



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 2.3.2016
SWD(2016) 92 final/2

This document corrects document SWD(2016) 92 final of 26.2.2016.
Concerns the Slovenian version only.
Correction of an error in the text on page 65, fourth paragraph, first sentence.

The text shall read as follows:

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

Poročilo o državi – Slovenija 2016,

**ki vključuje poglobljeni pregled preprečevanja
in odpravljanja makroekonomskih neravnotežij**

**Dokument je delovni dokument služb Evropske komisije ter ne predstavlja uradnega
stališča Komisije niti ne posega v nobeno tako stališče.**

KAZALO

Povzetek	1
1. Ozadje: Gospodarske razmere in obeti	4
2. Neravnotežja, tveganja in prilagoditev	13
2.1. Prestrukturiranje bančnega in podjetniškega sektorja	13
2.2. Naložbe	20
2.3. Fiskalna vzdržnost	30
2.4. Zdravstvo	37
2.5. Ocenjevalna matrika v okviru postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji	47
3. Dodatna strukturna vprašanja	49
3.1. Trg dela, izobraževanje in socialne razmere	49
3.2. Javna uprava	57
3.3. Pravosodni sistem	60
3.4. Raziskave, promet, energija in okolje	62
A. Pregled napredka	65
B. Preglednica v okviru postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji	70
C. Standardne tabele	71

SEZNAM TABEL

1.1. Ključni ekonomski, finančni in socialni kazalniki – Slovenija	12
2.5.1. Ocenjevalna matrika v okviru postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji– Slovenija	47
B.1. Preglednica v okviru postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji – Slovenija	70
C.1. Kazalniki finančnih trgov	71
C.2. Kazalniki trga dela in socialni kazalniki	72
C.3. Kazalniki trga dela in socialni kazalniki (nadaljevanje)	73
C.4. Kazalniki strukturne politike in poslovnega okolja	74
C.5. Zelena rast	75

SEZNAM GRAFOV

1.1. BDP in prispevki	4
1.2. Izvozni tržni delež	4

1.3.	Realni efektivni devizni tečaj v primerjavi s 37 industrializiranimi državami	5
1.4.	Razčlenitev zunanjega salda	5
1.5.	Varčevanje in naložbe	6
1.6.	Neto stanje mednarodnih naložb	6
1.7.	Zadolženost nefinančnih družb	7
1.8.	Razčlenitev dolga nefinančnih družb	7
1.9.	Gibanje posojil – stanje	8
1.10.	Kratkoročne in dolgoročne obrestne mere	8
1.11.	Inflacija in kazalnik zaupanja	8
2.1.1.	Dobičkonosnost bančnega sektorja	13
2.1.2.	Skupna posojila in slaba posojila	14
2.1.3.	Stanje posojil	14
2.1.4.	Obrestne mere za posojila podjetjem do 1 milijona EUR	15
2.1.5.	Dolgoročne finančne obveznosti	15
2.1.6.	Čisti dobički	15
2.2.1.	Zasebne naložbe	20
2.2.2.	Javne naložbe	20
2.2.3.	Naložbe po vrstah	21
2.2.4.	Stanovanjske naložbe in gradbena dovoljenja	21
2.2.5.	Naložbe v opremo	22
2.2.6.	Prispevki k potencialni rasti	22
2.2.7.	Dolgoročna opredmetena sredstva v Sloveniji (2014)	23
2.2.8.	Rast naložb v menjalnih in nemenjalnih sektorjih	23
2.2.9.	Rast dolgoročnih opredmetenih sredstev	23
2.2.10.	Prilivi neposrednih tujih naložb	24
2.2.11.	Stanje neposrednih tujih naložb po sektorjih	24
2.2.12.	Prilivi novih neposrednih tujih naložb v Sloveniji	24
2.2.13.	Ovire za neposredne tuje naložbe v Sloveniji	25
2.3.1.	Gibanje strukturnega salda	32
2.3.2.	Projekcije dolga za Slovenijo	32
2.3.3.	Izziv fiskalne vzdržnosti; kazalnika S1 in S2 za države članice	33
2.3.4.	Odhodki za dolgotrajno oskrbo	34
2.3.5.	Sprememba bruto javnih odhodkov za pokojnine med letoma 2013 in 2060	35
2.3.6.	Sprememba bruto javnih odhodkov za pokojnine med letoma 2013 in 2060	36
2.3.7.	Razčlenitev javnih odhodkov za pokojnine v razmerju do BDP	36
2.4.1.	Javni odhodki za zdravstvo, referenčni scenarij delovne skupine za problematiko staranja prebivalstva	37
2.4.2.	Javni odhodki za zdravstvo v Sloveniji, različni scenariji delovne skupine za problematiko staranja prebivalstva	37
2.4.3.	Koeficient starostne odvisnosti starih	38
2.4.4.	Profili odhodkov, povezanih s starostjo, za zagotavljanje zdravstvenih storitev, EU-28	38
2.4.5.	Povprečni prispevki za ZZSZ, po osebi	38

2.4.6.	Projekcija prihodkov in odhodkov v Sloveniji	39
2.4.7.	Skupni odhodki za zdravstvo v obdobju 2013–2060 – referenčni scenarij delovne skupine za problematiko staranja prebivalstva	40
2.4.8.	Skupni odhodki za zdravstvo v obdobju 2013–2060 – scenarij tveganja delovne skupine za problematiko staranja prebivalstva	Error! Bookmark not defined.
2.4.9.	Tekoči odhodki za zdravstvo, 2013	41
2.4.10.	Nakopičeni dolgovi ali presežki	42
2.4.11.	Presežek prihodkov ali odhodkov	42
3.1.1.	Trg dela	49
3.1.2.	Zaposlenost po sektorjih	50
3.1.3.	Povečanje skupnega števila registriranih brezposelnih oseb	50
3.1.4.	Novo sklenjene pogodbe o zaposlitvi	51
3.1.5.	Stopnja aktivnosti glede na starost	52
3.1.6.	Gibanje inflacije in stroškov dela	52
3.1.7.	Referenčno merilo za rast plač	53
3.1.8.	Minimalna plača	53
3.1.9.	Delež minimalne plače	54
3.1.10.	Davčni primež za gospodinjstva z enim dohodkom	54
3.1.11.	Delež tistih, ki se vpišejo v terciarni akademski program, in tistih, ki so šolanje zaključili, 2011/2012	55
3.1.12.	Tveganje revščine in socialne izključenosti	56
3.2.1.	Izvršna zmogljivost v Sloveniji	57
3.2.2.	Zaupanje v vlado in njene spremembe	59
3.3.1.	Število civilnih, gospodarskih, upravnih in drugih nerešenih zadev	61
3.4.1.	Intenzivnost poslovnih in javnih naložb v raziskave in razvoj	62
3.4.2.	Maloprodajne cene plina za industrijske odjemalce	64

SEZNAM OKVIROV

1.1.	Izzivi na področju naložb	9
1.2.	Prispevek proračuna EU k strukturnim spremembam	11
2.1.1.	Vloga Družbe za upravljanje terjatev bank	16
2.2.1.	Upravljanje podjetij v državni lasti	28
2.4.1.	Posebno spremljanje izvajanja politik v Sloveniji v okviru postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji	46

POVZETEK

V tem poročilu o državi je slovensko gospodarstvo ocenjeno glede na letni pregled rasti 2016, ki ga je Komisija objavila 26. novembra 2015. V njem so priporočene tri prednostne naloge za ekonomsko in socialno politiko EU v letu 2016: ponoven zagon naložb, nadaljevanje strukturnih reform za posodobitev gospodarstev držav članic in odgovorne fiskalne politike. Komisija je skupaj z letnim pregledom rasti objavila tudi poročilo o mehanizmu opozarjanja, s katerim je začela peti letni krog postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji. V poročilu o mehanizmu opozarjanja je Slovenijo opredelila kot državo, za katero je potreben nadaljnji poglobljen pregled.

Slovensko gospodarstvo je v letu 2015 še naprej močno raslo. Izboljšanje gospodarske rasti v letu 2015 je ocenjeno na 2,5 %, potem ko je v letu 2014 znašalo 3 %. Okrevanje, ki se je začelo leta 2014, je prvotno poganjal močan izvoz, ki ga je podpirala izboljšana stroškovna konkurenčnost. Nato so se temelji okrevanja razširili, ko se je zaradi izboljšanja trga dela pospešila rast zasebne potrošnje, kar je povečalo zaupanje potrošnikov, hkrati pa so bile cene energije še naprej nizke. Tudi naložbe v infrastrukturne projekte, ki jih sofinancira EU, so pripomogle k spodbujanju rasti, zasebne naložbe pa so začele kazati prve znake okrevanja. Po ocenah se je primanjkljaj sektorja država leta 2015 zmanjšal na 2,9 % BDP, delež javnega dolga v BDP pa se je po ocenah povečal na 83,5 %.

Okrevanje je spremljajo ustvarjanje delovnih mest. Po petih letih rasti brezposelnosti se je začel trend leta 2014 obračati, v letu 2015 pa so se razmere na trgu dela še izboljšale. Kljub temu so na trgu dela še vedno strukturni izzivi. Dolgotrajna brezposelnost se je zmanjšala, vendar še vedno predstavlja več kot polovico skupne brezposelnosti. Kljub nedavnemu izboljšanju ostajata stopnji zaposlenosti za nizkokvalificirane in starejše delavce nizki. Stopnja brezposelnosti mladih se je ustalila nekoliko pod povprečjem EU.

Gospodarska rast v Sloveniji naj bi se povečala in ohranila zagon. Čeprav naj bi se rast v letu 2016 nekoliko umirila, naj bi se v letu 2017 ponovno pospešila. Po napovedih naj bi zasebna potrošnja prehitela neto izvoz kot glavno gonilo rasti, primanjkljaj sektorja država pa naj bi se zaradi ugodnih cikličnih pogojev postopno zmanjšal.

Na splošno je Slovenija pri izvajanju priporočil iz leta 2015 dosegla določen napredek. Izvedenih je bilo več ukrepov politike za izboljšanje dolgoročne vzdržnosti bančnega sektorja. Med temi so okrepitev zmogljivosti bank za prestrukturiranje slabih posojil ter uvedba akcijskih načrtov s specifičnimi cilji za zmanjšanje obsega slabih posojil. Ranljivosti v podjetniškem sektorju se odpravljajo v okviru poslovnega in finančnega prestrukturiranja več velikih podjetij. Poleg tega poteka prestrukturiranje številnih malih in srednjih podjetij. Spremembe zakonodajnega okvira so dodatno okrepile zmogljivosti Družbe za upravljanje terjatev bank za prestrukturiranje podjetij. Kar zadeva državno lastništvo, sta bila imenovana nov nadzorni svet in uprava Slovenskega državnega holdinga. Sprejeta sta bila strategija in letni načrt upravljanja, vključno z merili za merjenje uspešnosti upravljanja kapitalskih naložb države. Pozitivni trendi pri učinkovitosti civilnega pravosodja so se ohranili, vendar je to predvsem posledica manjše delovne obremenitve. Sprejeti so bili določeni ukrepi za povečanje zaposljivosti ranljivih skupin in odpravo dolgotrajne brezposelnosti. Sestava minimalne plače je bila reformirana kljub nasprotovanju združenj delodajalcev. Napredek, dosežen pri zagotavljanju dolgoročne vzdržnosti javnih financ, pa je bil manjši. Sprejet je bil Zakon o fiskalnem pravilu, vendar je treba še imenovati člane neodvisnega fiskalnega sveta, ki bo nadzoroval izvajanje pravila. Poleg tega je bil dosežen omejen napredek pri reformi pokojninskega in zdravstvenega sistema ter sistema dolgotrajne oskrbe.

Slovenija napreduje pri izpolnjevanju svojega nacionalnega cilja na področju zaposlovanja v okviru strategije Evropa 2020, nacionalne cilje pri zmanjšanju zgodnjega opuščanja šolanja in povečanju števila oseb s terciarno izobrazbo pa je že dosegla. Stopnji revščine in socialne izključenosti sta se v letu 2014 stabilizirali in zdi se, da je država na dobri poti, da do leta 2020 doseže nacionalni cilj na področju obnovljive energije. Vendar so potrebna dodatna prizadevanja za izpolnitev nacionalnega cilja glede energijske učinkovitosti, prav tako se je v letu 2014 obrnil do takrat pozitiven trend na področju intenzivnosti raziskav in razvoja, zato se zdaj povečuje razlika do nacionalnega cilja.

Glavne ugotovitve poglobljenega pregleda, navedene v tem poročilu, in z njimi povezani izzivi politik so:

- **Zunanja vzdržnost se je še naprej izboljševala in tveganja so se zmanjšala.** Izboljšanje cenovne in stroškovne konkurenčnosti ter izvoznih tržnih deležev je dodatno izboljšalo zunanjo uspešnost Slovenije v smislu tokov in stanj. Presežek na tekočem računu je dosegel najvišje ravni doslej in neto zunanje obveznosti so se še naprej zmanjševale. Saldo tekočega računa naj bi kratkoročno ostal v znatnem presežku, vse dokler se nadaljuje razdolževanje v podjetniškem sektorju. Popravek neto stanja mednarodnih naložb naj bi se v prihodnjih letih nadaljeval, kar bo še zmanjšalo tveganja za zunanji položaj Slovenije.
- **Povrnilo se je zaupanje v slovenski bančni sektor, vendar je rast posojil še vedno negativna in dolgoročno dobičkonosnost bank je mogoče dodatno izboljšati.** Raven slabih posojil je še vedno visoka, vendar se znižuje. To skupaj z nizkim povpraševanjem realnega sektorja po posojilih, pritiski razdolževanja in kreditnim tveganjem še naprej pritiska na dobičkonosnost bančnega sektorja. Poleg tega povečana čezmejna konkurenca predstavlja nove izzive za poslovne modele domačih bank.
- **Pritiski razdolževanja popuščajo, vendar še vedno zatirajo naložbe in gospodarsko rast.** Zadolženost zasebnega sektorja je pod povprečjem euroobmočja, kar odraža eno najnižjih ravni zadolženosti gospodinjstev v EU, vendar znatno višji dolg podjetij. Podjetniški sektor je od leta 2010, ko je bil delež dolga najvišji, znatno znižal raven dolga, in po pričakovanjih bo to nadaljeval tudi v letu 2016. To bo še naprej negativno vplivalo na naložbe zasebnega sektorja in njegovo zmogljivost za rast. Vendar naj bi posojanje realnemu sektorju začelo kmalu okrevati. Posojanje sektorju gospodinjstev že kaže prve znake izboljšanja zaradi ugodnih tržnih pogojev in hitrega povečevanja zaupanja. Trenutno so MSP čezmerno odvisna od bančnih posojil. Vendar jim je na voljo čedalje več novih dolžniških in lastniških instrumentov. To bi lahko pripomoglo k diverzifikaciji virov financiranja za MSP in zmanjšanju njihove ranljivosti zaradi dogodkov na kreditnih trgih.
- **Na slovensko poslovno okolje negativno vpliva visoka stopnja upravnega bremena, ki ovira pritok produktivnih naložb.** Ovire za poslovanje so povezane predvsem z neučinkovitostjo javne uprave in dolgotrajnimi upravnimi postopki. Zasebne naložbe so med krizo močno upadle in od takrat se njihov delež v BDP zmanjšuje; to je omejilo gospodarsko rast Slovenije in njene prihodnje obete za rast. Ker so javne naložbe močno odvisne od dinamike skladov EU, je za spodbuditev in ohranjanje gospodarske rasti potrebnih več zasebnih produktivnih naložb. Neposredne tuje naložbe so v zadnjih dveh letih v Sloveniji opazno porasle predvsem zaradi pospešenih prizadevanj za privatizacijo. Vendar so za ohranitev prilivov potrebna nadaljnja prizadevanja v smislu politične podpore in strukturnih reform.
- **Polno izvajanje okvira Slovenskega državnega holdinga bo spodbujalo učinkovitejše upravljanje kapitalskih naložb države.** Program privatizacije, ki se je začel leta 2013, napreduje. To bi moralo skupaj z novo strategijo in kazalniki uspešnosti za vsa podjetja v državni lasti zmanjšati pogojne obveznosti za javnofinančni proračun s tega področja.
- **Razdolževanje in prestrukturiranje podjetij, ki še vedno poteka v slovenskem gospodarstvu, zahteva nadaljnje preudarno upravljanje in spremljanje.** To je bistvenega pomena za ohranitev verodostojnosti tekočega prestrukturiranja in privatizacije ter preglednosti in pravne zanesljivosti procesov.
- **Veliko povečanje javnega dolga v zadnjih letih prinaša dodatne izzive politike.** Dolga recesija je skupaj z obsežnimi dokapitalizacijami bank privedla do močnega povečanja ravni javnega dolga. Čezmerni primanjkljaj se je zmanjšal. Vendar pa so bili ukrepi za konsolidacijo javnih financ, sprejeti v zadnjih letih, začasne narave, zlasti na strani odhodkov. Poleg tega reforma fiskalnega

okvira, ki zagotavlja pomembno sidro za vzdržne javne finance, še ni v celoti izvedena.

- **Staranje prebivalstva v Sloveniji je glavno tveganje za fiskalno vzdržnost, zlasti v dolgoročnem obdobju.** Slovensko prebivalstvo se stara hitreje od prebivalstva v večini držav članic, saj naj bi se koeficient starostne odvisnosti starih po napovedih med letoma 2013 in 2060 več kot podvojil. Komisija ocenjuje, da se dolgoročno Slovenija sooča z največjim tveganjem za fiskalno vzdržnost med vsemi državami članicami.
- **Staranje prebivalstva povzroča znaten pritisk na vzdržnost pokojninskega in zdravstvenega sistema ter sistema dolgotrajne oskrbe.** Pokojninska reforma iz leta 2012 je stabilizirala odhodke, povezane s pokojninami, vendar le kratkoročno. Dolgoročno naj bi Slovenija doživela eno največjih povečanj javnih odhodkov za pokojnine v EU. Na področju zdravstvenega varstva bi lahko učinkovitejša raba virov dolgoročno omejila odhodke, ne da bi bil ogrožen dostop do kakovostne oskrbe. Poleg tega je za zdravstveni sistem značilno pomanjkanje zadostnih vgrajenih sistemov samodejnih stabilizatorjev, ki bi ublažili nihanja prihodkov v gospodarskem ciklu. Slovenija poleg tega nima celostnega sistema dolgotrajne oskrbe. Pozornost se še naprej namenja predvsem institucionalni oskrbi, medtem ko skupnostna oskrba ni dobro usklajena.

Druga ključna ekonomska vprašanja, ki predstavljajo posebne izzive, s katerimi se sooča slovensko gospodarstvo, so naslednja:

- **Uspešnost trga dela se postopno izboljšuje.** Vendar sta dolgotrajna brezposelnost in stanje na področju zaposlovanja nizkokvalificiranih in starejših delavcev še vedno izziv. Ustvarjanje delovnih mest se je znatno povečalo in brezposelnost se zmanjšuje. Razmere na trgu dela so se za mlade precej izboljšale. Stopnje udeležbe starejših in nizkokvalificiranih delavcev na trgu dela ter dolgotrajne brezposelnosti pa so še vedno izziv. Bolje usmerjeni ukrepi aktivne politike zaposlovanja

in ukrepi vseživljenjskega učenja bi lahko dodatno spodbudili udeležbo na trgu dela.

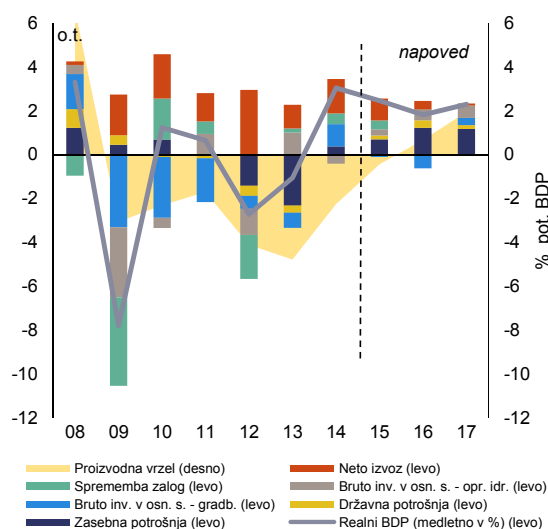
- **Slovenski izobraževalni sistem na splošno deluje dobro, vendar je v sektorju visokošolskega izobraževanja več pomanjkljivosti.** Medgeneracijska primerjava kaže, da so se prednosti visokokvalificirane delovne sile na trgu dela zmanjšale, zmanjšala pa se je tudi vrednost dodiplomskih programov na trgu dela.
- **Socialne razmere so se v letu 2014 kljub majhnemu povišanju praga revščine prvič po krizi stabilizirale.** Kljub temu, da so se odhodki za socialno zaščito na prebivalca v večini kategorij znižali, sistem socialne zaščite deluje razmeroma dobro.
- **Sedanja struktura in delovanje javne uprave ovirata poslovno okolje in učinkovito izvajanje politik.** Nedavna analiza je pokazala, da bi bilo mogoče doseči precejšnje prihranke in večjo učinkovitost, če bi se v celoti izvajala nedavno sprejeta strategija razvoja javne uprave. Reforma sedanje organizacije in kulture javne uprave bi pripomogla k uresničitvi celotnega potenciala prihrankov.
- **Delovanje pravosodnega sistema se je izboljšalo, vendar izzivi ostajajo.** Trajanje sodnih postopkov se je še skrajšalo, število nerešenih zadev pa se je zmanjšalo. Vendar je to delno posledica manjšega števila novih primerov. Načrtovana sta projekta za ambiciozno vodenje primerov in digitalizacijo, hkrati pa je poudarek na kakovosti pravosodja. Sistem stalnega spremljanja ureditve insolventnosti ponovno potrjuje učinkovitost okvira, vendar so pri likvidacijskih postopkih še vedno zamude.

1. OZADJE: GOSPODARSKE RAZMERE IN OBETI

Rast

Slovensko gospodarstvo je v letu 2015 ohranilo trdno rast v višini 2,5 % (ocena), po rasti v višini 3 % v letu 2014. Slovenija je torej izšla iz recesije, v kateri je bila med letoma 2008 in 2013, ko je prišlo do skupne izgube več kot 9 % BDP, kar je eno največjih skrčenj gospodarske aktivnosti med državami euroobmočja. Čeprav je okrevanje sprva poganjal močan izvoz, ki ga je spodbujala večja konkurenčnost, se je začelo krepiti tudi domače povpraševanje. Zasebna potrošnja se je v prvih treh četrtletjih leta 2015 močno povečala, spodbudili pa so jo boljše razmere na trgu dela, naraščajoče zaupanje potrošnikov in vztrajno nizke cene energije. Naložbe v infrastrukturne projekte, ki jih sofinancira EU, so po ocenah pozitivno prispevale k rasti v letu 2015, zasebne naložbe pa so začele kazati prve znake okrevanja.

Graf 1.1: BDP in prispevki

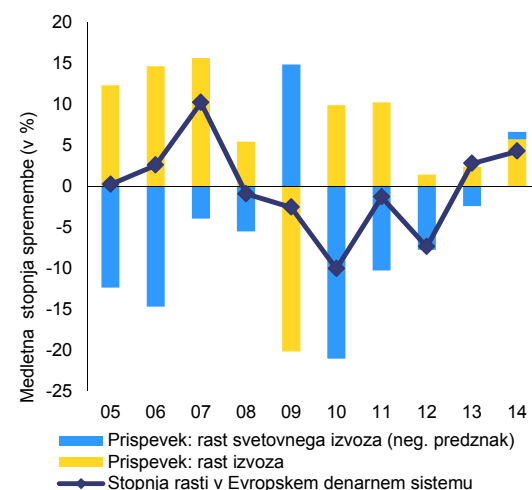


Vir: Evropska komisija.

V skladu z zimsko napovedjo Komisije iz leta 2016 naj bi se realni BDP v letu 2016 povečal za 1,8 %, v letu 2017 pa za 2,3 % (graf 1.1). Realna rast zasebne potrošnje naj bi se v letu 2016 pospešila zaradi rasti zaposlovanja, povečanja plač, okrevanja stanovanjskega trga in povečanja zaupanja gospodinjstev. Tudi javna poraba naj bi se povečala. V letu 2017 naj bi prišlo do določenega pritiska na plače, predvsem zaradi odprave nekaterih ukrepov za konsolidacijo v javnem sektorju, pa tudi zaradi dejstva, da naj bi

gospodarska rast po napovedih še naprej presegala ocenjeni potencial rasti. Javne naložbe naj bi se v letu 2016 občutno zmanjšale zaradi zaključka programskega obdobja financiranja EU, vendar naj bi njihov delež v BDP ostal nad povprečjem EU. Kljub temu to zmanjšanje znatno prispeva k napovedani upočasnitvi rasti BDP v letu 2016. Zasebne naložbe se bodo po pričakovanjih povečale, saj stopnje izkoriščenosti zmogljivosti ostajajo nad preteklim povprečjem, pritiski razdolževanja se postopno zmanjšujejo, poslovno razpoloženje pa se izboljšuje. Čeprav naj bi izvoz še naprej razmeroma hitro rasel, se bo njegov prispevek k rasti BDP postopno zmanjševal, saj naraščanje domačega povpraševanja spodbuja uvoz. Negativni tveganji za izvozne obete sta nedavna počasnejša rast tržnih gospodarstev v vzponu in še posebej zmanjšanje kitajskega uvoza. Čeprav Kitajska predstavlja manj kot 1 % slovenskega izvoza, imajo številne trgovinske partnerice Slovenije, kot so Nemčija, Avstrija in Italija, pomembne trgovinske povezave s Kitajsko.

Graf 1.2: Izvozni tržni delež



Vir: Evropska komisija.

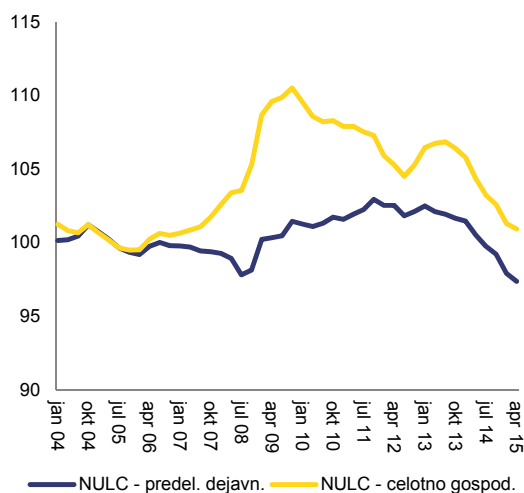
Trgovina, tekoči račun in neto stanje mednarodnih naložb

Rast izvoznega tržnega deleža Slovenije se je v letu 2014 pospešila. Po petih letih izgubljanja je Slovenija v letu 2013 izvozni tržni delež povečala za 2,8 %, v letu 2014 pa za 4,3 % (graf 1.2). To povečanje je bilo v glavnem posledica porasta izvoza končnih izdelkov. K temu izboljšanju

izvozne uspešnosti so prispevali ponovno uravnoteženje gospodarstva k menjalnim sektorjem ter umiritev cen in stroškov po letu 2012.

Slovenija je v letih 2014 in 2015 znatno izboljšala cenovno in stroškovno konkurenčnost. Realni efektivni devizni tečaj, deflaciran z nominalnimi stroški dela na enoto, se je v zadnjih dveh letih močno zmanjšal (graf 1.3). Konkurenčnost se je povečala tako zaradi večje produktivnosti kot nadaljnjega umirjanja plač. Povečanje konkurenčnosti predelovalnih dejavnosti je privedlo realni efektivni devizni tečaj tega sektorja na ravni, ki so nižje kot pred krizo.

Graf 1.3: Realni efektivni devizni tečaj v primerjavi s 37 industrializiranimi državami



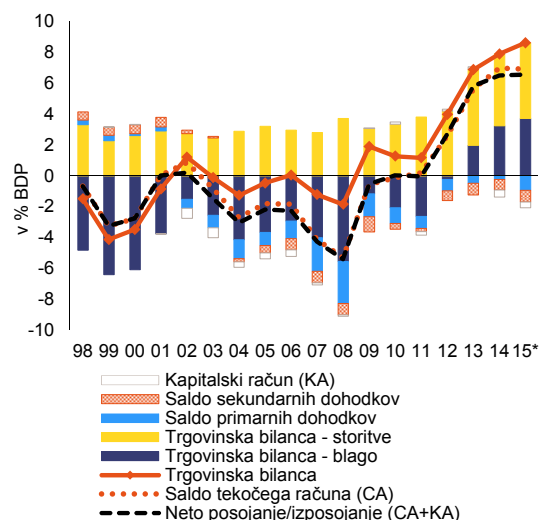
(1) Realni efektivni devizni tečaj v primerjavi s 37 industrializiranimi državami, deflaciran z nominalnimi stroški dela na enoto (NULC)

Vir: Evropska komisija.

Močna izvozna uspešnost je pripomogla k nadaljnjemu povečanju presežka na tekočem računu, ki je v letu 2015 zrasel na približno 7 % BDP (graf 1.4). Povečanje presežka v trgovski bilanci je bilo predvsem posledica hitro rastočega blagovnega presežka, ki se je okrepil zaradi ugodnih trgovinskih pogojev. Storitve tradicionalno pozitivno prispevajo k trgovski bilanci in presežek na področju storitev se je povečal zlasti v drugem in tretjem četrtletju leta 2015. Oba salda sta dosegla doslej najvišje ravni in bosta po pričakovanjih kratkoročno ostala v znatnem presežku. Rast uvoza naj bi ostala nižja od rasti izvoza zaradi omejenega povpraševanja ter nizkih cen nafte in primarnih proizvodov. Srednjeročno naj bi povečano okrevanje domačega

povpraševanja postopno zmanjšalo presežek na tekočem računu. Poleg tega bi tudi zvišanje uvoznih cen zmanjšalo presežek na tekočem računu. Medtem ko naj bi ostal saldo sekundarnih dohodkov stabilen, se je primanjkljaj primarnih dohodkov v letu 2015 po ocenah povečal zaradi višjih stroškov servisiranja javnega dolga in izplačila dividend tujim lastnikom iz večjega dobička nefinančnih družb.

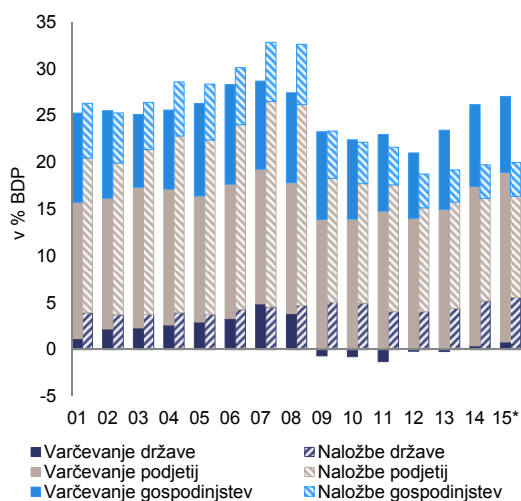
Graf 1.4: Razčlenitev zunanjega salda



Vir: Evropska komisija.

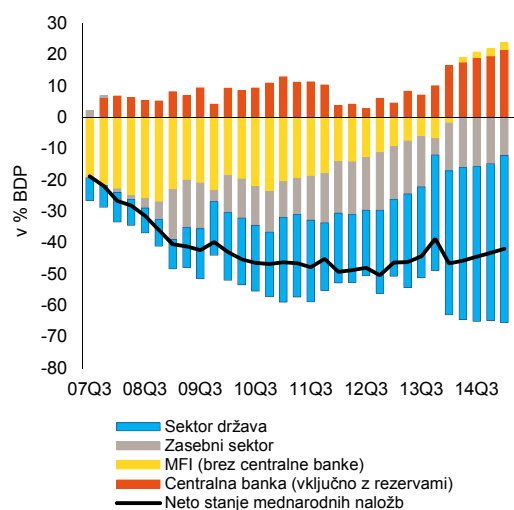
Pristop na osnovi varčevanja in naložb kaže, da so šibke naložbe še vedno glavni vzrok visokega presežka (graf 1.5). Do krize so se nefinančne družbe pri financiranju svojih naložb zanašale na tuja posojila. Posledično so bile v letih pred krizo naložbe v gospodarstvu vedno večje od prihrankov. Ta trend je dosegel vrh v letih 2007/2008, ko je velik primanjkljaj na tekočem računu odražal visoke naložbe nefinančnih družb, ki so temeljile na lahko dostopnih posojilih. Zaradi poznejše prilagoditve so postala slovenska podjetja neto varčevalci. Trenutno razdolževanje se močno odraža tudi v vse večjem presežku na tekočem računu. Javne naložbe so se od krize povečale, vendar sta ravni naložb podjetij in gospodinjstev še vedno pod najvišjimi ravni iz obdobja pred krizo. Čeprav so bile te najvišje ravni morda nevzdržno visoke in so odražale pregrevanje gospodarstva, naraščajoča vrzel med prihranki in naložbami kaže, da obstajajo možnosti za rast naložb podjetij in gospodinjstev, financiranih z domačimi posojili. Razlogi za nizek obseg naložb in njegove posledice za slovensko gospodarstvo so obravnavani v okviru 1.1 in oddelku 2.2.

Graf 1.5: Varčevanje in naložbe



Vir: Evropska komisija.

Graf 1.6: Neto stanje mednarodnih naložb



Vir: Evropska komisija.

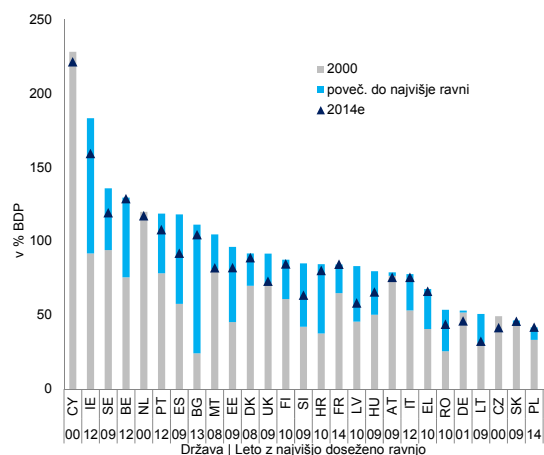
Neto stanje mednarodnih naložb (NIIP) v Sloveniji se še naprej zmeroma izboljšuje. Neto stanje mednarodnih naložb se je od negativne ravni $-21,8$ % BDP leta 2007 v času krize še poslabšalo in v letu 2012 doseglo najnižjo raven, $-50,4$ % BDP. V letu 2013 se je ta trend obrnil zaradi prilagoditve na tekočem računu. Izboljšanje NIIP se je nadaljevalo tudi v letih 2014 in 2015 ter se bo po pričakovanjih nadaljevalo tudi v prihodnjih letih, kar bo zmanjšalo tveganja za zunanji položaj Slovenije. Pomembno je poudariti, da je bila neposredna posledica te krize strukturna sprememba NIIP. Slovenske monetarne in finančne institucije so od najhujšega obdobja krize znatno zmanjšale svoje neto zunanje obveznosti, medtem ko se je javnofinančni položaj ves čas slabšal. Izposojanje sektorja država je bilo uporabljeno za financiranje primanjkljaja, poleg tega pa predvsem za dokončanje dokapitalizacije bank. Zato je bila ob koncu leta 2014 največja sestavina NIIP (-50 % BDP) posledica izposojanja sektorja država.

Javni dolg se je močno povečal, in sicer z $21,6$ % BDP v letu 2008 na $83,5$ % v letu 2015. Čeprav so k temu povečanju močno prispevale izredne postavke, zlasti dokapitalizacije bank, je svoj delež prispeval tudi trajen primarni primanjkljaj v zadevnem obdobju do leta 2015. Ob predpostavki nespremenjene politike naj bi se javni dolg srednjeročno (tj. do leta 2026) rahlo povečal na približno 85 % BDP. Za zmanjšanje deleža javnega dolga v BDP je potrebna fiskalna disciplina (glej oddelek 2.3).

Razdolževanje zasebnega sektorja

Zadolženost zasebnega sektorja je pod povprečjem euroobmočja. Slovenija ima eno najnižjih ravni zadolženosti gospodinjstev, vendar znatno višji dolg podjetij. Čeprav se je zasebni dolg v 2000-ih letih podvojil, se je do leta 2014 postopno znižal na razmeroma nizko raven $91,9$ % BDP. Vendar pa so med sektorjem gospodinjstev in podjetniškim sektorjem bistvene razlike. Slovenska gospodinjstva so med najmanj zadolženimi v euroobmočju. Kljub temu so se v letu 2014 še naprej razdolževala in svojo zadolženost zmanjšala za dodatno odstotno točko (o.t.) na $28,5$ % BDP. Slovenska podjetja so se aktivneje razdolževala in zmanjšala svoj dolg s 74 % BDP leta 2013 na $63,4$ % BDP leta 2014 (graf 1.7). Čeprav je to blizu povprečja euroobmočja, je razmerje med dolgom in lastniškim kapitalom podjetij razmeroma visoko (stabilno pri 82 % v obdobju 2014–2015), visoka pa je tudi raven slabih posojil ($18,5$ % v drugem četrtletju 2015). Vendar je velik delež slabih posojil krit z rezervacijami (oddelek 2.1). V poročilu o Sloveniji za leto 2015 je bilo ugotovljeno, da je bil dolg podjetij neenakomerno porazdeljen po podjetjih in visok v primerjavi z njihovimi dobički in zmogljivostjo denarnih tokov za odplačevanje. Vendar so se dobički in zmogljivost denarnih tokov za odplačevanje dolga v zadnjih dveh letih znatno povečali, s čimer se je Slovenija uskladila s povprečjem euroobmočja.

Graf 1.7: Zadolženost nefinančnih družb

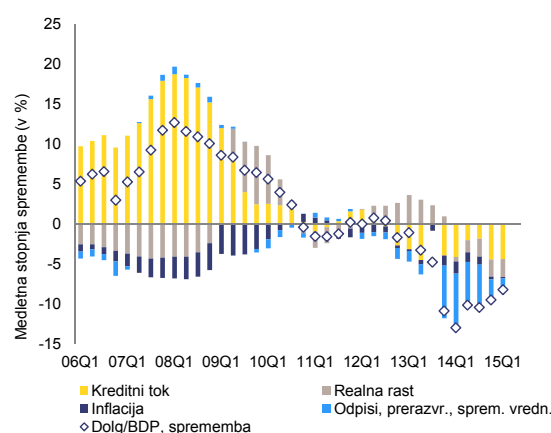


Vir: Evropska komisija.

Slovenija se je v letu 2015 še naprej razdolževala, kar je podpiral rastoči BDP. Spremembo deleža javnega dolga v BDP je mogoče pripisati štirim glavnim dejavnikom: neto kreditnim tokovom (odplačevanje posojil in pomanjkanje novih posojil), realni rasti BDP, inflaciji na podlagi deflatorja BDP in drugim spremembam, kot so spremembe v vrednotenju ali odpisi (graf 1.8). Slovenska podjetja od časa najvišje ravni zadolženosti leta 2010 aktivno zmanjšujejo svoj dolg, posledica tega pa so negativni kreditni tokovi. Krčenje BDP je do leta 2013 vršilo pritisk navzgor na delež javnega dolga v BDP. Od leta 2014 pa je Sloveniji koristil pozitiven prispevek gospodarske rasti. Hkrati je prestrukturiranje pripomoglo k zmanjšanju dolga podjetij. Vendar je deflacija v letu 2015 rahlo povečala realno vrednost dolga. Razdolževanje se bo po pričakovanjih postopno upočasnilo, vendar naj bi se pri podjetjih kratkoročno nadaljevalo. Nadaljnje potrebe po razdolževanju so bile ocenjene na približno 10–20 %⁽¹⁾. Potrebe sektorja gospodinjstev po razdolževanju so zanemarljive in najnovejši podatki o izposojanju gospodinjstev kažejo, da se razdolževanje gospodinjstev upočasnjuje.

⁽¹⁾ Evropska Komisija, jesenska napoved 2014.

Graf 1.8: Razčlenitev dolga nefinančnih družb

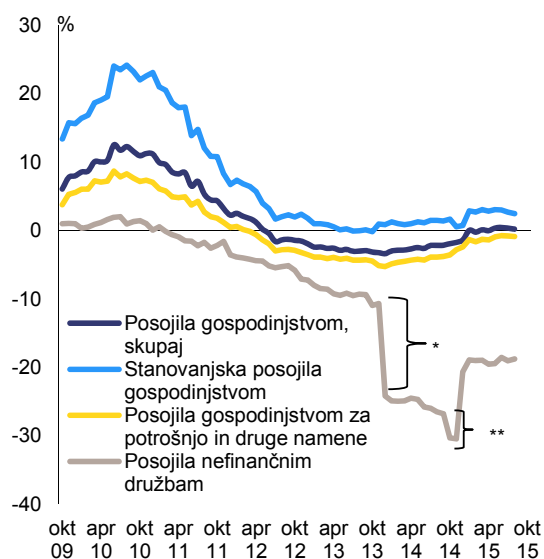


Vir: Evropska komisija.

Pogoji financiranja

Posojanje realnemu sektorju se še naprej krči, vendar se bo to v bližnji prihodnosti verjetno obrnilo. Posojanje se v Sloveniji še vedno krči, vendar od novembra 2014 počasneje. Šibko posojanje nefinančnim družbam je tesno povezano z nizko zmogljivostjo denarnega toka in visoko zadolženostjo slovenskega podjetniškega sektorja. Poleg tega nanj vplivata tudi visoka raven slabih posojil podjetjem v bilancah stanja bank ter tekoče finančno in poslovno prestrukturiranje v podjetniškem sektorju. Posojila sektorju gospodinjstev so se začela izboljševati zaradi ugodnih tržnih pogojev in hitrega povečevanja zaupanja (graf 1.9). Nizka zadolženost gospodinjstev je imela tudi pomembno vlogo pri odločitvah bank o odobritvi posojil temu sektorju. Večina uveljavljenih in finančno trdnih podjetij ima dostop do financiranja v tujini po konkurenčnejših obrestnih merah, saj so obrestne mere na posojila (zlasti kratkoročna) v Sloveniji običajno višje od povprečja euroobmočja. Vendar podjetja, kot so MSP, nimajo dostopa do drugih virov financiranja in se morajo opreti na domača posojila pod razmeroma strogimi pogoji. Od sredine leta 2014 je mogoče v Sloveniji opaziti naglo padanje kratkoročnih in dolgoročnih obrestnih mer (graf 1.10). Poleg tega so bile v letu 2015 dane na voljo tudi nekatere nove možnosti financiranja za MSP (oddelek 2.1).

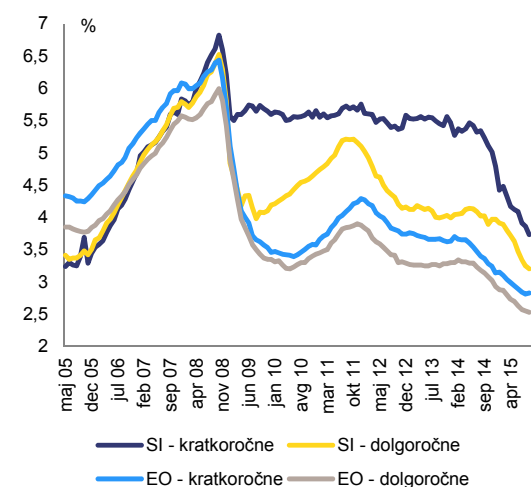
Graf 1.9: Gibanje posojil – stanje



(*) Prenosi iz NKBM in NLB na DUTB. (**) Prenosi iz Abanke in Banke Celje na DUTB.

Vir: Banka Slovenije.

Graf 1.10: Kratkoročne in dolgoročne obrestne mere



Vir: ECB.

