



EVROPSKA  
KOMISIJA

Bruselj, 2.6.2014  
SWD(2014) 425 final

**DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE**

**Ocena nacionalnega reformnega programa in programa stabilnosti za leto 2014 za  
SLOVENIJO**

*Spremni dokument*

**k priporočilu za PRIPOROČILO SVETA**

**o nacionalnem reformnem programu Slovenije za leto 2014 in mnenje Sveta o  
slovenskem programu stabilnosti za leto 2014**

{COM(2014) 425 final}

## VSEBINA

Povzetek .....	3
1. Uvod.....	5
2. Gospodarske razmere in obeti.....	6
3. Izzivi in ocena programa politik .....	7
3.1. Fiskalna politika in obdavčitev .....	7
3.2. Finančni sektor .....	15
3.3. Prestrukturiranje podjetij in državno lastništvo .....	18
3.4. Strukturni ukrepi za spodbujanje trajnostne rasti in konkurenčnosti.....	20
3.5. Trg dela, izobraževanje in socialne politike.....	27
3.6. Modernizacija javne uprave .....	31
4. Zaključki .....	34
Pregled napredka .....	35
Priloga .....	40

## POVZETEK

**Nedavni podatki kažejo, da se v Sloveniji začenja šibko okrevanje.** V letu 2013 je bil realni BDP 10 % nižji od najvišje vrednosti iz leta 2008, vendar je bila četrtna rast v vseh četrtnih letih leta 2013 pozitivna, pri čemer se je najbolj povečala v zadnjem četrtnem letu. Zdi se, da je okrevanje široko, do izboljšanja pa je prišlo tako pri izvozu kot pri domači potrošnji. Glede na okrepitev zaupanja potrošnikov in podjetij naj bi se BDP v letu 2014 realno povečal za 0,8 %, v letu 2015 pa še za dodatnih 1,4 %. Ključni gonili napovedanega okrevanja sta nadaljevanje državnih investicij, večinoma prek projektov, ki jih financira EU, in pozitivni prispevek izvoza.

**Slovenija je pri izvajanju priporočil iz leta 2013 dosegla določen napredek.** Precejšen napredek je dosegla pri stabilizaciji bančnega sektorja, manjšega pa pri konsolidaciji javnih financ, zaščiti dolgoročne vzdržnosti javnih financ, prestrukturiranju podjetniškega sektorja, privatizaciji in izboljšanju poslovnega okolja. Nova zakonodaja o Slovenskem državnem holdingu (SDH) je bila sprejeta konec marca 2014. Konec leta 2013 je bila sprejeta pravna podlaga, potrebna za prestrukturiranje podjetniškega sektorja. Sprejetje zakona o fiskalnem pravilu, ki bi zagotovil pravno podlago za pravilo o uravnoveženih javnih financah, zamuja, prav tako se počasneje izvajajo tudi druge pomembne reforme, opredeljene v priporočilih iz leta 2013 za Slovenijo.

**V programu stabilnosti in nacionalnem reformnem programu za leto 2014 so določene prednostne naloge politike in potek odprave čezmernih makroekonomskih neravnotežij.** Program stabilnosti vsebuje makroekonomske in fiskalne napovedi za Slovenijo do leta 2018 ter ponovno potrjuje zavezanost Slovenije k odpravi čezmernega primanjkljaja do leta 2015. Nacionalni reformni program 2014 določa prednostne naloge politike in strukturne reforme za naslednji dve leti. Vlada je predstavila strategijo, ki temelji na treh stebrih, ter zajema finančni sektor (nadaljnje prestrukturiranje in konsolidacija bank, prestrukturiranje in razdolževanje podjetij, postopki zaradi insolventnosti), upravljanje državnega premoženja v podjetniškem sektorju, vključno s privatizacijo (Slovenski državni holding), ter nadaljnjo konsolidacijo javnih financ (vključno s sprejetjem zakona o fiskalnem pravilu, srednjeročnim fiskalnim načrtovanjem in dolgoročno vzdržnostjo javnega dolga). Ta strategija s tremi stebri določa dodatne strukturne ukrepe, ki bi lahko podprli gospodarsko okrevanje in izboljšali konkurenčnost slovenskega gospodarstva.

Glavni izzivi Slovenije so:

- **Fiskalna politika in dolgoročna fiskalna vzdržnost:** Obstajajo tveganja glede zmanjšanja primanjkljaja Slovenije v skladu s priporočilom iz postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem. Poleg tega se je delež javnega dolga v BDP v zadnjih letih precej povečal in naj bi po napovedih v letu 2014 presegel 80 % BDP. Visok javni dolg lahko ovira možnosti za rast, saj zmanjšuje domače povpraševanje in produktivno javno porabo. Staranje prebivalstva pomeni naraščajoč pritisk na vzdržnost javnih financ, zlasti zaradi povečanja odhodkov v pokojninskem in zdravstvenem sistemu.
- **Prestrukturiranje bančnega sektorja:** V stabilizacijo bančnega sektorja so bili vloženi precejšnji napor, vendar prestrukturiranje še zdaleč ni zaključeno in država se še vedno sooča s precejšnjimi izzivi. Število slabih posojil je v primerjavi z obdobjem pred krizo še vedno visoko, kar zmanjšuje dobičkonosnost bank in jih odvrča od izdajanja novih posojil, to pa vpliva na podjetniški sektor in zlasti MSP. Morda bosta potrebni dodatna dokapitalizacija in konsolidacija v bančnem sektorju, zlasti za male banke v državni lasti.

- **Prestrukturiranje podjetniškega sektorja** Zakonodajni okvir za insolventnost je bil spremenjen, da bi se omogočilo hitro reševanje slabih posojil. V praksi se finančno prestrukturiranje in prestrukturiranje poslovanja podjetniškega sektorja šele začinjata. Uspešno prestrukturiranje pomembnih podjetij bi lahko znatno izboljšalo poslovno vzdušje v podjetniškem sektorju, ki ga trenutno obremenjuje visoka stopnja zadolženosti. Zmanjšanje previsoke zadolženosti sektorja bi lahko podprlo njegove zmogljivosti za vlaganje v prihodnje projekte.
- **Boljše upravljanje podjetij v državni lasti ali pod državnim nadzorom:** Pravna podlaga za Slovenski državni holding je bila sprejeta aprila 2014, strategija za klasifikacijo državnih naložb pa naj bi bila sprejeta do julija 2014, kot je določeno v zakonu. Jasnejša strategija vlade za upravljanje podjetij v državni lasti bi lahko skupaj z izboljšanim korporativnim upravljanjem in preglednim procesom privatizacije prispevala k ugodnejšemu poslovnemu okolju ter pripomogla k privabljanju neposrednih tujih naložb.
- **Boljše poslovno okolje:** Tekoča privatizacija in prestrukturiranje podjetij ponujata številne nove priložnosti za zasebne vlagatelje. Vendar zahtevno poslovno okolje z dolgotrajnimi birokratskimi postopki in skritimi zasebnimi interesi Sloveniji preprečujeta, da bi lahko izkoristila vse prednosti tega procesa. Poleg tega omejitve na proizvodnih trgih ovirajo učinkovito konkurenco, zlasti na področju storitev.
- **Trg dela:** Reforma trga dela iz leta 2013 doslej prinaša pozitivne učinke in je malenkostno zmanjšala segmentacijo trga dela. Čeprav je za učinkovanje reforme potreben čas, so bili v oceni, objavljeni aprila 2014, izpostavljeni izzivi, ki jih je treba obravnavati (npr. zaposlovanje starejših delavcev).
- **Izboljšanje učinkovitosti javne uprave:** Večja učinkovitost javne uprave bi izboljšala njene zmogljivosti za učinkovito izvajanje in spremljanje strategij, zakonov in strukturnih reform. Gospodarstvo obremenjuje visoka stopnja korupcije. Civilno sodstvo je kljub nedavnim reformam in izboljšavam še vedno počasno in obremenjeno s sodnimi zaostanki.

## 1. UVOD

Komisija je maja 2013 predlagala niz priporočil glede politik na področju gospodarskih in strukturnih reform za Slovenijo. Svet Evropske unije je na podlagi teh priporočil julija 2013 sprejel devet priporočil za Slovenijo. Ta so se nanašala na fiskalno politiko in dolgoročno fiskalno stabilnost (vključno s pokojninsko reformo in dolgotrajno oskrbo), učinkovite prilagojene ukrepe aktivne politike zaposlovanja, neusklajenost med kvalifikacijami in potrebami na trgu dela, plače in segmentacijo trga dela, prestrukturiranje bančnega in podjetniškega sektorja, vključno s Slovenskim državnim holdingom, privatizacijo, izbrane vidike poslovnega okolja in učinkovitost javne uprave. Vse to ovira konkurenčnost slovenskega gospodarstva. V tem delovnem dokumentu služb Komisije je ocenjeno stanje izvajanja teh priporočil v Sloveniji.

V tem delovnem dokumentu služb Komisije so ocenjeni ukrepi politike glede na ugotovitve iz letnega pregleda rasti 2013, ki ga je pripravila Komisija<sup>1</sup>, in tretjega letnega poročila o mehanizmu opozarjanja<sup>2</sup>; dokumenta sta bila objavljena novembra 2013. Letni pregled rasti vsebuje predloge Komisije, na podlagi katerih naj bi se zagotovilo skupno razumevanje, katere so prednostne naloge politike pri ukrepanju na nacionalni ravni in ravni EU v letu 2014. Določa pet prednostnih nalog za usmeritev držav članic k ponovni rasti v letu 2014, ki so rasti prijazna fiskalna konsolidacija, ponovna vzpostavitev običajnega kreditiranja gospodarstva, spodbujanje rasti in konkurenčnosti za danes in jutri, zmanjševanje brezposelnosti in družbenih posledic krize ter modernizacija javne uprave. Poročilo o mehanizmu opozarjanja služi kot instrument za začetno preverjanje pri ugotavljanju neravnotežij ali obstoja tveganja zanje v državah članicah. V poročilu o mehanizmu opozarjanja so bili ugotovljeni pozitivni znaki, da se makroekonomska neravnotežja v Evropi odpravljajo. Za zagotovitev celostnega in trajnega uravnoteženja je bila Slovenija s 15 drugimi državami članicami izbrana za pregled gibanja kopičenja in odpravljanja neravnotežij. Ti poglobljeni pregledi so bili skupaj s sporočilom Komisije objavljeni 5. marca 2014<sup>3</sup>.

Slovenija je glede na priporočila Sveta iz leta 2013, letni pregled rasti, poročilo o mehanizmu opozarjanja in poglobljeni pregled 15. aprila 2014 predložila nacionalni reformni program<sup>4</sup> za leto 2014, 28. aprila 2014 pa program stabilnosti<sup>5</sup>. Oba programa sta bila pripravljena in odobrena pred razpustitvijo Državnega zbora maja 2014 in vsebujeta podrobne podatke o napredku, doseženem od julija 2013, in o ukrepih, ki jih načrtuje vlada. Nacionalni reformni program 2014 je bil predmet izčrpnih javnih posvetovanj. Podatki iz teh programov so skupaj s podatki, predloženimi na več dvostranskih sestankih, ki so potekali v letu 2014, podlaga za oceno v tem delovnem dokumentu služb Komisije.

---

<sup>1</sup> COM(2013) 800 final.

<sup>2</sup> COM(2013) 790 final.

<sup>3</sup> Poleg 16 držav članic, opredeljenih v poročilu o mehanizmu opozarjanja, je bila za poglobljeni pregled izbrana tudi Irska, in sicer po odločitvi Sveta, da bi morala biti po uspešnem zaključku programa finančne pomoči ponovno v celoti vključena v redni okvir nadzora.

<sup>4</sup> [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/nrp2014\\_slovenia\\_sl.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/nrp2014_slovenia_sl.pdf).

<sup>5</sup> [http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/mediji/2014/program\\_stabilnosti\\_2014.pdf](http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/mediji/2014/program_stabilnosti_2014.pdf).

## 2. GOSPODARSKE RAZMERE IN OBETI

### *Gospodarske razmere*

**Nedavni podatki kažejo na začetek šibkega okrevanja po daljši recesiji.** Realni BDP Slovenije se je v letu 2013 skrčil za 1,1 % in je bil 10 % nižji od najvišje vrednosti iz leta 2008. Vendar je gospodarstvo v letu 2013 na četrletni ravni vsako četrletje raslo, rast pa je bila najmočnejša v četrtem četrletju. Zdi se, da ima okrevanje široke temelje z izboljšanjem tako pri izvozu kot pri domači potrošnji. Izvozni rezultati so bili skozi vse leto 2013 dobri, pri naložbah pa je bila zaradi projektov, ki jih financira EU, zabeležena rahla rast. Brezposelnost se je s 4,4 % leta 2008 povečala na 10,2 %. Proračunski primanjkljaj se je v letu 2013 znatno povečal, in sicer na 14,7 %, v veliki meri predvsem zaradi pomoči bankam (4,4 % brez dokapitalizacije bank). Presežek na tekočem računu se je v letu 2013 povečal na 5,3 % BDP.

### *Gospodarski obeti*

**V letu 2014 se pričakuje okrevanje.** Glede na pozitivna gibanja v letu 2013 ter okrepitev zaupanja potrošnikov in podjetij naj bi se v skladu s pomladansko napovedjo Komisije iz leta 2014 realni BDP v letu 2014 povečal za 0,8 %, v letu 2015 pa na 1,4 %. Ključno gonilo napovedanega okrevanja so nadaljnje državne investicije, večinoma prek projektov, ki jih financira EU. Čeprav naj bi tekoči proces razdolževanja še naprej obremenjeval domače povpraševanje, naj bi zasebna potrošnja v letu 2014 po pričakovanjih začela ponovno rasti, v letu 2015 pa naj bi se še povečala. Šibko povečanje domačega povpraševanja bi moralo privedi do rasti realnega uvoza, ki bo bolj usklajena z rastjo izvoza. Saldo menjave s tujino bi se moral še izboljšati, tudi zaradi še vedno ugodnih trgovinskih pogojev. Zaposlovanje se bo po pričakovanjih v letu 2014 stabiliziralo, nato pa naj bi v letu 2015 spet nekoliko naraslo. Gibanja na področju delovne sile naj bi zaostajala za dinamiko zaposlovanja in stopnja brezposelnosti naj bi bila v letu 2014 najvišja pri okoli 10 %. Po pričakovanjih se bodo plače v zasebnem sektorju letos še naprej nekoliko povečevale, v letu 2015 pa nekoliko hitreje, medtem ko so plače v javnem sektorju zamrznjene do konca leta 2014, vendar naj bi se ob nespremenjeni politiki v letu 2015 povečale za 1,5 %. Zato se za letos in naslednje leto napoveduje rahlo povečanje stroškov dela na enoto. Zaradi zelo nizkega pritiska na inflacijo, ki izhaja iz uvoznih cen in stroškov dela, bo inflacija v letu 2014 po napovedih še upadla na doslej najnižje stopnje, v letu 2015 pa naj bi se nekoliko zvišala. Javnofinančni primanjkljaj naj bi v letu 2014 znašal 4,3 % BDP, vključno z 0,9 % BDP za načrtovano dokapitalizacijo Abanke in Banke Celje. Poleg tega so oblasti podaljšale rok za dokapitalizacijo Gorenjske banke do 31. decembra 2014 ter se zavezale, da bodo banko dokapitalizirale z državnimi sredstvi, če ne bo sredstev iz zasebnih virov. V letu 2015 naj bi ob nespremenjeni politiki primanjkljaj upadel na 3,1 % BDP, k čemur naj bi pripomogli tudi boljši gospodarski obeti. V napovedi primanjkljaja za leto 2015 niso upoštevane nobene potrebe po dokapitalizacijah.

**Makroekonomski scenarij, na katerem temeljijo proračunske projekcije iz programa stabilnosti in nacionalnega reformnega programa, je bil marca 2014 popravljen navzdol.**

Po napovedih Urada za makroekonomske analize in razvoj (UMAR) se bo realni BDP v letu 2014 povečal za 0,5 %, v letu 2015 za 0,7 %, v letu 2016 pa za 1,3 %. Glede na trenutno razpoložljive informacije, vključno z napovedjo Komisije iz pomladi 2014 in notranjimi napovedmi za rast po letu 2015, se zdi makroekonomski scenarij UMAR za leti 2014 in 2015 konservativen.

### 3. IZZIVI IN OCENA PROGRAMA POLITIK

**Nacionalni reformni program 2014 potrjuje, da je Slovenija dosegla določen napredek pri izvajanju priporočil, ki jih je prejela leta 2013**, vendar delo še zdaleč ni zaključeno. V Sloveniji še naprej obstajajo makroekonomska neravnotežja, ki zahtevajo posebno spremljanje in nadaljnje odločne ukrepe politike (glej okvir 3). Nacionalni reformni program vsebuje pregled vladnih načrtov za odpravljanje obstoječih čezmernih neravnotežij in reševanje izzivov pri politikah ter posledično tudi pomembne nove zaveze, ki bi lahko pripomogli k uspešnemu reševanju izzivov, s katerimi se srečuje Slovenija, če bodo dosledno in pravočasno izvedeni. Ocena napredka pri izvajanju posameznih priporočil za Slovenijo iz leta 2013 je v oddelku 4. V nadaljevanju tega delovnega dokumenta služb Komisije je predstavljena ocena programa politike glede na te izzive s posebnim poudarkom na ugotavljanju, ali je ta program dovolj daljnosežen in verodostojen za odpravo ugotovljenih čezmernih neravnotežij.

**V programu stabilnosti 2014 je ponovno potrjena zavezanost Slovenije, da do leta 2015 odpravi čezmerni primanjkljaj v skladu s postopkom v zvezi s čezmernim primanjkljajem** ter do leta 2017 doseže strukturno uravnotežen proračunski položaj. Program vsebuje makroekonomske in fiskalne napovedi za Slovenijo do leta 2018 ter je prva posodobitev napovedi, ki so jih pripravili organi od sprejetja proračuna za leto 2014. Poleg tega vsebuje podrobnosti načrtovanega ukrepanja glede dolga do leta 2018, ki naj bi ves čas programa ostal nad referenčno vrednostjo 60 % BDP.

#### 3.1. Fiskalna politika in obdavčitev

##### *Proračunska gibanja in dinamika dolga*

**Cilja proračunske strategije iz programa stabilnosti za leto 2014 sta odpraviti čezmerni primanjkljaj do leta 2015 in doseči srednjeročni cilj do leta 2017.** Čeprav program potrjuje prejšnji srednjeročni cilj uravnoteženega proračuna, ki je v skladu z zahtevami Pakta o stabilnosti in rasti, napoveduje tudi strukturni primanjkljaj za celotno obdobje svojega trajanja. V programu je načrtovano zmanjšanje primanjkljaja pod 3 % BDP v letu 2015 v skladu s ciljem, določenim v priporočilu v okviru postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem. Za obdobje po letu 2015 je v programu predvideno enakomerno zmanjševanje primanjkljaja in nato doseganje presežka v višini 0,3 % BDP leta 2018.

**Primanjkljaj se je leta 2013 znatno povečal na 14,7 % BDP s 4 % leta 2012, kar je v veliki meri posledica enkratne dokapitalizacije bančnega sektorja.** Javnofinančni primanjkljaj brez dokapitalizacije bank je znašal 4,4 % BDP v primerjavi s ciljnim 4,2 % v prejšnji dopolnitvi programa ter ocenjenimi 3,8 % v osnutku proračunskega načrta (tudi brez dokapitalizacij) in je bil 0,7 odstotne točke (o.t.) BDP višji od določenega v priporočilu iz postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem v višini 3,7 %. Drugi ključni vzroki za odstopanje so bili nefinančni enkratni ukrepi, ki takrat niso bili predvideni, in sicer učinek sodb sodišč o plačah v javnem sektorju ter nadomestilih izbrisanim iz registra prebivalcev po osamosvojitvi Slovenije, kar je povečalo primanjkljaj za neto 0,7 % BDP.

**Strukturna prilagoditev, ponovno izračunana v skladu s skupno dogovorjeno metodologijo<sup>6</sup>, ne dosega zahteve iz postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem za**

<sup>6</sup> Ciklično prilagojeni saldo brez enkratnih in začasnih ukrepov, ki so ga službe Komisije ponovno izračunale na podlagi informacij, predloženih v programu, z uporabo skupno dogovorjene metodologije.

**leto 2013.** Razlika znaša 0,6 % BDP v letu 2013. Podrobna ocena po pristopu „od spodaj navzgor“, s katero je bil ocenjen dodaten fiskalni napor in ki je upoštevala diskrecijske ukrepe na strani prihodkov ter gibanje odhodkov pod nadzorom vlade od časa priprave osnovnega scenarija, ki je bil podlaga za priporočilo iz postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem junija 2013, do priprave pomladanske napovedi Komisije iz leta 2014, je pokazala, da skupni fiskalni napor za leto 2013 znaša približno 1 % BDP, kar je na splošno v skladu z 1 % BDP dodatnih konsolidacijskih ukrepov, ki se v priporočilu iz postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem iz junija 2013 omenja kot ustrezen za doseg strukturnega cilja za leto 2013.

### **Okvir 1. Postopek v zvezi s čezmernim primanjkljajem za Slovenijo**

Za Slovenijo trenutno velja korektivni del Pakta za stabilnost in rast. Svet je 2. decembra 2009 za Slovenijo začel postopek v zvezi s čezmernim primanjkljajem in 21. junija 2013 priporočil, da se čezmerni primanjkljaj odpravi najpozneje leta 2015. Priporočeno je bilo, da se doseže ciljni nominalni primanjkljaj sektorja država v višini 4,9 % BDP v letu 2013 (3,7 % BDP brez enkratnega učinka odhodkov za dokapitalizacijo dveh največjih bank v višini 1,2 % BDP, kot je bilo ocenjeno v času izdaje priporočila), 3,3 % BDP v letu 2014 in 2,5 % BDP v letu 2015, kar je skladno z letnim izboljšanjem strukturnega salda v višini 0,7 o.t. BDP v letu 2013, 0,5 o.t. BDP v letu 2014 in 0,5 o.t. BDP v letih 2014 in 2015. Poleg tega je bilo v priporočilu navedeno, da bi morala Slovenija dosledno izvajati že sprejete ukrepe za povečanje prihodkov iz posrednih davkov ter zmanjšati plače v javnem sektorju in socialne transferje, hkrati pa biti pripravljena dopolniti te ukrepe z dodatnimi, če njihovi rezultati ne bi dosegli pričakovanih. Ob tem bi morala tudi opredeliti, sprejeti in izvesti nove strukturne in konsolidacijske ukrepe, ki so potrebni za odpravo čezmernega primanjkljaja do leta 2015.

V letu po odpravi čezmernega primanjkljaja bo za Slovenijo veljal preventivni del pakta, Slovenija pa bi morala zagotoviti zadosten napredek pri doseganju srednjeročnega proračunskega cilja. Ker naj bi v letu 2015 napovedani dolg v razmerju do BDP znašal 81,1 %, kar presega referenčno vrednost 60 % BDP, bo za Slovenijo tri leta po odpravi čezmernega primanjkljaja veljal prehodni režim v zvezi z izpolnjevanjem merila dolga, v tem obdobju pa bi morala zagotoviti zadosten napredek pri približevanju referenčni vrednosti za dolg.

Komisija je na podlagi svoje zimske napovedi iz leta 2014 menila, da za Slovenijo obstajajo določena tveganja glede trajne odprave čezmernega primanjkljaja do leta 2015. Glede na to je bilo 5. marca 2014 na Slovenijo naslovljeno samostojno priporočilo Komisije, v katerem je bilo navedeno, da bi si Slovenija morala prizadevati za dosledno izpolnitev priporočila Sveta z dne 21. junija 2013 ter sprejeti potrebne ukrepe za zagotovitev, da bo strukturni napor, ki ga priporoča Svet, dosežen.

### **Po napovedih za leto 2014 se bo nominalni primanjkljaj znatno izboljšal na 4,1 % BDP.**

To je precej pod nominalnim primanjkljajem, predvidenim v osnutku proračunskega načrta, v višini 6,7 % BDP, vendar je razlika posledica časovnega načrtovanja dokapitalizacije bank. Brez dokapitalizacije bank je v programu stabilnosti predviden primanjkljaj v višini 3,2 % BDP v primerjavi s 3,3 % v osnutku proračunskega načrta. Glavni vzrok za odstopanje od osnutka proračunskega načrta je odločitev Ustavnega sodišča RS o razveljavitvi novega davka na nepremičnine, ki naj bi v letu 2014 zagotovil dodatne prihodke v višini 0,5 % BDP. Vlada je uvedla več ukrepov za povečanje prihodkov in zmanjšanje odhodkov, ki delno nadomeščajo ta izpad, vendar ostaja nominalni primanjkljaj nad predvidenimi 3,3 % v priporočilu iz postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem. Program vključuje tudi enkratne



prihodke v letu 2014 v višini 0,4 % BDP od prodaje telekomunikacijskih licenc za uporabo omrežja 4G, ki naj bi bila zaključena aprila 2014.

**Slovenski organi za leto 2015 načrtujejo primanjkljaj v višini 2,4 % BDP, kar je nekoliko nižje od 2,5 % BDP iz priporočila iz postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem.** Program ne napoveduje nobenih dodatnih potreb glede dokapitalizacije bank po letu 2014. Pričakuje se precejšnje dodatno zmanjšanje plačne mase v javnem sektorju, in sicer v višini 5 % do leta 2015, kar bi bilo v veliki meri posledica še naprej zamrznjenih plač, o čemer se je treba še dogovoriti s sindikati, in zmanjšanja zaposlovanja v javnem sektorju, kar bo na poddržavni ravni težko zagotoviti. Program vključuje tudi zmanjšanja drugih postavk odhodkov, ki jih je treba še podrobno določiti, davčni prihodki pa naj bi se v letu 2015 zmanjšali, tudi zaradi pričakovane šibke rasti nominalnega BDP, ob nadaljevanju fiskalne konsolidacije.

**V programu napovedana konsolidacija se bo po pričakovanjih nadaljevala tudi v obdobju 2016–2018 in bo osredotočena predvsem na odhodke.** Delež prihodkov v razmerju do BDP naj bi se med letoma 2013 in 2018 povečal za 1,3 o.t., delež skupnih odhodkov (brez enkratnih odhodkov) pa naj bi se v istem obdobju zmanjšal za okoli 6 o.t.

**Ukrepi za povečanje prihodkov, določeni v programu, so trajnejše narave od ukrepov za zmanjšanje odhodkov.** Proračunske posledice večine predvidenih ukrepov so količinsko opredeljene tako za leto 2014 kot tudi za leto 2015 (glej okvir 2). Poleg tega sta v programu predvidena okrepitev boja proti sivi ekonomiji in izboljšanje pobiranja davkov, kar naj bi v letu 2014 prineslo 0,2 o.t. BDP. Več ukrepov, potrebnih za doseg ciljev glede primanjkljaja za leto 2015 in pozneje, ni natančno določenih.

