



Zbirka OECD «Boljše Politike»

# SLOVENIJA

REFORME ZA MOČNO IN  
TRAJNOSTNO OŽIVITEV

MAJ 2014



*Za objavo tega dokumenta je odgovoren generalni sekretar OECD. Izražena mnenja in trditve, uporabljene v besedilu, ne odražajo nujno uradnih stališč držav članic OECD.*

\*\*\*

*Ta dokument in katerikoli zemljevid, vključen vanj, ne posegajo v status ali suverenost kateregakoli ozemlja in nimajo vpliva na vzpostavitev mednarodnih meja ter na poimenovanje kateregakoli ozemlja, mesta ali območja.*

*Statistične podatke za Izrael zagotavlja pristojna izraelska oblast. Uporaba takšnih podatkov s strani OECD ne vpliva na status Golanske planote, vzhodnega Jeruzalema in izraelskih naselbin na Zahodnem bregu skladno z določbami mednarodnega prava.*

\*\*\*

Ta dokument je pripravil Sekretariat OECD. Glavni avtorji, ki so sodelovali pri njegovem zapisu, so: Pierre LeBlanc, Piet Battiau in Dominique Paturet (Center za davčno politiko in upravo), Daniel Blume, Hans Christiansen, Patricia Heriard-Dubreuil in Jeremy West (Direktorat za finančne zadeve in zadeve podjetij), Urban Sila, Piritta Sorsa, Hermes Morgavi in Isabelle Joumard (Ekonomski oddelek), Stéphanie Jamez (Direktorat za izobraževanje), Andrea Bassanini, Hervé Boulhol, Michael Forster, Pascal Marianna, Yuki Murakami in Franco Sassi (Direktorat za zaposlovanje, delo in socialne zadeve), Žiga Žarnić in Krzysztof Michalak (Direktorat za okolje), Dorothee Allain-Dupre (Direktorat za javno upravljanje in prostorski razvoj), Romina Boarini (Direktorat za statistiko) ter Molly Leshner in Dimitrios Pontikakis (Direktorat za znanost, tehnologijo in industrijo). Juan Yermo je pod vodstvom Gabriele Ramos in Luiza de Mella koordiniral pripravo dokumenta. Administrativno podporo je zagotovila Isabelle Renaud.

Fotografije: Cover © Shutterstock.com

Popravki publikacij OECD so na voljo na spletnem naslovu: [www.oecd.org/publishing/corrigenda](http://www.oecd.org/publishing/corrigenda).

© OECD 2014

Dovoljeno je kopiranje, prenos ali tiskanje vsebin/tekstov OECD za lastno uporabo, kakor tudi vključevanje izvlečkov iz publikacij OECD, baz podatkov in multimedijskih izdelkov v druge dokumente, predstavitev, bloge, spletne strani in učne materiale ob navedbi vira in lastnika avtorske pravice. Vse zahteve za javno in komercialno uporabo ter prevajanje je treba predložiti [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Prošnje za dovoljenje za fotokopiranje delov tega dokumenta v javne in komercialne namene se naslovi neposredno na Copyright Clearance Center (CCC; [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com)) ali na Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC; [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com)).

## Kazalo

Predgovor.....	1
1. Uvod.....	2
2. Odpravljanje brezposelnosti in izboljšanje delovanja trga dela.....	6
3. Krepitev veščin za podporo rasti produktivnosti.....	9
4. Zmanjševanje ovir za konkurenco na trgu in krepitev korporativnega upravljanja podjetij v državni lasti.....	12
5. Spodbujanje inovativnosti in izboljševanje položaja v verigah vrednosti.....	15
6. Vrnitev k vzdržnim javnim financam.....	17
7. Davčni sistem, ki podpira vključujočo in trajnostno rast.....	20
8. Rehabilitacija finančnega sistema in razdolževanje gospodarstva.....	22
9. Ozelenjevanje gospodarstva.....	24
Dodatno branje.....	26

## Predgovor

V zadnjih petih letih je Slovenija doživela recesijo z dvojnimi dnom, ki je zvišala brezposelnost, zlasti med mladimi, na najvišjo raven doslej. Stanje se je v zadnjem času izboljšalo, zahvaljujoč izvajanju politikam in ukrepom za krepitev bančnega sistema, z izboljšanjem stečajne zakonodaje, z reformo trga dela in z dodatno podporo gospodinjstvom z nizkimi dohodki preko sistema davkov in socialnih transferjev. Zlasti lanska reforma delovnopravne zakonodaje glede varnosti zaposlitve predstavlja mejnik v reševanju segmentiranosti trga dela, kjer se velik delež zaposlenih, vključno z mnogimi mladimi, sooča s šibko varnostjo zaposlitve in z nizko produktivnimi delovnimi mesti. Skupaj z aktivnimi politikami trga dela bi ta reforma morala pomagati reševati problem brezposelnosti v državi in izboljšati zaposlitvene priložnosti za tiste, ki jih najbolj potrebujejo.

Obsežne strukturne reforme in izboljševanje konkurenčnosti po letu 2010, ko je Slovenija postala članica OECD, pomagajo pri utrjevanju začetka gospodarskega okrevanja. Slovenija pa mora tudi postaviti temelje za hitrejše približevanje vodilnim državam po kriterijih dohodka na prebivalca in stopnje produktivnosti. Za doseg tega cilja so potrebne različne strukturne reforme. Prvič, Slovenija se mora odlepiti od vrha OECD-jeve lestvice držav z največjimi ovirami za konkurenco na trgu, zlasti v mrežnih sektorjih in na področju profesionalnih storitev. Prav tako mora privabiti več tujih kapitalskih investicij, kar bo olajšalo proces razdolževanja v gospodarstvu. Politika spodbujanja in varstva konkurence se mora dodatno okrepiti. Korporativno upravljanje številnih podjetij v državni lasti je potrebno izboljšati, predvsem z imenovanjem strokovnih in neodvisnih članov v nadzorne svete in upravne odbore. Koristno bi bilo tudi nadaljnje zmanjševanje državnega lastništva v gospodarstvu.

Drugič, Sloveniji bi koristila temeljita prevetritev njenih politik izobraževanja, usposabljanja in inoviranja. Medtem ko je splošna ocena teh politik relativno dobra, je še veliko prostora za izboljšave. Izobraževalni sistem in sistem usposabljanja morata bolj učinkovito odpravljati regionalne razlike, saj nekatera območja izkazujejo visok delež nizko kvalificiranih delovnih mest. Pri inovacijah Slovenija dosega dobre rezultate v javnem raziskovalnem sektorju, večja avtonomija in močnejše povezave z zasebnim sektorjem pa bi lahko iz nekaterih javnih raziskovalnih in razvojnih projektov ustvarile tržno uspešne pobude.

Tretjič, Slovenija potrebuje reformo davčnega sistema na dohodkovno nevtralen način in zaustavitev hitre rasti odhodkov zaradi staranja prebivalstva, zlasti pokojnin in zdravstva. Zmanjševanje mejne davčne stopnje na dohodke od dela ob dvigu posrednih davkov bi povečalo ustvarjanje novih delovnih mest in hkrati zagotavljalo reševanje naraščajočih proračunskih neravnovesij. Vlada si mora prizadevati tudi za nadaljnjo reformo pokojninskega sistema v smeri povečanja njegove dolgoročne vzdržnosti, ki presega pokojninsko reformo iz leta 2012, z dvigom upokojitvene starosti in podaljšanjem minimalne zavarovalne dobe za pridobitev pravice do polne pokojnine. Takšna reforma bi morala prispevati tudi k povečanju stopnje vključenosti starejših na trg dela, ki je med najnižjimi v OECD.

Ob reformah pa bi morala Slovenija še naprej varovati svoje dosežke, kot je denimo ena najnižjih stopenj dohodkovne neenakosti in relativne revščine v OECD. Ob zasledovanju teh usmeritev lahko Slovenija doseže trajno izboljšanje gospodarske uspešnosti in vse bolj vključujočo rast v prihodnjih letih.



Angel Gurría  
Generalni sekretar OECD

# 1. Uvod

Slovenija je prizadela globoka in dolgotrajna recesija, a rast se počasi vrača. Za podporo okrevanju in izboljšanju dolgoročnih gospodarskih obetov je priporočljiva izvedba reform na treh glavnih področjih. Najbolj nujna prednostna naloga je nadaljnja krepitev bančnega sistema ter nadaljevanje procesa razdolževanja podjetij in privatizacije z izboljšanjem korporativnega upravljanja. Drugič, potrebno je okrepiti vzdržnost javnih financ, vključno z nadaljnjo reformo pokojninskega in zdravstvenega sistema. Kot tretje pa bi Slovenija imela koristi od večjega priliva tujih neposrednih investicij in bolj učinkovite inovacijske politike, kar bi izboljšalo možnosti za večjo produktivnost, gospodarsko rast in pozitiven družbeni razvoj. Vse reforme bi morale biti izvedene na način, ki ne ogroža najbolj ranljivih.

## Izvedeni ukrepi podpirajo okrevanje, a je potrebno storiti več

Slovenija je bila močno prizadeta zaradi ciklične narave gospodarskega razvoja, ki sta ga dodatno poslabšala zaostanek v izvedbi reform in kriza državnega dolga v evro območju. Ob izboljšanju razpoložanja, večjih investicijah in izvozu ter oživiljeni potrošnji v Sloveniji ponovno beležimo gospodarsko rast. Obeti za rast so se v Sloveniji v zadnjih letih znatno izboljšali zaradi bistvenega povečanja konkurenčnosti slovenskega gospodarstva in nekaterih ključnih političnih pobud, vključno z reformo trga dela v aprilu 2013, začetnim prestrukturiranjem bančnega sektorja in z novo sprejeto stečajno zakonodajo, ki bo olajšala prestrukturiranje podjetij.

Kljub izboljšanim okoliščinam nekatere strukturne pomanjkljivosti še vedno obstajajo. Med takojšnje prednostne naloge vlade sodijo prestrukturiranje prezadolženih podjetij, izvajanje načrta privatizacije in izboljšanje korporativnega upravljanja podjetij v državni lasti (**Poglavji 4 in 8**). Potrebna je konsolidacija in okrepljen nadzor bančnega sektorja. Vlada se je tudi zavezala, da bo nadaljevala z izboljševanjem stanja v javnih financah in da bo zmanjšala javni dolg pod 3 % BDP do konca leta 2015. Ob dopuščanju delovanja samodejnih stabilizatorjev bi morala vlada obravnavati in reševati predvsem hitro rastoče postavke v javni porabi. Zlasti reforme na področju pokojnin in zdravstva so neobhodne za zagotovitev dolgoročne vzdržnosti teh sistemov ob vse večjih pritiskih staranja prebivalstva (**Poglavje 6**).

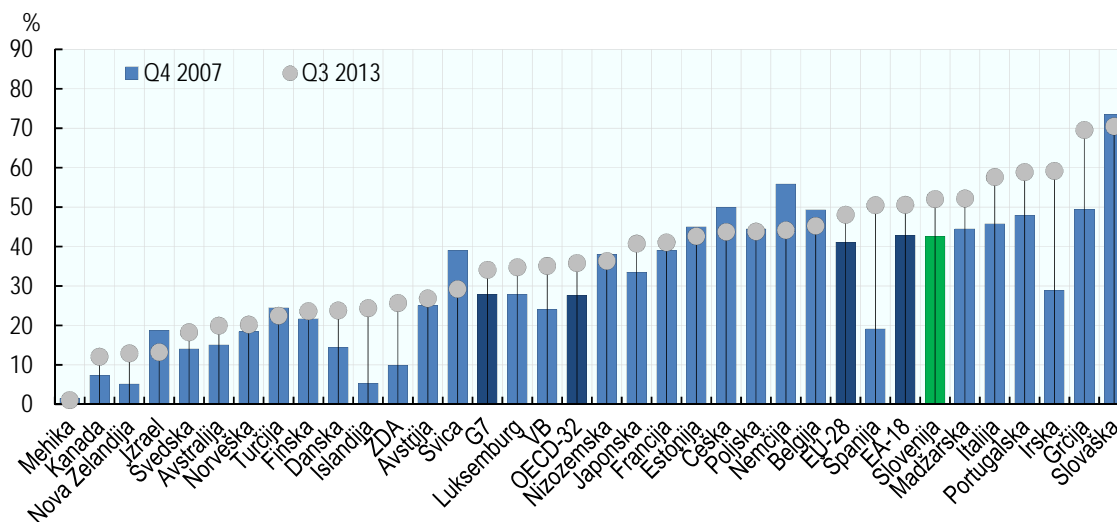
Davčni sistem bi bilo mogoče preoblikovati na dohodkovno nevtralen način, da bi bolje podpiral vključujočo, trajnostno in zeleno rast (**Poglavje 7**). Marginalne davčne stopnje na dohodke od dela so med najvišjimi v OECD. Te bi bilo mogoče zmanjšati s premikom v smeri zagotavljanja večjih prihodkov iz posrednih davkov. Čeprav je okoljska davčna politika že zelo učinkovita glede sposobnosti polnjenja proračuna, jo je treba ponovno preveriti (**Poglavje 9**). Na primer, dizel je obdavčen po nižji davčni stopnji kot bencin, kar ne odraža večjih negativnih okoljskih eksternalij dizelskega goriva.

