



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 29.5.2013
SWD(2013) 374 final

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

Ocena nacionalnega reformnega programa in programa stabilnosti za SLOVENIJO za leto 2013

Spremni dokument

k priporočilu za Priporočilo Sveta

v zvezi z nacionalnim reformnim programom Slovenije za leto 2013 in mnenje Sveta o slovenskem programu stabilnosti za obdobje 2012-2016

{COM(2013) 374 final}

VSEBINA

Povzetek	3
1. Uvod.....	5
2. Gospodarska gibanja in ekonomski izzivi.....	8
2.1. Nedavna gospodarska gibanja.....	8
2.2. Izzivi.....	9
3. Ocena programa politik.....	12
3.1. Fiskalna politika in obdavčitev	14
3.2. Finančni sektor	22
3.3. Trg dela, izobraževanje in socialne politike.....	25
3.4. Strukturni ukrepi za spodbujanje rasti in konkurenčnosti.....	27
3.5. Modernizacija javne uprave	30
3.6. Državno lastništvo in prestrukturiranje podjetij.....	32
4. Pregledna razpredelnica	38
5. Priloga	44

POVZETEK

GOSPODARSKI OBETI

Slovensko gospodarstvo je po nizki rasti v obdobju 2010–2011 znova zdrsnilo v recesijo. Realni BDP se je leta 2012 zmanjšal za 2,3 % in se bo po napovedih v letu 2013 skrčil še za dodatna 2 % ob enakomernem upadanju domačega povpraševanja, preden se bo leta 2014 stabiliziral. Dolgotrajna šibkost gospodarstva je vzrok za umirjeno inflacijo ter manjši razpoložljivi dohodek in posojila. Brezposelnost še vedno narašča in naj bi leta 2014 dosegla 10,3 %. V skladu z napovedmi naj bi proračunski primanjkljaj leta 2013 občutno presegal 3 % BDP, kar je rok, kot ga je Svet določil v priporočilu iz leta 2009, dolg države pa naj bi presegel mejno vrednost 60 % BDP.

KLJUČNA VPRAŠANJA

Recesija še zaostruje izziv, ki ga predstavlja razdolževanje prekomerno zadolženih podjetij. Poroča se o vseh večjih finančnih težavah tako v državnih kot v zasebnih podjetjih, kar je eden najpomembnejših vzrokov za visoke ravni slabih posojil. Posledično so večje banke v državni lasti beležile precejšnje izgube, zaradi česar so potrebne nadaljnje dokapitalizacije, obseg posojil podjetjem pa se je zmanjšal. Ovire v poslovnem okolju in šibko korporativno upravljanje podjetij v državni lasti zavirajo naložbe in neposredne tuje naložbe, za trg dela pa sta značilna razdrobljenost in nezadostna prožnost. Nadaljuje se torej pretekli trend izgubljanja stroškovne konkurenčnosti in deleži na izvoznih trgih se še naprej zmanjšujejo. V poglobljenem pregledu iz leta 2013 so bile poudarjene pomembne šibke točke. Komisija je v spremnem sporočilu k poglobljenim pregledom ugotovila, da v Sloveniji obstajajo čezmerna neravnotežja.

Slovenija je začela izvajati nekatere reforme, da bi izpolnila priporočila za Slovenijo, ki jih je Svet objavil v okviru svojega priporočila iz leta 2012. Kratkoročno so bile nekoliko konsolidirane javne finance. Parlament je odobril ustavno podlago za vključitev pravila o uravnoteženih javnih financah v ustavo. Vendar pa so potrebni dodatni ukrepi za konsolidacijo in izboljšave srednjeročnega proračunskega okvira. Decembra 2012 je bila sprejeta pokojninska reforma, ki pa bo omogočala zmanjšanje pritiska na javne finance samo do leta 2020. Za ohranjanje stabilnosti finančnega sektorja je parlament sprejel zakonodajo o prestrukturiranju bank, vendar pa načrtovani pregled kakovosti aktive bank še ni bil izveden, bilance stanja bank še niso bile očiščene, upravljanje v bančnem sektorju je treba izboljšati in načrti za privatizacijo bank so šele v začetni fazi. Marca je bila sprejeta pomembna reforma za odpravo togosti in razdrobljenosti trga dela, sledila pa ji bo potrebna ureditev študentskega dela. Plačna masa v javnem sektorju se je zmanjšala, vendar se je minimalna plača še naprej povečevala, prav tako pa so možne precejšnje izboljšave z vidika ujemanja kvalifikacij delovne sile s potrebami delodajalcev. Slovenski državni holding še ne deluje in napovedana novela zadevnega zakona o SDH bi lahko ogrozila potrebne izboljšave korporativnega upravljanja in predvideno privatizacijo. Hitra prodaja petnajstih podjetij, ki so bila pred kratkim določena za popolno privatizacijo, vključno z nekaj večjimi družbami, bo pokazala na prijaznejše poslovno okolje in pripomogla k privabljanju zelo potrebnih neposrednih tujih naložb. Čeprav z nekoliko zamudo, se je deregulacija poklicev začela in ustanovljena je bila Javna agencija za varstvo konkurence.

Glavni izzivi Slovenije so prestrukturiranje bank, izboljšanje korporativnega upravljanja podjetij v državni lasti in odprava čezmernih makroekonomskih neravnotežij.

- **Javne finance:** javnofinančni primanjkljaj se je znatno zmanjšal na 4,0 % BDP v letu 2012 s 6,4 % BDP v letu 2011. Vendar se ne pričakuje, da bo Slovenija

odpravila čezmerni primanjkljaj do leta 2013, tudi zaradi visokih stroškov dokapitalizacije bank. Za zagotovitev dolgoročne vzdržnosti je treba okrepiti srednjeročni proračunski okvir in izdatkovno fiskalno pravilo. Pogojne obveznosti države so med največjimi v EU, kar zahteva ukrepe za začetek njihovega zmanjševanja. Potrebne so nadaljnje pokojninske reforme za stabilizacijo deleža odhodkov za pokojnine po letu 2020.

- **Bančni sistem:** za zagotovitev stabilnosti in ponovno rast je potrebno odločno izvajanje celovite strategije za bančni sektor. Prenos finančnih težav s podjetij na banke in z bank na državo se je okrepil, kar omejuje možnosti financiranja za banke in državo. Gospodarski upad je nadalje oviral izboljšanje bilance stanja in povzročil čedalje večjo izpostavljenost bank slabim posojilom, ki so v letu 2012 dosegla 14,4 % (24,5 % za posojila podjetjem). Banke so vse bolj odvisne od financiranja s strani ECB in vlog države.
- **Podjetja v državni lasti:** korporativno upravljanje podjetij v državni lasti, ki predstavljajo eno šestino skupne dodane vrednosti, je treba precej izboljšati. Podjetja v državni lasti tvorijo zapleteno mrežo pogosto finančno nestabilnih bank, zavarovalniških skupin in nefinančnih družb, ki so lastnice druga druge. «Uspešnejša podjetja v državni lasti pogosto uporabljajo svoja finančna sredstva za dokapitalizacijo drugih podjetij v državni lasti, ki so v težavah. To ovira produktivne naložbe, neposredne tuje naložbe in privatizacijo, ki so potrebne za povečanje produktivnosti, poglobitev kapitalskih trgov in okrepitev prelivanja tehnologij. Podjetja v državni lasti obremenjujejo javne finance – kapitalski transferji podjetjem v državni lasti, ki so ustvarjala izgubo, so prispevali 1,4 odstotne točke k proračunskemu primanjkljaju v višini 6,4 % BDP v letu 2011, skupni dolg nebančnih podjetij v državni lasti pa je dosegel približno 30 % BDP, za večino katerega se uporablja državna jamstva.
- **Prestrukturiranje podjetij in postopki zaradi insolventnosti:** okvir za insolventnost ne vključuje ustreznih spodbud in sankcij, ki bi zagotovile, da podjetja sprožijo postopek zaradi insolventnosti v zgodnji fazi, prav tako so šibke spodbude za zgodnjo zunaj sodno poravnavo. Sodni postopki za „prisilno poravnavo“ so zapleteni in naklonjeni dolžnikom, kar je zlasti odvrtačno za MSP in mikropodjetja.
- **Trg dela:** splošna stopnja zaposlenosti je v letu 2012 ostala nespremenjena, brezposelnost mladih pa se je precej povečala. Dolgotrajna brezposelnost je še naprej naraščala, zlasti pri starejših in nizko kvalificiranih delavcih. Prožnost trga dela ni zadostna zaradi visoke zaščite pogodb za nedoločen čas, razdrobljenost trga dela pa je zelo razširjena, tudi zaradi ohlapne ureditve študentskega dela. Minimalna plača je glede na delež povprečne plače med najvišjimi v EU in se še naprej samodejno povečuje na začetku vsakega leta za stopnjo inflacije v prejšnjem letu. Kljub vse večji brezposelnosti se udeležba v aktivnih politikah na trgu dela zmanjšuje, vloga delodajalcev v poklicnem izobraževanju in usposabljanju pa ostaja šibka.
- **Konkurenčnost in poslovno okolje:** Ne glede na zmerno rast plač, je zmanjševanje produktivnosti preprečilo izboljšanje stroškovne konkurenčnosti glede na leto 2012. Kljub močnemu potencialu, ima Slovenija enega najnižjih deležev neposrednih tujih naložb med novimi državami članicami EU (31 % BDP v letu 2012) in šibak izvoz (njen izvozni tržni delež se je v zadnjih treh letih zmanjšal za 6,4 %). Poklicne storitve, ki predstavljajo okrog 10 % BDP, ostajajo močno regulirane. Nedavno ustanovljena Agencija za varstvo konkurence še ni finančno neodvisna. Prav tako predstavljajo izziv prenos tretjega energetskega svežnja in izboljšave pravosodnega sistema.

1. UVOD

Komisija je maja 2012 Sloveniji dala niz priporočil¹ glede politik na področju gospodarskih in strukturnih reform. Svet Evropske unije je na podlagi teh priporočil julija 2012 sprejel sedem priporočil za Slovenijo². Ta priporočila so se nanašala na javne finance in fiskalno upravljanje, pokojninsko reformo, bilance stanja bančnega sektorja, razdrobljenost trga dela, neskladje med ponudbo in povpraševanjem po znanjih in spretnostih na trgu dela ter izbrane vidike poslovnega okolja in določanja plač.

Komisija je novembra 2012 objavila letni pregled rasti za leto 2013³ in poročilo o mehanizmu opozarjanja⁴. Letni pregled rasti za leto 2013 vsebuje predloge za pet prednostnih nalog, ki naj bi v letu 2013 državam članicam pomagale pri doseganju rasti: izvajanje diferencirane in rasti prijazne fiskalne konsolidacije, ponovna vzpostavitev dodeljevanja posojil gospodarstvu, spodbujanje rasti in konkurenčnosti za danes in jutri, zmanjševanje brezposelnosti in družbenih posledic krize ter posodobitev javne uprave. Poročilo o mehanizmu opozarjanja za leto 2012 je služilo kot instrument za začetno preverjanje pri ugotavljanju neravnotežij ali obstoja tveganja zanje v državah članicah. Slovenija je bila skupaj s 13 drugimi državami članicami izbrana za poglobljen pregled⁵.

Na podlagi poglobljenega pregleda o stanju Slovenije iz leta 2013 je Komisija v svojem sporočilu z dne 10. aprila 2013 ugotovila, da v Sloveniji obstajajo čezmerna ekonomska neravnotežja. Ta neravnotežja so tesno povezana z izzivi, ugotovljenimi v evropskih semestrih za leti 2011 in 2012, glavni poudarek pa je na verodostojni obnovi bančnega sistema, boljših strukturah upravljanja, privatizaciji, umiku ovir za neposredne tuje naložbe, izboljšanju poslovnega okolja, trendih na področju stroškovne konkurenčnosti, ki bi podpirali prilagajanje, in izboljšanju sposobnosti prilagajanja na mikroekonomski ravni. Slovenija je v sporočilu pozvana, naj hitro in odločno dokonča začete reforme ter v svoj nacionalni program reform in program stabilnosti za leto 2013 vključi celovite in podrobne politične ukrepe.

Slovenija je 9. maja 2013 glede na priporočila iz leta 2012, letni pregled rasti za leto 2013, poročilo o mehanizmu opozarjanja za leto 2012 in poglobljeni pregled iz leta 2013 predstavila posodobljen reformni program in posodobljen program stabilnosti. Programa vsebujeta informacije o napredku, doseženem od julija 2012, in načrtih vlade za prihodnost. Informacije iz teh programov so podlaga za oceno v tem delovnem dokumentu služb Komisije.

O nacionalnem reformnem programu so razpravljali pristojni odbori Državnega zbora in Ekonomsko-socialni svet (obe telesi vključujeta predstavnike združenj delojemalcev in delodajalcev). Program stabilnosti je bil predmet razprave v pristojnih odborih Državnega zbora.

Finančni minister je 23. maja 2013 poleg teh dokumentov Komisiji poslal tudi dopis, v katerem je povzel ključne zaveze iz nacionalnega reformnega programa ter jih prilagodil ali pojasnil v šestih vidikih v zvezi z oddelkoma 3.2 in 3.6 tega delovnega dokumenta služb Komisije (glej okvir 1).

¹ COM(2012) 321 final z dne 30. maja 2012.

² UL C 219,24.7.2012.

³ COM(2012) 750 final.

⁴ COM(2012) 751 final.

⁵ 10. aprila 2013 je bilo objavljenih 13 poglobljenih pregledov. Ciper je bil v okviru mehanizma opozarjanja sicer izbran za poglobljeni pregled, vendar pozneje zaradi pospešenih priprav na program finančne pomoči ni bil pregledan v postopku v zvezi z makroekonomskim neravnotežjem.

Okvir 1: Ključne točke dopisa

finančnega ministra podpredsedniku Komisije Olliju Rehnu z dne 23. maja 2013

- Organi so po potrebi pripravljeni sodelovati s Komisijo in ECB, da se zagotovijo pregledi kakovosti sredstev za izbrane banke, če ti pregledi ne ovirajo pravočasnega prenosa prve tranše sredstev, načrtovanega do konca junija. Organi so pripravljeni pokriti vse dodatne kapitalske primanjkljaje, ugotovljene v tem procesu;
- ukrepom za krepitev bilanc stanja bank bo sledila faza konsolidacije bančnega sektorja;
- vlada se zavezuje, da bo v celoti odprodala svoje deleže v 15 družbah, ki jih je določila za privatizacijo 8. maja in pričakuje potrditev v parlamentu pred koncem drugega četrtrletja 2013;
- zaveza iz nacionalnega reformnega programa o pripravi strategije za sektor državnih podjetij v četrtem četrtrletju leta 2013 bo izvedena predčasno, in sicer do konca tretjega četrtrletja 2013;
- vsaka poraba javnih sredstev za prestrukturiranje podjetij bo izravnana z drugimi postavkami odhodkov.

Splošna ocena

Zaključek analize iz tega delovnega dokumenta služb Komisije je, da je Slovenija dosegla delni napredek pri izvajanju prejetih priporočil. Nacionalni reformni program, dodatni ukrepi, ki so jih napovedali organi in dopis z dne 23. maja 2013 vsebujejo pomembne nove zaveze. Čeprav so to dobrodošli koraki v pravo smer, je potreben celosten, podroben in časovno razdelan akcijski načrt za trajnostno reševanje političnih izzivov, ugotovljenih med poglobljenim pregledom, na podlagi katerega je Komisija ugotovila, da v Sloveniji obstajajo čezmerna neravnotežja, ter za povečanje zaupanja na trgu.

Sprejeti so bili pozitivni ukrepi za srednjeročno konsolidacijo javnih financ. Kljub konsolidaciji na podlagi odhodkov, napovedani v programu stabilnosti, niso navedeni vsi ukrepi, povezani z odhodki, poleg tega pa nekateri niso strukturne narave. Fiskalni napor je močno osredotočen na leto 2014, medtem ko program za leto 2013 predvideva le manjša izboljšanja strukturnega salda. Napovedi so predmet velikih tveganj, ki ogrožajo načrtovano odpravo čezmernega primanjkljaja do leta 2014 in doseganje srednjeročnega cilja do leta 2017.

Organi so s sprejetjem ustavne podlage za vključitev pravila o uravnoveženih javnih financah v ustavo storili prvi korak za okrepitev fiskalnega upravljanja v skladu za zakonodajo EU. Kljub temu morajo še izboljšati srednjeročni proračunski okvir in fiskalno pravilo, na katerih bi temeljil ustrezen srednjeročni cilj. Decembra 2012 je bila sprejeta pokojninska reforma, vendar so potrebne dodatne reforme za zmanjšanje pritiska na javne finance v obdobju po letu 2020. Poleg tega je treba določiti dodatne ukrepe za zmanjšanje javnega dolga in pogojnih fiskalnih obveznosti. V okviru strukturnih reform je pomembno, da je parlament 24. maja 2013 zaostрил ustavna pravila za razpis referendumu in potrditev zakona, predlaganega na referendumu.

Kar zadeva stabilizacijo bank, vsebuje dopis z dne 23. maja 2013 pomembne dodatne zaveze. Kot del celovite strategije za bančni sektor nameravajo organi izvesti pregled kakovosti bančnih sredstev za izbrano skupino bank, ki bo razdeljen na več faz, kar bi omogočilo pravočasno izvedbo prestrukturiranja banke NLB, največje domače banke, ki je že predmet postopka v zvezi z državno pomočjo. Cilj te strategije je izboljšati korporativno upravljanje bank in ustvariti kapitalsko močan in dobičkonosen bančni sistem, ki bo lahko podpiral realno gospodarstvo. V ta namen so organi pripravljeni zagotoviti potrebne finančne varovalne ukrepe, če bi banke potrebovale nadaljnje kapitalske injekcije. Prav tako so izrazili svojo pripravljenost za tesno sodelovanje s Komisijo in ECB, da bi zagotovili, da bo pregled

ustrezal najvišjim mednarodnim standardom. Če se ti pomembni novi ukrepi vključijo v časovno omejen in celovit akcijski načrt, ki bi mu sledilo njegovo odločno izvajanje, bi to pomenilo potrebno sanacijo bančnega sektorja ter trajno izboljšanje zaupanja na trgu.

V celostni strategiji bi morali biti opredeljeni tudi ukrepi za okrepitev upravljanja, vodenja in nadziranja bank. Poleg dobrodošle odločitve vlade za prodajo njenega deleža banke NKBM, druge največje slovenske banke, bi zaveza za izboljšanje lastniške strategije, vodenja in upravljanja banke NLB, največje banke v državni lasti, z namenom izvedbe morebitne privatizacije močno povečala verodostojnost reform na tem področju.

Kar zadeva državno lastništvo bi celostna strategija in ustrezni podporni ukrepi močno pripomogli k reševanju izzivov, ugotovljenih med poglobljenim pregledom. Čeprav dobrodošle spremembe zakona o Slovenskem državnem holdingu krepijo zahteve glede poročanja in revizije, so potrebni dodatni ukrepi za zagotovitev hitrega in učinkovitega postopka privatizacije. Organi so se v dopisu zavezali, da bosta celostna strategija privatizacije in razvrstitev sredstev dokončana do konca tretjega četrletja 2013, kar je prej, kot je bilo predvideno, in s tem bi morala biti v celoti obravnavana vsa preostala vprašanja na tem področju. Vlada je parlamentu 8. maja 2013 ločeno predložila seznam s 15 podjetji za privatizacijo, na katerem so med drugim druga največja banka in vodilno telekomunikacijsko podjetje ter nekaj manjših podjetij in manjšinskih deležev, in v skladu z dopisom pričakuje, da ga bo parlament potrdil do konca drugega četrletja 2013. Izkušnje zadnjih desetletij kažejo na precejšnje tveganje pri izvedbi, ki ga lahko še okrepijo napovedane spremembe zakona o Slovenskem državnem holdingu. Določitev realističnega, a ambicioznega časovnega razporeda privatizacije teh podjetij po odobritvi v parlamentu bi pripomogla k nadaljnji krepitvi verodostojnosti in ublažitvi očitnih tveganj pri njenem izvajanju.

Pravne spremembe zakonodaje o plačilni nesposobnosti, ki jih je vlada sprejela aprila 2013, bodo izboljšale pravni okvir glede plačilne nesposobnosti, verjetno pa bodo potrebni nadaljnji ukrepi, da bi se na tem področju vzpostavile zadovoljive razmere. Dodatne pravne spremembe za lažje izvensodno prestrukturiranje in pretvorbo dolga v nacionalnem reformnem programu niso podrobno opisane. Spremenjen je bil zakon o državni pomoči. S spremembami so pojasnjena in razširjena merila za upravičenost ter predvidena vloga neodvisnega vrednotenja. Vendar lahko te pravne spremembe povzročijo dodatna povečanja pogojnih fiskalnih obveznosti in odvrtačajo od izpolnjevanja dogovorov o zasebnem prestrukturiranju.

Nedavno sprejeta reforma trga dela je korak v pravi smeri, vendar še ne zagotavlja bistvenega učinka na razdrobljenost in fleksibilnost trga dela. Poleg tega je predvidena izvedba študije o analizi vzporednega trga dela, ki ga ustvarja študentsko delo, da se ugotovi, kakšna zakonodaja bo potrebna. Kar zadeva konkurenčnost stroškov plač, bodo nižje plače v javnem sektorju pomagale spodbujati potrebno prilagoditev v zasebnem sektorju. Nacionalni reformni program vsebuje dobrodošel cilj spremembe sistema minimalne plače, vendar je treba še opredeliti ustrezne ukrepe za doseg tega cilja. Kot zadnje je potreben dodaten napredek pri usklajevanju znanja in spretnosti s potrebami trga dela za spodbujanje zaposlovanja in novih naložb.

Načrtujejo se dodatne izboljšave poslovnega okolja. V nacionalnem reformnem programu je predstavljena vrsta ciljev za izboljšanje dolžine sodnih postopkov in zmanjšanje števila izvršilnih zadev. Za zagotovitev zadostnega napredka na tem pomembnem področju je treba natančno določiti ustrezne ukrepe. Poleg tega so v nacionalnem reformnem programu napovedani tudi nadaljnji ukrepi za racionalizacijo postopkov prostorskega načrtovanja. Z nekoliko zamudo se je začela deregulacija poklicev. Ustanovljen je bil tudi neodvisen organ za konkurenco, vendar je bil njegov proračun zmanjšan, kar ovira njegovo pravilno delovanje.

2. GOSPODARSKA GIBANJA IN EKONOMSKI IZZIVI

2.1. Nedavna gospodarska gibanja

Nedavna gospodarska gibanja

Slovenija je v letu 2012 ponovno zdrsnila v recesijo z zmanjšanjem realnega BDP za 2,3 %. Prva faza recesije v letu 2009 je zadela gospodarstvo na meji pregrevanja in se je s trgovinskih tokov hitro razširila na bruto investicije v osnovna sredstva, ki so upadle za 23 %. Nadaljnje upadanje bruto investicij v osnovna sredstva je zadušilo kratkotrajno na izvozu temelječe okrevanje v letih 2010 in 2011. K upadu gospodarske rasti v letu 2012 sta največ prispevala zmanjšanje zasebne potrošnje in dolgotrajna šibkost na področju naložb. To pomeni, da bo nedavna pozitivna prilagoditev tekočega računa verjetno večinoma ciklična in je posledica opazno nižjega domačega povpraševanja in zaposlovanja, medtem ko se trend izgubljanja stroškovne konkurenčnosti ni obrnil. Izvozni tržni deleži so se izgubili, izvozni rezultati pa so s komaj 0,3-odstotno rastjo v letu 2012 znatno slabši kot v primerljivih državah.

Domače povpraševanje je od leta 2009 šibko. Zasebna potrošnja se je v letu 2012 zmanjšala za skoraj 3 %, naložbe pa so še naprej strmo upadale in se v letu 2012 skupno zmanjšale za 9 % zaradi 12,6-odstotnega padca v sektorju gradnje in 5,9 % padca v sektorju opreme, čeprav ta nista bila tako strma kot v letu 2011. Tudi javnofinančni odhodki so se skrčili za 1,6 %. Ta konsolidacija je bila nujna zaradi procikličnosti porabe v letih pred krizo. Zamude pri nujno potrebnem prestrukturiranju podjetij in naraščajoča brezposelnost so bile med glavnimi dejavniki, ki so prispevali k strmemu upadu domačega povpraševanja. Potrebe po razdolževanju so se zgostile v podjetniškem sektorju zaradi kopičenja notranjih in zunanjih neravnotežij, zmanjšanih dobičkov in šibke gospodarske aktivnosti. Številna podjetja, zlasti tista, ki so usmerjena na lokalni trg, so imela težave s pravočasnim servisiranjem dolga in plačevanjem davkov. Ukrepi za reševanje bančnega sektorja in prestrukturiranje močno zadolženega podjetniškega sektorja so bili preloženi na leto 2013, do takrat pa banke ne morejo dati novih zadostnih posojil podjetjem. Brezposelnost je zaradi tekoče konsolidacije v javnem in zasebnem sektorju naraščala, zakonska nefleksibilnost trga dela (zlasti, a ne samo v zvezi s pogodbami za nedoločen čas) pa ovira prilagajanje na ravni podjetij in izkrivlja ustvarjanje delovnih mest.

Prenos finančnih pretresov s podjetij na banke in z bank na državo se je okrepil, kar je omejilo možnosti financiranja za banke, podjetja in državo. Zaradi krčenja gospodarstva je bilo popravljanje bilanc stanja še dodatno oteženo, zato so bile banke neizogibno čedalje bolj izpostavljene problematičnim posojilom. Delež slabih posojil je v letu 2012 dosegel 14,4 % za vse vrste posojil in 24,5 % za posojila podjetjem. Zato so imele banke v letu 2012 na skupni ravni za 40 % večje izgube pri svojih posojilnih portfeljih. Zaradi težav na medbančnem trgu so bile banke čedalje bolj odvisne od financiranja ECB in depozitov države. Agencija Fitch je aprila 2013 znižala oceno petim največjim domačim bankam zaradi zamud pri reševanju težav bančnega sektorja in njihove izpostavljenosti prezadolženemu podjetniškemu sektorju. Dostop Slovenije do trgov državnih dolžniških vrednostnih papirjev je bil v večjem delu leta 2012 omejen, čeprav je bil ponovno omogočen z večjo izdajo obveznic v ameriškem dolarju oktobra 2012. Država se je lahko v začetku maja 2013 ponovno refinancirala zahvaljujoč veliki likvidnosti mednarodnih kapitalskih trgov. Vendar se je ta izdaja obveznic, ki je bila končana pred izvedbo ključnih reform in pred sprejetjem rebalansa državnega proračuna, izkazala za precej drago. Premajhen napredek pri izvajanju reform, zapletenost državnega lastništva in nerazjasnjeni dvomi o dejanskem obsegu pogojnih obveznosti še naprej pritiskajo na gospodarsko okrevanje Slovenije in ogrožajo vzdržnost javnih financ.