Zaposlovanje in socialne razmere

Trg dela se je še naprej izboljševal. Po petih letih rasti brezposelnosti se je začel trend leta 2014 obračati. Strukturni izzivi na trgu dela ostajajo. Dolgotrajna brezposelnost se je v tretjem četrtletju leta 2015 zmanjšala na 4,8 %, vendar še vedno predstavlja več kot polovico skupne stopnje brezposelnosti. Stopnja brezposelnosti mladih se je ustalila nekoliko pod povprečjem EU. Delež udeležbe na trgu dela med starejšimi in

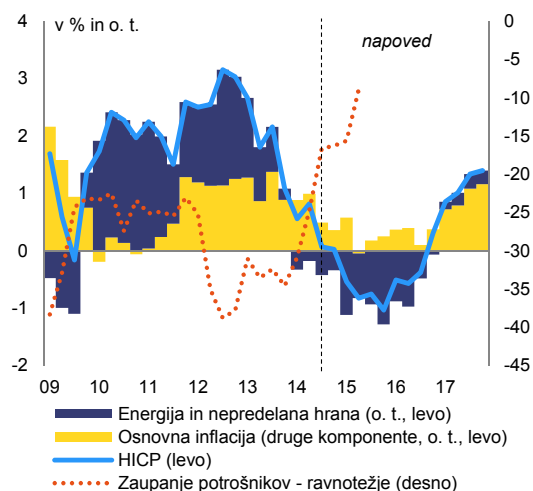
nizkokvalificiranimi delavci se je izboljšal, vendar je še vedno izziv. Število ljudi, ki jih ogroža revščina ali socialna izključenost, se je leta 2014 stabiliziralo (oddelek 3.1).

V zadnjem četrtletju leta 2015 je šlo skozi Slovenijo veliko število beguncev in migrantov. Ti so Slovenijo večinoma prečkali in so v njej povprečno ostali manj kot 24 ur. Slovenija je leta 2015 dodelila status begunca 45 od 227 prosilcev za azil. To je stabilno v primerjavi z letom 2014. Januarja 2016 je število prosilcev za azil, ki so prečkali državo, znatno upadlo, povprečno število se je namreč z dnevnega povprečja 7 600 oktobra 2015 zmanjšalo na približno 2 200 na dan.

Inflacija

Skupna inflacija (HICP) se od sredine leta 2012 zmanjšuje, kar je posledica skromnega domačega povpraševanja in padajočih cen energije. V letih 2014 in 2015 sta strm padec cen nafte in upad cen hrane znatno vplivala na znižanje skupne inflacije na 0,4 % v letu 2014 in -0,8 % v letu 2015. Po ocenah je HICP dosegel najnižjo vrednost v tretjem četrtletju leta 2015. Vendar je za leto 2016 napovedana deflacija v višini 0,3 %, nato pa naj bi se HICP v letu 2017, ko se bo gospodarsko okrevanje okrepilo, znova zmerno povečal na 1,1 %, (graf 1.11).

Graf 1.11: Inflacija in kazalnik zaupanja



Vir: Evropska komisija.

Okvir 1.1:

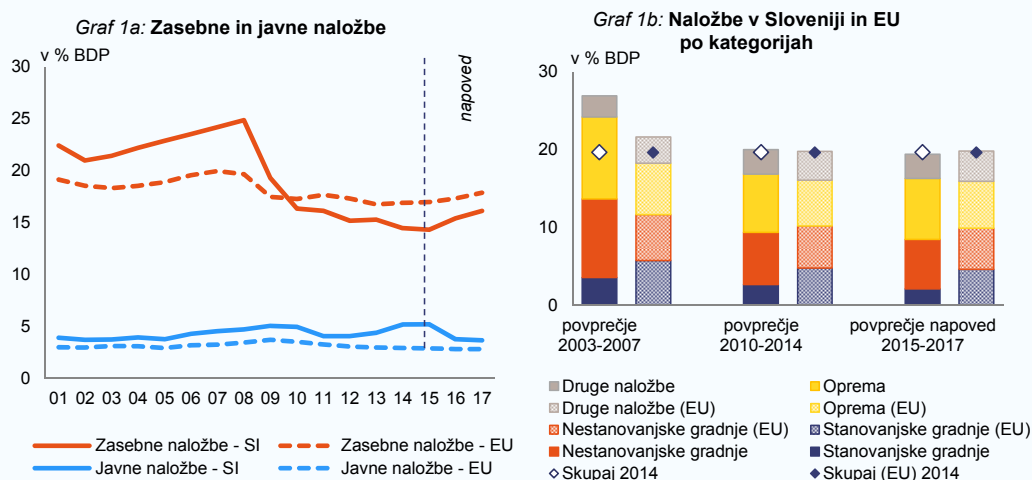
Izzivi na področju naložb

Oddelek 1: Makroekonomska perspektiva

V Sloveniji so se naložbe med krizo znatno zmanjšale in si od takrat niso opomogle. To ni le posledica krize, ampak tudi močno zadolženega podjetniškega sektorja, velike vpletenosti države v gospodarstvo in neugodnega poslovnega okolja. Podjetja, ki si prizadevajo za odplačilo dolgov, so glede na preteklo povprečje in primerljiva podjetja v regiji premalo vlagala. Šibke naložbe si zaslužijo posebno pozornost ne le zaradi vpliva na domače povpraševanje in kratkoročne gospodarske obete, ampak tudi zato, ker je pomanjkanje naložb škodljivo za prihodnjo potencialno rast slovenskega gospodarstva (oddelek 2.2).

Prenizke zasebne naložbe v Sloveniji v obdobju po krizi so izravnale močne javne naložbe, ki so jih v veliki meri podpirala sredstva EU. Zasebne naložbe so v letih 2009–2010 znatno upadle in od takrat ostajajo šibke. Javne naložbe so pomagale preprečiti veliko naložbeno vrzel v letih po krizi, vendar naj bi se v letu 2016 znatno zmanjšale zaradi zaključka programskega obdobja financiranja EU 2007–2013. Tako stanovanjske kot nestanovanjske gradbene naložbe so se po razcvetu v obdobju pred krizo zmanjšale, le gradnja infrastrukture je ostala močna pod vplivom visoke javne porabe. Naložbe v opremo so se po najvišjih vrednostih v obdobju pred krizo znatno zmanjšale, vendar so ostale nad povprečjem euroobmočja in naj bi se po napovedih v letih 2016/2017 opazno povečale (oddelek 2.2).

Graf 1: Naložbe in njihove sestavine kot delež BDP, Slovenija in Evropska unija



Vir: Evropska komisija, napoved za obdobje 2015–2017 ob predpostavki nespremenjene politike.

Oddelek 2: Ocena ovir za naložbe in tekočih reform

Ovire za zasebne naložbe v Sloveniji so razmeroma visoke⁽¹⁾, vendar je prišlo do določenega izboljšanja. Država ima glede na kazalnike poročila Svetovne banke *Doing Business* razmeroma nizek rezultat. Vendar so začele nedavne reforme prinašati prve rezultate in Slovenija se je povzpela s 35. na 29. mesto med 189 državami⁽²⁾. Glavne izboljšave so bile opažene na področjih

⁽¹⁾ Glej „Izzivi za naložbena okolja držav članic“, SWD(2015) 400 final/2

http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2016/ags2016_challenges_ms_investment_en.pdf

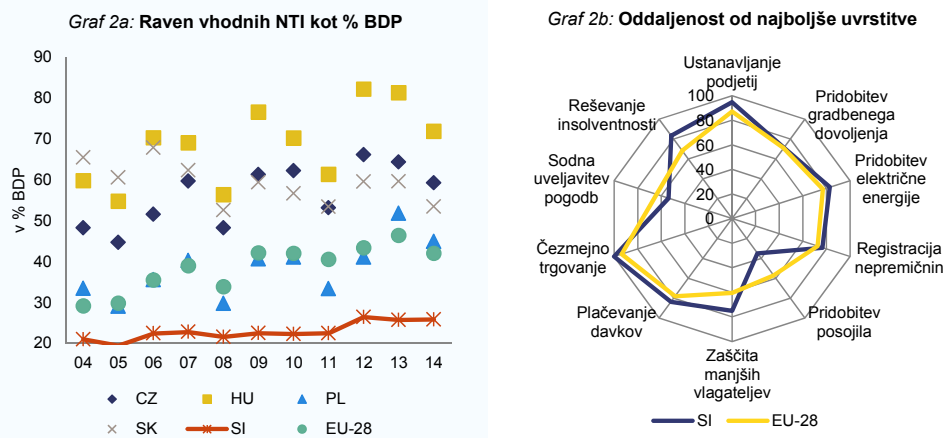
⁽²⁾ <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/slovenia/>

(nadaljevanje na naslednji strani)

Okvir (nadaljevanje)

insolventnosti, upravljanja nepremičnin in sodne uveljavitve pogodb. To izboljšanje je odražalo tudi boljše makroekonomske pogoje, glede na to, da se je v letih 2014 in 2015 znatno povečalo zaupanje, gospodarstvo pa je močno raslo. Kljub temu so v Sloveniji še vedno prisotni pomembni izzivi za poslovanje. Trdovratne ovire za naložbe so obravnavane v oddelkih 2.2 in 3.2.

Graf 2: Vhodne neposredne tuje naložbe in enostavnost poslovanja, Slovenija in Evropska unija



Vir: Unctadstat in Svetovna banka.

Poslovanje v Sloveniji še naprej ovirata upravno breme in neučinkovita javna uprava. Na poslovanje v Sloveniji negativno vplivajo neoptimalno upravljanje podjetij, velika vpletenost države v gospodarstvo in zasebni interesi⁽¹⁾. V številnih industrijskih sektorjih z visoko koncentracijo državnega lastništva ostaja produktivnost nizka, priliv neposrednih tujih naložb pa je v primerjavi s povprečjem EU in primerljivimi državami v regiji majhen⁽²⁾. Pogoste menjave vlad v preteklosti so povečale negotovost in povzročile zamik pri naložbenih odločitvah. Birokracije je še vedno precej, medtem ko sta zmanjšanje upravnega bremena (oddelek 2.2) ter izboljšanje delovanja javne uprave (oddelek 3.2) in pravosodja (oddelek 3.3) ključna izziva za spodbujanje naložb. Zmogljivost slovenske javne uprave se je v zadnjih letih tako na centralni kot lokalni ravni zmanjšala (oddelek 3.2). Pridobitev gradbenega dovoljenja zahteva preveč časa zaradi številnih korakov, ki jih je treba opraviti za pridobitev dovoljenja, omejene upravne zmogljivosti enot, ki izdajajo gradbena dovoljenja in okoljevarstvena soglasja, ter zamud pri prostorskem načrtovanju. Nedoslednosti pri lokalnem prostorskem načrtovanju pomenijo daljše čakalne dobe, določbe o možni rabi zemljišč pa so nejasne. Povezave med regijami so pogosto nezadostne (zlasti tam, kjer ni avtocest), zato so zamude pri izvajanju projektov osrednjega omrežja TEN-T (tj. železniška infrastruktura) problematične (oddelek 3.4).

Zaznana visoka raven korupcije in pravna negotovost še vedno ovirata naložbe. Pravna negotovost je posledica pogostih sprememb Zakona o javnem naročanju, včasih nedosledne sodne prakse in ravni zaznane korupcije pri javnih naročilih (oddelek 3.2). Pogoste pritožbe lahko povzročijo zamude pri izvajanju projektov. Veliko število zakonov in podzakonskih aktov v Sloveniji ter številne spremembe zakonodaje otežujejo poslovanje in upoštevanje predpisov (oddelek 2.2). Še vedno so izziv dolgi sodni postopki in veliko število nerešenih zadev (oddelek 3.3). Vlagatelje odvrčajo tudi pogoste spremembe obdavčenja in trajanje upravnih postopkov za izpolnjevanje davčnih obveznosti.

⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/cr2015_slovenia_sl.pdf

⁽²⁾ http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/cr2015_slovenia_sl.pdf

Okvir 1.2: Prispevek proračuna EU k strukturnim spremembam

Slovenija je pomembna upravičenka do sredstev evropskih strukturnih in investicijskih skladov (skladov ESI) in lahko v obdobju 2014–2020 prejme do 3,9 milijarde EUR. To je enako 1,4 % BDP (na letni osnovi) in 25 % pričakovanih nacionalnih javnih naložb na področjih, ki jih podpirajo skladi ESI.

Sprejetih je bilo več reform v obliki predhodnih pogojenosti na področjih, ki bodo prejela sredstva iz skladov ESI, da se zagotovi uspešnost naložb. Priprava strateških dokumentov na področjih, kot sta proizvodnja energije iz obnovljivih virov ali digitalna rast, še vedno poteka, na področjih javne uprave, prometa in strateškega načrtovanja na področju zdravstva pa je bil dosežen napredek. Če predhodne pogojenosti ne bodo izpolnjene do konca leta 2016, lahko Komisija začasno ustavi vmesna plačila za prednostne naloge zadevnega programa.

Programsko načrtovanje skladov ESI je osredotočeno tudi na prednostne naloge in izzive, ki so bili opredeljeni v zadnjih letih v okviru evropskega semestra, na primer v povezavi s priporočili za posamezne države za povečanje zaposlenosti nizkokvalificiranih in starejših delavcev z osredotočanjem virov na potrebam prilagojene ukrepe aktivne politike zaposlovanja, povečanjem privlačnosti poklicnega izobraževanja in usposabljanja ter dokončanjem strategij za specializacijo raziskav in inovacij ter prometni sektor. Slovenija prejema tudi sredstva za pobudo za zaposlovanje mladih, namenjeno podpiranju mladih pri vstopu na trg dela, sodelovanju pri projektih vajeništva ali nadaljevanju njihovega izobraževanja. Redno spremljanje izvajanja vključuje poročanje sredi leta 2017 o prispevku skladov k doseganju ciljev strategije Evropa 2020 in napredku, doseženem pri obravnavanju relevantnih strukturnih reform za čim večji izkoristek financiranja EU (zlasti na področjih raziskav, razvoja in inovacij, MSP, energijske učinkovitosti, trga dela, izobraževanja, socialne vključenosti, vključno z dolgotrajno oskrbo, in krepitve institucionalne zmogljivosti).

Financiranje, dodeljeno iz skladov ESI, bo dopolnjeno s financiranjem iz novega Evropskega sklada za strateške naložbe (EFSD), programa Obzorje 2020, instrumenta za povezovanje Evrope in drugih neposredno upravljanjih skladov EU. Slovenija je po prvem krogu razpisov za projektne predloge v okviru instrumenta za povezovanje Evrope podpisala sporazume v višini 53 milijonov EUR za projekte na področju prometa. Za več informacij o uporabi skladov ESI v Sloveniji glej: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/SI>.

Tabela 1.1: Ključni ekonomski, finančni in socialni kazalniki – Slovenija

	2003–2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	napoved		
									2015	2016	2017
Realni BDP (medletno)	4,8	3,3	-7,8	1,2	0,6	-2,7	-1,1	3,0	2,5	1,8	2,3
Zasebna potrošnja (medletno)	4,0	2,4	0,9	1,3	0,0	-2,5	-4,1	0,7	1,3	2,3	2,3
Državna potrošnja (medletno)	2,6	4,9	2,4	-0,5	-0,7	-2,3	-1,5	-0,1	0,9	1,8	1,0
Bruto investicije v osnovna sredstva (medletno)	7,4	7,0	-22,0	-13,3	-4,9	-8,8	1,7	3,2	0,9	-0,7	4,7
Izvoz blaga in storitev (medletno)	11,1	4,2	-16,6	10,2	6,9	0,6	3,1	5,8	4,5	4,4	5,1
Uvoz blaga in storitev (medletno)	11,4	3,8	-18,8	6,8	5,0	-3,7	1,7	4,0	3,5	4,4	5,6
Proizvodna vrzel	2,6	6,6	-3,1	-2,3	-1,7	-4,1	-4,8	-2,3	-0,4	0,7	1,9
Potencialna rast (medletno)	3,5	3,5	1,4	0,5	0,0	-0,3	-0,4	0,4	0,6	0,7	1,0
Prispevki k rasti BDP:											
Domače povpraševanje (medletno)	4,2	4,1	-5,6	-2,7	-1,2	-3,7	-2,3	1,0	1,1	1,4	2,3
Zaloge (medletno)	0,8	-1,0	-4,0	1,9	0,6	-2,0	0,2	0,5	0,4	0,0	0,0
Neto izvoz (medletno)	-0,2	0,2	1,9	2,0	1,3	3,0	1,1	1,6	1,0	0,4	0,1
Prispevki k potencialni rasti BDP:											
Skupni prispevek dela (ure) (medletno)	0,1	0,3	0,1	-0,2	-0,3	-0,2	-0,3	0,3	0,3	0,2	0,1
Akumulacija kapitala (medletno)	1,6	2,2	0,8	0,2	0,0	-0,3	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1	0,1
Skupna faktorska produktivnost (medletno)	1,8	0,9	0,5	0,4	0,3	0,2	0,2	0,2	0,4	0,6	0,8
Saldo tekočega računa (v % BDP), plačilna bilanca	-2,3	-5,3	-0,6	-0,1	0,2	2,6	5,6	7,0	.	.	.
Trgovinska bilanca (v % BDP), plačilna bilanca	-0,6	-1,9	1,9	1,3	1,2	4,0	6,9	7,9	.	.	.
Pogoji menjave blaga in storitev (medletno)	-0,5	-1,3	3,5	-4,0	-1,4	-1,1	0,8	1,0	0,4	0,3	-0,2
Saldo kapitalnega računa (v % BDP)	-0,4	-0,1	0,0	0,1	-0,2	0,1	0,2	-0,5	.	.	.
Neto stanje mednarodnih naložb (v % BDP)	-13,3	-39,4	-43,6	-47,2	-45,2	-49,9	-46,1	-43,6	.	.	.
Neto tržljivi zunanji dolg (v % BDP)1	.	-24,8*	-43,2	-46,9	-41,7	-44,8	-41,0	-36,3	.	.	.
Bruto tržljivi zunanji dolg (v % BDP)1	67,2	101,4	110,0	110,3	105,0	110,5	107,1	114,4	.	.	.
Izvozna uspešnost v primerjavi z naprednimi državami (odstotna sprememba v 5 letih)	30,7	29,5	18,8	6,4	2,8	-11,5	-10,5	-5,78	.	.	.
Izvozni tržni delež, blago in storitev (medletno)	4,4	-0,9	-2,5	-10,1	-1,3	-7,4	2,8	4,3	.	.	.
Neto tokovi NTI (v % BDP)	0,5	0,3	1,4	-0,3	-1,7	-1,3	-0,1	-1,6	.	.	.
Stopnja varčevanja gospodinjstev (neto prihranki kot delež neto razpoložljivega dohodka)	8,6	9,7	7,7	6,1	5,5	3,2	5,7	6,5	.	.	.
Tok zasebnih posojil (konsolidirano, v % BDP)	12,9	15,6	2,9	2,0	0,4	-2,8	-4,1	-4,6	.	.	.
Dolg zasebnega sektorja (konsolidirano, v % BDP)	77,1	105,6	113,5	115,2	113,0	112,5	108,2	100,1	.	.	.
od tega dolg gospodinjstev, konsolidirano (v % BDP)	19,3	25,6	28,5	30,4	30,0	30,9	30,0	28,5	.	.	.
od tega dolg nefinančnih družb, konsolidirano (v % BDP)	57,7	80,0	85,0	84,8	83,0	81,6	78,2	71,6	.	.	.
Gospodarske družbe, neto posojanje (+) ali neto izposojanje (-) (v % BDP)	-5,3	-7,6	0,6	1,3	2,3	2,8	13,4	6,6	5,6	4,5	4,2
Gospodarske družbe, bruto poslovni presežek (v % BDP)	19,0	20,5	18,6	18,3	18,6	18,2	18,8	19,6	19,7	19,7	20,1
Gospodinjstva, neto posojanje (+) ali neto izposojanje (-) (v % BDP)	4,1	4,3	5,1	4,6	4,6	3,9	6,1	5,4	5,6	6,0	5,4
Deflacirani indeksi cen stanovanj (medletno)	12,8	1,3	-10,3	-1,3	0,9	-8,1	-6,0	-6,5	.	.	.
Stanovanjske naložbe (v % BDP)	3,5	4,6	3,8	3,1	2,8	2,6	2,4	2,2	.	.	.
Deflator BDP (medletno)	3,4	4,5	3,4	-1,0	1,1	0,3	0,8	0,8	0,1	1,0	1,3
Harmonizirani indeksi cen življenjskih potrebščin (HICP, medletno)	3,6	5,5	0,9	2,1	2,1	2,8	1,9	0,4	-0,8	-0,3	1,1
Nominalna sredstva za zaposlene na zaposlenega (medletno)	6,6	7,2	1,8	4,0	1,5	-1,0	0,6	1,1	0,8	2,0	2,0
Produktivnost dela (realno, na zaposlenega, medletno)	3,8	0,7	-6,1	3,4	2,4	-1,8	0,3	2,5	.	.	.
Stroški dela na enoto (ULC, celotno gospodarstvo, medletno)	2,7	6,4	8,5	0,6	-0,8	0,8	0,2	-1,3	-0,7	0,8	0,3
Realni stroški dela na enoto (medletno)	-0,7	1,8	5,0	1,6	-1,9	0,6	-0,6	-2,1	-0,8	-0,2	-0,9
Realni efektivni devizni tečaj (ULC, medletno)	0,5	2,5	5,7	-0,9	-1,0	-2,1	0,4	-1,7	-3,2	0,0	.
Realni efektivni devizni tečaj (HICP, medletno)	0,3	1,5	2,3	-2,6	-0,8	-1,2	1,3	1,1	-1,8	0,6	-1,1
Davčni prirež v stroških dela za posameznika s povprečno plačo (%)	34,7	33,1	32,9	33,1	33,2	33,3	33,1	33,2	.	.	.
Davčni prirež v stroških dela za posameznika, ki zasluži 50 % povprečne plače (%)	29,7*	24,5	24,4	22,7	22,9	22,9	22,7	22,9	.	.	.
Skupne obveznosti finančnega sektorja, nekonsolidirano (medletno)	20,5	3,6	4,7	-2,5	-2,1	-3,4	-10,1	5,9	.	.	.
Delež temeljnega kapitala (%)2	.	8,7	8,9	8,3	8,8	9,1	12,9	18,9	.	.	.
Donosnost lastniškega kapitala (%)3	.	4,2	-0,1	-5,4	-16,9	-28,3	-121,9	-2,9	.	.	.
Bruto slabi dolg (% skupnih dolžniških instrumentov ter skupnih posojil in drugih finančnih sredstev)4	.	.	.	.	.	19,2	17,1	16,6	.	.	.
Stopnja brezposelnosti	6,1	4,4	5,9	7,3	8,2	8,9	10,1	9,7	9,1	8,8	8,4
Stopnja dolgotrajne brezposelnosti (% aktivnega prebivalstva)	3,0	1,9	1,8	3,2	3,6	4,3	5,2	5,3	.	.	.
Stopnja brezposelnosti mladih (% aktivnega prebivalstva v isti starostni skupini)	14,7	10,4	13,6	14,7	15,7	20,6	21,6	20,2	15,7	.	.
Stopnja aktivnosti (prebivalstvo med 15. in 64. letom)	69,9	71,8	71,8	71,5	70,3	70,4	70,5	70,9	.	.	.
Osebe, izpostavljene tveganju revščine ali socialne izključenosti (% celotnega prebivalstva)	17,6	18,5	17,1	18,3	19,3	19,6	20,4	20,4	.	.	.
Osebe, ki živijo v gospodinjstvih z zelo nizko intenzivnostjo dela (% celotnega prebivalstva v starosti do 60 let)	7,6	6,7	5,6	7,0	7,6	7,5	8,0	8,7	.	.	.
Saldo sektorja država (v % BDP)	-1,4	-1,4	-5,9	-5,6	-6,6	-4,1	-15,0	-5,0	-2,9	-2,4	-1,9
Razmerje med davki in BDP (%)	37,7	36,8	36,7	37,4	37,0	37,4	37,3	37,0	37,2	37,2	37,2
Strukturni proračunski saldo (v % BDP)	.	.	.	-4,5	-4,8	-2,1	-2,2	-2,8	-2,6	-2,5	-2,8
Bruto dolg sektorja država (v % BDP)	25,7	21,6	34,5	38,2	46,4	53,7	70,8	80,8	83,5	79,8	79,5

(1) Vsota portfeljskih dolžniških instrumentov, drugih naložb in rezervnih sredstev

(2,3) Domače bančne skupine in samostojne banke.

(4) Domače bančne skupine in samostojne banke, hčerinske družbe pod tujim nadzorom (EU in ne-EU) ter podružnice pod tujim nadzorom (EU in ne-EU).

(*) Pomeni po standardu BPM 5 in/ali ESR 95.

Vir: Evropska komisija, zimska napoved iz leta 2016; ECB.

2. NERAVNOTEŽJA, TVEGANJA IN PRILAGODITEV

V tem oddelku je predstavljen poglobljen pregled, ki se zahteva v okviru postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnovesji⁽²⁾. Osredotočen je na tveganja in ranljivosti, na katera je bilo opozorjeno v poročilu o mehanizmu opozarjanja 2016 v zvezi s stabilnostjo bančnega sektorja in prestrukturiranjem s tem povezanih slabih posojil, šibkimi naložbami in dolgoročno vzdržnostjo javnih financ. Pri slednji je namenjen poseben poudarek zdravstvenemu in pokojninskemu sistemu ter sistemu dolgotrajne oskrbe, ki so pod čedalje večjim pritiskom zaradi staranja prebivalstva. Oddelek se zaključi z ocenjevalno matriko v okviru postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnovesji, v kateri so povzete glavne ugotovitve.

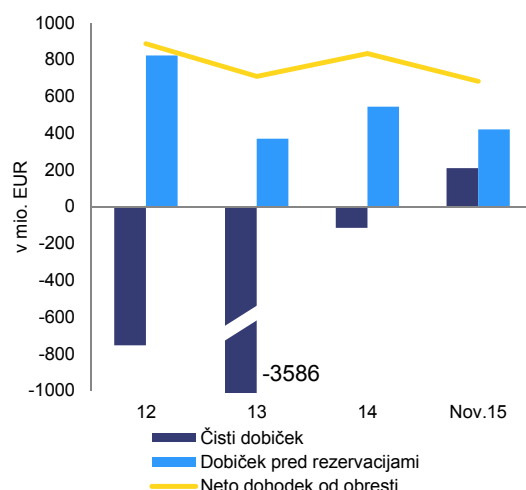
2.1. PRESTRUKTURIRANJE BANČNEGA IN PODJETNIŠKEGA SEKTORJA

Finančno okolje

V bančnem sektorju se je stanje izboljšalo. V letu 2015 so vse banke poslovale z dobičkom (graf 2.1.1), kapitalski količniki se višajo in likvidnost je ustrezna. Razdolževanje se nadaljuje, vendar počasneje. Posojanje gospodinjstvom se povečuje, medtem ko se posojanje nefinančnim družbam še naprej krči. Vloge se povečujejo, kar bankam omogoča, da zmanjšajo svoje grosistično financiranje. Slaba posojila so se začela zmanjševati tako v absolutnem kot v relativnem smislu (glede na stanje posojil). Celotni sektor se še naprej krči, vendar počasneje. V drugem četrtletju leta 2015 so sredstva bančnega sektorja predstavljala 111 % BDP v primerjavi s 117 % ob koncu leta 2014. Delež petih največjih bank je ostal stabilen pri 56 %, prav tako je ostala stabilna raven tujega lastništva (trenutno pri 33 %). Vendar se bo slednja znatno povečala s privatizacijo Nove kreditne banke Maribor (NKBM), ki naj bi bila končana do junija 2016.

Kreditno tveganje in pritisk na dobičkonosnost sta glavna vzroka zaskrbljenosti. Raven slabih posojil se je zmanjšala, vendar je še vedno visoka, zlasti pri MSP in v gradbeništvu. Slaba posojila še naprej zmanjšujejo uspešnost bank in njihovo pravočasno reševanje bi bankam omogočilo, da bi se osredotočile na zagotavljanje posojil realnemu sektorju, ter pospešilo gospodarsko okrevanje. Dobičkonosnost je pod pritiskom zaradi nizkih obrestnih mer, ki zmanjšujejo neto obrestno maržo bank in obseg posojanja.

Graf 2.1.1: Dobičkonosnost bančnega sektorja



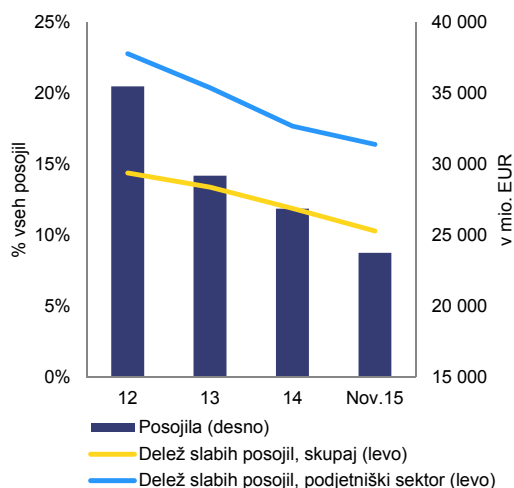
Vir: Banka Slovenije.

Obseg slabih posojil se še naprej zmanjšuje, vendar je še vedno visok. Novembra 2015 so slaba posojila v podjetniškem sektorju predstavljala 16,4 % posojil podjetjem, kar je nižje od 17,7 %, kolikor so predstavljala v letu 2014, in 20,4 %, kolikor so predstavljala v letu 2013 (na podlagi opredelitve deleža slabih posojil, ki jo uporablja Banka Slovenije, graf 2.1.2). Stanje posojil, zlasti posojil podjetjem in MSP, se zmanjšuje, čeprav počasneje kot v letu 2014. Odstotek slabih posojil glede na skupna neodplačana posojila je neizogibno še vedno visok v primerjavi z večino držav članic EU, saj jih niso nadomestila nova donosna posojila. Glede na obseg so se slaba posojila v zadnjem letu skrčila: skupni obseg slabih posojil se je zmanjšal za 7 % v primerjavi s koncem leta 2014 in za 25 % v primerjavi s koncem leta 2013 (-5 % oziroma -30 % v primeru slabih posojil podjetjem). V istem

⁽²⁾ V skladu s členom 5 Uredbe (EU) št. 1176/2011.

obdobju se je skupni obseg posojil skrčil za 9 %, obseg posojil podjetjem pa za 16 %.

Graf 2.1.2: Skupna posojila in slaba posojila

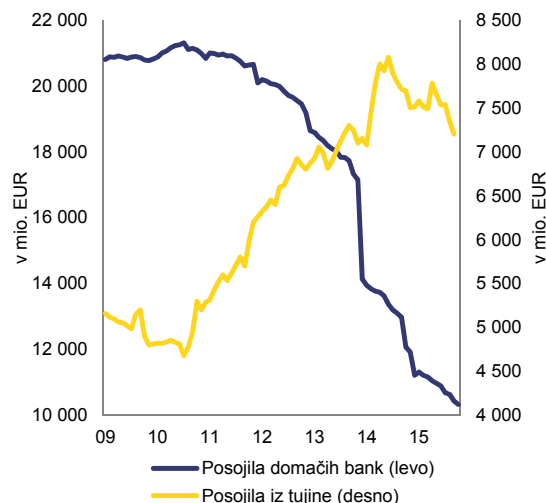


Vir: Banka Slovenije.

Razlika med velikimi bankami v državni lasti in bankami v tuji lasti je še vedno občutna. V bankah v državni lasti je raven slabih posojil kljub temu, da so jih konec leta 2013 in v letu 2014 veliko prenesle na Družbo za upravljanje terjatev bank (DUTB), še vedno visoka v primerjavi z ravni pred krizo. Visok delež slabih posojil v bankah v državni lasti je delno posledica nadaljnjega krčenja novih posojil in slabe kakovosti sredstev, povezanih s posojili podjetjem zunaj Slovenije (predvsem v balkanskih državah), ki jih ni bilo mogoče prenesti na DUTB.

Slovenske banke se soočajo s čedalje večjo čezmejno konkurenco. Zapuščina slabih posojil v zadnjih letih močno pritiska na banke. Te so v odgovor zaostrele kreditne standarde, zaradi česar so številna velika in finančno vzdržna podjetja začela iskati posojila pod boljšimi pogoji v tujini. Od začetka leta 2009 do oktobra leta 2015 se je stanje bančnih posojil nefinančnim družbam iz tujine povečalo za 38 % (povečanje je bilo najvišje v drugem četrtletju leta 2014 v višini +55 %). Hkrati se je stanje posojil domačih bank nefinančnim družbam znižalo za 50 % (graf 2.1.3). Čeprav je mogoče to veliko zmanjšanje delno pripisati prenosu slabih posojil na DUTB, pa je bilo tudi ob upoštevanju tega prenosa zelo veliko (–30 %).

Graf 2.1.3: Stanje posojil



Vir: Banka Slovenije.

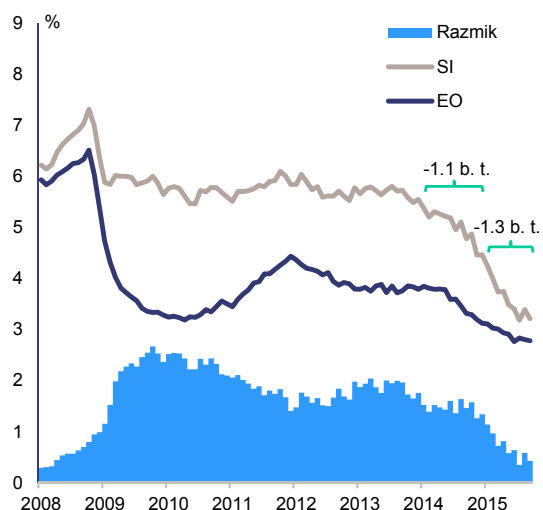
Prehod slovenskih družb na čezmejno izposojanje je mogoče delno pripisati povečani nenaklonjenosti bank tveganju. To se odraža v obrestnem razmiku, ki ga zaračunavajo domače banke v primerjavi z bankami v euroobmočju po krizi. Pri posojilih podjetjem se je ta razmik v letu 2009 povečal za več kot 3 odstotne točke in ostal na enaki ravni do leta 2014 (graf 2.1.4). Čeprav bi bilo mogoče nekaj te razlike pripisati višjim tveganjem slovenskih podjetij zaradi njihove visoke zadolženosti, pa zadolženost ni bila zelo daleč od povprečja euroobmočja. Vendar se je razmik leta 2015 znatno zmanjšal.

Podjetja, dejavna v predelovalnih dejavnostih ter trgovini na drobno in debelo, so bila med največjimi posojiljemalci, ki so najemali posojila v tujini. Od leta 2010, v letih znatnega razdolževanja v sektorju nefinančnih družb, so znatno povečala svoje čezmejno izposojanje (več kot +200 %). Čezmejno izposojanje ni bilo omejeno na tuje finančne institucije. Slovenska podjetja so v zadnjih letih povečala izposojanje pri drugih tujih podjetjih, večinoma pri tujih investitorjih v Sloveniji (graf 2.1.5).

Izvozna podjetja so si začela ponovno izposojati v letu 2014, medtem ko se nemenjalni sektorji še naprej razdolžujejo (graf 2.1.5). Glede dobičkonosnosti podjetij so od leta 2011 opazne razlike med menjalnim in nemenjalnim sektorjem. Neto dobički v menjalnem sektorju so se od leta

2011 skoraj podvojili, medtem ko se je dobičkonosnost v nemenjalnem sektorju poslabšala in sektor zdaj posluje z izgubo (graf 2.1.6).

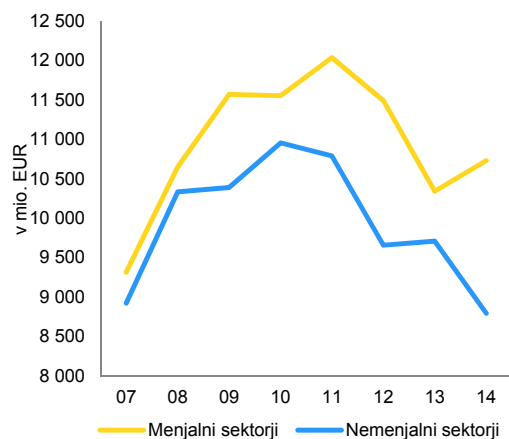
Graf 2.1.4: Obrestne mere za posojila podjetjem do 1 milijona EUR



Vir: Vir: Banka Slovenije.

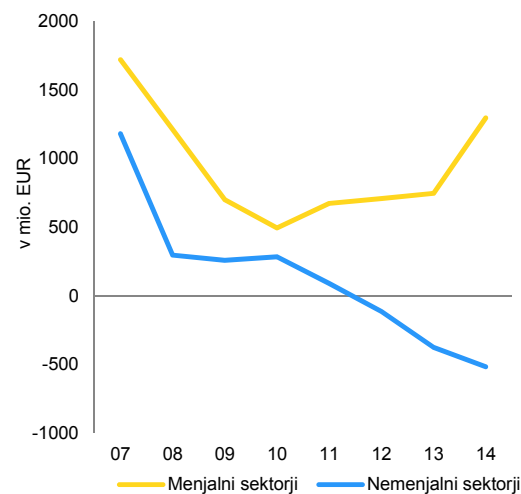
Zapuščina slabih posojil v slovenskih bankah in njihova nenaklonjenost tveganjem sta morda odvrčali njihovo pozornost od zdravega dela gospodarstva. Banke so s posvečanjem preveč časa in virov obravnavanju nezdravega dela svojega portfelja posojil morda zamudile poslovne priložnosti z zdravimi družbami. Kot je prikazano zgoraj, so močna podjetja, zlasti v izvozno naravnanih sektorjih, iskala možnosti financiranja drugje. Banke morajo nameniti več ciljno usmerjene pozornosti donosnim sektorjem, zlasti menjalnim, ter prilagoditi poslovne modele, da bodo podpirale zdravi del gospodarstva. To bi lahko dosegli z celostnim paketom storitev, ki ni izključno osredotočen na posojanje.

Graf 2.1.5: Dolgoročne finančne obveznosti



Vir: Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve (AJPES).

Graf 2.1.6: Čisti dobički



Vir: Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve (AJPES).

Okvir 2.1.1: Vloga Družbe za upravljanje terjatev bank

Družba za upravljanje terjatev bank (DUTB) je bila ustanovljena marca 2013 kot družba v lasti države, katere naloga je bila olajšati prestrukturiranje sistemsko pomembnih bank, ki so se soočale z resnimi težavami z likvidnostjo in solventnostjo. Naloge DUTB so:

- stabilizacija slovenskega finančnega sektorja s prevzemom slabih sredstev od sistemsko pomembnih bank;
- spodbujanje zaupanja v finančni sistem in delovanje v skladu z najvišjimi mednarodnimi standardi upravljanja;
- doseganje najvišje možne unovčljive vrednosti za prevzeta sredstva in
- olajšanje in spodbujanje trajnostnega prestrukturiranja gospodarstva v Sloveniji.

DUTB je bila ustanovljena, da prestrukturira ali izterja sredstva in jih nato odproda, ko si trg opomore. DUTB uporablja dolgoročni pristop na podlagi vrednosti, podobno kot večje domače banke, ki si prav tako prizadevajo za čim večje donose.

DUTB je po prevzemu posojil od NLB in NKB leta 2013 v letu 2014 prevzela tudi posojila Abanke in Banke Celje. Doslej je od teh štirih bank prejela sredstva s skupno bruto vrednostjo približno 5,0 milijarde EUR (neto vrednost 1,6 milijarde EUR). Poleg tega je po tržni ceni prevzela dodatne izpostavljenosti do podjetij od dveh manjših domačih bank v postopku prenehanja – Probanke in Factor banke –, da bi konsolidirala posojila posojilojemalcem, ki so že v njenem portfelju. Cene prenosov so znašale od 27 % do 37 % bruto izpostavljenosti, pridobitev posojil po tržnih cenah pa je bila opravljena po ceni v višini približno 20 % bruto izpostavljenosti. Skupna cena prenosov za vseh šest bank je znašala 31,5 % skupnih bruto izpostavljenosti, kar pomeni povprečen popust pri prenosu v višini 68,5 %.

DUTB je razvila svoj notranji sistem vrednotenja, ki je bil podlaga za določanje poštene vrednosti slabih posojil, saj od zunaj določene cene prenosov niso vedno opredelile pravih poštenih vrednosti za posamezna sredstva in izpostavljenosti.

DUTB trenutno upravlja sredstva v vrednosti 1,35 milijarde EUR (stanje konec prve polovice leta 2015). Ta sredstva vključujejo posojila, nepremičnine, naložbe v kapital in manjše slabe obveznice. Večino sredstev (91,2 %) predstavljajo posojila in obveznice, ki znašajo 1,23 milijarde EUR. Njihov delež v strukturi sredstev se postopno zmanjšuje zaradi odplačevanja dolgov ali odplačil s pretvorbo nepremičnin, lastniškega kapitala ali drugih terjatev. Poleg terjatev ima DUTB tudi naložbe v lastniški kapital v 30 podjetjih ter naložbe v lastniški kapital in terjatve v 15 drugih podjetjih. DUTB upravlja tudi nepremičnine, kar je čedalje pomembneje; njihova knjigovodska vrednost znaša 56,7 milijona EUR. Cilj je zagotoviti ohranitev vrednosti pridobljenih nepremičnin in jih pripraviti za prodajo.

Strategija DUTB je določena do leta 2022 v skladu z njenim podaljšanim obstojem. Državni zbor je decembra 2015 sprejel nov zakon o DUTB, v katerem so določena dodatna orodja za lažje prestrukturiranje podjetij.

Dostop do financiranja

Posojanje je še vedno šibko, zlasti posojanje podjetniškemu sektorju. Medtem ko je ostalo posojanje sektorju gospodinjstev v zadnjem letu razmeroma stabilno, se je posojanje podjetniškemu sektorju še dodatno skrčilo, in sicer za 17 % medletno (avgust 2015). Ta počasen razvoj posojanja ni le posledica omejene nagnjenosti bank do kreditnega tveganja, ampak tudi šibkega povpraševanja po posojilih, saj je še vedno treba rešiti zadolženost podjetij, ki se je nakopičila pred krizo. Povpraševanje se zdi pretežno usmerjeno v dolgoročna posojila, kar kaže na morebitne naložbene strategije nekaterih podjetij. Povpraševanje velikih podjetij po posojilih naj bi se še dodatno zmanjšalo zaradi njihovih manjših potreb po financiranju naložb v osnovna sredstva, dostopa do bančnih posojil zunaj Slovenije ter razpoložljivosti alternativnih virov financiranja, kot so obveznice in lastniški kapital. Glavni dejavniki za povpraševanje po posojilih so zgodovinsko nizke obrestne mere ter potrebe po refinanciranju za namene prestrukturiranja.

Mala in mikro podjetja so prekomerno odvisna od bančnih posojil. Delež MSP, ki poročajo o slabši pripravljenosti bank za posojanje, je eden najvišjih v EU. Velikost in obseg kapitalskega trga, ki je na voljo MSP, je omejen, in MSP potrebujejo za financiranje alternativne vire lastniškega kapitala. MSP imajo ključno vlogo v gospodarstvu in izboljšanje pogojev okvira financiranja za posojilno sposobna podjetja je ključnega pomena za izboljšanje splošnega poslovnega okolja v Sloveniji.