## Brezposelnost še vedno narašča in najbolj prizadeva mlade

Stopnja brezposelnosti se je od začetka svetovne finančne krize konec leta 2007 povečala za približno 6 odstotnih točk in v prvem četrtletju leta 2014 dosegla skoraj 10 %. Na tej stopnji naj bi ostala do leta 2015. Več kot ena od dveh brezposelnih oseb je bila brez dela leto dni ali več (Slika 1), kar predstavlja povečanje stopnje dolgotrajne brezposelnosti za skoraj 10 odstotnih točk od začetka svetovne finančne krize in je precej nad povprečjem OECD in evro območja. Dolga obdobja brezposelnosti lahko povzročijo razvrednotenje znanja in veščin ter izgube motivacije za iskanje dela, kar povzroči strukturno brezposelnost. Nadaljni razvoj aktivnih politik na trgu dela bi lahko pomagal dolgotrajno brezposelnim pri iskanju nove zaposlitve ali jim omogočil usposabljanje, ki bi izboljšalo njihovo zaposljivost (**Poglavje 2**).

Brezposelnost se je najbolj povečala med mladimi. Brezposelnost mladih se je od začetka krize več kot podvojila in je ob koncu leta 2013 znašala okoli 23 %, kar je višje od povprečja OECD, ki je bilo 16 %, vendar precej pod stopnjami brezposelnosti mladih v Grčiji, Italiji, na Portugalskem, Slovaškem in v Španiji, kjer presegajo 30 %. Rahlo se je zvišal tudi delež mlade populacije, ki ni v delovnem razmerju in ni vključena v izobraževanje in usposabljanje. Visoka stopnja brezposelnosti mladih zahteva politike za ustvarjanje zaposlitvenih možnosti za mlade, za zagotavljanje pridobivanja veščin, po katerih povprašujejo delodajalci, in za zmanjšanje števila mladih, ki predčasno opustijo šolanje. Učinkovito izvajanje Zakona o delovnih razmerjih iz leta 2013 bo pomagalo zmanjšati segmentiranost na trgu dela. Za izboljšanje vključenosti mladih in nizko kvalificiranih delavcev na trg dela pa je potrebno upočasniti prihodnjo rast že tako relativno visoke minimalne plače.

**Slika 1: Dolgotrajna brezposelnost**  
Skupna (stari 15 let in več), odstotek celotne brezposelnosti



*Opomba:* Države so prikazane v naraščajočem vrstnem redu glede na pojavnost dolgotrajne brezposelnosti v tretjem četrtletju/Q3 2013. Podatki niso desezonirani, ampak uravnoreženi s tričetrtletnim drsečim povprečjem. OECD-32 je tehtano povprečje 32 držav OECD brez Čila in Južne Koreje.

*Vir:* Izračuni OECD na podlagi četrtletnih nacionalnih Anket o delovni sili (presečni datum: 5. marec 2014)

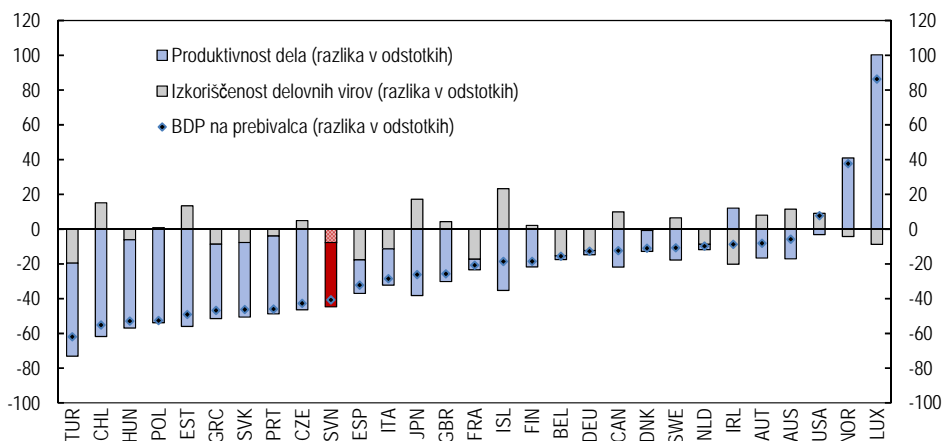
## Potrebne so strukturne reforme za povečanje produktivnosti in rasti

Razkorak v BDP na prebivalca med Slovenijo in zgornjo polovico držav OECD, ki se je pred krizo vztrajno zmanjševal, se je po letu 2008 povečal, kar je predvsem odraz zmanjšanja produktivnosti dela (Slika 2). V primerjavi z državami Srednje in Vzhodne Evrope slovenski izvoz od začetka krize stagnira, čeprav se je v letu 2013 povečal, medtem ko se je konkurenčnost po močnem poslabšanju med letoma 2008 in 2009 izboljšala na račun zaustavitve rasti stroškov dela na enoto proizvoda (Slika 3).

Srednjeročne in dolgoročne obete za rast zavirata staranje prebivalstva, ki bo zmanjšalo delež aktivnega prebivalstva, in počasna rast produktivnosti. Za povečanje produktivnosti so potrebni trije glavni ukrepi. Prvič, v izobraževalnem sistemu je potrebno regionalno uravnoteženje virov za zmanjšanje razlik v kakovosti izobraževanja med regijami (**Poglavje 3**). Drugič, ob spodbujanju razvoja podjetništva je treba oblikovati bolj učinkovite inovacijske politike, da se javno financirane akademske raziskave povežejo s pobudami zasebnega sektorja (**Poglavje 5**). Tretjič, potrebne so obsežne reforme na trgu proizvodov in storitev, zlasti zmanjšanje vpletenosti države v gospodarstvo, povečanje pritoka neposrednih tujih investicij za omogočanje lažjega prenosa tehnologije in odprava

zelo strogih regulatornih predpisov na področju profesionalnih storitev (**Poglavje 4**). Takšne reforme bi ob vplivu na rast produktivnosti imele tudi pozitivne dolgoročne učinke na trg dela.

**Slika 2: Razlika v BDP na prebivalca v primerjavi z zgornjo polovico držav OECD**

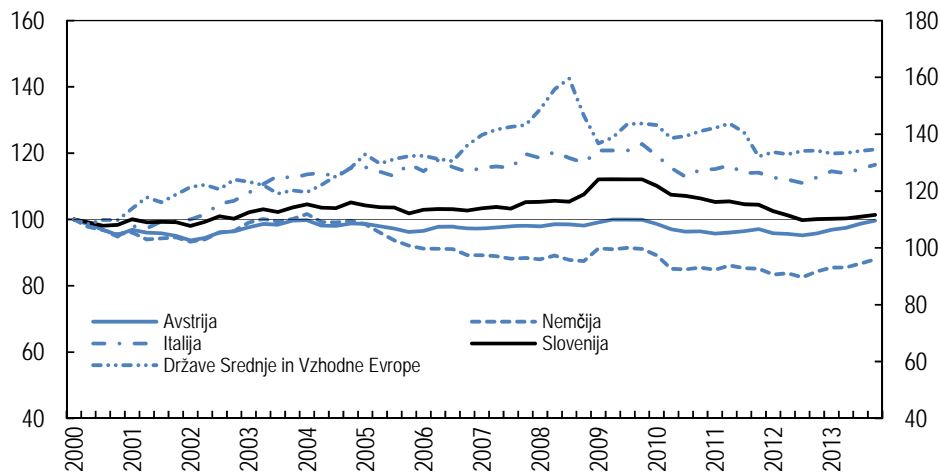


*Opomba:* V primerjavi z navadnim povprečjem držav OECD z najvišjim BDP na prebivalca v letu 2012, ki temelji na paritetah kupne moči (PKM) za leto 2012. Vsota razlike v odstotkih izkoriščenosti delovnih virov in produktivnosti dela se ne ujema natančno z razliko v BDP na prebivalca, ker je dekompozicija multiplikativna. Izkoriščenost delovnih virov je merjena kot skupno število opravljenih delovnih ur na prebivalca. Produktivnost dela je merjena kot BDP na opravljeno delovno uro.

*Vir: OECD Economic Outlook 95 database*

**Slika 3: Realni efektivni menjalni tečaji**

Indeks, 2000 = 100



*Opomba:* Realni efektivni menjalni tečaji na podlagi stroškov dela na enoto proizvoda za celotno gospodarstvo. Rast indeksa predstavlja poslabšanje konkurenčnosti.

*Vir: OECD Economic Outlook 95 database in OECD Main indicators database*

## Nizka dohodkovna neenakost se je v času krize v veliki meri ohranila, zahvaljujoč velikodušnim socialnim transferjem

Dohodkovna neenakost je v Sloveniji ostala presenetljivo stabilna in nizka, tudi v letih krize. Slovenija se skupaj z Islandijo in Norveško uvršča med tri dohodkovno najbolj enake države OECD. Relativna dohodkovna revščina je tudi precej pod povprečjem OECD – le okoli 9 % Slovencev živi v gospodinjstvih z manj kot polovico medianskega dohodka. Slovenski kazalniki enakosti in revščine so predvsem posledica relativno visoke učinkovitosti davčnega in transfernega sistema.

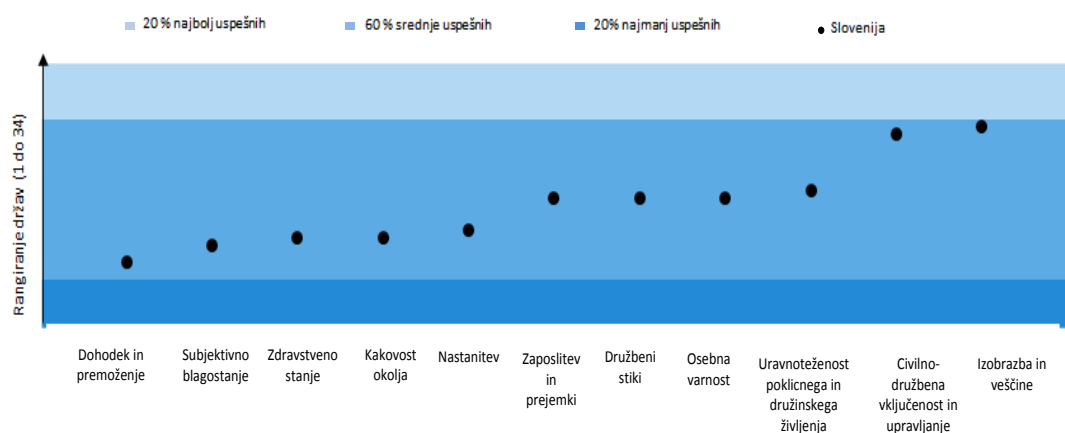
V prvih štirih letih krize se je s povečanjem brezposelnosti neenakost prihodkov povečala, neenakost razpoložljivega dohodka (po davkih in transferjih) pa se skoraj ni spremenila. Dejstvo je, da so se v Sloveniji socialni transferji povečali in davki od dohodka zmanjšali bolj kot v drugih državah OECD. Dohodkovna revščina se je od leta 2007 rahlo povečala, zlasti med gospodinjstvi z otroki, medtem ko je v skupini starejših (65 +) prišlo do znižanja relativne stopnje revščine. Vendar pa je revščina med starejšimi še vedno 1,7-krat višja kot med celotnim prebivalstvom in 2-krat višja kot med otroki.

## Slovenija izkazuje presenetljivo močno socialno razslojenost v zdravstvenem stanju in v zadovoljstvu z življenjem

Slovenija je razmeroma dobra le v dveh dimenzijah, ki so najbolj pomembne za življenje ljudi (Slika 4), in sicer v izobraževanju in usposabljanju ter v civilno-družbeni vključenosti in upravljanju. V večini drugih dimenzij družbene blaginje Slovenija beleži rezultate, primerljive s preostalim območjem OECD, pod povprečje OECD pa se uvršča glede na dohodek in premoženje, subjektivno percepcijo blagostanja, zdravstveno stanje (predvsem samoocena zdravstvenega stanja), kakovost okolja (s precejšnjo stopnjo onesnaženosti zraka) in glede na bivalne pogoje (zlasti majhna velikost stanovanj).

Kljub nizki dohodkovni neenakosti Slovenija izkazuje močno socialno razslojenost (tj. boljše rezultate pri ljudeh z višjim socialno-ekonomskim statusom) v različnih dimenzijah blaginje, predvsem v zdravstvenem stanju in v zadovoljstvu z življenjem.