Gospodarski obeti

Recesija v Sloveniji se pogloblja z naraščajočo brezposelnostjo in popravljanjem napovedi za rast navzdol. Po pričakovanjih se bo realni BDP v letu 2013 zmanjšal za dodatna 2 % zaradi enakomernega upadanja domačega povpraševanja, v letu 2014 pa se bo v najboljšem primeru stabiliziral. Dolgotrajna šibkost gospodarstva in domače potrošnje je znižala inflacijo, stroške dela in rast kreditov ter povzroča še večji presežek tekočega računa. Obstoječa neravnotežja v bančnem in podjetniškem sektorju bodo po pričakovanjih še pritiskala na rast in fiskalno prilagajanje tako v letu 2013 kot 2014. V skladu s tem ni pričakovano, da bo primanjkljaj odpravljen do konca leta 2013 in po napovedih se bo državni dolg naglo zvišal nad mejo 60 %. Dodatne zamude pri reševanju bančne krize in prestrukturiranju močno zadolženega podjetniškega sektorja so že povzročile popravek napovedi rasti navzdol. Vsako odlaganje obsežnih strukturnih reform, ki so potrebne in so bile le delno začete, bi povzročilo nadaljnje poslabšanje obetov za rast.

Velik upad zasebne potrošnje in nizke naložbe ostajajo glavna ovira za rast, medtem ko izvoz kaže znake skromnega okrevanja. Zasebna potrošnja naj bi v letu 2013 kljub rahlemu izboljšanju zaupanja potrošnikov v prvih nekaj mesecih leta 2013 upadla za 3,7 %, v letu 2014 pa za 1,9 %, in sicer zaradi šibkih osnovnih dejavnikov. Nadaljnje povečanje brezposelnosti, ki naj bi dosegla 10 % v letu 2013 in 10,3 % v letu 2014, je eden glavnih dejavnikov, ki prispevajo k negativnemu trendu na področju potrošnje. Napoved za področje bruto investicij v osnovna sredstva za leto 2013, ki je sicer še vedno negativna, je bila popravljena nekoliko navzgor na padec v višini 5 % zaradi pričakovane enkratne investicije v stroje za nedavno zgrajeno termoelektrarno in povečanega črpanja sredstev EU v letu 2013. Kljub temu se investicije v osnovna sredstva še naprej zmanjšujejo v skladu s potrebami podjetniškega sektorja po razdolževanju, pritiski na bilance stanja bank in omejen dostop do posojil. Pozitivni znaki v podatkih o izvozu kažejo na postopno povečevanje obsega s pričakovano rastjo v višini 1,25 % v letu 2013 in 3,25 % v letu 2014 ter na postopen premik proti hitreje rastočim trgov zunaj EU. Vendar Slovenija še naprej izgublja tržne deleže v primerjavi z drugimi trgovinskimi partnerji v EU zaradi obstoječih trenj na trgu dela in kapitalskem trgu ter počasnega prilagajanja stroškovne konkurenčnosti.

Makroekonomski scenarij, na katerem temeljijo proračunske projekcije iz programa stabilnosti in nacionalnega reformnega programa, je bil marca 2013 popravljen navzdol. Po napovedih Urada za makroekonomske analize in razvoj (UMAR) bo realni BDP v letu 2013 še upadel za 1,9 %, po letu 2014 pa se bo stabiliziral in postopno okrepil. Glede na trenutno razpoložljive informacije, vključno z napovedjo iz pomladi 2013, ki so jo pripravile službe Komisije, in notranjimi napovedmi za rast po letu 2014⁶, se zdi makroekonomski scenarij UMAR za leto 2013 razumen, scenarij za leto 2014 in pozneje pa optimističen glede na napovedane konsolidacijske ukrepe. Razlika je predvsem posledica hitrejšega in močnejšega okrevanja naložb v napovedi UMAR, medtem ko je Komisija glede na zamude in negotovost v s prestrukturiranjem bančnega in podjetniškega sektorja previdnejša.

2.2. Izzivi

Komisija je na podlagi poglobljenega pregleda o stanju Slovenije iz leta 2013 10. aprila ugotovila, da v Sloveniji obstajajo čezmerna ekonomska neravnotežja, ki se hitro kopičijo. Komisija je v sporočilu z dne 10. aprila (glej tudi okvir 2) Slovenijo pozvala, naj hitro in odločno nadaljuje z reformami ter v svoj nacionalni program reform in program stabilnosti za leto 2013 vključi celovite in podrobne politične ukrepe, da se ta trend obrne.

⁶ Notranje projekcije za rast po letu 2014, na katerih temelji postopek v zvezi s čezmernim primanjkljajem, vključujejo konsolidacijske ukrepe.

Odpravljanje teh neravnotežij, ki ogrožajo delovanje gospodarstva in prispevajo k možnim negativnim učinkom na monetarno unijo, je trenutno največji izziv za Slovenijo, ki ga mora prednostno rešiti. Natančneje to zajema:

- (i) verodostojno obnovo bančnega sistema z uravnoteženim svežnjem ukrepov ter ohranjanje finančne stabilnosti s preudarnim nadzorom in boljšimi strukturami upravljanja;
- (ii) solidnejše financiranje neto stanja mednarodnih naložb in rast s pomočjo neposrednih tujih naložb, ki jih bo spodbujalo izboljšanje poslovnega okolja;
- (iii) trende na področju stroškovne konkurenčnosti, ki bi podpirali prilagajanje in pomagali preprečevati ponoven pojav zunanjih neravnotežij z nadaljnjim nadzorom nad plačami v javnem sektorju, prilagoditvijo določanja minimalnih plač in sklopom reform trga dela ter
- (iv) izboljšanje sposobnosti prilagajanja na mikroekonomski ravni, zlasti v povezavi z državnim lastništvom in institucijami na trgu dela.

Izzivi, izpostavljeni v okviru postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežje za leto 2013, so na splošno skladni z tistimi iz letnega pregleda rasti za leto 2013 in močno sovpadajo z izzivi, ugotovljenimi v delovnem dokumentu služb Komisije za leto 2012, in sicer:

- (i) zagotavljanje dolgoročne vzdržnosti javnih financ, vključno z obravnavanjem nizke stopnje zaposlenosti starejših delavcev; dodaten poudarek v letu 2013 je na področju dolgotrajne oskrbe;
- (ii) sanacija finančnega sektorja;
- (iii) izboljšanje obetov Slovenije glede zunanje trgovine, ki jih poslabšuje zmanjšanje stroškovne konkurenčnosti v preteklosti;
- (iv) zmanjšanje razdrobljenosti trga dela, tudi zaradi „študentskega dela“ (to je čedalje pomembnejše zaradi udeležbe na trgu dela in enakopravne obravnave);
- (v) izboljšanje splošnega poslovnega in konkurenčnega okvira, zlasti za storitveni sektor;
- (vi) boljše izkoriščanje raziskav in razvoja ter zadovoljevanje potreb po novih znanjih in spretnostih za spodbujanje rasti in izboljšanje slovenske proizvodne strukture. ob naraščanju pritiska je nov poudarek na potrebi po usmerjanju virov v ključne prednostne naloge ter usklajevanju in spodbujanju poklicnega izobraževanja in usposabljanja v skladu s potrebami trga dela.

Poleg izzivov, izpostavljenih v letu 2012 in letnem pregledu rasti, so tukaj še ključna vprašanja v zvezi z:

- energetiko, kjer bi Slovenija lahko izkoristila možnosti trgovanja in povečala konkurenco na maloprodajni ravni ter si ob tem še bolj prizadevala za doseganje ciljev in izvedbo tretjega energetskega svežnja;
- pravosodnim sistemom, kjer bi lahko večja učinkovitost izboljšala poslovno okolje s krepitvijo zaupanja in stabilnosti;
- okoljsko trajnostjo, kjer so glavna vprašanja povezana s stroški onesnaževanja okolja, učinkovitostjo virov in zeleno rastjo.

Ekonomske politike, povezane s temi izzivi, zahtevajo celovit program reform, ki bo imel pozitivne učinke medsebojne krepitve na zaposlovanje, gospodarsko aktivnost, stabilnost finančnega sektorja in zmanjšanje neravnotežij. Ti ukrepi bi morali dopolnjevati ukrepe za zmanjšanje čezmernega primanjkljaja in zagotoviti dolgoročno vzdržne javne finance.

Okvir 2. Glavni zaključki iz poglobljenega pregleda iz leta 2013 in ključna priporočila iz sporočila Komisije, COM(2013) 199 final z dne 10. aprila 2013

Komisija je na podlagi prejšnjega poglobljenega pregleda (maj 2012) v letu 2012 ugotovila, da v Sloveniji obstajajo makroekonomska neravnotežja, zlasti kar zadeva trende v zvezi z razdolževanjem podjetniškega sektorja, stabilnostjo bančnega sistema in v določeni meri tudi zunanjo konkurenčnostjo. Poudarila je potrebo po hitrem in premišljenem strateškem odzivu za zmanjšanje tveganja, da bi obstoječa neravnotežja postala čezmerna. V poglobljenem pregledu iz leta 2013 je bilo skladno z obsegom nadzora v okviru postopka v zvezi z makroekonomskim neravnotežjem ugotovljeno, da so se negativni gospodarski trendi in neravnotežja, ugotovljeni v letu 2012, poslabšali. Zlasti:

- Ravni skupnega dolga zasebnega sektorja so pod povprečjem euroobmočja in opozorilnimi pragovi iz preglednice, vendar številna podjetja ostajajo prekomerno zadolžena, kar povzroča nadaljnjo rast slabih posojil.
- Slovenski bančni sektor je manjši od polovice povprečja za euroobmočje, vendar se največje domače banke še naprej soočajo z vedno slabšimi kreditnimi portfelji, kar pomeni, da bodo potrebne nadaljnje dokapitalizacije. Obseg posojil se manjša, sodelovanje med šibkimi bankami in državo pa se je okrepilo. Izboljšanje bilanc stanja podjetij in rast ovirajo recesija z dvojnimi dnom in slabi obeti.
- Neto zunanji dolg je razmeroma omejen in v tekočem računu je prišlo do presežka zaradi zgodovinsko nizkih vhodnih naložb in manjšega uvoza zaradi manjše gospodarske aktivnosti in zaposlenosti. Pretekli trend izgubljanja stroškovne konkurenčnosti se ni obrnil. Zmanjšali so se izvozni tržni deleži, izvozni rezultati pa so znatno slabši kot v primerljivih državah.
- Politike za reševanje omejene sposobnosti prilagajanja gospodarstva še niso v celoti razvite. Pomemben pozitiven napredek sta bila sprejetje delne pokojninske reforme v zadnjih tednih leta 2012 in reforma trga dela, sprejeta v začetku marca.
- Zapletena mreža državnega lastništva omejuje prilagajanje, izkrivlja dodeljevanje sredstev, odvrta neposredne tuje naložbe in škoduje javnim financam.

Sprejeta je bila okvirna zakonodaja o prestrukturiranju in privatizaciji bank, vendar jo je še treba učinkovito izvesti.

Strateški izzivi, ki izhajajo iz teh razmer so med drugim:

- verodostojna obnova bančnega sistema z uravnoveženim svežnjem ukrepov in ohranjanje finančne stabilnosti s preudarnim nadzorom ter boljšimi strukturami upravljanja, vključno z morebitno privatizacijo bank v državni lasti;
- bolj premišljeno financiranje neto stanja mednarodnih naložb in rasti prek neposrednih tujih naložb, podprto z izboljšanim poslovnim okoljem;
- trendi na področju stroškovne konkurenčnosti, ki bi podpirali prilagajanje in pomagali preprečevati ponoven pojav zunanjih neravnotežij z nadaljnjim nadzorom nad plačami v javnem sektorju, prilagoditvijo določanja minimalnih plač in sklopom reform trga dela;
- izboljšanje sposobnosti prilagajanja na mikroekonomski ravni, zlasti v povezavi z državnim lastništvom in institucijami na trgu dela.

Ti zaključki so bili izraženi v sporočilu Komisije, COM(2013) 199 final z dne 10. aprila 2013, v katerem je Komisija navedla: *SLOVENIJA ima čezmerna makroekonomska neravnotežja. Da se zaustavi hitro kopičenje teh neravnotežij in se jih uspešno odpravi, je treba nemudoma politično ukrepati. [...] Slovenija bi zdaj morala odločno in nemudoma končati začete reforme ter vključiti celovite in podrobne politične ukrepe v svoj naslednji nacionalni program reform in program stabilnosti, da bi to gibanje zaustavila in ga obrnila v pravo smer.*

V nadaljevanju tega dokumenta služb Komisije je podana ocena programa politike z ozirom na te izzive, pri čemer je poseben poudarek na ugotavljanju, ali je ta program dovolj daljnosežen, dovolj natančno časovno opredeljen in dovolj podroben, da bi se z njegovo izvedbo lahko uspešno odpravila ugotovljena čezmerna neravnotežja.

3. OCENA PROGRAMA POLITIK

Na splošno nacionalni reformni program kaže, da je Slovenija delno napredovala pri izpolnjevanju priporočil iz Priporočila Sveta, medtem ko je navedla le malo podrobnih podatkov glede reform, ki bi bile potrebne za odpravo čezmernih neravnotežij in reševanje izzivov politik iz poglobljenega pregleda.

Pozitivno je, da program stabilnosti napoveduje odpravo čezmernega primanjkljaja, ki bo dosežena predvsem z zmanjševanjem odhodkov in krepitvijo davčnega upravljanja v skladu z zakonodajo EU. Vendar je fiskalni napor močno osredotočen na leto 2014, medtem ko program za leto 2013 predvideva le manjša izboljšanja strukturnega salda.

Napovedi iz programa so predmet velikih tveganj, ki ogrožajo načrtovano odpravo čezmernega primanjkljaja do leta 2014. Makroekonomski scenarij, na katerem program temelji, se zdi optimističen, zlasti za leto 2014. Proračunske posledice nekaterih ukrepov, s katerimi se povečujejo prihodki, je težko oceniti, ker ni navedenih dovolj podatkov o davčnih stopnjah, davčni osnovi in morebitnih davčnih oprostitev. Kljub napovedani konsolidaciji na podlagi odhodkov niso navedeni vsi ukrepi, povezani z odhodki, poleg tega pa jih veliko od njih ni strukturne narave.

Ukrepi, s katerimi bi se javni dolg in pogojne fiskalne obveznosti začeli zmanjševati, niso navedeni. Ni jasno prikazano, kako bo dosežen srednjeročni cilj do leta 2017. Poleg tega srednjeročni cilj programa ni primeren, ker ne upošteva v zadostni meri implicitnih obveznosti, povezanih s staranjem. Sicer je nedavna pokojninska reforma pomemben korak, ni pa navedenih konkretnih ukrepov za omejitev stroškov, povezanih s staranjem, po letu 2020.

Kar zadeva stabilizacijo bank, vsebuje dopis z dne 23. maja 2013 pomembne dodatne zaveze. Kot del celovite strategije bančnega sektorja nameravajo organi izvesti pregled kakovosti aktive bank, ki bo razdeljen na več faz. Tako bi lahko pravočasno izvedli prestrukturiranje banke NLB, največje domače banke, ki je že predmet postopka v zvezi z državno pomočjo. Cilj te strategije je izboljšati korporativno upravljanje bank in ustvariti kapitalsko močan in dobičkonosen bančni sistem, ki bo lahko podpiral realno gospodarstvo. V ta namen so organi pripravljene zagotoviti potrebna finančna varovala, če bi banke potrebovale nadaljnje kapitalske injekcije. Prav tako so izrazili svojo pripravljenost, da tesno sodelujejo s Komisijo in ECB, da bi zagotovili, da bo pregled ustrezal najvišjim mednarodnim standardom. Če se ti pomembni novi ukrepi vključijo v časovno omejen in celovit akcijski načrt, ki bi mu sledilo njegovo odločno izvajanje, bi to pomenilo potrebno sanacijo bančnega sektorja ter trajno izboljšanje zaupanja v trg.

Vlada še vedno podpira Družbo za upravljanje terjatev bank (DUTB) kot institucionalno platformo za sanacijo bank. Zakon, ki ureja DUTB, omogoča, da se prenosi sredstev financirajo z do 4 milijardami EUR obveznic DUTB z državnim jamstvom, ter za dokapitalizacije namenja 900 milijonov EUR. V nacionalnem reformnem programu je vključen prvi poskus količinske opredelitve prenosov in opisa načrtov prenosov na DUTB na osnovi stresnih testov po načelu „od spodaj navzgor“, ki jih je izvedla Banka Slovenije. Te interne ocene Banke Slovenije temeljijo na vrsti predpostavk, ki niso izrecno opredeljene v nacionalnem reformnem programu in ki jih bo morda treba nadalje opredeliti. V dopisu je

navedeno, da bo največja slovenska banka, NLB, določena sredstva prenesla na DUTB, in navaja, da so organi Komisiji že zagotovili potrebno dokumentacijo, v kateri so predlagani prenosi podrobno opisani. Za drugi dve veliki banki v državni lasti se bo najprej iskala zasebna rešitev. Ta pomembna nova pobuda zahteva tudi, da je treba ponovno proučiti načrte za prenose sredstev na DUTB. Pomembno bi bilo tudi pojasniti, v kakšnem razmerju je DUTB v primerjavi z ostalimi pobudami organov za prestrukturiranje podjetij.

Celovita strategija bi morala prav tako zagotoviti, da se ustrezno okrepijo bančno upravljanje, vodenje in nadzor, ker so ti elementi ključni za preprečevanje, da bi se ponavljale napake rešenih bank iz preteklosti. Nacionalni reformni program tega ne omenja. Največja banka v državni lasti, NLB, bo imela koristi od prenosa slabih sredstev na DUTB. Jasna zaveza za hitro izboljšanje lastniške strategije, vodenja in upravljanja te banke z namenom izvedbe morebitne privatizacije bi bila pomembna in z njo bi se koristno dopolnila odločitev vlade z dne 8. maja 2013, da proda svoj delež v NKBM, drugi največji banki v državi. Brez predvidene morebitne prodaje očiščenih bank takoj, ko bodo to omogočali tržni pogoji, se zdi utemeljitev pristopa z DUTB, ki ga zagovarja vlada, nejasna.

Celovita strategija in podporni ukrepi v zvezi z državnim lastništvom v realnem gospodarstvu bi bili potrebni za rešitev izzivov iz poglobljenega pregleda na tem področju. Od priprave oddelka 3.2 poglobljenega pregleda, na podlagi katerega je Komisija ugotovila, da v Sloveniji obstajajo čezmerna neravnotežja, je bilo predlaganih zelo malo novih ukrepov. Napovedana privatizacijska strategija in razvrstitev sredstev je predvidena za tretje četrtletje leta 2013 (tako je navedeno v dopisu). Čeprav je za izdelavo celovite strategije potrebno več časa, bi bilo pomembno čim prej navesti načela in cilje, na katerih bo ta strategija temeljila. Nacionalni reformni program ne temelji na splošni strategiji, napoveduje pa ad hoc privatizacije v maju 2013. To napoved utemeljuje s predlogom privatizacije 15 podjetij, poslanim v parlament 8. maja 2013, za katerega je v dopisu navedeno, da naj bi bil sprejet do konca drugega četrtletja leta 2013. Ta seznam vključuje nekaj pomembnih podjetij, kot je druga največja banka in vodilno telekomunikacijsko podjetje, poleg tega pa tudi manjšinske deleže in majhna podjetja. Določitev realističnega, a ambicioznega časovnega razporeda privatizacije teh podjetij po odobritvi v parlamentu bi pripomogla k nadaljnji krepitvi verodostojnosti in ublažitvi očitnih tveganj pri njenem izvajanju.

Ukrepi za izboljšanje korporativnega upravljanja podjetij v lasti države so bili odloženi. Medtem ko nekatere spremembe zakona o državnem holdingu krepijo zahteve o poročanju in reviziji, niso dovolj, da bi se z njimi zagotovil hiter in učinkovit postopek privatizacije. Izkušnje iz zadnjih desetletij kažejo na precejšnja tveganja za izvedbo privatizacije. Napovedane spremembe zakona o državnem holdingu predvidevajo razpršitev lastništva med javne in pol-javne institucije, kar ne bo olajšalo postopka privatizacije.

Pravne spremembe insolvenčne zakonodaje, ki jih je vlada sprejela aprila 2013, izboljšujejo insolvenčni pravni okvir, verjetno pa bodo potrebni nadaljnji ukrepi, da bi se na tem področju vzpostavile zadovoljive razmere. Primeren sistem pobud za lastnike, upnike in poslovodstvo bi bil ključnega pomena za uspešnost reforme. Vzpostavitev takšnih pobud bi bil lahko pomemben korak naprej k olajševanju prestrukturiranja podjetij in stabilizaciji bančnega sektorja. Ministrstvo za pravosodje namerava predlagati dodatne pravne spremembe za spodbujanje izvensodnega prestrukturiranja in pretvorbe dolga do konca maja 2013. Vendar v nacionalnem reformnem programu predlogi niso dovolj natančno predstavljeni, da bi lahko ocenili, ali lahko nova zakonodaja izpolni svoje cilje. Odpravljenih je bilo nekaj omejitev iz zakonodaje o državni pomoči, kar bi lahko povzročilo dodatna povečanja pogojnih fiskalnih obveznosti ter odvrčalo od izpolnjevanja dogovorov o zasebnem prestrukturiranju. Nacionalni reformni program opisuje nekaj usmerjevalnih načel pri dodeljevanju državne pomoči, vendar navaja le malo podrobnosti v zvezi z njihovim izvajanjem v praksi.

Nedavna reforma trga dela je korak v pravi smeri, vendar še ni jasno, koliko bo vplivala na njegovo segmentacijo in prožnost. Vpliv reforme na trg dela se bo spremljal in bo podlaga za morebitne pravne spremembe. Načrtuje se analiza študentskega dela kot osnova za opredelitev, kako ga urediti, vključno z uvajanjem prispevkov za socialno varnost, ureditvijo minimalnega urnega plačila ter preprečevanjem zlorab. V nacionalnem reformnem programu je naveden cilj, da se pregleda določanje minimalne plače, vendar ustrezni ukrepi niso jasno opredeljeni.

Načrtujejo se dodatne izboljšave poslovnega okolja. Agencija za varstvo konkurence je bila ustanovljena leta 2013 in nacionalni reformni program predstavlja vrsto ciljev za izboljšanje dolžine sodnih postopkov in zmanjšanje števila izvršilnih zadev. Kar zadeva slednje, cilji niso vedno podprti s konkretnimi ukrepi. Poleg tega nacionalni reformni program napoveduje nadaljnje ukrepe za racionalizacijo postopkov prostorskega načrtovanja. Nazadnje je predstavljen načrt za deregulacijo poklicev.

3.1. Fiskalna politika in obdavčitev

Proračunska gibanja in dinamika dolga

Glavni cilji proračunske strategije iz programa so odprava čezmernega primanjkljaja, doseg uravnoteženega proračunskega položaja v strukturnem smislu do leta 2017 in stabilizacija deleža dolga na raven pod 55 % BDP. V programu je predvidena odprava čezmernega primanjkljaja v letu 2014. Nominalni primanjkljaj naj bi se postopno zmanjšal s 7,9 % BDP leta 2013 (4,2 % BDP brez dokapitalizacije bank) na 2,6 %, 2,1 % in 1,4 % BDP v obdobju 2014–2016. Na podlagi programa ti nominalni cilji pomenijo prilagoditve v ponovno izračunanem razmerju med strukturnim saldonom in BDP⁷ za 0,1 o.t., 1,2 o.t., –0,1 o.t. in 0,0 o.t. BDP v obdobju 2013–2016. Srednjeročni cilj je kot v prejšnji dopolnitvi opredeljen kot uravnotežen položaj v strukturnem smislu. Zdi se, da srednjeročni cilj ne upošteva v zadostni meri implicitnih obveznosti, povezanih s staranjem⁸. Program predvideva doseg srednjeročnega cilja leta 2017, kar je dve leti pozneje kot v prejšnji dopolnitvi. Vendar po trenutnih proračunskih načrtih ni verjetno, da bo lahko Slovenija dosegla svoj cilj, ki je izpolniti srednjeročni cilj do leta 2017, ne da bi sprejela dodatne konsolidacijske ukrepe.

Javnofinančni primanjkljaj se je občutno zmanjšal s 6,4 % BDP leta 2011 na 4,0 % BDP leta 2012. Rast prihodkov, ki je bila nižja od pričakovane (–0,7 % v primerjavi z 0,4 %), je izhajala predvsem iz nepričakovano nizkih prihodkov iz naslova dohodnin, davkov od premoženja in kapitalskih transferjev, kar v veliki meri pojasnjuje razliko do nedoseženega ciljnega primanjkljaja v višini 3,5 % BDP⁹ iz prejšnje dopolnitve. Skupni odhodki so se zmanjšali nekoliko več kot dohodki, vknjiženi v proračun (–5,4 % v primerjavi z –5,3 %). S seštevkom precejšnjega zmanjšanja javnih naložb in manjših odhodkov za obresti, kot so bili vknjiženi v proračunu, zaradi odloženih izdaj obveznic so se izravnale prekoračitve na področjih plačil zaposlenim, vmesne porabe in kapitalskih transferjev, vključno z dokapitalizacijo največje banke. Izvedena je bila fiskalna konsolidacija v skladu s priporočilom za leto 2012. Čeprav ciljni primanjkljaj za leto 2012 v višini 3,5 % BDP ni bil dosežen, se je razmerje med strukturnim saldonom in BDP precej izboljšalo, in sicer za 2,0 o.t.. Zakon o uravnoteženju javnih financ iz maja 2012 je najbolj daljnosežen konsolidacijski zakon, sprejet od leta 2009, in pozitivno

⁷ 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.

⁸ Službe Komisije so jeseni 2012 srednjeročni cilj za Slovenijo izračunale v višini 0,25 % BDP. Odbor za ekonomsko politiko je 28. maja 2013 pregledal pokojninsko reformo Slovenije, sprejeto leta 2012. Službe Komisije zato nameravajo v naslednjih tednih ponovno izračunati srednjeročni cilj za Slovenijo.

⁹ V obvestilu glede postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem iz oktobra 2012 je bil ciljni primanjkljaj popravljen navzgor na 4,2 % BDP predvsem zaradi popravka dohodnine in davkov od premoženja navzdol ter popravkov plačil zaposlenim in vmesne porabe navzgor.

učinkuje na proračun tudi v letu 2013. Poleg tega zakona so bili sprejeti še dodatni konsolidacijski ukrepi za povečanje prihodkov za leto 2013.

Nominalni ciljni primanjkljaj za leto 2013 v višini 7,9 % BDP vključuje pričakovane dokapitalizacije bank. Potrebe bank po dokapitalizaciji se ocenjujejo na 1,3 milijarde EUR ali na 3,7 % BDP, medtem ko napoved služb Komisije iz pomladi leta 2013, pripravljena konec aprila 2013, vključuje znesek v višini 420 milijonov EUR ali 1,2 % BDP za dve največji banki. Brez teh transakcij bi nominalni ciljni primanjkljaj v programu znašal 4,2 % BDP. Tako je ciljni primanjkljaj za leto 2013¹⁰ višji od primanjkljaja iz obvestila glede postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem iz marca 2013 ter prejšnje dopolnitve (v katerih je bil določen na 3,0 % BDP oziroma 2,5 % BDP). Poleg baznega učinka iz leta 2012, popravek iz leta 2013 v primerjavi s prejšnjo dopolnitvijo v veliki meri izhaja iz socialnih transferjev, zlasti odhodkov za pokojnine. V napovedi služb Komisije iz pomladi 2013 se napoveduje ciljni primanjkljaj za leto 2013 v višini 4,1 % BDP. Vendar v primerjavi s programom ne vključuje povečanja odhodkov za obresti zaradi izdaj obveznic maja 2013 ter napoveduje nižje kapitalske transferje (ob neupoštevanju dokapitalizacije bank) v skladu s padajočim trendom v zvezi s to postavko v preteklih letih. Ta dva dejavnika v veliki meri pojasnujeta, zakaj so napovedi služb Komisije in napovedi iz programa za primanjkljaj za leto 2013 skoraj enake kljub dodatnim konsolidacijskim ukrepom iz programa.

