



REPUBLIKA SLOVENIJA

***POROČILO O STRUKTURNIH
REFORMAH***

Ljubljana, November 2003

V skladu s sklepi Cardiffskega Evropskega sveta leta 1998, države članice letno pripravljajo nacionalna Poročila o strukturnih reformah oz. t.i. Cardiffska poročila. Namen Poročil je pregled strukturnih reform z vplivom na delovanje trgov proizvodov in storitev ter zagotoviti primerljive informacije med državami članicami EU.

Nacionalna Poročila so predmet obravnave v t.i. »peer review«, ki poteka v okviru Economic Policy Committee (EPC) in na osnovi katerega EPC pripravi Poročilo o strukturnih reformah in ga predloži Evropskemu svetu. To Poročilo je ena najpomembnejših podlag za spomladansko zasedanje Evropskega sveta, kot tudi eden izmed virov za snovanje Širokih smernic za ekonomsko politiko EU.

Države pristopnice EU so se letos kot opazovalke vključile v delo EPC, poleg tega pa so bile prvič povabljene, da prostovoljno predložijo svoja nacionalna Poročila. Slovensko delegacijo pri EPC vodi Urad za makroekonomske analize in razvoj, v delegaciji pa sodeluje tudi Ministrstvo za finance. Pripravo slovenskega Poročila o strukturnih reformah je koordiniral UMAR, ki je doslej tudi usklajeval pripravo poglavja o strukturnih reformah v Predpristopnem ekonomskem programu.



Kazalo

I. UVOD	2
II. OCENA DELOVANJA TRGA IN STRUKTURNE REFORME	2
II. A. TRGI PROIZVODOV	2
II. A.1. ODPIRANJE NOVIH TRGOV KONKURENCI IN EKONOMSKA INTEGRACIJA	2
Pravni okvir prostega pretoka blaga in storitev	3
Tehnične ovire pri trgovanju	4
Ovire pri čezmejnih investicijah	4
II. A.2. POLITIKE Z VPLIVOM NA PROIZVODNE TRGE	5
Politika konkurence	6
Državne pomoči	6
Davčna politika	7
Javna naročila	8
Učinkovitost javne uprave	9
Spodbujanje podjetniškega okolja in zmanjševanje administrativnih ovir	10
Vplivi okoljske regulacije na delovanje trga proizvodov	12
II. A.3. JAVNE SLUŽBE IN OSTALE MREŽNE INDUSTRIJE	12
Telekomunikacije	13
Pošta	14
Javne službe varstva okolja (komunalne storitve)	14
Električna energija	15
Zemeljski plin	16
Energetska učinkovitost	17
Železniški promet	18
Cestni promet	18
Zračni promet	18
Pomorski promet	19
II. A.4. POSPEŠEVANJE NA ZNANJU TEMELJEČE DRUŽBE	19
Raziskave, razvoj in inovacije	19
Informacijska družba	20
Izobraževanje in usposabljanje	21
II. A.5. OKOLJSKE POLITIKE	22
II. B. TRG KAPITALA IN FINANČNE STORITVE	23
Razvoj regulacije in zakonodaje za finančne trge in finančne institucije	24
Prestrukturiranje finančnega sektorja	25
II. C. DRUGE REFORME Z VPLIVOM NA TRGE PROIZVODOV, STORITEV IN KAPITALA	26
Trg dela	26
Pokojninska reforma	27
III. ZAKLJUČEK	28



I. UVOD

Slovenija kot samostojna država je strategijo gospodarskega razvoja prvič celovito oblikovala leta 1995¹ in jo nato konkretizirala z rokovnikom ukrepov, potrebnih za vključitev v EU². Srednjeročne usmeritve gospodarske politike in državne razvojne prednostne naloge so opredeljene s *Strategijo gospodarskega razvoja Slovenije (SGRS)* in *Državnim razvojnim programom*. Osnovni razvojni cilj v SGRS je trajnostni razvoj, ki pomeni uravnoteženo izboljševanje gospodarske, socialne in okoljske razsežnosti blaginje posameznikov in posameznic ter vključuje tudi regionalno in prostorsko skladen razvoj. Ob sedanjih razmerjih razvitosti med tremi sestavinami blaginje trajnostna usmeritev zahteva prednostno zniževanje razvojnega zaostanka na področju gospodarstva, vendar doseženo tako, da se ne bodo povečali zaostanki na področju socialnega in okoljskega razvoja, kjer so relativno manjši.

Na gospodarskem področju je osnovni cilj dolgoročno stabilna stopnja gospodarske rasti, ki bo omogočila zmanjševanje razvojnega zaostanka za povprečjem držav EU. Kot sredstva za doseganje tega cilja je SGRS opredelila naslednje glavne elemente: (i) postopno zniževanje inflacije; (ii) postopno odpravljanje javnofinančnega primanjkljaja; (iii) pospešeno nadaljevanje strukturnih reform; (iv) okrepljeno vlaganje v sodobne razvojne dejavnike predvsem na področju oblikovanja na znanju temelječe družbe, krepitve konkurenčnosti gospodarstva, krepitve socialne povezanosti, ter učinkovitejše države in zmanjševanje njene vloge v upravljanju in reguliranju gospodarstva in trgov. Pomemben vidik ekonomske politike, še posebej pospešenega nadaljevanja strukturnih reform je stalno izboljševanje proizvodnih in kapitalskih trgov.

SGRS je na evropski ravni primerljiva z Lizbonsko strategijo gospodarske, družbene in okoljske prenove sprejeto leta 2000 in dopolnjevano na naslednjih zasedanjih Evropskega sveta.³ Slovenija tako kot sedanje članice EU svojo nacionalno vizijo razvoja in temeljne strateške usmeritve gradi na razvojnih sklepih iz Lizbone.

Poročilo o strukturnih reformah podaja dogajanja na proizvodnih in kapitalskih trgih, identificira preostale ovire za delovanje teh trgov in navaja obstoječe in planirane ukrepe za odpravo teh ovir. Poročilo obravnava strukturne reforme na trgih proizvodov in trgu kapitala, dotika pa se tudi drugih reform, ki vplivajo na trge proizvodov, storitev in kapitala. V okviru trgov proizvodov so posebej obravnavana področja odpiranja trgov konkurenci, politik z vplivom na proizvodne trge, javnih služb in ostalih mrežnih industrij, pospeševanja na znanju temelječe družbe in okoljske politike.

II. OCENA DELOVANJA TRGA IN STRUKTURNE REFORME

II. A. TRGI PROIZVODOV

II. A.1. ODPIRANJE NOVIH TRGOV KONKURENCI IN EKONOMSKA INTEGRACIJA

Slovensko gospodarsko je v svetovne gospodarske tokove precej bolj intenzivno vključeno preko trgovinskih tokov kot pa preko neposrednih tujih investicij (NTI). 57.8% delež izvoza in 56.4% delež uvoza proizvodov in storitev v BDP v letu 2002 kaže na relativno visoko vključenost slovenskega v svetovno gospodarstvo in na odprtost slovenskega trga tuji konkurenci.⁴ Efektivna stopnja zaščite se je v Sloveniji v razdobju 1993-2001 zmanjšala od 7.0% na 5.9%. V letu 2001 je znašala netehtana povprečna MFN carinska stopnja 10.8%, kar

¹ Strategija gospodarskega razvoja: Približevanje Evropi - Rast, konkurenčnost in integriranje.

² Strategija Republike Slovenije za vključitev v Evropsko unijo: Ekonomski in socialni del, leta 1998.

³ npr. v Goeteborgu z usmeritvami na področju okolja, v Barceloni z usmeritvami na področju raziskovalne dejavnosti, itd.

⁴ UMAR, Pomladansko poročilo 2003

je več od skupne zunanje carinske stopnje EU v istem letu.⁵ To pomeni, da bo z vstopom v EU prišlo do nadaljnje liberalizacije slovenskega trga za uvoz iz tistih držav, s katerimi Slovenija nima sklenjenih prostotrgovinskih sporazumov.

V letih 2001 (412 mio EUR) in 2002 (1707 mio EUR) je Slovenija zabeležila rekordne prilive neposrednih tujih investicij (NTI). Konec leta 2002 je bil delež stanja NTI v BDP 18.2% v primerjavi z le 13.6% leto prej. Leta 2001 je na podjetja v tuji lasti odpadlo 14.2% vseh sredstev, 11.6% vseh zaposlenih, 18.6% vse prodaje, in 31.3% vsega izvoza slovenskega podjetniškega sektorja. Opazen je tudi trend povečevanje neposrednega investiranja slovenskih podjetij v tujini; v razdobju 1999-2002 se je stanje slovenskih NTI v tujini povečalo od 625 mio EUR na 1397 mio EUR. Večina teh investicij gre v države naslednice SFR Jugoslavije. Če je rastoči trend pri slovenskih izhodnih investicijah precej robusten in lahko pričakujemo njegovo nadaljevanje tudi v prihodnje⁶, je situacija pri vhodnih NTI manj gotova. Veliki prilivi v letih 2001 in 2002 so bili predvsem posledica nekaterih večjih akvizicij; le-teh v letu 2003 ni in zato velik padec prilivov v prvih sedmih mesecih letošnjega leta.⁷ Po podatkih UNCTAD-a je Slovenija med 140 državami po uspešnosti v pritegovanju NTI šele na 105. mestu, po potencialu za pritegnitev NTI pa na visokem 29. mestu.⁸ To kaže, da Slovenija ne uspeva izkoristiti nekaterih svojih privlačnosti za NTI.

Pravni okvir prostega pretoka blaga in storitev

Slovenija je izpolnila večino zahtev iz pogajalskih izhodišč za področje prostega pretoka blaga. Horizontalna upravna infrastruktura za zagotavljanje prostega pretoka blaga⁹ je vzpostavljena in deluje. Prav tako delujejo organi za ugotavljanje skladnosti, zagotovljena je ustrezna koordinacija in učinkovito delovanje organov nadzora na trgu.

Kar zadeva prenos in implementacijo direktiv starega in novega pristopa, je na nekaterih področjih prišlo do manjših zamud pri sprejemu zakonodaje, in sicer pri podzakonskih predpisih na področju živil, motornih vozil, zdravil za uporabo v veterinarski medicini in gradbenih proizvodov. Zakon o spremembah zakona o javnih naročilih in Zakon o žičniških napravah za prevoz oseb sta v parlamentarnem postopku. Prav tako je v prvem branju Zakon o vračanju predmetov kulturne dediščine. Institucije za izvajanje sektorske zakonodaje so vzpostavljene in delujejo. Predvideno je, da bo vsa manjkajoča zakonodaja sprejeta do konca leta 2003 oziroma najkasneje do polnopravnega članstva RS v EU.

Slovenija aktivno izvaja politiko integracije nacionalnega trga tudi v smeri zagotavljanje prostega pretoka storitev. Sprejeta pogajalska izhodišča na področju nefinančnih storitev ne predvidevajo nobenih izjem v zagotavljanju nepristranske pravice do ustanavljanja in opravljanja nefinančnih storitev v skladu s 43. in 49. členom Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti. Ministrstvo za gospodarstvo izvaja ustrezno koordinacijo med ostalimi resornimi ministrstvi in izvaja interni screening zakonodaje iz lastne pristojnosti.

Do konca leta 2003 bo v okviru Ministrstva za gospodarstvo v skladu s spiskom pristojnih storitvenih sektorjev dokončan interni screening usklajenosti zakonodaje s 43. in 49. členom PES z ustreznimi transpozicijskimi tabelami. Poudarek je usmerjen tudi na pregled neharmonizirane zakonodaje iz spiska storitvenih sektorjev, za katere je zadolženo ministrstvo. V nadaljnji fazi je z ustrezno reorganizacijo v ministrstvu predvideno trajno spremljanje usklajenosti interne, in preko koordinacijskega mehanizma tudi ostale, zakonodaje z dispozitivi Sodišča Evropske skupnosti, ter prenašanje znanja v druga resorna

⁵ Podatki WTO

⁶ V prvih sedmih mesecih leta 2003 so odlivi NTI znašali 140 mio EUR, kar je bilo dvakrat več kot v istem obdobju leta 2002.

⁷ V prvih sedmih mesecih leta 2003 so prilivi NTI znašali vsega 14 mio EUR, v istem razdobju leta 2002 pa kar 718 mio EUR.

⁸ UNCTAD, World Investment Report 2003

⁹ Slovenski inštitut za standardizacijo, Slovenska akreditacija, Urad RS za meroslovje, itd.



področja (kontaktna točka). Tako bo Slovenija kontinuirano sledila regulativnim in strateškim usmeritvam skupnega notranjega trga Evropske Unije.

Republika Slovenija ima podpisane (preferencialne) sporazume o prosti trgovini s 33 državami in sicer: (i) pridružitveni sporazum z EU (vključuje 15 držav); (ii) EFTA (4 države); (iii) CEFTA (Bolgarijo, Češko republiko, Hrvaško, Madžarsko, Poljsko, Romunijo in Slovaško); (iv) druge države (Estonija, Latvija, Litva, Izrael, Turčija, Makedonija ter Bosna in Hercegovina). Pristopna pogodba k EU določa, da je potrebno vse te sporazume odpovedati, sklep o odpovedi pa je Vlada RS že sprejela. Vsi sporazumi bodo odpovedani do konca leta 2003, uporabljali pa se bodo najdlje do 30. 4. 2004. Z dnem pristopa v EU bo Slovenija prevzela celotno trgovinsko politiko EU ter vse ostale sporazume, ki jih je, ali jih bo EU sklenila do vstopa.

Najpomembnejše posledice za obseg zunanjetrgovinske menjave bo imelo prenehanje prostotrgovinskih sporazumov, ki jih je Slovenija sklenila z državami naslednicami nekdanje Jugoslavije (Hrvaška, Makedonija, Bosna in Hercegovina). Učinek prenehanja teh sporazumov na letno gospodarsko rast je ocenjen¹⁰ na okoli -0.1 odstotne točke, vendar bodo hkrati učinki sprejema skupne carinske tarife EU, sprostitev medsebojne trgovine z občutljivimi proizvodi v EU, odprave mejnih kontrol in formalnosti ter s tem znižanja trgovinskih stroškov na gospodarsko rast vplivali pozitivno, tako da bo tudi neto učinek na gospodarsko rast pozitiven.

Tehnične ovire pri trgovanju

Prost pretok blaga je ena od temeljnih svoboščin notranjega trga EU, njeno delovanje pa temelji na tehnični harmonizaciji, medsebojnem priznavanju in preprečevanju nastajanja novih ovir pri trgovanju.

Republika Slovenija je na področju tehnične harmonizacije na reguliranem področju prostega pretoka blaga prenesla že večino direktiv v slovenski pravni red, uredbe in odločbe pa bodo neposredno uporabne s članstvom v EU.

Medsebojno priznavanje oziroma veljavnost listin o skladnosti in znakov skladnosti je Slovenija uredila v Zakonu o tehničnih zahtevah za proizvode in o ugotavljanju skladnosti. Za ureditev neharmoniziranega področja (čl. 28-30 PES) je v pripravi horizontalna vladna uredba o medsebojnem priznavanju (MRC), s katero bo uvedena klavzula o medsebojnem priznavanju za odpravo tehničnih ovir v trgovanju na tem področju.

Za področje preprečevanja nastajanja novih ovir pri trgovanju je najbolj pomembna uveljavitev informacijskega postopka z Uredbo o postopkih notifikiranja na področju standardov, tehničnih predpisov in postopkov za ugotavljanje skladnosti (prenos direktive 98/34/EC). Uredba zastavlja pristojnim nacionalnim organom obveznost, da vse udeležence v informacijskem postopku obveščajo o svojem programu priprave standardov in tehničnih predpisov, ter jim nalaga obveznost mirovanja.

Ovire pri čezmejnih investicijah

Slovenija v polni meri upošteva načelo nacionalne obravnave pri neposrednih tujih investicijah, zato ovir, ki bi veljale samo za tuje investicije v Sloveniji praktično ni¹¹. Pogoji v poslovnem okolju so enaki tako za domače kot tudi za tuje investitorje. Različne analize

¹⁰ Damjan, Jazbec, Majcen, Polanec, Masten: Ocena makro in mikroekonomskih učinkov vstopa Slovenije v Evropsko unijo, GZS, maj 2003

¹¹ Slovenija je leta 1999 pristopila k »OECD Deklaraciji o mednarodnih investicijah in multinacionalnih podjetjih«. Ob pristopu je Slovenija notificirala le tri izjeme od nacionalne obravnave in sicer na področju (i) registracije letal, (ii) igralništva ter (iii) proizvodnje in trgovine z orožjem. Najkasneje do vstopa v EU bosta prvi dve omejitvi za države EU ukinjeni.

