nekaterih sektorjih***

Pribitki na proizvodno ceno v Sloveniji v povprečju niso posebno visoki v primerjavi z državami OECD, se pa za povprečjem skrivajo velike razlike med sektorji (način ocene pribitkov na proizvodno ceno je prikazan v prilogi 4.A1). Pomanjkanje konkurenčnega pritiska omogoča visoke pribitke v številnih sektorjih (slika 4.5, graf A). Pribitki so morda najboljši razpoložljivi način za merjenje konkurence in visoki pribitki kažejo na majhen konkurenčni pritisk, ki je med drugim posledica kombinacije pretirane regulacije trga ali pomanjkanja slednje, kadar gre za prevladujoče proizvajalce, ali pomanjkanja konkurence s strani tujih izvoznikov ali vlagateljev.

Medtem ko so pribitki ponavadi povsod višji v visoko-reguliranih in manj tržnih storitvenih panogah, je v Sloveniji opaziti visoke pribitke celo v nekaterih proizvodnih panogah, zlasti v proizvodnji hrane in pijač. Pribitki v tem sektorju so v Sloveniji bistveno višji kakor v drugih tranzicijskih gospodarstvih (slika 4.5, graf B), kjer so na splošno visoki. Vertikalna vključitev maloprodajnega sektorja in živilskopredelovalne industrije omogoča visoke pribitke, ki jih je zaradi velike koncentracije sektorja trgovine s prehrabnimi izdelki in občasnih znakov tajnega dogovarjanja mogoče z visokimi cenami preložiti na potrošnika (trije največji ponudniki, skupaj s franšizami, imajo 75–85 % tržnega deleža). Pribitki so visoki tudi v nekaterih tržnih storitvenih dejavnostih, kakršno je gradbeništvo (slika 4.5, graf C), ki ima v državah OECD eno najnižjih stopenj pribitkov med temi dejavnostmi. Visoka koncentracija v gradbenem sektorju in rast gradbene dejavnosti, ki je prehitela rast BDP, sta gradbenim podjetjem omogočili zaračunavanje visokih pribitkov.


Poleg pribitkov, ki so najboljše merilo za konkurenčni pritisk, lahko analizo teh pritiskov na trgu proizvodov dopolnimo še z drugimi kazalniki. Nekoliko groba, vendar široko uporabljana metoda za merjenje konkurence na trgu proizvodov je primerjava relativnih ravni cen in ravni plač med državami in dejavnostmi (slika 4.6). Največja slabost takih primerjav je, da končne cene ne odražajo nujno samo obsega konkurenčnih



Slika 4.5. Ocena pribitkov<sup>1</sup>

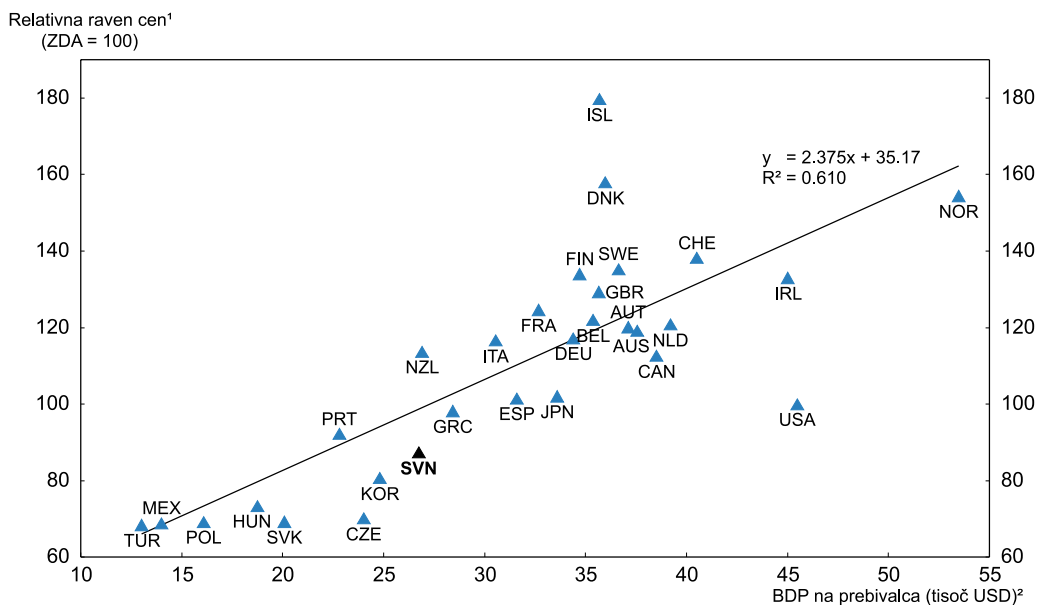
1. Ocena pribitkov temelji na podatkih podjetij za obdobje 1993–2006 in je izražena kot količnik nad povprečno proizvodnimi stroški.

Vir: Molnar, M. (2009), "Measuring Competition in Slovenian Industries – Estimation of Mark-ups", *OECD Economics Department Working Papers*, v pripravi ter Molnar, M., in Bottini, N. (2008), "How Large are Competitive Pressures in Services Markets? – Estimation of Mark-ups for Selected OECD Countries", gradivo, predstavljeno na OECD Technical Workshop on Trade Barrier Assessment Methodology, 12. december.

StatLinks  <http://dx.doi.org/10.1787/644710335128>

pritisikov, ampak tudi druge značilnosti posameznih držav, na primer davčni sistem, sisteme distribucije ali vhodne cene, prav tako pa bruto plače zajemajo socialne prispevke, ki se med državami razlikujejo. Ne glede na to je iz teh okvirnih kazalnikov razvidno, da ima Slovenija glede na dohodek na prebivalca nizko splošno raven cen in razmeroma nizko raven stroškov dela na enoto proizvoda (Dalsgaard, 2008).

Analiza dezagregiranih ravni cen ob upoštevanju ravni dohodka na prebivalca v Sloveniji pokaže enako sliko, torej da ni precenjenosti. V primerjavi s povprečjem v EU15 se razmeroma visoke cene kažejo samo pri oblačilih in obutvi (2007) (slika 4.7). Po drugi strani je imela Slovenija skupaj s Španijo v obdobju 2000–2007 najvišjo letno rast cen hrane, ki je preseгла primerljivo rast v državah EU15 za kar dve odstotni točki. Zaradi te razlike se je postavilo vprašanje o stanju konkurenčnih pogojev v sektorju trgovine s prehrabnimi izdelki (glej tretji del tega poglavja). Po drugi strani pa so stanovanjski stroški, cene oskrbe z vodo, električne energije, plina in drugih goriv, zdravstvenih storitev, alkoholnih pijač in tobaka razmeroma nizki. "Podcenjenost" nekaterih od teh

Slika 4.6. **Relativne ravni cen**  
2007

1. Pariteta kupne moči, deljena z menjalnim tečajem.
2. Po tekočih cenah in paritetah kupne moči.

Vir: OECD (2009), Nacionalni računi držav članic OECD – spletna baza podatkov, april.

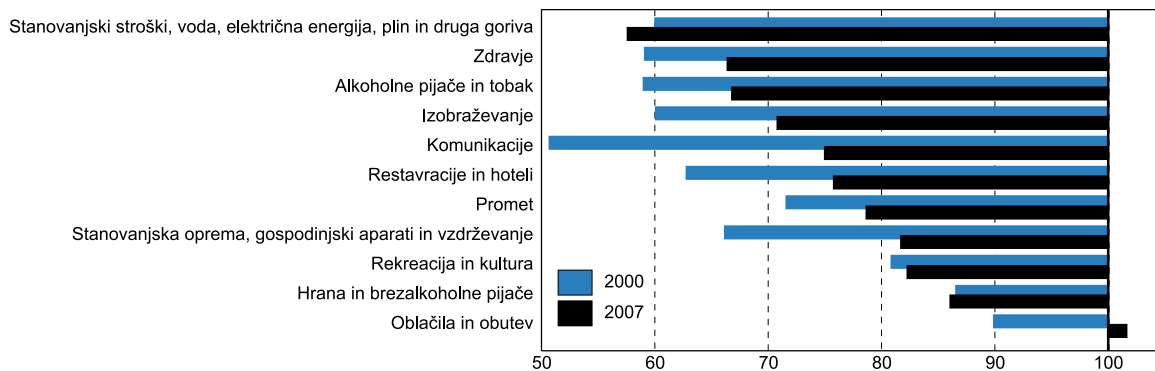
StatLinks <http://dx.doi.org/10.1787/644734555538>

dobrin je odsev reguliranih cen, ki so določene na podlagi socialnih in konkurenčnih meril. Kljub temu da so se na trgih elektronskih komunikacij in energetike nedavno povečali tržni deleži novih ponudnikov, ohranjajo podjetja, ki so pod nadzorom države, prevladujoč položaj.

Gibanje produktivnosti kaže, da Slovenija dosega ugodne rezultate v večini proizvodnih dejavnosti. To potrjuje ugotovitve, da se viri v blagovnem sektorju uporabljajo učinkovito. Nasprotno pa je v vrsti storitvenih dejavnosti učinkovitost primerjalno manjša, na primer pri pošti in telekomunikacijah, nepremičninskih

Slika 4.7. **Ravni cen po sektorjih v primerjavi z EU**

EU15 = 100



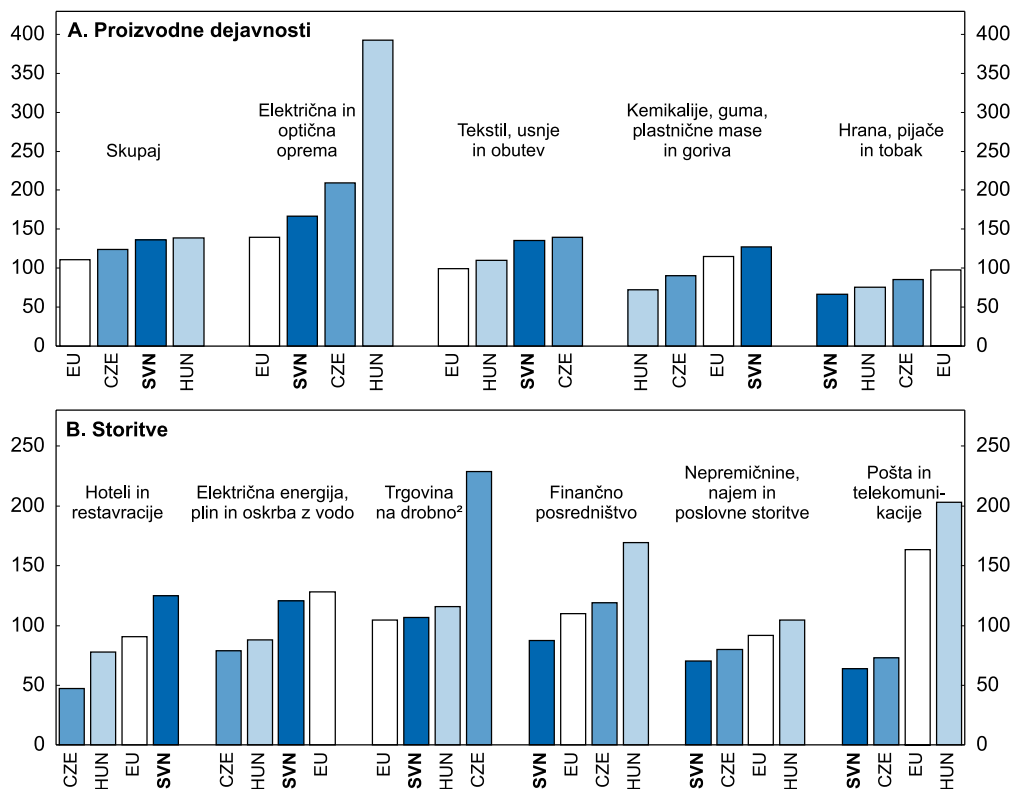
Vir: Podatkovna baza Eurostat (2009), Economy and Finance, april.

StatLinks <http://dx.doi.org/10.1787/644761147110>

in poslovnih storitvah ter finančnem posredništvu (slika 4.8). Za nekatere od njih (telekomunikacije in finančne storitve) je značilna visoka tržna koncentracija in prevladujoče državno lastništvo (glej zadnji del).

Slika 4.8. **Skupna faktorska produktivnost<sup>1</sup>**

Na podlagi dodane vrednosti, 2005 (1995 = 100)



1. EU zajema države EU15, za katere je bilo mogoče izvesti postopek utemeljevanja rasti, to je Avstrijo, Belgijo, Dansko, Finsko, Francijo, Nemčijo, Italijo, Nizozemsko, Španijo in Združeno kraljestvo.
2. Razen motornih vozil in motociklov ter popravila gospodinjstvih aparatov.