Potek konsolidacije v obdobju, ki ga zajema program, je osredotočen na leto 2014.

Nominalni ciljni primanjkljaji za leto 2014 in naslednja leta so višji v primerjavi s prejšnjim programom, in sicer v glavnem zaradi baznega učinka iz leta 2013. Nominalna ciljna primanjkljaja za leti 2013 in 2014 (7,9 % oziroma 2,6 % BDP) pomenita precejšnje znižanje primanjkljaja, in sicer za 5,3 o.t. BDP (znižanje za 1,6 o.t. BDP ob neupoštevanju dokapitalizacij bank). Ciljna primanjkljaja za zadnji leti se bosta zmanjševala počasneje, in sicer za 0,5 o.t. BDP leta 2015 in za 0,7 o.t. BDP leta 2016. Prilagoditve primarnih saldov bodo nekoliko večje, saj se bodo odhodki za obresti še naprej povečevali¹¹. V primerjavi s prejšnjim programom je zmanjšanje nominalnega primanjkljaja v letu 2014 ambicioznejše, leta 2015 pa spet malo manj obsežno. Konsolidacija iz programa je osredotočena predvsem na stran odhodkov, medtem ko stran prihodkov prispeva približno eno tretjino. Pričakuje se, da bo delež prihodkov v razmerju do BDP med letoma 2012 in 2016 narasel za 0,6 o.t. (brez enkratnega prihodka¹² iz leta 2012). Predvideva se zlasti, da se bodo v razmerju z BDP povečali prihodki iz naslova dohodnine in davkov od premoženja. Delež odhodkov v razmerju do BDP naj bi se zmanjšal za 2,1 o.t. (brez enkratnih odhodkov¹³ iz leta 2012) v istem obdobju, pri čemer naj bi bil poudarek na znižanju plačil zaposlenim, vmesne porabe in socialnih transferjev kot deležev BDP.

Ukrepi za zvišanje prihodkov so opredeljeni bolj natančno od ukrepov za znižanje odhodkov, pri vseh pa manjkajo podrobnejši podatki¹⁴. Poleg tega so ukrepi za zvišanje prihodkov bolj strukturne (trajne) narave od ukrepov za znižanje odhodkov. Proračunske posledice večine predvidenih ukrepov so količinsko opredeljene tako za leto 2013 kot tudi za leto 2014 (glej okvir 3). Vendar manjkajo ukrepi in njihove posledice za leti 2015 in 2016. Poleg tega program poudarja različne predvidene ukrepe za boj proti sivi ekonomiji in za izboljšanje pobiranja davkov, kar pa je težko oceniti in ti ukrepi tudi niso vključeni v napovedi iz programa.

¹⁰ Ta sklic in sklici v nadaljevanju besedila na nominalni ciljni primanjkljaj za leto 2013 v oddelku o davkih pomenijo nominalni primanjkljaj ob neupoštevanju dokapitalizacij bank.

¹¹ Predvideni odhodki za obresti v višini 3,0 % BDP, kolikor bodo znašali leta 2013, naj bi se v primerjavi z letom 2008, ko so znašali 1,1 % BDP, skoraj potrojili.

¹² Šlo je za superdividende energetskih podjetij, ki so znašale 0,15 % BDP.

¹³ Zaradi dokapitalizacije največje banke so se odhodki povečali za 0,2 % BDP.

¹⁴ Seznam predvidenih konsolidacijskih ukrepov za zvišanje prihodkov in znižanje odhodkov do leta 2014 je priložen v Prilogi k programu.

Okvir 3. Glavni ukrepi

Glavni viri konsolidacije na strani prihodkov v skladu s programom so povečanje stopnje DDV, sprememba obdavčitve nepremičnin in morebitna uvedba kriznega davka na osebni dohodek. Na strani odhodkov bo leta 2013 prišlo do nadaljnega znižanja plač v javnem sektorju. Znižanje bo veljalo do 31. decembra 2014. Za razliko od tega so drugi ukrepi na strani odhodkov manj jasni. Načrtujejo se nadaljnja zamrznitev indeksacije, zmerno zmanjšanje nekaterih stopenj socialnih nadomestil in zmanjšanje izdatkov za investicije. V letu 2014 so načrtovani dodatni, zaenkrat neopredeljeni, ukrepi za konsolidacijo odhodkov, s katerimi bi se izognili kriznemu davku na osebni dohodek. Podroben pregled proračunskih učinkov pomembnejših makrostrukturnih reform (npr. pokojninske reforme) v programskem obdobju ni na voljo.

Glavni proračunski ukrepi

Prihodki	Odhodki
2012	
<ul style="list-style-type: none"> Znižanje stopnje davka od dohodkov pravnih oseb z 20 % na 18 % ter višje olajšave za raziskave in razvoj ter naložbe pri dohodnini in davku od dohodkov pravnih oseb (-0,5 %) Višje trošarine na tobakne izdelke, alkohol in mineralna olja (0,25 %) Nova CO₂ dajatev na mineralna olja (celoletni učinek 0,2%) Višje (koncesijske) dajatve za študentsko delo (celoletni učinek 0,1 %) 	<ul style="list-style-type: none"> Preklicana indeksacija stopenj socialnih nadomestil (do konca 2014) (skupni učinek v letih 2012 in 2013 -0,3 %) Plačna masa v javnem sektorju: neto zmanjšanje plač za 3 % (trajno), ukinitvev indeksacije plač v javnem sektorju, zamik plačil za napredovanja (do junija 2013) (celoletni učinek - 0,85 %) in trajna ukinitvev tretjega in četrtega obroka povišanja plač v javnem sektorju, ki sta bila predvidena leta 2008 (- 0,6 %) Nižji dodatek za rekreacijo za upokojene (do konca leta, ki sledi letu, v katerem bo realna rast BDP preseгла 2,5 %) (celoletni učinek -0,15 %) Preklicana indeksacija pokojnin (2012) (-0,1%) Nižji otroški dodatki za družine z višjim dohodkom (do leta, ki bo sledilo letu, v katerem bo realna rast BDP preseгла 2,5 %) (celoletni učinek -0,2 %) Nižje povečanje minimalnega dohodka za socialno ogrožene osebe (do leta 2015) (-0,1 %) Različna zmanjšanja socialnih transferjev (trajna) (npr. nadomestila za veterane in štipendije) (celoletni učinek -0,1 %)
2013	
<ul style="list-style-type: none"> Znižanje stopnje davka od dohodkov pravnih oseb na 17 % (-0,1 %) Višja dajatev za uporabo cest (celoletni učinek 0,1 %) Nov davek na finančne storitve in spremenjen davek na bilančno vsoto bank (0,1 %) Zvišanje stopenj DDV od 1. julija (celoletni učinek 0,7 %) Nove trošarine na sladkor in sladila v pijačah ter na loterijske srečke od 1. avgusta (celoletni učinek 0,1 %) 	<ul style="list-style-type: none"> Znižanje regresa za letni dopust (-0,15 %) Preklicana indeksacija plač v javnem sektorju (2013) (-0,15 %) Ukinitvev napredovanj v letu 2013 (-0,15 %) Višji dodatek za prehrano za študente (trajen) (0,1%) Dodatni ukrepi v zvezi z zmanjšanjem plač v javnem sektorju od 1. junija (celoletni učinek -0,2 %) Nižja nadomestila za brezposelnost od 1. julija (celoletni učinek -0,05 %) Nižji izdatki za investicije (celoletni učinek -0,3 %) Zmanjšanje vmesne porabe (celoletni učinek -0,1 %)
2014	
<ul style="list-style-type: none"> Davek na nepremičnine (0,7 %) Krizni davek na os. dohodek¹ (0,8 %) 	<ul style="list-style-type: none"> Ukinitvev indeksacije pokojnin (-0,1 %) Ukinitvev napredovanj v letu 2014 (-0,15 %)

Opomba: proračunski učinek, naveden v razpredelnici, je učinek, ki so ga nacionalni organi navedli v programu. Pozitiven predznak pomeni, da se kot posledica tega ukrepa prihodki/odhodki povečajo. Kako podrobni so podatki o ukrepih, je odvisno od vrste razpoložljivih informacij v programu stabilnosti in drugih proračunskih dokumentih.

¹ Krizni davek na osebni dohodek bo uveden, če do leta 2014 ne bo dosežen politični dogovor glede strukturnih odhodkov.

Pri doseganju načrtovanih proračunskih ciljev so tveganja nakopičena predvsem na negativni strani. Za leto 2013 je doseganje nominalnega primanjkljaja na ravni 4,2 % BDP (ob neupoštevanju dokapitalizacije bank) videti dosegljivo. Vendar iz več razlogov to naj ne bi držalo za leto 2014 in pozneje. Prvič, makroekonomski scenarij, na katerem temelji program, je bil pripravljen sredi marca, toda načrtovana struktura in obseg konsolidacijskih ukrepov sta bila razkrita šele na začetku maja. Pri tem ni jasno, v kolikšni meri je upoštevan vpliv konsolidacije, na primer na zasebno potrošnjo, na katero bodo verjetno vplivale višje stopnje DDV, davek na nepremičnine in morebitni krizni davek na osebni dohodek. V skladu z napovedjo Komisije iz pomladi 2013 naj bi se ob nespremenjenih politikah leta 2014 BDP zmanjšal za 0,1 %, pri čemer bi po scenariju, ki upošteva zgolj sprejete ukrepe, primanjkljaj znašal 4,9 % BDP. Ob upoštevanju tega je makroekonomski scenarij iz programa videti optimističen, zlasti v zvezi z letom 2014. Drugič, pričakovani prilivi iz davka na nepremičnine in morebitnega kriznega davka na osebni dohodek niso podprti z zadostnimi informacijami glede davčnih stopenj, davčne osnove in oprostitev¹⁵. Tretjič, ukrepi za konsolidacijo odhodkov v dogovoru s socialnimi partnerji so pretežno začasni, pri večini teh so vsako leto potrebna nova pogajanja, da bi se preprečil ponoven porast odhodkov. Poleg tega lahko napovedani morebitni davek na osebni dohodek zmanjša spodbude za dogovor glede zmanjšanja strukturnih odhodkov. Četrto, pretekle izkušnje kažejo na možnost prekoračitve pri odhodkih, zlasti pri prejemkih zaposlenih in vmesni porabi. Višji prejemki zaposlenih v letu 2013 so lahko tudi posledica sodbe, ki jo vlada še vedno izpodbija in ki določa izplačilo zvišanja plač javnim uslužbencem, ki je bilo odloženo od oktobra 2010. Petič, v Sloveniji so spremembe zakonskih aktov do nedavnega spremljala tveganja referendumov¹⁶. Končno, pride lahko do dodatnih ukrepov za finančno podporo, zlasti bankam in podjetjem, ki unovčujejo jamstva, vključno z jamstvi, ki jih je v skladu z načrti vlade še vedno treba odobriti za pomoč pri prestrukturiranju prezadolženih nefinančnih družb¹⁷. V dopisu je pojasnjeno, da bodo dodatni izdatki iz naslova novih jamstev izravnani z drugimi odhodkovnimi postavkami, ni pa podrobnosti glede tega, kako bo v danem proračunskem letu dosežena zadostna proračunska fleksibilnost.

Navedena proračunska tveganja lahko delno ublažijo dejavniki, ki niso navedeni v programu. Prvič, prekoračitve pri primarnih tekočih odhodkih lahko do neke mere izravna večje zmanjšanje javnofinančnih naložb od načrtovanega, kakor se je že zgodilo v preteklosti. Vendar je prostora za take poteze vse manj, potem ko so se javne naložbe od leta 2009 v realnem smislu zmanjšale za 45 %, prav tako pa ni mogoče prezreti vpliva dodatnega krčenja javnih naložb na dolgoročno rast. Poleg tega napovedi iz programa ne vključujejo proračunskih posledic ukrepov za (i) povečanje osnove prispevkov za zdravstveno zavarovanje, (ii) izboljšanje pobiranja davkov in boj proti sivi ekonomiji ter (iii) legalizacijo nezakonitih zgradb. Končno, pravilo o uravnoveženih javnih finančnih lahko pozitivno vpliva na konsolidacijo, pri čemer je to odvisno od zaenkrat neopredeljenih izvedbenih določb.

Načrtovane prilagoditve preračunanega strukturnega salda so, z izjemo leta 2014, v celotnem programskem obdobju premajhne. V skladu z informacijami iz programa naj bi stopnja rasti javnofinančnih odhodkov v letu 2016 brez učinka diskrecijskih ukrepov prispevala k letni strukturni prilagoditvi v smeri srednjeročnega cilja. Razlog za to je, da je stopnja rasti odhodkov brez enkratnih odhodkov manjša od -0,51 %, kar je nižja referenčna stopnja, ki velja za

¹⁵ Zakon o uravnoveženju javnih financ je na primer maja 2012 predvideval letni prihodek 160 mio EUR iz novega kriznega davka na nepremičnine, ki je bil uveden julija 2012, ta napoved pa je bila pozneje spremenjena na približno 5 milijonov EUR.

¹⁶ Parlament je 24. maja 2013 sprejel ustavne spremembe referendumskih zakonodaj, ki zastrujejo pravila za razpis referendumov in potrditev zakona, predlaganega na referendumu. Te spremembe izključujejo med drugim referendum o davkih in drugih ukrepih za zvišanje prihodkov, vendar še ni jasno, kako bodo vplivali na morebitne predloge za referendum v zvezi z morebitnimi ukrepi za konsolidacijo odhodkov.

¹⁷ V programu je navedeno (glej oddelek 5.2.), da je delež unovčenih jamstev, ki so bila dana zasebnim podjetjem v težavah, relativno velik.

Slovenijo v skladu z referenčno vrednostjo za odhodke. Vendar naj bi se ponovno izračunano razmerje med strukturnim saldonom in BDP v skladu z načrti izboljšalo za 0,1 odstotne točke v letu 2013, 1,2 odstotne točke v letu 2014, -0,1 odstotne točke v letu 2015 in 0,0 odstotne točke v letu 2016¹⁸. Videti je, da ponuja izpad prihodkov v letu 2016 glede na nestandardno obnašanje elastičnosti prihodkov – upad deleža prihodkov v razmerju do BDP za 0,5 odstotnih točk – delno obrazložitev za odstopanje od prilagoditve v smeri srednjeročnega cilja za spremembo kazalnika strukturnega salda. V skladu s tem je na podlagi splošne ocene proračunskih načrtov Slovenije po načrtovani odpravi proračunskega primanjkljaja v letu 2016 pričakovati odstopanje od poteka prilagoditve v smeri srednjeročnega cilja, pri čemer se upoštevata strukturni saldo kot referenca in analiza odhodkov brez učinka diskrecijskih ukrepov. Zato del priporočila 1 iz leta 2012, ki se nanaša na napredek proti ustreznemu srednjeročnemu cilju, ni bil izveden.

V skladu s trenutnimi informacijami se konsolidacijski ukrepi iz programa ne zdijo zadostni za verodostojno in vzdržno odpravo čezmerne primanjkljaja do leta 2014. Ugotovljena tveganja, zlasti optimističen makroekonomski scenarij za leto 2014, in pomanjkanje informacij glede davčne osnove, davčnih stopenj in davčnih oprostitev v zvezi z davkom na nepremičnine in morebitnim kriznim davkom na osebni dohodek, vzbujajo dvome glede napovedi za prihodke iz programa. Napovedi za odhodke niso videti povsem podprte z ukrepi, ti pa so potrebni predvsem za leto 2015, ko bosta ukinjena morebitni začasni krizni davek na osebni dohodek in začasno znižanje plač v javnem sektorju, ki je bilo s socialnimi partnerji dogovorjeno maja 2013. Medtem ko so nekateri davki znatno nižji od evropskega povprečja, na primer davek na nepremičnine, pa predlagani krizni davek na osebni dohodek ne podpira ustvarjanja delovnih mest, ne spodbuja rasti in se lahko izkaže za oviro pri boju proti sivi ekonomiji. Poleg tega potrebe po obravnavi dinamike prihodkov ni mogoče v nedogled odlagati z zanašanjem na višanje davkov. Na primer, višji izdatki za obresti in rast števila starostnih upokojencev so v obdobju 2010–2012 skupaj privedli do povečanja skupnih odhodkov v povprečju za približno 0,5 % BDP. Tako napovedi Komisije iz pomladi 2013 kot program napovedujeta še znatnejše povečanje (0,75 % BDP) v letu 2013. Ob upoštevanju tega je očitna potreba po dodatnih prizadevanjih za konsolidacijo z zmanjšanjem strukturnih odhodkov, vključno z boljšo sistematsko oceno javne porabe na podlagi jasnih meril uspešnosti¹⁹. To bi tudi prispevalo k učinkovitemu izvajanju zavezujočega srednjeročnega proračunskega okvira.

¹⁸ Ob predpostavki nespremenjenih politik Komisija v svojih napovedih iz pomladi 2013 predvideva spremembo za 0,3 % BDP leta 2013 in -0,9 % BDP leta 2014.

¹⁹ V programu stabilnosti iz leta 2011 je vlada napovedala začetek projekta „ciljno usmerjenega vodenja proračuna“ za državni proračun v letih 2010 in 2011, vendar konkretni podatki glede njegove dejanske izvedbe in proračunskih vplivov niso na voljo javnosti.

Okvir 4. Postopek v zvezi s čezmernim primanjkljajem za Slovenijo

Svet je 2. decembra 2009 sklenil, da v Sloveniji obstaja čezmerni primanjkljaj. Svet je priporočil, naj slovenski organi odpravijo stanje čezmernega primanjkljaja do leta 2013. V ta namen naj slovenski organi zlasti: (a) v letu 2010 izvajajo načrtovane ukrepe za fiskalno konsolidacijo; (b) v obdobju 2010–2013 zagotovijo povprečni letni fiskalni napor (zmanjšanje strukturnega primanjkljaja) v višini 0,75 % BDP; (c) določijo ukrepe, potrebne za odpravo čezmernega primanjkljaja do leta 2013, če bodo ciklični pogoji to dovoljevali, in pospešijo zmanjševanje primanjkljaja, če bi se izkazalo, da bi bili gospodarski in proračunski pogoji boljši od pričakovanih v času priporočila. Da bi zmanjšala tveganja za dolgoročno vzdržnost javnih financ, bi morala Slovenija dodatno reformirati pokojninski sistem s čimprejšnjim zmanjšanjem izdatkov, povezanih s staranjem. Poleg tega je Svet slovenske organe pozval k izvedbi reform za povečanje potencialne rasti BDP. V tem sklopu so tudi reforme za izboljšanje kakovosti javnih financ. Ob upoštevanju zlasti rasti odhodkov v obdobju 2006–2008, ki je bila večja od predvidene v proračunu, in dejstva, da konsolidacijska strategija temelji na zmanjšanju odhodkov, bi morala Slovenija okrepiti izvršljivost svojih večletnih proračunskih načrtov ter izboljšati učinkovitost in uspešnost javne porabe.

Pregled trenutnega stanja postopkov v zvezi s čezmernim primanjkljajem, vključno z dodatnimi ukrepi glede postopka, sprejetimi po oddaji tega delovnega dokumenta, je na voljo na (glej oddelke po državah na koncu strani):

http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/index_en.htm

V skladu s programom naj bi bruto javnofinančni dolg leta 2013 presegel referenčno vrednost 60 % BDP. Dolg naj bi se v skladu z napovedmi programa povečal s 54 % BDP v letu 2012 na 63 % BDP v letih 2014 in 2015, nato pa se na koncu programskega obdobja ponovno rahlo znižal, in sicer na 62 % BDP. Pomembno je poudariti, da te napovedi ne upoštevajo kopičenja dolga iz načrtovanih prenosov oslabiljene bančne aktive na Družbo za upravljanje terjatev bank (DUTB)²⁰. Učinek snežne kepe večja delež dolga skozi celotno obdobje, vendar z vedno manjšo hitrostjo. Primarni primanjkljaj dodatno povečuje dolg le v letu 2013, prilagoditve stanj in tokov pa naj bi v skladu z napovedmi zmanjševale dolg v celotnem obdobju. Napovedi glede dolga iz prejšnjih programov so izrazite podcenjevale povečanje dolga, zato pa se tveganja za delež dolga glede na BDP nagibajo na stran višjih deležev dolga. Ta tveganja so posledica zgoraj navedenih dejavnikov, povezanih s ciljnim primanjkljaji, in prilagoditve stanj in tokov²¹ v zvezi s prenosom sredstev na DUTB. Morebitni prihodki iz privatizacije, ki niso vključeni v program, pomenijo tveganje manjšega dolga. Ob predpostavki nespremenjenih politik napoved Komisije iz pomladi 2013 predvideva, da bo delež dolga leta 2014 narasel na 66 % BDP, zlasti zaradi primarnih primanjkljajev in vse večjih izdatkov za obresti. Ob ukinitvi postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem bi bila Slovenija v prehodnem obdobju pri izpolnjevanju merila glede dolga, ki je bilo uvedeno z zakonodajnim šesterčkom, v skladu s scenarijem iz programa pa naj bi s svojimi načrti zagotovila zadosten napredek k izpolnitvi tega merila v letu 2016.

Dolgoročna vzdržnost

Slovenija se na srednji in dolgi rok sooča z velikimi tveganji za vzdržnost, zlasti zaradi proračunskega učinka staranja prebivalstva. Javni dolg (leta 2012 je znašal 54,1 % BDP) naj bi v letu 2014 narasel na 66,5 %, kar presega prag 60 % BDP iz Pogodbe. 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 1998–2012. To kaže na potrebo, da je treba še naprej

²⁰ Zakon o stabilizaciji bank iz decembra 2012 določa, da bo ta prenos znašal največ 4 milijarde EUR (11,4 % BDP).

²¹ Običajno vnaprejšnje financiranje obveznic z zapadlostjo v prihodnjih letih pomeni zgolj kopičenje dolga na začetku profila dolga brez učinkov na njegov obseg (razen vpliva na obresti).

odločno izvajati ukrepe za spodbujanje vzdržnosti, ki preprečujejo potencialna tveganja za fiskalno vzdržnost. Poleg tega se zdi, da je treba omejiti odhodke, povezane s staranjem prebivalstva, tudi prek reforme pokojninskega sistema, kar bi prispevalo k dolgoročni vzdržnosti javnih financ. Izvajanje fiskalnih načrtov iz programa stabilnosti v celoti bi povečalo delež dolga glede na BDP za 23,7 odstotnih točk, in sicer s 54,1 % leta 2012 na 77,8% leta 2030.

Kot je bilo priporočeno, je Slovenija decembra 2012 sprejela reformo pokojninskega sistema, ki pa izdatke za pokojnine stabilizira le do leta 2020. Reforma je začela veljati januarja 2013. Z reformo se bosta zakonsko določena upokojitvena starost za moške (63 let) in ženske (61 let) do leta 2020 povečali in izenačili na 65 let, revidiran bo sistem indeksacije za pokojnine, uvedeni pa bodo tudi ukrepi za povečanje najnižje dejanske upokojitvene starosti s poostritvijo meril za upravičenosti do zgodnje upokojitve in velikodušnost. Čeprav je reforma pravilno usmerjena, pa napovedi glede javnih izdatkov za pokojnine kažejo, da bo imela omejevalen učinek le do leta 2020. Zato naj bi izdatki za pokojnine po napovedih zrasli precej nad povprečje EU, kar bo škodilo fiskalni vzdržnosti v prihodnje in zahtevalo dodatna reformna prizadevanja. Nadaljnja zmanjšanja izdatkov za pokojnine s pozitivnim srednje- in dolgoročnim učinkom na vzdržnost je mogoče doseči z uskladitvijo zakonsko določene upokojitvene starosti s podaljšanjem pričakovane življenjske dobe in z uvedbo nadaljnjih omejitev zgodnjega upokojevanja. Drugi ukrepi, na primer indeksacija pokojnin in sprememba metode izračuna pokojninskih prejemkov, se ne načrtujejo. Nacionalni reformni program v letu 2013 predvideva razprave o več od navedenih ukrepov, leta 2014 pa bo predstavljena analiza, ki bo podlaga za potencialno dodatno reformo.

Za zagotovitev dolgoročne vzdržnosti je pomembna tudi omejitev napovedanega velikega povečanja izdatkov na področju dolgotrajne oskrbe. Na podlagi Poročila o staranju iz leta 2012 in dolgoročnih napovedi glede izdatkov na področju dolgotrajne oskrbe se pričakuje povečanje deleža izdatkov glede na BDP za 1,9 odstotne točke, in sicer z 1,4 % leta 2010 na 3,3 % leta 2060. Povpraševanje po teh storitvah presega ponudbo in približno dve tretjini potreb izpolnjujejo institucije, Slovenija pa še vedno zaostaja pri zagotavljanju oskrbe na ravni skupnosti. Zato je za zagotovitev vzdržnosti javnih financ mogoče povečanje izdatkov za dolgotrajno oskrbo, povezanih s starostjo, omejiti s tem, da se tovrstne storitve zagotavljajo na domu in ne v institucijah. To je mogoče doseči z nadaljnjim razvojem storitev oskrbe na domu, relativno večjo uporabo denarnih nadomestil za oskrbo na domu, pa tudi zmanjšanjem stroškov storitev oskrbe na domu na enoto, ki so trenutno razmeroma visoki. Poleg tega je glede na kombinacijo fiskalnih težav, visokih stroškov zagotavljanja storitev in obstoječe povpraševanje pomemben bolj usmerjen dostop do nadomestil za dolgotrajno oskrbo iz javnih sredstev na podlagi premoženjskega stanja. Veliko povečanje povpraševanja po dolgotrajni oskrbi je mogoče omejiti tudi s politikami za zmanjšanje invalidnosti/odvisnosti prek spodbujanja zdravja, preprečevanja bolezni, rehabilitacije in samostojnega življenja. Slovenija prvič pripravlja celovit pristop za regulacijo sistema dolgotrajne oskrbe, osnutek zakona pa naj bi bil parlamentu predložen do konca leta 2013. Zakon naj bi zagotovil prehod z institucionalne oskrbe na oskrbo na ravni skupnosti. Ključna dela reforme bi bila izboljšanje dostopa do dolgotrajne oskrbe ter zagotovitev učinkovitejše in bolj trajnostne rabe virov.