(FIAS, IMD, itd.) kažejo, da poslovno okolje v Sloveniji ni najprijaznejše, kar ima za posledico, da Slovenija dobi manj neposrednih tujih investicij, kot bi jih sicer lahko. Ankete med tujimi investitorji izpostavljajo predvsem dva problema, pomanjkanje stavbnih zemljišč za investicije in nekonkurenčnost Slovenije pri spodbujanju investicij. Obstoječe in načrtovane aktivnosti Vlade RS na teh dveh področjih so:

- i. Razpoložljivost stavbnih zemljišč za investicije; V okviru spodbujanja lokalnih skupnosti k povečanju ponudbe stavbnih zemljišč za industrijo so bile v letu 2001 najprej ponujene finančne spodbude, da se v skladu s svojimi prostorskimi možnostmi in razpoložljivimi človeškimi viri lokalne skupnosti organizirajo, in investirajo v pripravo stavbnih zemljišč. Ministrstvo za gospodarstvo je tako leta 2001 objavilo javni razpis za spodbujanje povečanja ponudbe stavbnih zemljišč za industrijo, na podlagi katerega se je sofinanciralo 24 projektov razvoja industrijskih con, ki so jih na razpis prijavile občine.

Kot nadgradnja finančnim spodbudam za izgradnjo industrijskih con je v letu 2002/03 potekal projekt z naslovom "Model za promocijo tujih investicij na regionalni ravni. Namen projekta je bil pregledati stanje v regijah in pripravljenost (ovire) za pospeševanje tujih investicij, vzpostavljanje in zagon poslovnih con, usposobiti po enega pospeševalca v regiji za pospeševanje tujih investicij in pripraviti promocijsko gradivo o poslovnih conah za vse regije.

- ii. Majhne nepovratne finančnih spodbude za kapitalsko intenzivne investicije; V Sloveniji deluje sistem za dodeljevanje nepovratnih finančnih spodbud investitorjem od leta 2000 in je prilagojen tako zakonodaji s področja državnih pomoči kot ponudbam, ki jim investitorjem nudijo nekatere Sloveniji konkurenčne države. Razpis za spodbujanje neposrednih tujih investicij, ki so bili objavljeni od leta 2000 do 2003 so bili namenjeni izključno tujim podjetjem, ki nameravajo neposredno investirati v Slovenijo in izpolnjujejo določene pogoje glede višine investicije in odpiranja novih delovnih mest. Višina spodbud, do katerih je bil oziroma je upravičen posamezen investicijski projekt je odvisna od kvalitete novo ustvarjenih delovnih mest, obsega investicij v osnovna sredstva ter regije, v katere je bila investicija locirana.

Za kapitalsko intenzivne investicije pa so nepovratne finančnih spodbude v Sloveniji majhne v primerjavi s spodbudami, ki jih ponujajo druge konkurenčne države za tovrstne projekte. Obstoječi sistem spodbud bomo nadgradili še za kapitalsko intenzivne investicije.

II. A.2. POLITIKE Z VPLIVOM NA PROIZVODNE TRGE

Jasen in učinkovit regulatorni okvir s politikami pomembno vpliva na učinkovitost proizvodnih trgov in predstavlja pomemben faktor konkurenčnosti Slovenije, ki se vztrajno izboljšuje. Na njeno izboljšanje v letu 2002 kažejo tudi različne mednarodne raziskave, med njimi IMD World Competitiveness Report 2003¹², kjer se je povečala vrednost vseh agregatnih indeksov konkurenčnosti, tudi učinkovitosti vlade in infrastrukture; World Economic Forum Global Competitiveness Report za 2002-2003¹³ Slovenijo pri agregatnem indeksu sposobnosti rasti uvršča tri mesta višje kot leto poprej na 28. mesto, v okviru katerega javne institucije s 23. mestom predstavljajo komparativno konkurenčno prednost Slovenije, opaziti pa je tudi večje povečanje mikroekonomske konkurenčnosti za pet mest, na 27. mesto, v okviru katerega je močno porasla tudi kakovost nacionalnega poslovnega okolja.

V Handlerjevem poročilu 2002¹⁴, kjer je ocenjena tudi Slovenija, predstavljajo učinkovitost okvirja politike konkurence in učinkovitost regulatornega okvirja, s stimulativnim poslovnim

¹² UMAR, Ekonomsko ogledalo, številka 5/2003, str. 17.

¹³ UMAR, Ekonomsko ogledalo, številka 11/2002, str. 12.

¹⁴ Economic Policy Committee Brussels, 29 April 2003 (EPC/ECFIN/114/03). Key structural challenges in the acceding countries: The integration of the acceding countries into the Community's economic policy co-ordination processes.

okoljem za podjetništvo in močno konkurencu na proizvodnih trgih, osrednji izziv povečanja mednarodne konkurenčnosti pristopnic. Med tem ko vse pridružene članice izkazujejo velik napredek v institucionalni in pravni konvergenci, obstajajo različna specifična področja, ki se jim mora vsaka izmed članic še posebej posvetiti.¹⁵ Med indeksi konkurenčnosti za leto 2002/03 so razvidne nekatere posamične šibkosti Slovenije na področju infrastrukture, administrativnega okvirja in vladne učinkovitosti. Za konkurencu in podjetja na trgu so ključnega značaja reforme za izboljšanje učinkovitosti institucionalnega regulatornega okvirja in učinkovitosti javne uprave, vključno z ukrepi za izboljšanje poslovnega okvirja. Konkurenčna zakonodaja in politika konkurence, državne pomoči, davčna zakonodaja, pravila javnih naročil, učinkovitost javnega sektorja in pravno administrativnega okvirja na različne načine vplivajo na delovanje trgov in na njihovo konkurenčnost, zato je vplive potrebno neprenehoma spremljati.

Politika konkurence

Področje varstva konkurence v Republiki Sloveniji je s stališča zakonodaje¹⁶ vsebinsko usklajeno s pravnim redom Evropske unije. Urad za varstvo konkurence je v zakonodaji opredeljen kot funkcionalno neodvisna institucija z ustreznimi pooblastili, kar mu omogoča izvajanje nadzora varstva konkurence na področju omejevalnih sporazumov, zlorabe prevladujočega položaja in koncentracij podjetij.¹⁷ Glede na trenutno stanje predstavljajo izzive za povečanje učinkovitosti varstva konkurence sposobnost sistema za uveljavljanje in implementacijo konkurenčne zakonodaje v vseh njenih ciljih, ustreznost organizacijska podpora ter sistemska transparentnost in integracija politike konkurence v vseh resorjih javnih politik in reguliranja, kjer je to smiselno.

Urad za varstvo konkurence se bo zaradi novih obveznosti Slovenije kadrovsko okrepil.¹⁸ Ob upoštevanju administrativne usposobljenosti in glede na trenutno strukturo trga je v okviru postopkov večji del aktivnosti Urada za varstvo konkurence namenjen presoji koncentracij podjetij. V letu 2002 je bilo od 54 sprejetih odločb Urada 48 s področja koncentracij.¹⁹ V bodoče je predviden večji poudarek presoji zahtevnejših kršitev konkurenčne zakonodaje, kot so kartelni sporazumi in zlorabe prevladujočega položaja²⁰, ter uvajanju sektorskih pravil konkurence pri procesu liberalizacije monopolnih sektorjev.

Državne pomoči

Obseg državnih pomoči v Sloveniji se tako v primerjavi z BDP (2002: 1.45%; 2001: 1.96%) kot na zaposlenega (2002: 98.120 SIT; 2001: 119.209 SIT) hitro znižuje, kar je posledica manj intenzivne industrijske politike ter strukturnih sprememb ob zaključku procesa tranzicije. Pomoči kmetijstvu (državne pomoči in strukturne pomoči, ki jih članice EU krijejo iz evropskih virov), so že krepko prerasle pomoči za vse druge sektorje. Rast pomoči kmetijstvu je posledica predpristopnih procesov Slovenije, ko z nacionalnimi sredstvi že

¹⁵ Strategy paper and Report by the European Commission on progress towards accession by each of the candidate countries (COM(2002)700) of 9 October 2002.

¹⁶ Zakon o preprečevanju omejevanja konkurence, Zakon o varstvu konkurence (na področju anti-dampinga), Uredba o vsebini in zahtevanih elementih obrazca za priglasitev koncentracije podjetij, Uredba o skupinskih izjemah, Navodilo o načinu in pogojih določanja upoštevanega trga, Uredba o dampinškem in subvencioniranem uvozu.

¹⁷ Odločbe Urada so dokončne, podjetja, ki so obravnavana v postopku, pa imajo možnost pravnega varstva pred Upravnim sodiščem.

¹⁸ V septembru 2003 je bilo v Uradu 13 zaposlenih, ki se stalno strokovno izpopolnjujejo. Glede na nove obveznosti Slovenije v povezavi z implementacijo in modernizacijo pravil konkurence ki izhajajo iz uveljavitve Uredbe Sveta 1/2003 - Council Regulation (EC) n°1/2003, bo za optimalno delovanje urada potrebnih vsaj 37 zaposlenih.

¹⁹ Glede na omejeno kadrovske kapacitete Urada večino postopkov predstavljajo obravnave koncentracij podjetij, zahtevnejši primeri pa se obravnavajo redkeje. Število priglasenih koncentracij podjetij je v okviru EU doseglo skrajno točko v letih 2001/2002 in od tedaj dalje upada (XXIIInd Report on Competition policy 2002). V Sloveniji proces poteka s časovnim zamikom, tako da je število priglasenih koncentracij še vedno v rahlem vzponu.

²⁰ V povezavi z modernizacijo evropske konkurenčne zakonodaje, ki bo uveljavljena z dnem vstopa Slovenije v EU, je bila konec septembra 2003 v Uradu oblikovana posebna delovna skupina, ki naj bi do konca leta 2003 pripravila predlog potrebnih sprememb in dopolnitev slovenske konkurenčne zakonodaje ter ustrezne spremembe notranje strukture Urada.

izvaja evropsko kmetijsko politiko. Pomoči ostali industriji se hitro znižujejo. Pod povprečjem držav članic EU in kandidatki za vstop v EU²¹ so pomoči transportnemu sektorju, še bolj pa pomoči predelovalni industriji. Strukturne spremembe posameznih kategorij pomoči predelovalni industriji niso tako intenzivne kot sektorske, gredo pa v smeri povečevanje pomoči podpori trgu (raziskovanje in razvoj, varstvo okolja, mala in srednje velika podjetja in usposabljanje) na račun zmanjševanja pomoči, usmerjenih ustvarjanju trga (reševanje in prestrukturiranje, zaposlovanje, posamezni sektorji predelovalne industrije). Še vedno pa je izredno malo pomoči podeljenih z regionalnimi kriteriji.

Postopnemu zniževanju državnih pomoči v absolutnem merilu kot tudi strukturnim spremembam v določeni meri prispeva tudi vse večja transparentnost. V letošnjem letu je bilo pripravljeno že peto redno letno poročilo (za obdobje 2000-2002), ki je prvič zajelo tudi podatke lokalne ravni, saj je bil v letu poprej vzpostavljen sistem za spremljanje državnih pomoči na ravni lokalnih skupnosti. Decembra 2002 je bil pripravljen tretji inventar državnih pomoči za zadnja tri leta.²² Še vedno pa Slovenija nima vzpostavljenega sistema za ugotavljanje učinkovitosti dodeljenih državnih pomoči, priprava ustreznega sistema z relevantnimi indikatorji pa je v teku.

Sektor energetike (z izjemo premogovništva) je v preteklosti prejel minorne višine državnih pomoči. Zaradi ugotovljenih nasledih investicij in sprejetih odločitev o njihovem reševanju²³ bodo državne pomoči do leta 2006 znašale predvidoma 81.8 mld SIT.

Davčna politika

V primerjavi z državami EU in državami pristopnicami je višina splošne stopnje DDV v Sloveniji približno na povprečju držav članic in pristopnic EU.

Tabela 1: Splošne stopnje DDV (v %) v nekaterih evropskih državah za leto 2003

Država	DK	S	H	A	I	D	L	EU15*	pristopnice EU*	Slovenija
Stopnja (%)	25	25	25	20	20	16	15	19.6	19.3	20

*navadno povprečje

Vir: Ministrstvo za finance

Po obdavčitvi dela je v primerjavi z EU Slovenija v skupini držav z najvišjo obremenitvijo. V letu 2002 so davki in prispevki za zaposlenega samskega delavca brez otrok, katerega edini vir je plača v velikosti 67% povprečne plače delavca v predelovalni dejavnosti znašali 39.8% celotnih stroškov plače, kar je za 2 odstotni točki več kot je bilo v tem letu povprečje v državah članicah EU (37.8 %).

Na davčnem področju v letu 2003 ni bilo uveljavljenih večjih reform, ki bi vplivale na trg proizvodov. Višina trošarin na cigarete se je povečevala v skladu s sprejetimi zakonskimi okviri.²⁴ Na področju določanja trošarin za mineralna olja in plin je vlada z znižanjem trošarin preprečila negativne učinke, ki bi jih dvig cen nafte sicer imel na inflacijo in gospodarsko rast. Vlada je tudi v letu 2003 nadaljevala s postopnim dograjevanjem sistema okoljskih dajatev, pri čimer si prizadeva zmanjšati onesnaževanje okolja oziroma spodbuditi k racionalnejši uporabi obnovljivih naravnih virov. Tako so bile na novo uvedene takse za

²¹ Primerjava s podatki drugih držav, v letu 2002 še kandidatki za vstop v EU (State Aid Scoreboard, Special edition on the candidate countries, autumn 2002 update), pokaže, da je povprečni delež državnih pomoči (brez kmetijstva in ribištva) v teh državah znašal 0.8 % BDP, v Sloveniji pa le 0.58 % BDP.

²² Inventar državnih pomoči vsebuje podatke o shemah, pravnih podlagah, instrumentih in dodeljenih višinah pomoči. Iz inventarja je razvidno financiranje posameznih ukrepov po letih ter s tem dinamika porabe sredstev.

²³ Odlok o programu reševanja nasledih investicij v podjetjih proizvodnje električne energije

²⁴ 1. 1. 2003 je dosegla 53 %, 1.7. 2003 pa 55 % drobnoprodajne cene najbolj prodajanih cigaret na slovenskem trgu..

obremenjevanje okolja zaradi razgradnje izrabljenih avtomobilov in novelirani obstoječi predpisi, s katerimi se predpisujejo posamične okoljske dajatve.²⁵

Na področju posrednih davkov (predvsem DDV in trošarine) niso predvidene večje vsebinske spremembe.²⁶ Nadaljevali bomo s prilagajanjem (zviševanjem) trošarin v skladu s sprejetimi obvezami iz predpristopnih pogajanj.²⁷

Za leti 2004 in 2005 je predlaganih več reform. Davčna politika bo izhajala iz prenove neposrednih davkov, to je dohodnine in davka od dohodkov pravnih oseb, ter reforme na področju obdavčitve nepremičnin. Spremembe na področju obdavčevanja bo spremljalo tudi učinkovitejše administriranje javnih dajatev.

Nov zakon o dohodnini bo pripravljen na izhodiščih, ki bodo zagotavljala splošno razbremenitev zavezancev. Zagotovljena bo izenačitev obremenitve posameznih vrst dohodkov. Učinki vseh teh sprememb so predvideni prvič v letu 2005.

Cilj novega zakona o davku od dohodka pravnih oseb bo bolj kot v sedanjih ureditvi prilagoditi obremenitve vsakega davčnega zavezanca njegovi gospodarski moči in preprečil beg davčne osnove v tujino. Cilj je zagotovitev nevtralnosti davčnega sistema z vidika organizacijske oblike, v kateri nastopajo pravni subjekti ter konkurenčnost nastopanja subjektov na trgu. Predlagani ukrepi, s katerimi naj bi se dosegli navedeni cilji, bodo: (i) odprava vrzeli v obstoječem zakonu o davku od dobička pravnih oseb; (ii) širjenje in zaščita domače davčne osnove, zlasti široko zajemanje davčnih zavezancev in dohodkov ter (iii) uveljavljanje pravil proti davčnemu izogibanju.