**Komisija je marca 2014 Sloveniji izdala samostojno priporočilo, v katerem je zaprosila, naj Slovenija v celoti izpolni priporočilo iz postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem.** Program ne vsebuje posebnega oddelka v zvezi s samostojnim priporočilom Komisije niti ukrepov, sprejetih za njegovo izvedbo, čeprav je to zahtevano v samostojnem priporočilu Komisije. V programu so opredeljeni nekateri dodatni ukrepi, ki zmanjšujejo razliko med načrtovanim fiskalnim naporom in naporom, priporočenim v postopku v zvezi s čezmernim primanjkljajem. Glede na to se smatra, da program delno obravnava samostojno priporočilo Komisije. Za zmanjšanje tveganja, ugotovljenega v samostojnem priporočilu Komisije, bodo morda poleg ukrepov iz programa potrebni še dodatni ukrepi.

**Na podlagi ocene programa in napovedi Komisije iz pomladi 2014 obstajajo tveganja, da Slovenija ne bo izpolnila svojih ciljev glede primanjkljaja za leto 2014 in s tem zagotovila, da do leta 2015 verodostojno in trajno odpravi čezmerni primanjkljaj.** V letu 2015 je tveganje, povezano z načrtovanim primanjkljajem, možna potreba po dodatni kapitalski podpori bankam, ki izhaja iz pregleda kakovosti sredstev in obremenitvenih testov iz leta 2013, saj je bil rok za dokapitalizacijo Gorenjske banke podaljšan do konca leta 2014, vlada pa se je zavezala, da jo bo dokapitalizirala z državnimi sredstvi, če to ne bo mogoče z zasebnimi. Obstaja tudi tveganje, da v obdobju, ki ga zajema napoved, ne bodo sprejeti ukrepi, ki bi zagotovili zadosten strukturni napor. V letu 2014 program (ponovno izračunano) v strukturnem smislu napoveduje izboljšanje v višini 0,8 o.t. BDP, kar je nad priporočenim naporom v višini 0,5 o.t. Vendar Komisija v svoji napovedi iz pomladi 2014 ne pričakuje izboljšanja v nepopravljenem strukturnem smislu, v popravljenem strukturnem smislu pa pričakuje poslabšanje v višini -0,7 o.t. BDP. (Ponovno izračunani) strukturni saldo naj bi se v letu 2015 po načrtih izboljšal za 0,6 o.t., kar je prav tako nekoliko boljše od priporočenih 0,5 o.t. BDP. Nasprotno pa sta v napovedi Komisije, ki temelji na predpostavki nespremenjene politike, napovedana nominalni primanjkljaj v višini 3,1 % BDP in strukturna prilagoditev v višini samo 0,2 o.t. BDP v nepopravljenem smislu ter 0,1 o.t. BDP v

popravljenem smislu. Skupni fiskalni napor v popravljenem strukturnem smislu v obdobju 2013–2014 je za 1,4 % BDP manjši od priporočenega navora. Podrobna ocena po pristopu „od spodaj navzgor“, s katero je bil ocenjen napovedani fiskalni napor, kaže, da bo ta v letu 2014 znašal približno 1 % BDP, kar je približno 0,5 o.t. manj od navora v primeru dodatnih konsolidacijskih ukrepov, ki je v priporočilu iz postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem iz junija 2013 naveden kot ustrezen za doseg strukturnega cilja za leto 2014.

## Okvir 2. Glavni ukrepi

Javnofinančni ukrepi v letu 2014 so v veliki meri nadaljevanje politik, uvedenih v obdobju 2012–2013. Izpad davčnih prihodkov zaradi razveljavitve davka na nepremičnine bo po načrtih delno nadomeščen s kombinacijo novih in enkratnih ukrepov (npr. povečane dividende). Na strani odhodkov se načrtuje nadaljevanje izvajanja več politik tudi v letu 2015: zamrznitev usklajevanja prejemkov (že dogovorjena za pokojnine, načrtuje pa se tudi za plače v javnem sektorju), zmanjšanje števila zaposlenih v javni upravi ter nadaljnja znižanja vmesne potrošnje in subvencij. Podroben pregled proračunskih učinkov pomembnejših makrostrukturnih reform (npr. pokojninske reforme) v programskem obdobju ni na voljo.

### Glavni proračunski ukrepi

Prihodki	Odhodki
<b>2013</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• znižanje stopnje davka od dohodka pravnih oseb na 17 % (– 0,1 % BDP)</li> <li>• višje dajatve za uporabo vozil v cestnem prometu (letni učinek 0,1 % BDP)</li> <li>• novi davek na finančne storitve in sprememba davka na bilančno vsoto bank (0,1 % BDP)</li> <li>• dvig stopenj DDV od 1. julija (letni učinek 0,7 % BDP)</li> <li>• novi davek na loterijske srečke od 1. avgusta (letni učinek 0,05 % BDP)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• znižanje regresa v javnem sektorju (–0,15 % BDP)</li> <li>• ukinitvev usklajevanja plač v javnem sektorju (–0,15 % BDP)</li> <li>• ustavitvev napredovanj za leto 2013 (– 0,15 % BDP)</li> <li>• višje subvencioniranje študentske prehrane (stalni ukrep) (0,1 % BDP)</li> <li>• dodatni ukrepi za omejitev plačne mase v javnem sektorju od 1. junija (letni učinek –0,2 % BDP)</li> <li>• nižja nadomestila za brezposelnost od 1. julija (letni učinek –0,05 % BDP)</li> <li>• nižji izdatki za investicije (letni učinek –0,3 % BDP)</li> <li>• nižja vmesna potrošnja (letni učinek –0,1 % BDP)</li> </ul>
<b>2014</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• biogorivo – ukinitvev oprostitve dela trošarin za biogoriva od aprila (0,05 % BDP v letu 2014 / letni učinek 0,1 % BDP)</li> <li>• dvig trošarin na energente, alkohol in tobačne izdelke od aprila (0,1 % BDP v letu 2014 / letni učinek 0,2 % BDP)</li> <li>• nadaljnji ukrepi za odpravljanje sive ekonomije (0,2 % BDP)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ukinitvev usklajevanja pokojnin (–0,1 % BDP)</li> <li>• ukinitvev usklajevanja plač v javnem sektorju (–0,15 % BDP)</li> <li>• ustavitvev napredovanj za leto 2014 (– 0,15 % BDP)</li> <li>• nižji transferji posrednim proračunskim uporabnikom (–0,1 % BDP)</li> <li>• plačilo zneskov zaradi napredovanj za obdobje 2011–2012 (+0,2 % BDP)</li> </ul>

<b>2015</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• dohodnina – razširitev 4. davčnega razreda – načrtovano (0,04 % BDP)</li> <li>• davek na zavarovalniške pogodbe – načrtovano (0,10 % BDP)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ukinitvev usklajevanja pokojnin (–0,1 % BDP)</li> <li>• ukinitvev usklajevanja plač v javnem sektorju – načrtovano (–0,15 % BDP)</li> <li>• nižji transferji posrednim proračunskim uporabnikom (–0,1 % BDP)</li> </ul>
<p>Opomba: Proračunski učinek v tabeli je učinek, ki je bil naveden v programu, se pravi, kot so ga izračunali nacionalni organi ali je naveden v vzporednih proračunskih dokumentih. Pozitiven predznak pomeni, da se kot posledica tega ukrepa povečajo prihodki / odhodki. Raven podrobnosti odraža vrsto informacij, ki so na voljo v programu stabilnosti in drugih proračunskih dokumentih.</p>	

**V obdobju, ki ga zajema program, se konsolidacija javnih financ po letu 2015 po odpravi čezmernega primanjkljaja postopoma zmanjšuje.** (Ponovno izračunani) strukturni saldo naj bi se v poznejših letih programa po načrtih še naprej izboljševal, vendar počasneje, in sicer za 0,5 o.t. BDP v letu 2016, 0,2 o.t. v letu 2017 in 0,5 o.t. v letu 2018. To ni povsem skladno z zahtevo iz preventivnega dela Pakta o stabilnosti in rasti, ki določa izboljšanje za najmanj 0,6 o.t. BDP, ko se proizvodna vrzel zmanjša nad -1,5 % BDP, kar naj bi se zgodilo z letom 2016.

**Bruto javni dolg naj bi ves čas programa ostal nad referenčno vrednostjo 60 % BDP.** Dolg se je v zadnjih letih močno povečal, v letu 2013 na 71,7 % BDP, ter naj bi v obdobju programa še naprej naraščal do 80,9 % v letu 2014 zaradi napovedane hitre rasti izdatkov za obresti in še vedno negativnega primarnega salda. Po napovedih se bo delež dolga v letu 2015 ustalil na 81,1 % BDP. To je na splošno skladno z napovedjo Komisije iz pomladi 2014, v kateri je dolg za leto 2014 ocenjen v višini 80,4 % BDP, za leto 2015 pa 81,3 % BDP. V obdobju 2016–2018 naj bi dolg postopoma upadal do 70,4 % BDP v letu 2018 zaradi povečanja primarnih presežkov in boljših stopenj rasti proizvodnje.

### ***Javnofinančni okvir***

**Slovenija pri izboljšanju svojega fiskalnega okvira ni dovolj napredovala.** Slovenija je leta 2013 dobila priporočilo glede sprejetja pravila o uravnoteženih javnih financah, uvedbe zavezujočega, vseobsegajočega in preglednega srednjeročnega proračunskega okvira ter okrepitve vloge neodvisnih teles, ki nadzorujejo fiskalno politiko. Analiza v tem delovnem dokumentu služb Komisije kaže, da je Slovenija doslej dosegla le malo napredka pri izvajanju tega priporočila.

**Nacionalni organi trenutno pripravljajo prenovno zakonodaje, ki določa fiskalni okvir Slovenije,** v skladu s Pogodbo o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v ekonomski in monetarni uniji ter sekundarno zakonodajo EU o fiskalnem upravljanju (zlasti Direktivo Sveta 2011/85/EU o zahtevah v zvezi s proračunskimi okviri držav članic). Maja 2013 je bila slovenska ustava spremenjena tako, da zagotavlja podlago za pravilo o uravnoteženih javnih financah. Organi so kljub temu zamudili rok za sprejetje potrebne zakonodaje, to je zavezujočega zakona o fiskalnem pravilu, ki je bil novembra 2013<sup>7</sup>. Pripravljen je bil predlog zakona, ki ga je Komisija prejela sredi marca 2014. V programu je predvideno, da bo Državni zbor sprejel zakon o fiskalnem pravilu z dvotretjinsko večino, niso pa navedeni roki za

<sup>7</sup> Zakon mora vsebovati opredelitve prihodkov in odhodkov, sektorja država, strukturnega salda ter sestave in pristojnosti fiskalnega sveta. Navedena mora biti odstopna klavzula, opredeljena bistvena odstopanja od srednjeročnega cilja ali poteka približevanja temu cilju ter določeni načini za sprožitev povezanega korektivnega mehanizma. Poleg tega mora Državni zbor potrebno zakonodajo sprejeti z dvotretjinsko večino.

njegovo sprejetje. Glede na sedanje politične razmere v Sloveniji obstaja tveganje, da ta zakon ne bo sprejet.

**Fiskalni svet je bil ustanovljen leta 2009, vendar je bila njegova učinkovitost zaradi nejasnih pristojnosti omejena in trenutno ni aktiven.** Zakon o fiskalnem pravilu je priložnost za okrepitev vloge fiskalnega sveta ter povečanje njegove prepoznavnosti in virov, tako da bo lahko zagotavljal dejansko večletno perspektivo fiskalne politike. Priprava makroekonomske napovedi, ki je podlaga za pripravo načrtov splošnega proračuna, naj bi bila še naprej naloga Urada RS za makroekonomske analize in razvoj, ki je vladna služba, odgovorna za spremljanje in analiziranje tekočih in strukturnih gospodarskih gibanj.

**Vlada poleg zakona o fiskalnem pravilu načrtuje tudi sprejetje zakona o javnih financah, ki bi vseboval zelo podrobne določbe za pripravo, izvrševanje in spremljanje proračuna vseh vladnih proračunskih uporabnikov.** Ta zakon bi urejal pripravo in izvrševanje proračunov, in sicer s posebnim poudarkom na mehanizmi nadzora in sankcij, da se zmanjšajo fiskalna neravnotežja in tako zagotovi srednjeročna vzdržnost. V nacionalnem reformnem programu ni določen rok za njegovo sprejetje, zato ni mogoče izključiti, da bo njegovo sprejetje morda odloženo.

### *Dolgoročna vzdržnost*

**Kaže, da se Slovenija sooča s tveganji za vzdržnost v srednjeročnem obdobju.** Vrzal v srednjeročni vzdržnosti<sup>8</sup>, ki kaže strukturno prilagajanje do leta 2020, potrebno za zmanjšanje deleža dolga na 60 % BDP v letu 2030, znaša 1,9 % BDP, kar je povezano predvsem z visoko stopnjo državnega dolga (po napovedih 81,3 % BDP v letu 2015) in napovedanimi stroški staranja prebivalstva (ki prispevajo 0,9 o.t. BDP na leto do leta 2030).

**Kaže, da se Slovenija dolgoročno sooča z visokimi tveganji za fiskalno vzdržnost, ki so povezana predvsem z napovedanimi stroški staranja prebivalstva, zlasti pri pokojninah.** Stroški staranja prebivalstva naj bi na zelo dolgi rok prispevali 6 o.t. BDP. Vrzal v dolgoročni vzdržnosti<sup>9</sup> kaže, da je za preprečevanje naraščanja deleža dolga v BDP potrebno strukturno prilagajanje v višini 6,6 o.t. BDP. Tveganja bi bila večja, če bi se primarni strukturni saldo zmanjšal na vrednosti, ki jih je dosegal v preteklosti, kot je na primer povprečna vrednost za obdobje 2004–2013. Zato je primerno, da Slovenija zmanjša državni dolg in še dodatno omeji

<sup>8</sup> Glej tabelo 5 v Prilogi. Kazalnik vrzeli v srednjeročni vzdržnosti (S1) kaže strukturno prilagajanje, ki je potrebno na začetku, v smislu enakomernega izboljševanja strukturnega primarnega salda do leta 2020 in njegovega vzdrževanja v naslednjem desetletju, da bo leta 2030 delež dolga ponovno znašal 60 % BDP, vključno s financiranjem morebitnih dodatnih odhodkov do ciljnega datuma zaradi staranja prebivalstva. Za oceno razsežnosti izziva na področju vzdržnosti so uporabljene naslednje mejne vrednosti: (i) če je vrednost S1 nižja od nič, se državi pripiše nizko tveganje, (ii) če je potrebno strukturno prilagajanje primarnega salda do 0,5 o.t. BDP na leto do leta 2020 po zadnjem letu, zajetem v jesensko napoved iz leta 2013 (leto 2015), (kar kaže kumulativno prilagajanje v višini 2,5 o.t.), se državi pripiše srednje tveganje, (iii) če pa je višje od 2,5 (kar pomeni, da je potrebno strukturno prilagajanje nad 0,5 o.t. BDP na leto), se ji pripiše visoko tveganje.

<sup>9</sup> Glej tabelo 5 v Prilogi. Kazalnik vrzeli v dolgoročni vzdržnosti (S2) kaže začasno in stalno prilagajanje, ki sta potrebna za spoštovanje medčasovne proračunske omejitve, vključno s stroški staranja prebivalstva. Kazalnik S2 ima dve komponenti: i) začetni proračunski položaj (IBP), ki kaže vrzel do primarnega salda za stabilizacijo dolga, in ii) dodatno prilagajanje, ki je potrebno zaradi stroškov staranja prebivalstva. Glavna predpostavka pri izpeljavi S2 je, da je rast deleža dolga v neomejenem časovnem obdobju vezana na obrestni razmik (tj. razliko med rastjo nominalne in realne obrestne mere), kar torej ne pomeni nujno, da bo delež dolga padel pod referenčno vrednost 60 % iz Pogodbe EU. Za kazalnik S2 so bile uporabljene naslednje mejne vrednosti: (i) če je vrednost S2 nižja od 2, se državi pripiše nizko tveganje, (ii) če je med 2 in 6, se ji pripiše srednje tveganje in (iii) če je višja od 6, se ji pripiše visoko tveganje.

rast odhodkov, povezanih s staranjem prebivalstva<sup>10</sup>, kar bo srednjeročno in dolgoročno prispevalo k vzdržnosti javnih financ.

**Tveganja za dolgoročno vzdržnost pokojninskega in zdravstvenega sistema ter sistema dolgotrajne oskrbe, kot so opredeljena v priporočilih za Slovenijo iz leta 2013, so še vedno prisotna.** Slovenija je leta 2013 dobila priporočilo o krepitvi dolgoročne vzdržnosti pokojninskega sistema ter izboljšanju učinkovitosti in gospodarnosti dolgotrajne oskrbe. Analiza v tem delovnem dokumentu služb Komisije kaže, da je Slovenija dosegla le malo napredka pri izvajanju tega priporočila. Pokojninska reforma, ki je bila sprejeta decembra 2012 in velja od januarja 2013, je kljub začetnemu prehodnemu obdobju že prinesla prve pozitivne rezultate. Čeprav so bili v letu 2013 doseženi določeni fiskalni prihranki, se v obdobju 2014–2020 pričakuje nadaljnja stabilizacija odhodkov za pokojnine, potem pa bo sistem postal nevzdržen (kot kažejo napovedi za obdobje po letu 2020). Višina starostnih pokojnin je ostala v veliki meri nespremenjena, vendar je bilo z Zakonom o izvrševanju proračunov usklajevanje pokojnin začasno zamrznjeno za leti 2014 in 2015. Število novih upokojencev, ki prejemajo starostno pokojnino, se je v letu 2013 zmanjšalo za skoraj 40 % v primerjavi z letom 2012<sup>11</sup>. Tako nizko stopnjo v letu 2013 bi bilo mogoče pojasniti s pričakovanimi učinki nove ureditve. Ljudje, ki so izpolnjevali pogoje za upokojitev, so se upokojili po starem zakonu, ki je omogočal dodatne pravice za leta študija in služenja vojaškega roka. Pokojninska reforma iz leta 2012 kljub nekaterim pozitivnim dosežkom ne povezuje upokojitvene starosti s podaljšanjem pričakovane življenjske dobe in ne obravnava ukrepov za spodbujanje zasebnih prispevkov v drugi steber. Te možnosti bi bilo mogoče raziskati v okviru bele knjige, ki bi sprožila javno posvetovanje o celostni pokojninski reformi po letu 2020, kot je predlagano v nacionalnem reformnem programu.

**Za preprečevanje neučinkovitih linearnih proračunskih znižanj bi bila koristna ciljno usmerjena reorganizacija zdravstvenega sistema, da se raziščejo možnosti notranjih sinergij in realizirajo prihranki.** V zadnjih dveh letih so bila prizadevanja osredotočena na ukrepe za konsolidacijo proračuna, vključno z nižanjem cen zdravstvenih storitev ter zvišanjem deleža zasebnega financiranja in stopenj prispevkov za nekatere skupine. Hkrati se je število pacientov na čakalnih listah (s čimer se meri dostop do zdravstvenih storitev) močno povečalo s približno 40 000 za 52 storitev (konec leta 2011) na 62 000 za 46 storitev (konec leta 2012). Organi so zaprosili Svetovno banko za tehnično pomoč pri pregledu odhodkov zdravstvenega sistema, da bi izboljšali njegovo stroškovno učinkovitost, kakovost in izvajanje storitev. Kot je navedeno v nacionalnem reformnem programu, so organi zavezani reorganizaciji zdravstvenega sektorja, ki bi prinesla precejšnje prihranke s skupnimi javnimi naročili in regionalno organizacijo zalednih storitev, vendar časovni načrt ukrepanja ni jasen. Izveden je bil pilotni projekt skupnega javnega naročanja, ki je prinesel precejšnje prihranke ter dokazal, da bi bilo koristno razširiti takšen pristop na celoten sistem. Vendar bi lahko povečanje obsega ponudb v okviru javnega naročanja povečalo tveganje<sup>12</sup> previsokih cen ali dobave izdelkov nezadovoljive kakovosti. Da bi se ustrezno upoštevale pretekle obtožbe o

---

<sup>10</sup> Stroški staranja prebivalstva zajemajo dolgoročne napovedi javnih odhodkov, povezanih s starostjo prebivalstva, za pokojnine, zdravstvo, dolgotrajno oskrbo, izobraževanje in nadomestila za brezposelnost. Glej Poročilo o staranju iz leta 2012.

<sup>11</sup> Glede na nacionalni reformni program 2014–2015 in ocene učinkov pokojninske reforme (april 2014) se je v letu 2013 na novo upokojilo 15 512 ljudi, kar je skoraj 40 % manj kot v letu 2012 (25 262).

<sup>12</sup> RTV Slovenija 1 je 5. aprila 2014 poročala o javnem naročilu za zdravilo za redčenje krvi v Splošni bolnišnici Slovenj Gradec (<http://www.rtvlo.si/zdravje/video-varcevanje-v-zdravstvu-v-praksi-direktor-bolnisnice-kar-k-proizvajalcu/333911>). Dva domača distributerja (Salus in Kemofarmacija) sta oddala skoraj enaki ponudbi v višini 200 643 EUR in 199 973 EUR, francoski proizvajalec Sandofi-Aventis pa je predložil neposredno ponudbo, ki je bila v vrednosti 19 546 EUR 10-krat nižja.

korupciji, bi morala biti uvedba skupnih razpisov pregledna z zadostnim preverjanjem in mehanizmi za nadzor kakovosti.

**Pritiski na dolgoročno vzdržnost so posledica naraščajočega povpraševanja po dolgotrajni oskrbi.** Vlada je konec leta 2013 sprejela načrt za reformo dolgotrajne oskrbe, zakonodaja o tem pa naj bi bila v skladu z nacionalnim reformnim programom sprejeta do novembra 2014. Vendar obstaja tveganje, da bo sprejetje zakonodaje odloženo zaradi njene povezanosti z zdravstveno reformo. Financiranje dolgotrajne oskrbe je namreč povezano s prerazporeditvijo obstoječega financiranja iz več virov, vključno s sedanjim sistemom zdravstvenega zavarovanja. Reforma je korak v pravi smeri za omejitev rasti stroškov dolgotrajne oskrbe zaradi staranja prebivalstva, hkrati pa naj bi zagotovila dostop do kakovostnih storitev. Uvedla naj bi enotno vstopno točko, enotni strokovni postopek za ocenjevanje potreb po dolgotrajni oskrbi, individualne zdravstvene načrte, ukrepe za usposabljanje neuradnih negovalcev in oskrbovalcev ter večji poudarek na preprečevanju in rehabilitaciji.

### *Davčni sistem*

**Skupni delež davkov v BDP je bil v Sloveniji s 37,7 % (v letu 2013) nekoliko nižji od povprečja EU (38,8 % v letu 2011).** Obdavčitev dela se je zmanjšala, kot kaže implicitna davčna stopnja na delo, ki se je znižala s 37,3 % leta 2006 na 35,2 % leta 2011. Čeprav je implicitna stopnja obdavčitve potrošnje nad povprečjem EU, je obdavčitev kapitala, zlasti dohodkov pravnih oseb, med najnižjimi v EU. Prihodki iz okoljskih davkov so se od leta 2006 v odstotku BDP povečali, zlasti so bili prihodki iz obdavčitve energije v letu 2012 najvišji v EU. Vlada je v podporo fiskalni konsolidaciji julija 2013 zvišala stopnje DDV, kar je po ocenah v letu 2013 prineslo dodatnega 0,35 % BDP, v letu 2014 pa se pričakuje kumulativno povečanje v višini 0,7 % BDP. V letu 2014 so se zvišale tudi trošarine na fosilna goriva, biogoriva, alkohol in tobačne izdelke, predhodno načrtovano znižanje stopenj davka od dohodka pravnih oseb pa je bilo lani umaknjeno.

**Davki na premoženje so v Sloveniji nizki, prihodki od njih so v letu 2012 znašali 0,5 % BDP.** Nepremičninski davek, ki naj bi začel veljati januarja 2014 in bi nadomestil obstoječe dajatve, je bil ključni element vladnega proračunskega načrta za leto 2014. Predlagani davek naj bi letno prinesel dodatnih 200 milijonov EUR, vendar je slovensko Ustavno sodišče marca 2014 razveljavilo nepremičninski zakon z utemeljitvijo, da ne določa metod vrednotenja nepremičnin. Glede na to se bo v letu 2014 še naprej uporabljalo nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča. Vlada v programu stabilnosti navaja, da bo raziskala možnosti za predlog novega nepremičninskega davka ob upoštevanju pripomb Ustavnega sodišča, vendar ni določen jasen časovni načrt za uvedbo novega nepremičninskega davka niti niso v proračunskih načrtih upoštevani prihodki od njega.

**Vlada je sprejela program za zmanjšanje posledic „sive ekonomije“, vključno z ukrepi za preprečevanje zaposlovanja na črno.** Obseg neregistrirane ekonomije v Sloveniji je ocenjen na več kot 10 % BDP<sup>13</sup>. V priporočilu iz leta 2013 je bilo zaradi večje fiskalne konsolidacije priporočeno izboljšanje izpolnjevanja davčnih obveznosti. Na podlagi analize v tem delovnem dokumentu služb Komisije je mogoče zaključiti, da je bil pri izvajanju tega priporočila dosežen določen napredek, vendar je še vedno prisotnih precej izzivov. Zaposlovanje na črno bo obravnavano z uvedbo posebnega sistema vrednotnic. Državni zbor je zakon sprejel aprila 2014 in bi se moral začeti pravočasno izvajati. Obseg davčnih goljufij

<sup>13</sup> [http://www.stat.si/eng/novica\\_prikazi.aspx?id=4526](http://www.stat.si/eng/novica_prikazi.aspx?id=4526).

se je zaježil s strožjimi pravili o uporabi virtualnih davčnih blagajn. Prvi znaki kažejo, da je program, uveden julija 2013, prinesel pozitivne rezultate, in organi pričakujejo, da bodo dodatni prihodki v letu 2014 znašali 0,2 % BDP. Da bi ugotovili, ali bi bili koristni dodatni ukrepi, kot so celostni spletni sistemi, je potrebna podrobnejša ocena uspešnosti dosedanjih ukrepov. V pripravi so tudi predlogi za strožje omejitve gotovinskega poslovanja, koristna pa bi bila tudi nadaljnja posodobitev davčne uprave.

### 3.2. Finančni sektor

Slovenija je v letu 2013 dobila priporočilo o pregledu kakovosti sredstev bank v celotnem sistemu, izvedbi celovite strategije za bančni sektor in odprodaji državnih deležev v bankah. Pri izvajanju tega priporočila je dosegla precejšen napredek. Vlada je odločno ukrepala, vendar delo še daleč ni opravljeno in za popolno prestrukturiranje bančnega sektorja je potrebno usmerjeno ukrepanje.

**Dvomi o dejanskem stanju slovenskega bančnega sektorja so izpostavili potrebo po pregledu kakovosti aktive in obremenitvenih testih**<sup>14</sup>. Za ponovno pridobitev zaupanja trgov in zagotovitev potrebne jasnosti glede obetov je bil izveden pregled kakovosti sredstev bank v celotnem sistemu, kot je bilo zahtevano v priporočilu za Slovenijo iz leta 2013. Pregled<sup>15</sup> so izvedli neodvisni strokovnjaki, ki so ugotovili slabosti v bančnem sektorju, zlasti pri korporativnem upravljanju in sistemih za obvladovanje tveganj (npr. omejene zmogljivosti za prestrukturiranje in zmanjševanje obsega slabih posojil ter slabosti v ocenjevanju tveganj, kakovosti podatkov, postopku odobravanja posojil in statističnih razkritjih). Te slabosti je treba celostno obravnavati, da se čim bolj zmanjša tveganje ponovnega kopičenja izgub. Organi so decembra 2013 napovedali strategijo za bančni sektor, vendar je dosednji napredek omejen.