Na trgu so na voljo dolžniški in lastniški instrumenti za MSP. Slovenski podjetniški sklad (SPS) in Slovenska izvozna in razvojna banka (SID banka) zagotavljata več možnosti, vključno z nepovratnimi sredstvi za zagonska podjetja, semenskim kapitalom, tveganim kapitalom, mikrokrediti, garancijami za bančna posojila s subvencijo obrestne mere ter (neposrednimi in posrednimi) posojili. SPS je bil učinkovit pri zagotavljanju financiranja za inovativna MSP s semenskim kapitalom (semenski kapital v obliki konvertibilnih posojil in v obliki lastniškega kapitala). Poleg tega se zagotavljajo tudi nepovratna sredstva in omejen lastniški kapital v kombinaciji z mentorskimi storitvami in infrastrukturo („dvojčki“). Neposredne kreditne

linije, ki jih od sredine leta 2013 nudi SID banka, so bile manj uspešne zaradi strogih pogojev. Vlada je aprila in decembra 2015 po pogajanjih s SID banko dosegla blažje kreditne pogoje za MSP (brez provizije za odobritev posojila, nižje zahtevano zavarovanje) ter odobrila podaljšanje petih kreditnih linij SID banke. Te reforme naj bi pozitivno vplivale na financiranje projektov. Konec leta 2015 je postala SID banka nacionalna kontaktna točka za Evropsko svetovalno vozlišče za naložbe. To vlogo opravlja v sodelovanju z Evropsko investicijsko banko v okviru naložbenega načrta za Evropo. Zato ima SID banka pomembno vlogo pri spodbujanju financiranja iz Evropskega sklada za strateške naložbe (sklada EFSI) v Sloveniji. Kot zadnje, SPS je konec leta 2015 podpisal sporazum z Evropskim investicijskim skladom za program EU COSME, ki bo v okviru sklada EFSI usmeril več financiranja v MSP.

Enotni register posojil bi zmanjšal tveganje čezmerne zadolženosti sektorja MSP. Banka Slovenije v sodelovanju z bančno skupnostjo uvaja interaktivni enotni kreditni register za davčne subjekte in pravne osebe. Ta je popolnoma usklajen z projektom analitskega niza podatkov o kreditih, ki ga pripravlja Evropska centralna banka. Rezultati, ki izhajajo iz upravljanja kreditnega tveganja, se pričakujejo na začetku drugega četrtertletja 2016.

Boljši dostop MSP do alternativnih virov financiranja je bistvenega pomena. Naložbe tveganega kapitala v Sloveniji so nižje od 0,003 % BDP. Vendar nekatere regulativne omejitve v Sloveniji morda dejansko omejujejo skupno ponudbo financiranja s tveganim kapitalom, tudi za inovativna in visokotehnološka podjetja, zlasti za MSP in zagonska podjetja z visokim potencialom za rast. Čezmejne naložbe v Sloveniji so na primer načeloma mogoče, vendar trg ni dovolj privlačen za tuje sklade tveganega kapitala, da bi tukaj ustanovili hčerinsko družbo ali podružnico. Številne odvrta dejstva, da ne bi mogli izkoristiti davčnih olajšav, saj je te mogoče uveljavljati samo, če ima družba tveganega kapitala sedež v Sloveniji. To omejuje možnosti za rast inovativnih podjetij in negativno vpliva na zagonska podjetja. Tudi MSP bi koristile storitve usposabljanja in podpore, da bi izboljšala „pripravljenost za naložbe“.

Dolgoročni izzivi in prihodnje preoblikovanje slovenskega bančnega sektorja

Reševanje slabih posojil in upravljanje kreditnih tveganj ostajata prednostni nalogi v prihodnjem letu. V zadnjem letu so domače banke nadaljevale aktivno upravljanje svojih portfeljev slabih posojil, pri čemer so se osredotočile na okrepitev zmogljivosti za prestrukturiranje in zmanjšanje slabih posojil. Nekatere banke so odprodale portfelje slabih posojil ali jih prenesle na DUTB, vzdržno zmanjševanje obstoječih slabih posojil pa se bo nadaljevalo tudi v prihodnje. Sprejetih je bilo več ukrepov za izboljšanje zmogljivosti bank za prestrukturiranje slabih posojil. Obseg stečajnih postopkov in poenostavljenih prisilnih poravnav se postopoma povečuje, k čemur sta prispevala okrepljena dejavnost bank na tem področju in nova insolvenčna zakonodaja. Banka Slovenije je v letu 2015 izdala smernice za oslavitve prestrukturiranih posojil in upravljanje slabih posojil ter pozorno spremlja, kako banke izvajajo akcijske načrte, vključno z doseganjem specifičnih ciljev glede slabih posojil. Ta razvoj je vsekakor dobrodošel, vendar prizadevanja, vložena v prestrukturiranje in reševanje slabih posojil, terjajo znatne poslovne vire, ki bi bili sicer namenjeni osrednji posojilni dejavnosti bank.

Banke trenutno preučujejo različne strategije za nadaljnje izločanje slabih posojil. Te vključujejo prodajo ciljnih portfeljev specializiranim vlagateljem ali DUTB, prodajo tujih podružnic (v tem primeru je izločanje slabih posojil še posebej težavno) ali vzpostavitev ad hoc instrumentov za zbiranje slabih posojil od različnih bank, da se doseže kritična masa in olajša prodaja združenih portfeljev specializiranim vlagateljem.

Obstaja več znakov pozitivnih sprememb v bližnji prihodnosti. Prvič, obrestne mere za nova posojila so se leta 2015 znižale, zmanjšal pa se je tudi njihov razmik do obrestnih mer v euroobmočju (graf 2.1.4). To je lahko posledica močnejše konkurence iz tujine, pa tudi manjše nenaklonjenosti tveganju in manjše potrebe po zaračunavanju višjih obresti za kritje preteklih izgub. To znižanje obrestnih mer se odraža tudi v najnovjših podatkih o obstoječih posojilih, ki so jih podjetja najela v tujini. Graf 2.1.3 kaže, da se je

obseg čezmejnih posojil v letu 2015 skrčil. Drugič, pokritost slabih posojil z rezervacijami je v letu 2015 dosegla rekordno visokih 62 %. Zato ni pričakovati, da bi kopičenje rezervacij dodatno negativno vplivalo na ponudbo posojil. Poleg tega je v istem obdobju pokritost nezavarovanega dela slabih posojil z rezervacijami znašala 124 %. To kaže, da rezervacije ne krijejo le nezavarovanega dela slabih posojil, temveč v določeni meri tudi zavarovanega. Tretjič, makroekonomske razmere se še naprej izboljšujejo in naj bi v letih 2016 in 2017 ostale ugodne. To naj bi pozitivno vplivalo na bančno poslovanje prek povečanja povpraševanja po posojilih in zmanjšanja deleža posojilojemalcev, ki ne bodo mogli izpolniti obveznosti.

Izvajanje načrtov prestrukturiranja v velikih bankah v državni lasti je na dobri poti. Cilj glede donosnosti lastniškega kapitala, določen s sklepom o prestrukturiranju za nova posojila, je težko izpolniti, kar banke, ki so prejele državno pomoč, postavlja v težaven položaj v primerjavi z drugimi bankami. Takšna zaveza zagotavlja dobro upravljanje tveganj in trdno donosnost, hkrati pa zmanjšuje tveganje, da bi te banke ponavljale napake iz preteklosti.

Postopek prenehanja Factor banke in Probanke je bil pospešen in Banka Slovenije je bankama odvzela bančno licenco februarja 2016, tj. pred načrtovanim datumom. Preostala sredstva bodo prenesena na DUTB.

Državno lastništvo v slovenskem bančnem sektorju se zmanjšuje, vendar je še vedno med najvišjimi v EU. Celo po pričakovanem zaključku prodaje druge največje slovenske banke NKBM podjetju Apollo in EBRD bo več kot 50 % sredstev slovenskih bank ostalo v rokah bank v državni lasti. To pomeni znatno tveganje za slovenske davkoplačevalce in učinkovitost bančnega sistema. Slovenske banke v državni so lasti zaradi šibkega korporativnega upravljanja in medsebojne povezanosti z drugimi podjetji v državni lasti ali pod državnim nadzorom med krizo utrpel znatne izgube in imele v primerjavi z bankami v tuji lasti sistematično višje deleže slabih posojil.

Konsolidacija slovenskega bančnega sektorja se nadaljuje. Pravna pripojitev Banke Celje k Abanki je bila zaključena 5. oktobra 2015. Celotna operativna preselitev računov naj bi bila

zaključena do konca leta 2016. NKBM in PBS naj bi se združili leta 2016. Slovenska hčerinska družba avstrijske banke Raiffeisen Bank je bila prodana podjetju Biser Bidco, ki ga upravlja sklad Apollo Global Management. Tudi tuji lastniki banke Sberbank razmišljajo o izstopu s trga, s čimer bi zagotovili določen potencial za združitve ali pripojitve na trgu.

Sanacija bančnega sektorja je imela znatne fiskalne posledice za Slovenijo, ki so od leta 2007 znašale 5,7 milijarde EUR. Čeprav se je upravljanje tveganj v bankah v državni lasti v zadnjem letu izboljšalo, država nima enake strukture spodbud, ekonomije obsega in strokovnega znanja (npr. modeliranje tveganj, informacijska tehnologija, zbiranje podatkov), kot jih lahko svojim hčerinskim družbam ponudi velika zasebna bančna skupina. Poleg tega je država zaradi izpostavljenosti bančnemu sistemu ranljiva zaradi bančnih izgub. Slovenija se je zavezala, da bo zmanjšala državno lastništvo v bančnem sektorju. Prodaja NLB, največje banke v Sloveniji, naj bi bila izvedena v letu 2017, nato pa naj bi sledila še prodaja tretje največje banke v Sloveniji, Abanke-Celje. Nadaljnji napredek na tem področju bi dodatno prispeval k zmanjšanju negativnih povratnih učinkov med državo in bančnim sistemom.

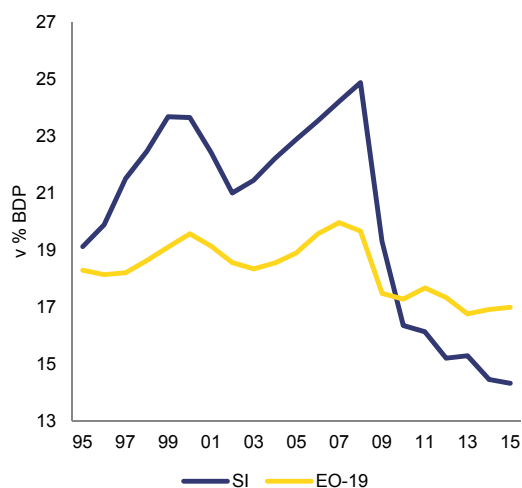
Pri ponovnem vzpostavljanju stabilnosti in zaupanja v slovenskem bančnem sektorju je bil dosežen nadaljnji napredek. Vendar rast posojil ostaja negativna in potrebna je dodatna konsolidacija za povrnitev dolgoročne dobičkonosnosti bank. Prav tako je potrebno hitro finančno in poslovno prestrukturiranje podjetij, ki so sposobna preživeti. Raven slabih posojil se zmanjšuje, vendar ostaja razmeroma visoka. Za povrnitev dobičkonosnosti v bančnem sektorju in spodbujanje posojanja realnemu sektorju je ključen pritok novega lastniškega kapitala. Mala in srednja podjetja so še vedno čezmerno odvisna od bančnih posojil, vendar se pojavljajo novi dolžniški in lastniški instrumenti, ki so jim na voljo. Nazadnje morajo domače banke zaradi soočanja z večjo čezmejno konkurenco prevetriti tudi svoje poslovne modele.

2.2. NALOŽBE

Naložbena vrzel Slovenije

Delež zasebnih naložbe Slovenije glede na BDP se je v letih 2014–2015 dodatno zmanjšal, vrzel v primerjavi z euroobmočjem pa se je tako še povečala. Zasebne naložbe so v letih 2009–2010 znatno upadle in se od takrat niso vrnile na prejšnjo raven. Velika pozitivna vrzel v zasebnih naložbah v primerjavi z euroobmočjem iz časa pred krizo se je v letu 2010 prevesila v negativno, ki se še naprej povečuje (graf 2.2.1). Visoke ravni dolga v segmentih podjetniškega sektorja, potekajoče prestrukturiranje finančnega sektorja, velika vpletenost države v gospodarstvo (okvir 2.2.1) in poslovno okolje z dolgotrajnimi birokratskimi postopki še naprej zavirajo naložbe. Čeprav je bil upad naložb deloma povezan z zmanjšanjem skupnega povpraševanja, s slednjim ni mogoče v celoti pojasniti trajne šibkosti naložb, obravnavane v analizi poročila za Slovenijo iz leta 2015. Ta šibkost zahteva posebno pozornost, saj je pomanjkanje naložb škodljivo za prihodnjo potencialno rast slovenskega gospodarstva.

Graf 2.2.1: Zasebne naložbe

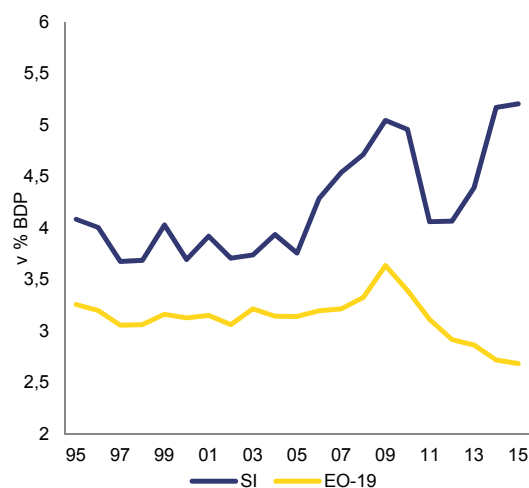


Vir: Evropska komisija.

Javne naložbe, ki jih v veliki meri podpirajo skladi EU, imajo vse pomembnejšo vlogo stabilizatorja. Javne naložbe so v letih po krizi pomagale preprečiti veliko naložbeno vrzel, z izjemo rezov v letih konsolidacije javnih financ (graf 2.2.2). Vendar se pričakuje, da se bodo javne naložbe v letu 2016 zaradi zaključka programskega obdobja financiranja EU 2007–2013 znatno skrčile in se vrnile na raven iz leta 2012. To bo v letu

2016 začasno zmanjšalo naložbe, dokler se ne bodo začeli izvajati novi projekti v okviru novega programskega obdobja 2014–2020 in naložbenega načrta za Evropo – Evropskega sklada za strateške naložbe. Evropski sklad za strateške naložbe podpira strateške naložbe na ključnih področjih, kot so infrastruktura, izobraževanje, raziskave in inovacije, ter zagotavlja financiranje za mala podjetja. Učinkovitost javnih naložb ostaja nizka⁽³⁾.

Graf 2.2.2: Javne naložbe



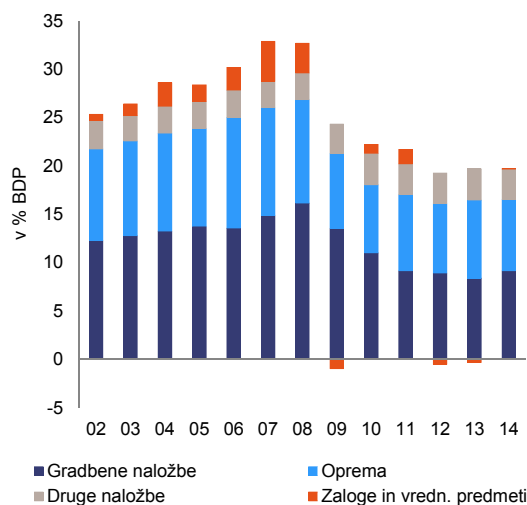
Vir: Evropska komisija.

Znatno zmanjšanje tako javnih kot zasebnih naložb je odražalo predvsem močan upad gradbene aktivnosti (grafa 2.2.3 in 2.2.4). Slovenija je v preteklosti doživela razcvet gradbenih naložb, zlasti v sektorjih infrastrukture, prodaje na drobno in turizma, vendar se je to obdobje leta 2009 nenadoma končalo. Pred krizo se je gradbeniški sektor zdel prenapihnen, po krizi pa je raven aktivnosti in naložb v tem sektorju zelo nizka. Padec naložb v gradbeništvu z najvišje na najnižjo raven je znašal več kot 50 % (v obdobju 2008–2013), pri zaposlovanju v tem sektorju pa 30 % (v obdobju 2009–2014), čeprav se je v zadnjem času stabiliziral. Upadanje nestanovanjskih naložb se je v letu 2014 s podporo javnih sredstev ustavilo in obrnilo v nasprotno smer, stanovanjske naložbe pa še vedno niso dosegle dna. Graf 2.2.4 kaže stalno padajoč delež stanovanjskih naložb v BDP,

⁽³⁾ Ekonomski učinki naložb so pod povprečjem EU. http://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/facts-figures/scoreboards/files/ius-2015_en.pdf.

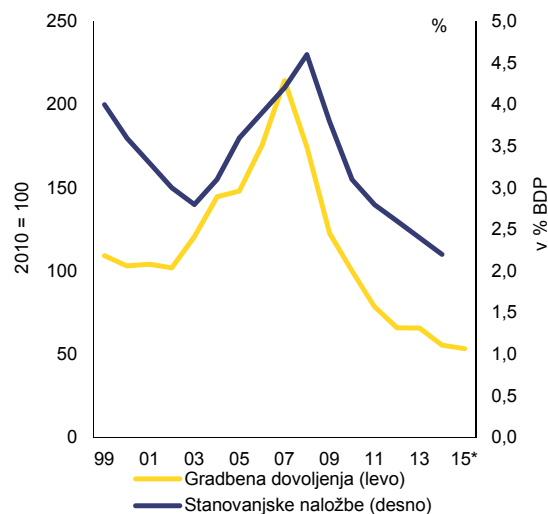
pri čemer so se gradbena dovoljenja kot glavni kazalnik v letu 2015 začela stabilizirati. Zadnji podatki kažejo celo na postopno povečanje števila gradbenih dovoljenj. Vrzal pri zasebnih naložbah glede na euroobmočje v veliki meri izhaja iz naložb v stanovanja. V obdobju po krizi (2010–2014) so skupne naložbe v stanovanja v Sloveniji znašale 2,6 % BDP, v euroobmočju pa 5,3 % BDP. Vendar je ta vrzel manjši razlog za zaskrbljenost kot upad produktivnih naložb, in sicer iz treh razlogov. Prvič, razlika med Slovenijo in povprečjem euroobmočja odraža velike razlike v lastniški strukturi stanovanj. Drugič, naložbe v gradbeništvu je ob upoštevanju gradbenega balona iz obdobja 2006–2008 in njegovih dolgotrajnih posledic treba spodbujati previdno. Tretjič, dolgoročni obeti za rast v Sloveniji so odvisni predvsem od produktivnih naložb v stroje in opremo.

Graf 2.2.3: Naložbe po vrstah



Vir: Evropska komisija.

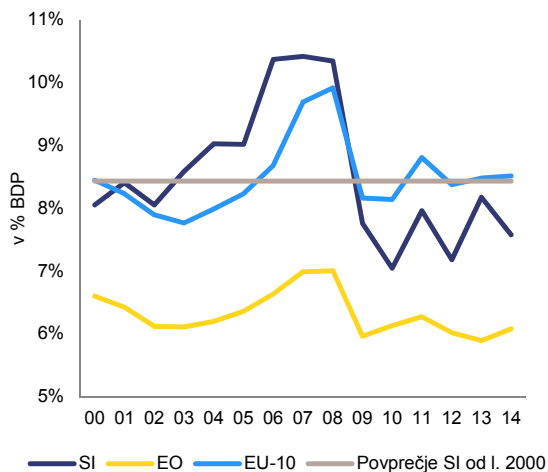
Graf 2.2.4: Stanovanjske naložbe in gradbena dovoljenja



Vir: Evropska komisija.

Produktivne naložbe Slovenije so nad povprečjem euroobmočja, vendar še vedno pod svojim preteklim povprečjem (graf 2.2.5). Produktivne naložbe so se kljub izrazitemu upadu v letu 2009 v relativnem smislu stabilizirale in naj bi se kratkoročno povečale zaradi sprostitev pogojev financiranja, napredka pri razdolževanju, visoke izkoriščenosti proizvodnih zmogljivosti in izboljšanja razpoložanja (glej oddelka 1 in 2.1). Vendar pa regulativna ozka grla, kot so dolgotrajni postopki pri prostorskem načrtovanju, še naprej zavirajo naložbene odločitve (več podrobnosti v pododdelku 2.2.2). Odvisno od obsega uporabljenega preteklega povprečja se ocenjuje, da naložbe v stroje in opremo vsako leto zaostajajo za tem povprečjem za 1–2 % BDP, kar pomeni za 380–760 milijonov EUR manjkajočih naložb.

Graf 2.2.5: Naložbe v opremo



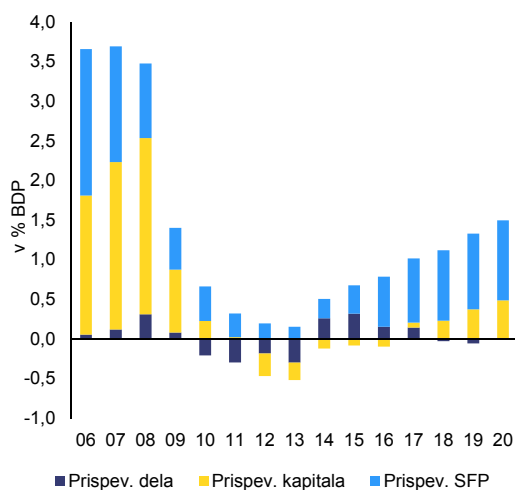
Vir: Evropska komisija.

Upad zasebnih naložb je povzročil znaten premik navzdol pri potencialni rasti Slovenije. Srednjeročno se ne pričakuje vrnitev na raven iz obdobja pred krizo. Potencialni proizvod države se je v obdobju 2009–2010 znatno zmanjšal kot posledica izrazitega upada akumulacije kapitala in skupne faktorske produktivnosti ter prispevka dela, ki je postal negativen (graf 2.2.6). Komisija ocenjuje potencialno rast v letu 2015 na 0,75 %, v primerjavi s 3–4-odstotno rastjo med letoma 2000 in 2008⁽⁴⁾. Čeprav naj bi potencialna rast Slovenije postopno okrevala, bo po pričakovanih vztrajala na nižjih ravneh, predvsem zaradi dolgotrajno nizkih prispevkov dela in akumulacije kapitala. Prispevek dela k potencialni rasti je omejen zaradi demografskih obetov, nizka akumulacija kapitala pa je posledica nižjih ravni naložb (predvsem v gradbeništvu, ki mu sledi oprema). Vendar se naložbe v opremo niso zmanjšale toliko kot v gradbeništvu in se bodo po pričakovanih v naslednjih dveh letih približale svojemu dolgoročnemu povprečju. To bo imelo pozitiven učinek na skupno faktorsko produktivnost (SFP), katere prispevek k rasti je po oceni dosegel najnižjo raven leta 2013, od takrat pa se ponovno povečuje. Rast skupne faktorske produktivnosti je ključni dejavnik dolgoročne rasti, ki zajame povečanje učinkovitosti v celotni uporabi

⁽⁴⁾ Ocene slovenskih in mednarodnih institucij so višje. Razlika v ocenah je predvsem posledica različnih metodologij in predpostavk.

gospodarskih virov in predstavlja tehnološki napredek, ki se odraža v kapitalu.

Graf 2.2.6: Prispevki k potencialni rasti



Vir: Evropska komisija.

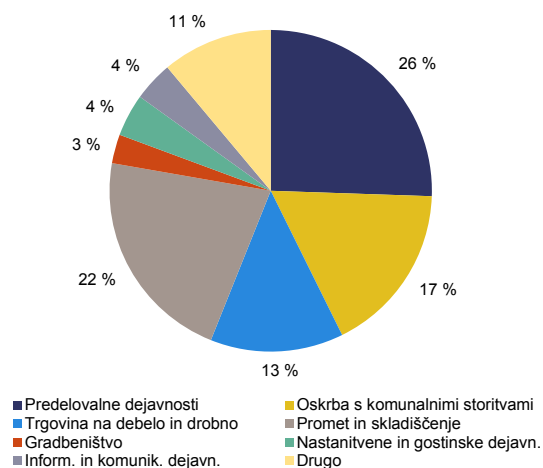
Analiza po sektorjih

Večina naložb ostaja skoncentrirana v izvozno naravnanih sektorjih, kot so predelovalne dejavnosti ter transport in skladiščenje. V letu 2014 sta ta dva sektorja predstavljala 47 % vseh naložb v opredmetena osnovna sredstva v Sloveniji. To vključuje osnovna sredstva, kot so stroji, stavbe in zemljišča, vendar izključuje zaloge. Trgovina na debelo in drobno je predstavljala 13 % vseh naložb, v nemenjalnih sektorjih pa je oskrba z elektriko, plinom in vodo (v grafu 2.2.7 navedena kot „komunalne storitve“) znašala 17 % vseh naložb. Naložbe v teh sektorjih so bile tudi med najhitreje rastočimi v zadnjih letih (graf 2.2.9). Pozitivna rast je bila zabeležena tudi v drugih manjših sektorjih, kot sta izobraževanje in kmetijstvo. Naložbe v gradbeništvu, ki so od leta 2009 dosegale bistveno nižje rezultate od pričakovanih, so v letu 2014 ponovno začele rasti.

Rast naložb v nemenjalnih sektorjih je bila v zadnjih treh letih večja kot v menjalnih, vendar naj bi se ta trend v letu 2016 obrnil (graf 2.2.8). Nemenjalni sektorji so se v zadnjih letih okrepili s sredstvi EU, zlasti za naložbe v infrastrukturo. Vendar se pričakuje, da se bo ta trend, kot je pojasnjeno zgoraj, v letu 2016 začasno obrnil. Hkrati naj bi se rast naložb v menjalnih sektorjih,

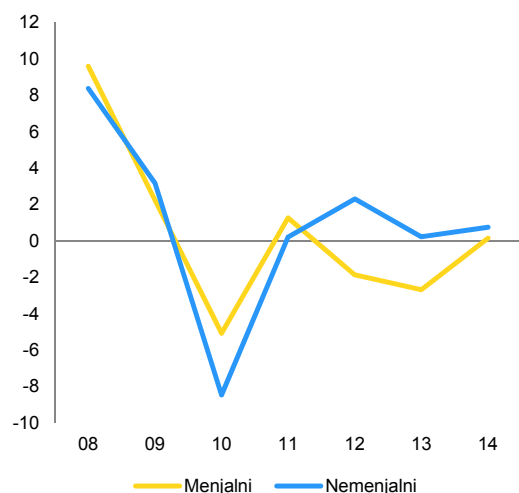
zlasti v sektorju strojev in opreme, v prihodnjih letih pospešila.

Graf 2.2.7: Dolgoročna opredmetena sredstva v Sloveniji (2014)



Vir: Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve (AJPES).

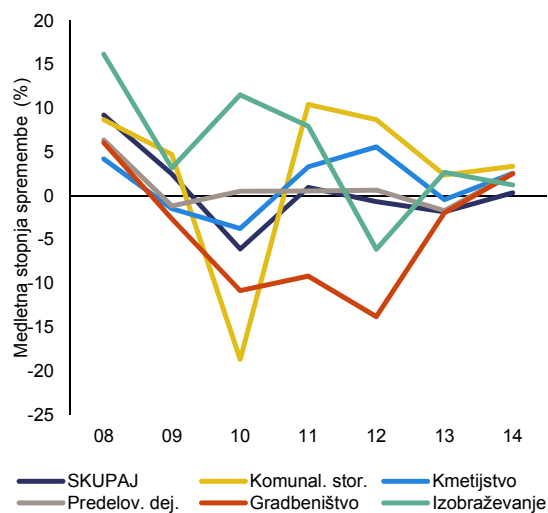
Graf 2.2.8: Rast naložb v menjalnih in nemenjalnih sektorjih



(1) Izrazit upad leta 2010 odraža prelom časovne vrste zaradi spremembe računovodskih pravil (nanaša se predvsem na komunalne storitve in DARS).

Vir: Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve (AJPES).

Graf 2.2.9: Rast dolgoročnih opredmetenih sredstev



Vir: Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve (AJPES).

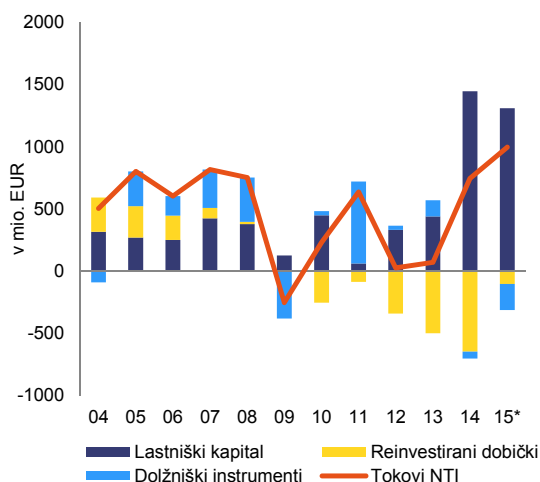
Neposredne tuje naložbe (NTI)

Prilivi neposrednih tujih naložb v Sloveniji so se v letih 2014 in 2015 občutno povečali zaradi pospešene privatizacije in velikih prilivov v izvozno naravnana podjetja. Medtem ko se je odliv nelastniškega kapitala in reinvestiranja v letu 2014 še naprej povečeval, saj so podjetja raje izplačevala dividende tujim lastnikom, kot da bi reinvestirala dobičke⁽⁵⁾, so se prilivi lastniškega kapitala v primerjavi s prejšnjimi leti znatno povečali (graf 2.2.10). Podatki po sektorjih kažejo, da je bil ta rekordni priliv zabeležen zlasti v podjetjih v menjalnem sektorju (graf 2.2.11). Predhodni podatki za leto 2015 kažejo nadaljevanje zelo pozitivnega trenda pri prilivih lastniškega kapitala skupaj z znatnim zmanjšanjem odlivov reinvestiranih dobičkov. Tuji lastniki so v letih 2014 in 2015 kupili nekaj privatiziranih podjetij, s čimer se je povečal tuji lastniški kapital v teh podjetjih. Stanje vhodnih neposrednih tujih naložb je v letu 2014 znašalo 11,7 milijarde EUR, kar predstavlja 11,6-odstotno medletno povečanje. Zadnji podatki za tretje četrtletje leta 2015 kažejo nadaljnje povečanje v višini 12,3 milijarde EUR.

(5) Skupna negativna številka odraža delitev dobička tujim lastnikom, ki je dosegla doslej najvišji znesek (587,6 milijona EUR), ter negativen poslovni izid na skupni ravni (izguba v višini 50,6 milijona EUR). Vir: Banka Slovenije, Neposredne naložbe 2014.

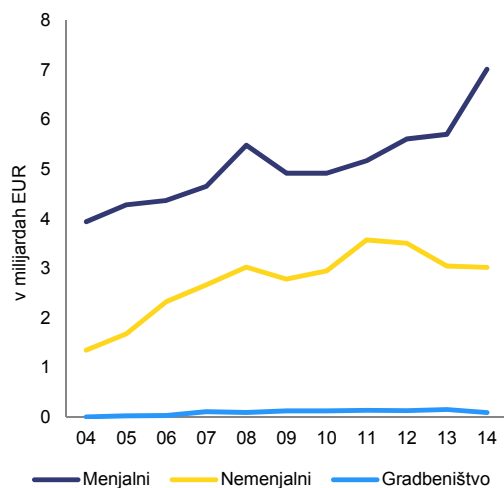
Glavni viri neposrednih tujih naložb so bile Avstrija, Italija, Nemčija in Hrvaška.

Graf 2.2.10: Prilivi neposrednih tujih naložb



(*) Raven za leto 2015 je ocenjena na podlagi enajstmesečnih razpoložljivih podatkov o plačilni bilanci.
Vir: Banka Slovenije.

Graf 2.2.11: Stanje neposrednih tujih naložb po sektorjih

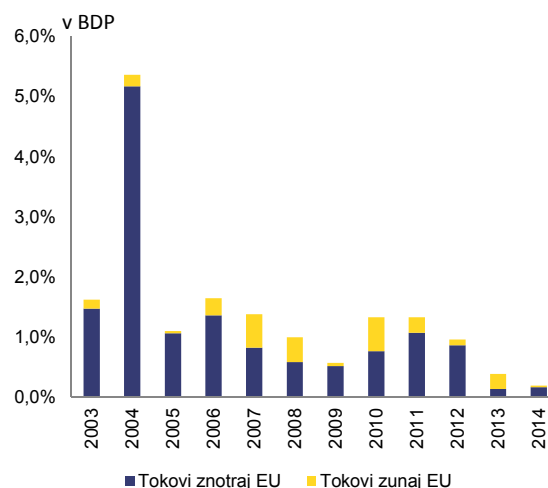


Vir: Banka Slovenije.

Kljub znatnim prilivom neposrednih tujih naložb v letu 2014 so nove neposredne tuje naložbe ostale skromne (graf 2.2.12). Do 2012 so bile nove neposredne tuje naložbe (materialne naložbe na območju, kjer prej ni bilo fizičnih obratov) v Sloveniji v skladu s povprečjem EU v višini približno 1 % BDP, od takrat pa so močno

upadle. Čeprav je tudi v EU v tem obdobju prišlo do zmanjšanja prilivov novih neposrednih tujih naložb, je bilo to zmanjšanje zmernejše. Med letoma 2012 in 2014 je bila večina novih neposrednih tujih naložb v Sloveniji skoncentrirana v trgovini na debelo in drobno, kar je predstavljalo dve tretjini vseh kapitalskih odhodkov za nove neposredne tuje naložbe. Nove neposredne tuje naložbe prinašajo Sloveniji številne koristi, saj povečujejo proizvodno zmogljivost države, s tem pa pozitivno vplivajo na gospodarsko rast in ustvarjanje delovnih mest. To ne velja nujno za neposredne tuje naložbe v obliki pripojitev, pri čemer gre v osnovi za spremembo lastništva in ne pomeni vedno povečanja proizvodne zmogljivosti.

Graf 2.2.12: Prilivi novih neposrednih tujih naložb v Sloveniji



Vir: Financial Times, podatki o trgih NTI.

Ovire za naložbe

Poslovno okolje v Sloveniji je mogoče izboljšati.

Domači in tuji vlagatelji poudarjajo, da so ovire za poslovanje večinoma povezane z delovanjem javne uprave (graf 2.2.13)⁽⁶⁾. V zadnjih 25 letih je prišlo do znatnega povečanja števila predpisov, zato podjetja težko sledijo spremembam zakonodajnega okolja⁽⁷⁾. Tudi pomanjkanje usklajenosti med

⁽⁶⁾ Prostorsko načrtovanje in regulirane storitve, sodni postopki (oddelek 3.3), delovna zakonodaja (oddelek 3.1) in postopki na področju izpolnjevanja davčnih obveznosti (oddelek 2.3). A

⁽⁷⁾ Od januarja 1991 do januarja 2015 se je število zakonov povečalo s 356 na 799, število podzakonskih aktov pa s

zadevnimi deležniki ovira izvajanje predlaganih ukrepov za izboljšanje poslovnega okolja, Odsotnost nacionalnih pravil o čezmejnih prenosih pa podjetjem otežuje preselitev registriranega sedeža družbe v tujino⁽⁸⁾.

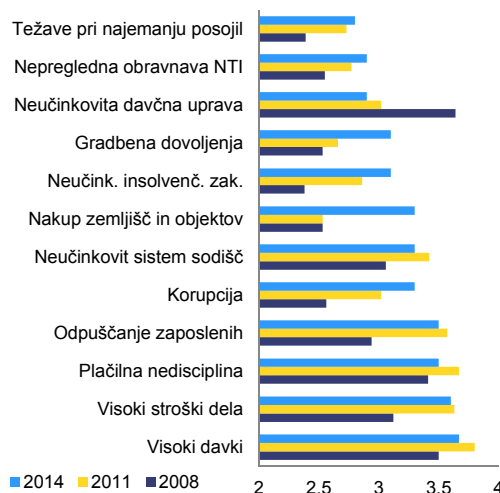
Zmanjšanje upravnega bremena

Za podjetja sta pomembna tako kakovost predpisov kot tudi učinkovitost javne uprave (oddelek 3.2). Nedavna posodobitev Enotnega dokumenta je korak naprej, saj bo spodbujala k večji odgovornosti in prispevala k pospešitvi izvajanja ukrepov⁽⁹⁾. Ukrepi so bolj konkretno opredeljeni in prednostno razvrščeni. Peto poročilo o realizaciji ukrepov iz Enotnega dokumenta, objavljeno oktobra 2015, kaže, da je bilo do danes izvedenih skoraj 55 % predlaganih ukrepov⁽¹⁰⁾. Vendar se izvajanje ukrepov po ministrstvih močno razlikuje. Številni ukrepi, ki bi lahko izboljšali poslovno okolje (zlasti na področju gradbenih dovoljenj in prostorskega načrtovanja), so bili odloženi na konec leta 2016.

Da bi bili prihodnji zakoni in predpisi prijaznejši podjetjem, bo v zakonodajni proces vključena ocena konkurenčnosti. Junija 2016 naj bi vlada uvedla uporabo „MSP testa“. Vsak nov zakon bo moral biti ocenjen z vidika učinka na podjetja, zlasti mala in srednja. Slovenski organi so razvili spletno orodje za uporabo tega testa, ki bo na voljo deležnikom v procesu javne razprave, da bodo lahko opravili alternativno oceno za svoje predloge. Če se bo test pravilno uporabljal, bi lahko bistveno izboljšal oblikovanje politik v Sloveniji in zagotovil platformo za konstruktiven

dialog s socialnimi partnerji in drugimi zainteresiranimi stranmi v procesu priprave zakonodaje.

Graf 2.2.13: **Ovire za neposredne tuje naložbe v Sloveniji**



Vir: Raziskava SPIRIT, 2014.

Prostorsko načrtovanje

Zapleteni in dolgotrajni postopki na področju prostorskega načrtovanja in gradbenih dovoljenj ostajajo ena glavnih ovir za podjetja. Dosedanji napredek pri zmanjševanju stroškov in skrajšanju trajanja postopkov je omejen. Vlagatelji morajo opraviti več postopkovnih korakov, preden lahko pridobijo gradbeno dovoljenje. Neuporaba upravnih postopkov dodatno otežuje ta proces⁽¹¹⁾. Nekatere občine še niso pripravile lokalnih prostorskih načrtov v skladu z določbami prenovljenega sistema prostorskega načrtovanja iz leta 2007, temveč še vedno uporabljajo zastarele določbe, kar povzroča dolgotrajne in zapletene birokratske postopke.

Nacionalni organi nameravajo prenoviti postopke prostorskega načrtovanja in izdajanja gradbenih dovoljenj do konca leta 2016. Konec leta 2015 so bili v javno razpravo dani trije zakonodajni predlogi⁽¹²⁾. Predlaganih je bilo več

1 006 na 18 332. Vir: <http://www.tax-finlex.si/VeljavnaZakonodajaRS.aspx>

⁽⁸⁾ Neposredni čezmejni prenos registriranega sedeža po slovenskem pravu ni mogoč (razen za evropske delniške družbe).

(http://ec.europa.eu/justice/civil/files/131007_study-cross-border-merger-directive_en.pdf in [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/494460/IPOL-JOIN_ET\(2013\)494460_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/494460/IPOL-JOIN_ET(2013)494460_EN.pdf)).

⁽⁹⁾ Enotni dokument, sprejet konec leta 2013, vsebuje prek 250 ukrepov za zmanjšanje upravnega bremena. Prenovljen Enotni dokument je interaktiven ter predvideva jasno odgovornost za vsak ukrep in poročilo o napredku. Akcijski načrt v tem dokumentu se je prej posodabljal in spremljal trikrat letno, s posodobitvijo pa bodo odslej vsa ministrstva lahko poročala v realnem času.

⁽¹⁰⁾ http://www.stopbirokraciji.si/fileadmin/user_upload/mju/Boljsi_predpisi/Publikacije/5_porocilo_o_realizaciji_ukrepov_iz_Enotne_zbirke_ukrepov.pdf.

⁽¹¹⁾ Nekateri upravni postopki, kot je pravilo „tihega soglasja“, se ne uporabljajo, čeprav so predvideni v zakonu.

⁽¹²⁾ Zakon o urejanju prostora, Gradbeni zakon ter Zakon o pooblaščenih arhitektih in inženirjih so v javni razpravi od novembra 2015. Javna razprava je bila na zahtevo socialnih partnerjev podaljšana in bo potekala do konca februarja 2016. Vlada bo te tri akte sprejela do junija 2016, medtem

sprememb, vključno z uvedbo pospešenega postopka za manjše gradnje. Akt o urejanju prostora predvideva tudi uvedbo posebnega hitrega postopka kot individualiziranega postopka za povečanje gradbenih parcel za podjetja. V zakonih je predvidena tudi opcijska možnost pridobitve predodločbe, ki vlagatelju za določen čas daje določene pravice (glede zemljišča in gradnje), ne da bi moral zemljišče kupiti. S tem naj bi se znatno zmanjšala pravna in naložbena tveganja. Poleg tega bo izdajanje gradbenih dovoljenj in okoljevarstvenih soglasij integrirano, kar bo pospešilo postopek, pristojnost za izdajanje standardnih okoljevarstvenih soglasij pa bodo po novem imele upravne enote in ne več Agencija RS za okolje. Taka ureditev naj bi pospešila postopek, saj je Agencija trenutno eno glavnih ozkih grl. Kljub temu bi bila Agencija še naprej v celoti odgovorna za izdajanje zahtevnejših okoljevarstvenih soglasij. Druga predlagana novost je vzpostavitev Prostorskega sveta Vlade RS, ki bi odločal v primeru neusklajenosti in sporov. Sprejetje jasnih smernic in usposabljanje osebja glede uporabe poenostavljenega postopka prostorskega načrtovanja bosta veliko prispevala k hitremu izvajanju teh reform.

Regulirane storitve

Deregulacija poklicev je bila opravljena kljub začetnim zamudam. Slovenija je leta 2012 sprejela program za deregulacijo poklicev. S to reformo je bila v več sektorjih (gradbeništvo, trgovina na drobno, turizem) izvedena popolna deregulacija ali poenostavitev dostopa do poklicev. Vlada je napovedala, da bo do konca leta 2016 izvedla nadaljnje reforme na področju geodetske dejavnosti in dejavnosti nepremičninskega posredovanja. Vendar Slovenija še vedno ni predložila nacionalnega akcijskega načrta za posodobitev reguliranih poklicev v okviru vzajemne presoje. V letu 2016 je treba nadaljevati pregled sistema koncesij. Razvoj v celoti nadnacionalnega spletnega postopka v okviru slovenske enotne kontaktne točke bo izboljšal tudi dostopnost za čezmejne ponudnike storitev.

Promocija Slovenije kot destinacije za neposredne tuje naložbe

Ukrepi za privabljanje neposrednih tujih naložb so ključnega pomena. Slovensko računsko sodišče je leta 2013 izvedlo analizo učinkovitosti spodbujevalnih ukrepov za neposredne tuje naložbe in ugotovilo, da ukrepi slovenskih organov ne spodbujajo neposrednih tujih naložb na učinkovit način⁽¹³⁾. V državni strategiji pametne specializacije sta kot glavni slabosti slovenskega gospodarstva opredeljeni nizka raven neposrednih tujih naložb in nizka stopnja internacionalizacije (oddelek 3.4). Tuji vlagatelji menijo, da je odsotnost dosledne in ciljno usmerjene strategije za spodbujanje neposrednih tujih naložb ena ključnih ovir za naložbe. Podpora in dejavno spodbujanje tujih vlagateljev pri pridobitvi delnega ali popolnega nadzora nad podjetjem ali vstopu v Slovenijo prek novih neposrednih tujih naložb bi ustvarilo stabilne in trajne gospodarske vezi z državo ter zagotavljalo prenos tehnoloških in vodstvenih znanj iz tujine.