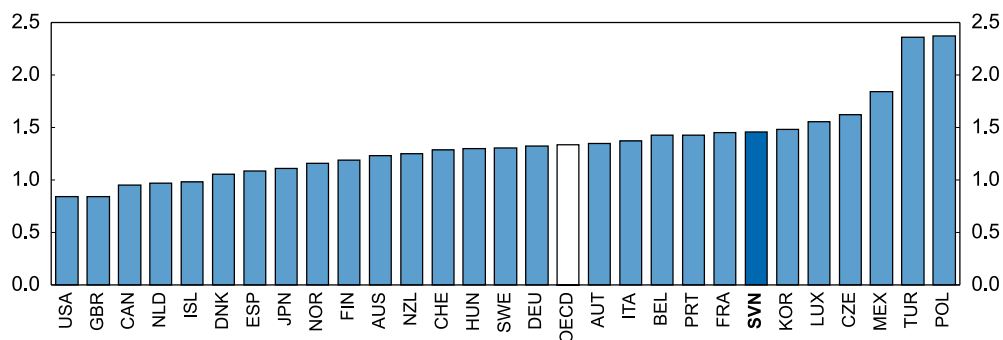
Vir: Podatkovna baza EU KLEMS, marec 2008; glej Timmer, M., O'Mahony, M., in van Ark, B., *The EU KLEMS Growth and Productivity Accounts: An Overview*, Univerza Groningen in Univerza Birmingham; dostopno na [www.euklems.net](http://www.euklems.net).

StatLinks <http://dx.doi.org/10.1787/644776310138>

### **Regulacija trga proizvodov na splošno podpira konkurenco**

Nedavno izračunani kazalnik regulacije trga proizvodov (RTP) OECD kaže za Slovenijo, v primerjavi s povprečjem OECD, nekoliko manj liberalno stanje na področju regulacije trga proizvodov (slika 4.9). V primerjavi z drugimi hitro rastočimi tržnimi gospodarstvi (npr. Češka in Poljska) ta kazalec kaže večjo usmerjenost v tržno sproščanje, vendar pa je slovenska regulacija trga proizvodov v primerjavi z Združenimi državami in Združenim kraljestvom, ki imata najnižjo vrednost tega kazalca, precej bolj omejujoča. Kazalci na nižjih ravneh kažejo na pretirana administrativna bremena za samostojne podjetnike, očitne ovire za trgovino in naložbe ter močno vpletenost države v poslovanje.

Slika 4.9. **Kazalec regulacije trga proizvodov**  
Lestvica kazalcev od 0 do 6, od najmanj do najbolj omejevalnega, 2008<sup>1</sup>



1. Agregat OECD je netehtano povprečje razpoložljivih podatkov (27 držav).

Vir: OECD (2009), Podatkovna baza International Regulation, dostopno na [www.oecd.org/eco/pmr](http://www.oecd.org/eco/pmr).

StatLinks <http://dx.doi.org/10.1787/644800422326>

Prevladujoč vpliv države se kaže pri imenovanju članov nadzornih svetov in prek njih pri imenovanju uprav v vrsti vodilnih podjetij (OECD, 2009). Iz posrednih dokazov lahko sklepamo, da izbor članov bodisi nadzornih svetov bodisi uprav pogosto temelji na političnih povezavah in ne na strokovnosti. Poseganje države pa ni omejeno le na podjetja, v katerih je večinska delničarka. Vrsta vodilnih podjetij je v skupni (delni) lasti podjetij v državni lasti in državnih skladov (KAD in SOD). Država tako s posrednim in neposrednim lastništvom lahko izvaja velik pritisk na poslovanje. Samo KAD in SOD sta leta 2008 imela manjšinski delež s pravico veta (več kakor 25 %) v petih od sedmih največjih družbah, ki kotirajo na borzi. Ker je v šestih od teh sedmih največjih družb, ki so uvrščene na borzo, država manjšinska lastnica, ima prek neposrednih in posrednih lastniških deležev manjšinski delež s pravico veta v šestih od sedmih največjih družbah, ki kotirajo na borzi. V preteklih letih je bila državna moč verjetno uporabljena za vplivanje pri posameznih prevzemih. Poleg tega so bila nekatera podjetja v državni lasti bolj ali manj prisiljena podpirati nekatere gospodarske dejavnosti. V slabo poslujočih podjetjih, ki so pod nadzorom države, bi bilo torej treba uveljaviti strateške načrte za dvig produktivnosti na raven drugih držav EU. Imenovati bi bilo treba sposobne nadzorne svete, ki bodo zmožni zaposliti strokovno vodstveno osebje. Vlada je naredila korak v pravo smer, ko je ustanovila neodvisen Kadrovsko-akreditacijski svet (KAS), katerega naloge bodo povezane z imenovanjem članov nadzornih svetov. Poleg tega država izvaja svoj vpliv z obsežnimi javnimi naročili, ki so objavljena vsako leto (okvir 4.2). Država mora pripraviti podlago za konkurenco tako, da izboljša postopke javnih naročil in prepreči dogovarjanja med ponudniki.

### **Nekaj ovir za ustanavljanje podjetij ostaja**

Mednarodno primerljivi podatki kažejo, da je bilo v Sloveniji v obdobju 2002–2005 ustanovljenih in ukinjenih manj podjetij kakor v drugih državah EU (slika 4.10), stopnja preživetja (povprečni obstoj) pa je bila najvišja v EU. Takšen preživetveni vzorec najbrž kaže na splošno pomanjkanje podjetniške dinamike. Dejansko je Slovenija na lestvici Svetovne banke *Ease of Doing Business* za dvanajstmesečno obdobje do junija 2008 med 181 državami zasedla 54. mesto (slika 4.11). V EU postavlja višje ovire za poslovanje kakor Slovenija le nekaj držav (Češka, Grčija, Italija in Poljska).

#### Okvir 4.2. **Nedavne spremembe pri javnih naročilih**

V prvih letih po letu 2000 je bila celotna vrednost javnih naročil iz gradbeništva, dobav in storitev ocenjena na 12 % BDP (2001) (WTO, 2002). Odtlej je Slovenija svojo politiko na tem področju postopno uskladila z direktivami EU in Sporazumom o vladnih naročilih WTO. Ta postopek usklajevanja je bil končan leta 2007, kljub temu pa je še vedno vsako ministrstvo odgovorno za lastna javna naročila. Stroški le-teh so visoki in v nekaterih primerih presegajo tržne ravni za kar 30 %. Delež javnih naročil je še vedno 8–9 % BDP na leto. Zaradi primerov dogovarjanja med ponudniki in korupcije vlada razmišlja o ustanovitvi enotnega urada za javna naročila. Izkušnje OECD glede enotnih uradov za javna naročila kažejo, da se stroški tako zmanjšajo. Glede zmanjševanja korupcije in nelojalne konkurence pa izsledki niso tako enotni, saj so odvisni od kakovosti javne uprave v posamezni državi.

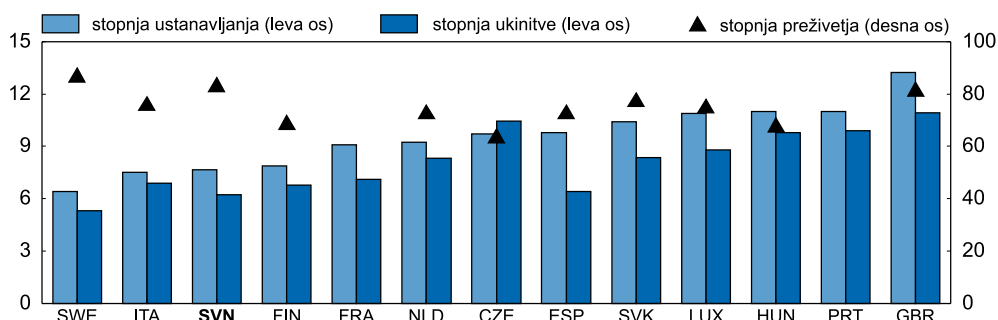
Temeljni zakon, ki ureja javna naročila, je Zakon o javnih naročilih, 1999–2000. Zakon, ki ureja javna naročila na državni in lokalni ravni, v javnih podjetjih in javnih gospodarskih družbah, je povečal varnost ponudnikov, poenotil postopke in odpravil 10-odstotno prednost za domače ponudnike. Ustanovil je tudi neodvisni organ, Državno revizijsko komisijo za revizijo postopkov oddaje javnih naročil. Za zagotovitev neodvisnosti komisije imenuje njene člane Državni zbor RS.

Z zakonom je bil ustanovljen tudi osrednji upravni organ (Urad za javna naročila), katerega naloga je uveljavljanje pravil o javnem naročanju. Njegove naloge zajemajo redno analizo stanja javnega naročanja, sodelovanje s tujimi institucijami in obveščanje Državne revizijske komisije. Elektronski obrazci (standardizirane spletne aplikacije) in dodatni elementi e-uprave (portal, sistem za sprejem in dostavo vlog, e-plaćila, e-vročanje, e-podpisovanje, e-izbiranje ponudnikov in e-dražba) so omogočili velike prihranke pri javnem naročanju (deset milijonov evrov v letu 2007) (Republika Slovenija, 2008a).

Slovenija je ena prvih držav, ki je vzpostavila enoten informacijski portal, na katerem morajo naročniki obvezno objavljati obvestila o javnih naročilih. S to inovacijo izpolnjuje zahteve iz deklaracije iz Manchestra, v skladu s katerimi morajo naročniki do leta 2010 oddati najmanj 25 % vseh javnih naročil po elektronskih aplikacijah.

Poročilo Svetovne banke našteva različne prepreke za poslovanje in tako potrjuje trditev, ki jo kaže kazalec regulacije trgov proizvodov OECD. Slovenija še zlasti zaostaja pri zaposlovanju (158. mesto med 181 državami), registraciji premoženja (104. mesto), dostopnosti posojil (84. mesto), izvrševanju pogodb, čezmejnem trgovanju in plačevanju davkov (78.–79. mesto) ter dodeljevanju gradbenih dovoljenj (69. mesto). Glede na svoje mesto na skupni lestvici Svetovne banke pa se bolje uvršča pri ukinjanju in odpiranju podjetij. Nekateri sorazmerno ugodni rezultati so že odsev nedavnih ukrepov za zmanjšanje administrativnih bremen pri ustanavljanju podjetij.

Slika 4.10. **Ustanavljanje in ukinjanje podjetij<sup>1</sup>**  
v odstotkih, povprečje 2002–2005

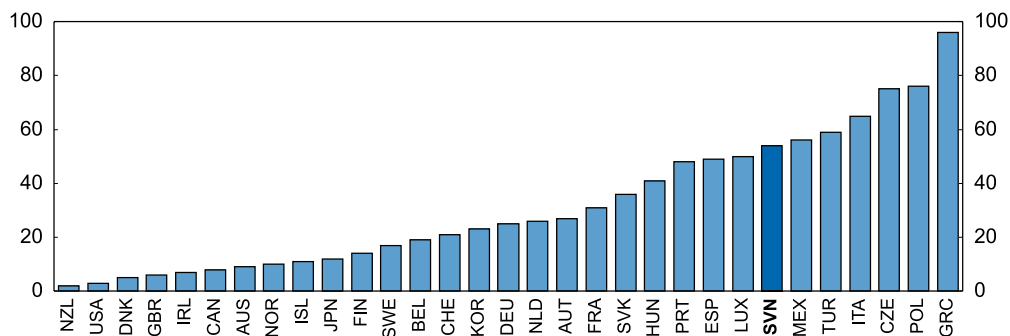


1. Gospodarske dejavnosti in storitve brez državne uprave in dejavnosti upravljanja holdingov. Stopnje ustanavljanja in ukinitev so ustanovitve ali ukinitev podjetij, deljene s številom delujočih podjetij. Stopnja preživetja je število podjetij v obravnavanem letu, ki so preživel dva leti, deljeno s številom novonastalih podjetij dva leti pred tem.

Vir: Podatkovna baza Eurostat (2009), *Structural Business Statistics*, maj.