**Banke so bile na podlagi rezultatov tega pregleda hitro dokapitalizirane v skladu s pravili o državni pomoči.** Obremenitveni testi so pokazali kapitalski primanjkljaj v višini do 4 778 milijonov EUR po negativnem scenariju<sup>16</sup>. Evropska komisija je 18. decembra 2013 potrdila ukrepe za dokapitalizacijo za dve največji banki v državni lasti (NLB, NKBM). Hkrati je začasno odobrila pomoč za reševanje Abanke in sprejela sklep o odobritvi likvidacije Probanke in Factor banke. Po sprejetju teh sklepov je bila izvršena dokapitalizacija teh petih bank v skupni višini 3 214 milijonov EUR<sup>17</sup>.

**Prenosi slabih posojil na Družbo za upravljanje terjatev bank so končani, vendar je treba strategijo za prestrukturiranje in zmanjšanje obsega slabih posojil še podrobneje določiti.** Decembra 2013 so bila na Družbo za upravljanje terjatev bank prenesena posojila z dveh največjih bank (NLB in NKBM) v bruto vrednosti 3 301 milijon EUR, in sicer za 1 012 milijonov EUR, kar pomeni povprečni popust v višini 69 %. Posojila Abanke, tretje največje slovenske banke, v bruto vrednosti okoli 1 150 milijonov EUR naj bi bila prenesena, ko bo Evropska komisija potrdila predloženi načrt prestrukturiranja. Strategija Družbe za

---

<sup>14</sup> COM(2013) 374 final.

<sup>15</sup> Pregled je zajel 70 % bančnega sistema in sodelujoče banke so zagotovile posamične podatke za dva milijona posojil in 14 000 postavk premoženja, s katerimi so bila ta posojila zavarovana. Pregled kakovosti aktive je zajel rezultate 4 235 pregledov posameznih spisov o posojilih ter oceno 15 358 cenitev nepremičnin, ki so jih opravile neodvisne tretje osebe. Izvedbo je usklajeval in nadziral usmerjevalni odbor, sestavljen iz predstavnikov Banke Slovenije, Ministrstva za finance, mednarodnih svetovalcev ter opazovalcev iz Evropske komisije, ECB in EBA.

<sup>16</sup> Glej: *Slovenia – Review of progress on policy measures relevant for the correction of macroeconomic imbalances*, European Commission (20. februar 2014).

<sup>17</sup> Več podrobnosti je na voljo na: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-1276\\_sl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1276_sl.htm).

upravljanje terjatev bank za prestrukturiranje in zmanjšanje obsega slabih posojil še ni jasna. Vlada se je v nacionalnem reformnem programu zavezala, da bo poslovni načrt in strategijo Družbe za upravljanje terjatev bank sprejela do septembra 2014. Izčrpen poslovni načrt bi zagotovil večjo jasnost glede strategije za zmanjšanje obsega slabih posojil za vsako skupino naložb ter podrobnosti o želeni višini povračil, proračunu, načrtih za upravljanje naložb in pričakovanih donosih. Uprava še ni vzpostavila vse potrebne infrastrukture in ureditev za upravljanje, da bi zagotovila preglednost in pripomogla k izterjavi čim večje vrednosti za državo. Pomembno je, da so vsi nadaljnji prenosi z drugih bank načrtovani tako, da Družba za upravljanje terjatev bank prejme glavnino neodplačanih posojil v glavnih primerih prestrukturiranja, kar ji bo omogočilo prevzeti vodilno vlogo v procesu prestrukturiranja.

**V letu 2014 se bodo nadaljevali privatizacija bank v državni lasti ter obsežno prestrukturiranje in konsolidacija bančnega sektorja.** Skupna sredstva slovenskega bančnega sektorja so se med letoma 2009 in 2013 po štirih zaporednih letih krčenja bilanc stanja in prenosov sredstev zmanjšala za petino. Septembra 2013 je bil v skladu s strategijo Banke Slovenije za konsolidacijo sektorja sprejet sklep o postopni ukinitvi poslovanja dveh manjših domačih bank (Probanke in Factor banke). Obe banki se bosta v letu 2014 verjetno umaknili s trga. Kljub obsežni konsolidaciji obstaja verjetnost nadaljnjega krčenja bančnih bilanc stanja<sup>18</sup>. Banka Celje, manjša domača banka v zasebni lasti, je konec aprila 2014 zaprosila za državno pomoč in pripravlja načrt prestrukturiranja. Gorenjska banka trenutno izpolnjuje kapitalske zahteve Banke Slovenije, vendar mora v skladu z rezultatom obremenitvenega testa povečati svoj kapital. Vlada se je zavezala, da bo uporabila državna sredstva, če ne bo sredstev iz zasebnih virov. Z združitvami, zlasti med manjšimi domačimi bankami, bi se lahko izkoristile stroškovne sinergije, kar bi lahko imelo za posledico ustanovitev tretje največje domače banke. Vlada je decembra 2013 napovedala, da namerava v celoti odprodati deleža v NKBM in Abanki ter srednjeročno zmanjšati svojo udeležbo v NLB na 25 % plus ena delnica<sup>19</sup>. V nacionalnem reformnem programu je potrdila zavezanost privatizaciji bank v skladu s časovnim okvirom, dogovorjenim z Evropsko komisijo v načrtih za prestrukturiranje NLB in NKBM z državno pomočjo. Takojšnja izvedba teh ukrepov bi pomenila močan signal za trge ter olajšala nadaljnje prestrukturiranje sektorja.

**Zmogljivost bank za prestrukturiranje in zmanjšanje slabih posojil bi se lahko okrepila.** S prenosom slabih posojil na Družbo za upravljanje terjatev bank so se bančne bilance stanja izboljšale, vendar so glede na ravni takih posojil pred krizo še vedno visoke in jih je treba reprogramirati na vzdržen način. Uspešno reprogramiranje slabih posojil bi bilo ključno za ponovno vzpostavitev vzdržnosti in dobičkonosnosti tako v bančnem kot prezadolženem podjetniškem sektorju. Čeprav je v nacionalnem reformnem programu priznana pomembnost tega vprašanja, bi lahko konkretniji ukrepi (kot del širšega akcijskega načrta za prestrukturiranje) pospešili proces. Povečanje notranje zmogljivosti bank za prestrukturiranje in zmanjšanje obsega slabih posojil je eden ključnih pogojev za uspešno prestrukturiranje in bi lahko vključevalo okrepitev notranjih služb za upravljanje premoženja in upravljalvske spodbude. Oddelki za prestrukturiranje, namenjeni zmanjševanju obsega slabih posojil, ki bi si prizadevali za zagotovitev čim večje vrednosti izterjanih sredstev ter celostno in strateško obravnavo portfeljev posojil, bi lahko zmanjšali možnosti za dodatne finančne injekcije države v prihodnosti.

<sup>18</sup> Glej okvir 3.2 v poglavljenem pregledu za leto 2014 (COM(2014) 150 final).

<sup>19</sup> Več podrobnosti je v sporočilu za javnost „Banka Slovenije in Vlada Republike Slovenije predstavili rezultate stresnih testov“ z dne 12. decembra 2013, ki je na voljo na: <https://www.bsi.si/iskalniki/sporocila-za-javnost.asp?Vsebinald=16218&MapaId=137#16218>.



**Odobrene načrte prestrukturiranja je treba v celoti izvesti.** Načrta prestrukturiranja za NLB in NKBM ter s tem povezane zaveze zagotavljajo (i) okrepljeno korporativno upravljanje, namenjeno preprečevanju nepotrebnega vpliva države na banke, (ii) boljši okvir za obvladovanje tveganj, (iii) odprodajo neključnih dejavnosti, (iv) zmanjšanje izpostavljenosti slabim posojilom, (v) ustrezne kapitalske ravni v obdobju prestrukturiranja ter (vi) večjo učinkovitost in uvedbo ustreznega določanja cen za ponovno vzpostavitev dobičkonosnosti bank. Takojšnja izvedba načrtov bo pomagala ponovno vzpostaviti dobičkonosnost in dolgoročno vzdržnost sektorja. Okrepila pa bo tudi privlačnost bank kot možnih naložb.

### **Okvir 3: Zaključki poglobljenega pregleda za Slovenijo iz leta 2014**

Tretji poglobljeni pregled za Slovenijo je bil objavljen 5. marca 2014. Komisija je na podlagi tega pregleda že drugo leto zapored prišla do zaključka, da v Sloveniji še vedno obstajajo makroekonomska neravnotežja, ki zahtevajo posebno spremljanje in nadaljnje dosledno politično ukrepanje. Ta neravnotežja so se v zadnjem letu zmanjševala zaradi makroekonomskega prilagajanja in odločnega ukrepanja Slovenije na področjih politik. Vendar obseg potrebnega popravka pomeni, da še vedno obstajajo precejšnja tveganja. Posebno pozornost je treba nameniti tveganjem, ki izhajajo iz gospodarske strukture, za katero so značilni neučinkovito korporativno upravljanje, velika vpletenost države v gospodarstvo, izgube stroškovne konkurenčnosti, presežek dolga podjetij in povečanje javnega dolga. Čeprav je bil dosežen znaten napredek pri čiščenju bilanc stanja bank, so še vedno potrebni odločni ukrepi za popolno izvedbo celostne strategije za bančni sektor, vključno s prestrukturiranjem, privatizacijo in okrepljenim nadzorom.

Glavna opažanja in ugotovitve analize iz poglobljenega pregleda so:

- Slovenija je v letu 2013 sprejela odločne ukrepe politike, s katerimi je stabilizirala bančni sektor, vendar sta za obnovitev dolgoročne vzdržnosti in dobičkonosnosti sektorja potrebna nadaljnje prestrukturiranje in konsolidacija.
- Veliko povečanje javnega dolga v zadnjih letih, čeprav z razmeroma nizke ravni, pomeni nove izzive in tveganja, zaradi katerih je še večja potreba po trajnih ukrepih politike.
- Precejšnja izguba deležev na izvoznih trgih v zadnjih petih letih kaže, da Slovenija ne konkurira uspešno na svetovnih trgih.
- Ponovna vzpostavitev naložbenih zmogljivosti in okrevanje slovenskega gospodarstva kot celote sta počasnejša zaradi odlaganja finančnega prestrukturiranja uspešnih podjetij.
- Zapletene povezave državnega lastništva omejujejo prilagajanje in izkrivljajo dodeljevanje virov, zlasti pri novih naložbah.

V poglobljenem pregledu so obravnavani izzivi na področju politik, ki bi jih bilo mogoče preučiti za odpravo ugotovljenih neravnotežij in tveganj:

- Za povrnitev dolgoročne vzdržnosti in dobičkonosnosti finančnega sektorja sta poleg napredka, doseženega v letu 2013, potrebna nadaljnje prestrukturiranje in konsolidacija.
- Za ohranitev zaupanja trgov in zagotovitev vzdržnosti dolga v srednjeročnem obdobju je potrebna preudarna in verodostojna fiskalna politika, vključno s pokojninsko reformo in reformo dolgotrajne oskrbe.
- Omejitev stroškov dela, tudi z reformo sistema določanja minimalnih plač, obdavčitve dela in plač v javnem sektorju, je bistvena za okrevanje.
- Izboljšanje upravljanja v podjetniškem sektorju in zagotavljanje orodij za učinkovito odpravljanje presežkov dolga bosta pomagala sprostiti produktivnost.
- Spodbujanje zasebnega lastništva in celostna strategija za upravljanje strateških/ključnih naložb bi lahko povečala zmogljivost realnega gospodarstva za prilagajanje.

### 3.3. Prestrukturiranje podjetij in državno lastništvo

#### *Prestrukturiranje podjetij*

V letu 2013 so bile sprejete reforme pravnega okvira za lažje hitro prestrukturiranje uspešnih podjetij in pospešitev prestrukturiranja. Med novimi postopki, ki so bili maja in decembra 2013 dodani v Zakon o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju, sta postopek poenostavljene prisilne poravnave in postopek preventivnega prestrukturiranja (v obdobju pred insolventnostjo). Novi zakon ima pomanjkljivosti, med drugim tudi to, da v okviru načrta prestrukturiranja ni mogoče zahtevati odbitka glavnice pri terjatvah, če je upnik zavarovan. Učinkovitost teh in drugih postopkov zaradi insolventnosti bi bilo treba skrbno spremljati in ocenjevati na podlagi ustreznih kazalnikov na združeni ravni, kot so stopnje izterjave pri vseh vrstah postopkov zaradi insolventnosti, vrste ukrepov, dogovorjenih v načrtu prestrukturiranja, ter njihova uporabnost in učinkovitost, delež dogovorjenega odbitka glavnice, kjer je relevantno, in znesek dolga, ki je predmet prestrukturiranja (po poslovnih sektorjih in velikosti podjetij). Gospodarska sodišča opažajo porast števila primerov zaradi insolventnosti in njihova zmogljivost za reševanje teh primerov se še ni stabilizirala. Pri stečajnih postopkih za pravne osebe je stopnja reševanja upadla s 83 % leta 2012 na 67 % leta 2013, kar je povzročilo povečanje števila nerešenih primerov za 32 %. Reforme vodenja postopkov na gospodarskih sodiščih še niso prinesle stabilnih izboljšav pri postopkih zaradi insolventnosti. Vendar se je kljub naraščajočemu številu novih primerov delež postopkov zaradi insolventnosti pravnih oseb, ki so bili rešeni v devetih mesecih, nekoliko izboljšal, in sicer s 57 % leta 2009 na 63 % leta 2013<sup>20</sup>.

**Finančno prestrukturiranje in prestrukturiranje poslovanja podjetniškega sektorja se morata kljub nedavnim spremembam pravnega okvira v večjem obsegu šele začeti.** V skladu s prvotnim načrtom bi morala imeti ključno vlogo pri spodbujanju prestrukturiranja podjetij Družba za upravljanje terjatev bank. Po prenosu sredstev decembra 2013 se Družba za upravljanje terjatev bank sooča s težavami pri prevzemanju vodilne vloge pri številnih večjih primerih prestrukturiranja zaradi razdrobljenosti prenesenih posojil in njihovega manjšinskega položaja v primerjavi z drugimi upniki. Centraliziran in celosten pristop k različnim kreditnim izpostavljenostim v bančnem sistemu bi lahko pospešil proces prestrukturiranja in zmanjšanja obsega slabih posojil ter olajšal pogajanja o prestrukturiranju, zlasti pri zapletenih vzajemno povezanih skupinah s številnimi dvostranskimi pogodbami in navzkrižnimi interesi. Delovna skupina, sestavljena iz predstavnikov vseh deležnikov (vključno z vlado, Banko Slovenije in morebitnimi zunanji strokovnjaki), bi lahko zagotovila potrebno strokovno znanje, usmerjanje in svetovanje ter olajšala pogajanja med vsemi vpletenimi deležniki. Prav tako bi lahko še naprej vodila pogajanja pri številnih večjih primerih s pripravo seznama podjetij, ki jih je treba najprej prestrukturirati, in določitevijo prednostnih nalog v akcijskem načrtu za celoten proces privatizacije. Poleg tega bi lahko za relevantne deležnike zagotovila praktično usposabljanje glede uporabe prenovljenega okvira za insolventnost, spodbujala uporabo razpoložljivih pravnih mehanizmov in najboljših mednarodnih praks ter preučila tuje in domače zasebne naložbe kot vire financiranja.

**Vlada se je v nacionalnem reformnem programu zavezala, da bo ustanovila delovno skupino, ki bo usklajevala procese prestrukturiranja.** Delovna skupina bo odgovorna za nadziranje nekaterih največjih zadev, za spremljanje, pospeševanje in usklajevanje procesov prestrukturiranja. Pripravila bo tudi akcijski načrt o izboljšanju korporativnega upravljanja v

<sup>20</sup> Vse podatke je zagotovilo Vrhovno sodišče Republike Slovenije.

prestrukturiranih družbah. Za usmerjanje procesa je vlada sprejela nezavezujoča načela za prestrukturiranje, kot jih je priporočilo Združenje bank Slovenije, čeprav njihova učinkovitost še ni bila preizkušena. Medtem bi hitro in učinkovito dokončanje nekaterih nujnih tekočih primerov pripomoglo k oblikovanju najboljših praks za prestrukturiranje podjetij v Sloveniji. Poleg tega so uvedba močnih upravljavskih spodbud in tehničnih zmogljivosti v notranjih oddelkih bank za upravljanje premoženja ter zagotavljanje, da imajo podjetja dovolj izkušeno vodstvo za izvedbo načrtov sprememb, prav tako sestavni del prestrukturiranja podjetij.

### ***Državno lastništvo***

**Raven državnega lastništva in vpliva, ki prevladuje v Sloveniji, je resna ovira za izboljšanje zmogljivosti realnega gospodarstva za prilagoditev.** Podjetja v državni lasti ali pod državnim nadzorom predstavljajo šestino dodane vrednosti v Sloveniji ter so povezana v zapleteno mrežo domačih bank, zavarovalniških skupin in nefinančnih podjetij. Navzkrižno lastništvo in raven vpliva države v Sloveniji povzročata precejšnja tveganja za javne finance, tako neposredno kot posredno z jamstvi<sup>21</sup>, glede na to, da podjetja v državni lasti ali pod državnim nadzorom še naprej ustvarjajo izgube in so močno zadolžena. Neoptimalno upravljanje podjetij, neučinkovite vladne subvencije, politično vmešavanje in skriti zasebni interesi so glavni razlogi za nizko uspešnost podjetij ter nezanimivost poslovnega okolja za neposredne tuje naložbe in nestabilnost bančnega sektorja. Nedavne študije<sup>22</sup> kažejo, da so politične povezave v podjetjih v državni lasti ali pod državnim nadzorom ali v podjetjih v lasti občin pogostejše kot v zasebnih podjetjih. Strankarska pripadnost članov nadzornih svetov negativno vpliva na produktivnost podjetja, medtem ko sodelovanje nestranskih članov v nadzornem svetu povečuje produktivnost in učinkovitost, kar je zlasti očitno v nemanjalnem sektorju. Slovenija je glede na te izzive v letu 2013 prejela priporočilo za boljše upravljanje podjetij v državni lasti. Vlada je dosegla omejen napredek pri izvajanju tega priporočila.

**Organi so maja 2013 pripravili seznam 15 podjetij za hitro privatizacijo.** Čeprav doseženi napredek ni enoten, nacionalni reformni program vsebuje zavezo vlade, da bo ta podjetja privatizirala v letih 2014 in 2015. Doslej sta zaključeni prodaji dveh podjetij s seznama<sup>23</sup>. Privatizacija Elana je v zaključni fazi, sporazum o prodaji pa naj bi bil sklenjen do poletja 2014. Privatizacija Telekoma Slovenije (največje naložbe na seznamu) naj bi bila v skladu z zavezo vlade zaključena do julija 2014. Privatizacija NKBM (druge največje slovenske banke v Sloveniji in edine banke na seznamu) napreduje počasi. Prodaja podjetij Aerodrom Ljubljana in Adria Tehnika napreduje, pri čemer je bil za prvo objavljen razpis za prijavo interesa, za drugo pa prejete nezavezujoče ponudbe. Organi so za vse preostale prodajne postopke predložili časovni načrt, vendar je bilo doslej doseženega malo napredka<sup>24</sup>.

**Nova zakonodaja o Slovenskem državnem holdingu je bila sprejeta konec marca 2014.** Slovenija je v letu 2013 prejela priporočilo, naj postane Slovenski državni holding v celoti operativen do septembra 2013, da se bosta konsolidacija lastništva in upravljanje državnih deležev v podjetjih izvajala pod eno streho, ter pripravi celovito strategijo in natančno klasifikacijo državnih naložb. Če bo nedavno sprejeta zakonodaja izvedena v skladu z načrti, bi lahko pomagala odpraviti neposredna tveganja, ki so posledica zapletenih povezav državnega lastništva. Slovenski državni holding bo operativen šele, ko bo temeljil na učinkoviti strategiji za klasifikacijo državnih naložb, ki bi bile lahko razvrščene med strateške, pomembne in portfeljske naložbe. Strategija je trenutno v pripravi in vlada naj bi jo

<sup>21</sup> *Slovenija: State-Owned and State-Controlled Enterprises*, S. Georgieva in D. M. Riquelme (junij 2013).

<sup>22</sup> Domadenik et al., *Political connections and productivity of firms: micro evidence of legal corruption*.

<sup>23</sup> Pogodba o prodaji Heliosa je bila podpisana oktobra 2013, pogodba o prodaji Fotone pa konec januarja 2014.

<sup>24</sup> Tabela 2 v *Slovenija – Review of progress on policy measures relevant for the correction of macroeconomic imbalances*, Evropska komisija (20. februar 2014).

predlagala julija 2014 (rok je določen v zakonu in predlagan v nacionalnem reformnem programu). Vendar glede na trenutne politične razmere obstaja konkretno tveganje, da bo sprejete strategije zamujalo. Za Slovenski državni holding in podjetja, ki jih upravlja, je še vedno treba imenovati izkušene in sposobne uprave in nadzorne svete. To bo ključno za zagotavljanje uspešnosti Slovenskega državnega holdinga kot učinkovitega in neodvisnega upravljavca državnega premoženja.

**Vlada se ni odločila za popolno konsolidacijo lastništva in upravljanja državnega premoženja v okviru Slovenskega državnega holdinga.** V Slovenskem državnem holdingu bo konsolidiran le del državnega premoženja. Slovenski državni holding bo rezultat preoblikovanja Slovenske odškodninske družbe, d. d. (SOD), odškodninskega sklada, in bo imel pristojnosti, določene v novem zakonu, zajemal pa bo tudi več drugih holdingov. Toda Kapitalska družba, d. d. (KAD), sklad pokojninskega zavarovanja, in njeno premoženje ter premoženje v elektrodistribucijskem sektorju ne bodo preneseni na Slovenski državni holding. Slovenski državni holding bo lahko neodvisno upravljal svoje in državno premoženje. Med njegovimi nalogami je vodenje procesa privatizacije, pod določenimi pogoji pa bo usklajeval in vodil prodajne postopke tudi pri naložbah KAD. Organi menijo, da različne lastniške strukture (država, Slovenski državni holding in KAD) ne zmanjšujejo pooblastil Slovenskega državnega holdinga, saj naj bi ta deloval samostojno v skladu s pooblastili, ki mu jih določa zakon. Slovenski državni holding deluje tudi kot skrbnik korporativnega upravljanja s spodbujanjem najboljših praks in kodeksov, ki se uporabljajo pri upravljanju državnih naložb. V zakonu so določeni različni mehanizmi za zagotavljanje integritete, preprečevanje nasprotij interesov, preprečevanje korupcije ter povečanje preglednosti. Imenovanja v nadzorni svet in upravo bodo potrdila, ali se zadevne določbe uporabljajo tudi v praksi. Podobna vprašanja bodo obravnavana v napovedanem kodeksu korporativnega upravljanja podjetij v državni lasti, ki bo pripravljen do septembra 2014, kot je navedeno v nacionalnem reformnem programu. Če bo ta kodeks pravilno sestavljen in izvajan, bi moral prispevati k učinkovitejšemu in bolj neodvisnemu upravljanju državnega premoženja.

**Nova pravna podlaga za Slovenski državni holding je kljub pomanjkljivostim dobrodošel korak v pravo smer.** Med slabostmi, ki izhajajo iz sprejete zakonodaje, so: nejasne opredelitve in nedoslednosti, več vrst izvedbenih aktov, zapletena razmerja med državo, Slovenskim državnim holdingom, KAD in predlaganim demografskim skladom, nejasnosti glede razmerja med prvimi 15 podjetji, določenimi za privatizacijo, in možna vključitev drugih holdingov. Zmogljivosti uprave in nadzornega sveta Slovenskega državnega holdinga ter podjetij pod njegovim okriljem (to velja tudi za KAD) bodo ključne za izvajanje politik dobrega upravljanja in doseganje ciljev iz zakona. Člane nadzornega sveta Slovenskega državnega holdinga bo imenoval parlament na predlog vlade, vendar bi bilo treba sprejeti vse ukrepe, da se zagotovi strankarsko neodvisen organ. Uprava in nadzorni svet Slovenskega državnega holdinga bosta lahko uspešna samo, če bosta svoje delo izvajala dosledno na podlagi svojih pristojnosti, prav tako pa mora biti upoštevana ločitev državnih funkcij.

### **3.4. Strukturni ukrepi za spodbujanje trajnostne rasti in konkurenčnosti**

**Osredotočeni ukrepi za spodbujanje konkurenčnosti in produktivnosti realnega sektorja gospodarstva lahko Sloveniji pomagajo sprostiti potencial za rast.** V slovenski industriji prevladujejo nizko- do srednjetehtnološki in delovno intenzivni izdelki. Osredotočenost na segmente z visoko dodano vrednostjo, ki bi v prihodnjih letih ohranjali delež države na izvoznih trgih, je premajhna. Šibko okrevanje Slovenije poganja izvoz, vendar je za gospodarstvo značilen majhen pritok neposrednih tujih naložb (34,1 % BDP v letu 2012; povprečje EU: 47,1 % BDP ). Povečanje neposrednih tujih naložb bi pomagalo zagotoviti

svež kapital, nove tehnologije, večjo produktivnost in boljše korporativno upravljanje. Privatizacija in prestrukturiranje podjetij ponujata številne nove priložnosti za zasebne vlagatelje, vendar se mora poslovna kultura prilagoditi, da bo pripravljena na nove razmere in jih v celoti izkoristila. Največja ovira za poslovanje podjetij je zapletena mreža podjetij v državni lasti ali pod državnim nadzorom, vključno z bankami (glej oddelek 3.3). Poleg tega domača podjetja ovirajo slabo zasnovani ukrepi politike, katerih cilj je izboljšati poslovno okolje. Poslovno okolje bi moralo omogočati lažje poslovanje ter zagotavljati zanesljiv zakonodajni okvir, učinkovito birokracijo in neodvisno delovanje Javne agencije RS za varstvo konkurence. Študija OECD o regulaciji proizvodnih trgov iz leta 2013<sup>25</sup> kaže, da ima Slovenija zelo regulirano poslovno okolje, v katerega je država močno vpletena, zlasti v mrežnih dejavnostih. Poslovno in konkurenčno okolje, ki ustvarja nepotrebna bremena, dolgotrajni in dragi postopki izdaje dovoljenj<sup>26</sup>, vpletenost države in zapletena mreža navzkrižnega lastništva slovenskih podjetij zavirajo tako domače kot tuje naložbe, ki so potrebne za ustvarjanje potrebne dodane vrednosti in zagotovitev vzdržne gospodarske rasti. Slovenija je zaradi teh razmer leta 2013 prejela priporočilo glede izboljšanja poslovnega okolja. Medtem ko je potreben čas, da se bodo učinki sprejetih reform v celoti materializirali, je vlada dosegla omejen napredek pri izvajanju tega priporočila.