Fiskalni okvir

Ustava je bila sprejeta kot pravni akt za prenos pravila o strukturnem proračunskem saldu iz Pogodbe o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju. Slovenija je Pogodbo o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju ratificirala 19. aprila 2012 in 24. maja 2013. Parlament je odobril ustavno podlago za vključitev pravila o uravnoteženih javnih finančah v ustavo. Določba med drugim določa, da i) je treba javnofinančne prihodke in odhodke srednjeročno uravnotežiti brez izposojanja ali da ii) morajo prihodki presežati odhodke. Začasno odstopanje od tega načela bi se dovolilo le v izjemnih okoliščinah. Popoln prenos določb fiskalnega pakta (proračunsko pravilo, neodvisen organ za spremljanje, izjemne okoliščine in korekcijski mehanizem) je predviden v

posebnem ustavnem izvedbenem aktu, ki naj bi ga novembra 2013 odobrili dve tretjini vseh poslancev. Druge določbe za izboljšanje fiskalnega upravljanja, vključno z zakonodajo EU, bodo vključene v spremenjeni Zakon o javnih financah in Zakon o računovodstvu. Ustrezna zakonodaja naj bi bila sprejeta do konca leta 2013.

Srednjeročni proračunski okvir še vedno ni dovolj zavezujoč in pregleden. V primeru odstopanj od fiskalnih ciljev na primer ni mehanizmov za uveljavljanje. Srednjeročne fiskalne cilje je tako mogoče revidirati, kar lahko vodi k nekorigiranim odstopanjem na odhodkovni strani. Srednjeročni proračunski okvir in izdatkovno fiskalno pravilo sta premalo osredotočena na doseganje srednjeročnega cilja in zagotavljanje dolgoročne vzdržnosti²². Poleg tega se zdi, da se proračunske omejitve za nekatere enote širšega sektorja države, zlasti posredne proračunske uporabnike²³, ne uveljavljajo v celoti. Poleg tega fiskalni svet ne prispeva k razvoju fiskalne strategije, njegova vloga in prisotnost pa sta se od leta 2010 dejansko postopno zmanjšali²⁴.

Vključitev financiranja posrednih proračunskih uporabnikov v srednjeročni proračunski okvir se zdi nepopolna. Država in občine so ustanovile okrog 1 500 posrednih proračunskih uporabnikov. Financirajo se predvsem s tekočimi in kapitalskimi transferji iz državnega proračuna²⁵ ali proračunov lokalnih skupnosti, vendar se zdi, da se proračunska disciplina ne uveljavlja strogo. Zato kaže, da prihaja do presežkov odhodkov, zlasti za sredstva za zaposlene, ki se pri posameznih uporabnikih krijejo z dodatnimi proračunskimi transferji ali prerazporeditvijo sredstev med proračunskimi postavkami (npr. od naložb k plačam). Organi bi lahko revidirali financiranje in porabo posrednih proračunskih uporabnikov²⁶ ter odpravili ugotovljene pomanjkljivosti, tudi z morebitnimi združitvami nekaterih pozicij, boljše preglednostjo skupne porabe in vzpostavitev posebnih pravil v zvezi z izdatki posebej zanje. Tako bi bil mogoče okrepiti skladnost posrednih proračunskih uporabnikov z državnim proračunom in proračuni lokalnih skupnosti ter povečati njihovo skladnost s splošnim srednjeročnim proračunskim okvirom.

Davčni sistem

Delež davkov glede na BDP v Sloveniji je najvišji med novimi državami članicami, vendar je glede na višino 37,2 % leta 2011 še vedno pod povprečjem EU (38,8 %). Davčno breme je glede na potrošnjo nad povprečjem, glede na delo povprečno ter glede na kapital pod povprečjem. Posebnost slovenskega davčnega sistema je razmeroma visok delež prispevkov za socialno varnost, tudi pri minimalni plači, ki odtehta razmeroma nizek delež davkov na prihodke iz dela. V celoti gledano je obdavčitev potrošnje od leta 2000 stabilna, pri čemer se implicitna davčna stopnja giblje na ravni okoli 24 %. 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. Nizka davčna obremenitev kapitala je razvidna iz nizke davčne stopnje na kapital, ki je leta 2011 v Sloveniji znašala 20,5 % (EU-25: 29,4 %).

Prejšnja vlada je uvedla spremembe davčnega sistema, s katerimi se je obdavčitev kapitala še zmanjšala, obdavčitev potrošnje pa se je nekoliko povečala. Leta 2012 se je začel izvajati nov večletni program zniževanja stopnje davka od dohodkov pravnih oseb, ki je stopnjo znižal z

²² Glej Fiscal Frameworks across Member States: Commission services country fiches from the 2011 EPC peer review. European Economy, Occasional Paper 92, Evropska unija, 2012.

²³ To so predvsem javni zavodi na področju izobraževanja, zdravstva, socialnega varstva, kulture in športa ter spadajo pod javno upravo.

²⁴ Fiskalni svet letnega poročila za leto 2013 ni objavil do 30. aprila 2013, kot določa Zakon o javnih financah.

²⁵ Približno 20 % skupnih izdatkov iz državnega proračuna v denarnih vrednostih so transferji javnim zavodom, ki jih je ustanovila država.

²⁶ Nacionalni dokument Izhodna strategija 2010–2013 iz februarja 2010 je predvidel reformo sistema za zagotavljanje netrgovskih javnih storitev, tudi njihovega financiranja. Informacij o tej reformi Slovenija ni posredovala.

20 % leta 2011 na 17 % leta 2013. Olajšava za naložbe pri dohodnini in davku od dohodkov pravnih oseb se je leta 2012 povečala na 40 % (s 30 %), olajšava za raziskave in razvoj pa na 100 % (s 40 %). Poleg tega se je leta 2013 prag za dohodninski razred, obdavčen po stopnji 41 %, povzegal z 1,3-kratnika na 1,5-kratnik povprečne plače, za osebe z visokimi dohodki pa je bil uveden nov razred, obdavčen po stopnji 50 %. Poenostavljeni sistem pavšalne obdavčitve za majhne davkoplačevalce (edine lastnike) za dohodnino in davek od dohodkov pravnih oseb se je leta 2013 razširil. Uveden je bil tudi transakcijski davek na finančne storitve, ki se zaračuna za plačilo (nadomestilo) za opravljanje finančnih storitev, za katere se ne obračuna DDV, trošarine so se povešale, okoljske dajatve pa so se razširile. S temi spremembami naj bi davčni sistem postal bolj rasti prijazen. Vendar spodbude za rast verjetno ne bodo prišle do izraza, saj se naložbe zmanjšujejo že štiri leta zapored. Poleg tega bi lahko nekatere spremembe povečale izkrivljanja v davčnem sistemu (npr. sistem pavšalne obdavčitve). Nova vlada je napovedala višje stopnje DDV, nov davek na sladkor in sladila v pijačah, nov davek na loterijske srečke ter širšo in večjo obdavčitev nepremičnin od leta 2014. Vlada je napovedala tudi razveljavitev nadaljnjih znižanj stopnje davka od dohodkov pravnih oseb na 15 % (trenutno 17 %), ki so se načrtovala za leti 2014 in 2015. Lahko uvede tudi nov krizni davek na osebni dohodek, samo za leto 2014.

Še obstajajo možnosti za rasti prijazno in prihodkovno nevtravno preložitev davčnega bremena, ki tudi spodbuja zeleno rast. V tem okviru so najočitnejša možnost za povečanje obdavčitev nepremičnine, tudi ob upoštevanju distribucijskih učinkov, omejenih možnosti za davčne utaje in sedanje nizke obdavčitve. Nova vlada se tega loteva s spremembo obdavčitve nepremičnin. Slovenija uporablja nižjo stopnjo DDV za skoraj vse kategorije blaga in storitev, kot to dopušča direktiva o DDV 2006/112/ES. Tako je mogoče povečati prihodke z omejitvijo uporabe nižje stopnje DDV. Poleg tega pri obdavčitvi dohodkov pravnih oseb, ki je sicer nizka, prihaja do številnih davčnih izdatkov, zaradi česar nastajajo precejšnja izkrivljanja. S prenovo davka od dohodkov pravnih oseb bi se lahko izboljšali učinkovitost in dodeljevanje sredstev, ne da bi to odvracalo naložbe.

Zdi se, da je mogoče izboljšati izpolnjevanje davčnih obveznosti. Ocene obsega sive ekonomije, ki so na voljo, se zelo razlikujejo, in sicer od 8 % BDP (statistični urad RS) do približno 24 % BDP. Ocene, ki jih je zbrala Evropska zaposlovalna opazovalnica, kažejo, da znaša delež neprijavljenega dela približno 17 %. Kljub neskladnosti razpoložljivih ocen je mogoče sklepati, da je obseg sive ekonomije v Sloveniji nad povprečjem EU²⁷. Da se izboljša pobiranje davkov in sprostijo sredstva za boj proti sivi ekonomiji, bi lahko Slovenija izboljšala uporabo storitev e-vlade, vključno z uporabo informacij tretjih oseb za predhodno izpolnjevanje davčnih obrazcev in nadaljnjo posodobitev informacijskega sistema davčne uprave EDIS. Poleg tega bi lahko Slovenija razširila uporabo obveznih elektronskih plačil za nakupe nad določenim pragom ter na podlagi elektronskih podatkov o vzorcih porabe prepoznala posameznike, ki prijavijo nižje dohodke od dejanskih. Glede na to situacijo program navaja več predvidenih ukrepov za izboljšanje pobiranja davkov.

3.2. Finančni sektor

Slovenske banke se soočajo z vse večjimi izzivi. Velike banke v državni lasti in nekatere druge banke zopet potrebujejo dodaten kapital. Potrebni proces razdolževanja se pospešuje, ker se medbančna posojila odplačujejo. Kreditna kvaliteta se je še poslabšala, kar je privedlo do večjih izgub pri posojilih v času tega pregleda in zaradi odloženega obračunavanja oslabitev tudi v preostanku leta 2013. Gospodarske napovedi, ki so bile popravljene navzdol, kažejo na dodatno poslabšanje kreditnih portfeljev tudi v prihodnosti. Nove ocene možnih izgub iz naslova posojil zaradi izrednih situacij kažejo na možne dodatne potrebe po dokapitalizaciji. Rezultat reševanja slabih in dvomljivih naložb še vedno ostaja vprašljiv. Ti

²⁷ Evropska komisija (2012), Tax Reforms in EU Member States 2012, European Economy 6/2012.

trendi in povezani izzivi glede oblikovanja politik so podrobno opisani v poglobljenem pregledu iz leta 2013.

Vlada je od maja 2012 pospešila odziv politik na težave bančnega sektorja ter s tem delno pokrila nekatera področja, izpostavljena v priporočilu za Slovenijo iz leta 2012. Učinkovito izvajanje bo zahtevalo preudarno strategijo in potrpežljivo delo na pomembnih tehničnih podrobnostih. Vzpostavljeni so bili različni instrumenti, tudi družbe za upravljanje premoženja, da bi se problematične naložbe iz preteklosti izločile iz bilanc stanja bank, poleg tega pa je bil posodobljen pravni okvir za bančništvo in bančni nadzor. Začrtane politike zdaj predvideva čiščenje bilanc stanja in dodatne državne dokapitalizacije, ki jih narekujejo regulativne zahteve. Ti elementi so bili ocenjeni v okviru poglobljenega pregleda, v katerem je bilo ugotovljeno, da ostajajo pomembna strateška vprašanja nerešena, da bo učinkovito izvajanje programa zahtevno in da bo pri tem ključno strokovno znanje. V poglobljenem pregledu iz leta 2013 so bile navedene tri strateške prioritete za bančništvo: i) nova, neodvisna in pregledna ocena bank kot osnova za čiščenje bilanc stanja in širšo strategijo bančnega sektorja; ii) boljše upravljanje, ki bo v končni fazi privedlo do privatizacije; iii) okrepljeni nadzorni in regulativni okviri in ukrepanje.

Kar zadeva stabilizacijo bank, vsebuje dopis z dne 23. maja 2013 pomembne dodatne zaveze. Kot del celovite strategije bančnega sektorja nameravajo organi izvesti pregled kakovosti aktive bank, ki bo razdeljen na več faz. Tako bi lahko pravočasno izvedli prestrukturiranje banke NLB, največje domače banke, ki je že predmet postopka v zvezi z državno pomočjo. Cilj te strategije je izboljšati korporativno upravljanje bank in ustvariti kapitalsko močan in dobičkonosen bančni sistem, ki bo lahko podpiral realno gospodarstvo. V ta namen so organi pripravljeni zagotoviti potrebna finančna varovala, če bi banke potrebovale nadaljnje kapitalske injekcije. Prav tako so izrazili svojo pripravljenost za tesno sodelovanje s Komisijo in ECB, da bi zagotovili, da bo pregled ustrezal najvišjim mednarodnim standardom. Če se ti pomembni novi ukrepi vključijo v časovno opredeljen in celovit akcijski načrt, ki bi mu sledilo njegovo odločno izvajanje, bi to pomenilo potrebno sanacijo bančnega sektorja ter trajno izboljšanje zaupanja v trg.

Vlada še vedno podpira Družbo za upravljanje terjatev bank (DUTB) kot institucionalno platformo za sanacijo bank. Zakon, ki ureja DUTB, omogoča, da se prenosi sredstev financirajo z do 4 milijardami EUR obveznic DUTB z državnim jamstvom, ter za dokapitalizacije namenja 900 milijonov EUR. V nacionalnem reformnem programu je vključen prvi poskus količinske opredelitve prenosov in opisa načrtov prenosov na DUTB na osnovi stresnih testov po načelu „od spodaj navzgor“, ki jih je izvedla Banka Slovenije. Te interne ocene Banke Slovenije temeljijo na vrsti predpostavk, ki niso izrecno opredeljene v nacionalnem reformnem programu in ki jih bo morda treba nadalje opredeliti. V dopisu je navedeno, da bo največja slovenska banka, NLB, določena sredstva prenesla na DUTB, in navaja, da so organi Komisiji že zagotovili potrebno dokumentacijo, v kateri so predlagani prenosi podrobno opisani. Za drugi dve veliki banki v državni lasti se bo najprej iskala zasebna rešitev.

Toda težko se bo držati ambicioznih rokov za začetek prenosa sredstev na DUTB, ki jih načrtujejo organi. Izvedba prvega do konca junija se zdi preveč ambiciozna glede na postopke v zvezi z državno pomočjo, saj Evropska komisija še ni prejela vseh potrebnih informacij. V končnem sklepu o prestrukturiranju, tj. preden se lahko začne prenos sredstev na DUTB, mora Komisija za vsako banko potrditi (i) katera sredstva se prenesejo na DUTB in ustrezna vrednotenja, (ii) zneske javne dokapitalizacije in (iii) načrte za prestrukturiranje sodelujočih bank. Slovenija se v skladu s pravili o državni pomoči zavezuje, da bo sredstva na DUTB prenesla šele, ko bo od Komisija prejela končno potrditev načrtov za prestrukturiranje. Za morebitno hkratno prestrukturiranje več večjih bank bodo morali biti vsi načrti za prestrukturiranje preudarni tudi kolektivno, kar pomeni, da morajo zagotoviti ravnotežje med

potrebnim razdolževanjem in servisiranjem gospodarstva. Pri tem morajo načrti temeljiti na realističnih predpostavkah glede bančnih vlog prebivalstva. Napoved iz dopisa, da bo fazi čiščenja bilanc stanja sledila faza konsolidacije sektorja, je tehtna in pomembna, vendar pa je treba potek tega še podrobneje opredeliti, saj nacionalni reformni program ne vsebuje informacij o prestrukturiranju poslovanja bank ali o izboljšavah procesov kreditiranja in obvladovanja tveganj ter učinkovitosti bank.

Temeljito izvajanje in izpolnjevanje pravil o državni pomoči v celoti je ključnega pomena za izvedljivost, zato bi to upravičilo nekoliko poznejši začetek procesa. Napoved verodostojnega zunanjega svetovalca, procesa in metodologije z ustreznim zaporedjem obravnave portfeljev in bank ter objava vmesnih poročil bi tudi prispevali k ponovni vzpostavitvi zaupanja v trg. Po veljavnih standardih preglednosti za takšne postopke se zahteva objava kapitalskih potreb za vse zadevne banke, objava drugih ključnih ugotovitev in posredovanje ugotovitev v celoti Evropski komisiji in Evropski centralni banki na zaupni osnovi.

Razen napovedane popolne privatizacije NKBM ni v nacionalnem reformnem programu nobenih zavez za izboljšanje lastniške strategije in vodenja bank v državni lasti. V poglobljenem pregledu iz leta 2013 so bila podrobno proučena vprašanja slabe uspešnosti in vodenja, ki ogrožajo poslovanje bank v državni lasti. Primerno neodvisno upravljanje bank v državni lasti ob zagotovitvi preglednih postopkih kadrovanja ključnega osebja in razkritja finančnih interesov, bi bilo nujno, če bi želeli ponazoriti odstop od preteklih napak. Ker tega v nacionalnem reformnem programu ni, se zdi celotna strategija nekoliko nedosledna, saj je najmočnejši argument v prid pristopu DUTB ta, da je očiščene banke lažje prodati. Vlada se je 8. maja dogovorila, da proda svoj delež v NKBM, drugi največji banki v državi. To odločitev bo moral potrditi parlament. Po navedbah iz dopisa bo parlament o tem razpravljal v drugem četrtletju leta 2013, potem pa bo prodaja hitro stekla. Bistvenega pomena za celotno strategijo bo ambiciozen časovni načrt za postopno odprodajo neposrednih in posrednih deležev, tako da bo po prvem koraku preostali delež države pod manjšinskim deležem, ki omogoča blokiranje odločitev. Vse kaže, da o preostalih državah pod državnim nadzorom (NLB, Abanka in Gorenjska banka) ni bila sprejeta nobena odločitev.

V nacionalnem reformnem programu ni opisana nobena nova pobuda za okrepitev nadzora bank, ki je bil opredeljen kot potreben v poglobljenem pregledu iz leta 2013²⁸. V zvezi z nadzornimi ukrepi za banke se edine nove informacije v nacionalnem reformnem programu nanašajo na nove stresne teste Banke Slovenije. Koristno bi bilo znova proučiti vrsto predpisov in upravnih struktur, na primer ustrezne makrobonitetne politike, da bi bančni sektor pripravili na prenos svežnja CRD IV (zakonodajni sveženj o kapitalskih zahtevah), razvili izvedljiv načrt za sanacijo ni okrevanje²⁹, postopno uvedli robusten sistem zajamčenih vlog z zagotovljenim predhodnim financiranjem, okrepili nadzorne vire in postopke, poostriili pravila za oblikovanje rezervacij in kapitalska pravila drugega stebra, povečali preglednost in izboljšali način razčlenjevanja pri statističnem poročanju in razkrivanju podatkov ter nadgradili kreditne registre, da se zagotovi dostop do vseh relevantnih podatkov.

²⁸ V poglobljenem pregledu so bile obravnavane spremembe, ki izhajajo iz Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o bančništvu, ki je začel veljati decembra 2012. Te spremembe so koristne, ker omogočajo bolj dolgoročno ukrepanje, čas pa bo pokazal, kako se bodo nova pooblastila uporabila v praksi. Pooblastila za sanacijo in okrevanje iz navedenega zakona pa bo morda treba naknadno okrepiti, kot je bilo ugotovljeno v Ekonomskem pregledu OECD za Slovenijo iz leta 2013.

²⁹ Skladno s predlagano direktivo o sanaciji in reševanju kreditnih institucij, v kateri je poudarjen pomen uporabe učinkovitih orodij, da se zagotovijo priprava in preprečevanje, zgodnje poseganje ter reševanje.

3.3. Trg dela, izobraževanje in socialne politike

Trg dela in socialni položaj sta se poslabšala. Zaposlenost še naprej pada. Stopnja zaposlenosti se je dodatno znižala za 0,3 odstotne točke in je v letu 2012 znašala 64,1 %, stopnja brezposelnosti mladih se je močno povečala za 4,9 odstotne točke in znaša 20,6 %. Dolgotrajna brezposelnost narašča in postaja strukturna (stopnja dolgotrajne brezposelnosti je v tretjem četrtletju leta 2012 znašala 4,6 %) s pretežno starejšimi in nizkokvalificiranimi delavci. Dinamika plač je bila v letu 2012 zmerna. Nominalna in realna stopnja rasti nadomestil na zaposlenega sta bili v letu 2012 negativni (-0,4 % oziroma -0,8 %) zaradi rezov plač v javnem sektorju in upočasnjevanja rasti plač v zasebnem sektorju.

Evropski semester je v letu 2012 identificiral nekaj izzivov na področju trga dela, izobraževanja in socialne politike, za izboljšanje stroškovne konkurenčnosti, povečevanje zmogljivosti prilagajanja in spodbujanje zaposlovanja. Ti izzivi so navedeni v Priporočilih Sveta za Slovenijo glede pokojnin, zaposlovanja starejših delavcev, segmentacije trga dela, odpravljanja neskladja med kvalifikacijami in potrebami na trgu ter glede plač. Vsa priporočila so bila delno izvedena in so bila v glavnem izvedena skladno s prioriteta letnega pregleda rasti za leto 2013.

Ukrepi politike za izboljšanje stroškovne konkurenčnosti so bili zaenkrat omejeni. Vlada je leta 2012 zmanjšala nominalno bruto plačo na zaposlenega v javnem sektorju za približno 3 %, s čimer je realna rast plač v celoti postala negativna. Dogovor o nadaljnjem zmanjšanju stroškov dela v javnem sektorju je bil dosežen sredi maja leta 2013. Povečanja minimalne plače, ki se v začetku vsakega leta še naprej samodejno poveča za stopnjo inflacije v preteklem letu, pa so povzročila velika diskrecijska povečanja v letu 2010. Slovenija sodi med države EU, v katerih je minimalna plača v razmerju do povprečne plače med višjimi, tako bruto kot neto, in to kljub višini povprečne plače, ki se v primerjavi z drugimi državami EU ne zdi zelo nizka (tudi če upoštevamo življenjske stroške). Neto dohodek delavcev z minimalno plačo ne dosega pragu tveganja revščine, medtem ko se tveganje revščine med zaposlenimi povečuje, a je še vedno primerjalno nizko tudi med delavci z nižjo izobrazbo, ki so večinoma delavci z nizkimi dohodki³⁰.

Nadaljnje zniževanje stroškov dela na enoto bi lahko pripomoglo k stroškovni konkurenčnosti. Kljub znižanju nominalnih nadomestil na zaposlenega so se nominalni stroški dela na enoto (NULC) v letu 2012 nekoliko povečali (0,7 %) zaradi večjega padca rasti produktivnosti (-1,1 %). Dokler Slovenija ne bo znižala nominalnih stroškov dela na enoto (NULC) in rasti cen pod raven svojih trgovinskih partneric, ne bo mogla pokriti izgub nastalih zaradi stroškovne nekonkurenčnosti, zlasti iz obdobja 2007–2009. Močna dinamika, vgrajena v minimalne plače in plače v javnem sektorju, bi lahko v prihodnjih letih ponovno povzročila škodljive trende. Pričakuje se, da se bodo pritiski na plače s ponovno gospodarsko rastjo povečali, saj si bodo zaposleni želeli povrniti razliko, ki se je leta 2010 zmanjšala zaradi povečanja minimalne plače in kasnejšim usklajevanjem minimalne plače z inflacijo. V nacionalnem reformnem programu je napovedana sprememba določanja minimalne plače za leto 2013, ki naj bi bila zaradi ohranjanja konkurenčnosti in pravičnosti izvedena v posvetovanju s socialnimi partnerji, vendar podrobnosti o ukrepih niso navedene.

Pokojninska reforma iz leta 2012 je pomemben prvi korak za povečanje stopnje zaposlenosti starejših delavcev, ki je zelo nizka, da bi se približali zaposlitvenim ciljem iz strategije Evropa 2020, ter za zmanjševanje vrzeli med dejansko in zakonsko predpisano upokojitveno starostjo³¹. Reforma bo verjetno povečala ponudbo delovne sile, saj zaposlene spodbuja, da dlje ostanejo delovno aktivni. Poleg tega nekateri nedavno sprejeti pravni akti spodbujajo povpraševanje po delovni sili z uvedbo finančnih spodbud za delodajalce, ki bodo zaposlili

³⁰ Glej Stoviček, K. (2013) „Minimum wages in Slovenia“, Country Focus, GD ECFIN, Evropska komisija in Evropska komisija „Macroeconomic Imbalances: Slovenia 2013, European Economy“, Occasional Paper 142, (v pripravi).

³¹ Za vpliv pokojninske reforme na vzdržnost javnih financ glej oddelek 3.1.

starejše delavce. Zaščita starejših delavcev se je z novim Zakonom o delovnih razmerjih zmanjšala, vendar ta skupina delavcev ostaja zaščiteni glede odpuščanja in organizacije delovnega časa. Stopnja zaposlenosti starejših delavcev bi se lahko še povečala z omejevanjem preostalih možnosti za predčasno upokojevanje in z zagotavljanjem dodatnih spodbud, da ostanejo v delovnem razmerju do zakonsko predpisane starosti ali celo po njej. Poleg tega bi se lahko zaposljivost starejših delavcev povečala, tako da se jih vključi v ciljne politike aktivnega zaposlovanja ter v programe za vseživljenjsko učenje. Ukrepi za prilagajanje delovnega okolja na daljšo delovno dobo do sedaj še niso bili sprejeti, čeprav je življenjska doba zdravega življenja nižja, kot je povprečje EU (50 let).

Marca 2013 je bila sprejeta reforma delovnopravne zakonodaje, namenjena zmanjšanju segmentacije trga dela in povečanju prožnosti. Priporočila za posamezne države za leto 2012 določajo potrebo po zmanjševanju nesorazmerij med pogodbami za določen in za nedoločen čas. Reforma delovnopravne zakonodaje v skladu s tem zmanjšuje zaščito zaposlenih za nedoločen čas, tako da poenostavlja postopke za odpuščanje. Vendar stroški odpuščanja večine delavcev ostajajo bolj ali manj nespremenjeni. Znatno se spreminjajo zgolj za delavce, ki imajo prispevne dobe daljše kot 25 let ali krajše kot eno leto. Istočasno pa se je povečala zaščita pogodb za določen čas, da bi preprečili zlorabe in razširili pravice, ki izhajajo iz teh pogodb. Reforma uvaja tudi občasna dela za upokojevalce in zagotavlja podporo za delodajalce in zaposlene med odpovednim rokom v primeru sporazumne prekinitve delovnega razmerja. Čeprav je reforma trga dela korak v pravi smeri, pa še vedno ni jasno, ali je dovolj ambiciozna, da bo znatno vplivala na zmanjšanje segmentacije in povečanje prožnosti trga dela ter povečala privlačnost Slovenije za neposredne tuje investicije. Nove omejitve za agencije za začasno delo bi lahko negativno vplivale na ustvarjanje delovnih mest. Nacionalni reformni program določa spremljanje vpliva reforme na trg dela in, če bo potrebno, uvedbo pravnih sprememb. Slovenija ni sprejela nobenega sistemskega ukrepa na področju zelo razširjenega in nezaščenega dijaškega in študentskega dela, a je zmanjšala finančno spodbudo za uporabo statusa študenta na trgu dela, tako da je v letu 2013 za četrtnino zmanjšala študentsko olajšavo pri davku na osebni dohodek. Poleg tega je napovedala, da bo izdelala analizo segmentacije trga dela in zlorab študentskega statusa na trgu dela. Na podlagi te analize naj bi področje študentskega dela uredila podobno kot ostale vrste dela, vendar podrobnosti o tem niso navedene.