StatLinks <http://dx.doi.org/10.1787/644824405660>

Slika 4.11. **Enostavnost poslovanja**  
mesto Slovenije med 181 državami<sup>1</sup>



1. Države so razvrščene glede na enostavnost poslovanja, prvo mesto pomeni najpreprostejše poslovanje. Indeks enostavnosti poslovanja prikazuje povprečje uvrstitev države glede na deset področij ocenjevanja na podlagi vrste kazalcev, pri čemer imajo vsa področja enako težo. Podatki so bili zbrani od junija 2007 do junija 2008.

Vir: Svetovna banka in International Finance Corporation (2008), *Doing Business 2009*, spletna baza podatkov.

StatLinks <http://dx.doi.org/10.1787/644827465636>

Analiza posameznih elementov poročila Svetovne banke kaže, da so v Sloveniji glavna težava za poslovanje stroga zakonodaja, dolgotrajni birokratski postopki in pomanjkanje informacij (preglednica 4.2). Ključne ovire so: togi predpisi o zaposlovanju (težave pri najemanju delavcev, togost delovnega časa in težko odpuščanje); dolgi postopki za registracijo nepremičnin (391 dni); pomanjkanje informacij o posojilih ter javnih in zasebnih informacij o dostopu do finančnih virov<sup>1</sup>, dolgi roki in visoki stroški transakcij pri čezmejnem poslovanju (20 dni za izvozne formalnosti); časovno potratni postopki za plačevanje različnih davkov; dolgi roki za izvrševanje pogodb (1350 dni); ter visoki stroški in dolgi roki za pridobitev gradbenega dovoljenja.

Anketa, ki jo je izvedel novembra in decembra 2006 Observatorij evropskih MSP (Evropska komisija, 2007), delno potrjuje ugotovitve Svetovne banke. Euroflash Barometer meri sorazmerni pomen devetih ovir za poslovanje s številom pritrdilnih odgovorov, ki jih dajejo podjetniki iz malih in srednje velikih podjetij. Višina ovire je

premosorazmerna z deležem pritrdilnih odgovorov. Na ta način je bilo ugotovljeno, da so administrativni predpisi največja ovira za poslovanje. V nadaljevanju so slovenski podjetniki po pomembnosti navajali naslednje težave: pomanjkanje usposobljene delovne sile, visoki stroški dela, omejen dostop do financiranja in infrastrukturni problemi. Kot oviro za napredek pa so navedli tudi pomanjkanje dobrega vodenja in upravljanja, kakovosti in prepreke pri uvajanju novih tehnologij in novih oblik organizacije (kolektivne/skupinske procesne inovacije) (slika 4.12).

#### Preglednica 4.2. Slovenija na lestvici enostavnosti poslovanja “Doing Business 2009”

primerjava 181 držav<sup>1</sup>

Predpisi	Slovenija	CEEC2	EU15	OECD
Enostavnost poslovanja	54	57	32	31
Ustanavljanje podjetja	41	77	53	52
Pridobivanje gradbenega dovoljenja	69	97	48	52
Zaposlovanje	158	77	100	82
Registracija nepremičnin	104	53	68	53
Dostopnost posojil	84	28	49	37
Plačilo davkov	78	124	58	65
Čezmejno trgovanje	78	69	28	36
Izvrševanje pogodb	79	56	38	36
Ukinjanje podjetja	38	72	21	29

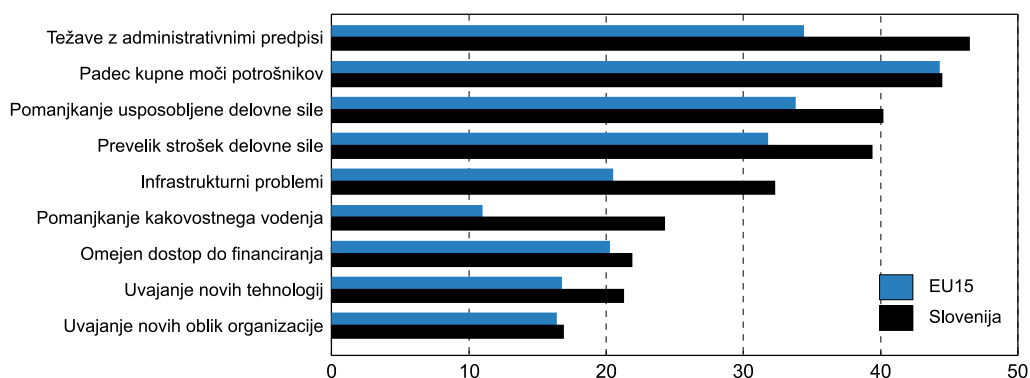
1. Vsi agregati so netehtana povprečja.

2. Države Srednje in Vzhodne Evrope, ki so članice OECD: Češka, Madžarska, Poljska in Slovaška.

Vir: Svetovna banka in International Finance Corporation (2008), *Doing Business 2009*, [www.doingbusiness.org](http://www.doingbusiness.org).

#### Slika 4.12. Ovire za podjetništvo

v odstotkih, konec 2006<sup>1</sup>



1. Delež pritrdilnih odgovorov na vprašanje, ali je podjetje v preteklih dveh letih naletelo na oviro. Zajeta so podjetja vseh velikosti.

Vir: Evropska komisija (2007), *Observatory of European SMEs: Analytical Report*, Flash Eurobarometer 196, maj.

StatLinks <http://dx.doi.org/10.1787/644836626672>



Tudi tretji mednarodni kazalec podjetništva, Global Entrepreneurship Monitor (GEM), kaže, da zgodnja podjetniška dejavnost v Sloveniji sicer raste, vendar je še nizka (4,8 % v 2007 v primerjavi s povprečjem za 17 držav EU, ki je 5,2 %). Razmerje med podjetniki iz priložnosti in podjetniki iz nuje se še naprej povečuje (v letu 2007 je bilo 9 proti 1), kar predvsem kaže, da gre za iskanje neodvisnosti sredi ugodnih gospodarskih razmer.

## Novejše pobude za izboljšanje poslovnega okolja

### ***Učinkovitejša politika konkurence***

Učinkovitost politike konkurence delno vpliva tudi na dolgoročno razmerje tržnih sil. Pravni okvir za to področje je zajet v 74. členu ustave, s katerim so v Sloveniji prepovedana dejanja, ki omejujejo konkurenco. Zakon o preprečevanju omejevanja konkurence (1999), ki je nadomestil prvi zakon o konkurenci (1993), je prenesel v notranji pravni red protikartelne določbe Evropske unije o prepovedi zlorabe prevladujočega položaja in o združevanju podjetij. Kot merilo za ugotavljanje prevladujočega položaja določa prag 40 % tržnega deleža. Upoštevana so tudi druga merila, na primer enostavnost dostopa na trg.

Konkurenčno zakonodajo uveljavlja Urad za varstvo konkurence (UVK), neodvisni organ z ustreznimi zakonskimi pooblastili za nadzor omejevalnih sporazumov in koncentracij v vseh sektorjih gospodarstva. Svoja pooblastila izvaja *ex-post* (razen pri koncentracijah). Vprašanja konkurence po posameznih sektorjih obravnava v sodelovanju s sektorskimi regulatorji, ki imajo v okviru pristojnosti *ex-ante* nadzora možnost izvajanja regulacije trga. Urad je dokaj neodvisen, saj nima obveznosti poročanja izvršnim ali zakonodajnim organom. Kljub temu pa je le omejeno učinkovit zaradi pomanjkanja sankcij in neustreznosti predpisov glede obveznosti družb, da sodelujejo z njim.

Leta 2008 sprejeti Zakon o preprečevanju omejevanja konkurence je odpravil nekatere pomanjkljivosti. Po novem zakonu ima Urad za varstvo konkurence več možnosti hitrejšega zbiranja informacij, širšega obsega preiskovanja in nalaganja ostrejših sankcij. Poenostavljen je tudi pritožbeni postopek. S sprejetjem zakona leta 2008 je Slovenija pretežno dokončala postopek prenosa evropskih direktiv v svojo zakonodajo. Vendar pa ima urad, glede na obseg dejanskega in možnega nekonkurenčnega ravnanja, premalo zaposlenih (manj kakor 20 oseb) in potrebuje zato široko administrativno podporo Ministrstva za gospodarstvo. Vlada bi morala okrepiti pristojnosti Urada za varstvo konkurence z njegovim preoblikovanjem v resnično samostojno ustanovo z neodvisnim proračunom.

Narava primerov, ki jih obravnava Urad za varstvo konkurence, se s časom spreminja. Zmanjšalo se je število odločb o koncentracijah, povečalo pa število tistih o domnevnih kartelnih sporazumih in zlorabah prevladujočega položaja (preglednica 4.3). Od konca leta 2007 je urad uvedel deset novih postopkov ugotavljanja domnevnih kartelnih sporazumov in devet postopkov ugotavljanja zlorabe prevladujočega položaja. Začel je tudi več postopkov ugotavljanja morebitnih koncentracij, kartelnih sporazumov in zlorabe prevladujočega položaja v maloprodaji, energetiki in pri finančnih storitvah.



Preglednica 4.3. **Postopki, ki jih je uvedel Urad za varstvo konkurence**  
2006–08

Leto	Izdane odločbe	Koncentracije	Zloraba monopolnega položaja	Omejevalni sporazumi
2006	52	47	1	4
2007	55	50	3	2
2008	45	41	2	0

Vir: Republika Slovenija (2008), "Reform Programme for Achieving the Lisbon Strategy Goals", oktober; in Urad za varstvo konkurence.

### **Odprava administrativnih ovir**

V Strategiji razvoja Slovenije (2005) so bili navedeni konkretni ukrepi za zmanjšanje ovir pri poslovanju podjetij. Vlada je v obdobju 2006–2008 postopno zmanjševala administrativna bremena v odgovor na pritožbe podjetnikov o pretirani birokraciji. Na podlagi Resolucije o odpravi administrativnih ovir je bilo v letu 2006 pregledanih skoraj tisoč predpisov, od tega jih je bilo zavrženih 30 %. V letu 2007 je bila potrjena enotna metodologija za merjenje administrativnih stroškov (SCM), ki je omogočila merjenje učinkov sprejetih ukrepov. Vzpostavljen je bil tudi portal, ki državljanom omogoča pošiljanje predlogov za izboljšanje predpisov po elektronski aplikaciji. Do marca 2007 je bilo uresničenih 30 od 34 ukrepov za zmanjšanje regulacije, ki so bili načrtovani v letu 2006. V letu 2007 je bilo napovedanih nadaljnjih 30 ukrepov, od katerih jih je bilo do marca 2008 uveljavljenih že pol.

Vlada je za obdobje 2008–2009 napovedala še 44 nadaljnjih korakov. Program ukrepov za odpravo administrativnih ovir v letu 2008 in 2009 ima tri cilje: poenostavitev administrativnih postopkov, zmanjšanje obveznosti glede zbiranja statističnih podatkov in zbiranja različnih poročil ter znižanje administrativnih stroškov za 25 % v obdobju do leta 2010. Vlada je vzpostavila tudi postopek preverjanja novih predpisov, da se izogne morebitnim novim administrativnim oviram (Republika Slovenija, 2008a).

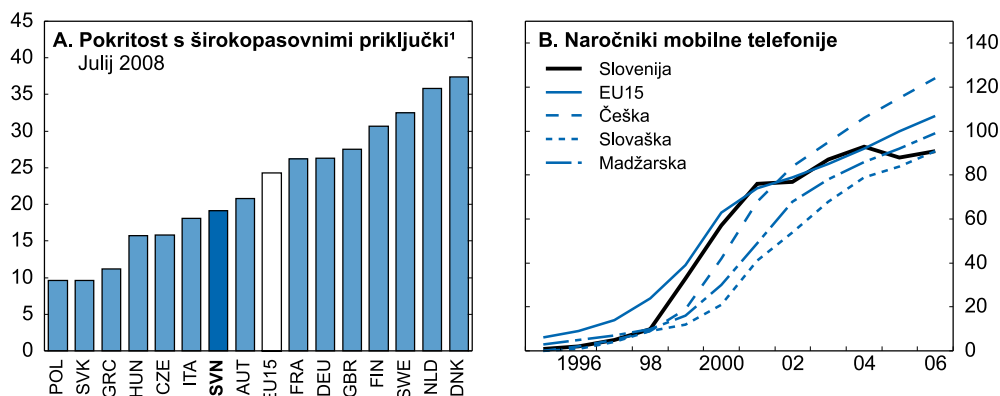
V neposredno podporo nastajanju podjetij je vlada leta 2008 ustanovila »enotno vstopno točko« za gospodarske družbe (VEM). Stroški za ustanovitev družb z omejeno odgovornostjo so se tako zmanjšali, kar je v povezavi z drugimi poenostavljenimi administrativnimi postopki močno izboljšalo uvrstitev Slovenije na lestvici ustanavljanja podjetij v poročilu Svetovne banke o poslovanju. Med 181 državami je s 124. mesta v *Doing Business 2008* napredovala na 41. mesto v *Doing Business 2009* (Svetovna banka, 2008). Zdaj je za ustanovitev podjetja treba izvesti pet postopkov, kar traja 19 dni in stane 0,11 % letnega dohodka na prebivalca, to pa kaže, da še niso izčrpane vse možnosti za nadaljnje izboljšave glede na gospodarstva, ki so vzor dobrih praks. Reforma trga dela je zajela zmanjšanje stroškov odpuščanja presežnih delavcev (skrajšanje odpovednega roka s 75 na 60 dni) in olajšanje postopkov zaposlovanja (podaljšanje obdobja zaposlitve za določen čas) (Zakon o delovnih razmerjih, 2007). Administrativne ovire je treba še zmanjšati s sproščanjem varnosti zaposlitve in olajšanjem evidentiranja nepremičnin.