### ***Oblikovanje enotne strategije za podporo podjetništvu***

**Slovenija bi veliko pridobila z izboljšanjem poslovnega okolja in oblikovanjem enotne celovite strategije za podporo podjetništvu.** Slovenija bi trenutno potrebovala sklop jasnih in doslednih ciljev za izboljšanje poslovnih pogojev in obnovitev (v nekaterih primerih) konkurenčnosti. Pripravljene so bile različne strategije, vendar so kljub temu, da jih upravlja isto ministrstvo, nepovezane in nedosledne. Ob odsotnosti točno določenih prednostnih nalog, izvajanja in praktičnih naknadnih kontrol za potrebe nadzora je verodostojnost teh strategij vprašljiva. Strategija za slovensko industrijsko politiko iz leta 2013, ki naj bi do leta 2020 povečala produktivnost v državi s trenutnih 60 % na 80 %, da bi se odpravila razlika v produktivnosti, se ne izvaja, podobna usoda pa je doletela tudi raziskovalno in inovacijsko strategijo iz leta 2011. Strategija pametne specializacije, povezana s črpanjem sredstev iz evropskih strukturnih in investicijskih skladov v obdobju 2014–2020, bo zagotovila priložnost za osredotočanje na ključne ukrepe, kot je ustvarjanje inovativnih proizvodov, s katerimi se bo lahko trgovalo, vendar njena priprava zamuja. Glede na trenutne razmere z manjšimi javnimi investicijami in neposrednimi tujimi naložbami te strategije omogočajo priložnost, da se viri osredotočijo na zagotavljanje čim večjih donosov iz naslova evropskih strukturnih in investicijskih skladov. Poročilo OECD<sup>27</sup> za Slovenijo pri analizi politike inovacij navaja, da so glavne slabosti sistema neenakomerni dosežki na področju inovacij, proliferacija orodij politike in različna stališča deležnikov. Slovenija bi tako z izboljšanjem okvirnih pogojev veliko pridobila. Čeprav nacionalni reformni program temu ne namenja velike pozornosti, partnerski sporazum v okviru tematskega cilja številka ena predlaga ukrepe za povečanje raziskav, tehnološkega razvoja in inovacij.

---

<sup>25</sup> Glej: <http://www.oecd.org/eco/reform/indicatorsofproductmarketregulationhomepage.htm>.

<sup>26</sup> Glede na poročilo *Doing Business* za leto 2014 so zaradi dolgotrajnosti postopkov tri najbolj problematične ovire za poslovanje gradbena dovoljenja, registracija nepremičnin in plačevanje davkov, saj je za pridobitev gradbenega dovoljenja potrebnih 182 dni (povprečje OECD je 147,1 dneva), za registracijo nepremičnine 109,5 dneva (povprečje OECD je 24,1 dneva), za izpolnitev davčne napovedi pa je potrebnih 260 ur (povprečje OECD je 175 ur).

<sup>27</sup> Glej: <http://www.oecd.org/innovation/oecdreviewsofinnovationpolicyslovenia.htm>.

**Slovenija dosega povprečne rezultate pri inovacijah ter raziskavah in razvoju**<sup>28</sup>. Od leta 2000 se je raven naložb v raziskave in razvoj v Sloveniji močno povečala in Slovenija je zdaj šesta med državami članicami EU v smislu intenzivnosti raziskav in razvoja. Vendar nižja uvrstitev pri rezultatih na področju inovacij kaže na to, da je kakovost naložb vprašljiva<sup>29</sup>. Izboljšanje upravljanja in določitev jasnih prednostnih nalog na področju raziskav in inovacij v okviru pametne specializacije z večjim poudarkom na prenosu znanja ostajata glavna izziva za slovenski sistem raziskav in inovacij. Delitev pri upravljanju raziskav in inovacij je privedla do razdrobljenosti in pomanjkanja sodelovanja z deležniki iz trikotnika znanja, pa tudi do znatnih zamud pri izvajanju, zaradi česar je ogrožena uspešna in učinkovita uporaba razpoložljivih virov. Ocena učinkovitosti porabe bi zagotovila koristno analizo za vse nadaljnje ukrepe na tem področju. Ukrepi za spodbujanje prenosa znanja in komercializacijo rezultatov raziskav, kot so uvedba financiranja, povezanega z rezultati raziskav, odprava ovir za ustanavljanje odcepljenih podjetij univerz ter čezmejnih naložb tveganega kapitala, bi prispevali k ustvarjanju ugodnega poslovnega okolja za inovativna podjetja v ključnih sektorjih. Čeprav državne subvencije niso najučinkovitejši način za podporo podjetništvu, bi lahko bila koristna tudi razvoj novih, posodobljenih finančnih instrumentov in tesnejše sodelovanje zadevnih deležnikov, da bi se vzpostavila povezana strategija za spodbujanje raziskav, inovacij in industrijske politike z jasnim ciljem čim večje ekonomske dodane vrednosti in ustvarjanja delovnih mest. Nizka stopnja zaposlenosti v hitro rastočih inovativnih podjetjih bi lahko bila povezana z nizko ravno tveganega kapitala v Sloveniji, zlasti zagonskega kapitala, stanje pa je slabše tudi zaradi nizkih stopenj neposrednih tujih naložb. Glede na partnerski sporazum si bo Slovenija prizadevala za povečanje deleža aktivno inovativnih podjetij ter števila raziskovalcev in razvijalcev v gospodarstvu.

### *Financiranje potenciala za prihodnjo rast*

**Na poslovne dejavnosti vplivata konsolidacija javnih financ in kreditni krč**<sup>30</sup>, kar kaže na potrebo po alternativnih virih financiranja. Trajalo bo kar nekaj časa, preden se bodo materializirali pozitivni učinki stabilizacije bančnega sektorja. Medtem bo zaradi odvisnosti MSP od bančnih posojil in redkih alternativnih virov financiranja dostop do posojil verjetno še naprej omejen, kar bo še dodatno poslabšalo razmere za MSP, ki so sposobna preživetja, ter zavrlo njihovo rast in konkurenčnost. Slovenski podjetniški sklad, ki se sofinancira iz strukturnih skladov, zagotavlja financiranje za MSP prek državnih jamstev ter je podprl nekaj lokalnih skladov tveganega kapitala. Slovenski podjetniški sklad je glede na izkušnje iz obdobja 2007–2013 razvil instrumente, ki so se šteli za uspešne, saj so dosegali boljše rezultate kot tradicionalne subvencije. Kljub majhnemu črpanju (tj. v primeru programa SID banke)<sup>31</sup> in v nekaterih primerih prekrivanju financiranja, so programi, ki sta jih ponujala Slovenski podjetniški sklad in SID banka, dobro delovali ter pomagali MSP z zagotavljanjem jamstev in subvencioniranih posojil. Vendar ti instrumenti niso bili dovolj, da bi nadomestili zmanjšanje financiranja s strani bank. V skladu z regulativnim okvirom strukturnih skladov se

<sup>28</sup> Nov kazalnik, ki ga je predlagala Komisija. Slovenija se uvršča na 14. mesto, pri čemer kaže različne rezultate v posameznih elementih: zelo dobre rezultate dosega pri izvozu srednje- in visokotehnoloških proizvodov, pri na znanju temelječih tržnih storitvah pa je situacija ravno obratna. Zaposlenost v hitro rastočih inovativnih podjetjih je razmeroma nizka.

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/gr\\_euro\\_area/2013/pdf/qrea4\\_section\\_2\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/gr_euro_area/2013/pdf/qrea4_section_2_en.pdf)

<sup>29</sup> Sistem raziskav in inovacij v Sloveniji ima očitne pomanjkljivosti pri komercializaciji znanja (3,1 patenta na milijardo EUR BDP, medtem ko povprečje EU znaša 3,9) in kakovosti raziskav (samo 7 % citiranih znanstvenih objav v primerjavi z 11 % na ravni EU).

<sup>30</sup> Znesek bančnih posojil domačim nebančnim sektorjem se je v prvih enajstih mesecih leta 2013 zmanjšal za 1,9 milijarde EUR, kar je skoraj trikrat toliko kot v istem obdobju leta 2012. Vir: UMAR, Ekonomsko ogledalo, december 2013.

<sup>31</sup> Glej program SID banke za financiranje v višini 333 milijonov EUR. Črpanih je bilo samo 16 milijonov EUR.

izvaja ocena vrzeli v potencialu za finančne instrumente na slovenskem trgu. Trenutno se pripravljajo novi finančni instrumenti, ki so osredotočeni na novoustanovljena podjetja in hitro rastoča mikropodjetja ter podjetja v prvih fazah rasti, ki so jih obstoječi instrumenti zanemarili. Poleg tega bi lahko zaradi omejenega trga lastniških vrednostnih papirjev pri razvoju alternativnih virov financiranja za manjša podjetja, ki so sposobna preživetja, obstajale možnosti za dodatno spodbujanje naložb tveganega kapitala iz tujih virov, saj trenutno davčne olajšave koristijo samo lokalno ustanovljeni skladi. Vendar slovenski organi v nacionalnem reformnem programu preučujejo možnosti za vzpostavitev enotnega kanala za finančne instrumente, ki bi podprl sredstva, prejeta iz evropskih strukturnih in investicijskih skladov.

### ***Regulacija trga storitev in konkurenca***

**Povečanje konkurence v storitvenem sektorju bi lahko sprostito potencial za nadaljnjo rast.** Slovenija je za več storitev (npr. dimnikarstvo, pogrebne storitve, ohranjanje narave in okolja) uvedla sistem koncesij, ki omejuje število ponudnikov storitev s količinskimi in ozemeljskimi omejitvami ter določanjem tarif. Te koncesije, ki se večinoma upravljajo na lokalni ravni, predvsem ovirajo domača podjetja, da bi vstopila v sektor storitev, pa tudi čezmejno opravljanje storitev. Omejena izbira v smislu kakovosti in višjih stroškov teh storitev, ki predstavljajo vložke za podjetja, negativno vpliva na potencialno rast slovenskega gospodarstva. Sosednje države nimajo tako številnih predpisov v zvezi z dovoljenji. Predpisi o dovoljenjih morajo biti v skladu z načeli notranjega trga, zlasti pa s predpisi, določenimi z direktivo o storitvah.

**Deregulacija reguliranih poklicev bi prispevala k povečanju števila domačih in tujih ponudnikov storitev in tako k večji konkurenci.** Leta 2012 se je začel proces deregulacije reguliranih poklicev in do zdaj se je število reguliranih poklicev zmanjšalo s 323 na 262. Dosežen je bil določen napredek, vendar je ta počasnejši, kot je bilo sprva načrtovano. S sprejetjem Obrtnega zakona julija 2013 se je število reguliranih obrtnih dejavnosti v Sloveniji zmanjšalo s 64 na 24. Poleg tega so zdaj za vrsto obrtnih dejavnosti pridobljeno znanje in izkušnje priznani pri dokazovanju zahtevanih kvalifikacij. Spremembe zakonodaje o poklicih v gradbeništvu in turizmu bi morale biti zaključene v prvi polovici leta 2014. Na poti je tudi drugi sveženj sprememb sektorske zakonodaje, ki bi moral biti sprejet do konca oktobra 2014. Nacionalni reformni program vsebuje tudi zavezo vlade, da bo zmanjšala število reguliranih poklicev za 100, pri čemer bo upoštevala potrebe gospodarstva in potrebo po čezmejni mobilnosti pri opravljanju storitev. Potekajoče vzajemno ocenjevanje reguliranih poklicev na evropski ravni bi lahko pomenilo priložnost, da slovenski organi pospešijo proces reform.

**Proizvodni in storitveni trgi potrebujejo učinkovit nadzor, vendar se Javna agencija RS za varstvo konkurence še vedno sooča z grožnjami za njeno neodvisnost.** Agencija je bila pri dodelitvi sredstev iz proračuna za leto 2014 deležna velikih rezov (sredstva za agencijo so se zmanjšala za okrog 10 %, kar je veliko več od povprečnega zmanjšanja stroškov v javnem sektorju), kar vpliva na njeno poslovanje, zlasti na sposobnost izvajanja inšpekcij, ter ji skoraj onemogoča udeležbo pri evropskem in mednarodnem sodelovanju. Poleg tega je njene izdatke s proračunskega vidika zelo podrobno pregledalo Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo, česar zakonodaja ne zahteva. Ta čezmeren nadzor nad izdatki agencije in nenehne upravne preiskave dejavnosti agencije, vključno s končnimi odločitvami, ki jih je potrdilo sodišče, vplivajo na njeno neodvisnost in tekoče poslovanje ter lahko prek informacij, ki uhajajo medijem, škodijo njenemu ugledu. Za razliko od drugih agencij Agencija RS za varstvo konkurence tudi nima pooblastil za neposredno nalaganje glob podjetjem, če izda upravno odločbo, s katero je bila ugotovljena kršitev predpisov EU o konkurenci. Namesto tega mora po sprejetju upravne odločbe izvesti ločene postopke v zvezi z manjšimi prekrški, v

katerih opredeli odgovorne fizične osebe, da lahko naloži globo vpletenim podjetjem. Postopek je še bolj zapleten zaradi dejstva, da se je na upravno odločbo in odločbo glede manjšega prekrška, s katerim se naložijo globe, mogoče pritožiti pri različnih pritožbenih sodiščih. To podvajanje postopkov zmanjšuje učinkovitost agencije in bi lahko privedlo celo do omejenega nalaganja glob ali nezadostnega odvrčanja.

**Onemogočanje pritožb zmanjšuje dostop do revizijskih postopkov in omejuje konkurenco na trgu javnih naročil.** Kljub uradnim zagotovitvam o neodvisnosti Državne revizijske komisije pritožbe na odločitve Državne revizijske komisije niso možne, kar negativno vpliva na dostop do postopkov revizije javnih naročil.

#### **Okvir 4: Potencialen vpliv strukturnih reform na rast – primerjalna analiza**

Strukturne reforme so ključne za povečanje rasti. Zato je pomembno, da so potencialne koristi teh reform znane. Koristi strukturnih reform se lahko ocenijo s pomočjo ekonomskih modelov. Komisija uporablja svoj model QUEST za določanje, kako bi strukturne reforme v dani državi članici vplivale na rast, če bi država članica zmanjšala razliko v primerjavi s tremi najuspešnejšimi državami v EU pri ključnih kazalnikih, kot sta raven konkurence v gospodarstvu ali udeležba na trgu dela. Izboljšanja teh kazalnikov bi lahko v desetih letih zagotovila povečanje slovenskega BDP za 5,3 %. Nekatere reforme bi lahko imele učinke tudi v relativno kratkem obdobju. Simulacije modelov potrjujejo analizo iz oddelkov 3.4 in 3.5, v skladu s katero bi (i) marže v sektorju končnih proizvodov (npr. prek večje konkurence na proizvodnih in storitvenih trgih ter s tem boljšim delovanjem Javne agencije RS za varstvo konkurence) in (ii) izvajanje reform na trgu dela, osredotočenih na povečanje udeležbe starejših delavcev, zagotovili še posebej velike koristi.



**Tabela 1: Strukturni kazalniki, cilji in potencialni učinki na BDP<sup>32</sup>**

Reformna področja		SI	Povprečje 3 najuspešnejših držav v EU	% BDP v primerjavi z osnovnim scenarijem	
				5 let	10 let
Konkurenca na trgih Regulacija trgov	Marže v sektorju končnih proizvodov (razlika cena-strošek)	0,20	0,13	1,7	2,1
	Stroški vstopa	0,00	0,13	0,0	0,0
Davčna reforma	Implicitna davčna stopnja na potrošnjo	23,0	28,6	0,2	0,2
Reforme za povečanje znanj in veščin*	Delež visokokvalificiranih	6,2	10,7	0,0	0,1
	Delež nizkokvalificiranih	15,0	7,5	0,0	0,1
Reforme trga dela	Stopnja neudeležbe žensk na trgu dela (med 25. in 54. letom starosti):			0,2	0,2
	- nizkokvalificirane	30,5	26,4		
	- srednjekvalificirane	11,4	10,5		
	- visokokvalificirane	4,3	4,3		
	Stopnja neudeležbe nizkokvalificiranih moških na trgu dela (med 25. in 54. letom starosti)	19,8	7,7	0,0	0,1
	Stopnja neudeležbe starejših na trgu dela (med 55. in 64. letom starosti):			0,9	2,1
	- nizkokvalificirani	30,7	13,4		
	- srednjekvalificirani	16,2	4,8		
- visokokvalificirani	6,8	3,3			
	Aktivna politika zaposlovanja (% BDP, deljen z deležem brezposelnih)	6,3	37,4	0,3	0,3
	Nadomestitvena stopnja za brezposelnost**	61,0	52,6	0,2	0,3
Skupaj				3,6	5,3

Vir: službe Komisije. Opomba: V simulacijah je predvideno, da vse države članice izvedejo reforme, ki zmanjšajo njihovo strukturno vrzel za polovico. Tabela prikazuje prispevek posamezne reforme k skupnemu BDP po petih in desetih letih. Če je država pri določenem kazalniku nad referenčno vrednostjo, se na tem področju ne simulira učinka reformnih ukrepov. Vendar lahko ima zadevna država članica še vedno koristi od ukrepov, ki jih sprejmejo druge države članice<sup>33</sup>. \*Dolgoročni učinek povečanja deleža visokokvalificiranih delavcev bi lahko znašal 2,2 % BDP, učinek zmanjšanja deleža nizkokvalificiranih delavcev pa 2,0 % BDP. \*\*Referenčna vrednost je povprečje EU.

## ***Energetika in infrastruktura***

**Neučinkovito upravljanje infrastrukture vpliva na gospodarske rezultate.** Omejitve prometne infrastrukture v Sloveniji pomembno vplivajo na njen potencial za rast kot tranzitne države. Slovenija je še naprej močno odvisna od cestnega prometa, medtem ko imajo železnice pri prevozu potnikov in tovora še vedno stransko vlogo. Tržne ovire v železniškem sektorju onemogočajo pravilno delovanje trga. Železniška infrastruktura in prevozniki v železniškem prometu niso v celoti ločeni in ostajajo v državni lasti. Poleg tega pomanjkanje upravnih zmogljivosti ogroža izvajanje sofinanciranih projektov ter pripravo celovite prometne strategije. Ta strategija bo ključna za naložbe v okviru evropskih strukturnih in investicijskih skladov ter Instrumenta za povezovanje Evrope v obdobju 2014–2020, z njo pa se bo poskušalo odpraviti vsa ozka grla v vseh prometnih sektorjih, zlasti nezadostno razvitost železniške infrastrukture. Velik del slovenskega omrežja TEN-T ne izpolnjuje standardov TEN-T, kar ustvarja ozka grla za gospodarstvo (enotirna proga Divača–Koper je glavno

<sup>32</sup> Marža v sektorju končnih proizvodov je razlika med prodajno ceno in stroškom proizvoda/storitve. Strošek vstopa je strošek ustanovitve podjetja v sektorju vmesnih proizvodov. Implicitna davčna stopnja na potrošnjo je približek za prenos obdavčitve z dela na posredne davke. Nadomestitvena stopnja za brezposelnost je % dohodka delavca, preden je postal brezposeln, ki ga izplača sistem nadomestil za brezposelne. Za podrobno razlago kazalnikov glej Prilogo.

<sup>33</sup> Za podrobno obrazložitev mehanizmov prenosa v scenarijih reform glej: Evropska komisija (2013), *The growth impact of structural reforms*, poglavje 2 v Četrtnem poročilu o območju evra št. 4, december 2013, Bruselj; [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/qr\\_euro\\_area/2013/pdf/qrea4\\_section\\_2\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/qr_euro_area/2013/pdf/qrea4_section_2_en.pdf).

logistično ozko grlo za prevoz tovora iz Luke Koper, osrednjega pristanišča TEN-T). Večina velikih železniških in okoljskih infrastrukturnih projektov, sofinanciranih iz Kohezijskega sklada v obdobju 2007–2013, zamuja zaradi dolgotrajne priprave projektov ter postopkov za dovoljenja in javna naročila. Če ne bodo zaključeni do konca leta 2015, Slovenija tvega, da bo izgubila razpoložljiva sredstva ter ne bo izpolnjevala zavez iz pristopne pogodbe glede okoljske zakonodaje EU.

**Nepredvidljivo zimsko vreme in poplave<sup>34</sup> so poškodovali velik del energetske in železniške infrastrukture.** Naravne katastrofe so razkrile resnost nezadostnega vlaganja v vzdrževanje, hkrati pa povzročile znatne gospodarske izgube za podjetja in prebivalstvo. Vendar je to priložnost za naložbe v moderno infrastrukturo.

**Obstaja neizkoriščen potencial za boljšo izrabo in povečanje učinkovitosti električnega omrežja** z uporabo pametnih omrežij, ki bi tudi izboljšala delovanje elektroenergetskega trga. V letih 2012–2013 se je konkurenca na trgu električne energije povečala, največji ponudniki pa so izgubili nekaj tržnega deleža na račun konkurenčnih ponudnikov GEN-I in Petrola, ki sta skupaj dosegla 12,5-odstotni tržni delež. Slovenski industriji je uspelo obdržati razmerje med stroški energije in dodano vrednostjo precej pod povprečjem EU, pri čemer je v proizvodni strukturi ohranila relativno pomembnost energetske zelo intenzivnih sektorjev, kot so kemična, plastična, kovinska in papirna industrija<sup>35</sup>. Uvoz energije je dobro diverzificiran. Delež energije iz obnovljivih virov v Sloveniji se je postopoma povečal z 19,4 % leta 2011 na 20,2 % leta 2012. Vendar se lahko cilj iz strategije Evropa 2020 (25 %) doseže samo, če bodo sprejeti dodatni ukrepi. Obnovljivi viri energije, ki se uporabljajo za električno energijo (31,4 % leta 2012), prihajajo predvsem iz vodnih virov. Ogrevanje z energijo iz obnovljivih virov temelji skoraj izključno na trdi biomasi. Februarja 2014 je bil sprejet nov, celovit Energetski zakon, vendar je še prezgodaj, da bi se lahko ocenil njegov vpliv na energetski trg. Slovenija v svojo zakonodajo še ni prenesla tretjega svežnja. Pred Sodiščem Evropske unije sta odprta dva postopka za ugotavljanje kršitev, sodba pa bi bila lahko izdana kadar koli.

**Slovenija je s pobudami politike dosegla napredek pri povečanju energetske učinkovitosti podjetij in posameznikov.** Vendar raven energetske intenzivnosti ostaja visoka zaradi zelo visoke energetske intenzivnosti prometnega sektorja, kar se deloma lahko pojasni z geografsko lokacijo in vlogo Slovenije kot tranzitne države. Poleg tega Slovenija še naprej izstopa zaradi visokih stopenj emisij CO<sub>2</sub>, ponovno predvsem v prometnem sektorju in gospodinjstvih, kjer je ogljična intenzivnost ena najvišjih v EU. Viri uvoza energije so precej diverzificirani, vendar je prispevek energije k trgovinskemu primanjkljaju približno dvakrat večji od povprečja EU. Obeti glede energetske učinkovitosti so dobri, vendar bodo rezultati odvisni od zavezanosti uresničevanju ciljev politik in zagotovljenih finančnih sredstev. Slovenija je pripravila sveženj odločnih ukrepov za industrijski sektor, vključno s trošarinami za plin in električno energijo nad minimalnimi stopnjami EU ter davkom na CO<sub>2</sub>. Poleg tega je uporabila finančna sredstva iz naslova kohezijske politike za obnovo zgradb (javnih in zasebnih), čeprav je bilo treba delo upočasniti zaradi proračunskih omejitev. Načrti politike za prihodnost so dobro razviti in izčrpani ter predstavljajo dobro osnovo za popoln in hiter prenos ter učinkovito izvajanje direktive o energetske učinkovitosti (prenesena naj bi bila do junija

---

<sup>34</sup> Med letoma 2002 in 2013 so skupni neposredni stroški sedmih poplav znašali 1 500 milijonov EUR; *Study on economic and social benefits of environmental protection and resource efficiency related to the European Semester*, februar 2014, Risk & Policy Analysts Limited.

<sup>35</sup> Evropska komisija, *European Economy, Energy Economic Developments in Europe*, 1/2014.

2014). V Sloveniji je prišlo do skromnega povečanja deleža porabe energije iz obnovljivih virov<sup>36</sup>, vendar bo cilje strategije Evropa 2020 dosegla samo, če bo izvedla dodatne ukrepe.

**Za dodatno povečanje energetske učinkovitosti bi se lahko storilo več.** Odstotek MSP v Sloveniji, ki izvajajo ukrepe za učinkovito rabo virov (varčevanje z energijo, zmanjševanje količine odpadkov, varčevanje z materiali in vodo), je pod povprečjem EU<sup>37</sup>. Obstajajo možnosti za dodatno podporo podjetjem, da bi se zmanjšala raba virov in ohranila delovna mesta. Znatni prihranki so mogoči prek programov podpore, ki MSP pomagajo pri izvajanju ukrepov za učinkovito rabo virov: usmerjena in celovita podpora MSP bi lahko omogočila povprečne prihranke v višini 8 000 EUR za energetska podjetja in več kot 19 000 EUR za okoljske tehnologije<sup>38</sup>.

### 3.5. Trg dela<sup>39</sup>, izobraževanje in socialne politike

**Zaposlitveni in socialni kazalniki za Slovenijo so se v letu 2013 poslabšali.** Brezposelnost se je povečala, kar je prizadelo mlade in dolgotrajno brezposelne. Leta 2013 je stopnja brezposelnosti dosegla 10,3 %, stopnja brezposelnosti med mladimi 21,6 %, stopnja dolgotrajno brezposelnih pa je dosegla najvišjo vrednost pri 5,2 %. Povečanje deleža mladih, ki niso zaposleni in se ne izobražujejo ali usposablajo (NEET), s 6,5 % leta 2008 na 9,3 % leta 2012 je prav tako zaskrbljujoče. Zaradi visokih stopenj brezposelnosti v letih 2012–2013 in povišanja stopnje DDV je v Sloveniji prišlo do četrtega najvišjega padca bruto razpoložljivega dohodka gospodinjstev glede na povprečje EU, neenakost pri porazdelitvi dohodka pa je ostala nizka v primerjavi s povprečjem EU<sup>40</sup>. Poleg tega na konkurenčnost slovenskega gospodarstva vpliva tudi nizka produktivnost dela. Segmentacija trga dela, izkrivljajoča uporaba študentskega dela ter neučinkovitost politike trga dela in določanja plač, ki so jih izpostavila priporočila za Slovenijo iz leta 2013, ostajajo pomembni izzivi za državo. Vlada je dosegla omejen napredek pri izvajanju priporočil iz leta 2013, ki so se nanašala na probleme na trgu dela. Na področju socialne politike je bil dosežen omejen napredek pri dolgoročni vzdržnosti in ustreznosti pokojninskega sistema ter dostopu do storitev dolgotrajne oskrbe in zdravstvenih storitev.

#### *Problemi na trgu dela*

**Slovenija je leta 2013 sprejela reformo trga dela.** Cilj reforme je bil zmanjšati segmentacijo in zagotoviti večjo prilagodljivost trga dela z zmanjšanjem zaščite zaposlitev za nedoločen čas, poenostavitvijo postopkov odpuščanja in zmanjšanjem stroškov odpuščanja. Poleg tega je zaostriła zakonodajo o pogodbah za določen čas ter omejila uporabo začasnega dela prek agencij. Ocena reforme je bila predstavljena aprila 2014. Prvi rezultati kažejo na zmanjšanje segmentacije trga dela in povečanje uporabe pogodb za nedoločen čas ter ukrepov za prilagodljivost v podjetjih, kar je privedlo do ponovnih pogajanj za sedem različnih

---

36 Slovenija je povečala delež obnovljive energije z 19,4 % leta 2011 na 20,2 % leta 2012; delež obnovljivih virov energije, uporabljenih v prometnem sektorju, se je povečal z 2,1 % leta 2011 na 2,9 % leta 2012.