Ustrezni in konkretni ukrepi za uskladitev kvalifikacij s povpraševanjem na trgu dela bi Sloveniji omogočili, da do leta 2020 doseže cilj 75-odstotne stopnje zaposlenosti. Čeprav so bili ukrepi za izboljšanje poklicnega svetovanja v celotnem obdobju izobraževanja izvedeni, pa ne obstaja učinkovit sistem napovedovanja potreb na trgu dela. Pilotni projekt, ki ga trenutno izvaja Zavod za zaposlovanje, bi lahko služil kot instrument za določanje prioritet in ocenjevanje potreb trga dela. Sistemi visokega, višjega in poklicnega izobraževanja se še naprej premalo odzivajo na nastajajoče potrebe na trgu dela, kar se odraža v vrzeli med kvalifikacijami in potrebami na trgu.

Ukrepi za boljšo usklajenost kvalifikacij s povpraševanjem na trgu dela za diplomante višjih in visokih šol, ki se soočajo s težavami pri vstopu na trg dela, so bili le delno izvedeni. Vlada je sprejela ukrepe, ki preusmerjajo vpis v splošno srednješolsko izobraževanje in omejujejo vpis na družboslovne fakultete, uvedla bazo podatkov o vpisu na višje in visoke šole ter zmanjšala trajanje posebnega študentskega statusa. Poleg tega je decembra leta 2012 sprejela spremembe Zakona o visokem šolstvu, ki uvajajo kriterije za transnacionalno visoko šolstvo, akreditacijski sistem za institucije in programe ter večjo avtonomijo univerz pri spreminjanju obveznih vsebin študijskih programov. V skladu z nacionalnim reformnim programom naj bi bili ukrepi, ki so navedeni v Resoluciji o nacionalnem reformnem programu visokega šolstva za obdobje 2011–2020, izvedeni, vendar natančni časovni okvir ni predstavljen.

Napredek na področju poklicnega izobraževanja in usposabljanja je še naprej skromen. Ključni izziv predstavlja uvedba dualnega sistema poklicnega izobraževanja in poklicnega usposabljanja. Ostali pomembni izzivi so povezani z zmanjševanjem upada vpisa v programe srednjega poklicnega in strokovnega izobraževanja, povečanjem privlačnosti poklicnega izobraževanja in usposabljanja v celoti ter s povečanjem sodelovanja delodajalcev pri oblikovanju

kurikulumov in zagotavljanju mest za pripravnike. Slovenija dosega zelo dobre rezultate na področju preprečevanja zgodnjega opuščanja šolanja. Nacionalni reformni program napoveduje spremembe Zakona o poklicnem in strokovnem izobraževanju, Zakona o gimnazijah in Zakona o slovenskem ogrodju kvalifikacij, ki bodo sprejete na osnovi rezultatov javne razprave, ki se bo začela v drugi polovici leta 2013.

Poslabšanje razmer na trgu dela povečuje potrebo po uvajanju učinkovitih in aktivnih politik trga dela. Predhodni državni podatki za leto 2012 kažejo, da se kljub vedno večji stopnji brezposelnosti zmanjšuje tudi število brezposelnih, ki sodelujejo v programih aktivnega zaposlovanja³². „Načrt za izvajanje ukrepov aktivne politike zaposlovanja“ za leti 2013 in 2014 zelo skopo navaja nove pristope za boj proti brezposelnosti, z izjemo programa za delitev delovnih mest, ki naj bi bil uveden leta 2013. Programi mentorstva so še en nov element, ki naj bi bil uveden leta 2013. Učinkovitost ukrepov aktivne politike zaposlovanja se lahko izboljša z uvedbo inovativnih pristopov, ki bi bili prilagojeni za potrebe posameznih ciljnih skupin in z rednim ocenjevanjem obstoječih programov, ki bi pripomoglo k temu, da bo oblikovanje ukrepov bolj temeljilo na dejstvih. Če bo napovedana „Strategija razvoja socialnega podjetništva“ dobro pripravljena in se bo učinkovito izvajala, bi lahko koristila tistim, ki so najbolj odrinjeni od trga dela, da še naprej ostanejo aktivni.

Socialni položaj v Sloveniji se od leta 2010 naprej poslabšuje tako za otroke kot zaposlene za določen čas, a je še vedno nad povprečjem EU. Nova socialna zakonodaja, sprejeta leta 2012, je racionalizirala izdatke za socialno zaščito. Ta razširja opredelitev dohodka na podlagi premoženjskega stanja, bolje prilagaja socialne prejemke ciljnim skupinam in omejuje dostop do njih, zmanjšuje število upravičencev, predvsem med upokojnenci, prejemniki otroškega dodatka in prejemniki izredne finančne pomoči³³. Nacionalni reformni program navaja, da bo nova zakonodaja poenostavila postopke sprejemanja odločitev in na novo opredelila revščino za določanje upravičencev do socialnih prejemkov, spremenjena pa bo do konca leta 2013. Nekateri diskrecijski ukrepi so v zadnjih letih zmanjšali ali zamrzili indeksacijo pokojnin in začasno znižali letni rekreacijski dodatek, s čimer se je spremenil dohodkovni položaj upokojencev. Prioritete pokojninske politike bi morale biti uravnotežene s cilji za zagotavljanje vzdržnosti javnih financ, ukrepi za spodbujanje sodelovanja na trgu dela ter ustreznostjo pokojnin.

3.4. Strukturni ukrepi za spodbujanje rasti in konkurenčnosti

Za slovensko gospodarsko sta značilna nizka raven neposrednih tujih naložb in slaba uspešnost izvoza. Kljub visokokakovostni delovni sili in bližini glavnih trgov EU so neposredne tuje naložbe v Sloveniji v letu 2012 obsegale le 31 % BDP, kar je eden najmanjših deležev v novih državah članicah EU. Poleg tega kljub potencialu za ekonomsko dohitevanje Slovenija izgublja deleže na svetovnih izvoznih trgih (6,4 % v zadnjih treh letih). Kot je bilo obravnavano v poglobljenem pregledu za leto 2013, slaba uspešnost izvoza ne odraža le slabosti na področju stroškovne konkurenčnosti, temveč tudi na področju nestroškovne konkurenčnosti, glede na to, da v slovenski industriji še vedno prevladujejo nizka in srednja tehnologija ter delovno intenzivni izdelki. Neposredne tuje naložbe, razvoj družb in izvoz zavirata poslovno in konkurenčno okolje, vključno z vlogo javnega lastništva v Sloveniji.

Leta 2012 je Priporočilo Sveta Sloveniji vsebovalo racionalizacijo reguliranih poklicev in izboljšanje upravne zmogljivosti Urada za varstvo konkurence. V skladu z letnim pregledom rasti bi bilo poslovno in konkurenčno okolje v Sloveniji poleg tega mogoče izboljšati tudi s prilagoditvijo regulativnega okvira, zlasti v primeru mrežnih gospodarskih panog, in izboljšati način, na katerega se izvajalcem dejavnosti dodeljuje spekter za širitev mobilnih širokopasovnih storitev. Z vse večjim pomenom Slovenije kot tranzitne države se še

³² Ti so večinoma financirani iz sredstev Evropskega socialnega sklada.

³³ Reforma je preoblikovala pomoč v obliki minimalne pokojnine v denarno pomoč na podlagi premoženjskega stanja.

povečuje potreba po izboljšanju energetske in prometne infrastrukture. Ukrepi na teh področjih, vključno s tistimi, ki umirjajo gibanje stroškov dela na enoto in odpravljajo neskladnost med ponudbo in povpraševanjem po znanjih (gl. oddelek 3.3), bi lahko Sloveniji pomagali ponovno vzpostaviti konkurenčnost.

Leta 2012 je bil dosežen omejen napredek v zvezi s strukturnimi ukrepi za rast in konkurenčnost. Vlada je sprejela „Slovensko industrijsko politiko“, v kateri so začrtane prednostne naloge v obdobju 2014–2020 in katere cilj je izboljšati produktivnost s 60 % na 80 % povprečja EU. Kljub temu dokument ne vsebuje potrebnih načrtov za izvajanje in ni ustrezno usklajen z drugimi povezanimi politikami. Aprila 2013 je vlada imenovala medresorski odbor za pripravo strateških smernic za privabljanje neposrednih tujih naložb. V okolju strogih pogojev za financiranje so proizvodi finančnega inženiringa Slovenskega podjetniškega sklada in SID banke pomagali malim in srednjim podjetjem tako, da so jim zagotovili namenska državna jamstva in tvegani kapital.

Notranji trg in konkurenčno okolje

Slovenski organi so leta 2012 začeli proces reforme za pregled številnih reguliranih poklicev. Slovenski organi so leta 2012 začeli proces reforme, da bi se pregledali in s tem bolje opredelili obstoječi regulirani poklici (ki jih je v Sloveniji več kot 300), zmanjšali upravni stroški ter poenostavil dostop do teh poklicev. Prvi sklop zakonov na področju obrtništva, turizma in gradbeništva bi moral parlament sprejeti na začetku leta 2013. Vendar reforma zaostaja za načrtom, z izjemo sektorja obrtništva, v zvezi s katerim je bil 28. marca sprejet Obrtni zakon, ki je začel veljati 27. aprila. Sekundarna zakonodaja, ki bo določala, katere obrtniške dejavnosti bodo ostale regulirane (in pod kakšnimi pogoji), naj bi bil sprejet najpozneje konec julija 2013. Za sektorja turizma in gradbeništva je sprejetje revidirane zakonodaje predvideno za junij oziroma konec septembra 2013. Do konca septembra 2013 Slovenija namerava tudi revidirati zakonodajo za številne druge dejavnosti in poklice, vključno s tistimi s področij zasebnega preiskovanja, nepremičninskega posredovanja, usposabljanja za vožnjo, odvetništva in izvajanja raziskav. Revizija drugih sektorjev bo sledila v drugi polovici leta 2013 in leta 2014. Hitra deregulacija in znatno zmanjšanje ovir za vstop na trg sta zaradi pričakovanih pozitivnih učinkov na zaposlovanje in konkurenco pomembna dejavnika.

Sloveniji bi koristilo bolj ambiciozno izvajanje direktive o storitvah. Spremenjenih je bilo 18 sektorskih zakonodajnih aktov. Strokovne storitve v obsegu približno 10 % bruto dodane vrednosti ostajajo močno regulirane, kar omejuje potencial za rast slovenskega gospodarstva. Slovenija je svoj sistem enotnih kontaktnih točk razvila ločeno za tuje in domače uporabnike. Kljub temu, da je bil leta 2012 dosežen določen napredek, pa se informacije, ki se trenutno pošiljajo prek enotnih kontaktnih točk, osredotočajo na omejeno število reguliranih dejavnosti (npr. obrtništvo, gradbeništvo), medtem ko tujim izvajalcem spletno izpolnjevanje postopkov še ni na voljo.

Na podlagi zakonodajnih sprememb konec leta 2011 je bila 1. januarja 2013 ustanovljena agencija za varstvo konkurence. Agencija za varstvo konkurence je nadomestila nekdanji Urad za varstvo konkurence, ki je deloval v okviru Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo. Čeprav je bilo na agencijo premeščeno dodatno osebje, se ta organ sooča z omejenimi finančnimi viri, ki bodo z zmanjšanjem proračuna v letu 2013 še bolj pičili. Učinkovitega izvajanja njenih pooblastil za izvrševanje ukrepov na področju konkurence ni mogoče zagotoviti brez zadostnega in neodvisnega financiranja.

Slovenija še ni v celoti prenesla direktiv tretjega energetskega svežnja, ki med drugim spodbuja učinkovito ločevanje dejavnosti za boljše delovanje trga in varstvo potrošnikov. Na Sodišču sta v povezavi s tem v teku dva postopka za ugotavljanje kršitev. Cilj slovenskih organov je, da bi direktive tretjega energetskega svežnja prenesli do septembra

2013. Čeprav na maloprodajnem trgu električne energije ni dobaviteljev iz tujine, so cene za končne uporabnike primerljive s povprečjem EU, stopnja zamenjav dobavitelja pa se povečuje. V nasprotju s tem so na trgu plina cene med najvišjimi v EU. Na začetku leta 2013 je agencija za varstvo konkurence sprožila preiskavo za preverjanje obstoja določanja cen za gospodinjstva med distributerji plina, ki so večinoma v lasti občin. Preiskava se je začela po vstopu novega ponudnika na trg plina v letu 2012, kar je povzročilo znatno znižanje maloprodajnih cen. Preiskava še ni končana.

Slovenske železnice obvladuje en sam holding v državni lasti. Železniška infrastruktura in prevozniki v železniškem prometu niso v celoti ločeni. Domači trg železniškega potniškega prometa ni odprt za konkurenco in skoraj celotno slovensko omrežje je dodeljeno prvotnemu železniškemu podjetju brez javnih razpisov za zbiranje ponudb. Za konkurenco pa je odprt tovorni železniški promet, čeprav je tudi tam tržni delež prvotnega železniškega podjetja v letu 2010 presegal 90 %. Nacionalni železniški holding, ki posluje z izgubo, močno obremenjuje javne finance, cene potniškega prometa pa subvencionira država.

Raziskave in razvoj

Glavni izziv v letu 2013 bo priprava inovacijske strategije za pametno specializacijo, da se izkoristijo možnosti za pametno rast in na znanju temelječe gospodarstvo. Ta strategija bo ključnega pomena za pridobivanje investicij v okviru Evropskega investicijskega sklada in evropskih strukturnih skladov za obdobje 2014–2020, tudi z vidika zmanjševanja javnih odhodkov za raziskave in razvoj. Intenzivnost raziskav in razvoja je od leta 2009 večja od povprečja EU zaradi velike rasti izdatkov podjetij v ta namen. 3-odstotni cilj EU glede intenzivnosti raziskav in razvoja do leta 2020 se zdi dosegljiv. Ukrepi, opredeljeni v Raziskovalni in inovacijski strategiji iz leta 2011 ter v zgoraj navedenem Nacionalnem programu visokega šolstva, še niso bili izvedeni. Največji izzivi ostajajo doslednost in skladnost politik za podporo razvoju in spodbujanje inovacij, učinkovito izvajanje teh politik ter učinkovita poraba razpoložljivih sredstev (vključno s sredstvi Evropskega sklada za regionalni razvoj). Boljše upravljanje in jasno določeni prednostni cilji so ključnega pomena za uspešno soočanje z navedenimi izzivi. Leta 2012 so bili uvedeni raziskovalni vavčerji, ki naj bi podjetjem pomagali naročiti raziskave pri raziskovalnih ustanovah in visokošolskih organizacijah.

Slovenija zaostaja pri dodeljevanju spektra operaterjem za širitev mobilnih širokopasovnih storitev. Poleg tega ima Slovenija v primerjavi s povprečjem EU slabo pokritost s fiksnimi širokopasovnimi storitvami. Nizka stopnja uporabe širokopasovnih storitev omejuje potencial za rast inovacij v gospodarstvu na področju IKT.

Okoljska in podnebna vprašanja, vključno z infrastrukturo

Energetska in prometna infrastruktura sta za Slovenijo kot tranzitno državo zelo pomembni. V elektroenergetskem omrežju obstajajo vrzeli (npr. manjkajoča povezava z Madžarsko, ki je trenutno v gradnji), najbolj uporabljene poti pa bi bilo treba okrepiti (npr. povezavo z Italijo). Poleg tega obstaja neizkoriščen potencial za večje izkoriščanje obnovljivih virov in povečanje učinkovitosti omrežja z uporabo pametnih omrežij, ki bi izboljšala delovanje elektroenergetskega trga. Slovenija je izboljšala svoje plinske povezave z Avstrijo in Hrvaško. Proučuje se tudi možnost vzpostavitve plinske povezave z Madžarsko. Pomanjkanje upravnih zmogljivosti za pripravo celovite prometne strategije je eden od razlogov za slabšo razvitost železniške infrastrukture. Enotirna železniška proga Divača–Koper predstavlja največje logistično ozko grlo luke Koper.

Slovenija verjetno ne bo uspela doseči cilja glede zmanjšanja emisij toplogrednih plinov v sektorjih, ki niso vključeni v sistem trgovanja z emisijami. Glede na obstoječe meritve

naj bi se emisije toplogrednih plinov do leta 2020³⁴ predvidoma povečale za 5 % (v primerjavi z letom 2005), kar je več od zadanega cilja 4 %. Kljub temu da so bili sprejeti številni ukrepi, med drugim uvedba davka na izpuste ogljika v sektorju prometa, je te ukrepe mogoče še nadgraditi in razširiti obstoječe pobude za uporabo javnih prevoznih sredstev. Emisije toplogrednih plinov iz prometa so v letu 2010 predstavljale 27 % celotnih emisij Slovenije, kar je tretji največji delež v EU in je povezano z znatno količino tranzitnega prometa, ki prečka državo (zlasti cestnega tovornega prometa). Slovenija lahko cilje glede emisij toplogrednih plinov doseže samo, če se učinkovito spopade s problematiko emisij iz prometa ter gost cestni promet preusmeri na železnico. Emisije toplogrednih plinov bi bilo mogoče zmanjšati tudi z odpravo izkrivljenj, ki jih povzročata različna obdavčitev različnih vrst goriv. V nacionalnem reformnem programu je napovedan načrt za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov v obdobju 2013–2020 z vidika doseganja cilja 4 % do leta 2020.

Napovedan je bil celovit nabor ukrepov za povečanje energijske učinkovitosti, vendar bo njihova uspešnost odvisna od zavezanosti k uresničevanju ciljev politik in razpoložljivi finančnih virov. Cilj glede energijske učinkovitosti, ki ga je sporočila Slovenija, ni v skladu z zahtevami členov 3 in 24 direktive o energetske učinkovitosti. Cilj, tj. 25-odstotni delež energije iz obnovljivih virov v bruto končni porabi energije do leta 2020, je dosegljiv le, če bodo uvedeni nadaljnji ukrepi za razvoj več obnovljivih virov energije. Določen napredek, a še vedno premajhen, je bil dosežen v sektorjih ogrevanja in električne energije. Posebno pozornost je treba posvetiti sektorju prometa, saj v njem delež energije iz obnovljivih virov ostaja majhen (2,9 % v letu 2010 v primerjavi s ciljem 10 % v letu 2020).

Odpadne vode, ravnanje z odpadki in kakovost zraka v urbanih mestnih območjih predstavljajo okoljske izzive. Izzivi v povezavi z odpadnimi vodami in ravnanjem z odpadki, kot so opisani v delovnem dokumentu služb Komisije iz leta 2012, so še vedno prisotni. Čeprav se število odlagališč odpadkov zmanjšuje, pa nizek davek na odlaganje na odlagališča ne predstavlja spodbude, da bi se ravnanje z odpadki začelo premikati proti recikliranju, ponovni uporabi in zmanjševanju proizvodnje odpadkov. Pred kratkim so bili izvedeni ukrepi za spodbujanje učinkovite rabe virov v vodnem sektorju. Še en izziv, predvsem v mestnih območjih, je slaba kakovost zraka, ki povzroča neposredne stroške za javno zdravje in zmanjšuje poljedelsko proizvodnjo. V odziv na to Slovenija še naprej izvaja regionalne načrte za kakovost zraka. Učinkovitost navedenih ukrepov še ni znana in jo bo treba neprenehoma spremljati.

3.5. Modernizacija javne uprave

Težave so nakopičene na področju pravosodnega sistema. Ne glede na nedavni napredek in izrazito pozitivna gibanja so prvostopenjski pravosodni postopki pri pravnih civilnih in gospodarskih zadevah še vedno predolgi (v letu 2010 je bilo za sodbo potrebnih 431 dni³⁵). Stopnja reševanja pravnih civilnih in gospodarskih zadev je nizka (v letu 2010 je bila stopnja reševanja zadev 98 %³⁶), število še nerešenih nekazenskih zadev na prebivalca pa je bilo visoko (v letu 2010 je bilo med vsemi državami članicami najvišje³⁷), čeprav so se nedavno pojavili znaki pozitivnega napredka, zlasti pri stopnji reševanja zadev. V letnem pregledu rasti so navedene tudi druge prednostne naloge na področju javne uprave, ki so pomembne za

³⁴ Projekcija emisij toplogrednih plinov Evropske okoljske agencije za leto 2013.

³⁵ Pregled stanja na področju pravosodja v EU: orodje za spodbujanje učinkovitosti pravosodja in rasti, COM(2013) 160 final, str. 6.

³⁶ Pregled stanja na področju pravosodja v EU: orodje za spodbujanje učinkovitosti pravosodja in rasti, COM(2013) 160 final, str. 8. Stopnja pod 100 % pomeni, da število nerešenih zadev v pravosodnem sistemu narašča.

³⁷ Pregled stanja na področju pravosodja v EU: orodje za spodbujanje učinkovitosti pravosodja in rasti, COM(2013) 160 final, str. 10.

Slovenijo, kot sta razvoj zmogljivosti e-nabave in poenostavitev postopkov za pridobitev dovoljenja za poslovanje. Razdrobljena občinska ureditev prinaša dodatne izzive.

Pravosodni sistem

Pravosodni sistemi, ki zagotavljajo predvidljive, pravočasne in izvršljive odločbe, lahko izboljšajo poslovno okolje in spodbujajo neposredna tuja vlaganja. Problem dolgotrajnih postopkov pri pravnih civilnih in gospodarskih zadevah se lahko rešuje z dodatnimi ukrepi, vključno s tistimi, ki so se v pilotnih projektih izkazali za obetavne. Eden od njih je projekt Triaža, namenjen gospodarskim sporom, ki ga je uvedlo Ljubljansko okrožno sodišče in je osredotočen na organizacijske spremembe ter bo leta 2013 razširjen na najmanj tri dodatna okrožna sodišča, leta 2014 pa po vsej državi. Veliko število nerešenih nekazenskih zadev kaže na to, da so izboljšave še vedno možne. Nedavno je bil dosežen znaten napredek pri zmanjševanju nerešenih katastrskih zadev. Veliko število nerešenih izvršilnih zadev zajema približno dve tretjini vseh nerešenih nekazenskih zadev. Potrebna bi bila podrobnejša analiza vloge različnih akterjev v izvršilnem postopku, da se opredelijo potrebni korektivni ukrepi. Z uvedbo avtomatiziranega informatiziranega postopka izvršbe na podlagi verodostojne listine (COVL) leta 2008 so bili doseženi dobri rezultati. Cilja povečanja števila rešenih izvršilnih zadev za 5 % v letu 2013 in za dodatnih 5 % v letu 2014 sta bila postavljena zato, da se zmanjša število nerešenih zadev, vendar niso navedene podrobnosti o konkretnih ukrepih za doseganje teh ciljev (na primer o zakonodajnih spremembah zakonodaje v zvezi z izvršbami, ki so načrtovane za leto 2014).

Drugi upravni izzivi

Na področju javnih naročil Slovenija še vedno ni sprejela načrta za prehod na e-nabavo. Slovenija je ena od držav članic EU z najslabše razvito infrastrukturo na tem področju. Čeprav je bil nedavno vzpostavljen nov elektronski portal, prek njega ni mogoče vlagati elektronskih ponudb. Zato prednosti e-nabave, kot so večja preglednost in konkurenčnost ter hitrejši postopki, v praksi ni mogoče v celoti izkoristiti.

Upravljanje na področju prostorskega načrtovanja in zagotavljanje storitev na občinski ravni ne dajeta optimalnih rezultatov. Težave v zvezi z upravljanjem kakovosti zraka, odpadkov in vode so zlasti povezane s problemom razdrobljenosti občin, zaradi česar pogosto ni izkoriščena ekonomija obsega. Razdrobljenost občin tudi prispeva k neučinkovitemu prostorskemu načrtovanju. Leta 2012 so bile sprejete zakonske spremembe za racionalizacijo in pospešitev postopkov prostorskega načrtovanja. V ta namen so v nacionalnem reformnem programu napovedani dodatni ukrepi v letih 2013 in 2014. Izvajanje teh ukrepov je treba spremljati, da se oceni učinkovitost sprejetih politik.

Zapleteni postopki za pridobitev dovoljenja za poslovanje zavirajo naložbe, tudi iz tujine, in upočasnjujejo poslovno dinamiko. Čeprav Slovenija dosega dobre rezultate pri ustanavljanju podjetij, je ena od držav članic EU z najbolj zapletenimi postopki za pridobitev dovoljenja za poslovanje, in sicer z vseh vidikov (stroški, čas in število dovoljenj)³⁸. To pomeni, da se nova podjetja celo po uspešni ustanovitvi soočajo z zamudami, preden lahko začnejo delovati, zato je Slovenija manj privlačna za naložbe.

Javno mnenje glede korupcije je negativno in se še slabša zaradi nedavnih korupcijskih dogodkov. Slovenski protikorupcijski varuh (Komisija za preprečevanje korupcije) je sprejel ustrezne ukrepe za izboljšanje preglednosti javne porabe. Vendar so potrebni dodatni ukrepi za boljše izvrševanje pravil javnega naročanja in povečanje učinkovitosti mehanizmov nadzora.

³⁸ Poslovna dinamika (2011). Analiza temelji na vzorcu izbranih podjetij.

3.6. Državno lastništvo in prestrukturiranje podjetij

Mnoge slovenske nefinančne družbe so prezadolžene in se v trenutnih tržnih razmerah soočajo s finančnimi težavami. V poglobljenem pregledu iz leta 2013 so bile opisane gospodarske posledice državnega lastništva v smislu neposrednih in pogojnih fiskalnih stroškov ter v smislu izkrivljanja običajnih poslovnih operacij, medtem ko je v nacionalnem reformnem programu kot edina negativna plat ravnanja države kot lastnice in upraviteljice nefinančnih družb navedena odsotnost usklajevanja. Poleg tega nacionalni reformni program podrobno opredeljuje potrebo po političnih ukrepih za spodbuditev razdolževanja in izboljšanje skromnih rezultatov pri trenutnih stečajnih postopkih, vključno s „predsodnim prestrukturiranjem“. Jasno je, da je razdolževanje do neke mere potrebno, finančne težave nekaterih podjetij pa so dobro znane (zlati podjetij v državni lasti)³⁹, vendar nacionalni reformni program ne vsebuje nobenih sistematskih informacij, ki bi količinsko opredelile ta izziv in pravilno ugotovile, zakaj je nastal.

V nacionalnem reformnem programu so opredeljene politične prednostne naloge na področjih državnega lastništva in razdolževanja podjetij. Skupne rešitve bodo verjetno pripravljene za zasebne naložbe (domače in tuje), privatizacijo, oblikovanje ustreznih spodbud in razmer za prestrukturiranje dolga (stroge proračunske omejitve) in krepitev upravljanja podjetij. Poleg tega je država v izredno dobrem položaju, da oblikuje in po potrebi izvrši finančno ter organizacijsko prestrukturiranje večjega števila podjetij v zasebni in državni lasti. Ta dober položaj temelji na dejstvu, da je država glavni neposredni lastnik, glavni posredni lastnik, glavni neposredni upnik (v obliki neplačanih davčnih obveznosti) in glavni posredni upnik (prek bank pod državnim nadzorom). Če bodo izpolnjeni pogoji združljivosti z evropskimi pravili, lahko država pri doseganju teh ciljev uporabi tudi državno pomoč, vendar se pri tem pojavljajo težave, opisane spodaj. Preostanek poglavja vsebuje oceno odziva politike na državno lastništvo in zadolženost podjetij.