Na številnih področjih politik so bili sprejeti ukrepi za izboljšanje okvirnih pogojev za privabljanje neposrednih tujih naložb. Vlada je leta 2015 sprejela strategijo spodbujanja internacionalizacije in neposrednih tujih naložb za obdobje 2015–2020 in ustrezen operativni načrt za njeno izvajanje za obdobje 2015–2016. Strategija je namenjena privabljanju neposrednih tujih naložb, zlasti na treh področjih, na katerih ima Slovenija konkurenčno prednost pred državami v regiji: raziskave, zeleno gospodarstvo in logistika. Namenjena je tudi nadaljnji internacionalizaciji gospodarstva s povečanjem izvoza in priliva neposrednih tujih naložb. Izvedbeni načrt se osredotoča na promocijske dejavnosti, potrebne za pridobitev dostopa do tujih trgov. Proračun Javne agencije Republike Slovenije za spodbujanje podjetništva, internacionalizacije, tujih investicij in tehnologije (SPIRIT) za promocijske dejavnosti (v glavnem pomoč za sodelovanje na priznanih specializiranih sejmih) se je leta 2016 v primerjavi z letom 2015 podvojil. V sodelovanju s SID banko

ko naj bi bili v Državnem zboru sprejeti do konca leta 2016.

⁽¹³⁾ [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/1/KBBC3E0B189C353ACC1257B6300399B11/\\$file/Japti_TNI_SP10_12.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/1/KBBC3E0B189C353ACC1257B6300399B11/$file/Japti_TNI_SP10_12.pdf)

naj bi mala podjetja prejela finančno podporo za internacionalizacijo, na primer izvozne kredite in financiranje slovenskih naložb v tujini (oddelek 2.1). Slovenija bi lahko več neposrednih tujih naložb pritegnila tudi prek strateških partnerstev, ki naj bi se ustanavljala v okviru strategije pametne specializacije (oddelek 3.4). Nacionalna strategija pametne specializacije določa konkreten cilj, tj. povečati delež visokotehnološko intenzivnih proizvodov v izvozu z 22,3 % na 26,5 % do leta 2020.

Izvajanje strategije za spodbujanje neposrednih tujih naložb je ključno za uspeh. Za boljše usklajevanje in izvajanje strategije je vlada septembra 2015 ustanovila Svet za internacionalizacijo gospodarstva, svetovalno telo, ki mu soproedsedujeta minister za gospodarstvo in minister za zunanje zadeve. Konec leta 2015 je vlada končno pripravila katalog investicijskih priložnosti, ki so na voljo v Sloveniji. Katalog vključuje razpoložljive priložnosti za privatizacijo, vključno s sredstvi v lasti Slovenskega državnega holdinga (okvir 2.2.1) in Družbe za upravljanje terjatev bank (okvir 2.1.1). Vendar je treba katalog objaviti, da bo na voljo vlagateljem in širši javnosti.

Potrebnih je več naložb za dolgoročno spodbujanje in ohranjanje gospodarske rasti. Zasebne naložbe zaostajajo za preteklim povprečjem in povprečjem euroobmočja, javne naložbe pa so zelo odvisne od dinamike sredstev EU. Prilivi neposrednih tujih naložb so se v zadnjih dveh letih občutno povečali, vendar so potrebna dodatna prizadevanja za ohranjanje naložbenih prilivov. Slovenija bi lahko pritegnila več neposrednih naložb z nadaljnjo privatizacijo državnega premoženja, kar bi prispevalo k nadaljnjemu razpletanju zapletenih povezav med državnim lastništvom in navzkrižnim lastništvom podjetij. Ustvarjalnost in visok potencial rasti zagonskih podjetij vlagateljem ponujata pomembne priložnosti. Stopnja inovativnosti izdelkov se je znatno povečala, vendar so še vedno možnosti za nadaljnje izboljšanje poslovnega okolja in odpravo upravnih ovir, zlasti za mala podjetja in zagonska podjetja z visokim potencialom rasti.

Okvir 2.2.1: Upravljanje podjetij v državni lasti

Več pobud, sprejetih leta 2015, za prenos večjih pooblastil na Slovenski državni holding (SDH) kažejo na konec dolgega procesa oblikovanja celostnega sistema za upravljanje podjetij v državni lasti. Državno lastništvo je bilo v središču zaporednih priporočil Sveta od leta 2012⁽¹⁾, hkrati pa je bil napredek Slovenije na tem področju predmet posebnega pregleda OECD v okviru poročanja v popristopnem obdobju. Razlogi za osredotočenost na podjetja v državni lasti so med drugim velika vpletenost države v gospodarstvo, zapletena mreža podjetij v neposredni in posredni lasti države (vključno z bankami in zavarovalnicami) ter slaba finančna uspešnost podjetij v državni lasti. Ta slaba uspešnost je v kombinaciji z mehкими proračunskimi omejitvami in visoko zadolženostjo podjetij v državni lasti, ki so v številnih primerih na robu plačilne nesposobnosti, negativno vplivala na javne finance⁽²⁾. Tretjina povečanja javnega dolga od leta 2007 do 2014 je bila povezana z intervencijami države v zvezi s podjetji v državni lasti. Poleg tega je zapletena mreža podjetij v državni lasti morda prikrila primere korupcije⁽³⁾. Ko je Slovenija skušala odpraviti neučinkovito upravljanje podjetij v državni lasti in vmešavanje politike ter pripraviti projekt privatizacije, je nihala med različnimi modeli. Novi okvir je bil končno sprejet marca 2014 z ustanovitvijo Slovenskega državnega holdinga (SDH). SDH je v popolni lasti države in je edini pristojen organ za upravljanje podjetij v državni lasti, z določenimi izjemami. SDH je decembra 2014 objavil nov kodeks korporativnega upravljanja⁽⁴⁾, pred kratkim, julija 2015, pa je Državni zbor odobril, da upravlja podjetja v državni lasti na podlagi temeljne strategije o upravljanju⁽⁵⁾. Zaradi tega napredka je OECD septembra 2015 uradno potrdil zaključek procesa spremljanja za Slovenijo glede priporočil v zvezi s korporativnim upravljanjem podjetij v državni lasti⁽⁶⁾. Julija 2015 je bil imenovan nov nadzorni svet SDH, oktobra 2015 pa nova uprava SDH. Proti koncu leta 2015 sta bila sprejeta niz meril za merjenje uspešnosti za podjetja v državni lasti in letni načrt upravljanja za leto 2016. Poleg tega je bil v letu 2015 dosežen dodaten napredek pri privatizaciji številnih podjetij v skladu s sklepom Državnega zbora iz leta 2013, saj je bilo doslej prodanih 9 od 15 podjetij⁽⁷⁾.

Strategija upravljanja vsebuje razvrstitev podjetij v državni lasti, ki potrjuje obseg trenutne vpletenosti države v gospodarstvo. Približno 55 od 100 podjetij v neposredni lasti države je uvrščenih med portfeljske naložbe, kar pomeni, da jih je mogoče v prihodnosti v celoti privatizirati. Preostalih 45 jih je uvrščenih med strateške ali pomembne naložbe in jih je zato mogoče le delno privatizirati, saj mora država pri strateških naložbah ohraniti več kot 50-odstotni delež, pri pomembnih pa več kot 25-odstotnega. Vendar portfeljske naložbe predstavljajo le 13,4 % neposrednega lastništva države v smislu knjigovodske vrednosti lastniškega kapitala, medtem ko potencialne nove zaveze za privatizacijo zajemajo le 1 % portfelja države (graf)⁽⁸⁾. Poleg tega so uvedene dodatne omejitve, ki na primer preprečujejo, da bi pri pomembnih naložbah zasebni vlagatelji pridobili deleže, ki so višji od 25-odstotnega deleža države. Ob tem strategija nima vpogleda v podjetja, ki so v posredni lasti države, in ne nudi nobenega jasnega vodilnega načela glede njihove obravnave, čeprav naj bi jih bilo po oceni več kot 500.

⁽¹⁾ Vsa dosedanja priporočila za posamezno državo so na voljo tukaj: http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index_sl.htm.

⁽²⁾ Slovenija: Podjetja v državni lasti ali pod nadzorom države, ECFIN Country Focus, 2013, na voljo tukaj: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/country_focus/2013/pdf/cf_vol10_issue3_en.pdf. Poročilo o državi – Slovenija 2015, na voljo tukaj: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/cr2015_slovenia_sl.pdf.

⁽³⁾ Študija primera, avtor G. Kuris, „Toothless but Forceful: Slovenia's Anti-Corruption Watchdog Exposes Systemic Graft, 2004-2013“, (2013), Princeton University.

⁽⁴⁾ Na voljo tukaj: <http://www.sdh.si/doc/Upravljanje/KODEKS%20SDH%20-%20sprejet.pdf>.

⁽⁵⁾ Na voljo tukaj: http://www.sdh.si/doc/Pravni_akti/2015_7_STRATEGIJA%20UPRAVLJANJA.pdf.

⁽⁶⁾ Dopis predsednika odbora OECD za korporativno upravljanje z dne 9. septembra 2015.

⁽⁷⁾ Treba je opozoriti, da pri določenih privatizacijah transakcije še niso zaključene, in sicer pri NKBM (banka) in Palomi (proizvodnja higienskih izdelkov), saj morajo biti izpolnjeni določeni pogoji.

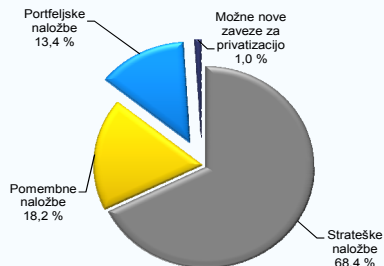
⁽⁸⁾ Potencialne nove zaveze se nanašajo na vse portfeljske naložbe, razen podjetij v državni lasti, ki so bila navedena na seznamu za privatizacijo iz leta 2013, ter Abanko in Banko Celje, katerih privatizacija v obliki združenega subjekta je bila obljubljena v okviru postopka v zvezi z državno pomočjo.

(nadaljevanje na naslednji strani)

Okvir (nadaljevanje)

Graf 1: Portfelj podjetij v državni lasti in finančne podrobnosti upravljanja

Klasifikacija podjetij v državni lasti (kot % knjigovodske vrednosti zadevnega podjetja)



Pričakovani prihodki / odhodki, povezani z upravljanjem državnih sredstev in dividend

V mio. EUR	
Prihodki in odhodki v l. 2016	
Prihodki od prodaje	258,4 ²
Odhodki od nabav	125,0
Neto prihodki	133,4
Dividende	
Republika Slovenija in SDH ^{1,3}	
2014	102,3
2015	151,8
2016	126,8
2017	166,7
2018	161,5

(1) V skladu z zakonom o SDH niso vse kapitalske naložbe države konsolidirane pod enotnim lastništvom SDH. Tako številne kapitalske naložbe upravlja SDH, vendar so še vedno v lasti Republike Slovenije, kar pojasnjuje ločene tokove prihodkov in odhodkov. Prav tako za nekatere kapitalske naložbe ne velja zakon o SDH.

(2) Največji del prihodkov se pričakuje od dokončanja privatizacije NKBM.

(3) Brez Zavarovalnice Triglav. Dividende za obdobje 2016–2018 so dividende, ki jih pričakuje SDH.

Vir: Strategija upravljanja naložb, Letni načrt upravljanja kapitalskih naložb države za leto 2016, izračuni Komisije.

Glavni cilj države je izboljšati korporativno upravljanje in uspešnost podjetij v neposredni lasti države. V strategiji so določeni skupni ciljni donos državnega portfelja v višini 8 % do leta 2020 ter vmesni ciljni donosi v višini 5,9 % leta 2015, 6,3 % leta 2016 in 7,1 % leta 2017. Poleg tega so določeni posamezni finančni kazalniki za več kot polovico podjetij v državni lasti, uvrščenih med strateške ali pomembne naložbe, ki se presojajo glede na mediano in prvi kvartil panoge. Za vsa podjetja v državni lasti je v skladu z njihovo razvrstitvijo določenih tudi več skupnih ekonomskih in neekonomskih kazalnikov. Kazalniki so količinsko opredeljeni (čeprav jih ni mogoče javno razkriti) za vsako podjetje v državni lasti, in sicer v letnem načrtu upravljanja, ki določa tudi cilje na podlagi analize SDH ter prihodke od upravljanja podjetij v državni lasti in pričakovanih programov privatizacije (glej graf). Podobno se bo uspešnost SDH merila s ciljnim donosi za celotni državni portfelj, številom uspešno zaključenih privatizacij, prihodki od dividend in stroškovno učinkovitostjo.

Nedavne reforme za izboljšanje korporativnega upravljanja in uspešnosti podjetij v državni lasti bodo zdaj preizkušene v praksi. SDH je dobil nalogo, da doseže preobrat pri svojem velikem in zelo raznolikem portfelju, doseže ciljne donose in nadaljuje privatizacijske projekte v skladu s sprejetimi upravljavskimi akti. Zadolžen je za učinkovito spremljanje uspešnosti podjetij v državni lasti in sprejemanje korektivnih ukrepov, če cilji glede uspešnosti niso doseženi; tako lahko v zadevnih podjetjih na primer zamenja člane nadzornih svetov in uprav. Ključnega pomena je, da SDH deluje neodvisno od političnega pritiska. Vlada se je zavezala morebitnemu pregledu strategije po prvem letu, pri katerem se lahko obravnavajo morebitne ugotovljene pomanjkljivosti in izzivi, ki se lahko pojavijo v praksi. Pri ponovnem razmisleku o politiki državnega lastništva je mogoče upoštevati tudi druge splošne ekonomske posledice, kot so vpliv državnega lastništva na rast, internacionalizacijo in konkurenčnost podjetij, ki poslujejo na liberaliziranih trgih. Skladen sistem za nadzor nad upravljanjem lastništva, ki bi potencialno pokrival vse državne naložbe, je nujen za zagotovitev ločitve lastniške in regulativne vloge vlade ter profesionalno upravljanje podjetij v državni lasti.

2.3. FISKALNA VZDRŽNOST

Obdavčenje

Skupni delež davčnih prihodkov v BDP je v Sloveniji pod povprečjem EU in je leta 2014 znašal 36,7 % BDP v primerjavi s povprečjem EU v višini 38,8 % BDP. Davčna struktura v Sloveniji velja za rasti prijaznejšo od povprečne davčne strukture EU, pri čemer ima Slovenija v skupnih prihodkih večji delež posrednih davkov in manjši delež neposrednih davkov. Prihodki od neposrednih davkov so bili leta 2014 precej nižji od povprečja EU (7,2 % BDP v primerjavi s 13,1 % BDP), vendar so bili prispevki za socialno varnost višji (oddelek 3.1).

Predlagana davčna reforma je naletela na precejšnje nasprotovanje več deležnikov. Slovenska vlada je novembra 2015 predlagala zakonodajne spremembe za olajšanje preusmeritve davkov z dela na kapital. Glavne predlagane spremembe so bile (i) uvedba ugodne davčne obravnave za letne dodatke za delovno uspešnost zaposlenih⁽¹⁴⁾, (ii) odprava številnih davčnih spodbud za podjetja in samozaposlene podjetnike, vključno s spodbudami za raziskave in razvoj, ter (iii) uvedba enotne davčne stopnje za kapitalske dobičke (25 %). Vendar je v javni razpravi več deležnikov izrazilo pomisleke, vlada pa je nato napovedala, da bo sprejetje morebitnih reform odložila do leta 2016, učinkovati pa naj bi začele z letom 2017. Prav tako je pojasnila, da se z morebitnimi prihodnjimi reformami ne bi spremenilo obdavčenje kapitalskih dobičkov. Brez povečanja prihodkov s spremembami na področju obdavčenja kapitalskih dobičkov je vprašljivo, ali je sploh mogoče uvesti celoten sveženj ukrepov za davčno reformo na fiskalno nevtralen način, kot je bilo prvotno načrtovano.

Prihodki od davkov na nepremičnine so v Sloveniji precej pod povprečjem EU. Prihodki od periodične obdavčitve nepremičnin, ki manj izkrivljajo gospodarsko rast kot obdavčitev dela, so precej nižji od povprečja EU (0,5 % v primerjavi s povprečjem EU, ki je v letu 2014 znašalo 1,6 % BDP). Slovenski organi trenutno razmišljajo o uvedbi prilagojene različice nepremičninskega davka, ki ga je Ustavno sodišče v začetku leta 2014 razveljavilo. Davek bi bil

uveden postopoma v obdobju 2018–2020 in davčna obremenitev iz naslova prilagojenega nepremičninskega davka bi ostala na enaki ravni kot v obstoječem sistemu obdavčitve premoženja.

Slovenija je v zadnjih letih precej izboljšala svojo učinkovitost pobiranja DDV. Nedavno poročilo⁽¹⁵⁾ poudarja, da je Slovenija z izboljšanjem pobiranja davkov zmanjšala svojo vrzel pri pobiranju DDV⁽¹⁶⁾ v letu 2013 za eno tretjino, od leta 2009 pa se je ta vrzel več kot prepolovila. Slovenija je imela leta 2013 peto najnižjo vrzel pri pobiranju DDV v EU (5,8 % v primerjavi s povprečjem EU v višini 15,2 % skupne davčne obveznosti za DDV) zaradi več ukrepov, sprejetih v zadnjih letih za boj proti sivi ekonomiji in izboljšanje učinkovitosti pobiranja davkov. Zakon o davčnem potrjevanju računov je z 2. januarjem 2016 uvedel sistem davčnih blagajn, ki so neposredno povezane z nacionalnimi davčnimi organi. Organi ocenjujejo, da bo uvedba tega ukrepa prinesla v letu 2016 dodatne prihodke v višini 75 milijonov EUR.

Upravni postopki v zvezi z izpolnjevanjem davčnih obveznosti v Sloveniji trajajo precej dlje od povprečja EU. Čeprav se je čas, potreben za prijavo in plačilo davkov za srednje veliko podjetje v Sloveniji, v letu 2014 skrajšal z 260 na 245 ur, je še vedno precej višji od povprečja EU (185 ur). Pogoste spremembe zakonodaje in dolžina postopkov, zlasti v zvezi s pritožbami, ustvarjajo negotovost in so obremenjujoče za podjetja. Slovenski organi so sprejeli ukrepe za reševanje teh vprašanj v obliki sprememb Zakona o davčnem postopku.

Fiskalni okvir

Dokončanje fiskalnega okvira in njegovo polno izvajanje bi izboljšalo verodostojnost proračunskega postopka v Sloveniji. Državni zbor je julija 2015 sprejel Zakon o fiskalnem pravilu. Njegov glavni namen je bil izvesti predhodno sprejeto ustavno spremembo, ki uvaja pravilo o strukturno uravnoteženem proračunu

⁽¹⁴⁾ V skladu s predlogom bi bilo treba plačati dohodnino le za 50 % dodatkov za delovno uspešnost, poleg tega pa bi bili popolnoma izvzeti iz plačila prispevkov za socialno varnost.

⁽¹⁵⁾ Študija za količinsko opredelitev in analizo vrzeli pri pobiranju DDV v državah članicah EU: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/vat_gap2013.pdf.

⁽¹⁶⁾ Vrzel pri pobiranju DDV je razlika med prihodki DDV, ki jih teoretično določa zakonodaja (skupna davčna obveznost za DDV), in dejansko pobranimi zneski.

sektorja država. Izvajanje zakona bo spremljal Fiskalni svet, tj. neodvisen državni organ, sestavljen iz treh članov. Po večkratnih zamudah je zdaj predvideno, da bodo člani Fiskalnega sveta imenovani ne prej kot sredi marca 2016. Po sprejetju Zakona o fiskalnem pravilu namerava vlada v letu 2016 sprejeti še spremembe Zakona o javnih financah. Namen predlaganih sprememb je okrepiti pravila za vse proračunske enote in okrepiti vlogo Računskega sodišča pri izvrševanju proračuna. Do zdaj v postopku načrtovanja proračuna v Sloveniji ni bilo večletne perspektive, saj je poudarek na sprejemanju ukrepov na letni podlagi. Večletni pristop k pripravi proračuna, zlasti zavezujočih zgornjih mej odhodkov, spodbuja fiskalno disciplino ter bo zagotovil večjo varnost za državljane in podjetja v zvezi z ukrepi politike v prihodnjih letih. Zakon o fiskalnem pravilu je uvedel triletni okvir za pripravo proračunov, vendar je njegovo dejansko izvajanje odvisno od sprememb Zakona o javnih financah, o katerih se trenutno razpravlja. S temi spremembami bi večletni pristop k pripravi proračuna postal zakonsko določen.

Fiskalna vzdržnost

Primanjkljaj se še zmanjšuje, vendar je strukturni primanjkljaj še vedno precej večji od povprečja euroobmočja. Slovenija je v zadnjih letih sprejela dobrodošle ukrepe za zmanjšanje primanjkljaja in izboljšanje vzdržnosti javnih financ. Vendar se za Slovenijo napoveduje, da bo imela tretji največji strukturni primanjkljaj v euroobmočju v letu 2016 (za Portugalsko in Španijo). Napovedi kažejo, da bo imela Slovenija leta 2017 ob nespremenjenih politikah največji strukturni primanjkljaj v euroobmočju (2,8 %, pri čemer znaša povprečje euroobmočja 1,4 % BDP). Strukturni primanjkljaj se je od leta 2012 dejansko še poslabšal, medtem ko se je v euroobmočju kot celoti stalno izboljševal.

Proračunska strategija se osredotoča na uvedbo začasnih ukrepov in ne uvaja strukturnih ukrepov. V strukturnem smislu je Slovenija precej manj uspešna od ostalih držav članic EU. Slovenija je edina država članica, v kateri je strukturni saldo trenutno bolj negativen, kot je bil leta 2012. V primerjavi z drugimi državami, ki so trenutno v postopku v zvezi s čezmernim primanjkljajem, je Slovenija veliko manj napredovala v strukturnem smislu (graf 2.3.1). Izvedba različnih nesprejetih

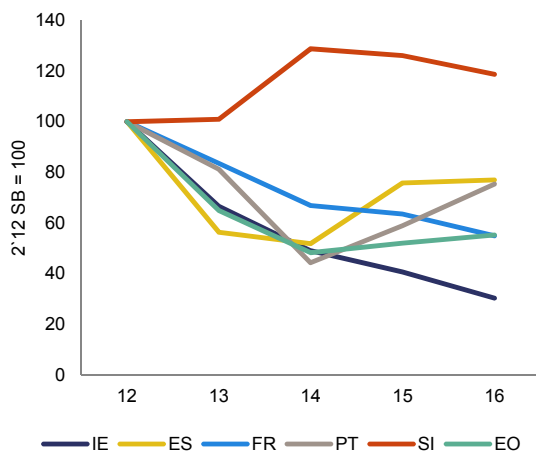
strukturnih reform bi lahko pripomogla k zmanjšanju tega strukturnega primanjkljaja. Poslabšanje strukturnega salda v Sloveniji je posledica dejstva, da se je proizvodna vrzel zmanjševala hitreje od povprečja euroobmočja, pozitivna pa naj bi bila spet v letu 2016. Po napovedih bo imela Slovenija največjo pozitivno proizvodno vrzel med vsemi državami članicami leta 2017, tj. 1,9 %, kar pomeni, da za slovensko gospodarstvo velja, da so razmere dobre. Napoved rasti BDP je v letu 2016 nekoliko višja od povprečja euroobmočja (1,8 % v primerjavi z 1,7 %), potencialna rast pa naj bi bila nižja (0,7 % v primerjavi z 1 %). Nižja potencialna rast je predvsem rezultat nizke stopnje zasebnih naložb in poudarja, kako pomembno je sprejeti ukrepe za pritegnitev neposrednih tujih naložb (oddelek 2.2).

Slovenija se srednje- in dolgoročno sooča s precejšnjimi izzivi fiskalne vzdržnosti.⁽¹⁷⁾ Naša ocena fiskalnih izzivov temelji na več ključnih komponentah, in sicer na začetnem proračunskem položaju in zadolženosti, občutljivosti na pretrese ter stroških, povezanih s staranjem prebivalstva. Naš začetni proračunski položaj in zadolženost temeljita na zimski napovedi Komisije za leto 2016, ki napoveduje strukturni primarni primanjkljaj v višini 0,1 o. t. v letu 2017 in dolg v višini 79,5 % BDP. Projekcije glede stroškov, povezanih s staranjem prebivalstva, temeljijo na poročilu o staranju prebivalstva za leto 2015.

Javni dolg naj bi do konca leta 2015 dosegel skoraj 84 % BDP. Gre za povečanje za skoraj 3 o. t. v primerjavi z letom 2014, nato pa naj bi padel na 79,5 % BDP v letu 2017. Čeprav je ta stopnja dolga pod povprečjem euroobmočja (94 % BDP v letu 2015), je skokoviti porast vir ranljivosti. Med letoma 2008 in 2015 se je dolg sektorja država povečal skoraj za štirikrat, in sicer z 21,6 % na 83,5 % BDP.

⁽¹⁷⁾ Evropska komisija (2016), „Fiscal Sustainability Report 2015“, European Economy, Institutional Paper št. 018.

Graf 2.3.1: Gibanje strukturnega salda



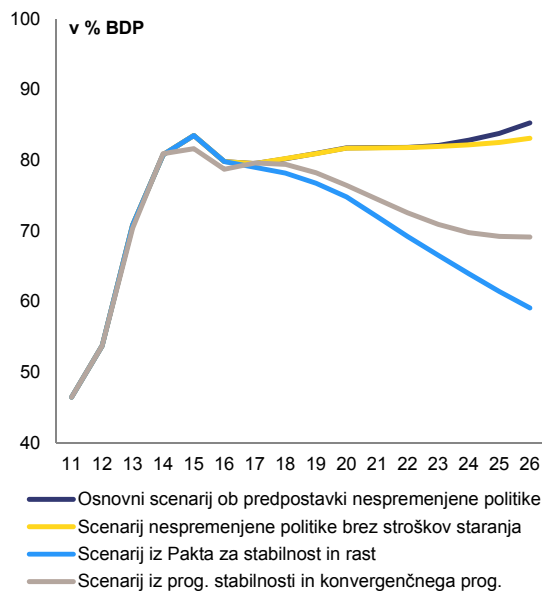
Vir: Zimska napoved Evropske komisije za leto 2016.

Javni dolg naj bi po napovedih ob nespremenjenih politikah ostal precej nad pragom, ki je 60 % BDP. V primeru nadaljevanja običajne fiskalne politike bi se javni dolg po letu 2017 nekoliko povečal na skoraj 82 % BDP v letu 2020 in na okoli 85 % v letu 2026, kar je skoraj 2 o. t. več od prvotne stopnje iz leta 2015 (graf 2.3.2)⁽¹⁸⁾. Zaradi te visoke stopnje dolga je Slovenija izpostavljena pretresom, povezanim z nominalno rastjo in obrestnimi merami. Skromen pretres, ki bi vplival na obrestne mere, bi povečal dolg na skoraj 90 % BDP v letu 2026⁽¹⁹⁾. Če bi se strukturni saldo približal srednjeročnemu cilju v skladu s preventivnim delom Pakta za stabilnost in rast, bi se javni dolg zmanjšal bistveno bolj, kot je predvideno v osnovnih projekcijah, in sicer na okoli 59 % BDP v letu 2026 (kar je več kot 26 o. t. manj kot v osnovnem scenariju brez sprememb fiskalne politike). Za to pa bi bil potreben bistveno večji povprečni strukturni primarni saldo, kot kažejo trenutne projekcije za leto 2017 (tj. potreben bi bil povprečen strukturni primarni presežek v višini 2,4 % BDP v obdobju 2017–2026).

⁽¹⁸⁾ Strukturni primarni primanjkljaj ostaja na višini 0,1 % BDP od zadnjega leta napovedi Komisije (2017), predpostavke o stopnji realne rasti BDP so enake, kot so bile dogovorjene z Odborom za ekonomsko politiko – Delovna skupina za proizvodno vrzel. Za dolgoročno obrestno mero na državne obveznice se predvideva, da se bo v 10 letih (do leta 2026) približala 3 % v realnem smislu. Za stopnjo inflacije se predpostavlja, da se bo približala 2 % do leta, ko se bo popravila proizvodna vrzel (T+5).

⁽¹⁹⁾ Povečanje za 1 o. t. za obrestne mere na nov in obnovljen dolg z letom 2016.

Graf 2.3.2: Projekcije dolga za Slovenijo



Vir: Evropska komisija.

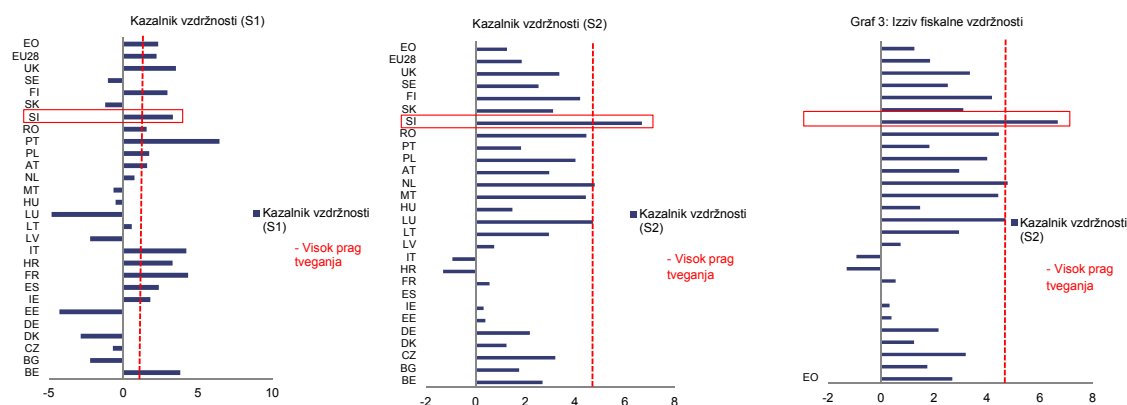
Za Slovenijo kratkoročno ni večjih tveganj fiskalne preobremenjenosti, nasprotno pa velja za srednje- in dolgoročno obdobje. Srednjeročni kazalnik vrzeli v vzdržnosti (S1) kaže, da mora Slovenija v naslednjih petih letih veliko bolj znižati strukturni primarni saldo, kot je to predvideno v trenutnem scenariju brez spremembe politik (izboljšanje za 3,3 o. t. BDP do leta 2022), da bi zmanjšala delež dolga v BDP na 60 % do leta 2030⁽²⁰⁾. Ranljivost izhaja iz količine deleža dolga nad referenčno vrednostjo 60 % (zaradi česar je potrebna fiskalna prilagoditev v višini 1,4 o. t. BDP), predvidene javne porabe, ki je povezana s staranjem prebivalstva (fiskalna prilagoditev v višini 0,6 o. t. BDP), in neugodnega začetnega proračunskega položaja (0,7 o. t. BDP)⁽²¹⁾.

Staranje prebivalstva v Sloveniji je glavno tveganje za fiskalno vzdržnost, zlasti v dolgoročnem obdobju. Prebivalstvo v Sloveniji se stara hitreje kot v večini držav članic. Koeficient starostne odvisnosti starih naj bi se med letoma 2013 in 2060 več kot podvojil. Fiskalna prilagoditev bi morala biti v dolgoročnem obdobju

⁽²⁰⁾ Kazalnik S1 meri fiskalno prilagoditev, ki je potrebna v naslednjih petih letih (od zadnjega leta napovedi), da se v letu 2030 delež dolga zmanjša na 60 % BDP.

⁽²¹⁾ Začetni proračunski položaj je opredeljen kot vrzel do primarnega salda za stabilizacijo dolga.

Graf 2.3.3: Izziv fiskalne vzdržnosti; kazalnika S1 in S2 za države članice



Vir: Evropska komisija.

še večja in znašati 6,7 o. t. BDP, da se zagotovi vzdržnost javnih financ. Napovedane implicitne obveznosti v zvezi s stroški staranja prebivalstva odražajo dolgoročne izzive v smislu staranja prebivalstva. Strmo povečanje napovedanih odhodkov, povezanih s staranjem prebivalstva, je povezano predvsem z odhodki za pokojnine, pa tudi z odhodki za zdravstveno varstvo in dolgotrajno oskrbo (oddelek 2.4).

Slovenija ima najvišji dolgoročni kazalnik vrzeli v vzdržnosti med vsemi državami članicami. Kazalnik S2 za Slovenijo znaša 6,7 o. t. BDP in je bistveno višji kot za katero koli drugo državo članico, poleg tega pa je nad pragom velikega tveganja (graf 2.3.3)⁽²²⁾. To je predvsem posledica velikega napovedanega vpliva strmega povečanja javne porabe, povezane s staranjem prebivalstva, pri čemer pokojnine zajemajo 3,2 o. t. BDP potrebne fiskalne prilagoditve, zdravstveno varstvo in dolgotrajna oskrba pa dodatne 1,9 o. t. potrebne prilagoditve. Omejitve porabe, povezane s staranjem prebivalstva, in povečanje učinkovitosti z reformami bi izboljšala fiskalno vzdržnost v srednje- in dolgoročnem obdobju.

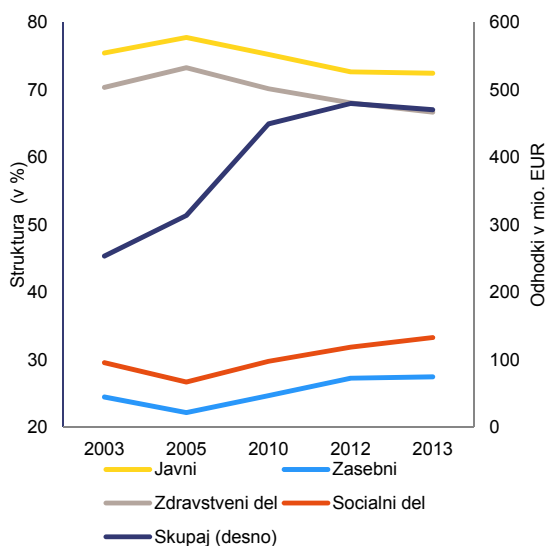
Dolgotrajna oskrba

Javni odhodki za dolgotrajno oskrbo naj bi se do leta 2060 zaradi staranja prebivalstva več kot podvojili. To za Slovenijo predstavlja precejšen izziv fiskalne vzdržnosti. Delež prebivalstva, starega 80 let in več, naj bi se potrojil, in sicer s 4,6 % v letu 2013 na 12,4 % v letu 2060, koeficient starostne odvisnosti pa naj bi se podvojil, in sicer s 26,9 % v letu 2013 na 58,3 % v letu 2060, pri čemer sta oba nad povprečjem EU. Hkrati se povečuje pojavljanje komorbidnosti, ki so pogostejše med starejšimi, običajno pa pomenijo višje stroške oskrbe. Leta 2013 so skupni odhodki za dolgotrajno oskrbo znašali 471 milijonov EUR (1,4 % BDP), pri čemer jih je bilo 72 % kritih s sredstvi javne porabe. Med letoma 2003 in 2013 so se skupni odhodki za dolgotrajno oskrbo povečali za 85 %, pri čemer so zasebni odhodki naraščali hitreje od javnih⁽²³⁾. Ker skoraj polovico javnega proračuna za storitve dolgotrajne oskrbe krije obvezno zdravstveno zavarovanje (160 milijonov EUR ali 47 % v letu 2013), je reforma dolgotrajne oskrbe tesno povezana z reformo zdravstvenega varstva. Drugi viri financiranja vključujejo obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje, nacionalni proračun in občinske proračune ter neposredna plačila. Zaradi več virov financiranja lahko pride do prerazporejanja stroškov (graf 2.3.4).

⁽²²⁾ Kazalnik S2 kaže vnaprejšnjo strukturno prilagoditev, ki je potrebna za stabilizacijo deleža javnega dolga v BDP v neomejenem časovnem obdobju.

⁽²³⁾ Zasebni odhodki so se s 24 % skupnih odhodkov za dolgotrajno oskrbo v letu 2003 povečali na 27 % v letu 2013 zaradi večjih odhodkov za socialno komponento dolgotrajne oskrbe.

Graf 2.3.4: Odhodki za dolgotrajno oskrbo



Vir: Statistični urad Republike Slovenije.

Financiranje s prispevki za socialno varnost sproža implicitna vprašanja vzdržnosti, če ga obravnavamo skupaj z vse daljšo življenjsko dobo in rezultatom pričakovanih let zdravega življenja ob rojstvu, ki je med najnižjimi med državami OECD. Tovrstno financiranje je odvisno od prispevkov zaposlenih. Demografski trendi kažejo, da se bo razmerje med zaposlenimi in starejšimi zmanjšalo. Ta scenarij še poslabšujejo številke o pričakovanih letih zdravega življenja, ki kažejo, da je v Sloveniji bolj verjetno, da bo v teh dodatnih letih daljše življenjske dobe njene prebivalce spremljalo slabo zdravstveno stanje. Zato ima Slovenija možnosti, da še izboljša zdravstveno stanje prebivalcev in zmanjša morebitno potrebo po prejemkih za dolgotrajno oskrbo, s tem pa prispeva k vzdržnemu financiranju. Vzdržno financiranje zahteva uravnoteženo kombinacijo financiranja iz različnih virov (prispevki za socialno varnost, davki in neposredna plačila), da se opravljanje storitev zaščiti pred gospodarskimi nihanji in izboljša zagotavljanje storitev skupnosti.

V okviru prizadevanj za racionalizacijo in omejitev odhodkov se nadaljuje delo za okrepitev preventivnih ukrepov. Po navedbah so se začeli izvajati pilotni projekti na več področjih, pri čemer so videti obetavni z vidika spodbujanja večje vključenosti lokalnih skupnosti v zagotavljanje storitev. V tej zgodnji fazi še ni

mogoče oceniti rezultatov. Dodaten izziv za to oceno je, da ni opredeljene vrste meril za oceno kakovosti socialnih storitev. Zaradi narave teh storitev je težko meriti kakovost njihovega zagotavljanja, saj se večinoma ocenjujejo na podlagi pacientovega mnenja o oskrbi, ki jo prejme. Posledično se kakovost socialnih storitev meri s kazalniki, ki zajemajo zlasti podatke o kvalifikacijah osebja in opreми, rezultati pa se trenutno ne merijo.

Razdrobljenost financiranja se odraža v razdrobljenosti storitev. Ni enotne vstopne točke ali standardnega modela ocene potreb po oskrbi za te storitve, kar ustvarja tveganja, da bo prihajalo do neučinkovitosti, in uporabniku otežuje orientacijo v sistemu. Zagotavljanje skupnostne dolgotrajne oskrbe ni dobro usklajeno. To je bilo delno pripisano različnim regulativnim sistemom, v okviru katerih delujejo ponudniki storitev. Ponudniki so lahko javni ali zasebni subjekti s koncesijami. Delež nepoklicnih negovalcev, starih 50 let in več, je sorazmerno nizek (11 % v letu 2013), vendar je intenzivnost oskrbe, ki jo zagotavljajo, visoka, kar pomeni manjši stik s trgom dela za negovalce, višje stopnje revščine in večjo razširjenost težav z duševnim zdravjem. Socialne storitve dolgotrajne oskrbe delno subvencionira država ali občina, vendar se slednje razlikujejo glede na svoje zmožnosti, da zagotovijo ustrezne storitve skupnostne dolgotrajne oskrbe.

V Sloveniji ni celostnega sistema dolgotrajne oskrbe. Slovenija osredotoča svojo porabo na formalne prejemke v naravi, ki se večinoma porabijo za institucionalno oskrbo in ne za oskrbo na domu, čeprav sta oba podatka pod povprečjem v EU. Konec leta 2012 je bilo skupaj 59 122 prejemnikov dolgotrajne oskrbe. Od teh jih je bilo 35 % v institucionalni dolgotrajni oskrbi, enak odstotek prejemnikov pa je prejemalo storitve dolgotrajne oskrbe na domu. Le nekaj manj od 30 % prejemnikov je prejemalo denarne prejemke, manj kot 1 % pa je bilo uporabnikov storitev organiziranega dnevnega varstva⁽²⁴⁾.

⁽²⁴⁾ European Observatory on Health Systems and Policies et al: „Analysis of the health system in Slovenia, activity 5: Optimising service delivery“, oktober 2015 (na tej stopnji le osnutek za interno uporabo).

Predlog zakona o dolgotrajni oskrbi naj bi bil dan v javno posvetovanje oktobra 2015, vendar je bil odložen. Z njegovim sprejetjem se bo počakalo do reforme zdravstvenega varstva, saj je treba s slednjo razjasniti vprašanje financiranja. Trenutno se izvaja analiza potreb. Po približnih ocenah bo potrebno dodatnih 200 milijonov EUR na leto, vendar ni jasno, katere dodatne storitve bi to zajemalo. Poleg tega tudi ni jasno, kakšen prag bo določen za dostop do storitev dolgotrajne oskrbe.

Pokojninski sistem

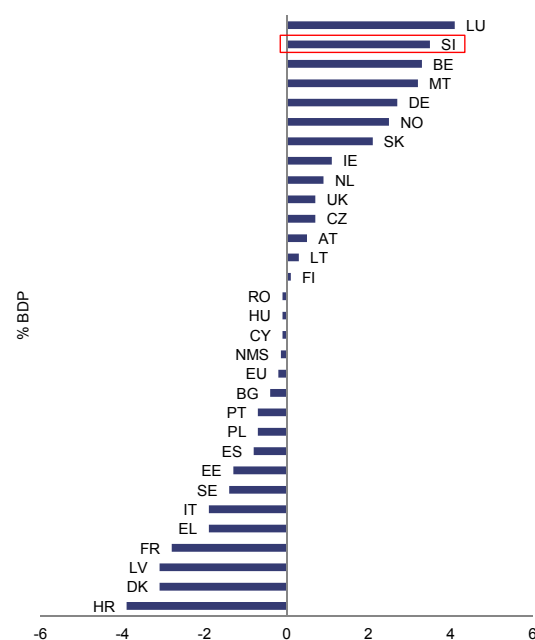
Odhodki za pokojnine naj bi se po pričakovanjih v dolgoročnem obdobju bistveno povečali kljub pozitivnim začetnim učinkom pokojninske reforme iz leta 2012. V skladu s poročilom o staranju prebivalstva za leto 2015 je za slovenski javni pokojninski sistem napovedano drugo največje povečanje porabe za pokojnine v dolgoročnem obdobju (graf 2.3.5). Do leta 2060 se za javne odhodke za pokojnine napoveduje povečanje za 3,5 o. t., in sicer na 15,3 % BDP. Za EU je napovedano zmanjšanje za 0,2 o. t. na 11,2 %. Pokojninska reforma iz leta 2012 je stabilizirala odhodke, povezane s pokojninami, v kratkoročnem in srednjeročnem obdobju. Odhodki za pokojnine naj bi se ustalili v letu 2022 (pri 11 % BDP). V naslednjih desetletjih se bodo tveganja vzdržnosti strmo povečala (graf 2.3.6). Napovedi javnih odhodkov za pokojnine kažejo, da naj bi med letoma 2030 in 2040 ti v Sloveniji narasli najbolj v EU (+2 o. t. BDP), najvišjo vrednost pa naj bi dosegli leta 2053 v višini 15,7 % BDP.

Staranje prebivalstva bo predvidoma prispevalo največ k povečanju javnih odhodkov za pokojnine v Sloveniji. Koeficient starostne odvisnosti starih tako prispeva 9,7 o. t. BDP v Sloveniji in 7,2 o. t. v EU. Pričakuje se, da bo pokojninska reforma iz leta 2012 dolgoročno le delno izravnala negativni proračunski učinek staranja prebivalstva. Slovenija še ni sprejela zadostnih ukrepov za povečanje upokojitvene starosti in stopnje zaposlenosti starejših delavcev ter omejitev odhodkov za pokojnine (graf 2.3.7).

Slovenski pokojninski sistem je zasnovan tako, da preprečuje negativni pritisk na prihodnjo ustreznost pokojnin, pod pogojem, da bodo imeli delavci polno delovno dobo. Povprečna raven pokojnin se je stabilizirala pri okoli

560 EUR, prav tako pa se je stabiliziralo tudi nadomestitveno razmerje med pokojnino in povprečno plačo. Kljub omejenemu dostopu do predčasnega upokojevanja se bodo pokojnine do leta 2019 še naprej zmanjševale zaradi naraščajočega števila najboljših zaporednih let (povečanje z 18 na 24), ki se uporabi pri izračunu pokojninske osnove, in novega pravila o usklajevanju pokojnin z inflacijo⁽²⁵⁾.