<sup>37</sup> *Flash Eurobarometer 381: SMEs, resource efficiency and green markets*, poročilo, terensko delo: september 2013, objava: december 2013.

<sup>38</sup> *Study on economic and social benefits of environmental protection and resource efficiency related to the European Semester*, februar 2014, *Risk & Policy Analysts Limited*.

<sup>39</sup> Za več podrobnosti glej skupno poročilo o zaposlovanju iz leta 2014, COM(2013) 801, ki vključuje preglednico ključnih zaposlitvenih in socialnih kazalnikov.

<sup>40</sup> Navedeni podatki so del preglednice ključnih zaposlitvenih in socialnih kazalnikov (Skupno poročilo o zaposlovanju iz leta 2014). Cilj preglednice je opredelitev ključnih zaposlitvenih in socialnih izzivov ob ustreznem upoštevanju prikaza uspešnosti zaposlovanja (*Employment Performance Monitor*) in prikaza uspešnosti socialne zaščite (*Social Protection Performance Monitor*).

kolektivnih pogodb, da bi se raziskale možnosti za omejitev stroškov dela. Kljub nižjim prispevkom za socialno varnost in uvedbi občasnega dela za upokoјence se stopnja zaposlenosti starejših delavcev (nad 55 let) ni povečala, uporaba drugih oblik pogodbene zaposlitve pa se je nekoliko povečala. Polni učinki reforme bodo vidni šele v daljšem obdobju.

**Produktivnost dela v Sloveniji je trenutno pod povprečjem EU<sup>41</sup>.** To je posledica številnih dejavnikov, med katerimi so neustrezna razporeditev delovne sile med podjetji in sektorji, visoka zaposlenost v podjetjih v državnih lasti, za katera je značilna nizka produktivnost, a nesorazmerno visoka rast plač, nizka raven vhodnih neposrednih tujih naložb, majhen prenos tehnologije ter neuskklajenost kvalifikacij in potreb na trgu dela. Nominalna plača na zaposlenega je med letoma 2008 in 2011 rasla, čeprav je rast spremljalo upadanje produktivnosti<sup>42</sup>. Plače so se začele počasi prilagajati leta 2012. Leta 2013 so se plače prilagodile v vseh sektorjih, razen v sektorju javnih služb (električna energija in plin), ki je v državni lasti, kjer so neto plače v obdobju 2008–2013 zrasle za 13 %<sup>43</sup>. Plače javnih uslužbencev so bile začasno znižane za povprečno 1,25 % (poleg 3-odstotnega znižanja junija 2012), v okviru konsolidacije javnih financ pa so bila znižana tudi nekatera nadomestila delavcem. Uvedle so se spodbude za zaposlovanje mladih in starejših delavcev z zmanjšanjem prispevkov za socialno varnost.

**Dosežen je bil omejen napredek pri zagotavljanju, da trendi na področju plač podpirajo konkurenčnost in ustvarjanje delovnih mest.** Minimalna plača se usklajuje samo z inflacijo, vendar pa Zakon o minimalni plači omogoča tudi usklajevanje z drugimi gospodarskimi parametri, ki v zakonu niso opredeljeni. Poleg tega struktura minimalne plače vključuje vrsto različnih nadomestil. Minimalna plača se je januarja 2014 povečala, kar je privedlo do nadaljnjega povečanja stroškov dela in s tem do dodatnega pritiska na stroškovno konkurenčnost gospodarstva. Čeprav so se socialni partnerji zaradi različnih interesov znašli v slepi ulici, je v nacionalnem reformnem programu predvideno, da bi moral biti socialni sporazum dogovorjen do aprila 2014. Glede na nacionalni reformni program vlada načrtuje celovito obravnavo stroškov dela, v okviru katere bo razpravljala tudi o spremembah minimalne plače. Spremembe minimalne plače lahko vplivajo na razpoložljivi dohodek gospodinjstev in na izdatke za socialna nadomestila. Januarja 2014 je več kot 46 700 (oz. 8 %) zaposlenih prejelo minimalno plačo, najpogosteje v proizvodnji (skoraj četrtina zaposlenih v tem sektorju)<sup>44</sup>.

**Slovenija je dosegla omejen napredek pri razvoju ukrepov za povečanje stopnje zaposlenosti ogroženih skupin.** Slovenija je v letu 2013 uvedla novo aktivno politiko zaposlovanja, katere učinkovitost se bo pozorno spremljala in ocenjevala v okviru Evropskega socialnega sklada, ki je glavni vir financiranja. Delež BDP, vložen v aktivne politike zaposlovanja, je nizek, vendar je bil leta 2013 večji kot leta 2012, tako da se je povečalo tudi število udeležencev. Delež starejših delavcev ostaja nizek (15,9 % leta 2013), čeprav naj bi se glede na napovedi njihova udeležba na trgu dela nekoliko povečala zaradi višje upokoјitvene starosti. Leta 2014 je bil sprejet program javnih del v skupni vrednosti 43 milijonov EUR, ki je namenjen dolgotrajno brezposelnim. Program spodbuja nove dejavnosti v socialnih podjetjih za ogrožene skupine, vendar ne obravnava posebnih potreb nizkokvalificiranih ali starejših delavcev. Ukrepi za prilagoditev delovnih okolij za potrebe daljše delovne dobe bi

<sup>41</sup> *Member States Competitiveness Report 2013.*

<sup>42</sup> Poglobljen pregled 2014, poglavje 3.3.

<sup>43</sup> Podatki Statističnega urada Republike Slovenije.

<sup>44</sup> Ekonomsko ogledalo, marec 2014.

bili pomembni, vendar se strategija za aktivno in zdravo staranje ne pričakuje pred letom 2016. V nacionalnem reformnem programu sta napovedani analiza aktivnih politik zaposlovanja in uvedba dodatnih prilagojenih ukrepov v obdobju 2014–2015.

### ***Študentsko delo in brezposelnost mladih***

**Začasno delo je med študenti pogosto, kar je posledica trenutne zakonodajne ureditve.** Sedanja zakonodaja študente odvrča od tega, da bi pravočasno končali študij, vodi do pozne vključitve na trg dela ter obremenjuje proračun z velikodušnimi ugodnostmi za študente. Glede na nacionalni reformni program naj bi bil novi zakon o študentskem delu sprejet do poletja 2014. Predlagani zakon študentom še naprej dovoljuje dodaten zaslužek, vendar bo uvedba prispevkov za socialno varstvo povečala skupni strošek študentskega dela za 43 %. S tem bo to postalo manj privlačno, kar bo zmanjšalo nepošteno konkurenco študentskega dela in s tem segmentacijo trga dela. Vzpostavitev centralne evidence za študente bo povečala preglednost in nadzor, da se prepreči zloraba študentskega statusa.

**Čeprav veliko študentov dela, mladi diplomanti vedno težje najdejo redno zaposlitev.** Povečanje brezposelnosti med mladimi je bilo leta 2012 eno od največjih v EU-28 (4,9 o.t.). Problem rastoče brezposelnosti med mladimi in mladimi diplomanti se poskuša reševati z izvedbenim načrtom Jamstva za mlade, ki je bil sprejet januarja 2014. Načrt, ki zajema mlade do 29. leta starosti, vključuje ukrepe za zmanjšanje brezposelnosti med mladimi z zagotavljanjem pripravništev in vajeništev, olajšanjem prehoda od izobraževanja k zaposlitvi ter vključitvijo podjetništva v vse ravni izobraževanja s ciljem okrepiti vlogo in položaj mladih. Vendar so v Sloveniji še vedno prisotni številni izzivi za učinkovito uporabo jamstev za mlade<sup>45</sup>. Tako še ni vzdržne dolgoročne strategije, ki bi presejala trenutno načrtovani dvoletni časovni okvir, mladim, ki niso zaposleni in se ne izobražujejo ali usposablajo, pa se ne namenja dovolj pozornosti in podpore<sup>46</sup>. Državni zavod za zaposlovanje bo moral imeti ustrezne zmogljivosti za zagotovitev, da se bodo mladi registrirali za program.

### ***Izobraževanje***

**Čeprav je izobraževalni sistem v Sloveniji dober, še vedno prihaja do neuskkljenosti kvalifikacij in potreb na trgu dela.** Kakovost nižje sekundarne izobrazbe je neenakomerna<sup>47</sup>. Hitra menjava vlad je upočasnila reforme na področju izobraževanja in usposabljanja, zaradi česar se neuskkljenost kvalifikacij in potreb na trgu dela ni odpravila. Glede na nacionalni reformni program je sprememba Zakona o osnovni šoli omogočila večjo osredotočenost na posebne interese in učenje tujega jezika ter izboljšala kakovost izobraževanja. Slovenski zavod za zaposlovanje na podlagi pilotnega projekta pripravlja načine za napovedovanje prihodnjih potreb na trgu dela. Vzpostavljen bo celovit sistem vseživljenjske karijerne orientacije na vseh ravneh izobraževanja, ki bo povezan s sistemom državnega zavoda za zaposlovanje.

---

<sup>45</sup> Skladno s Priporočilom Sveta z dne 22. aprila 2013 o vzpostavitvi jamstva za mladino (2013/C 120/01) države članice „[z]agotovijo, da vsi mladi, mlajši od 25 let, v obdobju štirih mesecev po tem, ko postanejo brezposelni ali prenehajo s formalnim izobraževanjem, prejmejo kakovostno ponudbo za zaposlitev, nadaljnje izobraževanje, vajeništvo ali pripravništvo“.

<sup>46</sup> Podatki Eurostata, delež mladih, ki niso zaposleni in se ne izobražujejo ali usposablajo, v starosti 15–24 let, 2013.

<sup>47</sup> Slovenija je v programu OECD za mednarodno ocenjevanje dijakov (PISA) za leto 2012 dosegla mešane rezultate: čeprav rezultati na področju matematike in naravoslovnih ved ostajajo nad povprečjem EU (vendar brez izboljšanja), dijaki pri bralnih sposobnostih zaostajajo za povprečjem EU, pri čemer se rezultati celo slabšajo.

**Poklicno izobraževanje in usposabljanje ni dovolj privlačno, da bi pritegnilo talentirane mlade.** Mladi se raje vpisujejo v programe splošne izobrazbe, vendar slovenska industrija ponuja predvsem zaposlitve, ki zahtevajo srednje- in nizkokvalificirano delovno silo. To je privedlo do tega, da se vedno več izobraženih mladih izseljuje<sup>48</sup>. Glavni izziv za poklicno izobraževanje in usposabljanje, zlasti na višji sekundarni ravni, je ustaviti upadanje števila vpisov in okrepiti sodelovanje z delodajalci (tako pri določanju učnih načrtov kot pri zagotavljanju vajeništev). Ta naloga od vlade zahteva ciljno usmerjen načrt ukrepov, saj gospodarstvo večinoma sestavljajo MSP, ki takega sistema ne morejo vzpostaviti sama. Spremembe Zakona o višjem strokovnem izobraževanju, sprejete novembra 2013, so okrepile povezavo med izobraževanjem in gospodarskimi subjekti<sup>49</sup>. Vlada namerava v letih 2016–2017 ponovno uvesti dvojni sistem poklicnega usposabljanja, čeprav v nacionalnem reformnem programu niso navedeni konkretni ukrepi v zvezi s to tematiko. Vendar je v nacionalnem reformnem programu navedena zaveza vlade, da bo povečala financiranje štipendij za dijake in študente, ki se pripravljajo na vstop v deficitarne poklice.

**Neusklajenost kvalifikacij in potreb na trgu dela ter dolgo trajanje študija ostajata pomembna problema za sektor višjega izobraževanja.** Za osebe s terciarno izobrazbo je manj verjetno, da jih bo organizacija, za katero so delali v preteklosti<sup>50</sup>, zaposlila, univerzam pa je bila zagotovljena večja avtonomija pri določanju študijskih vsebin. Izobraževalne institucije morajo učiti dodatne spretnosti in znanja, kot so podjetniška znanja, študenti pa bi morali razmisliti o poklicih, ki bolj ustrezajo potrebam na trgu dela. Trenutno se razpravlja o dodatnih spremembah Zakona o visokem šolstvu, ki bi obravnavale kakovost in financiranje univerz. Strožja opredelitev statusa študenta in vzpostavitev elektronske evidence študentov bi morala prispevati k skrajšanju trajanja študija.

### ***Socialne politike***

**Socialne razmere v Sloveniji se še naprej slabšajo.** Sprva je imela kriza samo zmeren učinek na dohodek gospodinjstev, ker je sistem socialnega varstva dobro deloval kljub razmeroma nizkim izdatkom za socialno varstvo (kot delež BDP). Ko pa se je kriza nadaljevala, se je učinkovitost avtomatičnih stabilizatorjev poslabšala in dohodek gospodinjstev je padel, kar je zmanjšalo zasebno potrošnjo. To je deloma tudi posledica reforme socialne politike iz leta 2012, ki je povečala usmerjena socialna nadomestila (kot so socialna pomoč, dodatna nadomestila in otroški dodatek). Leta 2013 se je prejemanje socialne pomoči ponovno povečalo, pri čemer je več kot 75 % upravičencev socialno pomoč prejelo več kot eno leto. Eden od najbolj ogroženih segmentov prebivalstva so starejši, zlasti ženske. Rastoče razmerje med dolgom in dohodkom skupaj z vedno manjšim varčevanjem kaže, da obstaja pritisk na dohodek in zadolženost gospodinjstev. Kljub temu je zadolženost gospodinjstev v primerjavi z drugimi državami članicami EU še vedno zelo nizka<sup>51</sup>. Ti trendi

<sup>48</sup> Podatki SURS: leta 2011 je zaradi iskanja boljše zaposlitve Slovenijo zapustilo 2006 oseb s sekundarno izobrazbo in 919 oseb s terciarno izobrazbo. Leta 2012 se je to število povečalo na 3 598 za osebe s sekundarno izobrazbo in 1 588 za osebe s terciarno izobrazbo. Podatki za leto 2013 še niso na voljo, vendar se je trend nadaljeval s podobno intenzivnostjo.

<sup>49</sup> Tako je povečala število ur obvezne prakse pri predmetih ter mladim strokovnjakom iz podjetij olajšala poučevanje na višjih poklicnih šolah.

<sup>50</sup> V preteklosti so osebe s terciarno izobrazbo večinoma zaposlovali javni sektor in velike gospodarske družbe, ki so zaradi gospodarske krize prenehali z zaposlovanjem. Zaposlitev v MSP zahteva drugačne ali dodatne spretnosti in znanja, kot so npr. podjetniška znanja, ki jim je bilo do zdaj namenjene premalo pozornosti.

<sup>51</sup> Podatki Eurostata za razmerje med bruto dolgom in dohodkom gospodinjstev kažejo, da je kazalnik za Slovenijo v letu 2012 dosegel 47,08 %, kar je krepko pod povprečjem za euroobmočje (98,43 %).

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tec00104>.

so privedli do povečanega tveganja revščine in socialne izključenosti, spremembe pri obdavčenju pa naj bi še dodatno zmanjšale razpoložljivi dohodek gospodinjstev. Vendar zaradi potreb po konsolidaciji javnih financ v nacionalnem reformnem programu niso predvideni nobeni ukrepi za obravnavo teh vprašanj izven okvira sredstev kohezijske politike.

**Pri ohranjanju ustreznosti pokojnin je bil dosežen omejen napredek.** Pokojninska reforma iz leta 2012 je uvedla nova pravila za izračun pokojninske osnove, s čimer naj bi se zaustavilo postopno zniževanje pokojnin<sup>52</sup>. Glede na oceno pokojninske reforme iz leta 2012 je razlika med povprečno pokojnino in povprečno plačo v letih 2012 in 2013 ostala bolj kot ne konstantna, nadomestitvena stopnja pa se je leta 2013 stabilizirala. Vendar je bilo usklajevanje pokojnin za leti 2014 in 2015 zamrznjeno in prejemanje varstvenih dodatkov se je zaradi sprejetja socialne reforme leta 2012 močno zmanjšalo, kar je povečalo tveganje revščine med starejšimi. Zato so bile decembra 2013 sprejete spremembe reforme, da bi se omilili pogoji glede dohodka in premoženja za upravičenost do socialnih nadomestil ter podaljšala upravičenost do varstvenega dodatka za starejše. Konkretno informacije o finančnem učinku teh sprememb na proračun še niso na voljo.

### 3.6. Modernizacija javne uprave

Letni pregled rasti iz leta 2014 navaja prednostne naloge na področju javne uprave, kot so boljše storitve, izboljšanje poslovnega okolja in večja učinkovitost z boljšo koordinacijo in sodelovanjem z deležniki. Slovenija mora obravnavati te izzive, če želi izboljšati verodostojnost in zaupanje v javno upravo ter ustvariti enostavnejše poslovno okolje. Glede na jesenski barometer 2013<sup>53</sup> je zaupanje v nacionalne organe v Sloveniji zelo nizko. Na primer, zaupanje v parlament (6 %) je med najnižjimi med vsemi državami članicami in državami kandidatkami, vključenimi v raziskavo, zaupanje v vlado pa je drugo najnižje (10 %).

#### *Učinkovitejše sodstvo*

**Pri povečanju učinkovitosti pravosodnega sistema je bil dosežen določen napredek.** Reforma vodenja sodnih postopkov na področju gospodarskega in civilnega prava je izboljšala delovanje pravosodnega sistema, vendar so sodne obravnave še vedno dolgotrajne. Nedavni pozitivni trendi v zvezi s sodnimi postopki v civilnih in gospodarskih zadevah so se ohranili. Čas, potreben za izdajo sodne odločbe, se je skrajšal s 431 dni leta 2010 na 348 dni leta 2013, število nerešenih zadev, ki čakajo na obravnavo, pa se je zmanjšalo za 17 %. Sodišča so v letih 2012 in 2013 večinoma uspela rešiti več zadev, kot so jih prejela<sup>54</sup>. Kljub temu napredku zaostanki pri izvršilnih zadevah ostajajo veliki v primerjavi z drugimi državami<sup>55</sup> in cilj, ki je bil določen v nacionalnem reformnem programu iz leta 2013, ni bil dosežen. Trenutna statistična metodologija, ki se uporablja za spremljanje izvršilnih zadev na lokalnih sodiščih, ne prikazuje točnega stanja izvršilnega procesa. Elektronski sistem za

<sup>52</sup> Povprečna pokojnina je leta 2012 znašala 62,1 % povprečne plače, leta 2001 pa 73,2 %.

<sup>53</sup> [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb80/eb80\\_anx\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb80/eb80_anx_en.pdf).

<sup>54</sup> Podatki Vrhovnega sodišča RS in pregled stanja na področju pravosodja v EU za leto 2014 (*Justice Scoreboard*) – Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropski centralni banki, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij, COM(2014) 155 final, na voljo na: [http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/scoreboard/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/scoreboard/index_en.htm).

<sup>55</sup> Leta 2012 je bilo v Sloveniji na 100 prebivalcev 8,3 izvršilne zadeve, ki so čakale na obravnavo. To je nad srednjo vrednostjo za EU, ki znaša 0,3 zadeve na 100 prebivalcev. Glej Svet Evrope (CEPEJ), študija z naslovom *Study on the functioning of judicial systems in the EU Member States: Facts and figures from the CEPEJ 2012-2014 evaluation exercise*, pripravljena za Komisijo (GD za pravosodje).

izvršbo verodostojnih dokumentov je še naprej omogočal hitro reševanje zadev. Glede na nacionalni reformni program iz leta 2014 bodo uvedene spremembe zakonodaje na področju izvršb za izboljšanje odločanja in učinkovitosti.

### *Izzivi v zvezi z javno upravo*

**Slovenija je prevzela pobudo za uporabo e-uprave.** Od leta 2015 se bo pri poslovanju z javnimi organi uporabljalo samo še izdajanje elektronskih računov. Računi v papirni obliki se ne bodo več sprejemali. V celoti operativna točka, kjer je mogoče vse urediti na enem mestu, omogoča brezplačno spletno registracijo podjetja. Vendar enotna kontaktna točka, vzpostavljena v okviru direktive o storitvah, še zdaleč ni dokončana in zaenkrat še ne more zaključevati postopkov prek spleta. Poleg tega prehod na e-naročanje še ni v celoti zaključen. Leta 2012 je bil vzpostavljen elektronski portal, vendar elektronskih prijav na razpise ni mogoče vlagati. Slovenija je ena redkih držav članic EU, v katerih še vedno ni mogoče predložiti prijav na razpise v elektronski obliki.

**Nova strategija naj bi zmanjšala birokratske ovire za 25 % in s tem izboljšala zakonodajno in poslovno okolje ter povečala konkurenčnost.** Strategijo sestavlja sklop ukrepov, ki so jih prispevali različni deležniki in naj bi se izvedli na srednji rok. Te ukrepe je treba najprej prednostno razvrstiti, nato pa spremljati njihovo izvajanje, da bo mogoče oceniti učinkovitost ukrepov politike. Vendar vladi ni uspelo izvesti celovitega testa ustreznosti za MSP (test je še vedno v pilotni fazi) glede možnega učinka predlaganih ukrepov na majhna podjetja, to pa pomeni potencialno tveganje, da nova zakonodaja ne bo naklonjena MSP. Razdrobljenost na občine in neučinkovitost uprave predstavljata veliko breme za podjetja, saj dolgotrajni in dragi postopki prostorskega načrtovanja ter zamude pri izdaji gradbenih dovoljenj pomembno ovirajo vstop v slovensko poslovno okolje, tako za lokalne in zlasti tuje vlagatelje kot za črpanje sredstev EU. Vlada se je v nacionalnem reformnem programu zavezala, da bo zmanjšala birokratske ovire ter obremenitve za podjetja, vključno z razrešitvijo problema dolgotrajnih postopkov za izdajo gradbenih dovoljenj. Vendar se problem razdrobljenosti na občine lahko odpravi samo z optimizacijo javnih izdatkov in spremenjenim načinom financiranjem občin, kar bo nato privedlo do združevanja manjših občin, ne pa z izčrpnim analiziranjem in načrtovanjem najustreznjšega načina za združevanje občin. Če bi Slovenija učinkovito uporabljala svoje vire, bi lahko zmanjšala stroške poslovanja in spodbudila trgovino.

**Izziv za prihodnost je zagotoviti visoko kakovost javnih storitev.** Hitra menjava vlad ter številne menjave ministrov so negativno vplivale na rezultate pri izvajanju politik na več ministrstvih, zlasti na področju zdravstva. Ciljno usmerjena reorganizacija zdravstvenega sistema, ki bi izkoristila notranje sinergije in zagotovila potrebne prihranke, je ena od reform na seznamu vlade, ki še vedno čaka na obravnavo. Kljub vsej politični retoriki se zdi, da ni veliko politične volje za odpravo nakopičenih problemov. Slovenija je v zgodnjih fazah priprave celovite reforme javnega sektorja (sprejeta naj bi bila do januarja 2015), s katero naj bi se zagotovila večja kakovost in dostopnost storitev, in sicer s prenovo upravljanja človeških virov ter strateškega načrtovanja pravnih, organizacijskih in postopkovnih vidikov. Pripravljene so bile različne strategije, vendar je izvajanje nezadostno.

**Obstaja potreba po zagotovitvi zadostnih upravnih zmogljivosti v službi za upravljanje sredstev kohezijske politike, da se bodo lahko sredstva programov v celoti izkoristila.**

V letu 2014 se bodo nakopičile dejavnosti, povezane z dvema programskima obdobjema. Organ upravljanja bo treba okrepiti tako kadrovske kot z vidika upravnih zmogljivosti, da bo kos zahtevnim nalogam v zvezi z zaključkom obdobja 2007–2013 in začetkom obdobja 2014–2020. To bo zahtevalo posebno strokovno znanje zlasti na področjih javnih naročil, državne



pomoči in vodenja projektov, da se bosta zagotovila skrbno spremljanje in racionalizacija projektov. Potrebna je tudi močnejša vodilna vloga organa upravljanja v odnosu do drugih ministrstev in občin, da se bodo zagotovile potrebne sistemske spremembe ter omogočilo pravočasno reprogramiranje odločitev, kar bo privedlo do polnega črpanja sredstev. Brez izboljšane upravljanja kohezijske politike v Sloveniji in brez obravnave ključnih ozkih grl (dolgotrajni postopki javnega naročanja in izdaje dovoljenj) bi lahko bil učinek vseh prizadevanj ogrožen. Breme države pri izvajanju kohezijske politike bi se lahko močno zmanjšalo, če bi se v večji meri uporabljala tehnična pomoč v okviru operativnega programa. Slovenija ima zaenkrat eno najnižjih stopenj dodelitve sredstev za tehnično pomoč med vsemi državami članicami.

### *Verodostojnost javne uprave*

**Slovenija mora obnoviti kakovost in verodostojnost javne uprave, izboljšati upravljanje strukturnih skladov in povečati transparentnost.** Slovenija se že drugo leto zapored sooča z ustavitvijo vmesnih plačil za operativne programe zaradi obtožb o korupciji in sistemskih problemov v zvezi z nadzorom. Komisija je marca 2014 ustavila izplačilo zahtevkov (v skupnem znesku 185 milijonov EUR) na podlagi revizije, ki jo je izvedla in s katero je ugotovila pomanjkljivosti v revidiranih programih v Sloveniji. Te pomanjkljivosti se nanašajo na upravljalvske preglede na prvi stopnji, ki jih izvaja organ upravljanja. Komisija je ugotovila tudi, da so odhodki na potrjenem izkazu odhodkov povezani z resnimi nepravilnostmi pri uporabi pravil o javnih naročilih.

**Iz poročila EU o boju proti korupciji iz leta 2014 je razvidno, da so se politična prizadevanja za odpravo korupcije zmanjšala**<sup>56</sup>. V letih 2013–2014 je bilo veliko pozornosti javnosti namenjene obtožbam o korupciji, vmešavanju politike in dvomom o integriteti višjih uradnikov tako v javni upravi na državni in lokalni ravni kot tudi v podjetjih v državni lasti. V javnomnenjski raziskavi Eurobarometer 2013 o korupciji je 76 % vprašanih iz Slovenije (drugo najvišje število v EU) menilo, da se je korupcija povečala, 88 % pa jih je menilo, da je najlažji način za dostop do javnih storitev prek zvez in poznanstev. V tem kontekstu mora Komisija za preprečevanje korupcije, ki je sicer dosegla določene rezultate pri odkrivanju korupcije, ohraniti svojo neodvisnost in vpliv. Vendar je nedavni postopek imenovanja vodstva Komisije za preprečevanje korupcije omajal njen ugled in bil nedvoumno označen za neustreznega. Napredek pri varovanju operativne neodvisnosti organov za boj proti korupciji in organov tožilstva, specializiranih za boj proti finančnemu kriminalu, ni bil zadosten, da bi se lahko vzpostavili učinkoviti sistemi za boj proti korupciji v podjetjih v državni lasti ali pod državnim nadzorom ali pri javnih naročilih in privatizacijskih postopkih. Še naprej so prisotne vrzeli med pravnim in strateškim okvirom ter učinkovitim pregonom zaradi šibkih mehanizmov nadzora tako na državni kot na razdrobljeni lokalni ravni. Pri javnih naročilih so bile kljub omejenemu napredku pri doseganju transparentnosti ugotovljene splošne pomanjkljivosti v sektorjih energetike, gradbeništva, urbanističnega načrtovanja in zdravstva, kjer varovala pred korupcijo ne delujejo, tudi zaradi tega, ker niso zaščiteni pred močnimi političnimi vplivi. O obtožbah o korupciji se poroča tudi pri dodeljevanju subvencij. Glede na Eurobarometer 2013 94 % slovenskih podjetij (največ v EU) verjame, da konkurenco v njihovi državi ovira favoriziranje.