Slika 4: Blagostanje v Sloveniji, 2013



Vir: OECD, *How's Life, 2013 Measuring Well-Being*



## 2. Odpravljanje brezposelnosti in izboljšanje delovanja trga dela

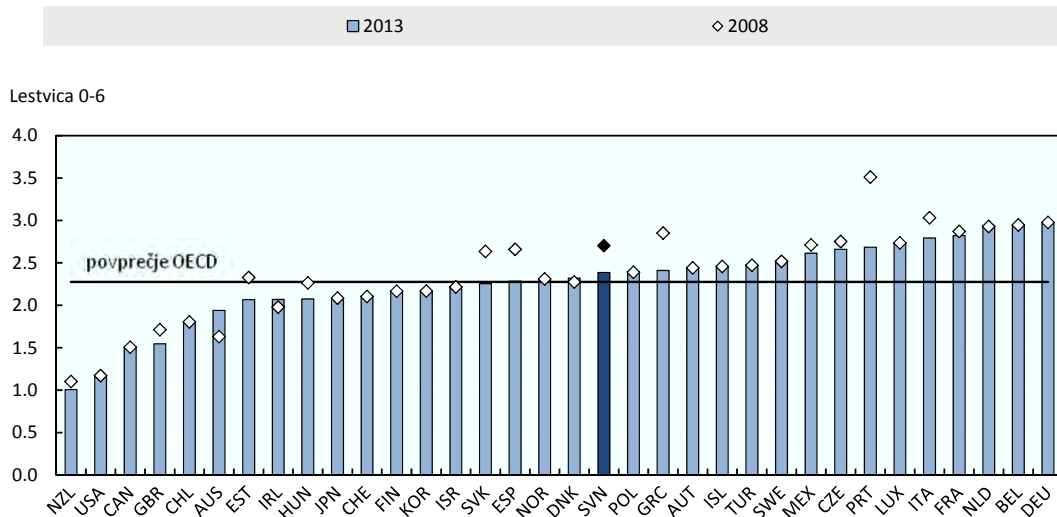
Ob počasnem okrevanju slovenskega gospodarstva in brezposelnosti, ki ostaja visoka, je potrebno sprejeti ukrepe za odpravo številnih strukturnih ovir za ustvarjanje delovnih mest in za pomoč brezposelnim pri iskanju zaposlitve. To vključuje bolj učinkovito ciljno usmerjenost aktivnih politik na trgu dela za mlade in dolgotrajno brezposelne, umiritev rasti minimalne plače in nadaljnje reforme za zmanjševanje problema segmentiranosti slovenskega trga dela.

### Zakon o delovnih razmerjih iz leta 2013 bo pomagal zmanjšati segmentiranost trga dela

V Sloveniji ima začasno zaposlitev 18 % zaposlenih v primerjavi s povprečjem OECD, kjer ta delež znaša 14 %. Delež zaposlenih z zaposlitvijo za določen čas se povečuje. Delež sklenjenih pogodb za nedoločen čas je med novimi zaposlitvami zelo nizek – le eden od petih zaposlenih je v letu 2012 sklenil pogodbo o zaposlitvi za nedoločen čas. Zaposlitve za določen čas so še posebej razširjene med mladimi. V obdobju 2011-2012 so bili 3 od 4 zaposlenih, starih 24 let ali manj, zaposleni za določen čas, kar je trikrat več od povprečja OECD. Začasne zaposlitve so dolgotrajne: manj kot 50 % zaposlenih, ki so bili v letu 2008 zaposleni na podlagi pogodbe za določen čas, se je v treh letih uspelo zaposliti za nedoločen čas s polnim delovnim časom.

Glavni razlog za visoko stopnjo segmentiranosti slovenskega trga dela je razlika v pogojih za prekinitev delovnega razmerja med pogodbami za določen čas in pogodbami, sklenjenimi za nedoločen čas. Pred novim Zakonom o delovnih razmerjih, ki je začel veljati aprila 2013, je imela Slovenija eno izmed najbolj restriktivnih zakonodaj glede varstva zaposlitve za nedoločen čas v OECD, medtem ko delodajalci niso imeli nobenih neposrednih finančnih obveznosti do zaposlenih, ki se jim je iztekla pogodba o zaposlitvi za določen čas. Reforma delovnopravne zakonodaje v letu 2013 predstavlja velik korak v pospeševanju zblizevanja stroškov odpravnin po obeh vrstah pogodb, s čimer se zmanjšuje segmentiranost trga dela. Po kazalnikih OECD, ki merijo varnost zaposlitve, ta korak predstavlja eno najbolj celovitih reform ureditve prenehanja delovnega razmerja, ki so jo sprejele države članice OECD v času krize (Slika 5), in slovenska zakonodaja na tem področju ostaja le še malenkost bolj toga od povprečja držav OECD.

**Slika 5: Varstvo delavcev, zaposlenih za nedoločen čas, pred individualnimi in kolektivnimi odpuščanji**



*Opomba:* Kazalnik se giblje med 0 do 6 - od najmanj do najbolj restriktivnega varstva. Podatki za leto 2008 odražajo veljavno zakonodajo na dan 1. januar 2008, podatki za leto 2013 pa veljavno zakonodajo na dan 1. maj 2013.

*Vir:* OECD Employment Protection Database

Rezultat reforme je tudi enak strošek delodajalca v primeru upravičene odpovedi pogodbe o zaposlitvi ne glede na vrsto pogodbe, vendar pa delavec ob izteku pogodbe za določen čas ne more vložiti pritožbe na sodišče zaradi neupravičenega prenehanja, medtem ko zaposleni za nedoločen čas lahko. Upošteva ureditev, po kateri je neupravičeno oziroma nezakonito odpuščen delavec upravičen do vrnitve na delovno mesto s plačilom za nazaj, ostajajo stroški odpovedi pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas višji.

Na splošno izvedena reforma ni v celoti odpravila relativne privlačnosti zaposlitev za določen čas v primerjavi z zaposlitvami za nedoločen čas z vidika delodajalcev, vendar pa jo je bistveno zmanjšala. Obstajajo namreč jasni znaki zmanjševanja segmentiranosti na trgu dela. V obdobju od aprila do decembra 2013 je bilo število novih pogodb, sklenjenih za nedoločen čas, za 36,4 % večje kot v enakem obdobju leta 2012, število novih pogodb za določen čas pa se je zmanjšalo za 9,2 %.

### Visoka minimalna plača je lahko ovira za zaposlovanje

Od 25 držav OECD z zakonsko določeno minimalno plačo je Slovenija ena izmed petih držav z najvišjo minimalno plačo glede na mediano, za Turčijo, Čilom, Francijo in Novo Zelandijo. V primerjavi z mediano plače za polni delovni čas se je minimalna plača povečala za 8 odstotnih točk – z 51 % v letu 2005 na 59 % v letu 2012, kar je predvsem posledica 20-odstotnega povečanja minimalne plače med letoma 2009 in 2010. Visoke minimalne plače so lahko ovira za zaposlovanje mladih in nizko kvalificiranih delavcev. Prav tako lahko povečajo pritisk na ostale plače v gospodarstvu, ko se prične okrevanje in s tem škodujejo konkurenčnosti Slovenije. Slovenska vlada in socialni partnerji bi zato morali zagotoviti, da se prihodnje revizije minimalne plače za daljše obdobje vežejo le na inflacijo in da se raven minimalne plače glede na mediano v daljšem časovnem obdobju relativno zmanjša.

## Krepitev aktivnih politik zaposlovanja

Od konca 90. let prejšnjega stoletja Slovenija poudarja pomen aktivacijskih ukrepov. Po letu 2000 so se pogoji za pridobitev pravice do nadomestila za brezposelnost zaostri in upravičenost omejila, čeprav so stopnje nadomestil ostale relativno precej višje kot v drugih državah Srednje in Vzhodne Evrope. V začetku krize so bili na trgu dela uvedeni programi ohranitve delovnih mest, izdatki za aktivne programe pa so se povečali, kar pa ni preprečilo vztrajnega naraščanja brezposelnosti. Izdatki za pasivne programe trga dela so se močno povečali, povečanje izdatkov za aktivne programe pa ni bilo vedno sorazmerno: v letu 2011 je Slovenija za vse programe na trgu dela porabila 1,23 % BDP, kar je blizu povprečja OECD, vendar je za aktivne programe namenila le 0,36 % BDP. Sredstva, namenjena usposabljanju in storitvam iskanja zaposlitve, morajo biti zaščiteni pred nenehnimi pritiski za fiskalno konsolidacijo, da bi učinkovito podprla zaposlovanje in zagotovila povezanost dolgotrajno brezposelnih s trgom dela.

Slovenski nabor aktivnih programov zaposlovanja deluje uravnoteženo in s potencialom, da zagotovi izboljšanje rezultatov na trgu dela v okviru ustreznih spodbud za delo in izboljšanja stroškovne konkurenčnosti. Za reševanje nedavnega velikega padca stopnje zaposlenosti mladih pa so potrebni različni ukrepi: ustrezno poklicno svetovanje, ukrepi za skrajšanje dolgotrajnega terciarnega izobraževanja na področjih s slabimi možnostmi na trgu dela in nadaljnje zmanjševanje togosti pogodb o zaposlitvi za nedoločen čas. Aktivni ukrepi bi morali preprečiti uporabo nadomestil za brezposelnost za predčasno upokožitev in zagotoviti, da dolgotrajno brezposelni ostajajo povezani s trgom dela. Za povečanje spodbud pri iskanju zaposlitve je treba znižati stopnje nadomestil za brezposelnost.

### Ključna priporočila OECD

- **Omejiti možnost sodišč, da odredijo vrnitev delavca na delovno mesto zaradi neupravičenega prenehanja delovnega razmerja** le na primere diskriminacije in nezakonite odpovedi.
- **Dosledno ovrednotiti novo uvedene oprostitve plačila prispevkov za socialno varnost za zaposlovanje za nedoločen čas**, da se ugotovi in popravi morebitne stroške, saj navedene oprostitve niso ciljno usmerjene.
- **Omejiti rast minimalne plače na inflacijo** in sprejeti nov socialni sporazum za ohranjanje zmernosti plač v času okrevanja gospodarstva.
- **Razviti javne programe trga dela za zagotovitev ciljno usmerjene pomoči dolgotrajno brezposelnim**, ki jim pomagajo pri iskanju zaposlitve ali omogočijo usposabljanje za izboljšanje njihove zaposljivosti.
- **Spodbujati mlade, da pridobijo kvalifikacije, iskane s strani delodajalcev**, tako iz tradicionalnega izobraževanja, kakor tudi iz poklicnega usposabljanja.
- **Zaščititi sredstva, ki se trenutno namenjajo usposabljanju in storitvam iskanja zaposlitve** pred nenehnimi pritiski fiskalne konsolidacije z namenom podpore zaposlovanju in zagotavljanja povezanosti dolgotrajno brezposelnih s trgom dela.

### 3. Krepitev veščin za podporo rasti produktivnosti

**Boljše naložbe v veščine bi Sloveniji pomagale uresničiti potencial tehnološkega napredka in dale nov zagon za rast produktivnosti. Brez takšnih naložb se lahko brezposelnost ukorenini. Medtem ko je Slovenija dosegla napredek pri učinkovitosti izobraževalnega sistema, se lahko pravičnost in kakovost obveznega izobraževanja še izboljšata. Visokošolski sistem bi moral večji delež mladih opremiti s širšim spektrom ustreznih veščin.**

#### **Zagotoviti, da celotna mlada generacija pridobi ustrezno raven temeljnih veščin**

Osnovno izobraževanje mora vsem mladim pomagati razviti trdne temeljne veščine za povečanje njihove sposobnosti za učenje in za uporabo pridobljenega znanja na različnih področjih. Povprečni rezultati za 15-letnike v raziskavi PISA 2012 so bili razmeroma visoki in nad povprečjem OECD pri matematiki in naravoslovju, a pod povprečjem OECD pri bralni pismenosti. Bralna pismenost se je v daljšem obdobju zmanjševala. Vpliv socialno-ekonomskega statusa na uspešnost je podoben povprečju drugih držav OECD, delež najboljših, ki izhajajo iz priseljskih družin, pa je relativno nizek.

Boljša razporeditev sredstev v obveznem izobraževanju bi pomagala izboljšati rezultate na področju izobraževanja. Povprečna velikost razreda je v Sloveniji relativno majhna, kar odraža napačno razporejanje porabe po geografskih območjih in pomanjkanje sistemskega odziva na demografske spremembe. Revizija geografske porazdelitve porabe in velikosti oddelkov bi sprostila sredstva, ki bi jih lahko uporabili za pomoč pri izboljšanju uspešnosti študentov iz družin s slabšim socialno-ekonomskim statusom ali iz priseljskih družin. Več prožnosti pri organizaciji pedagoškega dela in pri izvajanju učnih načrtov bi omogočilo lažje upoštevanje posebnih potreb nekaterih študentov. Bistvenega pomena je tudi ugotavljanje pomanjkljivosti procesa evalvacije in vrednotenja izobraževanja.

#### **Razvoj veščin, potrebnih v spreminjajočem se in vedno bolj globaliziranem svetu**

Specializacija slovenskega gospodarstva v proizvodnjo nizko in srednje tehnološko zahtevnih izdelkov in storitev je delno posledica slovenskega načina investiranja v človeški kapital. Na sekundarni, kakor tudi na višji ravni ima izobraževanje močno poklicno usmerjenost, vendar se je zanimanje dijakov za srednješolsko poklicno izobraževanje in krajše oblike poklicnega usposabljanja zmanjšalo, kar je privedlo do pomanjkanja ustreznega kadra za nekatera nizko kvalificirana fizična delovna mesta. Prisotni so znaki neskladja med "produktom" visokošolskega sistema in potrebami trga dela s presežnimi potrebami v tehniki in naravoslovju.