### **Poenostaviti dostop do finančnih virov**

Po raziskavi Flash Eurobarometer 196 (november–december 2006; Evropska komisija, 2007) (slika 4.12) je med devetimi najpomembnejšimi ovirami za podjetništvo dostop do finančnih virov uvrščen sorazmerno nizko, saj ga je le 22 % podjetnikov

navedlo kot ključno oviro za poslovanje. Po drugi strani pa so informacije o posojilih ter dostopnost evidenc o dolžnikih neustrezni, kar otežuje sproščanje sredstev za podjetja. Da bi zmanjšali stroške posojilnih transakcij, je treba spodbujati uporabo evidenc dolžnikov. Slovenski podjetniški sklad, ustanova v državni lasti, je v obdobju 2007–2008 okrepil finančne mehanizme, s katerimi je malim in srednje velikim podjetjem olajšal dostop do finančnih sredstev. To so jamstva za posojila, podaljšana jamstva, subvencije in ugodni zakupni pogoji za ustanavljanje inovativnih novih, tudi mikro, podjetij. Vlada je v letu 2007 sprejela Zakon o družbah tveganega kapitala in uvedla davčne olajšave za naložbe tveganega kapitala v rastoča mala in srednje velika podjetja. Hkrati je bila leta 2007 ustanovljena javna družba tveganega kapitala, ki deluje po načelu javno-zasebnega partnerstva ter spodbuja mlada rastoča in inovativna podjetja. V trenutni finančni in gospodarski krizi sta pomanjkanje zaupanja in povečevanje tveganja zelo omejili tokove finančnih virov za podjetja.

Slika 4.13. **Kazalci telekomunikacijske razvitosti**  
na 100 prebivalcev



1. Število širokopasovnih dostopov na 100 prebivalcev.

Vir: Podatkovna baza Eurostat (2009), Information Society Statistics, maj.

StatLiriks <http://dx.doi.org/10.1787/644852034666>

### **Oblikovanje medsebojno usklajenega inovacijskega sistema**

Slovenija se kot gospodarstvo z visoko ravniyo plač v primerjavi z novimi državami članicami Evropske unije in nastajajočimi trgi srečuje z vse večjimi izzivi za ohranitev svoje mednarodne konkurenčnosti. Izboljšanje kakovosti in specializacija na nišnih trgih z večjo dodano vrednostjo predstavljata vse pomembnejšo strategijo za nasproti konkurenci gospodarstev z nizkimi stroški. V takšnih okoliščinah bo sposobnost povečanja kakovosti in tehnološke ravni izvoza ključni dejavnik za možnost dolgoročne rasti. Uspeh vzpenjanja po "lestvici tehnološkega razvoja in kakovosti" je predvsem odvisen od učinkovite inovacijske strategije, ki združuje podjetniško in inovacijsko politiko.

Ob upoštevanju socialnega kapitala kot temeljnega inovacijskega sredstva se mnoge države OECD že od sredine 21. stoletja vse bolj ukvarjajo z oblikovanjem in širjenjem podpornih institucij za podjetništvo (podjetniški inkubatorji, inovacijski laboratoriji, centri za razvoj podjetništva in podjetniški pospeševalniki).<sup>2</sup> Vsesplošna razširjenost

informacijskih in komunikacijskih tehnologij (IKT) prispeva k oblikovanju in širjenju tega podpornega okolja. Omogoča gradnjo omrežij, zbiranje podatkov in izmenjavo informacij med podpornimi centri, podjetji in vladnimi agencijami. IKT pogosto tudi neposredno zmanjša ovire za podjetniške dejavnosti.<sup>3</sup> Na podlagi izkušenj držav z najboljšimi praksami naj Slovenija razširi omrežje javnih/zasebnih centrov za podporo podjetništvu. Ustanoviti je treba večnamenska "vozlišča", ki omogočajo kar najboljše povezave med raziskovalno skupnostjo, poslovnim sektorjem in vlado.

### *Medtem ko je širjenje nove tehnologije (IKT) na splošno primerno .....*

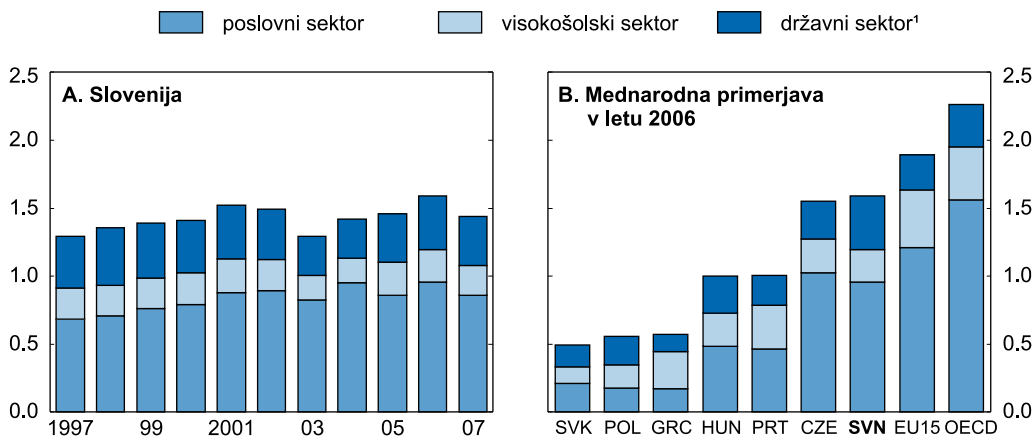
Širjenje IKT se pogosto spreminja glede na stopnjo gospodarskega razvoja. Poročila o IKT za Slovenijo v obdobju 2007–2008 so na splošno v skladu z njenim sorazmernim stanjem prihodka na prebivalca, kažejo le majhne razlike glede na povprečje EU15 pri širokopasovnih povezavah in naročnikih mobilne telefonije (slika 4.13). Pri dostopu gospodinjev do interneta pa je Slovenija dosegla dejansko povprečje EU15.

### *... struktura izdatkov za raziskave in razvoj je še vedno dvojno asimetrična*

Pri raziskavah in razvoju (R&R) se je razlika med povprečnimi izdatki v Sloveniji in v državah EU15 in EU27 zmanjšala, pri čemer so v letu 2007 znašali bruto domači izdatki za R&R 1,5 % BDP v primerjavi s povprečjem 1,9 % BDP v EU15 (slika 4.14).

Slika 4.14. **Izdatki za raziskave in razvoj**

v odstotkih BDP



1. Vključuje zasebni nepridobitni sektor.

Vir: OECD (2008), *Main Science and Technology Indicators*, zv. 2, december in SURS (2009), »Raziskovalno-razvojna dejavnost, Slovenija, 2007 – končni podatki«, *prva statistična objava*, Statistični urad Republike Slovenije, februar.

StatLinks <http://dx.doi.org/10.1787/644876518085>

Strategija Slovenije pri raziskavah in razvoju, ki jo vsebuje Program reform za izvajanje lizbonske strategije iz leta 2005, se je delno začela uresničevati v skladu z Nacionalnim raziskovalnim in razvojnim programom (2006–2010) (NRRP, glej okvir 4.3). Hkrati pa Program ukrepov za spodbujanje podjetništva in konkurenčnosti (2007–2013) zagotavlja podporo inovacijski dejavnosti. Vendar je bilo pri političnih pobudah premalo skladnosti in močne volje za izvajanje slovenske strategije raziskav in razvoja,

### Okvir 4.3. **Pobuda za inovacijske politike**

Nacionalni raziskovalni in razvojni program 2006–2010 (NRRP) je namenjen tudi ponovnemu uravnovešenju strukture javne porabe za raziskave in razvoj, pri čemer naj bi se delež te javne porabe, usmerjen v tehnologijo, povečal z 10 % v letu 2007 na 45 % do leta 2010. Za uresničitev tega velikopoteznega cilja Javna agencija za tehnološki razvoj (TIA) skupaj z Javno agencijo za raziskovalno dejavnost (ARRS) pospešeno izvaja programe, ki so jih pripravila tri ministrstva (Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, Ministrstvo za gospodarstvo in Ministrstvo za obrambo) in se pretežno financirajo iz strukturnih skladov EU. Velik delež teh skladov je namenjen tudi okrepitvi inovacijskih in raziskovalnih zmogljivosti. Poleg tega Slovenski podjetniški sklad (SPS) in Javna agencija za podjetništvo in tuje investicije (JAPTI) spodbujata inovacijsko dejavnost srednje velikih in malih podjetij.

V letu 2008 so glavne dejavnosti TIE vključevale podporo delovanju najmanj desetih tehnoloških platform, ki bodo vgradile infrastrukturo za močnejše in bolj produktivne povezave med akademskimi ustanovami in poslovnim sektorjem. Hkrati se prednost geografske bližine uporablja za pomoč malim in srednje velikim podjetjem pri absorpciji nove tehnologije (projekt "Valor"). TIA je skupaj z Ministrstvom za gospodarstvo začela razvijati metodologijo za spodbujanje ustanavljanja visokotehnoloških podjetij, ki bi temeljila na izsledkih raziskav in razvoja. Financiranje, ki temelji na javnem/zasebnem partnerstvu, je mešano, pri čemer je 25 % sredstev dobljenih iz strukturnih skladov EU, 20 % iz državnega in lokalnih proračunov, drugo (55 %) pa iz zasebnih virov. Prispevki EU in državni finančni prispevki za inovativne projekte bodo dodeljeni na podlagi javnega razpisa, vključno z dodelitvijo sredstev za neposredne tuje naložbe (NTN).

Agencija za raziskovalno dejavnost (ARSS) daje večji poudarek prilagajanju dela raziskovalcev iz javnega sektorja potrebam slovenskega gospodarstva. Pričakuje se povečanje sofinanciranja prijavljenih projektov iz zasebnih podjetij z uporabo zasebnih skladov, da bi bila zagotovljena podpora javnim raziskovalno-razvojnimi dejavnostim. Za spodbujanje tehnoloških naložb v mala, srednje velika in mikropodjetja je Slovenski podjetniški sklad (SPS) v letu 2007 zaključil prvi javni razpis v vrednosti 49 milijonov EUR.

kar je vlada priznala; "nikjer ni systemskega sklopa ustreznih, med seboj povezanih ukrepov, združenih v eno samo celovito strategijo" (Republika Slovenija, 2008a). Učinkovitost inovacijskih politik se lahko okrepi z ustanavljanjem neodvisnih inštitucij (domaćih in tujih), ki ocenjujejo obstoječe programe glede na najboljše mednarodne prakse. Administrativna razpršenost naj se zmanjša z združevanjem programov za podporo inovacijam. Povečati je treba bruto domače izdatke za raziskave in razvoj s spodbujanjem zasebnih izdatkov zanje, hkrati pa naj se okrepi delež javnih izdatkov na tem področju, ki je usmerjen v tehnologijo.

Zaradi dokončnega oblikovanja učinkovitega nacionalnega inovacijskega sistema je Slovenija leta 2008 ustanovila Svet za konkurenčnost, ki ga sestavlja 15 članov (9 ministrov in 6 članov iz ključnih akademskih, raziskovalnih in poslovnih ustanov) (Republika Slovenija, 2008b). Njegova glavna naloga je oblikovati in razširiti partnerske povezave med ustanovami znanja in poslovnim sektorjem. Zato si je zastavil zelo visoke cilje:

- povečati število inovacijsko dejavnih podjetij s 27 % v obdobju 2002–2004 na najmanj 40 % podjetij v obdobju 2013–2015;
- povečati število patentnih prijav pri Evropskem patentnem uradu s 54 prijav v letu 2004 na najmanj 110 prijav na milijon prebivalcev v obdobju 2013–2015;
- povečati delež izvoza visokotehnoloških izdelkov s 4,5 % v letu 2006 na najmanj 16 % v obdobju 2013–2015;
- in povečati bruto domače izdatke za raziskave in razvoj na 3 % BDP do leta 2013, pri čemer bi z razdelitvijo dve tretjini prispeval zasebni sektor in eno tretjino javni sektor.