Ukrepi politike v zvezi z državnim lastništvom

Podjetja v državni lasti (državna podjetja), ki so pomemben del slovenskega gospodarstva, se soočajo z več izzivi⁴⁰. Leta 2011 so državna podjetja realizirala eno šestino skupne dodane vrednosti slovenskega gospodarstva in povzročila približno polovico skupnih izgub slovenskega podjetniškega sektorja, zaposlovala pa so vsako osmo osebo v zasebnem sektorju. Kot je podrobno navedeno v poglobljenem pregledu iz leta 2013, je upravljanje državnih podjetij pogosto slabše od optimalnega. Državno lastništvo vključuje zapleteno mrežo pogosto finančno nestabilnih bank, zavarovalniških skupin in nefinančnih družb, ki so lastnice druga druge. Državno lastništvo in vpliv na državna podjetja s sorazmerno dobrimi rezultati se uporabljata za prerazporeditev sredstev in posredno dokapitalizacijo drugih državnih podjetij v gospodarskih težavah. To ovira postopek privatizacije, ki je potreben za povečanje produktivnosti, poglobitev kapitalskih trgov in okrepitev prelivanja tehnologij iz neposrednih tujih naložb. Več državnih podjetij se srečuje z neugodnimi finančnimi razmerami, ki se lahko glede na pričakovan nadaljnji upad gospodarske rasti še poslabšajo. Večina podjetij je močno zadolžena in so bila dokapitalizirana. Glede na primerljive države Slovenija na splošno znatno zaostaja na področju obsežne privatizacije, upravljanja podjetij in privatizacije bančnega sektorja (EBRD, 2012)⁴¹. Državno lastništvo je že negativno vplivalo

³⁹ Glej Evropska komisija (2013), Makroekonomska neravnotežja: Slovenija 2013, *European Economy*, priložnostni dokument 142, april 2013.

⁴⁰ Glej Georgieva, S., D. Marco Riquelme (2013), „Slovenija: državno lastništvo – ovira za razvoj“, Country Focus, Evropska komisija (v pripravi), in Evropska komisija (2013), Makroekonomska neravnotežja: Slovenija 2013, *European Economy*, priložnostni dokument 142, april 2013.

⁴¹ Primerjalna analiza s primerljivimi državami je bila opravljena na osnovi tranzicijskih in strukturnih kazalnikov EBRD. Primerjave temeljijo na povprečnem položaju Slovenije v celotnem obdobju tranzicije in

na javne finance. Prenos kapitala na državna podjetja, ki poslujejo z izgubo, je prispeval 1,4 odstotne točke k proračunskemu primanjkljaju v višini 6,4 % BDP v letu 2011. Skupni dolg državnih podjetij, ki niso v bančnem sektorju, je bil najmanj 30 % BDP, od tega pa je bilo 5,4 odstotne točke pripisano podjetjem, ki so bila konsolidirana z javnofinančnimi računi. Poleg tega so državna podjetja glavni prejemniki državnih jamstev v višini 25 % BDP, kar je pogojna obveznost za javne finance⁴².

Čeprav politika državnega lastništva in privatizacije, predstavljena v nacionalnem reformnem programu, na splošno vsebuje nekaj pozitivnih elementov, ne dosega tega, kar je bilo v poglobljenem pregledu iz leta 2013 opredeljeno kot nujno. Kot odgovor na izzive, ki jih opredeljuje poglobljen pregled, bi bilo v nacionalnem reformnem programu pomembno določiti verodostojne, podrobne in časovno opredeljene zaveze glede naslednjih področij. Zlasti bi bilo dobro določiti natančen in popoln časovni načrt za napovedane privatizacije, da se izkoristi učinek zaupanja. Ukrepi za konsolidacijo državnih lastniških deležev v stranskih sektorjih in posebni ukrepi za zagotovitev privatizacijsko usmerjene uprave in vodenja bi pomenili, da so privatizacijskih nameni verodostojni. Vendar bodo nekatera podjetja ostala v državni lasti, zato bi bilo pomembno, da se podrobno opredelijo ukrepi za njihovo upravljanje in zagotovitev nemotene povezave med politiko in gospodarskimi razmerami na zadevnih področjih.

Sprejeti so bili nekateri prvi ukrepi za izboljšanje upravljanja podjetij, kot je bilo priporočeno v priporočilih za posamezne države, in za privatizacijo nekaterih podjetij v državni lasti. Sprejeta je bila zakonodaja o vzpostavitvi novega Slovenskega državnega holdinga (SDH). Namen novega holdinga je konsolidirati upravo in lastništvo vseh naložb Republike Slovenije in državnih finančnih sredstev v eni sami strukturi ter omogočiti privatizacijo nekaterih od teh sredstev. V ta namen je odhajajoča vlada v začetku leta 2013 sprejela razvrstitev sredstev v dva razreda, na katerih temelji privatizacijska strategija SDH, vendar parlament tega ni odobril. V nacionalnem reformnem programu so napovedane spremembe zakona o SDH v skladu s koalicijskim sporazumom z dne 13. marca, in sicer razveljavitev določb o centralizaciji lastništva, to pomeni, da upravljanje državnih sredstev ostane centralizirano v SDH, lastništvo pa se razprši med različne sklade in Republiko Slovenijo. Vprašanje je, ali bo ustanovitev SDH sama po sebi pomagala pospešiti počasni privatizacijski postopek, ki so ga v zadnjih letih vzpostavile nekdanje strukture državnega lastništva, kot je Agencija za upravljanje kapitalskih naložb (AUKN, predhodnik SDH). Poleg tega predvidena delitev lastništva ne olajšuje postopka.

Dopis napoveduje, da bo do konca tretjega četrtletja leta 2013 predložena privatizacijska strategija, vendar niti v dopisu niti v nacionalnem reformnem programu niso predstavljeni predvideni strateški cilji in načela⁴³. Nacionalni reformni program ne poroča o razvrstitvi sredstev in osnovnih merilih, na katerih naj bi temeljila ta strategija. Predlagana je delitev sredstev na „strateška“ sredstva (pri čemer lahko država obdrži večinski ali manjšinski delež) in druga sredstva, namenjena privatizaciji. V poročilu niso omenjene nobene dodatne podrobnosti o predvidenih merilih za izbor „strateških“ sredstev in njihovo

njenem položaju glede na zadnje podatke (2012). Slovenija se je primerjala s povprečjem treh skupin držav iz Srednje in Vzhodne Evrope: (i) Osem držav članic EU iz regije SVE in Hrvaška, (ii) Šest držav članic EU, ki so pristopile k EU v letu 2004 in (iii) dve članici euroobmočja iz te regije.

⁴² Glej Georgieva, S., D. Marco Riquelme (2013), „Slovenija: državno lastništvo – ovira za razvoj“, Country Focus, Evropska komisija (v pripravi), in Evropska komisija (2013), Makroekonomska neravnotežja: Slovenija 2013, European Economy, priložnostni dokument 142, april 2013.

⁴³ Izjava, da bo ta strategija oblikovana po modelu podobnih strategij držav OECD, ne pove nič o tem, kaj je dejansko predvideno. Pred sprejetjem take strategije bi jasna izjava o njenih načelih in ciljnih povečala verodostojnost.

kasnejše upravljanje. Zaradi odsotnosti ključnih elementov te strategije je težko oceniti, ali bo ta program zadosten odgovor na izzive, ki jih poglobljen pregled opredeljuje na tem področju.

Izvedba kakršnega koli privatizacijskega postopka bo verjetno naletela na številne ovire, kot so nekdanji neuspešni postopki v zadnjih dvajsetih letih. Prisotne so vse morebitne regulativne, upravne in politične ovire⁴⁴. Te se lahko zmanjšajo tako, da se zagotovi konkurenci prijazno okolje⁴⁵ in da se ne uporabljajo omejevalna merila v zvezi z identiteto kupcev, nakupno ceno in prihodnjim poslovnim obnašanjem pri odobritvi prodaje. Trenutno ne obstaja noben redno objavljen in podroben register finančnih interesov poslancev, ministrov in višjih uradnikov, ki so povezani s sredstvi v državni lasti, kar lahko ogrozi preglednost in zaupanje javnosti v odločitve v zvezi s privatizacijo. Tak register bi lahko tvoril osnovo za izvajanje strogih pravil pri reševanju morebitnih navzkrižnih interesov in preprečevanju vmešavanja ministrov v potek gospodarskih transakcij.

V pričakovanju celovite strategije pa je v nacionalnem reformnem programu napovedano, da bo vlada maja 2013 imenovala nekaj prvih podjetij za privatizacijo. Tako je vlada 8. maja napovedala seznam s 15 podjetji za privatizacijo in ga predložila parlamentu. V dopisu je navedeno, da bo naprodaj celotni državni delež v teh podjetjih in da se pričakuje, da bo parlament to sprejel do konca drugega četrtertletja leta 2013. Seznam vsebuje večja in manjša podjetja, večinske in manjšinske deleže, vključno z drugo največjo banko NKBM in vodilnim telekomunikacijskim podjetjem. Podroben časovni načrt ni naveden. Hiter napredek pri teh privatizacijah bi pomenil jasno sporočilo vlagateljem, da je Slovenija pripravljena na poslovne priložnosti in usmerjena v nov način poslovanja. Vendar je v nacionalnem reformnem programu tudi poudarjeno, da se bodo pri odločanju o privatizacijah morda uporabili razlogi za odstopanje od gospodarskih vidikov. Čeprav so nekatera omejena odstopanja od gospodarskih vidikov v posebnih primerih, kot so omrežne dejavnosti, morda utemeljena, bi bilo z gospodarskega vidika sporno, če bi bili takšni pomisleki prisotni tudi pri drugih odločitvah. Odločitve na osnovi takih vidikov bi bile tudi problematične v okviru pravil o državni pomoči.

Nacionalni reformni program ne vsebuje nobenih novih podrobnosti o strateški usmeritvi podjetij, ki bodo ostala v državnem lastništvu. Glede tega bi bilo koristno upoštevati strategije za vsak sektor posebej in ukrepe za izboljšanje dobičkonosnosti, in sicer s povečanjem učinkovitosti in racionalizacijo poslovnih modelov, kjer koli je to mogoče. Za vsa ključna državna sredstva bi bilo tudi pomembno, da se zagotovi učinkovito, pregledno in strokovno upravljanje. V zvezi s tem trenutno ni nobenega obveznega in javnega registra imenovanj, ki bi vseboval tudi zahteve glede razkritja interesov (na primer, nepremičnine, finančna sredstva in poslovne povezave). V pomoč bi lahko bili tudi učinkoviti postopki načrtovanja proračuna in revizije pod nadzorom ministrstva za finance.

Prestrukturiranje podjetij

Nacionalni reformni program navaja potrebo po reševanju in prestrukturiranju nefinančnih podjetij v finančnih težavah. Medtem ko je prezadolženost podjetij v Sloveniji problematična in nekaterim podjetjem nedvomno grozijo finančne težave, pomembne podrobnosti v nacionalnem reformnem programu niso natančno opisane. V idealnem primeru bi bile opredeljene obstoječe ovire za uspešno prestrukturiranje ter ocenjene skupne potrebe

⁴⁴ Glej oddelek 3.2 v Evropska komisija (2013), Makroekonomska neravnotežja: Slovenija 2013, European Economy, priložnostni dokument 142, april 2013.

⁴⁵ Na primer, Slovenija ni v celoti prenesla tretjega energetskega svežnja.

po prestrukturiranju⁴⁶. Izven nacionalnega reformnega programa so organi opisali splošen položaj in poudarili težavo „pasivnih lastnikov“, ki niso pripravljeni ali ne morejo pridobiti svežega kapitala in raje „pasivno čakajo, da se stvari odvijejo same od sebe“, kot da bi sprejeli nove vlagatelje, kar bi sicer zmanjšalo njihove lastniške deleže, oziroma razglasili insolventnost⁴⁷. Takšen pristop dovoljujejo banke, ki raje „pasivno čakajo, da se stvari odvijejo same od sebe“, kot da bi se pogajale o odbitkih (npr. prodaja v sili) ter ne začnejo postopkov proti neplačnikom (glej oddelek o pravnem okviru spodaj). Obseg zaostankov pri plačilu davkov in prispevkov za socialno varnost lahko kaže tudi, da davčni organi ne začnejo postopkov proti neplačnikom. Če se to potrdi, lahko takšno vedenje pomeni kršitev pravil o državni pomoči.

Nacionalni reformni program predstavlja tristopenjski pristop za prestrukturiranje nelikvidnih in slabo kapitaliziranih, vendar navidezno zaslužnih podjetij. Na prvi stopnji bi bili obstoječi lastniki in upniki odgovorni za dogovor o ustreznih prestrukturiranjih (kar se že izvaja). Na drugi stopnji bi se po potrebi poiskali zunanji zasebni vlagatelji, tudi med mednarodnimi institucijami, kot sta EBRD in mednarodna finančna korporacija (to se načeloma že izvaja, te institucije imajo lastne postopke, ki jih morajo upoštevati, preden nadaljujejo z naložbami v Sloveniji). Na tretji stopnji bi posegla država in bi zagotovila dodatno finančno podporo⁴⁸, da bi spodbudila pogajanja o prestrukturiranju med udeleženci na trgu in bi zagotovila ustrezne vire. Kljub prekrivanju v smislu nasprotnih strani in ciljev potrebna koordinacija med tem tristopenjskim pristopom in DUTB (glej oddelek 3.2) v nacionalnem reformnem programu ni razložena. Npr. ni razloženo, ali se bodo podjetja prestrukturirala v skladu s tem tristopenjskim pristopom pred ali po prenosu povezanih sredstev na DUTB.

Nacionalni reformni program zagotavlja omejene podrobnosti o odobritvi možne državne pomoči. Zakonodaja o državni pomoči je bila spremenjena in je postala manj stroga aprila 2013, da bi zagotovila več vrst pomoči v višjih zneskih, tudi podjetjem pod državnim nadzorom. V skladu z nacionalnim reformnim programom te spremembe kot obliko državne pomoči uvajajo negotovinske naložbe v lastniški kapital, poleg drugih oblik prej odobrene pomoči (kot so posojila in jamstva) znotraj pravnega okvira EU. Pomoč za reševanje enemu pilotnemu podjetju je bila že priglašena, druge priglasitve so v teku. Nacionalni reformni program določa nekatera dobrodošla usmerjevalna načela o omejevanju takšne državne pomoči, vendar ne pojasnjuje, kako se bo vlada zavezala tem načelom. Vendar sklic na program stabilnosti v zvezi s tem nima v samem programu stabilnosti ustrezne navedbe. Program stabilnosti ne vključuje specifičnih izravnalnih ukrepov, da se zagotovi skladnost s fiskalnimi cilji, če se zahtevajo jamstva, medtem ko so lahko zneski makroekonomsko pomembni. V zvezi s tem je v dopisu pojasnjeno, da bodo vsi dodatni stroški, ki izhajajo iz novo odobrenih jamstev, izravnani glede na druge postavke odhodkov, ne da bi se natančno pojasnilo, kako naj bi se v danem proračunskem letu dosegla zadostna proračunska prožnost.

⁴⁶ V idealnem primeru bi Slovenija predložila oceno trenutnega finančnega stanja nedržavnih podjetij, ki nujno potrebujejo finančno prestrukturiranje, in napovedi za prihodnost, pri čemer bi pri oceni sposobnosti podjetij za preživetje uporabila neodvisna in pregledna merila.

⁴⁷ Poleg tega velja omeniti, da lahko država kot lastnik zmanjša prezadolženost le v okviru veljavnih fiskalnih omejitev in omejitev glede državne pomoči – tj. sama ne more biti aktivni lastnik.

⁴⁸ Ta element ni bil znan v času priprave poglobljenega pregleda.

Vprašanja cenovne dostopnosti, fiskalna disciplina in pravila o državni pomoči določajo omejitve za podeljevanje pomoči v obliki državnih jamstev, posojil ali svežega kapitala nefinančnim podjetjem. Ker je Slovenija v postopku v zvezi s čezmernim primanjkljajem, dokapitalizacije že obremenjujejo javni primanjkljaj in stopnje dolga, kot je opisano zgoraj. Poleg tega so državna jamstva Slovenije kot odstotek BDP tretja najvišja v EU⁴⁹. Številne bonitetne agencije in mednarodni vlagatelji so to opredelili kot enega od osrednjih dejavnikov, ki ogrožajo vzdržnost javnih financ v Sloveniji in mednarodno zaupanje vlagateljev. Navzkrižno lastništvo in medsebojne povezave med državnimi podjetji, državnimi bankami in zavarovalnicami povečujejo fiskalna in druga tveganja, povezana s financiranjem države. Vsa povišanja diskrecijskih odhodkov in jamstev na vpoklic, povezana z državno pomočjo, povečujejo pritisk na drugih področjih javnega proračuna.

Na splošno je treba izziv politike in odgovor politike v zvezi s prestrukturiranjem podjetij še dodatno dodelati. Trenutno predvidene politike vsebujejo precejšnja tveganja in so lahko v nasprotju s cilji konsolidacije javnih financ in zmanjšanja vloge države v gospodarstvu. Nacionalni reformni program implicitno priznava to tveganje, s tem ko poudarja, da bi morala država pospešiti prodajo vseh delnic, pridobljenih v tem postopku, vendar nacionalni reformni program ne daje nobenih informacij o tem, kako se bo to načelo uporabljalo. Neposredne tuje naložbe imajo lahko pomembno vlogo pri odpravljanju trenutnih ozkih grl pri prestrukturiranju podjetij, poleg tega nacionalni reformni program ni dovolj osredotočen na vprašanje, kako privabiti takšne neposredne tuje naložbe. Državno posredovanje mora biti ustrezno in pregledno utemeljeno, hkrati pa mora zagotavljati, da udeležba zasebnega sektorja zmanjšuje moralno tveganje, ohranja sredstva davkoplačevalcev, preprečuje ohranjanje lastniških modelov, ki so se izkazali za problematične, ter ustrezno spodbuja druga podjetja. Na splošno bi bil ustrezen cilj za takšno politiko prodaja prestrukturiranih podjetij, ne da bi se pri tem uporabila državna sredstva, in ne vzdrževanje danih stopenj zaposlenosti, ali ohranjanje „uspešnega jedra“ podjetij v domači lasti.

Pravni okvir

„Pasivni lastniki, slabosti v okviru za insolventnost in pomanjkljivosti pri izvrševanju pravil o insolventnosti povečujejo tveganja poplačil za upnike čezmerno zadolženih podjetij. V trenutnem okviru za insolventnost ni zadostnih spodbud in sankcij, ki bi zagotovile, da podjetja dovolj zgodaj razglasijo insolventnost. Postopki prisilne poravnave (sodna reorganizacija) so zapleteni in naklonjeni dolžnikom, zlasti v primeru MSP in mikro podjetij. Spodbud za hitro izvensodno poravnavo ni dovolj. Zgodnja poravnava dolga (izvensodna ali sodna), ki bi lahko pomagala zagotoviti nadaljevanje uspešnega poslovanja, se ne izvaja (niti s strani dolžnikov niti upnikov), podjetja pa pozno razglasijo insolventnost. Razlog je v tem, da postopki zaradi insolventnosti ne pomenijo povsem verodostojne grožnje. Ustrezno s tem so stopnje izterjave razmeroma nizke, število postopkov zaradi insolventnosti z nezadostnimi sredstvi je visoko, tveganja poplačila za upnike čezmerno zadolženih podjetij pa so povečana. Učinkovita reforma bi olajšala pravočasno sanacijo podjetij, ki lahko

⁴⁹ Eurostat (2011), Struktura javnega dolga v Evropi. Pri tem je treba opozoriti, da se podatki nanašajo zgolj na jamstva centralne države in ne vključujejo zajamčenih obresti.

preživijo, pospešila čiščenje bilanc stanja bank, olajšala dostop do financiranja ter dala drugo možnost podjetnikom.

V Sloveniji trenutno poteka postopek spremembe zakonodaje za povečanje učinkovitosti postopkov zaradi insolventnosti. Spremembe Zakona o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju (ZFPPIPP), sprejetega aprila 2013, si prizadevajo za boljšo opredelitev insolventnosti in spodbujajo vodstvo podjetij k pravočasni razglasitvi insolventnosti. V zvezi s prisilno poravnavo je cilj glavnih sprememb okrepiti vlogo upnikov s spremembo glasovalnih pravic, boljšim dostopom do dokumentacije dolžnikov in olajševanjem pretvorbe dolga v lastniški kapital in imenovanjem nove uprave. Za mikropodjetja osnutek zakona predvideva hitre in poenostavljene postopke prisilne poravnave. Najavljeni so bili ustrezni ukrepi za pospešitev in povečanje učinkovitosti postopkov zaradi insolventnosti, kot so dražbe nizozemskega tipa (padajoča cena) in pravna ureditev mediacije pri reševanju sporov zaradi insolventnosti.

Vendar bodo potrebni nadaljnji ukrepi za boljše izvrševanje pravne obveznosti za razglasitev insolventnosti. Ključna področja so spremembe kazenskega prava (in kazenskega pregona) ter obveznosti za vodstvo podjetja, da predloži dokaze o tem, da ni prepozno razglasilo insolventnosti. Ker pobuda za začetek postopkov prisilne poravnave ostaja v rokah dolžnikov, se ta postopek tudi po reformi verjetno ne bo pogosteje uporabljal. Ustrezna prednostna razporeditev odprtih sporov, ki so neposredno povezani s stečajem, je lahko dodaten način za pospešitev tekočih postopkov (glej tudi Oddelek 3.5). Tesno spremljanje bo pomembno za določitev učinka reforme.

Zgodnje finančno prestrukturiranje prezadolženih podjetij trenutno ni zakonsko urejeno. Napovedana je bila nova zakonodaja, ki naj bi zapolnila to vrzel. V skladu z nacionalnim reformnim programom bo Ministrstvo za pravosodje konec maja 2013 predlagalo pravne spremembe za olajšanje izvensodnega prestrukturiranja in pretvorbe dolga. Nacionalni program reform ne navaja podrobnosti o načrtovanih spremembah. Zato ni mogoče oceniti, ali lahko nova zakonodaja doseže zastavljene cilje. Pravni okvir z združljivimi spodbudami za upnike, lastnike in vodstvo bi bil bistven za začetek vsakega nujnega prestrukturiranja nelikvidnih in slabo kapitaliziranih podjetij, ki pa imajo možnost za preživetje.

4. PREGLEDNA RAZPREDELNICA

Zaveze za leto 2012	Povzetek ocene
Priporočila Sloveniji	
<p>Priporočilo 1: Izvrši naj proračun za leto 2012 in okrepi proračunsko strategijo za leto 2013 z zadostno opredeljenimi strukturnimi ukrepi ter naj bo pripravljena sprejeti dodatne ukrepe, da bo zagotovila odpravo čezmernega primanjkljaja na vzdržen način do leta 2013 in doseganje strukturne fiskalne konsolidacij, določene v priporočilih Sveta v skladu s postopkom v zvezi s čezmernim primanjkljajem. Nato naj zagotovi ustrezna strukturna prilagajanja, da bo v zadostni meri napredovala pri doseganju primerne srednjeročnega cilja za proračunski položaj, vključno z doseganjem referenčne vrednosti za odhodke. Okrepi naj srednjeročni proračunski okvir, vključno z izdatkovnim fiskalnim pravilom, tako da zagotovi, da bo bolj zavezujoč in preglednejši.</p>	<p>Priporočilo je bilo delno izvedeno.</p> <p>Maja 2012 je Zakon za uravnoteženje javnih financ, na katerem je temeljil dodatni proračun za leto 2012, prispeval k bistvenemu izboljšanju strukturnega salda za 2,0 % BDP v letu 2012, njegovi pozitivni učinki na proračun pa se nadaljujejo tudi v letu 2013. Ključni ukrepi so omejili prejemke zaposlenih in socialne transferje, vendar mnogi ukrepi niso strukturne narave. S proračunom za leto 2013 so bili uvedeni novi ukrepi za povečanje prihodkov. Glede na napoved Komisije iz pomladi 2013 se za Slovenijo ne pričakuje, da bo čezmerni primanjkljaj odpravila v letu 2013. Določen napredek je bil dosežen pri drugih delih priporočila 1. Organi niso določili ustreznega srednjeročnega cilja. Parlament je sprejel ustavno podlago za uvedbo pravila o javnofinančnem saldu/presežku v strukturnem smislu, vendar nobenih drugih ukrepov za krepitev srednjeročnega proračunskega okvira, vključno z izdatkovnim fiskalnim pravilom, tako da bi postal bolj zavezujoč in preglednejši.</p>
<p>Priporočilo 2: Sprejme nujno potrebne ukrepe za zagotavljanje dolgoročne vzdržnosti pokojninskega sistema obenem z ohranjanjem primernih pokojnin, in sicer: (i) izenači naj zakonsko določeno upokojitveno starost za moške in ženske; (ii) zagotovi naj zvišanje dejanske upokojitvene starosti, tudi s tem, da zakonsko določeno upokojitveno starost poveže s pričakovano življenjsko dobo; (iii) zmanjša naj možnosti za zgodnjo upokojitev; in (iv) opravi naj revizijo sistema indeksacije za pokojnine. Stopnjo zaposlenosti starejših delavcev naj zviša tudi z nadaljnjim razvojem aktivnih politik trga dela in ukrepov vseživljenjskega učenja.</p>	<p>Priporočilo je bilo delno izvedeno.</p> <p>Pokojninska reforma je bila sprejeta decembra 2012 in je začela veljati januarja 2013. Reforma je bila sprejeta po intenzivnih pogajanjih s socialnimi partnerji. Različni intervencijski zakoni so zamrzili ali znižali indeksacijo pokojnin za obdobje 2012–2014.</p> <p>Reforma obravnava izzive, opredeljene v priporočilu, vendar ne v zadostni meri. Povečuje in izravnava zakonsko določeno upokojitveno starost za oba spola, ne uvaja pa samodejne povezave med povečanjem pričakovane življenjske dobe in zakonsko določeno upokojitveno starostjo. Zmanjšuje možnosti za zgodnjo upokojitev in predlaga spremembe indeksacije pokojnin. Reforma gre v pravo smer, vendar naj bi dejansko omejila rast pokojninskih odhodkov zgolj kratkoročno (do leta 2020). Za zagotovitev tudi srednjeročne in dolgoročne vzdržnosti so potrebni nadaljnji reformni ukrepi.</p> <p>Ukrepi na področju prilagojenega vseživljenjskega učenja ali aktivne politike trga dela za povečanje zaposlenosti starejših delavcev niso bili sprejeti.</p>
<p>Priporočilo 3: Sprejme naj potrebne ukrepe za zagotovitev zadostnih kapitalskih rezerv za bančni sektor in intenzivno spodbuja čiščenje bilanc stanja, tako da se lahko</p>	<p>Priporočilo je bilo delno izvedeno.</p> <p>Po sprejetju reformnih zakonov za krepitev bančnega sektorja je vlada ustanovila Družbo za upravljanje terjatev bank in Sklad za</p>