Z uvedbo davka na nepremičnine v letu 2005 bosta ukinjena nadomestilo za uporabo stavbnih zemljišč in davek od premoženja fizičnih oseb. Obstoječ sistem bo nadomeščen z enotnim sistemom vrednotenja nepremičnin in določanja davčne obveznosti na ravni celotne države. Davčna obremenitev na posamezno nepremičnino bo ostala približno enaka. Finančni učinek sprememb bo zato relativno skromen, predvsem kot posledica popolnejšega zajetja predmetov obdavčitve preko kakovostnejših registrov.

Javna naročila

Učinkovitost postopkov javnih naročil pomembno določa učinkovitost javnega sektorja. V Republiki Sloveniji je približno 3000 naročnikov javnih naročil. Skupna pogodbeno vrednost vseh oddanih javnih naročil je v letu 2002 znašala 464 mrd SIT (2002 2.05 mrd EUR), kar predstavlja 9% BDP. Na trgu javnih naročil je bilo v letu 2002 v skupnem številu oddanih približno 320.000 javnih naročil, od tega je bilo po številu naročil male vrednosti približno 310.000.²⁸ Statistična analiza tudi prikazuje, da se je prisotnost tujih ponudnikov na trgu slovenskih javnih naročil izrazito povečala²⁹. Tako v letu 2001 kot tudi v letu 2002 je bil izmed postopkov oddaje javnih naročil največkrat uporabljen odprti in omejeni postopek (v več kot 90%), manj pa postopek s pogajanjem, kar je razumljivo, saj so tako najbolj upoštevana temeljna načela javnega naročanja.

²⁵ Trošarine od mineralnih olj in plina bodo še naprej eden od instrumentov za omejevanje inflacije. Na področju predpisovanja okoljskih dajatev bo vlada nadaljevala začrtano politiko izgradnje sistema okoljskih dajatev.

²⁶ Druga revizija zakona o DDV je uskladila naš sistem DDV s sistemom EU na področju prometa znotraj EU.

²⁷ Trošarine, ki so v skladu z zakonom določene v absolutnem znesku, bodo določene pred pričetkom proračunskega leta tako, da bodo trošarinski zavezanci seznanjeni s pogoji poslovanja in da bodo predstavljale stabilen vir državnega proračuna.

²⁸ Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leto 2002 in 2003 je določal nacionalni mejni prag za oddajo naročila za blago in storitve v višini 8 mio SIT in 15 mio SIT za oddajo naročila za gradnje. Z Zakonom o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leto 2003 in 2004 se je ta prag za oddajo naročila za blago in storitve pomaknil na 10 mio SIT in na 20 mio SIT za oddajo naročila za gradnje.

²⁹ Uspešnih ponudnikov iz držav članic EU sicer ni veliko, vendar pa vrednost dodeljenih naročil predstavlja bistveno udeležbo v skupni vrednosti oddanih naročil velike vrednosti

Zakon o javnih naročilih določa ravnanja naročnikov in ponudnikov pri oddaji javnih naročil tako na državni kot na lokalni ravni.³⁰ Določbe Zakona o javnih naročilih že sedaj v precejšni meri sledijo direktivam EU, vendarle pa je cilj doseči popolno uskladitev z evropskim pravom.

Javna naročila urejata v Sloveniji Zakon o javnih naročilih in Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja. K zakonu o javnih naročilih je sprejetih tudi pet podzakonskih predpisov, ki operativno urejajo določena posamezna dejanja v postopku³¹. V obravnavi v Državnem zboru je predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o javnih naročilih, ki je bil v celoti usklajen z Evropsko komisije glede popolne implementacije pravnega reda EU za javna naročila.

Učinkovitost javne uprave

Za stanje slovenske zakonodaje 2003 na področju javne uprave velja, da je večinoma posodobljena in je trenutno v procesu implementacije. Glavni problemi so neurejenost statusnega položaja izvajalcev javnih služb (še zlasti zavodov in javnih podjetij), nekonkurenčne plače za strokovnjake v javnem sektorju, pomanjkanje meril učinkovitosti in motivacijskih elementov za racionalizacijo ter organizacija, ki ni povsem prilagojena poslovnim procesom. Informatizacija javne uprave pa je šele v začetni fazi. Slovenija je zato v letih 2002 in 2003 uveljavila posodobljen regulatorni okvir za delo javne uprave. Sprejeti so bili novi sistemski zakoni³², nekaj temeljnih zakonov je bilo noveliranih³³, v pripravi pa so še zakoni o javnih zavodih, sodelovanju javnosti pri odločanju, elektronskem poslovanju in elektronskem podpisu. Z vidika implementacije nove zakonodaje so bili do julija 2003 sprejeti vsi izvedbeni predpisi, tekoče se izvaja usposabljanje na zadevnih področjih.

Vlada RS je julija 2003 sprejela Strategijo nadaljnjega razvoja slovenskega javnega sektorja za obdobje 2003-2005³⁴. Strategija za področje javne uprave podrobno opredeljuje cilje in ukrepe na naslednjih področjih: (i) upravljanje kadrovskih virov; (ii) funkcionalno in organizacijsko prestrukturiranje javne uprave; (iii) poslovni procesi v upravi in e-uprava - standardizacija, optimizacija in informatizacija upravnih postopkov in drugih poslovnih procesov; (iv) upravljanje kakovosti v upravi in usmerjenost javne uprave k uporabniku; (v) odprta javna uprava in (vi) povečanje gospodarnosti in učinkovitosti porabe javnofinančnih sredstev ter uspešnosti poslovanja sektorja država.

Na področju e-uprave je leta 2001 sprejela vladno strategijo elektronskega poslovanja in akcijski načrt e-uprava do leta 2004. Temeljni cilj je spodbujanje in razvoj elektronskega poslovanja v upravi ter med upravo na eni strani ter državljanji in pravnimi osebami na drugi strani, vključno z razvojem dvosmernih interaktivnih upravnih storitev in modernizacijo postopkov javnega naročanja.

Koordinacijo Programa Vlade RS za odpravo administrativnih ovir³⁵, ki je bil sprejet leta 2001, od januarja 2003 vodi Projektna skupina ministrov za reformo javne uprave in razvoj učinkovite, odprte in uporabnikom prijazne uprave.

³⁰ Prav tako določa ravnanja naročnikov in ponudnikov pri oddaji javnih naročil pri nabavi blaga, oddaji gradenj in naročanju storitev na vodnem, energetske, transportnem in telekomunikacijskem področju.

³¹ Priprava razpisne dokumentacije, obrazci za objave obvestil v uradnih glasilih, postopek odpiranja ponudb, zbiranje in urejanje statističnih podatkov o javnih naročilih, seznam tujih organov, ki izdajajo listine, potrebne za dokazovanje izpolnjevanja pogojev ponudnikov

³² Zakon o državni upravi, o javnih agencijah, o inšpekcijskem nadzoru, o javnih uslužbencih, o plačah v javnem sektorju, o dostopu do informacij javnega značaja.

³³ Zakon o javnih financah, o splošnem upravnem postopku, o lokalni samoupravi, o upravnih taksah.

³⁴ Uvodni del predvideva za celotni javni sektor modernizacijo zakonodaje na področju javnih zavodov in javnih podjetij, racionalizacijo zaposlovanja, vzpostavitev enotnega, uravnoteženega in gibkega sistema plač v javnem sektorju ter razvoj odprte družbe.

³⁵ Od leta 2001 poteka decentralizirano po ministrstvih, koordinacijo programa pa je 2003 prevzela Projektna skupina za reformo javne uprave in razvoj učinkovite, odprte in uporabnikom prijazne uprave, Program pokriva pripravo predpisov, njihovo spreminjanje oz. deregulacijo, izvajanje in nadzor nad izvajanjem. Sestavljen je iz treh skupin ukrepov; ki so usmerjeni v (i)

Ključni problem slovenske uprave je dolgotrajno reševanje nekaterih upravnih postopkov, ki imajo vpliv tudi na gospodarski razvoj. V obdobju 2001-2003 je bilo izvedenih več regulatornih, informacijskih in drugih projektov za rešitev.³⁶ Določeni so bili standardi poslovanja uprave s strankami,³⁷ poenostavitev in poenotenje obrazcev vlog za vse upravne postopke, vzpostavitev izmenjave podatkov iz uradnih evidenc kot breme organov javne uprave in ne uporabnikov upravnih storitev od 2002, elektronsko vlaganje zahtevkov za določene upravne storitve, plačevanje upravnih taks in drugih stroškov s plačilnimi oz. kreditnimi karticami, prek mobilnega omrežja (od februarja 2003), in vzpostavitev državnega portala e-uprava (marec 2001).

Spodbujanje podjetniškega okolja in zmanjševanje administrativnih ovir

Ministrstva so v okviru Programa za odpravo administrativnih ovir opravila analizo vseh zakonskih in podzakonskih predpisov, s tem v zvezi pa tudi analizo učinkov nacionalne zakonodaje za področje podjetništva. Na osnovi opravljenih analiz s ciljem ustvarjanja prijaznejšega podjetniškega okolja in glede na stanje na področju malih in srednje velikih podjetij³⁸ Ministrstvo za gospodarstvo pripravlja predloge sprememb zakonov in podzakonskih aktov. Nov Zakon o vzpostavljanju podpornega okolja za spodbujanje podjetništva in inovativnosti in spremembe k Obrtnemu zakonu bosta malim podjetjem omogočila, da bodo izvzeta iz določenih zakonodajnih obveznosti.

Zakon o vzpostavljanju podpornega okolja za spodbujanje podjetništva in inovativnosti bo nadomestil obstoječi Zakon o razvoju malega gospodarstva, in bo predvidoma sprejet do konca leta 2003.³⁹ S posebno določbo bo predvideno zmanjšanje administrativnih bremen za mikro podjetja⁴⁰, zlasti pri vodenju poslovnih knjig ter začetnem poslovanju.

S sprejetjem novega Zakona o spremembah in dopolnitvah obrtnega zakona, predvidoma koncem leta 2003 oz. V začetku leta 2004, se bo (i) delno spremenila dosedanja ureditev obrtnih in obrti podobnih dejavnosti, predvsem v smislu večje preglednosti, (ii) spremenila sedanja ureditev kvalifikacijskih in drugih pogojev za opravljanje obrtnih in obrti podobnih dejavnosti, (iii) določili blažji vstopni pogoji za pristop k opravljanju mojstrskega izpita, (iv) spremenila organiziranost Obrtne zbornice Slovenije.

S ciljem skrajšanja postopkov za registracijo podjetja in znižanja stroškov povezanih z ustanovitvijo in poslovanjem podjetij je Vlada RS pripravila spremembe zakonskih in podzakonskih aktov. Spremembe posamično obravnavajo problematiko s področja (i) davčne

notranje delovanje vladnega sektorja, (ii) odnos med državo/upravo in državljani, (iii) odnos med državo/upravo in zasebnim sektorjem oz. gospodarskimi subjekti. Ključen je tretji del, ki se v letih 2003 in 2004 intenzivira tudi prek vladnega programa o privatizaciji nekaterih državnih nalog.

³⁶ V odnosu do uporabnikov javnih storitev javna uprava redefinira naloge in svojo strukturo, poenostavlja in informatizira procese, upravlja s kakovostjo in ciljno usposablja javne uslužbenke glede odnosa do uporabnikov.

³⁷ Uredba Vlade RS, sprejeta marca 2001, določa tudi svetovalca za pomoč strankam, podajanje splošnih informacij o delovanju javne uprave, obvestila o teku postopkov, knjigo pritožb in pohval, letno ugotavljanje zadovoljstva strank, itd.

³⁸ Stanje na področju malih in srednje velikih podjetij (MSP) v Sloveniji je naslednje: v letu 2001 je bilo v Sloveniji 102.895 podjetij, kar je glede na velikostno strukturo podjetij predstavljalo: 98.6% mala podjetja, 1.2% srednjevelika in 0.3% velika podjetja. V strukturi zaposlenih so mala podjetja predstavljala 42.5%, srednjevelika 21.4% in velika podjetja 36.1%. V strukturi dodane vrednosti so največ pomenila velika podjetja (43.4%), sledijo mala podjetja s 35.3% in srednjevelika podjetja z 21.3%. V letu 2002 je bilo v Sloveniji okoli 58.000 nastajajočih (so v fazi ustanovitve podjetja ali začetka izvajanja poslovne dejavnosti) in novih (posamezniki, ki so lastniki/managerji podjetja, ki je mlajše od 3.5 leta) podjetnikov. To je pomenilo, da je bilo 4.63% aktivnega prebivalstva bodisi »nastajajočih« podjetnikov bodisi »že delujočih, novih« podjetnikov, zaradi česar se je Slovenija na lestvici 37. držav sveta uvrstila na 25. mesto. Izmed 58.000 podjetnikov jih je bilo kar 2/3 nastajajočih in 1/3 novih podjetnikov. Tako razmerje je neugodno, saj so podjetniki, ki so na začetku poslovne poti, zelo ranljivi. Slovenija se je uvrstila slabše pri podjetništvu zaradi priložnosti (na 30. mesto) kot pri podjetništvu zaradi nuje (na 15. mesto), kar govori v prid dejstvu, da v Sloveniji še ni okolja, naklonjenega podjetništvu, prav tako še ni ugodnih razmer za nastajanje in rast podjetij (GEM Slovenija 2002).

³⁹ Zakon določa načela in cilje ter ureja način izvajanja politike podjetništva. Določa institucionalno ureditev, potrebno za promocijo podjetništva (agencija za spodbujanje podjetništva, podjetniški sklad) ter ukrepe in instrumente za krepitev podpornega okolja za podjetništvo in inovativnost.

⁴⁰ Definicije, ki opredeljujejo vrste podjetij (mikro, mala, srednjevelika, velika) so usklajene s priporočili Komisije EU.

zakonodaje - Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o davku na dodano vrednost je v sprejet; (ii) podzakonskih aktov, ki predstavljajo ovire v podjetništvu, glede (a) osebnega in dopolnilnega dela - nanaša se na Zakon o preprečevanju dela in zaposlovanja dela na črno, (b) cestnega prometa - veže se na podzakonski akt, izhajajoč iz Zakona o prevozihi v cestnem prometu, (c) kmetijstva - nanaša se na Zakon o kmetijstvu in iz zakona izhajajočih podzakonskih aktov, predvsem zaradi prestrogo določenih izobrazbenih pogojev za opravljanje dopolnilne dejavnosti na kmetiji, (d) registracije dejavnosti samostojnega podjetnika posameznika - poenostavitev postopkov delovanja DURS. V lanskem letu sta bila sprejeta tudi dva nova zakona, ki sta poenostavila in skrajšala postopke za pridobitev zemljišč in dovoljenj (skupno lokacijsko in gradbeno dovoljenje)⁴¹.

Za podjetniško okolje je pomembno preoblikovanje državne uprave, v smeri približevanja in izboljšanja storitev za podjetništvo in izgrajevanju podjetništvu prijazne in dostopne državne uprave. Ključnega pomena za zmanjšanje obstoječih stroškov (čas in denar) v času zagona in nato tudi ob poslovanju podjetja⁴² predstavlja vzpostavitev sistema VEM⁴³ (VSE NA ENEM MESTU). Projekt VEM je v fazi vzpostavitve. V okviru reforme javnega sektorja bo pomembna tudi reforma regulacije s participacijo, dialogom in konzultacijo širše zainteresirane javnosti (nevladne organizacije, zasebni sektor, itd.).

Poseben projekt, ki teče od jeseni 2002 v koordinaciji medresorske delovne skupine s sodelovanjem zunanjih strokovnih institucij, je priprava novega zakona ali vladnega akta in spremljajoče metodologije za presojo učinkov predpisov (t. i. RIA – Regulatory Impact Assessment). Slovenija bo pri pripravi tega projekta v skladu s cilji upoštevala priporočila OECD in Mandelkernovega poročila. Poglavitni cilji projekta so: pretehtati, ali je regulacija pri določenem vprašanju sploh potrebna in v kakšni obliki, doseči večjo kakovost predpisov, zmanjšati stroške regulacije, vključiti sodelovanje prizadetih in drugih zainteresiranih subjektov. Akt je v programu Vlade RS za leto 2003 oz. 2004.⁴⁴

Primeri konkretnih ukrepov, izpeljanih v letih 2002 in 2003 sta odprava posebne ugotovitvene odločbe o izpolnjevanju pogojev za opravljanje dejavnosti samostojnih podjetnikov in gospodarskih družb ter prenos bremena pridobivanja podatkov iz uradnih evidenc s strank v upravnih postopkih na organe javne uprave, ki te evidence vodijo. Nadalje je bilo v letu 2003 s ciljem neodvisnega, bolj učinkovitega in k uporabnikom usmerjenega delovanja nekaj dotedanjih organov državne uprave preoblikovanih v samostojne javne agencije (npr. Agencija za železniški promet, Agencija za regionalni razvoj idr.).