### ***Lažji dostop do podjetniškega izobraževanja, usposabljanja in poslovnih storitev***

Sprejeti so bili ukrepi kot odziv na ugotovljeno pomanjkanje upravljaljskih sposobnosti (v skladu z raziskavo "Flash Eurobarometer 196" je to šesta najpomembnejša ovira za podjetništvo) in strukturno šibko zgodnjo podjetniško aktivnost. Javna agencija za podjetništvo in tuje investicije (JAPTI) postopoma spodbuja razvoj podjetniških znanj z vavčerskim svetovanjem med obstoječimi in bodočimi podjetniki. Poleg tega bi morala nova zakonodaja (Zakon o podpornem okolju za podjetništvo iz leta 2007 in Pravilnik o vodenju evidence subjektov inovativnega okolja iz leta 2008) izboljšati sodelovanje med inovacijskimi laboratoriji, tehnološkimi parki in podjetniškimi inkubatorji.

V letu 2008 je v okviru Javne agencije za podjetništvo in tuje investicije začel delovati Slovenski center za konkurenčnost in inovativnost, ki naj bi povečal obseg različnih storitev za podporo podjetništvu. Uvajal naj bi celovit informacijski sistem, ki vključuje celoten obseg podpornih storitev za razvoj podjetništva (posebni programi za ženske in mlade). Dolgoročno bi morala podjetniška dejavnost imeti korist tudi od postopnega uvajanja študija podjetništva v šolski sistem. Leta 2008 so bili izbrani ponudniki za izvajanje izbranih pilotnih projektov na različnih ravneh šolskega sistema. Pospeši naj se uvajanje podjetniškega izobraževanja v šole, na univerze in raziskovalne ustanove.

### ***Izboljšanje infrastrukture***

V skladu z raziskavo Flash Eurobarometer 196 močno ovira podjetniško dejavnost neustrezna infrastruktura. Skoraj ena tretjina anketiranih podjetnikov je izrazila svoje nezadovoljstvo z različnimi oblikami infrastrukture (promet, energetika, komunikacije). Skromna je zlasti železniška infrastruktura, čeprav je število prevoženih kilometrov po železnici na prebivalca sorazmerno visoko. Pomorska infrastruktura (pristanišče Koper) po večletnem izjemno močnem povečanju mednarodne trgovine zahteva posodobitev in širitev. Prometna politika je vključena v projekt trajnostne mobilnosti (2007–2013) iz leta 2006. Njegov namen je zmanjšati cestni tovorni promet in promet osebnih vozil na mestnih območjih ter povezati javni potniški promet z vsemi podsistemi na lokalni, državni in mednarodni ravni.

Nekaj napredka je bilo doseženo pri oblikovanju integralnega sistema javnega potniškega prometa, vključno z intermodalnimi terminali. Železniška infrastruktura se širi in izboljšuje z gradnjo novih železniških povezav med Jesenicami/Ljubljano/Dobovo in med Koprrom/Sežano/Hodošem. Leta 2007 je Slovenija uskladila železniško zakonodajo s standardi EU, pri čemer je odpravila ovire pri čezmejnem izvajanju storitev, povečala operativno varnost in z novimi ustanovami olajšala dostop do železniške infrastrukture. Kljub temu pa železniški sektor še vedno ni odprt za konkurenco. Trenutno potekajo pogajanja o oblikovanju javnega in zasebnega partnerstva s tujim podjetjem, ki bi vodilo železniške in pomorske operacije v koprskem pristanišču.

## **Močna tržna koncentracija v ključnih storitvenih dejavnostih**

V nekaterih storitvenih dejavnostih (finančne storitve, energetika in telekomunikacije) še vedno obstaja visoka tržna koncentracija skupaj s prevladujočim državnim lastništvom. Visoka tržna koncentracija brez nadzora države je v trgovini z živili na drobno. Protikonkurenčno ravnanje v teh dejavnostih je spodbudilo posege Urada za varstvo konkurence.

Leta 2008 je vlada imenovala medresorsko delovno skupino, ki bi zagotovila pravočasno izvajanje direktive EU o storitvah za notranji trg. Septembra 2008 je bil dokončan tudi osnutek horizontalnega zakona o storitvah na tem trgu. S sprejetjem in izvajanjem poštna direktiva bodo poštna storitve v EU popolnoma liberalizirane. Za svobodne poklice so bili poenostavljeni postopki za priznavanje kvalifikacij, saj zdaj pristojno ministrstvo neposredno sprejema in obravnava posamezne vloge.

### ***Privatizacija se je upočasnila, medtem ko se je zmogljivost regulatorjev izboljšala***

Hkrati je privatizacijski proces še vedno počasen. Za prihodnjo prodajo so svetovalne skupine pripravile privatizacijske strategije za štiri glavne družbe (Telekom, Zavarovalnica Triglav, NLB in NKBM). Leta 2007 je prodaja državnega premoženja vključevala prodajo 55,3-odstotnega kapitalskega deleža Slovenske industrije jekla, d. d., strateškemu partnerju (marca 2007) in prodajo 48,1-odstotnega kapitalskega deleža v NKBM, ki je druga največja banka v državi. Načrtuje se nadaljnja prodaja delnic NKBM, država pa namerava ohraniti 25-odstotni manjšinski delež, povečan za eno delnico, ki omogoča ohranitev vpliva nad ključnimi strateškimi odločitvami banke. Vlada bo zadržala tudi obvladujoči lastniški delež v največji slovenski banki (NLB). Druge večje pobude za privatizacijo, načrtovane za obdobje 2007–2008 (prodaja kapitalskih deležev v Zavarovalnici Triglav in Telekomu), so bile ustavljene. V prihodnjem obdobju naj obnovitev privatizacije temelji na koledarju načrtovanih prodaj delnic v državni lasti in seznamu podjetij, ki so še vedno v lasti države.

Zmogljivosti za varstvo in spodbujanje konkurence so se izboljšale, ker je Urad za varstvo konkurence v skladu z novim Zakonom o preprečevanju omejevanja konkurence (2008) dobil večja pooblastila. Na področju zavarovalništva in trga kapitala so bile (z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o trgu finančnih instrumentov in Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o zavarovalništvu) okrepljene pristojnosti in institucionalna neodvisnost nadzornih organov (Agencija za trg vrednostnih papirjev in Agencija za zavarovalni nadzor). Hkrati so se povečale



samostojnost in pristojnosti Agencije za pošto in telekomunikacije pri nadzoru in izvajanju (Zakon o spremembi Zakona o elektronskih komunikacijah, 2006). Nova vlada razmišlja o združitvi agencije za trg vrednostnih papirjev in agencije za zavarovalni nadzor pod okriljem Banke Slovenije, da bi še povečala regulatorne zmogljivosti.

### **Prevladujoča vloga državnih bank**

Slovenski finančni sektor je manj razvit od finančnih sektorjev v evropskih državah s podobno ravni dohodka. Ne glede na močno rast kreditiranja so bila bančna sredstva leta 2005 s 40 % glede na povprečje na območju evra precej pod sredstvi v drugih državah tega območja. Razvoj nebančnega finančnega sektorja je še bolj zaostajal za razvojem v drugih državah, saj so skupna sredstva znašala le 20 % povprečja na območju evra. Leta 2001 je bančništvo zaznamovala visoka tržna koncentracija, saj so tri največje banke predstavljale 57 % skupne bilančne vsote bank, glavnih sedem bank pa je obvladovalo več kakor 80 % skupne bilančne vsote bank. Največja banka v Sloveniji (Nova Ljubljanska banka, NLB) je imela 35-odstotni tržni delež, sledila ji je Nova Kreditna banka Maribor (NKBM) s tržnim deležem v višini 12 %. Obe banki sta bili v državni lasti (WTO, 2002).

Nekaj let pozneje (2008) so se v bančnem sektorju pokazale podobne, oligopolistične značilnosti, saj so imele tri največje banke še vedno velik skupni tržni delež (48 % v letu 2008), kar presega tovrstna razmerja, ugotovljena v EU27. Največja banka se ne spopada s konkurenco katere koli podobno velike ustanove, ker je njen 30-odstotni tržni delež trikrat večji od deleža druge največje banke. Tržni delež tujih bank, čeprav se je v zadnjih nekaj letih povečal z nizkih ravni, je v letu 2008 z 31-odstotnim deležem (merjenim z bilančno vsoto) ostal sorazmerno majhen. NLB še vedno opravlja približno 80 % mednarodnih transakcij v bančnem sektorju. V celoti je bil slovenski bančni sektor v letu 2005 po Herfindahlovem indeksu uvrščen kot šesti najbolj koncentrirani bančni sektor med 16 državami iz vzorca (Bems in Sorsa, 2008).

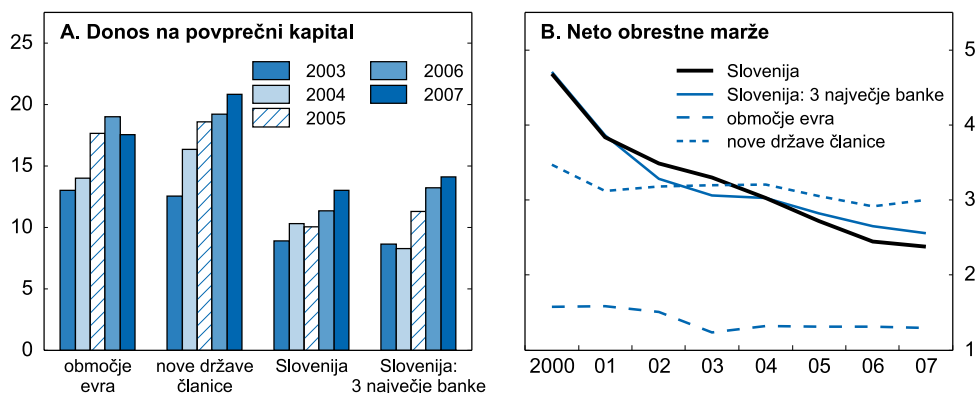
Tuje banke lahko ustanovijo tržni subjekt v obliki popolnoma kapitaliziranih hčerinskih družb ali podružnic. Banke, ki so registrirane v Evropski uniji, lahko storitve v Sloveniji opravljajo neposredno. Medtem ko navzočnost tujih bank od leta 2004 narašča, prevladujoča raven in sestava koncentracije še naprej omogočata le majhno odprtost trga, kar duši delovanje konkurence. Zdi se, da prevladujoči položaj nad drugo največjo banko (NKMB) dodeljuje Novi Ljubljanski banki vlogo tržnega vodje. Slovenske banke so ji tako redno sledile, ko je spremenila svoje obrestne mere. Poleg tega so leta 2008 hkrati uvedle provizije za dvig denarja na bankomatih, kar je spodbudilo Urad za varstvo konkurence, da razišče domnevno usklajeno delovanje. Tuje banke so se vzdržale uvedbe takih provizij.

Medtem ko tržna koncentracija na splošno ostaja nespremenjena, se lastniška struktura bančnega sektorja spreminja le počasi. Leta 2001 je francoska banka *Société Générale* prevzela tretjo največjo banko (SKB). Leta 2007 je bilo 48 % delnic druge največje banke (NKBM) prodanih s prvo javno ponudbo delnic (IPO). Načrtuje se prodaja polovice preostalih 52 % delnic NKBM, ki so v državni lasti, pri čemer bi država ohranila 25-odstotni delež, povečan za eno delnico, ki omogoča ohranitev vpliva nad ključnimi strateškimi odločitvami banke. Ne glede na te privatizacijske pobude država nadaljuje izvajanje močnega nadzora nad bančnim sektorjem. Leta 2008 je imela še vedno v lasti 33 % največje banke (neposredni nadzor), medtem ko je posredno nadzorovala nadaljnjih 17 % z državnimi investicijskimi skladi in nebančnimi družbami.