Graf 2.3.5: Sprememba bruto javnih odhodkov za pokojnine med letoma 2013 in 2060



Vir: „The 2015 Ageing report“.

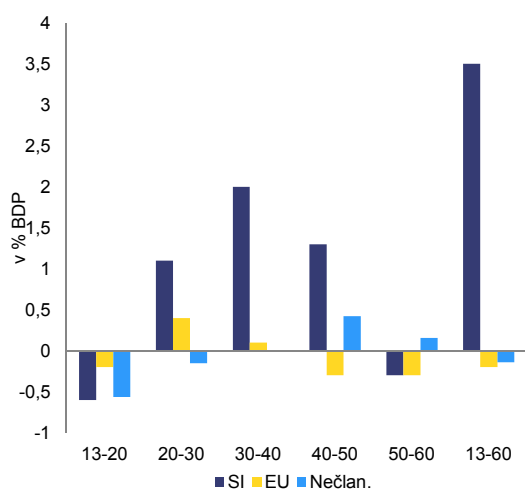
Delavci, ki nimajo izpolnjene polne delovne dobe, lahko pričakujejo težave z ustreznostjo pokojnin v prihodnosti. Z izzivom ustreznosti pokojnin se bodo morali soočiti tisti z nepopolno ali kratko delovno dobo, tudi zaradi njihovega poznega vstopa na trg dela, tisti z začasnimi delovnimi mesti in tisti z nizko gostoto prispevkov. V krizi iz leta 2008 se je še povečalo število ljudi, ki opravljajo delo s krajšim delovnim časom in imajo pogodbe o zaposlitvi za določen čas. Poleg tega je za mlajšo generacijo značilna sorazmerno nizka gostota prispevkov. Delež starejših, ki jih ogroža revščina, znaša 17,1 % in je višji od povprečja EU, ki znaša 13,8 %. Pokojnine so bile

⁽²⁵⁾ „2015 Pension Adequacy Report“.

zamrznjene od leta 2012 do januarja 2016, ko so se enkratno povečale za 0,7 %.

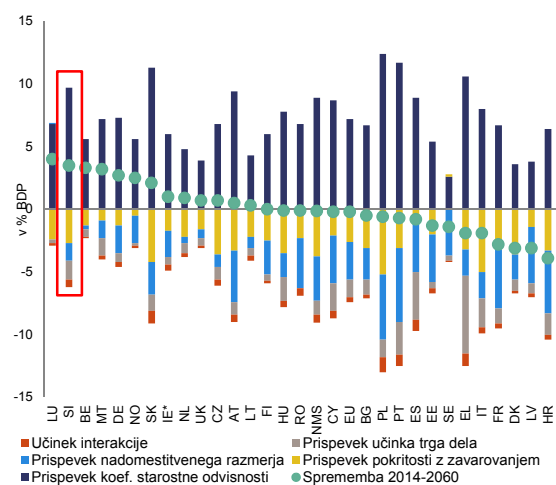
upokojitveno starostjo in pričakovano življenjsko dobo, pokojninsko osnovo, stroške dela, sistem točk, steber poklicnih pokojnin in poklicno rehabilitacijo. Pokojninska zakonodaja je bila spremenjena decembra 2015, da bi se posodobilo poklicno zavarovanje ter razširil dvojni status upokojencev, ki delajo tudi po nastopu upokojitvene starosti.

Graf 2.3.6: Sprememba bruto javnih odhodkov za pokojnine med letoma 2013 in 2060



Vir: „The 2015 Ageing report“.

Graf 2.3.7: Razčlenitev javnih odhodkov za pokojnine v razmerju do BDP



Vir: „The 2015 Ageing report“.

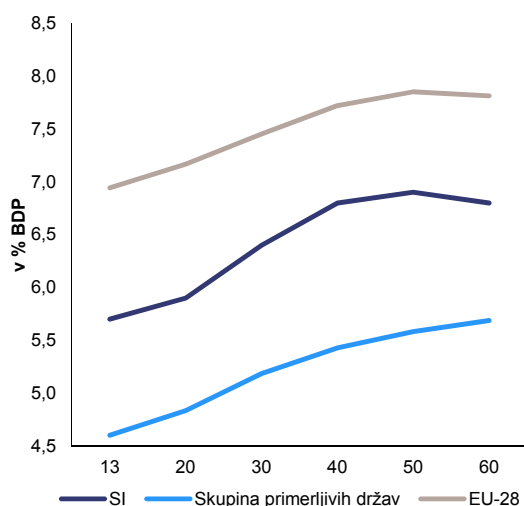
Februarja 2016 naj bi bila sprejeta bela knjiga o pokojninah, ki bo služila kot podlaga za pripravo nove pokojninske reforme. Bela knjiga naj bi zajemala razvoj trga dela, povezavo med

2.4. ZDRAVSTVO

Dolgoročni trendi

Na odhodke za zdravstvo vplivajo številni dejavniki, kot so velikost in struktura prebivalstva, njegovo zdravstveno stanje, dohodek posameznikov in nacionalni dohodek, tehnološki napredek ter institucionalne in organizacijske ureditve. Leta 2013 so javni odhodki za zdravstvo v Sloveniji (kot % BDP) znašali 5,7 %, kar je pod povprečjem EU (6,9 %) in nad ravni skupine primerljivih držav (4,6 %) (graf 2.4.1)⁽²⁶⁾.

Graf 2.4.1: Javni odhodki za zdravstvo, referenčni scenarij delovne skupine za problematiko staranja prebivalstva



Vir: „The 2015 Ageing Report“.

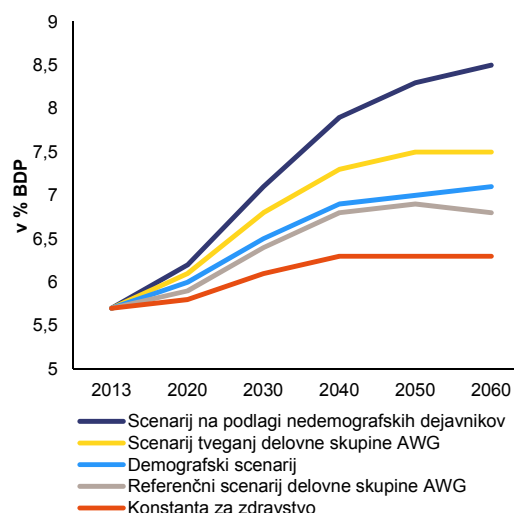
Po projekcijah se bo Slovenija soočala s precejšnjim izzivom fiskalne vzdržnosti na področju zdravstva⁽²⁷⁾. Sklic na poročilo o staranju prebivalstva iz leta 2015 („The 2015 Ageing Report“) ter scenariji tveganja, ki jih je potrdila delovna skupina za problematiko staranja prebivalstva (AWG), kažejo, da se lahko v obdobju 2013–2060 javni odhodki za zdravstvo v Sloveniji povečajo za med 1,2 in 1,9 o. t. BDP (v EU je povprečje med 0,9 in 1,6 o. t. ter v skupini primerljivih držav med 1,1 in 2 o. t.) (graf 2.4.1). Po demografskem scenariju, ki poskuša izolirati „čisti“ učinek staranja prebivalstva na odhodke za zdravstvo, bo povečanje do leta 2060 doseglo

⁽²⁶⁾ Skupina primerljivih držav vključuje države članice, ki so se EU pridružile po letu 2004.

⁽²⁷⁾ Javni odhodki za zdravstvo, ki so uporabljeni v projekcijah, vključujejo kapitalne naložbe na področju zdravja, vendar izključujejo odhodke za dolgotrajno oskrbo.

1,4 o. t. (graf 2.4.2). Poleg staranja prebivalstva in v skladu s scenarijem tveganja se napoveduje, da bodo dolgoročno vzdržnost ogrožali tudi nedemografski dejavniki, kot so medicinska tehnologija, regulacija v zdravstvenem sektorju in ravnanje posameznikov. Po drugi strani pa so izboljšave zdravstvenega statusa prebivalstva ključne za obvladovanje odhodkov za zdravstvo.

Graf 2.4.2: Javni odhodki za zdravstvo v Sloveniji, različni scenariji delovne skupine za problematiko staranja prebivalstva



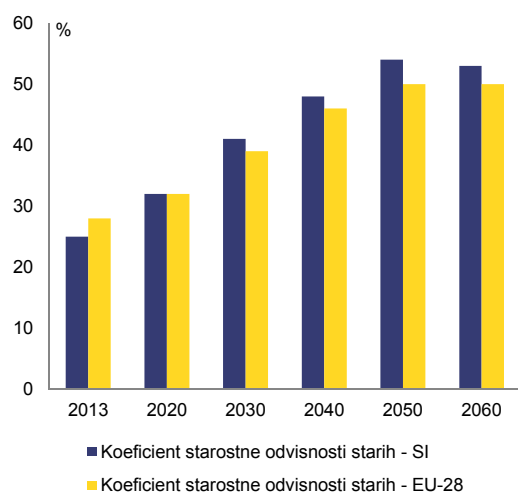
Vir: „The 2015 Ageing Report“.

Struktura in staranje prebivalstva naj bi bila med glavnimi dejavniki povečevanja odhodkov za zdravstvo. Zaradi staranja prebivalstva v Sloveniji (graf 2.4.3) bo v prihodnjih letih lahko vedno večji delež starejših potreboval dodatno blago in storitve s področja zdravstva. Razmerje med starostjo posameznika in njegovo porabo za zdravstveno blago in storitve je prikazano s profili odhodkov, povezanih s starostjo, za zagotavljanje zdravstvenih storitev. Ti profili kažejo, da se poraba običajno povečuje s starostjo osebe, zlasti s 55. (za moške) in 60. letom (za ženske) (graf 2.4.4).

Staranje prebivalstva in samo financiranje zdravstvenega sistema pomenita tveganji za vzdržnost financiranja zdravstva. V veliko državah članicah, vključno s Slovenijo, se javno zdravstvo večinoma financira s prispevki za socialno varnost delovno sposobnega prebivalstva. V Sloveniji (obvezne) zdravstvene prispevke plačujejo zaposlene osebe in delodajalci, država,

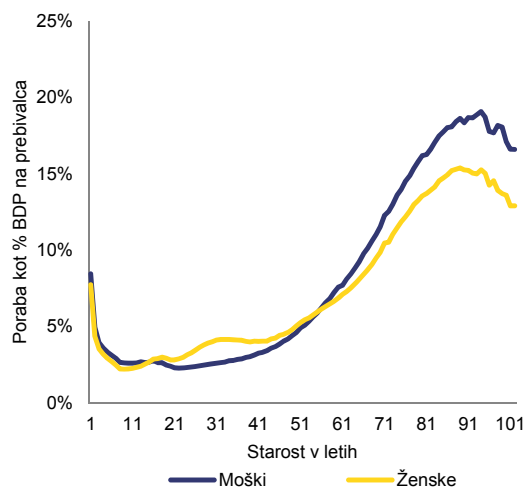
občine in skladi socialne varnosti pa plačujejo prispevke za brezposelne skupine prebivalstva, zlasti za upokojence (pokojninsko in invalidsko zavarovanje), osebe, ki so prijavljene kot brezposelne (javni zavod za zaposlovanje), in prejemnike socialne pomoči (občine). Od leta 2014 so zaposlene osebe povprečno prispevale 203 EUR mesečno (za kritje sebe in svojega gospodinjstva), povprečni mesečni prispevek za brezposelne (104 EUR) in upokojence (56 EUR) pa je bil precej nižji (graf 2.4.5). Zaradi povečanja starostne odvisnosti in skupin prebivalstva z nižjimi prispevki (zlasti upokojenci) se pričakuje, da se bodo prihodki za zdravstvo iz zdravstvenih prispevkov zmanjšali.

Graf 2.4.3: Koefficient starostne odvisnosti starih



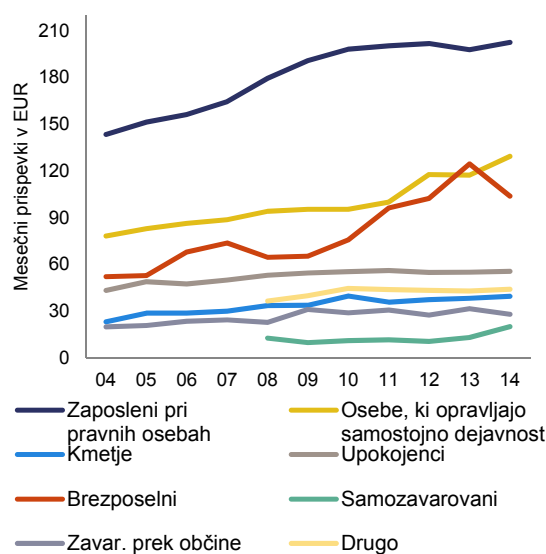
Vir: „The 2015 Ageing Report“.

Graf 2.4.4: Profili odhodkov, povezanih s starostjo, za zagotavljanje zdravstvenih storitev, EU-28



Vir: „The 2015 Ageing Report“.

Graf 2.4.5: Povprečni prispevki za ZZS, po osebi



Vir: Pregled odhodkov zdravstvenega sistema: Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije (ZZZS).

Strukturni izzivi v kratkoročnem in srednjeročnem obdobju

Za zdravstveni sistem je značilno pomanjkanje zadostnih vgrajenih sistemov samodejnih stabilizatorjev, ki bi ublažili nihanja prihodkov v poslovnem ciklu. Financiranje zdravstva v Sloveniji je močno odvisno od zdravstvenih prispevkov. To velja tudi za nekatere druge države

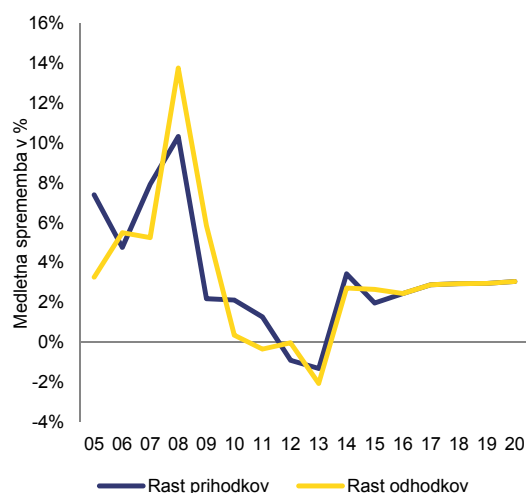
članice. Vendar v Sloveniji zdravstvene prispevke skoraj v celoti financirajo zaposlene osebe, delež države pa je med najnižjimi v EU. Zato so prihodki zdravstvenega sistema tesno povezani z dejavnostjo na trgu dela. Poleg tega institucionalna ureditev od Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije (ZZZS), ki je edina ustanova, ki financira obvezno zdravstveno varstvo, zahteva, da ob koncu leta ne sme zabeležiti izgube ali nakopičiti dolga, čeprav lahko med letom pridobi kratkoročna posojila od Ministrstva za finance. Zato je treba vsa nihanja prihodkov za zdravstvo upoštevati in na letni ravni spreminjati odhodke.

Med obdobjem gospodarskega upada 2008–2013 je moral ZZZS sprejeti več prilagoditvenih ukrepov zaradi nižje rasti prihodkov. Ti ukrepi so vključevali zniževanje cen za bolnišnične storitve, kar je prispevalo k izgubam bolnišnic, podaljšanju čakalnih dob ter odlogom plačil za ponudnike storitev⁽²⁸⁾. Poleg tega je ZZZS povečal znesek doplačil, kar je v končni fazi povečalo premijo za prostovoljno zdravstveno zavarovanje (s skoraj univerzalnim kritjem). Čeprav so *ad hoc* ukrepi zaščitili košarico blaga in storitev s področja zdravstva ter zagotovili kritje za celotno zavarovano prebivalstvo, bi bilo za izravnavanje nihanj prihodkov v poslovnem ciklu bolj učinkovito, če bi se sprejeli sistemski ukrepi (kot sta okrepitev rezervnega sklada in diverzifikacija financiranja).

V kratko- do srednjeročnem obdobju se za stopnjo rasti odhodkov za zdravstvo ne pričakuje, da se bo vrnila na ravni izpred krize. Po navedbah ZZZS se za stopnjo rasti prihodkov (in odhodkov) za zdravstvo pričakuje, da bo med letoma 2016 in 2020 znašala 3 % letno. To je precej manj od 4,7 % v obdobju 2004–2007 (graf 2.4.6).

⁽²⁸⁾ ZZZS je leta 2011 odložil plačila v višini 41 milijonov EUR, leta 2012 v višini 64 milijonov EUR in leta 2013 v višini 49 milijonov EUR, in sicer vsakič za eno leto. V letu 2014 je ZZZS plačal vse obveznosti.

Graf 2.4.6: Projekcija prihodkov in odhodkov v Sloveniji



Vir: Pregled odhodkov zdravstvenega sistema.

Rezultati na področju zdravstva

Slovenija ima precej mešane rezultate na področju zdravja prebivalstva. Po eni strani je stopnja umrljivosti dojenčkov med najnižjimi v EU, po drugi strani pa je razkorak med pričakovano življenjsko dobo in pričakovanimi leti zdravega življenja eden največjih v EU tako za moške kot za ženske, pri čemer sta oba kazalnika za moške med najnižjimi v EU. Poleg tega je v primerjavi z drugimi državami članicami EU očitna čezmerna umrljivost zaradi raka ter bolezni srca in ožilja.

Slovenija dosega slabe rezultate pri štirih od sedmih kazalnikih OECD za kakovost zdravstva,⁽²⁹⁾ čeprav je bil dosežen določen napredek kot posledica presejalnih programov in zgodnje diagnostike nekaterih vrst raka. Boljši dostop do inovativnih zdravljenj je pomemben dejavnik za morebitno povečanje učinkovitosti.

Slovenija ima eno od najnižjih ravni neizpolnenih potreb zdravstvenega varstva v Evropi za vse dohodkovne skupine. Vendar so se čakalne dobe v zadnjih letih povečale. Leta 2014 se je število pacientov, ki čakajo na zdravstvene

⁽²⁹⁾ Kazalniki se nanašajo na umrljivost pri ishemični kapi ter preživetje raka materničnega vratu, raka dojke ter kolorektalnega raka. Ti kazalniki pomenijo prvi vtis glede relativnih prednosti in pomanjkljivosti zdravstvenih sistemov v različnih državah OECD.

storitve, povečalo za 17 % na 182 498, število pacientov, ki čakajo dlje od največje možne čakalne dobe, pa se je povečalo za skoraj eno tretjino na 24 815.

Zakaj večja učinkovitost?⁽³⁰⁾

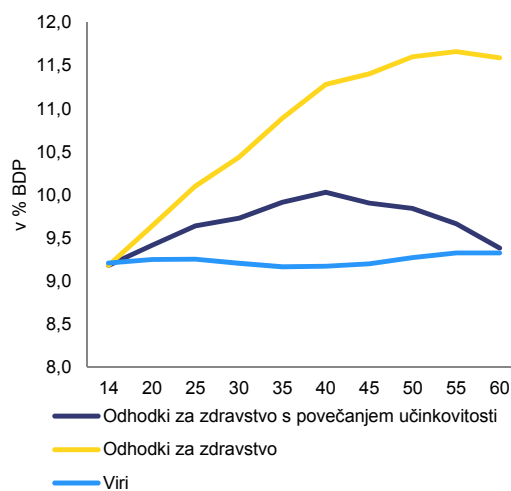
Veliko je še prostora za povečanje učinkovitosti zdravstvenega sistema. Učinkovitejša uporaba virov v Sloveniji bi lahko pomenila daljšo pričakovano življenjsko dobo ob rojstvu, izboljšanje pričakovanih let zdravega življenja ali znižanje stopnje preprečljive umrljivosti ob ustrezni zdravstveni oskrbi. Lahko pa bi se tudi ustvarili prihranki ob enakih doseženih rezultatih na področju zdravstva.

Z izboljšano učinkovitostjo bi se lahko dolgoročno omejilo razmerje med skupnimi odhodki za zdravstvo in BDP, ne da bi se ogrozil dostop do (kakovostne) oskrbe. Na podlagi ocen Inštituta za ekonomske raziskave (na podlagi poročila o staranju prebivalstva iz leta 2015) bi se lahko dosegli potencialni kumulativni prihranki v višini 20 % v 45 letih z letnim izboljšanjem učinkovitosti za okoli 0,5 %. Ti prihranki bi popolnoma izničili skupno povečanje napovedanih odhodkov za zdravstvo do leta 2060 v referenčnem scenariju (graf 2.4.7) in več kot dvakrat zmanjšali projekcije iz scenarija tveganja (graf 2.4.8)⁽³¹⁾. Ta pododdelek raziskuje nekatera področja z možnimi povečanji učinkovitosti. Poudarek je na večji uspešnosti zdravstvenega sektorja in še posebej na ekonomskih prihrankih, ki bi lahko ohranili dolgoročno vzdržnost odhodkov za zdravstvo. Poleg tega je obravnavana uspešnost bolnišnic, saj slednje porabijo velik delež skupnega proračuna. Več vidikov, pomembnih za bolnišnice, je

pomembnih tudi za druge ponudnike zdravstvenih storitev.

Slovenija porabi sorazmerno več za draga zdravljenja s sprejemom v bolnišnici (bolnišnična oskrba) in sorazmerno manj za storitve, pri katerih ni potrebna prenočitev v bolnišnicah (ambulantno zdravljenje)⁽³²⁾. Slovenija je porabila več za bolnišnično oskrbo in medicinski material v primerjavi z drugimi državami OECD (graf 2.4.9). To potrjuje sorazmerno veliko število kirurških posegov, opravljenih v bolnišnicah (7 577 posegov na 100 000 oseb, pri čemer je bilo povprečje EU v letu 2010 6 779 posegov na 100 000 oseb). Od leta 2008 je prihajalo le do manjših sprememb v strukturi trenutnih zdravstvenih odhodkov.

Graf 2.4.7: Skupni odhodki za zdravstvo v obdobju 2013–2060 – referenčni scenarij delovne skupine za problematiko staranja prebivalstva



Vir: Inštitut za ekonomske raziskave.

Nekateri kazalniki kažejo, da bi se lahko izboljšala uspešnost javnih bolnišnic⁽³³⁾. Obstajajo dokazi o prevelikem številu bolnišničnih postelj glede na to, da je stopnja zasedenosti bolnišničnih postelj ob akutni oskrbi med najnižjimi v EU (pri 69 % v primerjavi s

⁽³⁰⁾ Informacije iz tega poglavja večinoma temeljijo na analizi zdravstvenega sistema, ki so jo opravili organi v sodelovanju s Svetovno zdravstveno organizacijo in Evropskim observatorijem za zdravstvene sisteme in politike. To poglavje zlasti temelji na naslednjih poročilih: Pregled izdatkov v zdravstvu, Pregled procesa nakupovanja in plačevanja zdravstvenih storitev in Optimizacija zagotavljanja storitev, ki so objavljeni na spletni strani Ministrstva za zdravje: http://www.mz.gov.si/si/pogoste_vsebine_za_javnost/analiza_zdravstvenega_sistema/.

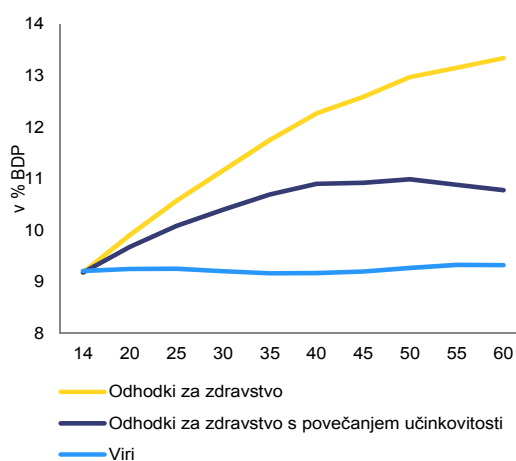
⁽³¹⁾ Referenčni scenarij in scenarij tveganja sta enaka kot scenariji delovne skupine za problematiko staranja prebivalstva, vendar vsebujeta še zasebne odhodke. Predpostavlja se, da se zasebni odhodki povečujejo z enako stopnjo kot javni odhodki.

⁽³²⁾ Na podlagi publikacije OECD „Health at a glance 2015“.

⁽³³⁾ V Sloveniji je 26 javnih bolnišnic, vključno s štirimi terciarnimi bolnišnicami (univerzitetni bolnišnici v Ljubljani in Mariboru, onkološki inštitut ter inštitut za rehabilitacijo) ter sedem specializiranih bolnišnic (pet psihiatričnih bolnišnic in dve porodnišnici). Poleg tega obstajajo še tri majhne zasebne ustanove s koncesijo, ki zagotavljajo javne storitve bolnišnične oskrbe.

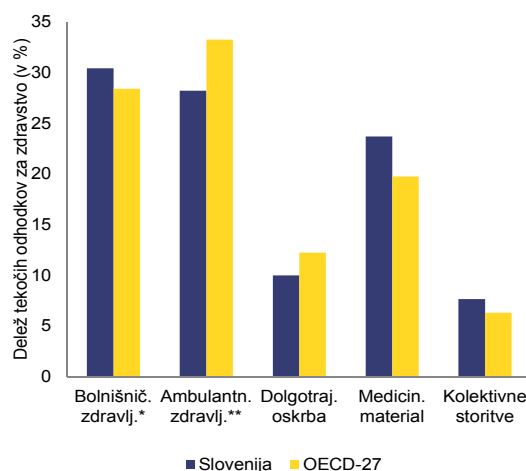
povprečjem EU, ki je v letu 2013 znašalo 77 %). Podobno je povprečna dolžina bivanja v bolnišnicah sorazmerno dolga (6,3 dneva v primerjavi s povprečjem EU, ki je v letu 2013 znašalo 6,1 dneva), kar povečuje stroške na odpust. Z zdravljenjem več pacientov brez prenočitev v bolnišnici bi bilo mogoče doseči prihranke stroškov.

Graf 2.4.8: Skupni odhodki za zdravstvo v obdobju 2013–2060 – scenarij tveganja delovne skupine za problematiko staranja prebivalstva



Vir: Inštitut za ekonomske raziskave.

Graf 2.4.9: Tekoči odhodki za zdravstvo, 2013



* Nanaša se na kurativno-rehabilitacijsko oskrbo v bolnišnicah in ambulantah.

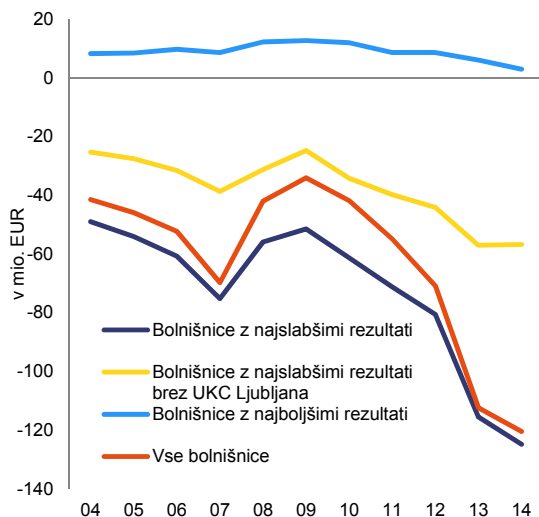
** Vključuje oskrbo na domu in pomožne storitve.

Vir: Zdravstvena statistika OECD iz leta 2015.

Dolg bolnišnic se je od leta 2004 povečal (graf 2.4.10). Enajst od šestindvajset bolnišnic, ki predstavljajo več kot 70 % skupnih prihodkov bolnišnic, je bilo zadolženih v vseh letih od leta 2004, zlasti največja bolnišnica, tj. UKC Ljubljana (35 % vseh prihodkov bolnišnic). Nasprotno pa je imelo šest bolnišnic, ki predstavljajo le okoli 7 % skupnih prihodkov bolnišnic, kumulativne presežke v vseh letih od leta 2004. Od leta 2009 se je skupna zadolženost bolnišnic več kot potrojila. Za povečanje dolga je večinoma odgovorna skupina enajstih bolnišnic. Večina nakopičenih dolgov so kratkoročne obveznosti do dobaviteljev.

Bolnišnice so imele izgubo iz poslovanja v vseh letih razen v obdobju 2008–2009 (graf 2.4.11). Presežki iz poslovanja (več prihodkov kot odhodkov) so bili izrazito visoki v obdobju 2008–2009, zlasti v skupini visoko zadolženih bolnišnic zaradi enkratnega transfera ZZZS ob koncu leta 2008. Skupna izguba iz poslovanja je bila najvišja v letu 2013, nastala pa je zaradi sprememb osnovnih plač uslužbencev javnega sektorja, za katere ZZZS ni zagotovil povračila. V letu 2014 se je izguba iz poslovanja bistveno zmanjšala, kljub temu pa četrtna bolnišnic, vključno z največjo, še vedno ustvarja izgubo.

Graf 2.4.10: Nakopičeni dolgovi ali presežki



Najbolj zadolžene so bolnišnice z nakopičenimi dolgovi iz vseh let od leta 2004 (11 od 26 bolnišnic, ki predstavljajo 72 % prihodkov bolnišnic). Najmanj zadolžene so bolnišnice z nakopičenimi presežki iz vseh let od leta 2004 (6 od 26 bolnišnic, ki predstavljajo okoli 7 % vseh prihodkov bolnišnic).

Vir: Poročilo o ponudnikih javnih zdravstvenih storitev (Poročilo o poslovanju javnih zdravstvenih zavodov in JAZMP), Evropska komisija.

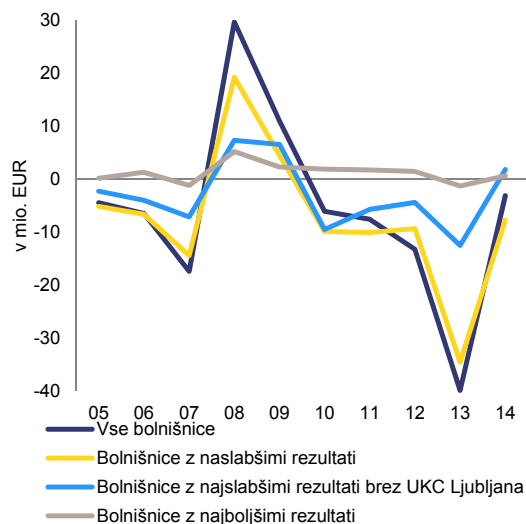
Bolnišnice nimajo velikih spodbud, da bi dejansko zmanjšale svoj dolg. Zakon o zavodih določa, da je ustanovitelj odgovoren za obveznosti javnih zavodov. Vlada občasno krije nakopičene dolgove bolnišnic, vendar ne sistematično. Ker so proračuni bolnišnic precej prilagodljivi, uprava bolnišnic nima veliko spodbud, da bi povečala produktivnost, bodisi z zagotavljanjem več storitev ali zavračanjem sprejemanja višjih stroškov oskrbe (npr. drage tehnologije). Te spodbude poslabšuje šibko upravljanje bolnišnic ter pomanjkljivosti v postopku nabave in plačilnem sistemu bolnišnic.

Upravljanje javnih bolnišnic se zdi šibko. Nadzorna funkcija je zaupana svetu⁽³⁴⁾. Vendar ni vedno jasno, koga svet zastopa (npr. državo, javni interes ali državljane) in kakšen je obseg njegovega nadzora. Svet imenuje upravljavca po odobritvi ustanovitelja. Upravljavec mora imeti visokošolsko izobrazbo in vsaj pet let delovnih izkušenj, vendar potrebna izobrazba in delovne

⁽³⁴⁾ Svet je sestavljen iz predstavnikov ustanovitelja (država, občina, mesto), delavcev, zavarovateljev in drugih članov, ki jih imenuje Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije.

izkušnje niso podrobno določene⁽³⁵⁾. Trenutno upravljanje bolnišnic je podvrženo političnemu vmešavanju.

Graf 2.4.11: Presežek prihodkov ali odhodkov



Podatki za obdobje 2005–2007 so izpeljani iz podatkov o nakopičenih dolgovih/presežkih. Najbolj zadolžene so bolnišnice z nakopičenimi dolgovi iz vseh let od leta 2004 (11 od 26 bolnišnic). Najmanj zadolžene so bolnišnice z nakopičenimi presežki iz vseh let od leta 2004 (6 od 26 bolnišnic).

Vir: Poročilo o ponudnikih javnih zdravstvenih storitev (Poročilo o poslovanju javnih zdravstvenih zavodov in JAZMP), Evropska komisija.

Pred kratkim so bila sprejeta merila za izbor članov sveta v bolnišnicah. Kandidati bi morali imeti vsaj visokošolsko izobrazbo ter poznati organizacijo in upravljanje javnih zavodov, zdravstveni sistem in zakonodajo (ali imeti izkušnje v zvezi s tem). Vendar ni bilo poskrbljeno, da bo imel svet posebna znanja s področij financ in upravljanja podjetij ali druga znanja in izkušnje, potrebna za izvrševanje učinkovitega nadzora v zvezi z dejavnostjo, obsegom operacij in drugimi značilnostmi bolnišnic. Končna odločitev o imenovanju članov sveta ter zagotovitvi različnih in uravnoteženih znanj in spretnosti za učinkovito upravljanje bolnišnic ostaja v pristojnosti ministra za zdravstvo. Poleg tega ni nobenih posebnih poklicnih kvalifikacij, ki so potrebne za srednje

⁽³⁵⁾ Edina izjema so (običajno manjši) javni zavodi, pri katerih so direktorji pristojni tako za poslovno upravljanje kot tudi za upravljanje poklicne dejavnosti. V tem primeru morajo imeti direktorji visokošolsko izobrazbo s področja zdravstvenih ved.

vodstvene delavce v bolnišnicah, ki so zadolženi za nadzor stroškov.

Bolnišnice imajo pri strateških odločitvah omejeno samostojnost in odgovornost.

Upravljalci bolnišnic ne morejo sprejeti samostojnih odločitev v zvezi z novimi dejavnostmi ali razširitvijo obstoječih. Potrebujejo dovoljenje ustanovitelja, ki mora zagotoviti potrebno financiranje. Poleg tega so uslužbenci plačani po plačnem sistemu, določenem v kolektivni pogodbi za javni sektor. Uprava bolnišnice lahko določi variabilen del plač, ki se nanaša na uspešnost zaposlenih, samo v omejenem obsegu in ne more opredeliti meril za izbor velikosti dodatkov. Zato ima uprava omejeno možnost nagrajevanja uspešnih zaposlenih in spodbujanja ostalih. Poleg tega bolnišnice nimajo svojih sredstev, zato nimajo veliko spodbud, da bi jih upravljale učinkovito⁽³⁶⁾.

Postopek nabave bolnišnicam ne olajšuje sprejemanja dejanskih odločitev glede upravljanja. Pri sprejetju splošnega sporazuma, ki določa proračun na nacionalni ravni in obseg storitev, prihaja do zamud⁽³⁷⁾. Zato ponudniki zdravstvenih storitev ne poznajo pogojev operacij za tekoča leta in namesto tega mesečno prejema dvanajstino sredstev iz prejšnjega splošnega sporazuma. Ker se splošni sporazum sklene le za eno leto, ponudnike zdravstvenih storitev omejuje pri izpolnjevanju dolgoročnih ciljev. Poleg tega individualne pogodbe, sklenjene med ponudniki zdravstvenih storitev in ZZZS, niso dovolj specifične (npr. v smislu storitev, ki jih je treba opraviti, in časovnega okvira, zahtev glede kakovosti in kazalnikov ter kliničnih smernic, ki temeljijo na dokazih in jih je treba upoštevati). Zato imajo ponudniki storitev možnost, da dejavnosti spreminjajo in izvajajo takšne, ki niso v skladu s potrebami prebivalstva. Končno pa so sistemi kontrole in nadzora pomanjkljivi, saj ZZZS ponudnikov storitev ne revidira sistematično.

⁽³⁶⁾ Leta 1991 je Zakon o zavodih določil, da so vsa sredstva javnih zavodov lastnina ustanovitelja, javnim zavodom pa se zaupa upravljanje sredstev. Vsak nakup novih sredstev postane prav tako lastnina ustanovitelja. Čeprav je bilo predvideno, da bo to začasna rešitev, to vprašanje ni bilo več obravnavano.

⁽³⁷⁾ O splošnem sporazumu se pogajajo ZZZS, Ministrstvo za zdravje in drugi partnerji, pri čemer ta sporazum v veliki večini vnaprej določa individualne pogodbe med ponudniki zdravstvenih storitev in ZZZS.

Konkurenca pri sklepanju pogodb je šibka zaradi neselektivnega sklepanja pogodb in decentraliziranega sistema koncesij. ZZZS sklepa pogodbe s posameznimi ponudniki zdravstvenih storitev prek javnih razpisov, ki so odprti za vse javne in zasebne ponudnike zdravstvenih storitev s koncesijo za delo v javnem sistemu. Ker pa posameznih ponudnikov storitev ne more izbirati selektivno na podlagi učinkovitosti, pogodbo sklene z vsemi ponudniki storitev. Zato ni nobene prave konkurence za sklepanje pogodb. Poleg tega koncesije, ki jih dodeljujejo občine za nedoločen čas, niso strogo regulirane niti ne temeljijo na ciljnih javnega zdravja in potrebah prebivalstva. Zaradi tega lahko prihaja do ne najbolj optimalnih dodelitev in uporabe virov.

Ocenjevanje zdravstvene tehnologije lahko prispeva k omejevanju rasti odhodkov in ohranjanju dostopa do kakovostne oskrbe. V nasprotju s prakso v EU ocenjevanje zdravstvene tehnologije v Sloveniji ni formalno določeno. Če bi bilo to urejeno, bi podprlo vključitev novih tehnologij za zdravstveno oskrbo v sistem obveznega zdravstvenega zavarovanja. Zlasti ni nobenega jasnega mehanizma za določitev, katere nove storitve bo krilo obvezno zdravstveno zavarovanje in katere (zastarele) storitve bi bilo treba iz njega izključiti. Zato se merila, kot so učinkovitost, varnost in stroški različnih storitev, ki se vključijo v zavarovanje, ne upoštevajo. Zdravstvene tehnologije se običajno uvajajo nenačrtno in posledično imajo ponudniki storitev precej maneverskega prostora pri izdajanju računov za zavarovanje. To velja tudi za medicinske pripomočke.

Trenutni plačilni sistem bolnišnic ni specifičen za Slovenijo. Trenutni plačilni sistem bolnišnic je bil v Sloveniji uveden v letu 2004 in temelji na uvoženi različici avstralskih diagnostičnih skupin⁽³⁸⁾. To pomeni, da plačila bolnišnicam temeljijo na sistemu uteži stroškov, kar lahko povzroči prevelika izplačila za nekatere diagnostične skupine in premajhna za druge. Uteži za uvožene diagnostične skupine je še vedno treba prilagoditi lokalnim pogojem. Poleg tega plačila, ki temeljijo na diagnostičnih skupinah, niso

⁽³⁸⁾ Diagnostične skupine zastopajo razred pacientov s podobnimi kliničnimi stanji, ki zahtevajo podobne bolnišnične storitve.

prilagojena glede na ambulantno zdravljenje, kratko ali podaljšano bivanje v bolnišnici. Poleg tega ni nobenega sistema za spremljanje in upravljanje ponovnih sprejemov, ki bi preprečil večje število ponovnih sprejemov. Nadzor ZZZS nad sporočenimi podatki primerov, je pomanjkljiv, saj je zelo malo medicinskih nadzornikov, poleg tega pa se tudi ne preverja zdravstvena dokumentacija v bolnišnicah.

Kakovost informacijskega sistema za stroške in institucionalne podpore za prilagoditev in posodobitev trenutnega plačilnega sistema bolnišnic bi bilo mogoče izboljšati. Ni nobene nacionalne ustanove za diagnostične skupine, ki bi bila pristojna za prilagajanje in posodabljanje opredelitev diagnostičnih skupin in uteži stroškov. Nacionalnih uteži stroškov ni (razen za majhno število diagnostičnih skupin) in jih ni mogoče izračunati, saj ni standardiziranih pravil za stroškovno računovodstvo in zbiranje podatkov v bolnišnicah. Računovodski izkazi bolnišnic niso dovolj standardizirani in podrobni, da bi omogočali prilagajanje uteži stroškov nacionalnemu okviru. Standardizirani visokokakovostni podatki o stroških so bistvenega pomena za natančno oceno diagnostičnih skupin, ki je nato potrebna za preglednost in večjo odgovornost upravljavcev.

Proračuni bolnišnic so določeni, zato uprava nima veliko spodbud, da bi učinkoviteje uporabljala razpoložljivo infrastrukturo (npr. s povečanjem števila pacientov, ki se ne sprejmejo v bolnišnico, ali skrajšanjem bivanja v njej). Proračuni bolnišnic na podlagi diagnostičnih skupin v Sloveniji so opredeljeni na podlagi proračuna za preteklo leto ter letnih pogajanj med ZZZS in vsakim ponudnikom⁽³⁹⁾. Omejeni proračuni bolnišnicam ne dajejo spodbud za povečanje produktivnosti. Mednarodni dokazi kažejo, da je to mogoče doseči z osredotočanjem dodelitve virov na diagnostične skupine. Na

Irskem imajo bolnišnice spodbudo povečati svoje dejavnosti, ker jim s tem pripada večji delež nacionalnega proračuna za bolnišnice, v Nemčiji pa so bolnišnice plačane tudi za diagnostične skupine nad zgornjo mejo proračuna, čeprav po nižji stopnji.

Zdi se, da obstajajo možnosti za racionalizacijo bolnišničnega omrežja. To dokazujejo majhne stopnje zasedenosti bolnišničnih postelj ob akutni oskrbi in neenakosti pri dostopu do storitev. Slovenija ima javno mrežo, ki v veliki meri temelji na zgodovinsko razvitih dejavnostih ponudbe, zaradi katerih je prišlo do velikih razhajanj v distribuciji ponudnikov storitev in zdravstvenih delavcev. Glede na veliko število splošnih bolnišnic v Sloveniji bi prehod na specializacijo bolnišnic lahko povečal njihovo učinkovitost.

Izboljšave na področju javnih naročil lahko pripomorejo k zmanjšanju javnih odhodkov za zdravstvo. Med letoma 2010 do 2014 je bilo za javna naročila v zdravstvenem sektorju porabljenih 995 milijonov EUR. Ministrstvo za zdravje na nacionalni ravni organizira centralizirane postopke oddaje javnih naročil za nabavo medicinskih izdelkov. Vendar obstajajo možnosti za dodatno izboljšanje centralizacije ali skupnih javnih naročil, ne samo zaradi znižanja stroškov, ampak tudi zaradi učinkovitejše porabe denarja, zlasti z uporabo meril za dodelitev naročila, ki se nanašajo na kakovost. Med letoma 2010 in 2014 je delež skupnih javnih naročil v razmerju do skupnega števila dodeljenih pogodb v zdravstvenem sektorju znašal le 1,4 % (povprečje EU je 7,7 %). Poleg tega se zdi, da je preveč poudarka na merilu za dodelitev naročila po „najnižji ceni“, saj je bilo to merilo uporabljeno v 96 % primerov (povprečje EU je 51 %). Priznati je tudi treba, da se nekateri nakupi še vedno opravijo brez izvedbe postopkov javnega naročanja⁽⁴⁰⁾. Na koncu je treba tudi omeniti, da poročila za Slovenijo omenjajo zaznane korupcije, tveganje korupcije in konflikt interesov / nepotizem.

Za izboljšanje javnega naročanja v zdravstvenem sektorju se izvaja več dejavnosti.

⁽³⁹⁾ Proračuni so opredeljeni glede na uteži celotnega števila diagnostičnih skupin in celotno število primerov, za katere bo bolnišnica prejela povračilo od ZZZS. Teoretično bolnišnice prejmejo plačila za primere na podlagi diagnostičnih skupin, in sicer na zdravljenega pacienta, zelo redko pa so plačane za diagnostične skupine, ki se zagotavljajo poleg dogovorjenega proračuna, ki temelji na diagnostičnih skupinah. Vendar v praksi bolnišnice vsak mesec prejmejo dvanajstino letnega proračuna in običajno zdravijo paciente tudi, ko so že dosegle zgornjo mejo proračuna, ki temelji na diagnostičnih skupinah.