## **4. ZAKLJUČKI**

---

<sup>56</sup> COM(2014) 38 final.

**Strukturne pomanjkljivosti slovenskega gospodarstva vplivajo na njegove rezultate.** Konsolidacija javnih financ ni bila v celoti izvedena. Veliko povečanje javnega dolga v zadnjih letih, čeprav z razmeroma nizke ravni, bi lahko predstavljalo pomemben vir dolgoročne ranljivosti. Ponovna vzpostavitev naložbenih zmogljivosti in okrevanje slovenskega gospodarstva kot celote sta počasnejša zaradi odlaganja finančnega prestrukturiranja uspešnih podjetij. Zapletene povezave državnega lastništva omejujejo prilagajanje in izkrivljajo dodeljevanje virov, zlasti pri novih naložbah.

**Na podlagi analize v tem dokumentu je mogoče zaključiti, da je Slovenija pri izvajanju priporočil iz leta 2013 dosegla določen napredek.** Dosežen je bil znaten napredek pri čiščenju bilanc stanja bank, vendar sta še vedno potrebna nadaljnje prestrukturiranje in konsolidacija, da se bo zagotovila ponovna dolgoročna vzdržnost sektorja. Ukrepi politike so vključevali preglede kakovosti sredstev, obremenitvene teste, dokapitalizacijo bank v državni lasti in prenos naložb. Trgi so pozitivno sprejeli hitro dokapitalizacijo s strani vlade ter napovedano strategijo za prestrukturiranje, kar je razvidno iz nedavnega znižanja donosov na državne obveznice. Vendar je bil napredek pri konsolidaciji javnih financ, zaščiti dolgoročne vzdržnosti javnih financ, prestrukturiranju podjetniškega sektorja, privatizaciji in izboljšanju poslovnega okolja, omejen.

**Prednostne naloge iz nacionalnega reformnega programa 2014 odražajo glavne izzive, ki so bili opredeljeni v poglobljenem pregledu za Slovenijo iz leta 2014 in tem dokumentu služb Komisije.** Ti ukrepi kažejo na več kot dobrodošla prizadevanja za reforme, ki bi lahko pripomogle k uspešnemu reševanju izzivov, s katerimi se srečuje Slovenija, če bodo dosledno in pravočasno izvedene.

**V programu stabilnosti je potrjena zavezanost Slovenije, da do leta 2015 odpravi čezmerni primanjkljaj v skladu s postopkom v zvezi s čezmernim primanjkljajem ter do leta 2017 doseže strukturno uravnotežen proračunski položaj.** Poleg tega vsebuje podrobnosti načrtovanega ukrepanja glede dolga do leta 2018, ki naj bi ves čas programa ostal nad referenčno vrednostjo 60 % BDP. Več podrobnosti o nadaljnjih ukrepih za konsolidacijo javnih financ, potrebnih za trajnostno doseganje navedenih ciljev programa, bi še dodatno povečalo zanesljivost dokumenta.

## PREGLED NAPREDKA

Zaveze iz leta 2013	Povzetek ocene <sup>57</sup>
<b>Priporočila za Slovenijo</b>	
<p><b>Priporočilo 1:</b> V letu 2013 in v prihodnjih letih izvajati in okrepiti proračunsko strategijo, podprto z dovolj natančno določenimi strukturnimi ukrepi, da se bosta na vzdržen način zagotovila odprava čezmernega primanjkljaja do leta 2015 in izboljšanje strukturnega salda, določeno v priporočilu Sveta glede postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem. Po odpravi čezmernega primanjkljaja izvajati strukturno prilagajanje, ki bo Sloveniji omogočilo, da bo srednjeročni cilj, ki bi moral biti določen v skladu s Paktom za stabilnost in rast, doseglja do leta 2017. Trajna odprava fiskalnih neravnotežij zahteva izvajanje ambicioznih strukturnih reform, ki bi povečale sposobnost prilagajanja gospodarstva ter potencial za rast in zaposlovanje. Ohranjati rasti naklonjeno potrošnjo, sprejeti ukrepe za večje izpolnjevanje davčnih obveznosti in na strani odhodkov izvesti ukrepe, podprte s sistematičnimi pregledi javnih izdatkov na vseh ravneh države. Da se bo povečala verodostojnost konsolidacije, do konca leta 2013 zaključiti sprejetje pravila o uravnoveženih javnih financah v strukturnem smislu, narediti srednjeročni proračunski okvir zavezujoč, vseobsegajoč in pregleden ter okrepiti vlogo neodvisnih teles, ki nadzorujejo fiskalno politiko. Sprejeti ukrepe za postopno zmanjšanje pogojnih obveznosti države.</p>	<p>Slovenija je dosegla <b>omejen napredek</b> pri izvajanju priporočila 1:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Slovenija je dosegla omejen napredek pri zagotavljanju fiskalne vzdržnosti. Potem ko je bil postopek v zvezi s čezmernim primanjkljajem podaljšan do leta 2015, je vlada izvedla več strukturnih reform tako na strani prihodkov (povečanje stopenj DDV z julijem 2013 in drugih dajatev) kot na strani odhodkov (nominalne plače v javnem sektorju so se poleg 3-odstotnega znižanja junija 2012 leta 2013 še dodatno začasno znižale za 1,25 %, prav tako so se znižala nekatera nadomestila). Komisija je potrdila, da je osnutek proračuna za obdobje 2014–2015 v skladu s pravili Pakta za stabilnost in rast, čeprav brez manevrskega prostora. Konsolidacija javnih financ napreduje počasi, predvsem z reformami za povečanje prihodkov in podrobno revizijo odhodkov.</li> <li>• Slovenija je dosegla omejen napredek pri zagotovitvi trajne odprave fiskalnih neravnotežij. Maja 2013 je bila slovenska ustava spremenjena tako, da zagotavlja podlago za pravilo o uravnoveženih javnih financah. Določeno je bilo, da bo zakon o fiskalnem pravilu, ki naj bi podrobno določal uporabljene pojme in mehanizme, sprejet v roku šestih mesecev (do novembra 2013), vendar se s sprejetjem zakona zamuja.</li> </ul>
<p><b>Priporočilo 2:</b> Okrepiti dolgoročno vzdržnost pokojninskega sistema v obdobju po letu 2020 z nadaljnjo prilagoditvijo vseh ustreznih parametrov, vključno z navezavo zakonsko predpisane upokojitvene starosti na podaljšanje življenjske dobe, hkrati pa ohranjati zadostno raven pokojnin. Omejiti s staranjem prebivalstva povezane stroške dolgotrajne oskrbe in izboljšati dostop do storitev s preusmeritvijo oskrbe z institucionalne na oskrbo na domu, izboljšanjem usmerjanja nadomestil ter povečanjem preventive za zmanjšanje</p>	<p>Slovenija je dosegla <b>omejen napredek</b> pri izvajanju priporočila 2:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Slovenija je dosegla omejen napredek pri zagotavljanju vzdržnosti in ustreznosti pokojninskega sistema. Pokojninska reforma se je pričela januarja 2013, njen cilj pa je bil zagotoviti vzdržnost pokojninskega sistema na srednji rok. Ocena reforme, ki je pokazala prve pozitivne rezultate, je bila predstavljena aprila 2014. Z belo knjigo (pričakuje se do konca leta 2014) se bo odprlo javno posvetovanje o dolgoročni vzdržnosti pokojninskega sistema po letu 2020. Razen ocene</li> </ul>

<sup>57</sup> Za oceno napredka pri izvajanju priporočil iz leta 2013 se uporabljajo naslednje kategorije: **Brez napredka:** Država članica ni napovedala niti sprejela nobenih ukrepov za izvajanje priporočil, ki jih je prejela. Ta kategorija se uporablja tudi, če je država članica pooblastila študijsko skupino, da oceni možne ukrepe. **Omejen napredek:** Država članica je napovedala nekatere ukrepe za izvajanje priporočil, vendar se ti ukrepi zdijo nezadostni in/ali obstaja tveganje v zvezi z njihovim sprejetjem/izvajanjem. **Določen napredek:** Država članica je napovedala ali sprejela ukrepe za izvajanje priporočil. Ukrepi so obetavni, vendar še niso bili vsi izvedeni ali pa njihova izvedba ni gotova v vseh primerih. **Znaten napredek:** Država članica je sprejela ukrepe in večina jih je izvedenih. Ti ukrepi v veliki meri zagotavljajo izvajanje priporočil. **Priporočila se v celoti izvajajo:** Država članica je sprejela in izvedla ukrepe, s katerimi so priporočila v celoti upoštevana.

<p>invalidnosti/odvisnosti.</p>	<p>niso bili sprejeti nobeni drugi ukrepi.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Slovenija je dosegla omejen napredek pri reformi sistema dolgotrajne oskrbe: zakonodaja naj bi bila sprejeta pred koncem leta 2014. Vendar obstaja tveganje, da se bo z zakonom zamudilo, ker je povezan z reformo sistema zdravstvenega zavarovanja (njegovega financiranja) ter pregledom javne porabe v sektorju zdravstva, o katerem potekajo pogajanja s Svetovno banko. Razprave potekajo že od leta 2002 in pričakovanja, da bo zakon dokončan v letu 2014, so majhna.</li> <li>• Močno povečanje javnega dolga (pomladanska napoved: 80,4 % v letu 2014) vodi do novih izzivov in tveganj, ki zahtevajo trajne ukrepe politike, da se bo zagotovila vzdržnost dolga.</li> </ul>
<p><b>Priporočilo 3:</b> Zagotoviti, da trendi na področju plač, vključno z minimalno plačo, podpirajo konkurenčnost in ustvarjanje delovnih mest. Skrbno spremljati učinke nedavne reforme trga dela in po potrebi opredeliti področja, na katerih so potrebni dodatni ukrepi, da se bo spodbujalo ustvarjanje delovnih mest in odpravila segmentacija trga dela, vključno z regulacijo študentskega dela. Sprejeti nadaljnje ukrepe za povečanje zaposlenosti med mladimi s terciarno izobrazbo, starejšimi in nizkokvalificiranimi osebami z osredotočenjem sredstev na potrebam prilagojene ukrepe aktivne politike zaposlovanja, hkrati pa izboljšati njihovo učinkovitost. Odpraviti neuskklajenost kvalifikacij in potreb na trgu dela s povečanjem privlačnosti zadevnega poklicnega izobraževanja in programov usposabljanja ter z nadaljnjim sodelovanjem z ustreznimi zainteresiranimi stranmi pri ocenjevanju potreb na trgu dela.</p>	<p>Slovenija je dosegla <b>omejen napredek</b> pri izvajanju priporočila 3:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Slovenija je dosegla omejen napredek pri zagotavljanju, da gibanja plač podpirajo konkurenčnost in ustvarjanje delovnih mest. Zakon o minimalni plači se ni spremenil; minimalna plača zdaj znaša 789,15 EUR in je usklajena z inflacijo. Socialni partnerji so se znašli v slepi ulici, vlada pa še naprej ni ukrepala. Pogajanja o novem socialnem sporazumu, ki predvideva celosten pristop k stroškom dela, potekajo. Bruto plače so se leta 2013 nekoliko znižale, predvsem kot posledica omejevanja plač v javnem sektorju, medtem ko so plače v nemanjalnem sektorju še naprej rasle.</li> <li>• Slovenija je dosegla določen napredek pri reformi trga dela. Reforma je bila sprejeta maja 2013, njena ocena pa je bila pripravljena aprila 2014 in je pokazala prve pozitivne trende. Zakon o študentskem delu naj bi bil sprejet do poletja 2014. Zakon uvaja prispevke za socialno varstvo, zaradi česar bo študentsko delo dražje. Nejasno je, kakšen bi bil učinek na položaj mladih diplomantov na trgu dela. Osnutek spremembe Zakona o visokem šolstvu naj bi zaostрил pogoje za pridobitev statusa študenta. Vendar časovni razpored za sprejetje tega zakona ni jasan.</li> <li>• Slovenija je dosegla omejen napredek pri izvajanju prilagojenih ukrepov aktivne politike zaposlovanja; politika naj bi bila osredotočena predvsem na mlade brezposelne (do 30. leta starosti) z uporabo jamstev za mlade (akcijski načrt sprejet januarja 2014). Uvedeni so bili nekateri prilagojeni ukrepi aktivne politike zaposlovanja, vendar je treba še ugotoviti, kako učinkoviti so.</li> <li>• Slovenija je dosegla omejen napredek pri poklicnem izobraževanju in usposabljanju ter pri razvoju načinov za sodelovanje z deležniki pri ocenjevanju potreb na trgu dela.</li> </ul>
<p><b>Priporočilo 4:</b> Izvesti ustrezne ukrepe, ob pomoči evropskih partnerjev, za najem neodvisnega zunanjega svetovalca do junija 2013, ki bo opravil pregled kakovosti sredstev bank v celotnem sistemu. Te ukrepe zaključiti v letu 2013 in zagotoviti hitrejši</p>	<p>Slovenija je dosegla <b>znaten napredek</b> pri izvajanju priporočila 4:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Slovenija je v celoti upoštevala priporočilo v zvezi z neodvisnim pregledom kakovosti sredstev bank in obremenitvenimi testi, ki so se izvedli v drugi polovici leta 2013 in so zajemali 70 % bančnega</li> </ul>

<p>napredek v primeru dveh bank, ki sta že predmet postopka državne pomoči, da se bo pospešilo čiščenje njunih bilanc stanja. Biti pripravljena zagotoviti dodaten kapital, če bi se pri prenosu sredstev ali pri pregledu kakovosti sredstev odkrili dodatni primanjkljaji. Vsi ukrepi, vključno z objektivnimi ocenami kapitalskih potreb, prenosom sredstev na Družbo za upravljanje terjatev bank (DUTB), programom za zavarovanje premoženja in operativno izvedbo ukrepov prestrukturiranja, bi se morali izvesti ob polnem spoštovanju pravil o državni pomoči, če je ta vključena. Hkrati do marca 2014 razviti in nato izvesti celostno sektorsko strategijo za zagotovitev upravljanja prestrukturiranih bank po neodvisnem načelu (arm's length), da bi se znatno izboljšali korporativno upravljanje, upravljanje tveganj in dobičkonosnost v sektorju, tudi s konsolidacijo, kadar je to primerno. Hitro nadaljevati s pripravami za napovedano privatizacijo NKBM in do septembra 2013 pripraviti ambiciozen časovni načrt za odprodajo neposrednih in posrednih državnih deležev v bankah.</p>	<p>sektorja. Rezultati so bili objavljeni 12. decembra 2013. Prenosi slabih posojil so se izvedli po tem, ko je Komisija odobrila načrte prestrukturiranja in državno pomoč za NLB in NKBM (18. decembra 2013). Slovenija se je v zameno zavezala, da bo v celoti privatizirala NKBM in 75 % NLB. Na odobritev državne pomoči za tretjo največjo banko, Abanko, se še čaka, dokler Komisija ne odobri načrta prestrukturiranja, ki je bil poslan v sredini februarja 2014.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Slovenija je v celoti upoštevala priporočilo o dokapitalizaciji bank. Na podlagi rezultatov pregleda in testov je država decembra 2013 zagotovila skupno 3,2 milijarde EUR.</li> <li>• Slovenija ni dosegla nobenega napredka v zvezi s stanjem v Družbi za upravljanje terjatev bank. Ta je sicer operativna, vendar nima strategije za upravljanje naložb in poslovnega načrta.</li> <li>• Slovenija je dosegla omejen napredek pri privatizaciji NKBM (ki naj bi bila zaključena do konca leta 2014).</li> </ul>
<p><b>Priporočilo 5:</b> Do konca leta 2013 pregledati regulativni okvir za banke in na osnovi tega pregleda povečati nadzorne zmogljivosti, transparentnost in statistična razkritja.</p>	<p>Slovenija je dosegla <b>omejen napredek</b> pri izvajanju priporočila 5:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Slovenija je v celoti upoštevala priporočilo o pregledu regulativnega okvira bank do konca leta 2013. Kljub temu se zdi, da se rezultati pregleda kakovosti sredstev in obremenitvenih testov ne upoštevajo v zadostni meri. Banka Slovenije je sporočila, da bo pripravila poročilo, ki bo določalo nadaljnje ukrepe, ki jih je treba sprejeti.</li> <li>• Slovenija ni dosegla nobenega napredka pri povečanju nadzornih zmogljivosti, transparentnosti in statističnih razkritij. Kljub temu, da je 1. januarja 2014 začela veljati direktiva CRD IV, slovenski organi niso sprejeli potrebne zakonodaje (sprejetje se načrtuje pred poletjem 2014).</li> </ul>
<p><b>Priporočilo 6:</b> Pospešiti reformo reguliranih storitev in pri tem znatno zmanjšati ovire za vstop v te poklice. Izboljšati poslovno okolje, vključno z zagotovitvijo neodvisnosti Javne agencije RS za varstvo konkurence ter zagotovitvijo njenega zadostnega in neodvisnega financiranja.</p>	<p>Slovenija je dosegla <b>omejen napredek</b> pri izvajanju priporočila 6:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Slovenija je pri obravnavi reguliranih poklicev dosegla določen napredek; število teh poklicev se je zmanjšalo s 323 na 262. Slovenski organi so tudi poenostavili postopek za pridobitev dovoljenja za poslovanje.</li> <li>• Slovenija ni dosegla nobenega napredka pri izboljšanju poslovnega okolja (zlasti pri racionalizaciji in skrajšanju časa, potrebnega za pridobitev potrebnih dovoljenj za poseg v prostor in gradbenih dovoljenj, ki so trenutno ena od najpomembnejših ovir za neposredne tuje naložbe).</li> <li>• Slovenija ni dosegla nobenega napredka pri zagotovitvi zadostnega in neodvisnega financiranja Javne agencije RS za varstvo konkurence, katere proračun se je leta 2014 zmanjšal za 10 %, hkrati pa je predmet upravnih preiskav in intenzivnega predhodnega proračunskega nadzora s strani Ministrstva za finance.</li> </ul>

<p><b>Priporočilo 7:</b> Nadgraditi dosedanja prizadevanja za nadaljnje zmanjšanje trajanja sodnih postopkov na prvi stopnji v civilnih in gospodarskih sodnih zadevah ter števila primerov, ki čakajo na obravnavo, zlasti v zadevah, ki se nanašajo na izvrševanje.</p>	<p>Slovenija je dosegla <b>določen napredek</b> pri izvajanju priporočila 7:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Slovenija je dosegla določen napredek pri skrajšanju trajanja sodnih postopkov: čas, potreben za izdajo sodne odločbe, se je skrajšal, in sodni zaostanki v civilnih in gospodarskih zadevah so se zmanjšali, kar je posledica reforme vodenja sodnih postopkov (npr. projekt Triaža) in drugih pobud. Vendar so postopki še vedno dolgotrajni in isti kazalniki niso pokazali pozitivnih trendov pri izvršilnih zadevah.</li> </ul>
<p><b>Priporočilo 8:</b> V okviru načrtovane strategije vlade, ki naj bi bila končana do septembra 2013, v skladu z ekonomskimi merili razvrstiti sredstva države v ključna in neključna z namenom odprodaje neključnih sredstev. Zagotoviti, da bo Slovenski državni holding (SDH) pravočasno popolnoma operativen ter prenesti lastništvo in upravljanje vseh deležev na SDH, pri tem pa po možnosti izključiti tiste, ki so na seznamu za takojšnjo privatizacijo. Zagotoviti profesionalno upravljanje SDH od samega začetka, pri tem po možnosti vključiti mednarodne strokovnjake, in jasno opredeljeno neodvisno (arm's length) razmerje z vpletenimi podjetji. Za ključne deleže razviti strategije, specifične za posamezne sektorje, da se bosta izboljšala dobičkonosnost in korporativno upravljanje. Uvesti obvezen in javno dostopen register imenovanj v upravne odbore in nadzorne svete podjetij v državni lasti z zahtevami po razkritju interesov. Zagotoviti, da regulativni okvir spodbuja odprodajo neključnih sredstev države in da postanejo upravne ovire čim manjše.</p>	<p>Slovenija je dosegla <b>omejen napredek</b> pri izvajanju priporočila 8:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Slovenija je dosegla omejen napredek v zvezi s Slovenskim državnim holdingom. Parlament je konec marca 2014 sprejel nov zakon. Zakon daje vladi pooblastilo, da predloži strategijo za Slovenski državni holding v treh mesecih od začetka veljavnosti zakona (tj. julija 2014).</li> </ul>
<p><b>Priporočilo 9:</b> Opredeliti in začeti delo pri odpravi vseh obstoječih pravnih in upravnih ovir za vzdržno prestrukturiranje prezadolženih/premalo kapitaliziranih podjetij, ki so kljub temu sposobna uspešnega poslovanja, s pomočjo tržno usmerjenih rešitev. V tem okviru izvesti ukrepe za zagotovitev zadostne delitve bremen v zasebnem sektorju, da se bodo povečale zasebne naložbe, vključno s tujimi neposrednimi naložbami, in v procesu prestrukturiranja dosegla večja učinkovitost v podjetjih v težavah. Do septembra 2013 sprejeti potreben pravni okvir za izvensodno prestrukturiranje in pri tem zagotoviti, da je skladen z obstoječimi določbami o insolventnosti, ter zagotavlja spodbude tako za upnike kot za delničarje, da se bodo odločali za sprejemanje izvensodnih dogovorov o prestrukturiranju. Izboljšati izvrševanje postopkov zaradi insolventnosti v gospodarskih družbah in sodne poravnave, vključno s hitrim reševanjem sodnih zadev v zvezi s stečajnimi postopki, ki čakajo na obravnavo, da bo vrednost izterjanih sredstev čim večja ter da se bo spodbudilo hitro in učinkovito reševanje slabih posojil.</p>	<p>Slovenija je dosegla <b>določen napredek</b> pri izvajanju priporočila 9:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Slovenija ni dosegla nobenega napredka pri zagotovitvi prestrukturiranja gospodarstva in povečanja zasebnih naložb, zlasti neposrednih tujih naložb.</li> <li>• Določen napredek je dosegla s sprejetjem več sprememb zakona o insolventnosti, pri čemer je med drugim uvedla postopek preventivnega prestrukturiranja (v fazi pred insolventnostjo) ter postopek poenostavljene prisilne poravnave. Učinek reforme je treba še oceniti, saj je še v veliki meri nepreizkušena. Število slabih posojil v podjetniškem sektorju se je znatno povečalo. Slovenija je dosegla omejen napredek pri odpravi sodnih zaostankov in trajanju postopkov, ki jih ureja zakon o insolventnosti.</li> </ul>

<b>Evropa 2020 (nacionalni cilji in napredek)</b>	
<b>Cilj področja politike</b>	<b>Napredek</b>
Stopnja zaposlenosti (%): 75 %	Ker je stopnja zaposlenosti v letu 2012 (68,3 %) v primerjavi z letom 2011 (68,4 %) stagnirala, se je Slovenija oddaljila od cilja.
Cilj za raziskave in razvoj: 3 %	V obdobju 2007–2012 se je intenzivnost raziskav in razvoja letno povečevala za 12,7 % in leta 2012 dosegla 2,8 % (2,6 % v zasebnem sektorju in 0,64 % v javnem sektorju). Slovenija je na poti, da doseže zastavljeni cilj do leta 2020.
Cilj za emisije toplogrednih plinov: +4 % v primerjavi z letom 2005	Slovenija je na poti, da doseže cilj glede zmanjšanja emisij toplogrednih plinov v sektorjih, ki niso vključeni v sistem EU za trgovanje z emisijami (ETS). Emisije toplogrednih plinov naj bi se do leta 2020 povečale za 4 % (v primerjavi z letom 2005) <sup>58</sup> . Emisije toplogrednih plinov, ki niso vključene v sistem ETS, so se med letoma 2005 in 2012 zmanjšale za 1 %. Slovenija še naprej izstopa zaradi visokih stopenj emisij CO <sub>2</sub> , predvsem v prometu in gospodinjstvih, kjer je ogljična intenzivnost ena najvišjih v EU.
Cilj za energijo iz obnovljivih virov: 25 % Delež energije iz obnovljivih virov v prometnem sektorju: 10 %	Delež energije iz obnovljivih virov je leta 2012 dosegel 20,2 % v primerjavi z 19,4 % leta 2011. Delež energije iz obnovljivih virov v prometnem sektorju je leta 2012 dosegel 2,9 % v primerjavi z 2,1 % leta 2011.
Cilj za energetske učinkovitost: prihranek v višini 10 809 GWh  Do leta 2020: 7,31 milijona ton ekvivalenta nafte (Mtoe) porabe primarne energije in 5,1 Mtoe porabe končne energije.	Slovenija je določila okvirni cilj za energetske učinkovitost v višini 7,31 Mtoe porabe primarne energije in 5,1 Mtoe porabe končne energije do leta 2020. Slovenija je Komisijo uradno obvestila o načrtih za izvajanje člena 7 direktive o energetske učinkovitosti.
Cilj za zgodnje opuščanje šolanja: 5 %	Cilj je bil dosežen. Odstotek oseb, ki so predčasno opustile šolanje, je padel s 5,6 % v letu 2006 na 3,9 % v letu 2013.
Cilj za terciarno izobraževanje: 40 %	Delež vključenih v terciarno izobraževanje se je nenehno povečeval in leta 2013 dosegel zastavljeni cilj (40,1 %).
Cilj za zmanjšanje števila prebivalcev, izpostavljenih tveganju revščine ali socialne izključenosti: 40 000 (glede na 360 000 leta 2008)	Število prebivalcev, izpostavljenih tveganju revščine ali socialne izključenosti, ki je sicer še vedno močno pod povprečjem EU, se je med letoma 2010 in 2012 precej povečalo, in sicer s 366 000 leta 2010 na 392 000 leta 2012. To kaže, da se Slovenija oddaljuje od cilja.

<sup>58</sup> Zadnje projekcije glede emisij toplogrednih plinov Evropske okoljske agencije.