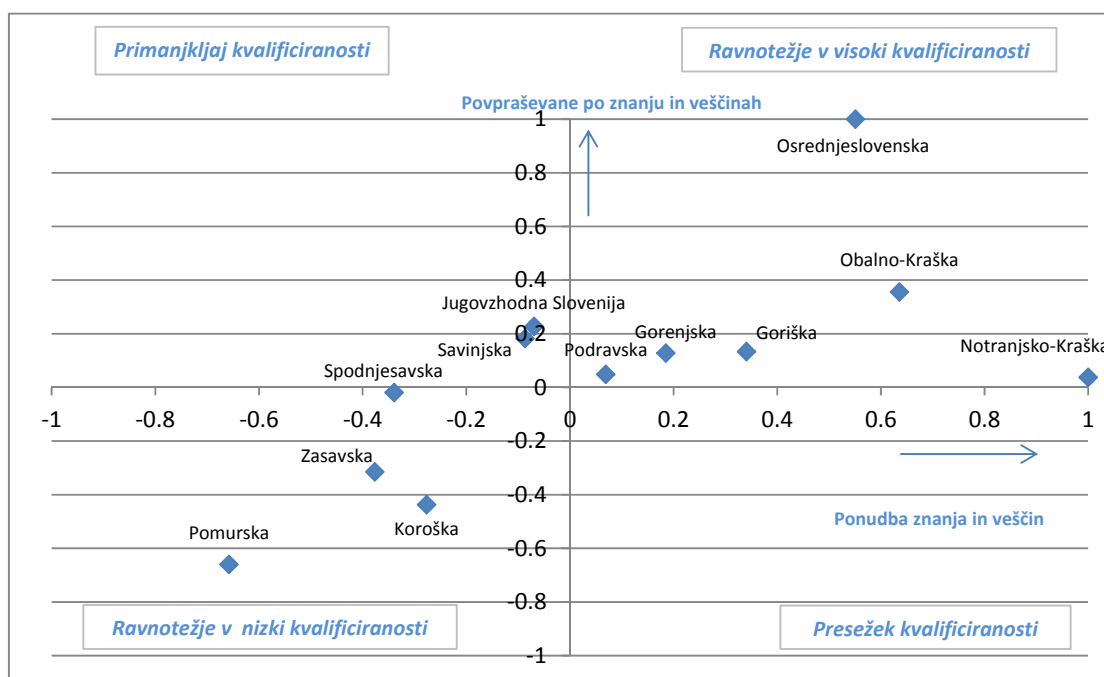
Udeležba v programih izobraževanja odraslih je razmeroma visoka, vendar, tako kot v mnogih državah, vezana na najbolj izobražene in mlajše delavce. Obstajajo tudi regionalna neskladja, ko so nekatere regije soočene s pomanjkanjem visoko kvalificiranih delavcev. Nekaterim regijam je uspelo strukturo gospodarstva dvigniti na višjo kakovostno raven, medtem ko so druge še vedno na ravni nizko kvalificiranih delovnih mest za nizko kvalificirane delavce (Slika 6). Celovit pristop na področju razvoja veščin in povpraševanja po njih s posvečanjem pozornosti potrebam delodajalcev, bi izboljšal raven veščin, kakor tudi produktivnost.

Velik izziv predstavlja reforma sistema poklicnega izobraževanja in usposabljanja na način, da mladim zagotovi znanje in veščine, ki jih potrebujejo na hitro spreminjajočem se trgu dela. Sistem poklicnega izobraževanja in usposabljanja bi moral dijakom pomagati razviti temeljno znanje in veščine, kakor tudi pridobiti več tehničnega znanja. Zagotoviti je treba boljšo prehodnost med poklicnimi programi in iz poklicnih programov v višje in visokošolske študijske programe. Vlada je pričela z uvajanjem teh

prehodov. V mednarodni primerjavi pa ostaja sodelovanje zainteresiranih deležnikov v sistemu poklicnega izobraževanja in usposabljanja omejeno, čeprav je bil dosežen določen napredek pri vključevanju socialnih partnerjev v oblikovanje učnih načrtov in povečevanje deleža praktičnega usposabljanja na delovnem mestu.

Terciarno izobraževanje je pomemben dejavnik pri spodbujanju inovacij in rasti in Slovenija bi morala razmisliti o povečanju sredstev za terciarno izobraževanje. Stopnje uspešnega zaključka visokošolskega izobraževanja so pod povprečjem OECD za mlade, kakor tudi za starejše generacije. Sistem financiranja visokošolskega izobraževanja daje prednost zgodovinsko uveljavljenim univerzam, neodvisno od kakovosti izobraževalnih programov, medtem ko je izvajanje sistema zagotavljanja kakovosti v zgodnji fazi razvoja. Obravnava in reševanje teh neučinkovitosti bi povečala razpoložljiva sredstva na študenta, ki so precej pod povprečjem OECD, vendar pa to verjetno ne bo zadoščalo za zapolnitev vrzeli v financiranju v luči strogih proračunskih omejitev. Uvedba univerzalne šolnine v povezavi s sistemom socialnih štipendij in posojil z odplačevanjem v odvisnosti od prihodnjega dohodka ima potencial, da financiranje terciarnega izobraževanja bolj uskladi s potrebami sodobnega in inovativnega gospodarstva, lahko pa tudi skrajša čas trajanja terciarnega izobraževanja, ki je dolg glede na trenutne mednarodne standarde.

**Slika 6: Nekateri regije se soočajo s kombinacijo nizko kvalificiranih delavcev in nizko kvalificiranih delovnih mest (2011)**



*Opomba:* Slika prikazuje po regijah delež prebivalcev s terciarno izobrazbo (na strani ponudbe) in kombinacijo odstotka zaposlenosti v srednje in visoko kvalificiranih poklicih in produktivnosti dela (na strani povpraševanja). Kazalniki so predstavljeni kot razlike od nacionalnega povprečja.

*Vir:* OECD (2014), *Job Creation and Local Economic Development*, forthcoming, 2014

### Ključna priporočila OECD

- **Izboljšati učinkovitost porabe sredstev v obveznem osnovnem izobraževanju** s pregledom geografske porazdelitve porabe. Opredeliti in odpraviti pomanjkljivosti pri evalvaciji izobraževanja.
- **Omogočiti nadaljnje prehode iz poklicnega izobraževanja v višje izobraževanje**, vključno z visokošolskim izobraževanjem. Bolje informirati dijake, ki so zainteresirani za poklicno izobraževanje, o kariernih možnostih. Povečati vključenost delodajalcev v programe poklicnega izobraževanja in usposabljanja.
- **Izboljšati financiranje in učinkovitost visokošolskega sistema.** Pri razdeljevanju sredstev dati večjo težo uspešnosti. Uvesti univerzalne šolnine v povezavi s sistemom socialnih štipendij in posojil z vračanjem glede na prihodnji dohodek.
- **Oceniti učinek programov za izobraževanje odraslih na trgu dela in oceniti vrednost razvitih veščin za delodajalce.** Izboljšati dostopnost izobraževanja odraslih za posameznike z nizko doseženo stopnjo izobrazbe.

## 4. Zmanjševanje ovir za konkurenco na trgu in krepitev korporativnega upravljanja podjetij v državni lasti

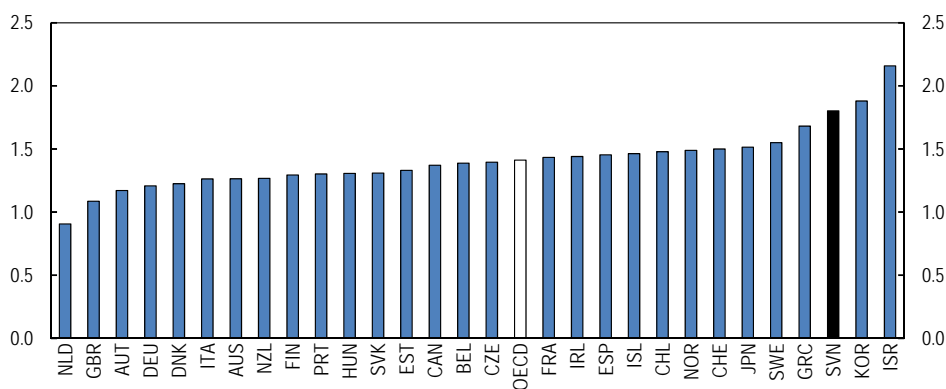
Obstaja precej možnosti za reformo konkurence v Sloveniji. Konkurenca je omejena zaradi vpletenosti države v gospodarstvo, zlasti v mrežnih sektorjih – promet, energija in komunikacije, a tudi zaradi kompleksnosti regulatornih postopkov. Konkurenco na področju profesionalnih storitev bi bilo prav tako treba okrepiti z zmanjševanjem ovir za vstop na trg, s čimer bi vplivali na kakovost, raznolikost in ceno storitev. Krepitev konkurence v teh sektorjih bi zagotovila nov zagon rasti produktivnosti. Izboljšati pa je treba tudi korporativno upravljanje podjetij v državni lasti.

### Zmanjšanje regulatornih ovir za konkurenco

Ustrezna regulacija trga proizvodov in storitev je bistvena za dobro delujoča tržna gospodarstva, vendar pa lahko nekateri predpisi ustvarjajo nepotrebne ovire za vstop na trg, omejujejo možnost izbire in konkurenco. Kot kaže OECD-jev kazalnik regulacije trga proizvodov in storitev (Product Market Regulation – PMR kazalnik; Slika 7), je skupni regulatorni okvir Slovenije eden najbolj restriktivnih v OECD, predvsem zaradi visoke vpletenosti države v gospodarstvo, kompleksnosti regulatornih postopkov ter ovir pri trgovanju in investiranju.

**Slika 7: Regulacija trga proizvodov in storitev je prestroga**

PMR kazalnik, 2013



*Opomba:* Številčni PMR kazalniki predstavljajo strogost regulative na določenih področjih na lestvici od 0 do 6, pri čemer višja številka označuje naravnost politike, ki je manj ugodna za konkurenco. V vseh primerih kazalniki merijo naravnost regulative v začetku leta 2013.

*Vir: OECD PMR indicators database*

Javno lastništvo in nadzor nad podjetji sta v Sloveniji zelo razširjena. Podjetja v državni lasti (PDL) so najbolj pogosta v mrežnih gospodarskih dejavnostih, kjer praviloma obstaja naravni monopol, so pa tudi glavni akterji na področju bančništva in zavarovalništva ter celo v nekaterih predelovalnih dejavnostih. Slabo zasnovana regulacija in šibka konkurenca imata za posledico višje cene energije, telekomunikacij in prometa z velikim škodljivim vplivom na konkurenčnost podjetij, ki proizvajajo končne izdelke in storitve. Zmanjšanje javnega lastništva, zagotovitev učinkovite regulacije privatiziranih monopolov in poenostavitev upravnih postopkov bi lahko prinesli več tujih neposrednih investicij, kot tudi izboljšali konkurenčnost s pomočjo neposrednega prenosa tehnologij in drugih pozitivnih učinkov na poslovno okolje. V juniju 2013 je slovenski parlament potrdil seznam 15 podjetij

v državni lasti za privatizacijo, ki vključuje eno banko in glavnega ponudnika telefonskih storitev. Do aprila 2014 sta bili prodani dve podjetji v državni lasti.

Slovenija bi morala tudi dodatno poenostaviti regulacijo profesionalnih storitev. Računovodske, pravne, inženirske in arhitekturne storitve omejujejo preveč stroge vstopne ovire, saj imajo obstoječi akterji izključne pravice za opravljanje določenih nalog, zahteve glede izobraževanja so pretirano visoke, zbornična članstva pa obvezna. Glede na to, da so storitveni sektorji v primerjavi s proizvodnjo na splošno manj izpostavljeni tuji konkurenci, bi morala ureditev bolj spodbujati konkurenco v teh sektorjih.

## **Uveljavljanje varstva konkurence je treba okrepiti**

Slovenija je v letih 2012 in 2013 sprejela več dopolnitev in sprememb zakonodaje o konkurenci. Najpomembneje pa je, da je januarja 2013 nova in neodvisna javna agencija, Javna agencija Republike Slovenije za varstvo konkurence, prevzela odgovornost za uveljavljanje konkurenčnega prava. Agencija, ki je bolj neodvisna od svojega predhodnika, bi morala biti sposobna nadaljevati in okrepiti uveljavljanje konkurence, kakor tudi zavzemanje za konkurenco v Sloveniji skladno z zakonodajo EU. Pristop agencije s poudarkom na ugotavljanju zlorabe prevladujočega položaja pa lahko privede do prevelikega števila obravnavanih primerov, pri katerih z vidika ekonomske analize učinkov ne gre za problem konkurence. Finančna sredstva, s katerimi razpolaga agencija, so nezadostna, kar omejuje njene možnosti za zaposlitev in ohranitev izkušenega in dobro usposobljenega kadra ter ogroža njeno zmožnost za izpolnitev svojega mandata.

## **Izboljšanje korporativnega upravljanja podjetij v državni lasti**

Pomemben neposredni in posredni nadzor nad velikim številom za domači trg pomembnih podjetij je vladam v Sloveniji omogočil veliko in včasih nerazumljivo vlogo. V pristopni oceni je OECD v letu 2009 Sloveniji priporočil, da centralizira upravljanje svoje lastnine v obliki "lastniške agencije", ki bi morala "hitro razviti instrumente za uspešno izvrševanje svojih funkcij". Čeprav je bil določen napredek dosežen, mora vlada šele sprejeti strategijo upravljanja državnega premoženja (in jo potrditi v parlamentu).