⁽⁴⁰⁾ Na primer pri nabavi velike medicinske opreme (računalniški tomograf) v obdobju 2010–2013 je prišlo do razhajanj med dejansko nabavo v javnem sektorju, ki spada pod pravila o javnem naročanju, in številom nakupov, ki so se dejansko izvedli kot taki v okviru pravil o javnem naročanju.

Pred kratkim je bil pripravljen pilotni projekt skupnega javnega naročanja za nekatera zdravila v bolnišnicah. Zaradi pozitivnih rezultatov je bil projekt leta 2015 razširjen na večino zdravil, ki jih nabavljajo bolnišnice. Skupno javno naročanje zdravil je zdaj obvezno za vse javne bolnišnice. Za dodatno racionalizacijo javnih odhodkov so organi leta 2015 začeli izvajati dejavnosti za skupno javno naročanje na področju medicinskih pripomočkov in opreme. Te dejavnosti se opravljajo postopoma.

Za racionalizacijo uporabe medicinskega materiala in zdravstvenih storitev bi se lahko uporabilo prostovoljno zdravstveno zavarovanje. Ker pa je to v skoraj vseh primerih plačano, tega ni mogoče storiti učinkovito. Prostovoljno zdravstveno zavarovanje prispeva za delež sozavarovanja pri storitvah, ki jih krije obvezno zdravstveno zavarovanje. Doplačila nihajo od 10 % do 90 % in so odvisna od posameznega področja zdravljenja ali dejavnosti. Visoka in neomejena doplačila pomenijo, da je kritje prebivalstva, ki mora plačati doplačila v okviru obveznega zavarovanja, skoraj univerzalno (95-odstotno). Dopolnilno zavarovanje v celoti krije stroške medicinskega materiala in zdravstvenih storitev, zato pacienti dejanske stroške svoje oskrbe dojemajo le prek zavarovalne premije. Zaradi tega se jih ne spodbuja, da zmanjšajo uživanje morebitnih nepotrebnih prekomernih storitev.

Večina splošnih zdravnikov in specialistov je javnih uslužbencev, ki so plačani v skladu s plačilno lestvico javnih uslužbencev. Zdi se, da tovrstno določanje plač ne daje zadostnih spodbud zdravstvenim delavcem za izboljšanje njihove učinkovitosti. Najpomembnejši dodatni dohodek so plačila „enakovrednih ur“⁽⁴¹⁾. Ta praksa zagotavlja nekaj prožnosti pri določanju plač, vendar je zelo nepregledna in lahko povzroča absentizem. Vsaka plačna reforma bo verjetno zgrešila svoj namen, če bo imela uprava ponudnikov zdravstvenih storitev (npr. bolnišnic) le omejeno samostojnost pri odločanju glede osebja in opreme ter če bo v končni fazi tveganje ponudnikov nosila država.

Obstajajo možnosti za okrepitev primarnega zdravstva v njegovi vlogi varuha bolnišnične oskrbe. Slovenija ima močne temelje primarnega zdravstva. Vendar se sooča z izzivom fragmentacije organizacije in zagotavljanja storitev. To je očitno pri sorazmerno ohlapnem usklajevanju in sodelovanju med različnimi ponudniki storitev ter med organizacijami in institucijami, in sicer od preprečevanja in zgodnjega odkrivanja do upravljanja potreb po raznovrstni oskrbi s povezovanjem zdravstva in dolgotrajne oskrbe. Možnosti za okrepitev primarnega zdravstva in nadzora stroškov v Sloveniji so med drugim standardizirani procesi in postopki za predajo pacientov med različnimi ravni oskrbe, celovita podpora po odpustu iz bolnišnice, izboljšave informacijskih sistemov, boljša navodila in protokoli ter nadgradnja nedavnih dobrih izkušenj (kot so „vzorčne“ prakse družinske medicine).

Ni nobenega standardiziranega okvira za spremljanje kakovosti storitev v bolnišnicah. Proces zbiranja podatkov, povezanih s kakovostjo, in razvoja kazalnikov, tako v primarnem zdravstvu kot v bolnišničnem sektorju, se je začel, vendar je šele v začetni fazi, zlasti v bolnišničnem sektorju. Trenutni podatki še niso primerni za uporabo v natančnem sistemu merjenja ali nagrajevanja kakovosti.

V prihodnjih letih je predvidena postopna reforma zdravstvenega varstva. Celostna analiza zdravstvenega sistema, pri kateri sta sodelovala Svetovna zdravstvena organizacija in Evropski observatorij za zdravstvene sisteme in politike, bo služila kot osnova za reformo. Na podlagi te analize je vlada decembra 2015 odobrila Resolucijo o nacionalnem planu zdravstvenega varstva 2016–2025, za katero se pričakuje, da bo sprejeta v Državnem zboru marca 2016. Pričakuje se, da bo vlada v oktobru sprejela Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju, ki naj bi bil potrjen v Državnem zboru konec leta 2016 ali začetek leta 2017 v skladu s časovnim načrtom prihodnjega političnega dela.

⁽⁴¹⁾ „Enakovredne ure“ so „dodatne“ opravljene ure. Vendar to niso resnično dodatno opravljene ure. Zdravniki, ki delajo „zelo hitro“, lahko prejmejo na primer plačilo za 40 ur dela, čeprav so delali le 30 ur.

Okvir 2.4.1: Posebno spremljanje izvajanja politik v Sloveniji v okviru postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji

V ciklu evropskega semestra leta 2015 je bilo ugotovljeno, da se Slovenija sooča s čezmernimi makroekonomskimi neravnotežji, ki zahtevajo posebno spremljanje. Zato je Komisija decembra 2015 predstavila prvo poročilo posebnem o spremljanju⁽¹⁾. Ta okvir zaključuje cikel posebnega spremljanja s povzetkom ugotovitev o napredku pri izvajanju reform (Priloga A), povezanih s priporočili za posamezno državo, pomembnimi za makroekonomska neravnotežja v Sloveniji

Vsa priporočila za Slovenijo, podana leta 2015, so se štela za pomembna v okviru postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji. Politike prispevajo k doseganju naslednjih krovnih ciljev:

- **Izboljšanje javnih financ in vzdržnosti javnega dolga:** Leta 2015 je bil sprejet Zakon o fiskalnem pravilu, pripravljajo se tudi spremembe Zakona o javnih financah. Celosten pregled zdravstvenega sistema, pri katerem sta sodelovala Svetovna zdravstvena organizacija in Evropski observatorij za zdravstvene sisteme in politike, je bil dokončan. Na podlagi te analize je vlada konec leta 2015 sprejela Resolucijo o nacionalnem planu zdravstvenega varstva 2016–2025. Državni zbor naj bi jo sprejel marca 2016. Poleg tega naj bi vlada oktobra sprejela Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju, ki naj bi ga Državni zbor potrdil konec leta 2016 ali v začetku leta 2017. V prvi polovici leta 2016 naj bi vlada sprejela Zakon o dolgotrajni oskrbi, Državni zbor pa naj bi ga potrdil do konca leta 2016. V začetku leta 2016 naj bi bila dokončana bela knjiga o pokojninah, s katero se bo začela javna razprava, ki bo služila kot podlaga za pripravo nove pokojninske reforme.
- **Prestrukturiranje bančnega in podjetniškega sektorja ter boljše upravljanje podjetij v državni lasti:** Sprejeti so bili strategija, letni načrt upravljanja in merila za merjenje uspešnosti upravljanja kapitalskih naložb države. Imenovani so bili člani novega

nadzornega sveta in uprave Slovenskega državnega holdinga. Privatiziranih je bilo dodatnih pet podjetij v državni lasti s seznama s 15 podjetji, vključno z NKBM. Dokončani so ukrepi politike za izboljšanje dolgoročne vzdržnosti bančnega sektorja. Zmogljivost bank za prestrukturiranje in zmanjšanje slabih posojil se je izboljšala, uvedeni pa so bili tudi akcijski načrti s specifičnimi cilji. Poslovno in finančno prestrukturiranje velikih podjetij je končano, prestrukturiranje MSP pa še poteka. Banke trenutno izvajajo smernice za prestrukturiranje MSP. Družba za upravljanje terjatev bank (DUTB) je v celoti operativna in neodvisna. Dokončana je bila strategija za obdobje 2017–2022 in življenjska doba DUTB je bila podaljšana za pet let. Na voljo so bila dana dodatna orodja za prestrukturiranje. Novi okvir za insolventnost podpira prestrukturiranje podjetij in ponuja vrsto različnih orodij za reorganizacijo podjetij.

- **Izboljšanje konkurenčnosti, poslovnega okolja in institucionalne zmogljivosti:** Slovenija je v letu 2015 sprejela novo strategijo za neposredne tuje naložbe in strategijo pametne specializacije. Pri zmanjševanju upravnega bremena je bil dosežen določen napredek. Izvedenih je bilo 50 % ukrepov, določenih v Enotnem dokumentu, vendar najpomembnejši zamujajo. Leta 2015 je bila sprejeta strategija razvoja javne uprave in izvedena analiza vseh organov javne uprave. Učinkovitost civilnega pravosodja se je povečala in trajanje sodnih postopkov se je skrajšalo. Izveden je bil program boja proti korupciji in uvedene so bile obvezne davčne blagajne.

Te ugotovitve so večinoma skladne z ugotovitvami prvega poročila o posebnem spremljanju iz decembra 2015. Od takrat je bil dosežen dodaten napredek pri upravljanju podjetij v državni lasti. Pri reformah pokojninskega sistema, zdravstvenega sistema in sistema dolgotrajne oskrbe pa je bil napredek majhen ali pa ga sploh ni bilo.

⁽¹⁾ Evropska komisija (2015), *Slovenija – pregled napredka pri ukrepih za odpravo makroekonomskih neravnotežij*. Na voljo na: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/documents/201512_si_imbalances_epc_report_en.pdf

2.5. OCENJEVALNA MATRIKA V OKVIRU POSTOPKA V ZVEZI Z MAKROEKONOMSKIMI NERAVNOTEŽJI

Ocenjevalna matrika v okviru postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji povzema glavne ugotovitve poglobljenega pregleda iz poročila o državi. Osredotoča se na neravnotežja in vprašanja prilagajanja, pomembna za postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji.*

Tabela 2.5.1: Ocenjevalna matrika v okviru postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji– Slovenija

Zahtevnost izziva		Razvoj in obeti	Odziv politike
Neravnotežja (nevzdržni trendi, ranljivosti in povezana tveganja)			
Finančni sektor in zasebni dolg	Na slovenski bančni sistem še naprej vplivajo krčenje bančnih bilanc stanja, velik obseg slabih posojil in manjšanje kapitalskih rezerv (oddelek 2.1). Visoka raven slabih posojil (ki kljub prenosom na Družbo za upravljanje terjatev bank (DUTB) ostaja na ravni 13,1 %, glej oddelek 2.1) ovira zagotavljanje posojil podjetjem in vpliva na dobičkonosnost bank. Velika zadolženost zasebnih podjetij (v višini 63 % BDP, oddelek 2.1) in tekoče prestrukturiranje podjetniškega sektorja povzročata pritiske razdolževanja in negativno vplivata na zmogljivost za naložbe in rast.	Čeprav se je povrnilo zaupanje v slovenski bančni sektor, je rast posojil še vedno negativna (oddelek 2.1), dolgoročna dobičkonosnost in sposobnost preživetja bank pa še nista v celoti zagotovljeni. Ponovna vzpostavitev zaupanja v slovenski bančni sistem je ublažila likvidnostne pritiske. Obrestne mere na vloge in marže na strani sredstev so se znatno zmanjšale ter se približujejo povprečju EO (oddelek 2.1). Podjetniški sektor se je od leta 2010, ko je bila zadolženost najvišja, znatno razdolžil, in po pričakovanjih se bo to nadaljevalo tudi v bližnji prihodnosti. Tudi gospodinjstva se razdolžujejo, čeprav je njihov dolg med najnižjimi v EU. V letu 2016 se bo po pričakovanjih ponovno začela pozitivna rast posojil gospodinjstvom (oddelek 2.1).	Dodaten napredek je bil dosežen pri poslovnem prestrukturiranju štirih velikih bank v državni lasti, prenehanje dveh manjših domačih bank pa poteka po načrtih (oddelek 2.1). „Slaba banka“ DUTB je pripravila novo strategijo za obdobje 2017–2022 in poslovni načrt se v celoti izvaja. Poteka razprava o ustanovitvi druge zasebne „slabe banke“, ki bi se ukvarjala s posojili MSP (oddelek 2.1). V okviru ocene, ki še vedno poteka, je bilo ponovno potrjeno, da okvir za insolventnost, kot je bil spremenjen leta 2013, podpira prestrukturiranje podjetij, saj imajo podjetja večje možnosti za prestrukturiranje. Organi v zadnjem času preučujejo možnost nadaljnjih ciljno usmerjenih izboljšav (oddelek 3.3).
Razdolževanje, naložbe in obeti za rast	Zasebne naložbe so v letih 2009/2010 drastično upadle in si od takrat niso opomogle. Sedanja raven zasebnih naložb v višini okoli 16 % BDP je še vedno zelo nizka v primerjavi s preteklim povprečjem, ki je znašalo 20 % BDP, in navišjo ravno pred krizo v višini 25 % (oddelek 2.2). Sloveniji primanjkuje prilivov neposrednih tujih naložb. Stanje vhodnih neposrednih tujih naložb (NTI) v Sloveniji je bilo leta 2014 pri 31,5 % BDP opazno nižje od povprečja EU v višini okoli 50 % (oddelek 2.2).	Slovenija še naprej dosega prenizke rezultate pri prilivih NTI. Privatizacija in prestrukturiranje podjetij, ki trenutno potekata, ponujata nove priložnosti za privabljanje NTI, vendar se mora poslovno okolje prilagoditi, da bi lahko v celoti izkoristili tuje naložbe. Prilivi NTI naj bi se po pričakovanjih pospešili zaradi programa reform, namenjenih izboljšanju poslovnega okolja, ki naj bi spodbujale tudi NTI.	Slovenija je v letu 2015 sprejela novo strategijo za NTI in strategijo pametne specializacije. Na področju zmanjševanja upravnega bremena je bil dosežen določen napredek. 25 % ukrepov, vključenih v Enotni dokument, je bilo izvedenih. Vendar je bil pri racionalizaciji prednostnih nalog in zagotavljanju skladnosti med obstoječimi strategijami dosežen le določen napredek.

(nadaljevanje na naslednji strani)

Tabela (nadaljevanje)

Fiskalna tveganja	Vpletenost države v gospodarstvo je v primerjavi z drugimi državami članicami še vedno velika ter je imela znatne fiskalne in gospodarske posledice za državo. Fiskalna tveganja, povezana s podjetji v državni lasti, so povzročila približno tretjino povečanja javnega dolga v obdobju 2007–2014. Javni odhodki za zdravstvo in dolgotrajno oskrbo so na nevzdržni poti.	Pri privatizaciji je bil dosežen določen napredek (okvir 2.2.1), vendar ga je oviralo več preprek. Po objavi strategije upravljanja kapitalskih naložb države se zdi, da je večina podjetij v državni lasti strateških, zato bo vpletenost države v gospodarstvo po pričakovanjih ostala visoka. Dolg Slovenije naj bi v letu 2026 znašal 81 %, kar precej presega referenčno vrednost 60 % BDP. Zaradi staranja prebivalstva predstavljajo pokojninski in zdravstveni sistem ter sistem dolgotrajne oskrbe tveganja za fiskalno vzdržnost, in sicer tako srednje- kot dolgoročno.	Čeprav so bila nekatera podjetja prodana in je bil dosežen napredek pri razpletanju zapletene mreže subjektov v državni lasti, so znatni deli gospodarstva še vedno v državni lasti. Ustanovljen je bil Slovenski državni holding ter sprejeta njegova strategija upravljanja kapitalskih naložb in nov načrt privatizacije. Imenovani so bili člani novega nadzornega sveta in uprave SDH (okvir 2.2.1).
	Za zdravstveni sistem je značilno pomanjkanje zadostnih vgrajenih sistemov samodejnih stabilizatorjev, ki bi ublažili nihanja prihodkov v poslovnem ciklu (oddelek 2.4). Slovenski pokojninski sistem kaže drugo največjo napovedano dolgoročno povečanje porabe za pokojnine med državami EU (z 11,8 % leta 2013 na 15,3 % BDP).	Odhodki za zdravstvo in dolgotrajno oskrbo naj bi se do leta 2060 znatno povečali zaradi staranja prebivalstva (s 7,1 % leta 2013 na 9,7 % BDP leta 2060) (oddelek 2.3). Učinkovitost zdravstvenega sistema in sistema dolgotrajne oskrbe je mogoče še precej izboljšati.	Celosten pregled zdravstvenega sistema, pri katerem sta sodelovala Svetovna zdravstvena organizacija in Evropski observatorij za zdravstvene sisteme in politike, je bil dokončan (oddelek 2.4). Državni zbor naj bi v drugi polovici leta 2016 sprejel nov Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju, pripravljen na podlagi celostnega pregleda in resolucije o nacionalnem planu zdravstvenega varstva (oddelek 2.4).
Ugotovitve poglobljenega pregleda			
- Na Slovenijo še vedno vplivajo neravnotežja zaradi slabosti v bančnem sektorju, visoke zadolženosti podjetij in fiskalnih tveganj. Čeprav so tveganja skorajšnjega negativnega pretresa omejena, bi bila lahko ta neravnotežja še vedno potencialno škodljiva za kratko- do srednjetočno prilagoditev gospodarstva ter srednje- do dolgoročne obete. - Stabilizacija bančnega sektorja se je v letu 2015 nadaljevala, vendar prestrukturiranje še ni končano. Razdolževanje podjetniškega sektorja je v teku, vendar pritiska na zasebne naložbe in zmanjšuje potencialno rast Slovenije. Poslovno okolje še vedno ovirata visoka vpletenost države v gospodarstvo in zakonodaja, ki zavira nov priliv domačih in tujih naložb. - Dosežen je bil nadaljnji napredek pri delovanju „slabe banke“ za reševanje slabih posojil. Znaten napredek je bil dosežen pri vprašanju državnega lastništva s sprejetjem strategije za upravljanje kapitalskih naložb države in načrtom privatizacije ter imenovanjem novega nadzornega sveta in uprave SDH. Pri zmanjšanju upravnega bremena in strategij za NTI je bil dosežen le določen napredek. Sprejetih je bilo več ukrepov politike za omejitev in zmanjšanje proračunskega primanjkljaja. Vendar je potrebno dodatno odločno ukrepanje za zmanjšanje dolga in izboljšanje vzdržnosti javnih financ, zlasti glede zdravstvenega sistema in sistema dolgotrajne oskrbe.			

(*) Prvi stolpec povzema „zahtevnost“ vprašanj, katerih cilj je opredeliti obseg ravni neravnotežij. Drugi stolpec navaja ugotovitve o „razvoju in obetih“ neravnotežij. V tretjem stolpcu so podani nedavni in načrtovani ustrezni ukrepi. Ugotovitve so navedene za vsak vir neravnotežja in vprašanje prilagajanja. Zadnji trije odstavki matrike povzemajo splošne izize glede na njihovo zahtevnost, razvoj in obete ter odziv politike.

Vir: Evropska komisija.

3. DODATNA STRUKTURNA VPRAŠANJA

Poleg neravnotežij in vprašanj prilagajanja iz oddelka 2 ta oddelek vsebuje analizo drugih strukturnih ekonomskih in socialnih izzivov, s katerimi se sooča Slovenija. Ta oddelek se osredotoča na področja politike, zajeta v priporočilih za posamezne države iz leta 2015, in analizira vprašanja, povezana z aktivno politiko zaposlovanja in socialnimi politikami, trenutno strukturo in delovanjem javne uprave, delovanjem pravosodnega sistema ter razvojem raziskovalnega, prometnega in energetskega sektorja.

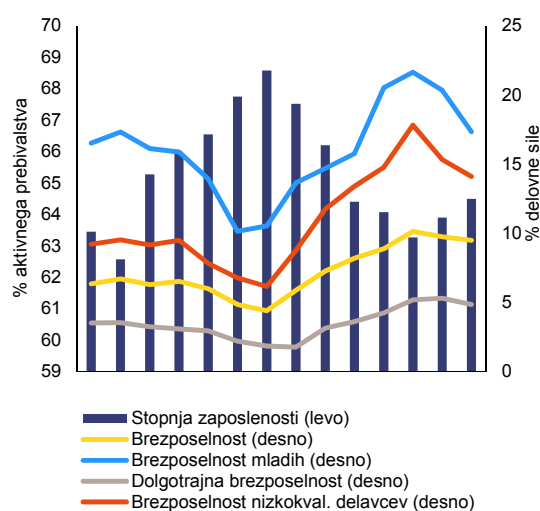
3.1. TRG DELA, IZOBRAŽEVANJE IN SOCIALNE RAZMERE

Razvoj in prilagoditev trga dela

Uspešnost trga dela se postopno izboljšuje. Med tretjim četrtletjem leta 2013 in tretjim četrtletjem leta 2015 se je stopnja zaposlenosti v Sloveniji povečala z 68,2 % na 70,2 %, stopnja brezposelnosti pa se je znižala z 9,4 % na 8,6 %, saj se je več ljudi vključilo na trg dela (graf 3.1.1). Znižanje stopnje brezposelnosti mladih in nizkokvalificiranih delavcev je bilo še posebej izrazito zaradi vladnih politik in ugodnih makroekonomskih razmer. Stopnja dolgotrajne brezposelnosti se je le nekoliko znižala, kar kaže na tveganje dolgotrajnih strukturnih izzivov. Udeležba starejših in nizkokvalificiranih delavcev na trgu dela je še naprej nizka. Ženske pa so na trgu dela tradicionalno zelo dobro zastopane⁽⁴²⁾. Vendar je udeležba starejših žensk na trgu dela nizka⁽⁴³⁾.

Od leta 2014 se je ustvarjanje delovnih mest zelo povečalo v nemanjalnem storitvenem sektorju. Delovna mesta so bila ustvarjena zlasti na področju trgovine na debelo in drobno, kar je posledica vedno večjega domačega povpraševanja. Izboljševati se je začela tudi zaposlenost v menjalnem storitvenem sektorju, in sicer zaradi močne izvozne uspešnosti (graf 3.1.2)⁽⁴⁴⁾.

Graf 3.1.1: Trg dela



Vir: Evropska komisija.

V letu 2014 se je prvič od začetka krize več ljudi odjavilo iz evidence brezposelnih oseb, kot se jih je vanjo prijavilo. Trg dela je bil prilagojen predvsem z zmanjšanjem obsega dela namesto z zniževanjem plač. Število registriranih brezposelnih se je leta 2009 zelo povečalo, predvsem iz poslovnih razlogov, kot sta stečaj in prenehanje pogodb za določen čas (graf 3.1.3). Mladi so bili nesorazmerno bolj prizadeti zaradi krize. Avgusta 2015 se je število registriranih brezposelnih zmanjšalo na manj kot 90 000 (s 150 000 v najhujšem obdobju, tj. leta 2009). Delež nemotiviranih oseb se je med krizo potrojil⁽⁴⁵⁾. Vendar se je število nemotiviranih oseb v zadnjem letu zmanjšalo in je zdaj pod povprečjem EU.

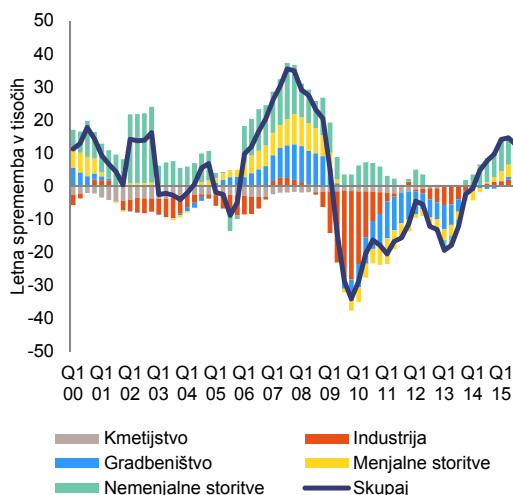
⁽⁴²⁾ Vrzel med stopnjo zaposlenosti moških in žensk se je zmanjšala z 8,5 odstotne točke leta 2008 na 7,5 odstotne točke leta 2014, kar je pod povprečjem EU, ki je leta 2014 znašalo 10,5 odstotne točke.

⁽⁴³⁾ Stopnja zaposlenosti žensk, starih od 55 do 64 let, je leta 2014 znašala 29 % (povprečje EU: 45 %), stopnja zaposlenosti moških v isti starostni skupini pa 41,8 %.

⁽⁴⁴⁾ Bistveno povečanje je bilo ugotovljeno v kategoriji „zaposlitvene dejavnosti“. Povečanje od leta 2014 je mogoče pojasniti s pravnimi spremembami, v skladu s katerimi so morale agencije za začasno delo ponovno registrirati svojo dejavnost pod kategorijo „zaposlitvene dejavnosti“. Posledično je bilo v to kategorijo premeščenih veliko delavcev. Pred letom 2014 so imeli subjekti pri registraciji dejavnosti več svobode.

⁽⁴⁵⁾ Nemotivirane osebe so osebe, stare od 15 do 74 let, ki niso niti zaposlene niti brezposelne, ki želijo delati, so na voljo za delo v naslednjih dveh tednih, vendar ne iščejo dela.

Graf 3.1.2: Zaposlenost po sektorjih

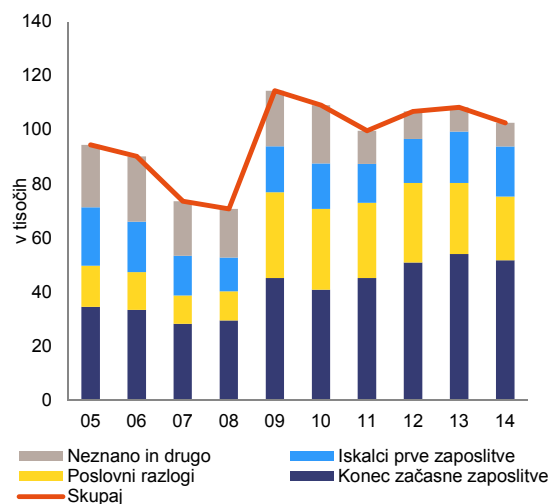


Vir: Evropska komisija.

Nizkokvalificirani delavci so segment trga dela, ki ga je kriza najbolj prizadela, vendar se njihov položaj zdaj izboljšuje. Stopnja brezposelnosti nizkokvalificiranih delavcev se je med krizo bistveno povišala, vendar se je proti koncu leta 2013 začela zniževati. Nizkokvalificirani delavci kljub temu še vedno predstavljajo največji delež registriranih brezposelnih. Od oseb, ki so se v letu 2014 zaposlile, je delež prehajanja v zaposlitev najmanjši za nizkokvalificirane delavce (56 % v primerjavi z 68 % za srednjekvalificirane in 74 % za visokokvalificirane delavce). Ljudem s terciarno izobrazbo je bilo lažje ponovno najti zaposlitev. To je veljalo tudi pred in med krizo. Vendar se hkrati stopnja registriranih brezposelnih oseb s terciarno izobrazbo še naprej povišuje. Eden od dejavnikov, ki je prispeval k temu razvoju, je hitro rastoče število diplomantov do leta 2012.

Kljub močnemu gospodarskemu okrevanju leta 2014 dolgotrajna brezposelnost še vedno predstavlja več kot polovico vseh brezposelnih, kar kaže na tveganje morebitnih dolgotrajnih strukturnih izzivov. Število starejših in visokokvalificiranih dolgotrajno brezposelnih oseb se je med krizo skoraj potrojilo, še posebej od leta 2011. Za dolgotrajno brezposelnost starejših delavcev obstaja več razlogov, in sicer nizka motivacija in prožnost, nezadostna znanja in spretnosti, višji stroški dela, povezani z zaposlovanjem starejših delavcev, ter možnosti zgodnjega upokojevanja.

Graf 3.1.3: Povečanje skupnega števila registriranih brezposelnih oseb



Vir: Evropska komisija.

Položaj mladih na trgu dela se je bistveno izboljšal, vendar je stopnja brezposelnosti mladih še vedno nad ravnmi pred krizo. Med vsemi starostnimi skupinami se je stopnja brezposelnosti najbolj znižala med mladimi (15–24 let) (s 13,4 % v tretjem četrtletju leta 2014 na 12,9 % v tretjem četrtletju leta 2015). To je precej pod povprečjem EU v višini 19,9 %, vendar še vedno višje od najnižje vrednosti pred krizo leta 2008, tj. 10,4 %. Po uvedbi jamstva za mlade leta 2013 se je prehajanje mladih iz brezposelnosti v zaposlitev povečalo⁽⁴⁶⁾. Sodelujoči pri ukrepih v okviru jamstva za mlade so prejeli 40 % več napotitev za prosta delovna mesta kot tisti, ki niso sodelovali, imeli so 10-krat več srečanj z delodajalci in njihova stopnja udeležnosti v usposabljanju je bila za 70 % višja⁽⁴⁷⁾. Delež mladih, ki niso zaposleni, se ne izboljšuje ali usposablja, kljub bistvenemu povečanju med krizo ostaja pod povprečjem EU. Povečal se je s 6,5 % leta 2008 na 9,4 % leta 2014 (EU: 12,8 %). Trenutno se pripravlja nov načrt za izvajanje jamstva za mlade za obdobje 2016–2020, ki se osredotoča na segmentacijo trga dela, dolgotrajno brezposelnost in sistem pripravništev⁽⁴⁸⁾. Načrt naj bi bil sprejet na začetku leta 2016.

Čeprav je večina novo sklenjenih pogodb še vedno za določen čas, se je prehod s pogodb za

⁽⁴⁶⁾ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1079&langId=sl>.

⁽⁴⁷⁾ Poročilo Evropskega observatorija politike zaposlovanja (EPO) in pregled jamstva za mlade s strani Odbora za zaposlovanje.

⁽⁴⁸⁾ Segmentacija trga dela je opredeljena kot soobstoj različnih kategorij (segmentov) delavcev na trgu dela, za katerega so značilne različne ravni varnosti zaposlitve in/ali dostopa do socialne varnosti ter nizke stopnje prehoda z manj varnih na varnejše kategorije. Glavna razlika je večinoma med delavci s pogodbami za določen in nedoločen čas.

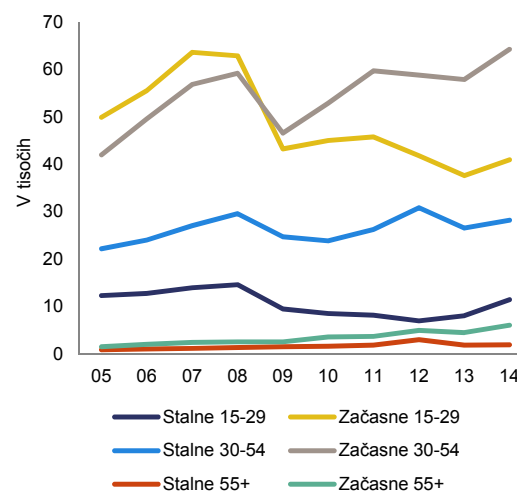
določen čas na pogodbe za nedoločen čas bistveno povečal. Nadaljnja uporaba pogodb za določen čas je v veliki meri povezana s pomanjkanjem zaupanja delodajalcev v gospodarsko okrevanje. Kljub temu se je delež pogodb, ki so se iz pogodb za določen čas spremenile v pogodbe za nedoločen čas, povečal s 36,9 % leta 2013 na 49,5 % leta 2014. Uporaba pogodb za določen čas za mlade se je povečala z 72,2 % v tretjem četrtletju leta 2012 na 81 % v tretjem četrtletju leta 2015 kljub reformi trga dela iz leta 2013 in Zakonu o interventnih ukrepih iz istega leta, v skladu s katerim so delodajalci po zaposlitvi mladega delavca za nedoločen čas oproščeni plačevanja socialnih prispevkov za dve leti. Od leta 2014 se je število delavcev prek agencij povečalo, vendar so njihove pravice usklajene s pravicami redno zaposlenih delavcev (graf 3.1.4). Delež starejših delavcev, zaposlenih za določen čas, se skozi leta nekoliko povečuje.

Študentsko delo je še naprej privlačno. Kljub spremenjeni ureditvi študentskega dela, ki je začela veljati februarja 2015 in s katero je študentsko delo postalo dražje, je to delo še naprej ena od najcenejših in najbolj prožnih oblik dela. Iz zadnjih podatkov je razvidno povečanje števila študentskih del, medtem ko je skupni dohodek vseh študentov ostal nespremenjen, kar morebiti kaže na to, da se je delovni čas študentov skrajšal.

Stopnja samozaposlenosti se je od leta 2008 povišala. Delež samozaposlenih od vseh zaposlenih oseb je leta 2014 dosegel 12,5 % v primerjavi z 9,7 % leta 2008, kar je morda tudi posledica državnih subvencij. Vzporedno s tem se je delež oseb, ki delajo samo za enega naročnika, povečal z 11,5 % leta 2012 na 18,7 % leta 2015, kar kaže na izrazitejšo uporabo navideznega samozaposlovanja. Slovenija ima drugi največji delež samozaposlenih v EU, katerih prijavljeni dohodki so nižji od dohodkov zaposlenih.⁽⁴⁹⁾

⁽⁴⁹⁾ Evropska komisija, Pregled razvoja na področju zaposlovanja in socialnih zadev v Evropi 2015, str. 47.

Graf 3.1.4: Novo sklenjene pogodbe o zaposlitvi



Vir: Evropska komisija.

Ker je bilo v zadnjih treh letih sprejetih več zakonodajnih sprememb, se organi trenutno bolj osredotočajo na spremljanje in oceno. Organi pozorno spremljajo učinke reforme trga dela iz leta 2013 in sprememb študentskega dela. V teku je analiza navideznega samozaposlovanja in prihodnjih oblik dela na splošno.

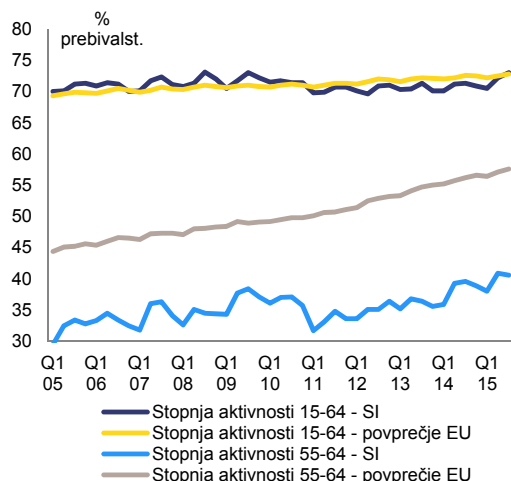
Udeležba starejših delavcev na trgu dela je precej nad ravnmi pred krizo, vendar ostaja najnižja v EU. Stopnja zaposlenosti starejših delavcev je leta 2014 znašala 35,4 % (povprečje EU: 51,8 %), stopnja brezposelnosti starejših delavcev pa se je nedavno, tj. v tretjem četrtletju leta 2015, stabilizirala pri 8,4 %. Potencial za daljšo delovno dobo je omejen zaradi ovir za plačano delo za upokojence, nizke udeležbe v vseživljenjskem učenju, majhnega deleža dela na daljavo in prostovoljnega dela s krajšim delovnim časom.⁽⁵⁰⁾ Da bi se spodbudilo zaposlovanje delavcev, starejših od 55 let, so bile novembra 2015 sprejetečasne oprostitve plačila socialnih prispevkov s strani delodajalcev za novo zaposlene delavce, starejše od 55 let (ne glede na vrsto pogodbe o zaposlitvi), za obdobje 2016–2017.

Položaj nizkokvalificiranih delavcev na trgu dela se je nekoliko izboljšal, vendar še naprej predstavlja izziv. Stopnja brezposelnosti nizkokvalificiranih delavcev se je povišala z 12,7 % v tretjem četrtletju leta 2014 na 14,5 % v tretjem četrtletju leta 2015 in je pod povprečjem EU (16,3 % v tretjem četrtletju leta 2015). Stopnja zaposlenosti nizkokvalificiranih delavcev se je bistveno povišala s 33,7 % leta 2013 na 36,1 %

⁽⁵⁰⁾ Evropska komisija, Pregled razvoja na področju zaposlovanja in socialnih zadev v Evropi 2015, str. 306.

leta 2014, vendar je še vedno precej pod ravno pred krizo in povprečjem EU (43,3 % v letu 2014). V nasprotju z visokokvalificiranimi delavci je nizkokvalificiranim delavcem težje najti zaposlitev, zlasti ker je kriza prizadela sektorje, ki večinoma zaposlujejo nizkokvalificirane delavce.

Graf 3.1.5: Stopnja aktivnosti glede na starost



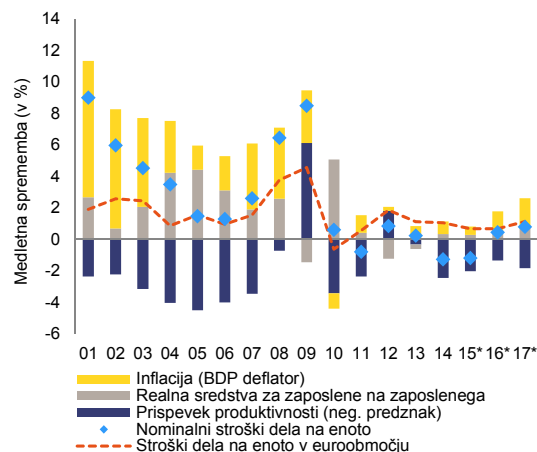
Bolj ciljno usmerjeni ukrepi aktivne politike zaposlovanja bi lahko omogočili večjo udeležbo starejših, dolgotrajno brezposelnih in nizkokvalificiranih delavcev na trgu dela. Od vseh udeležencev pri ukrepih aktivne politike zaposlovanja jih je bilo 42,4 % mlajših od 29 let, 13,7 % jih je bilo starejših od 50 let, 15,8 % jih je bilo nizkokvalificiranih delavcev, 46,8 % pa jih je bilo dolgotrajno brezposelnih. Udeležba v vseživljenjskem učenju se je med letoma 2007 in 2014 znižala ter je zlasti nizka pri starejših in nizkokvalificiranih delavcih. To potrjuje tveganje pomanjkanja naložb v znanja in spretnosti pripravljenih delavcev. Smernice za ukrepe aktivne politike zaposlovanja za obdobje 2016–2020, o katerih se je razpravljalo s socialnimi partnerji, in načrt za izvajanje aktivne politike zaposlovanja predstavljajo nadaljevanje dosedanjega pristopa. Za aktivne politike zaposlovanja je na leto namenjenih približno 100 milijonov EUR (manj kot 0,3 % BDP), kar je pod povprečjem EU, ki je leta 2011 znašalo 0,5 %. V sodelovanju z OECD se pripravlja pregled v zvezi z aktivacijo, ki naj bi bil dokončan do julija 2016.

Razvoj plač in stroškov dela

Rast plač v skladu z večjo produktivnostjo bo še naprej spodbujala zunanjo konkurenčnost. Nominalna rast plač je bila med letoma 2012 in 2014 nizka. Za leto 2015 se pričakuje, da bo ostala

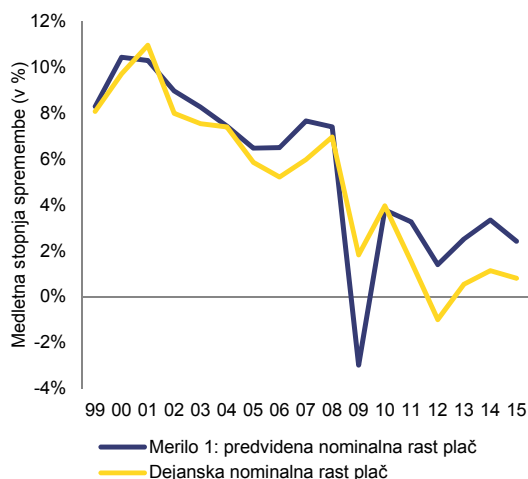
pod 1 %, kar je bistveno manj, kot bi bilo skladno s stalnim zunanjim položajem, kot je bil izmerjen na podlagi realnega efektivnega deviznega tečaja (graf 3.1.6). Hkrati se pričakuje, da se bo skromna rast produktivnosti nadaljevala tudi v letih 2015 in 2016, s čimer se bodo znižali nominalni stroški dela na enoto. Ker pa se pričakuje, da bo slovensko gospodarstvo do leta 2016 delovalo s polno ali skoraj polno zmogljivostjo, je možen pritisk za povišanje plač (graf 3.1.7).

Graf 3.1.6: Gibanje inflacije in stroškov dela



Minimalna plača v Sloveniji je razmeroma visoka in porazdelitev plač je zelo zgoščena. Slovenija ima najvišjo minimalno plačo v EU kot delež povprečnega bruto dohodka (52,9 % v letu 2014). Zaradi ravni minimalne plače obstaja tveganje, da nekateri nizkokvalificirani delavci niso zaposljivi. Poleg tega je porazdelitev plač zelo zgoščena v razponu blizu minimalne plače. To je delno posledica dejstva, da raven minimalne plače presega plače za nizkokvalificirane in srednjekvalificirane dohodkovne skupine v več sektorskih kolektivnih pogodbah. Nizka stopnja razpršenosti med delovnimi mesti za nizkokvalificirane in srednjekvalificirane delavce bi lahko zmanjšala donosnost naložb v izobraževanje in prizadevanja, kar bi lahko negativno vplivalo na produktivnost (graf 3.1.9).

Graf 3.1.7: Referenčno merilo za rast plač



Vir: Evropska komisija.

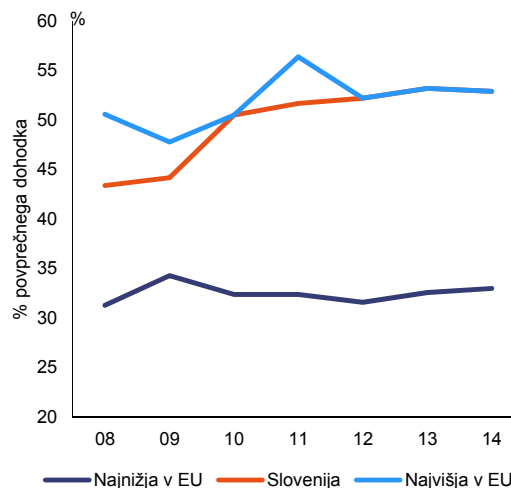
Relativna raven in število prejemnikov minimalne plače se zmanjšujeta. V letu 2015 je minimalna bruto plača za delavca s polnim delovnim časom znašala 790,73 EUR, kar pomeni 0,2-odstotno povišanje v primerjavi z letom 2014 v nominalnem smislu, vendar ne pomeni nobenega povišanja v realnem smislu. Januarja 2016 se nominalna minimalna plača ni povišala. Medtem ko so se leta 2014 nominalne plače povišale za 1,1 %, se je relativni delež minimalne plače počasi zmanjševal. Hkrati se je število prejemnikov minimalne plače v letu 2015 bistveno zmanjšalo. Do najboljše zmanjšanj je prišlo v sektorjih, ki zaposlujejo največ prejemnikov minimalne plače, tj. v proizvodnji, gradbeništvu in trgovini na drobno, pri čemer so imeli ti sektorji največ koristi od gospodarskega okrevanja. V javnem sektorju se je število delavcev, ki prejemajo minimalno plačo, povečalo zaradi splošne zamrznitve plač v zadnjih štirih letih in rahlega povišanja minimalne plače v nominalnem smislu (graf 3.1.9).