Stanje učinkovitosti regulatornega okvira Slovenije ob vstopu v Evropsko Unijo nakazuje tudi na potrebe po analizi obstoječe regulacije, zakonodaje in politik in institucionalnih sprememb s stališča vpliva na učinkovitost konkurence, ter na pomanjkanje ukrepov v obliki predlogov za spremembo zakonodaje, ki povečujejo učinkovitost konkurence. Recimo tak primer je pomanjkanje analize učinkovitosti regulacije in možnosti za izboljšanje širšega regulatornega okvira določenih poklicev⁴⁵ s stališča zagotavljanja učinkovite konkurence ponudbe na trgu ipd.

⁴¹ Zakon o urejanju prostora in Zakon o graditvi objektov.

⁴² Po podatkih raziskave »Projekt ustanovitve podjetja« je minimalni čas, potreben za ustanovitev s.p. 8 dni, za gospodarske družbe pa 14 dni. Celotni stroški za ustanovitev s.p. so cca. 180 EUR, za gospodarske družbe cca. 800 EUR, pri čemer so stroški odvisni tudi od same oblike gospodarske družbe. Raziskavo je pripravilo podjetje Kin, d.o.o., januarja 2003.

⁴³ VEM sestavljajo info, podporna in komunikacijska točka. Info in podporna točka se že vzpostavljata oz. sta v fazi zaključnih aktivnosti (v celoti ju s svojim programom dela pokriva MG). Cilj projekta vzpostavitve sistema VEM je v poenostavitvi in pospešitvi postopkov ustanavljanja novih malih podjetij in vpisa teh v register ter vpisa statusnih sprememb v register preko centralnih kontaktnih organov, ki bi bili pristojni izključno za vodenje postopkov ustanavljanja podjetij, kar bi zainteresiranim subjektom omogočilo, da se vse registrske formalnosti opravijo na enem mestu in pred enim samim organom oziroma institucijo preko lokalnih vstopnih točk.

⁴⁴ V okviru sprejetega akta bodo med drugim opredeljeni cilji, ključna vprašanja, za katere akte se bo RIA uporabljala kot obvezen instrument (predvidoma za vse zakone, ki prinašajo neposredne posledice za gospodarstvo, institucionalno strukturo javnega sektorja, okolje in socialne zadeve), kdo bo RIA opravljal (predvidoma izvorni predlagatelj zakona), metodologija, postopek (konzultacija javnosti) in kdo bo opravljal nadzor nad izvajanjem RIA.

⁴⁵ Zdravniki, zobozdravniki, veterinarski kirurzi, optiki, odvetniki, notarji, arhitekti itd.

Vplivi okoljske regulacije na delovanje trga proizvodov

RS je že prenesla večji del okoljske regulative EU v svoj pravni red. Prenos okoljskega pravnega reda EU v notranji pravni red RS je zahteval tudi uvedbo ali dopolnitev številnih ekonomskih mehanizmov in instrumentov, ki vplivajo na delovanje trga proizvodov. Med pomembnejšimi mehanizmi so vsekakor takse, in sicer taksa za obremenjevanje voda, taksa zaradi odlaganja odpadkov, taksa za obremenjevanje zraka z emisijo CO₂, taksa zaradi uporabe mazalnih olj in tekočin, taksa na obremenjevanje okolja zaradi nastajanja izrabljenih motornih vozil ipd. Sprejeti predpisi so omejili ponudbo energetske neučinkovitih proizvodov⁴⁶ oziroma proizvajalce spodbudili k ponudbi energetske učinkovitejših gospodinjskih aparatov, kar bo prispevalo k zmanjšanju emisij toplogrednih plinov.

V okviru projektov izgradnje regijskih centrov za ravnanje z odpadki so že prisotni zametki novih specializiranih podjetij. Tako sta bili že sprejeti uredbi o načinu, predmetu in pogojih izvajanja gospodarske javne službe ravnanja z izrabljenimi avtomobilskimi gumami in motornimi vozili, na pobudo Vlade RS pa je bilo leta 2003 ustanovljeno zasebno podjetje SLOPAK za ravnanje z odpadno embalažo.

Agencija RS za učinkovito rabo energije v sodelovanju z revijo Gospodarski vestnik podeljuje priznanja in nagrade za energetske učinkovite podjetje, energetske učinkovite projekte in najboljšega energetskega menedžerja, s čimer podjetja spodbuja k uvajanju učinkovitih sistemov ravnanja z energijo in investiranje v energetske učinkovitost. Vzpostavlja se tudi sistem podeljevanja energetskih izkaznic za energetske učinkovite zgradbe.

Na Ministrstvu za okolje, prostor in energijo potekajo priprave na vzpostavitev mehanizmov EMAS in Eco-labeling. Tako se bo v letu 2004 v Sloveniji že začela izvajati shema o prostovoljnem sodelovanju organizacij v EMAS (761/2001/EC), prav tako bo uveden sistem podeljevanja EU znaka za okolje (1980/2000/EC) proizvodom, ki imajo v primerjavi z drugimi istovrstnimi izdelki manjše negativne vplive na okolje v celotnem obdobju svojega obstoja. Spremlja se delovanje EU na področju IPP (Integrated Product Policy), SCP (Sustainable Consumption and Production) ter novih okoljskih tehnologij. V pripravi je sistem trgovanja z emisijami toplogrednih plinov.

Slovenija se v primerjavi z državami EU po številu certifikatov ISO 14001 na število prebivalcev uvršča na četrto mesto. Skupno je bilo v obdobju od leta 1997 do 2002 podeljenih že okrog 150 certifikatov, od tega so veliki industrijski obrati pridobili več kot 15 certifikatov. Po industrijskih panogah je največ certifikatov podeljenih na področju proizvodnje kovin in kovinskih izdelkov (DJ) ter proizvodnje kemikalij, kemičnih izdelkov in umetnih vlaken (DG).

Izboljšati bo potrebno implementacijo okoljske regulacije, vendar je ocenjevanje učinkov na področju vpliva okoljske regulacije na delovanje trgov proizvodov vprašljivo, saj na ni na voljo ustreznih podatkov.

II. A.3. JAVNE SLUŽBE IN OSTALE MREŽNE INDUSTRIJE

V preteklih letih je Slovenija pričela z liberalizacijo mrežnih dejavnosti, ki naj bi poskrbela za večje število konkurentov in tako potrošnikom omogočila širšo izbiro. Liberalizacija naj bi prisilila podjetja v racionalizacijo in izboljšala kakovost njihovih storitev, predvsem pa naj bi preko konkurence znižala cene teh storitev. Učinki liberalizacije v Sloveniji še niso očitni, saj se je pričela v zadnjih dveh letih.

⁴⁶ Hladilniki, zamrzovalniki, kotli, predstikalne naprave

Telekomunikacije

Trg telekomunikacij se v Sloveniji v zadnjih letih relativno hitro razvija. Velikost trga je ocenjena na okoli 600 mio EUR v letu 2002, v primerjavi z letom 2001 pa se je povečal za približno 6%, v glavnem zaradi rasti trga mobilne telefonije.⁴⁷ Delež uporabnikov mobilne telefonije je bil v letu 2002 77%, v fiksni telefoniji pa je bilo 47 priključkov na 100 prebivalcev in 90 priključkov na 100 gospodinjstev. Cene na področju telekomunikacij so se v zadnjih dveh letih pod vplivom povečane konkurence znižale le v mobilni telefoniji, v fiksni telefoniji pa so se kot posledica odpravljanja cenovnih nesorazmerij⁴⁸ povečale⁴⁹.

Konkurenca obstaja na vseh segmentih telekomunikacijskega trga, razen v fiksni telefoniji za notranje klice. S sprejetjem Zakona o telekomunikacijah leta 2001 je bil sicer zakonsko odpravljen monopol na področju fiksne telefonije, vendar v praksi do vzpostavitve konkurence še ni prišlo (100% tržni delež ima Telekom Slovenije⁵⁰). Poleg monopolnega operaterja sta dovoljenje za opravljanje teh storitev pridobila še dva operaterja, ki pa še nista vstopila na trg. Glavna ovira za vstop novih ponudnikov na trg fiksne telefonije so bila do sedaj predvsem cenovna nesorazmerja, podedovana iz preteklosti, ter visoke cene medomrežnih povezav. Na področju mednarodnih klicev v fiksni telefoniji deluje 12 operaterjev, na področju mobilnih telekomunikacijskih storitev pa 3 operaterji (od tega imata 2 status operaterja s pomembno tržno močjo). Na področju ozkopasovnega dostopa do interneta deluje 20 ponudnikov (nihče nima večinskega tržnega deleža), širokopasoven dostop pa je mogoč preko ADSL (Siol⁵¹ s 60% tržnim deležem) in kabelskih omrežij.

Liberalizacija telekomunikacijskega trga in zagotovitev ustreznih cenovnih razmerij za storitve se uresničuje preko neodvisnega regulatorja, Agencije za telekomunikacije, radiodifuzijo in pošto RS (ATRP), ki je v zvezi s tem v zadnjem letu že izvedla nekatere spremembe. S 1. 1. 2002 je bila tako *de iure* izvedena razvezava krajevne zanke, v maju 2003 pa je ATRP izdala tudi akt o predizbiri operaterja za mobilno in fiksno telefonijo za medkrajevne in mednarodne klice. Poleg tega je ATRP vplivala na splošne pogoje Telekoma Slovenije, da bi zagotovila enakopravno obravnavanje vseh ponudnikov hišnih central. ATRP je, da bi povečala vstop novih operaterjev na trg, v zadnjem letu vplivala na telekomunikacijski trg tudi z znižanjem cen medomrežnih povezav, cen klicev iz fiksnega v mobilno omrežje ter znižanjem cen nacionalnih zakupljenih vodov.

Zagotavljanje univerzalnih storitev je podrobneje opredeljeno v Zakonu o telekomunikacijah. Brez nadomestila jih je dolžan zagotavljati operater z več kot 80% tržnim deležem.

Vlada RS je v letu 2001 podelila eno koncesijo za opravljanje mobilne telefonije tretje generacije (UMTS), in sicer Mobitelu, ki je tudi sicer operater mobilne telefonije prejšnjih generacij in ima največji tržni delež (72% konec leta 2002). Da bi zagotovili konkurenco tudi na tem področju, je ATRP v lanskem letu začela s postopkom za izdajo nadaljnjih dovoljenj za UMTS.

Poleg omrežja fiksne operaterja (Telekom) imamo v Sloveniji še omrežja Slovenskih železnic, Družbe za avtoceste - DARS ter Elektroprenosnega podjetja - ELES. V letu 2003 sta bili ustanovljeni dve podjetji, ki se bosta ukvarjali s trženjem teh omrežij, kar bo povečalo konkurenco na tem področju.

⁴⁷ 3rd Report on Monitoring of EU Candidate Countries (Telecommunication Services Sector), IBM, European Commission, June 2003.

⁴⁸ Gre za vzpostavljanje stroškovno orientiranih cen v fiksni telefoniji in s tem odpravljanje navzkrižnega subvencioniranja med notranjimi in mednarodnimi klici.

⁴⁹ UMAR, Poročilo o razvoju 2003.

⁵⁰ Telekom Slovenije je v 62.5% lasti države. Privatizacija še ni bila izvedena zaradi neugodnih razmer na trgu. Trenutno se proučuje različne možne modele privatizacije in pripravlja osnutek programa privatizacije.

⁵¹ Siol je hčerinska družba Telekoma Slovenije.

Slovenija je že pristopila k prenosu novega evropskega pravnega reda⁵² (sprejetega od sprejema Zakona o telekomunikacijah v letu 2001) v domačo zakonodajo. Avgusta 2003 je bil tako oblikovan osnutek predloga Zakona o elektronskih komunikacijah, ki naj bi bil sprejet do vstopa Slovenije v EU.

Pošta

Poleg Pošte Slovenije, ki je večinski ponudnik poštних storitev (edini ponudnik univerzalnih poštних storitev) v Sloveniji, deluje na trgu poštних storitev še 5 manjših ponudnikov, in sicer na področju kurirskih storitev. Po številu km² in številu prebivalcev na poštno enoto sodi Slovenija med razvitejše evropske države. Ena poštna enota v Sloveniji pokriva 3529 prebivalcev (povprečje EU 4943) in 36.7 km² (povprečje EU 66.2 km²).⁵³

Slovenija je v letu 2002 s sprejetjem Zakona o poštних storitvah uskladila slovenski pravni red na tem področju z evropskim. Zakon odpravlja monopol na področju poštних storitev. Pri tem upošteva, da so nekatere poštne storitve pomembna socialna kategorija, ki so po novem zakonu s tako imenovanimi univerzalnimi poštними storitvami zagotovljene vsem uporabnikom po dostopni ceni. V skladu z zakonom je bila Pošta Slovenije v letu 2002 iz javnega podjetja preoblikovana v družbo, ki je v 100% lasti države. Zakon je predvidel tudi ustanovitev neodvisnega regulatornega organa, katerega naloge je prevzela preoblikovana Agencija za telekomunikacije, radiodifuzijo in pošto.

Sprejemanje podzakonskih aktov, ki bodo omogočili popolno uveljavitev sprejetega zakona, poteka počasneje od predvidenega zaradi kadrovskih omejitev pristojnega ministrstva in neodvisnega regulatorja, tako da bodo vsi podzakonski akti predvidoma sprejeti do konca leta 2003.

Javne službe varstva okolja (komunalne storitve)

Pravnoformalno je zagotavljanje lokalnih javnih služb varstva okolja naloga lokalnih skupnosti, t. j. občin. V povprečju izvajajo lokalne javne službe oskrbe s pitno vodo, odvajanja in čiščenja komunalnih odpadnih in padavinskih voda ter ravnanja s komunalnimi odpadki in odlaganja preostankov komunalnih odpadkov 62 izvajalcev. Večina od njih je organizirana kot javno podjetje, katerih lastništvo je v celoti občinsko ali so režijski obrati. Preostala so podjetja bodisi v 100% lasti zasebnega kapitala ali v mešani lastnini (zasebno-javni kapital) v različnih razmerjih. Če gre za večinski delež zasebnega kapitala, taki izvajalci praviloma nastopajo kot koncesionarji. Od 62 izvajalcev najpomembnejših štirih lokalnih javnih služb varstva okolja jih v povprečju 51 izvajajo vse štiri naštetje javne službe.

Pred reformo lokalne samouprave v letu 1994 je v večini slovenskih občin eno podjetje izvajalo vse lokalne javne službe varstva okolja. Z reformo se je uveljavilo dvoje: izvajanje javnih služb z obstoječimi izvajalci in ustanavljanje novih manjših in praviloma nespecializiranih javnih podjetij ali režijskih obratov. Sedanja organiziranost javnih služb varstva okolja ni ustrezna, kar se kaže zlasti v neracionalni organizaciji in prevelikem številu podjetij, ki se po večini ukvarjajo z vsemi lokalnimi gospodarskimi javnimi službami. Šibko medobčinsko in medregionalno povezovanje teh služb pa onemogoča doseganje ekonomije obsega. Poleg opravljanja lokalnih javnih služb večina izvajalcev v Sloveniji izvaja še druge (dobičkonosne) dejavnosti, kar velikokrat pomeni nezadostno preglednost nad izvajanjem javnih služb, oteženo kontrolo nad njimi ter težko ugotavljanje uspešnosti njihovega poslovanja.

⁵² Zakon o telekomunikacijah, sprejet v letu 2001, je bil sicer harmoniziran s tedanjo Evropsko zakonodajo, ki pa se je od takrat dalje še spreminjala.

⁵³ Poslovno poročilo Pošte Slovenija 2002.