<p>ponovno začne ustrezno posojanje produktivnim dejavnostim. Pridobi naj potrditve kvalificiranih tretjih oseb glede ocen kreditnih izgub pri stresnih testih sistemsko pomembnih bank.</p>	<p>stabilnost bank za sanacijo bank v državni lasti. Vendar izbor bank in načini čiščenja bilanc stanja še niso določeni. Pregled kakovosti sredstev je načrtovan v letu 2013.</p> <p>Pristojnosti Banke Slovenije so bile okrepljene, tako da lahko Banka Slovenije hitreje posreduje z utemeljitvijo, ki je bolj osredotočena na prihodnost, vendar bo treba izvajanje novih pristojnosti Banke Slovenije še dokazati. Okvir za nadzor in reševanje je bil okrepljen, vendar je za nekatera nadzorna orodja (npr. oblikovanje rezervacij) potrebnih več ukrepov, ki jim mora slediti učinkovito izvajanje.</p> <p>V dveh največjih bankah (državnih NLB in NKBM) je bilo skrbno preverjanje tretje strani opravljeno poleti 2012, v tretji največji banki (državna Abanka) pa jeseni 2012, vendar so ta poročila zdaj zastarela in za odpravo dvomov na trgu je potrebna previdnejša ocena. NLB je bila julija 2012 dokapitalizirana s pogojno zamenljivimi obveznicami (CoCo obveznice, hibridni dolžniško-lastniški instrument) v višini 320 milijonov EUR, ki so bile unovčene in pretvorjene v lastniški kapital februarja 2013, za leto 2013 pa je banka objavila nadaljnje potrebe po dokapitalizaciji v višini približno 367 milijonov EUR. NKBM je bila januarja 2013 dokapitalizirana s pogojno zamenljivimi obveznicami (CoCo obveznice, hibridni dolžniško-lastniški instrument) v višini 100 milijonov EUR, ki so bile prav tako kmalu zatem unovčene in pretvorjene v lastniški kapital. Poleg tega je upravni odbor NKBM delničarjem nedavno predlagal, da odobrijo kapitalsko injekcijo v višini do 400 milijonov EUR v naslednjih petih letih. Obe banki sta bili dokapitalizirani, da bi izpolnili kapitalske zahteve Evropskega bančnega organa.</p>
<p>Priporočilo 4: Prilagodi naj zakonodajo za zaščito delovnih mest v zvezi s pogodbami za nedoločen čas, da bo zmanjšala razdrobljenost trga dela, to pa naj stori ob posvetovanju s socialnimi partnerji in v skladu z nacionalnimi praksami. Še naprej naj se ukvarja s problemom vzporednega trga dela, ki ga ustvarja študentsko delo.</p>	<p>Priporočilo je bilo delno izvedeno.</p> <p>Marca 2013 je bila sprejeta reforma zakonodaje za zaščito delovnih mest, da bi se zmanjšala razdrobljenost trga dela ter povečala njegova prilagodljivost. Reforma zmanjšuje zaščito v zvezi s pogodbami za nedoločen čas s poenostavitvijo postopkov odpuščanja. Vendar stroški odpuščanja ostajajo na splošno nespremenjeni za večino delavcev, tj. občutno so se zmanjšali samo za delavce, ki so vplačevali prispevke več kot 25 let in manj kot eno leto. Hkrati se je zaščita v zvezi s pogodbami za določen čas povečala za preprečevanje zlorab in povečanje pravic, ki izhajajo iz takšnih pogodb. Reforma je korak v pravo smer, vendar bo čas pokazal, ali je dovolj ambiciozna, da bo imela znaten učinek na razdrobljenost trga dela in njegovo prožnost, tudi z vidika potrebe Slovenije po privabljanju neposrednih tujih naložb. Nove omejitve za pogodbe agencij za začasno delo bi lahko negativno vplivale na ustvarjanje delovnih mest. V reformnem programu je napovedano spremljanje učinkov reforme na trg dela in po potrebi spremembe zakonodaje.</p> <p>Sistemske ukrepi za ureditev razširjenega in nezaščitenegega</p>

	<p>študentskega dela, ki je na voljo dijakom in študentom, niso bili sprejeti, toda študentska davčna olajšava za dohodnino se je leta 2013 zmanjšala za četrtno. Poleg tega je v reformnem programu na podlagi napovedane analize za zmanjšanje razdrobljenosti trga dela in preprečitev zlorab napovedana podobna ureditev študentskega dela kot velja za druge vrste dela, vendar podrobnosti niso navedene.</p>
<p>Priporočilo 5: Izboljša naj usklajenost kvalifikacij s povpraševanjem na trgu dela, še posebej za nizko kvalificirane delavce in visokošolske diplomante, ter nadaljuje reforme na področju poklicnega izobraževanja in usposabljanja.</p>	<p>Priporočilo je bilo delno izvedeno.</p> <p>Javni zavod za zaposlovanje izvaja pilotni projekt o tem, kako oceniti potrebe na trgu dela. Prvi rezultati, ki bodo služili kot podlaga za oblikovanje politik, bodo predvidoma na voljo v drugi polovici leta 2013. Sprejeta nova industrijska politika bi se prav tako lahko uporabljala za ocenjevanje potreb na trgu dela. Izvajajo se tudi dodatni ukrepi za poklicno usmerjanje s ciljem krepitev upravljanja človeških virov v malih in srednje velikih podjetjih. Pri odpravljanju neusklajenosti kvalifikacij v terciarnem izobraževanju s potrebami na trgu je bil dosežen omejen napredek. Povezave s podjetji niso bile okrepljene. Reforme na področju poklicnega izobraževanja in usposabljanja kažejo omejen napredek, vloga delodajalcev pa se ni okrepila.</p>
<p>Priporočilo 6: Sprejme naj nadaljnje ukrepe za povečanje odprtosti trga ter pospeši reorganizacijo poklicnih storitev. Izboljša naj poslovno okolje z: (i) izvedbo reforme Urada RS za varstvo konkurence, (ii) vzpostavitvijo okvira za podjetja v državni lasti, ki bo jamčil neodvisno vodenje in visoke standarde za upravljanje podjetij, (iii) izboljšanjem stečajnih postopkov, zlasti v smislu časovne ustreznosti in učinkovitosti.</p>	<p>Priporočilo je bilo delno izvedeno.</p> <p>Reforma poklicnih storitev poteka od sredine leta 2012. Septembra 2012 je bila vzpostavljena medresorna skupina, da bi pregledala zakonsko urejene poklice. Prvi niz zakonov na področju obrti, turizma in gradbeništva naj bi parlament sprejel v začetku leta 2013. Vendar reforma, razen za obrtni sektor, poteka počasneje, kot je bilo načrtovano. Glede turizma in gradbeništva je sprejetje spremenjene zakonodaje zdaj uvrščeno na dnevni red za junij oziroma konec septembra 2013. Do konca septembra 2013 namerava Slovenija sprejeti tudi spremenjeno zakonodajo za številne druge dejavnosti in poklice, vključno s tistimi, ki zadevajo zasebno preiskovanje, posredovanje nepremičnin, avtošole, odvetnike in geodetske dejavnosti. Pregled drugih sektorjev bo izveden v drugi polovici leta 2013 in v letu 2014. Hitra deregulacije in veliko zmanjšanje vstopnih ovir sta pomembna zaradi pričakovanih pozitivnih učinkov na zaposlovanje in konkurenco.</p> <p>(i) Javna agencija RS za varstvo konkurence je bila ustanovljena 1. januarja 2013 in je nadomestila Urad RS za varstvo konkurence. Za delo v agenciji je bilo prerazporejeno dodatno osebje, toda njena finančna sredstva so omejena, med drugim tudi zaradi zmanjšanja proračuna za leto 2013. Potrebni so nadaljnji ukrepi za zagotovitev zadostnega in neodvisnega financiranja.</p> <p>(ii) Vlada je ukinila Agencijo za upravljanje kapitalskih naložb in jo nadomestila z novim Slovenskim državnim holdingom. Novi holding je namenjen združitvi upravljanja in lastništva vseh naložb Republike Slovenije in državnih skladov v enotno</p>

	<p>strukturo ter omogočanju privatizacije nekaj navedenega premoženja. V ta namen je prejšnja vlada v začetku leta 2013 sprejela razvrstitev premoženja, ki je osnova za program privatizacije Slovenskega državnega holdinga, vendar je parlament ni odobril. V reformnem programu je napovedana sprememba Zakona o Slovenskem državnem holdingu v skladu s koalicijsko pogodbo z dne 13. marca, da se odpravi centralizacija lastništva, tj. upravljanje državnega premoženja bi ostalo centralizirano v okviru Slovenskega državnega holdinga, lastništvo pa bi se razpršilo med Republiko Slovenijo in različne sklade. Zaradi teh sprememb bi lahko doseganje rezultatov privatizacije ponovno postalo enako dolgotrajno, kakor je bilo v preteklih letih pod prejšnjimi državnimi lastniškimi strukturami, na primer Agencijo za upravljanje kapitalskih naložb (neposredna predhodnica Slovenskega državnega holdinga). Umik države iz gospodarstva je pomemben za zmanjšanje dolga ter tudi za zagotavljanje učinkovitejšega delovanja in korporativnega upravljanja podjetij. Pozitiven učinek bi bil viden tudi glede delovanja trga in neposrednih tujih naložb.</p> <p>(iii) Vlada je aprila 2013 sprejela spremenjeni Zakon o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju (ZFPPIPP). Cilj sprememb je podrobnejša opredelitev insolventnosti in spodbujanje uprav, da pravočasno sprožijo postopke zaradi insolventnosti. Vendar bodo za večje spoštovanje pravne obveznosti glede sprožitve postopkov zaradi insolventnosti morda potrebni dodatni ukrepi. Namen glavnih sprememb v zvezi s postopkom prisilne poravnave je krepitev vloge upnikov, in sicer s spremembo glasovalnih pravic, izboljšanjem dostopa do dokumentacije dolžnikov ter spodbujanjem pretvorbe terjatev v deleže in imenovanjem novega upravitelja. Za mikropodjetja so v predlogu zakona določeni skrajšani poenostavljeni postopki prisilne poravnave. Napovedani so bili ustrezni ukrepi za pospešitev in večjo učinkovitost postopkov zaradi insolventnosti, na primer dražbe, kjer se cena zmanjšuje (nizozemski tip dražbe), in ureditev mediacije za reševanje sporov, ki so posledica insolventnosti.</p>
<p>Priporočilo 7: Po posvetovanju s socialnimi partnerji in v skladu z nacionalno prakso naj zagotovi, da bo rast plač, vključno s prilagoditvijo minimalne plače, podpirala konkurenčnost in ustvarjanje delovnih mest.</p>	<p>Priporočilo je bilo delno izvedeno.</p> <p>V letu 2012 je vlada je zmanjšala nominalno bruto plačo na zaposlenega v javnem sektorju za približno 3 % in se s socialnimi partnerji dogovorila o nadaljnjem zmanjšanju izdatkov za plače v letu 2013. Dejanska povprečna plača se je v letu 2012 glede na leto 2011 znižala, nominalni stroški dela na enoto pa so v letu 2012 zabeležili zmerno pozitivno rast (0,7 %), in sicer zaradi negativne rasti produktivnosti (-1,1 %). Toda dokler Sloveniji ne bo uspelo ohraniti rasti nominalnih stroškov dela na nižji ravni od njenih trgovinskih partnerjev, ne bo izravnala prejšnjega poslabšanja stroškovne konkurenčnosti, zlasti v obdobju 2007–2009.</p> <p>Sprejet ni bil noben ukrep za prilagoditev minimalne plače.</p>

	<p>V reformnem programu so za leto 2013 napovedane prilagoditve načina določanja minimalne plače v posvetovanju s socialnimi partnerji z namenom podpiranja konkurenčnosti in pravičnosti, vendar podrobni ukrepi niso bili predloženi. Plače v javnem sektorju in minimalna plača imajo vgrajeno močno dinamiko, ki bi v prihodnjih letih lahko ponovno sprožila neugodne trende. Večji pritisk na plače se pričakuje, ko bo gospodarstvo ponovno začelo rasti in bodo zaposleni ponovno poskušali zagotoviti razlike v plačah, ki so se zmanjšale leta 2010 po povišanju minimalne plače in njenih naknadnih povišanjih zaradi uskladitve z inflacijo.</p>
<p>Strategija Evropa 2020 (nacionalni cilji in napredek)</p>	
<p>Cilj za stopnjo zaposlenosti: 75 %.</p>	<p>Stopnja zaposlenosti se je z 71,9 % v letu 2009 znižala na 68,4 % v letu 2011, leta 2012 pa je ostala nespremenjena (68,3 %). Slovenija se oddaljuje od cilja.</p>
<p>Cilj za raziskave in razvoj: 3 %.</p>	<p>Odhodki za raziskave in razvoj so se močno povečali z 2,11% v letu 2010 na 2,47 % v letu 2011, torej je bil dosežen očitni napredek pri približevanju cilju iz strategije Evropa 2020.</p>
<p>Cilj za emisije toplogrednih plinov: +4 % (glede na raven leta 2005; emisije, vključene v sistem ETS, v tem nacionalnem cilju niso zajete).</p>	<p>Sprememba emisij toplogrednih plinov, ki niso vključene v sistem ETS, med letoma 2005 in 2011: -1%.</p> <p>Glede na zadnje nacionalne napovedi, ki so bile predložene Komisiji in na podlagi obstoječih ukrepov, se bodo po pričakovanih emisije toplogrednih plinov do leta 2020 povečale za 5 % (v primerjavi z letom 2005), torej bo do cilja manjkala 1 odstotna točka.</p>
<p>Cilj za energijo iz obnovljivih virov: 25 %.</p> <p>Delež energije iz obnovljivih virov v prometnem sektorju: 10 %.</p>	<p>Leta 2011 je delež skupne energije iz obnovljivih virov v bruto porabi končne energije znašal 18,8 %, v prometnem sektorju pa 2,1 %. (Vir: Eurostat. April 2013. Za leto 2011 so vključena samo uradno poročana biogoriva v skladu s členoma 17 in 18 Direktive 2009/28/ES).</p>
<p>Okvirni nacionalni cilj za energetska učinkovitost za leto 2020: 10 809 GWh prihranka do leta 2020.</p>	<p>Slovenija je določila okvirni nacionalni cilj za energetska učinkovitost v skladu s členoma 3 in 24 Direktive o energetska učinkovitosti (2012/27/EU). Vendar ga ni izrazila v obliki absolutne ravni porabe primarne in končne energije leta 2020, kot je to zahtevano, niti ni predložila informacije na osnovi katerih podatkov je bil izračunan.</p>
<p>Cilj za zgodnje opuščanje šolanja: 5 %.</p>	<p>Zgodnje opuščanje šolanja, merjeno z deležem prebivalstva v starosti 18–24 let z največ nižjo srednjo izobrazbo, ki ni vključeno v nadaljnje izobraževanje ali usposabljanje, se je znižalo s 5,3% v letu 2009 na 4,4% v letu 2012. Slovenija je zelo uspešna pri preprečevanju zgodnjega opuščanja šolanja. Cilj je bil dosežen.</p>

<p>Cilj za terciarno izobraževanje: 40 %.</p>	<p>Delež prebivalstva s terciarno izobrazbo se je med letoma 2009 in 2012 opazno povečal, in sicer z 31,6 % na 40 %. Cilj je bil torej dosežen.</p>
<p>Cilj za zmanjšanje števila prebivalcev, ki jih ogroža revščina ali socialna izključenost (v številu oseb): 40 000.</p>	<p>Število prebivalcev, ki jih ogroža revščina ali socialna izključenost, ki je v primerjavi s povprečjem EU sicer razmeroma majhno, se je med letoma 2010 in 2011 precej povečalo, in sicer s 366 000 na 386 000. To kaže, da se Slovenija oddaljuje od cilja.</p>

5. PRILOGA

Razpredelnica I. Makroekonomski kazalniki

	1995- 1999	2000- 2004	2005- 2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ključni kazalniki								
Stopnja rasti BDP	4,3	3,7	2,5	1,2	0,6	-2,3	-2,0	-0,1
Proizvodna vrzel ¹	0,2	0,8	2,4	-2,7	-1,5	-2,8	-3,7	-3,4
HICP (letna sprememba v %)	8,1	6,9	3,0	2,1	2,1	2,8	2,2	1,4
Domače povpraševanje (letna sprememba v %) ²	6,2	3,1	1,9	-0,2	-0,7	-5,7	-4,5	-1,2
Stopnja brezposlenosti (% aktivnega prebivalstva) ³	7,1	6,4	5,5	7,3	8,2	8,9	10,0	10,3
Bruto investicije v osnovna sredstva (% BDP)	23,9	24,7	26,3	20,1	18,5	17,4	16,7	16,8
Bruto nacionalno varčevanje (% BDP)	23,8	24,6	25,4	20,6	20,3	19,7	20,4	20,4
Sektor države (% BDP)								
Neto posojanje (+) ali neto izposojanje (-)	-3,4	-3,0	-2,2	-5,9	-6,4	-4,0	-5,3	-4,9
Bruto dolg	22,0	27,0	26,6	38,6	46,9	54,1	61,0	66,5
Neto finančna sredstva	-	12,2	9,0	0,7	-2,2	-	-	-
Prihodki skupaj	43,1	43,4	43,0	44,5	44,4	45,0	45,0	44,2
Odhodki skupaj	46,5	46,4	45,2	50,4	50,8	49,0	50,3	49,1
<i>od tega: obresti</i>	2,2	2,1	1,3	1,6	1,9	2,1	2,3	2,8
Gospodarske družbe (% BDP)								
Neto posojanje (+) ali neto izposojanje (-)	-1,6	-3,4	-6,3	0,6	2,1	2,1	4,6	4,0
Neto finančna sredstva; nefinančne družbe	-	-93,0	-113,4	-124,8	-118,6	-	-	-
Neto finančna sredstva; finančne družbe	-	7,3	3,9	4,5	6,3	-	-	-
Bruto investicije	15,4	16,9	18,3	12,1	12,3	10,8	9,2	9,5
Bruto poslovni presežek	14,5	16,8	18,7	17,4	17,8	17,3	17,6	18,0
Gospodinjstva in NPISG (% BDP)								
Neto posojanje (+) ali neto izposojanje (-)	3,8	4,9	5,3	4,8	4,1	4,1	5,4	6,1
Neto finančna sredstva	-	67,9	73,8	74,3	70,0	-	-	-
Bruto plače	46,7	45,7	44,9	47,1	46,3	46,5	46,0	45,7
Neto prihodki od lastnine	1,3	1,6	1,1	0,7	0,9	1,1	1,2	1,2
Prejeti tekoči transferji	20,0	21,0	19,4	21,1	21,6	21,6	22,2	22,3
Bruto prihranki	8,9	10,3	10,3	8,9	7,7	7,0	8,1	8,9
Tujina (% BDP)								
Neto posojanje (+) ali neto izposojanje (-)	-1,2	-1,5	-3,2	-0,3	-0,2	2,5	4,8	5,2
Neto finančna sredstva	-	5,9	27,0	46,3	45,5	-	-	-
Neto izvoz blaga in storitev	-1,9	-0,9	-0,6	1,0	1,2	4,0	6,5	7,3
Neto primarni dohodki s tujino	0,5	-0,4	-1,7	-1,6	-1,4	-1,3	-1,5	-1,9
Neto kapitalske transakcije	0,0	-0,3	-0,2	0,1	-0,3	-0,1	0,0	0,5
Menjalni sektor	47,5	47,2	46,0	43,7	45,0	45,8	-	-
Nemenjalni sektor	38,7	40,1	41,6	43,3	42,0	41,0	-	-
<i>od tega: stavbni in gradbeni sektor</i>	5,6	5,5	6,7	5,7	5,2	4,8	-	-
Realni efektivni devizni tečaj (indeks, 2000=100)	102,4	98,0	103,3	109,4	107,9	105,3	104,8	103,5
Pogoji menjave, blago in storitve (indeks, 2000=100)	100,9	101,3	100,3	98,7	97,1	96,1	96,2	95,9
Tržna uspešnost izvoza (indeks, 2000=100)	87,7	91,1	105,9	105,0	106,7	107,5	107,6	105,6
Opombe:								
¹ Proizvodna vrzel je vrzel med dejanskim in potencialnim bruto domačim proizvodom v tržnih cenah za leto 2005.								
² Kazalnik domačega povpraševanja vključuje zaloge.								
³ 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 pomeni skupno število zaposlenih in brezposelnih oseb. Stopnja brezposlenosti zajema starostno skupino med 15. in 74. letom.								
<i>Vir:</i>								
napoved Komisije iz pomladi 2013 (COM); program stabilnosti (PS).								

Razpredelnica II. Primerjava makroekonomskih gibanj in napovedi

	2012		2013		2014		2015	2016
	COM	PS	COM	PS	COM	PS	PS	PS
Realna rast BDP (v %)	-2,3	-2,3	-2,0	-1,9	-0,1	0,2	1,2	1,6
Zasebna potrošnja (sprememba v %)	-2,9	-2,9	-3,7	-4,0	-1,9	-1,3	0,5	1,0
Bruto investicije v osnovna sredstva (sprememba v %)	-9,3	-9,3	-4,9	-0,5	0,1	0,8	1,5	1,5
Izvoz blaga in storitev (sprememba v %)	0,3	0,3	1,3	1,2	3,2	3,3	4,9	5,3
Uvoz blaga in storitev (sprememba v %)	-4,3	-4,3	-2,1	-0,7	2,0	2,4	4,4	4,9
<i>Prispevki k realni rasti BDP:</i>								
- Končno domače povpraševanje	-3,7	-5,6	-3,5	-3,3	-1,1	-0,6	0,6	1,0
- Spremembe zalog	-1,9	-1,9	-0,8	-0,2	0,0	0,2	0,1	0,1
- Neto izvoz	3,3	3,3	2,4	1,4	1,1	0,8	0,6	0,7
Proizvodna vrzel ¹	-2,8	-2,7	-3,7	-3,5	-3,4	-2,7	-1,3	0,3
Zaposlenost (sprememba v %)	-1,3	-1,3	-1,6	-1,6	-0,6	-0,8	0,0	0,2
Stopnja brezposelnosti (%)	8,9	8,9	10,0	10,0	10,3	10,0	9,4	9,1
Produktivnost dela (sprememba v %)	-1,1	-1,1	-0,3	-0,2	0,5	1,0	1,2	1,5
Inflacija (HICP) (%)	2,8	2,6	2,2	2,1	1,4	1,6	1,9	2,0
Deflator BDP (sprememba v %)	0,4	0,4	1,4	1,3	1,0	1,1	1,8	1,9
Sredstva za zaposlene (na zaposlenega, sprememba v %)	-0,4	-0,5	0,1	0,0	0,7	0,7	2,1	2,6
Neto posojanje/izposojanje s tujino (% BDP)	2,5	2,5	4,8	-	5,2	-	-	-
<u>Opomba:</u>								
¹ Kot % potencialnega BDP; potencialno rast BDP so preračunale službe Komisije na podlagi scenarija, uporabljenega v programu, z uporabo skupno dogovorjene metodologije.								
<i>Vir: napoved služb Komisije iz pomladi 2013 (COM), program stabilnosti (PS)</i>								

Razpredelnica III. Struktura prilagoditve proračuna

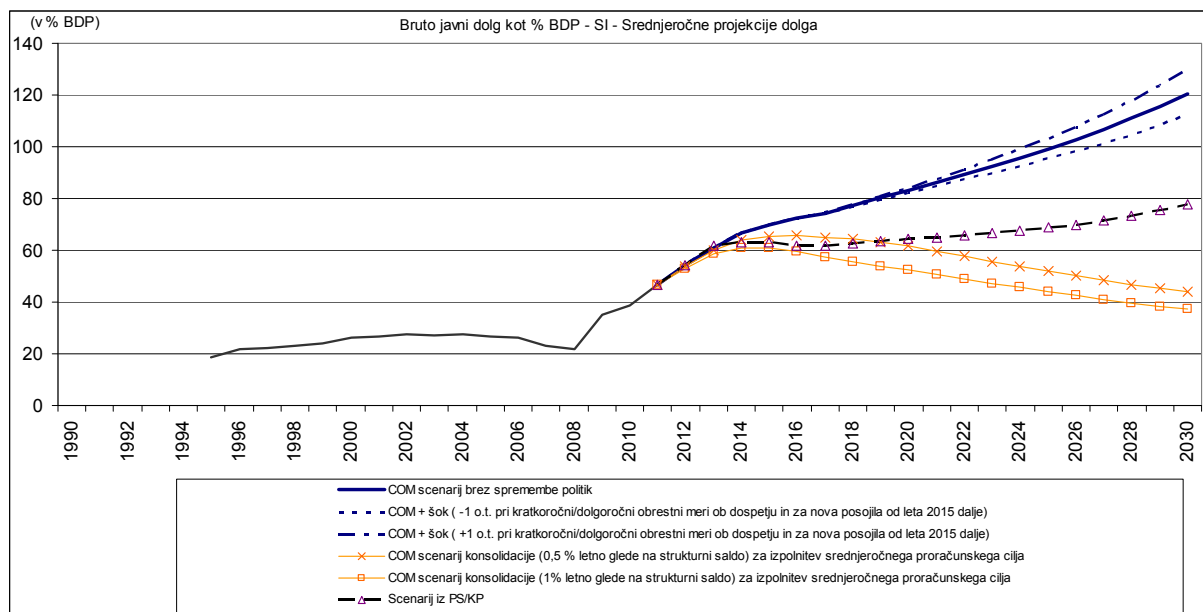
(v % BDP)	2012	2013		2014		2015	2016	Sprememba 2012-2016
	COM	COM	PS	COM ¹	PS	PS	PS	PS
Prihodki	45,0	45,0	45,5	44,2	46,8	45,8	45,3	0,3
<i>od tega:</i>								
- Davki na proizvodnjo in uvoz	14,6	14,6	15,0	14,5	15,6	14,7	14,6	0,0
- Tekoči davki na dohodek, premoženje itd.	7,7	7,6	7,6	7,5	8,8	8,7	8,6	0,9
- Prispevki za socialno varnost	15,5	15,3	15,4	15,1	15,2	15,0	14,9	-0,6
- Drugi prihodki	7,3	7,5	7,5	7,1	7,2	7,4	7,2	-0,1
Odhodki	49,0	50,3	53,4	49,1	49,4	47,9	46,7	-2,3
<i>od tega:</i>								
- Primarni odhodki	46,9	47,9	50,7	46,3	46,5	45,1	43,7	-3,2
<i>od tega:</i>								
Sredstva za zaposlene	12,6	12,3	12,0	12,2	11,8	11,5	11,1	-1,5
Vmesna potrošnja	6,9	6,7	6,8	6,7	6,7	6,5	6,3	-0,6
Socialna nadomestila	19,7	20,4	20,2	20,5	20,0	19,6	19,0	-0,7
Subvencije	1,3	1,3	1,3	1,3	1,1	1,0	0,9	-0,4
Bruto investicije v osnovna sredstva	2,9	3,3	3,2	2,8	4,1	3,7	3,6	0,7
Drugi odhodki	3,4	4,0	7,2	2,9	2,8	2,9	2,8	-0,6
- Obresti	2,1	2,3	2,7	2,8	2,9	2,8	3,0	0,9
Javnofinančni saldo	-4,0	-5,3	-7,9	-4,9	-2,6	-2,1	-1,4	2,6
Primarni saldo	-1,9	-2,9	-5,2	-2,1	0,3	0,7	1,6	3,5
Enkratni in drugi začasni ukrepi	0,0	-1,2	-3,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Javnofinančni saldo brez enkratnih ukrepov	-4,0	-4,1	-4,2	-4,9	-2,6	-2,1	-1,4	2,6
Proizvodna vrzel ²	-2,8	-3,7	-3,5	-3,4	-2,7	-1,3	0,3	3,0
Ciklično prilagojeni saldo ²	-2,7	-3,6	-6,3	-3,3	-1,4	-1,5	-1,5	1,2
Strukturni saldo³	-2,7	-2,4	-2,6	-3,3	-1,4	-1,5	-1,5	1,2
<i>Sprememba strukturnega salda</i>	<i>2,0</i>	<i>0,3</i>	<i>0,1</i>	<i>-0,9</i>	<i>1,2</i>	<i>-0,1</i>	<i>0,0</i>	<i>-</i>
<i>Dveletna povprečna sprememba strukturnega salda</i>	<i>1,0</i>	<i>1,1</i>	<i>1,0</i>	<i>-0,3</i>	<i>0,7</i>	<i>0,5</i>	<i>-0,1</i>	<i>-</i>
Strukturni primarni saldo ³	-0,6	0,0	0,1	-0,5	1,5	1,3	1,5	2,1
<i>Sprememba strukturnega primarnega salda</i>		<i>0,5</i>	<i>0,7</i>	<i>-0,5</i>	<i>1,4</i>	<i>-0,2</i>	<i>0,2</i>	<i>-</i>
Referenčna vrednost za odhodke								
Veljavna referenčna stopnja ⁴	0,63	0,63	0,63	-0,51	-0,51	-0,51	-0,51	-
Odstopanje ⁵ (v % BDP)	-4,1	-2,9	1,5	-0,5	-7,0	0,5	-0,2	-
Dveletno povprečno odstopanje (v % BDP)	-1,6	-3,5	-1,7	-1,7	-2,8	-3,2	0,2	-
Opombe:								
¹ Ob predpostavki nespremenjene politike.								
² 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.								
³ Strukturni (primarni) saldo = ciklično prilagojeni (primarni) saldo brez enkratnih in drugih začasnih ukrepov.								
⁴ 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 od leta 2014 dalje, so bile leta 2013 posodobljene.								
⁵ Odstopanje stopnje rasti javnofinančnih odhodkov brez diskrecijskih ukrepov in zakonsko določene rasti 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 služb Komisije iz pomladi 2013 (COM), preračuni Komisije.								