Določanje minimalne plače je bilo ponovno opredeljeno kljub močnemu nasprotovanju organizacij delodajalcev. Minimalna plača je bila izključena iz socialnega sporazuma za obdobje 2015–2016, s katerim so bile med drugim kolektivne pogodbe opredeljene kot podlaga za določanje plač v zasebnem sektorju⁽⁵¹⁾. Državni zbor je novembra 2015 sprejel zakon, ki so ga predlagali sindikati ter s katerim so bile

⁽⁵¹⁾ Socialni sporazum za obdobje 2015–2016 so 5. februarja 2015 podpisali Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti ter predstavniki skoraj vseh glavnih velikih organizacij delodajalcev (Gospodarska zbornica) in petih glavnih sindikatov. Po šestletni mrtvi točki (prejšnji sporazum je prenehal veljati leta 2009, tj. tik pred krizo) je sklenitev sporazuma pomenila oživitve tristranskega dialoga.

preoblikovane minimalne plače in izključeni obstoječi dodatki. Delodajalci teh sprememb niso podprli, saj menijo, da so enostranske in kršijo proces socialnega dialoga. Zaradi tega so vse organizacije delodajalcev odstopile od socialnega sporazuma, s čimer je socialni dialog dosegel nizko točko (zlasti na tristranski ravni). Medtem ko so strukture socialnega dialoga v Sloveniji močne v primerjavi z drugimi državami, se je zaupanje zmanjšalo in dialog še ni bil ponovno vzpostavljen.

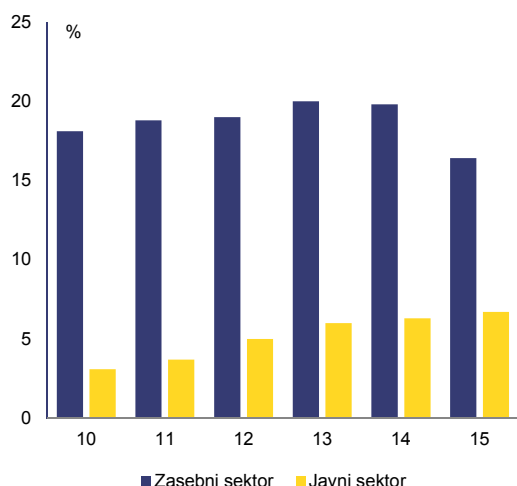
Graf 3.1.8: Minimalna plača



Vir: Evropska komisija.

Leta 2015 so bile plače v javnem sektorju odmrznjene. S sporazumom med vlado in sindikati javnega sektorja o plačah za leto 2016 se bo masa plač v istem letu povečala za približno 0,4 % BDP, kar bi lahko pomenilo tudi pritisk za povišanje plač v zasebnem sektorju. Sporazum določa, da se bodo plače vrstile na ravni iz leta 2013, medtem ko se bo letni regres povečal. Napredovanja, ki so bila več let bolj ali manj zamrznjena, bodo delno spet uvedena.

Graf 3.1.9: Delež minimalne plače



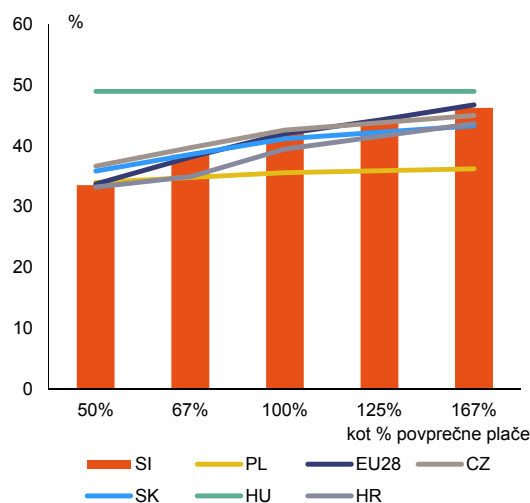
Vir: Evropska komisija.

Z zmanjšanjem davčnega primeža bi se lahko še bolj spodbudila udeležba na trgu dela⁽⁵²⁾. Velikost davčnega primeža za gospodinjstva z enim dohodkom je podobna velikosti davčnega primeža za glavne regionalne konkurente Slovenije za različne ravni dohodka (graf 3.1.10). Z zmanjšanjem davčne obremenitve dela, zlasti za osebe z nizkimi dohodki, bi se lahko spodbudila udeležba na trgu dela, saj bi se dodatno izboljšale spodbude za delo. To bi tudi prispevalo k večji odpornosti slovenskega trga dela in nadaljnjemu zmanjšanju revščine zaposlenih.

Davčna obremenitev je bila le bežno obravnavana. Ko je vlada novembra 2015 umaknila predlog za davčno reformo (oddelek 2.3), so bili davčni razredi nekoliko prilagojeni. Za prilagoditev, ki ni bila dogovorjena s socialnimi partnerji, se pričakuje, da bo imela zanemarljiv učinek na zmanjšanje davčne obremenitve. Za najvišji razred osebnih dohodkov bo še naprej veljala obdavčitev v višini 50 %, čeprav je bilo to sprva mišljeno kot začasen ukrep.

⁽⁵²⁾ Davčni primež je razlika med skupnimi stroški plač zaposlenega za podjetje in njegovo neto plačo.

Graf 3.1.10: Davčni primež za gospodinjstva z enim dohodkom



Vir: Evropska komisija.

Izobraževanje

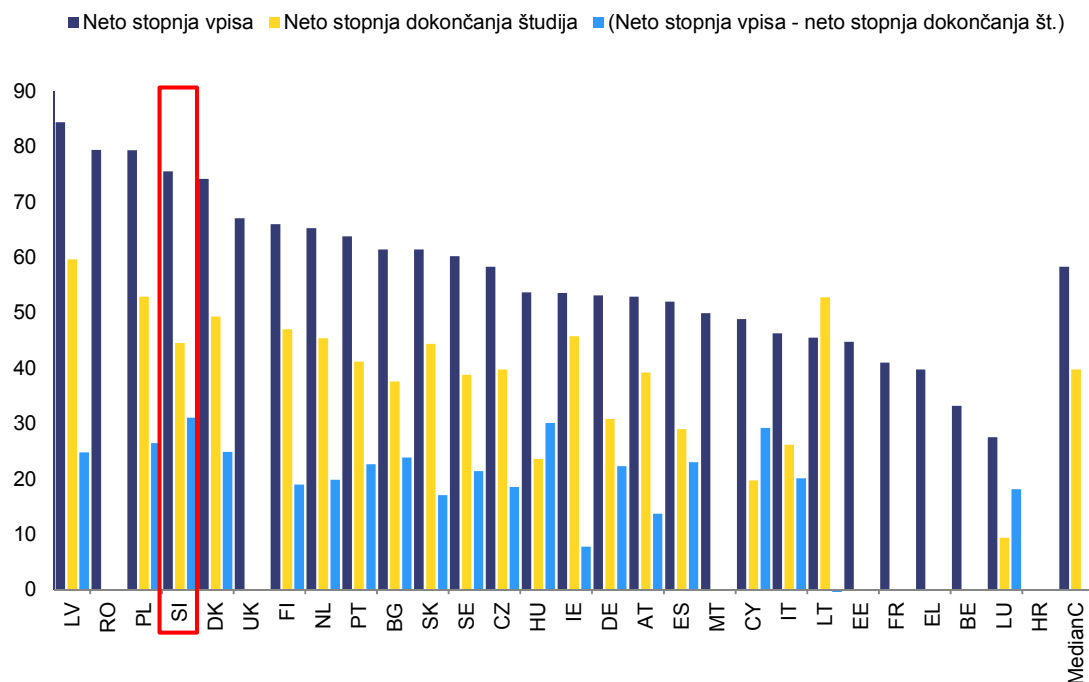
Kar zadeva skupne naložbe v izobraževanje, je Slovenija sorazmerno visoko uvrščena, vendar je učinkovitost porabe v zadnjem času pod drobnogledom. V letu 2013 se je delež BDP, ki ga je Slovenija porabila za izobraževanje, povečal na 6,5 %, kar je nad povprečjem EU, ki znaša 5 %. Vendar je bilo povečanje, izraženo v deležu BDP, od leta 2008 posledica upada BDP in ne povečanja nominalnih odhodkov. Po novejših nacionalnih podatkih so se javni odhodki za formalno izobraževanje v letu 2014 zmanjšali za 0,2 % v primerjavi z letom 2013, pri čemer je zmanjšanje porabe že drugo leto zapored najbolj prizadelo visokošolsko izobraževanje. Slovenija vlaga sorazmerno več v predšolsko vzgojo in primarno izobraževanje (2,4 % BDP v primerjavi z 1,6 % v EU v letu 2013) kot v terciarno izobraževanje (1,2 % BDP v primerjavi s povprečjem EU, ki znaša 0,8 %)⁽⁵³⁾. Ta pristop je načeloma pozitiven, saj prispeva k preprečevanju poznejšega neuspešnega izobraževanja. Vendar so plače slovenskih učiteljev pod povprečjem EU-21 ne glede na sektor izobraževanja in leta izkušenj⁽⁵⁴⁾. V zvezi s tem je Mednarodni denarni sklad (MDS) v svojem poročilu navedel, da je sektor izobraževanja prevelik v smislu zaposlovanja⁽⁵⁵⁾. Poleg tega je Računsko sodišče Republike Slovenije v svojem poročilu ugotovilo, da je Ministrstvo za izobraževanje ravnalo neučinkovito pri ureditvi delovnega časa in delovnih obveznosti

⁽⁵³⁾ Eurostat, podatkovna zbirka klasifikacije splošnih odhodkov države po funkcijah (COFOG) (gov_10a_exp).

⁽⁵⁴⁾ OECD, „Education at a Glance 2015“, tabela D31a.

⁽⁵⁵⁾ Poročilo MDS o državi št. 15/265, „Technical Assistance Report – Establishing a spending review process“ <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr15265.pdf>.

Graf 3.1.11: Delež tistih, ki se vpišejo v terciarni akademski program, in tistih, ki so šolanje zaključili, 2011/2012



Vir: Evropska komisija/EACEA/Eurydice (2015) The European Higher Education Area in 2015: Bologna Process Implementation Report (Evropski visokošolski prostor v letu 2015: poročilo o izvajanju bolonjskega procesa).

učiteljev⁽⁵⁶⁾. Da bi nacionalni deležniki na področju izobraževanja utemeljili raven porabe, se sklicujejo na politično odločitev o varovanju malih šol na lokalni ravni in napoved o prihodnjih številčnejših razredih.

Slovenski izobraževalni sistem na splošno deluje dobro, vendar se prednosti za dohodek in zaposljivost diplomantov s terciarno izobrazbo zmanjšujejo. V Sloveniji diplomanti s terciarno izobrazbo v starostni skupini od 25 do 34 let zaslužijo 42 % več kot tisti iz iste starostne skupine, ki imajo le višjo srednješolsko izobrazbo. V starostni skupini od 55 do 64 let je ta razlika še izrazitejša in znaša 111 %⁽⁵⁷⁾. To pomeni, da ima Slovenija največjo razliko v dohodkih med starejšimi in mlajšimi generacijami med vsemi državami OECD. Vendar zaposljivost diplomantov, ki so nedavno pridobili terciarno izobrazbo, ni ugodna⁽⁵⁸⁾. Stopnja študentov, ki se vpišejo na podiplomski študij, se je bistveno povišala, pri čemer je leta 2014 dosegla 58,3 %,

kar je verjetno posledica težav diplomantov dodiplomskega študija, da najdejo zaposlitev, in privlačnosti študentskih ugodnosti⁽⁵⁹⁾.

V sektorju visokošolskega izobraževanja je več pomanjkljivosti. V obdobju 2012/2013 je bilo 919 študijskih programov na vseh ravneh, kar pomeni en študijski program na 106 študentov, kar je veliko v primerjavi z drugimi državami. To je morda posledica spodbud, ki izhajajo iz formule državnega financiranja, skupaj z zmanjševanjem števila študentov. Neto stopnja vpisa študentov v terciarne akademske programe je četrta najvišja v EU (75,6 %), medtem ko je delež tistih, ki ne diplomirajo, največji v EU (31,1 %). Ta razlika bi lahko kazala na veliko število fiktivnih vpisov (graf 3.1.11). Fiktivni opisi veljajo za velik problem v slovenskem visokošolskem izobraževanju ter vplivajo na kakovost izobraževanja in javne finance, vendar jih je težko količinsko opredeliti in dokazati.

Za večino prostih delovnih mest je še naprej potrebna nižja formalna izobrazba, vendar se zdi, da so neskladja med ponudbo znanj in spretnosti ter povpraševanjem po njih manj izrazita. Med letoma 2011 in 2014 so imela podjetja manj težav z zapolnjevanjem prostih

⁽⁵⁶⁾

<http://www.rs-rs.si/rsrcs/rsrs.nsf/1/KCA8424A1A91BE072C1257F40004AB11>

⁽⁵⁷⁾ „Education at a Glance“, opombe o državi: Slovenija, OECD, 2014; <http://www.oecd.org/slovenia/education-at-a-glance-2014-country-notes.htm>.

⁽⁵⁸⁾ Stopnja se je s 85 % v letu 2007 vztrajno zniževala in leta 2014 dosegla 74,3 %, kar je pod povprečjem EU, ki znaša 80,5 %.

⁽⁵⁹⁾ Kot so subvencionirana prehrana, promet in možnost študentskega dela.

delovnih mest, kar je domnevno posledica večje razpoložljivosti kvalificirane delovne sile⁽⁶⁰⁾. Slovenski delodajalci iščejo delavce z nižjo formalno izobrazbo ter splošnimi kompetencami, kot so sposobnosti za reševanje problemov, organizacijske sposobnosti in sposobnost za delo v skupini. Vendar se bo povpraševanje po visokokvalificiranih delavcih predvidoma bistveno povečalo.

V teku je več dejavnosti na področju izobraževanja in usposabljanja. Slovenija je začela nacionalni strateški projekt v zvezi z znanji in spretnostmi, v okviru katerega bo opredelila potrebe po znanjih in spretnostih ter ozka grla in spodbujala sodelovanje med pristojnimi državnimi organi. Projekt naj bi se zaključil leta 2017. Septembra 2015 je bil napovedan spremenjen Zakon o visokem šolstvu, s katerim se bo povečala odgovornost visokošolskih ustanov za zagotavljanje kakovosti in podprla internacionalizacija, vendar časovni razpored za njegovo sprejetje še ni jasn. Poleg tega še ni bil dosežen dogovor o novi zakonodaji o vajeništvu.

Socialna vprašanja

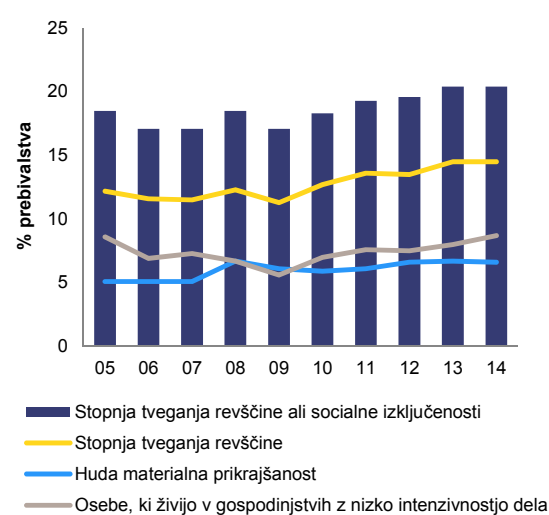
Število ljudi, ki jih ogrožata revščina in socialna izključenost, se je leta 2014 prvič po krizi stabiliziralo kljub manjšemu povišanju praga revščine. Stopnja tveganja revščine in socialne izključenosti je ostala pri 20,4 %, stabilna pa je bila tudi stopnja tveganja dohodkovne revščine, in sicer je znašala 14,5 %, pri čemer sta obe stopnji precej pod povprečjem EU (24,4 % oziroma 17,2 %) (graf 3.1.12). Stopnja tveganja revščine se je za nekatere najbolj ranljive skupine (brezposelne osebe in gospodinjstva z enim članom, starim več kot 65 let) nekoliko znižala, in sicer delno zaradi sprememb socialne zakonodaje leta 2013. Slovenija se zato več ne odmika od cilja glede revščine in socialne izključenosti predvsem zaradi boljših razmer na trgu dela. Stopnja revščine zaposlenih je razmeroma nizka, kar je delno posledica velikega števila prejemnikov drugega dohodka in razmeroma majhnega obsega dela s krajšim delovnim časom. Stopnja revščine zaposlenih se je od začetka krize bistveno povišala, in sicer s 4,5 % leta 2008 na 9,9 % leta 2014, vendar je ostala pod povprečjem EU (12,7 %). Boljše razmere na trgu dela so prispevale tudi k povečanju razpoložljivega dohodka gospodinjstev. Še vedno nizko, vendar naraščajočo raven dohodkovne neenakosti je mogoče pripisati zgoščeni plačni strukturi in razmeroma dobro delujočemu sistemu socialne zaščite.

Sistem socialne zaščite deluje razmeroma dobro kljub zmanjšanju odhodkov na prebivalca v večini kategorij odhodkov za socialno zaščito. Negativne spremembe v obdobju 2010–2012 so bile najizrazitejše za pokojnine, zdravstvo in invalidnost, manj pa za zasebno porabo in odhodke za brezposelnost⁽⁶¹⁾. Domnevati je mogoče, da so se razmere od leta 2012 z izvajanjem ukrepov za konsolidacijo javnih financ, sprejetih v istem letu, dodatno poslabšale.

Stopnja nadomestil za primer brezposelnosti za kratkotrajno brezposelne je bila leta 2014 nizka in je znašala 25 % (za 12 odstotnih točk pod povprečjem EU). To je predvsem posledica kratkega trajanja nadomestil za zaposlitev za kratek čas (v letu 2015 največ 14 tednov), medtem ko pogoji za upravičenost niso posebej strogi. Nasprotno so stopnje nadomestil po šestih mesecih brezposelnosti nad povprečjem EU.

Nekateri socialni prejemki bodo ponovno uvedeni, vendar v omejenem obsegu. Vlada je predlagala ponovno uvedbo celotnega otroškega dodatka za nekatere dohodkovne skupine in povečanje minimalnega dohodka. Nižja nadomestila za številčne družine in rojstvo otroka ter nižja raven starševskega dodatka se bodo uporabljali še naprej. Julija 2015 je bil sprejet Zakon o pogojih za izvedbo ukrepa odpusta dolgov, vendar je bilo njegovo izvajanje veliko bolj omejeno, kot se je pričakovalo.

Graf 3.1.12: Tveganje revščine in socialne izključenosti



Vir: Eurostat.

⁽⁶¹⁾ Evropska komisija: Pregled razvoja na področju zaposlovanja in socialnih zadev v Evropi 2015, str. 280–284.

⁽⁶⁰⁾ Evropska komisija: Pregled razvoja na področju zaposlovanja in socialnih zadev v Evropi 2015, str. 240.

3.2. JAVNA UPRAVA

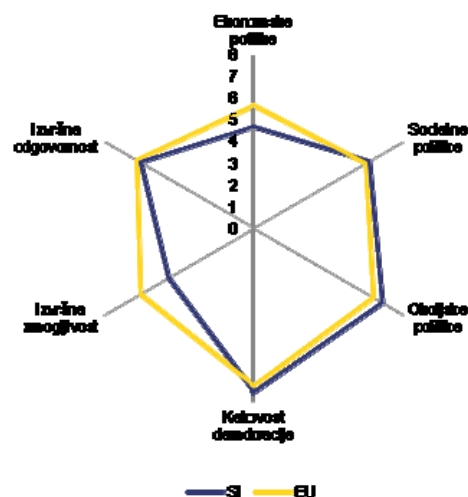
Izzivi, ki jih je treba obravnavati

Od začetka krize so ukrepi za konsolidacijo javnih financ izvajali velik pritisk na javno upravo, da zniža operativne stroške. To je vključevalo zamrznitev zaposlovanja ter splošna znižanja plač in dodatkov namesto opredelitve in doseganja večje učinkovitosti. Prihaja do zamud pri potrebnih strukturnih reformah v javnem sektorju, saj se prednost daje nujnim ukrepom za reševanje krize. Upravljanje javne uprave se je poslabšalo, kar je delno posledica pogostih sprememb vlade med letoma 2012 in 2014. Zaradi tega je prišlo do veliko zamenjav ministrov in višjega vodstva ter institucionalnih sprememb. Več vladnih uradov in ministrstev je bilo združenih, zaradi česar je prihajalo do zamud pri njihovi funkcionalni integraciji, kar je oviralo običajne poslovne dejavnosti. Poleg tega več vladnih uradov in ministrstev nima zadostnih sredstev. Zato se Slovenija uvršča nizko, kar zadeva upravljanje v javni upravi. Zlasti izvršna zmogljivost slovenske javne uprave je precej pod povprečjem EU (graf 3.2.1). V Sloveniji je razmere za potrošnike prav tako prizadelo pomanjkanje zaupanja potrošnikov v javne organe (najnižje v EU) in mehanizme pravnega varstva, vključno s sodišči (oddelek 3.3)⁽⁶²⁾.

Verodostojna in učinkovita javna uprava je predpogoj za razvoj in izvajanje politik, ki omogočajo nadaljnji razvoj. Ko so se gospodarske in politične razmere v Sloveniji stabilizirale, je vlada dala prednost strukturnim reformam v javnem sektorju, da bi se zmanjšala poraba (oddelek 2.3) ter izboljšalo poslovno okolje in naložbeno ozračje (okvir 1.1). Ker ni bil ustanovljen neodvisni organ za učinkovito pomoč v primeru diskriminacije, to ovira pravičen dostop do zaposlitve, blaga in storitev. Obstoječi organ, tj. zagovornik načela enakosti, ki je trenutno pod nadzorom Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, ima premalo osebja, pri čemer ni predvidene nobene reforme za izboljšanje tega stanja.

⁽⁶²⁾ Pregled razmer za potrošnike za leto 2015.

Graf 3.2.1: Izvršna zmogljivost v Sloveniji



Vir: Sustainable Governance Indicators 2015, fundacija Bertelsmann.

Reforma javne uprave

Cilj je postopna reforma javne uprave v Sloveniji. Vlada je sprejela dolgoročno reformno strategijo⁽⁶³⁾, katere cilj je posodobitev javne uprave in povečanje njene učinkovitosti. Strategija obravnava več izzivov, vključno z vzpostavitvijo e-uprave, notranjim prestrukturiranjem ter uvedbo učinkovitega in strateškega upravljanja človeških virov. V letu 2015 se je strategija izvajala, kot je bilo načrtovano v dvoletnem akcijskem načrtu za obdobje 2015–2016. Organi izvajajo poglobljeno analizo vseh upravnih subjektov in glavnih upravnih nalog, da bi do konca leta 2016 predlagali optimiziran model javne uprave. Kot prvi korak je bila decembra 2015 zaključena obsežna funkcionalna analiza. Zunanji svetovalec je primerjal kazalnike uspešnosti organov javne uprave na nacionalni ravni ter predlagal več rešitev za optimizacijo skupnih podpornih storitev in upravnih postopkov ter organizacijske spremembe. Če bi se predlogi za optimizacijo izvedli v celoti, bi bilo mogoče doseči precejšnje prihranke. Vendar bi to privedlo do velikih organizacijskih sprememb, pri čemer bi lahko nasprotovanje

⁽⁶³⁾ Strategija razvoja javne uprave 2015–2020 je bila sprejeta aprila 2015, akcijski načrt za njeno izvajanje za obdobje 2015–2016 pa julija 2015. Organi pripravljajo posodobitev akcijskega načrta za obdobje 2016–2017, ki bo kmalu sprejet. http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/kakovost_v_javni_upravi/strategija_razvoja_javne_uprave/.

znotraj sedanje strukture oviralo uspešno prestrukturiranje.

Nasprotovanje predlaganim spremembam predstavlja tveganje za takojšnje izvajanje strategije. V preteklosti so bile pripravljene podobne strategije, vendar v zvezi s tem ni bilo veliko ukrepov. Pri izvajanju strategije bo treba premestiti sedanjo zakoreninjeno strukturo, ki ovira učinkovito medresorsko usklajevanje. Potrebna bo tudi institucionalna in organizacijska sprememba. Tak projekt zahteva celovito podporo najvišje politične ravni in vseh ustreznih deležnikov. Nedavno ustanovljena skupina za usklajevanje deset prednostnih nalog vlade se zdi kot korak v pravo smer, vendar bi pomembno dodano vrednost zagotovilo boljše in stalno usklajevanje ključnih horizontalnih vprašanj. V strategiji je določena uvedba priprave proračuna na podlagi rezultatov, kar bi povezovalo strateško vizijo vlade in javno porabo. Zamisel o uvedbi priprave proračuna na podlagi rezultatov ni nova, saj se obravnava že od obdobja 2007–2008. Vendar ni bila še nikoli izvedena. Glede na to, da se skoraj 90 % proračuna nameni fiksnim tekočim odhodkom, bi bilo v okviru priprave proračuna na podlagi rezultatov na voljo le preostalih 10 % proračuna. Prihranki in večja učinkovitost so odvisni od pravočasnega sprejetja in izvajanja strategije za javno upravo. Take prihranke bi bilo mogoče vložiti v povečanje zmogljivosti uradov s premalo osebja, izboljšanje izobraževanja in povečanje motivacije javnih uslužbencev.

Upravljanje javnih uslužbencev

Reforma je usmerjena v boljše upravljanje javnih uslužbencev in njihove prejemke na podlagi dosežkov. V zadnjih letih so se plače enako zniževale za vse. Z znižanjem prejemkov, povezanih z uspešnostjo, se je zmanjšala motivacija javnih uslužbencev. Ukrepi za konsolidacijo javnih financ, kot so zamrznitev zaposlovanja in znižanja plač, so bistveno spremenili sestavo delovne sile v javni upravi, kar je privedlo do postopnega povišanja starostnega profila javne uprave. Manj kot 7 % zaposlenih je mlajših od 30 let, medtem ko je 30 % starejših od 50 let. V sistemu, v katerem dodatki in napredovanja na podlagi delovne dobe prevladujejo nad možnostjo nagrajevanja na podlagi dosežkov, se stroški dela povišujejo, motivacija mlajših zaposlenih pa se zmanjšuje.

Dodatni elementi upravljanja uspešnosti in nedenarne spodbude, kot so usposabljanja, bi lahko pomenili pomembno orodje pri prihodnji reformi Zakona o javnih uslužbencih. Večja prožnost uprave ter sposobnost in pripravljenost za učenje in sprejemanje rešitev IT so nujne za uvedbo celovitega sistema e-uprave.

E-uprava

Vzpostavitev celovitega sistema e-uprave je pomemben del nove strategije. Novembra 2015 je bila objavljena povsem nova različica vmesnika e-uprave. Omogoča poenostavljene postopke in boljši pregled na delom javne uprave. Naslednji pomemben korak je centralizacija storitev IT in izgradnja omrežja v oblaku na ravni celotne vlade. Pričakuje se, da se bo omrežje v oblaku za neposredne proračunske uporabnike uvedlo do leta 2017, medtem ko se za leto 2020 načrtuje popolnoma interoperabilna vladna infrastruktura IT v oblaku. S tem se bo tudi omogočila vzpostavitev enotne kontaktne točke za podjetja. Eden od ciljev enotne kontaktne točke bo podjetjem izdajati e-dovoljenja. Vsa podjetja bodo lahko zahtevala kakršno koli vladno dovoljenje v elektronski obliki (vključno z gradbenim in okoljskim dovoljenjem). Ker številne javne službe že ponujajo nekatere e-storitve, bo izziv uskladiti obstoječe sisteme ter zagotoviti popolno povezljivost obstoječih registrov in podatkovnih zbirk, kar je potrebno za uvedbo načela „samo enkrat“ za e-upravo. Poleg tega organi javne uprave od januarja 2015 izdajajo le elektronske račune.

Javna naročila

Kljub nedavnim izboljšavam na področju javnih naročil obstaja več pomanjkljivosti. Glavne tri težave so pravna negotovost zaradi pogostih sprememb razpisov, nedosledna sodna praksa in počasno izvajanje sistema e-javnih naročil. Glede na pregled notranjega trga je bil delež naročil, dodeljenih v okviru postopkov s pogajanjem brez obvestila o naročilu, razmeroma visok (17 % v letu 2014). Vendar se je po podatkih s spletišča Tenders Electronic Daily delež naročil, dodeljenih v okviru postopkov s pogajanjem, leta 2015 še povečal na 19 %. Čeprav se osnovna pravila o preglednosti spoštujejo, še vedno obstajajo nekatere težave glede kakovosti razpisne dokumentacije (jasnost, natančnost, formalna

pravilnost, črtanje blagovnih znamk itd.). Slovenija e-javna naročila uvaja postopoma.

Popoln prehod na e-javna naročila za vse uporabnike se pričakuje januarja 2018.

Novembra 2015 je bil sprejet Zakon o javnih naročilih, s katerim so naročila postala enostavnejša, preglednejša in dostopnejša za MSP. Zakon zagotavlja podlago za celovit prehod na sistem e-javnih naročil. Leta 2015 so obratne elektronske dražbe postale obvezne za vse vladne proračunske uporabnike za nakupe standardiziranega blaga in storitev. V prvih štirih mesecih je bilo zaključenih 97 postopkov, ki so vključevali 17 javnih naročnikov in 83 ponudnikov. Pilotno izvajanje nove celovite rešitve na področju e-javnih naročil je potekalo na Ministrstvu za javno upravo. V prihodnjih mesecih naj bi se rešitev razširila na vse vladne institucije.

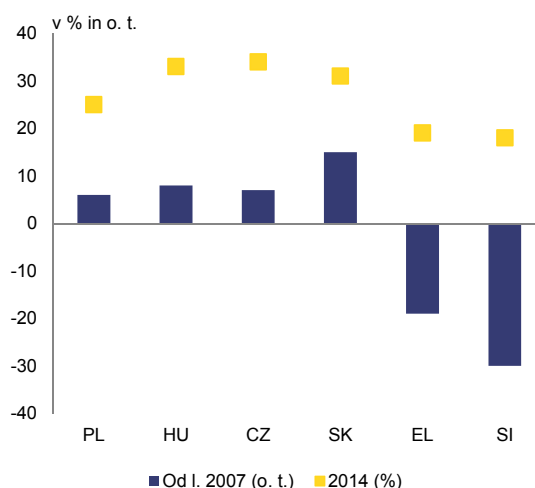
Korupcija

V Sloveniji se je med letoma 2007 in 2013 zaupanje javnosti v vlado in politike najbolj zmanjšalo med vsemi državami članicami EU (graf 3.2.2). Podjetja lahko korupcijo dojemajo kot oviro za poslovanje in naložbe v Sloveniji (okvir 1.1). Slovenska podjetja pogosto menijo, da so za uspešno poslovanje potrebne politične zveze⁽⁶⁴⁾. Poleg tega 37 % podjetij, ki so sodelovala v javnem razpisu, meni, da jim zaradi korupcije ni uspelo dobiti naročila. Glede na pregled enotnega trga se splošna uspešnost Slovenije na področju javnih naročil v letu 2014 ocenjuje kot nezadovoljiva in pomeni oviro pri poslovanju v Sloveniji.

Vlada obravnava pravno vrzel, ki je v preteklosti prispevala h koruptivnemu ravnanju. Vlada je januarja 2015 sprejela program „ničelne tolerance do korupcije“. Prvo vmesno poročilo o izvajanju programa je bilo objavljeno avgusta 2015⁽⁶⁵⁾. V poročilu je bilo ugotovljeno, da je bil dosežen napredek na večini področij. Decembra 2015 je bil sprejet etični kodeks, s katerim so določeni strožji etični standardi za javne uslužbenke. Za velike infrastrukturne projekte in finančni sektor so bili sprejeti novi

zakonodajni predlogi, katerih cilj je preprečevanje korupcije. Vendar je treba te zakone pravilno izvajati in spremljati njihov učinek skozi daljše časovno obdobje, da bi se ugotovilo, ali so lahko prispevali k splošni spremembi temeljne kulture.

Graf 3.2.2: **Zaupanje v vlado in njene spremembe**



Vir: „Government at a Glance 2015“; OECD 2015.

Prišlo je do zamud pri spremembah Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije⁽⁶⁶⁾. Predlog spremembe tega zakona je, da se poslovnik Komisije za preprečevanje korupcije uvede v zakonodajo (trenutno v obliki podzakonskega akta), da se določijo merila za upravičenost njenega predsednika ter da se uvede obveznost avtomatiziranega poročanja. Vendar ta predlog ne bi odpravil težav v zvezi z delovanjem Komisije za preprečevanje korupcije, njeno verodostojnostjo in vse manjšim obsegom dela. Število odprtih preiskav te Komisije se zmanjšuje⁽⁶⁷⁾. Zmogljivost njenega urada se je zaradi velikih sprememb osebja v preteklem letu zmanjšala, čeprav se je proračun za plače povečal. Zaupanje v vlado in institucije bi bilo mogoče povrniti, če se okrepi boj proti korupciji.

⁽⁶⁴⁾ Raziskava Flash Eurobarometer 428, Odnos podjetij do korupcije v EU.

⁽⁶⁵⁾ Oba dokumenta sta na voljo na http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/integriteta_in_preprecevanje_korupcije/.

⁽⁶⁶⁾ Javno posvetovanje naj bi se začelo marca 2016, medtem ko naj bi bil zakon sprejet do konca leta 2016.

⁽⁶⁷⁾ Statistični podatki o kaznivih dejanjih kažejo, da se število novih preiskav korupcije zmanjšuje, število obsodb pa povečuje <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetailDoc&id=21215&no=2>.

3.3. PRAVOSODNI SISTEM

Kljub nadaljnjim izboljšavam so sodni zaostanki in dolgotrajni sodni postopki še vedno izziv za delovanje civilnih in gospodarskih sodišč. V letu 2015 se je število nerešenih sodnih zadev zmanjšalo za 23,1 % v primerjavi z letom 2014⁽⁶⁸⁾. To zmanjšanje deloma odraža zmanjšanje novih zadev za 8 % v istem obdobju in je do določene mere pogojeno s spremembami postopkovne in statistične obdelave izvršilnih zadev. Glede na to, da se je število rešenih zadev v letu 2015 zmanjšalo za 5 % v primerjavi z letom 2014, zmanjšanje sodnih zaostankov večinoma ni bilo doseženo s povečanjem učinkovitosti. V letu 2014 je imela Slovenija drugo največje število nekazenskih nerešenih zadev v EU (graf 3.3.1). Sojenja so se dodatno skrajšala, pri čemer gospodarske zadeve trajajo povprečno 12,9 meseca, medtem ko civilne zadeve visoke oziroma nizke vrednosti trajajo povprečno 13,5 oziroma 11,8 meseca. Vendar spori na prvi stopnji glede kršitev blagovne znamke Skupnosti trajajo povprečno 744 dni, kar spada v sam vrh EU⁽⁶⁹⁾. Vrhovno sodišče še naprej posodablja poslovne procese na sodiščih in izvaja reformo sistemov vodenja zadev. To je pokazalo dobre rezultate pri gospodarskih in izvršilnih zadevah ter se je začelo uporabljati tudi pri delovnopравnih in socialnih zadevah.

Slovenija pozornost preusmerja v izboljšanje kakovosti pravosodnega sistema. Tekoči projekti vključujejo spletno objavljane sodb v civilnih in gospodarskih zadevah na prvi stopnji ter celovit predlog o prestrukturiranju sodišč prve stopnje. Vrhovno sodišče razvija standarde kakovosti, pri čemer je poudarek na usposabljanju novih sodnikov, kakovosti sodb in časovnih okvirih, tj. predvidenih rokov za zaključek posameznega postopka. Načrtujejo se dodatne dejavnosti za spodbujanje poštenega postopka, kot je na primer priprava brošur o procesnih pravicah strank v sporih. Izvajajo se projekti digitalizacije, kot je elektronska vložitev zahtevkov (kar dobro deluje pri izvrševanju, vendar še vedno ni na voljo v civilnih in gospodarskih sporih). Prav tako potekajo izboljšave na področju e-storitev in centraliziranih poštnih storitev za dokumente, kar je pokazalo dobre rezultate, sprostito in

prerazporedilo sredstva sodišč ter pospešilo postopke (po poročanju Vrhovnega sodišča je bilo leta 2015 z e-dostavo sodnih dokumentov in centralizirano pošno storitvijo za dokumente prihranjenih več kot 4,2 milijona EUR poštnih stroškov in stroškov dela).

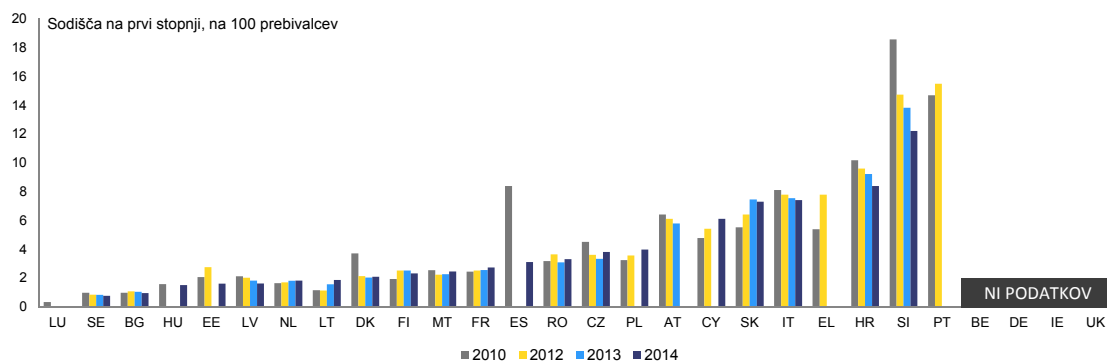
Sodni svet se je v okviru svoje vloge pri izbiranju in predlaganju sodnikov soočil z nasprotovanjem, saj je Državni zbor prvič v 24 letih zavrnil imenovanje sodniškega kandidata brez sodniških izkušenj. Obseg, v katerem lahko Državni zbor postopkovno sodeluje pri izbiri sodniških kandidatov, je povzročil določene pomisleke. Vendar je Sodni svet zavrnil poziv poslancev po predložitvi podatkov o vseh kandidatih, pri čemer se je skliceval na svojo neodvisnost pri izbiri sodniških kandidatov. Čeprav ima Sodni svet zadostna pooblastila (npr. v zvezi s poklicno potjo in imenovanjem sodnikov), njegova nizka upravna zmogljivost očitno ovira spremljanje in analizo stanja v sodstvu. Pripravlja se reforma vloge in pooblastil Sodnega sveta.

Kar zadeva insolventnost, so likvidacijski postopki še vedno dolgotrajni in neučinkoviti kljub izboljšanemu okviru za prestrukturiranje podjetij. V okviru ocene, ki še vedno poteka, je bilo ponovno potrjeno, da okvir za insolventnost, kot je bil spremenjen leta 2013, podpira prestrukturiranje podjetij, saj imajo podjetja več možnosti za reorganizacijo. Mala in mikro podjetja so začela uporabljati nov poenostavljeni postopek prisilne poravnave. Pogostejša uporaba neformalnih zunajsodnih sporazumov o prestrukturiranju je privedla do občutnega zmanjšanja števila formalnih postopkov preventivnega prestrukturiranja in standardnih postopkov prisilne poravnave za velika in srednja podjetja. Predhodni postopki zaradi insolventnosti so v povprečju še naprej razmeroma kratki, pri čemer trajajo 7 dni za preventivno prestrukturiranje, 20 dni za insolventnost fizičnih oseb, 23 dni za poenostavljeno prisilno poravnavo, 41 dni za prisilno poravnavo in 49 dni za likvidacijske postopke. Vendar so glavni postopki zaradi insolventnosti v povprečju še vedno zelo dolgi, pri čemer trajajo 128 dni za poenostavljeno prisilno poravnavo, 166 dni za preventivno prestrukturiranje, 305 dni za prisilno poravnavo, 374 dni za likvidacijo brez razporeditve sredstev in 1 276 dni za likvidacijo z razporeditvijo sredstev. V letu 2015 se je stopnja izterjave znižala na 37 %

⁽⁶⁸⁾ Podatki Vrhovnega sodišča Republike Slovenije, izračuni Komisije.

⁽⁶⁹⁾ Pregled stanja na področju pravosodja v EU za leto 2016 (še neobjavljen).

Graf 3.3.1: Število civilnih, gospodarskih, upravnih in drugih nerešenih zadev



Primerjave je treba izvajati previdno, ker so nekatere države članice poročale o spremembah metodologije za zbiranje ali kategorizacijo podatkov (CZ, EE, IT, CY, LV, HU, RO, SI, FI). CZ in SK poročata, da ni mogoče določiti števila nerešenih zadev na prvi stopnji, saj so zadeve obravnavane kot nerešene, dokler noben nadaljnji postopek ni več mogoč. ES: nihanja naj bi se dalo pojasniti s spremembami pri prejetih zadevah. PT: podatki zaradi tehničnih omejitev niso bili na voljo.

Vir: Pregled stanja na področju pravosodja v EU za leto 2016 (še neobjavljen).

za prisilno poravnavo in na 14 % za likvidacijo, medtem ko je stopnja izterjave za insolventnost fizičnih oseb ostala stabilna pri 17 %. Take nizke stopnje izterjave morda kažejo na nadaljevanje poznih vložitev zahtevkov za začetek postopkov zaradi insolventnosti. Organi so pred kratkim proučili možnost usmerjenih izboljšav okvira za insolventnost, da bi se preprečile zlorabe in razširila razpoložljivost preventivnega prestrukturiranja na mala podjetja.

Še vedno obstaja manevrski prostor za jasno povečanje učinkovitosti in izboljšanje kakovosti pravosodnega sistema. Odpravljanje sodnih zaostankov, zagotavljanje hitrega izvajanja sodne oblasti in izboljšanje kakovosti je še vedno prednostna naloga, med drugim tudi zaradi učinka na poslovno okolje in naložbeno ozračje (okvir 1.1).

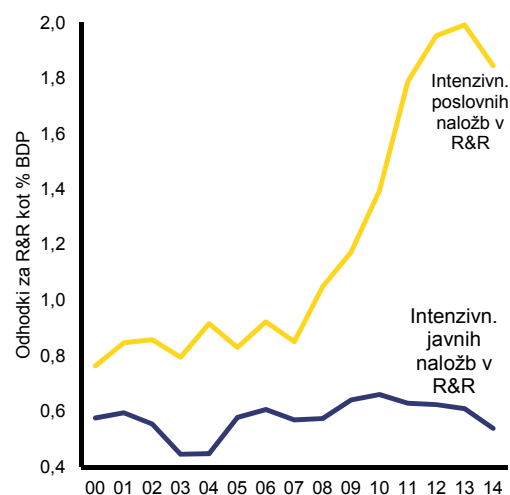
3.4. RAZISKAVE, PROMET, ENERGIJA IN OKOLJE

Raziskave in razvoj

Po več letih rasti se je raven intenzivnosti raziskav in razvoja v Sloveniji v letu 2014 znižala. Raven intenzivnosti raziskav in razvoja v Sloveniji (graf 3.4.1) se je povišala z 1,36 % BDP leta 2000 na 2,6 % BDP leta 2013 (povprečje EU: 2,03 %), kar jo uvršča med vodilne države članice EU. To je izhajalo iz velikodušnega sistema davčnih spodbud za raziskave in razvoj ter sklopa ambicioznih ukrepov v zvezi z inovacijami, sofinanciranega iz strukturnih skladov⁽⁷⁰⁾. Vendarčasni podatki Eurostata kažejo na znižanje ravni naložb v raziskave in razvoj v letu 2014 na 2,39 % BDP. Zaradi prizadevanj za konsolidacijo javnih financ so se javni odhodki za raziskave in razvoj zmanjšali z 0,61 % BDP leta 2013 na 0,54 % BDP leta 2014. Ta trend zmanjševanja javnih odhodkov za raziskave in razvoj ogroža potencial znanstvene baze za spodbujanje gospodarske dejavnosti ter ovira zasebne naložbe v raziskave in razvoj. Nacionalni cilj 3 % BDP do leta 2020 je še vedno mogoče doseči, vendar s politikami, ki podpirajo dolgoročnejšo trajnost naložb v raziskave in razvoj.