PRILOGA

Standardne tabele

Tabela I. Makroekonomski kazalniki

	1996-2000	2001-2005	2006-2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Ključni kazalniki</b>								
Stopnja rasti BDP	4,3	3,6	1,9	0,7	-2,5	-1,1	0,8	1,4
Proizvodna vrzel <sup>1</sup>	0,5	0,6	1,7	-0,8	-2,7	-3,1	-2,4	-1,5
HICP (letna sprememba v %)	8,2	5,6	3,0	2,1	2,8	1,9	0,7	1,2
Domače povpraševanje (letna sprememba v %) <sup>2</sup>	4,6	3,1	1,4	-0,3	-6,4	-2,5	0,5	1,0
Stopnja brezposelnosti (% aktivnega prebivalstva) <sup>3</sup>	7,0	6,4	5,7	8,2	8,9	10,1	10,1	9,8
Bruto investicije v osnovna sredstva (% BDP)	24,8	24,6	25,1	18,6	17,8	17,9	18,2	18,2
Bruto nacionalno varčevanje (% BDP)	24,0	24,9	24,3	20,4	20,6	22,4	23,3	23,5
<b>Sektor država (% BDP)</b>								
Neto posojanje (+) ali neto izposojanje (-)	-2,5	-2,6	-3,1	-6,4	-4,0	-14,7	-4,3	-3,1
Bruto dolg	23,6	27,1	29,1	47,1	54,4	71,7	80,4	81,3
Neto finančna sredstva	n.r.	11,5	7,2	-2,1	-8,1	n.r.	n.r.	n.r.
Prihodki skupaj	42,8	43,5	42,7	43,5	44,4	44,7	45,2	44,4
Odhodki skupaj	45,3	46,1	45,8	49,9	48,4	59,4	49,5	47,4
<i>od tega: obresti</i>	2,3	1,9	1,4	1,9	2,2	2,6	3,0	2,9
<b>Gospodarske družbe (% BDP)</b>								
Neto posojanje (+) ali neto izposojanje (-)	-2,1	-3,7	-4,2	1,9	2,5	13,5	4,7	3,8
Neto finančna sredstva – nefinančne družbe	n.r.	-94,4	-118,3	-118,3	-121,0	n.r.	n.r.	n.r.
Neto finančna sredstva – finančne družbe	n.r.	6,9	3,8	6,5	9,5	n.r.	n.r.	n.r.
Bruto investicije	16,1	16,9	17,0	12,5	10,3	10,4	10,2	10,6
Bruto poslovni presežek	15,2	17,1	18,7	17,9	17,4	17,5	17,3	17,6
<b>Gospodinjstva in NPISG (% BDP)</b>								
Neto posojanje (+) ali neto izposojanje (-)	3,0	5,0	4,5	4,4	4,2	6,6	6,5	6,2
Neto finančna sredstva	n.r.	69,2	73,9	69,9	72,8	n.r.	n.r.	n.r.
Bruto plače	46,4	45,4	45,4	46,4	46,7	44,4	44,0	43,6
Neto prihodki od premoženja	1,3	1,5	1,0	0,9	0,9	0,6	1,0	1,3
Prejeti tekoči transferji	20,2	20,9	19,7	22,1	22,4	22,7	22,0	21,4
Bruto prihranki	9,1	10,2	9,4	7,9	7,7	9,1	9,0	8,7
<b>Tujina (% BDP)</b>								
Neto posojanje (+) ali neto izposojanje (-)	-1,7	-1,3	-2,8	0,0	2,9	5,2	6,9	7,0
Neto finančna sredstva	n.r.	7,1	33,9	45,0	47,9	n.r.	n.r.	n.r.
Neto izvoz blaga in storitev	-2,2	-0,3	-0,2	1,5	4,8	6,7	7,6	7,9
Neto primarni dohodki s tujino	0,3	-0,6	-1,8	-1,1	-1,1	-0,6	-1,0	-1,1
Neto kapitalske transakcije	0,0	-0,4	-0,1	-0,3	-0,3	-0,1	0,9	0,8
Menjalni sektor	47,5	47,2	45,4	45,2	45,7	46,5	n.r.	n.r.
Nemenjalni sektor	39,0	40,3	42,2	42,0	41,3	40,0	n.r.	n.r.
<i>od tega: stavbni in gradbeni sektor</i>	5,7	5,5	6,7	5,2	5,2	4,9	n.r.	n.r.
Realni efektivni devizni tečaj (indeks: 2000=100)	99,5	99,2	104,7	107,6	105,2	104,0	104,1	103,4
Pogoji menjave, blago in storitve (indeks: 2000=100)	100,8	101,6	100,0	97,1	96,2	97,0	97,9	97,9
Tržna uspešnost izvoza (indeks: 2000=100)	87,3	94,3	108,0	109,8	111,3	113,9	113,9	113,9
<b>Opombe:</b>								
<sup>1</sup> Proizvodna vrzel je vrzel med dejanskim in potencialnim BDP v tržnih cenah za leto 2005.								
<sup>2</sup> Kazalnik domačega povpraševanja vključuje zaloge.								
<sup>3</sup> Brezposelne osebe so vse osebe, ki niso bile zaposlene, so aktivno iskale delo in so bile pripravljene začeti delati takoj ali v dveh tednih. Aktivno prebivalstvo je seštevek vseh zaposlenih in nezaposlenih oseb. Stopnja brezposelnosti zajema starostno skupino med 15. in 74. letom.								
<i>Vir:</i> napoved Komisije iz pomladi 2014 (COM); program stabilnosti (PS).								



**Tabela II. Primerjava makroekonomskih gibanj in napovedi**

	2013		2014		2015		2016	2017	2018
	COM	PS	COM	PS	COM	PS	PS	PS	PS
Realna rast BDP (v %)	-1,1	-1,1	0,8	0,5	1,4	0,7	1,3	1,7	1,7
Zasebna potrošnja (sprememba v %)	-2,7	-2,7	0,2	-0,4	1,1	0,7	1,8	1,8	1,8
Bruto investicije v osnovna sredstva (sprememba v %)	0,2	0,2	2,7	-0,5	1,4	1,0	0,0	2,5	2,5
Izvoz blaga in storitev (sprememba v %)	2,9	2,9	3,9	4,2	5,4	4,8	5,2	5,3	5,3
Uvoz blaga in storitev (sprememba v %)	1,3	1,3	3,9	3,5	5,3	5,2	5,3	5,3	5,4
<i>Prispevki k realni rasti BDP:</i>									
– Končno domače povpraševanje	-1,9	-2,4	0,6	-0,4	0,9	0,6	0,9	1,3	1,3
– Spremembe zalog	-0,5	-0,5	-0,2	0,2	0,0	0,2	0,1	0,0	0,0
– Neto izvoz	1,3	1,3	0,3	0,8	0,5	0,1	0,4	0,4	0,4
Proizvodna vrzel <sup>1</sup>	-3,1	-2,9	-2,4	-2,2	-1,5	-1,7	-0,8	0,4	1,5
Zaposlenost (sprememba v %)	-2,0	-2,0	0,0	-0,4	0,3	0,0	0,5	0,7	0,8
Stopnja brezposelnosti (%)	10,1	10,1	10,1	10,2	9,8	10,0	9,7	9,1	8,6
Produktivnost dela (sprememba v %)	0,9	0,9	0,8	0,9	1,1	0,7	0,8	1,0	0,9
Inflacija (HICP) (%)	1,9	1,8	0,7	0,3	1,2	1,1	1,5	1,6	1,7
Deflator BDP (sprememba v %)	1,0	1,0	0,9	0,5	1,3	1,0	1,4	1,4	1,5
Sredstva za zaposlene (na zaposlenega, sprememba v %)	0,1	-0,3	1,0	0,6	1,6	1,1	2,0	2,2	4,3
Neto posojanje/izposojanje s tujino (% BDP)	5,2	5,4	6,9	n.r.	7,0	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.
<i>Opomba:</i>									
<sup>1</sup> V % potencialnega BDP; potencialna rast BDP preračunana s strani služb Komisije na podlagi scenarija, predvidenega v programu, z uporabo skupno dogovorjene metodologije.									
<i>Vir:</i>									
napoved Komisije iz pomladi 2014 (COM); program stabilnosti (PS).									

**Tabela III. Struktura prilagoditve proračuna**

(v % BDP)	2013	2014		2015		2016	2017	2018	Sprememba: 2013-2018
	COM	COM	PS	COM1	PS	PS	PS	PS	PS
<b>Prihodki</b>	<b>44,7</b>	<b>45,2</b>	<b>46,4</b>	<b>44,4</b>	<b>45,5</b>	<b>44,6</b>	<b>43,8</b>	<b>43,4</b>	<b>-1,3</b>
<i>od tega:</i>									
– Davki na proizvodnjo in uvoz	15,1	15,5	15,9	15,4	15,5	15,5	15,3	15,2	0,1
– Tekoči davki na dohodek, premoženje itd.	7,3	7,4	7,5	7,4	7,5	7,4	7,4	7,4	0,1
– Prispevki za socialno varnost	15,2	15,1	15,3	15,0	15,2	15,2	15,1	15,0	-0,2
– Drugi prihodki	7,0	7,2	7,7	6,5	7,3	6,5	6,0	5,8	-1,2
<b>Odhodki</b>	<b>59,4</b>	<b>49,5</b>	<b>50,5</b>	<b>47,4</b>	<b>47,9</b>	<b>46,1</b>	<b>44,5</b>	<b>43,1</b>	<b>-16,3</b>
<i>od tega:</i>									
– Primarni odhodki	56,8	46,5	47,1	44,5	44,6	42,8	41,4	40,1	-16,7
<i>od tega:</i>									
Sredstva za zaposlene	12,3	12,0	12,0	11,8	11,6	11,2	10,7	10,3	-2,0
Vmesna potrošnja	6,7	6,6	6,5	6,5	6,5	6,0	5,7	5,6	-1,0
Socialna nadomestila	19,9	19,7	19,8	19,4	19,6	19,3	18,8	18,4	-1,5
Subvencije	1,0	0,9	0,9	0,9	0,6	0,6	0,6	0,5	-0,5
Bruto investicije v osnovna sredstva	3,7	4,2	4,6	3,9	4,3	3,9	3,6	3,2	-0,5
Drugi odhodki	13,3	3,1	3,2	2,1	2,0	2,0	2,1	2,0	-11,3
– Obresti	2,6	3,0	3,4	2,9	3,3	3,3	3,1	3,0	0,4
<b>Javnofinančni saldo</b>	<b>-14,7</b>	<b>-4,3</b>	<b>-4,1</b>	<b>-3,1</b>	<b>-2,4</b>	<b>-1,5</b>	<b>-0,7</b>	<b>0,3</b>	<b>15,0</b>
<b>Primarni saldo</b>	<b>-12,1</b>	<b>-1,3</b>	<b>-0,7</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,9</b>	<b>1,8</b>	<b>2,4</b>	<b>3,3</b>	<b>15,4</b>
Enkratni in drugi začasni ukrepi	-10,7	-0,7	-0,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	10,7
<b>Javnofinančni saldo brez enkratnih ukrepov</b>	<b>-4,0</b>	<b>-3,6</b>	<b>-3,2</b>	<b>-3,1</b>	<b>-2,4</b>	<b>-1,5</b>	<b>-0,7</b>	<b>0,3</b>	<b>4,3</b>
Proizvodna vrzel <sup>2</sup>	-3,1	-2,4	-2,2	-1,5	-1,7	-0,8	0,4	1,5	4,6
Ciklično prilagojeni saldo <sup>2</sup>	-13,3	-3,2	-3,1	-2,4	-1,6	-1,1	-0,9	-0,4	12,9
<b>Strukturni saldo<sup>3</sup></b>	<b>-2,5</b>	<b>-2,5</b>	<b>-2,2</b>	<b>-2,4</b>	<b>-1,6</b>	<b>-1,1</b>	<b>-0,9</b>	<b>-0,4</b>	<b>2,2</b>
<i>Sprememba strukturnega salda</i>	<i>0,2</i>	<i>0,0</i>	<i>0,8</i>	<i>0,2</i>	<i>0,6</i>	<i>0,5</i>	<i>0,3</i>	<i>0,5</i>	<i>–</i>
<i>Dveletna povprečna sprememba strukturnega salda</i>	<i>1,2</i>	<i>0,1</i>	<i>0,3</i>	<i>0,1</i>	<i>0,7</i>	<i>0,5</i>	<i>0,4</i>	<i>0,4</i>	<i>–</i>
Strukturni primarni saldo <sup>3</sup>	-0,3	0,5	1,2	0,6	1,7	2,2	2,2	2,6	2,9
<i>Sprememba strukturnega primarnega salda</i>		<i>0,8</i>	<i>1,5</i>	<i>0,1</i>	<i>0,5</i>	<i>0,5</i>	<i>0,1</i>	<i>0,4</i>	<i>–</i>
<b>Referenčna vrednost za odhodke</b>									
Veljavna referenčna stopnja <sup>4</sup>	0,54	-0,72	-0,72	-0,72	-0,72	-0,72	-0,72	n.r.	–
Odstopanje <sup>5</sup> (% BDP)	7,3	-10,5	-13,1	-0,8	-1,6	0,2	0,5	n.r.	–
Dveletno povprečno odstopanje (v % BDP)	1,3	-1,6	-3,1	-5,6	-7,3	-0,7	0,3	n.r.	–
<b>Opombe:</b>									
<sup>1</sup> Ob predpostavki nespremenjene politike.									
<sup>2</sup> Proizvodna vrzel (v % potencialnega BDP) in ciklično prilagojeni saldo v skladu s programom in po preračunu Komisije na podlagi scenarija, predvidenega v programu, z uporabo skupno dogovorjene metodologije.									
<sup>3</sup> Strukturni (primarni) saldo = ciklično prilagojeni (primarni) saldo brez enkratnih in drugih začasnih ukrepov.									
<sup>4</sup> Referenčna srednjeročna stopnja potencialne rasti BDP. (Standardna) referenčna stopnja se začne uporabljati v letu t+1, če je država dosegla srednjeročni proračunski cilj v letu t. Nižja referenčna stopnja se uporablja, dokler se država približuje svojemu srednjeročnemu proračunskemu cilju, vključno z letom t. Referenčne stopnje, ki se bodo uporabljale za leto 2014 in naprej, so bile leta 2013 posodobljene.									
<sup>5</sup> Odstopanje stopnje rasti javnofinančnih odhodkov brez diskrecijskih ukrepov in zakonsko določenih povečanj prihodkov od veljavne referenčne stopnje. Agregat odhodkov, ki se uporablja kot referenčna vrednost za odhodke, se izračuna z uporabo skupno dogovorjene metodologije. Pozitiven predznak pomeni, da rast odhodkov presega veljavno referenčno stopnjo.									
<i>Vir:</i> program stabilnosti (PS); napoved Komisije iz pomladi 2014 (COM); izračuni Komisije.									

**Tabela IV. Dinamika dolga**

(v % BDP)	Povprečje 2008-2012	2013	2014		2015		2016	2017	2018
			COM	SP	COM	SP	SP	SP	SP
<b>Delež bruto dolga<sup>1</sup></b>	<b>39,5</b>	<b>71,7</b>	<b>80,4</b>	<b>80,9</b>	<b>81,3</b>	<b>81,1</b>	<b>76,0</b>	<b>72,5</b>	<b>70,4</b>
Sprememba deleža	6,3	17,4	8,7	9,2	0,9	0,2	-5,1	-3,5	-2,1
<i>Prispevki:<sup>2</sup></i>									
<b>1. Primarni saldo</b>	<b>3,3</b>	<b>12,1</b>	<b>1,3</b>	<b>0,7</b>	<b>0,1</b>	<b>-0,9</b>	<b>-1,8</b>	<b>-2,4</b>	<b>-3,3</b>
<b>2. Učinek „snežene kepe“</b>	<b>1,6</b>	<b>2,7</b>	<b>1,8</b>	<b>2,7</b>	<b>0,8</b>	<b>2,0</b>	<b>1,2</b>	<b>0,8</b>	<b>0,8</b>
<i>Od tega:</i>									
Odhodki za obresti	1,6	2,6	3,0	3,4	2,9	3,3	3,3	3,1	3,0
Učinek rasti	0,3	0,6	-0,5	-0,4	-1,1	-0,6	-1,0	-1,3	-1,2
Učinek inflacije	-0,4	-0,5	-0,7	-0,4	-1,0	-0,8	-1,1	-1,1	-1,0
<b>3. Prilagoditev stanj in tokov</b>	<b>1,4</b>	<b>2,6</b>	<b>5,6</b>	<b>5,8</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,8</b>	<b>-4,5</b>	<b>-1,8</b>	<b>0,4</b>
<i>Od tega:</i>									
Razlika – račun. na podlagi plačila/nastanka poslovnega dogodka	-0,6	0,3							
Akumulacija finančnih sredstev <i>Privatizacija</i>	2,0 0,0	2,3 0,0							
Učinek vrednotenja in ostanek	0,0	0,0							
		<b>2013</b>	<b>2014</b>		<b>2015</b>		<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
			<b>COM</b>	<b>PS</b>	<b>COM</b>	<b>PS</b>	<b>PS</b>	<b>PS</b>	<b>PS</b>
<b>Razlika do referenčne vrednosti za dolg<sup>3,4</sup></b>		n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.
<b>Strukturna prilagoditev<sup>5</sup></b>		n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.
<i>ki jo je treba primerjati z:</i>									
<b>zahtevana prilagoditev<sup>6</sup></b>		n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.
<b>Opombe:</b>									
<sup>1</sup> Konec obdobja.									
<sup>2</sup> Učinek snežene kepe zajema učinek odhodkov za obresti na nakopičeni dolg ter učinek realne rasti BDP in inflacije na delež dolga (prek imenovalca). Usklajevanje stanj in tokov vključuje razlike med računovodenjem na podlagi plačila in računovodenjem na podlagi nastanka poslovnega dogodka, akumulacijo finančnih sredstev, vrednotenje in preostale učinke.									
<sup>3</sup> Ni relevantno za države članice, ki so bile novembra 2011 in tri leta po odpravi čezmernega primanjkljaja v postopku v zvezi s čezmernim primanjkljajem.									
<sup>4</sup> Izraža razliko med deležem javnega dolga v BDP in referenčno vrednostjo za dolg. Če je vrednost pozitivna, napovedani delež bruto javnega dolga v BDP ni skladen z merilom glede zmanjševanja dolga.									
<sup>5</sup> Uporablja se samo v triletnem prehodnem obdobju od odprave čezmernega primanjkljaja za postopke v zvezi s čezmernim primanjkljajem, ki so bili v teku novembra 2011.									
<sup>6</sup> Določa preostalo letno strukturno prilagoditev v prehodnem obdobju, ki zagotavlja, da bo država članica – če bo to prilagoditev izvedla – ob koncu prehodnega obdobja izpolnila merilo glede zniževanja dolga, ob predpostavki, da so bile dosežene proračunske projekcije Komisije (programa stabilnosti) za pretekla leta.									
<i>Vir:</i>									
program stabilnosti (PS); napoved Komisije iz pomladi 2014 (COM); izračuni Komisije.									

**Tabela V. Kazalniki stabilnosti**

	Slovenija			Evropska unija		
	Scenarij 2013	Scenarij brez spremembe politik	Scenarij v skladu s programom stabilnosti	Scenarij 2013	Scenarij brez spremembe politik	Scenarij v skladu s programom stabilnosti
S2*	7,6	6,6	4,7	2,4	2,4	0,7
<i>od tega:</i>						
Začetni proračunski položaj	1,3	0,6	-1,0	0,5	0,4	-1,3
Dolgoročni stroški staranja	6,3	6,0	5,7	1,9	2,0	2,0
<i>od tega:</i>						
Pokojnine	4,0	4,1	4,0	0,7	0,8	0,9
Zdravstveno varstvo	0,8	0,8	0,7	0,9	0,9	0,8
Dolgotrajna oskrba	1,1	1,1	1,0	0,6	0,6	0,6
Drugo	0,3	0,1	0,0	-0,4	-0,4	-0,3
S1**	3,2	1,9	-1,5	1,5	1,7	-0,2
<i>od tega:</i>						
Začetni proračunski položaj	1,3	-0,5	-2,4	-0,2	-0,4	-2,0
Kriterij višine dolga	0,7	1,5	0,4	1,5	1,8	1,5
Dolgoročni stroški staranja	1,2	0,9	0,6	0,2	0,3	0,3
S0 (tveganje fiskalne preobremenjenosti)***	0,31	:	:	:	:	:
Dolg, v % BDP (2013)	71,7			88,9		
Odhodki, povezani s staranjem, v % BDP (2013)	24,1			25,8		

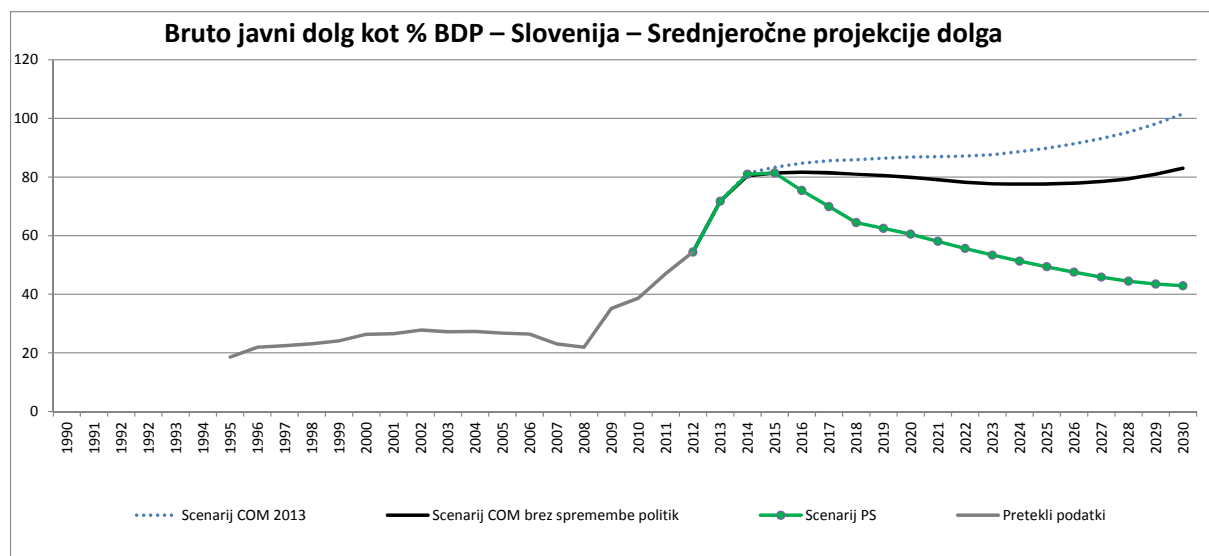
*Vir: Komisija; program stabilnosti za leto 2014.*

*Opomba:* Scenarij za leto 2013 prikazuje vrzel v vzdržnosti ob predpostavki, da se bo proračunski položaj do leta 2013 razvijal v skladu z napovedjo Komisije iz pomladi 2014. Scenarij „brez spremembe politik“ prikazuje vrzel v vzdržnosti ob predpostavki, da se bo proračunski položaj do leta 2015 razvijal v skladu z napovedjo Komisije iz pomladi 2014. Scenarij, predviden v programu stabilnosti, prikazuje vrzel v vzdržnosti ob predpostavki, da bodo proračunski načrti iz programa v celoti izvedeni. Odhodki, povezani s staranjem, kot so podani v Poročilu o staranju iz leta 2012.

\* Kazalnik vrzeli v dolgoročni vzdržnosti (S2) kaže začasno in stalno prilagajanje, ki sta potrebna za spoštovanje medčasovne proračunske omejitve, vključno s stroški staranja prebivalstva. Kazalnik S2 ima dve sestavini: (i) začetni proračunski položaj, ki podaja vrzel v primerjavi s primarnim saldonom, ki zagotavlja stabilizacijo dolga, in (ii) dodatno prilagoditev, ki je potrebna zaradi stroškov staranja. Glavna predpostavka pri izpeljavi S2 je, da je rast deleža dolga v neomejenem časovnem obdobju vezana na obrestni razmik (tj. razliko med rastjo nominalne in realne obrestne mere), kar torej ne pomeni nujno, da bo delež dolga padel pod referenčno vrednost 60 % iz Pogodbe EU. Za kazalnik S2 so se uporabili naslednji pragovi: (i) če je vrednost S2 nižja od 2, se državi pripiše nizko tveganje, (ii) če je med 2 in 6, se ji pripiše srednje tveganje in (iii) če je višja od 6, se ji pripiše visoko tveganje.

\*\* Kazalnik vrzeli v srednjeročni vzdržnosti (S1) kaže strukturno prilagajanje, ki je potrebno na začetku, v smislu enakomernega izboljševanja strukturnega primarnega salda do leta 2020 in njegovega vzdrževanja v naslednjem desetletju, da bo leta 2030 delež dolga ponovno znašal 60 % BDP, vključno s financiranjem morebitnih dodatnih odhodkov do ciljnega datuma zaradi staranja prebivalstva. Za oceno obsega izzivov za vzdržnost so se uporabili naslednji prag: (i) če je vrednost S1 nižja od nič, se državi pripiše nizko tveganje, (ii) če je potrebno strukturno prilagajanje primarnega salda do 0,5 o.t. BDP na leto do leta 2020 po zadnjem letu, zajetem v pomladansko napoved iz leta 2014 (leto 2015), (kar kaže kumulativno prilagajanje v višini 2,5 o.t.), se državi pripiše srednje tveganje, (iii) če je vrednost S1 višja od 2,5 (tj. potrebno je strukturno prilagajanje nad 0,5 o.t. BDP na leto), se državi pripiše visoko tveganje.

\*\*\* Kazalnik S0 odraža posodobljene dokaze o vlogi fiskalnih spremenljivk in spremenljivk finančne konkurenčnosti pri ustvarjanju potencialnih fiskalnih tveganj. Metodologija za kazalnik S0 se bistveno razlikuje od metodologije za kazalnika S1 in S2. Za razliko od kazalnikov S1 in S2 kazalnik S0 ne kvantificira potrebnega fiskalnega prilagajanja, ampak je združen kazalnik, ki ocenjuje obseg, v katerem bi lahko na kratek rok obstajalo tveganje fiskalne preobremenjenosti. Kritični prag za kazalnik S0 je 0,43.