Cene komunalnih storitev so bile v 90-ih letih nadzorovane in so rasle počasneje od drobnoprodajnih cen. V letu 2000 je bila pristojnost določanja cen komunalnih storitev vrnjena lokalnim skupnostim. To predstavlja pomemben korak stran od togega administrativnega določanja cen, saj morajo lokalne skupnosti v skladu z navodilom cene oblikovati po stroškovnem principu (v ceno sodi tudi del za kritje novih investicij). V prihodnje je potrebno na tem področju vzpostaviti tudi učinkovit sistem regulacije. Pri tem bi bile naloge regulatornega organa zlasti preverjanje začetnih referenčnih cen storitev posameznih izvajalcev komunalnih storitev z uporabo benchmarkinga, izdelava metodologije oblikovanja cen komunalnih storitev in transparentno spremljanje cen. Okvire za spremembe cen bi bilo treba določiti za daljše časovno obdobje (3 do 5 let), kar bi pomenilo večjo spodbudo tudi zasebnemu sektorju za investiranje v komunalno infrastrukturo.

Električna energija

Delež porabe električne energije v končni rabi energije je v Sloveniji v letu 2001 znašal 21%, kar je povsem primerljivo z EU. Rast porabe električne energije v letih 2002 in 2003⁵⁴ presega napovedi scenarija predloga Nacionalnega energetskega programa, kjer je predvideno povečevanje porabe za okrog 2% letno do leta 2010.

Osnovne podlage za liberalizacijo energetskih trgov v skladu z usmeritvami EU je določil že v letu 1999 sprejeti Energetski zakon. Agencija za energijo (regulator trga z električno energijo) je bila ustanovljena v letu 2000 in že v polni meri opravlja predpisane naloge v zvezi z izdajo licenc, določanjem tarif za uporabo elektroenergetskih omrežij in odločanjem v sporih glede dostopa do omrežja. Dejavnost organiziranega trga (borze) z električno energijo izvaja družba Borzen. Deregulacija elektroenergetskega sektorja je ločila dejavnosti proizvodnje, prenosa, distribucije in oskrbe z električno energijo. Podjetja, ki izvajajo monopolne storitve (prenos, distribucija), so računovodsko ločila svoje tržne dejavnosti od reguliranih.

Največji domači proizvajalec električne energije je s 50% proizvodnje Holding Slovenske elektrarne⁵⁵. S 40% mu sledi Nuklearna elektrarna Krško, ostalo električno energijo pa proizvedeta dve sistemski termoelektrarni in več manjših kvalificiranih proizvajalcev. Kvalificirana proizvodnja, to je proizvodnja iz obnovljivih virov, odpadkov in iz elektrarn z nadpovprečnim izkoristkom goriv, je v letu 2002 znašala dobra 2% celotne proizvodnje električne energije, njen razvoj pa se spodbuja z odkupom po vnaprej znanih subvencioniranih cenah. Na mehanizmu prednostnega dispečiranja je vezana tudi proizvodnja termoelektrarne, ki uporablja domači premog (zagotavljanje zanesljivosti oskrbe s porabo domačih virov v obsegu do 15% primarne energije za proizvodnjo električne energije) in termoelektrarne-toplarne zaradi soproizvodnje toplote in električne energije

Slovenija ima 5 javnih distribucijskih podjetij, ki so organizirana po območjih, ter eno javno podjetje za prenos električne energije (ELES). Po delnem odprtju trga z električno energijo si od 1. 4. 2001 nekaj manj kot 7 tisoč upravičenih odjemalcev (tisti, ki presegajo priključno moč 41 kW in distribucijska podjetja) lahko prosto izbira dobavitelja. Ti porabijo približno 66% vse v Sloveniji porabljene električne energije, zato govorimo o dvotretjinski odprtosti trga. V letu 2002 je dobavitelja električne energije zamenjalo 2%, v letu 2003 pa že 6% upravičenih odjemalcev.

V letu 2002 je vlada dovolila nakup električne energije v tujini podjetjem, katerih poraba presega 100 GWh letno, kar je pomenilo predčasno mednarodno odpiranje trga. S 1. 1. 2003 je bilo odprtje trga navzven že nepristransko regulirano v skladu s pravilnikom o dodeljevanju čezmejnih prenosnih zmogljivosti, vlada pa je obseg mednarodne trgovine omejila na največ 20% celotne porabe upravičenih in tarifnih odjemalcev v Sloveniji. Čezmejne prenosne

⁵⁴ Vzroki povečevanja porabe električne energije so pojasnjeni v poglavju Energetska učinkovitost gospodarstva.

⁵⁵ Od poletja 2001 poslujejo sistemske (velike, javne) hidroelektrarne in dve termoelektrarni v okviru Holdinga Slovenske elektrarne.

zmogljivosti so bile dodeljene po metodi sorazmernega znižanja zahtev »pro rata«, možnost uvoza je tako dobilo 16 upravičenih odjemalcev, možnost izvoza pa 5 proizvajalcev električne energije.

V okviru organiziranega trga z električno energijo se je v letu 2002 trgovalo na dnevnem trgu in trgu prednostnega dispečiranja. Na organiziranem trgu se je v letu 2002 v povprečju trgovalo s 7.4% celotne v Sloveniji porabljene električne energije. Cene na borzi so se gibale glede na posamezne produkte na trgu, dosežena povprečna cena v letu 2002 (povprečje na dnevni osnovi) je znašala: pasovna 5.3 SIT/kWh, trapezna 6.8 SIT/kWh in nočna 3.7 SIT/kWh.

Dokončne slike, kako je odpiranje trga električne energije vplivalo na cene za potrošnike, še nimamo, saj (še) ni znano, kakšne so bile povprečno dosežene cene električne energije za upravičene odjemalce po bilateralnih pogodbah. V letu 2002 so se cene električne energije za tarifne odjemalce, ki so v pristojnosti vlade, povečale za 2% (nižja rast od inflacije). Neto cena električne energije v letu 2002 za tipičnega gospodinjstva porabnika⁵⁶ v Sloveniji znašala 18.84 SIT/kWh in je s tem za dobrih 17% zaostajala za ponderiranim povprečjem cen držav EU. Cene električne energije domačih industrijskih porabnikov so v prvem polletju 2001, ko so bile določene še po tedanjem tarifnem sistemu (še ne po bilateralnih pogodbah), večinoma zaostajale za povprečnimi v EU za manj kot 10%. Liberalizacija trga z električno energijo je zaenkrat prinesla nižje cene največjim porabnikom, ki so uspeli na uvoznem razpisu, pri večini ostale industrije pa so pozitivni učinki bolj negotovi.

Zemeljski plin

V skupni rabi primarne energije zemeljski plin v Sloveniji predstavlja okrog 13% delež, bistveno manj kot v EU, kjer presega 23%. V končni rabi energije je v Sloveniji plin udeležen s 16%, v EU pa že s 25%. V predlogu Nacionalnega energetskega programa je predvideno 67% povečanje primarne rabe zemeljskega plina do leta 2015, s čimer bo Slovenija sledila intenzivni "plinski politiki" zadnjega desetletja v EU. Zemeljski plin bo tudi pri nas povečini nadomeščal uporabo trdnih goriv (premoga).

Oskrba z zemeljskim plinom je bila v letu 2002 organizirana v obliki gospodarskih javnih služb. Prenos plina in upravljanje prenosnega omrežja sta bili obvezni gospodarski javni službi na državni ravni, dejavnosti distribucije plina in upravljanja distribucijskega omrežja pa so se izvajale kot izbirne lokalne gospodarske javne službe. V letu 2002 še ni bil odprt trg plina, dobave s prenosnega omrežja pa so potekale po tarifnem sistemu, ki ga je s soglasjem vlade izdalo prenosno podjetje.

Po določbah Energetskega zakona so s 1. 1. 2003 postali upravičeni odjemalci zemeljskega plina vsi odjemalci in izvajalci dejavnosti distribucije zemeljskega plina, katerih letni odjem presega 25 milijonov Sm³, in tudi vsi proizvajalci električne energije iz zemeljskega plina ne glede na količino odjema. Takšnih podjetij je v Sloveniji 20. Trenutno imamo tako formalno okrog 50% odprtje trga glede na letno porabo zemeljskega plina. Praktično gledano pa do sprememb dobaviteljev v letu 2003 še ni prišlo, ker ima privatno podjetje Geoplin⁵⁷ sklenjene dolgoročne pogodbe z odjemalci (do leta 2007) in je tako tržni monopolist. Oskrba z zemeljskim plinom je zelo zanesljiva in dobičkonosna dejavnost, kar kaže tudi veliko število izdanih licenc za distribucijo zemeljskega plina. V Sloveniji se uveljavlja regulirani dostop tretje strani do omrežja, ki temelji na izpogajanih cenah. Okvirne cene uporabe morajo biti javno objavljene do konca leta 2003, soglasje nanje pa da Vlada RS. Podatki o zasedenosti prenosnega omrežja morajo biti javni.

⁵⁶ Tipični gospodinjstvi porabnik je definiran z letno porabo 2.200 kWh v višji in 1.300 kWh v nižji tarifi.

⁵⁷ Podjetje za prenos in prodajo zemeljskega plina Geoplin dobavlja zemeljski plin 166 velikim industrijskim odjemalcem in 16 distribucijskim podjetjem, ta pa oskrbujejo približno sto tisoč gospodinjstev odjemalcev.

V pripravi so spremembe energetskega zakona, ki bodo sledile usmeritvam direktive o notranjem trgu z zemeljskim plinom 2003/55/EC. Zakonsko bo zahtevana pravna in funkcionalna ločitev dejavnosti prenosa zemeljskega plina in tržnih dejavnosti (prodaje zemeljskega plina), metodologijo izračuna cen za uporabo prenosnega in distribucijskih omrežij bo določil regulator (Agencija za energijo), ki bo tudi potrjeval na tej osnovi izračunane cene. Poleg pospešenega odpiranja trga z zemeljskim plinom bodo zakonsko zaščiteni tudi občutljivi odjemalci.

Energetska učinkovitost

Energetska intenzivnost Slovenije v višini 366 kgoe/1000 EUR₉₅ v letu 2000 je za 89% višja od evropske (EU-15), za dvakrat višja od japonske in za 10% višja od energetske intenzivnosti ZDA. V obdobju od 1995 do 2000 se je energetska intenzivnost v Sloveniji zmanjševala, v zadnjih dveh letih pa se spet povečuje (po predhodnih podatkih za okoli 0.5% letno). Elektro-energetska intenzivnost pa se je v zadnjih dveh letih povečala za 5.4%. Razlogi negativnega trenda na tem področju v zadnjih dveh letih so predvsem povečanje elektro-energetsko intenzivne proizvodnje v Talumu za 50%, nizka cena električne energije za gospodinjstva in premajhna podpora učinkoviti rabi energije.

Visoka energetska intenzivnost gospodarstva v primerjavi z EU je delno posledica razlike v BDP na prebivalca med Slovenijo in EU, delno pa posledica strukture gospodarstva z visokim deležem velikih porabnikov energije. Dejavnost DJ (kovinska industrija) ima 43% delež v porabi elektrike v predelovalnih dejavnostih, dejavnost DE (papirna industrija) pa skoraj 11% delež. Poleg tega veliki porabniki elektrike⁵⁸ v zadnjih dveh letih rastejo hitreje kot t.i. umazane industrije skupaj in te rastejo hitreje kot celotne predelovalne dejavnosti⁵⁹. Poraba elektrike večjih virov onesnaževanja posredno povzroči 80% vseh emisij v zrak v Sloveniji.

Predlog Nacionalnega energetskega programa (NEP) pomeni pomemben korak k zagotavljanju zanesljive, konkurenčne in okolju prijazne energetske oskrbe ob spodbujanju in upoštevanju učinkovite rabe energije, neposredno pa ne rešuje vprašanja visoke energetske intenzivnosti. Po scenariju NEP je predvideno povečevanje porabe električne energije za okrog 2% letno do leta 2010, energetska intenzivnost se bo tako do leta 2015 zmanjšala le za okrog 30% glede na leto 2000.

V obdobju od 1992 do 2001 se je izboljšala energetska učinkovitost pretvorbe primarne v končno energijo, saj se je povečala z 61.7% na 64% (v EU-15 v letu 2001 dosega 65.3%).

Na področju energetske učinkovitosti je bila v obdobju 2000-2003 praktično vsa zakonodaja EU prenesena v slovenski pravni red. RS je julija 2002 ratificirala Kjotski protokol in se s tem zavezala za 8% zmanjšanje emisij toplogrednih plinov (TGP) glede na leto 1986. Julija 2003 je bil sprejet Operativni program zmanjševanja emisij toplogrednih plinov z ustreznimi instrumenti in ukrepi izvajanja. V obdobju 1996-1999 so se emisije TGP v Sloveniji zmanjšale z 19.8 na 19.4 mio ton CO₂ ekvivalenta.

Železniški promet

Železniški tovorni promet se izvaja kot tržna dejavnost, razen kombiniranega prometa, ki je subvencioniran. V letu 2001 so kombinirane pošiljke pomenile 11% vseh po železnici prepeljanih tovorov (merjeno v tonah). V notranjem železniškem prometu je bilo prepeljanega 11% blaga, v mednarodnem (uvoz, izvoz, tranzit) pa 89%⁶⁰.

⁵⁸ En od primerov velikih odjemalcev je predelava glinice za proizvodnjo primarnega aluminija v Talumu: poraba glinice na prebivalca je v Sloveniji okoli 5.5 krat višja kot v Zahodni Evropi.

⁵⁹ UMAR, Poročilo o razvoju 2003.

⁶⁰ Podatki SURS

Notranji železniški potniški promet se izvaja kot javna gospodarska služba na osnovi pogodbenega odnosa z Direkcijo za železniški promet, mednarodni pa v dogovoru s tujimi železniškimi upravami in na tržnih osnovah. Tako železniški blagovni kot potniški promet se v letu 2002 in letu 2003 povečujeta, potniški tudi precej po zaslugi nakupa novih primestnih in medmestnih vlakov v letu 2000.

Zanimanje za izvajanje prevoznih storitev na slovenskem železniškem omrežju je že bilo izraženo, vendar je zaenkrat edini prevoznik družba Slovenske železnice. Na podlagi zakona o preoblikovanju in privatizaciji javnega podjetja Slovenske železnice, d. d. se bo le-to še v letu 2003 preoblikovalo v gospodarsko družbo Holding Slovenske železnice, d. o. o.. V letu 2004 bo ta družba ustanovila hčerinske družbe za vzdrževanje železniške infrastrukture in vodenje železniškega prometa, za opravljanje prevoza potnikov ter za prevoz blaga, s čimer bo ločeno izvajanje teh treh javnih služb. Sanacija in reorganizacija Slovenskih železnic in usposobitev podjetja za konkurenco na trgu EU, ko se bo železniški trg s polnopravnim članstvom Slovenije v EU 1. 5. 2004 odprl tudi za prevoznike iz tujine, pa je trenutno ena glavnih nalog na tem področju.

Cestni promet

Cestni tovorni promet je izrazito tržno naravnan. V notranjem blagovnem prometu je bilo v letu 2001 prepeljanega 68%, v mednarodnem pa 32% blaga. Slovenski avtoprevozniki so prepeljali 81% blaga, od tega 68% v notranjem in 13% v mednarodnem prometu. Tuji avtoprevozniki so prepeljali 19% blaga, vsega v mednarodnem prometu.

Javni linijski avtobusni prevoz potnikov sestavljata medkrajevni, v katerega je vključen tudi primestni potniški promet in je v pristojnosti države, ter mestni potniški promet, ki je v pristojnosti lokalnih skupnosti. V obdobju 1998 do 2002 se je obseg medkrajevnih prevozov znižal za 45%, obseg prevozov v mestnem potniškem prometu pa za 31%. Z javnim mestnim prevozom je opravljena dobra tretjina vseh dnevnih potovanj, medtem ko v nekaterih večjih evropskih mestih delež javnega prevoza presega dve tretjini. S stopnjo motorizacije skoraj 450 osebnih vozil na 1000 prebivalcev se Slovenija po tem kazalcu uvršča že v srednjo tretjino držav EU.

Za spodbujanje javnega prevoza potnikov, se v Sloveniji trenutno uporablja sistem subvencioniranja javnih prevozov potnikov v cestnem prometu, od leta 2004 dalje pa naj bi se ti prevozi izvajali kot gospodarska javna služba in bodo s koncesijo oddani najboljšemu ponudniku.

Zračni promet

V letu 2004 bo začela delovati družba za vodenje navigacijskih služb zračnega prometa v 100% lasti države, s čimer bodo ločene regulatorne naloge od izvajanja javnih služb.