⁽⁷⁰⁾ Novembra 2015 je vlada predlagala spremembe, da bi zmanjšala davčne spodbude za raziskave in razvoj s 100 % na 50 % zneska naložbe, kar bi lahko negativno vplivalo na naložbe. Vendar je minister za finance pozneje naznanil, da predlagane davčne spremembe ne bodo sprejete.

Graf 3.4.1: Intenzivnost poslovnih in javnih naložb v raziskave in razvoj



Vir: Evropska komisija.

Uspešnost raziskovalnih in inovacijskih rezultatov ostaja nizka, kar postavlja pod vprašaj kakovost naložb v raziskave in razvoj. Razmeroma nizka stopnja pogosto citiranih objav glede na stopnjo javnih naložb v Sloveniji poudarja, da je treba uvesti reforme za povečanje učinkovitosti in kakovosti sistema raziskav in razvoja. Te reforme bodo med drugim zahtevale spremembe, kot so prožnejša pravila glede plačila raziskovalcem, in omogočile diferenciacijo plač za delovno uspešnost.

Nova strategija za pametno specializacijo bo ob pravilnem izvajanju prispevala k prednostnemu razvrščanju naložb (oddelek 2.2). Poenostavitev in boljše izvajanje politik na področju raziskav in razvoja sta ključnega pomena, saj je eden od večjih izzivov ustvariti kritično maso dejavnosti na navedenem področju. Trenutno so prizadevanja za čim več naložb v raziskave in razvoj nekoliko ovirana zaradi razdrobljenosti dejavnosti v javnih raziskovalnih organizacijah. Pri izvajanju reform politik, načrtovanih v Raziskovalni in inovacijski strategiji Slovenije (RISS) iz leta 2011, je prišlo do znatnih zamud, kar je predvsem posledica pogostih sprememb v strukturi upravljanja in razdrobljenosti. To pa ogroža učinkovito in smotrno uporabo javnih sredstev.

Učinkovitih odzivov politike na te izzive še ni. Celovito izvajanje RISS je odvisno od odobritve

zakona o raziskavah in inovacijah. Vendar vlada zakona še ni predstavila. Eno od glavnih odprtih vprašanj je povezava institucionalnega financiranja univerz in javnih raziskovalnih ustanov z oceno njihove uspešnosti.

Pomanjkanje odprtosti sistema raziskav in razvoja lahko dolgoročno vpliva na trajnost. Delež odhodkov za raziskave in razvoj v poslovnem sektorju, ki se financira iz tujine, je znašal 8,6 % vseh tovrstnih odhodkov v letu 2014 (povprečje EU: 10,2 %). Sistem raziskav in razvoja bi imel koristi od nadaljnje internacionalizacije. Izboljšanje poslovnega okolja za inovativna MSP, ki opravljajo raziskovalne, razvojne in inovacijske dejavnosti, je ključni dejavnik za podporo konkurenčnosti Slovenije. Pomemben korak bi bil razvoj trga tveganega kapitala za MSP⁽⁷¹⁾.

Promet

Razvoj železniške infrastrukture se šteje za prednostno nalogo. Ozka grla v železniškem sektorju predstavljajo oviro za multimodalnost med pomorskim in železniškim prometom ter konkurenčnost države. Posodobitev osrednjega omrežja TEN-T na sredozemskih in baltsko-jadranskih koridorjih, zlasti za železniško infrastrukturo, je ključnega pomena. Konkurenca na železniškem trgu je še vedno nizka, saj prvotni operater pokriva več kot 90 % trga za potniški in tovorni promet.

Javni promet bi bilo mogoče dodatno razviti. Pozitivne izkušnje Ljubljane so lahko podlaga za nadaljnji razvoj v drugih mestih, kar bi bilo treba izvajati v okviru načrtov za trajnostno mobilnost v mestih na ravni občin in regij. To bo prispevalo tudi k zmanjšanju visokega deleža emisij iz prometa in izboljšanju kakovosti zraka v mestih. Načrti mobilnosti bi prispevali k tudi oblikovanju strateške podlage za celostne teritorialne naložbe, ki predstavljajo pomembno orodje za trajnostni razvoj mest in pomemben element kohezijske politike za obdobje 2014–2020.

⁽⁷¹⁾ Tvegani kapital v Sloveniji za leto 2014 je znašal 0,0067 % BDP (vir: EVCA/PEREP Analytics), kar je precej pod ravno EU, ki je za isto leto znašala 0,062 % BDP (vir: pregled uspešnosti Unije inovacij).

Boljša uporaba finančnih sredstev EU bi spodbudila naložbe v prometno infrastrukturo. Slovenija bi lahko privabila zasebni kapital, ki bi dopolnjeval finančna sredstva EU in nacionalna sredstva. Strategija razvoja prometa, sprejeta julija 2015, je celovita podlaga za razvoj prometnega sektorja v prihodnjih desetletjih. Slovenski organi morajo za izpolnitev predhodnih pogojev za finančna sredstva EU pripraviti načrt za krepitev zmogljivosti, ki naj bi bil objavljen junija 2016⁽⁷²⁾.

Energija, podnebne spremembe in okolje

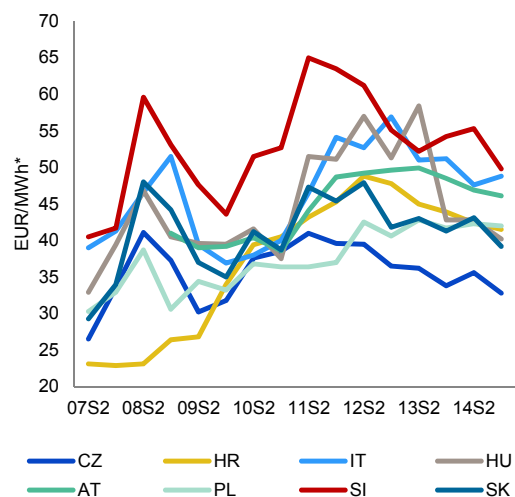
Makroekonomski pomen energetskega sektorja je večji za Slovenijo kot za povprečje EU. Sektor je večji od povprečja EU v smislu bruto dodane vrednosti in skupnega števila zaposlenih, saj se je delež med letoma 2005 in 2012 povečal. Poleg tega se primanjkljaj v trgovini z energijo sicer zmanjšuje, vendar je večji od povprečja EU. Mešanica energijskih virov je večinoma v skladu s povprečjem EU, pri čemer je zanj značilen večji delež jedrske energije (19,6 % bruto domače porabe energije) in manjši delež plina (9,9 %).

Energetski trg je dobro povezan s sosednjimi trgi. Tekoče delo pri projektih skupnega interesa na področju oskrbe s plinom in električno energijo bo dodatno okrepilo povezovanje trgov, konkurenčnost in zanesljivo oskrbo. Koncentracija na trgu proizvodnje električne energije je nad povprečjem EU, vendar sta maloprodajna trga plina in elektrike v celoti liberalizirana in zdi se, da so potrošniki na splošno zadovoljni z možnostjo zamenjave dobavitelja.

Cene plina so še vedno višje kot v večini sosednjih držav. Veliki domači industrijski odjemalci se lahko s pogajanji dogovorijo o konkurenčnih cenah plina. Vendar razmeroma visoke cene vplivajo tako na gospodinjstva kot tudi na MSP. (Graf 3.4.2). Cene električne energije so bolj konkurenčne kot cene plina v primerjavi z regijo. Vendar se zaradi nedavne velike naložbe v drag projekt v zvezi s termoelektrarno na premog (TEŠ 6) pojavljajo pomisleki, da se bodo cene električne energije v prihodnosti morda povišale.

⁽⁷²⁾ Ta načrt bo vključeval poglobljeno analizo upravne zmogljivosti, potrebne za zagotavljanje visoke kakovosti novih prometnih projektov ter učinkovito delovanje in vzdrževanje obstoječega prometnega omrežja.

Graf 3.4.2: Maloprodajne cene plina za industrijske odjemalce



* Brez DDV ter drugih vračljivih davkov in dajatev.
Skupina porabe I2 (1 000 GJ < letna poraba < 10 000 GJ).
Vir: Evropska komisija.

Slovenija je na dobri poti, da doseže cilj glede zmanjšanja emisij toplogrednih plinov do leta 2020. Tranzit je še vedno pomembno vprašanje, ki prispeva k visokemu deležu emisij toplogrednih plinov iz prometa v Sloveniji. V dokumentu o energetskega konceptu, ki bo pripravljen do konca leta 2016, bodo predlagani srednjeročni in dolgoročni cilji glede zmanjšanja emisij toplogrednih plinov, da bi se emisije toplogrednih plinov, povezane s porabo energije, zmanjšale za najmanj 40 % do leta 2035 in najmanj 80 % do leta 2055 (v primerjavi z letom 1990), ter glede zagotavljanja priložnosti za razvoj podjetij in ustvarjanje delovnih mest.

Delež energije iz obnovljivih virov se postopoma povečuje in se je od leta 1995 več kot podvojil.

V letu 2014 je znašal 21,9 %, s čimer je Slovenija zaradi načrtovanih naložb v hidroelektrarne na dobri poti k doseganju skupnega cilja 25 % do leta 2020. Glavne ovire za nadaljnje naložbe v električno energijo iz obnovljivih virov so dolgi postopki prostorskega in okoljskega načrtovanja ter pomanjkanje splošne strategije za razvoj energije iz obnovljivih virov v prometnem sektorju.

Zdi se, da so potrebna dodatna prizadevanja za izboljšanje energijske učinkovitosti in za to, da Slovenija ostane na dobri poti k doseganju cilja za leto 2020.

Še vedno je mogoče zagotoviti morebitne dodatne makroekonomske koristi, in sicer z izboljšanjem energijske učinkovitosti stavb in v industrijskem sektorju (vključno z uporabo sredstev iz evropskih strukturnih in investicijskih skladov), v katerem je energijska intenzivnost večja od povprečja EU. Zaenkrat ni bilo ugotovljenega nobenega razhajanja med porabo primarne energije in BDP, zato je treba porabo primarne energije ohraniti na sedanji ravni ali čim bolj omejiti njeno povečanje, medtem ko BDP znova narašča.

PRIOLOGA A

Pregled napredka

Zaveze

Povzetek ocene⁽⁷³⁾

Priporočila za Slovenijo za leto 2015	
Priporočilo 1: Zagotoviti trajno odpravo čezmernega primanjkljaja v letu 2015 in doseči fiskalno prilagoditev v višini 0,6 % BDP za dosego srednjeročnega cilja v letu 2016. Sprejeti Zakon o fiskalnem pravilu in spremembe Zakona o javnih financah. Nadaljevati dolgoročno reformo pokojninskega sistema. Do konca leta 2015 sprejeti reformo zdravstvenega varstva in dolgotrajne oskrbe.	Slovenija je pri izvajanju priporočila 1 dosegla omejen napredek (ta celovita ocena izključuje oceno skladnosti s Paktom za stabilnost in rast). Pri reformi fiskalnega in proračunskega okvira je bil dosežen določen napredek. Državni zbor je julija 2015 sprejel Zakon o fiskalnem pravilu, ustanovitev Fiskalnega sveta pa je bila odložena. Pričakuje se, da bodo člani Fiskalnega sveta imenovani šele sredi marca 2016, kar ogroža njegove zmožnosti, da oceni program stabilnosti za leto 2016 in predloži mnenje o njem. Pripravljene so bile spremembe Zakona o javnih financah, pri čemer so bile konec januarja 2016 objavljene za javno posvetovanje. Pri nadaljevanju pokojninske reforme je bil dosežen omejen napredek. Za začetek leta 2016 se pričakuje bela knjiga o pokojninah. S tem se bo odprlo široko javno posvetovanje, ki bo podlaga za novo pokojninsko reformo. Pri nadaljevanju zdravstvene reforme je bil dosežen omejen napredek. Izveden je bil celovit pregled sistema zdravstvenega varstva. Na podlagi te analize je vlada konec leta 2015 sprejela Resolucijo nacionalnega plana zdravstvenega varstva 2016–2025, Državni zbor pa naj bi jo sprejel marca 2016. Poleg tega naj bi vlada oktobra 2016 sprejela Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju, ki naj bi ga Državni zbor potrdil konec leta 2016 ali na začetku leta 2017. Pri nadaljevanju reforme dolgotrajne oskrbe je bil dosežen omejen napredek. Predlog zakona naj bi bil dan v javno posvetovanje oktobra 2015, vendar je bil odložen. Z njegovim dokončnim sprejetjem se bo počakalo do reforme zdravstvenega varstva, saj je treba s slednjo

⁽⁷³⁾ Za oceno napredka pri izvajanju priporočil za posamezne države za leto 2014 iz priporočila Sveta se uporabljajo naslednje kategorije: brez napredka: država članica ni napovedala niti sprejela nobenih ukrepov za izvajanje priporočil, ki jih je prejela. Ta kategorija se uporablja tudi, če je država članica pooblastila študijsko skupino, da oceni možne ukrepe. Omejen napredek: država članica je napovedala nekatere ukrepe za izvajanje priporočil, vendar se ti ukrepi zdijo nezadostni in/ali obstaja tveganje v zvezi z njihovim sprejetjem/izvajanjem. Določen napredek: država članica je napovedala ali sprejela ukrepe za izvajanje priporočil. Ukrepi so videti obetavni, vendar še niso bili vsi izvedeni in njihovo izvajanje ni zagotovljeno v vseh primerih. Znatno napredek: država članica je sprejela ukrepe, od katerih jih je bila večina izvedenih. Ti ukrepi v veliki meri zagotavljajo izvajanje priporočil. Priporočila se v celoti izvajajo: država članica je sprejela in izvedla ukrepe, s katerimi so priporočila v celoti upoštevana.

	razjasniti vprašanje financiranja. .
Priporočilo 2: V posvetovanju s socialnimi partnerji in v skladu z nacionalnimi praksami pregledati mehanizem za določanje minimalne plače, zlasti vlogo dodatkov, z vidika vpliva na revščino zaposlenih, ustvarjanje delovnih mest in konkurenčnost. Povečati zaposljivost nizkokvalificiranih in starejših delavcev. Sprejeti ukrepe za zmanjšanje dolgotrajne brezposelnosti in zagotoviti ustrezne spodbude za podaljšanje delovne dobe.	Slovenija je pri izvajanju priporočila 2 dosegla določen napredek: Pri pregledu mehanizma za določanje minimalne plače je bil dosežen določen napredek. Parlament je novembra 2015 sprejel predlog sindikatov za izključitev obstoječih dodatkov iz minimalne plače. Zaradi tega so organizacije delodajalcev odstopile od socialnega sporazuma, s čimer se je socialni dialog bistveno poslabšal. Pri povečanju zaposljivosti dolgotrajno brezposelnih, nizkokvalificiranih in starejših delavcev je bil dosežen določen napredek. Vlada je sprejela smernice za ukrepe aktivne politike zaposlovanja za obdobje 2016–2020, o katerih se je razpravljalo s socialnimi partnerji. Januarja 2016 je bil sprejet načrt za izvajanje aktivne politike zaposlovanja, ki predstavlja nadaljevanje dosedanjega pristopa. Novembra 2015 so bile sprejete začasne oprostitve plačila socialnih prispevkov s strani delodajalcev za novo zaposlene delavce, starejše od 55 let.
Priporočilo 3: Znižati raven slabih posojil v bankah z uvedbo natančno opredeljenih ciljev. Izboljšati zmogljivosti za spremljanje kreditnega tveganja v bankah. Nadaljevati prestrukturiranje podjetij in ohraniti trdno korporativno upravljanje v Družbi za upravljanje terjatev bank. Sprejeti ukrepe za izboljšanje dostopa do financiranja za mala in srednja ter mikro podjetja. Sprejeti strategijo za Slovenski državni holding z jasno klasifikacijo naložb, izvesti letni načrt upravljanja naložb in uporabiti merila uspešnosti.	Slovenija je pri izvajanju priporočila 3 dosegla znaten napredek: Pri znižanju ravni slabih posojil je bil dosežen znaten napredek. Raven slabih posojil se je še naprej zniževala tako v absolutnem kot v relativnem smislu, pri čemer je za leto 2016 predvideno nadaljnje znižanje. Vendar je raven slabih posojil še vedno visoka v primerjavi z obdobjem pred krizo. Pri izboljšanju spremljanja kreditnega tveganja v bankah je bil dosežen znaten napredek. Posamezne banke so pripravile akcijske načrte, vključno s posebnimi cilji, pri čemer se ti načrti stalno spremljajo. Banke so uvedle redno zbiranje podatkov, potrebno za sprejetje modela za poročanje o kreditnem tveganju na podlagi notranjih bonitetnih ocen. Vendar bo trajalo še nekaj let, preden bo model uveden za namene nadzora (okvirni cilj je obdobje 2018–2019). Pri prestrukturiranju podjetij in bančnega sektorja

	je bil dosežen znaten napredek. Poslovno in finančno prestrukturiranje velikih podjetij je končano, okvirni sporazumi o prestrukturiranju pa se stalno spremljajo. Začelo se je prestrukturiranje več MSP. Banke trenutno izvajajo smernice za prestrukturiranje MSP. Novi okvir za insolventnost podpira prestrukturiranje podjetij in ponuja vrsto različnih orodij za reorganizacijo podjetij. Družba za upravljanje terjatev bank (DUTB) je v celoti operativna in neodvisna. Sprejeta je bila strategija za obdobje 2017–2022 in življenjska doba DUTB je bila podaljšana za pet let. Na voljo so dodatna orodja za prestrukturiranje. Pri dostopu do financiranja za mala in srednja ter mikro podjetja je bil dosežen določen napredek. Na voljo je več finančnih sredstev za MSP. Analiza vrzeli je bila zaključena in ocenjene so bile prihodnje potrebe MSP po financiranju. Pripravljajo se rešitve za odpravo teh vrzeli. Banka Slovenije uvaja interaktivni enotni kreditni register za davčne subjekte in pravne osebe, s katerim bi se moralo zmanjšati tveganje čezmerne zadolženosti sektorja MSP. Priporočilo glede strategije za Slovenski državni holding (SDH) se izvaja v celoti. Državni zbor je julija 2015 sprejel strategijo upravljanja kapitalskih naložb države v lasti SDH. Vlada je decembra 2015 odobrila letni načrt upravljanja kapitalskih naložb države za leto 2016 in sklop meril uspešnosti teh naložb. Julija 2015 je bil imenovan nov nadzorni svet SDH, oktobra 2015 pa nova uprava.
Priporočilo 4: Zagotoviti, da reforme, sprejete za izboljšanje učinkovitosti civilnega pravosodja, prispevajo k skrajšanju sodnih postopkov.	Slovenija je pri izvajanju priporočila 4 dosegla določen napredek: Manjša delovna obremenitev sodišč je prispevala k ohranitvi pozitivnih trendov v zvezi z zmanjšanjem zaostankov, skrajšanjem postopkov in povišanjem stopenj rešenih zadev, zlasti ker sodišča rešujejo manj zadev na leto. Še naprej se izboljšujejo postopki vodenja zadev in poslovni procesi. Projekti digitalizacije in platforme IKT (e-vložitve, e-storitve, avtoceste za poštne storitve itd.) prispevajo k sprostitvi in prerazporeditvi sredstev sodnega sistema. Razvijajo se zlasti časovni okviri za vsak

	postopek. Organi načrtujejo številne dodatne ukrepe za povečanje kakovosti in učinkovitosti sodnega sistema. Ti vključujejo spremembe Zakona o pravnem postopku, sistem e-dražbe pri izvrševanju in obsežno prestrukturiranje sodišč prve stopnje.
Strategija Evropa 2020 (nacionalni cilji in napredek)	
Stopnja zaposlenosti (%): 75 %	V letu 2014 se je stopnja zaposlenosti povišala v primerjavi z letom 2013 (s 67,2 % na 67,8 %). Četrtni podatki za obdobje od prvega do tretjega četrtnja leta 2015 potrjujejo ta pozitiven trend.
Cilj na področju zgodnjega opuščanja šolanja: 5 %	Cilj za leto 2020 je bil že dosežen. Vendar se je zgodnje opuščanje šolanja povišalo s 3,4 % leta 2013 na 4,4 % leta 2014.
Cilj na področju terciarnega izobraževanja: 40 %	Delež vključenih v terciarno izobraževanje se je nenehno povečeval in leta 2014 presegel zastavljeni cilj za leto 2020 (41 %).
Cilj na področju zmanjšanja števila ljudi, ki jih ogroža revščina ali socialna izključenost: 40 000 (v primerjavi s 360 000 v letu 2008)	Stopnji revščine in socialne izključenosti sta se leta 2014 po več letih zniževanja stabilizirali. Število ljudi, ki jih ogroža revščina ali socialna izključenost, se je leta 2014 stabiliziralo pri 410 000.
Cilj na področju energije iz obnovljivih virov do leta 2020: 25 %	V letu 2014 je delež energije iz obnovljivih virov znašal 21,9 %, s čimer je država na dobri poti k doseganju cilja. Dolgi upravni postopki prostorskega načrtovanja in pridobivanja okoljskih dovoljenj so velika ovira za nadaljnji razvoj sektorja električne energije. Zdi se, da ni nobene strategije za razvoj energije iz obnovljivih virov v prometnem sektorju. Glede na to, da delež energije iz obnovljivih virov v prometnem sektorju v Sloveniji znaša 2,6 %, bi morala država okrepiti prizadevanja za doseganje cilja 10 % energije iz obnovljivih virov v prometnem sektorju do leta 2020.

Cilj na področju energijske učinkovitosti: Cilj na področju energijske učinkovitosti za Slovenijo za leto 2020 znaša 7,3 Mtoe, izraženo v porabi primarne energije (5,1 Mtoe, izraženo v porabi končne energije).	Za doseganje cilja za leto 2020 so potrebna dodatna prizadevanja.
Cilj na področju raziskav in razvoja: 3 % BDP	Pri doseganju cilja ni bilo napredka. V zadnjem desetletju se je raven naložb v raziskave in razvoj v Sloveniji povišala bolj kot kadar koli prej, s čimer se Slovenija uvršča med vodilne države članice EU na tem področju. Vendar se je intenzivnost raziskav in razvoja v Sloveniji zmanjšala z 2,60 % leta 2013 na 2,39 % leta 2014. Slovenija bo dosegla nacionalni cilj za leto 2020 le, če lahko zagotovi dolgoročnejšo trajnost naložb v raziskave in razvoj.

PRILOGA B

Preglednica v okviru postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji

Tabela B.1: **Preglednica v okviru postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji – Slovenija**

			Pragi	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Zunanja neravnotežja in konkurenčnost	Saldo tekočega računa (v % BDP)	3-letno povprečje	-4 %/E66 %	-3,3	-2,0	-0,2	0,9	2,8	5,1
	Neto stanje mednarodnih naložb (v % BDP)		-35 %	-43,6	-47,2	-45,2	-49,9	-45,8	-43,7
	Realni efektivni devizni tečaj – 42 trgovinskih partnerjic, deflator HICP	3-letna sprememba v %	±5 % in ±11 %	5,2	1,2	-1,1	-4,5	-0,7	1,2
	Izvozni tržni delež – % svetovnega izvoza	5-letna sprememba v %	-6 %	9,5	-1,7	-5,5	-20,6	-17,6	-11,8
	Indeks nominalnih stroškov dela na enoto (2010=100)	3-letna sprememba v %	9 % in 12 %	18,5	16,1	8,2	0,6	0,3	-0,2
Notranja neravnotežja	Deflacionirane cene stanovanj (medletna sprememba v %)		6 %	-10,3	-1,3	0,9	-8,1	-6,0	-6,6
	Kreditni tokovi zasebnega sektorja kot % BDP, konsolidirani		14 %	2,9	1,9	0,4	-2,9	-4,0	-4,6
	Dolg zasebnega sektorja kot % BDP, konsolidiran		133 %	113,5	115,1	113,0	112,6	108,2	100,1
	Dolg sektorja država kot % BDP		60 %	34,5	38,2	46,4	53,7	70,8	80,8
	Stopnja brezposelnosti	3-letno povprečje	10 %	5,1	5,9	7,1	8,1	9,1	9,6
	Skupne obveznosti finančnega sektorja (medletna sprememba v %)		16,5 %	7,7	-3,4	-1,2	-0,7	-10,3	-0,4
Novi kazalniki zaposlenosti	Stopnja aktivnosti – % skupnega prebivalstva med 15. in 64. letom (3-letna sprememba v o. t.)		-0,2 %	0,9	0,2	-1,5	-1,4	-1,0	0,6
	Stopnja dolgotrajne brezposelnosti – % aktivnega prebivalstva med 15. in 74. letom (3-letna sprememba v o. t.)		0,5 %	-1,1	1,0	1,7	2,5	2,0	1,7
	Stopnja brezposelnosti mladih – % aktivnega prebivalstva med 15. in 24. letom (3-letna sprememba v o. t.)		2 %	-0,3	4,6	5,3	7,0	6,9	4,5

Opomba: Obarvane številke so tiste, ki so zunaj praga, določenega v poročilu o mehanizmu opozarjanja, ki ga pripravi Komisija. Za REER in ULC se prvi prag uporablja za države članice euroobmočja.

Vir: Evropska komisija.

PRILOGA C

Standardne tabele

Tabela C.1: **Kazalniki finančnih trgov**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Bilančna vsota bančnega sektorja (v % BDP)	146,2	142,1	141,1	129,0	116,8	108,1
Delež sredstev petih največjih bank (% bilančne vsote)	59,3	59,3	58,4	57,1	55,6	–
Tuže lastništvo bančnega sistema (% bilančne vsote)	28,2	28,3	29,3	30,6	33,5	–
Kazalniki finančne trdnosti:						
– slaba posojila (% vseh posojil) ¹⁾	8,2	11,8	15,2	13,3	11,7	11,5
– količnik kapitalske ustreznosti (%) ¹⁾	11,3	11,9	11,4	13,7	18,0	18,0
– donos na kapital (%) ¹⁾	-3,2	-11,8	-19,6	-97,6	-1,9	3,2
Bančna posojila zasebnemu sektorju (medletna sprememba v %)	1,6	-2,3	-4,1	-9,5	-9,1	-4,2
Posojila za nakup stanovanja (medletna sprememba v %)	18,4	6,2	1,8	1,3	0,5	1,8
Razmerje med posojili in vlogami	156,5	149,0	143,8	119,0	95,9	86,4
Likvidnost centralne banke v % obveznosti	5,3	7,0	13,0	14,1	3,3	2,8
Zasebni dolg (v % BDP)	115,1	113,0	112,6	108,2	100,1	
Bruto zunanji dolg (v % BDP) ²⁾ – javni	22,5	23,6	30,8	43,1	60,3	60,7
– zasebni	39,2	40,8	44,0	44,4	40,9	38,4
Razlika med donosnostjo dolgoročnih obrestnih mer in Nemčijo (bazične točke)*	108,9	236,3	431,3	424,2	210,7	120,9
Razmiki kreditne zamenjave za državne vrednostne papirje (5 let)*	71,2	159,1	330,1	273,2	138,5	107,8

1) Zadnji razpoložljivi podatki: 2. četrletje 2015.

2) Zadnji razpoložljivi podatki: september 2015. Monetarni organi ter monetarne in finančne institucije niso vključeni.

* Merjeno v bazičnih točkah.

Vir: MDS (kazalniki finančne trdnosti), Evropska komisija (dolgoročne obrestne mere), Svetovna banka (bruto zunanji dolg), Eurostat (zasebni dolg) in ECB (vsi drugi kazalniki).

Tabela C.2: Kazalniki trga dela in socialni kazalniki

	2010	2011	2012	2013	2014	2015 ⁽⁴⁾
Stopnja zaposlenosti (% prebivalstva med 20. in 64. letom)	70,3	68,4	68,3	67,2	67,7	69,0
Rast zaposlenosti (sprememba glede na prejšnje leto v %)	-2,1	-1,7	-0,9	-1,4	0,6	1,5
Stopnja zaposlenosti žensk (% ženske populacije med 20. in 64. letom)	66,5	64,8	64,6	63,0	63,6	64,5
Stopnja zaposlenosti moških (% moške populacije med 20. in 64. letom)	74,0	71,8	71,8	71,2	71,6	73,3
Stopnja zaposlenosti starejših (% populacije med 55. in 64. letom)	35,0	31,2	32,9	33,5	35,4	36,9
Zaposlitve za krajši delovni čas (% vseh zaposlitev, od vključno 15. leta)	11,4	10,4	9,8	10,1	11,2	11,1
Zaposlitve za določen čas (% zaposlenih s pogodbo za določen čas, od vključno 15. leta)	17,3	18,2	17,1	16,5	16,7	18,0
Prehod z začasne na stalno zaposlitev	31,8	37,9	36,6	36,9	49,5	–
Stopnja brezposelnosti ⁽¹⁾ (% aktivnega prebivalstva med 15. in 74. letom)	7,3	8,2	8,9	10,1	9,7	9,2
Stopnja dolgotrajne brezposelnosti ⁽²⁾ (% aktivnega prebivalstva)	3,2	3,6	4,3	5,2	5,3	4,8
Stopnja brezposelnosti mladih (% aktivnega prebivalstva med 15. in 24. letom)	14,7	15,7	20,6	21,6	20,2	16,0
Stopnja mladih NEET ⁽³⁾ (% populacije med 15. in 24. letom)	7,1	7,1	9,3	9,2	9,4	–
Mladi, ki zgodaj opustijo izobraževanje in usposabljanje (% populacije med 18. in 24. letom, ki imajo največ nižjo srednjo izobrazbo in se ne izobražujejo ali usposabljujejo)	5,0	4,2	4,4	3,9	4,4	–
Dosežena terciarna izobrazba (% prebivalstva med 30. in 34. letom, ki so uspešno zaključili terciarno izobraževanje)	34,8	37,9	39,2	40,1	41,0	–
Formalne oblike otroškega varstva (30 ur ali več; % populacije, mlajše od 3 let)	33,0	34,0	36,0	36,0	–	–

(1) Brezposelne osebe so vse osebe, ki niso bile zaposlene, vendar so aktivno iskale delo in so bile pripravljene začeti delati takoj ali v dveh tednih.

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

(3) Ki niso zaposleni, se ne izobražujejo ali usposabljujejo.

(4) Povprečje prvih treh četrtletij 2015. Podatki za stopnji skupne brezposelnosti in brezposelnosti mladih so desezonirani.

Vir: Evropska komisija (anketa o delovni sili v EU).

Tabela C.3: Kazalniki trga dela in socialni kazalniki (nadaljevanje)

Odhodki za socialne prejemke (v % BDP)	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Bolezen / zdravstveno varstvo	7,6	7,7	7,6	7,9	7,5	–
Invalidnost	1,7	1,7	1,7	1,6	1,5	–
Starost / smrt hranitelja družine	10,7	11,1	11,3	11,5	12,0	–
Družina / otroci	2,1	2,1	2,1	2,1	2,0	–
Brezposelnost	0,6	0,7	0,8	0,7	0,8	–
Stanovanje in druge oblike socialne izključenosti	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	–
Skupaj	23,2	23,9	24,1	24,5	24,5	–
od tega: prejemki na podlagi premoženjskega stanja	2,0	2,0	2,0	1,9	1,9	–
Kazalniki socialne vključenosti	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Osebe, ki jih ogrožata revščina ali socialna izključenost ⁽¹⁾ (% celotnega prebivalstva)	17,1	18,3	19,3	19,6	20,4	20,4
Otroci, ki jih ogrožata revščina ali socialna izključenost (% oseb, starih od 0 do 17 let)	15,1	15,2	17,3	16,4	17,5	17,7
Stopnja ogroženosti z revščino ⁽²⁾ (% celotnega prebivalstva)	11,3	12,7	13,6	13,5	14,5	14,5
Stopnja hude materialne prikrajšanosti ⁽³⁾ (% celotnega prebivalstva)	6,1	5,9	6,1	6,6	6,7	6,6
Delež oseb, ki živijo v gospodinjstvih z nizko delovno intenzivnostjo ⁽⁴⁾ (% oseb v starosti 0–59 let)	5,6	7,0	7,6	7,5	8,0	8,7
Stopnja tveganja revščine zaposlenih oseb (% zaposlenih)	4,8	5,3	6,0	6,5	7,1	6,4
Učinek socialnih transferjev (vključno s pokojninami) na zmanjševanje revščine	48,6	47,5	43,8	46,4	42,7	42,2
Prag revščine, izražen v nacionalni valuti v stalnih cenah ⁽⁵⁾	6501	6376	6385	6319	6009	5925
Bruto razpoložljivi dohodek (gospodinjstva, rast v %)	0,4	1,0	1,9	-2,5	-1,2	1,4
Neenakost porazdelitve dohodka (razmerje kvartilnih razredov S80/S20)	3,2	3,4	3,5	3,4	3,6	3,7

(1) Osebe, ki jih ogrožata revščina ali socialna izključenost: posamezniki, ki jih ogroža revščina in/ali trpijo hudo materialno prikrajšanost in/ali živijo v gospodinjstvih z nično ali 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 doživljajo vsaj štiri od naslednjih oblik prikrajšanosti: i) ne morejo plačati najemnine ali rednih stanovanjskih stroškov, ii) ne morejo si primerno ogrevati 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 tedna počitnic v letu, 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 v gospodinjstvih z zelo nizko delovno intenzivnostjo: delež oseb, starih od 0 do 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 in SK je naveden v nominalni vrednosti v EUR; harmonizirani indeks cen življenjskih potrebščin (HICP) = 100 v letu 2006 (anketa iz leta 2007 se nanaša na dohodke iz leta 2006).

Vir: ESSPROS za odhodke za socialne prejemke; EU-SILC za socialno vključenost.

Tabela C.4: Kazalniki strukturne politike in poslovnega okolja

Kazalniki uspešnosti	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Produktivnost dela (realni sektor, na zaposleno osebo, medletno)						
Produktivnost dela v industriji	-4,86	9,09	3,69	-0,22	0,41	3,52
Produktivnost dela v gradbeništvu	-14,25	-11,68	2,42	3,78	-3,25	5,58
Produktivnost dela v tržnih storitvah	-8,98	2,88	3,57	-0,54	-0,37	1,60
Stroški dela na enoto (ULC) (celotno gospodarstvo, medletno)						
ULC v industriji	7,22	-4,48	-0,05	3,50	0,16	-1,08
ULC v gradbeništvu	8,89	13,51	-3,07	-1,81	2,70	-7,01
ULC v tržnih storitvah	6,34	-0,71	-1,10	0,09	-1,90	-1,12
Poslovno okolje	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Čas potreben za sodno uveljavitev pogodb ⁽¹⁾ (v dnevih)	1350	1290	1290	1290	1290	1270
Čas, potreben za ustanovitev podjetja ⁽¹⁾ (v dnevih)	19,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0
Rezultat vlog MSP za bančna posojila ⁽²⁾	0,48	n.p.	0,60	n.p.	0,38	1,08
Raziskave in inovacije	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Intenzivnost R&R	1,82	2,06	2,42	2,58	2,60	2,39
Skupni javni odhodki za izobraževanje kot % BDP, za vse stopnje izobraževanja skupaj	5,69	5,68	5,68	5,44	n.p.	n.p.
Število zaposlenih na področju znanosti in tehnologije kot % skupne zaposlenosti	39	40	41	42	43	42
Prebivalstvo z dokončano terciarno stopnjo izobraževanja ⁽³⁾	20	20	22	23	24	25
Mladi s srednjo poklicno izobrazbo ⁽⁴⁾	89	89	90	90	92	90
Trgovinska bilanca visokotehnoloških proizvodov kot % BDP	-1,12	-1,44	-1,01	-0,83	-0,60	-0,81
Proizvodni in storitveni trgi ter konkurenca				2003	2008	2013
Regulacija proizvodnih trgov po OECD ⁽⁵⁾ , skupno				n.p.	1,89	1,70
Regulacija proizvodnih trgov po OECD ⁽⁵⁾ , trgovina na drobno				n.p.	0,90	0,63
Regulacija proizvodnih trgov po OECD ⁽⁵⁾ , poklicne storitve				n.p.	n.p.	2,56
Regulacija proizvodnih trgov po OECD ⁽⁵⁾ , mrežne dejavnosti ⁽⁶⁾				4,84	3,41	2,90

(1) Metodologije za izračun tega kazalnika, vključno s predpostavkami, so podrobno predstavljene na spletnem mestu: <http://www.doingbusiness.org/methodology>.

(2) Povprečje odgovorov na vprašanje Q7B_a. „[Bančno posojilo]: Če ste v zadnjih šestih mesecih zaprosili za tovrstno financiranje in se skušali pogajati o njem, kakšen je bil rezultat?“ Možni so bili naslednji odgovori: nič, če so prejeli celotno posojilo; ena, če so prejeli večino posojila; dva, če so prejeli le del posojila; tri, če je bilo posojilo zavrnjeno; če pa vloga še ni rešena ali ni bilo znano, pa je bil odgovor obravnavan kot manjkajoča vrednost.

(3) Odstotek prebivalstva v starosti med 15 in 64 let z dokončano terciarno izobrazbo.

(4) Odstotek prebivalstva v starosti med 20 in 24 let z dokončano vsaj višjo sekundarno izobrazbo.

(5) Indeks: 0 = neregulirani; 6 = najbolj regulirani. Metodologije OECD za izračun kazalnikov regulacije proizvodnih trgov so podrobno predstavljene na spletnem mestu:

<http://www.oecd.org/competition/reform/indicatorsofproductmarketregulationhomepage.htm>.

(6) Skupni kazalniki OECD na področju regulacije proizvodnih trgov na področju energije, prometa in komunikacij.

Vir: Evropska komisija; Svetovna banka, Doing Business (za sodno uveljavitev pogodb in čas, potreben za ustanovitev podjetja); OECD (za kazalnike regulacije proizvodnih trgov); SAFE (za rezultat vlog MSP za bančna posojila).

Tabela C.5: Zelena rast

Uspešnost na področju zelene rasti		2009	2010	2011	2012	2013	2014
Makroekonomski kazalniki							
Energijska intenzivnost	kgoe/€	0,23	0,23	0,23	0,23	0,23	–
Ogljična intenzivnost	kg/€	0,62	0,61	0,61	0,61	0,59	–
Intenzivnost virov (recipročno produktivnosti virov)	kg/€	1,10	1,03	0,92	0,82	0,81	0,79
Intenzivnost odpadkov	kg/€	–	0,19	–	0,15	–	–
Energijska trgovinska bilanca	% BDP	-3,9	-5,0	-6,2	-6,8	-5,5	-4,1
Utež energije v HICP	%	11,59	13,87	14,31	14,50	14,38	14,72
Razlika med spremembo cene energije in inflacijo	%	-5,1	11,5	7,8	2,9	0,6	-0,9
Realni strošek na enoto energije	% dodane vrednosti	10,9	10,9	10,9	–	–	–
Razmerje med obdavčitvijo dela in okoljskimi davki	razmerje	5,5	5,3	5,5	5,0	4,7	4,7
Okoljski davki	% BDP	3,5	3,6	3,5	3,8	4,0	3,9
Sektorski kazalniki							
Energijska intenzivnost industrije	kgoe / €	0,18	0,18	0,17	0,17	0,17	–
Realni strošek na enoto energije za predelovalne dejavnosti	% dodane vrednosti	13,7	13,7	13,7	–	–	–
Delež energijsko intenzivnih industrij v gospodarstvu	% BDP	14,30	15,28	15,51	15,61	16,05	16,21
Cene električne energije za srednje velike industrijske odjemalce**	€/kWh	0,10	0,10	0,10	0,09	0,10	0,09
Cene plina za srednje velike industrijske odjemalce***	€/kWh	0,04	0,04	0,05	0,06	0,05	0,04
Javne raziskave in razvoj za energetiko	% BDP	0,01	0,01	0,02	0,01	0,01	0,02
Javne raziskave in razvoj za okolje	% BDP	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02
Stopnja recikliranja komunalnih odpadkov	%	20,9	23,0	35,1	40,6	43,0	–
Delež emisij toplogrednih plinov, vključenih v ETS*	%	41,6	41,9	41,1	40,2	40,7	36,5
Energijska intenzivnost prometa	kgoe/€	1,13	1,08	1,13	1,16	1,14	–
Ogljična intenzivnost prometa	kg/€	3,48	3,15	3,37	3,52	3,34	–
Zanesljivost oskrbe z energijo							
Uvozna energijska odvisnost	%	48,5	49,3	48,2	51,7	47,1	–
Agregirani indeks koncentracije dobaviteljev	HHI	30,8	18,3	15,6	15,1	37,9	–
Diverzifikacija mešanice energijskih virov	HHI	0,25	0,24	0,24	0,24	0,24	–

Splošna pojasnila o kazalnikih v tabeli:

Vsi makrokazalniki intenzivnosti so izraženi kot razmerje med fizikalno količino in BDP (v cenah iz leta 2005).

Energijska učinkovitost: bruto domača poraba energije (v kgoe), deljena z BDP (v EUR).

Ogljična intenzivnost: emisije toplogrednih plinov (v ekvivalentu CO₂/kg), deljene z BDP (v EUR).

Intenzivnost virov: domača poraba snovi (v kg), deljena z BDP (v EUR).

Intenzivnost odpadkov: odpadki (v kg), deljeni z BDP (v EUR).

Energijska trgovinska bilanca: bilanca izvoza in uvoza energije, izražena kot % BDP.

Utež energije v HICP: delež „energijskih“ postavk v košarici cen, ki se uporablja za izračun HICP.

Razlika med spremembo cene energije in inflacijo: komponenta energije v HICP in skupna inflacija HICP (letna sprememba v %).

Realni strošek energije na enoto: realni strošek energije kot odstotek skupne dodane vrednosti za gospodarstvo.

Razmerje med okoljskimi davki in obdavčitvijo dela: Evropska komisija, „Taxation trends in the European Union“.

Energijska intenzivnost industrije: poraba končne energije v industriji (v kgoe), deljena z bruto dodano vrednostjo industrije (v EUR, 2005).

Realni strošek energije na enoto za predelovalne dejavnosti: realni strošek energije kot odstotek dodane vrednosti za predelovalne sektorje.

Delež energijsko intenzivnih industrij v gospodarstvu: delež bruto dodane vrednosti energijsko intenzivnih industrij v BDP.

Cene električne energije in plina za srednje velike industrijske odjemalce: območje porabe 500–2000 MWh in 10 000–100 000 GJ; cene brez DDV.

Stopnja recikliranja komunalnih odpadkov: razmerje med recikliranimi in skupnimi komunalnimi odpadki.

Javne naložbe v raziskave in razvoj za energijo ali okolje: odhodki države za raziskave in razvoj za ti kategoriji kot % BDP.

Delež emisij toplogrednih plinov, vključenih v sistem trgovanja z emisijami v EU (ETS): na podlagi podatkov o emisijah toplogrednih plinov (brez rabe zemljišč, spremembe rabe zemljišč in gozdarstva), ki jih države članice sporočijo Evropski agenciji za okolje.

Energijska intenzivnost prometa: poraba končne energije v dejavnostih prevoza (v kgoe), deljena z bruto dodano vrednostjo prometnega sektorja (v EUR, 2005).

Ogljična intenzivnost prometa: emisije toplogrednih plinov v dejavnostih prevoza, deljene z bruto dodano vrednostjo prometnega sektorja.

Uvozna energijska odvisnost: neto uvoz energije, deljen z bruto domačo porabo energije, vključno s porabo energije v mednarodnih pomorskih skladiščih.

Indeks agregirane koncentracije dobaviteljev: zajema nafto, plin in premog. Manjše vrednosti kažejo večjo diverzifikacijo in zato nižje tveganje.

Diverzifikacija mešanice energijskih virov: Herfindahl-Hirschmanov indeks glede na delež zemeljskega plina, vseh naftnih derivatov, jedrske toplote, obnovljivih virov energije in trdnih goriv.

* Evropska komisija in Evropska agencija za okolje.

Vir: Evropska komisija (Eurostat), če ni navedeno drugače.