Razpredelnica IV. Dinamika dolga

(v % BDP)	Povprečje 2007-2011	2012	2013		2014		2015	2016
			COM	PS	COM	PS	PS	PS
Delež bruto javnega dolga¹	33,1	54,1	61,0	61,8	66,5	63,2	63,2	61,8
Sprememba deleža	4,1	7,2	6,9	7,7	5,4	1,4	0,0	-1,4
<i>Prispevki²:</i>								
1. Primarni saldo	2,6	1,9	2,9	5,2	2,1	-0,3	-0,7	-1,6
2. Učinek "snežene kepe"	0,7	3,0	2,7	3,0	2,2	2,0	1,0	0,9
<i>Od tega:</i>								
Odhodki za obresti	1,5	2,1	2,3	2,7	2,8	2,9	2,8	3,0
Učinek rasti	-0,2	1,1	1,1	1,0	0,0	-0,1	-0,7	-1,0
Učinek inflacije	-0,5	-0,2	-0,8	-0,7	-0,6	-0,7	-1,1	-1,1
3. Prilagoditev stanj in tokov	0,8	2,3	1,3	-0,5	1,2	-0,3	-0,3	-0,7
<i>Od tega:</i>								
Gotovina/obračun								
Akumulacija finančnih sredstev								
<i>Privatizacija</i>								
Učinek vrednotenja in ostanek								
		2012	2013		2014		2015	2016
			COM/ PS ³	PS ⁴	COM/ PS ³	PS ⁴	PS	PS
Vrzel do referenčne vrednosti za dolg^{5,6}		n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.
Strukturna prilagoditev⁷		n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	0,0
<i>ki jo je treba primerjati z:</i>								
Zahtevana prilagoditev⁸		n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	0,0
Opombe:								
¹ Konec obdobja.								
² 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 računovodstvom na podlagi obračuna in nastanka poslovnega dogodka, akumulacijo finančnih sredstev, vrednotenje in preostale učinke.								
³ Ocena poteka konsolidacije, predvidenega v PS, ki predpostavlja rast, sledi napovedi Komisije.								
⁴ Ocena poteka konsolidacije, predvidenega v PS, ki predpostavlja rast, sledi napovedim iz PS.								
⁵ Ni relevantno za države članice, ki so bile novembra 2011 in tri leta po odpravi čezmernega primanjkljaja v postopku v zvezi s čezmernim primanjkljajem.								
⁶ 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.								
⁷ 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.								
⁸ 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 služb Komisije iz pomladi 2013 (COM), preračuni Komisije.								

Razpredelnica V. Kazalniki vzdržnosti

	SI		EU-27	
	Scenarij brez spremembe politik	Scenarij v skladu s programom (PS)	Scenarij brez spremembe politik	Scenarij v skladu s programom (PS/KP)
S2	8,6	6,5	3,0	1,3
<i>od tega:</i>				
Začetni proračunski položaj	1,7	-0,4	0,8	-0,9
Dolgoročni stroški staranja	6,9	6,9	2,2	2,2
<i>od tega:</i>				
Pokojnine	4,8	4,8	1,0	1,1
Zdravstveno varstvo	0,8	0,8	0,9	0,8
Dolgotrajna oskrba	1,0	1,0	0,6	0,6
Drugo	0,2	0,2	-0,4	-0,3
S1 (zahtevana prilagoditev)*	4,2	1,3	2,2	0,5
<i>od tega:</i>				
Začetni proračunski položaj	2,4	-0,5	0,0	-1,8
Kriterij višine dolga	0,4	0,2	1,9	1,9
Dolgoročni stroški staranja	1,4	1,6	0,3	0,4
S0 (tveganje fiskalne preobremenjenosti)**	0,23		:	
Dolg, v % BDP (2012)	54,1		87,0	
Odhodki, povezani s staranjem, v % BDP (2012)	23,8		25,8	
Opomba:				
Scenarij "brez spremembe politik" prikazuje vrzel v vzdržnosti ob predpostavki, da se bo proračunski položaj do leta 2014 razvijal v skladu z napovedjo Komisije iz pomladi 2013. Scenarij, predviden v programu (PS/KP), prikazuje vrzel v vzdržnosti ob predpostavki, da bodo proračunski načrti iz programa v celoti izvedeni.				
* Potrebna prilagoditev primarnega salda do leta 2020, da bo do leta 2030 dosežen javni dolg v višini 60 % BDP.				
** Kritični prag za kazalnik S0 je 0,44.				
Vir:				
Službe Komisije; program stabilnosti za leto 2013.				



Razpredelnica VI. Kazalniki obdavčitve

	2002	2006	2008	2009	2010	2011
Skupni davčni prihodki (vključno z dejanskimi obveznimi prispevki za socialno varnost, v % BDP)	37,8	38,3	37,3	37,3	37,8	37,2
Razčlenitev po ekonomski funkciji (v % BDP) ¹						
Potrošnja	13,7	13,2	13,4	14,0	14,3	14,0
od tega:						
- DDV	8,5	8,5	8,5	8,4	8,6	8,4
- trošarine na tobak in alkohol	0,9	1,1	1,1	1,3	1,3	1,4
- energenti	2,6	2,3	2,3	2,9	3,0	2,8
- drugo (ostanek)	1,6	1,3	1,5	1,4	1,4	1,3
Delo – zaposleni	19,8	19,4	18,5	18,6	18,7	18,4
Delo – brezposelni	0,7	0,7	0,6	0,8	0,9	0,9
Kapitalski in poslovni prihodki	2,8	4,3	4,0	3,2	3,2	3,1
Zaloge kapitala/premoženja	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
<i>p.m.</i> Okoljski davki ²	3,3	3,0	3,0	3,5	3,6	3,4
Učinkovitost DDV ³						
Dejanski prihodki iz DDV kot % teoretičnih prihodkov po standardni stopnji	64,4	67,6	68,3	62,7	63,0	60,0
Opomba:						
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“(2013).						
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 potrošnja obdavčena po splošni stopnji 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“). Za podrobnejša pojasnila glej publikacijo Evropske komisije (2012) „Tax reforms in EU Member States“, European Economy 6/2012 in Taxation Papers 34/2012.						
<i>Vir: Komisija</i>						

Razpredelnica VII. Kazalniki finančnih trgov

	2008	2009	2010	2011	2012
Bilančna vsota bančnega sektorja (v % BDP)	131,6	150,2	148,8	144,9	143,2
Delež sredstev petih največjih bank (% bilančne vsote)	59,1	59,7	59,3	59,3	...
Tuje lastništvo bančnega sistema (% bilančne vsote)	30,8	29,1	...	...	...
Kazalniki finančne trdnosti:					
- slaba posojila (% vseh posojil) ¹⁾	4,2	5,8	8,2	11,8	15,0
- količnik kapitalske ustreznosti (%) ¹⁾	11,7	11,7	11,3	11,9	11,9
- donos na kapital (%) ¹⁾	8,1	3,9	-2,2	-11,7	-2,5
Bančna posojila zasebnemu sektorju (medletna sprememba v %)	17,3	2,3	1,6	-2,3	-4,1
Posojila za nakup stanovanja (medletna sprememba v %)	23,0	16,0	18,4	6,2	1,8
Razmerje med posojili in vlogami	162,8	159,0	157,2	149,3	143,5
Likvidnost centralne banke kot % obveznosti	2,7	4,5	1,4	3,8	8,5
Izpostavljenost bank državam, ki prejemajo uradno finančno pomoč (v % BDP)	...	...	...	...	...
Zasebni dolg (v % BDP)	84,6	91,6	94,0	90,0	87,0
Bruto zunanji dolg (v % BDP) ²⁾					
- javni	10,0	18,5	22,8	24,0	24,7
- zasebni	37,6	38,8	39,6	41,5	43,4
Razlika med donosnostjo dolgoročnih obrestnih mer in Nemčijo*	0,6	1,2	1,1	2,4	4,3
Razmiki kreditne zamenjave za državne vrednostne papirje (5-letne)*	...	...	...	...	...
Opombe:					
¹⁾ Zadnji razpoložljivi podatki (september 2012).					
²⁾ Zadnji razpoložljivi podatki (tretje četrtletje leta 2012).					
* 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).					

Razpredelnica VIII. Kazalniki trga dela in socialni kazalniki

Kazalniki trga dela	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Stopnja zaposlenosti (% prebivalstva med 20. in 64. letom)	72,4	73,0	71,9	70,3	68,4	68,3
Rast zaposlenosti (sprememba glede na prejšnje leto v %)	3,3	2,6	-1,8	-2,2	-1,6	-1,3
Stopnja zaposlenosti žensk (% ženske populacije med 20. in 64. letom)	67,1	68,5	67,9	66,5	64,8	64,6
Stopnja zaposlenosti moških (% moške populacije med 20. in 64. letom)	77,5	77,4	75,6	74,0	71,8	71,8
Stopnja zaposlenosti starejših (% prebivalstva med 55. in 64. letom)	33,5	32,8	35,6	35,0	31,2	32,9
Zaposlenost s skrajšanim delovnim časom (% skupne zaposlenosti, 15 let ali več)	9,3	9,0	10,6	11,4	10,4	9,8
Zaposlenost žensk s skrajšanim delovnim časom (% zaposlenosti žensk, 15 let ali več)	11,3	11,4	13,2	14,7	13,3	13,1
Zaposlenost moških s skrajšanim delovnim časom (% zaposlenosti moških, 15 let ali več)	7,7	7,1	8,4	8,6	7,9	7,0
Zaposlenost za določen čas (% zaposlenih s pogodbo za določen čas, 15 let ali več)	18,5	17,4	16,4	17,3	18,2	17,1
Prehod iz začasne v stalno zaposlitev	4,6	3,5	3,5	4,0	3,1	:
Stopnja brezposelnosti ¹ (% aktivnega prebivalstva med 15. in 74. letom)	4,9	4,4	5,9	7,3	8,2	8,9
Stopnja dolgotrajne brezposelnosti ² (% aktivnega prebivalstva)	2,2	1,9	1,8	3,2	3,6	4,3
Stopnja brezposelnosti mladih (% delovno aktivnih mladih med 15. in 24. letom)	10,1	10,4	13,6	14,7	15,7	20,5
Stopnja mladih, ki niso niti zaposleni niti vključeni v izobraževanje ali usposabljanje (% populacije med 15. in 24. letom)	6,7	6,5	7,5	7,1	7,1	9,3
Mladi, ki zgodaj opustijo izobraževanje in usposabljanje (% populacije med 18. in 24. letom, ki imajo največ nižjo srednjo izobrazbo in niso vključeni v nadaljnje izobraževanje ali usposabljanje)	4,1	5,1	5,3	5,0	4,2	4,4
Dosežena terciarna izobrazba (% prebivalstva med 30. in 34. letom, ki so uspešno zaključili terciarno izobraževanje)	31,0	30,9	31,6	34,8	37,9	39,2
Formalne oblike otroškega varstva (od 1 do 29 ur; % otrok, starih manj kot 3 leta)	3,0	4,0	4,0	4,0	3,0	:
Formalne oblike otroškega varstva (30 ur ali več; % otrok, starih manj kot tri leta)	27,0	27,0	27,0	33,0	34,0	:
Produktivnost dela na zaposlenega (letna sprememba v %)	3,5	0,8	-6,1	3,5	2,2	-1,1
Število opravljenih ur dela na zaposlenega (letna sprememba v %).	-0,8	0,9	0,0	0,3	-1,6	-0,6
Produktivnost dela na opravljeno uro dela (letna sprememba v %; stalne cene)	4,3	-0,1	-6,1	3,1	3,9	-0,5
Sredstva za zaposlene na zaposlenega (letna sprememba v %; stalne cene)	1,9	2,9	-1,7	5,0	0,6	-0,8
Rast nominalnih stroškov dela na enoto (letna sprememba v %)	2,6	6,4	8,5	0,4	-0,6	0,7
Rast realnih stroškov dela na enoto (letna sprememba v %)	-1,6	2,1	4,7	1,5	-1,6	0,3

Opombe:

¹ 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 pomeni skupno število zaposlenih in brezposlenih oseb.

² Dolgotrajno brezposelni so vsi, ki so brezposelni najmanj 12 mesecev.

Vir:

Komisija (Raziskava o delovni sili v EU in evropski nacionalni računi)

Izdatki za socialno varstvo (v % BDP)	2006	2007	2008	2009	2010
Bolezen / zdravstveno varstvo	7,12	6,67	7,02	7,78	7,86
Invalidnost	1,88	1,69	1,64	1,76	1,76
Starost / smrt hranitelja družine	10,10	9,73	9,61	10,89	11,24
Družina/otroci	1,90	1,73	1,78	2,09	2,16
Brezposelnost	0,61	0,43	0,38	0,59	0,67
Stanovanje; druge oblike socialne izključenosti	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01
Skupaj	22,17	20,74	20,87	23,64	24,27
od tega: socialni prejemki na podlagi premoženjskega stanja	2,02	1,79	1,77	2,02	0,00
Kazalniki socialne vključenosti	2007	2008	2009	2010	2011
Tveganje revščine ali socialne izključenosti ¹ (% celotnega prebivalstva)	17,1	18,5	17,1	18,3	19,3
Tveganje revščine ali socialne izključenosti otrok (% oseb do 17. leta starosti)	14,7	15,3	15,1	15,2	17,3
Tveganje revščine ali socialne izključenosti starejših (% oseb, starejših od 65 let)	22,4	24,4	23,3	22,8	24,2
Stopnja tveganja revščine ² (% celotnega prebivalstva)	11,5	12,3	11,3	12,7	13,6
Huda materialna prikrajšanost ³ (% celotnega prebivalstva)	5,1	6,7	6,1	5,9	6,1
Delež oseb, ki živijo v gospodinjstvih z nizko intenzivnostjo dela ⁴ (% oseb v starosti 0-59 let)	7,2	6,7	5,6	6,9	7,6
Stopnja tveganja revščine zaposlenih oseb (% zaposlenih)	4,7	5,1	4,8	5,3	6,0
Učinek socialnih transferjev (vključno s pokojninami) na zmanjševanje revščine	50,2	46,5	48,6	47,5	43,8
Prag revščine, izražen v nacionalni valuti v stalnih cenah ⁵	5944	6299	6501	6376	6385
Bruto razpoložljivi dohodek (gospodinjstva)	21359	22911	23060	23340	23663
Mediana relativne vrzeli tveganja revščine (60 % mediane ekvivalentnega dohodka, starost: vsi)	19,4	19,3	20,2	20,2	19,9

Opombe:

¹ 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.

² Stopnja tveganja revščine: delež oseb z ekvivalentnim razpoložljivim dohodkom, ki je nižji od 60 % nacionalne mediane ekvivalentnega dohodka.

³ Delež oseb, ki so prikrajšani 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.

⁴ 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 % celotnega delovnega potenciala gospodinjstva.

⁵ Prag za EE, CY, MT, SI, SK je naveden v nominalni vrednosti v eurih; HICP – indeks 100 v letu 2006 (raziskava iz leta 2007 se nanaša na dohodek iz leta 2006)

Viri:

ESSPROS za izdatke za socialne prejemke; EU-SILC za socialno vključenost.

Razpredelnica IX. Kazalniki uspešnosti in politike proizvodnih trgov

Kazalniki uspešnosti	2003-2007	2008	2009	2010	2011	2012
Produktivnost dela ¹ v celotnem gospodarstvu (letna rast v %)	4,1	0,8	-6,1	3,5	2,2	-1,1
Produktivnost dela ¹ v predelovalnih dejavnostih (letna rast v %)	6,9	0,7	-8,5	14,4	3,7	0,7
Produktivnost dela ¹ v dejavnostih oskrbe z električno energijo, plinom, paro in klimatskimi napravami (letna rast v %)	4,4	3,2	-8,1	1,1	-3,4	-
Produktivnost dela ¹ v gradbeništvu (letna rast v %)	3,6	-6,5	-14,1	-9,2	1,2	-3,7
Skupno število patentnih ² prijav na milijon delovno aktivnih prebivalcev	101,5	133,3	143,0	158,8	-	-
Kazalniki politike	2003-2007	2008	2009	2010	2011	2012
Sodna uveljavitev pogodb ³ (v dnevih)	1386	1350	1290	1290	1290	1290
Čas, potreben za ustanovitev podjetja ³ (v dnevih)	60	19	6	6	6	6
Izdatki za raziskave in razvoj (v % BDP)	1,4	1,7	1,9	2,1	2,5	-
Dosežena terciarna izobrazba (% oseb med 30. in 34. letom)	26,5	30,9	31,6	34,8	37,9	39,4
Skupni javni izdatki za izobraževanje (v % BDP)	5,63	5,20	5,66	5,66	-	-
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Regulacija proizvodnih trgov ⁴ , skupaj (Indeks; 0=neregulirani; 6=najbolj regulirani)	-	1,5	-	-	-	-
Regulacija proizvodnih trgov ⁴ , maloprodaja (Indeks; 0=neregulirani; 6=najbolj regulirani)	-	0,9	-	-	-	-
Regulacija proizvodnih trgov ⁴ , mrežne industrije ⁵ (Indeks; 0=neregulirani; 6=najbolj regulirani)	2,7	-	-	-	-	-
Opombe:						
¹ Produktivnost dela je opredeljena kot bruto dodana vrednost (v stalnih cenah), deljena s številom zaposlenih oseb.						
² Skupno število patentnih prijav pri Evropskem patentnem uradu (EPO) na milijon delovno aktivnih prebivalcev.						
³ Metodologije za izračun tega kazalnika, vključno s predpostavkami, so podrobno predstavljene na spletni strani: http://www.doingbusiness.org/methodology .						
⁴ Metodologije za izračun kazalnikov regulacije proizvodnih trgov so podrobno predstavljene na spletni strani: http://www.oecd.org/document/1/0,3746,en_2649_34323_2367297_1_1_1_1,00.html . Zadnji razpoložljivi kazalniki regulacije proizvodnih trgov se nanašajo na leti 2003 in 2008, razen za mrežne industrije.						
⁵ Regulacija energetike, prometa in telekomunikacij skupaj.						
*Podatek za leto 2007.						
Vir:						
Komisija, Svetovna banka - <i>Doing Business</i> (za sodno uveljavitev pogodb in čas, potreben za ustanovitev podjetja) ter OECD (za kazalnike regulacije proizvodnih trgov).						

Razpredelnica X. Zelena rast

		2002-2006	2007	2008	2009	2010	2011
Uspešnost na področju zelene rasti							
Makroekonomski kazalniki							
Energetska intenzivnost	kgoe / €	0,29	0,25	0,26	0,26	0,26	0,26
Ogljična intenzivnost	kg / €	0,81	0,71	0,71	0,70	0,69	-
Intenzivnost virov (recipročno produktivnosti virov)	kg / €	1,53	1,64	1,40	1,25	-	-
Intenzivnost odpadkov	kg / €	-	-	0,17	-	0,18	-
Energetska trgovinska bilanca	% BDP	-3,9%	-4,7%	-6,3%	-4,0%	-5,1%	-6,3%
Utež energije v HICP	%	-	13	13	12	14	14
Razlika med spremembo cene energentov in inflacijo	%	-	0,2	8	-5,1	11,5	7,999997
Razmerje med okoljskimi davki in davki na delo	razmerje	15,7%	15,9%	15,7%	18,5%	18,3%	-
Razmerje med okoljskimi davki in vsemi davki	razmerje	8,4%	8,0%	8,1%	9,6%	9,5%	-
Sektorski kazalniki							
Energetska intenzivnost industrije	kgoe / €	0,23	0,20	0,19	0,18	0,18	-
Delež energetske intenzivnih industrij v gospodarstvu	% BDP	13,8	13,4	13,3	12,1	-	-
Cene električne energije za srednje velike industrijske odjemalce**	€ / kWh	-	0,09	0,10	0,10	0,10	0,10
Cene plina za srednje velike industrijske odjemalce***	€ / kWh	-	0,03	0,04	0,04	0,04	0,05
Javne raziskave in razvoj za energetiko	v % BDP	-	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,03%
Javne raziskave in razvoj za okolje	v % BDP	-	0,01%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%
Stopnja recikliranja komunalnih odpadkov	razmerje	31,5%	40,3%	38,0%	39,9%	47,0%	-
Delež emisij toplogrednih plinov, vključenih v ETS*	%	-	43,7%	41,4%	41,5%	41,7%	41,0%
Energetska intenzivnost prometa	kgoe / €	-	0,78	0,86	0,82	-	-
Ogljična intenzivnost prometa	kg / €	-	2,32	2,57	2,48	-	-
Zanesljiva oskrba z energijo							
Uvozna energetska odvisnost	%	-	52,5%	55,1%	48,1%	49,4%	48,3%
Diverzifikacija virov uvoza nafte	HHI	-	0,25	0,23	0,25	0,21	-
Diverzifikacija mešanice energetskih virov	HHI	-	0,24	0,26	0,25	0,24	0,24
Delež obnovljivih virov energije v mešanici	%	-	10,0%	11,0%	14,2%	14,6%	13,0%
<p>Opombe:</p> <p>Leto 2012 ni vključeno v tabelo zaradi nerazpoložljivosti podatkov.</p> <p><u>Splošna pojasnila o kazalnikih v tabeli:</u></p> <p>Vir: Eurostat, če ni navedeno drugače; pojasnila v nadaljevanju: ECFIN.</p> <p>Vsi makrokazalniki intenzivnosti so izraženi kot razmerje med fizikalno količino in BDP (v cenah iz leta 2000).</p> <p>Energetska intenzivnost: bruto domača poraba energije (v kgoe), deljena z BDP (v EUR)</p> <p>Ogljična intenzivnost: emisije toplogrednih plinov (v ekvivalentu CO₂/kg), deljene z BDP (v EUR)</p> <p>Intenzivnost virov: domača poraba snovi (v kg), deljena z BDP (v EUR)</p> <p>Intenzivnost odpadkov: odpadki (v kg), deljeni z BDP (v EUR)</p> <p>Energetska trgovinska bilanca: bilanca izvoza in uvoza energije, izražena kot % BDP</p> <p>Utež energije v HICP: delež "energetskih" postavk v košarici cen, ki se uporablja za izračun HICP</p> <p>Razlika med spremembo cene energije in inflacijo: komponenta energije v HICP in skupna inflacija HICP (letna sprememba v %)</p> <p>Razmerje med okoljskimi davki in davki na delo / vsemi davki: iz baze podatkov GD TAXUD "Taxation trends in the European Union"</p> <p>Energetska intenzivnost industrije: poraba končne energije v industriji (v kgoe), deljena z bruto dodano vrednostjo industrije (v EUR, 2005)</p> <p>Delež energetske intenzivnih industrij v gospodarstvu: delež bruto dodane vrednosti energetske intenzivnih industrij v BDP</p> <p>Cene električne energije in plina za srednje velike industrijske odjemalce: območje porabe 500–2000 MWh in 10000–100000 GJ; cene ne vključujejo DDV.</p> <p>Stopnja recikliranja komunalnih odpadkov: razmerje med recikliranimi in skupnimi komunalnimi odpadki</p> <p>Javne raziskave in razvoj za energetiko ali okolje: izdatki države za raziskave in razvoj za ti kategoriji kot % BDP</p> <p>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)</p> <p>Energetska intenzivnost prometa: poraba končne energije v dejavnostih prevoza (v kgoe), deljena z bruto dodano vrednostjo prometnega sektorja (v EUR, 2005)</p> <p>Ogljična intenzivnost prometa: emisije toplogrednih plinov v dejavnostih prevoza, deljene z bruto dodano vrednostjo prometnega sektorja</p> <p>Uvozna energetska odvisnost: neto uvoz energije, deljen z bruto domačo porabo energije, vključno s porabo energije v mednarodnih pomorskih skladiščih</p> <p>Diverzifikacija virov uvoza nafte: Hirschman-Herfindahlov indeks (HHI), izračunan kot vsota kvadratov tržnih deležev držav izvora</p> <p>Diverzifikacija mešanice energetskih virov: Hirschman-Herfindahlov indeks glede na delež zemeljskega plina, vseh naftnih derivatov, jedrske toplote, obnovljivih virov energije in trdnih goriv</p> <p>Delež obnovljivih virov energije v mešanici: odstotni delež v bruto domači porabi energije, izražen v tonah ekvivalenta nafte</p> <p>*Začasni podatki (15. april 2013). Službe Komisije in Evropska agencija za okolje.</p> <p>** Za leto 2007 povprečje S1 & S2 za DE, LU, NL, FI, SE & UK. Druge države imajo samo S2.</p> <p>** Za leto 2007 povprečje S1 & S2 za IT, NL, FI, SE & UK. Druge države imajo samo S2.</p>							