**Tabela VI. Kazalniki obdavčitve**

	2002	2006	2008	2010	2011	2012
<b>Skupni davčni prihodki</b> (vključno z dejanskimi obveznimi prispevki za socialno varnost, v % BDP)	37,8	38,3	37,3	37,7	37,2	37,6
<b>Razčlenitev po ekonomski funkciji</b> (v % BDP) <sup>1</sup>						
Potrošnja	13,7	13,2	13,4	14,0	13,9	14,2
od tega:						
- DDV	8,5	8,5	8,5	8,2	8,3	8,2
- trošarine na tobak in alkohol	0,9	1,1	1,1	1,4	1,4	1,5
- energenti	2,6	2,3	2,3	3,0	2,8	3,1
- drugo (ostanek)	1,6	1,3	1,5	1,4	1,3	1,4
Delo – zaposleni	19,8	19,4	18,5	18,8	18,5	18,7
Delo – brezposelni	0,7	0,7	0,6	0,9	1,0	1,0
Dohodki od kapitala in dohodki iz poslovanja	2,8	4,3	4,0	3,2	3,0	2,7
Zaloge kapitala/premoženja	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	1,0
<i>p.m.</i> Okoljski davki <sup>2</sup>	3,3	3,0	3,0	3,6	3,4	3,8
<b>Učinkovitost DDV</b> <sup>3</sup>						
Dejanski prihodki iz DDV kot % teoretičnih prihodkov po standardni stopnji	64,4	67,6	68,3	59,2	59,2	58,9
<b>Opomba:</b>						
1. Davčni prihodki so razčlenjeni glede na ekonomsko funkcijo, tj. glede na to, ali gre za davke na potrošnjo, delo ali kapital. Za podrobnejša pojasnila glej poročilo Evropske komisije „Taxation trends in the European Union“ (2014).						
2. Ta kategorija zajema davke na energente, promet in onesnaževanje ter vire, vključene med davke na potrošnjo in kapital.						
3. Učinkovitost DDV se meri s koeficientom prihodkov iz DDV. Koeficient prihodkov iz DDV je opredeljen kot razmerje med dejanskimi prihodki iz pobranega DDV in prihodki, ki bi bili teoretično pobrani, če bi bila celotna končna (domača) potrošnja obdavčena po splošni stopnji DDV, kar predstavlja nepopoln ukrep teoretične čiste osnove za DDV. Nizek koeficient lahko pomeni zmanjšanje davčne osnove zaradi visokih oprostitev davka ali uporabe znižanih stopenj za širok nabor blaga in storitev („vrzel v politiki“), ali da davek ni bil v celoti pobran, npr. zaradi goljufij („vrzel v pobiranju“). Opozoriti je treba, da relativen obseg čezmejnega nakupovanja v primerjavi z domačo potrošnjo prav tako vpliva na vrednost koeficienta, zlasti pri manjših gospodarstvih. Za podrobnejša pojasnila glej publikacijo Evropske komisije (2012) „Tax reforms in EU Member States, Consumption tax trends“.						
<i>Vir: Komisija</i>						

**Tabela VII. Kazalniki finančnih trgov**

	2009	2010	2011	2012	2013
Bilančna vsota bančnega sektorja (v % BDP)	150,8	149,4	145,0	143,8	131,4
Delež sredstev petih največjih bank (v % bilančne vsote)	59,7	59,3	59,3	58,4	–
Tuje lastništvo bančnega sistema (v % bilančne vsote)	29,1	28,2	28,3	29,3	–
Kazalniki finančne trdnosti:					
- slaba posojila (% vseh posojil) <sup>1)</sup>	5,8	8,2	11,8	15,2	18,0
- količnik kapitalske ustreznosti (%) <sup>1)</sup>	11,7	11,3	11,9	11,4	11,1
- donos na kapital (%) <sup>1)</sup>	2,0	-3,2	-11,8	-19,6	-15,6
Bančna posojila zasebnemu sektorju (medletna sprememba v %)	2,3	1,6	-2,3	-4,1	-11,0
Posojila za nakup stanovanja (medletna sprememba v %)	16,0	18,4	6,2	1,8	1,3
Razmerje med posojili in depoziti	159,3	156,5	149,0	143,8	119,0
Likvidnost centralne banke kot % obveznosti	4,5	1,3	3,9	9,6	10,3
Izpostavljenost bank državam, ki prejemajo uradno finančno pomoč (v % BDP)	–	–	–	–	–
Zasebni dolg (v % BDP)	115,9	118,0	115,7	114,1	–
Bruto zunanji dolg (v % BDP)					
- javni	18,6	22,9	24,0	31,3	43,8
- zasebni	38,9	39,7	41,6	43,0	43,6
Razlika med donosnostjo dolgoročnih obrestnih mer glede na Nemčijo*	115,3	108,9	236,3	431,3	424,2
Razmiki kreditne zamenjave za državne vrednostne papirje (5-letne)*	97,1	71,2	159,1	330,1	273,2
<b>Opombe:</b>					
<sup>1)</sup> Zadnji razpoložljivi podatki (tretje četrtletje leta 2013).					
* Merjeno v bazičnih točkah.					
<i>Vir:</i>					
Banka za mednarodne poravnave in Eurostat (izpostavljenost makrofinančno ranljivim državam), MDS (kazalniki finančne trdnosti), Komisija (dolgoročne obrestne mere), Svetovna banka (bruto zunanji dolg) in ECB (vsi drugi kazalniki).					

**Tabela VIII. Kazalniki trga dela in socialni kazalniki**

Kazalniki trga dela	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Stopnja zaposlenosti (% prebivalstva med 20. in 64. letom)	73,0	71,9	70,3	68,4	68,3	67,2
Rast zaposlenosti (sprememba glede na prejšnje leto v %)	2,6	-1,8	-2,2	-1,6	-0,8	-2,0
Stopnja zaposlenosti žensk (% ženske populacije med 20. in 64. letom)	68,5	67,9	66,5	64,8	64,6	63,0
Stopnja zaposlenosti moških (% moške populacije med 20. in 64. letom)	77,4	75,6	74,0	71,8	71,8	71,2
Stopnja zaposlenosti starejših (% prebivalstva med 55. in 64. letom)	32,8	35,6	35,0	31,2	32,9	33,5
Zaposlenost s skrajšanim delovnim časom (% skupno zaposlenih starosti 15 let ali več)	9,0	10,6	11,4	10,4	9,8	10,1
Zaposlenost žensk s skrajšanim delovnim časom (% skupno zaposlenih žensk starosti 15 let ali več)	11,4	13,2	14,7	13,3	13,1	13,5
Zaposlenost moških s skrajšanim delovnim časom (% skupno zaposlenih moških starosti 15 let ali več)	7,1	8,4	8,6	7,9	7,0	7,3
Zaposlenost za določen čas (% zaposlenih s pogodbo za določen čas, 15 let ali več)	17,4	16,4	17,3	18,2	17,1	16,5
Prehod iz začasne v stalno zaposlitev	38,7	40,7	31,8	37,9	36,6	:
Stopnja brezposelnosti <sup>1</sup> (% aktivnega prebivalstva starosti 15–74 let)	4,4	5,9	7,3	8,2	8,9	10,1
Stopnja dolgotrajne brezposelnosti <sup>2</sup> (% aktivnega prebivalstva)	1,9	1,8	3,2	3,6	4,3	5,2
Stopnja brezposelnosti mladih (% delovno aktivnih mladih med 15. in 24. letom starosti)	10,4	13,6	14,7	15,7	20,6	21,6
Stopnja mladih, ki niso niti zaposleni niti vključeni v izobraževanje ali usposabljanje (% populacije med 15. in 24. letom)	6,5	7,5	7,1	7,1	9,3	9,2
Mladi, ki zgodaj opustijo izobraževanje in usposabljanje (% populacije med 18. in 24. letom, ki ima največ nižjo srednjo izobrazbo in ni vključena v nadaljnje izobraževanje ali usposabljanje)	5,1	5,3	5,0	4,2	4,4	3,9
Dosežena terciarna izobrazba (% prebivalstva med 30. in 34. letom, ki je uspešno zaključilo terciarno izobraževanje)	30,9	31,6	34,8	37,9	39,2	40,1
Formalne oblike otroškega varstva (od 1 do 29 ur; % otrok, starih manj kot 3 leta)	4,0	4,0	4,0	3,0	2,0	:
Formalne oblike otroškega varstva (30 ur ali več; % otrok, starih manj kot 3 leta)	27,0	27,0	33,0	34,0	36,0	:
Produktivnost dela na zaposlenega (letna sprememba v %)	0,8	-6,2	3,5	2,4	-1,7	0,9
Število opravljenih ur dela na zaposlenega (letna sprememba v %)	0,9	-6,0	0,7	-1,5	-1,3	0,7
Produktivnost dela na opravljeno uro dela (letna sprememba v %; stalne cene)	-0,1	-0,2	2,8	3,9	-0,4	0,2
Sredstva za zaposlene na zaposlenega (letna sprememba v %; stalne cene)	2,9	-1,4	5,0	0,5	-1,2	-0,9
Rast nominalnih stroškov dela na enoto (letna sprememba v %)	6,4	8,6	0,4	-0,7	0,8	:
Rast realnih stroškov dela na enoto (letna sprememba v %)	2,1	5,1	1,5	-1,9	0,5	-1,8
<b>Opombe:</b>						
<sup>1</sup> Brezposelne osebe so vse osebe, ki niso bile zaposlene, so aktivno iskale delo in so bile pripravljene začeti delati takoj ali v dveh tednih. Aktivno prebivalstvo je seštevek vseh zaposlenih in nezaposlenih oseb.						
<sup>2</sup> Dolgotrajno brezposelni so vsi, ki so brezposelni najmanj 12 mesecev.						
<b>Viri:</b> Komisija (Raziskava o delovni sili v EU in evropski nacionalni računi)						

<b>Izdatki za socialno varstvo (v % BDP)</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Bolezen / zdravstveno varstvo	6,7	7,0	7,8	7,9	7,8
Invalidnost	1,7	1,6	1,8	1,8	1,7
Starost / smrt hranitelja družine	9,7	9,6	10,9	11,4	11,6
Družina / otroci	1,7	1,8	2,1	2,2	2,2
Brezposelnost	0,4	0,4	0,6	0,7	0,8
Stanovanje; druge oblike socialne izključenosti	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Skupaj</b>	<b>20,7</b>	<b>20,9</b>	<b>23,7</b>	<b>24,4</b>	<b>24,6</b>
od tega: socialni prejemki na podlagi premoženjskega stanja	1,8	1,8	2,0	2,0	2,0
<b>Kazalniki socialne vključenosti</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
Tveganje revščine ali socialne izključenosti <sup>1</sup> (% celotnega prebivalstva)	18,5	17,1	18,3	19,3	19,6
Tveganje revščine ali socialne izključenosti pri otrocih (% oseb do 17. leta starosti)	15,3	15,1	15,2	17,3	16,4
Tveganje revščine ali socialne izključenosti pri starejših (% oseb, starejših od 65 let)	24,4	23,3	22,8	24,2	22,8
Stopnja tveganja revščine <sup>2</sup> (% celotnega prebivalstva)	12,3	11,3	12,7	13,6	13,5
Huda materialna prikrajšanost <sup>3</sup> (% celotnega prebivalstva)	6,7	6,1	5,9	6,1	6,6
Delež oseb, ki živijo v gospodinjstvih z nizko intenzivnostjo dela <sup>4</sup> (% oseb v starosti 0-59 let)	6,7	5,6	7,0	7,6	7,5
Stopnja tveganja revščine zaposlenih oseb (% zaposlenih)	5,1	4,8	5,3	6,0	6,5
Učinek socialnih transferjev (vključno s pokojninami) na zmanjševanje revščine	46,5	48,6	47,5	43,8	46,4
Prag revščine, izražen v nacionalni valuti v stalnih cenah <sup>5</sup>	6 299	6 501	6 376	6 385	6 319
Bruto razpoložljivi dohodek (gospodinjstva)	22 677	22 839	23 043	23 567	22 923
Mediana relativne vrzeli tveganja revščine (60 % mediane ekvivalentnega dohodka, starost: vsi)	19,3	20,2	20,2	19,9	19,1
<b>Opombe:</b>					
<sup>1</sup> Osebe, izpostavljene tveganju revščine ali socialne izključenosti: posamezniki, ki so izpostavljeni tveganju revščine in/ali trpijo hudo materialno prikrajšanost in/ali živijo v gospodinjstvih z zelo nizko delovno intenzivnostjo.					
<sup>2</sup> Stopnja tveganja revščine: delež oseb z ekvivalentnim razpoložljivim dohodkom, ki je nižji od 60 % nacionalne mediane ekvivalentnega dohodka.					
<sup>3</sup> Delež oseb, ki so prikrajšane pri najmanj štirih od devetih elementov prikrajšanosti: i) ne morejo plačati najemnine ali rednih stanovanjskih stroškov, ii) ne morejo si zagotoviti primerno ogrevanega stanovanja, iii) ne morejo poravnati nepričakovanih izdatkov, iv) ne morejo si privoščiti mesa, rib ali enakovrednega vegetarijanskega obroka vsaj vsak drugi dan, v) ne morejo si privoščiti enotedenskih letnih počitnic, vi) ne morejo si privoščiti osebnega avtomobila, vii) ne morejo si privoščiti pralnega stroja, viii) ne morejo si privoščiti barvnega televizorja, ix) ne morejo si privoščiti telefona.					
<sup>4</sup> Osebe, ki živijo v gospodinjstvih z zelo nizko delovno intenzivnostjo: delež oseb, starih 0–59 let, ki živijo v gospodinjstvih, v katerih so bili odrasli (brez vzdrževanih otrok) v preteklih 12 mesecih zaposleni za manj kot 20 % njihovega celotnega delovnega potenciala.					
<sup>5</sup> Prag za EE, CY, MT, SI in SK je naveden v nominalni vrednosti v EUR; HICP – indeks 100 v letu 2006 (raziskava iz leta 2007 se nanaša na dohodek iz leta 2006).					
<u>Viri:</u> ESSPROS za izdatke za socialne prejemke; EU-SILC za socialno vključenost.					



**Tabela IX. Kazalniki uspešnosti in politike proizvodnih trgov**

Kazalniki uspešnosti	2004-2008	2009	2010	2011	2012	2013
Produktivnost dela <sup>1</sup> v celotnem gospodarstvu (letna rast v %)	3,2	-5,8	3,6	2,1	-1,4	1,0
Produktivnost dela <sup>1</sup> v proizvodnji (letna rast v %)	5,7	-8,3	14,7	3,6	-1,3	1,6
Produktivnost dela <sup>1</sup> v dejavnostih oskrbe z električno energijo, plinom in vodo (letna rast v %)	2,7	-6,1	1,1	-3,4	-4,6	n.r.
Produktivnost dela <sup>1</sup> v gradbeništvu (letna rast v %)	1,2	-12,8	-9,2	1,1	1,1	0,5
Intenzivnost patentov v proizvodnji <sup>2</sup> (št. patentnih prijav pri EPO, deljeno z bruto dodano vrednostjo v sektorju)	113,1	116,7	123,7	129,6	n.r.	n.r.
Kazalniki politike	2004-2008	2009	2010	2011	2012	2013
Sodna uveljavitev pogodb <sup>3</sup> (v dnevih)	1368,0	1290	1290	1290	1290	1270
Čas, potreben za ustanovitev podjetja <sup>3</sup> (v dnevih)	51,8	6	6	6	6	6
Izdatki za raziskave in razvoj (v % BDP)	1,5	1,9	2,1	2,5	2,8	n.r.
Dosežena terciarna izobrazba (v % prebivalstva med 30. in 34. letom)	27,9	31,6	34,8	37,9	39,2	40,1
Skupni javni izdatki za izobraževanje (v % BDP)	5,5	5,7	5,7	5,7	n.r.	n.r.
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Regulacija proizvodnih trgov <sup>4</sup> , skupaj (Indeks: 0=neregulirani; 6=najbolj regulirani)	2,0	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	1,8
Regulacija proizvodnih trgov <sup>4</sup> , maloprodaja (Indeks: 0=neregulirani; 6=najbolj regulirani)	0,9	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	0,6
Regulacija proizvodnih trgov <sup>4</sup> , mrežne industrije <sup>5</sup> (Indeks: 0=neregulirani; 6=najbolj regulirani)	3,4	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	2,9
<b>Opombe:</b>						
<sup>1</sup> Produktivnost dela je opredeljena kot bruto dodana vrednost (v stalnih cenah), deljena s številom zaposlenih oseb.						
<sup>2</sup> Podatki o patentih se nanašajo na prijave pri Evropskem patentnem uradu (EPO). Prijave se štejejo glede na leto, v katerem so bile vložene pri EPO. Razčlenjene so glede na kraj bivališča nosilca izuma, pri čemer se uporabljajo ulomki, kjer gre za več nosilcev izuma ali razredov IPC, da se prepreči dvojno štetje.						
<sup>3</sup> Metodologije za izračun tega kazalnika (vključno s predpostavkami) so podrobno predstavljene na spletni strani: <a href="http://www.doingbusiness.org/methodology">http://www.doingbusiness.org/methodology</a> .						
<sup>4</sup> Metodologije za izračun kazalnikov regulacije proizvodnih trgov so podrobno predstavljene na spletni strani: <a href="http://www.oecd.org/document/1/0,3746,en_2649_34323_2367297_1_1_1_1,00.html">http://www.oecd.org/document/1/0,3746,en_2649_34323_2367297_1_1_1_1,00.html</a> .						
<sup>5</sup> Regulacija energetike, prometa in telekomunikacij skupaj.						
<b>Vir:</b>						
Komisija, Svetovna banka – <i>Doing Business</i> (za sodno uveljavitev pogodb in čas, potreben za ustanovitev podjetja) ter OECD (za kazalnike regulacije proizvodnih trgov).						

**Tabela X. Zelena rast**

		2003-2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Uspešnost na področju zelene rasti</b>							
<b>Makroekonomski kazalniki</b>							
Energetska intenzivnost	kgoe / €	0,28	0,26	0,25	0,26	0,26	0,25
Ogljična intenzivnost	kg / €	0,78	0,71	0,70	0,69	0,69	n.r.
Intenzivnost virov (recipročno produktivnosti virov)	kg / €	1,56	1,39	1,25	1,17	1,04	n.r.
Intenzivnost odpadkov	kg / €	n.r.	0,17	n.r.	0,18	n.r.	n.r.
Energetska trgovinska bilanca	% BDP	-4,2%	-6,3%	-4,2%	-5,4%	-6,7%	-7%
Utež energije v HICP	%	13	13	12	14	14	15
Razlika med spremembo cene energentov in inflacijo	%	3,3	8	-5,1	11,5	7,8	2,9
Razmerje med okoljskimi davki in davki na delo	razmerje	15,7%	15,7%	18,3%	18,5%	17,8%	n.r.
Razmerje med okoljskimi davki in vsemi davki	razmerje	8,3%	8,1%	9,5%	9,6%	9,3%	n.r.
<b>Sektorski kazalniki</b>							
Energetska intenzivnost industrije	kgoe / €	0,23	0,19	0,18	0,18	n.r.	n.r.
Delež energetske intenzivnih industrij v gospodarstvu	% BDP	13,8	13,3	12,1	n.r.	n.r.	n.r.
Cene električne energije za srednje velike industrijske odjemalce**	€ / kWh	n.r.	0,09	0,10	0,09	0,09	0,09
Cene plina za srednje velike industrijske odjemalce***	€ / kWh	n.r.	0,04	0,04	0,04	0,04	0,05
Javne raziskave in razvoj za energetiko	% BDP	n.r.	0,01%	0,01%	0,01%	0,02%	0,02%
Javne raziskave in razvoj za okolje	% BDP	n.r.	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%
Stopnja recikliranja komunalnih odpadkov	razmerje	18,3%	20,1%	20,9%	23,0%	35,1%	40,7%
Delež emisij toplogrednih plinov, vključenih v ETS*	%	n.r.	41,4%	41,6%	41,9%	41,1%	40,2%
Energetska intenzivnost prometa	kgoe / €	0,79	0,86	0,82	n.r.	n.r.	n.r.
Ogljična intenzivnost prometa	kg / €	2,36	2,57	2,48	n.r.	n.r.	n.r.
<b>Zanesljivost oskrbe z energijo</b>							
Uvozna energetska odvisnost	%	52,6%	55,1%	48,4%	49,4%	48,1%	51,6%
Diverzifikacija virov uvoza nafte	HHI	n.r.	0,23	0,25	0,21	0,20	n.r.
Diverzifikacija mešanice energetskih virov	HHI	0,24	0,26	0,25	0,24	0,24	0,24
Delež obnovljivih virov energije v mešanici	%	10,6%	11,0%	14,3%	14,3%	13,5%	14,8%
<b>Opombe:</b>							
Leto 2012 ni vključeno v tabeli zaradi nerazpoložljivosti podatkov.							
<b>Splošna pojasnila o postavkah v tabeli:</b>							
Vir: Eurostat, če ni navedeno drugače; pojasnila v nadaljevanju: ECFIN.							
Vsi makrokazalniki intenzivnosti so izraženi kot razmerje med fizično količino in BDP (v cenah iz leta 2000).							
Energetska intenzivnost: bruto domača poraba energije (v kgoe), deljena z BDP (v EUR).							
Ogljična intenzivnost: emisije toplogrednih plinov (v ekvivalentu CO <sub>2</sub> /kg), deljene z BDP (v EUR).							
Intenzivnost virov: domača poraba snovi (v kg), deljena z BDP (v EUR).							
Intenzivnost odpadkov: odpadki (v kg), deljeni z BDP (v EUR).							
Energetska trgovinska bilanca: bilanca izvoza in uvoza energije, izražena kot % BDP.							
Utež energije v HICP: delež „energetskih“ postavk v košarici cen, ki se uporablja za izračun HICP.							
Razlika med spremembo cene energije in inflacijo: komponenta energije v HICP in skupna inflacija HICP (letna sprememba v %).							
Razmerje med okoljskimi davki in davki na delo/vsemi davki: iz baze podatkov GD TAXUD „Taxation trends in the European Union“.							
Energetska intenzivnost industrije: poraba končne energije v industriji (v kgoe), deljena z bruto dodano vrednostjo industrije (v EUR, 2005).							
Delež energetske intenzivnih industrij v gospodarstvu: delež bruto dodane vrednosti energetske intenzivnih industrij v BDP.							
Cene električne energije in plina za srednje velike industrijske odjemalce: območje porabe 500–2 000 MWh in 10 000–100 000 GJ; cene ne vključujejo DDV.							
Stopnja recikliranja komunalnih odpadkov: razmerje med recikliranimi in skupnimi komunalnimi odpadki.							
Javne raziskave in razvoj za energetiko ali okolje: izdatki države za raziskave in razvoj za ti kategoriji kot % BDP.							
Delež emisij toplogrednih plinov, vključenih v ETS: na podlagi podatkov o emisijah toplogrednih plinov, ki jih države članice sporočijo Evropski agenciji za okolje (razen LULUCF).							
Energetska intenzivnost prometa: poraba končne energije v dejavnostih prevoza (v kgoe), deljena z bruto dodano vrednostjo prometnega sektorja (v EUR, 2005).							
Ogljična intenzivnost prometa: emisije toplogrednih plinov v dejavnostih prevoza, deljene z bruto dodano vrednostjo prometnega sektorja.							
Uvozna energetska odvisnost: neto uvoz energije, deljen z bruto domačo porabo energije, vključno s porabo energije v mednarodnih skladiščih.							
Diverzifikacija virov uvoza nafte: Hirschman-Herfindahl indeks (HHI), izračunan kot vsota kvadratov tržnih deležev držav izvora.							
Diverzifikacija mešanice energetskih virov: Hirschman-Herfindahl indeks za delež zemeljskega plina, vseh naftnih derivatov, jedrske toplote, obnovljivih virov energije in trdih goriv.							
Delež obnovljivih virov energije v mešanici: odstotni delež bruto domače porabe energije, izražen v tonah ekvivalenta nafte.							
* Komisija in Evropska agencija za okolje.							
** Za leto 2007: povprečje S1 in S2 za DE, HR, LU, NL, FI, SE in UK. Druge države imajo samo S2.							
*** Za leto 2007: povprečje S1 in S2 za HR, IT, NL, FI, SE in UK. Druge države imajo samo S2.							

## **Seznam kazalnikov, uporabljenih v okviru 4, o potencialnem učinku strukturnih reform na rast.**

**Marže v sektorju končnih proizvodov:** Marža je razlika med prodajno ceno in stroškom proizvoda/storitve. Za marže v sektorju končnih proizvodov se uporabljajo približki na podlagi marž v izbranih storitvenih sektorjih (transport in skladiščenje, pošta in telekomunikacije, dobava električne energija, plina in vode, hotelirstvo in gostinstvo ter finančno posredovanje, vendar brez nepremičninskega sektorja ter sektorja posojanja strojev in opreme in drugih poslovnih dejavnosti<sup>59</sup>).

Vir: Ocena služb Komisije z uporabo metodologije Roeger, W. (1995), *Can imperfect Competition explain the Difference between primal and dual Productivity?*, *Journal of Political Economy* l. 103(2) str. 316–30, na podlagi podatkov EUKLEMS za obdobje 1996–2007.

**Stroški vstopa:** Strošek ustanovitve podjetja v sektorju vmesnih proizvodov kot delež dohodka na prebivalca. Za sektor vmesnih proizvodov se v modelu uporablja približek na podlagi proizvodnega sektorja.

Vir: Svetovna banka, podatkovna zbirka *Doing Business*, [www.doingbusiness.org](http://www.doingbusiness.org). Podatki za leto 2012.

**Implicitna davčna stopnja na potrošnje:** Opredeljena kot skupni davki na potrošnje deljeno z vrednostjo zasebne potrošnje. V simulacijah se uporablja kot približek za prenos obdavčitve z dela na posredne davke. Implicitne davčne stopnje na potrošnje se povečajo (s čimer se razpolovi razlika v primerjavi z najuspešnejšimi državami), davčne stopnje na delo pa se zmanjšajo, tako da je skupni učinek predhodno proračunsko nevtralen.

Vir: Evropska komisija, *Taxation trends in the European Union*, izdaja iz leta 2013, Luksemburg, 2013. Podatki za leto 2011.

**Deleži visokokvalificiranih in nizkokvalificiranih delavcev:** Delež visokokvalificiranih delavcev se poveča, delež nizkokvalificiranih delavcev se zmanjša (s čimer se razpolovi razlika v primerjavi z najuspešnejšimi državami). Nizkokvalificirani delavci ustrezajo stopnjam izobrazbe 0–2 po klasifikaciji ISCED; visokokvalificirane delavce predstavljajo znanstveniki (v matematiki in računalništvu, inženiringu, proizvodnji in gradbeništvu). Preostali so srednje kvalificirani.

Vir: EUROSTAT. Podatki za leto 2012 ali zadnji razpoložljivi.

**Stopnja neudeležbe žensk na trgu dela:** Delež delovno sposobnih žensk, ki nimajo plačane zaposlitve oziroma ne iščejo plačane zaposlitve, v skupnem številu delovno sposobnih žensk.

Vir: EUROSTAT. Podatki za leto 2012 ali zadnji razpoložljivi.

**Stopnja neudeležbe nizkokvalificiranih moških na trgu dela:** Delež nizkokvalificiranih delovno sposobnih moških, ki nimajo plačane zaposlitve oziroma ne iščejo plačane zaposlitve, v skupnem številu delovno sposobnih moških.

Vir: EUROSTAT. Podatki za leto 2012 ali zadnji razpoložljivi.

**Stopnja neudeležbe starejših (55–64 let) na trgu dela:** Delež prebivalstva starosti 55–64 let, ki nima plačane zaposlitve oziroma ne išče plačane zaposlitve, v skupnem prebivalstvu starosti 55–64 let.

---

<sup>59</sup> Nepremičninski sektor je izključen zaradi statističnih težav pri ocenjevanju marže v tem sektorju. Sektor posojanja strojev in opreme ter drugih poslovnih dejavnosti je vsebinsko del sektorja vmesnih proizvodov.

Vir: EUROSTAT. Podatki za leto 2012 ali zadnji razpoložljivi.

**Aktivna politika zaposlovanja:** Izdatki za aktivno politiko zaposlovanja kot delež BDP, deljen z deležem brezposelnih v prebivalstvu.

Vir: EUROSTAT. Podatki za leto 2011 ali zadnji razpoložljivi.

**Nadomestitvena stopnja za brezposelnost:** Delež dohodka delavca v času zaposlitve, ki ga izplača sistem nadomestil za brezposelne. Povprečje neto nadomestitvenih stopenj v 60 mesecih brezposelnosti.

Vir: OECD, *Benefits and Wages Statistics*.

[www.oecd.org/els/benefitsandwagesstatistics.htm](http://www.oecd.org/els/benefitsandwagesstatistics.htm). Podatki za leto 2012.