Pomemben preboj je bil dosežen z novo zakonodajo, sprejeto aprila 2014, ki omogoča operativno delovanje novega, centraliziranega subjekta, Slovenskega državnega holdinga (SDH), tudi v primeru, da se parlament ne bi mogel sporazumeti glede strategije upravljanja premoženja. Zakon vsebuje tudi posebna pooblastila za Slovenski državni holding, da le-ta odloča o odtujitvi in glasovanju o deležih v lasti obstoječih državnih skladov, s čimer krepi njegovo vlogo pri upravljanju in razpolaganju s preostalim državnim premoženjem.

Učinkovito izvajanje novega Zakona o Slovenskem državnem holdingu je ključnega pomena. Prednostna naloga Slovenije bi morala biti razvoj strategije upravljanja premoženja in izvajanje vrste ukrepov s ciljem zagotavljanja učinkovitega nadzora lastništva. Med pomembnimi naslednjimi koraki bo imenovanje profesionalnih članov upravnega odbora Slovenskega državnega holdinga, ki bodo strokovni, sposobni neodvisne presoje v interesu podjetij, in razvoj podrobnejših načrtov in usmeritev za prihodnje delovanje Slovenskega državnega holdinga. Prav tako pa je pomembno, da se zagotovi dostopnost podatkov in transparentnost delovanja preostalih podjetij v državni lasti.



### Ključna priporočila OECD

- **Zmanjšanje obsega javnega lastništva v gospodarstvu**, vključno z mrežnimi dejavnostmi (energetika, transport, komunikacije). Zmanjšanje nepotrebnih regulatornih bremen v teh sektorjih.
- **Zmanjšanje ovir za vstop v segment profesionalnih storitev** – v računovodske, pravne, inženirske in arhitekturne storitve.
- **Povečanje finančnih virov za Javno agencijo Republike Slovenije za varstvo konkurence in zagotovitev njene popolne neodvisnosti**, da se ji omogoči, da učinkovito opravlja svojo vlogo in podpira izvajanje reform, ki spodbujajo konkurenco.
- **Izboljšanje korporativnega upravljanja podjetij v državni lasti**, vključno z imenovanjem profesionalnih članov upravnega odbora, sposobnih neodvisne presoje in učinkovitega izvajanja novega Zakona o Slovenskem državnem holdingu.

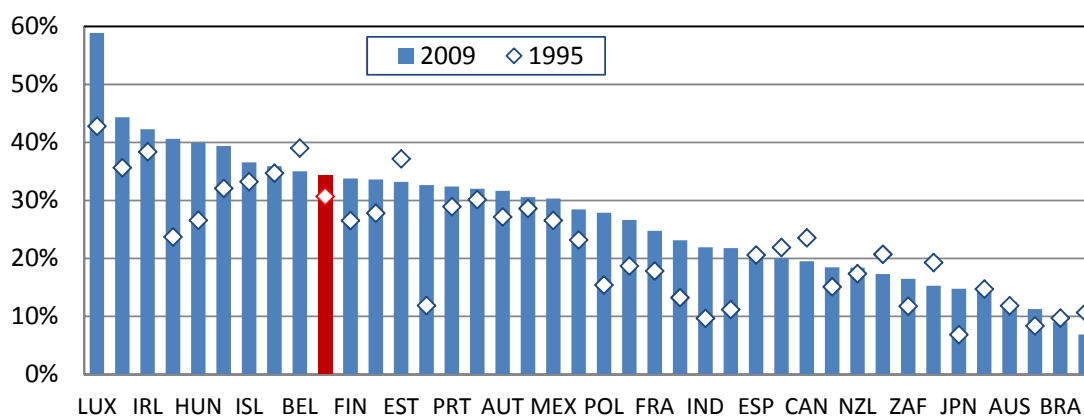
## 5. Spodbujanje inovativnosti in izboljševanje položaja v verigah vrednosti

Slovenija se mora za omogočanje rasti produktivnosti kot majhno odprto gospodarstvo še bolj povezati s svetovnimi trgi. Da bi se bolje pozicionirala v globalnih verigah vrednosti, mora Slovenija še bolj okrepiti inovacijske sisteme, spodbujati povečanje produktivnosti v vseh sektorjih, privabljati neposredne tuje investicije in preiti na gospodarske dejavnosti z višjo dodano vrednostjo.

### Vključevanje v globalne verige vrednosti

Slovenija se hitro vključuje na svetovne trge, kar je razvidno iz naraščajočega in relativno visokega deleža uvoženih elementov v slovenskem izvozu, ki je v letu 2009 dosegel nekaj manj kot 35 % (Slika 8). Dejavnost proizvodnih storitev je ključnega pomena za nadgradnjo aktivnosti slovenskih podjetij v globalnih verigah vrednosti. V letu 2009 so 43 % dodane vrednosti slovenskega izvoza ustvarile storitve, kar je nekoliko manj od povprečja OECD, ki je znašalo 48 %.

Slika 8: Tuja vsebina v bruto izvozu, 2009, %



Vir: OECD (2013), "OECD/WTO Trade in Value Added (TiVA) Indicators – Slovenia"

### Spodbujanje inovacij in podjetništva

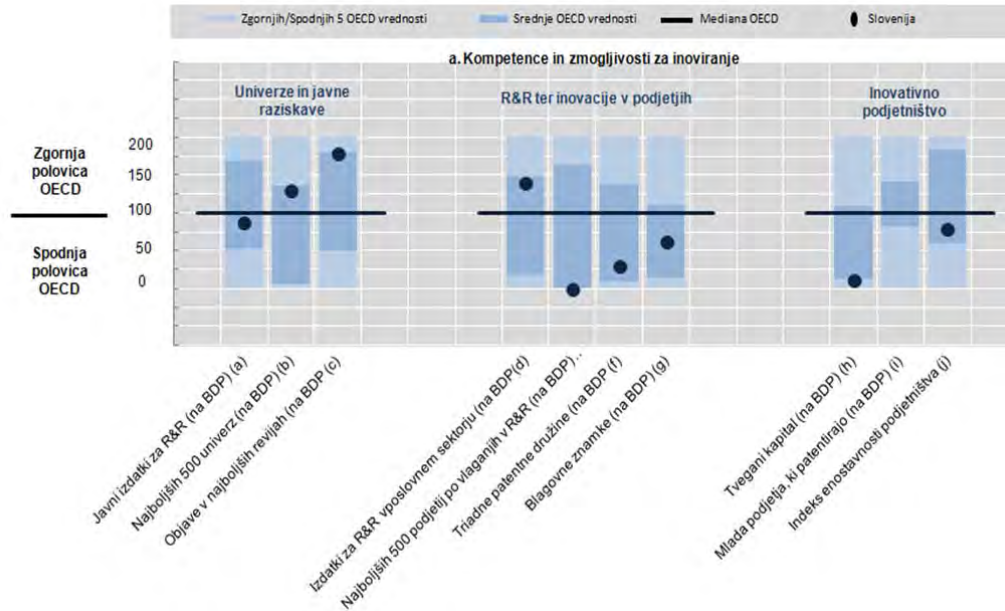
Vlaganja v na znanju temelječem kapitalu in splošno v inovacije imajo pomembno vlogo pri povečanju produktivnosti in pomagajo državam, da napredujejo v verigah vrednosti. Slovenija je v Srednji in Vzhodni Evropi vodilna po različnih kazalnikih, povezanih z inovacijami. Izdatki za raziskave in razvoj so se v začetku gospodarske krize 2008-2009 in tudi kasneje celo povečali. Zaradi pritiska na javne finance pa so se proračunska sredstva za raziskave in razvoj zmanjšala v letu 2012 in v letu 2013 ostala nespremenjena. Še vedno pa so izdatki za raziskave in razvoj v letu 2012 predstavljali 2,6 % BDP (Slika 9), kar je nad povprečjem OECD, ki je bilo 2,4 %. Nekaj več kot tri četrtine sredstev za raziskave je bilo porabljeno v podjetjih.

Potencial Slovenije za koristi od prenosov tehnologij preko neposrednih tujih investicij ni v celoti izkoriščen zaradi manjšega obsega neposrednih tujih investicij v primerjavi z drugimi državami Srednje in Vzhodne Evrope. Glede na nizko raven patentov in blagovnih znamk na prebivalca (Slika 9) in nizek delež izvoza visoke tehnologije, se zdi, da ima slovenski inovacijski sistem težave pri izkoriščanju prednosti obstoječih tehnologij za nove, inovativne namene. Rezultati statističnih raziskav prav tako kažejo majhne spremembe v inovacijski dejavnosti v proizvodnem sektorju in le

postopno povečanje v sektorju storitev. Obstajajo tudi ovire za podjetništvo, kot na primer nezadosten dostop do financiranja.

### Slika 9: Znanost in inovacije v Sloveniji

Primerjalna uspešnost nacionalnih znanstvenih in inovacijskih sistemov, 2013



*Opomba:* Normirani indeks uspešnosti glede na vrednost mediane v območju OECD (indeks mediane = 100). Slovenski podatki o mladih podjetjih, ki patentirajo (i), niso na voljo

*Vir:* OECD Science, Technology and Industry Outlook 2014 (v pripravi)

Za spodbujanje inovacij bo morala vlada nadalje podpirati javni raziskovalni sektor, univerze in javne raziskovalne organizacije. Javne raziskave so v preteklosti prispevale nekaj izjemnih rezultatov v smislu znanstvenih spoznanj in odkritij (Slika 9), vendar bi se lahko notranja organizacija univerz in javnih raziskovalnih organizacij posodobila z namenom krepitev strateškega upravljanja univerz in javnih raziskovalnih organizacij kot avtonomnih organizacij s spodbujanjem njihove odgovornosti, tesnejše povezanosti z zasebnim sektorjem in z vse večjo pogojenostjo financiranja glede na njihovo uspešnost. Nizka raven podjetništva in odsotnost spodbud za komercializacijo raziskav prav tako predstavljata oviro za prenos tehnologij.

#### Ključna priporočila OECD

- **Povečati produktivnost z izvajanjem politike za spodbujanje inovacij** (npr. procesne in organizacijske inovacije, vključno z ne-tehnološkimi inovacijami), okrepiti razvoj veščin, temelječih na znanju (v inženiringu, oblikovanju, trženju, informacijskih tehnologijah ter v raziskavah in razvoju), in na tej osnovi povezati in povečati naložbe (vključno z napredno strojno in programsko opremo, podatkovnimi bazami, blagovnimi znamkami, specifičnim človeškim in organizacijskim kapitalom).
- **Spodbujati podjetništvo, ustanavljanje novih podjetij (start-up podjetja) in prenos tehnologije.** Izboljšati osnovne pogoje za inovativnost in podjetništvo, vključno z boljšim dostopom do finančnih virov in pritegniti neposredne tuje investicije.
- **Izboljšati upravljanje javnih raziskav z reformo univerz in javnih raziskovalnih organizacij** z namenom povečanja njihove avtonomije, izboljšanja evalvacij podpornih inovacijskih programov ter boljših povezav z inovacijami v privatnem sektorju in s podjetništvom.

## 6. Vrnitev k vzdržnim javnim financam

**Kljub ambiciozni konsolidaciji v zadnjih letih javni dolg po dragih dokapitalizacijah bank ostaja na visoki ravni. Za zmanjševanje javnega dolga bi morala Slovenija za dalj časa zagotoviti trajne primarne presežke, samodejnim stabilizatorjem pa je potrebno omogočiti celovito delovanje, da podprejo okrevanje gospodarstva. Poleg tega so potrebne nadaljnje reforme za ublažitev naraščajočih pritiskov na javno porabo s področja zdravstva, pokojnin in dolgotrajne oskrbe, ki pa jih je potrebno izpeljati na način, da se zaščitijo najbolj ranljive skupine.**

### Javni dolg od začetka krize hitro narašča

Javni dolg, ki so ga povečali veliki proračunski primanjkljaji po začetku krize in kapitalske potrebe bank, naj bi se v letu 2015 dvignil nad 80 % BDP (Slika 10, graf A). Po državni dokapitalizaciji treh večjih bank v državni lasti v letu 2013 morajo delničarji zagotoviti potrebe po kapitalu preostalih petih bank. Obstaja tveganje, da bo tudi velik del njihove dokapitalizacije (do 2 % BDP) padel na državo in tako obremenil davkoplačevalce. Kljub temu pa je uspešen začetek prestrukturiranja bank pomiril finančne trge. Z izboljšanjem bonitetnih ocen bank in države se je donos državnih obveznic bistveno zmanjšal.

Cilj vlade je zmanjšanje primanjkljaja pod 3 % BDP do konca leta 2015, skladno s sprejeto zavezo v okviru postopka EU o presežnem primanjkljaju držav članic. Razveljavitev davka na nepremičnine s strani Ustavnega sodišča, načrtovanega za leto 2014, predstavlja izziv za zbiranje načrtovanih prihodkov v višini 0,6 % BDP. Vlada se je odzvala z dvigom trošarin in zmanjševanjem javne porabe. Slovenija mora odločno vztrajati pri začrtani konsolidaciji, saj bi fiskalno odstopanje lahko ponovno poslabšalo percepcijo tveganj na finančnih trgih.