### Razmeroma nizka učinkovitost in donosnost bančnega sektorja

Ohranjena visoka tržna koncentracija in prevladujoči nadzor države sta verjetno prispevala k temu, da je slovenski bančni sektor manj učinkovit in donosen kakor banke na območju evra in v novih državah članicah (NDC). Čeprav so bila pravila glede sredstev za izgube pri posojilih leta 2006/2007 po uvedbi mednarodnih standardov računovodskega poročanja (MSRP) poenostavljena, sta delež dobička pred obdavčitvijo v celotnem prihodku iz poslovanja in donos na povprečni kapital v obdobju 2006–2007 ostala precej pod ravnimi, ki jih dosegajo nove države članice in območje evra (slika 4.15, graf A). Ugotavlja se, da so banke pod državnim nadzorom posebno neučinkovite zaradi prevelikega števila zaposlenih in nepopolne uporabe informacijske tehnologije. Trenutno ni nobene skupne baze podatkov o uspešnosti podjetij, zaradi česar so ocene kreditnega tveganja povezane z neupravičeno visokimi stroški (Svetovna banka, 2008). Ekonometrični dokazi podpirajo stališče, da sta odprtost trga in učinkovitost pod ravnijo v drugih evropskih državah (Bems in Sorsa, 2008; Holló in Nagy, 2006). Krepitev odprtosti trga in gospodarske uspešnosti slovenskih bank torej obeta spodbujanje konkurenčnosti sektorja. Obseg potencialnega povečanja produktivnosti in prilivov neposrednih tujih naložb je ustrezno velik.

Slika 4.15. **Donos na povprečni kapital in neto obrestne marže**  
v odstotkih



Vir: Bems, R., in Sorsa, P. (2008), "Efficiency of the Slovene Banking Sector in the EU Context", *The Journal for Money and Banking* (Bančni vestnik), zv. 57, št. 11, november.

StatLinks <http://dx.doi.org/10.1787/644877847881>

### Zaradi naraščajoče konkurence je treba državne banke čim prej prestrukturirati

Neto obrestne marže so se skozi čas močno zmanjšale, in sicer s 5 % v letu 2000 na 2,2 % v letu 2007. Od pristopa k EU (leta 2004) so se močneje zmanjšale v bančnem sektorju v celoti kakor pri treh največjih bankah, kar kaže na povečanje konkurence. Kljub temu so bile neto obrestne marže skupaj v letu 2007 še vedno dvakrat višje od povprečja na območju evra, saj so ga presegle za več kakor 1 odstotno točko (slika 4.15, graf B). Povečan obrestni razmik opozarja na nadaljnjo majhno odprtost trga, kar napoveduje nadaljnji pritisk na dobičkonosnost bank. Pri finančnih storitvah na drobno bo konkurenca naraščala z izvajanjem Direktive o plačilnih storitvah in s tem povezano popolno uvedbo skupnega območja plačil v evrih (SEPA). Uvedba SEPA pri kreditnih



plačilih se je začela januarja 2008. Kar zadeva trg kapitala, so se okrepile pristojnosti in institucionalna neodvisnost Agencije za trg vrednostnih papirjev (Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o trgu finančnih instrumentov).

Učinkovitejši bančni sektor bi lahko razvil tudi bolj dovršene finančne proizvode za pokojninsko varčevanje, namenjeno hitro starajočemu se prebivalstvu, ter omogočil boljšo izmenjavo informacije o zavarovalnih goljufijah, uspešnosti podjetij in posojilnih pogojih. Temeljitejše vključevanje v EU in razvoj kapitalskega trga bi poleg tega povečala konkurenčnost slovenskih bank. Čeprav bi nadaljnja privatizacija lahko okrepila učinkovitost, je vlada odločena ohraniti obvladujoče deleže v ključnih bankah. V tem okolju se v bančništvu in na drugih področjih lahko doseže močnejše izboljšanje učinkovitosti z dvigom standardov in neodvisnostjo članov uprave ter z oblikovanjem dolgoročne strategije rasti za državna podjetja v skladu z načeli, ki jih navajajo smernice OECD o upravljanju podjetij v državni lasti. Kotiranje bank na borzi bi lahko okrepilo vodstveno odgovornost in preglednost operacij (Bems in Schellekens, 2007).

### ***Močna vpletenost države v zavarovalniški sektor***

Zavarovalništvo urejata Zakon o zavarovalnicah in Zakon o lastninskem preoblikovanju zavarovalnic iz leta 2000. Ta zakonodaja je omogočila povečanje konkurence, tuja vlaganja in privatizacijo podjetij v družbeni lasti. Zdaj deluje v Sloveniji 18 zavarovalnic, dve sta v tuji lasti. Poleg tega obstajajo tri specializirane ustanove, ki opravljajo zavarovalniške funkcije v javnem interesu. Lastniških omejitev za zavarovalnice ni, tuja podjetja lahko ustanovijo svoje lastne, lokalno registrirane hčerinske družbe ali pa pridobijo 100-odstotni delež zavarovalnice, ki kotira ali ne kotira na borzi.

Tržna koncentracija je močna zlasti v zavarovalniškem sektorju. Zavarovalnica Triglav, ki je pod nadzorom države, ima namreč 50-odstotni tržni delež. Več kakor tretjina Triglava je v lasti Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, ena četrtnina pa v lasti Slovenske odškodninske družbe (SOD), zaradi česar je država večinska delničarka. Poskusi privatizacije Triglava v preteklosti so propadli zaradi postopkovnih zapletov. Sprva je bila načrtovana prodaja deleža pokojninskega sklada fizičnim osebam, ki so imele leta 1990 v Triglavu zavarovalne police. Predvideva se postopna prodaja delnic Triglava, ki so v državni lasti, tako da bi se proces umika države končal leta 2014.

Tržna moč Triglava je sprožila nekooperativno ravnanje, ker je družba onemogočila poskuse zavarovalnega sektorja za vzpostavitev in izmenjavo skupne podatkovne baze o zavarovalnih goljufijah. Poleg tega je Evropska komisija izdala pritožbe o diskriminacijskih praksah v Triglavu, ker ta določa različne zavarovalne premije osebam z enakimi značilnostmi. Čeprav se konkurenca tujih zavarovalnic povečuje že od leta 2004, donos kapitala v Triglavu ostaja precej pod povprečjem v EU. Število zavarovalnih premij na zaposlenega je, primerjalno gledano, nizko, kar opozarja na preveč zaposlenih.

Ministrstvo za finance je odgovorno za sistemsko ureditev financiranja zavarovalnic. Agencija za zavarovalni nadzor pa je odgovorna za oblikovanje in izvajanje predpisov ter za izdajanje licence novim družbam. Od junija 2000 je ta agencija, ki je bila pred tem v sestavi Ministrstva za finance, neodvisni organ, ki poroča neposredno državnemu zboru. Z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o zavarovalništvu so se njena pooblastila za nadzor okrepila.

### ***Ostrejša konkurenca in nizke cene telekomunikacijskih storitev kljub močnemu vplivu države***

Liberalizacija telekomunikacijskega sektorja se je začela pozno in je bila postopna. Do leta 2000 sta bila razvoj in izvajanje storitev popolnoma odvisna od vladnega financiranja in državnega monopola Telekoma Slovenije (Zakon o telekomunikacijah iz leta 1997). Leta 2001 je bil predstavljen nov zakon, da bi se končala deregulacija trga. Z zakonom iz leta 2001 se je odprl trg fiksne glasovne telefonije za konkurenco z razvezavo zanke, torej vodov, ki povezujejo posamezne naročnike z omrežjem. Liberalizirana sta bila gradnja omrežij in izvajanje osnovnih telekomunikacijskih storitev.

Z Zakonom o telekomunikacijah iz leta 2001 je bil ustanovljen tudi regulatorni organ, Agencija za pošto in elektronske komunikacije (agencija), ki je odgovorna za nadzorovanje cen in upravljanje povezav. Njenega predstojnika imenuje vlada. Agencija je odgovorna tudi za podeljevanje licenc novim operaterjem. Svoje odločitve mora sporočiti Evropski komisiji. Operaterji z licenco morajo obvezno zagotavljati univerzalne storitve. Z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o elektronskih komunikacijah (december 2006) so se povečali samostojnost, pooblastila za nadzor in upravno izvajanje agencije.

Ministrstvo za gospodarstvo je odgovorno za politiko telekomunikacij in glavne predpise v tem sektorju. Z Zakonom o telekomunikacijah iz leta 2001 je bil ustanovljen tudi Svet za telekomunikacije, svetovalni organ, sestavljen iz predstavnikov za telekomunikacije, ki jih imenuje vlada.

Za sedanjo tržno strukturo je značilna visoka tržna koncentracija. Na začetku leta 2008 je Telekom Slovenije, glavni operater, še vedno nadzoroval okrog 90 % trga fiksne telefonije, dve tretjini trga mobilne telefonije in trg širokopasovnega dostopa do interneta. Po mednarodni primerjavi so taki tržni deleži nenavadno visoki. Kaže se povečanje konkurence, kar izhaja iz upadanja tržnih deležev Telekoma v vseh tržnih segmentih. Na drugi strani pa se je privatizacijski proces ustavil. Leta 2007 je bil objavljen razpis za odprodajo 49,13-odstotnega deleža družbe Telekom Slovenije strateškemu lastniku, vendar je bil postopek prodaje ustavljen. Trenutno ima vlada v neposredni lasti 52,5 % Telekoma Slovenije, 21,6 % pa v posredni prek dveh skladov v državni lasti. Telekom je 100-odstotni lastnik operaterja Mobitel.

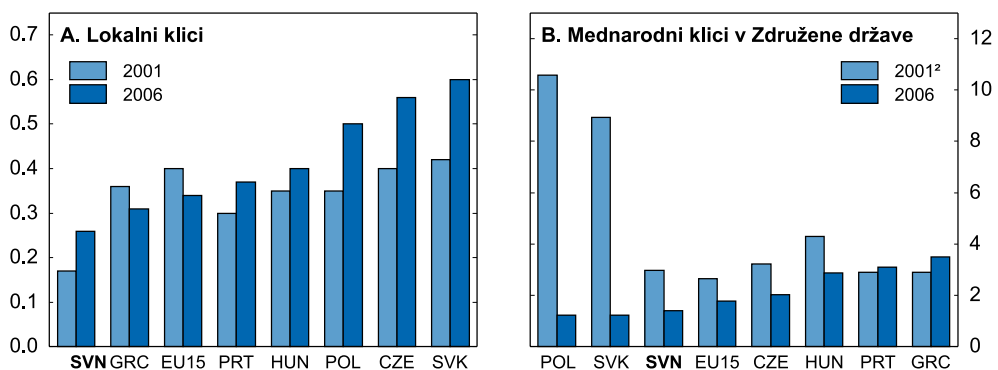
Zadnja gibanja kažejo na nadaljnjo konvergenco med obstoječimi omrežji za prenos govora, omrežji za prenos podatkov in omrežji za prenos radiodifuznih vsebin. V letu 2007 je več operaterjev ponujalo večstoritvene pakete, ki združujejo fiksno telefonijo, širokopasovni internet, televizijo in mobilno telefonijo. Pri fiksni telefoniji se je konkurenca povečala z rastjo internetne telefonije, ki jo je v letu 2007 ponujalo devet operaterjev. Na trgu mobilne telefonije se je delež glavnega operaterja zmanjšal zaradi petih novih operaterjev, ki so začeli delovati. Poleg tega je leta 2007 na trg fiksne telefonije vstopil še en infrastrukturni operater. Kažejo se tudi znamenja povečane konkurence med kabelskimi operaterji in ponudniki tehnologije xDSL (digitalni naročniški vod). Novi operaterji so postali dejavni pri mobilnem širokopasovnem dostopu do interneta. Upošteva vse vrste širokopasovnega dostopa, so se deleži glavnega in alternativnih operaterjev izenačili (Republika Slovenija, 2008a).

Kljub prevladujočemu tržnemu deležu Telekoma Slovenije so cene za telekomunikacijske storitve po vrsti klicev sorazmerno nizke. Na splošno so bile leta 2007 cene komunikacijskih storitev 25 % nižje od povprečja v EU15 (slika 4.16). Vendar

je Urad za varstvo konkurence (UVK) obravnaval Telekom v zvezi s številnimi primeri prevladujočega položaja v različnih telekomunikacijskih sektorjih, vključno s fiksno telefonijo (2000), veleprodajnim trgom širokopasovnega interneta (2004) in mobilno telefonijo (2005). Februarja 2009 je ta urad sprožil postopek zoper Telekom v odziv na domnevno zlorabo prevladujočega položaja na trgu širokopasovnih storitev in storitev govorne telefonije. Generalnega direktorja Telekoma imenuje nadzorni svet za štiriletno obdobje. Leta 2006 je Agencija za pošto in elektronske komunikacije prejela večja pooblastila pri nadzoru in izvajanju (Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o elektronskih komunikacijah).