Pomorski promet

Leta 2001 je podjetje Luka Koper d.d. pretovorilo 9.35 mio ton blaga. Le nekaj nad tretjino od skupne količine blaga so pretovorili za slovenski trg, ostalo blago pa je naše ozemlje tranzitiralo, saj je pripadalo tujim tržiščem v našem zaledju. Po določbah Pomorskega zakonika bo, za edino tovorno pristanišče, sklenjena prva koncesijska pogodba o upravljanju, vodenju, razvoju in rednem vzdrževanju pristaniške infrastrukture v koprskem tovornem pristanišču z delniško družbo Luka Koper. V obdobju od leta 1995 do leta 2000 se je z javnim potniškim prometom na ladjah letno prepeljalo povprečno nekaj manj kot 40.000 potnikov. Pomorski potniški promet trenutno opravljajo podjetja – ladjarji le v sezoni. Načrtovan je celoletni pomorski potniški promet, zaradi zanimanja za opravljanje teh storitev.

Tako tovorni kot potniški promet se v zadnjih letih povečujeta. Za sprejem večjih zmogljivosti je potrebna izgradnja celotne pristaniške infrastrukture za tovorni in potniški promet, z ustrežno navezavo na železniško in cestno infrastrukturo. Za kvaliteten in učinkovit nadzor pomorskega prometa na celotnem območju severnega dela Jadrana, povečanje varnosti plovbe, preprečitve nesreč na morju ter posledično preprečitve onesnaženja morja in okolja, je potrebno vzpostaviti ustrezen informacijski sistem. Na podlagi Direktive Evropske skupnosti 2002/59/EC in mednarodne konvencije SOLAS je potrebno nabaviti obalno postajo AIS (*Automatic Identification System – Avtomatska identifikacija ladij*), za nadzorovanje varnosti plovbe s kopnega in za reševanje ljudi v stiski na morju. Z namenom razvoja prometne infrastrukture, izboljšanja skupnega in čezmejnega ekonomskega sodelovanja severno-jadranskih pristanišč, poteka projekt povezovanja severno-jadranskih pristanišč (*NAPAN*).

II. A.4. POSPEŠEVANJE NA ZNANJU TEMELJEČE DRUŽBE

Temeljna področja na znanju temelječe družbe, ki so medsebojno tesno povezana in prepletena - izobraževanje in usposabljanje, raziskave, razvoj in inovacije ter informacijska družba – dobivajo v Sloveniji vse večji pomen. Napredek je očiten na vseh področjih. Pomemben korak je narejen v smeri normativnega urejanja, vzpostavljanja institucionalnega okvirja in uvajanja novih instrumentov in mehanizmov, ki bodo omogočali kakovostno delovanje vsakega od področij. Temu bo sledila učinkovitejša implementacija sprejetih ukrepov. Gre namreč za procese, zagotavljajo kakovost in prinašajo zelene učinke šele na daljši rok.

Raziskave, razvoj in inovacije

Izdatki za raziskovalno in razvojno dejavnost (RRD) so v Sloveniji na razmeroma visoki ravni, značilno pa je premalo intenzivno sodelovanje med akterji RRD in neuspešen prenos znanja in tehnoloških dosežkov v zasebni sektor.

Vlaganja v RRD so po podatkih SURS v letu 2001 znašala 1.57% BDP (EU povprečje 1.98% BDP). V strukturi financiranja RRD je v istem letu predstavljal največji delež, 54.7%, poslovni sektor, kar je veljalo tudi v obdobju 1996-2000. Poslovni sektor je izvedel glavnino RRD, v obdobju 1996-2001 v povprečju 54.1%. Glede na sektor zaposlitve nam struktura raziskovalcev⁶¹ v Sloveniji pokaže, da imamo v razmerju do držav EU, premajhen delež zaposlenih raziskovalcev v poslovnem sektorju (2001: 33.6%), prevelik pa v vladnem delu javnega raziskovalnega sektorja (2001: vladni – 32.3%, visokošolski – 30.7%)⁶². V istem letu je poslovni sektor, ki je nosilec aplikativnih raziskav in eksperimentalnega razvoja, evropske petnajsterice zaposloval polovico vseh raziskovalcev, bistveno manj pa vladni del javnega raziskovalnega sektorja (vladni 13%, visokošolski 35%). Slovenija je zaostajala za evropskim povprečjem glede števila raziskovalcev na 1000 aktivnih prebivalcev (SLO 2001: 4.6, EU 1999: 5.3). Sicer pa je slovenska RRD močno vpeta v evropski raziskovalni prostor; v 5. okvirnem programu EU za obdobje 1999-2002 je kot edina država kandidatka po rezultatih dosegala povprečje EU.

Leta 2002 je bil sprejet novi Zakon o raziskovalni in razvojni dejavnosti (ZRRD). Novi zakon določa načela in cilje ter ureja način izvajanja politike RRD, ki se financira iz državnega proračuna in drugih virov ter je usmerjena k doseganju ciljev družbenega in gospodarskega razvoja Slovenije. V skladu z zakonom bosta v letu 2004 ustanovljeni dve javni agenciji, in sicer na področju raziskovalne dejavnosti in na področju tehnološkega razvoja. Vloga agencij je opravljanje strokovnih, razvojnih in izvršilnih nalog v zvezi z izvajanjem novega Nacionalnega raziskovalnega in razvojnega programa (NRRP). Trenutno so v teku intenzivne

⁶¹ Število raziskovalcev je v celotnem odstavku izraženo v FTE.

⁶² Vladni sektor zajema zaposlene v javnih raziskovalnih zavodih, ne glede na dejstvo, da delež financiranja njihovih raziskav sega od sto odstotnega javnega financiranja do več kot 80 % financiranja iz ne javnih sredstev.

priprave za ustanovitev obeh agencij, v obravnavi pa so izhodišča za pripravo novega NRRP v skladu z usmeritvami ZRRD.

Na področju RRD so bili sprejeti ukrepi za povečanje vlaganj v aplikativne raziskave in inovacije; ustvarjanje bolj stimulativnega okolja za RRD; povezovanje javne raziskovalne sfere z zasebnim sektorjem (grozdi, tehnološke mreže, tehnološki parki, inkubatorji na univerzah, tehnološki centri) ter ukrepi za pospeševanje prenosa znanja iz vladnih javnih raziskovalnih organizacij v zasebni sektor. Tako je pomembna odločitev, da bodo predstavniki gospodarstva vključeni v proces institucionalnega odločanja o raziskovalno-razvojni politiki, predvsem kar zadeva identificiranje prioritet in usmerjanje javnih sredstev v RRD. V novem vladnem Svetu za znanost in tehnologijo bo zagotovljena enakopravna zastopanost predstavnikov iz gospodarstva. Več pozornosti bo namenjene razvoju človeških virov. Na področju zakonodaje tečejo intenzivne aktivnosti za promocijo RRD, zlasti kar zadeva ustvarjanje ugodnega davčnega okolja⁶³ v okviru predloga novega zakona o davku na dohodek pravnih oseb. V letošnjem letu je bila v Sloveniji dana pobuda za doseg barcelonskega cilja: do leta 2010 nameniti 3% BDP za RRD s tem, da se predvideva povečanje javnih vlaganj na 1% BDP, vlaganja zasebnega sektorja pa na 2% BDP.

Informacijska družba

Slovenija sodi med srednje razvite informacijske družbe, kjer predstavlja nadaljnje pospešeno širjenje uporabe informacijsko - komunikacijskih storitev in opreme pomemben potencial za povečanje konkurenčnosti in pospešitev gospodarske rasti. Razširjenost uporabe informacijsko-komunikacijske opreme in storitev je relativno visoka, če jo primerjamo s povprečjem držav, kandidatka za članstvo v EU, hkrati pa nekoliko zaostaja za povprečjem članic EU. Zadnje ocene uporabe interneta kažejo, da je v Sloveniji ob koncu leta 2002 36% gospodinjstev že imelo dostop do interneta in da je 45% odraslih prebivalcev v državi na različnih lokacijah (dom, delovno mesto, javno dostopne točke) uporabljalo storitve na medmrežju.⁶⁴ Še vedno ostaja najbolj razširjen dostop (70%) prek klicne linije, pri čemer kabelske povezave in posebej ADSL postopno povečujejo delež.⁶⁵ Šole in podjetja so sorazmerno dobro opremljena z informacijsko-komunikacijskimi tehnologijami, pri čemer ostaja bistven preskok na širokopasovne povezave, saj je dejanska uporaba storitev informacijske družbe še vedno sorazmerno nizka. Vse šole na vseh ravneh izobraževanja imajo dostop do interneta, a indikatorji kažejo manj ugodno sliko ob merjenju dejanske uporabe in razpoložljivosti števila računalnikov na 100 učencev (4.8 za osnovne šole in 5 za srednje šole). Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport bo v letih 2004 do 2006 vzgojno-izobraževalnim zavodom (vrtci, osnovne in srednje šole, zavodi za učence in dijake s posebnimi potrebami, dijaški domovi, višje šole, univerze, glasbene šole, ljudske univerze) sofinanciralo nakup cca. 6000 računalnikov vsako leto. Upošteva zastarevanje obstoječih računalnikov bo s tem dvignjena tudi razpoložljivost računalnikov na 100 učencev (5.2 za osnovne šole in 6 srednje šole. Pri podjetjih je slika podobna: četudi imajo takorekoč vsa podjetja dostop do interneta in dve tretjini podjetij tudi uporabljajo storitve v sklopu e-poslovanja, pa samo petina podjetij ustvarja prihodek preko storitev na medmrežju.

Po letu 2000, ko je bilo ustanovljeno Ministrstvo za informacijsko družbo, postaja uvajanje informacijske družbe v Sloveniji vse bolj načrtovan proces. Vlada je v zadnjem obdobju sprejela vrsto razvojnih dokumentov s tega področja⁶⁶ ter začela izvajati posamezne projekte, da bi pospešila širjenje uporabe informacijsko - komunikacijskih tehnologij med prebivalstvom (e-šole, uvajanje dostopa do interneta preko javno dostopnih točk, e-mesta ipd.). V letu 2003 so bile zasnovane obsežne srednjeročne sheme financiranja za dvig računalniške pismenosti in razvoj vseživljenjskega učenja (projekta s sofinanciranjem EU v

⁶³ Tako bi pospešili vlaganja poslovnega sektorja v RRD.

⁶⁴ Podatek se nanaša na populacijo, starejšo od 15 let, ustrezen delež v celotni populaciji pa je 38%.

⁶⁵ Vehovar, Kragelj: Raba interneta v Sloveniji 2002/2 - Gospodinjstva, Primerjava Slovenija – EU, 2003

⁶⁶ Strategija Republika Slovenija v informacijski družbi, 2003, Strategija e-poslovanja v javni upravi v obdobju 2001-2004

okviru predpristopnega programa Phare Economic and Social Cohesion) ter za izboljšanje okolja za podjetništvo skozi uveljavljanje storitev informacijske družbe na področju e-poslovanja (projekti vse-na-enem-mestu v okviru nacionalnih shem financiranja in Phare ESC). Poleg naštetih usmeritev, ki jih vlada sproža s pomočjo predpristopne sheme v okviru Phare ESC in se bodo dopolnjevale v ukrepih Enotnega programskega dokumenta (EPD, Cilj 1) za Slovenijo v obdobju 2004-2006, je v EPD med prednostnimi ukrepi na področju razvoja informacijske družbe bistven ukrep za izboljšanje inovacijskega okolja, ki je usmerjen v povečanje tako dostopnosti kot hitrosti in uporabe informacijsko komunikacijskih tehnologij, pri čemer bo velik poudarek pri vzpostavljanju integriranih regionalnih strategij in partnerstev za razvoj informacijske družbe.

Izobraževanje in usposabljanje

Slovenija namenja izobraževanju in usposabljanju relativno velik del BDP; delež znaša med 5.5-5.7% BDP. Po deležu aktivnega prebivalstva s končano terciarno izobrazbo Slovenija s 17.9%⁶⁷ zaostaja za povprečjem EU (21.6%). Izobrazbeni zaostanek mladih generacij se z visoko vključenostjo mladih v izobraževanje zmanjšuje, kot prioriteta naloga pa ostaja zmanjševanje izobrazbenega zaostanka odraslih in povečevanje vključenosti odraslih v izobraževanje. V različne oblike vseživljenjskega učenja kot temeljnega koncepta dviga izobrazbene ravni prebivalstva je v Sloveniji vključeno okoli 5.1% ljudi, cilj EU do leta 2010 je povečanje na 15% ali vsaj do 12.5% v vsaki državi.

Temeljni strateški in konceptualni okviri za razvoj vzgoje, izobraževanja in usposabljanja v Sloveniji so opredeljeni v Beli knjigi o izobraževanju in usposabljanju, ki jo je sprejel Državni zbor leta 1995. Sledilo je oblikovanje vrste vsebinskih dokumentov, zakonov in množice podzakonskih aktov, ki urejajo področje in odražajo integriranost sistema vzgoje in izobraževanja s temeljnimi evropskimi politikami na področju razvoja človeškega kapitala v podporo usmeritvam lizbonske deklaracije, na znanju temelječe družbe, konkurenčnosti gospodarstva ter odličnosti znanja.⁶⁸

V tem okviru je bila sprejeta vrsta vsebinskih in zakonodajnih dokumentov, ki podpirajo nacionalne politike in omogočajo vključevanje področja izobraževanja in usposabljanja v programe in ukrepe aktivnosti evropskih strukturnih reform: Memorandum o prihodnjem razvoju poklicnega izobraževanja in usposabljanja v Republiki Sloveniji, vključno z Izhodišči za pripravo programov nižjega poklicnega izobraževanja⁶⁹, prilagajanje mreže šol in ponudnikov izobraževanja potrebam regionalnih/lokalnih politik (regionalni razvojni programi), Nacionalni program izobraževanja odraslih, Nacionalni program visokega šolstva, Smernice za investicije v informacijsko tehnologijo, Zakon o nacionalnih poklicnih kvalifikacijah, uvedena je bila poklicna matura, zaključen je proces uvajanja devetletnega osnovnega šolanja.

V skladu evropsko zaposlovalno politiko se krepijo aktivnosti, ki povečujejo zaposlitvene možnosti brezposelnih oseb. Izobraževanje, izpopolnjevanje in usposabljanje, kot dejavnik uspešne zaposlovalne politike, imajo pomembno mesto v Programih aktivne politike zaposlovanja, ki jih na predlog Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve za posamezno leto sprejme Vlada RS, izvaja pa Zavod RS za zaposlovanje. Brezposelne osebe se lahko vključijo v izobraževanje za pridobitev javno veljavne izobrazbe, postopke za preverjanje in potrjevanje nacionalnih poklicnih kvalifikacij, praviloma na tistih področjih, kjer obstaja potreba po kadrih, ter v programe izpopolnjevanje in usposabljanja, ki omogočajo

⁶⁷ Podatki SURS

⁶⁸ Pri tem je v ospredju tudi razmislek, kako na osnovi pridobljenega znanja aktivno delovati v širšem družbenem okolju. S tem seveda šola ni več edini nosilec znanja, šolstvo pa ne edini sektor, ki potrebe po znanju prepozna, opredeljuje ter vanj investira

⁶⁹ Decentralizacija in modularizacija sistema poklicnega izobraževanja in usposabljanja, odpiranje 20% curricula pobudam lokalnega gospodarskega okolja ter razvoj 13 ključnih kompetenc v poklicnem izobraževanju in usposabljanju

udeležencem pridobitev dodatnih znanj, veščin in spretnosti za opravljanje različnih del in nalog.

S ciljem zmanjševanja izobrazbenega primanjkljaja odraslih je posebna pozornost namenjena večanju vključevanja prebivalstva v različne oblike vseživljenjskega učenja. V te namene na MŠZŠ potekajo aktivnosti v smeri dvigovanja izobrazbene ravni in odličnosti znanja ter spodbujanja politike vseživljenjskega učenja. V podporo omenjenim usmeritvam MŠZŠ pripravlja projekt Phare 2003 Vseživljenjsko učenje še v okviru predpristopnega instrumenta Phare, v okviru strukturnih skladov pa samostojen ukrep vseživljenjsko učenje. Temeljne aktivnosti ukrepa so usmerjene v zagotavljanje ustreznih sistemov in struktur v podporo nadaljnjemu učinkovitemu uvajanju koncepta vseživljenjskega učenja predvsem na področju usposabljanja učiteljev, modernizacije in razvoja programov izobraževanja in usposabljanja, razvoja mrež centrov vseživljenjskega učenja ter za zmanjšanje izobrazbenega primanjkljaja odraslih.