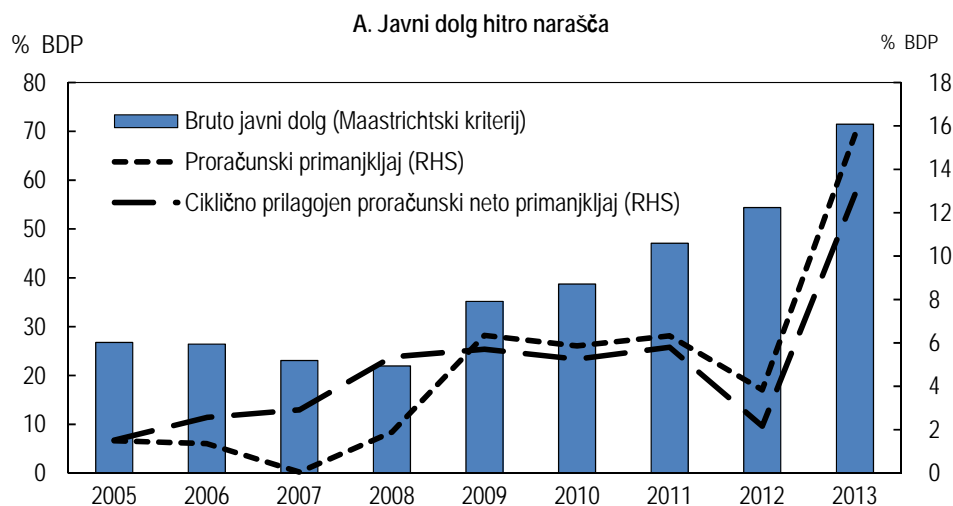
### Slovenija bo morala za dalj časa zagotoviti trajne primarne presežke

Za zmanjšanje oziroma stabilizacijo dolga na 60 % BDP do leta 2030 je v Sloveniji po letu 2015 potrebna fiskalna konsolidacija v povprečju za 0,9 odstotne točke BDP na leto (upoštevaje razliko med načrtovanim primarnim saldrom v letu 2015 in povprečnim osnovnim primarnim saldrom do leta 2030). Potrebna nadaljnja konsolidacija je sorazmerno majhna zaradi relativno nizke absolutne ravni javnega dolga v evropskem merilu (Slika 10, graf B), a je naloga zahtevnejša zaradi potrebe po obvladovanju vse večjih pritiskov na izdatke v zdravstvenem in pokojninskem sistemu. OECD za Slovenijo brez nadaljnjih reform napoveduje dodatno povečanje javne porabe za zdravstveno varstvo, dolgotrajno oskrbo in pokojnine v višini 3,1 odstotne točke BDP do leta 2030, kar bo treba izravnati v izogib povečanju javnega dolga.

### Nova pokojninska reforma bo kmalu potrebna

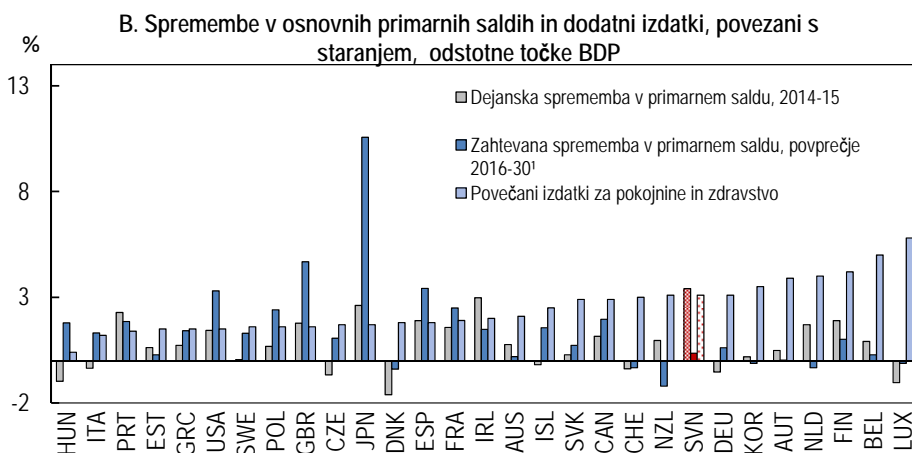
Javna poraba za starostne pokojnine je visoka v mednarodni primerjavi, pospešeno staranje prebivalstva pa bi lahko ogrozilo vzdržnost pokojninskega sistema. V letu 2009 je Slovenija za starostne in družinske pokojnine (vse javne) porabila 11 % BDP, kar je nad povprečjem OECD, ki je znašalo 9 % BDP. V skladu s Poročilom EU o staranju prebivalstva (2012) projekcije za Slovenijo napovedujejo dramatično povečanje javne porabe za 7,5 odstotnih točk med letoma 2010 in 2060, medtem ko povprečna stopnja povečanja za EU-27 znaša 1,7 odstotne točke. Izziv financiranja je delno posledica nizke upokojitvene starosti in sočasne nizke stopnje delovne aktivnosti starejših (55-64 let), ki je malo nad 30 % in je druga najnižja v OECD.

**Slika 10: Naraščanje javnega dolga in zahteve za konsolidacijo**



*Opomba:* Primanjkljaj v pozitivnem območju pomeni negativni javnofinančni saldo.

*Vir:* OECD Economic outlook 95 database



*Opomba:* (1) Povprečno merilo konsolidacije je razlika med osnovnim primarnim saldovom v letu 2015 in povprečnim osnovnim primarnim saldovom med letoma 2016 in 2030, z izjemo držav, za katere je ciljni dolg dosežen šele po letu 2030 – v tem primeru se povprečje izračuna do leta, ko bo dosežen ciljni dolg.

*Vir:* OECD STEP 95 long-term database

Pokojninska reforma iz decembra 2012 dviguje upokojitveno starost na 65 let (za tiste, ki imajo najmanj 15 let plačevanja prispevkov) in jo izenačuje za moške in ženske. Delavci pa se lahko upokojijo in pridobijo pravico do polne pokojnine pri starosti 60 let in z najmanj 40 leti plačevanja prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje. Reforma, ki uvaja tudi manj ugodno indeksacijo pokojnin in nekoliko znižuje odmerne stopnje, bo stabilizirala pokojninske izdatke le do leta 2020. Za okrepitev vzdržnosti so potrebna nadaljnja povečanja efektivne upokojitvene starosti, kar naj bi dosegli z nadaljnjim dvigom minimalne zakonske upokojitvene starosti in minimalne dobe plačevanja prispevkov za pridobitev pravice do polne pokojnine skladno s pričakovano življenjsko dobo.

Hkrati mora reforma zagotoviti učinkovito varstvo pred revščino v starosti. Kratka prispevna doba sproža vprašanja o ustreznosti prispevkov in namenskih prejemkov za starost, ki niso ravno nizki, a ne zadoščajo za boj proti revščini: približno 17-odstotna stopnja relativne revščine v populaciji 64+, ki vključuje tiste, ki zaslužijo manj kot polovico mediane dohodka, je veliko večja kot v drugih starostnih skupinah in je tudi precej nad povprečjem OECD (12 %). Za zmanjšanje revščine v starosti bi morda bilo potrebno dvigniti namenske prejemke za obdobje starosti po zaključku obdobja delovne aktivnosti.

## Zdravstvo bi se lahko dodatno racionaliziralo

Skupni izdatki za zdravje so v letu 2011 v Sloveniji znašali 9 % BDP, kar je tik pod povprečjem OECD, ki je bilo 9,3 %. Prostovoljno zavarovanje s tremi glavnimi ponudniki, ki nudijo dopolnilno zdravstveno zavarovanje trem od štirih državljanov, zaseda s 14% v deležu izdatkov za zdravstvo relativno velik delež (v primerjavi s povprečjem OECD 6 %). Premije za dopolnilno zdravstveno zavarovanje se ne spreminjajo s starostjo, zavarovatelji pa ne morejo zavriniti vključitve v zavarovanje, kar izboljšuje dostop do prostovoljnega zavarovanja in omogoča razmeroma nizko raven samoplačništva. To prispeva k dobri dostopnosti zdravstvenega varstva. Slovenija ima v Evropi najmanjši delež oseb, ki nimajo zadovoljenih zdravstvenih potreb.

Slovenija želi ponovno vzpostaviti ravnotežje med primarno in sekundarno zdravstveno oskrbo, ki je porušeno z nizko ponudbo in visokimi plačami za zdravnike primarne oskrbe. Premik h kombiniranju glavarine in provizij za storitve v sistemu nagrajevanja v primarnem zdravstvu bi v povezavi z osnovnimi kazalniki uspešnosti ohranil visoke plače za najuspešnejše zdravnike in zagotavljal spodbude za boljšo uporabo obstoječih kapacitet.

## Izboljšanje učinkovitosti javnega sektorja na lokalni ravni

V nasprotju s trendi v številnih državah OECD se je število občin v Sloveniji v zadnjih 20 letih povečalo. Mnoge občine so premajhne za učinkovito zagotavljanje javnih storitev ali za izvedbo naložb, ki potencialno spodbujajo gospodarsko rast. Pomemben razlog za razdrobljenost je tudi v sistemu financiranja, saj so formule financiranja, ki se uporabljajo za financiranje občin, običajno bolj radodarne do majhnih občin z manjšim številom prebivalcev. Potrebno je zagotoviti dodatne finančne spodbude za nove in močnejše oblike medobčinskega sodelovanja.

### Ključna priporočila OECD

- **Dalj časa ohraniti primarne presežke** za zmanjševanja javnega dolga. Hkrati je potrebna nadaljnja reforma za ublažitev pričakovanih pritiskov na javne izdatke na področju zdravstvenega varstva, pokojnin in dolgotrajne oskrbe.
- Nadaljevati s pokojninsko reformo s **postopnim zviševanjem minimalne zakonske upokojitvene starosti in podaljševanjem prispevne dobe**, indeksiranih na pričakovano življenjsko dobo.
- **Reforma plačnega sistema splošnih zdravnikov** za spodbujanje zaželenega vedenja, kot sta preprečevanje obolevnosti in osredotočenost na kazalnike uspešnosti, povezane s kakovostjo.
- **Doseči napredek pri združevanju občin** in razviti nove oblike medobčinskega sodelovanja za zagotovitev večje stabilnosti lokalnih financ.

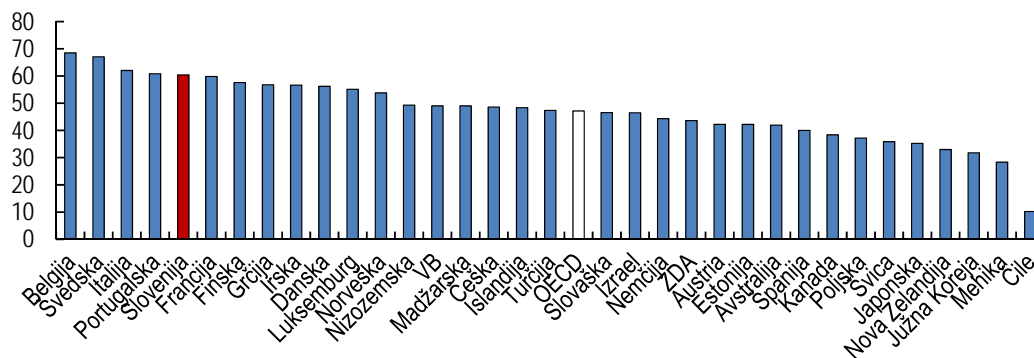
## 7. Davčni sistem, ki podpira vključujočo in trajnostno rast

Slovenija ima priložnost, da reformira svoj davčni sistem na dohodkovno nevtralen način za boljšo podporo vključujoči in trajnostni rasti. Skupni davčni prihodek (v letu 2012 37,4 % BDP) je že visok. Glavni izziv predstavlja zmanjšanje davkov na dohodke od dela, ki so na vseh ravneh previsoki. Takšno zmanjšanje se lahko financira z zmanjševanjem različnih davčnih izdatkov, ki pa ne sme prizadeti najbolj ranljivih skupin. Slovenija je vodilna v OECD v celotnih prihodkih iz okoljskih davkov, vendar lahko z izboljšanjem zasnove teh davkov prispeva k boljšim okoljskim učinkom.

### Zmanjševanje davčnih stopenj na dohodke od dela

Zmanjševanje mejnih davčnih stopenj na dohodke od dela bi moralo biti prednostna naloga slovenske davčne reforme. Mejna davčna obremenitev – delež dodatnega evra stroškov dela, ki ga pobere država preko dohodnine in prispevkov za socialno varnost – je z rastjo dohodkov zelo visoka. Na 167 % povprečne plače znaša v Sloveniji mejna davčna obremenitev 60 %, kar je ena najvišjih stopenj v OECD (Slika 11). Zmanjšanje davčnih obremenitev dela bi spodbudilo zaposlovanje, delovno aktivnost prebivalstva in vlaganje v večšine. Na vrhu dohodkovne porazdelitve je z uvedbo 50-odstotne dohodnine mejna davčna obremenitev 66 %. Nastali negativni vpliv na spodbude je verjetno večji od pozitivnega vpliva na prihodke, tako da so vsi pozitivni učinki na porazdelitev dohodka najverjetneje izničeni.

**Slika 11: Mejna davčna obremenitev (%), samski zaposleni<sup>1</sup> z zaslužkom 167 % povprečne plače, 2013**



<sup>1</sup> brez vzdrževanih družinskih članov

Vir: OECD Economic Outlook Volume 2013 (No. 94)

### Zmanjšanje vloge davčnih izdatkov in povečanje njihove pravičnosti

Slovenija bi morala financirati znižanje dohodnine in / ali prispevkov za socialno varnost z zmanjšanjem davčnih izdatkov. Ker je treba mejne davčne stopnje za višje ravni dohodka zmanjšati, bi morali na drugi strani oblikovati takšen sistem povišanja davkov, da celotna davčna reforma ne bi povzročila povečanja neenakosti v porazdelitvi dohodka. V ta namen bi morala Slovenija spremeniti nekatere dohodninske olajšave (npr. za prispevke za socialno varnost in za vzdrževane otroke) v pavšalne davčne olajšave, ukiniti izjeme in druge davčne olajšave za nekatere oblike dohodkov (npr. odpravnine, pokojnine in kapitalske dobičke na dolgotrajno vezana sredstva) in razmisliti o prehodu od cedularne enotne obdavčitve osebnih kapitalskih dohodkov k zmerno progresivnim davčnim stopnjam.

Slovenija bi morala tudi povečati posredne davke za financiranje znižanja davkov na dohodke od dela. Splošna stopnja davka na dodano vrednost (DDV), ki znaša 22 %, je že visoka, obenem pa se v Sloveniji znižana stopnja davka na dodano vrednost (9,5 %) uporablja za široko paleto proizvodov in storitev. Možen pristop bi bil, da Slovenija zamenja znižano stopnjo davka na dodano vrednost za splošno stopnjo za blago in storitve, ki se nesorazmerno bolj uporabljajo v gospodinjstvih z višjimi dohodki (npr. knjige, kulturne storitve, hoteli in gostinske storitve). Tako kot v drugih državah so za ohranjanje prihodkov od davka na dodano vrednost v daljšem časovnem obdobju pomembne tudi ciljne naložbe za izboljšanje davčne discipline in zaščito pred goljufijami.

## Povečanje davkov na nepremičnine

Obdavčitev stanovanjskih in drugih nepremičnin je ključni element davčnega sistema, ki podpira vključujočo in trajnostno rast. Za to obliko obdavčenja je bilo ugotovljeno, da ima razmeroma omejene učinke na gospodarsko rast in je lahko zasnovana tako, da upošteva vprašanja porazdelitve dohodka in okoljska vprašanja. Slovenija ima dovolj manevrskega prostora za povečanje davka na nepremičnine. Njeni davčni prihodki iz naslova davkov na premoženje so v letu 2012 znašali le 0,6 % BDP. Zakon o davku na nepremičnine, ki ga je pred kratkim razveljavilo Ustavno sodišče, bi bil pozitiven korak na tem področju. Upati je, da bo slovenska vlada sposobna zagotoviti sprejem alternativnega davka na premoženje, ki bo dosegal enake cilje in hkrati izpolnjeval ustavne zahteve.

Slovenski sistem davka od dohodka pravnih oseb (DDPO) je doživel pomembne spremembe v zadnjih letih. Zakonska stopnja davka od dohodka pravnih oseb v višini 17 % je druga najnižja v OECD, kar zagotavlja močne spodbude za investiranje podjetij v Sloveniji. Odločitev slovenske vlade, da stopnje davka od dohodka pravnih oseb nadalje ne zniža na 15 % (kot je bilo načrtovano), je smiselna, saj bi prišlo do zmanjšanja prihodkov. Trenutni izziv Slovenije je, da zagotovi, da je osnova davka od dohodka pravnih oseb dovolj široka in nevtralna. Nedavna odločitev, da se odpravi prednostna obravnava davka od dohodka pravnih oseb za gospodarski coni Koper in Maribor je dobra in jo je treba nadgraditi z oceno drugih spodbud, namenjenih davku od dohodka pravnih oseb.

## Uskladitev davčnih stopenj za različne oblike energije

Gospodinjstva in podjetja bi morala sprejemati odločitve glede porabe in proizvodnje na podlagi tržnih cen, upoštevaje davke, ki odražajo družbene stroške okoljske škode. Leta 2012 so v Sloveniji prihodki od okoljskih dajatev znašali 6 % BDP, kar predstavlja najvišji delež v OECD. Kljub temu pa se, kot v drugih državah, efektivne davčne stopnje bistveno razlikujejo za različne oblike energije. Davčne stopnje za gorivo v prometu so bistveno višje od tistih za ogrevanje in proizvodnjo ter za elektriko. Davčne stopnje za dizelsko gorivo so nižje od davčnih stopenj za bencin, tako v smislu upoštevanja vsebnosti energije, kakor tudi emisij ogljikovega dioksida (CO<sub>2</sub>).

### Ključna priporočila OECD

- **Zmanjšati mejno davčno stopnjo na dohodke od dela** na dohodkovno nevtralen način.
- **Zmanjšati davčne odhodke in uporabe znižane stopnje davka na dodano vrednost** na način, ki bo upošteval posledice za najbolj ranljive skupine.
- **Povečati davčne stopnje na nepremičnine.**
- **Uskladiti efektivne davčne stopnje za različne oblike energije** na način, ki bo odražal okoljsko škodo.



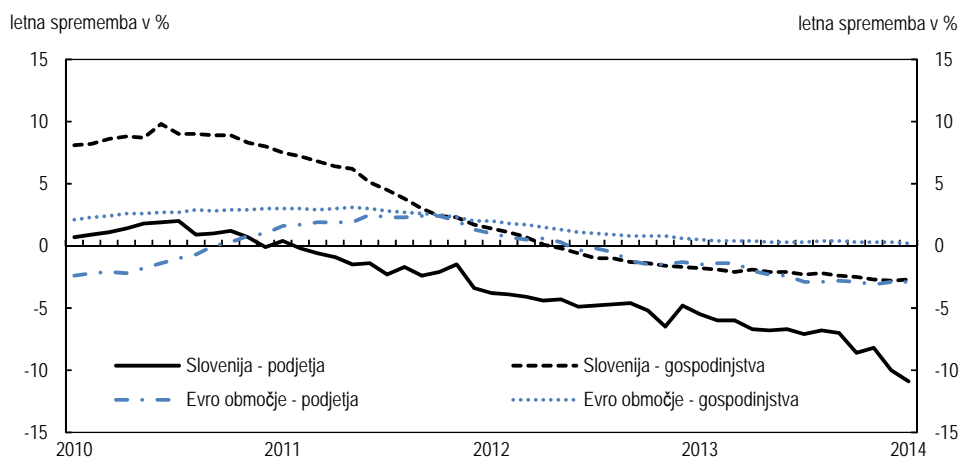
## 8. Rehabilitacija finančnega sistema in razdolževanje gospodarstva

Prestrukturiranje slovenskega bančnega sistema se je končno pričelo. Večje banke v državni lasti so bile večkrat dokapitalizirane, nazadnje decembra 2013, ko je cena njihove dokapitalizacije znašala 9 % BDP. Prenos slabih posojil na Družbo za upravljanje terjatev bank (DUTB), ki se je pričel, utira pot za razdolževanje in prestrukturiranje gospodarstva. Kljub temu je zadolženost podjetij še vedno velika, medtem ko so nekatere banke še vedno podkapitalizirane. Šibki delniški trgi in odpor do privatizacije ovirajo pritok neposrednih tujih investicij, ki bi olajšale razdolževanje podjetij in nadaljnjo konsolidacijo bančnih bilanc.

### Prociklična posojilna dejavnost je privedla do prezadolženosti podjetij in slabih posojil

Ustavitev pretiranega posojilnega razcveta pred krizo je privedla do velikega deleža slabih posojil v bankah, ki so konec leta 2013 predstavljala 13,4 % vseh posojil. Nahajajo se večinoma v nefinančnem sektorju, medtem ko je zadolženost prebivalstva nizka. Delež slabih posojil je največji v največjih bankah v državni lasti, kar kaže na probleme v upravljanju le-teh. Posledica poslabšanja kakovosti aktive je šibka kapitalska ustreznost slovenskih bank in posledično njihova slabša zmožnost kreditiranja zasebnega sektorja, kar zavira investicije in potrošnjo (Slika 12). Prezadolženost je še vedno velika. Čeprav je delež dolga slovenskih nefinančnih družb glede na BDP blizu povprečja OECD, pa je razmerje med dolgom in lastniškim kapitalom med najvišjimi in je v letu 2013 znašalo približno 130 %.

Slika 12: Rast posojil zasebnemu sektorju je negativna in upada



Vir: European central bank statistical data warehouse, Bank lending survey

Rezultati pregleda kakovosti premoženja (AQR) in stresni testi 8 slovenskih bank, objavljeni v decembru 2013, so pokazali, da skupne kapitalske potrebe bank, upoštevajoč negativen scenarij, znašajo 4,8 milijarde EUR (približno 14 % BDP). Kapitalske potrebe treh velikih bank v državni lasti so bile ocenjene na 3 milijarde EUR (9 % BDP) in te je država že ustrezno dokapitalizirala. Prenos slabih terjatev bank (4,5 milijarde EUR se je ovrednotilo na približno 1,7 milijarde EUR) na Družbo za upravljanje terjatev bank (DUTB) se je začel v zameno za državno podprte obveznice, ki jih je izdala

DUTB. Še pred tem je bila izvedena likvidacija dveh manjših insolventnih bank. Medtem ko so ti ukrepi utrli pot za prestrukturiranje in razdolževanje podjetij in bank, pa je malo verjetno, da se bo posojilna aktivnost okrepila brez dodatnega kapitala ter hitrega razdolževanja in prestrukturiranja v podjetjih ter likvidacije slabih podjetij.

## Razdolževanje v bankah in v gospodarstvu

V gospodarstvu se je pričel proces zmanjševanje dolga, vendar predvsem kot posledica upada zadolževanja namesto vlaganja svežega kapitala. Uspešno razdolževanje gospodarstva bo sčasoma izboljšalo bančne bilance. Bančni sektor potrebuje tudi izboljšanje dobičkonosnosti poslovanja s povečanjem učinkovitosti, z racionalizacijo poslovanja ter preko pričakovane konsolidacije v sektorju.

V decembru 2013 je bil uveden nov zakonodajni okvir, ki naj bi odpravil pretirano dolge sodne postopke v primerih insolventnosti podjetij in njihovo pozno uvedbo, kar je zniževalo stopnjo uspešnosti insolvenčnih postopkov. Novi okvir predvideva preventivno prestrukturiranje podjetij, sposobnih za preživetje, ki bi lahko postala insolventna v roku enega leta. Organi nadzora bodo morali pozorno spremljati njegovo izvajanje. Izboljševanje kakovosti institucij in učinkovitosti sodstva z usposabljanjem sodnikov in stečajnih upraviteljev naj bi nadalje spodbujalo uspešno izvajanje zakonodaje.

Razdolževanje gospodarstva bi bilo potrebno okrepiti tudi s privabljanjem kapitala s privatizacijo in z vstopom tujih investorjev. Obseg neposrednih tujih investicij je majhen, javno lastništvo v Sloveniji pa ostaja veliko, kar omejuje potencial trga lastniškega kapitala za financiranje gospodarstva. Vlada se je zavezala nadaljevati načrtovano privatizacijo velikih bank. Poleg tega bi morala vlada pripraviti jasno strategijo upravljanja premoženja za podjetja v državni lasti z jasno opredeljenim razlikovanjem med strateškimi in nestratiškimi naložbami.

## Krepitev nadzora bank

Nove spremembe in dopolnitve Zakona o bančništvu, sprejete v decembru 2012, dajejo Banki Slovenije dodatna pooblastila za reševanje nastalih problemov. Nova zakonodaja bo v letu 2014 uvedla "kapitalske blažilnike", okrepila zahteve na področju upravljanja bank in izboljšala transparentnost poslovanja bank prek dodatnih razkritij in ocen sistemskih tveganj v skladu z direktivami EU in mednarodnimi standardi.

Slabo upravljanje s posojili v bankah in nezadosten nadzor za preprečevanje koncentracije prevzemanja previsokih tveganj v gradbeništvu in finančnih holdingih sta prispevala h krizi. Banka Slovenije ima register posojil in bi morala informacije o posojilih deliti z bankami za zmanjšanje informacijske asimetrije med bankami in posojilojemalci. Banka Slovenije bi morala tudi izboljšati svojo transparentnost in na spletni strani zagotavljati bolj ažurne informacije, kar bi izboljšalo tržno disciplino in povečalo stopnjo zaupanja.

### Ključna priporočila OECD

- **Privatizirati banke v državni lasti brez ohranjanja manjšinskega deleža, ki omejuje sprejemanje določenih odločitev.** Družba za upravljanje terjatev bank (DUTB) bi se lahko okrepila z vključitvijo zasebnih vlagateljev in s podaljšanjem svojega petletnega mandata.
- **Okrepiti razdolževanje gospodarstva s povečanjem lastniškega kapitala skozi privatizacijo in s privabljanjem tujih investorjev,** s čimer se krepí tudi korporativno upravljanje.
- **Pozorno spremljati novo insolvenčno zakonodajo.** Izboljšanje kakovosti institucij in učinkovitosti sodstva z usposabljanjem sodnikov in stečajnih upraviteljev bi dodatno spodbudilo uspešno izvajanje nove insolvenčne zakonodaje.
- **Zahtevati od Banke Slovenije, da z bankami izmenjuje informacije iz svojega registra posojil in poveča svojo transparentnost.**

## 9. Ozelenjevanje gospodarstva

Slovenija se je odzvala na naraščajoče pritiske na svoje naravne vire tako, da je v zadnjem desetletju napredovala pri reformah okoljske politike, vendar pa je za okrepitev pomena naravnega okolja potreben večji napredek v gospodarskih in strukturnih politikah. Številni izzivi izhajajo iz zelo decentraliziranega sistema upravljanja države in pomanjkanja zasebnih zelenih investicij.

### Vključevanje okoljskih vidikov v gospodarske in strukturne politike

Slovenija je v zadnjih letih sprejela pomembne ukrepe za izboljšanje sistema načrtovanja in izdajanja dovoljenj za prometno, energetske in okoljsko infrastrukturo ter za spodbujanje obnovljivih virov energije. Kljub vključevanju okoljske problematike v Strategijo razvoja Slovenije 2005-2013 in Izhodno strategijo 2010-2013 izvajanje teh strategij ni prispevalo k učinkovitemu vključevanju okoljskih vprašanj v gospodarske razvojne prioritete. Glavna ovira je pomanjkljivo medresorsko sodelovanje na ravni ministrstev oziroma ločeno načrtovanje in izvajanje v okviru posameznih vladnih agencij. Odločitve za izdelavo posebnega poročila z vključenimi kazalniki zelene rasti bi lahko predstavljala objektivno osnovo za napredek na tem področju.

Nedavni dogodki so prav tako spomnili na potrebo po usklajenem ukrepanju politike za krepitev gospodarske odpornosti na meteorološke, hidrološke in vremenske dogodke. Gospodarski stroški poplav, žleda in težkega snega so v začetku leta 2014 znašali 429 milijonov EUR – s hudimi posledicami za gozdarstvo (214 milijonov EUR škode) in infrastrukturne sisteme (157 milijonov EUR škode na energetske, železniški, cestni in vodni infrastrukturi).

### Izboljšanje okoljskih vidikov prostorskega načrtovanja

Številni izzivi izhajajo iz zelo decentraliziranega sistema upravljanja države v kombinaciji z omejenimi kontrolami in usklajevanjem lokalnega razvoja. Določen napredek je bil dosežen med občinami glede sprejemanja skupnih pristopov k reševanju lokalnih vprašanj, kot sta onesnaženost zraka in ravnanje z odpadki, vendar sta precejšnja avtonomija občin in odsotnost regionalne lokalne ravni povečali vrzel v upravljanju med državno in lokalno ravni. Posledica velikih naložb v izgradnjo cest je nastanek prometnega sistema z vplivom na visoko vsebnost ogljika in posledično visoko stopnjo onesnaženosti zraka v nekaterih mestnih središčih. Potrebno bo kar nekaj časa in naporov za spremembo tega sistema. Odsotnost ustreznega načrtovanja rabe zemljišč in visoka stopnja mednarodnega tranzitnega cestnega prometa sta še dodatno okrepili negativen vpliv prometnega sektorja na okolje.

### Financiranje zelenih investicij

Za doseganje ambicioznih sprememb in okoljskih ciljev pri naslavljanju podnebnih sprememb in prehodu iz umazanih v čiste tehnologije in zeleno infrastrukturo bodo potrebne velike spremembe v delovanju gospodarstva. Prvič, krepitev inovacij, vključno z okoljskimi inovacijami, bo pomemben del zagotavljanja uspešnih tehnoloških rešitev za povečanje konkurenčnosti. Slovenija je sprejela številne ukrepe v tej smeri. Učinki sistema okoljskih inovacij v državi, merjeno po številu in rasti v celoti patentnih prijav, so relativno šibki v primerjavi z državami OECD (njihov delež je v Sloveniji v obdobju 2009-2010 7,3 %, povprečje OECD pa 10,7 %). Javni sektor predstavlja večino raziskovalnega dela, kar je deloma posledica prevlade malih in srednje velikih podjetij, ki na splošno manj vlagajo v raziskave in razvoj kot večja podjetja.

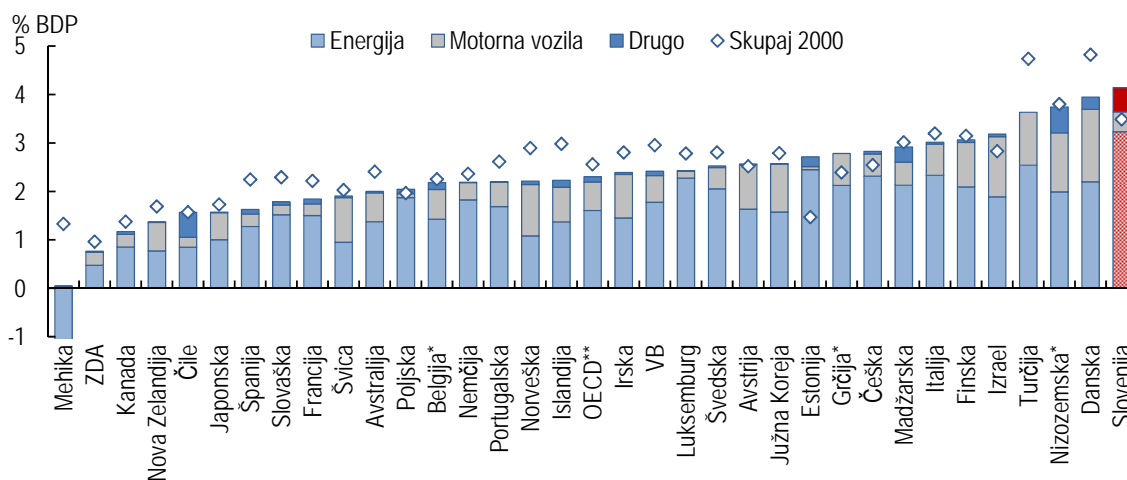
Drugič, obstaja nujna potreba za mobilizacijo zasebnih zelenih investicij. Doslej je bila EU v Sloveniji pomemben vir financiranja za naložbe v okoljsko infrastrukturo, vendar pa je v luči nedavnih obtožb evropske komisije zaradi neučinkovitosti sistema upravljanja sredstev prihodnje črpanje evropskih

sredstev v nevarnosti. Decentralizacija odgovornosti in njihov prenos na lokalne skupnosti tudi otežuje doseganje ekonomije obsega za infrastrukturne investicije, povezane z okoljem. Zelena infrastruktura prejema malo pozornosti dolgoročnih zasebnih vlagateljev, deloma zaradi negotovosti v povezavi z javno politiko ter pomanjkanja stabilnih in usklajenih mehanizmov za podporo strateškim investicijam v zeleno infrastrukturo.

Končno pa mora učinkovito oblikovanje cen emisij ogljika predstavljati temelj za strategijo učinkovite zelene rasti. Medtem ko ima Slovenija med državami OECD največje prihodke od okoljskih davkov in dajatev (4,1 % BDP v letu 2012; Slika 13), obstaja potencial za povečanje prihodkov z razširitvijo davčnih osnov za "neenergetsko" obdavčitev. Tudi pri energetskih obdavčitvah so potrebne spremembe. Dizelsko gorivo je na primer obdavčeno po nižji stopnji od bencinskega goriva, kar ne odraža večjega negativnega vpliva dizelskega goriva na okolje.

**Slika 13: Prihodki od okoljskih davkov**

Odstotek BDP v letu 2000 in 2012



Opomba: \* Podatki za leto 2011; \*\* Se nanaša na navadno povprečje OECD.

Vir: OECD/EEA database on instruments used for environmental policy

### Ključna priporočila OECD

- **Okrepiti okoljske vidike v gospodarskih in strukturnih politikah**, na primer s poudarjanjem "zeleno rasti" v novi strategiji razvoja Slovenije.
- **Izboljšati okoljske vidike prostorskega načrtovanja.** Potrebna je celovita strategija za učinkovito povezavo prometnih in okoljskih politik ter politik o rabi tal na nacionalni ravni s spremljanjem usklajenih ukrepov po občinah.
- Prizadevati si za celovit pristop k zelenim naložbenim politikam **za spodbujanje in povečanje zasebnih investicij.** Preučiti, kako lahko vlada pomaga zmanjšati tveganja donosa oziroma koristi za zasebni sektor pri kapitalskih naložbah v zelene projekte, na primer pri investiranju v primernejša vozila in tehnologije.

## Dodatno branje

OECD (2011), OECD Territorial Review, Slovenia

OECD (2011), OECD Economic Surveys: Slovenia, February 2011

OECD (2012), OECD Reviews of Innovation Policy: Slovenia 2012

OECD (2012), *Slovenia: Towards a Strategic and Efficient State*, (OECD Public Governance Reviews series)

OECD (2012), *OECD Environmental Performance Reviews: Slovenia 2012*

OECD (2013), OECD/WTO Trade in Value Added (TiVA) Indicators – Slovenia

OECD (2013), "Slovenia: Climate change impacts on water systems" in OECD, *Water and Climate Change Adaptation: Policies to Navigate Uncharted Waters*, OECD Studies on Water

OECD (2013), OECD Economic Surveys: Slovenia, April 2013

## Dodatno branje

OECD (2011), OECD Territorial Review, Slovenia

OECD (2011), OECD Economic Surveys: Slovenia, February 2011

OECD (2012), OECD Reviews of Innovation Policy: Slovenia 2012

OECD (2012), *Slovenia: Towards a Strategic and Efficient State*, (OECD Public Governance Reviews series)

OECD (2012), *OECD Environmental Performance Reviews: Slovenia 2012*

OECD (2013), OECD/WTO Trade in Value Added (TiVA) Indicators – Slovenia

OECD (2013), "Slovenia: Climate change impacts on water systems" in OECD, *Water and Climate Change Adaptation: Policies to Navigate Uncharted Waters*, OECD Studies on Water

OECD (2013), OECD Economic Surveys: Slovenia, April 2013

## **ORGANIZACIJA ZA GOSPODARSKO SODELOVANJE IN RAZVOJ (OECD)**

OECD je edinstven forum, kjer vlade sodelujejo pri obravnavi gospodarskih, socialnih in okoljskih izzivov globalizacije. OECD je tudi na čelu prizadevanj za razumevanje in pomoč vladam pri odzivanju na nove razmere in reševanju vprašanj, kot so upravljanje družb, informacijska družba in izzivi staranja prebivalstva. Organizacija predstavlja okvir, kjer lahko vlade primerjajo izkušnje uporabljenih politik in ukrepov, iščejo odgovore na skupne izzive, prepoznavajo dobre prakse in sodelujejo pri koordinaciji domačih in mednarodnih politik.

Države članice OECD so: Avstralija, Avstrija, Belgija, Kanada, Čile, Češka, Danska, Estonija, Finska, Francija, Nemčija, Grčija, Madžarska, Islandija, Irska, Izrael, Italija, Japonska, Južna Koreja, Luksemburg, Mehika, Nizozemska, Nova Zelandija, Norveška, Poljska, Portugalska, Slovaška, Slovenija, Španija, Švedska, Švica, Turčija, Velika Britanija in Združene države Amerike. Pri delu OECD sodeluje tudi Evropska unija.

Založništvo OECD zagotavlja širjenje rezultatov zbiranja statističnih podatkov in raziskav o ekonomskih, socialnih in okoljskih vprašanjih in tudi konvencij, smernic in standardov, dogovorjenih med članicami OECD.

### **Zbirka OECD «Boljše politike»**

Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD) si prizadeva za spodbujanje boljših politik za boljše življenje z zagotavljanjem foruma, v okviru katerega vlade izmenjujejo svoje izkušnje in iščejo rešitve za skupne probleme. Sodelujemo z našimi 34 članicami, ključnimi partnerji in več kot 100 državami, da bi bolje razumeli, kaj je gonilo gospodarskih, socialnih in okoljskih sprememb, da se spodbudi blaginjo ljudi po vsem svetu. Zbirka OECD «Boljše politike» ponuja pregled ključnih izzivov, s katerimi se soočajo posamezne države, in naših glavnih priporočil glede politik za njihovo reševanje. «Boljše politike» na podlagi strokovnega znanja OECD preko primerjav izkušenj posameznih držav in ugotavljanja najboljših praks oblikujejo priporočila za specifične in prednostne naloge članic in partnerskih držav, s poudarkom na izboljševanju sposobnosti vlad za izvrševanje potrebnih reform.



[www.oecd.org/slovenia](http://www.oecd.org/slovenia)

OCDE Paris

2, rue André Pascal, 75775 Paris Cedex 16

Tel.: +33 1 45 24 82 00