Slika 4.16. **Cene telekomunikacijskih storitev**

v evrih na 10-minutni klic<sup>1</sup>



1. Cena vključuje davek na dodano vrednost.

2. 2002 za Češko.

Vir: Podatkovna baza Eurostat (2009), *Industry, Trade and Services*, maj.

StatLinks <http://dx.doi.org/10.1787/644888415243>

### Poštna storitve

Na trgu poštnih storitev je v letu 2007 delovalo 11 ponudnikov. Dovoljenje za izvajanje univerzalne poštna storitve, z izključno pravico do rezerviranih poštnih storitev, ima Pošta Slovenije. Izvajanje univerzalnih poštnih storitev pomeni opravljati javne storitve in bo ohranjeno, vendar pod strogimi pogoji visokokakovostne storitve in dostopa vseh prebivalcev do enotnega trga (Republika Slovenija, 2008a).

### Sorazmerno nizke cene za končne uporabnike zemeljskega plina in elektrike kljub močni navzočnosti države

Po prenehanju obstoja družbenega kapitala v devetdesetih letih so vsa podjetja za distribucijo energije postala delniške družbe v lasti države. Njihov status javnih podjetij se je ohranil do leta 2007. Tista, ki proizvajajo in distribuirajo elektriko, so bila delno privatizirana leta 2000 s prodajo 20,5-odstotnega kapitalskega deleža. Leta 2001 so se vsa podjetja, ki proizvajajo energijo, razen Nuklearne elektrarne Krško, združile v Holding Slovenske elektrarne, d. o. o. (HSE).

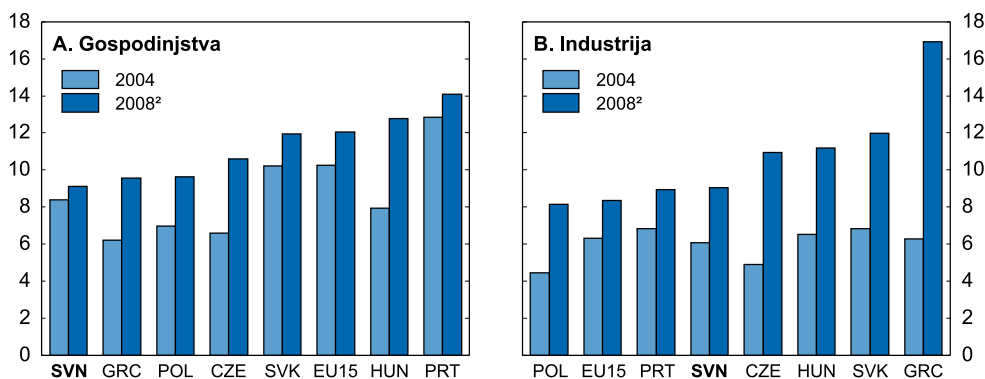
Po počasni in delni privatizaciji je bil vzpostavljen drugi steber proizvodnje električne energije z ustanovitvijo Gen energija, d. o. o. (2007). Hkrati sta bila uvedena tržni in akcijski način dodeljevanja čezmejnih prenosnih zmogljivosti. Sedanji tržni

delež glavnega dobavitelja električne energije (več kakor 50 %) je nižji od povprečja EU27 (60 %). Na trgu električne energije na debelo se tržni delež drugega stebra proizvodnje (GEN-I, ki spada v skupino Gen energija, d. o. o.) zadnje čase povečuje s prenosom dolgoročnih pogodb s HSE na GEN-I.

V Programu reform za izvajanje lizbonske strategije (2008–2010) je navedeno, da bo sektor za distribucijo električne energije prestrukturiran s prenosom sistema na sistemskega operaterja distribucijskega omrežja z električno energijo (SODO). Po ločitvi prodajnih in omrežnih dejavnosti v elektroenergetskem sektorju se bo privatizacija podjetij za distribucijo električne energije nadaljevala. Vlada predvideva tudi nadaljnjo postopno privatizacijo proizvodnje električne energije. Z vzpostavitvijo dveh “stebrov” proizvodnje namerava okrepiti proizvodno konkurenco.

Cene elektrike in zemeljskega plina za končne uporabnike, ki so bile regulirane do leta 2007, so nižje kakor v sosednjih državah (Avstriji in Italiji) ter na nizke glede na mednarodno primerjavo. Primerjalna cenovna prednost glede na povprečje EU15 sega od 10 % za zemeljski plin za gospodinjstvo do 25 % za elektriko za gospodinjstvo in zemeljski plin za industrijo (slika 4.17).

Slika 4.17. **Cene elektrike**  
v evrih na 100 kilovatnih ur<sup>1</sup>



1. Cene brez davka, zaračunane končnemu potrošniku.

2. 2007 za EU15.

Vir: Podatkovna baza Eurostata (2009), *Environment and Energy*, maj.

StatLinks <http://dx.doi.org/10.1787/645053772087>

Leta 2007 so se veleprodajne cene električne energije povečale bolj, kakor lahko to pojasnjujejo zunanji trendi. V skladu s tem je Urad za varstvo konkurence (UVK) sankcioniral pretirano cenovno moč (dogovorjene podražitve) in uvedel postopke zoper pet distributerjev električne energije. Odločitev Vrhovnega sodišča RS se še sprejema. Za konkurenco na trgu električne energije veljajo tudi omejitve, ki preprečujejo distributerjem, da bi kupovali elektriko iz najcenejšega vira (jedrska energija). Ker so pogodbene obveznosti proizvajalcev do nekaterih kupcev električne energije leta 2008 prenehale veljati, je na trgu električne energije preveč kategorij, pri čemer se družbe v državni lasti na trgu na debelo ločujejo na distributerje in proizvajalce. Deleži električne energije iz različnih virov (hidro-, termo- in jedrska energija) so dodeljeni distributerjem. Zato so potrebni ukrepi, ki bi slednjim omogočili nakup električne energije neposredno iz najgospodarnejšega vira.

Na trgu zemeljskega plina na debelo ima glavni dobavitelj še vedno skoraj 100-odstotni tržni delež. Nasprotno pa na trgu na drobno deluje več dobaviteljev in nobeden od njih nima prevladujočega položaja. Leta 2008 je na slovenski trg zemeljskega plina vstopilo italijansko podjetje ENI kot novi dobavitelj tega plina na maloprodajnem in veleprodajnem trgu. ENI prodaja zemeljski plin prek podjetja, ki ga ima v delni lasti.

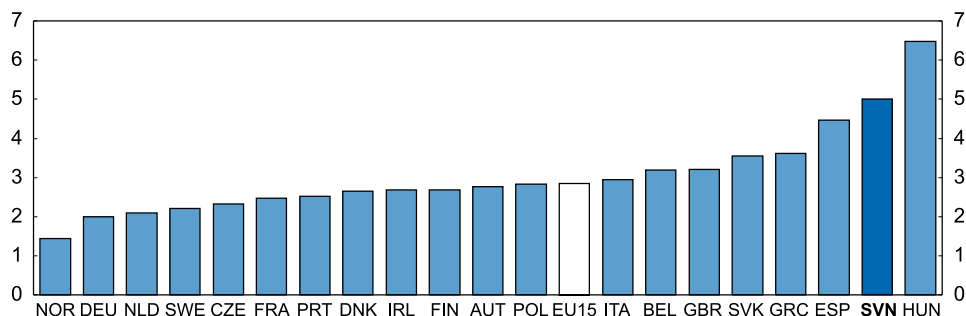
### Visoka tržna koncentracija v trgovini z živili na drobno

V Sloveniji v trgovini na drobno skoraj ni omejitev, na primer glede večernega delovnega časa trgovin, nedeljskega dela (razen za ženske), prav tako jih ni za posamezna območja (razen mestnih središč). Če si primerjalno ogledamo nizke plače, so maloprodajne cene hrane 10–15 % nižje kakor v Italiji in Avstriji. Nasprotno pa je tržna koncentracija že tradicionalno močna s tremi podjetji (Mercator, vodilni slovenski dobavitelj, Spar, avstrijsko podjetje, in Tuš), ki zasedajo 65–75 % trga živil na drobno. Vključno s franšizami se je skupni delež na trgu povečal na 75–85 %. Po pristopu k EU so vstopila na trg tuja podjetja (Lidl, Aldi in Hofer) in v dveh letih (2005–2007) pridobila 5- do 6-odstotni tržni delež.

Ne glede na znamenja naraščajoče konkurence so se maloprodajne cene živilskih izdelkov v Sloveniji v obdobju 2007–2008 povečale mnogo bolj, kakor bi to lahko pojasnili s svetovno podražitvijo živilskih izdelkov (slika 4.18). Za te nenavadno visoke podražitve je Urad za varstvo konkurence (UVK) preučil možnost tajnega dogovarjanja o cenah (tajni sporazumi o cenah). Preiskave UVK se poleg tega osredotočajo na slovenskega glavnega dobavitelja živilskih izdelkov, podjetje Mercator, ki ima 36- do 39-odstotni tržni delež. Vprašanje v tem primeru zadeva poenotenje cenikov in dejanskih cen (po odbitku rabatov), ki jih Mercator zaračunava trgovcem na debelo.

Slika 4.18. **Cene hrane**

Harmonizirani indeks cen življenjskih potrebščin (HICŽP), povprečna letna rast 2000–2008<sup>1</sup>



1. 2001–2008 za Madžarsko. Skupni seštevek v EU15 je netehtano povprečje.

Vir: Podatkovna baza Eurostat (2009), *Economy and Finance*, maj.

StatLiriks <http://dx.doi.org/10.1787/645088860800>

Do leta 2006 je bila družba Mercator v delni lasti države. 35-odstotni delež je bil prodan dvema družbama, ena od njiju je Pivovarna Laško. Prodajni pogoji (brez razpisa) niso bili pregledni, prodajne cene, ki jih je določila država, pa so bile presenetljivo nizke. Leta 2008, sredi finančne krize, je Pivovarna Laško izrazila željo, da bi prodala svoj 48-odstotni delež enemu tujemu vlagatelju. Prodajna ponudba je sprožila močan odpor uprave Mercatorja in domačih dobaviteljev hrane. V Mercatorju menijo, da bi povečano tuje vlaganje ogrozilo domačo proizvodnjo hrane.

#### Okvir 4.4. **Priporočila za izboljšanje poslovnega okolja za spodbujanje rasti produktivnosti**

##### **Povečati konkurenco za spodbujanje produktivnosti**

- pri finančnih storitvah in v izbranih mrežnih dejavnostih zmanjšati nadzor države s postopno in pregledno privatizacijo; izdelati koledar za načrtovane privatizacijske pobude skupaj s seznamom podjetij, ki so še vedno v državni lasti, tudi če sedanje finančne razmere morda upravičujejo nekatere zamude;
- preučiti načine za izboljšanje upravljanja in vodenja državnih podjetij; v državnih podjetjih, ki ne dosegajo ustreznih rezultatov, izvajati strateške načrte za povečanje produktivnosti na ravneh, ki so dosežene v drugih državah članicah EU; v ta namen imenovati pristojne nadzorne svete, ki so sposobni imenovati strokovno vodstvo;
- pri javnih naročilih izboljšati državne prakse za preprečevanje dogovarjanja med ponudniki;
- okrepiti neodvisnost Urada za varstvo konkurence z njegovim preoblikovanjem v resnično samostojno agencijo z lastnim proračunom.

##### **Zmanjšati ovire za podjetništvo**

- poenostaviti pravila zaposlovanja in olajšati vpis nepremičnin;
- razširiti uporabo registra posojil za zmanjšanje stroškov posojilnih poslov;
- okrepiti podjetniško izobraževanje v šolah, na univerzah in v raziskovalnih ustanovah (države z dobro prakso so Danska, Nizozemska in Norveška);
- razširiti omrežje javnih/zasebnih centrov v podporo podjetništvu za spodbujanje podjetniške dinamike.

##### **Povečati uspešnost in učinkovitost inovacijskih politik**

- povečati skupne izdatke za raziskave in razvoj, povečati njihov delež v zasebnem sektorju ter okrepiti delež javnih izdatkov za raziskave in razvoj, usmerjen v tehnologijo;
- poskrbeti, da bodo neodvisne (domače in tuje) institucije ocenjevale obstoječe programe za podporo inovacij glede na najboljšo mednarodno prakso;
- preučiti zmanjšanje administrativne razpršenosti z združevanjem programov za podporo poslovnih inovacij;
- izboljšati učinkovitost večnamenskih centrov (vozlišč), da bi se okrepile povezave med raziskovalno sfero, poslovnim sektorjem in vlado.