Prizadevanja bodo tudi v prihodnje usmerjena k večji transparentnosti in fleksibilnosti ponudbe izobraževanja in usposabljanja, k ponudbi kakovostnega znanja, ki ga terjajo potrebe gospodarstva, trga dela, socialni in individualni interesi. Ob tem se bo nadaljevala politika izobraževanja učiteljev/izobraževalcev. Za zagotavljanje primerljivosti slovenskega izobraževanja in usposabljanja pa je ključnega pomena učinkovito, a premišljeno vgrajevanje strukturnih instrumentov, priporočil deklaracij in konvencij za posamezne ravni in segmente izobraževanja in usposabljanja: visoko šolstvo – Bolonjska deklaracija, poklicno izobraževanje in usposabljanje – Kopenhagenska deklaracija, vseživljenjsko učenje – upoštevanje 10 konkretnih ciljev Evropske komisije (Evropski konkretni cilji v izobraževanju in usposabljanju), koncept vseživljenjskega učenja.

II. A.5. OKOLJSKE POLITIKE

Državni zbor je leta 1999 sprejel Nacionalni program varstva okolja (NPVO), ki je osnovni strateški dokument na področju varstva okolja in vsebuje konkretne ukrepe za doseganje osnovnih ciljev na področju okolja, in sicer za izboljšanje vodnega okolja (zmanjšanje emisij iz točkovnih in razpršenih virov), kakovosti zraka (uspešno dokončanje zastavljenih programov in dopolnitev s programi za zmanjšanje imisijskih koncentracij troposferskega ozona, emisij toplogrednih plinov, itd.), uveljavitev sodobnih oblik ravnanja z odpadki, ohranjanje in varstvo biotske raznovrstnosti, varstvo tal in za večjo učinkovitost institucij varstva okolja na vseh ravneh.

Ob analizi izvajanja ukrepov NPVO je bilo ugotovljeno, da na večini področij (čiščenje odpadnih voda in kakovost vodotokov, emisije SO₂, emisije toplogrednih plinov, učinkovita raba energije in obnovljivih virov energije, kmetijsko okoljski program, okoljske takse idr.) sprejeti ukrepi že kažejo uspešnost vodenja politike in zagotavljajo doseganje zastavljenih ciljev. Glede na to, da NPVO postavlja konkretne ukrepe za obdobje do konca leta 2003, je že v pripravi nov državni program varstva okolja skladno z zahtevami in vsebinami šestega okoljskega programa Evropske unije. Vlada RS pa je februarja 2003 sprejela poročilo o stanju okolja, v katerem je postavljenih 30 okoljskih indikatorjev za spremljanje.

Poraba sredstev, tako javnega kot privatnega sektorja za namene izvajanja NPVO se iz leta v leto povečuje. Največ sredstev je bilo vloženi na področjih varstva in urejanja voda, ravnanja z odpadki in varstva zraka, katera so tudi v NPVO opredeljena kot stroškovno zahtevnejša. Sredstva javnega sektorja naraščajo tudi zaradi prilivov tujih donatorskih sredstev, ki jih je Slovenija uspela pridobiti, največ prav na področju varstva okolja. Ključen instrument predstavlja tudi oprostitev plačila takse za obremenjevanje voda, ki so jo zavezanci iz javnega sektorja v celoti usmerili v izgradnjo kanalizacijskih sistemov in čistilnih naprav. Pozitiven trend naraščanja kaže obseg kreditov, ki so jih pri Ekološko razvojnem skladu najele gospodarske družbe zasebnega prava.

Večina porabljenih sredstev so sredstva javnega sektorja. Sredstva privatnega sektorja se kažejo predvsem na področju investicij v zmanjšanje emisij v vode, zmanjšanje onesnaženosti zraka in v ukrepe za posodobitev proizvodnje in zmanjševanje odpadkov ter tudi za sanacijo odlagališč.

Uveljavljanje načela »povzročitelj plača« je v zadnjih letih postalo zelo pomemben vir financiranja ukrepov politike varstva okolja. Pozitivne izkušnje pri uveljavitvi oprostitev plačila takse za obremenjevanje voda (uvedena 1996) kot namenskega vira izgradnje infrastrukturnih objektov na področju odvajanja in čiščenja odpadnih voda so bile vključene tudi v zakonsko podlago za takso za obremenjevanje okolja zaradi odlaganja odpadkov ter taksi za obremenjevanje okolja z emisijami CO₂. Oprostitev plačila takse zaradi odlaganja odpadkov (od leta 2002) pomeni namenski vir financiranja izgradnje ustreznih omrežij objektov in naprav za ravnanje z odpadki in pomemben mehanizem za doseganje zastavljenih in predpisanih ciljev, predvsem: zmanjševanje količin odpadkov na izvoru, odlaganje čim manjših količin in čim bolj inertnih odpadkov, zmanjševanje količin deleža biološko razgradljivih odpadkov, pospeševanje ločenega zbiranja posameznih frakcij komunalnih odpadkov in postopno večanje obsega obdelave in izrabe odpadkov.

Taksa za obremenjevanje zraka z emisijami CO₂ je bila sicer uvedena že v letu 1996, s spremembami v jeseni 2002 pa predstavlja enega od ključnih instrumentov programa zmanjševanja emisij toplogrednih plinov za doseganje ciljev na tem področju in obveznosti podpisa Kjotskega protokola, ki ga je Slovenija ratificirala junija 2002. Vlada RS je v januarju 2002 sprejela uredbo o taksi za obremenjevanje okolja zaradi uporabe mazalnih olj in tekočin in njim sorodnih proizvodov. V začetku leta 2003 je bila uvedena tudi taksa na obremenjevanje okolja zaradi nastajanja izrabljenih motornih vozil, predvsem z namenom zagotovitve permanentnega finančnega vira za izvajanje javne službe razgradnje izrabljenih motornih vozil.

V juliju 2003 je Vlada sprejela Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o trošarinah, ki omogoča, da biogoriva kot pogonska goriva niso predmet plačila trošarinske dajatve. V pripravi je tudi predlog sprememb zakona o varstvu okolja, ki bo uvedel trgovanje s pravicami do emisije v vodo, zrak ali tla, posebej pa določa predvsem trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov.

II. B. TRG KAPITALA IN FINANČNE STORITVE

Slovenija po osnovnih kazalcih razvitosti finančnega sistema⁷⁰ spada med bolj razvite države pristopnice, a še vedno zaostaja za razvitimi državami članicami. V slovenskem finančnem sistemu dominirajo banke kot ključni finančni posredniki, kar je odraz izbranega tipa privatizacije. V razvitosti zaostaja zlasti kapitalni trg, kjer poteka predvsem trgovanje z že obstoječimi vrednostnimi papirji, novih izdaj vrednostnih papirjev (razen državnih obveznic) pa skoraj ni. Na počasnejši razvoj nebančnih finančnih posrednikov je vplivalo lastninsko preoblikovanje zavarovalnic, preoblikovanje pooblaščenih investicijskih družb v normalne finančne institucije, t.j. v vzajemne sklade, in relativno pozna uveljavitev zasebnih pokojninskih shem. Reforme se uspešno izvajajo na področju regulacij, nadzora in usklajevanja pravnega reda z direktivami EU, nadaljnje reforme pa so usmerjene v povečevanje konkurenčnosti in učinkovitosti finančnega sistema. Po vstopu v EU se bo Slovenija vključila v proces oblikovanja integriranega finančnega trga v EU, skladno z usmeritvami Lizbonske strategije in Akcijskega načrta za finančne storitve.

⁷⁰ Leta 2002 je bil delež bilančne vsote BDP 86.4%, delež zavarovalnih premij v BDP 5.1%, delež tržne kapitalizacije v BDP 23.4%

Razvoj regulacije in zakonodaje za finančne trge in finančne institucije

Temeljni zakoni, ki urejajo področje finančnih trgov, finančnih institucij ter nadzora nad njimi, so Zakon o bančništvu, Zakon o zavarovalništvu, Zakon o trgu vrednostnih papirjev ter Zakon o investicijskih skladih in družbah za upravljanje, ki so usklajeni z pravnim redom finančnih storitev, veljavnim v EU v času priprave zakonov, le določbe o prostem opravljanju finančnih storitev ter o načelu nadzora domače države bodo stopile v veljavo z dnem članstva RS v Evropski uniji. Za poslovanje finančnih institucij sta pomembna tudi Zakon o plačilnem prometu ter Zakon o preprečevanju pranja denarja.

Predstavljeni pravni okvir predstavlja temeljne pravne ukrepe za uresničevanje EU akcijskega načrta za finančne storitve. Novejših EU predpisov, sprejetih v okviru akcijskega načrta za finančne storitve, Slovenija še ni implementirala, zato so za leti 2003 in 2004 načrtovane nove spremembe slovenske zakonodaje.

Na področju bančništva je v pripravi tretja novela zakona o bančništvu, ki je potrebna za implementacijo direktive o reorganizaciji in prenehanju bank. Na področju zavarovalništva je v pripravi predlog novele zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o zavarovalništvu, s katerim bo implementirana direktiva glede kapitalske ustreznosti zavarovalnic na področju neživljenjskih in življenjskih zavarovanj, direktiva glede reorganizacije in prenehanja zavarovalnic ter direktiva o zavarovalniškem posredništvu.

Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o trgu vrednostnih papirjev bo implementiral direktivo o tržni zlorabi, vključuje pa že tudi pričakovane spremembe, ki jih bo prinesla nova direktiva o investicijskih storitvah. Navedene tri novele zakonov vsebujejo tudi določbe, ki so potrebne za implementacijo direktive o nadzoru nad finančnimi konglomerati, del te direktive pa bo implementiran s posebnim zakonom, ki bo predvidoma sprejet do avgusta 2004.

UCITS direktiva z vsemi amandmaji je implementirana z Zakonom o investicijskih skladih in družbah za upravljanje, ki je stopil v veljavo 2.1.2003 ter podzakonskimi predpisi, izdanimi na njegovi podlagi. Zakon o plačilnem prometu, sprejet marca 2002, je pretežno že implementiral direktivo o čezmejnih nakazilih in direktivo o dokončnosti poravnave pri plačilih in sistemih poravnave vrednostnih papirjev. Popolna uskladitev bo dosežena z novelo tega zakona, ki bo predvidoma vložena v vladno proceduro do konca leta 2003. Direktiva o trženju finančnih storitev na daljavo bo implementirana z zakonom o spremembah in dopolnitvah zakona o varstvu potrošnikov, direktiva o sporazumih o finančnih zavarovanjih pa predvidoma s posebnim zakonom v rokih, ki veljajo za države članice. V pripravi je novela Zakona o trgu vrednostnih papirjev, ki v celoti povzema določbe direktiv EU s področja investicijskih storitev in preprečevanja tržne zlorabe.

Nadzor nad finančnim trgom in finančnimi institucijami izvajajo Banka Slovenije, Agencija za zavarovalni nadzor ter Agencija za trg vrednostnih papirjev. Te institucije so zakonsko zavezane k medsebojnemu sodelovanju, podrobnejša vsebina in način medsebojnega sodelovanja in posredovanja podatkov pa so predmet sporazumov o sodelovanju, ki so jih te institucije sklenile med seboj. Najmanj četrtletno se sestaja Komisija za medsebojno sodelovanje nadzornikov v sestavi direktorjev nadzornih institucij, ki spremlja izvajanje sporazumov, načrtuje in usklajuje skupne preglede in se posvetuje o drugih posamičnih zadevah, ki se nanašajo na delo dveh ali vseh treh nadzornih organov ter o drugih skupnih aktivnostih. O strateških vprašanjih nadzora nad finančnim sektorjem in njihovega razvoja razpravlja koordinacija v sestavi ministra za finance, guvernerja Banke Slovenije, predsednika strokovnega sveta Agencije za zavarovalni nadzor in predsednika strokovnega sveta Agencije za trg vrednostnih papirjev. Nadzorne institucije imajo podpisane številne sporazume o sodelovanju (Memoranda of Understanding) s tujimi nadzornimi institucijami ter sodelujejo v mednarodnih organizacijah in delovnih telesih evropskih institucij (Evropske

komisije in ECB). Poleti 2003 je bila ustanovljena posebna delovna skupina, sestavljena iz predstavnikov vseh treh nadzornih institucij in ministrstva za finance, ki ima mandat, da pripravi predlog integracije institucionalno ločenih nadzornih organov v skupno nadzorno institucijo, kar naj bi prispevalo k učinkovitejšemu nadzoru nad medsebojno vedno bolj prepletenimi finančnimi institucijami.

Prestrukturiranje finančnega sektorja

Na slovenski finančni sistem je v preteklosti pomembno vplivala indeksacija finančnih pogodb, ki je imela za posledico višje obrestne mere. V zadnjih dveh letih so ukrepi deindeksacije omogočili večjo transparentnost finančnega trga, povečali njegovo konkurenčnost ter vplivali na zniževanje obrestnih mer na raven v EU.

Najpomembnejši finančni posrednik so banke, ki so v preteklih letih, ob visokih obrestnih merah, ustvarjale v povprečju več kot 70% dodane vrednosti finančnega sektorja. Delež sredstev bank v skupnih sredstvih vseh finančnih institucij (poleg bančnega sektorja so upoštevane še zavarovalnice in pozavarovalnici, borzno posredniške družbe, vzajemni skladi, investicijske družbe, pooblašene investicijske družbe, vzajemni pokojninski skladi in pokojninske družbe) na slovenskem finančnem trgu je konec leta 2002 znašal kar 80% (19.8 mrd evrov).

Konec leta 1997 je v slovenskem bančnem prostoru delovalo 28 bank, sredi leta 2003 jih deluje le še 20. Proces konsolidacije v bančnem sektorju je potekal postopoma, še najintenzivneje leta 2001, ko je bilo izpeljano nekaj pripojitev manjših bank večjim. Delež največje banke v bilančni vsoti bančnega sektorja se je povečal od 27.2% (leto 1997) na 35.5% konec leta 2002, podobno dinamiko izkazuje tudi tržni delež 10 največjih bank v skupni bilančni vsoti, ki se je prav tako povečal od 80% (leto 1997) na 88.4% konec leta 2002.

Krepi se tudi delež tujega kapitala v lastniškem kapitalu bank. Konec leta 1998 je bil na ravni 11.2%, konec leta 2002 pa se je povzpел že na 32.5%, kar je posledica prevzemov in pričetega postopka privatizacije največje banke⁷¹. Z odprodajo 39.3% državnega deleža v NLB se je delež države v celotnem kapitalu bank znižal na 20.3%, konec leta 2002 je država imela v večinski lasti le še dve banki. Postopek prodaje druge največje banke Nove KBM d.d je vlada aprila 2002 zaustavila, saj nobena od prejetih ponudb ni izpolnjevala zastavljenih ciljev privatizacije. Ne glede na to, pa vlada ostaja zavezana cilju privatizacije te banke. Na podlagi strategije razvoja Nove KBM d.d., ki jo je pripravila uprava NKBM, so v teku razgovori o povezavi te banke s Poštno banko Slovenije, v kateri je RS neposredno 55% in posredno 100% lastnik.

V zavarovalniškem sektorju največja zavarovalnica obvladuje dobršen del trga in je v letu 2002 imela 42.7% delež. Temelj za prestrukturiranje slovenskega zavarovalniškega sektorja predstavlja Zakon o lastninskem preoblikovanju zavarovalnic, ki je bil sprejet z namenom, da se ugotovi delež nenominiranega kapitala ter s tem dokončno uredi lastniška struktura v zavarovalnicah, v katerih je po preoblikovanju v delniške družbe še ostal nenominirani kapital. Zakon zadeva Zavarovalnico Triglav in Pozavarovalnico Sava. Lastninsko preoblikovanje Pozavarovalnice Save je že zaključeno, saj je ugotovljeni delež nenominiranega kapitala znašal 99.87%, postopek lastninskega preoblikovanja Zavarovalnice Triglav pa je še v teku. S procesom lastninskega preoblikovanja naj bi se v zavarovalnem sektorju vzpostavila takšna lastniška struktura, ki bo poleg stabilnosti sposobna ponuditi dovolj kapitala za izpolnjevanje predpisanih kapitalskih zahtev.

⁷¹ Zvišanje je posledica odprodaje 34% deleža kapitala največje banke (NLB, d.d.) strateškemu investitorju KBC in 5% kapitala te banke Evropski banki za obnovo in razvoj, v povečanju tujega kapitala v Banki Koper d.d. in v prevzemu Krekove banke d.d. s strani avstrijske banke v letu 2002.

Obseg slovenskega kapitalnega trga je relativno majhen. Njegov razvoj je bil pogojen z izbranim tipom privatizacije. Tržna kapitalizacija delnic (brez investicijskih skladov) je konec leta 2002 dosegla 1233.1 mrd SIT (23.4% BDP). Na učinkovitost trga vplivajo majhne ekonomije obsega in s tem povezani višji relativni stroški na enoto, ki bremenijo institucije trga kapitala in njihove udeležence ter lokalnost trga kapitala v Sloveniji. Z Zakonom o investicijskih skladih in družbah za upravljanje (ZISDU), sprejetim leta 2002, se širi vrsta naložb investicijskih skladov in omogoča vzajemnim skladom delovanje na področju EU. Pomembna novost ZISDU je tudi, da omogoča preoblikovanje pooblaščenih investicijskih družb v normalne finančne institucije, t.j. v vzajemne sklade, kar je bilo nujno zaradi lastniške strukture PID-ov, v katerih prevladujejo mali investitorji. Novela Zakona o trgu vrednostnih papirjev bo določala večjo transparentnost poslovanja izdajateljev z vrednostnimi papirji, s katerimi se trguje na organiziranem trgu (dopolnitev obveznosti poročanja in povečevanje transparentnosti poslov sklenjenih s tržnimi vrednostnimi papirji sklenjenimi izven organiziranega trga). Na ta način bo omogočeno lažje preprečevanje nedovoljenih ravnanj na trgu kapitala in okrepitev integritete tega trga.

V skladu z evropsko strategijo pospeševanja izvensodnega reševanja potrošniških sporov so bile pripravljene spremembe in dopolnitve zakonov, ki urejajo finančne storitve v RS, in s katerimi so glavni akterji na tem trgu (banke, zavarovalnice in borzno posredniške hiše) zavezani, da vzpostavijo shemo izvensodnega reševanja sporov med ponudniki storitev in strankami (potrošniki). Tako je bila shema izvensodnega reševanja sporov vnesena v zadnjo novelo Zakona o bančništvu ter v Zakon o investicijskih skladih in družbah za upravljanje, prav tako pa je navedena shema vnešena tudi v predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o trgu vrednostnih papirjev ter v predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o zavarovalništvu, ki sta v medresorskem usklajevanju in bosta poslana v vladno proceduro.

II. C. DRUGE REFORME Z VPLIVOM NA TRGE PROIZVODOV, STORITEV IN KAPITALA

Trg dela

Slovenski trg dela je v letu 2002 označevala umirjena 0.6% rast zaposlenosti⁷² ob trendu zniževanja brezposelnosti, kar odraža vpliv politike razvoja trga dela in ukrepov aktivne politike zaposlovanja. Stopnja zaposlenosti, ki je dosegla 63.4%, rahlo zaostaja za evropskim povprečjem (64.3%), stopnja zaposlenosti žensk je višja od povprečja EU, stopnja zaposlenosti moških pa nižja od povprečja EU. Vrzel v stopnji zaposlenosti med spoloma je blizu 10 odstotnih točk. Razlog za zaposlitveno vrzel med spoloma je relativno nizka delovna aktivnost žensk v starostni skupini 55-64 let, zaposlenih je le še 35.4% moških in 14.1% žensk. Stopnja zaposlenosti v tej starostni skupini 24.4% najbolj zaostaja za evropskim povprečjem (40.1%), ciljna stopnja zaposlenosti starejših je 50% do leta 2010.

Stopnja anketne brezposelnosti je v letu 2002 znašala 6.4% in je nižja v primerjavi z evropskim povprečjem. Brezposelnost žensk 6.8% je višja od moških 5.9%. Stopnja brezposelnosti v Sloveniji je relativno nizka, problem pa je strukturna brezposelnost. Med brezposelnimi osebami jih ima 61.6% le osnovno ali nižjo izobrazbo, 58% oseb je dolgoročno brezposelnih.

Temeljni dokument je Nacionalni program razvoja trga dela in zaposlovanja 2000-2006. Strateški cilji razvoja trga dela in zaposlovanja v Sloveniji v obdobju 2000-2006 so naslednji: (i) dvig izobrazbene ravni aktivnega prebivalstva in njene usposobljenosti; (ii) zmanjševanje strukturnih neskladij, ki bi se kazalo v zmanjšanju deleža dolgotrajno brezposelnih na okoli 40% in deleža brezposelnih brez poklicne izobrazbe na okoli 25%; (iii) zagotovitev

⁷² Rast formalne zaposlenosti v letu 2002 (zaposleni in samozaposleni), podatek SURS

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; (iv) zmanjševanje regijskih neskladij na trgu dela; (v) 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 (ILO) oziroma registrirane stopnje na okoli 8% do konca leta 2006; (vi) nadaljnji razvoj socialnega partnerstva na področju razreševanja problema brezposelnosti in povečevanja zaposlovanja.

Letni programi aktivne politike zaposlovanja temeljijo na Nacionalnem programu in usmeritvah skupne evropske politike zaposlovanja. Pri vključevanju brezposelnih v programe zaposlovanja je posebna pozornost namenjena brezposelnim ženskam. Med programi aktivne politike zaposlovanja so sredstva prednostno usmerjena v regije z nadpovprečno brezposelnostjo.

Pospeševanje zaposlovanja se izvaja na osnovi subvencij in odpiranju novih delovnih mest. Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje izvaja programe aktivne politike zaposlovanja, vzpostavlja pa tudi tesnejše stike z delodajalci ter postaja pobudnik novih zaposlitvenih programov in odpiranja delovnih mest na lokalni ravni.

Temeljni dokument implementacije evropske politike zaposlovanja v predpristopnem času je Skupna ocena prioritet na področju politike zaposlovanja (JAP), ki je opredelil prioritete politike zaposlovanja v Sloveniji dogovorjene z Evropsko komisijo. Temeljne prioritete politike trga dela so: spodbujanje zaposlovanja, politika plač, reforma davčnega sistema, investicije v človeške vire in spodbujanje vseživljenjskega izobraževanja, zagotavljanje enakih možnosti ter promocija aktivne politike zaposlovanja.

Ravnovesje med fleksibilnostjo in varnostjo zaposlitve omogoča novi Zakon o delovnih razmerjih s spodbujanjem fleksibilnih oblik zaposlovanja.

Pokojninska reforma

Reforma pokojninskega sistema je bila uzakonjena leta 1999 z Zakonom o pokojninskem in invalidskem zavarovanju. Med glavnimi parametričnimi spremembami v javnem pokojninskem sistemu, ki temelji na sprotne prispevnem kritju, so: (i) postopno podaljševanje upokojitvene starosti od 63 let za moške in na 61 let za ženske; (ii) podaljšanje referenčnega obdobja za izračun pokojninske osnove od 10 na 18 let, znižanje letne odmerne stopnje od 2% na 1.5%; (iii) možnost pridobivanja letnih odmernih stopenj tudi po dosegu polne pokojninske dobe; (iv) drugačen način valorizacije pokojnin in izenačevanje starih pokojnin z zmanjšanimi novimi pokojninami; (v) uvedba dodatnih povečan in zmanjšanje pokojnine pri kasnejši oziroma bolj zgodnji upokojitvi in (vi) uvedba nekaterih novih upravičenj, s katerimi se v pokojninski sistem vključujejo tudi tiste kategorije prebivalcev, ki predhodno niso plačevali prispevke.

Nekateri učinki reforme so po treh letih naslednji. Delež povprečne starostne pokojnine je bil v letu 2002 73.3% pred tem pa je bil v letu v letu 2000 76.1% povprečne plače. Povprečna starost upokojevanja narašča in je v letu 2002 znašala 59 let in 11 mesecev za moške ter 55 let in 6 mesecev za ženske. Delež sredstev za pokojninske izdatke (ki vključujejo tudi plačilo prispevka za zdravstveno zavarovanje upokojencev) v BDP se je v obdobju reformiranega sistema rahlo zniževal in v letu 2002 predstavlja 13.36%.

Drugi del reforme sistema je bil systemskega značaja. Uvedena je bila možnost kapitalsko kritega dodatnega pokojninskega zavarovanja, ki se financira s premijami delojemalcev, delodajalcev ali s kombinacijo obeh. Zavarovanja so lahko kolektivna ali posamična.

Na podlagi Zakona o invalidskem in pokojninskem zavarovanju so v slovenskem finančnem prostoru pričeli delovati pokojninski skladi, ki lahko poleg zavarovalnic nudijo prostovoljno dodatno pokojninsko zavarovanje. Število zavarovancev in obseg zbranih premij v teh skladih je v porastu⁷³, nadaljnji trend rasti pa je pričakovati po sprejemu posebnega zakona o kolektivnem pokojninskem zavarovanju za javne uslužbence.

III. ZAKLJUČEK

Slovenska vlada redno spremlja uresničevanje strateških usmeritev. *Poročilo o razvoju 2003* tako ugotavlja, da se cilj trajnostnega razvoja, ki ga je opredelila Strategija gospodarskega razvoja Slovenije, postopno uresničuje. Na gospodarskem področju se nadaljuje sorazmerno hitro razvojno dohitevanje EU, ob tem pa se izboljšujejo tudi rezultati na socialnem in okoljskem področju, kakor jih izmerita indeks človekovega razvoja in indeks pristnega varčevanja. Na vseh treh področjih trajnostnega razvoja pa so očitne tudi strukturne slabosti, ki lahko v naslednjih letih bistveno otežijo ohranjanje sorazmerno ugodnih trendov. Na področju gospodarskega razvoja gre predvsem za nedokončane strukturne reforme in šibkost na znanju temelječe konkurenčnosti. Prepočasno prestrukturiranje slovenskega gospodarstva slabi njegovo izvozno konkurenčnost in s tem sposobnost vzdržnega doseganja nadpovprečno visoke gospodarske rasti (realna konvergenca), hkrati pa je tudi pomemben dejavnik ohranjanja inflacije na sorazmerno visoki ravni (problem nominalne konvergence).

Glede na ugotovitve poročila je vlada julija 2003 sprejela Program ukrepov za učinkovit vstop v EU. Cilj programa je izkoristiti nove razvojne priložnosti, ki jih odpira članstvo, ter se hkrati izogniti tveganjem, ki se bodo pojavila v času vstopa. V programu so opredeljeni številni ukrepi, ki pomenijo pospešitev strukturnih reform, saj je to ena od prioritiet ekonomske politike. To pomeni, da je potrebno nadomestiti zaostanek na področju reform v nemenjalnem sektorju (javne službe in ostale mrežne industrije, razvoj trga kapitala in finančnih storitev), s premišljeno industrijsko politiko pospešiti prestrukturiranje v menjalnem sektorju (odpiranje trgov konkurenci, javne politike z vplivom na proizvodne trge, pospeševanje na znanju temelječe družbe) ter odpravljati tudi strukturne vzroke inflacije.

Prvi sklop programa sestavljajo ukrepi za povečanje prilagodljivosti gospodarstva in ekonomske politike. Osnovni strukturni cilj je zmanjšati "fiksni del" izdatkov proračuna in s tem ustvariti več možnosti za spodbujanje konkurenčnosti in zaposlovanja. Ukrepi za povečanje strukturne prilagodljivosti javnofinančnih izdatkov vključujejo: (i) zaježitev rasti plač v javnem sektorju z ustreznim dogovorom o usklajevanju plač (sprejeto je bilo, da se plače usklajujejo glede na kombinacijo pričakovane inflacije v Sloveniji, pričakovane inflacije v evro območju in pričakovane deprecije tolarja proti evru, ter da se letos predvideno povišanje nameni za plačilo premij dodatnega pokojninskega zavarovanja za javne uslužbence); (ii) uveljavitev Zakona o sistemu plač javnih uslužbencev tako, da ne bo prišlo do povečanja skupnih javnofinančnih izdatkov za plače; (iii) povečanje stroškovne učinkovitosti javne uprave in racionalizacija izdatkov za materialne stroške; (iv) zmanjševanje zaposlovanja v javnem sektorju (kadrovski načrt za prihodnji dve leti predvideva povprečno zmanjšanje števila zaposlenih za 1% letno); (v) racionalizacija sistema socialnih transferov (okrepitev spodbud za zaposlovanje prejemnikov socialnih pomoči, preprečevanje neupravičenega kopičenja prejemkov, sprememba načina valorizacije transferov). Hkrati vlada tudi pričakuje, da bodo socialni partnerji v zasebnem sektorju sklenili podoben dogovor o način usklajevanja plač, kot velja v javnem sektorju, in s tem povečali prilagodljivost podjetij ob vključitvi v skupni evropski trg.

V okviru ukrepov za zniževanje inflacije program poleg restriktivnih makroekonomskih politik in njihove koordinacije z Banko Slovenije predvideva tudi ukrepe, ki bodo pomenili

⁷³ Konec leta 2002 je bilo v dodatno pokojninsko zavarovanje vključenih 173.044 zavarovancev, kar je 23% aktivnih zavarovancev v obveznem pokojninskem zavarovanju (konec leta 2001 okoli 80.000). Premije v letu 2001 so znašale 6.4 mrd SIT, leta 2002 pa 23.8 mrd SIT, kar je 270.5% porast.

odpravo njenih strukturnih vzrokov: (i) regulirane cene v povprečju ne bodo rasle hitreje od predvidene inflacije; (ii) fiskalne obremenitve z inflacijskim vplivom ne bodo rasle hitreje od tečaja evra (z izjemo povišanja trošarin na tobačne izdelke zaradi obveznosti prilagajanja njihovi višini v EU); (iii) večina carin in prelevmanov na kmetijske proizvode za države EU in države pristopnice bo ukinjena že do konca leta 2003; (v) neodvisne sektorske regulatorje bo vlada spodbujala, da bodo pri povišanju cen iz njihove pristojnosti upoštevali inflacijski cilj vlade; (vi) prek svojih predstavnikov v nadzornih svetih javnih podjetij bo vlada uveljavljala učinkovit nadzor nad njihovo stroškovno učinkovitostjo; (vii) vlada bo pripravila pravno podlago, da bi lahko občine na osnovi obveznih javnih razpisov sklepale časovno omejene pogodbe z javnimi podjetji na področju komunalnih storitev in javnega prevoza, s čimer bi se povečala konkurenca med ponudniki; (viii) pri storitvah, kjer konkurenca ni možna (npr. vodovod), pa bo vlada s pomočjo stroškovnih normativov ter učinkovitega nadzora občine ali vlade izboljšala način regulacije.

Tretji sklop programa zajema ukrepe za spodbujanje gospodarske rasti in zaposlovanja. Njihov osrednji del je namenjen povečevanju konkurenčnosti gospodarstva in oblikovanju na znanju temelječe družbe. V tem okviru vlada predvideva okrepitev spodbud za tehnološki razvoj (povečanje deleža aplikativnih raziskav, oblikovanje tehnoloških mrež in centrov odličnosti, ustanovitev agencije za znanost in tehnološke agencije), za povečevanje konkurenčnosti podjetij (sofinanciranje strateških naložb v razvoj dejavnosti, podpora internacionalizaciji podjetij) in za razvoj informacijske družbe (zmanjševanje digitalnega razkoraka s posebnimi programi v šolstvu in za brezposelne, povečanje konkurenčnosti telekomunikacijskega sektorja). Odpravljala bo administrativne ovire za ustanavljanje in poslovanje podjetij. Na javnofinančnem področju je vlada s proračunom za leti 2004 in 2005 znatno povečala sredstva, namenjena za raziskave in razvoj, konkurenčnost gospodarstva in izobraževanje, pripravlja pa tudi davčno reformo, ki naj bi med drugim zmanjšala obremenitev dela kot proizvodnega tvorca in zagotovila spodbude podjetjem za vlaganja v tehnološki razvoj. Na področju zaposlovanja bo vlada uvedla dodatne podpore za zaposlovanje dolgoročno brezposelnih, starejših brezposelnih ter brezposelnih z visoko izobrazbo.

Program ukrepov za učinkovit vstop v EU je bil osnova za pripravo Proračunskega memoranduma za leti 2004 in 2005 in za dopolnitev Predpristopnega ekonomskega programa v letu 2003. V slednjem so podrobneje opredeljene tudi usmeritve glede nadaljevanja strukturnih reform po posameznih področjih. Ukrepanje v skladu s sprejetimi dokumenti bo omogočilo oblikovanje konkurenčnejšega in na znanju temelječega gospodarstva, ki bo sposobno ponuditi kakovostna nova delovna mesta, s tem pa se bo Slovenija tudi približala uresničevanju ciljev Lizbonske strategije.