

Vlada Republike Slovenije
URAD RS ZA MAKROEKONOMSKE ANALIZE IN RAZVOJ

POROČILO O MAKROEKONOMSKIH GIBANJIH
IN
URESNIČEVANJU EKONOMSKE
IN STRUKTURNE POLITIKE
(Marčno poročilo)

Urednica: Andreja Rovan
Sourednica: Maja Bednaš

Sprejeto na seji Vlade RS dne 12.04.2001

Ljubljana, marec 2001

www.sigov.si/zmar/publicis/marcna.html



Predgovor

Uvod

1. Analiza razvojnih dejavnikov

- 1.1. Uvod
- 1.2. Analiza uravnovešenosti med gospodarskim, socialnim in okoljskim razvojem
- 1.3. Analiza stanja na socialnem področju
- 1.4. Analiza stanja na področju konkurenčnosti narodnega gospodarstva
- 1.5. Razvojni dejavniki in mehanizmi za njihovo krepitev

2. Mednarodno okolje

3. Ocena osnovnih makroekonomskih agregatov in sistema nacionalnih računov v obdobju 2000-2003

- 3.1. Gospodarska rast
- 3.2. Izvozno uvozni in plačilnobilančni tokovi
- 3.3. Inflacija, tečaj in obrestne mere
- 3.4. Zaposlenost, brezposelnost in globalna produktivnost dela

4. Analiza in osnovne usmeritve tekoče ekonomske politike

- 4.1. Denarna, tečajna in cenovna politika
- 4.2. Plačna politika
- 4.3. Politika javnih financ

5. Scenarij za obdobje 2003-2006 – makroekonomski kazalci in glavne usmeritve ekonomske politike

- 5.1. Gospodarska rast
- 5.2. Cene in tečaj
- 5.3. Ekonomski odnosi s tujino
- 5.4. Zaposlenost in brezposelnost
- 5.5. Plače in plačna politika

6. Analiza strukturnih reform

- 6.1. Podjetniški sektor
 - 6.1.1. Privatizacija in prestrukturiranje podjetij
 - 6.1.2. Stečajna zakonodaja
 - 6.1.3. Državne pomoči
 - 6.1.4. Zaostanek pri prehodu v inovacijsko ekonomijo
- 6.2. Finančni sektor
- 6.3. Sektor države
 - 6.3.1. Reforma javne uprave
 - 6.3.2. Reforma javnih gospodarskih družb
- 6.4. Trg dela in sistem socialne varnosti
 - 6.4.1. Trg dela
 - 6.4.2. Pokojninski sistem
 - 6.4.3. Reforma zdravstvenega varstva
- 6.5. Kmetijstvo
- 6.6. Politika skladnega regionalnega razvoja
 - 6.6.1. Regionalna politika
 - 6.6.2. Oblikovanje pokrajin in lokalna uprava

7. Dokumentacijska priloga s časovnimi vrstami makroekonomskih kazalcev in nacionalnih računov za obdobje 2001-2006

PREDGOVOR

Poročilo o makroekonomskih gibanjih in uresničevanju ekonomske in strukturne politike, ki ga je pripravil Urad za makroekonomske analize in razvoj (UMAR), je v skladu z Uredbo o podlagah in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna (Ur.l. št. 56/00) ena izmed strokovnih osnov za pripravo državnega proračuna. Z obravnavo Poročila se tudi formalno začne postopek priprave državnega proračuna za leti 2002 in 2003.

Namen Poročila kot strokovne podlage za oblikovanje usmeritev in prioritet ekonomske in razvojne politike je podati kar najbolj objektivno analizo stanja in predstaviti utemeljene makroekonomske projekcije. Vsebina Poročila zato zajema:

1. analizo razvitosti Slovenije s stališča gospodarskega, socialnega in trajnostnega razvoja ter analizo nacionalne konkurenčnosti,
2. analizo tekoče gospodarske konjunkturo v mednarodnem okolju in domačem gospodarstvu,
3. analizo stanja na področju izvajanja strukturnih reform,
4. predlog osnovnih usmeritev ekonomske in razvojne politike, ki izhaja iz prikazane analize kakovosti razvoja in makroekonomskih ravnovesij,
5. oceno osnovnih makroekonomskih agregatov in sistema nacionalnih računov preteklega, tekočega in prihodnjega leta ter scenarij do leta 2006; ocena in scenarij izhajata iz analize stanja v domačem gospodarstvu in mednarodnem okolju ter upoštevata pričakovano ukrepanje ekonomske politike.

Poročilo je letos pripravljeno prvič in pomeni novost v delu Urada. S tega stališča je tudi razumljivo, da je zlasti na področju analize strukturnih reform lahko prišlo do neuravnoteženega obravnavanja različnih področij, kar je delno pogojeno tudi z razpoložljivimi analizami ter gradivi, ki so jih posredovala pristojna ministrstva. Podrobnejše opredelitve načrtovanih strukturnih reform z razdelano časovnico bodo vsekakor morale biti pripravljene za Predpristopni ekonomski program, ki ga je Slovenija dolžna pripraviti v okviru ekonomskega dialoga med Evropsko unijo in kandidatkami za članstvo do konca septembra 2001. Kljub temu po naši oceni Poročilo predstavlja dovolj kakovostno in nepristransko podlago za izdelavo makrofiskalnega scenarija za pripravo predloga proračuna ter za odločitve o prioritetah ekonomske in razvojne politike, na katerih bo temeljila priprava proračunskega memoranduma in proračuna za leti 2002 in 2003.

Pri pripravi Poročila smo pri oceni osnovnih makroekonomskih agregatov preteklega leta izhajali iz Jesenskega poročila 2000 (UMAR, december 2000), pri oceni osnovnih makroekonomskih agregatov tekočega in prihodnjega leta pa iz popravljene ocene gospodarske rasti v letu 2001 (in posledično tudi 2002), pripravljene ob pripravi predloga državnega proračuna za leto 2001.

Priprava Poročila letos časovno sovpada s pripravo predloga nove Strategije gospodarskega razvoja Slovenije, ki ga v vladno obravnavo posredujemo sočasno. Scenarij makroekonomskih kazalcev do leta 2006 v Poročilu je zato povsem usklajen z razvojnimi scenarijem predloga Strategije. Prav tako so s predlogom Strategije usklajene opredelitve razvojnih dejavnikov in ključnih strateških usmeritev (mehanizmov) za njihovo krepitev, ki jih povzemamo v prvem poglavju Poročila. Na ta način je spoštovano določilo Zakona o javnih financah, da je Strategija gospodarskega razvoja Slovenije osnovni strateški razvojni dokument za pripravo državnega proračuna.

UVOD

Slovenija po večini kazalcev gospodarske, socialne in trajnostne razvitosti, ki jih predstavljamo v Poročilu, dosega uspešne rezultate. To je vsekakor dobra osnova nadaljnjega razvoja. Kljub temu pa podrobnejša analiza strukture gospodarske rasti in izvajanja strukturnih reform v zadnjih dveh letih opozarja, da morata ekonomska in razvojna politika okrepiti prizadevanja za odpravo neravnovesij in dokončanje reform.

Po prvi oceni SURS, objavljeni konec letošnjega marca, je bila realna rast bruto domačega proizvoda (BDP) v letu 2000 4,8-odstotna. Tudi podatek o visoki gospodarski rasti v letu 1999 je Statistični urad po prerazporeditvi in reviziji nekaterih javnofinančnih in investicijskih izdatkov sredi letošnjega marca popravil še za 0,2 odstotne točke navzgor (s 5 na 5,2%). Ugodna gospodarska gibanja v obeh letih so dinamiko gospodarske rasti tako dvignila nad povprečje preteklega petletnega obdobja¹ in omogočila tudi hitrejšo rast zaposlovanja in zmanjševanje brezposelnosti. Vendar pa velike razlike v strukturi gospodarske rasti v obeh letih kažejo, da so bile spodbude oziroma glavni dejavniki rasti bodisi enkratnega značaja (trošenje pred uvedbo davka na dodano vrednost v letu 1999) bodisi izrazito eksterne značaja (izredno ugodna konjunktura gibanja v mednarodnem okolju v letu 2000), kar ne predstavlja trdne osnove za vzdrževanje gospodarske rasti na doseženi ravni.

Kot smo podrobneje opozorili že v Pomladanskem poročilu 2000 (UMAR, 2000), se mora pozornost ekonomske politike usmeriti k dejstvu, da so ugodni gospodarski rezultati doseženi ob porušenju nekaterih makroekonomskih ravnovesij, ki opozarjajo predvsem na nedokončanost oziroma prepočasno izvajanje strukturnih reform. Čeprav je lani rast temeljila na hitrem povečanju izvoza, ostaja problem premajhne konkurenčnosti slovenskega blagovnega izvoza, ki se kaže v zmanjševanju oziroma zgolj ohranjanju tržnih deležev na izvoznih trgih razvitih držav. Problem premajhne konkurenčnosti lahko le v manjši meri pripišemo cenovni in stroškovni konkurenčnosti, v večji meri pa gre za posledice prepočasnega prestrukturiranja gospodarstva, še nedokončanih strukturnih reform, zlasti na področju privatizacije in zagotavljanja fleksibilnejšega trga dela, zaostajanja v tehnološkem razvoju ter skromnega priliva neposrednih tujih naložb, ki poleg kapitala prinašajo tudi znanje in upravljalne veščine.

Leta 1999 se je primanjkljaj tekočega računa plačilne bilance močno povečal, kot posledica visokega uvoza pred spremembo davčnega sistema, pa tudi zaradi že dalj časa prisotnih problemov strukturne narave. Zlasti v preteklem letu, ko se je po oceni precej znižal (približno za odstotek BDP), pa je bolj kot višina primanjkljaja postalo problematično njegovo financiranje, saj so prilivi neposrednih in portfolio tujih naložb ostali skromni. Obseg zadolževanja v tujini se je močno povečal, dodatno so ga spodbudili majhnost in nerazvitost domačega finančnega sektorja ter ohranjanje domačih obrestnih mer na relativno visoki ravni. Pri tem je pomembno opozoriti, da gre skoraj v celoti za dolgoročni dolg, katerega zapadlost je v povprečju osemletna, odobren pa je bil s spremenljivo obrestno mero, kar pomeni, da bo obseg odplačil močno odvisen od gibanja obrestnih mer na mednarodnih trgih. Slovenija je ob koncu leta 2000 že prestopila med srednje zadolžene države, trend pospešenega

¹ V obdobju 1993-1998 je povprečna letna realna rast bruto domačega proizvoda znašala 4,4%.

zadolževanja v tujini pa predstavlja tudi potencialno nevarnost vzdržnosti primanjkljaja tekočega računa plačilne bilance.

Tudi delež javnofinančnega primanjkljaja glede na BDP se je lani povečal za več kot pol odstotne točke v primerjavi z letom poprej. Pri tem so bili v zadnjih mesecih že uvedeni ukrepi omejevanja porabe sredstev iz državnega proračuna, kar je posledica na eni strani nizkih davčnih prilivov iz naslova davka na dodano vrednost, na drugi strani pa pritiska izdatkov za plače in transfere iz javnofinančnih blagajn ob hitri rasti cen in tedaj veljavnih mehanizmih indeksacije. Letošnji javnofinančni primanjkljaj bo po predlogu državnega proračuna 2001 znašal okoli 1% BDP, vendar je znižanje glede na preteklo leto v večji meri posledica ukrepov kratkoročne narave in predvidenih enkratnih kapitalskih ter koncesijskih prihodkov. Zaradi omejitev pri zniževanju javnofinančnega primanjkljaja ob v veliki meri determiniranem obsegu javnofinančnih odhodkov bo prestrukturiranje javnofinančnih odhodkov, vzpostavitev večletnega proračunskega načrtovanja ter prenos dela javnofinančnih storitev v zasebno financiranje in izvajanje v prihodnje ključnega pomena za uravnoteženost javnih financ.

Poleg rasti zunanjega dolga in poslabšanja stanja javnih financ je leto 2000 zaznamovala tudi visoka inflacija, ki pa je bila v veliki meri spodbujena z zunanjimi dejavniki. V določeni meri so na povišanje ravni cen v primerjavi z letom poprej vplivale tudi posledice uvedbe davka na dodano vrednost v letu 1999. Razlog trdovratnosti inflacije, ki bo tudi letos ostala na relativno visoki ravni, in to ob predpostavki relativno manjšega vpliva inflatornih zunanjih učinkov, pa gre iskati tudi v dejstvu, da gibanje cen v tujini deluje na domačo inflacijo večinoma asimetrično (znižanje cen v tujini ne povzroči padca domačih cen oziroma ga povzroči manj izrazito in z večjim zamikom kot povišanje cen v tujini). Na ohranjanje relativno visoke inflacije pa vpliva tudi obstoječi sistem nadzora cen, ki povečuje variabilnost cen in ponekod tudi ohranja razlike med relativnimi cenami doma in v tujini.

V letu 2001, ko so dejavniki mednarodnega okolja manj ugodni in predvsem bolj negotovi, bo gospodarska rast še vedno relativno visoka, ocena je bila ob pripravi predloga proračuna za leto 2001 zaradi nekaterih spremenjenih fiskalnih predpostavk celo popravljena navzgor. Vsebinsko gledano popravljena napoved pomeni, da bo pri doseganju napovedane gospodarske rasti v letu 2001 relativno večjo vlogo imelo domače, zlasti državno povpraševanje. Čeprav ni dvoma, da dodatno povpraševanje kratkoročno spodbudi rast, pa so za njeno trajno stabilnost potrebni drugačni ukrepi gospodarske politike. To so predvsem ukrepi za večjo makroekonomsko stabilnost, zlasti zmanjševanje javnofinančnega primanjkljaja in zniževanje inflacije, ter ukrepi, ki bodo omogočili povečanje mednarodne konkurenčnosti gospodarstva, zlasti dokončanje tranzicijskega preoblikovanja in prestrukturiranja, spodbujanje podjetništva, vlaganja v izobraževanje, večja učinkovitost javne uprave in prestrukturiranje javnofinančnih odhodkov.

1. ANALIZA RAZVOJNIH DEJAVNIKOV

1.1. Uvod

Osnova za analizo razvojnih dejavnikov je predlog nove Strategije gospodarskega razvoja Slovenije, ki ga je marca 2001 pripravil UMAR in ga bo vlada obravnavala kot splošni strateški okvir za pripravo dolgoročnega proračuna in za odločanje o prioritetah ekonomske in razvojne politike. Predlog Strategije izhaja iz enakovrednega obravnavanja gospodarske, socialne in okoljske razsežnosti blaginje kot svojega osnovnega cilja, s čimer ustvarja podlago za integriranje razvojnih aktivnosti. S tem se opredeljuje za **trajnostni razvoj**. Tak pristop k domačim razvojnim priložnostim pomeni korak k uveljavljanju razvojnih usmeritev EU in odseva smer spreminjanja vrednot prebivalcev v zadnjem desetletju, čeprav se te spreminjajo počasi in je pogosto prisotno tudi nezaupanje in nestrpnost. Trajnostni razvoj omogoča zadovoljevanje potreb današnjih generacij, ne da bi omejeval možnosti zadovoljevanja potreb prihodnjih generacij. Rezultat trajnostnega razvoja je torej dolgoročno uravnovešeno izboljševanje vseh treh sestavin blaginje. V sedanjih razmerah to zahteva prednostno zniževanje razvojnega zaostanka na področju gospodarstva, vendar doseženo tako, da se ne bodo poslabšali sorazmerno ugodni dosežki na področju socialnega in okoljskega razvoja. Uravnovešenost razvoja pomeni tudi, da izboljševanje blaginje ni omejeno na posamezna območja države, zato je poleg socialne in okoljske sestavine razvoja posebej poudarjen tudi skladen regionalni razvoj.

Osnovni cilj predlagane Strategije je povečevanje blaginje prebivalcev in prebivalk Slovenije, ki jo v skladu z gornjimi opredelitvami opredeljujemo kot uravnovešeno celoto gospodarske, socialne in okoljske sestavine blaginje. Blaginja kot cilj Strategije torej poleg materialnih vključuje tudi nematerialne sestavine, kot so osebnostni razvoj in samouresničevanje, vključenost v družbo in varnost, sodelovanje, razvoj individualne in kulturne identitete. Doseganje razvojnega cilja se izrazi v celovitem povečanju blaginje, izmerjene s tradicionalnimi ekonomskimi merami razvoja (bruto domači proizvod na prebivalca) in novimi merami razvoja (indeks človekovega razvoja, indeks pristnega varčevanja, kazalec trajnostnega razvoja). Pričakovani agregatni rezultat uresničevanja Strategije na področju gospodarskega razvoja je povečanje stopnje rasti bruto domačega proizvoda in s tem pospešeno zmanjševanje razvojnega zaostanka za državami EU na gospodarskem področju, vendar doseženo na tak način, da se ne bodo poslabšali sorazmerno ugodni dosežki na področju socialnega in okoljskega razvoja. Prednostno zavzemanje Strategije za gospodarsko rast in razvoj izhaja iz ocen, da je razvojni zaostanek Slovenije na tem področju večji kot v povprečju pri socialni in okoljski razvitosti.

V nadaljevanju na kratko predstavljamo pogloblitve o stopnji razvitosti Slovenije z gospodarskega, socialnega in okoljskega vidika, na koncu poglavja pa skladno s predlogom Strategije opredeljujemo ključne razvojne dejavnike in mehanizme za njihovo krepitev.

1.2. Analiza uravnovešenosti med gospodarskim, socialnim in okoljskim razvojem

Okolje ni samo en izmed razvojnih dejavnikov, marveč - poleg gospodarske in socialne - tudi tretja sestavina razvoja. V sestavinah, prostoru in času uravnovešen razvoj imenujemo trajnosten. Uveljavitev takšnega razvojnega vzorca je zanimiva tudi za Slovenijo - v nadaljevanju nakazujemo, da za to obstaja več gospodarskih kot socialnih ali okoljskih razlogov, s čemer se Slovenija značilno razlikuje od EU oz. srednje- in vzhodnoevropskih držav.

1.2.1. Značilnosti dosedanjega razvoja v luči trajnosti

Razvojni vzorci držav se precej razlikujejo. To velja tudi za Evropo, čeprav je, z izjemo njenega vzhodnega in jugovzhodnega roba, najbolj uravnovešeno razvita regija takšne velikosti in ekonomske moči na svetu. Velike razlike med razvojnimi vzorci in iste razvojne usmeritve sedanjih in prihodnjih članic EU v grobem kažejo na različne poti razvoja. S tem dajejo zgovoren namig za oblikovanje razvojne identitete sedanjih in prihodnjih članic EU in sicer glede na posebnosti uveljavljanja novega razvojnega vzorca. V tej luči so v nadaljevanju najprej identificirane razlike med razvojnimi vzorci držav EU, srednje in vzhodne Evrope in Slovenije (glej Tabelo 1.2.1).

Razvojni vzorec EU, kot se razkriva z večstopenjsko analizo standardizirane lestvice² 154 indikatorjev, ki so reprezentanti gospodarskega, socialnega in okoljskega razvoja držav članic (Seljak, 2000), kaže visoko socialno in gospodarsko razvitost (0,588 in 0,578) in razmeroma nizko okoljsko razvitost (0,539). V državah srednje in vzhodne Evrope, znotraj katere obravnavamo le najprimerljivejšo, Višegrajsko skupino, so bili v proučevanem obdobju premiki trajnostno gledano ugodnejši kot v EU. Zbirno so države srednje in vzhodne Evrope v prvi polovici devetdesetih let sicer trajnostno stagnirale (1,1% porast razvitosti v obdobju, oz. 0,2% letno), prepad med gospodarsko in okoljsko razvitostjo (0,373 : 0,511) pa je zaradi hitrejšega gospodarskega razvoja (10,3%) od naraščanja razvrednotenja okolja (2,0%) manjši kot na začetku. V EU se je razlika med gospodarsko in okoljsko razvitostjo povečala.

Tabela 1.2.1: Trajnost razvoja izbranih evropskih regij in Slovenije²

	1990				1995				1995 / 1990			
	SESTAVINE RAZVOJA											
	Skupaj ³	Gospodarska	Socialna	Okolje	Skupaj ³	Gospodarska	Socialna	Okolje	Skupaj	Gospodarska	Socialna	Okolje
	1= (2+3+4)/3	2	3	4	5= (6+7+8)/3	6	7	8	9= 5/1	10= 6/2	11= 7/3	12= 8/4
EU-14 ¹	0,575	0,585	0,570	0,571	0,569	0,578	0,588	0,539	-1,2%	-1,2%	3,2%	-5,5%
SVE-4 ¹	0,462	0,338	0,525	0,521	0,467	0,373	0,516	0,511	1,1%	10,3%	-1,8%	-2,0%
Slovenija	0,495	0,339	0,577	0,570	0,521	0,444	0,539	0,580	5,3%	31,0%	-6,6%	1,8%

Vir podatkov: Seljak, 2000.

Opombe: ¹Aritmetična sredina (SVE-4 je Višegrajska skupina; EU-14 so sedanje članice EU, brez Luksemburga, zaradi podatkovnih omejitev); ²Čim bližje 1, tem višja je raven trajnostne razvitosti;

³Odstopanja zaradi zaokroževanja.

² Upoštevani sta najvišja in najnižja vrednost, ki se je pojavila pri katerikoli izmed proučenih držav v obdobju 1990-1995 (razen inflacije, kjer je privzeta najvišja stopnja v letu 1995).

Če je visoka raven socialne razvitosti glavna razpoznavna lastnost razvojnega vzorca EU, je razmeroma visoka kakovost okolja izstopajoča posebnost slovenskega. V prvi polovici devetdesetih je Slovenija največje razvojne premike sicer dosegla z uporabo gospodarskega kapitala - razvojni zaostanek Slovenije za EU kljub temu pri gospodarski razvitosti ostaja največji (0,444 : 0,578). Stanje okolja se je sicer izboljšalo, večinoma še v času tranzicijske gospodarske kontrakcije, socialna razvitost pa se je v obdobju tranzicije najbolj poslabšala zaradi porasta brezposelnosti in z njo povezanimi razvojno neugodnimi socialnimi procesi.

Na podlagi ažuriranja razpoložljivih delnih podatkovnih podlag ocenjujemo, da se je razvojni vzorec EU po letu 1995 nekoliko spremenil - enako kot v Sloveniji se je izboljšal v gospodarskem in socialnem, poslabšal pa v okoljskem pogledu. Kaže, da naj bi po letu 1995 države srednje in vzhodne Evrope še naprej izboljševale predvsem gospodarsko razvitost, precej malo argumentov pa obeta izboljševanje okoljskega, še manj pa socialnega razvoja. Tako pričakujemo, da je sedanji razvojni vzorec v Sloveniji in EU trajnostno izboljššan glede na leto 1995, v srednji in vzhodni Evropi pa je ugoden premik precej manj gotov.

1.2.2. Pogoji za uveljavljanje trajnostnega razvoja

Razlike med razvojnimi vzorci so indikacija razvojnih identitet Evropske unije, srednje in vzhodne Evrope oz. Slovenije. Ker države med seboj ekonomsko tekmujejo za vire blaginje (okoljski, socialni in gospodarski kapital), je že iz gospodarsko konvencionalnih razlogov potrebno pozicioniranje države glede na njene primerjalne konkurenčne prednosti - te pa lahko z najmanj tveganja opredelimo na podlagi dosedanjega razvoja.

V EU si trajnostni obrat zaradi visoke gospodarske blaginje najlažje 'privoščijo', kljub temu pa ni enostaven. Zahteva prenos razvojnih prioritet z gospodarskih na okoljska vprašanja, kar pa je bilo že doslej praviloma povezano z olajšavami ekonomsko najbolj izpostavljenim obremenjevalcem okolja (npr. v zvezi z gorivi in transportom, energetiko, biotehnologijami, liberalizacijo mednarodne trgovine, ipd.). Zaradi visoke socialne razvitosti, s tem pa tudi razvojno vplivne civilne sfere in družbenih gibanj, se vzporedno z večjim zanimanjem za trajnostni razvoj radikalizirajo 'pogajalska' izhodišča ali vsaj metode njihovega uveljavljanja, predvsem s strani prej zapostavljenih zagovornikov socialno in okoljsko kakovostnejšega gospodarskega razvoja. Socialna sprejemljivost gospodarskih rešitev (priselitev novih ali širjenje dejavnosti obstoječih obremenjevalcev okolja, lociranje odlagališč odpadkov, čistilnih naprav, ipd.) postaja vse pomembnejši dejavnik razvoja v takšnih sredinah.

Države srednje in vzhodne Evrope imajo razmeroma nizko raven tako gospodarske, socialne kot okoljske razvitosti. Ker je treba z vključevanjem v EU omejiti vse tri zaostanke hkrati, je koordinacija politik za spremembo razvojnega vzorca samodejnejša, zato spodbujevalna okoljevarstvena politika ne bo (nujno) odločilna. Obenem pa pričakujemo, da bodo izboljšanja razvojnih vzorcev teh držav dokaj skromna, saj dosežena gospodarska razvitost ustvarja še prenizko varčevanje za naložbe v izboljšanje razvojne funkcionalnosti okoljskega in socialnega kapitala – pomoč EU je sicer blagodejna tudi za spreminjanje njihovega razvojnega vzorca, kljub temu pa primarno usmerjena k manj zahtevnemu cilju, ustvarjanju predpogojev za učinkovito delovanje razširjenega notranjega trga.

Za uveljavljanje trajnostnega razvoja je izhodiščni položaj Slovenije morda še najugodnejši, ker je razvojni zaostanek Slovenije za EU največji v sestavini, ki jo je najlažje obvladati - po gospodarski plati (sorodne ocene razvojnih zaostankov v ločenih analizah ponujata Sicherl, 2000; str. 76 in Hanžek, 1999). Problem razvojne politike je torej v tem, kako prednostno znižati gospodarski razvojni zaostanek, pri čemer morata razvojni funkcionalnosti socialnega in okoljskega kapitala ostati vsaj enaki.

Za Slovenijo trajnostni prehod v glavnem zahteva le izogibanje prihodnjim napakam, torej razvojnim odločitvam, ki svojo gospodarsko zanimivost gradijo na podcenjenem okoljskem in/ali socialnem kapitalu. V primerjavi z EU ter srednjo in vzhodno Evropo ima Slovenija pri uresničevanju trajnostnega razvoja dokaj lahko nalogo – temeljno je, da čimprej, saj se nahaja na začetku novega razvojnega ciklusa, trajnostno uskladi alokacijske signale (cene energije, strošek cestnih prevozov, prostorski razvoj...). To pa ni potrebno predvsem za povečanje razvojne dinamike, ampak zlasti za ohranjanje razvojne identitete Slovenije.

1.3. Analiza stanja na socialnem področju

Človekov razvoj je le eden izmed konceptov razvoja Slovenije, ki za razliko od drugih poudarja širitev in enakost možnosti, ustvarjanje ekonomskih, socialnih in političnih pogojev, ki omogočajo gradnjo socialnega in človeškega kapitala, ter zaščito depriviranih in diskriminiranih. Človekov razvoj poleg dveh nasprotujočih si zahtev razvoja - maksimiranja materialnega bogastva in kakovosti življenja - osvetljuje tudi druga pomembna področja: človekove pravice, kolektivno blaginjo, enakost in trajnostni razvoj.

Letošnje Poročilo o človekovem razvoju za Slovenijo predstavlja poleg že objavljenih za pretekla leta (1992, 1994, 1995 in 1997) tudi nove indekse človekovega razvoja za leto 1998, indeks revščine za obdobje 1994-1998 in izračune po spolu prirejenega indeksa za leto 1998.

Tabela 1.3: **Vrednosti indeksa človekovega razvoja in komponent za Slovenijo v letih 1992, 1994, 1995, 1997 in 1998**

	1992	1994	1995	1997	1998
Pričakovana dolžina življenja	73,35	74,0	74,52	74,9	75,0
Indeks	0,81	0,82	0,83	0,83	0,83
Rang v svetu	36	35	35	34	33
Bruto vpisni količnik	76,7	76,9	79,1	82,0	82,0
Rang v svetu	29	28	21	21	23
Indeks izobrazbe	0,916	0,916	0,924	0,93	0,93
Rang v svetu	20	21	18	20	21
BDP po kupni moči	8 847	11 800	12 600	14 000	14 800
Indeks	0,75	0,796	0,81	0,825	0,83
Rang v svetu	35	32	34	33	31
HDI	0,823	0,843	0,852	0,864	0,864
Rang v svetu	30	30	28	28	28

Vir: Poročilo o človekovem razvoju - Slovenija 2000-2001. Ljubljana, marec 2001.

Indeks človekovega razvoja (HDI) in s tem tudi mesto Slovenije v svetu sta se do leta 1997 izboljševala. Izračuni za leto 1998 Slovenijo ponovno, kot izračun za leto

poprej, uvrstijo na 28. mesto. K izboljšanju v letu 1997 je največ prispeval hitro se dvigajoči vpisni količnik na vse ravni izobraževanja. Ta rastoči vpis v izobraževanje pa je verjetno edina pozitivna posledica povečane brezposelnosti: mladi, ki ne dobijo zaposlitve, se bolj odločajo za nadaljnji študij. Izboljšala se je tudi pričakovana dolžina življenja, čeprav je med vsemi tremi razsežnostmi, ki sestavljajo človekov razvoj, prav stanje zdravja v primerjavi z drugimi državami najslabše. Kljub kontinuiranemu izboljševanju (leta 1998 na 33. mestu med vsemi državami) pa je zdravje v Sloveniji še vedno dokaj slabo. V letu 1997 sta se po indeksu človekovega razvoja pred Slovenijo uvrstila Grčija in Ciper, ki sta v letu 1998 umestitvi izboljšala (Ciper za štiri mesta, Grčija za dve mesti). Slovenijo je v letu 1998 za pet mest prehitela Malta, ki je bila še leto prej uvrščena za njo.

Boljšo uvrstitev pa Slovenija dosega pri po spolu prirejenem indeksu (GDI), saj skupaj z Grčijo zaseda 25. mesto, od držav EU pa je uvrščena pred Portugalsko. Posebnost Slovenije je v tem, da sta vrednosti GDI in HDI skoraj enaki, kar pri drugih državah običajno ne drži. Vzroki tega so predvsem velik delež zaposlenih žensk, visok delež plač, ki jih prejemajo ženske v primerjavi z moškimi, in nadpovprečna udeležba žensk v izobraževanju. HDI odlikava le razvitost države v povprečju, GDI pa prikazuje neenakost te porazdelitve med spoloma. Kljub razmeroma visoki uvrstitvi glede na GDI pa je odpravljanje depriviranega položaja žensk v družbi še vedno nujno potrebna razvojna politika tudi za Slovenijo.

Za človekov razvoj je pomembna tudi velikost revščine in neenakosti v državi. Stopnjo revščine kaže indeks revščine (HPI-2), ki je večdimenzionalna mera - revščine ne pojmuje le kot pomanjkanje denarja, ampak kot deprivacijo pri zdravju, izobrazbi in socialnih stikih. To poročilo primerja indeks revščine sedemnajstih najrazvitejših držav in Slovenije, ki se je po pričakovanih uvrstila na zadnje mesto. Poleg največjega deleža ljudi, ki so funkcionalno nepismeni (42%), ima Slovenija tudi največji delež tistih, ki ne bodo dočakali 60. leta starosti. Glede na delež populacije pod mejo revščine se Slovenija skupaj z Dansko uvršča na 6. mesto, pri stopnji socialne izključenosti pa zaseda 12. mesto.

KAZALCI ČLOVEKOVEGA RAZVOJA

Indeks človekovega razvoja (HDI - Human Development Index) je bil zasnovan leta 1990. V desetih letih so dvakrat izboljšali metodologijo, ki zajema del koncepta človekovega razvoja, saj je nemogoče vsa vitalna področja, ki predstavljajo človekov razvoj, zajeti v eni sami meri. Mnoga področja življenja so tudi nemerljiva. Kljub temu pa HDI daje osnovno kvantificirano mero, ki lahko vsaj v grobem določa stopnjo razvitosti posamezne družbe v celoti. HDI je sestavljen iz treh indeksov, ki predstavljajo področja razvoja (gospodarstvo, zdravje, izobrazba). Vrednost HDI za posamezno državo kaže pot, ki jo je ta država že prehodila do maksimalne vrednosti 1.

Po spolu prirejeni indeks človekovega razvoja (GDI - Gender-Related Development Index) sestavljajo enaki kazalci kot HDI, le da vključuje razlike med spoloma. To pomeni, da je občutljiv na razlike med spoloma: večje so razlike, manjši je indeks.

Obstajata dva **indiksa revščine** (HPI-1 in HPI-2 - Human Poverty Index): za nerazvite in razvite države. Ta indeks je večdimenzionalno merilo revščine. Medtem ko običajna merila revščine kažejo le materialno pomanjkanje (delež prebivalcev, ki ne doseže določene vsote denarja npr.: 14 \$US ali 2 \$US itd. ali delež prebivalcev, ki imajo manjše dohodke od polovice povprečja ali mediane ipd.), HPI kaže deprivacijo na štirih osnovnih dimenzijah: zdravju, izobrazbi, materialnem standardu in socialni izključenosti. Te deprivacije so enake za oba indeksa, le kazalci so drugačni, kot je tudi drugačna stopnja razvitosti.

Indeks človekovega razvoja (pa tudi ostali navedeni indeksi) se v enem letu bistveno ne spremenijo, če v državi ni velikih socialnih in ekonomskih sprememb. HDI za Slovenijo se je v devetdesetih postopoma izboljševal, kar kaže sicer na počasen, vendar ustaljen in pozitiven trend razvoja.

Poročilo o človekovem razvoju - Slovenija 2000-2001 izpostavlja kulturni vidik kot enega od temeljnih razvojnih vidikov, ki bi moral postati tudi eden izmed prioritarnih elementov razvojnih programov. Vrednote, stališča, način in slog življenja, obvladovanje vsakdanjega življenjskega okolja ter vedenje prebivalcev v veliki meri vplivajo na smer in hitrost razvoja družbe.

Slovenija pri večini kazalcev vrednot in stališč prebivalcev tudi v letu 1999 ni dosegla svetovnega ali evropskega povprečja iz leta 1992. Tudi zadnji kazalci kažejo nizko oceno kakovosti življenja, medosebno nezaupanje in nezaupanje v institucije, etnocentrizem in vsesplošno nestrpnost, visoko vrednotenje dela in družine ter nizek delež prostovoljnih organizacij in prostovoljnega dela. Poročilo prikazuje zahteve prebivalcev po večji participaciji, možnosti demokracije, spoštovanju človekovih pravic in sodelovanju. Razvoj aktivne in kritične civilne družbe, ki bi prispevala k razvoju, ni le potreben, pač pa nujen. Le sodelovanje številnih neformalnih organizacij, predvsem pa sodelovanje različnih družbenih sfer (kulturne, ekonomske in politične) omogoča celostno opredelitev razvoja, s tem pa tudi možnost celostnega razvoja Slovenije.

1.4. Analiza stanja na področju konkurenčnosti narodnega gospodarstva

Koncept kompleksne konkurenčnosti držav opredeljuje konkurenčnost narodnega gospodarstva kot merilo sposobnosti proizvodnje mednarodno konkurenčnih izdelkov in storitev na način, ki državljanom zagotavlja trajnostni razvoj in zadovoljiv življenjski standard. Kazalci kompleksne konkurenčnosti omogočajo poslovnemu svetu vpogled v poslovne možnosti nacionalnih okolij, vladam omogočajo presojo uspešnosti ekonomske politike, civilni družbi dajejo pregled nad pravno varnostjo in razvojem demokracije, socialnim partnerjem pa kažejo uresničevanje socialne vključenosti.

Mednarodni inštitut za menedžment in razvoj (IMD) je v letnem poročilu 2000 o nacionalni konkurenčnosti 47-ih držav uvrstil Slovenijo na 35. mesto, kar pomeni napredovanje za pet mest v primerjavi z oceno v letu 1999. Glavna vzroka povečanja konkurenčnosti sta bila izboljšanje kazalcev domačega gospodarstva ter menedžmenta.

Slabosti Slovenije se kažejo zlasti v posameznih sestavinah sklopov vlade, internacionalizacije, finančnega trga, znanosti in tehnologije. Če iščemo skupni imenovalac tistih kazalcev, v katerih se je Slovenija uvrstila slabše od 40. mesta, je to slabost pomanjkanja sinergije in družbenega konsenza za razvoj, nezadostno prilagajanje globalizaciji in premajhna usmerjenost proti kupcu, orientiranost na kratkoročne rezultate na škodo trajnostnega razvoja, neučinkovita državna uprava in prisotnost nacionalnega protekcionizma. Edini sklop zadnjega poročila, ki je nazadoval in to kar za štiri mesta, je »Znanost in tehnologija«. Vzrok temu je predvsem nezadostna razvojna funkcija podjetij in nepovezanost z raziskovalnimi inštituti.

Tabela 1.4: **Kompleksna konkurenčnost Slovenije in izbranih držav**

Rangi konkurenčnosti držav po IMD med 46-imi oziroma 47-imi državami v letih 1998-2000																											
Sklopi dejavnikov konkurenčnosti	Domače gospodarstvo			Internacionalizacija			Vlada			Finančni trg			Infrastruktura			Menedžment			Znanost in tehnologija			Človeški dejavnik			Sintezni rang		
	1			2			3			4			5			6			7			8			9 (1-8)		
Leto	98	99	00	98	99	00	98	99	00	98	99	00	98	99	00	98	99	00	98	99	00	98	99	00	98	99	00
Število kriterijev	28	30	30	40	45	45	43	48	46	20	27	27	30	32	37	34	36	36	20	26	26	44	44	43	259	288	290
Finska	20	4	5	11	11	8	15	10	9	8	8	7	3	2	2	5	3	4	6	6	6	3	1	2	5	3	3
Nizozemska	13	7	7	6	6	4	17	18	7	2	3	3	8	7	6	3	2	2	11	8	8	9	12	14	4	5	4
Irska	6	2	2	7	8	7	6	5	3	15	16	14	23	23	19	10	7	8	8	11	17	19	21	16	11	11	7
Danska	14	10	14	12	12	15	20	22	21	4	5	2	5	9	10	8	11	7	14	9	10	2	2	11	8	8	12
Avstrija	37	14	15	25	22	12	32	24	25	20	20	17	12	11	12	25	22	17	22	21	21	12	8	9	22	19	18
Španija	31	24	23	18	14	14	23	13	18	21	14	20	25	22	23	28	23	30	30	26	26	27	22	25	27	23	24
Madžarska	42	17	29	26	17	25	26	30	30	28	28	20	26	25	35	30	27	27	27	24	30	26	23	28	26	27	
Portugalska	35	21	22	13	19	22	29	25	34	22	21	24	32	27	29	39	34	36	38	38	36	31	25	26	29	28	
Grčija	33	25	28	35	32	31	43	36	37	34	31	30	37	35	34	36	31	34	33	31	39	29	30	33	36	31	
SLOVENIJA		34	25		46	45		47	45		44	41		29	28		38	31		36	40		28	28		40	35
Češka	43	44	39	29	35	26	40	42	42	36	42	44	27	32	27	42	45	45	37	41	38	28	34	32	38	41	
Poljska	41	37	34	43	45	39	46	44	43	43	37	37	36	38	36	43	44	42	44	43	33	41	38	36	45	44	

Vir podatkov: The World Competitiveness Yearbook, IMD, Lousanne 1998. 1999. 2000.

Opomba: ¹Države z majhnim trgov, z »mladim« članstvom v EU in države CEFTA.

1.5. **Razvojni dejavniki in mehanizmi za njihovo krepitev**

Trem sestavinam blaginje – gospodarski, socialni in okoljski – ustrezajo gospodarski, socialni in okoljski razvojni dejavniki. Razumevanje njihove vsebine v sodobnih razmerah in spoznanje ključnih pomanjkljivosti pri njihovi razvitosti v Sloveniji je osnova za opredelitev mehanizmov za uresničevanje nove Strategije gospodarskega razvoja Slovenije.

Vsebino gospodarskega razvojnega dejavnika v sodobnih razmerah opredelujeta intenzivna internacionalizacija gospodarjenja, inovativnost v vseh fazah proizvodnega procesa ter razvoj novih, zlasti informacijsko-komunikacijskih tehnologij. Glavna razvojna naloga je zato izboljšanje konkurenčne sposobnosti in inovativnosti gospodarstva, ki je pogoj za aktivno prilagajanje spremembam v tehnologiji in na svetovnem trgu. V tem okviru sta osrednjega pomena ofenzivno prestrukturiranje podjetniškega sektorja ter razvoj informacijsko-komunikacijske tehnologije in infrastrukture. Glede na doseženo stopnjo razvoja v Sloveniji pa bo potrebno dokončati tudi proces tranzicijskega prestrukturiranja podjetniškega, zlasti pa finančnega in infrastrukturnega sektorja, ter nadaljevati s sorazmerno zahtevnim programom investicij v gospodarsko infrastrukturo.

Pomen človeškega razvojnega dejavnika narašča skladno z vlogo, ki jo imajo pri globalni konkurenčnosti znanje, inovativnost, ustvarjalno izkoriščanje in obvladovanje informacij, organizacija in vodenje ter drugi kakovostni dejavniki. Narašča pomen infrastrukture in institucij, ki omogočajo mobilnost in prilagodljivost delovne sile ter njeno vseživljenjsko učenje. Spreminja se tudi vsebina človeškega razvojnega dejavnika; poleg individualnih lastnosti, kot sta izobraženost in zdravje posameznika (človeški kapital), narašča tudi pomen socialnih odnosov, ki se oblikujejo v interakcijah med ljudmi (socialni kapital). S stališča Strategije to pomeni večjo vlogo socialnega razvoja kot dejavnika socialne povezanosti in vključenosti ter predvsem nujnost oblikovanja širokega družbenega soglasja o osnovnih razvojnih ciljih. Vse

večji pomen dobivata tudi kultura in omika ljudi kot dejavnika oblikovanja vrednot odprtosti in sodelovanja, ki omogočajo razvoj osebnih, kolektivnih in nacionalnih identitet v pogojih globalizacije in zaostrene konkurence. Tudi na področju človeškega kapitala pa se Slovenija srečuje s preostalimi tranzicijskimi nalogami, zlasti z oblikovanjem učinkovitega trga delovne sile in s povečanjem usposobljenosti in izobraženosti, še posebej odraslega prebivalstva.

Razumevanje okolja kot dejavnika ekonomskega razvoja pomeni, da je potrebno tradicionalno "varovanje okolja" nadgraditi z razvojnim aktiviranjem naravnih virov in storitev za ustvarjanje blaginje iz doslej neuporabljenega okoljskega kapitala. V Sloveniji so opazne precejšnje oportunitetne izgube blaginje zaradi neuporabe nekaterih lokalno razpoložljivih obnovljivih in drugih virov, na primer nizek posek lesa predvsem v območjih pod zaraščanjem, razmeroma neizkoriščene možnosti namakanja kmetijskih zemljišč, razvojno pasivna zaščita naravnih virov, rabe prostora ter biotske raznolikosti. Uveljavljanje trajnostnega razvoja zato ne pomeni zniževanja vseh pritiskov na okolje, temveč samo presežnih, lahko pa pomeni tudi zahtevo za povečanje uporabe okolja, če bi se s tem celotna blaginja povečala. Varovanje okolja pa ostaja ključna dejavnost za obnovo tistega okoljskega kapitala, ki je netrajnostno razvrednoten. V tem pogledu ima varovanje okolja z določitvijo najnižjega standarda obnove in z obsegom dejanske obnovitve razvojno aktivno vlogo, ki mora biti tudi sistemsko prepoznana in uveljavljena. V času realizacije Strategije bodo okoljevarstveni ukrepi predvsem v investicijskem delu usmerjeni v izboljšanje infrastrukture obveznih lokalnih javnih služb, pretežno sistemov zbiranja, odvodnje in čiščenja voda ter zbiranja in ravnanja s trdnimi komunalnimi odpadki (ureditev odlaganja).

Temeljni mehanizmi za krepitev kakovosti razvojnih dejavnikov so:

- **Prehod v na znanju temelječo družbo.** Oblikovanje na znanju temelječe družbe bodo podprle (i) politika razvoja človeških virov, zlasti formalnega in neformalnega izobraževanja in usposabljanja, (ii) politika trga delovne sile in zaposlovanja v povezavi z migracijsko politiko, ki bo uveljavila večjo fleksibilnost trga, spodbudila mobilnost delovne sile in prestrukturirala njeno ponudbo tako, da bo podprla razvoj ustvarjalnosti in razvojni prispevek človeških virov, (iii) izgradnja informacijsko-komunikacijske infrastrukture in razvoj novih storitev, (iv) raziskovalno razvojna politika in tehnološki razvoj kot aktivno uresničevanje na znanju temelječe družbe.
- **Krepitev konkurenčnosti gospodarstva,** ki obsega (i) oblikovanje konkurenčnega podjetniškega sektorja s sposobnostjo hitrega odzivanja na spremembe v tehnologiji in na svetovnem trgu, ki bo konkurenčnost dosegal s povečanjem intenzivnosti proizvoda glede uporabe visoko usposobljenih človeških virov in z znižanjem intenzivnosti uporabe energije in naravnih virov, (ii) internacionalizacijo podjetniškega sektorja, (iii) povezovanje majhnih in srednjih podjetij, (iv) razvoj učinkovitega finančnega sistema, (v) oblikovanje učinkovitega javnega sektorja s povečevanjem vloge zasebnih ponudnikov storitev ter individualizacijo ponudbe, (vi) oblikovanje učinkovitega nemenjalnega sektorja s cenovno regulacijo, licenciranjem in koncesijami.

Predpogoj konkurenčnosti je *nadaljevanje investicij v gospodarsko infrastrukturo in infrastrukturo varstva okolja z razvojem storitev obveznih lokalnih javnih služb varstva okolja* s ciljem (i) zagotoviti uporabnikom zanesljivo in stroškovno učinkovito dostopno infrastrukturo, katere gostota bo sočasno upoštevala varnostne potrebe, mobilnost prebivalcev in blaga, smotrno uporabo energije ter varstvo okolja, ter (ii) znižanja razlik v dostopnosti infrastrukturnih storitev za vsa

območja (regije, občine) in za vsa podjetja ne glede na njihovo prostorsko razmestitev ter zagotovitve minimalnih standardov komunalne oskrbe prebivalcev ne glede na mesto njihovega bivanja. Izboljšanje dostopnosti infrastrukture in razširitev ponudbe infrastrukturnih storitev bo izboljšalo globalno konkurenčnost države, predvsem njeno lokacijsko privlačnost. Izboljševanje infrastrukture sčasoma ustvari tudi alternativne razvojne priložnosti in s tem pogoje, v katerih bodo trajnostne priložnosti vse večje in tudi ekonomsko vse bolj zanimive, tako da bo preoblikovanje konvencionalnega razvoja v trajnostni agregatno precej lažje.

- **Izboljšanje učinkovitosti države.** Država mora s svojo organiziranostjo in delovanjem podpreti večjo konkurenčnost zasebnega sektorja, zato je nujno oblikovati prilagodljivo in učinkovito državo, ki bo sposobna z ukrepi ekonomske politike ter z ustvarjanjem konkurenčnih pogojev gospodarjenja in razvojno privlačnih lokacij izboljšati nacionalno konkurenčnost in ustvariti ugodne pogoje za pritok tujega kapitala. Šele "urejena država" lahko tvorno uporablja inštrumentarij za krepitev konkurenčnosti podjetniškega sektorja in gospodarstva nasploh ter za razvoj človeških virov. V tem okviru sta bistveni (i) reforma javne in državne uprave, ki bo omogočila tudi ustrežnejšo organiziranost za načrtovanje in spremljanje oziroma vrednotenje razvojne politike, ter (ii) zagotavljanje večje razvojne vloge javnih financ zlasti s prestrukturiranjem namenske strukture odhodkov.
- **Politike za uspešno vključitev v EU.** Način poseganja države v gospodarstvo in regulativni okvir gospodarske dejavnosti je potrebno prilagoditi tako, da bo v okviru evropskih pravil možno ustvariti kar najboljše pogoje za konkurenčno delovanje gospodarstva. Politike za učinkovito operativno vključitev v notranji trg EU so (i) politika konkurence, (ii) politika državnih pomoči ter (iii) politika ekonomskih odnosov s tujino.
- **Regionalno skladnejši razvoj.** Politika regionalnega razvoja se bo naslanjala na notranje pobude, to je boljše izkoriščanje avtonomnih regionalnih razvojnih virov, ter zunanje vzvode. Preprečevala bo nastajanje novih območij z razvojnimi problemi, ohranjala poseljenost ter naravno in kulturno dediščino na celotnem slovenskem območju. Imela bo usklajevalno vlogo med lokalnimi razvojnimi pobudami ter v njihovem odnosu do države in do EU, vplivala pa bo tudi na sektorske razvojne programe in prispevala k integralnosti razvoja z vključevanjem strateških okoljskih presoj v pripravo gospodarskih razvojnih načrtov regij. Mehanizmi regionalnega razvoja obsegajo splet številnih politik, med njimi prostorskega načrtovanja in zemljiške politike, kmetijske politike in razvoja podeželja, zaščite kulturne in naravne dediščine, ki v povezavi s povečano samostojnostjo regij pri spodbujanju lastnega razvoja zmanjšujejo regionalne razlike v razvitosti.

Poleg opisanih mehanizmov predlog Strategije obravnava tudi osnovne usmeritve **na področju socialnega in okoljskega razvoja**. Na področju socialnega razvoja je potrebno ohraniti in razvijati socialne standarde in doseženo raven razvitosti, sicer bi lahko vključitev v EU in povečana izpostavljenost globalni konkurenci ob neustreznih politikah države ali nekonkurenčnosti domačih podjetij povzročila neugodne socialne učinke. Glavni mehanizmi politike socialnega razvoja so sistemi socialnega zavarovanja, javne službe na področju socialnega varstva ter usposabljanje ljudi za vključevanje v ekonomsko aktivnost in s tem preprečevanje izključenosti. Na področju okoljskega razvoja se z vključevanjem v EU aktualizira vprašanje o lastnih razvojnih možnostih in posebnostih Slovenije, izvirajočih iz naravnih danosti, v

primerjavi z razvojnimi možnostmi, temelječimi na uvozni surovinski in energetske podlagi, zato je potrebno z okoljsko politiko v okvirih trajnosti podpreti povečanje prispevka domačega okoljskega kapitala k razvoju države. Hkrati se postavlja tudi vprašanje odgovornosti Slovenije za globalni trajnostni razvoj. Pri usmeritvah okoljske politike poudarjamo uveljavljanje okoljskih presoj pri razvojnih programih in sektorskih politikah, povečanje učinkovitosti javnofinančnih sredstev za okolje in poglobljanje okoljske davčne reforme.

2. MEDNARODNO OKOLJE

Svetovna gospodarska gibanja v letu 2000 so bila zelo ugodna, realna rast svetovnega bruto domačega proizvoda (BDP) je po oceni dosegla vsaj 4,7%, kar je za 1,3 odstotne točke nad rastjo v letu 1999. Prvi podatki o rasti ameriškega BDP v zadnjem četrtletju 2000 kažejo na upočasnitev gospodarske aktivnosti v primerjavi s preteklimi obdobji (3,5% na letni ravni, v preteklih četrtletjih med 5 in 6%; letna realna rast BDP v letu 2000 je bila 5-odstotna). Upadanje investicijske, pa tudi državne in zasebne domače potrošnje v zadnjem četrtletju, kakor tudi opazno zmanjšanje vrednosti kazalcev poslovnega in potrošniškega zaupanja, trendna upočasnitev proizvodnje ter padec tečajev delnic na ameriških borzah so sprožili reakcijo ameriških denarnih oblasti, ki so znižale ključne obrestne mere, da bi preprečile prehitro ohlajanje ameriškega gospodarstva. Negativnim signalom gospodarskih kazalcev, ki jih je spremljala tudi negotovost glede volilnega izida ameriških predsedniških volitev, je sledil padec vrednosti ameriškega dolarja do evra v decembru, ki pa se je že v februarju 2001 ponovno okrepil na povprečno raven leta 2000 (okoli 0,92 evra za en dolar). Januarski podatki o prodaji v trgovini na drobno in podatki o lanski doseženi produktivnosti v ZDA (pozitivni vpliv razvoja informacijske tehnologije) so vsaj začasno nekoliko omilili negativna pričakovanja v letu 2001, k temu je prispevala tudi podpora ameriških denarnih oblasti vladnemu načrtu o znižanju davkov, ki bo preko spodbujanja gospodarske aktivnosti preprečilo morebitno prehitro ohlajanje gospodarstva. Slednje je toliko bolj pomembno, ker se z vztrajanjem inflacije na relativno visoki ravni (3,7% na medletni ravni januarja 2001) zožuje prostor za nadaljnje zniževanje obrestnih mer. Ob vseh nasprotujočih si informacijah o razsežnosti in resnosti upočasnitve ameriške gospodarske rasti se kot za zdaj najbolj verjeten razvoj dogodkov ponuja scenarij relativno zmernega ohlajanja, kar pomeni za 2,5 do 3 odstotne točke nižjo gospodarsko rast v letu 2001 v primerjavi z letom 2000, to je med 2 in 2,5%.

Leto 2000 je zaznamoval zelo močan dolar oz. šibak evro, kar je bila na eni strani posledica visoke ameriške gospodarske rasti, na drugi strani pa, upoštevajoč visok ameriški zunanjetrgovinski primanjkljaj, ki bi moral delovati v nasprotni smeri, odraža tudi premajhno zaupanje v evropsko valuto. Slednje se potrjuje tudi v gibanjih tečajev v letu 2001, saj umirjanje ameriške gospodarske rasti in relativno stabilna gospodarska rast v Evropski uniji še nista bistveno okrepili vrednosti evra. Glede na napovedi gospodarskih gibanj v letošnjem letu bi se evro do konca leta 2001 lahko rahlo okrepil glede na raven sredi marca (0,91 evra za dolar) oziroma v povprečju leta ostal na približno sedanji ravni, tako da bi se njegova povprečna vrednost še vedno gibala pod vrednostjo enega ameriškega dolarja.

Podatki o rasti BDP v EU v zadnjem četrtletju 2000 še ne kažejo umirjanja aktivnosti, po desezoniranih podatkih se je rast v četrtem kvartalu v primerjavi s tretjim celo nekoliko okrepila. Tudi industrijska proizvodnja se je po rahli upočasnitvi rasti v oktobru in novembru decembra precej okrepila. Na podlagi četrtletnih podatkov je realna rast BDP v EU v letu 2000 znašala 3,3%, kar je v skladu z jesenskimi ocenami mednarodnih institucij. Pri tem je bila rast v najpomembnejših slovenskih zunanjetrgovinskih partnericah Nemčiji (3%), Italiji (2,8%) in Avstriji (3,3%) za eno do dve desetinki odstotne točke nad jesenskimi ocenami. Po ocenah Evropske centralne banke (ECB) in Mednarodnega denarnega sklada upočasnitev ameriške gospodarske rasti v letu 2001 še ne bo bistveno prizadela gospodarskih gibanj v državah EU³, ki ji obe instituciji za letos napovedujeta okoli 3-odstotno gospodarsko

³ Izvoz v ZDA predstavlja okoli 23% skupnega izvoza EU, uvoz iz ZDA pa okoli 18% skupnega uvoza (EUROSTAT, februar 2001).

rast. Na podobni ravni se za zdaj po oceni ECB gibljejo tudi napovedi gospodarske rasti v letu 2002, ki pa opozarja na možnost hitrejše upočasnitve, če bi se tudi ameriška konjunktura gibanja letos izraziteje poslabšala.

Gospodarska rast v tranzicijskih državah v letu 2000 je v povprečju presegla pričakovanja. Rast BDP v državah CEFTA (brez Slovenije) je bila po oceni v povprečju 3,7-odstotna, na Hrvaškem 3,4-odstotna, v Rusiji pa se je gibal med 7 in 8%. Napovedi za leto 2001 se gibljejo v približno enakih razponih, le v Rusiji in na Poljskem se pričakuje vidnejše umirjanje (pri prvi zaradi predvidenega umirjanja naftnih cen, pri drugi pa zaradi negativnega vpliva visokega plačilnobilančnega primanjkljaja). Nižja gospodarska rast na Poljskem (leta 2000 4%, leta 2001 po oceni 2%) je tudi glavni razlog za znižanje povprečne gospodarske rasti v državah CEFTA v letu 2001. Pod predpostavko relativno stabilnih razmer v Zvezni republiki Jugoslaviji (brez Kosova) in v BIH bo njuna gospodarska rast v letu 2001 razmeroma visoka (5% oz. 8%), slabši pa so spričo sedanjega zaostrovanja konfliktov obeti v Makedoniji in na območju Kosova. Po ocenah se bo gospodarska rast v večini tranzicijskih držav v letu 2002 še nekoliko okrepila.

Tabela 2.: **Ocene realne rasti BDP v nekaterih zunanjetrgovinskih partnericah (v %)**

	2000	2001	2002
ZDA	5,0*	2-2,6	3,0
EU	3,3*	3,0	3,0
Nemčija	3,0*	2,5	2,5
Italija	2,8**	2,8	2,7
Avstrija	3,3	2,6	2,8
Hrvaška	3,4	3,1	-
ZRJ	7,0	5,0	5,0
Makedonija	5,0	5,0	3,0
CEFTA	3,7	3,0	3,5
Rusija	7,5	4,0	5,0

Opombe: * preračunano iz podatkov za štiri kvartale 2000 (Economag, Eurostat, Federal Statistical Office Germany); ** podatek, objavljen na sestanku G-7 sredi februarja 2001.

Viri: IFO 2/2001, WIFO 12/2000, WIIW 2/2001, ECB 2/2001, USFed 2/2001, Croatian economic forecast 10/2000.

Zadnja cenovna gibanja kažejo postopno umirjanje inflacije v državah EU (januarja 2001 2,2% na medletni ravni, novembra in decembra 2000 2,6 oz. 2,3%), še vedno pa je visoka rast cen življenjskih potrebščin v ZDA (medletno 3,7% januarja 2001). Pod predpostavko padca povprečne cene nafte v letu 2001 na okoli 27 USD za sodček v letu 2001, relativne stabilnosti evra in ne prevelikega sproščanja denarne politike (zniževanja obrestnih mer) bo inflacija v razvitih državah letos nižja kot lani, v povprečju za okoli tri četrtine odstotne točke⁴. Glede na sedanje trende gibanja nekaterih mednarodnih referenčnih obrestnih mer (LIBOR, Eulibor) bi povprečna raven letošnjih obrestnih mer po oceni lahko bila nižja od lanske.

⁴ V državah EU je po oceni ECB možen nekoliko večji inflacijski pritisk v primeru večjih javnofinančnih odhodkov zaradi odpravljanja posledic in preprečevanja nadaljnega širjenja epidemij boleznih živali.

3. OCENA OSNOVNIH MAKROEKONOMSKIH AGREGATOV IN SISTEMA NACIONALNIH RAČUNOV V OBDOBJU 2000-2003

3.1. Gospodarska rast

Dinamiko gospodarske rasti v letu 2000 so v precejšnji meri zaznamovali ciklični vplivi visoke aktivnosti v letu 1999 (5,2-odstotna gospodarska rast, spodbujena predvsem z visoko domačo porabo pred uvedbo DDV). Poleg tega so rast domače potrošnje preko zmanjševanja realnih domačih dohodkov dodatno upočasnili poslabšani pogoji menjave ter višja inflacija. V letu 2000 je bila struktura rasti BDP tako precej spremenjena. Spremenjena struktura trošenja se je odrazila v nižji realni rasti zasebne in državne potrošnje, ki sta naraščali bistveno počasneje od BDP. Pri tem je na umirjanje zasebne potrošnje vplivala tudi visoka zadolženost prebivalstva, ki je za financiranje visoke potrošnje v letu 1999 močno povečalo obseg najetih posojil v bankah, na upočasnitev rasti državne potrošnje pa je deloma vplivalo tudi omejevanje porabe sredstev iz državnega proračuna ob koncu leta 2000. V primerjavi z visoko realno rastjo bruto investicij v osnovna sredstva v letu 1999 se je v letu 2000 močno umirilo tudi investicijsko povpraševanje. Vlogo glavnega dejavnika gospodarske rasti v letu 2000 je ponovno prevzelo tuje povpraševanje, spodbujeno z izredno ugodnimi konjunktornimi gibanji v mednarodnem okolju. Visoka realna rast izvoza je vplivala na bolj dinamično rast proizvodnje, zlasti v menjalnih sektorjih gospodarstva. Na podlagi jeseni razpoložljivih podatkov in ocene gospodarskih gibanj v preteklem letu je UMAR v Jesenskem poročilu 2000 lansko gospodarsko rast ocenil na 4¼%.

Po prvi oceni SURS-a, objavljeni 30.3.2001, je bila realna rast BDP v letu 2000 4,8-odstotna, kar presega oceno iz Jesenskega poročila 2000 za približno pol odstotne točke. Ob tem je bil lanski BDP v tekočih cenah za dobrih 28 milijard SIT nižji kot v jesenski oceni, kar kaže, da so na izračun realnih stopenj rasti močno vplivala tudi izrazita nihanja domačih, izvoznih in predvsem uvoznih cen, ki jih v jesenski oceni ni bilo možno v celoti predvideti. Že podatki o gibanjih nekaterih kategorij v zadnjih mesecih preteklega leta, zlasti izvoza in obsega proizvodnje v predelovalnih dejavnostih, kakor tudi podatki o rasti BDP v prvih treh četrletjih, objavljeni konec leta 2000, so nakazali nekoliko višjo gospodarsko rast od ocenjene v letu 2000. Pri tem struktura in dinamika gibanja posameznih agregatov BDP potrjujeta pravilnost močnega vpliva izvoznega povpraševanja na gospodarsko rast in umirjanja domačega povpraševanja iz jesenske ocene, vendar pa je bilo gibanje obeh agregatov še nekoliko izrazitejše od ocenjenega, saj je bila realna rast izvoza višja (12,7%, v Jesenskem poročilu 8,7%), rast domače potrošnje pa nižja (1,3%, jeseni ocenjena 2,3%). Pri tem je bila realna rast zasebne potrošnje le 0,8-odstotna, bruto investicij 1,2-odstotna, državne potrošnje pa po oceni SURS 3,1-odstotna.

Vpliv dinamike rasti BDP v letu 1999 na dinamiko rasti v letu 2000 najbolj odražajo četrletni podatki, ki jih je SURS prvič poskusno izračunal tudi za izdatkovno stran BDP. Pri tem je najizrazitejši vpliv izjemno visoke rasti v drugem četrletju leta 1999 (posledica povečane domače potrošnje pred davčno reformo), ki se je najbolj odrazila v upočasnitvi rasti drugega (od 6,4% v prvem na 3,6% v drugem trimesečju) in okrepitvi rasti tretjega četrletja lani (5,8%), temu pa je sledila ponovna umiritev v zadnjem četrletju (na 3,7%). Umirjanje gospodarske rasti proti koncu leta, ki jo je predpostavljala tudi ocena iz Jesenskega poročila 2000, odražajo tudi desezonirani podatki, po katerih se je BDP v prvem četrletju povečal za 2,0%, v drugem za 1,1%, v tretjem za 0,5% in v zadnjem za 0,1% v primerjavi s predhodnim četrletjem. V

skladu z jesenskimi pričakovanji so k skupni rasti dodane vrednosti lani (realno 5,5%) največ prispevale predelovalne dejavnosti. Ob ugodni konjunkturi na tujih trgih se je dodana vrednost v predelovalnih dejavnostih realno povečala za 9,7%, kar je precej preseгло oceno v Jesenskem poročilu (7,0%). Slednja je predpostavljala izrazitejši vpliv rasti domačih in tujih cen na rast stroškov podjetij, pa tudi močnejšo upočasnitev rasti izvoza ob koncu leta, kar bi skupaj prispevalo k umiritvi rasti dodane vrednosti v drugi polovici lanskega leta. Najvišje realno povečanje dodane vrednosti je bilo lani zabeleženo v dejavnosti gostinstva. Izjemno visoka, 9,8-odstotna realna rast (jesenska ocena 9%), je sledila skromni, komaj 1,5-odstotni realni rasti v letu 1999, za katerega je bila značilna slaba turistična sezona, povezana s krizo na Balkanu. Poleg dinamike predhodnega leta pa so na rast gostinstva v letu 2000 spodbudno vplivali tudi ugodni turistični rezultati, zlasti v mesecih izven glavne poletne turistične sezone. V primerjavi z letom 1999 se je precej okrepila tudi rast dodane vrednosti finančnega posredništva (od 2,7% v letu 1999 na 5,9% v letu 2000; jesenska ocena 5%), na kar so preko revalorizacijskih mehanizmov v veliki meri vplivale predvsem visoke obrestne marže v bankah. Najslabše rezultate so lani dosegli v dejavnosti kmetijstva in ribištva ter v rudarstvu, kjer se je dodana vrednost v primerjavi z letom prej realno zmanjšala. Po izrazito dinamični rasti v letu 1999 se je lani precej upočasnila tudi rast dodane vrednosti v gradbeništvu ter trgovini in popravilih motornih vozil (umiritev je bila nekoliko izrazitejša od predvidene v jesenski oceni, kar je dokaz še nižje rasti investicij oziroma končne porabe od jeseni predvidene).

Gospodarska rast v letu 2001 bo za razliko od leta 2000 ob nekoliko upočasnjeni rasti tujega povpraševanja in okrepljenem domačem povpraševanju z vidika prispevka obeh bolj uravnotežena, tuje povpraševanje pa bo ohranilo vlogo glavnega dejavnika gospodarske rasti. Realna rast izvoza blaga in storitev bo predvsem zaradi pričakovanega rahlega umirjanja konjunktura v EU nižja kot v letu 2000. Izvoz blaga in storitev pa bo še vedno realno naraščal precej hitreje od BDP. K nadaljevanju razmeroma ugodnih izvoznih gibanj v letu 2001 bo prispevala pričakovana nadaljnja krepitev gospodarske rasti v državah nekdanje Jugoslavije ter v večini tranzicijskih držav, s katerimi se bo krepilo zlasti sodelovanje preko internacionalizacije slovenskih podjetij. Ob predvidenem nekoliko šibkejšem povpraševanju iz tujine v letu 2001 se bo rast industrijskih področij upočasnila, predvsem na področju predelovalnih dejavnosti in oskrbe z elektriko, plinom in vodo. Bolj umirjena rast dodane vrednosti v industriji naj bi se odrazila tudi v upočasnitvi rasti dejavnosti prometa in zvez, ki pa bo še vedno presegala rast gospodarske aktivnosti. Prispevek storitvenih dejavnosti h gospodarski rasti bo tako ponovno večji, okrepljen se bo tudi strukturni delež storitev v dodani vrednosti. Rast domačega povpraševanja se bo po izraziti umiritvi v letu 2000 okrepila. Upoštevajoč ocenjeno rast plač in zaposlenosti bo realna rast zasebne potrošnje višja kot v letu 2000, vendar bo še precej zaostajala za rastjo BDP. Rast investicij v osnovna sredstva bo predvidoma ostala približno na ravni preteklega leta, realna rast državne potrošnje pa se bo gibala približno na ravni realne rasti BDP. Na bolj dinamično rast domačega povpraševanja v letu 2001 bosta ciklično vplivali tudi lanska umiritev investicijske in končne domače potrošnje ter krepitev domače kupne moči kot posledica pričakovanega izboljšanja pogojev menjave s tujino. Še hitrejšo rast domačega povpraševanja, zlasti investicijskega, pa bodo, še posebej v obdobju začasnega financiranja proračuna, v določenem delu zavirali omejevalni ukrepi javnofinančne politike.

Tabela 3.1.: **Komponente izdatkovne strukture bruto domačega proizvoda**

	realne stopnje rasti v %		
	2001	2002	2003
Izvoz blaga in storitev	6,9	7,0	7,1
Uvoz blaga in storitev	5,6	6,2	6,6
Zasebna potrošnja	2,9	3,3	4,0
Državna potrošnja	4,4	3,8	4,0
Bruto investicije	4,6	5,5	5,7
Bruto investicije v osnovna sredstva	4,0	5,5	6,0
Bruto domači proizvod	4,5	4,5	4,75

Vir: Ocene UMAR za pripravo predloga državnega proračuna za leto 2001.

Napoved gospodarske rasti v letu 2001, ki je bila objavljena v Jesenskem poročilu 2000, je znašala 4%. V začetku letošnjega leta je UMAR ob pripravi predloga državnega proračuna za leto 2001 zaradi spremenjenih fiskalnih gibanj v letu 2001 pripravil popravljeno vmesno oceno⁵ in realno rast letošnjega BDP popravil navzgor za 0,5 odstotne točke. Osnovna razlika med obema napovedima izhaja iz različnih predpostavk dveh dokumentov proračunskega načrtovanja: makrofiskalnega scenarija, ki je služil kot podlaga za napoved v Jesenskem poročilu, in poznejšega Proračunskega memoranduma 2001, ki je predvidel višje javnofinančne prihodke v letu 2001 in temu ustrezno tudi višje javnofinančne odhodke. Čeprav se predvideni javnofinančni primanjkljaj za leto 2001 s tem ni povečal, je razporeditev dodatnih 45 milijard SIT odhodkov po sestavinah domače porabe vplivala na popravek ocene njihove rasti in posledično tudi na napoved rasti BDP v letu 2001, ki naj bi po popravljeni oceni realno dosegla 4,5%. Največja razlika je nastala pri agregatu državne potrošnje, katerega realna rast se je s predvidenimi višjimi izdatki države za blago in storitve povišala za 1,4 odstotne točke. Za desetinko odstotne točke sta popravljene tudi oceni zasebne potrošnje in bruto investicij. Spodbujanje gospodarske aktivnosti z domačim povpraševanjem ne zagotavlja trajne rasti, vendar velja poudariti, da se je v procesu proračunskega usklajevanja, upoštevajoč višje trošarine, povečal tudi obseg predvidenih državnih investicij. Tako bo agregat bruto investicij letos ohranil realno rast na ravni preteklega leta, čeprav je bila v prvih izhodiščih za pripravo letošnjega proračuna predvidena nižja rast državnih investicij. Ocene izvozno-uvoznih tokov v letu 2001 so ostale nespremenjene, kljub povečani negotovosti v mednarodnem okolju in ohlajanju ameriškega gospodarstva. Slednje je bilo v letošnji oceni rasti izvoznih trgov že upoštevano, poleg tega pa podatki, ki so bili na razpolago v času priprave Proračunskega memoranduma 2001, niso narekovali spremembe letošnje ocene izvozno-uvoznih tokov. Tudi po objavi letnih podatkov o plačilnobilančnih gibanjih v letu 2000 ni razloga za spremembo ocene letošnjega obsega menjave s tujino, saj je izvoz ob koncu leta 2000 nekoliko presegel pričakovanja iz Jesenskega poročila, pa tudi vpliv umirjanja ameriške gospodarske rasti na evropsko konjunkturo letos po zadnjih ocenah ne bo bistven.

V letu 2002 bosta prispevka domačega in tujega povpraševanja h gospodarski rasti podobna letošnjim, tudi rast BDP se bo po oceni gibala na podobni ravni, to je okoli 4,5%. V strukturi domače potrošnje bo po oceni prišlo do rahlega premika v korist zasebne in investicijske potrošnje, realna rast državne potrošnje pa bo predvidoma nižja od letošnje. Ob ohranjanju realne rasti tujega povpraševanja na ravni okoli 7% bo izvoz tudi v letih 2002 in 2003 ostal glavni dejavnik gospodarske rasti. V letu 2003 pa se bo še nekoliko okrepilo domače povpraševanje, zlasti investicijsko in zasebno, tako da bo rast BDP v tem letu po oceni 4,75-odstotna.

⁵ UMAR objavlja redno napoved osnovnih narodnogospodarskih agregatov za tekoče in prihodnje leto dvakrat letno, v Pomladanskem in Jesenskem poročilu.

3.2. Izvozno uvozni in plačilnobilančni tokovi

Dinamiko izvoznih tokov so v letu 2000 določala ugodna gibanja v mednarodnem okolju, na umirjeno dinamiko uvoznih tokov pa je poleg cikličnega vpliva visoke rasti v letu 1999 vplivala tudi umirjena rast domače potrošnje. Po predhodnih podatkih BS se je celotni izvoz v letu 2000 realno povečal za 10,7%, celotni uvoz pa za 3,5%. Zaradi pozitivnega vpliva dohodkovnega učinka, merjenega z rastjo izvoznih trgov, se je blagovni primanjkljaj v letu 2000 zmanjšal, vendar le za 164 milijonov USD oziroma za 13%, saj je kljub bistveno hitrejši realni rasti izvoza blaga v primerjavi z uvozom v nasprotni smeri deloval zunanjetrgovinski cenovni učinek (merjen s pogoji menjave, ki so se v letu 2000 poslabšali za 5 indeksnih točk). Ob nekoliko višjem storitvenem presežku ter rahlem povečanju izdatkov od kapitala je bil primanjkljaj tekočega računa plačilne bilance nižji kot v letu 1999 in je po predhodni oceni BS znašal 594 milijonov USD oziroma okoli 3,2% ocenjenega BDP (3,9% leta 1999). Pri tem podatkov o reinvestiranih dobičkih tujih investitorjev še ni na razpolago, zato so med izdatke od kapitala preliminarno zajeti le ocenjeni reinvestirani dobički v enakem obsegu kot v letu 1999 (97 milijonov USD).

Financiranje primanjkljaja na tekočem računu plačilne bilance predvsem s krediti iz tujine je preprečilo zniževanje skupnih deviznih rezerv, povečala pa se je zunanja zadolženost Slovenije. Tudi v letu 2000 namreč ni prišlo do pozitivnih premikov pri prilivih tujih neposrednih in portfolio investicij (neupoštevajoč izdaji evroobveznic v obeh letih). Priliv tujih neposrednih investicij je ostal na ravni iz leta 1999 (181 milijonov USD; od tega več kot polovico predstavljajo ocenjeni reinvestirani dobički obstoječih tujih investitorjev), med ovirami za tuje investitorje pa še vedno izstopajo predvsem odlaganje privatizacije, administrativne ovire ter skromna ponudba stavbnih zemljišč. Zunanji dolg je konec leta 2000 presegel 6 milijard USD in je znašal že 32% ocenjenega BDP, kar Slovenijo po metodologiji Svetovne banke že uvršča med srednje zadolžene države. Nadaljevalo se je tudi zmanjševanje pokritosti zunanjega dolga z deviznimi rezervami (4 370 milijonov USD ob koncu leta 2000), ki je še konec leta 1998 znašala 96,4%, leta 1999 se je spustila na 74,7%, leta 2000 pa je znašala 70,3%.

Kljub umirjanju svetovne gospodarske konjunktura bosta ohranjanje okoli 3-odstotne gospodarske rasti v EU in predvidena nadaljnja krepitev sodelovanja s tranzicijskimi državami letos prispevala k relativno visoki realni rasti izvoza blaga in storitev (6,9%). Ob večji domači potrošnji se bo rast uvoza blaga in storitev okrepila (na 5,6%). Čeprav se bo izvoz nekoliko upočasnil, uvoz pa okrepil, bo blagovno-storitveni primanjkljaj v letu 2001 po oceni nižji kot lani, saj se bodo pogoji menjave (predpostavka krepitev evra do ameriškega dolarja, umiritev rasti cen nafte na svetovnem trgu in umiritev cen ostalih primarnih surovin) izboljšali. Posledično se bo po oceni še nekoliko znižal tudi primanjkljaj tekočega računa plačilne bilance (na okoli 535 milijonov USD ali 2,8% BDP), in to kljub predvidenim višjim izdatkom od kapitala (višje planirane obveznosti odplačila obresti za najete tuje kredite, reinvestirani dobički).

V letih 2002 in 2003 se bo realna rast izvoza ohranila na relativno visoki ravni (7% oziroma 7.1%) pod predpostavko izboljšanja izvozne konkurenčnosti in še vedno relativno ugodnih učinkov mednarodnega okolja. Predvsem zaradi pričakovanega nadaljnjega razmeroma visokega uvoza kapitalnih dobrin, skladno s krepitvijo domačega investicijskega povpraševanja, se bo realna rast uvoza blaga še nekoliko okrepila in presegla 6%. Delež investicijske opreme (oprema in tehnologija) v strukturi uvoza blaga po ekonomskem namenu se bo še okrepil, zmanjšal pa se bo delež blaga za široko potrošnjo. Kljub nekoliko višjemu primanjkljaju trgovinske

bilance bosta ohranjanje pozitivnih gibanj v storitveni bilanci in nekoliko višji presežek tekočih transferov vplivala na nadaljnje zniževanje primanjkljaja tekočega računa plačilne bilance na raven okoli 2,5% BDP.

Tabela 3.2.: **Stopnje rasti realnega izvoza in uvoza blaga in storitev**

	realne stopnje rasti v %		
	2001	2002	2003
Izvoz blaga in storitev	6,9	7,0	7,1
Uvoz blaga in storitev	5,6	6,2	6,6
Saldo tekočih transakcij s tujino v mio. USD	-535	-565	-519

Vir: Ocene UMAR za pripravo predloga državnega proračuna za leto 2001.

3.3. *Inflacija, tečaj in obrestne mere*

Inflacijska gibanja v letu 2000 so bila v veliki meri zaznamovana z dejavniki eksternega značaja, predvsem naraščajočimi cenami naftnih derivatov na svetovnem trgu, krepitvijo ameriškega dolarja ter naraščajočo inflacijo v EU. Zunanji inflacijski pritiski so neposredno in posredno preko dražjega uvoza in prenosov cen na druge proizvode in storitve na eni strani ter povišanih inflacijskih pričakovanj na drugi strani pospešili rast domačih proizvodnih cen in cen življenjskih potrebščin. Neposredni in posredni pritiski naftnih cen in krepitve dolarja so se v drugi polovici leta 2000 nadaljevali in bili večji od pričakovanih, tako da je inflacija v povprečju leta (8,9%) preseгла raven iz prejšnjega leta (6,1%).

Za razliko od cen življenjskih potrebščin, katerih rast je bila 3,4-krat višja od rasti primerljivih cen v državah članicah EU, so cene industrijskih proizvodov pri proizvajalcih, ki so se lani v povprečju povišale za 7,6% (najbolj proizvodi za vmesno porabo), prehitevale cene v EU za približno 17%. Iz takšnega razmerja je mogoče sklepati, da na splošni nivo cen v Sloveniji močno vplivajo tudi strukturni dejavniki, ki pa so manj determinirajoči za panoge, zajete v indeksu cen industrijskih proizvodov (zaradi večje odprtosti teh panog) in zato omogočajo bolj harmonizirano gibanje njihovih cen s tistimi v EU.

Zaradi hitre in skoraj popolne endogenizacije povišanih tujih cen nafte in drugih primarnih surovin, ki smo ji bili priča v letu 2000, bo gibanje inflacije tudi letos v največji meri odvisno od gibanja cen nafte na svetovnem trgu. Umirjanje njihove rasti ter morebitno znižanje bosta imela na cene v Sloveniji manj izrazit vpliv kot njihovo povišanje v zadnjih mesecih, saj posredni učinki povišanih cen delujejo asimetrično in ne bodo povzročili padca cen. Poleg tega bo po oceni posredni učinek povišanj cen nafte ob koncu lanskega in v začetku letošnjega leta vplival na rast cen še v naslednjih šestih mesecih.

Ob upoštevanju pričakovanih razmer na zunanjih trgih in predvidenih usmeritev makroekonomske politike se bo povprečna inflacija do konca leta po oceni znižala na 7,8%. Ob predpostavki, da se bodo cene nafte v naslednjih mesecih umirile ter da ne bo prišlo do drugih večjih pretresov na zunanjih trgih, predvsem v najpomembnejših trgovinskih partnericah, ter ob vzdrževanju sedanje kombinacije ekonomskih politik se bo povprečna letna stopnja rasti cen življenjskih potrebščin v letu 2002 postopno približevala 5%, tej ravni pa se bodo približale tudi medletne stopnje rasti cen.

Tabela 3.3.: **Napovedi inflacijskih gibanj**

	2001	2002	2003
Inflacija (povprečje leta)	7,8	5,2	4,2

Vir: Ocene UMAR za pripravo predloga državnega proračuna za leto 2001.

Podobno kot v letu 1999 je povpraševanje po devizah na deviznem trgu tudi v letu 2000 presegalo ponudbo. BS je v letu 2000 vodila tečajno politiko, ki je bila na eni strani determinirana z omenjenimi gibanji na deviznem trgu, na drugi pa z njenim denarnim ciljem. Tako je v prvem četrletju s prodajo deviz bankam upočasnjevala rast tečaja. Zaradi ponovne hitrejše rasti tečajev ob koncu drugega četrletja je BS s podpisom dogovora s poslovnimi bankami o sodelovanju pri posegih na trgih tujega denarja spremenila način interveniranja in v juliju določila najvišji tečaj, po katerem so podpisnice dogovora odkupovale devize na podjetniškem trgu. Ukrep je bil v veljavi dva meseca, po prenehanju intervencije se je rast tečaja umirila, ob koncu leta pa ponovno rahlo okrepila. Medletna stopnja rasti tečaja nemške marke se je z januarskih 5,1% povzpela na 7,2% ob koncu lanskega leta in tako za 1,7 odstotne točke zaostajala za rastjo cen. Precej bolj je lani narasel tečaj ameriškega dolarja, medletna stopnja rasti je ob koncu leta znašala 15,6%. Povprečni tečaj nemške marke je bil lani višji za 5,9%, dolarja pa za 22,5%. Za tečaj ameriškega dolarja je bilo značilno tudi večje nihanje, merjeno na letni ravni je za približno 8-krat preseglo nihanje tečaja nemške marke. Realni efektivni tečaj tolarja se je v začetku leta 2000 zniževal, v drugi polovici leta pa se je trend obrnil, tako da je tolar na letni ravni realno depreciral za 2,1%, merjeno z relativnimi cenami življenjskih potrebščin.

V začetku leta 2001 se deprecijacija tolarja ohranja v mejah iz lanskega leta. Ob upoštevanju denarnega cilja BS in predvidenega gibanja primanjkljaja na tekočem delu plačilne bilance bo na nadaljnje gibanje tečaja močno vplival obseg finančnih tokov s tujino. Pričakovani prilivi od prodaje podjetij v telekomunikacijskem sektorju in prodaje pravic do uporabe tretje generacije mobilne telefonije ter morebitni prilivi, povezani s privatizacijo bank, bodo namreč vplivali na večje nihanje deviznega tečaja, saj bo po oceni vsaj del omenjenih sredstev konvertiran v domačo valuto. Stopnja rasti tečaja nemške marke bi zato bila lahko ponovno manjša od stopnje rasti cen, gibanje tečaja dolarja pa bo, podobno kot doslej, v večji meri odvisno od medvalutnih gibanj na svetovnih deviznih trgih. Na dinamiko realnega efektivnega tečaja tolarja bo v veliki meri vplivalo gibanje medvalutnega razmerja med evrom in dolarjem, za katerega večina analitikov pričakuje, da se bo obrnilo v korist evra.

BS je, podobno kot na drugih segmentih denarne politike, tudi na področju obrestnih mer v drugi polovici leta 2000 povečala restriktivnost svoje politike. Z dvakratnim povišanjem eskontne in lombardne obrestne mere za eno odstotno točko (junija in decembra) je signalizirala protiinflacijsko naravnost svoje politike. V začetku septembra in sredi novembra so se ponovno povišale tudi obrestne mere ključnih instrumentov BS (7-dnevni repo posli, tolarski blagajniški zapisi). Marca letos je BS ponovno povišala eskontno in lombardno obrestno mero za eno odstotno točko, prav tako je ponovno povišala tudi obrestne mere za tolarske blagajniške zapise in repo posle. Zaradi pričakovanih povečanih prilivov tujega denarja in posledičnih sprememb v strukturnem položaju na denarnem trgu bo BS v prihodnje pri določanju obrestnih mer tolarskih blagajniških zapisov v večji meri upoštevala gibanja tokov na kapitalnem in finančnem računu plačilne bilance in likvidnostni položaj bank ter v manjši meri gibanje kratkoročnih indikatorjev cen. Obrestne mere blagajniških zapisov v tujem denarju pa bo prilagajala predvsem gibanju obrestnih mer na evro

trgu. Gibanje obrestne mere na medbančnem trgu bo tudi v bodoče v največji meri določeno z gibanjem temeljne obrestne mere ter z likvidnostnimi gibanji na denarnem trgu.

3.4. Zaposlenost, brezposelnost in globalna produktivnost dela

V letu 2000 so se nadaljevali pozitivni trendi na področju zaposlenosti. Razmeroma dinamična gospodarska aktivnost in izvajanje aktivne politike zaposlovanja so omogočili nadaljnjo rast števila delovno aktivnih in upadanje števila brezposelnih, nadaljevalo pa se je tudi prestrukturiranje zaposlenosti v korist storitvenih dejavnosti. Po mesečnih podatkih SURS je letna stopnja rasti delovno aktivnega prebivalstva v letu 2000 znašala 1,2%. Število samostojnih kmetov se je precej znižalo (-6,2%), nekoliko je upadlo tudi število samostojnih podjetnikov, sicer pa je bila rast števila zaposlenih (to je oseb v delovnem razmerju) 1,7-odstotna, samostojnih poklicev pa 2,1-odstotna. Število delovno aktivnih je leta 2000 naraščalo tudi po podatkih anket o delovni sili, vendar počasneje kot po mesečni statistiki, kar pomeni, da se je krčenje obsega neformalnega zaposlovanja, ki se je začelo leta 1999, nadaljevalo.

Rast zaposlenosti v ekvivalentu polnega delovnega časa je lani po oceni UMAR znašala okrog 1% in je zaradi zmanjševanja neformalne delovne aktivnosti nižja od rasti števila delovno aktivnih po mesečnih podatkih SURS. Po oceni se bo enak trend nadaljeval tudi v letih 2001 in 2002. Rast števila delovno aktivnih po mesečnih virih pa bi v obeh letih presegala rast števila zaposlenih v ekvivalentu polnega delovnega časa za okoli 0,2 odstotne točke. Iz ocenjene rasti BDP (Jesensko poročilo 2000) in zaposlenosti v ekvivalentu polnega delovnega časa izhaja, da je bila rast produktivnosti dela v letu 2000 nekoliko nižja kot v preteklih letih, v naslednjih dveh letih pa se bo po oceni ponovno nekoliko okrepila, vendar ostala pod povprečno ravni v obdobju 1993-1999 (4,3%).

V letu 2000 se je nadaljevalo tudi upadanje brezposelnosti, tako registrirane kot mednarodno primerljive, tj. anketne. Stopnja registrirane brezposelnosti se je zmanjšala od 13% v decembru 1999 na 12% decembra 2000, povprečna stopnja pa s 13,6% leta 1999 na 12,2% leta 2000. Stopnja anketne brezposelnosti, ki je bila v letu 1999 v povprečju 7,6%, se je v letu 2000 znižala na 7%. Tokovi oblikovanja registrirane brezposelnosti kažejo, da črtanje iz evidenc ostaja glavni razlog za zmanjševanje registrirane brezposelnosti. Sicer se pa nadaljuje trend povečevanja priliva oseb, ki so izgubile delo in zmanjševanja odliva brezposelnih v zaposlitev (še zlasti tisti, ki ni subvencioniran z različnimi ukrepi aktivne politike zaposlovanja). Glavni razlog za priliv v brezposelnost zaradi izgube dela ostaja prekinitev dela za določen čas (vključno s prenehanjem delovnega razmerja po programu javnih del), glavni razlog črtanj iz evidence pa t.i. subjektivni razlogi. V letu 2000 se je močno povečalo tudi črtanje zaradi upokojitev. Ob predvideni rasti zaposlenosti se bo brezposelnost v prihodnjih letih še naprej zniževala, pri čemer bi se obnovilo počasno povečevanje aktivnosti delovno sposobnega prebivalstva.

Strukturni problemi registrirane brezposelnosti so v letu 2000 ostajali nespremenjeni oziroma so se celo poslabšali. Delež dolgotrajno brezposelnih je v povprečju ostal na ravni okrog 63%, pri čemer se je podaljšalo trajanje brezposelnosti. Delež brezposelnih brez izobrazbe ostaja na ravni okrog 47%, nekoliko pa sta se povečala deleža brezposelnih starejših od 40 let oz. 50 let. V teh skupinah je tudi največji delež dolgotrajno brezposelnih. Razlika v stopnjah brezposelnosti glede na spol prav tako ostaja visoka, po podatkih za enajst mesecev pa tudi v regionalni porazdelitvi brezposelnosti lani ni prišlo do bistvenih sprememb.

Tabela 3.4.: **Projekcija razvoja zaposlenosti in brezposelnosti**

	2001	2002	2003
Zaposlenost, rast v %	1,0	1,0	1,1
Stopnja registrirane brezposelnosti, v %	11,7	11,3	11,0
Stopnja anketne brezposelnosti (po ILO), v %	7,0	7,0	6,9
Produktivnost dela, rast v %	3,5	3,5	3,7

Vir: Ocene UMAR za pripravo predloga državnega proračuna za leto 2001.

4. ANALIZA IN OSNOVNE USMERITVE TEKOČE EKONOMSKE POLITIKE

4.1. Denarna, tečajna in cenovna politika

Temeljna usmeritev denarne politike, zniževanje inflacije na raven, primerljivo z državami Evropske unije, ostaja nespremenjena tudi v letu 2001. BS je kot bližnji cilj denarne politike v letu 2001 določila rast denarnega agregata M3 v razponu med 11% in 17%. V primerjavi z letom 2000 sta obe meji ciljnega koridorja znižani za eno odstotno točko, s čimer se je povečal njegov relativni razpon. Glede na to, da je BS v predhodnih letih ves čas aktivno uravnavala gibanje deviznega tečaja, je povečan razpon mogoče razumeti kot ohranjanje manevrskega prostora za uravnavanje njegovega gibanja v letu 2001, ko pričakujemo povečan obseg in nihanje finančnih tokov.

V letu 2000 so bili po obsegu najpomembnejši tolarski instrument denarne politike posojila bankam in tolarski blagajniški zapisi ter odkup deviz od bank. Letna rast denarnega agregata M3 v višini 16,5% (rast v zadnjem četrtletju 2000 glede na zadnje četrtletje 1999) se je gibala v mejah zastavljenega cilja (12 do 18%). Najnižja medletna rast M3 je bila ob koncu prvega četrtletja (15%), nato pa je pričela naraščati in decembra dosegla 17%. Letna rast denarnega agregata M1, merjena na omenjeni način, je v decembru 2000 znašala 7%, rast M2 pa 11%. Različna dinamika rasti denarnih agregatov je v veliki meri posledica sprememb strukture bančnih vlog in njihove ročnosti. V letu 2000 so se namreč pričele povečevati devizne vloge prebivalstva, sprememba zakonodaje na področju deviznega poslovanja podjetij septembra 1999 pa je omogočila podjetjem odprtje računov v tujem denarju. Zaradi prestrukturiranja njihovih denarnih imetij so bile v letu 2000 devizne vloge najhitreje rastoča komponenta M3, saj so se povečale za 32,2%. V letu 2001 ne pričakujemo večjih sprememb pri naboru instrumentov in njihovi relativni pomembnosti, v naslednjih letih pa bo morala BS, predvsem zaradi približevanja načinu vodenja denarne politike EU, prilagoditi obseg in paleto instrumentov, ki jih bo uporabljala. Pri tem naj bi se ob zmanjšanju števila instrumentov okrepil relativni pomen instrumentov denarnega trga.

Za uravnavanje deviznega tečaja je BS uporabljala instrumente začasnega in dokončnega nakupa in prodaje deviz na deviznem trgu, repo posle z blagajniškimi zapisi v tujem denarju, spreminjala pa je tudi devizni minimum in v dogovoru z bankami limitirala rast tečajev. Posledično je tolar v povprečju depreciral 0,6% na mesec. Takšna dinamika se nadaljuje tudi v začetku leta 2001. Ob upoštevanju denarnega cilja BS in predvidenega gibanja plačilnobilančnih tokov pa bo letošnje gibanje tečaja v veliki meri odvisno tudi od obsega in plasiranja finančnih prilivov iz tujine.

BS je lani, še posebej v drugi polovici leta, s povišanjem eskontnih in lombardnih obrestnih mer odgovorila na povišane stopnje rasti cen. Povišanju je sledilo tudi naraščanje ključnih obrestnih mer BS. Ob predpostavki postopnega zniževanja inflacijskih stopenj predvidevamo, da BS po povišanju marca letos ne bo nadaljevala z višanjem svojih obrestnih mer. Poleg tega so za znižanje inflacije ključnega pomena zunanji dejavniki, predvsem gibanje cen nafte in primarnih surovin, med notranjimi dejavniki pa ima denarna politika omejen doseg. Zato bo za konvergenco ravni cen na raven držav članic Evropske unije potrebno dokončati strukturne reforme. Med njimi zavzema pomembno vlogo odprava indeksacijskih mehanizmov,

ki zaradi načina izračuna in uporabe povečujejo inertnost inflacije. Kljub dejstvu, da bo ukinitvev mehanizmov indeksiranja dolgoročno znižala inflacijo, udeleženci na trgu nimajo ekonomskega interesa za njeno takojšnjo odpravo. Tudi zaradi naraščajočih stopenj rasti cen v zadnjih dveh letih je bila bolj kot njena popolna ukinitvev smiselna njena postopna odprava. Zato je potrebno, da država, kot pomemben udeleženec na dolžniškem trgu, podaljša časovni horizont instrumentov, pri katerih je obrestna mera določena nominalno, na segmentu poslovnega bančništva pa mora podobno funkcijo opraviti BS. V sodelovanju med centralno in poslovnimi bankami pa bi se morale okrepiti aktivnosti v smeri oblikovanja referenčne obrestne mere na slovenskem trgu.

Drug pomemben dejavnik gibanja cen, ki ni pod neposrednim nadzorom denarne politike, je poleg indeksacije tudi politika nadzorovanih cen. Delež proizvodov in storitev, ki so pod različnimi oblikami cenovnega nadzora države, se je v zadnjih letih postopoma zmanjševal in dosegel v začetku leta 2000 13,7% vseh proizvodov in storitev, vključenih v indeks cen življenjskih potrebščin. V tem deležu predstavljajo več kot polovico naftni derivati in električna energija. V letu 2001 ni prišlo do nadaljnjega zmanjšanja obsega cenovno nadzorovanih proizvodov in storitev, spremenil se je le način nadzora. Konec marca 2000 je Vlada z uvedbo modela spremenila režim nadzora cen motornih bencinov, v oktobru pa še dizelskega goriva in kurilnega olja. Po modelu, oblikovanem v sodelovanju s prodajalci omenjenih proizvodov, se prodajna cena teh energentov na domačem trgu oblikuje v skladu s ceno na svetovnem trgu, gibanjem deviznega tečaja in dogovorjeno maržo pri prodaji. Oktobra je bila sprejeta tudi uredba o oblikovanju povprečne prodajne cene zemeljskega plina iz transportnega omrežja, ki pri določanju cen upošteva enake parametre. Nadzor nad izvajanjem modelov ter njihova revizija, predvidena že ob vpeljavi, sta ostala v pristojnosti vlade. Nadzorovane cene so se v letu 2000 povišale za 16% in ponovno prehitale rast cen življenjskih potrebščin. Vpliv nadzorovanih cen na inflacijo je bil močan predvsem zaradi podražitev naftnih derivatov, ki so predstavljali približno 55% povišanja nadzorovanih cen. Nadpovprečno so se povišale tudi cene komunalnih storitev (20,1%), kar je delno posledica višjih cen energije in delno prenosa pristojnosti njihovega nadzora na lokalno raven.

Fiskalna politika, za katero izkušnje držav članic EU sicer kažejo, da nima neposrednega vpliva na zniževanje inflacijskih stopenj, bo ob ohranjanju primanjkljaja na sedanji ravni nevtravno vplivala na gibanje cen. Pri približno eno odstotnem javnofinančnem primanjkljaju in ohranjanju razmerja zadolževanja med domačim in tujim trgom na sedanji ravni namreč ne bo prišlo do izrivanja na domačem trgu, ki bi pri veljavnem načinu indeksacije preko povišanih obrestnih mer vplivalo na povišano rast cen.

Ob omejenem vplivu ukrepov denarne in fiskalne politike je za znižanje inflacije potrebno reformirati sistem nadzora cen, ki povzroča distorzije relativnih cen ter povečuje njihovo nihanje. Prioritetna naloga na področju nadzora cen zato ostaja dokončna ureditev cen na področju energetike, predvsem pri proizvodih in storitvah, kjer še niso uveljavljeni modeli za njihovo oblikovanje, liberalizacija pa še ni predvidena. Poglavitni kriterij pri nadaljnjem sproščanju cen pa še naprej ostaja dosežena relativna cenovna raven nadzorovanih proizvodov in storitev ter stopnja konkurenčnosti v njihovi ponudbi.

V takšnih razmerah ima denarna politika omejen prostor za zniževanje inflacije, zato je BS v zadnjih mesecih nadaljevala z vodenjem zmerno omejevalne denarne politike. Glede na to, da podoben pristop ohranja tudi v začetku leta 2001, pričakujemo, da denarna politika tudi v letošnjem letu ne bo mogla pomembneje prispevati k umirjanju rasti cen.

4.2. Plačna politika

Plačna politika z ustreznimi mehanizmi usmerja makroekonomska razmerja s ciljem ohranjanja ekonomske stabilnosti v času, ko se je potrebno prilagajati strukturnim spremembam in ko so vplivi globalizacije čedalje občutnejši. Eden izmed ciljev je zaostajanje rasti realne bruto plače na zaposlenega za rastjo produktivnosti.

V letu 2000 je bila plačna politika opredeljena v Dogovoru o politiki plač za obdobje 1999-2001, uzakonjena pa z Zakonom o minimalni plači, o načinu usklajevanja plač in o regresu za letni dopust v obdobju 1999-2001. Mehanizem usklajevanja se iz prejšnjega dogovora ni spremenil. V letu 2000 je bila "varnostna zaklopka", to je predčasna uskladitev, ki se sproži v primeru hitrejše rasti inflacije od predvidene, določena pri 4% rasti cen življenjskih potrebščin. Zaradi hitre rasti cen nafte v letu 2000 je predvidena inflacija dobila precejšen pospešek. Posledično je rast cen življenjskih potrebščin v juniju dosegla 4,3% in sta se zato izhodiščna plača in minimalna plača uskladili za 3,7% že za mesec julij.

V zasebnem sektorju se je bruto plača na zaposlenega gibala nekoliko drugače kot je bil vzorec značilen za pretekla leta. V letih od 1997 do 1999 se je realna bruto plača od januarja do oktobra povečala za slab odstotek, v zadnjih dveh mesecih pa je iz leta v leto beležila višjo rast (1997 5%, 1998 9% in leta 1999 13,8%). V letu 2000 je od januarja do oktobra realna bruto plača porasla za 2,9%, v zadnjih dveh mesecih pa le 8,7%. Frekvenca medletnih usklajevanj izhodiščne plače z rastjo cen je bila v omenjenem obdobju različna (1997 v januarju, aprilu in decembru, 1998 v januarju, 1999 v januarju in avgustu in 2000 v januarju in juliju), vendar ni vplivala na osnovni vzorec gibanja realnih plač vsaj do leta 1999. V obdobju do leta 1999 je bilo število delovnih dni stalno v porastu, medtem ko je bilo v letu 2000 pod ravniyo leta 1997. To je gotovo vplivalo na gibanje plač, posebej v decembru 2000, ki je bil najkrajši december v opazovanih letih. Zaradi tega se je tudi trend realne rasti bruto plače v zasebnem sektorju nekoliko ustavil. Leta 1997 je realna rast bruto plače na zaposlenega v zasebnem sektorju znašala 1,5%, leta 1998 2,2%, leta 1999 3,2% in leta 2000 1,3%.

Gibanje plač v javnem sektorju je veliko bolj odvisno od frekvence medletnih uskladitev izhodiščne plače z rastjo cen, od rednih in izrednih napredovanj, ki izhajajo iz zakona o razmerjih plač ter od raznih dodatkov, vpeljanih v kolektivne pogodbe dejavnosti z namenom povečevanja plač v teh dejavnostih. V letu 2000 je bil na osnovi sprememb kolektivne pogodbe dejavnosti izobraževanja izplačan preostali del dodatka (prva četrtina v novembru 1999) in sicer v januarju druga četrtina in v aprilu preostala polovica. V celoti je bilo povečanje plač okoli 7-odstotno. Maja se je izplačala prva tretjina dodatka k plači v javni upravi na osnovi sprejete uredbe (druga in tretja pa se bodo v januarju in decembra 2001), ki bo v celoti ravno tako pomenil 7-odstotno povečanje plač. V dejavnosti zdravstva se je medicinskim sestram v avgustu izplačala prva polovica dodatka iz aneksa h poklicni kolektivni pogodbi za zaposlene v zdravstveni negi (ki v celoti pomeni 8-odstotno povečanje plač) s poračunom od maja dalje. Druga polovica povečanega dodatka se je izplačala v decembru. V oktobru in novembru so zdravnikom izplačali prvo polovico dodatka iz aneksa h poklicni kolektivni pogodbi za zdravnike in zobozdravnike, ki pomeni 12,4-odstotno povečanje plač, ravno tako s poračunom za nazaj od januarja dalje. Ostala polovica dodatka, ki pomeni povečanje plač še za 11,1%, izplačljiva 1. julija 2001, je vezana na sprejem nove kolektivne pogodbe, ki je še ni. Ostalim zaposlenim v zdravstveni dejavnosti in v dejavnosti socialnega varstva se je povečal

dodatek k plači iz Aneksa kolektivne pogodbe za dejavnost zdravstva in socialnega varstva v decembrski plači in je pomenil 6,5-odstotno povečanje plač. V kulturi so se v novembru plače povečale za 4,5% zaradi dodatka, ki izhaja iz sprememb in dopolnitev kolektivne pogodbe za kulturne dejavnosti. V decembru je bila povečana tudi izhodiščna plača za 1%. Vsa ta povečanja dodatkov ter povečanje plač novembra iz naslova rednega napredovanja zaposlenih na podlagi pravilnikov o napredovanju v dejavnosti, ki se preverja vsaka tri leta, je pomenilo 2,1-odstotno realno rast bruto plače na zaposlenega v javnem sektorju.

V letu 2000 je realna bruto plača na zaposlenega javnem sektorju rasla za 0,8 odstotne točke hitreje od realne bruto plače na zaposlenega v zasebnem sektorju. Na osnovi obeh gibanj bruto plač (zasebni in javni sektor) se je bruto plača na zaposlenega v Sloveniji povečala nominalno za 10,6% in realno za 1,6% glede na predhodno leto. Za ocenjeno rastjo produktivnosti (Jesensko poročilo 2000) je tako zaostajala skoraj za dve odstotni točki.

Zakon o minimalni plači, o načinu usklajevanja plač in o regresu za letni dopust v obdobju 1999-2001 velja do konca junija. Zato so za oblikovanje usmeritev nove plačne politike potekala dogovarjanja med socialnimi partnerji že pred iztekom leta 2000. Osnovni elementi bodočega dogovora so mehanizem usklajevanja, ki bo upošteval bodoče gibanje cen življenjskih potrebščin, način približevanja izhodiščne plače minimalni plači ter spremembe v davčni politiki. Z institutom minimalne plače je plačna politika že uspela stabilizirati distribucijo plač. Zato bi bilo potrebno tudi v bodoči politiki plač zadržati ta sistem oblikovanja minimalne plače.

V letu 2000 so se uspeli dogovoriti le socialni partnerji za področje javnega sektorja. V podpisnem "Dogovoru o načinu usklajevanja plač v javnem sektorju v letu 2001" je sprejet nov način usklajevanja plač s predvidenim gibanjem cen življenjskih potrebščin in zato za zaposlene v javnem sektorju ne veljajo več določila o usklajevanju plač iz Dogovora o politiki plač za obdobje 1999-2001. Plače se uskladijo za 90% bodoče rasti cen tako, da se za del tega uskladijo v januarju, ostali del pa v avgustu. Za leto 2001, ki je bilo dogovorjeno, velja, da se izhodiščne plače povečajo za 6,3% (90% ocenjene bodoče rasti cen življenjskih potrebščin ob sklenitvi dogovora). Januarsko 3,6-odstotno povečanje izhodiščne plače velja za vse zaposlene v javnem sektorju. Avgustovsko 2,6-odstotno povečanje pa velja le za zaposlene v javnem sektorju, ki svoje plače oblikujejo s kolektivno pogodbo dejavnosti, in za zaposlene v državni upravi, ki plače urejajo z aktom Vlade Republike Slovenije. Avgustovsko povečanje plač naj bi zmanjšalo nesorazmerja v plačah posameznih dejavnosti in naj bi se opredelilo v kolektivnih pogodbah oziroma z aktom Vlade Republike Slovenije za državno upravo.

Za zasebni sektor pogajanja o bodoči plačni politiki še potekajo, vendar je med socialnimi partnerji že sprejeto osnovno izhodišče, da se bodo posebej pogajali za leto 2001 in šele nato se bodo dogovorili tudi za plačno politiko za naprej. Januarja letos so se namreč plače v zasebnem sektorju še vedno usklajevale z rastjo cen na osnovi usklajevalnega mehanizma iz Dogovora o politiki plač za obdobje 1999-2001. Izhodiščna plača se je januarja letos v kolektivnih pogodbah zasebnega sektorja povečala za 4,5%. S pogajanjem naj bi se doseglo, da bi bila uskladitev plač z rastjo cen v drugi polovici leta hkrati tudi že neka napoved bodočega sistema usklajevanja plač.

V oceni za leto 2001 je predvidena zmerna rast plač v zasebnem sektorju, in sicer realno naj bi se bruto plače na zaposlenega povečale za okoli 1,5%. V javnem sektorju bo rast plač znatno hitrejša. Pri tem je upoštevan sprejeti mehanizem iz dogovora za leto 2001 ter dodatki sprejeti lani in delno izplačani lani, delno pa letos.

Poleg tega je upoštevan še dodatek iz kolektivne pogodbe za dejavnost vzgoje in izobraževanja in kolektivne pogodbe za raziskovalno dejavnost podpisani lani, ki se izplača januarja in decembra in pomeni 7-odstotno povečanje bruto plače v teh dveh dejavnostih. Letos je bila parafirana, vendar je še v postopku sprejemanja nova sprememba kolektivne pogodbe za dejavnost vzgoje in izobraževanja. Povečanje dodatka bo pomenilo 3-odstotno rast plač v tej dejavnosti in bo izplačano decembra letos. Zaradi lanskih povečanj ob koncu leta, ki povišujejo letošnjo raven povprečne plače javnega sektorja, ter zaradi letošnjih povečanj se bo realna bruto plača na zaposlenega v javnem sektorju povečala za okoli 4,5%, s čimer bo rast plač v tem sektorju presegla pričakovano rast narodnogospodarske produktivnosti. Za preprečitev nadaljevanja takšnih gibanj, ki negativno učinkujejo na javnofinančno stabilnost, mora vlada letos pripraviti nov enoten plačni sistem v javnem sektorju. Sistem bo omogočal predvidljivost gibanja plač kot javnofinančnega izdatka ter transparentnost oblikovanja plač znotraj dejavnosti kot pogoja za normalno delovanje dejavnosti javnega sektorja.

Povprečna slovenska realna bruto plača na zaposlenega se bo v letu 2001, na osnovi predvidenih gibanj plač v zasebnem in javnem sektorju, povečala za 2,8% glede na preteklo leto. Zaostajanje rasti realne bruto plače za ocenjeno 3,5-odstotno rastjo produktivnosti bo v letu 2001 tako znašalo slabo odstotno točko.

Tabela 4.2: **Bruto plača na zaposlenega**

	realne stopnje rasti v %		
	2001	2002	2003
Bruto plača na zaposlenega	2,8	2,5	2,5

Vir: Ocene UMAR za pripravo predloga državnega proračuna za leto 2001.

4.3. *Politika javnih financ*

V letu 2000 so dejanska gibanja nekaterih makroekonomskih kategorij, ki neposredno ali posredno determinirajo višino **javnofinančnih prihodkov**, odstopala od predvidenih, prav tako pa niso bili realizirani v zadostni meri vsi predvideni ukrepi za povečevanje javnofinančnih prihodkov. Zato so bili javnofinančni prihodki v letu 2000 za 1,3% BDP nižji od predvidenih v proračunskem memorandumu 2000. Najbolj so odstopala vplačila davka na dodano vrednost in trošarin. Prihodki od davka na dodano vrednost so sledili manjšemu domačemu trošenju in spremenjeni strukturi domačega trošenja v korist investicij ter hitri rasti izvoza. Zaradi povečanja cen nafte na svetovnem trgu in posledične rasti cen ni prišlo do predvidenega povečanja trošarin. Višji od predvidenega v državnem proračunu je bil v letu 2000 le davek na dodano vrednost od uvoza, ki je sledil hitrejši rasti tolarske vrednosti uvoza od načrtovane. Skupni prihodki iz davka na dodano vrednost in iz trošarin so v letu 2000 dosegli 13,1% BDP, kar je za 1,2 odstotne točke manj od načrtovanih v državnem proračunu. Zaradi podpisanih sporazumov o prosti trgovini so se, kljub rasti uvoza, tudi v letu 2000 krepko zmanjšale carine in uvozne dajatve in sicer realno za dobrih 23%.

Javnofinančni prihodki, ki se obračunavajo na osnovi plač in oblikujejo dobrih 55% javnofinančnih prihodkov, so se v letu 2000 v primerjavi z letom poprej povečali realno za 3,3%. V tem so se prispevki za socialno varnost ob nespremenjenih prispevnih stopnjah povečali realno za 2,5%, davek na izplačane plače zaradi

progressivne lestvice za 14% in prihodki od dohodnine za 2,9%. Poračunom po dohodninskem zakonu so se v letu 2000 pridružili še poračuni po zakonu o izjemnem znižanju davčne obveznosti, kar je upočasnilo rast skupnih dohodninskih prihodkov⁶. Po konsolidirani globalni bilanci (v skladu z metodologijo Ministrstva za finance) so se javnofinančni prihodki v letu 2000 realno zmanjšali za 0,3%; dosegli so 42,4% BDP, kar je za 1,3 strukturne točke manj kot v letu 1999.

Projekcije obveznih dajatev za leto 2001 ob nespremenjenem davčnem sistemu kažejo na rahlo nadaljnje zmanjševanje deleža javnofinančnih prihodkov v BDP. Zato so bile že v začetku leta 2001 povečane trošarine za pivo in alkohol ter uvedena trošarina za plin. V predlogu državnega proračuna za leto 2001 so poleg tujih donacij predvideni kot prihodki državnega proračuna še kapitalski in koncesijski prihodki. Po globalni konsolidirani bilanci k proračunskemu memorandumu za leto 2001 je predvideno, da se bodo javnofinančni prihodki povečali realno za 5,7% in dosegli 42,9% BDP, kar je 0,5 strukturne točke več kot lani. Tekom leta 2001 se bo nadaljevala davčna reforma neposrednih davkov, predvsem dohodnine in davka na dobiček pravnih oseb. Reformirani bodo tudi davki na premoženje. Zakoni, ki bodo podprli davčne spremembe, bodo začeli veljati z letom 2002. Z njihovo uveljavitvijo se bo nekoliko spremenila struktura javnofinančnih prihodkov.

Tudi v letu 2002 se bo, glede na predvidena makroekonomska gibanja, nadaljevala tendenca zmanjševanja deleža obveznih dajatev v BDP, zato bo javnofinančno ravnovesje možno doseči le ob zagotovitvi nekaterih novih javnofinančnih virov, ob doslednem obračunavanju, pobiranju in izterjevanju davkov in prispevkov, kot tudi s prihodki iz tujih donacij ter drugih kapitalskih in koncesijskih prihodkov.

Odhodki državnega proračuna so v letu 2000 znašali 1 027 milijard SIT, kar je realno za 2% manj kot leto poprej in dobre 3% manj od odhodkov po sprejetem proračunu. Zaradi manjših proračunskih prihodkov od načrtovanih so bili proračunski odhodki ob koncu leta omejeni s posebnimi ukrepi. Posledica je bilo tudi neplačilo sprejetih obveznosti v višini približno 22 milijard SIT, ki bo moralo biti poravnano v okviru proračuna za leto 2001. V primerjavi z BDP so odhodki državnega proračuna v letu 2000 znašali 25,2%.

Po predlogu državnega proračuna za leto 2001 znašajo odhodki državnega proračuna 1 199 milijard tolarjev, kar je realno kar za 8,3% več od realiziranih odhodkov v preteklem letu. V primerjavi z BDP bodo dosegli 26,2%, kar je za eno strukturno točko več kot lani. Struktura proračuna odraža breme dosedanjega zadolževanja in sklenjenih dogovorov na področju plač v javnem sektorju ter hkrati tudi pomen javnih investicij in subvencij za ohranjanje dinamike gospodarske rasti. Po predlogu proračuna za leto 2001 se bodo med odhodki državnega proračuna najhitreje povečala plačila obresti za posojila najeta v tujini. Hitreje kot skupni odhodki državnega proračuna se bodo realno povečali še izdatki za plače, prispevke in druge izdatke zaposlenim v državnih organih in v javnih zavodih, sredstva za subvencije in za investicijske odhodke ter transfere. Transfer sredstev državnega proračuna v pokojninsko blagajno se bo povečal realno za 12%; predstavljal bo 15,5% odhodkov državnega proračuna oz. 4,1% BDP. Sredstva za transfere posameznikom in gospodinjstvom iz državnega proračuna se bodo realno povečala za manj kot skupni proračunski odhodki.

⁶ S sprejetjem Zakona o izjemnem znižanju davčne obveznosti je bila realizirana v dogovoru o politiki plač za obdobje 1999-2001 dogovorjena razbremenitev najnižjih dohodkovnih razredov po zakonu o dohodnini.

Tabela 4.3.1: **Struktura in delež odhodkov državnega proračuna v BDP v %**

	Struktura v %			Delež v BDP v %		
	1999	2000	2001	1999	2000	2001
	Real.	Ocena	Predlog	Real.	Ocena	Predlog
SKUPAJ ODHODKI DRŽAVNEGA PRORAČUNA	100,0	100,0	100,0	26,5	25,2	26,3
Tekoči odhodki	28,7	30,6	30,8	7,6	7,7	8,1
V tem:						
Plače, prispevki, drugi izdatki zaposlenih v državnih organih	12,5	13,1	13,3	3,3	3,3	3,5
Izdatki za blago in storitve v državnih organih	10,2	10,7	11,0	2,7	2,7	2,9
Plačila domačih in tujih obresti	5,3	6,0	5,7	1,4	1,5	1,5
Tekoči transferi	60,0	59,5	59,3	15,9	15,0	15,6
V tem:						
Subvencije	6,0	5,2	4,9	1,6	1,3	1,3
Transferi posameznikom in gospodinjstvom	14,3	14,7	14,1	3,8	3,7	3,7
Transferi v PIZ	15,5	15,1	15,5	4,1	3,8	4,1
Investicijski odhodki in transferi	11,3	9,9	9,9	3,0	2,5	2,6

Vir: Ministrstvo za finance, preračuni UMAR.

Pri zasledovanju cilja javnofinančne politike o zmanjševanju proračunskega primanjkljaja bodo ob predvidenih javnofinančnih prihodkih tudi v letu 2002 močno omejene možnosti za povečanje proračunskih odhodkov. Pri oblikovanju in usklajevanju predloga državnega proračuna za leto 2002 bo zato treba zagotoviti, da se bo delež odhodkov državnega proračuna v BDP nekoliko zmanjšal. S sprejetjem zakona, ki bo urejal plače v javnem sektorju in z že sprejetim spremenjenim načinom valorizacije denarnih dajatev v pokojninskem in invalidskem sistemu, bo zmanjšan pritisk na odhodke za plače in transferne odhodke iz državnega proračuna v pokojninsko blagajno. Pri sestavljanju državnega proračuna za leto 2002 bo treba v večji meri uveljaviti politiko selektivne izbire proračunskih prioritet, predvsem v smeri večje razvojne naravnosti proračuna kot letos.

Odhodki občinskih proračunov so bili v letu 2000 realno za 5,5% višji kot v letu poprej. Njihov delež v BDP je dosegel 5,3%, kar je za 0,2 strukturne točke več kot v letu 1999. Za leto 2001 je predvidena nekoliko upočasnjena rast odhodkov občinskih proračunov. V primerjavi z BDP bodo v letu 2001 dosegli dobrih 5%. Na tem nivoju bi se morali zadržati tudi v letu 2002.

V letu 2000 je bila uveljavljena nova pokojninska reforma. S postopno zaostritvijo pogojev upokojevanja in s postopnim zmanjšanjem odmerne stopnje se blažijo pritiski na odhodke pokojninskega in invalidskega sistema. Z zakonom je uvedena tudi možnost prostovoljnega pokojninskega zavarovanja. Za realizacijo pravic iz novega zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (brez plačila prispevkov za zdravstveno zavarovanje upokojencev) je bilo v letu 2000 porabljenih 13,3% BDP. Število upravičencev se je povečalo za dober odstotek. Pokojnine in druge dajatve iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja so se v letu 2000 zaradi znatne rasti plač in zakonsko sprejetega načina valorizacije kar dvakrat uskladile. Doseženo je bilo visoko razmerje med povprečno plačo in povprečno pokojnino, zato je bil za leto 2001 spremenjen način valorizacije, ki bo zagotovil skladnost rasti plač in pokojnin. Po projekcijah bo v letu 2001 za odhodke v pokojninskem in invalidskem zavarovanju

(brez plačila prispevkov za zdravstveno zavarovanje upokojencev) potrebnih realno za 1,9% več sredstev kot v letu 2000, oziroma 13% predvidenega BDP. Zmanjševanje odhodkov se bo nadaljevalo tudi v letu 2002, ko bo z nadaljnjim zmanjšanjem odmerne stopnje in zmerno rastjo število upravičencev (za 1,2%) po projekcijah potrebnih za ta namen 12,8% predvidenega BDP.

V letu 2000 so bili odhodki v obveznem zdravstvenem zavarovanju realno le za 4,4% višji kot v preteklem letu, dosegli so 6,6% BDP. Zakonsko določene pravice iz obveznega zdravstvenega zavarovanja se v letu 2000 sicer niso spremenile. Sprejete so bile številne aktivnosti za obvladovanje izdatkov za zdravila, za omejevanje bolniških odsotnosti in za racionalizacijo izvajanja zdravstvenih programov. Tudi v letu 2001 se bodo nadaljevale aktivnosti za zmanjševanje odhodkov. Predvideno je, da bi v letu 2001 v obveznem zdravstvu porabili okoli 6,7% BDP. Omejena sredstva v obveznem zdravstvenem zavarovanju že pomembno slabšajo dostopnost do zdravstvenih storitev in tudi vplivajo na kvaliteto zdravstvenih storitev. Zato bo v letu 2002 na podlagi temeljite analize z ustreznimi ukrepi in nekaterimi sistemskimi spremembami treba poseči na to področje.

Po konsolidaciji javnofinančnih odhodkov so se v letu 2000 celotni javnofinančni odhodki izkazani v globalni bilanci realno povečali za 1,4%; znašali so 43,7% BDP, kar je za 0,7 odstotne točke manj kot leta 1999. Po predlogu državnega proračuna in po finančnih načrtih pokojninske in zdravstvene blagajne bodo v letu 2001 konsolidirani javnofinančni odhodki leto 2000 presegli realno za 4,8% in bodo znašali 43,9% BDP. Počasneje od rasti BDP bodo po projekciji rasli celotni (konsolidirani) javnofinančni odhodki v letu 2002. Le tako bo možno doseči cilj o zmanjšanju deleža javnofinančnega primanjkljaja v BDP.

Z ukrepi ekonomske politike se je lani sicer blažilo pritiske na javnofinančne odhodke in zagotavljalo čim bolj stabilne vire financiranja, vendar je kljub temu javnofinančni primanjkljaj za leto 2000 ob nekoliko upočasneni rasti javnofinančnih odhodkov in ob rahlem realnem zmanjšanju javnofinančnih prihodkov dosegel 1,4% BDP⁷, kar je za 0,4 strukturne točke več kot je bilo predvideno v proračunskem memorandumu.

Tabela 4.3.2: **Konsolidirana bilanca javnega financiranja po metodologiji GFS-IMF**

	deleži v primerjavi z BDP v %						
	1995	1996	1997	1998	1999	2000 ocena	2001 projekcija
Javnofinančni prihodki	43,1	42,7	42,0	43,1	43,7	42,4	42,9
Javnofinančni odhodki	43,1	42,4	43,2	43,9	44,3	43,7	43,9
Presežek / primanjkljaj	0,0	0,3	-1,2	-0,8	-0,6	-1,4	-1,0

Vir: Ministrstvo za finance, preračuni UMAR

Za leto 2001 je predvideno zmanjšanje javnofinančnega primanjkljaja na okoli 1% BDP. Nadaljnje zmanjševanje javnofinančnega primanjkljaja se pričakuje tudi v letu 2002.

Zaradi omejitev pri zniževanju javnofinančnega primanjkljaja ob v veliki meri determiniranem obsegu javnofinančnih odhodkov bo prestrukturiranje javnofinančnih odhodkov, vzpostavitev večletnega proračunskega programiranja ter prenos dela javnofinančnih storitev v zasebno financiranje in izvajanje v prihodnje ključnega pomena za uravnoveženost javnih financ. V kolikor bi bilo potrebno javne finance

⁷ Javnofinančni primanjkljaj, ki bi upošteval še del primanjkljaja pokojninske blagajne, ki je bil financiran s sredstvi Kapitalske družbe, bi znašal 1,7% bruto domačega proizvoda (Jesensko poročilo).

uravnoveževati s povečevanjem domačih virov, pa bi negativne posledice tega povečanja na konkurenčnost gospodarstva morali kompenzirati z ustrežnejšo strukturo davkov in drugimi nedavčnimi javnofinančnimi viri.

Javnofinančni primanjkljaj po GFS in ESA

V Sloveniji se javnofinančni primanjkljaj definira kot primanjkljaj konsolidirane bilance javnega financiranja štirih javnofinančnih »blagajn«, to je državnega proračuna, obveznega pokojninsko invalidskega zavarovanja, obveznega zdravstvenega zavarovanja in občinskih proračunov. Pri knjiženju njihovih transakcij se naši standardi javnofinančnega računovodstva naslanjajo na rešitve standardov Finančne statistike države (Government Finance Statistics – GFS), kot jih priporoča Mednarodni denarni sklad. Pri tem je pomembno zlasti, da se tokovi (javnofinančni prihodki in odhodki) upoštevajo v trenutku plačila, ne pa v trenutku nastanka obveznosti, kot je to primer v poslovnem računovodstvu in v nacionalnem računovodstvu (prilagajanje GFS standardom nacionalnega računovodstva s tega vidika je predvideno šele za naslednjo verzijo GFS).

V okviru priprav na sodelovanje v procesu multilateralnega nadzora in koordinacije ekonomskih politik, ki potekata v okviru Ekonomske in monetarne unije, morajo države kandidatke za vstop v EU predložiti Evropski komisiji vsako leto do vstopa v EU notifikacijo o stanju javnega dolga in javnofinančnega primanjkljaja. Tako je tudi Slovenija sprejela obveznost, da svoje nacionalno računovodstvo in poročanje EU na fiskalnem področju prilagodi mednarodnim standardom nacionalnega računovodstva (SNA) oziroma njihovi evropski različici (European System of Accounts - ESA) iz leta 1995. To je zlasti pomembno zaradi enotnega spremljanja izpolnjevanja Maastrichtskih konvergenčnih kriterijev za vstop v Evropsko monetarno unijo oz. v območje evra za oba fiskalna kriterija, za primanjkljaj in dolg države. To obveznost sta skupno prevzela Ministrstvo za finance in Statistični urad RS. To pomeni, da bo sedanji izračun primanjkljaja potrebno metodološko dopolniti na številnih področjih. Pri tem gre za dopolnjeno zajetje transaktorjev (dodatno bo potrebno vključiti zlasti javne sklade in druge manjkajoče ustanove sektorja države) in transakcij (recimo lastne prihodke zavodov, nekatere ekološke takse), prehod na zajetje transakcij že v trenutku nastale obveznosti (pomembno zlasti pri obrestih na državni dolg), prilagoditev na koledarsko leto, prilagoditev načina konsolidacije in drugo. V tem trenutku še ni dokončnih izračunov, vendar so indikacije, da bi bil primanjkljaj države po ESA lahko višji od sedanjega izračuna po GFS. To pa pomeni, da bi njegovo zmanjševanje lahko predstavljalo še zahtevnejšo nalogo.

5. SCENARIJ ZA OBDOBJE 2003-2006 - MAKROEKONOMSKI KAZALCI IN GLAVNE USMERITVE EKONOMSKE POLITIKE

Srednjeročne projekcije do leta 2006 po eni strani izhajajo iz obstoječih trendov, po drugi pa odražajo konsistentno usmeritev ekonomske politike, s katero bi dosegli potrebno prestrukturiranje gospodarstva za pospešitev že sedaj dinamične gospodarske rasti. Projekcije predpostavljajo, da bo gospodarski razvoj v prihodnjih letih tesno povezan z izkoriščanjem razvojnih impulzov internacionalizacije in globalizacije, kar bo uresničljivo ob predpostavki večjih vlaganj v človeški dejavnik ter tehnološki razvoj in raziskave, nadaljnjem prestrukturiranju podjetij, razvoju informacijsko-komunikacijske infrastrukture in novih storitev ter razvoju učinkovitega finančnega sistema in gospodarske infrastrukture. Nadaljnji gospodarski razvoj Slovenije bo imel skupaj z vključevanjem v Evropsko unijo in prilaganjem pravilom skupnega notranjega trga za posledico nadaljnje spreminjanje sektorske strukture slovenskega gospodarstva.

Tabela 5.: Osnovni makroekonomski kazalci in predpostavke

	realne stopnje rasti v %			
	2003	2004	2005	2006
BDP	4,75	5,0	5,5	6,0
Zaposlenost	1,1	1,1	1,5	1,9
Produktivnost dela	3,7	3,9	4,0	4,1
Bruto plača na zaposlenega	2,5	2,5	2,5	2,5
Izvoz proizvodov in storitev	7,1	7,4	7,5	7,6
Uvoz proizvodov in storitev	6,6	6,7	7,0	7,1
Končna potrošnja (zasebna in državna)	4,0	4,2	4,8	5,0
Investicije v osnovna sredstva	6,0	6,5	6,7	6,7
Stopnja inflacije (povprečje leta), v %	4,2	3,7	3,3	2,8

Vir: Projekcija UMAR.

5.1. Gospodarska rast

Scenarij za obdobje do leta 2006 predvideva, da bo povprečna realna rast BDP v obdobju 2003-2006 5 do 6-odstotna. V obravnavanem obdobju se bo še naprej krepil delež storitvenih dejavnosti, deleža industrije z gradbeništvom ter kmetijstva v skupno ustvarjeni dodani vrednosti pa se bosta zmanjševala. Gospodarski pomen kmetijstva se bo sicer zmanjševal, vendar pa bo hkrati vse pomembnejša njegova prostorska, socialna, ekološka in kulturna funkcija.

V okviru storitvenih dejavnosti se bo krepil predvsem delež tržnih storitev. Pospešena vlaganja v človeški dejavnik, raziskave in tehnološki razvoj ter v razvoj informacijsko-komunikacijske infrastrukture in novih storitev se bodo neposredno odražala na dinamični rasti sektorja prometa, skladiščenja in zvez (zlasti telekomunikacijske dejavnosti), poslovnih storitev (predvsem storitev s področja informatike ter raziskav in razvoja) in izobraževanja. Pri slednjem naj bi se okrepil predvsem delež izobraževanja odraslih. Za investicijski cikel in dolgoročno zdržno gospodarsko rast bosta potrebna liberalizacija in razvoj finančnega trga, ki mora zagotoviti poceni in učinkovit prenos kapitala od varčevalcev do investorjev. Skladno z načrtovanim razvojem finančnega sistema se bo v prihodnjih letih krepila tudi rast finančnega posredništva.

Ostale storitve, zlasti netržne, naj bi v obdobju prihodnjih štirih let približno ohranile svoj delež v BDP. Vse storitvene dejavnosti skupaj naj bi tako do leta 2006 presegle 63% celotno ustvarjene dodane vrednosti.

Tabela 5.1.1.: **Struktura BDP in dodane vrednosti po dejavnostih NACE Rev.1**

	struktura v %, tekoče cene			
	2003	2004	2005	2006
1. Bruto domači proizvod (1=2+3)	100	100	100	100
2. Dodana vrednost	85,9	86,0	86,0	86,1
Dodana vrednost	100	100	100	100
- Kmetijstvo, ribištvo (A+B)	3,4	3,3	3,2	3,0
- Industrija in gradbeništvo (C+D+E+F)	36,9	36,5	36,1	35,8
- Storitve (G...O)	61,9	62,4	62,7	63,1
- Pripisane bančne storitve	-2,2	-2,1	-2,0	-1,9
3. Neto davki na proizvode in storitve	14,1	14,0	14,0	13,9

Vir: Projekcija UMAR.

Iz projekcij izdatkovne strukture je razvidno, da bo tudi v prihodnjih letih odločilen predvsem vpliv tujega povpraševanja. Zasebna in državna potrošnja bosta h gospodarski rasti prispevali manj, saj bosta dohodkovna in javnofinančna politika z omejevanjem obeh oblik porabe morali podpreti povečanje izvozne konkurenčnosti gospodarstva in potrebno raven nacionalnega varčevanja za financiranje investicij brez prevelikega primanjkljaja tekočega računa plačilne bilance ali javnih financ. Ob izpeljavi potrebnih strukturnih reform, ki so potrebne za polno vključitev Slovenije v evropski gospodarski prostor, bodo investicije in tehnološki razvoj zagotavljali možnosti za nadaljnjo rast produktivnosti dela. Gospodarska rast bo tako bolj neposredno povezana z novimi poslovnimi investicijami. Bruto investicije v osnovna sredstva naj bi v projekcijskem obdobju dosegle dolgoročno ustrezno raven okrog 28% BDP.

Zasebna potrošnja naj bi v tem obdobju rasla počasneje od BDP. Na trošenje gospodinjstev naj bi v največji meri vplivali ukrepi socialne in restriktivne dohodkovne politike ter pozitivni trendi na področju zaposlenosti. Obseg trošenja pa bo predvidoma naraščal zaradi postopnega prenosa nekaterih storitev, predvsem zdravstvenih in izobraževalnih od države na potrošnika, na drugi strani pa bo, z vključevanjem v sheme dodatnega pokojninskega zavarovanja, dodatno spodbujeno varčevanje gospodinjstev.

Projekcije predvidevajo 7,4-odstotno povprečno realno rast izvoza blaga v obdobju 2003-2006, ki naj bi bila dosežena tudi s povečano zunanjo konkurenčnostjo proizvodnje, in okoli 6,8-odstotno rast uvoza blaga, ki naj bi zagotovila zadostno uvozno komponento v domači proizvodnji (uvoz repromateriala) in naraščajočih investicijah (uvoz opreme in tehnologije). Živahna investicijska aktivnost in boljša oskrbljenost s kvalitetnimi materiali iz uvoza naj bi omogočili proizvodnjo novih izdelkov, ki bodo bolj konkurenčni na svetovnih trgih. Za rast izvoza in proizvodnje bodo potrebni povsem novi proizvodni programi in novi proizvodi, tako da bo povečanje realnega obsega izvoza blaga odvisno (tudi zaradi okoljevarstvenih omejitev) od krepitve deleža dodane vrednosti v enoti izvoženega blaga. Zgolj ekstenzivno (količinsko) povečevanje izvoza blaga v okviru obstoječih proizvodnih

programov ima svoje prostorske in naravovarstvene omejitve, pa tudi omejitve na strani tujega povpraševanja.

Realna rast investicij v osnovna sredstva bo tudi v obdobju od leta 2003 do 2006 nekoliko presegala realno rast BDP. V projekcijah je predvidena nadaljnja rast bruto varčevanja, katerega delež bi se povečal od 26,4% BDP v letu 2003 na 28,1 % v letu 2006, s čimer bi se zmanjšala investicijsko-varčevalna vrzel, tako da bi se primanjkljaj tekočega računa plačilne bilance zmanjšal na 1% BDP. Projekcije predpostavljajo poleg povečane ravni nacionalnega varčevanja tudi neto priliv kapitala iz tujine, tako da bi financiranje primanjkljaja v največji možni meri potekalo preko neposrednih kapitalskih tokov. Neto priliv tuje akumulacije bi povečal razpoložljiva domača sredstva za investicije in olajšal prestrukturiranje gospodarstva, k živahnejši investicijski aktivnosti pa bodo prispevala tudi sredstva skladov strukturne pomoči EU.

Podpora investicijsko spodbujeni gospodarski rasti ob hkratnem doseganju stabilizacijskih ciljev bo mogoča le z dosledno politiko zniževanja vseh vrst stroškov. Projekcije stroškovne strukture predpostavljajo, da bo dohodkovna politika uspela zadržati oziroma okrepiti sedanje pozitivne trende, ko bruto plače na zaposlenega naraščajo znotraj okvirov rasti globalne produktivnosti dela. Tehnološki razvoj naj bi pospešil rast produktivnosti dela tako, da bi v obdobju 2003-2006 stroški dela lahko rasli po povprečni 4-odstotni letni stopnji in bi se njihov delež še naprej zniževal (od 51,1 % BDP v letu 2003 na 49,2 % v letu 2006).

Tabela 5.1.2.: **Stroškovna struktura BDP**

struktura v %, tekoče cene

	2003	2004	2005	2006
1. Bruto domači proizvod (1=2+3-4+5)	100	100	100	100
2. Sredstva za zaposlene	51,1	50,5	49,8	49,2
3. Davki na proizvodnjo in uvoz	17,4	17,3	17,2	17,0
4. Subvencije	1,5	1,5	1,4	1,3
5. Bruto posl. presežek in raznovrst. dohodek	33,0	33,8	34,4	35,1

Vir: Projekcija UMAR.

Na področju javnih financ naj bi se nadaljeval proces preoblikovanja davčnega sistema in približevanja strukture davčne obremenitve sistemom razvitih tržnih gospodarstev. Potrebne nove davčne vire naj bi zagotovili tudi z uvedbo novih davkov (davek na nepremičnine). Sočasno naj bi potekalo tudi zmanjševanje subvencij na evropski primerljivo raven, ki jih bo potrebno tudi strukturno prilagoditi pravilom državnih pomoči v EU, kar pomeni, da se bo v strukturi subvencij znižal delež subvencij na proizvode.

5.2. Cene in tečaj

Temeljna cilja na področju cenovne in denarne politike sta postopno zniževanje inflacije na evropski primerljivo raven, ki bo zagotavljala stabilne makroekonomske razmere, in zagotavljanje stabilnosti domače valute. Glavni strateški cilj Slovenije na tem področju je postati članica EMU (Ekonomске in monetarne unije). Zaenkrat bo ohranjen sedanji režim uravnavanega drsečega deviznega tečaja, dolgoročni cilj pa je zmanjševanje nihanja tečaja, kar bo omogočilo, da se bo Slovenija po vključitvi v EU lahko postopno priključila območju skupne evropske valute.

Predviden padajoči trend inflacije v prihodnjih letih bo omogočil njeno približevanje maastrichtskemu konvergenčnemu kriteriju. Prehod na nižjo raven inflacije pa ne more biti samo naloga denarne politike, temveč predpostavlja omejevalno dohodkovno politiko, restriktivno politiko nadzorovanih cen, nadaljnjo liberalizacijo in deregulacijo trga, odvisen pa bo tudi od gibanja uvoznih cen (predvsem ključnih strateških surovin), gibanja medvalutnih razmerij in gibanja tečaja tolarja. Vpliv fiskalne in dohodkovne politike na zmanjševanje inflacije je pomemben zlasti v razmerah pretežno stroškovne inflacije, pomembne pa so tudi strukturne politike oziroma mikropolitike, katerih naloga je povečevati učinkovitost gospodarstva. Vpliv vladnih ukrepov na znižanje inflacije je neposreden predvsem na dveh področjih, in sicer na področju predpisov o indeksaciji in na področju nadzorovanih cen, ki bistveno vplivajo na relativne cene.

Pri usklajevanju relativnih cen s cenami v EU je potrebno ločiti med diskrepancami, ki so normalne in odraz manjše razvitosti Slovenije od povprečja EU, saj nižje plače normalno vplivajo na relativno nižje cene v storitvenih dejavnostih, in na administrativno pogojene. V mejah aktivnejše politike privatizacije, liberalizacije in povečevanja konkurence, bo vlada v energetiki, prometu in komunalni postopoma sproščala cene, kjer so te še pod administrativno kontrolo. Dolgoročno sproščene in ravnotežne relativne cene pa bodo vplivale na zmanjševanje inflacijskih pritiskov. Kjer popolna sprostitev cen zaradi same narave cen ne bo mogoča, pretežno na področju naravnih monopolov in druge gospodarske infrastrukture, vlada pripravlja ustrezen regulativni okvir (neodvisni regulatorji).

Tabela 5.2.: **Napovedi inflacijskih gibanj**

	2003	2004	2005	2006
Inflacija (povprečje leta)	4,2	3,7	3,3	2,8

Vir: Metodologija, izračuni UMAR.

5.3. *Ekonomski odnosi s tujino*

Razvojni scenarij v obdobju 2003-2006 predvideva 7,4-odstotno realno rast izvoza blaga in storitev, ki naj bi bila dosežena s povečano mednarodno konkurenčnostjo. Rast realnega obsega blagovnega izvoza bo omogočena tudi z večjo regionalno razpršenostjo. Delež izvoza blaga v države EU naj bi se znižal (ob hkratnem realnem povečevanju izvoza v države EU), medtem ko bi se povečal izvoz v države CEFTA in države na ozemlju nekdanje Jugoslavije. Delna preusmeritev slovenskega blagovnega izvoza bi bila pogojena s postopno stabilizacijo gospodarskih in političnih razmer na jugovzhodnem delu Evrope. Vezni člen med stopnjo rasti izvoza in gospodarsko rastjo bo tudi uvoz kapitalnih dobrin (proizvodov za vmesno porabo in investicijske opreme).

Okrepljena dejavnost domačega storitvenega sektorja v obdobju 2003-2006 bi se odrazila tudi skozi hitrejšo storitveno menjavo s tujino. Upošteva se projicirani gospodarski razvoj Slovenije ter naraščajoče potrebe gospodarstva in javne uprave pri prehodu v informacijsko družbo bodo tako na izvozni kot na uvozni strani najhitreje naraščale predvsem ostale storitve (računalniške, informacijske, komunikacijske, razne poslovne, profesionalne in tehnične storitve).

Tabela 5.3.: **Stopnje rasti realnega izvoza in uvoza blaga in storitev**

	realne stopnje rasti v %			
	2003	2004	2005	2006
Izvoz blaga in storitev	7,1	7,4	7,5	7,6
Uvoz blaga in storitev	6,6	6,7	7,0	7,1
Saldo tekočih transakcij s tujino v mio. USD	-519	-484	-372	-243

Vir: Projekcija UMAR.

Primanjkljaj na tekočem računu plačilne bilance se bo ob ocenjenih izvozno-uvoznih tokovih, predvidenih višjih tekočih transferih in kljub pričakovani rahli krepitvi neto faktorskih odhodkov do leta 2006 postopno znižal na 1% BDP. Postopno sproščanje kapitalskih tokov bo v prihodnjih letih povečalo vključenost v mednarodne kapitalске tokove. Poleg pričakovanih višjih kapitalskih prilivov bodo predvidoma naraščali tudi kapitalski odlivi zasebnega poslovnega sektorja (ustanavljanje podjetij v tujini, kreditiranje izvoza). Na strani prilivov se računa na mednarodne kredite za infrastrukturo ter povečani obseg pomoči Evropske unije preko programov PHARE, ISPA in SAPARD, kasneje pa tudi Strukturnih skladov in Kohezijskega sklada.

Po oceni se bo v obravnavanem obdobju povečal tudi obseg neposrednih tujih vlaganj. K slednjemu naj bi predvsem pripomogla dokončana privatizacija in prestrukturiranje, utrditev pravnega reda, nadaljnja makroekonomska stabilizacija, izboljšane ocene deželne tveganja in pridruženo ter kasneje polnopravno članstvo v Evropski uniji. Priliv tujega kapitala iz naslova neposrednih tujih investicij naj bi se z leti povečeval ob uspešnem izvajanju programa za pospeševanje neposrednih tujih investicij v Slovenijo. Zaradi predvidenih večjih prilivov neposrednih tujih investicij in s tem rasti stanja skupnih neposrednih tujih investicij je pričakovati tudi rast reinvestiranih dobičkov, kar bo povečevalo izdatke od kapitala, zajete v tekočem računu plačilne bilance. Večji priliv neposrednih in tudi portfolio tujih investicij bo vplival na izboljšanje izvozne učinkovitosti, ki bo že po letu 2004 vplivala na postopno zniževanje blagovno-storitvenega primanjkljaja. Upošteva se postopno zmanjševanje primanjkljaja tekočega računa plačilne bilance in večji priliv tujih investicij bi se ustavil trend povečevanja zunanjskega dolga Slovenije (merjenega z deležem zunanjskega dolga v BDP), tako da bi bila v celotnem obdobju zagotovljena vzdržnost primanjkljaja na tekočem računu.

5.4. Zaposlenost in brezposelnost

Poleg dinamike gospodarske rasti, ki je osnovni dejavnik obsega zaposlovanja v nekem gospodarstvu, je ta odvisna še od t.i. zaposlitvene intenzivnosti gospodarske rasti oziroma globalne produktivnosti dela. Rast povpraševanja po delovni sili in rast produktivnosti dela med seboj nista neodvisni, temveč sta si, pri danih ali omejenih možnostih gospodarske rasti (zaradi neustreznih produkcijskih kapacitet in/ali omejenih možnosti prodaje) celo konkurenčni. Od konkurenčnih razmerij na (globalnih) trgih, od relativne razvitosti proizvodnih sil in od relativnih cen dela in kapitala je odvisno, ali bo gospodarski razvoj dajal prednost rasti produktivnosti ali rasti zaposlenosti.

Od leta 2003 dalje bo po oceni skupaj s predvideno hitrejšo gospodarsko rastjo ponovno hitreje naraščala tudi produktivnost dela, kot posledica že opravljenih investicijskih prestrukturiranj. V projekciji predvidena rast bi bila približno 4-odstotna, s čimer bi, ob predpostavki 1,5-odstotne povprečne letne rasti produktivnosti v EU, do leta 2006 dosegli 55% tedanje povprečne produktivnosti EU. Zaposlenost v ekvivalentu polnega delovnega časa bi se tako lahko povečevala po stopnji med 1 in 2% letno, kar bi omogočilo hitro zmanjševanje registrirane brezposelnosti do leta 2006 na okrog 7,5%, oziroma 5% po ILO. Manjšanje razlike med stopnjama utemeljujemo pretežno s postopnim odlivom sedanjih starejših brezposelnih, ki ne iščejo več zaposlitve ali so na kakšen način neformalno aktivni (trenutno jih je skoraj 50%).

Tabela 5.4.: **Projekcija razvoja zaposlenosti in brezposelnosti**

	2003	2004	2005	2006
Zaposlenost, rast v %	1,1	1,1	1,5	1,9
Registrirana stopnja brezposelnosti, v %	11,0	10,2	9,0	7,4
Stopnja anketne brezposelnosti (po ILO), v %	6,9	6,6	5,9	4,9

Vir: Projekcija UMAR.

5.5. *Plače in plačna politika*

Za uresničevanje cilja stabilne ekonomske rasti, enakomerne plačne distribucije, nizke inflacije, rasti zaposlovanja in zmanjšanja brezposelnosti ter izboljšanja konkurenčnosti bo v prihodnjih letih ob usklajenih ostalih politikah pomembna tudi preiščljena plačna politika, dogovorjena med socialnimi partnerji. Zaradi vstopa v Evropsko unijo bo morala dogovorjena plačna politika med socialnimi partnerji z razpoložljivimi mehanizmi doseči, da bo zaostajanje rasti bruto plače na zaposlenega za rastjo produktivnosti nekoliko večje od ene odstotne točke. Načini za doseganje tega cilja so v razvoju sistema socialnega partnerstva v smeri boljše reprezentativnosti in strokovne podpore, v izboljšanju usklajevalnih formul, ki rast plač vežejo na inflacijo (s pomočjo že omenjenega prehoda na indeksiranje na podlagi pričakovane inflacije) in v razvoju shem finančne participacije zaposlenih pri dobičku. Predvidena je tudi večja centralizacija pri dogovarjanju sistema kolektivnih pogodb v javnem sektorju, ki bo podprta z bolj enotno ureditvijo položaja javnih uslužbencev in opredelitvijo ustrežnejših plačnih razmerij med poklici. Oblikovanje politike plač v zasebnem sektorju bo predmet socialnega dialoga med vlado, sindikati in delodajalci. Vlada bo pri tem izhajala iz opredelitve, da je smiselno ohraniti centralizirano raven dogovarjanja in sicer na ta način, da se skupni elementi plačne politike, kot sta zlasti mehanizem usklajevanja plač in minimalna plača, opredelijo z dogovorom o politiki plač, ki je tristranski dokument, posebnosti pa s kolektivnimi pogodbami dejavnosti med sindikati in delodajalci. Vlada bo podprla zmanjševanje razlik med minimalno in izhodiščno plačo. Ob tem je potrebno z dohodkovno politiko zasledovati tudi cilj bolj enakomerne distribucije plač in drugih dohodkov zaradi zagotavljanja socialne stabilnosti, vendar ob tem ohranjati tisto diferenciacijo v zaslužkih, ki izvira iz poslovne uspešnosti.

Prioriteti ukrepanja na področju dohodkovne politike sta torej dogovor o politiki plač v privatnem sektorju, ki naj zagotovi nižjo rast plač od rasti produktivnosti dela, ter sistemska ureditev razmerij plač v javnem sektorju.

6. ANALIZA STRUKTURNIH REFORM

Poglavitni cilj makroekonomske politike je ustvariti stabilno okolje in razmere za dokončanje procesa tranzicije in vključitev v Evropsko unijo. Glavni cilj mikroekonomske politike in strukturnih reform pa je dokončati tranzicijo in omogočiti, da bo slovensko gospodarstvo lahko delovalo kot zanimiv in konkurenčen akter na skupnem notranjem trgu. Namen poglavja je podati pregled stanja na ključnih področjih, kjer se izvajajo strukturne reforme (podjetniški sektor, finančni sektor, sektor države, trg dela in sistem socialne varnosti ter druga specifična področja), ki bo služil kot osnova za oblikovanje nadaljnjih ukrepov v smeri izvajanja in dokončanja reform, odrazil pa se bo tudi v ključnih dokumentih ekonomske politike (Proračunskem memorandumu in Predpristopnem ekonomskem programu).

6.1 Podjetniški sektor

6.1.1. Privatizacija in prestrukturiranje podjetij

Nadaljevanje procesa prestrukturiranja podjetij je nujno za povečevanje konkurenčnosti slovenskega podjetniškega sektorja in s tem zagotavljanje nadaljnje dinamične rasti slovenskega gospodarstva. Pri prestrukturiranju podjetij je smiselno ločevati med defenzivnim prestrukturiranjem, kjer se podjetje z racionalizacijo, zmanjševanjem zmogljivosti in zaposlenosti ter ukinjanjem nedobičkonosnih programov prilagaja spremenjenim tržnim in drugim pogojem v okviru danih možnosti, in ofenzivnim prestrukturiranjem, kjer podjetje z novimi investicijami in programi, s povečevanjem zmogljivosti in zaposlenosti išče nove priložnosti in trge. Za proces tranzicijskega prestrukturiranja je značilno, da gredo podjetja načeloma najprej skozi defenzivno prestrukturiranje, da bi se potem na novi osnovi lahko lotila ofenzivnega prestrukturiranja.

Čeprav za slovenski podjetniški sektor v celoti velja, da je proces prestrukturiranja že šel skozi najnižjo točko in prešel iz faze pretežno defenzivnega v fazo pretežno ofenzivnega prestrukturiranja, podrobnejša analiza pokaže, da med različnimi lastniškimi kategorijami podjetij obstajajo precejšnje razlike. Z vidika procesa prestrukturiranja imamo v Sloveniji v bistvu tri skupine podjetij: (i) podjetja s koncentriranim lastništvom (tuja, osebna in hčerinska), ki niso šla skozi privatizacijo, saj so bila že ustanovljena kot privatna, (ii) podjetja z razpršenim lastništvom (javna v pretežni lasti institucionalnih lastnikov in nejavna v pretežni lasti notranjih lastnikov), ki so šla skozi privatizacijo in (iii) neprivatizirana podjetja. Podjetja s koncentriranim lastništvom so bistveno bolj uspešna od drugih. Z novim investiranjem in zaposlovanjem rastejo hitreje od ostalih, razlike med njimi in ostalimi podjetji pa se tako glede donosnosti kapitala kot glede dodane vrednosti na zaposlenega, obsega dodane vrednosti, števila zaposlenih in sredstev, povečujejo. Podjetja z razpršenim lastništvom sicer povečujejo svojo uspešnost, vendar počasi in predvsem na račun defenzivnega prestrukturiranja. Neprivatizirana podjetja ostajajo v rdečih številkah, čeprav se izguba iz poslovanja zmanjšuje, denarni tok iz poslovanja in dodana vrednost na zaposlenega pa imata pozitiven trend.

Analiza stanja v slovenskem podjetniškem sektorju nam daje naslednja sporočila za dvig konkurenčnosti slovenskega podjetniškega sektorja, ki so obenem cilji ekonomske politike na tem področju: (i) dokončati tranzicijsko prestrukturiranje podjetniškega sektorja s konsolidacijo lastništva, z vzpostavitvijo učinkovite lastniške strukture in vladanja podjetij oziroma z afirmacijo "pravih" dolgoročnih lastnikov v

podjetjih, (ii) dokončno rešiti problem izgubarskih podjetij brez perspektive, (iii) oblikovati pogoje za ofenzivni razvoj konkurenčnega podjetniškega sektorja, zlasti s pospeševanjem novih domačih in tujih vstopov na trg, odpravljanjem administrativnih ovir za naložbe, spodbujanjem internacionalizacije gospodarstva in spodbujanjem razvoja malih in srednje velikih podjetij.

Pri drugi točki gre predvsem za problematiko podjetij v lasti Slovenske razvojne družbe, ki je po Zakonu o zaključku lastninjenja in privatizaciji pravnih oseb v lasti SRD iz leta 1998, dobila v last in upravljanje tudi družbeni kapital podjetij, ki se na podlagi prvega zakona o lastninskem preoblikovanju niso lastninsko preoblikovala. Država mora za dokončanje tranzicijskega prestrukturiranja čimprej zmanjšati število takšnih podjetij na socialno in finančno sprejemljiv način. V tem smislu je potrebno pospešiti izločanje vitalnih delov iz problematičnih podjetij in njihovo privatizacijo ter ukinjanje neperspektivnih delov podjetij. V prihodnjem obdobju mora SRD razširiti polje svojega delovanja in prerasti v globalno razvojno agencijo. Njene aktivnosti morajo biti usklajene, koordinirane in v podporo vladni industrijski politiki.

6.1.2. Stečajna zakonodaja

Ustrezna stečajna zakonodaja in učinkovito izvajanje stečajnih postopkov sta pomembna mehanizma za povečanje števila vstopov in izstopov s trga oziroma prestrukturiranja neuspešnih podjetij.

Zakon o prisilni poravnavi, stečaju in likvidaciji je bil sprejet v letu 1993. S spremembami in dopolnitvami v letih 1997 in 1999 so bile natančneje razdelane zakonske možnosti za finančno reorganizacijo v okviru postopka prisilne poravnave kot predhodne faze stečajnega postopka. Področje je urejeno v skladu s sodobnimi usmeritvami glede prestrukturiranja nelikvidnih gospodarskih subjektov, pri tem pa so ustrezno varovane pravice upnikov, lastnikov in delavcev.

V letu 2000 in v začetku leta 2001 je Ministrstvo za pravosodje posebno pozornost namenilo izboljšanju dela upraviteljev v postopkih prisilne poravnave, stečaja in likvidacije, tudi v funkciji stečajev kot možne oblike prestrukturiranja. V letu 2000 je predpisalo program za opravljanje funkcije upravitelja v postopkih prisilne poravnave, stečaja in likvidacije, ter doslej izdalo dovoljenje 63 pooblaščenim upraviteljem. Navedeno prispeva k večji hitrosti in učinkovitosti postopkov.

K zmanjšanju števila zadev v stečajnih postopkih še vedno prispeva tudi v letu 1999 sprejeti Zakon o finančnem poslovanju podjetij. Ta za gospodarske družbe, ki ne delujejo in nimajo premoženja, ali se niso uskladile z določbami Zakona o gospodarskih družbah, omogoča izbris po skrajšanem postopku. Le v primeru, če je vložen ugovor, skrajšani postopek preide v redni postopek prisilne poravnave oz. v stečajni ali likvidacijski postopek. Izbrisne postopke v primeru neusklajenih družb še naprej vodijo registrska sodišča po uradni dolžnosti, sicer pa na podlagi obvestila pristojnega organa.

V prihodnosti bo potrebno nadaljnje izpopolnjevanje strokovnosti upraviteljev postopkov, tako s pravnega vidika vodenja postopka, kakor tudi z vidika ekonomskega poznavanja področja gospodarskega poslovanja, financ in računovodskih izkazov.

Kar zadeva pospešitev stečajnih postopkov, ki jih sicer formalno vodijo sodišča, pa veljajo usmeritve, ki so opredeljene v sklopu prizadevanj za odpravo sodnih zaostankov nasploh.

6.1.3. Državne pomoči

Poleg makroekonomske izvajajo države v okviru ekonomske politike tudi mikroekonomsko prerazdeljevanje nacionalnega dohodka v korist posameznih podjetij ali skupin podjetij. Takšno prerazdeljevanje povzroča distorzije na trgu v korist prejemnikov pomoči, zato je v okviru evropske (in svetovne) regulative močno omejevano. S podpisom Evropskega sporazuma o pridružitvi se je Slovenija zavezala, da bo v normativni ureditvi in praksi spoštovala evropsko ureditev državnih pomoči. To namero je potrdila tudi s koncem leta 1999 sprejetim zakonom o državnih pomočeh in s postopnim uvajanjem institucij predhodnega in naknadnega nadzora nad državnimi pomočmi v Sloveniji. S temi aktivnostmi so postavljeni zgolj normativni temelji evropske ureditve področja za učinkovit vstop v notranji trg EU, ne pa tudi vsebinski, ki bi omogočali hitrejše povečevanje konkurenčnosti slovenske industrije in odpravljanje nastalega implementacijskega deficita.

Po zbranih podatkih iz dveh letnih poročil o državnih pomočeh v Sloveniji izhaja, da ima Slovenija bistveno večji delež državnih pomoči v bruto domačem proizvodu kot države EU (Slovenija, brez občinske ravni in brez kmetijstva in ribištva 1998 - 2%, 1999 - 1,7% BDP, letno povprečje EU 1996-98 brez kmetijstva in ribištva 1,12% BDP), kar je predvsem posledica doseganja nekajkrat manjše dodane vrednosti na zaposlenega kot v državah EU. Podatkov o državnih pomočeh za leto 2000 še ni, predvidoma pa bodo manjše kot v letu 1999, saj so se po oceni subvencije v državnem proračunu kot najpomembnejši instrument državnih pomoči v tem letu nominalno znižale za 13,2%.

Vse do sedaj so Sloveniji državne pomoči služile v veliki meri kot mehanizem reševanja socialnih napetosti v propadajočih velikih podjetjih ter za pokrivanje rednih stroškov poslovanja, v manjši meri pa za pospeševanje aktivnosti z razvojno komponento (raziskovanje in razvoj, varstvo okolja, usposabljanje in podobno). Slovenija zaradi neustrezno definirane regionalne politike ni v večji meri dodeljevala regionalnih pomoči, ki spadajo v kategorijo najmanj omejevanih pomoči. Vsebinsko prilagajanje na področju državnih pomoči, ki Slovenijo še čaka, bo torej zajelo temeljito preobrazbo obstoječe mikroekonomske politike, ki bo prestopila prag kratkoročnosti (predvsem saniranja obstoječih velikih podjetij) in se usmerila k reševanju dolgoročnih ciljev ekonomskega razvoja, to je k pospeševanju dviga konkurenčnosti slovenskega gospodarstva, predvsem z izborom horizontalnih ukrepov, ki ta cilj najbolj podpirajo.

Iz Proračunskega memoranduma za leto 2001 izhaja, da bo Slovenija v letu 2001 državne pomoči za reševanje in prestrukturiranje podjetij bistveno bolj omejevala in izvajala le selektivno podporo podjetjem v težavah, v celoti pa omejila pomoč posameznemu podjetju za tekoče poslovanje. Izven v EU opredeljenih občutljivih sektorjev bo izvajala le programe na področju tekstilne in usnjarske industrije, kar izhaja iz njenih pogajalskih izhodišč za vstop v EU.

Skladno z evropskim sistemom dodeljevanja in spremljanja državnih pomoči bodo državne pomoči v Sloveniji v letu 2001 usmerjane v spodbujanje prenosa znanja iz akademsko-raziskovalne sfere v gospodarstvo, temeljne raziskave, industrijske raziskave, predkonkurenčne aktivnosti, investicije namenjene varovanju okolja, materialne in nematerialne investicije, odpiranje novih delovnih mest v malih in srednje velikih podjetjih ter zaposlovanje in usposabljanje.

Spremljanje državnih pomoči vključuje poleg nadzora nad dodeljevanjem novih državnih pomoči tudi nadzor nad uporabo in učinki že dodeljenih pomoči na povečevanje konkurenčnosti slovenskega gospodarstva. Tega nadzora v Sloveniji še ni, sistem bo predvidoma postopno oblikovan tekom tega leta.

6.1.4. Zaostanek pri prehodu v inovacijsko ekonomijo

Slovenija se po zadnjih podatkih za leto 1998 uvršča tako glede deleža izdatkov za raziskave in razvoj (RD) v BDP v višini 1,48% (leto prej 1,42%) kot glede števila zaposlenih v RD na 1000 prebivalcev (4,15) v gornjo polovico razvitejših držav, nekako primerljivih s položajem Irske. Pa vendar je slednja v Poročilu IMD za leto 2000 v skupini "Znanosti in tehnologije" med 47 državami uvrščena na 17. mesto, Slovenija pa na 40. mesto oziroma štiri mesta slabše kot leto poprej.

Tabela 6.1.2.: Mesta Sloveniji referenčnih držav v skupini "Znanost in tehnologija" po metodologiji IMD*

		1		2		3		4		5		6=od 1 do 5		7	
		A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
1.	Finska	6	1	6	1	1	1	12	3	19	6	6/6	1	3	1
2.	Danska	8	2	16	2	9	4	9	1	17	5	10/9	3	12	4
3.	Avstrija	18	5	20	5	17	5	20	7	24	8	21/21	6	18	5
4.	Nizozemska	10	3	19	4	4	2	10	2	5	1	8/8	2	4	2
5.	Belgija	13	4	25	7	20	6	14	5	10	3	19/18	5	20	6
6.	Irska	22	6	22	6	7	3	13	4	11	4	17/11	4	7	3
7.	Španija	26	9	34	9	29	8	28	8	8	2	26/26	8	24	7
8.	Grčija	37	12	40	12	30	9	32	11	47	13	39/31	12	32	10
9.	Portugalska	32	10	44	13	38	11	42	12	23	7	36/38	10	29	9
10.	Češka	25	8	38	11	44	13	31	10	43	12	38/41	11	37	12
11.	Madžarska	33	11	17	3	23	7	17	6	37	10	24/27	7	27	8
12.	Poljska	39	13	32	8	34	10	30	9	42	11	33/43	9	40	13
13.	SLOVENIJA	24	7	36	10	41	12	46	13	33	9	40/36	13	35	11

Vir podatkov: World Competitiveness Yearbook.

Opombe: *Mednarodni inštitut za menedžment IMD, Loussane 2000; ¹ Izdatki za raziskave in razvoj (5 indikatorjev); ² osebe na področju raziskav in razvoja (6); ³ tehnološki menedžment (5); ⁴ okolje za znanost (5); ⁵ intelektualna lastnina (5); ⁶ skupaj 1-5 (26); ⁷ globalna konkurenčnost (288); ^A vrstni red med 47-imi državami; ^B vrstni red med Sloveniji referenčnimi državami; v koloni 6 se nanaša prva številka na l. 2000, druga pa na l. 1999.

Odgovor za takšno stanje najdemo v analizi podskupine okolja za znanost in tehnološkega menedžmenta, ki izredno poslabšujeta sicer primerno 35. mesto v nacionalni konkurenčnosti 47 držav oziroma 10. mesto med Sloveniji primerljivimi 13 državami. Okolje za znanost je opredeljeno zlasti kot vpliv bazičnih raziskav na dolgoročni ekonomski in tehnološki razvoj (43. mesto), primerno obvezno šolanje (44. mesto) in zanimanje mladine za znanost in tehnologijo (47. mesto). Za prvouvrščeno Finsko močno zaostajamo in premiki bodo možni šele v daljšem obdobju. V krajšem času pa smo sposobni izboljšati tehnološki menedžment, ki ga označuje medpodjetniška tehnološka kooperacija (32. mesto), transfer RD med podjetji in univerzo (45.), pomanjkanje primernih finančnih virov za razvoj (34.), sposobnost aplikacije novih tehnologij (36.) in nevarnost za realokacijo RD enot (44.). Tudi slovenske empirične raziskave o tehnološki razvitosti se zaenkrat bolj nagibajo na preživetveno kot na (agresivno) inovacijsko strategijo. Ovire pri inoviranju so zlasti nezadostni kadri za raziskave in razvoj, preveliki stroški prototipov, finančno

prezahtevno sodelovanje z inštituti in univerzo, pa tudi nezaupanje in ovire pri sodelovanju podjetij v konzorciju.

Evropska komisija navaja 13 smernic za pospešen razvoj inovativnosti. Poleg odprave že prej navedenih slabosti bi morala vlada (verjetno v Programu tehnološkega razvoja 2001-2004, ki pa je "zamrznjen") posvetiti resno skrb in sredstva za postavitev inovacijam ugodnega fiskalnega sistema, razvoju in pripravi tehnološkega nadzora, povečanju mobilnosti raziskovalcev, spodbujanju strateškega povezovanja podjetij in ne nazadnje tudi promociji inovacijskih koristi. Vstopanje v Evropo nedvomno zahteva spremembo vzorca industrijskega razvoja v smeri povečanja zahtevnejših izdelkov in tehnologije, vendar ob razumevanju sodobne vloge in sposobnosti države pri strateškem načrtovanju ("Technology Foresight").

6.2. Finančni sektor

Postopen pristop k izvajanju reform, ki je splošno uveljavljen v Sloveniji in sprejet s širokim konsenzom, je značilen tudi za reforme finančnega sektorja. Ekonomsko upravičen je bil zlasti v začetnem obdobju, ko je ublažil šok prehoda ter zmanjšal negotovost na finančnih trgih, v zadnjih letih pa deluje zaviralno, saj otežuje nujne reforme in s tem ovira vstop novih subjektov, hkrati pa daje prevelik poudarek ohranjanju mehanizmov regulacije v sektorju. Zato je potrebno v naslednjih letih pospešiti proces prestrukturiranja finančnega sektorja.

Osnovni cilj tega procesa, s katerim bo Slovenija vzpostavila učinkovit finančni sistem, je povečanje njegove mednarodne konkurenčnosti, ki bo omogočala njegovo uspešno integracijo in delovanje na skupnem evropskem finančnem trgu. Za doseg tega cilja potrebujemo v Sloveniji v naslednjih letih bolj uravnotežen razvoj vseh delov finančnega sektorja, kar zahteva predvsem relativno povečevanje pomena nebančnega segmenta finančnega sektorja. Prestrukturiranje sektorja finančnega posredništva bodo na eni strani vzpodbudili objektivni razlogi spreminjanja zahtev komitentov, na drugi strani pa zahteve po harmonizaciji sektorja pred integracijo v enoten evropski trg.

Ker kljub opravljenim reformam finančni sektor še vedno ni mednarodno konkurenčen, tako glede trdnosti, učinkovitosti in stroškov, kot glede pestrosti ponudbe proizvodov, bodo pomembno vlogo imeli ukrepi ekonomske politike, predvsem fiskalne, ki lahko z vidika obdavčitve in dajanja državnih jamstev za različne oblike finančnih naložb pospeši proces prilagajanja. Ukrepe za nadaljevanje prestrukturiranja finančnega sektorja lahko torej razvrstimo v tri skupine: vzpostavitev konkurenčne strukture in zaključek procesa prestrukturiranja, vključno s privatizacijo; dokončanje procesa vzpostavitve regulacije in nadzora; ter uskladitev zakonodaje s pravnim redom EU. Relativni pomen vsake od treh skupin ukrepov ekonomske politike bo drugačen v vsakem od treh segmentov finančnega sektorja (bančništvo, zavarovalništvo, kapitalni trg).

Vprašanje konkurence je ključnega pomena za slovenski bančni in zavarovalniški sektor, za katerega sta še vedno značilni visoka koncentracija in relativno nizka stopnja konkurence. Čeprav nova bančna in zavarovalniška zakonodaja vsebujeta kar nekaj elementov, ki bodo okrepili konkurenco na teh segmentih finančnega trga v Sloveniji, pa je za učinkovito reševanje obeh problemov potrebno pospešiti proces vstopa novih ponudnikov, tako domačih kot tujih, v slovenski finančni prostor. Na podlagi okvirnih izhodišč prodaje kapitalnih naložb države izhaja, da bo v letu 2001 država prodala del kapitalnih naložb, ki jih ima v Novi LB, d.d., Novi KBM, d.d.,

Slovenski investicijski banki, d.d. ter v Poštni banki, d.d. Čeprav bo dejansko izbrani koncept oblikovan v skladu z interesi potencialnih strateških vlagateljev, Vlada v svojih izhodiščih za letošnje leto načrtuje prodajo 20-35-odstotnega deleža NLB ter 40-odstotnega deleža NKBM, v primeru dogovora s strateškim investitorjem pa naj bi prodani delež znašal 56,1 odstotkov.

Prodaja ni pomembna le zaradi priliva svežega kapitala, temveč bo pozitivno vplivala tudi na kvaliteto upravljanja ter na povečanje obsega in izboljšanje strukture razpoložljivih bančnih in zavarovalniških storitev.

Od izbranega načina privatizacije bank in zavarovalnic je odvisna tudi dinamika vzpostavljanja večje konkurence na vseh segmentih finančnega posredništva. V primeru odprodaje večjega dela bank in zavarovalnic tujim investitorjem oziroma v primeru liberalnejšega odnosa do vstopa tujih investitorjev je mogoče pričakovati, da se bo povečala ponudba finančnih storitev, cena obstoječih pa se bo zmanjšala. V prvi fazi bodo tuji investitorji ponujali storitve, ki jih slovenske finančne institucije bodisi ne ponujajo ali pa so njihove ponudbe finančno ali drugače nekonkurenčne in hkrati ne zahtevajo razvejane fizične prisotnosti, v naslednji fazi pa se bo povečala tudi ponudba storitev, ki zahteva okrepljeno fizično prisotnost tujih investitorjev.

Eno izmed takšnih področij je investicijsko bančništvo, zelo aktivno vlogo tujih bank pa je pričakovati tudi pri zbiranju in plasiranju slovenskih prihrankov v tuje vrednostne papirje. Področje, na katerem je vsaj v prvi fazi pričakovati relativno manjšo konkurenco tujih bank, je zlasti področje zbiranja depozitov prebivalstva in kreditiranja malih in srednjih podjetij. Podobno kot pri bančništvu je tudi na zavarovalniškem segmentu finančnih storitev pričakovati bistveno okrepljeno tujo konkurenco. To še zlasti velja za različne oblike življenjskega zavarovanja kot tistega segmenta zavarovalniških storitev v Sloveniji, kjer obstajajo največje rezerve za povečanje obsega poslovanja.

Banke in zavarovalnice morajo tudi nadaljevati s procesom notranjega restrukturiranja in konsolidiranja. Oboje je potrebno tako v cilju povečevanja njihove profitabilnosti – preko zmanjševanja operativnih stroškov in povečevanja neobrestnih prihodkov – kakor tudi v cilju širitve njihove ponudbe od klasičnih in enostavnih na bolj zahtevne storitve. Proces zajema vrsto ukrepov za povečevanje ekonomske učinkovitosti, vključno z nadaljevanjem zniževanja števila zaposlenih ter pospešenim izobraževanjem svojih kadrov.

Dokončanje procesa privatizacije in odprtje finančnih trgov v Sloveniji bo hkrati okrepilo pomen trga vrednostnih papirjev. Splošni trend, ki smo mu priča v Evropi v obdobju po uvedbi evra, vzbuja pričakovanja, da bo funkcijo pridobivanja kreditnega in lastniškega kapitala v večji meri kot doslej prevzel trg vrednostnih papirjev. Njegov pomen pa bo povečala prisotnost različnih skladov, ki že nastajajo kot posledica reforme sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja.

Za razliko od bančništva in zavarovalništva, ki sta bila oba obremenjena s problemi iz predtranzicijskega obdobja, pa je razvoj trga kapitala popolnoma nov segment finančnega sektorja v Sloveniji. Čeprav je v obdobju po letu 1994 dosegal izredno visoke stopnje rasti, pa je obseg transakcij na tem trgu še vedno relativno majhen glede na BDP in predvsem odvisen od dejavnosti, povezanih s privatizacijo. Nadaljnji razvoj trga kapitala zahteva usklajeno delovanje tako države kot gospodarskih subjektov, ki delujejo na tem trgu. Naloga ekonomske politike bo omejena predvsem na fiskalno stimulacijo dolgoročnega varčevanja, kar bo povečalo zanimanje investitorjev za posredovanje prihrankov preko organiziranega trga vrednostnih papirjev in s tem vzpodbudilo preorientacijo podjetij od financiranja preko bank k

financiranju preko borze. Poleg tega pa lahko država z nadaljevanjem kratkoročnega financiranja z vrednostnimi papirji pomembno sooblikuje razvoj tega trga.

Izvedba notranjega prestrukturiranja bank in zavarovalnic ter zagotovitev konkurenčnega okolja sta nujno potrebna pogoja za učinkovito vključitev in delovanje teh dveh segmentov finančnega sektorja na skupnem evropskem finančnem trgu. Za njihovo izvedbo ter kasnejše učinkovito delovanje pa je potrebno vzpostaviti sistem nadzora nad njunim delovanjem, kar velja tudi za učinkovit razvoj trga kapitala. Poleg tega prihaja v zadnjem času do povezovanja tradicionalno ločenih področij delovanja finančnih ustanov. V ospredju so predvsem povezave med bankami in podjetji, ki opravljajo storitve v zvezi z vrednostnimi papirji, v zadnjem času pa so vse pogostejša tudi povezovanja bank z zavarovalniškim sektorjem. S finančno zakonodajo sprejeto v letih 1999 in 2000 je bil narejen pomemben pozitiven premik pri zagotavljanju učinkovitega nadzora finančnih storitev v Sloveniji in v tem okviru tudi finančnih konglomeratov v naši državi. S to zakonodajo je Slovenija – vsaj za sedaj – dejansko zavrnila koncept ene nadzorne institucije in se odločila, da nadaljuje nadzor finančnega sektorja s koordinirano aktivnostjo treh nadzornih institucij, od katerih je vsaka zadolžena za nadziranje svojega segmenta finančnih storitev – Banka Slovenije bančništva, Agencija za zavarovalni nadzor zavarovalništva in Agencija za vrednostne papirje trga kapitala. Zato je prioriteta naloga na področju nadzora finančnih trgov in institucij nadaljevanje procesa oblikovanja mehanizmov za njihov nadzor in okrepitev sodelovanja obstoječih nadzornih institucij ter koordinacija njihovega delovanja.

6.3. Sektor države

6.3.1. Reforma javne uprave

Reforma javne uprave je strukturna reforma, katere cilji so predvsem zagotoviti večjo prožnost upravnega sistema, boljše izvajanje nalog, učinkovitejši nadzor in boljše uveljavljanje odgovornosti, razviti konkurenčnost in možnost izbire pri izvajanju upravnih funkcij, razviti javne službe, ki bodo usmerjene k porabniku, izboljšati položaj javnih uslužbencev, bolje izkoristiti zmogljivosti moderne informacijske tehnologije in izboljšati kakovost pravne regulative.

Pri dosedanjih reformnih ukrepih od leta 1997 dalje je s strani Evropske komisije priznan napredek pri izgradnji upravnih institucij, to je pri krepitvi administrativne usposobljenosti, splošna ocena o poteku reforme javne uprave pa je negativna, ker še niso bili sprejeti poglobljeni zakoni. Zakonodajni del reforme (zlasti so to zakon o vladi, zakon o upravi, zakon o javnih agencijah, zakon o inšpekcijah in zakon o javnih uslužbencih) je zato treba pospešiti in mu zagotoviti prioriteto. Posebno skrb je treba nameniti tudi vzpostavitvi in usposobitvi institucij za spremljanje in izvajanje pravnega reda EU.

Cilj sprememb zakonodaje na področju organizacije državne uprave je omogočiti racionalnejšo organizacijo uprave in s tem določene proračunske prihranke. Zlasti ukinitve organov in organizacij v sestavi ministrstev na področjih, kjer takšen status ni potreben, bo omogočila racionalnejše organiziranje spremljajočih funkcij ter preglednejša razmerja znotraj ministrstev. Ustanovitev javnih agencij na področjih, kjer je mogoče s to organizacijsko rešitvijo zagotoviti uveljavljanje sodobnejšega menedžerskega pristopa pri gospodarjenju z javnimi sredstvi, bo prav tako prinesla javnofinančne prihranke.

Pred izvolitvijo vlade je državni zbor sprejel spremembe in dopolnitve Zakona o vladi, ki prinaša okrepitev centra vlade (urad predsednika vlade, ministrski svetniki, državni sekretarji pri predsedniku vlade) in spremenjeno sestavo vlade, to je združitev nekaterih ministrstev, ustanovitev novega Ministrstva za informacijsko družbo ter prerazporeditev delovnih področij določenih ministrstev. Krepitev koordinacijske moči centra vlade je smiselna v tolikšni meri, kolikor lahko obvladuje koordinacijo posameznih projektov. Glede drugih projektov naj bi vlada za njihovo koordinacijo pooblastila posamezne ministre, na katerih delovno področje pretežno sodi določeni projekt. Nadaljnji ukrep racionalizacije je prenos delovnih področij vladnih služb v ministrstva. Kot vladne službe naj bi delovale le tiste, ki opravljajo strokovno-tehnične naloge za vlado, in tiste, ki krepijo koordinativno moč centra vlade. Zmanjšanje števila organov in organizacij v sestavi ministrstva bo prav tako omogočilo racionalizacijo poslovanja.

Ustanovitev javnih agencij po posameznih področjih bo po uveljavitvi Zakona o javnih agencijah vodila v zmanjšanje obsega državne uprave. Na področjih, kjer obstajajo pogoji in razlogi za relativno organizacijsko, kadrovsko, finančno in siceršnjo samostojnost, bo tako vlada lahko ustanovila javne agencije za opravljanje regulatornih, razvojnih in/ali analitičnih nalog. Gre za področja, ki bodisi zahtevajo posebej visoko stopnjo samostojnosti (npr. regulatorna telesa na področju javnih gospodarskih služb) ali pa se s sklenitvijo samostojnega finančnega kroga po načelu financiranja iz plačil za storitve lahko zagotovi povezanost med storitvijo in plačilom, smotrnejše upravljanje z javnimi sredstvi in učinkovitejše ter k uporabniku usmerjeno izvajanje storitev.

Zamuda pri sprejemu Zakona o javnih uslužbencih je eden temeljnih razlogov za očitke na račun zaostajanja pri reformi javne uprave v rednih poročilih Evropske komisije o napredku, zato je reforma javne uprave prioriteten projekt. Vlada mora še v prvi polovici tega leta v Državni zbor posredovati zakon, ki bo zagotovil zakonito delujočo, profesionalno, učinkovito, politično nevtrarno, racionalno organizirano, transparentno in k uporabniku usmerjeno upravo. Zakon o javnih uslužbencih bo začel veljati v letu 2002, zato bo povzročil določeno obremenitev proračuna šele v letu 2002 - tedaj bodo potrebne nove zaposlitve na področju na novo uvedenega nadzora v upravi. Na podlagi zakona bodo ustanovljene tudi personalne komisije kot organi instančnega odločanja o kadrovskih zadevah oziroma o pravicah in dolžnostih iz delovnih razmerij.

Zakon o plačah v javnem sektorju je v fazi priprave izhodišč za oblikovanje osnutka, pri čemer se sistemska vprašanja rešujejo vzporedno z usklajevanjem zakona o javnih uslužbencih. Predlog zakona bo zasledoval naslednje štiri ključne cilje: vzpostavitev enotnega plačnega sistema za vse zaposlene v javnem sektorju, določitev ustreznih razmerij med plačami zaposlenih v javnem sektorju, vzpostavitev fleksibilnega plačnega sistema, ki bo višino plače bolj povezoval z učinkovitostjo in rezultati dela in transparenten ter obvladljiv plačni sistem z vidika javnih financ.

Uvajanje standardov kakovosti v javni upravi se formalno zagotavlja s projektom pridobivanja ISO standardov poslovanja za upravne enote (do februarja 2001 so certifikat pridobile tri upravne enote, v prihodnosti pa je predviden postopek pridobivanja certifikatov kakovosti v približno desetih upravnih enotah na leto) ter z Uredbo o poslovanju upravnih organov s strankami. Uredba bo v letu 2001 veljala pilotsko za približno 15 upravnih enot, v letu 2002 pa še za vse preostale upravne enote.

Strategija e-vlade, ki jo koordinira Center Vlade RS za informatiko v povezavi z Ministrstvom za notranje zadeve, pomeni v prvi fazi novelacijo uredbe o pisarniškem

poslovanju v smeri odprave pravnih ovir za elektronsko poslovanje, v nadaljevanju pa tudi standardizacijo in poenostavitev upravnih postopkov. Na podlagi posnetka upravnih postopkov bo izveden izbor nekaj postopkov s področja upravno notranjih zadev, kjer bi leta 2001 pilotsko omogočili elektronsko poslovanje. Rezultat tega projekta bo tudi podlaga za izgradnjo novega sistema upravne statistike, ki bo omogočal spremljanje učinkovitosti delovanja upravnih enot.

6.3.2. Reforma javnih gospodarskih družb

6.3.2.1. Regulacija

Sodobni pristop k uravnavanju delovanja trga se v načelu zavzema za čim večjo konkurenčnost in posledično samoregulativnost trgov, kar implicira omejeno poseganje države v gospodarstvo. Vendar pa analiza realnega gospodarskega stanja pokaže, da so v Sloveniji inercialni inflacijski mehanizmi ter nepopolne tržne strukture (številni trgi so v začetnih fazah razvoja, obstaja nevarnost monopolnega oblikovanja cen in zlorabe prevladujočega položaja, ki bi lahko imela za posledico oškodovanje potrošnikov in ostalih udeležencev na trgu) še močno prisotni in predstavljajo potencialno nevarnost za zniževanje ekonomske in družbene učinkovitosti.

Zaradi tega je uravnavanje nekaterih dejavnosti (elektrogospodarstvo, telekomunikacije, železnica in druga prometna ter energetska infrastruktura) z aktivno vlogo države še vedno potrebno, državna regulacija pa mora vsebovati dve ključni komponenti: (i) regulacijo vstopa/izstopa podjetij v panogo in ohranjanje optimalnega nivoja konkurence (izdajanje licenc ob upoštevanju tehničnih in okoljevarstvenih standardov) in (ii) regulacijo cen, da se prepreči zloraba monopolnega položaja v panogi.

Vlada RS se je z institucionalnega vidika izvajanja regulativnih funkcij za določene trge odločila za več neodvisnih sektorskih regulativnih organov. Gre za vzorec, ki ga je po vzgledu Velike Britanije v zadnjem desetletju prevzela tudi večina evropskih držav. Najpomembnejša prednost sektorskih regulatornih organov izvira iz specializacije kadrov na ekonomskem, finančnem in tehničnem področju ter podrobnega poznavanja posameznih panog oziroma podjetij v panogi. Takšen decentraliziran sistem regulacije je z organizacijskega vidika lažje vzpostaviti, manjši pa je tudi politični odpor ob ustanavljanju takšnih institucij. Nevarnost pa je lahko prevladovanje sektorskega nad narodnogospodarskim vidikom pri izvajanju regulacije.

Za vodenje cenovne politike je na podlagi Zakona o kontroli cen pristojno Ministrstvo za gospodarstvo, ostale tehnično-sistemske zadeve pa urejajo ostala resorna ministrstva oz. njihovi organi v sestavi. V prihodnje pa bodo na podlagi novih zakonodajnih rešitev, ki jih predvidevajo nekateri sistemski zakoni, na področju energetike, telekomunikacij in prometa oblikovani neodvisni sektorski organi, ki bodo vsak na svojem področju vodili celovito politiko (de)regulacije trgov (Energetski zakon - Agencija za energetiko, Predlog zakona o telekomunikacijah - Agencija za telekomunikacije, Zakon o železniškem prometu - Direkcija za železniški promet).

Da bi celovito zajeli sistem regulacije vseh sektorjev in čim bolj uskladili delo posameznih sektorskih regulatorjev, bi bilo smiselno v prihodnje organizacijsko povezati posamezne institucije in predvideti sistem njihove koordinacije.

6.3.2.2. Vpliv na cene

Del reforme javnih gospodarskih družb v Sloveniji v naslednjih letih bo vzpostavitev mehanizmov za določanje cen proizvodov in storitev, ki jih te družbe ponujajo.

V panogah, kjer bo vzporedno s procesom liberalizacije mogoče vzpostaviti konkurenčno strukturo področja, bodo ravnotežne cene odvisne predvsem od konkurence v posamezni panogi, ki bo omogočila konvergenco cen. Za obdobje po sprostitvi cen pa bo, kot kažejo dosedanje izkušnje tako v tujini kot v Sloveniji, značilno njihovo povečano nihanje. Od večjih skupin cen, ki so sedaj še pod nadzorom, sodijo v to skupino predvsem cene telekomunikacijskih storitev in v manjši meri transportne storitve.

V preostalih panogah, kjer proces vzpostavitve konkurence ne bo potekal vzporedno s procesom liberalizacije cen zaradi monopolne narave teh panog ali majhnosti trga in s tem povezane ekonomske neupravičenosti obstoja večjega števila ponudnikov, pa se bodo cene oblikovale v procesu dogovarjanja med ponudniki proizvodov in storitev ter neodvisnim regulatorjem. Cene se bodo v tem primeru oblikovale v skladu z gibanjem cen na svetovnem trgu ob upoštevanju morebitnih specifičnosti slovenskega trga in dejanskih stroškov učinkovite proizvodnje. Za preverjanje delovanja cenovnih mehanizmov pa bo skrbel neodvisni regulator, ustanovljen v skladu s prakso držav EU. V to skupino spadajo predvsem cene energetskih storitev ter v manjši meri cene transportnih storitev.

6.3.2.3. Privatizacija

V teku je postopna privatizacija javnih gospodarskih služb. Obstoječa podjetja s področja vodnega gospodarstva, distribucije in proizvodnje električne energije ter cestna podjetja so bila deloma privatizirana tako, da so bili ustrezni kapitalski vložki preneseni na investicijske družbe. Predlog državnega proračuna RS za leto 2001 pa vsebuje tudi program prodaje državnega finančnega in stvarnega premoženja za leto 2001, v okviru katerega je predvidena prodaja 30% lastniškega deleža elektrodistribucijskih podjetij ključnim investitorjem.

6.3.4. Napredek na posameznih področjih gospodarskih javnih služb

Na **energetskem področju** je trenutno najpomembnejša implementacija Energetskega zakona, ki je stopil v veljavo 15. oktobra 1999. Le-ta predvideva odprtje (notranjega) trga z električno energijo že s 15. aprilom 2001. Določeni so že upravljalci omrežij, ustanovljena je Agencija za energijo kot regulator trga, ELES pa naj bi v kratkem ustanovil hčerinsko podjetje, ki bo delovalo kot organizator trga oziroma borza. Pomembna naloga čaka Agencijo, ki mora pripraviti pravila za delovanje trga z električno energijo, kakor tudi odločiti o cenah za uporabo elektroenergetskih omrežij. Trg naj bi se poskusno vzpostavil že pred tem, vendar bo zadeval le presežno električno energijo po količinski elektroenergetski bilanci Slovenije za leto 2001. Pred pravim začetkom trgovanja z električno energijo bo

potrebno sprejeti tudi uredbo o načinu in postopkih reševanja nasedlih investicij. Reševanje teh slabih investicij Energetski zakon deloma veže na privatizacijo distribucijskih in proizvodnih podjetij (izjema je Nuklearna elektrarna Krško), ki pa se lahko privatizirajo največ do 45% vrednosti lastninskega deleža. Kupnino v višini prvih 10% vrednosti lastninskega deleža naj bi namenili reševanju nasedlih investicij.

Pri zemeljskem plinu je za upravičene odjemalce z letnim odjemom 25 milijonov m³ na enem odjemnem mestu predvideno odprtje trga s 1. januarjem 2003. Povprečna cena zemeljskega plina iz transportnega omrežja se oblikuje na osnovi modela, ki ga je sprejela Vlada oktobra lani. Cena zemeljskega plina je odvisna od gibanja cen nekaterih naftnih derivatov ter domačih stroškov delovanja sistema.

Cene motornih bencinov se od aprila lani oblikujejo na osnovi modela, v katerem osnovo za oblikovanje cen predstavljajo štirinajstdnevne kotacije posameznih naftnih derivatov. Zaradi nenormalnih gibanj na trgu z naftnimi derivati je Vlada oktobra lani izdala uredbo o oblikovanju cen naftnih derivatov tudi za cene plinskega olja in ekstra lahkega kurilnega olja. Vključitev je začasna in bo veljala največ šest mesecev. Gibanja cen naftnih derivatov naj bi se v tem času umirila, prav tako pa bo tudi sezona ogrevanja že v glavnem zaključena. Domače cene naftnih derivatov brez davka precej nihajo v primerjavi s povprečnimi v EU (dosti bolj niha tudi raven marž). Lani so v tretjem četrtletju tako za povprečnimi v EU zaostajale za 6.8%, zaostanek se je v zadnjem četrtletju znižal na 1.7%, v letošnjem prvem četrtletju pa ponovno povečal približno na raven iz lanskega tretjega četrtletja. Pri tem je za distributerje naftnih derivatov pomembno, da se v nekoliko daljšem obdobju razlika med domačimi modelsko oblikovanimi cenami in povprečnimi cenami v EU ne poveča preveč.

Mednarodne primerjave obdavčitve naftnih derivatov kažejo, da rezerv za morebitno nadaljnje povečevanje trošarin v Sloveniji ni več veliko. Po višini obdavčitve smo namreč prehiteli že nekaj držav EU. Pri neosvinčenem 95-oktanskem motornem bencinu je slovenska obdavčitev (na liter) že višja kot v Grčiji in na Portugalskem, za povprečjem spodnje tretjine držav EU (z najnižjo obdavčitvijo) zaostajamo le za 3%, za povprečjem vseh držav EU pa še 30%. Pri plinskem olju štiri države EU (Luksemburg, Portugalska, Grčija ter Španija) izraziteje sledijo politiki čim nižjih trošarin (očitno zaradi konkurenčnosti prevoznikov), tako da njihova celotna obdavčitev dizelskega goriva ne dosega slovenske. Za povprečno obdavčitvijo v EU slovenska zaostaja za 17%, od spodnje peterice držav EU z najnižjo obdavčitvijo pa je slovenska obdavčitev v povprečju že za 10% višja. Pri kurilnem olju se obdavčitev po državah EU še najbolj razlikuje. Slovenska obdavčitev je višja kot v devetih državah EU. Pri tem je še vedno za 22% nižja od povprečne v EU, od povprečne v 12 državah EU (brez treh držav z najvišjo obdavčitvijo) pa je naša obdavčitev že za 23% višja.

Na področju **prometne infrastrukture** se letos za avtocestni program namenja 28 milijard bencinskega tolarja (lani 29,6 milijarde tolarjev, predlani pa s prenosom 34,5 milijarde tolarjev). V letu 1999 smo za gradnjo avtocest porabili 55,5 milijarde SIT, lani naj bi jih po planu 62,5 milijarde SIT, v letošnjem letu pa predvidoma 48,9 milijarde SIT. Znižanje sredstev za avtoceste je posledica letošnjih proračunskih omejitev, ki bodo oklestile tudi nekatere druge prioritete, kot je na primer izgradnja železniške infrastrukture. V letu 2000 je bila zaključena gradnja odseka železniške proge Puconci – madžarska meja.

Analize na področju **telekomunikacij** kažejo na relativno hiter razvoj področja v zadnjem obdobju. Tako je danes praktično celotno fiksno omrežje že digitalizirano, število čakajočih na fiksni priključek je močno upadlo, omrežje (priključki, main lines)

pa se je lani povečalo za preko 10%. Še bistveno hitrejša je bila v letu 2000 rast mobilne telefonije, kar okoli 85-odstotna (imamo prek 50 mobilnih telefonov na 100 prebivalcev, kar nas uvršča visoko tudi med državami EU). Kljub temu pa kakovost telekomunikacijskih storitev relativno zaostaja za nivojem, kot ga potrebuje hitro razvijajoče se gospodarstvo in kakršen je značilen za razvita tržna gospodarstva. Predvsem zaradi nujnosti dohitevanja razvojne stopnje razvitih držav na tem področju in s tem ohranjanja konkurenčnosti celotnega gospodarstva je potrebno pospešiti proces liberalizacije in privatizacije sektorja.

Po veljavni zakonodaji (Zakon o telekomunikacijah, sprejet leta 1997 in Nacionalni program razvoja telekomunikacij, sprejet marca 2000) ima Telekom do konca leta 2000 monopol nad upravljanjem fiksnega javnega komutiranega telefonskega omrežja (PSTN) in izvajanja obvezne gospodarske javne službe zagotavljanja storitev govorne telefonije in teleksa. Opravljanje telekomunikacijskih storitev, ki so pogojene z uporabo radiofrekvenčnega spektra, razen storitev obvezne gospodarske javne službe prenosa in oddajanja radijskih in televizijskih programov RTVS, pa je že liberalizirano in temelji na koncesijskem oddajanju (licenciranju) posameznih frekvenc.

Pogoji za popolno liberalizacijo na področju zagotavljanja telekomunikacijskih storitev v Sloveniji naj bi bili zagotovljeni z novim zakonom o telekomunikacijah, ki trenutno čaka na sprejem v Državnem zboru. Za vzpostavitev in delovanje liberaliziranega okolja telekomunikacijske infrastrukture in storitev pa je potrebno čimprej sprejeti še vrsto podzakonskih aktov. Novi zakon pomeni pravno podlago za izvedbo ločitve lastniških, regulatornih in upravljalških funkcij na področju zagotavljanja telekomunikacijskih storitev v Sloveniji. V skladu z njim javno podjetje Telekom Slovenije d.d. izgubi status javnega podjetja in postane običajna delniška družba, telekomunikacijske storitve pa izgubijo status gospodarske javne službe. Javno podjetje naj bi bilo preoblikovano v enem letu po uveljavitvi novega zakona o telekomunikacijah, privatizacija državnega deleža v Telekomu Slovenije, d.d. pa naj bi se začela izvajati že v letu 2001 (Nacionalni program razvoja telekomunikacij je predvidel začetek privatizacije že za leti 1999 in 2000), vendar naj bi država v prvi fazi privatizacije obdržala večinski delež v Telekomu. V zakonu in v pogajalskih izhodiščih Republike Slovenije je tudi predvideno, da bo za reguliranje sektorja telekomunikacij skrbela neodvisna agencija.

Poleg prednosti, ki jih prinašajo storitve informacijske družbe, pa se je potrebno zavedati tudi nevarnosti oblikovanja dvoplastne družbe, kar bi pomenilo delitev na tiste, ki imajo dostop do storitev informacijske družbe, in tiste, ki tega dostopa nimajo. Predlog novega zakona v zvezi s tem predvideva zagotavljanje univerzalnih telekomunikacijskih storitev po dostopnih cenah vsem državljanom, vključno s člani skupin z drugačnimi zahtevami ali zmožnostmi (npr. nezaposleni, invalidi in ostareli). V zvezi s tem je potrebno reševati dve ključni vprašanji, in sicer vprašanje nabora storitev, ki naj bi sodile v skupino univerzalnih storitev, in vprašanje financiranja zagotavljanja teh storitev na manj razvitih področjih, kjer to ekonomsko ne bo opravičeno.

Na podlagi Nacionalnega programa varstva okolja je vlada sprejela operativna programa čiščenja komunalnih odpadnih voda in ravnanja z odpadki. Skupno bo predvidoma na področju **komunalne infrastrukture** v obdobju 2000-2006 porabljeno okoli 107 milijard SIT domačih sredstev, ki niso vezana na sredstva predpristopne pomoči.

Približno polovica omenjenega zneska je namenjena realizaciji Operativnega programa na področju odpadnih voda, ki je osredotočen na izgradnjo čistilnih naprav

za večja naselja (Celje, Velenje, Mislinja, Drava, Sava Bohinjka, Sava s porečjem Ljubljance, Obala). Navedeni projekti bodo delno financirani tudi s pomočjo sredstev ISPA (dobrih 10% financiranja) in delno iz sredstev programa LSIF PHARE (papirnica Paloma). Prednostni seznam investicij v komunalno infrastrukturo na področju odpadkov je bil pripravljen na podlagi smernic o odpadkih in ravnanju z njimi (odlaganje, sežig), vključno z nevarnimi in embalažnimi odpadki. Seznam predvideva gradnjo novih odlagališč odpadkov (komunalnih, gradbenih, industrijskih in energetske) in centrov za predelavo odsluženi avtomobilov. Program bo izveden s pomočjo sredstev ISPA (regionalni centri Dolenjska, Gorenjska, Puconci, osrednja in severovzhodna Slovenija, odlagališče Metava) in domačimi sredstvi (sanacija odlagališča jalovine in drugih odpadkov zapirajočega rudnika uranove rude Žirovski vrh).

6.4 Trg dela in sistem socialne varnosti

6.4.1 Trg dela

6.4.1.1. Kvaliteta ponudbe delovne sile in nova strategija politike zaposlovanja

Ko se je slovensko gospodarstvo v obdobju tranzicije prilagajalo novim trgom in novim lastninskim razmerjem, je prišlo po eni strani do opuščanj nerentabilnih proizvodenj, po drugi strani pa do pritiskov na povečevanje produktivnosti, ki je v Sloveniji glede na razvite države še vedno nizka. V prvih letih tranzicije se je produktivnost povečevala predvsem z odpuščanjem presežnih, večinoma starejših ali nezadostno izobraženih delavcev, šele zadnja leta pa na rast produktivnosti vplivajo tudi učinki prestrukturiranja, saj število zaposlenih zadnji dve leti celo narašča, že ves čas odkar jo merimo pa se izboljšuje tudi izobrazbena sestava zaposlenih in delovno aktivnega prebivalstva. Pri novem zaposlovanju dajejo delodajalci prednost mlajšim in bolj izobraženim osebam, medtem ko tvorijo opuščeni presežki, vkolikor se niso upokojili, še vedno obsežno množico starejših, neustrezno izobraženih in dolgotrajno brezposelnih oseb, ki se le počasi zmanjšuje.

Povprečno število let šolanja delovno aktivnega prebivalstva se je od 10,8 maja 1993 povečalo na 11,1 leta v drugem četrtletju 2000. Pri tem se je občutno znižal delež delovno aktivnih z največ osnovnošolsko izobrazbo (od 26,3% leta 1993 na 19,9% leta 2000), povečala pa sta se deleža delovno aktivnih s srednješolsko (od 57,8 na 62,8%) ter višje- in visokošolsko izobrazbo (od 15,0 na 16,2%). Poleg opisane selekcije z odpuščanjem neustrezno izobraženih oseb vpliva na izboljševanje izobrazbene sestave predvsem boljša izobrazbena sestava priliva iz šol, saj mladi večinoma nadaljujejo šolanje. Skoraj desetina generacije sicer še vedno ne konča osnovne šole v rednem roku, vendar se več kot polovica tega osipa vpiše kasneje na osnovne šole za odrasle. Tudi priliv mladih brez končane poklicne ali srednje izobrazbe se zadnja leta zmanjšuje. Osip iz posameznih (zlasti poklicnih) srednjih šol je sicer še vedno občuten, vendar gre pri tem v veliki meri za prepise na druge srednje šole. Povečuje se tudi vpis na višje in visokošolsko izobraževanje, zato lahko pričakujemo v bodoče tudi povečan priliv diplomantov. Po drugi strani pa (zlasti srednješolsko) izobraževanje odraslih že vse desetletje ostaja na približno enako nizki ravni.

Izrazito pozitivni trendi na področju zaposlovanja in brezposelnosti v letih 1999 in 2000 so rezultat aktivnejše politike zaposlovanja in sprememb Zakona o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti iz oktobra 1998. V letih 1998 in

1999 se je povečalo število vključenih v aktivne programe zaposlovanja. Strožja definicija brezposelne osebe je prinesla več črtanj iz evidenc in spremembo evidentiranja registriranih brezposelnih, vključenih v javna dela ali usposabljanja na delovnem mestu, ki se od januarja 1999 ne vodijo več kot brezposelni, temveč kot zaposleni.

Nov pristop k politiki zaposlovanja, ki ga je konec devetdesetih let vpeljala Evropska unija, je konec leta 1999 sprejela tudi Slovenija. Vlada je novembra 1999 sprejela dva dokumenta, ki sledita evropskim smernicam in predstavljata usmeritve ter ukrepe na področju zaposlovalne politike: Strateški cilji razvoja trga dela do leta 2006, politika zaposlovanja in programi za njeno uresničevanje ter Nacionalni akcijski program zaposlovanja za leti 2000 in 2001.

Strateški cilji razvoja trga dela do leta 2006, politika zaposlovanja in programi za njeno uresničevanje postavljajo celosten pristop k problemu zmanjševanja brezposelnosti in spodbujanju zaposlovanja, ki politiko zaposlovanja ne omejuje le na tradicionalne programe politike zaposlovanja. Strateški cilji razvoja trga dela in zaposlovanja v Sloveniji v obdobju 2000-2006 so naslednji:

- dvig izobrazbene ravni aktivnega prebivalstva oziroma njegove poklicne usposobljenosti in kompetenc,
- zmanjševanje strukturnih neskladij, ki bi se kazalo v zmanjšanju deleža dolgotrajno brezposelnih (na okoli 40%) in deleža brezposelnih brez poklicne izobrazbe (na okoli 25%),
- zagotovitev vključenosti v aktivne programe vseh mladih brezposelnih, ki v 6 mesecih po nastopu brezposelnosti niso našli nove zaposlitve, oziroma za vse ostale, ki se v roku 12 mesecev niso zaposlili,
- zmanjševanje regijskih neskladij na trgu dela,
- rast zaposlenosti, ki bo v povprečju v obdobju 2000-2006 presegala 1% letno, ob pospešeni gospodarski rasti, kar bo omogočilo zmanjšanje stopnje brezposelnosti na okoli 5% po mednarodni metodologiji oziroma registrirano stopnjo na okoli 8% do konca leta 2006,
- nadaljnji razvoj socialnega partnerstva na področju razreševanja problema brezposelnosti in povečevanja zaposlovanja.

Strategija predpostavlja aktivno in usklajeno sodelovanje vseh ministrstev, ki s svojimi ukrepi neposredno ali posredno vplivajo na razmere na trgu dela. Predpostavlja pa tudi aktivno vlogo socialnih partnerjev in lokalnih skupnosti. Na nacionalni ravni je bila v ta namen ustanovljena Usmerjevalna skupina Vlade R Slovenije in socialnih partnerjev za spremljanje izvajanja in uresničevanja Akcijskega programa zaposlovanja za leti 2000 in 2001.

V letu 2000 je Slovenija začela izvajati Akcijski program politike zaposlovanja za leti 2000 in 2001, ki sledi usmeritvam politike zaposlovanja v EU iz leta 1998. Osnovni stebri politike zaposlovanja so: povečevanje zaposljivosti prebivalstva (prvi steber), pospeševanje podjetništva (drugi steber), pospeševanje in spodbujanje prilagodljivosti posameznikov in podjetij (tretji steber) in zagotavljanje enakih možnosti zaposlovanja (četrti steber). Politika zaposlovanja je pri tem splet ukrepov na področju fleksibilizacije poslovanja in zaposlovanja, fiskalnih spodbud, ukrepov za pospeševanje podjetništva, ukrepov za povečanje usposobljenosti delovne sile vključno s povečevanjem formalne izobrazbene ravni delovne sile in ukrepov, ki zagotavljajo različnim družbenim skupinam enakopravnost dostopa do dela. Izvajanje programa zahteva sodelovanje in koordinacijo med ministrstvi, vladnimi in nevladnimi institucijami ter socialnimi partnerji, ki pa je šele na začetku.

Predstavniki Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve in DG Employment and Social Affairs Evropske Komisije ter strokovnjaki s posameznih področij so na osnovi pregleda trga dela v Sloveniji pripravili in julija 2000 podpisali dokument Skupna ocena srednjeročnih prioritarnih nalog na področju zaposlovanja v Sloveniji, ki opredeljuje ključne izzive na slovenskem trgu dela. Kot prednostne naloge so bile opredeljene: (i) pregled celotnega sistema reguliranih poklicev s ciljem povečati preglednost in prožnost sistema; (ii) izboljšanje izobraževalnega sistema v smeri zmanjšanja osipnikov in povečanje vključenosti odraslih v izobraževanje (iii) pospešitev razvoja preventivnih in zaposlitveno usmerjenih ukrepov, ki temeljijo na zgodnjem prepoznavanju posameznikovih potreb.

6.4.1.2. *Fleksibilnost trga dela in zaposlovanje tujcev*

Predlog novega zakona o delovnih razmerjih je v pripravi za drugo obravnavo v Državnem zboru RS in naj bi bil po programu Vlade RS sprejet še letos. Osnovni izhodišči predloga novega zakona o delovnih razmerjih sta dosledna izpeljava ureditve delovnega razmerja kot pogodbenega razmerja med delavcem in delodajalcem ob zakonski ureditvi minimalnih, vsem zagotovljenih pravic in obveznosti iz tega razmerja ter vključitev zahtev direktiv EU, ki se nanašajo na delovno pravo in zagotavljanje enakopravnosti moških in žensk v zaposlitvenem razmerju. V smislu spodbujanja fleksibilnosti na trgu dela vzpostavlja predlog zakona o delovnih razmerjih zakonske podlage za: (i) sklepanje vseh fleksibilnih oblik pogodbe o zaposlitvi, (ii) fleksibilno razporejanje delovnega časa, (iii) odpovedi pogodbe o zaposlitvi, (iv) izobraževanje zaposlenih, (v) uveljavitev olajšav oz. poenostavitev za male delodajalce.

Julija 2000 je bil sprejet nov Zakon o zaposlovanju in delu tujcev, ki se je pričel uporabljati v začetku leta 2001. Zakon določa pogoje, pod katerimi se lahko tujec zaposli in dela v RS, če z mednarodnimi sporazumi ni določeno drugače. Najpomembnejša novost novega zakona je uvedba kvotnega sistema izdaje delovnih dovoljenj in bistveno večja regulacijska vloga države pri urejanju pritoka tujih delavcev pri novem zaposlovanju tujcev in lažji postopki izdaje delovnih dovoljenj za tujce, ki že dalj časa delajo in bivajo v Sloveniji.

6.4.2. *Pokojninski sistem*

V pokojninskem sistemu bo dolgoročno zagotovljena socialna varnost upokojujencem in sedanjim aktivnim zavarovancem tudi, če so šele vstopili v zavarovanje in bodo pravice uveljavili čez nekaj desetletij. S prvim januarjem 2000 je začel veljati novi Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju. S pokojninsko reformo se v Sloveniji prilagaja sistem pokojninskega in invalidskega zavarovanja spremenjenim demografskim, gospodarskim in socialnim okoliščinam. Novosti spreminjajo parametre (upokojitvena starost, podaljšane pokojninske dobe za ženske, odmerna stopnja, referenčno obdobje in valorizacija) postopoma. Opuščeni sta možnost predčasnega upokojevanja in institut zavarovalne dobe s povečanjem, ki sta v preteklosti pogojevala veliko število relativno mladih upokojujencev. Te rešitve bodo v naslednjih letih postopno zmanjševale pritiske na javnofinančno blagajno. Konec leta 2000 je bila sprejeta sprememba pravila o valorizaciji pokojnin. Opuščena je bila rešitev, ki je bila preveč pod vplivom enkratnega podatka o plačah, ki je lahko celoletno premočno dvignila raven pokojnin. Zamenjana je bila z novim pravilom, ki bo veljalo v letu 2001 in se bo od leta 2002 v prilagojeni obliki uporabljalo tudi za naprej. V javnofinančnem vidiku to pomeni, da pokojnine v rasti ne bodo mogle

prehitevati rasti plač. Zaradi tega bodo fiskalni pritiski tako v začetku leta kot tudi tekom leta manjši. V tem kontekstu je pripravljen finančni načrt blagajne obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja v višini 646,3 milijarde SIT za leto 2001.

Poleg obveznega zavarovanja je uvedena možnost prostovoljnega dodatnega pokojninskega in invalidskega zavarovanja oseb, ki so vključene v obvezno zavarovanje kot oblika dolgoročnega, kapitalsko financiranega varčevanja, z namenom, da se zavarovancem v starosti zagotovi boljša socialna varnost.

6.4.3. Reforma zdravstvenega varstva

Slovenija ima enotno in zelo široko javno zdravstveno zavarovanje. Vanj so vključeni vsi prebivalci, brez omejitve glede višine osebnih dohodkov. Javni sistem zdravstvenega varstva je razdeljen na tri dele: družbena skrb za zdravje, ki jo financirajo proračun države in proračuni občin; medicina dela, ki jo financirajo delodajalci; obvezno zdravstveno zavarovanje, ki obsega 90% vseh javnih sredstev in se financira s prispevki delojemalcev in delodajalcev v javni zdravstveni sklad pri Zavodu za zdravstveno zavarovanje Slovenije.

Ministrstvo za zdravstvo ocenjuje, da ima v mreži javne zdravstvene službe zadostno število ustrezno usposobljenega zdravstvenega osebja. Zasebna zdravstvena dejavnost v mreži se postopoma širi. V zasebni dejavnosti je leta 1999 delalo 17% splošnih zdravnikov in pediatrov, 40% zobozdravnikov in zobozdravnikov-specialistov in 12% specialistov v specialistični ambulantni dejavnosti, delež koncesionarjev v celotnem programu obveznega zdravstvenega zavarovanja pa je bil 7,3%. Kljub spodbujanju zasebnega dela bo zdravstveni dom ohranil status javnega zdravstvenega zavoda, ki na primarni ravni izvaja celovito preventivno in kurativno zdravstveno dejavnost.

Posledice vse večjih stisk javnega finančnega sektorja pri financiranju zdravstvene dejavnosti bo vlada reševala z usposabljanjem strokovnega in poslovodnega menedžmenta v javnih zdravstvenih zavodih ter z zaostrovanjem odgovornosti za strokovni in poslovni uspeh. Poslovodstvo bo spodbujala tudi tako, da bo širila avtonomijo poslovanja in razpolaganja s presežki prihodkov nad odhodki, zdravstveno osebje (zlasti zdravnike) pa bo spodbujala k trajnemu razvijanju celovite kakovosti poklicnega dela (kakovost zdravstvene oskrbe, zadovoljstvo bolnika, stroškovna zaveza pri strokovnih odločitvah). K razvoju upravljanja sistema zdravstvenega varstva bo prispeval tudi projekt informacijskega sistema v zdravstvu, ki bo realiziran s podporo Mednarodne banke za obnovo in razvoj.

Reforma sistema zdravstvenega varstva poteka hkrati s pripravo Slovenije za vstop v Evropsko unijo. Zaradi tega bo zdravstvena politika spremljala procese postopnega približevanja (konvergence) sistemov zdravstvenega zavarovanja držav članic. Gre za postopno izenačevanje pravic iz javnega zdravstvenega zavarovanja, varovanja zdravja pri delu ter delitev stroškov zdravstvenega varstva na javni in zasebni sektor.

Nacionalni program zdravstvenega varstva Republike Slovenije - "Zdravje za vse do leta 2004" je bil sprejet v maju 2000. Program opredeljuje strategijo in razvojne usmeritve zdravstvenega varstva na področjih zdravstvenega zavarovanja, zdravstvene dejavnosti, izobraževanja in strokovnega usposabljanja ter financiranja, upravljanja in vodenja sistema. Med prednostnimi razvojnimi cilji so oblikovanje politike varovanja zdravja, zmanjševanje razlik v zdravstvenem varstvu in zdravstvenem stanju prebivalcev, spreminjanje zdravju škodljivih vzorcev vedenja,

kakovostno življenjsko okolje, izboljšanje kakovosti dela zdravstvene dejavnosti, raziskave varovanja zdravja, program pa opredeljuje tudi prednostne naloge po posameznih skupinah prebivalstva ter mrežo javne zdravstvene službe.

Obvezno zdravstveno zavarovanje ohranja vlogo zagotavljanja zdravstvene in socialne varnosti vsemu slovenskemu prebivalstvu s kritjem stroškov za zdravstvene storitve in za druge pravice v skladu z načeli solidarnosti med zavarovanimi osebami (enakomernejša obremenitev populacijskih skupin in upoštevanje dohodkovnih zmožnosti zavezancev), enakopravnosti (pravičnosti) v obravnavi in pravicah do zdravstvenih storitev, skrbi za zagotavljanje kvalitete in za spoštovanje ter varstvo pravic zavarovanih oseb ter postopnemu izenačevanju dostopnosti do storitev na območju Slovenije. Solidarnostna raven bo izhajala iz prioritet javnega zdravstvenega interesa, vsaka širitev ali zožitev pravic iz obveznega zdravstvenega zavarovanja, ki je tesno povezana z razpoložljivimi finančnimi sredstvi, pa bo odvisna od soglasja socialnih partnerjev in najširšega družbenega konsenza.

Na osnovi tega programa in drugih izhodišč za dograjevanje sistema zdravstvenega varstva bo do konca leta 2002 spremenjena tudi zdravstvena zakonodaja. Izhodišča za spremembe v zdravstvu je leta 1998 sprejel Zdravstveni svet pri Ministrstvu za zdravstvo. O njih je razpravljal tudi Svet za socialno varnost in Ekonomsko-socialni svet.

6.5. Kmetijstvo

6.5.1. Vračanje kmetijskih zemljišč in gozdov

Po poročilu o uresničevanju Zakona o denacionalizaciji, ki ga je sprejela Vlada v novembru 2000, je bilo do 30.6.2000 vloženi skupno 38.104 zahtev za denacionalizacijo, od tega skoraj polovica pri upravnih organih. Čeprav je po Zakonu o denacionalizaciji rok za vložitev že potekel, pa število še ni dokončno, saj je do 1. julija 2001 še vedno mogoče vlagati zahtevke iz naslova vračanja premoženja in pravic bivših agrarnih skupnosti.

Skupaj je bilo zahtevanih 126.658 ha kmetijskih zemljišč in 166.819 ha gozdov. Odločbe so bile že izdane za 44% zahtevanih kmetijskih površin in 62% zahtevanih površin gozdov. Po njih je bilo vrnjeno 86% obravnavanih površin kmetijskih zemljišč in 92% obravnavanih površin gozdov. Velika večina površin je bila vrnjena v last in posest.

Za pospešitev postopka denacionalizacije je Vlada sprejela vrsto ukrepov. Za vračanje podržavljenih kmetijskih zemljišč in gozdov je najpomembnejši sklep, da se v primeru, ko teh ni mogoče vrniti v naravi, upravičencem dodeli nadomestno zemljišče.

Tabela 6.5.1.: Denacionalizacija kmetijskih zemljišč in gozdov

	Kmetijska zemljišča (ha)	Gozdovi (ha)
ZAHTEVANO	126.658	166.819
ODLOČENO	55.506	103.494
Način rešitve:		

Nadomestna nepremičnina (last in posest)	33,96	4,87
Odškodnina v obveznicah oz. delnicah RS	6.928,17	477,75
Odškodnina v priznanih	10,90	0,89
Poravnava z gotovino (ni po Zden)	38,80	2,86
Solastniški delež	5.423,24	4.643,18
Vrnitev v last in posest	31.640,28	88.014,43
Vzpostavitev lastninske pravice na nepremičnini	3.872,41	2.006,67
Skupaj vrnjeno	47.947,76	95.150,65
Ustavitev postopka	1.130,45	717,90
Zavrnitev zahteve	2.599,67	3.802,21
Zavrženje zahteve	3.673,13	3.736,30
Skupaj neugodeno	7.403,25	8.256,42
Odstop zadeve	155,38	87,23

Vir: Petnajsto poročilo o uresničevanju Zakona o denacionalizaciji, Poročevalec DZ št. 98 / 8.12.2000

6.5.2. Strategija razvoja podeželja

Reforma kmetijstva je prinesla vsebinske spremembe v konceptu in ukrepih kmetijske politike. Izvedbeni načrt reforme predstavlja Program razvoja kmetijstva, živilstva, gozdarstva in ribištva, ki natančno opredeljuje posamezne ukrepe, njihove finančne in izvedbene okvire ter učinke reforme. Za uresničitev ciljev na področju kmetijsko-strukturne in razvojne politike je delovanje Vlade RS usmerjeno v izvajanje naslednjih treh sklopov:

1. **Izboljšanje kmetijske strukture:** podpore naložbam gospodarsko močnih in razvojno perspektivnih kmetijskih gospodarstev, podpore mladim prevzemnikom kmetij in sanaciji kmetijskih gospodarstev v primeru požara, naravnih nesreč in drugih nepredvidenih višjih sil. Ob kapitalnih podporah je poseben poudarek dan zemljiškim operacijam, to je izboljšavi proizvodne sposobnosti zemljišč in tržnemu organiziranju pridelovalcev.

2. **Posodobitve in prilagajanje živilskopredelovalne industrije:** podpore so namenjene izboljšanju konkurenčnosti, odpiranju dodatnih delovnih mest, zmanjševanju stroškov in povečevanju dodane vrednosti na zaposlenega ter kritju dela stroškov zaradi prevzema pravne ureditve EU, predvsem na področju veterinarske zakonodaje, izpolnjevanja okoljskih standardov, higienskih zahtev in tehnoloških posodobitev.

3. **Celostni razvoj podeželja:** koncept in način delovanja bosta precej spremenjena zaradi ukrepov prostorskega urejanja podeželja, ekonomske raznolikosti podeželja ter inovativnega sklopa ukrepov za razvoj podeželskih ekonomij. Država s koordinacijo dela različnih resorjev poleg osnovne proizvodne funkcije kmetijstva spodbuja tudi prostorsko, socialno, ekološko in kulturno funkcijo.

Slovenija je z Načrtom razvoja podeželja 2000-2006 kandidirala za predpristopno pomoč za področje kmetijstva oziroma razvoj podeželja SAPARD. Pridobila je približno 1,5 milijarde tolarjev, kar je manj, kot je pričakovala. V predpristopno pomoč so uvrščeni štirje ukrepi: (1) podpore investicijam v kmetijska gospodarstva, ki prispevajo k izboljšanju njihove konkurenčnosti in izpolnjevanju zahtev pravnega reda EU na področju higiensko veterinarske ureditve, varovanja okolja in zaščite živali, (2) podpore investicijam v živilsko predelovalno industrijo v sektorjih mesa, rib in mleka, (3) podpore investicijam za razvoj dopolnilnih dejavnosti na kmetiji in (4) podpore investicijam za razvoj in izboljšanje infrastrukture na podeželju.

Tabela 6.5.2.: **Letna višina sredstev EU in Slovenije po ukrepih, v evrih**

UKREP	Sredstva EU	Sredstva RS	Delež
Ukrep št. 1	2,214 100	1,107 050	34
Ukrep št. 2	2,530 400	1,265 200	38
Ukrep št. 3	885 672	442 836	13
Ukrep št. 4	632 600	316 300	10
Tehnična pomoč	183 907	113 040	5
SKUPAJ	6,446 679	3,223 339	100
Delež	65 %	35 %	

Vir: "Program razvoja podeželja 2000-2006".

Program SAPARD naj bi se pričel izvajati predvidoma v letu 2001, razpisi za pridobitev sredstev pa bodo objavljeni v drugi polovici leta.

6.6. Politika skladnega regionalnega razvoja

6.6.1. Regionalna politika

Dolgoročni cilj regionalne politike je doseganje visokega življenjskega standarda in kvalitete življenja prebivalcev vseh slovenskih regij. Prizadeva si zaustaviti trend povečevanja razlik v gospodarski razvitosti in pri življenjskih možnostih med regijami, preprečevati nastajanje novih območij z večjimi razvojnimi problemi ter ohraniti vsaj minimalno poseljenost na celotnem ozemlju Republike Slovenije.

Zakonski okvir regionalne politike je bil vzpostavljen s sprejemom Zakona o javnih financah in Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja že v letu 1999. Operativno jedro za vodenje regionalne politike ter usmerjanje in nadzor njene preнове predstavlja Področje regionalnega razvoja Ministrstva za gospodarstvo, ki je pristojno tudi za pogajanja z EU in koordinacijo priprav na uporabo strukturnih instrumentov EU. Agencijo RS za regionalni razvoj je osrednja institucija za implementacijo programov spodbujanja skladnega regionalnega razvoja. Sodeluje z regionalnimi razvojnimi agencijami, ki so se oblikovale na ravni statističnih regij, spodbuja njihovo delovanje in pripravo razvojnih programov, pomaga pri pripravi projektov, zagotavlja informacije o celotni ponudbi razvojnih spodbud in pomoč pri pridobivanju potrebnega lokalnega, državnega in evropskega sofinanciranja. Na podlagi Predhodnega državnega razvojnega programa za obdobje 2000-2002 je Slovenija začela prejemati pomoč programa Phare za ekonomsko in socialno kohezijo za tri pilotne regije: Pomurje, Savinjska in Zasavje. V okviru programa Phare čezmejnega sodelovanja je agencija vodila tudi proces priprave skupnih programskih dokumentov za čezmejno sodelovanje z Avstrijo in Madžarsko ter izvajala programe čezmejnega sodelovanja z Italijo, Avstrijo in Madžarsko.

Vlada je lani ustanovila tudi Svet za strukturno politiko, ki bo izboljšal medsebojno sodelovanje ministrstev pri financiranju razvojnih projektov. Svet ima pomembno vlogo pri obravnavi in usklajevanju regionalnih razvojnih programov, še posebej pri zagotavljanju in medresorskem usklajevanju ustreznega sofinanciranja programov. Posebna naloga je tudi povezava regionalnih ciljev s cilji različnih sektorskih politik, določitev prioritet in vzpostavitev enotnih kriterijev za uporabo in nadzor sredstev.

V preteklem letu smo bili priča intenzivnemu razvojnemu povezovanju občin, ki ustanovljajo regionalne razvojne agencije in začenjajo s pripravo regionalnih razvojnih programov. V devetih regijah od skupno dvanajstih je proces, formalno gledano, že zaključen.

Na osnovi Strategije regionalnega razvoja Slovenije in Državnega razvojnega programa 2001-2006, ki bosta predvidoma sprejeta v letošnjem letu, bo treba izvajati regionalno politiko v ožjem smislu (odpravljanje regionalnih razvojnih razlik znotraj države) ter pripraviti nove programe, ki bodo bolj ciljno usmerjeni. Regionalna politika bo še naprej spodbujala razvojne potenciale na lokalni in regionalni ravni, ki so danes še v precejšnji meri neizkoriščeni. Dograjevala bo mrežo regionalnih razvojnih agencij, ki bo omogočila, da se razvojni problemi razrešujejo v okoljih, kjer nastajajo. Finančne spodbude za pospeševanje skladnega regionalnega razvoja bodo prihajale iz proračunskih sredstev raznih ministrstev, namenjenih za razvojne projekte, vendar bolj koordinirano kot doslej. Ministrstvo za gospodarstvo bo skladno z materialnimi možnostmi v vlogi partnerja pristopalo k oblikovanju in sofinanciranju projektov predvsem na ekonomsko šibkih območjih, območjih s strukturnimi problemi in visoko brezposelnostjo, razvojno omejevanih obmejnih območja in območjih z omejenimi razvojnimi dejavniki. Območjem, kjer se prepleta več razvojno omejitvenih dejavnikov, bo namenjeno več pozornosti ter višja stopnja sofinanciranja projektov. Potrebno bo dokončati zakonodajni okvir, še posebej tisti del, ki se povezuje z zakonodajo na področju urejanja prostora in zakonodajo s področja državnih pomoči.

Zaradi vstopa Slovenije v EU se spreminjajo mejni režimi. Na meji z Italijo, Avstrijo in Madžarsko bo prišlo do postopnega opuščanja meje, na meji s Hrvaško pa do vzpostavljanja strožjega mejnega režima. Oboje ima za posledico dodaten pritisk na obmejna območja. Poleg tega večina obmejnih območij že sedaj spada med območja s posebnimi razvojnimi problemi po Zakonu o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja. Zaradi povečanega pritiska na prestrukturiranje obmejnega gospodarstva bo predvidoma prišlo do presežnih delavcev v določenih dejavnostih (trgovina, carina, špedicija ipd.). Vlada RS je že oblikovala medresorsko komisijo, pomoč obmejnemu območjem pa bo obsegala spodbude za odpiranje novih delovnih mest in krepitev podjetniške iniciative. Prednost bodo imeli programi, ki bodo segali čez državno mejo in spodbujali meddržavno sodelovanje na meji.

6.6.2. Oblikovanje pokrajin in lokalna uprava

S spremembo ustave bo omogočeno, da se sprejme sistemski zakon o pokrajinah, s tem pa bi bili postavljeni temelji za ustanavljanje pokrajin kot širših samoupravnih lokalnih skupnosti. Razvoj lokalne samouprave, ki ga spremlja centralizacija države, kaže na nujno potrebo po uvedbi pokrajin v Sloveniji. Proces centralizacije ni koristen za Slovenijo, regionalizem pa bi bil podlaga za hitrejši in bolj uravnotežen razvoj Slovenije in pomemben element harmonizacije naše ureditve z evropskimi standardi.

Razlogi za uvedbo pokrajin kot obveznih skupnosti so notranji in zunanji, najpomembnejši pa je poglobljanje razlik v razvitosti različnih delov Slovenije, ki spreminja njen velik del v obrobje. Pokrajine naj bi zapolnile vrzel med majhnimi občinami in državo in blažile sedanjo preveliko urejevalno in dejansko moč države v odnosu do šibkih občin. Povezovale naj bi občine zaradi učinkovitejšega urejanja in izvajanja potreb državljanov in gospodarstva, ki presegajo zmogljivosti posamezne občine. Na pokrajine bi država lahko prenesla zadeve, ki jih ne more na (pre)majhne občine. Poleg tega bi mogočale decentralizacijo države z uresničevanjem načela subsidiarnosti, Slovenija pa bi vstopila v krog držav z razvitim notranjim regionalizmom. Pokrajine v Sloveniji so potrebne tudi zaradi primerljivosti z državami EU in učinkovitejšega kandidiranja za sredstva EU za regionalni razvoj. Strukturni skladi, ki so namenjeni spodbujanju regionalnega razvoja v EU, so izjemno pomembni tudi za Slovenijo oziroma njen regionalni razvoj. Potreba po pokrajinah pa se kaže tudi zaradi vse pomembnejšega obmejnega in čezmejnega sodelovanja lokalnih in regionalnih skupnosti v Evropi.

7. DOKUMENTACIJSKA PRILOGA NEKATERIH MAKROEKONOMSKIH KAZALCEV ZA OBDOBJE 2001 - 2006

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
BRUTO DOMAČI PROIZVOD						
REALNA RAST BRUTO DOMAČEGA PROIZVODA (v %)	4.5	4.5	4.75	5.0	5.5	6.0
BRUTO DOMAČI PROIZVOD (v mio. SIT, tekoče cene)	4.587.000	5.042.500	5.503.500	5.992.400	6.530.500	7.116.000
MENJAVA S TUJINO						
IZVOZ PROIZVODOV IN STORITEV	6.9	7.0	7.1	7.4	7.5	7.6
-Izvoz proizvodov	7.2	7.3	7.4	7.6	7.7	7.8
-Izvoz storitev	5.5	5.7	5.8	6.2	6.4	6.5
UVOZ PROIZVODOV IN STORITEV	5.6	6.2	6.6	6.7	7.0	7.1
-Uvoz proizvodov	5.8	6.3	6.7	6.8	7.0	7.1
-Uvoz storitev	4.5	5.1	5.8	6.3	6.6	6.7
ZAPOSLENOST IN PRODUKTIVNOST DELA						
ZAPOSLENOST V EKVIVALENTU POLNEGA DELOVNEGA ČASA (rast v %)	1.0	1.0	1.1	1.1	1.5	1.9
RAST ŠTEVILA ZAPOSLENIH (prejemnikov plač, v %)	1.2	1.2	1.3	1.3	1.7	2.1
ŠTEVILO REGISTRIRANIH BREZPOSELNIH (povp. leta, v tisočih)	102.7	100.6	98.1	92.0	81.3	66.7
STOPNJA REGISTRIRANE BREZPOSELNOSTI (v %)	11.7	11.3	11.0	10.2	9.0	7.4

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
STOPNJA BREZPOSELNOSTI PO ILO (v %)	7.0	7.0	6.9	6.6	5.9	4.9
RAST PRODUKTIVNOSTI DELA	3.5	3.5	3.7	3.9	4.0	4.1
PREBIVALSTVO						
ŠTEVILO PREBIVALCEV (stanje 30.6., v tisočih)	1,987.5	1,987.5	1,987.2	1,986.8	1,986.0	1,984.9
ŠTEVILO AKTIVNIH PREBIVALCEV (po mesečnih virih, v tisočih)	881.2	888.1	895.3	899.3	902.0	904.3
ŠTEVILO DELOVNO AKTIVNIH PREBIVALCEV (po mesečnih virih, v tisočih)	778.4	787.4	797.2	807.3	820.8	837.6
SKUPNO ŠTEVILO UPOKOJENCEV (v tisočih)	487.9	493.4	498.8	504.3	509.9	515.5
ŠTEVILO DELOVNO AKTIVNIH NA 1 UPOKOJENCA	1.59	1.59	1.60	1.60	1.61	1.62
RAST SKUPNEGA ŠTEVILA UPOKOJENCEV (v %)	1.2	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1
od tega:						
Rast števila starostnih upokojencev (v %)	2.1	1.9	1.8	1.7	1.7	1.7
Rast števila invalidnih upokojencev (v %)	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Rast števila družinskih upokojencev (v %)	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1
Rast števila kmečkih upokojencev (v %)	-11.9	-12.0	-12.1	-12.2	-12.3	-12.4
Rast števila vojaških upokojencev (v %)	-1.5	-1.1	-2.0	-2.0	-2.0	-2.0
ZASEBNA POTROŠNJA						
REALNA RAST ZASEBNE POTROŠNJE	2.9	3.3	4.0	4.3	5.0	5.3

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
PLAČE						
POVPREČNA BRUTO PLAČA V SLOVENIJI:						
- TEKOČE CENE (tolajjih)	212,400	229,040	244,620	260,010	275,310	290,090
- LETNA NOMINALNA RAST POVPREČNE PLAČE (v %)	10.8	7.8	6.8	6.3	5.9	5.4
- REALNE RAST POVP. BRUTO PLAČE NA ZAPOSLENEGA	2.8	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5
RAST PRISPEVNE OSNOVE (MASE PLAČ)						
- NOMINALNA RAST PRISPEVNE OSNOVE (v %)	12.1	9.4	8.2	7.6	7.6	7.5
- REALNA RAST PRISPEVNE OSNOVE (v %)	4.0	3.7	3.8	3.8	4.2	4.6
INVESTICIJE						
REALNA RAST INVESTICIJ V OSNOVNA SREDSTVA	4.0	5.5	6.0	6.5	6.7	6.7
CENE						
LETNA RAST CEN (I.-XII. / I.-XII. povprečje leta)	7.8	5.5	4.2	3.7	3.3	2.8
TEČAJ (uporabljen pri izračunu BDP)						
POVPREČNI LETNI TEČAJ USD	236.0	236.5	243.0	248.0	252.0	255.0
POVPREČNI LETNI TEČAJ EUR	217.3	226.4	232.6	237.3	241.1	244.0
POVPREČNI LETNI TEČAJ DEM	111.1	115.8	118.9	121.3	123.3	124.8