## Opombe

1. Posojilni registri, ki zbirajo in razširjajo informacije o posojilni sposobnosti posojilojemalcev, izredno izboljšajo dostopnost posojil. Z razširjanjem posojilnih informacij olajšajo izvedbo ocene tveganja in dodeljevanje posojil.
2. Eden od primerov je Mehika, kjer je delovanje ekonomska politike sprožilo kolektivne procesne inovacije, ki že od leta 2004 delujejo kot glavno gonilo za spodbujanje inovacij posamičnih proizvodov, procesov in trgov (OECD, 2007).
3. V finančnem sektorju naraščajoče širjenje IKT povečuje zmožnost bank pri bonitetnih ocenah s povečanjem preglednosti podatkov o rezultatih podjetij in posojilnih pogojih. S potencialnim pospeševanjem konkurence med finančnimi ustanovami IKT zmanjša ovire na področju financ s posledičnim padcem posojilnih obrestnih mer za mala in srednja podjetja glede na referenčne obrestne mere (konvergenca obrestnih mer) (Mittelstädt in Gerri, 2008).

## Literatura

- Bems, R., in Schellekens, P. (2007), "Finance and Convergence: What's Ahead for Emerging Europe", *IMF Working Paper*, št. 07/244, Mednarodni denarni sklad, Washington, DC.
- Bems, R., in Sorsa, P. (2008), "Efficiency of the Slovene Banking Sector in the EU context", *Journal for Money and Banking* (Bančni vestnik), zv. 57, št. 11, november.
- Buchen, C. (2005), "East European Antipodes: Varieties of Capitalism in Estonia and Slovenia", gradivo, pripravljeno za Pre-Publication Conference "Varieties of Capitalism in Post-Communist Countries", Paisley University, Škotska, 23.–24. september.
- Dalsgaard, T. (2008), "Product Market Competition in Slovenia: Stylized Facts and Policy Challenges", gradivo, predstavljeno na raziskovalnem seminarju Banke slovenije z naslovom Contemporary Macroeconomic Issues: Challenges and Policies, Ljubljana, 23. april.
- Dermastia, M. (2005), "Slovenia", *Business Clusters: Promoting Enterprise in Central and Eastern Europe*, OECD Publishing, Pariz.
- Duval, R., in Elmeskov, J. (2005), "The Effects of EMU on Structural Reform in Labour and Product Markets", *OECD Economics Department Working Paper*, št. 438, OECD, Pariz.
- Evropska komisija (2007), *Observatory of European SMEs: Analytical Report*, Flash Eurobarometer 196, maj.
- Fabrizio, S., Igan, D., in Mody, A. (2007), "The Dynamics of Product Quality and International Competitiveness", *IMF Working Paper*, št. 07/97, Mednarodni denarni sklad, Washington, DC.
- Holló, D., in Nagy, M. (2006), "Bank Efficiency in the Enlarged European Union", *MNB Working Papers*, št. 2006/3, Magyar Nemzeti Bank, Budimpešta.
- IMF (International Monetary Fund / Mednarodni denarni sklad) (2006), "Republic of Slovenia: Selected Issues", *Country Report*, št. 06/250, IMF, Washington, DC.
- Mittelstädt, A., in Gerri, F. (2008), "Fostering Entrepreneurship for Innovation", *OECD Science, Technology and Industry Working Paper*, št. 2008/5, OECD, Pariz.
- OECD (1997), *OECD Economic Surveys: Slovenia*, št. 10, OECD Publishing, Pariz.
- OECD (2004), "ICTs, e-business and SMEs", Background Report pripravljen za 2nd OECD Ministerial Conference on SMEs, Istanbul, junij.
- OECD (2007), *SMEs in Mexico: Issues and Challenges*, OECD Publishing, Pariz.
- Republika Slovenija (2008a), "Reform Programme for Achieving the Lisbon Strategy Goals", oktober.

- Republika Slovenija (2008b), "Establishing the Competitiveness Council", Služba Vlade RS za razvoj, november.
- Scarpetta, S., *et al.* (2002), "The Role of Policy and Institutions for Productivity and Firm Dynamics, Evidence from Micro and Industry Data", *OECD Economics Department Working Paper*, št. 329, OECD, Pariz.
- Svetovna banka (2008), *Doing Business 2009: Country Profile for Slovenia*, Svetovna banka in International Finance Corporation.
- WTO (World Trade Organization) (2002), "Trade Policy Review of Slovenia: Report by the Secretariat", WT/TPR/S/98, WTO, Ženeva, april.



## Priloga 4.A1

### *Ocena pribitkov v dejavnostih*

Oddaljitev od standardnih predpostavk neoklasične ekonomske teorije omogoča predpostavko, da monopolistična podjetja zaračunavajo pribytek na mejne stroške.

Pri uporabi tega pristopa je treba najprej predpostaviti, da je proizvodna tehnologija opredeljena z neoklasično produkcijsko funkcijo:

$$Y = AF(N, K) \quad (1)$$

pri čemer je  $Y$  proizvod,  $A$  pa indeks tehnološkega napredka; obstajata dva produkcijska faktorja:  $N$  je količina dela,  $K$  je kapital in  $F(\cdot)$ , ki je homogena funkcija stopnje  $\lambda$  (stopnja donosov obsega). Podpisani oznaki za podjetja in leta se zaradi poenostavitve ne prikazujejo. Po odvodu logaritma\* in preureditvi dobimo enačbo:

$$SR_{primal} = y - \alpha_N n - (1 - \alpha_N)k = (1 - B)a - B(y - k) \quad (2)$$

pri čemer je  $SR_{primal}$  prvi ostanek po Solowu, mala tiskana črka pomeni odvod logaritma,  $\alpha_i$  je delež prihodka faktorja  $i$ ,  $B$  pa je Lernerjev indeks, ki je tesno povezan s pribitkom  $\mu$ :

$$B = 1 - \frac{1}{\mu} \quad (3)$$

Ocena enačbe (2) bi dala pristranske rezultate, saj so razlagalne spremenljivke v medsebojni odvisnosti s produktivnostnim šokom  $a$ . Za odpravo problema endogenosti se drugi ali na ceni temelječi ostanek po Solowu izračuna s cenovno funkcijo, povezano s produkcijsko funkcijo v enačbi (1).

Oliveira Martins *et al.* (1996) so pokazali, da se enačba za oceno pribitka lahko izpelje tudi iz neposredne definicije pribitka na povprečne stroške:

$$SR_{dual} = \alpha_N w + (1 - \alpha_N)r - p = (1 - B)a - B(p - r) \quad (4)$$

pri čemer je  $w$  stopnja rasti plač,  $r$  stopnja rasti cene najema kapitala in  $p$  stopnja rasti proizvoda. Če odštejemo (4) od (2) in prištejemo slučajno napako, je  $B$  mogoče oceniti po Roegerju (1995).  $a$  se kot izraz za neopazovano produktivnost okrajša, zato je enačbo razmeroma lahko oceniti:

$$\frac{P}{AC} = \frac{P^* Y}{(W^* N + R^* K)} = \frac{\mu}{\lambda} \quad (5)$$

\* Z odvodom je mogoče stopnjo rasti proizvoda povezati s stopnjo rasti produkcijskih faktorjev, to je kapitala in dela.

pri čemer so  $AC$  povprečni stroški,  $P$  cena proizvoda,  $W$  cena dela in  $R$  cena kapitala,  $\lambda$  je indeks donosov obsega (*to je povprečni stroški v primerjavi z mejnimi stroški*),  $\mu$  pa pribitek.

Po odvajanju in ob predpostavki stalnih donosov obsega ( $\lambda = 1$ ) dobimo enačbo za ocenjevanje (potem ko prištejemo slučajno napako):

$$(p + y) - \alpha_N(w + n) - (1 - \alpha_N)(r + k) = B[(p + y) - (k + r)] \quad (6)$$

pri čemer je prvi izraz na levi strani nominalni proizvod, drugi strošek plač, pomnožen z ocenjenim deležem dela  $\alpha_N$  iz produkcijske funkcije, tretji pa cena najema kapitala, pomnožena z ocenjenim deležem kapitala  $(1 - \alpha_N)$ . Celotna leva stran enačbe je ostanek po Solowu z nominalnimi spremenljivkami.  $B$  na desni strani je ocenjeni Lernerjev indeks ( $[\text{cena-povprečni stroški}]/\text{cena}$ ).

Podatki na ravni podjetij so za Slovenijo dobljeni iz podatkovne baze Amadeus. Za ocenjevanje pribitkov je bila uporabljena OLS-cenilka fiksnih učinkov. Za podrobnejše podatke o metodah ocenjevanja in rezultatih glej Molnar in Bottini (2008) ter Molnar (2009).

### **Literatura**

- Molnar, M., in Bottini, N. (2008), "How Large are Competitive Pressures in Services Markets? – Estimation of Mark-ups for Selected OECD Countries", gradivo, predstavljeno na OECD Technical Workshop on Trade Barrier Assessment Methodology, 12. december.
- Molnar, M. (2009), "Measuring Competition in Slovenian Industries – Estimation of Mark-ups", *OECD Economics Department Working Paper*, OECD, Pariz, v pripravi.
- Oliveira Martins, J., Scarpetta, S., in Pilat, D. (1996), "Mark-up Ratios in Manufacturing Industries: Estimates for 14 OECD Countries", *OECD Economics Department Working Paper*, št. 162, OECD, Pariz.
- Roeger, W. (1995), "Can Imperfect Competition Explain the Differences between Primal and Dual Productivity Measures? Estimates for U. S. Manufacturing", *Journal of Political Economy*, zv. 103, št. 2. Univeristy of Chicago Press, Chicago.

## Okrajšave

<b>APZ</b>	aktivna politika zaposlovanja
<b>AWG</b>	delovna skupina za staranje prebivalstva
<b>BDP</b>	bruto domači proizvod
<b>CDS</b>	zamenjava kreditnih tveganj
<b>DDV</b>	davek na dodano vrednost
<b>DSL</b>	digitalni naročniški vod
<b>DSVEs</b>	države srednje in vzhodne Evrope
<b>ECB</b>	Evropska centralna banka
<b>EMU</b>	Evropska monetarna unija
<b>EPL</b>	zaščitna zakonodaja na področju zaposlovanja
<b>ERM</b>	mehanizem deviznih tečajev
<b>EU</b>	Evropska unija
<b>EU15</b>	članice EU pred širitvijo maja 2004
<b>EU27</b>	članice EU po letu 2007
<b>EUR</b>	evro
<b>HSE</b>	Holding Slovenske elektrarne d. o. o.
<b>IKT</b>	informacijska in komunikacijska tehnologija
<b>JAPTI</b>	Javna agencija za pospeševanje podjetništva in tujih investicij
<b>KAD</b>	Kapitalska družba
<b>NAIRU</b>	naravna stopnja brezposelnosti
<b>NDC</b>	sistem navidezno določenih prejemkov
<b>NDČ</b>	nove države članice
<b>NKBM</b>	Nova kreditna banka Maribor
<b>NLB</b>	Nova Ljubljanska Banka
<b>NPL</b>	slabi krediti
<b>NRRP</b>	Nacionalni raziskovalno-razvojni program
<b>NTI</b>	neposredne tuje investicije
<b>MBO</b>	menedžerski odkupi
<b>MDS</b>	Mednarodni denarni sklad
<b>MSP</b>	mala in srednje velika podjetja
<b>MSRP</b>	mednarodni standardi računovodskega poročanja

---

<b>PMR</b>	ureditev trga proizvodov
<b>PUM</b>	projektno učenje za mlajše odrasle
<b>RR</b>	raziskave in razvoj
<b>SFP</b>	skupna factorska produktivnost
<b>SID</b>	Slovenska izvozna in razvojna banka
<b>SOD</b>	Slovenska odškodninska družba
<b>TIA</b>	Javna agencija za tehnološki razvoj (Tehnološka agencija Slovenije)
<b>UMAR</b>	Urad za makroekonomske analize in razvoj
<b>USD</b>	Ameriški dolar
<b>UVK</b>	Urad RS za varstvo konkurence
<b>ZDR</b>	Zakon o delovnih razmerjih
<b>ZPIZ</b>	Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju
<b>ZPIZ</b>	Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje
<b>ZZZPB</b>	Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti