



## **SLOVENSKA IZHODNA STRATEGIJA 2010 - 2013**

---

Februar 2010

## KAZALO

1.	POVZETEK.....	1
2.	MEDNARODNE USMERITVE IN KOORDINACIJA IZHODNIH STRATEGIJ .....	3
2.1	Ekonomske politike v mednarodnem okolju.....	5
2.2	Strukturne spremembe v mednarodnem okolju.....	6
2.3	Institucionalne prilagoditve v mednarodnem okolju .....	6
3.	UKREPI EKONOMSKE POLITIKE .....	7
3.1	Konsolidacija javnih financ .....	7
3.1.1.	Fiskalno pravilo in spoštovanje pakta stabilnosti in rasti .....	7
3.1.2.	Ukrepi za doseganje fiskalne konsolidacije .....	9
3.1.3.	Dodatni ukrepi za zmanjšanje dolga sektorja države.....	10
3.1.4.	Prioritetni ukrepi in projekti za doseganje razvojnih ciljev .....	11
3.2	Financiranje za razvoj .....	14
3.2.1	Prilagoditve kohezijske politike .....	14
3.2.2	Koordinacija finančnih instrumentov; sinergije ukrepov izvajalskih institucij .....	16
3.2.3	Prilagoditev instrumentov garancij, jamstvenih shem in drugih oblik državne pomoči .....	21
3.2.4	Koncept »sanacije« slabih naložb bank.....	21
3.3	Krepitev elementov varne prožnosti.....	23
3.3.1	Stroški dela in socialna varnost .....	23
3.3.2	Politika zaposlovanja in trg dela .....	24
4.	STRUKTURNI UKREPI .....	27
4.1	Spremembe pokojninskega sistema.....	27
4.2	Spremembe sistema dolgotrajne oskrbe .....	27
4.3	Spremembe v sistemu zdravstvene dejavnosti in zdravstvenega zavarovanja .....	28
5.	INSTITUCIONALNE PRILAGODITVE .....	29
5.1	Prilagoditve na področju upravljanja javnih institucij in javne uprave .....	29
5.2	Prilagoditve v prometni in energetski infrastrukturi za učinkovito okoljsko in podnebno politiko... ..	32

## 1. POVZETEK

Umirjanje gospodarske in finančne krize in prvi znaki okrevanja so v ospredje ekonomske politike postavili proces **prilagajanja gospodarstva po krizi**. Veliki padci gospodarske aktivnosti v zadnjem letu, ki so posledica tako globalne finančne krize, kakor tudi trenutne strukture slovenskega gospodarstva, bodo pustili posledice v daljšem prihodnjem obdobju. Okrevanje bo počasno in dolgotrajno ter bo zahtevalo korenite strukturne spremembe. Nova ekonomska in finančna ravnovesja se bodo vzpostavila na drugih ravneh in na drugačen način kot pred krizo.

Izhodna strategija v ožjem smislu pomeni načrtovanje časa, hitrosti in zaporedja umika protikriznih ukrepov. V širšem smislu pa mora izhodna strategija s strukturnimi ukrepi določiti smer in cilje, kam si v obdobju po krizi želimo. Prezgoden umik lahko ogrozi okrevanje, po drug strani pa prepozen umik ukrepov in finančnih spodbud lahko slabo vpliva na delovanje trgov. Izhodna strategija mora postati jasna zaveza države, ki jo lahko razumejo vsi državljani. Pri tem je ključnega pomena jasna in usklajena komunikacija z javnostjo in ciljnim skupinami prebivalstva ter podjetij.

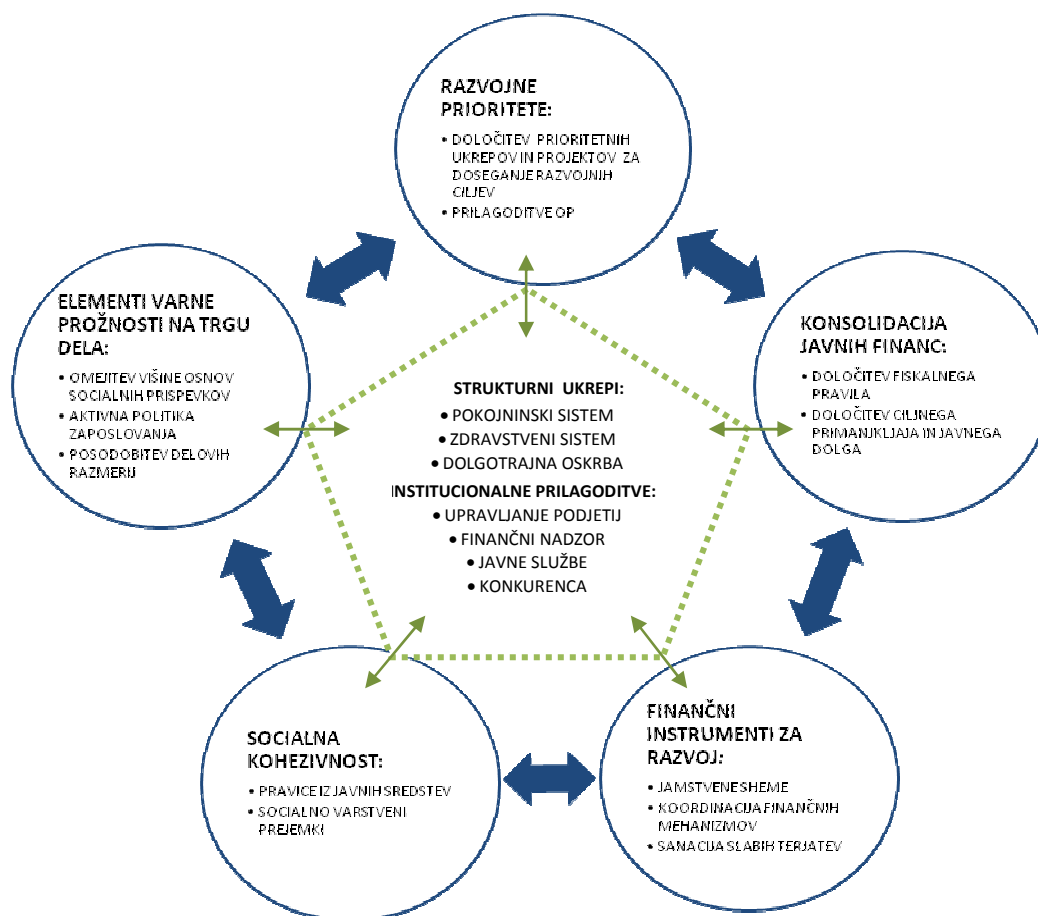
Strategija izhoda iz gospodarske in finančne krize mora v čim krajšem času **spodbuditi gospodarsko aktivnost** in zagotoviti postopno **odpravo makroekonomskih neravnovesij**. Ob upoštevanju socialnih in okoljskih vidikov mora razvoj omogočati postopno **povečevanje potencialne rasti**. To omogoča le spodbudno poslovno okolje, v katerem bosta možna hitrejša rast dodane vrednosti in ustvarjanje kakovostnih novih delovnih mest. Pomembni so nadaljnja odprava administrativnih ovir ter druge spodbude in ukrepi za povečanje privlačnosti Slovenije za investitorje.

Slika 1: Koncept izhodne strategije



Izhodna strategija je zasnovana kot **kombinacija ukrepov ekonomske politike in strukturnih sprememb, ki ob zagotavljanju fiskalne vzdržnosti izboljšujejo socialni položaj najšibkejših in krepijo konkurenčnost gospodarstva in ustvarjanje novih delovnih mest**. Za učinkovitejše delovanje trgov in sistema javne uprave so kot del izhodne strategije predvidene tudi institucionalne prilagoditve. Ena ključnih nalog strategije je zagotoviti skladnost kratkoročnih protikriznih ukrepov s cilji dolgoročnih strukturnih sprememb. S tem bomo preko spodbujanja ustvarjalnosti in inovativnosti lahko zagotavljali prehod v konkurenčno, socialno in okoljsko odgovorno, na znanju temelječe gospodarstvo, in s tem tudi dvig kakovosti življenja.

Slika 2: Povezanost ukrepov s cilji za dolgoročni razvoj, delovna mesta, znanje in konkurenčnost



Cilj izhodne strategije je dolgoročno vzdržna gospodarska rast, ki jo bomo dosegli z ukrepi ekonomske politike, strukturnimi ukrepi in institucionalnimi prilagoditvami. Vodilo za oblikovanje ukrepov ekonomske politike je **konsolidacija javnih financ**, ki jo bomo dosegli s krčenjem izdatkov in ne s povečanjem davčnih obremenitev. Pogoj za to je določitev obsega javne potrošnje s fiskalnim pravilom in strukture javne potrošnje na podlagi **državnih razvojnih prioritet**. Prioritete so usmerjene k ustvarjanju novih delovnih mest in znanja, spodbujanju in ustvarjanju inovativnih podjetij, k večji zaposljivosti, aktivnosti in usposobljenosti posameznikov ter k razvojni prometni in energetski infrastrukturi. Postopen prehod v okoljsko učinkovito, nizkoogljično družbo, je horizontalno zastopan v vseh prioritetnih ukrepih. Za doseg teh ciljev so potrebni dostopni in učinkoviti **virji financiranja**, kakor tudi prilagoditve kohezijske politike. Za preglednejši dostop do financiranja za podjetja je predlagano prestrukturiranje institucij, ki ponujajo razvojno financiranje. Za večjo razvojno učinkovitost finančnega sistema bo izvedena prilagoditev in dopolnitev jamstvenih shem in državnih poroštev. Za neposredno povečanje konkurenčnosti z znižanjem stroškov dela za delovna mesta z visoko dodano vrednostjo bo, po opravljeni analizi, sprejeta omejitev zavarovalne osnove za socialne prispevke navzgor. Za doseg koncepta **varne prožnosti** so pripravljene spremembe v ureditvi t.i. malega dela in delovnih razmerij. Po izteku shem subvencij za ohranjanje delovnih mest bodo v ospredju ukrepi aktivne politike zaposlovanja, socialnih programov in politike vseživljenjskega učenja, ki bodo povezani s strukturnimi spremembami. Večja **socialna kohezivnost** se bo izboljšala z večjo učinkovitostjo sistema socialne varnosti in pravic iz javnih sredstev. **Institucionalne prilagoditve** predvidevajo spremembe za boljše delovanje trgov in učinkovitejše gospodarjenje z javnim premoženjem. Med **strukturnimi spremembami** so pogloblitve prilagoditve načrtovane za pokojninski sistem, dolgotrajno oskrbo ter v sistemu zdravstvene dejavnosti in zdravstvenega zavarovanja.

## 2. MEDNARODNE USMERITVE IN KOORDINACIJA IZHODNIH STRATEGIJ

Za leto 2010 ocene mednarodnih organizacij (OECD<sup>1</sup>, IMF<sup>2</sup>, EK<sup>3</sup>) kažejo na znake okrevanja gospodarstva in postopne rasti, ki pa bo še vedno neenotna, šibka in odvisna od znatnih javnih spodbud. Obstajajo še velika tveganja ponovnega negativnega obrata. Napovedi kažejo, da bo rast v prihodnje ostala na nizki ravni, prav tako inflacija. Kljub rasti pa se predvideva, da se **bo stopnja brezposelnosti še povečala**, obstajajo pa tudi tveganja t.i. »rasti brez zaposlovanja«. Prevladuje mnenje, da bi prezgoden umik državnih ukrepov lahko ogrozil okrevanje in da je potrebno protikrizne ukrepe ohranjati, dokler ne bo jasnih znakov o trajnem okrevanju. K ponovnemu zagonu bodo prispevali tudi pozitivni učinki mednarodne trgovine, ki se krepi hitreje od pričakovanj.

**Tabela 1: Primerjava napovedi ključnih makroekonomskih kazalcev**

	2009				2010			
	IMF	EK	OECD	UMAR	IMF	EK	OECD	UMAR
<b>Realna rast BDP v %</b>								
EMU	-4,2	-4,0	-4,0		0,3	0,7	0,9	
ZDA	-2,7	-2,5	-2,5		1,5	2,2	2,5	
Slovenija	-4,7	-7,4	-7,9	-7,3	0,6	1,3	2,7	0,9
Nemčija	-5,3	-5,0	-4,9		0,3	1,2	1,4	
<b>Inflacija v % (y-o-y)</b>								
EMU	0,3	0,3	0,2		0,8	1,1	0,9	
ZDA	-0,4	-0,5	0,2		1,7	0,8	1,4	
Slovenija	0,5	0,9	0,7	1,0	1,5	1,7	1,1	1,5
Nemčija	0,1	0,3	0,2		0,2	0,8	1,0	
<b>Stopnja brezposelnosti (%)</b>								
EMU	9,9	9,5	9,4		11,7	10,7	10,6	
ZDA	9,3	9,2	9,2		10,1	10,1	9,9	
Slovenija	6,2	6,7	n.a.	5,7	6,1	8,3	n.a.	6,7
Nemčija	8,0	7,7	7,6		10,7	9,2	9,2	
<b>Saldo sektorja država ( % BDP)</b>								
EMU	-6,2	-6,4	-6,1		-6,6	-6,9	-6,7	
ZDA	-12,5	-11,3	-11,2		-10,0	-13,0	-10,7	
Slovenija	n.a.	-6,3	-7,7	-5,8	n.a.	-7,0	-5,5	-5,6
Nemčija	-4,2	-3,4	-3,2		-4,6	-5,0	-5,3	

Vir: IMF oktober 2009; OECD, november 2009; EK, november 2009; UMAR, jesenska napoved, september 2009

Zaradi visoke prepletenosti globalnega gospodarstva in čezmejnih učinkov tako krize kot tudi protikriznih ukrepov je nujna velika usklajenost in mednarodna koordinacija ekonomskih politik in še posebej izhodnih strategij na fiskalnem področju. IMF je predlagal in opredelil sedem načel<sup>4</sup> za koordiniran pristop k izhodnim strategijam, ki naj bi pripomogle k močni, vzdržni in uravnoteženi gospodarski rasti. Z namenom doseganja čim boljših učinkov in večje koordinacije ekonomskih politik za izhod iz krize potekajo pogovori tudi na globalni ravni v okviru skupine najbolj razvitih in hitro rastočih držav G20.

**Poročilo o izvajanju evropskega načrta za oživitev gospodarstva** (*The European Economic Recovery Plan – EERP*), ki ga je obravnaval Evropski svet decembra 2009, ocenjuje, da je bilo pri vračanju zaupanja v finančne trge, zagotavljanju pravilnega delovanja trgov in blaženju posledic krize za rast in zaposlovanje izvajanje podpornih ukrepov ključno. Gospodarske razmere kažejo znake stabilizacije, zaupanje narašča. Napovedi kažejo na šibko oživitev gospodarstva v letu 2010, temu bo sledila večja rast v letu 2011. Vendar negotovosti in nestabilnosti še ni konec in pričakovati je, da se bodo razmere na socialnem področju in področju zaposlovanja v letu 2010 še poslabšale. Prav zato je Evropski svet v zaključkih poudaril, da je treba še naprej

<sup>1</sup> OECD Economic Outlook No.86, November 2009, povzetek dostopen na: [www.oecd.org/oecdEconomicOutlook](http://www.oecd.org/oecdEconomicOutlook)

<sup>2</sup> IMF World Economic Outlook, October 2009, dostopen na: [www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/02/pdf/text.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/02/pdf/text.pdf)

<sup>3</sup> EC European Economic Forecast - autumn 2009 dostopna na:

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication16055\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication16055_en.pdf)

<sup>4</sup> Prispevek je dostopen na spletni strani <http://www.imf.org/external/np/g20/110709.htm>

izvajati strategije za podporo gospodarstvu, vse dokler ne bo zagotovljena trajna oživitvev. Da bi izpolnili pričakovanja in okrepili zaupanje, je pomembno, da se ob oživitvi gospodarstva iz široko zastavljenih konjunkturnih ukrepov oblikujejo verodostojne in usklajene izhodne strategije. Poročilo o napredku pri izvajanju EERP ugotavlja:

► **Kratkoročni podporni ukrepi na trgu dela<sup>5</sup> so omogočili ohranitev številnih delovnih mest** in preprečili naraščanje revščine, vendar se zaradi tipično odloženih učinkov krize na trgu dela **brezposelnost še vedno povečuje**. V številnih državah so se zaradi zmanjšanja prispevkov za socialno varnost znižali stroški dela in povečalo se je povpraševanje<sup>6</sup>. Postopna opustitev kratkoročnih ukrepov zahteva previdno presojo in načrtovanje, da bi se izognili nesorazmernemu povečanju stroškov in delu tveganj za zvišanje ravni brezposelnosti.

► Izrazito poslabšanje javnofinančnega položaja je posledica sprejema svežnjev podpornih ukrepov gospodarstvu za blažitev krize in hitre rasti izdatkov za socialno zaščito zaradi poslabševanja gospodarskih razmer. Pomemben pa je tudi vpliv zmanjševanja davčnih prihodkov zaradi erozije potencialnih davčnih virov.<sup>7</sup> **Kombinacija rastočih javnofinančnih primanjkljajev in izdatkov za plačilo obresti z nizko gospodarsko rastjo v pogojih staranja** prebivalstva pomeni, da bo **javni dolg zelo verjetno še naprej naraščal** in zaradi tega postal ključni izziv ekonomske politike.

► Ukrepi za oživljanje gospodarstva so na splošno v skladu z načeli EERP<sup>8</sup>. Sprejeti ali načrtovani bruto fiskalni podporni ukrepi držav EU so v celoti dosegli 2,7% BDP za leti 2009 in 2010. **Skupna proračunska podpora je dosegla skoraj 5% BDP v letu 2009**, predvsem iz naslova izdatnega obsega socialnih izdatkov. Velikost podpornih paketov za izhod iz krize se skladno z načeli EERP (v pozitivnem smislu) med državami razlikuje zaradi različnih individualnih okoliščin.

► Reakcija na krizo, ki je bila zagotovljena z uporabo instrumentov na ravni Skupnosti (EU proračun in Skladi), je po mnenju EK ocenjena kot hitra, fleksibilna in izdatna. Dopolnjujejo jo povečana posojilna dejavnost EIB, podpora EBRD za dostop (še posebej za mala in srednja podjetja) do virov financiranja in javno- zasebna partnerstva pod okriljem EK.

► **Izhod iz krize mora spremljati aktiven program strukturnih reform**. Ena izmed ključnih prioritet EERP je zagotoviti skladnost kratkoročnih protikriznih ukrepov s cilji dolgoročnih reformnih prizadevanj - in sicer v smislu zagotavljanja prehoda EU k vključujočem, nizkoogljičnem in na znanju temelječem gospodarstvu. Razpoložljiva sredstva je potrebno usmerjati na področja, ki so pomembna za prihodnost, kot so: izobraževanje za razvoj znanj in veščin, boljše zadovoljevanje potreb, izraženih na trgu dela, raziskave in inovacije, okolju prijazne tehnologije, učinkovita uporaba virov in obnovljivih virov energije, izgradnja infrastrukture pametnih omrežij.

Pomembno je, da se investicije povezujejo z aktivnim programom strukturnih reform na način, ki bo pomagal omiliti negativen vpliv krize na potencialni proizvod in s tem 'olajšal' konsolidacijo javnih financ. Reforme, ki jih je mogoče izvesti 'brez stroškov', bi morale predstavljati posebno prioriteto<sup>9</sup>. Investicije in strukturne reforme, ki bodo oblikovane s ciljem spodbujanja razvoja, vključujočega, na znanju temelječega, zelenega in boljše povezanega gospodarstva (ki bo temeljilo na načelih pravičnosti, varnosti in enakih možnostih za vse),

---

<sup>5</sup> Začasno delno subvencioniranje delovnega časa so pogosto podpirali instrumenti Evropskega socialnega sklada za usposabljanje, izobraževanje in prekvalifikacijo. Vzporedno so države članice delovale preventivno in krepile programe aktivne politike zaposlovanja ter dodatno podpirale programe vseživljenjskega učenja ter razvoja znanja in spretnosti.

<sup>6</sup> Ukrepi dohodkovne podpore gospodinjstvom so prispevali k ohranjanju kupne moči socialno ogroženih skupin prebivalstva, preprečili revščino in socialno izključenost.

<sup>7</sup> Javni dolg na ravni EU se bo po ocenah v l. 2010 približal 80% BDP - za skoraj 20 o. t. več kot leta 2008.

<sup>8</sup> Podrobnejši prikaz je razviden iz izvornega dokumenta »Progress report on the implementation of the EERP«.

<sup>9</sup> Kot na primer odprava in zmanjšanje administrativnih ovir za izboljšanje poslovnega okolja, investicije za izboljšano energetsko učinkovitost (primer »pravočasne investicije« oz t.i. »up-front investments«).

bodo prispevale k reševanju dolgoročnejših izzivov, kot so podnebne spremembe in spodbujanje gospodarske rasti za več in boljša delovna mesta. Na ravni EU poteka tudi javna razprava na temo predloga »Strategije EU2020«, ki bo nasledila Lizbonsko strategijo za rast in delovna mesta.

## 2.1 Ekonomske politike v mednarodnem okolju

**a) Fiskalna politika.** Po mnenju IMF in OECD<sup>10</sup> je fiskalna konsolidacija prva prioriteta, da monetarna politika lahko še ohranja določeno fleksibilnost. Pripraviti je potrebno srednjeročno strategijo **zmanjševanja strukturnega primanjkljaja**, še bolj pomembna pa je zagotovitev **vzdržnosti javnega dolga**. Projekcije kažejo, da bi članice OECD morale začeti z umikom fiskalnih ukrepov v letu 2011. Poudarjen je pomen jasnih pravil (npr. fiskalnega pravila pri izdatkih) in prilagoditve njihove strukture glede na prioritete.

Svet EU za ekonomske in finančne zadeve (ECOFIN) je v oktobru 2009 sprejel načela izhodnih strategij za fiskalne spodbude: (i) koordinacija bo potekala znotraj proračunske ureditve EU, kot jo določa revidirani Pakt stabilnosti in rasti, (ii) pravočasen umik fiskalnih (finančnih) spodbud; upošteva ocene EK o krepitvi okrevanja gospodarstva na vzdržno raven naj bi države članice EU začele izvajati fiskalno konsolidacijo najkasneje v letu 2011, pri čemer naj se upoštevajo njihove specifične ekonomske razmere, (iii) ambiciozni program fiskalne konsolidacije, ki naj bi bila v strukturnem smislu večja od 0,5% BDP letno, (iv) krepitev nacionalnih proračunskih okvirjev. Za povečanje produktivnosti je nujna pospešitev strukturnih reform. Ta načela se morajo odraziti v programih stabilnosti in konvergence, ki so jih morale države članice posredovati EK do konca januarja 2010.

**b) Monetarna politika.** Mednarodne institucije pričakujejo, da se bodo **obrestne mere** ohranjale na skoraj ničelni stopnji večji del leta 2010<sup>11</sup>, proces normalizacije obrestnih mer pa se bo verjetno začel v drugi polovici 2010, odvisno od umika ukrepov, ki spodbujajo agregatno povpraševanje. Vrnitev na »naravno« raven obrestnih mer bo odvisna tudi od inflacije: prezgodnji umik bi lahko povzročil nevarnost deflacije, prepozen pa pretirano rast cen sredstev. Centralne banke so v času krize uvedle tudi številne **nekonvencionalne ukrepe** za povečanje likvidnosti na finančnih trgih in spodbujanje kreditne aktivnosti. Tudi te ukrepe bo potrebno postopno in koordinirano umakniti, hkrati se bodo morale odločiti, kako ravnati z dolgoročnimi sredstvi (predvsem vrednostnimi papirji)<sup>12</sup>, ki so jih v času krize odkupovale od bank. Pozornost je potrebna tudi pri gibanju **deviznih tečajev**, saj sta v zadnjem času depreciirala tako ameriški dolar kot tudi kitajski juan, evro pa se je okreplil, zaradi večjega pritoka kapitala v hitro rastoča gospodarstva pa se nadaljuje tendenca kopičenja deviznih rezerv. V območju evra je monetarna politika v pristojnosti Evropske centralne banke (ECB), ki je neodvisna institucija, zato imajo nacionalne oblasti lahko le posreden vpliv na njeno politiko preko svojih predstavnikov v različnih delovnih telesih Evrosistema, sodelujejo pa tudi v okviru Sveta EU.

**c) Finančna politika.** Pozorno je potrebno spremljati dogajanje na finančnih trgih in stremeti k **finančnem prestrukturiranju** in **sanaciji bančnih bilanc**. Postopno bo potrebno ukinitičasne krizne jamstvene sheme za banke oz. spremeniti pogoje na tak način, da bodo postale tržno nezanimive in bodo banke iskale druge alternative financiranja. Tudi državna jamstva za depozite bodo postopno umaknjena, kar bo tudi zahtevalo mednarodno koordinacijo, saj države ne bodo želele same ukinjati tovrstnih spodbud in ogroziti konkurenčnosti domačega finančnega sistema. Svet EU za finančne zadeve ECOFIN poudarja pomen sanacije bančnih bilanc in poziva Odbor evropskih bančnih nadzornikov (CEBS), da vsaj na šest mesecev izda podatke o stabilnosti bilanc bančnega sistema, predvsem kvaliteto sredstev in ustreznost kapitala, informacije glede odvisnosti bank EU od javne podpore in količine kapitala, namenjene za kreditiranje. Poudarja pomen koordinirane in pregledne strategije postopnega **ukinjanja različnih javnih shem za finančni sistem**, da bi preprečili negativno prelivanje med državami. Koordinirana strategija naj bi temeljila na (i) primernih

---

<sup>10</sup> OECD Economic Outlook št. 86, november 2009: Srednjeročni načrti glede javnofinančne konsolidacije.

<sup>11</sup> ECB je v letu 2009 postopno znižala svojo referenčno obrestno mero na 1%, na najnižjo raven doslej.

<sup>12</sup> ECB je od bank odkupovala predvsem krite obveznice, ki so jih izdale banke.

spodbudah za vrnitev h konkurenčnemu trgu, (ii) predhodni izmenjavi informacij o namenih umika shem, ki jih bo zbirala Evropska komisija, (iii) transparentnosti do javnega in privatnega sektorja (iv) oceni stabilnosti finančnega sistema. Časovni okvir umika shem mora upoštevati stabilnost makroekonomskega in finančnega sistema, delovanje kreditnih poti, oceno systemskega tveganja in postopnega procesa umika s strani bank, pa tudi različno stanje v državah članicah. Umik javnih spodbud finančnemu sistemu bi se moral začeti s postopnim umikom jamstvenih shem, upoštevati je potrebno pravni okvir (še posebej pravila državnih pomoči) in legitimne interese držav, da čim bolj zmanjšajo potencialno izgubo javnih sredstev.

## 2.2 Strukturne spremembe v mednarodnem okolju

Mednarodne organizacije in institucije so si enotne, da so ob kratkoročnih nujni tudi strukturni ukrepi, ki bi pomembno olajšali fiskalno konsolidacijo, ter tudi, da je potreben umik programov, ki niso zadovoljivi; med strukturnimi spremembami sta posebej izpostavljeni **pokojninska reforma** in **reforma zdravstvenega sistema**, ki na kratek rok ne vplivata negativno na agregatno povpraševanje, imata pa dolgoročne pozitivne učinke na javne izdatke. OECD priporoča izvedbo/začetek strukturnih reform ravno v kriznem času. V okviru EU bi k temu lahko pripomogla tudi nova razvojna strategija za rast in zaposlovanje po letu 2010 (oz. EU2020) z jasnimi cilji in indikatorji. Fokus se mora premakniti na izvedbo, na raven operacionalizacije.

## 2.3 Institucionalne prilagoditve v mednarodnem okolju

Poleg splošnih ekonomskih ravnovesij bodo izhodne strategije morale poseči tudi na ureditev področij, ki izboljšujejo institucionalno okolje ter pomagajo pri krepitvi rasti in zmanjšujejo prihodnja tveganja za krizo.

**a) Ureditev finančnega nadzora** se je pokazala kot ena večjih systemskih pomanjkljivosti, ki je pripomogla h globini in razmahu krize. Voditelji na svetovni ravni so si v okviru G20 zastavili ambiciozne cilje na tem področju, Evropska komisija pa je že predstavila ukrepe s področja reforme finančnega nadzora, katerih cilj je okrepiti makro- in mikro-bonitetni nadzor v EU ter vzpostaviti sistem jasnih in nedvomnih opozoril o možnih virih tveganj. Ključni elementi reforme so krepitev nadzora finančnih institucij, vzpostavitev enotnih tehničnih pravil, identifikacija tveganj v zgodnji fazi, skupno ukrepanje v izrednih razmerah ter posredovanje v sporih med nacionalnimi nadzorniki. Ustanovljeni bodo Evropski odbor za systemska tveganja (ESRB) in Evropski sistem finančnih nadzornikov (ESFS), ki ga bodo sestavljali nacionalni nadzorniki, in tri nove institucije evropskega nadzora za bančništvo, vrednostne papirje in zavarovanja ter pokojninska zavarovanja, ukvarjal pa se bo z nadzorom posameznih institucij.

**b) Odprava pomanjkljivosti korporativnega upravljanja** – tako zasebnih kot državnih podjetij – je nujna za preprečitev in izogibanje prihodnjih tveganj. Prevetriti je treba področja, kot so nagrajevanje menedžmenta, imenovanja in odgovornosti nadzornih svetov in uprav, pravice delničarjev itd. To velja predvsem za pravočasna in verodostojna razkritja, skladna z mednarodno priznanimi računovodskimi in revizijskimi standardi ter nefinančnim poročanjem, priznavanje pravic deležnikov, obveznosti in odgovornosti upravnih in nadzornih odborov podjetij, ločitev vloge države kot lastnice podjetij in regulatorja trga, zagotavljanje enakih konkurenčnih pogojev za podjetja v državni in zasebni lasti, implementacija pravic manjšinskih delničarjev, opredelitev odgovornosti članov uprav in nadzornih svetov ter mehanizme za zagotavljanje nadzora uspešnosti opravljanja nalog in sankcij v primeru kršitev.

**c) Skrb za krepitev konkurence** in nadzor nad njenim morebitnim omejevanjem je še posebej v kriznih razmerah pokazala povečano potrebo po učinkovitem delovanju institucij na tem področju, tako z vidika vodenja politike konkurence, kakor tudi z vidika nadzora. Nekatero državo so za premostitev krize uvedle ukrepe, ki so neposredno pomagali posamezni industriji, kar bi na daljši rok lahko izkrivljalo konkurenco. Umik teh ukrepov bo zagotovo imel tudi zunanje učinke, ki bodo vplivale tudi na slovensko gospodarstvo. Podobno bodo postopno ukinjene tudi druge neposredne subvencije podjetjem, npr. subvencioniranje obrestnih mer, subvencioniranje skrajšanega delovnega časa ter subvencije plač delavcem na čakanju. Vsi ti



ukrepi dolgoročno neugodno vplivajo na delovanje trgov in posledično ovirajo konkurenco. Kot del izhodne strategije na tem področju se priporočajo ukrepi, ki zmanjšujejo ovire za vstop na trg (tudi npr. na trg dela), lažji dostop do finančnih sredstev, dostop do informacij glede tveganj, bonitet, pogojev financiranja itd.

### 3. UKREPI EKONOMSKE POLITIKE

#### 3.1 Konsolidacija javnih financ

##### 3.1.1. Fiskalno pravilo in spoštovanje pakta stabilnosti in rasti

Posledice gospodarske in finančne krize se izrazito kažejo v javnih financah, kjer zaradi upada gospodarske aktivnosti beležimo izrazito **zmanjšanje prihodkov** (predvsem davčnih). Na drugi strani pa so se zaradi delovanja avtomatičnih stabilizatorjev (sredstva za brezposelne...) in izvajanja diskrecijskih fiskalnih ukrepov (subvencije...) izrazito **povečali javnofinančni odhodki**. Proračunski primanjkljaj bo tako v letu 2010 po oceni Ministrstva za finance dosegel 5% BDP, primanjkljaj širšega sektorja države pa 5,7%. Glede na ciljni scenarij se bo javnofinančni primanjkljaj do leta 2013 znižal na 1,4% BDP. **Javni dolg** se je v letu 2009 izrazito povečal in bo v letu 2010 po sedanjih ocenah dosegel blizu 40% BDP in se bo v letih do 2013 še povečeval.

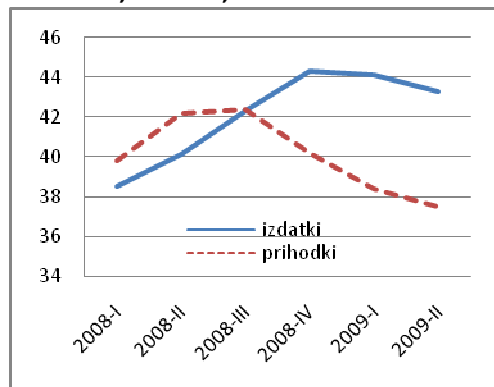
Tabela 2: Gospodarska rast in javnofinančni saldo - mednarodna primerjava

		2005	2006	2007	2008
Slovenija	Rast BDP v %	4,5	5,8	6,8	3,5
	Javnofinančni saldo v % BDP	-1,4	-1,3	0,0	-1,8
Slovaška	Rast BDP v %	6,7	8,5	10,6	6,2
	Javnofinančni saldo v % BDP	-2,8	-3,5	-1,9	-2,3
Finska	Rast BDP v %	2,8	4,9	4,2	1
	Javnofinančni saldo v % BDP	2,8	4,0	5,2	4,5
Švedska	Rast BDP v %	3,3	4,2	2,5	-0,2
	Javnofinančni saldo v % BDP	2,3	2,5	3,8	2,5
Velika Britanija	Rast BDP v %	2,2	2,9	2,6	0,6
	Javnofinančni saldo v % BDP	-3,4	-2,7	-2,7	-5,0

Vir: Eurostat, November 2009

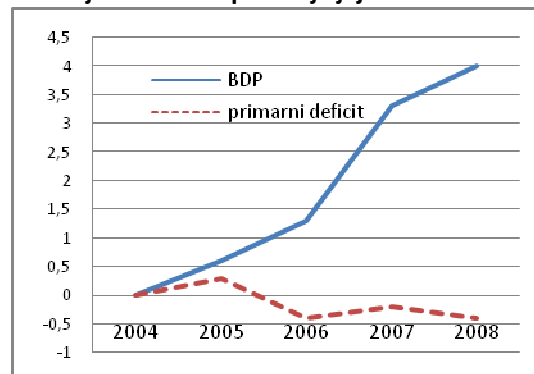
Na dolgoročne fiskalne posledice krize bodo vplivali tako začetno fiskalno stanje pred izbruhom krize, globina in trajanje krize ter izvajanje protikrizne fiskalne politike. Poslabševanje tekočega fiskalnega stanja v obdobju pred krizo je bilo nekoliko zabrisano zaradi visoke gospodarske rasti preko delovanja avtomatičnih stabilizatorjev (manj nadomestil za brezposelne, večanje davčnih prilivov). Dejstvo je, da je Slovenija v času pred krizo po gospodarski rasti prehitela povprečje držav evro območja za približno štiri odstotne točke, medtem ko je pri javnofinančnem primanjkljaju glede na evro območje za pol odstotne točke zaostajala.

Slika 3: Gibanje javnofinančnih prihodkov in odhodkov, v % BDP, desezonirane vrednosti



Vir: Gospodarska gibanja EIPF, Oktober 2009

Slika 4: Kumulativne razlike med Slovenijo in evro območjem v BDP in primanjkljaju\*



\* BDP: diferenca v rasti BDP; primanjkljaj: razlika v primarnem primanjkljaju (%BDP); kumulativno povečanje razlik

Vir: Gospodarska gibanja EIPF, Oktober 2009

Evropska komisija je skladno s pravili Pakta stabilnosti in rasti v letu 2009 sprožila **postopek zaradi presežnega primanjkljaja** proti večini držav EMU, tudi proti Sloveniji<sup>13</sup>. Slovenija mora znižati presežni primanjkljaj na raven pod 3% BDP do leta 2013. Slovenijo je EK opozorila na problem vpliva staranja na vzdržnost javnih financ. Tudi tveganja, ki izhajajo iz shem za stabilizacijo finančnega sektorja (jamstvenih shem...), bi lahko imela negativen učinek na dolgoročno vzdržnost javnih financ. Ob tem bo morala povečati nadzor nad javnimi izdatki, tudi z načrtovanim izboljšanjem proračunskega okvirja.

Tabela 3: Ciljni scenarij za državni proračun

v mio EUR	2010	2011	2012	2013
<b>A. Prihodki</b>	<b>8.577,6</b>	<b>8.735,1</b>	<b>9.212,5</b>	<b>9.600,8</b>
% BDP	23,6%	23,0%	22,8%	22,5%
- davčni	6.941,9	7.249,3	7.764,7	8.258,2
- nedavčni	458,4	430,3	440,0	453,5
- ostalo	22,6	26,5	27,8	29,1
- EU	1.154,7	1.029,0	980,0	860,0
<b>B. Odhodki</b>	<b>10.403,7</b>	<b>10.137,1</b>	<b>10.311,8</b>	<b>10.164,9</b>
% BDP	28,6%	26,6%	25,6%	23,8%
- domača	9.047,5	8.912,1	9.258,7	9.226,5
- namenska	201,5	195,7	70,7	77,6
- EU	1.154,7	1.029,3	982,4	860,8
<b>C. Primanjkljaj</b>	<b>-1.826,1</b>	<b>-1.402,0</b>	<b>-1.099,3</b>	<b>-564,1</b>
% BDP	-5,0%	-3,7%	-2,7%	-1,3%

Vir: Bilančne projekcije za Program stabilnosti, dopolnitve 2009

Tabela 4: Ciljni scenarij za bilanco širšega sektorja države (po ESA-95)

Delež v BDP v %	2010	2011	2012	2013
Prihodki sektorja država	43,2%	42,9%	42,7%	42,5%
Odhodki sektorja država	48,9%	47,1%	45,9%	44,2%
Presežek/primanjkljaj	-5,7%	-4,2%	-3,1%	-1,6%

Vir: Bilančne projekcije za Program stabilnosti, dopolnitve 2009

Tabela 5: Ciljni scenarij za saldo konsolidirane bilance javnega financiranja

v mio EUR	2010	2011	2012	2013
<b>DRŽAVNI PRORAČUN</b>	<b>-1.826,1</b>	<b>-1.402,0</b>	<b>-1.099,3</b>	<b>-564,1</b>
% BDP	-5,0%	-3,7%	-2,7%	-1,3%
<b>ZPIZ</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
% BDP	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
<b>ZZZS</b>	<b>-30,4</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
% BDP	-0,1%	0,0%	0,0%	0,0%
<b>PRORAČUNI OBČIN</b>	<b>-107,2</b>	<b>92,1</b>	<b>-57,2</b>	<b>-31,2</b>
% BDP	-0,3%	-0,2%	-0,1%	-0,1%
<b>KONSOLIDIRANA BILANCA</b>	<b>-1.963,8</b>	<b>-1.496,9</b>	<b>-1.156,4</b>	<b>-595,3</b>
% BDP	-5,4%	-3,9%	-2,9%	-1,4%

Vir: Bilančne projekcije za Program stabilnosti, dopolnitve 2009

Tabela 6: Ciljni scenarij za dolg državnega proračuna in dolg sektorja države

v mio EUR	2010	2011	2012	2013
<b>Dolg državnega proračuna</b>	<b>12.997</b>	<b>14.449</b>	<b>15.586</b>	<b>16.177</b>
% BDP	35,7%	38,0%	38,6%	37,9%
<b>Dolg širšega sektorja država (ESA)</b>	<b>14.398</b>	<b>15.993</b>	<b>17.250</b>	<b>17.942</b>
% BDP	39,6%	42,0%	42,7%	42,1%

Vir: Bilančne projekcije za Program stabilnosti, dopolnitve 2009

<sup>13</sup> Poročilo EK za Slovenijo je dostopno na [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication15941\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication15941_en.pdf)

**Ukrep 1: Določitev obsega in strukture javne potrošnje**

1. Glavni cilj fiskalne politike v Sloveniji je **določitev obsega in strukture javne potrošnje** in zagotavljanje njene **učinkovitosti**. Slovenija namerava v javnofinančno politiko vpeljati fiskalno pravilo, ki veže nominalno rast odhodkov države na rast potencialnega BDP. Glede na zastavljene cilje javnofinančne konsolidacije v tem programskem obdobju tovrstno fiskalno pravilo ne bi bilo zadostno. Povprečna rast potencialnega BDP v naslednjem štiriletnem obdobju znaša 3,9%, povprečna rast odhodkov države pa 2,2%, kar kaže na dodatno restriktivnost, ki je nujna v tem obdobju. Glede na navedeno bo vlada o njegovi uveljavitvi odločala v prihodnjih dopolnitvah programskih dokumentov, ko bodo natančneje določene tudi modalitete vezave odhodkov in uporabe potencialne rasti BDP.

**Tabela 7: Fiskalno pravilo**

v mio EUR	2010	2011	2012	2013
<b>Odhodki državnega proračuna</b>	<b>9.047,5</b>	<b>8.912,1</b>	<b>9.258,7</b>	<b>9.226,5</b>
% BDP	24,9	23,4	22,9	21,6

Vir: Državni proračun 2010-2011, ocene MF

Za doseglo fiskalnega cilja so v obdobju 2010-2013 predvideni:

- i) postopen umik fiskalnih spodbud do konca leta 2010 in postopno opuščanje ukrepov za pomoč finančnemu sektorju;
- ii) izvajanje strategije fiskalne konsolidacije, usmerjene v ukrepe na strani odhodkov, ki bi zagotovila zmanjšanje prekomernega primanjkljaja države pod 3% BDP do leta 2013, in
- iii) krepitev dolgoročne fiskalne konsolidacije in potencialne rasti z implementacijo strukturnih reform.

2. Fiskalna konsolidacija s ciljem zmanjšanja primanjkljaja države pod 3% BDP do leta 2013 bo temeljila na zmanjševanju in **racionalizaciji javnofinančnih odhodkov**. Cilj fiskalne politike je ohranitev davčne obremenitve na sedanji ravni in pospeševanje okrevanja gospodarstva, ob sočasni racionalizaciji prerazporeditvene vloge države in povečevanja učinkovitosti javnega sektorja. V podporo kakovostnega javnofinančnega prilagajanja se bodo **odhodki prerazporejali na prioritete razvojne programe**, okrepljeno bo nadomeščanje domačega financiranja odhodkov s financiranjem s sredstvi EU.

**3.1.2. Ukrepi za doseganje fiskalne konsolidacije**

Za doseglo cilja zmanjšanja primanjkljaja državnega proračuna do leta 2013 so potrebni prihranki v skupni višini 1,2 milijarde evrov oziroma po 400 milijonov evrov letno. Dinamika ustvarjanja teh prihrankov med leti ni enakomerna, prihranki pa bodo doseženi z ukrepi na štirih področjih javnega sektorja.

*(i) Izboljšanje učinkovitosti javnega sektorja*

- a) Znižanje **stroškov dela** v javnem sektorju: (i) spremembe pravil in meril glede števila organizacijskih nivojev ter poenotenje postopkov sprejemanja aktov o sistemizaciji delovnih mest; (ii) zmanjšanje **števila zaposlenih** v javnem sektorju za po 1%, to je približno 1600 javnih uslužbencev letno; (iii) ukrepi na področju plač in prejemkov iz delovnega razmerja, ki veljajo do novembra 2011:
  - javnim uslužbencem ne pripada del plače za redno delovno uspešnost;
  - izplačilo delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela ne more znašati več kot 30% osnovne plače javnega uslužbenca;
  - premik odprave plačnih nesorazmerij na 1.10.2010 in na 1.10.2011.

V pogajanjih in usklajevanjih s socialnimi partnerji bodo sprejeti še dodatni ukrepi na področju plač ter drugih prejemkov in povračil stroškov iz dela in v zvezi z delom zaposlenih v javnem sektorju.

- b) **Optimizacija procesov javne uprave**. Znižali se bodo stroški, povečala preglednost in učinkovitost delovanja javne uprave, njena usmerjenost k uporabnikom (eSociala, eVEM in eUprava). Poleg teh naj

izpostavimo še druge ukrepe: Enotna kontaktna točka, Enotni kontaktni center, eRačuni, eJavno naročanje, informacijska podpora postopkov priprave predpisov, centralne infrastrukturne storitve.

- c) **Racionalizacija in poenostavitve postopkov.** Program ukrepov za odpravo administrativnih ovir in akcijski program za znižanje administrativnih bremen za 25 % do leta 2012 je usmerjen v zniževanje bremen za gospodarstvo in državljane, posredno pa razbremenitev v posameznih postopkih vpliva tudi na zmanjšanje administrativnih bremen v upravi. Vlada je hkrati zavezala ministrstva, vladne službe in druge uporabnike javnih sredstev, da proučijo postopke znotraj resorjev, da naloge in storitve za državljane opravljajo učinkovito, racionalno in brez nepotrebnih stroškov tako, da bodo v letu 2011 zagotovili 10% zmanjšanje števila ur, ki jih opravijo javni uslužbenci.

(ii) *Racionalizacija storitev, ki jih zagotavlja javni sektor.* Vključuje redefinicijo standardov storitev in normativov, ki jih zagotavlja javni sektor (javne službe), upoštevajoč vidik kakovosti. V letu 2010 bodo vsa resorna ministrstva, ki regulirajo izvajanje javne službe, preučila in po presoji predlagala dopolnitev ali popravke veljavnih oziroma oblikovala nove standarde in normative za izvajanje javne službe. Za vse javne službe bodo oblikovane cene, ki bodo podlaga za financiranje. Kolikor sredstev za brezplačno izvajanje javnih služb v javnih blagajnah ne bo mogoče v celoti zagotoviti v potrebnem obsegu, bodo na novo oblikovana doplačila k cenam storitev za uporabnike. Država bo prek regulacije izvajalcev javne službe povečala njihovo avtonomijo predvsem na kadrovske, organizacijske in finančne področju, hkrati pa bo okrepila tudi odgovornost za izvajanje javne službe v primernem obsegu in kakovosti. Država bo izboljšala nadzor nad izvajanjem javne službe in v primerih ugotovljenih nepravilnosti oziroma neučinkovitosti ukrepala.

Država bo na novo uredila lastniška razmerja med javnimi zavodi in ustanovitelji. V javnih zavodih bo zahtevala dosledno izvajanje zakona o računovodstvu in striktno ločevanje prejemkov in izdatkov za izvajanje javne službe in tržne dejavnosti ter za te namene predpisala uporabo ustreznih sodil. Javni zavodi bodo v času fiskalne konsolidacije najmanj polovico ustvarjenega presežka prihodkov nad odhodki namenili za financiranje javne službe. Proces bo postopen in naj bi se začel že v letošnjem letu in končal v letu 2013.

(iii) *Racionalizacija distributivne vloge države* vključuje sistem socialnih transferjev, pokojnin in zdravstvenih nadomestil. Cilj je povečanje preglednosti in pravičnosti sistema socialnih transferjev v korist tistih, ki jih bolj potrebujejo. Reforma pokojninskega sistema, predvsem sprememba v indeksaciji pokojnin, bo prispevala k medgeneracijski solidarnosti, fiskalni konsolidaciji in dolgoročni vzdržnosti javnih financ. Na področju zdravstvenega sistema bo reforma z izvajanjem naslednjih ukrepov: zniževanje cene zdravil z izborom alternativnih generičnih zdravil; restriktivna politika za nadomestila za bolniško; racionalizacija dopolnilnih del v zdravstvu; sprememba razmerja zdravstvenih storitev in zdravil, ki se krijejo iz obveznega in dodatnega zdravstvenega zavarovanja.

(iv) *Racionalizacija programov v korist razvojnih prioritet vlade* (poglavje 3.1.4.), vključno z ohranjanjem visoke ravni investicij in njihovim financiranjem pretežno s sredstvi iz EU proračuna.

### 3.1.3. Dodatni ukrepi za zmanjšanje dolga sektorja države

Dolg sektorja države se je v letu 2009 izrazito povečal in bo v letu 2010 po sedanjih ocenah dosegel blizu 40% BDP. Glede na ciljni scenarij se bo do leta 2012 zvišal na 42,7% BDP, v letu 2013 pa se bo rahlo zmanjšal. Ta delež v mednarodnih primerjavah sicer ni med višjimi, vendar je konsolidacija nujna zaradi pričakovanih učinkov staranja prebivalstva na javne finance, pa tudi zaradi visokih stroškov (plačila obresti) servisiranja dolga, ki so glede na ciljni scenarij za leto 2010 ocenjeni na 517 milijonov evrov in 2011 na 569 milijonov evrov.

Za znižanje javnega dolga bodo tudi zaradi vpliva staranja na javne finance po letu 2012 zato potrebni še dodatni ukrepi. Možen ukrep v tem smislu je postopno zmanjšanje aktivne vloge države v gospodarstvu, ki jo

bo mogoče izpeljati v okviru Agencije za upravljanje kapitalskih naložb RS, katere začetek delovanja je predviden v letu 2010. Namen delovanja agencije je ločitev izvrševanja lastniške funkcije od drugih funkcij (regulatorja, varuha konkurence, garanta javnih storitev, pospeševalca razvoja, varuha okolja, podeljevalca koncesij), ki jih izvaja država. Vlada bo na podlagi predloga Agencije in resornih ministrstev pripravila seznam kapitalskih naložb države in jih ločila na strateške naložbe, v katerih ima država dolgoročni strateški lastniški interes, in tržne naložbe (portfeljske), ki so lahko predmet lastniških transakcij na trgu. **Cilj je, da bi s prodajo kapitalskih deležev države dosegli zmanjšanje javnega dolga za okrog 2 odstotni točki.**

#### **3.1.4. Prioritetni ukrepi in projekti za doseganje razvojnih ciljev**

**Program državnih razvojnih prioritet in investicij (DRPI)** bo srednjeročni izvedbeni dokument razvojnega načrtovanja, ki bo natančneje definiral in finančno ovrednotil razvojne prioritete tako na ravni vseh razvojnih politik kot tudi na ravni posamezne razvojne politike. DRPI bo instrument za prevedbo strateških usmeritev v konkretne in s proračunskimi možnostmi skladne razvojno-investicijske projekte ali ukrepe, zajemal bo tudi potrebne strukturne spremembe. Na njegovi podlagi bodo pripravljene načrti razvojnih programov, ki bodo lahko določeni za državno prioriteto, če bodo bistveno prispevali k izpolnjevanju ciljev Strategije razvoja Slovenije (SRS). V DRPI bodo smiselno umeščene tudi prioritete iz sprejetih regionalnih razvojnih programov, če bodo prepoznane kot nacionalne, in posamezni projekti Resolucije o nacionalnih razvojnih projektih v obdobju 2007–2023. Sprejete strateške usmeritve in razvojne prioritete SRS bodo operativno razdelane v DRPI, in sicer na indikativno finančno ovrednotene razvojne programe/podprograme, za katere bodo predvideni tudi ustrezni (nacionalni in mednarodni, javni in zasebni) viri financiranja. Upoštevali bomo tudi vse druge dokumente razvojnega načrtovanja.

##### **Ukrep 2: Določitev državnih razvojnih prioritet**

V DRPI bodo izpostavljeni ukrepi, ki vplivajo na krepitev in dolgoročno rast slovenskega gospodarstva. Namen določanja prioritet je postaviti jasne, merljive cilje, ki prispevajo h konkurenčnosti, socialni in okoljski kohezivnosti:

- **ustvarjanje novih kakovostnih delovnih mest in zagotavljanje ustreznega znanja v novem gospodarstvu ter spodbujanje inovativnih podjetij, ki prinašajo dodano vrednost,**
- **ustvarjanje pogojev za večjo zaposljivost, aktivnost in usposobljenost posameznikov,**
- **zagotoviti ustrezno razvojno prometno in energetska infrastrukturo.**

Za **spodbujanje podjetništva in pridobivanje ter uporabo znanja za rast in razvoj** je pomembno, da so prioritetni ukrepi usmerjeni na eni strani v zagotavljanje ustreznih finančnih virov (predvsem za rast in razvoj podjetij) ter za učinkovite in ciljno usmerjene storitve v podporo podjetništvu (razvijanje poslovnega okolja, internacionalizacija podjetij, inovativnost, kreativnost, razvoj okoljsko manj obremenjujočih izdelkov/storitev/tehnoloških procesov). Na drugi strani je za rast in razvoj potrebno prenoviti visoko šolstvo in izboljšati učinkovitost vlaganj v raziskovalno in razvojno dejavnost, predvsem pa v njeno aplikativnost ter kakovost dosežkov. Prednost je potrebno dati predvsem tehnološkimi razvojnim projektom podjetij in informacijski družbi, razvoju človeških virov ter R&R projektom na področju eko inovacij in novih zelenih tehnologij. Na rast in razvoj pomembno vplivata tudi učinkovitejša javna uprava in javni sektor, zato je pomembna izvedba IKT projektov, ki dvigujejo konkurenčnost (e-uprava, e-pravosodje, e-zdravje, e-sociala).

Za **ustvarjanje pogojev za večjo zaposljivost, aktivnost in usposobljenost posameznikov** bo treba usmeriti ukrepe v usposabljanje in izobraževanje ciljnih skupin, povezane z vseživljenjsko karierno orientacijo, in izvajanje drugih oblik pridobivanja znanja in kompetenc, ohranjanje in ustvarjanje novih delovnih mest (posebej usmerjeno v t.i. green jobs, white jobs, socialno podjetništvo, preoblikovanje javnih del), izvajanje inovativnih projektov vključevanja ranljivih skupin na trg dela, predvsem v povezavi z ukrepi aktivacije (aktivna politika socialnega varstva). S tem je neposredno povezana politika socialne kohezivnosti, ki se bo usmerila v krepitev aktivnih oblik socialnega varstva in na poudarjanje vključevanja v programe in storitve za povečanje socialne vključenosti in enakih možnosti ter razvoj le-teh (na primer z vpeljavo vavčerjev). Ob

programskih ukrepov so nujne strukturne in institucionalne spremembe (glej tabelo 4.) Na področju zdravstvenega varstva sta poleg strukturnih sprememb prioriteta e-zdravje in energetska sanacija stavb javnih zdravstvenih zavodov, ki sta zajeti že v drugih politikah.

**Tabela 8: Povezanost ukrepov in strukturnih ter institucionalnih prilagoditev na področju politike trga dela in politike socialne varnosti in zdravstvenega varstva**

KONCEPT	STRUKTURNE IN INSTITUCIONALNE PRILAGODITVE	UKREPI IZ SEKTORSKIH POLITIK
Varna prožnost na trgu dela	Sistem zaposlovanja, trg dela: Zakon o delovnih razmerjih, Zakon o urejanju trga dela, Zakon o malem delu	Aktivna politika zaposlovanja
Varna starost za vse generacije	Pokojninski sistem - zakon Dolgotrajna oskrba - zakon	Vsako delo šteje
Socialna kohezivnost Preprečevanje revščine in socialne izključenosti Izenačevanje možnosti	Sistem socialne varnosti in socialnih prejemkov: Zakon o upravičenosti iz javnih sredstev, Zakon o socialno varstvenih prejemkih, Zakon o socialnem varstvu Zakon o minimalni plači Zakon o štipendiranju Izenačevanje možnosti in osebna asistenca za invalide	Aktivna socialna politika Politika minimalnih plač Štipendijska politika Politika varstva invalidov
Zdravje za vse	Zdravstveni sistem in zakonodaja	Zdravstvena politika

**Razvojna infrastruktura** mora zagotoviti učinkovito prometno in energetska politiko. V prihodnje bodo ukrepi in projekti usmerjeni v izboljšanje infrastrukture potniškega prometa, v učinkovito rabo energije v prometu, za nemoteno in varno odvijanje prometa ter varnost udeležencev v prometu. Prioritetna usmeritev je razvoj železniškega prometa in infrastrukture, oblikovanje enovitega prometnega modela ter izvedba projekta Integriran javni potniški promet. Energetska politika bo zagotovila varno in kakovostno oskrbo z energijo, ki je podpora gospodarskemu razvoju, ob hkratnem zniževanju emisij toplogrednih plinov ter ob varstvu in ohranjanju naravnega okolja. Prioritete so posodobitev prenosnega elektroenergetskega omrežja in spodbujanje proizvodnje električne energije in soproizvodnje iz obnovljivih virov energije ter spodbujanje ukrepov za povečanje količine toplote iz obnovljivih virov energije v vseh sektorjih.

Horizontalna prioriteta, ki zagotavlja **prehod v okoljsko učinkovito, nizkoogljično družbo** na eni strani in spodbuja konkurenčnost na drugi, je ustrezno zastopana v vseh prioritetenih ukrepih. Pri tem sta pomembna hitrost in sistematičnost uveljavljanja nizko ogljičnih tehnologij, kar bo Slovenija spodbujala s pomočjo:

- »zelene davčne politike« in politike odkupnih cen energije,
- podpore centrom odličnosti in kompetenčnim centrom za posamezna področja,
- prednostne obravnave okoljsko učinkovitih, nizko ogljičnih tehnologij pri javnih investicijah in »zelenih javnih naročilih«,
- sinergije z ukrepi drugih politik, kot so npr. zaposlovanje, prostorski razvoj in razvoj prometne, okoljske in informacijske infrastrukture,
- usmerjanjem investicijskih sredstev države in sredstev EU v zelene tehnologije.

Tabela 9: Prikaz prioritarnih ukrepov na ravni politik v letih 2010 in 2011

	Politika/ukrepi in projekti	Realizirani izdatki v % BDP 2008	Realizirani izdatki v % BDP 2009	Plan v %BDP 2010	Plan v %BDP 2011	Ciljni v %BDP 2012	Ciljni v %BDP 2013	
Prioriteta 1: Podjetništvo in znanje za razvoj	<b>01 SPODBUJANJE PODJETNIŠTVA IN KONKURENČNOSTI</b>	0,77	0,89	1,09	0,96	1,00	1,00	
	% izdatkov v strukturi celotnega proračuna	3,20	3,19	3,33	3,13	3,55	3,78	
	% izdatkov iz EU virov	1,1	1,58	1,99	1,73	1,40	2,02	
	Vsebinski skladi finančnega inženiringa-mezzanin financiranje							
	Podpora spinoff-iranju poslovnih zamisli iz RR v podjetja (VALOR)							
	Spodbujanje začetnih novih investicij							
	Izgradnja poslovnih grozdov							
	Gospodarska središča (projekti v podporo poslovnemu okolju, kjer ni zadostno; teh. parki, inkubatorji)							
		<b>02 VISOKO ŠOLSTVO, ZNANOST, TEHNOLOGIJA IN INFORMACIJSKA DRUŽBA</b>	1,32	1,74	1,98	1,93	2,00	2,00
		% izdatkov v strukturi celotnega proračuna	5,47	6,21	6,06	6,28	7,09	7,56
		% izdatkov iz EU virov	0,03	0,67	1,56	1,78	1,14	0,90
	Sofinanciranje projektov v podjetjih							
	Spodbude za pospeševanje prenosa znanja v trikotniku visoko šolstvo – znanost – gospodarstvo							
	Spodbujanje strateških raziskovalno razvojnih projektov v podjetjih (industrije prihodnosti)							
		<b>1211 E – upravljanje, informacijsko komunikacijska infrastruktura in boljši predpisi (iz politike 12)</b>	0,11	0,12	0,17	0,15	0,15	0,15
		% izdatkov v strukturi celotnega proračuna	0,47	0,43	0,53	0,46	0,53	0,57
		% izdatkov iz EU virov v strukturi celotnega proračuna	0,03	0,06	0,23	0,00	0,16	0,15
e- pravosodje								
e-zdravje								
e- sociala								
Prioriteta 2: Varna prožnost in socialna kohezivnost	<b>03 TRG DELA</b>	0,5	1,03	1,46	1,04	1,00	1,00	
	% izdatkov v strukturi celotnega proračuna	2,20	5,01	5,06	3,83	4,00	4,24	
	% izdatkov iz EU virov v strukturi celotnega proračuna	0,01	0,38	0,84	0,68	0,54	0,42	
	Usposabljanje za zaposljivost							
	Izvajanje raznih oblik pridobivanja znanja in kompetenc ter izvajanje novih oblik spodbud, kot so vavčerji, skladi za izobraževanje...							
	Izvajanje inovativnih projektov za vključevanje ranljivih skupin na trg dela (s socialnim podjetništvom)							
	Javna dela							
	Subvencije za zaposlovanje dolgotrajno brezposelnih							
	Vseživljenjska karierna orientacija							
		<b>09 SOCIALNA VARNOST IN ZDRAVSTVENO VARSTVO</b>	5,79	6,59	7,13	6,87	6,8	6,8
		% izdatkov v strukturi celotnega proračuna	23,98	23,50	21,81	22,40	24,12 (22,09)*	25,71 (22,78)*
	% izdatkov iz EU virov v strukturi celotnega proračuna	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
Vključevanje prejemnikov transferjev v aktivne ukrepe, ki povečujejo socialno vključenost								
Izvajanje javnih, razvojnih, eksperimentalnih in dopolnilnih programov								
Prioriteta 3: Razvojna prometna in energetska infrastruktura	<b>05 PROMET IN PROMETNA INFRASTRUKTURA</b>	1,67	1,64	2,28	2,01	2,00	2,00	
	% izdatkov v strukturi celotnega proračuna	6,93	5,85	6,90	6,37	7,09	7,56	
	% izdatkov iz EU virov v strukturi celotnega proračuna	0,54	0,97	2,34	1,99	2,91	2,68	
	Reorganizacija sistema SŽ							
	Vzdrževanje potniških postaj, zavarovanje JŽI, sanacija izrednih dogodkov na JŽI in trženje JŽI							
		<b>06 ENERGETIKA</b>	0,03	0,04	0,09	0,09	0,1	0,1
		% izdatkov v strukturi celotnega proračuna	0,11	0,13	0,27	0,29	0,35	0,38
	% izdatkov iz EU virov v strukturi celotnega proračuna	0,0	0,02	0,22	0,23	0,24	0,25	
Spodbude za financiranje energetske sanacije stavb								

SKUPAJ deleži izdatkov za prioritete	% izdatkov za prioritete v strukturi celotnega proračuna	42,25	42,97	43,35	42,35	46,28 (44,25)*	49,34 (46,41)*
	% izdatkov za prioritete brez politike socialne varnosti in zdravstvenega varstva v strukturi celotnega proračuna**	18,26	19,47	21,54	19,95	22,16	23,62
	% izdatkov za prioritete iz EU virov v strukturi celotnega proračuna	1,69	3,67	7,18	6,41	6,40	6,43
	% izdatkov za prioritete v BDP	10,19	12,05	14,17	13,00	13,05 (12,48)	13,05 (12,28)
	% izdatkov za prioritete brez socialne politike v BDP	4,41	5,46	7,04	6,12	6,25	6,25

Vir: Preračuni SVREZ, ocene so preliminarne in dajo usmeritev za spremembe strukture med politikami in ukrepi; \*vključeni so predvideni ukrepi na področju zdravstva, pokojnin in sociale; \*\*Politiko socialne varnosti in zdravstvenega varstva vključujemo v prikazu, ker je cilj, da se realno izdatki ne povečujejo. Znotraj te politike se sredstva morajo povečevati za izpostavljena ukrepa.

## 3.2 Financiranje za razvoj

### 3.2.1 Prilagoditve kohezijske politike

V kontekst razvojnega načrtovanja in programskega proračuna se uvršča tudi **evropska kohezijska in kmetijska politika**. V strukturi državnega proračuna za leto 2009 so EU sredstva predstavljala nekaj več kot 3,6 % vseh realiziranih izdatkov, kar je relativno nizek delež. Pri načrtovanih proračunskih izdatkih za naslednja štiri leta je letno načrtovanih od 7,2 % – 6-4 % sredstev iz EU virov. Delež EU sredstev v strukturi realiziranih izdatkov 2009 samo za prioritete politike pa je znašal 8,5 %.

**Tabela 10 : Delež EU sredstev po prioritetah**

% sredstev EU v posamezni prioriteti	RE 2008	RE2009	2010*	2011*	2012*	2013*
SPODBUJANJE PODJETNIŠTVA IN KONKURENČNOSTI	34,33	49,46	59,66	55,26	39,35	53,40
VISOKO ŠOLSTVO, ZNANOST, TEHNOLOGIJA IN INFORMACIJSKA DRUŽBA	0,52	10,79	25,68	28,34	16,11	11,92
E-upravljanje, informacijsko-komunikacijska infrastruktura in boljši predpisi	5,91	12,84	42,90	0,00	30,40	26,49
TRG DELA	0,32	10,32	18,78	20,07	15,12	11,23
SOCIALNA VARNOST IN ZDRAVSTVENO VARSTVO	0,00	0,00	0,02	0,02	0,02	0,02
PROMET IN PROMETNA INFRASTRUKTURA	7,76	16,53	33,99	31,22	41,06	35,48
ENERGETIKA	0,00	16,82	80,57	81,47	68,68	65,27
<b>SKUPAJ % EU sredstev od vrednosti prioritet</b>	<b>4,02</b>	<b>8,54</b>	<b>16,55</b>	<b>15,15</b>	<b>13,82</b>	<b>13,03</b>

Preračun SVREZ, \*Ocene

Za prioritete, izpostavljene v tabeli 9, je v 2010 predvidenih okoli 60 % vseh EU sredstev, kar predstavlja 16 % vseh načrtovanih izdatkov, namenjenih za te prioritete. To odraža neuskkljenost med Lizbonskimi cilji na EU ravni in strukturo EU proračuna. EU načrtovana sredstva na področju podjetništva prispevajo okoli 40 % - 60 % vseh razpoložljivih virov. Trenutno so v okviru te politike zajeti tudi ukrepi spodbujanja regionalnih potencialov, ki pa približno v 80% podpirajo prometno infrastrukturo in okoljsko politiko. V prihodnje se bodo izdatki, če se ne bodo spremenili cilji ukrepov spodbujanja razvoja regij, porazdelili po ostalih politikah, kar pomeni veliko nižji prispevek kohezijske politike k razvoju podjetništva. Na drugih prioritetah je ta delež še nižji; od 35% na prometu, na politiki trga dela od 15 % do 20 % in na raziskavah in razvoju od 12 % do okoli 30 % v naslednjih štirih letih. Prispevek EU sredstev se še zniža, po izkušnjah iz preteklih let, ko analiziramo realizirane izdatke. Iz tega sledi, da **bodo sredstva evropske kohezijske politike dodatno prispevala k razvojnemu finančnemu potencialu v času izhoda iz krize le ob ustrezni spremembi programskih dokumentov, ki določajo finančno strukturo in področja investiranja**. Delež sredstev EU, namenjenim prioritetam, bi se moral bistveno povečati in znižati na drugih politikah, ob hkratni prilagoditvi dinamike črpanja. Prilagoditve se izvedejo tudi na področjih, kjer organ upravljanja presodi, da ni realno pričakovati pravočasne izvedbe ukrepov in projektov in je tveganje za trajno izgubo sredstev previsoko, ali kjer institucije, vključene v izvajanje, ugotovijo, da sistemi izvajanja niso učinkoviti in ne dajejo predvidenih rezultatov.



### **Ukrep 3: Prilagoditve Operativnih programov in sprememba pravic porabe**

1. Osnova za spreminjanje operativnih programov so merila, enaka kot za določanje vseh drugih državnih razvojnih prioritet (dvig dodane vrednosti in ustvarjanje delovnih mest), sprejet proračun za leti 2010 in 2011 in v procesu priprave le tega opredeljeni cilji, prioritete in ukrepi po razvojnih politikah, programih in podprogramih. Poleg tega je pomemben element presoje dosedanje izvajanje posameznih ukrepov in projektov, ustrezne vsebinske prilagoditve na področja, kjer se izkazuje primanjkljaj in realnost izvedbe na podlagi dosedanjega dela in napovedi črpanja.

2. Razpoložljive pravice porabe se praviloma preusmeri glede na prioritete iz Tabele 9:

#### **I. Podjetništvo in znanje za razvoj (povečanje za 200 milijonov evrov – spremembe OP RR):**

- na povratne oblike financiranja, predvsem portfeljske garancijske sheme za mikro kredite ter kvazi lastniško in dolžniško, t.i. mezzanine financiranje, podrejena posojila (garancije za večje lastniške vloške) in regionalne garancijske sheme. Z namenom doseganja največjih možnih učinkov se bodo sredstva zagotavljala izključno ali komplementarno s povratnimi oblikami pomoči, predvsem v sodelovanju s SID banko.
- »od zidov« k ustvarjanju novih delovnih mest z visoko dodano vrednostjo. V ta namen se bodo sredstva osredotočila na ključne razvojne projekte gospodarstva, ki imajo dolgoročno perspektivo (sinergični ukrepi za spodbujanje trikotnika: znanje, raziskave, inovacije ter človeških virov)
- za večjo učinkovitost javne uprave (povečanje za dodatnih 10 milijonov znotraj sprememb OP RČV).

#### **II. Varna prožnost in socialna kohezivnost**

- spremembe bodo zvišale razpoložljiva sredstva za »Pospeševanje razvoja novih zaposlitvenih možnosti« (50% povečanje razpoložljivih sredstev za to prioriteto na OP RČV) in socialno vključevanje, ki bo podrla izgradnjo socialne infrastrukture (urgentni centri) (35 milijonov evrov v okviru OP RR).

#### **III. Razvojna prometna infrastruktura**

- znotraj OP ROPI ostaja prioriteta izgradnja železniške infrastrukture, ustrezna pozornost pa se nameni ostalim investicijam v javni potniški promet v okviru prioritete »Prometna infrastruktura«.

3. Izvede se poenotenje kazalnikov za merjenje predvidenih rezultatov in zastavljenih ciljev. S tem se tudi dejansko vpne evropsko kohezijsko politiko v izvajanje državnih razvojnih prioritet in vzpostavi pogoj za celovito spremljanje učinkovitosti njenega izvajanja.

4. Vsi ukrepi OP RR in OP RČV se morajo sinergično dopolnjevati, njihova izvedba pa mora omogočiti daljšo odprtost in čezletno dostopnost – koncept bančnega okenca.

5. Izven prioritetnih področij se v okviru regionalne politike podpira krepitev trajnostnega vidika operativnih programov, še posebej v njihovi okoljski dimenziji se za 15 milijonov evrov povečajo sredstva za odvajanje in čiščenje komunalnih odpadnih vod in oskrbo s pitno vodo.

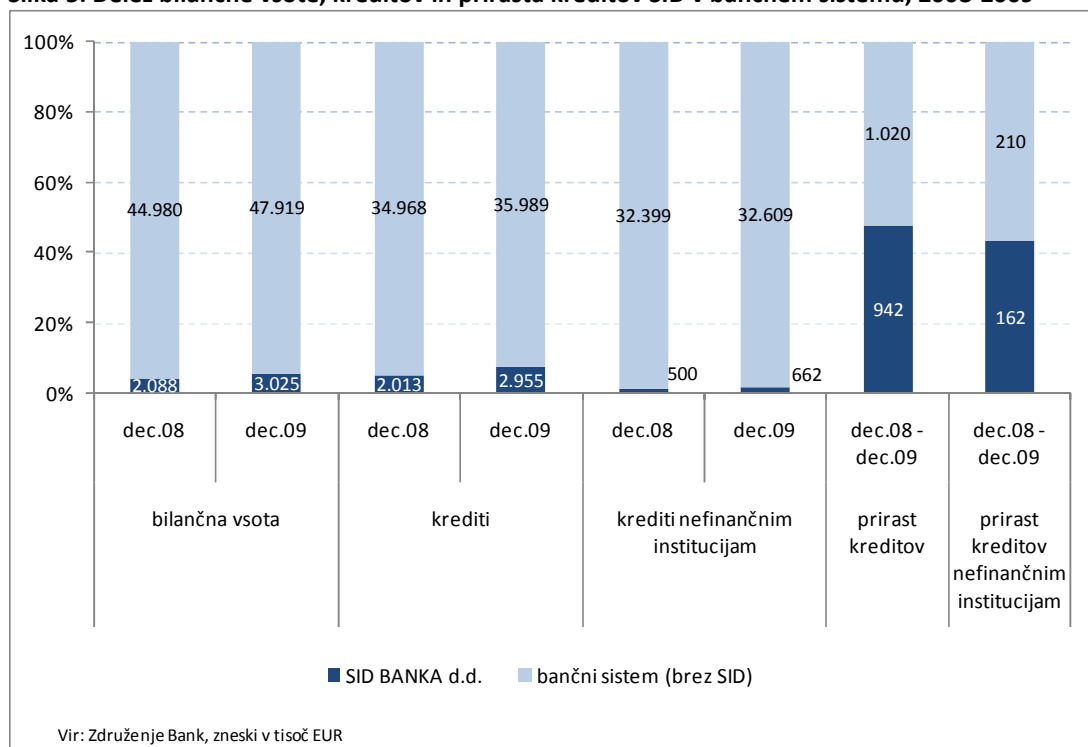
### 3.2.2 Koordinacija finančnih instrumentov; sinergije ukrepov izvajalskih institucij

Poleg poslovnih bank obstaja kar nekaj finančnih institucij, ki s svojimi produkti (nepovratnih in povratnih sredstev) financirajo poslovanje, investicijske, izvozne in razvojne aktivnosti podjetij: SID Slovenska izvozna in razvojna banka, d.d., Javni sklad RS za podjetništvo, Javna agencija RS za podjetništvo in tuje investicije, Javna agencija za tehnološki razvoj RS, Eko sklad, Stanovanjski sklad, Sklad za regionalni razvoj, Javna agencija za raziskovalno dejavnost RS itd.

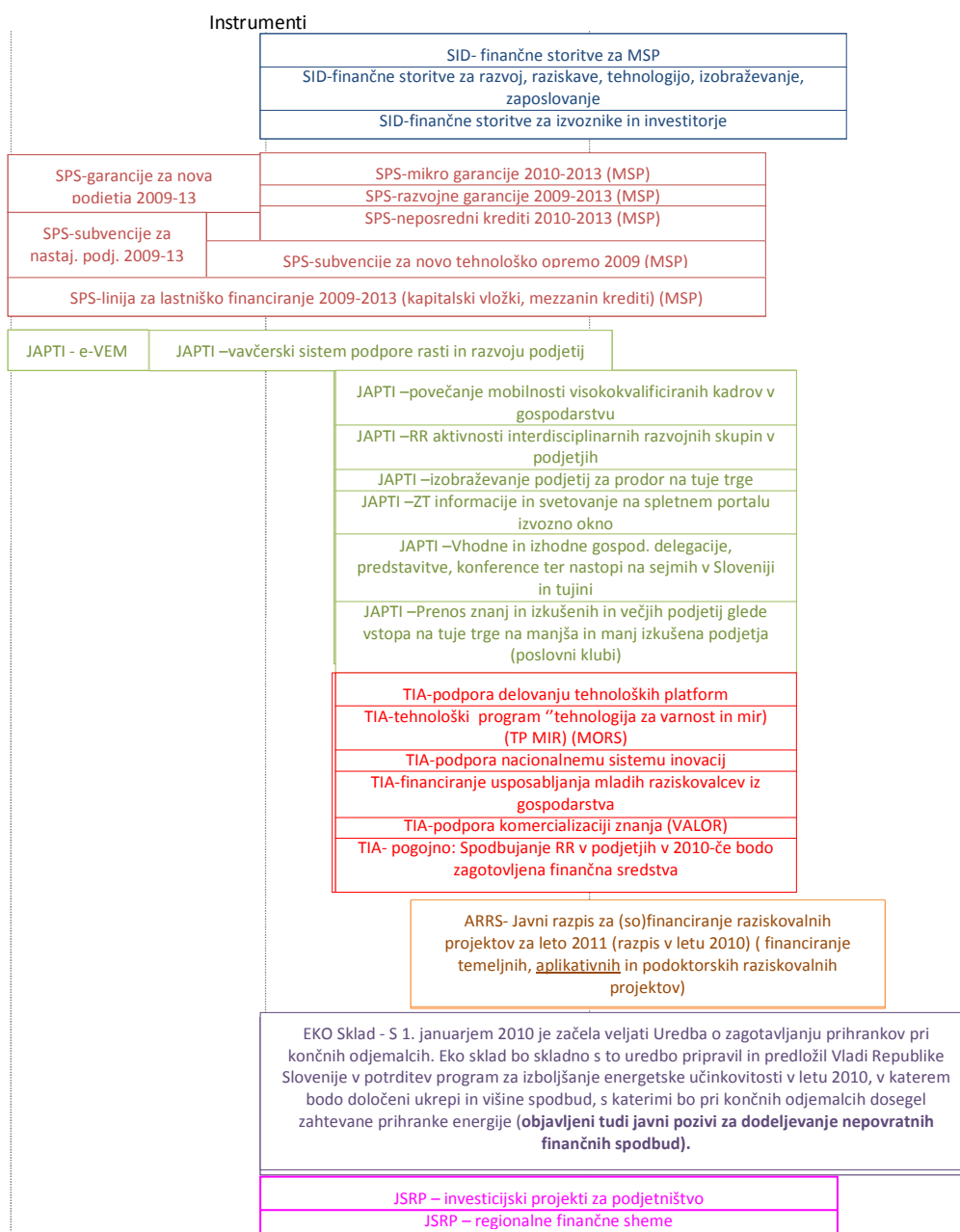
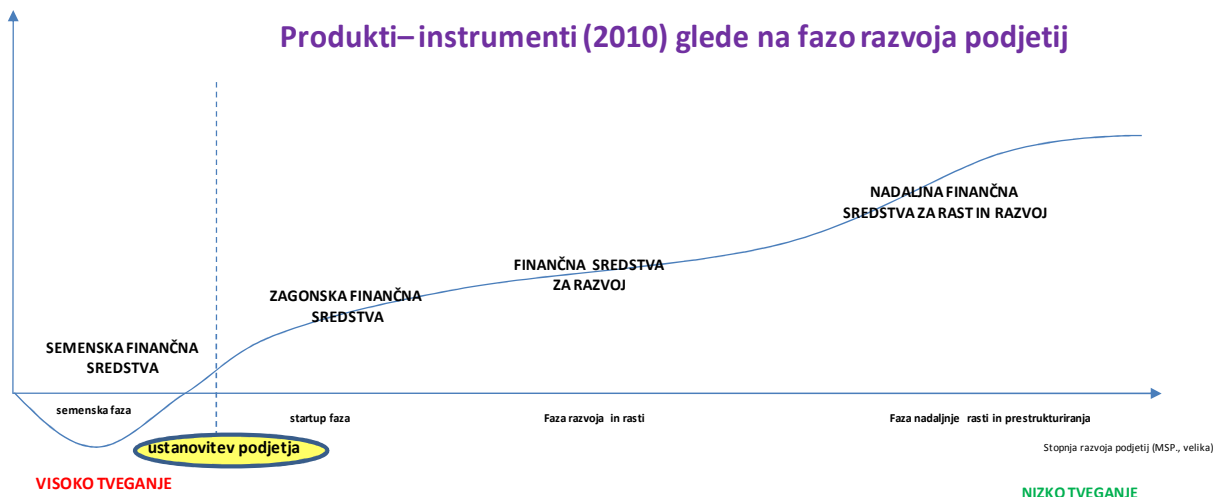
Za povečanje finančnega potenciala in doseganje sinergij med različnimi finančnimi instrumenti, ki jih izvajajo javne institucije (skladi, agencije itd.) in ki so namenjene financiranju podjetij:

- vzpostavljena bo **koordinacija aktivnosti med navedenimi javnimi institucijami** in podane bodo enotne usmeritve za delovanje,
- vzpostavljena bo postopna koncentracija in povečanje finančnega vzvoda preko centralne institucije, t.j. institucije z največjim finančnim vzvodom,
- pripravljene bodo spremembe modela izvajanja finančnih instrumentov v obliki finančnega inženiringa, kar poleg horizontalnih vsebin pomeni tudi posebne vsebinske instrumente, prilagojene tako vsebini kot fazi razvoja podjetij,
- vzpostavljena bo celotna paleta finančnih instrumentov z vidika celovite podpore razvoju in rasti podjetij od nastajajočih podjetij v najzgodnejših fazah, preko zgodnjega delovanja in faze rasti do ekspanzije in sklepanja partnerstev na tujih trgih.

Slika 5: Delež bilančne vsote, kreditov in prirasta kreditov SID v bančnem sistemu, 2008-2009



Slika 6: Finančni produkti glede na fazo razvoja podjetij



**Z vidika podjetij (malih in srednjih podjetij, velika) je predvsem pomembno, kje/katere finančne vire dobijo glede na namen:** (i) financiranje ustanovitve oz. delovanja, (ii) financiranje RR projektov, usposabljanja, človeških virov, (iii) financiranje izvoznih poslov. Namen financiranja je odvisen od faze razvoja, v kateri se podjetje nahaja (življenjski cikel). Nepovratna sredstva, ki jih razpisujejo izvajalske institucije, seveda ne morejo v celoti nadomestiti povratnih sredstev. Razlogi za to so:

- Agencije ne morejo izvajati instrumentov na podlagi povratnega financiranja (skladi lahko).
- Povratna sredstva za RR projekte se ne štejejo med izdatke za RR, kot je to v primeru nepovratnih sredstev (cilj 3% BDP za RR).
- Posredni učinki nepovratnih sredstev so v pobranih davkih (iz dohodnine in dobičkov), posredne koristi, tudi za proračun, se pokažejo že v enem letu.

Vendar pa je potrebno sistem finančnih instrumentov glede na projekcije stroškov izvedbe posameznih izvajalskih institucij v prihodnjih letih (vključujoč vzpostavljene strukture in predvsem začetne/operativne stroške) ter zaradi lažje izvedbe želene multiplikacije (*leveraging*) in dodatne privabitve sponzorjev (lastniškega ali dolžniškega kapitala) ustrezno reorganizirati v smeri povratnih instrumentov.

#### **Ukrep 4: Koordinacija finančnih instrumentov; sinergije ukrepov izvajalskih institucij**

V prvi fazi se v okviru obstoječih instrumentov, ki jih imajo v programu dela za leto 2010 in načrtu izvajanja posamezne izvajalske institucije (agencije in skladi) poišče sinergije z instrumenti, ki jih ima oblikovane SID banka, kjer se ukrepi grupirajo glede na namen financiranja:

1. SID- finančne storitve za MSP – **Produkt SID - I.**
2. SID-finančne storitve za razvoj, raziskave, tehnologijo, izobraževanje, zaposlovanje – **Produkt SID – II.**
3. SID-finančne storitve za izvoznike in investitorje – **Produkt SID- III.**
4. Opcija-nov produkt Mezzanin financiranje MSP – **Produkt SID – IV.** (sprememba OP RR – vir sredstev)

Koordinacija ukrepov je potrebna predvsem zaradi zagotavljanja virov financiranja v semenski in zagonski fazi rasti podjetij, kjer Slovenija izkazuje izrazit primanjkljaj. Glede na izsledke GAP analize (EIF, 2008), ki kaže primanjkljaj 175 mio evrov podrejenih posojil, se v okviru podrejenih »kvazi« lastniško-dolžniških posojil oblikuje in zagotovi struktura za zagotovitev ustreznega srednjeročnega in dolgoročnega financiranja MSP v Republiki Sloveniji (kombinacija med SPS in SID holdinškimi skladi, kjer se zagotovi lastniške vložke za polnjenje holding sklada tudi skozi spremembo Operativnih programov). Takšen vložek bi zagotovil minimalno osnovo za zaprtje finančne vrzeli financiranja z drugimi viri, kot so EIB (Evropska investicijska banka) in EBRD (Evropska banka za regionalni razvoj), ter potencialno tudi zunanjimi dolgoročnimi vlagatelji (okvirno 10%). Tako bodo za MSP prvenstveno na voljo podrejena posojila s trajanjem 5 do 10 let po obrestnih merah in drugih pogojih, sprejemljivih za MSP, ter brez ali z znatno znižanimi (minimalnimi) stroški vodenja in odobritve posojil. Možne sinergije ukrepov-instrumentov SID in drugih izvajalskih institucij (tudi oblike povratno oz. nepovratno financiranje) v letu 2010 so prikazane v tabeli (produkti-instrumenti financiranja po namenu). SID banka pri določenih instrumentih že sodeluje s SPS in TIA, drugod je potrebno možne povezave pri izvajalcih financiranja še dodatno izpostaviti oz. okrepiti.

Primeri dobrih praks finančnih instrumentov, npr. **regionalne garancijske sheme**<sup>14</sup> (Zasavje), se dopolnijo z garancijskim skladi, ki se upravlja na nacionalni ravni v okviru SID banke, izvaja pa na ravni regionalnih razvojnih agencij (RRA). Prednosti regionalne garancijske sheme so: lažji in hitrejši dostop podjetij do kredita, nižji kreditni stroški, kreditno/podjetniško svetovanje na enem mestu, enotni pogoji za MSP v okviru posamezne banke ne glede na regijo, večji ponujen in realiziran obseg posojil/garancij ter posledično investicij itd.

<sup>14</sup> Regionalne garancijske sheme delujejo v okviru posameznih regionalnih razvojnih inštitucij in s svojim premoženjem zagotavljajo članom garancije za kredite, ki jih le-ti najamejo pri sodelujočih bankah. Nastale so za pospeševanje razvoja mikro, malega in srednjega gospodarstva, spodbujanja investicij, odpiranja novih delovnih mest. Osnovno dejavnost predstavlja dajanje garancij za kredite (delno jamstvo), subvencioniranje obrestnih mer (zmanjševanje stroškov kredita), promocija, strokovna pomoč, ....

Slika 7: Postopek dodeljevanja garancij in model delovanja garancijske sheme

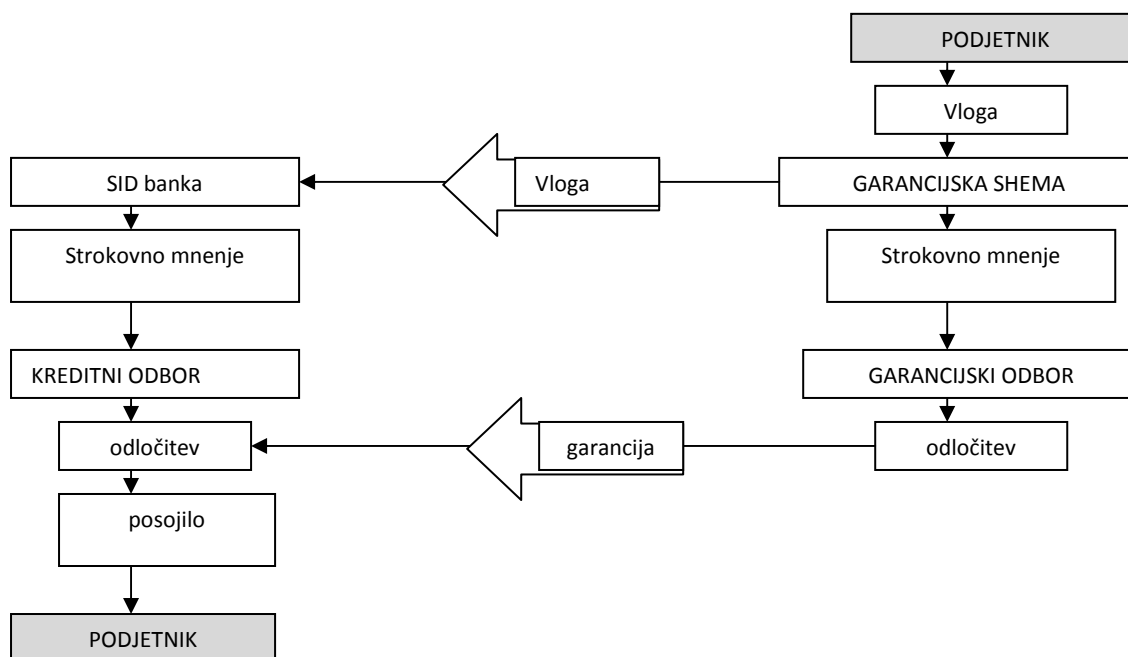


Tabela 11: Možne sinergije ukrepov-instrumentov SID in drugih izvajalskih institucij po namenu financiranja

	Predvidena oblika sredstev (povratni (P)/nepovratni (N)) instrumentov, ki jih izvajajo izvajalske institucije	Predviden obseg sredstev v EUR	Navezava na finančne produkte SID (SID-I, SID-II, SID-III – obstoječi) ali opcija nov produkt SID-IV)	
<b>1. Financiranje podjetništva</b>		<b>141.387.000</b>	<b>566.000.000</b>	
SPS-garancije za nova podjetja 2009-2013	P (EU+SLO)	82.510.000	SID-I (P)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- okvirni večnamenski krediti (investicije, obratni kapital, podpora rasti in razvoju, ...)</li> <li>- usmerjeni krediti preko bank (MSP)</li> <li>- neposredno financiranje</li> <li>- sofinanciranje</li> <li>- financiranje javnih skladov za te namene</li> <li>- odkup aktive</li> <li>- prevzem tveganj po portfelju</li> <li>- podrejeni dolg/mezzanine</li> <li>- usmerjeni tvegani kapital</li> <li>- premostitveno ali dopolnilno financiranje</li> <li>- regionalne garancijske sheme</li> <li>- instrumenti finančnega inženiringa ter javno zasebno partnerstvo</li> </ul>
SPS-mikro garancije 2010-2013 (MSP)	P (EU+SLO)		SID-I (P)	
SPS-razvojne garancije 2009-2013 (MSP)	P (EU+SLO)		SID-I ali SID-II (P)	
SPS-neposredni krediti 2010-2013 (MSP)	P (EU+SLO)		SID-I ali SID-II (P)	
SPS-subsidije za nastajaj. podjetja 2009-2013	N (SLO)	3.500.000	SID-I (P)	
SPS-subsidije za novo tehnološko opremo 2009 (MSP) (razpis iz l. 2009, novega razpisa v 2010 ne bo)	N (EU+SLO)	-	SID-I ali SID-II (P)	
SPS-linija za lastniško financiranje 2009-2013 (kapitalski vložki, mezzanine krediti) (MSP)	P	33.990.000	SID-I ali SID-IV (P)	
JAPTI –vavčerski sistem podpore rasti in razvoju podjetij	N (SLO)	1.837.000	SID-I (P)	
JAPTI –povečanje mobilnosti visokokvalificiranih kadrov v gospodarstvu	N (EU+SLO)	2.750.000	SID-II (P)	
JAPTI –RR aktivnosti interdisciplinarnih razvojnih skupin v podjetjih (prosta sredstva porabljena v l. 2009)	N (EU+SLO)	-	SID-II (P)	
TIA-podpora nacionalnemu sistemu inovacij	N (SLO)	1.000.000	SID-I ali SID-II (P)	
TIA-podpora komercializaciji znanja (VALOR)	N (SLO)	500.000	SID-I ali SID-II (P)	

JSRS-RRRP-investicijski projekti podjetniškega značaja	P (SLO)	10.300.000	SID-I(P)	
JSRS-RRRP-regijske finančne sheme	P (SLO)	5.000.000	SID-I (P)	
<b>2. Financiranje RR projektov, izobraževanja, usposabljanja, kadrov itd.</b>		<b>12.975.000</b>		<b>301.000.000</b>
TIA-podpora delovanju tehnoloških platform	N (EU+SLO)	75.000	SID-II (P)	okvirni krediti za RRI (investicije, obratni kapital, podpora rasti in razvoju, inovacije, komercializacija, prenos znanja z univerz, ...) - neposredno financiranje - sofinanciranje - financiranje javnih skladov za te namene - odkup aktive - prevzem tveganj po portfelju - podrejeni dolg/mezzanine -garancija RRI za velika podjetja -usmerjeni tvegani kapital -premostitveno ali dopolnilno financiranje - instrumenti finančnega inženiringa
TIA-tehnološki program "tehnologija za varnost in mir" (TP MIR) (MORS)	N (SLO)	3.400.000	SID-II (P)	
TIA-financiranje usposabljanja mladih raziskovalcev iz gospodarstva	N (EU+SLO)	9.500.000	SID-II (P)	
TIA- pogojno: Spodbujanje RR v podjetjih v 2010-če bodo zagotovljena finančna sredstva	N (EU+SLO)		SID-II (P)	
ARRS- JR za (so)financiranje raziskovalnih projektov za leto 2011 (razpis v letu 2010) (financiranje temeljnih, aplikativnih in podoktorskih raziskovalnih projektov), (financiranje v 2011, obseg še ni znan)	N (SLO)	n.p.	SID-II (P)	
EKO Sklad –bo predložil vladi program za izboljšanje energetske učinkovitosti v letu 2010, v katerem bodo določeni ukrepi in višine spodbud, s katerimi bo pri končnih odjemalcih dosegel zahtevane prihranke energije (Uredba o zagotavljanju prihrankov pri končnih odjemalcih). <b>Po potrditvi programa bodo objavljeni javni pozivi za dodeljevanje nepovratnih finančnih spodbud.</b>	P (EU (??)+SLO)	n.p.	SID-II (P)	
<b>3. Financiranje Internacionalizacije poslovanja</b>		<b>1.350.000</b>		<b>307.000.000</b>
JAPTI –Prenos znanj iz izkušenih in večjih podjetij glede vstopa na tuje trge na manjša in manj izkušena podjetja (poslovni klubi)	N (SLO)	400.000	SID-III (P)	- okvirni krediti za spodbujanje internacionalizacije MSP
JAPTI –Vhodne in izhodne gospod. delegacije, predstavitve, konference ter nastopi na sejnih v Sloveniji in tujini	N (SLO)	800.000	SID-III (P)	- neposredno financiranje -sofinanciranje - odkup aktive - prevzem tveganj po portfelju -garancije - kredit tujemu kupcu - kredit dobavitelju - projektno financiranje - financiranje investicij v tujini
JAPTI –izobraževanje podjetij za prodor na tuje trge	N (SLO)	150.000	SID-III (P)	
SKUPAJ – finančni viri (od tega že nekateri razpisani v l.2009) *		<b>155.712.000</b> <b>23.912.000 (N)</b> <b>131.800.000(P)</b>		<b>1.174.000.000 (P)</b>

Vir: Programi dela JAPTI, TIA, SPS, ARRS, EKO sklad, JSRS za l. 2010 ; Opombe:

- sodelovanje SID-TIA, SPS, SID- Ribniški sklad oz. JSRS že poteka za določene instrumente,
- samo javni skladi so lahko izvajalci povratnih oblik financiranja (agencije ne!),
- predviden tudi javni razpis za kompetenčne centre – kdo bo izvajalec razpisa in obseg razpoložljivih sredstev še ni znan,
- predviden tudi javni razpis za gospodarsko-logistično-razvojna središča-obseg razpoložljivih sredstev še ni znan,
- \* SID produkti upoštevano tudi širše področja okolja in infrastrukture ter regionalnih shem.

### 3.2.3 Prilagoditev instrumentov garancij, jamstvenih shem in drugih oblik državne pomoči

Vlada je za ublažitev krize sprejela jamstvene sheme, namenjene stabiliziranju finančnega sistema, spodbujanju kreditne aktivnosti bank in izboljšanju likvidnosti podjetij. Uvedla je jamstvo države za vloge prebivalstva brez omejitve, omogočila dodatno zadolžitev zakladnice v tujini, možnost za dodatno zadolžitev bank z garancijo države v tujini ter dodatno zadolžitev SID banke z garancijo države v tujini. Za zmanjšanje tveganj bank pri kreditiranju podjetij je bila sprejeta jamstvena shema bankam za splošno kreditiranje podjetij. Gospodarstvo je do decembra 2009 iz tega naslova črpalo 353 kreditov, v skupni vrednosti 535 mio evrov, povprečno državno jamstvo pa znaša 34 odstotkov. Uvedena je bila tudi jamstvena shema za kreditiranje prebivalstva, ki ima težji dostop ali slabše pogoje za pridobitev oz. odplačevanje kreditov. S stabilizacijo finančnega sistema in normalnim pritokom likvidnosti pa bo potrebno te ukrepe postopno umakniti oz. spremeniti pogoje glede upravičenosti<sup>15</sup>.

#### Ukrep 5: Spremembe jamstvenih shem in individualna poroštva

1. Sprememba uredbe za izvajanje zakona o jamstveni shemi za kreditiranje podjetij bo vplivala na višino zneska posojil tako, da se bo za določitev največjega zneska posojila lahko uporabil tisti kriterij, ki bo za prejemnika ugodnejši. Za izračun letne mase plač se bo uporabila višina bruto plač, povečana za prispevke in davke, kar je v veljavi sedaj, ali pa povprečni stroški dela v Evropski Skupnosti, ki jih določi Eurostat.

3. Za posamezna podjetja bo država z individualnim poroštvom omogočila zadolžitev pri bankah, ki jih bo na podlagi programa financiranja potrdil pristojen organ. Ta posojila bodo namenjena predvsem za prestrukturiranje podjetij, za tehnološki in podjetniški razvoj ter za izboljšanje okoljskih pogojev poslovanja. Ministrstvo za finance bo pripravilo predlog zakona za namene in izdajo individualnih državnih poroštev in v sodelovanju s SID banko pripravilo tudi metodologijo za izračun poroštev. Izdajanje poroštev naj bi na podlagi javnega pooblastila izvajala SID banka. Po poteku Zakona o jamstveni shemi bo nov zakon omogočil pridobivanje poroštev države, kot enega izmed instrumentov za financiranje projektov, ki jih bodo v skladu s pravili EK o državnih pomočeh potrjevala resorna ministrstva.

### 3.2.4 Koncept »sanacije« slabih naložb bank

V sodelovanju z Banko Slovenije je potrebno še naprej pozorno spremljati dogajanje na finančnih trgih, še posebej v bančnem sistemu in preko stres testov spremljati »zdravje« bančnih bilanc. Trenutno imajo naše banke po ocenah za 2,2% slabih terjatev in nimajo težav s solventnostjo. Njihova sanacija v okviru »slabe banke« v tem trenutku zato ne bi bila učinkovit ukrep, saj ne bi rešila bistvene težave bank, to je informacijska asimetrija oz. premalo informacij o komitentih in posledično prevelika tveganja in prenizko zaupanje. V primeru potrebe po sanaciji pa je potrebno **sprejeti splošna načela za morebitno državno pomoč bankam**. Pri tem je potrebno upoštevati okvirje, ki jih je za izvajanje državnih pomoči v času krize izdala Evropska komisija (EK)<sup>16</sup>. Za banke, ki bi potrebovale državno pomoč pri dokapitalizaciji ali odkupu slabih naložb, je namreč treba pripraviti individualni načrt prestrukturiranja, ki bo zagotavljal dolgoročno možnost uspešnega poslovanja (*long-term viability*) banke brez državne pomoči. Načrt mora vsebovati naslednje elemente: (i) poglobljeno diagnozo težav banke – stres teste in razkritje oslabljenih naložb<sup>17</sup>, (II)

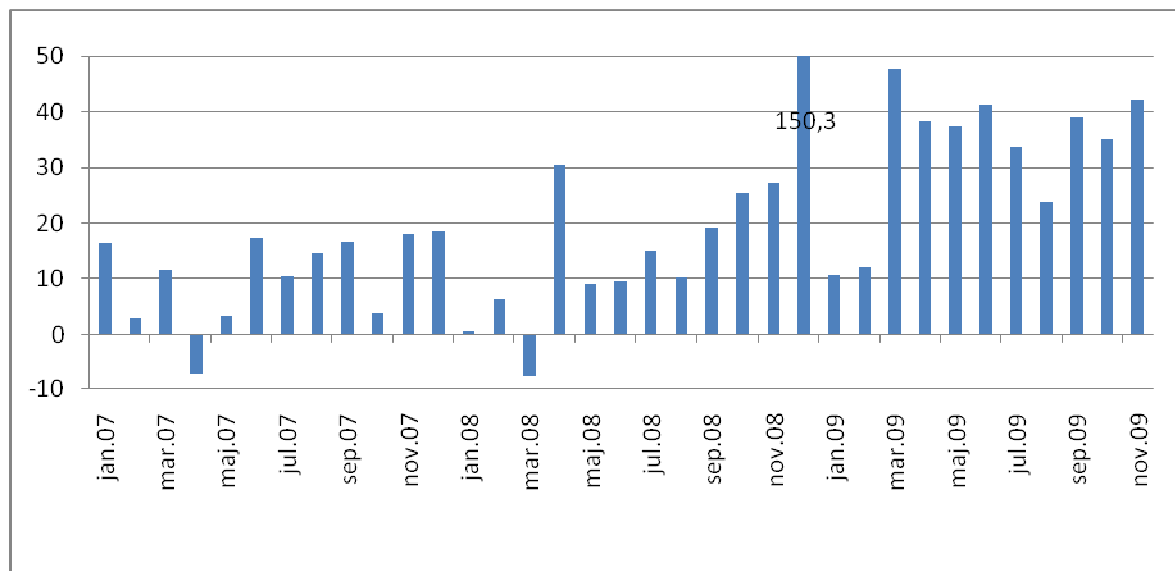
<sup>15</sup> OECD in IMF svetujeta, da je namesto takojšnje ukinitve bolje spremeniti pogoje za jamstva, da se banke poslužujejo tržno bolj ugodnih pogojev financiranja. Prehitra ukinitve bi lahko povzročila težave, če bi se tržne razmere na bančnih trgih ponovno poslabšale in bi bilo treba sheme na novo uvajati.

<sup>16</sup> EK je izdala več sporočil na temo uporabe državnih pomoči za finančne institucije v času finančne krize. Zadnja je bila julija 2009: »The return to viability and the assessment of restructuring measures in the financial sector in the current crisis under the State aid rules« Official Journal C195, 19.8.2009, str. 9, dostopna so na spletni strani: [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/legislation/temporary.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/temporary.html)

<sup>17</sup> V skladu s sporočilom Komisije glede obravnavanja problematičnih/oslabljenih naložb: Communication from the Commission on the Treatment of Impaired Assets in the Community Banking sector Official Journal C 72, 26.03.2009

realistično in fleksibilno časovnico po posameznih korakih, (III) ustrezno delitev bremen med banko in državo. Ukrepi morajo imeti čim bolj omejen negativen učinek na konkurenco, vsaka nadaljnja pomoč pa se mora omejiti samo do točke, ki banki omogoči uspešno poslovanje (*viability*). Priglasitev načrta pa mora zajemati tudi primerjavo z drugimi možnostmi (npr. razdelitev, pripojitev k drugi banki ipd.). Če banka prejme omejeno pomoč države, ne potrebuje pa prestrukturiranja, je Komisiji potrebno predložiti le **analizo »uspešnega poslovanja« banke** (*viability review*)<sup>18</sup>.

Slika 8: Oblikovanje bančnih oslabitev



Vir: Banka Slovenije

**Shema za oslabiljene naložbe** je mogoče oblikovati na več načinov: z odkupom, zamenjavo, garantiranjem ali hibridnimi modeli. Možni sta dve glavni alternativni (i) izločitev sredstev iz bilance - slaba ali dobra banka ali (ii) zavarovalna shema oslabiljenih sredstev, ki ostanejo v bilanci banke, država pa povrne izgube banki. Za to shemo, ki ne sme trajati dlje od 6 mesecev, je potrebno transparentno razkritje oslabiljenih sredstev, vnaprejšnje vrednotenje, ki mora temeljiti na ekonomski vrednosti, delitev bremena stroškov med delničarji, banko in državo ter mehanizme za spodbujanje bank, da se v shemo prijavijo in da vložke države uporabijo za kreditiranje gospodarstva.

#### Ukrep 6: Ravnanje v primeru reševanja slabih terjatev bank

1. V sodelovanju z Banko Slovenije preko stres testov spremljati dogajanje na finančnih trgih, še posebej v bančnem sistemu.
2. V primeru potrebe po sanaciji bodo **sprejeta splošna načela za morebitno državno pomoč bankam**, kot so oblikovanje posebne bilance za slabe naložbe v posamezni banki, prenos slabih naložb na to posebno bilanco pod pogojem, da se vrednost slabih naložb kompenzira z rezervacijami in odpisi kapitala, šele nato pa bi sledila državna pomoč bankam.

<sup>18</sup> če vrednost državne pomoči ne preseže 2% tveganju prilagojene aktive



### 3.3 Krepitev elementov varne prožnosti

#### 3.3.1 Stroški dela in socialna varnost

Eden od razlogov za skromno ustvarjanje novih delovnih mest s strani podjetij je tudi relativno visoka **davčna obremenitev dela**, predvsem **zaradi visokih prispevkov za socialno varnost**. Davčni primež stroškov dela na zaposlenega, ki prejema povprečno plačo, trenutno znaša 42,5 % in je nad povprečjem OECD<sup>19</sup>.

Slovenija spada med države, ki nimajo zgornje meje pri določanju osnove, od katere se plačujejo socialni prispevki<sup>20</sup>. Pravice, ki izhajajo iz sistemov socialne varnosti, pa so omejene: pokojnina, nadomestilo za brezposelnost, porodniška, zdravstvene storitve. V Avstriji, na primer, ki ima v večini parametrov podoben sistem socialne varnosti, je meja osnove, od katere se obračunajo prispevki omejena (47.160 evrov), podobno je v Nemčiji (63.600 evrov oz. 43.200 evrov za zdravstvene prispevke). Neomejena osnova je tudi eden od razlogov za davčno izogibanje.

**Tabela 12: Veljavni prispevki za socialno varnost (% od bruto plače)**

ZAPOSLENI	22,10	DELODAJALCI	16,10
Pokojninsko varstvo	15,50	Pokojninsko varstvo	8,85
Zdravstveno varstvo	6,36	Zdravstveno varstvo	7,09
Zaposlovanje	0,14	Zaposlovanje	0,06
Starševsko varstvo	0,10	Starševsko varstvo	0,10

**Neomejena solidarnost ne velja za vse.** Samostojni podjetniki si kot osnovo za obračun prispevkov obračunajo ustvarjen dobiček, ki po vsebini nadomešča plačo. Sistem ga nato razporedi v enega od osmih razredov, pri čemer je v najvišja osnova za obračun 41.013 evrov, ne glede na dejansko dosežen dobiček. Tudi lastniki d.o.o. si lahko obračunajo zelo nizko bruto plačo, od katere plačajo prispevke, preostanek dohodka pa izplačajo kot dobiček, ki je obdavčen 20-odstotno.

#### **Ukrep 7 : Omejitev zgornje meje zavarovalnih osnov za socialne prispevke**

Omejitev zavarovalne osnove navzgor bo okrepila **konkurenčnost gospodarstva z znižanjem stroška dela delodajalcev** in bo neposredno spodbujala zaposlovanje na delovnih mestih, kjer zaposleni z znanjem in veščinami lahko ustvarjajo višjo dodano vrednost.

Odločitev o uvedbi zgornje meje zavarovalnih osnov za socialne prispevke in o načinu njene implementacije bo sprejeta po podrobnejši proučitvi učinkov in posledic takega ukrepa, ki bi moral biti fiskalno nevtralen. Kakršenkoli poseg v sistem socialne varnosti pa bo neposredno povezan in usklajen s spremembami v okviru zdravstvene in pokojninske reforme.

Postavitev zgornje meje, t.i. kapice zavarovalne osnove za pokojninsko in zdravstveno varstvo, na primer v višini najvišje letne pokojninske osnove (40.865,5 evrov) bi po oceni Ministrstva za finance pomenila letni izpad prispevkov za okrog 235 mio evrov. Pri tem bi iz naslova dohodnine zaradi višjih vplačil akontacije teh zavezancev lahko nadomestili približno 40 mio evrov. Preostanek izpada prihodkov bi delno nadomestili s širitvijo osnov (avtorske in podjemne pogodbe, popoldanska obrt, študentsko delo, ....) in z zvišanjem sedanje minimalne osnove za obračun pri s.p. in d.o.o. S tem bi dosegli enakopravnejšo razporeditev bremen med zavezanci. Ob tem bi bilo smiselno poenostaviti sistem socialnega varstva z ukinitvijo sedanjih prispevkov za starševsko varstvo in za zaposlovanje.

<sup>19</sup> OECD Economic survey, Slovenia 2009

<sup>20</sup> Povzeto po Čok: Kdo nosi breme zdravstvenega zavarovanja – solidarnost po slovensko, 2009

Analiza vplačevanja socialnih prispevkov na primeru zdravstva tudi pokaže **izrazite neenakosti med vplačniki**. Zaposleni pri pravnih osebah plačajo letno v povprečju po 2.189 evrov, zaposleni pri zasebnikih po 1.415 ter zasebniki po 1.672 evrov. Poleg tega za upokoјence ZPIZ v zdravstveni sistem vplačuje preračunano po 596 evrov, medtem ko dijaki in študenti od svojih prejemkov prispevkov ne vplačujejo. Takšni vsebinski zaključki veljajo tudi za pokojninski sistem, pri čemer so tam prispevne stopnje in s tem denarni tokovi 1,8 krat višji.

#### Ukrep 8: Povečanje učinkovitosti socialne politike

1. Vzpostavitev **ene vstopne točke za socialne transferje** z zakonom o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev. Sistem omogoča, da se na enem mestu poenoti uveljavljanje transferjev in različnih subvencij ter poenostavitev sistema socialnih transferjev, odvisnih od materialnega položaja posameznika oziroma družine, večjo preglednost in večjo učinkovitost ter manjšo možnost zlorab. CSD postanejo »enotna vstopna točka« v sistemu socialnih pravic, ki so odvisne od gmotnega položaja. Zakon uvaja enotno načelo, da se navedene pravice iz javnih sredstev dodelijo, kadar dohodek in premoženje oseb ne presega meje, ki je določena za posamezno pravico iz javnih sredstev. Zakon ne posega v druge pogoje, ki jih določajo predpisi za to pravico, niti v vir financiranja. Določa vrstni red uveljavljanja pravic, enoten način ugotavljanja materialnega položaja, meje dohodkov, ki se upoštevajo pri uveljavljanju denarnih prejemkov in drugih pravic, ki so odvisne od materialnega položaja, višino določenih pravic iz javnih sredstev, postopek, ki se uporablja pri njihovem uveljavljanju, centralno evidenco socialnih transferjev.

2. **Zakon o socialno varstvenih prejemkih** bo urejal denarno socialno pomoč ter uredil nadomestilo za invalidnost, predvidoma pa tudi varstveni dodatek po Zakonu o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ), in sicer tako, da se bodo z novim predpisom določila nova izhodišča za zagotavljanje socialne varnosti najbolj ranljivih skupin prebivalstva. Namen sprememb je določiti novo vrednost osnovnega zneska minimalnega dohodka zaradi odprave razkoraka med višino socialnih transferjev, ki so indeksirani na podlagi splošne rasti cen življenjskih potrebščin in cenami osnovnih življenjskih potrebščin, ki jih za zadovoljevanje svojih potreb kupuje prebivalstvo. Hkrati se želi doseči smotrnejšo razdelitev sredstev, tudi po kriteriju trajanja socialne ogroženosti.

#### 3.3.2 Politika zaposlovanja in trg dela

Zmanjšanje likvidnosti in padec naročil sta za podjetja v času krize največji težavi, ki ju je kratkoročno težko premostiti. Zato je vlada v okviru protikriznih ukrepov podjetjem ponudila možnost delnega subvencioniranja krajšega delovnega časa ter subvencioniranje plač delavcev, poslanih na čakanje. Oba ukrepa sta namenjena premostitvi kratkoročnih likvidnostnih težav. Njuno izvajanje se bo v letu 2010 oziroma do 31. 3. 2011 izteklo. Po podatkih Zavoda za zaposlovanje je na tak način subvencioniranih okrog 80.000 zaposlenih, ki se bodo vključevali v druge programe aktivne politike zaposlovanja.

Po izteku shem subvencij za krajši delovni čas in delo na čakanju bodo še bolj v ospredje stopili ukrepi aktivne politike zaposlovanja. Programske spodbude **aktivne politike zaposlovanja, socialnih programov in politike vseživljenjskega učenja** (izobraževanja, karijerne orientacije) bodo povezane s strukturnimi spremembami. Za pravilno razumevanje in učinkovitejšo izvedbo programov ter za informiranost posameznikov, ki bi se v programe želeli vključiti, je potrebno vzporedno skupaj s socialnimi partnerji **izvesti komunikacijsko strategijo**. Predvsem bo pozornost usmerjena na dva segmenta oziroma cilja:

- Spodbude, katerih osnovni cilj je **povečanje zaposlenosti in produktivnosti**.
- Spodbude za večjo **socialno vključevanje oziroma širši socialni razvoj**, namenjene vsem tistim, ki jim grozi, ali pa so zaradi krize izpadli iz konkurenčnega trga dela.

Za **prvo skupino** ukrepov so v pripravi in izvedbi programi aktivne politike zaposlovanja, ki omogočajo povezovanje ukrepov med seboj (svetovanje + usposabljanje + subvencija za zaposlitev, ali krajšanje delovnega časa, povezano z obveznim usposabljanjem) in z ukrepi spodbujanja podjetništva in konkurenčnosti ter vseživljenjskim učenjem. Med ukrepi je potrebno izpostaviti **izobraževanje in usposabljanje delavcev za zahtevnejša delovna mesta** z višjo dodano vrednostjo in selitev med sektorji. Sredstva, namenjena usposabljanju in izobraževanju v obliki **neformalnega pridobivanja znanja**, se bodo povečala, ob cilju večjega vključevanja starejših in manj usposobljenih posameznikov v vseživljenjsko učenje.

Pri **drugi skupini ukrepov** se bodo povečali socialno razvojni projekti (socialno podjetništvo, inovativni projekti, posodobljena javna dela, storitve socialnega varstva). Odprte sheme za prijavo projektov, kjer bi lahko glede na upravičeno vsebino kombinirali različne instrumente (od oblik samozaposlovanja, do subvencij itd.), so dobra priložnost za podaljševanje delovne aktivnosti. Na tem mestu so pomembni tudi ukrepi s področja kmetijstva, okolja in energetike. **Ciljne skupine so** tiste, ki imajo največjo verjetnost, da bodo ob prijavi na zavod za zaposlovanje prešle med dolgotrajno brezposelne ali celo v neaktivnost. Ukrepi imajo cilj, da tem skupinam omogočijo stalni stik s trgom dela. Politiko pa je potrebno usmeriti tudi na starejše, manj usposobljene, dolgotrajno brezposelne in mlade.

#### **Ukrep 9: Povezovanje ukrepov aktivne politike zaposlovanja**

##### **1. Spodbude, katerih osnovni cilj je povečanje zaposlenosti in produktivnosti:**

- Izvajanje povezanih programov – karierno svetovanje z vključitvijo v neformalno usposabljanje za posameznike.
- Izvajanje povezovalnih ukrepov med trgom dela, izobraževanjem in konkurenčnostjo (svetovanje + usposabljanje + subvencija za zaposlitev + tehnološke spodbude + kmetijske spodbude +...).
- Pravočasna identifikacija, motivacija, prekvalifikacija in usposabljanje oziroma izobraževanje delavcev na potencialno ogroženih delovnih mestih.
- Pravočasna identifikacija, motivacija, prekvalifikacija in usposabljanje oziroma izobraževanje delavcev za zahtevnejša delovna mesta.
- Informacijska kampanja o možnostih posameznikov za vključevanje v programe izobraževanja in usposabljanja.

##### **2. Spodbude za večjo socialno vključevanje oziroma širši socialni razvoj:**

- Razvoj socialnih storitev z uvedbo vavčerjev (dodelitev sredstev posameznikom za koriščenje socialnih storitev in spodbujanje razvoja novih storitev ter delovnih mest).
- Spodbujanje socialnega podjetništva, ki bo kreiralo delovna mesta za ranljive ciljne skupine prebivalstva (razvoj novih ali širitev obstoječih tržnih dejavnosti).

##### **3. Zagotoviti je potrebno učinkovite in sodobne inštitucije:**

- Modernizacija zavoda za zaposlovanje (ZRSZ) za zgodnje ugotavljanje zaposlitvenih ovir.
- Okrepljena vloga Sklada za razvoj kadrov in štipendij za vseživljenjsko karierno orientacijo in spodbujanje funkcije razvoja človeških virov v podjetjih.

Za Slovenijo je značilna visoka segmentacija trga dela, kar pomeni, da je položaj glede pravic in obveznosti glede na tip zaposlitvenega razmerja zelo različen – od zelo togega zaposlovanja za nedoločen čas pa do izjemno fleksibilnega študentskega dela. Te anomalije bodo do določene mere lahko odpravljene z Zakonom o malem delu in z Zakonom o ureditvi trga dela. Za doseg koncepta varne prožnosti pa je potreben tudi poseg tudi v Zakon o delovnih razmerjih, s katerim bi z vidika pravic in obveznosti približali /poenotili vrste zaposlitvenih razmerij, predvsem glede plačevanja prispevkov in pogojev ob prenehanju (odpovedni roki in odpravnine).

## Ukrep 10: Posodobitev ureditve trga dela

### 1. Spremembe Zakona o delovnih razmerjih (proces in stroški odpovedi o zaposlitvi)

Problematico delovnih razmerij je treba urejati celovito in sistemsko, zato je spremembe smiselno sprejeti v paketu. V tem okviru bodo predlagane nadaljnje spremembe Zakona o delovnih razmerjih v smeri varne prožnosti, ki se izvedejo v dveh fazah. V prvi se sprejmejo najnujnejše spremembe glede stroškov prenehanja pogodb o zaposlitvi za nedoločen čas, s ciljem izenačevanja vseh vrst delovnih razmerij ter v povezavi s pokojninsko reformo dvig starosti, ki definira starejšega delavca. Za uravnoteženje takšnega ukrepa bi na drugi strani te prihranke preusmerili v namenske sklade za izobraževanje in usposabljanje in sklad za odpravnine, kot že to izvajajo npr. v Avstriji oz. v nadomestila za brezposelnost sedaj diskriminiranih skupin (mladi). V drugi fazi se ob podrobni analizi pripravijo izhodišča za celovito prenovo delovnopravne zakonodaje, katere glavni cilj mora biti varna prožnost, poleg tega pa še:

- primerljivost različnih vrst delovnopravnih razmerij,
- preglednost in poenostavitve postopkov,
- zmanjšanje stroškov dela (dopusta, dodatek za delovno dobo, nadomestila v času odsotnosti z dela);
- vprašanje varovanih kategorij delavcev z vidika varne prožnosti.

**2. Zakon o urejanju trga dela** (nova ureditev zavarovanja za primer brezposelnosti in aktivne politike zaposlovanja) Na področju **zaposlovanja in zavarovanja za primer brezposelnosti** je ključni namen vzpostaviti pregleden sistem socialne varnosti, ki bo učinkovit pri preprečevanju socialne izključenosti in revščine in bo spodbujal vključevanje na trg dela ter hkrati nudil tudi potrebno podporo za realizacijo koncepta varne prožnosti. Cilji novega zakona so zagotoviti širšo pokritost z denarnimi nadomestili, povečati učinkovitost ZRSZ in aktivne politike zaposlovanja ter delo z najbolj ranljivimi skupinami brezposelnih. Nadomestila bodo zagotavljala večjo socialno varnost z dvigom najnižjega denarnega nadomestila in večjo dostopnostjo denarnih nadomestil za zaposlene za določen čas, predvsem za mlade. Cilj je tudi razširitev storitev za trg dela (npr. karierno orientacijo, pripravo na zaposlitev in podobno na več upravičencev (npr. poleg brezposelnih tudi tisti, ki so v postopku izgube zaposlitve), urediti možnost dodeljevanja koncesij za izvajanje storitev za trg dela, skladov dela, delovanje agencij za zagotavljanje dela, modernizacija zavoda za zaposlovanje, z namenom hitrejše ponovne aktivacije brezposelnih ter učinkovitejšega dela z najtežje zaposljivimi ipd.

**3. Zakon o malem delu.** Prehod mladih na trg dela je eden izmed ključnih izzivov. Identificirati in odpravljati je potrebno vse ovire za prehod iz šolskega sistema in sistema usposabljanja na trg dela. Dosedanja **ureditev študentskega dela** in obseg uporabe te oblike dela sta presešla svoj namen, zato ga je potrebno v sklopu drugih sprememb (npr. v visokem šolstvu, ureditev obdavčitve drugih oblik aktivnosti) na novo urediti. Ključni cilj je področje študentskega dela urediti v kontekstu priznavanja delovnih izkušenj, vštetevanje takega dela v pravice socialnega zavarovanja in priznavanje delovne dobe. Cilj je tudi tako delo omogočiti upokojujencem in brezposelnim ter bolj poenotiti ceno dela. Le-to namreč lahko bistveno vpliva na hitrejši in učinkovitejši vstop mladih na trg dela. Ob vstopu mladih diplomantov na trg dela pomeni danes študentsko delo tudi veliko konkurenco tistim, ki se želijo redno zaposliti na sistemizirana delovna mesta v podjetjih.

**4. Zakon o štipendiranju** bo uveljavil **spodbudnejšo štipendijsko politiko**, s ciljem izenačevanja možnosti dijakov in študentov vseh socialnih kategorij, spodbujanje nadarjenih dijakov in študentov in spodbujanje različnih oblik povezovanja štipendistov in delodajalcev preko kadrovskega štipendiranja. Spremembe bodo predlagane z vidika sistema izvajanja za še večjo povezanost štipendij s trgom dela, večjo vključenost drugih institucij v sistem in za večjo pokritost mladih. Sočasno s pripravo zakona o malem delu se pripravlja tudi predlog novega zakona o štipendiranju, katerega cilj je zagotoviti več in boljše štipendije.

## 4. STRUKTURNI UKREPI

### 4.1 Spremembe pokojninskega sistema

Vlada RS pripravlja celovito reformo pokojninskega sistema, katere ključni cilj je dolgoročna finančna vzdržnost sistema in primernost pokojnin – **varna starost za vse generacije**. Predlog reforme je razdeljen na dva sklopa, in sicer na modernizacijo veljavnega sistema, ki začne veljati 1. januarja 2011, in na vzpostavitev novega pokojninskega sistema, ki začne veljati 1. januarja 2015.

Modernizacija veljavnega sistema kot specifične cilje zasleduje povečanje deleža aktivnih zavarovancev preko podaljševanja delovne aktivnosti starejših in zgodnejšega vstopa mladih, vzpostavitev načela odvisnosti med višino vplačanih prispevkov in višino prejemkov, vzpostavitev pregledne solidarnosti v sistemu, informiranost posameznika o višini zbranih sredstev in pričakovani pokojnini. Na podlagi teh ciljev so opredeljeni predlogi posameznih ukrepov. Med glavnimi spremembami v obveznem pokojninskem zavarovanju so:

- povišanje polne in minimalne starosti ter izenačitev pogojev za pridobitev pravic moških in žensk,
- vzpostavitev večje fleksibilnosti in odprtosti instituta delne upokojitve,
- vzpostavitev spodbudnejše politike bonusov in restriktivnejše politike malusov ter črtanje časovnih bonusov,
- podaljšanje obračunskega obdobja za odmero pokojnine,
- »vsako delo šteje« (za vsa dela sorazmerno enaki prispevki glede na višino dohodka),
- izločitev čistih socialnih transferov iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja.

Glavne reforme dodatnega pokojninskega zavarovanja se nanašajo na:

- preoblikovanje obveznega dodatnega pokojninskega zavarovanja v poklicno pokojninsko zavarovanje (možnost črpanja predčasne pokojnine za delavce, ki delajo na težkih ali zdravju škodljivih delovnih mestih ali jih po določeni starosti ni več mogoče opravljati);
- spremembe v prostovoljnem dodatnem pokojninskem zavarovanju (modernizacija).

Vzpostavitev novega pokojninskega sistema; sistem naj bi temeljil na načelu večstebnega sistema: *ničelni steber* (prispevki PIZ in državni proračun), *I. steber* (prispevki delavcev in delodajalcev), *II. steber* (premije delavcev in delodajalcev) in *III. steber* (premije zavarovancev). Dosedanji I. steber se preoblikuje v t.i. ničelni steber in I. steber. Ničelni steber bi vsakomur zagotavljal univerzalno pokojnino v obsegu, ki preprečuje revščino. Sredstva za financiranje ničelnega stebra se zagotavljajo iz določenega dela prispevkov za pokojninsko zavarovanje, razlika pa se krije iz državnega proračuna. V okviru prvega stebra bi se vpeljal sistem navideznih pokojninskih računov (NDC), bistvo katerega je v dosledni indeksaciji prispevkov posameznikov, ki so zavedeni na individualne račune, preglednosti in razumljivosti. Drugi in tretji steber bi ohranila lastnosti, vzpostavljene v fazi modernizacije, in se ne bi bistveno spreminjala.

### 4.2 Spremembe sistema dolgotrajne oskrbe

Zakon o dolgotrajni oskrbi in zavarovanju za dolgotrajno oskrbo (ZDOZDO) pomeni celovito ureditev dejavnosti dolgotrajne oskrbe za upravičence, ki zaradi različnih kroničnih stanj in posledic poškodb ter invalidnosti ne morejo skrbeti zase in potrebujejo pomoč druge osebe, in sicer na način, da se integrirajo zdravstvene in socialne storitve, omogoči enakomerna dostopnost do storitev na območju celotne države, zagotovi trajen in stabilen finančni vir, pospeši izvajanje oskrbe v domačem okolju (ureditev in spodbujanje neformalnih izvajalcev, ureditev statusa osebnega pomočnika) ter vpelje ustrezno ureditev na področju preventive, rehabilitacije in uporabe komunikacijskih in tehničnih pripomočkov. ZDOZDO bo poleg dejavnosti dolgotrajne oskrbe urejal tudi zavarovanje za dolgotrajno oskrbo, in sicer tako, da zavarovanje za dolgotrajno oskrbo predstavlja novo obliko obveznega socialnega zavarovanja na račun zmanjšanja prispevkov za pokojninsko in zdravstveno zavarovanje, ki temelji na solidarnosti in vzajemnosti, zakon pa bo zagotovil tudi

podlage za uvedbo prostovoljnega dopolnilnega zavarovanja za to področje. V okvir teh ukrepov sodi tudi ureditev osebne asistencije za najtežje prizadete invalide in izenačevanje možnosti za invalide.

### 4.3 Spremembe v sistemu zdravstvene dejavnosti in zdravstvenega zavarovanja

Reforme na področju zdravstva bosta omogočila dva temeljna področna zakona: zakon o zdravstveni dejavnosti in zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju. Časovno uveljavljanje sprememb je zato vezano na njuno sprejetje in sprejemanje podzakonskih predpisov na njuni podlagi. Spremembe bodo omogočile racionalizacijo izvajanja zdravstvene dejavnosti. Predlog sprememb bi bilo potrebno peljati tudi v smer uvedbe programskega financiranja zdravstvene dejavnosti, učinkovitejšega upravljanja zdravstvenih zavodov in načina financiranja dejavnosti preko ZZS.

Zakon o zdravstveni dejavnosti uveljavlja izhodišče, da je temeljno poslanstvo zdravstvene dejavnosti zadovoljevanje potreb prebivalstva in ne ustvarjanje dobička, zato bo zdravstvena dejavnost pretežno javna in bo nepridobitna. Načrtovani učinek zakona je ohranjanje dosežene ravni in kakovosti zdravstvene dejavnosti ob omejenih virih, ki jih opredeljujejo javnofinančne omejitve. Zakon bo uveljavil naslednje spremembe:

- Prenos težišča zdravstvenega varstva s sekundarne na osnovno zdravstveno dejavnost (zdravstveni domovi).
- Določitev mreže javne zdravstvene dejavnosti, ki bo pomenila strokovno, ekonomsko in smiselno prostorsko razporeditev izvajalcev zdravstvene dejavnosti.
- Uvedba normativov in standardov izvajanja javne zdravstvene dejavnosti
- Koncesije za izvajanje javne zdravstvene dejavnosti bodo omejene na utemeljeno in racionalno dopolnjevanje javnih izvajalcev.
- Regulacijo zasebne zdravstvene dejavnosti in njeno razmejitev od javne zdravstvene dejavnosti.
- Na novo opredelil funkcijo in vlogo terciarne zdravstvene dejavnosti.
- Boljše upravljanje in večja odgovornost vodstev javnih zdravstvenih zavodov.
- Uveljavil mehanizme za spremljanje kakovosti izvajanja zdravstvene dejavnosti
- Okrepil področje javnega zdravja.

Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju ohranja splošno dostopnost do potrebnih in strokovno opravičljivih zdravstvenih storitev in pravic iz zavarovanja po načelih solidarnosti. Zdravstvena varnost bo zagotovljena z obveznim in delno prostovoljnim zdravstvenim zavarovanjem. Predlagane spremembe so:

- Razmejitev (vsebinska in finančna) zavarovanja za bolezni in poškodbe izven dela od zavarovanja za bolezni in poškodbe na delu oz. povezane z delom.
- Razširitev osnov za prispevke za zdravstveno zavarovanje.
- Uvedba preglednejšega financiranja izvajalcev.
- Izvzetje kritja stroškov za nekatera tveganja za zavarovance.
- Prenos nekaterih stroškov na zavarovance (hotelski del, bivanje v negovalnih bolnišnicah).
- Znižanje nadomestila plače v času bolniške odsotnosti nad 25 dni.
- Večja javna skrb za zdravje.

Ocenjeni javnofinančni učinki predlaganih sprememb na letni ravni znašajo 118 mio evrov in bi z dodatnimi ukrepi za zagotovitev finančne vzdržnosti zagotovili uravnoteženo poslovanje blagajne zdravstvenega zavarovanja do leta 2014.

## 5. INSTITUCIONALNE PRILAGODITVE

### 5.1 Prilagoditve na področju upravljanja javnih institucij in javne uprave

- *Agencija za upravljanje kapitalskih naložb RS in preoblikovanje KAD in SOD*

Z namenom učinkovitejšega **upravljanja s finančnim premoženjem države** bo na podlagi posebnega zakona ustanovljena Agencija za upravljanje kapitalskih naložb RS. Zakon o upravljanju kapitalskih naložb Republike Slovenije<sup>21</sup> ureja sistem upravljanja z delnicami in deleži Republike Slovenije, s katerimi upravlja Agencija in določa načela, po katerih se mora upravljati kapitalske naložbe, ter določa način razpolaganja in pridobivanja kapitalskih naložb in njihovega upravljanja. Agencija bo sprejela Kodeks upravljanja družb, v katerih so kapitalske naložbe države; naloga Agencije bo tudi razdelitev finančnega premoženja na tržne in netržne ter strateške in javne naložbe, določitev ciljev za posamezne skupine naložb in njihovo razvrstitev za namen upravljanja ali prodaje; Posebni zakon bo uredil preoblikovanje KAD, SOD in DSU in določil način prenosa nekaterih naložb v last Republike Slovenije

- *Javni sklad za ravnanje z nepremičnim premoženjem države*

Strategija ravnanja z nepremičnim premoženjem<sup>22</sup> določa **centralizacijo ravnanja z nepremičnim premoženjem v lasti države** ter ustanovitev javnega sklada za ravnanje z nepremičnim premoženjem države, na podlagi Zakona o javnih skladih, na katerega se prenese del nepremičnega premoženja države. S tem bo možna: vzpostavitev evidence nepremičnin; zagotovitev pravne in dejanske urejenosti vseh nepremičnin; transparentnost prihodkov in odhodkov iz naslova ravnanja z nepremičninami in optimalno izkoriščenost nepremičnin. Temeljne naloge sklada bodo:

- zagotavljanje prostorskih potreb državnih organov: nove investicije in investicijsko vzdrževanje,
- upravljanje z nepremičninami, ki bodo prenesene na sklad,
- gospodarjenje z nepotrebnim premoženjem, s ciljem doseganja čim večjih prihodkov.

Vzporeden s prenosom nepremičnega premoženja bo tudi prenos zaposlenih iz organov, ki so do prenosa opravljali naloge upravljavca. Na javni sklad se prenesejo tudi premoženje in zaposleni družbe D.S.U. nepremičnine d.o.o.

- *Statusne in organizacijske spremembe družbe DARS d.d.*

Izvedba Osnovnega programa v okviru Nacionalnega programa izgradnje avtocest (NPIA) je v sklepni fazi. Program, ki ga je država izvajala preko DARS d.d., je bil v veliki meri financiran z njegovim zadolževanjem. Za dolgove je Republika Slovenija izdajala poroštva, kar pomeni, da gre za potencialni javni dolg države.

Zaradi izpolnjevanja zahtev Pakta stabilnosti glede višine javnega dolga je pomembno, da Slovenija minimizira tveganja, da bi potencialni javni dolg postal eksplicitni javni dolg in v tem okviru preuči vse možnosti, s katerimi je čim večji del potencialnega javnega dolga mogoče prenesti na zasebni sektor. Glede na to, da trenutni dolg DARS d.d. predstavlja skoraj deset odstotkov BDP Republike Slovenije, **je osnovni cilj preoblikovanja razmerij med Republiko Slovenijo in DARS d.d. zmanjšanje potencialnega bremena servisiranja dolgov za izvedbo NPIA na javne finance Republike Slovenije**. Konkretno, statusne in organizacijske spremembe družbe DARS d.d. morajo omogočiti prenos celotnega (oziroma vsaj njegovega pretežnega dela) potencialnega javnega dolga na zasebni sektor.

Poleg tega osnovnega cilja mora preoblikovanje DARS d.d. slediti še doseganju naslednjih treh ciljev: (i) kvalitetno upravljanje oziroma vzdrževanje in obnavljanje sistema cestninskih cest Republike Slovenije. Ta

---

<sup>21</sup> Sprejet na Vladi RS 17. 12. 2009

<sup>22</sup> Sprejeta na Vladi RS 4. 6. 2009

proces mora temeljiti na indikatorjih, ki opredeljujejo zahtevano raven kvalitete avtocestnega sistema (t.i. »output performance«), in ne na indikatorjih, ki temeljijo na vložkih, ki so potrebni za upravljanje in vzdrževanje (t.i. »input requirements«). (ii) Na omrežju cestninskih cest bo upravljal učinkovit sistem cestninjenja v prostem prometnem toku za vse cestninske razrede, kot investitor in financer. (iii) Nadaljnji razvoj omrežja cestninskih cest v okviru razpoložljivih virov.

Statusne in organizacijske spremembe družbe DARS d.d. bodo predvidoma potekale v več fazah. DARS d.d. bo v prvi fazi preoblikovan v pravega koncesionarja v izključni lasti države, ki bo sposoben samostojno dosegati zgoraj zastavljene cilje na komercialno vzdržan način. Za doseg te ciljev bo potrebno spremeniti pravne akte, ki urejajo razmerje med Republiko Slovenijo in DARS, d.d. in posledično strateške dokumente (načrte) države, ki opredeljujejo cilje in potrebe na tem področju. V nadaljnjih fazah bo potrebno proučiti alternative za redefiniranje kreditnega portfelja DARS-a, s ciljem zmanjšanja državnih poroštev, vključno z alternativami, ki vključujejo njegovo delno privatizacijo. Realno je namreč pričakovati, da se bodo po globalni gospodarski in finančni krizi negotovosti z vidika potencialnega javnega dolga še povečale in to tako zaradi načrtovanih spremenjenih pravil EUROSTATA, povezanih s statističnim obravnavanjem razmerja med javnim in zasebnim dolgom, kakor tudi zaradi spremenjenih razmer na trgu, povezanih financiranjem zlasti velikih infrastrukturnih projektov.

- *Prilagoditve nadzora finančnih storitev*

Nadzor finančnih institucij v Sloveniji poteka prek treh nadzornikov (Banke Slovenije, Agencije za trg vrednostnih papirjev, Agencije za zavarovalni nadzor). Zaradi povečanja učinkovitosti in preglednosti dela nadzornikov je vlada pristopila proučitvi možnosti za njihovo preoblikovanje, s ciljem večje učinkovitosti brez posega v njihovo neodvisnost. Ministrstvo za finance, ki vodi koordinacijo in usklajuje delo teh nadzornih institucij, bo obvestilo vlado, v kakšnem številu, kvaliteti in rezultatih so bili opravljeni skupinski pregledi vseh treh institucij (nadzora subjektov na trgu kapitala, zavarovalništva in bank), pa tudi srednjeročni program delovanja tega koordinacijskega telesa. V sodelovanju z Banko Slovenije je Ministrstvo za finance zaprosilo Mednarodni denarni sklad (IMF) za analizo stanja in priporočila glede prilagoditve ureditve nadzornikov finančnega sistema. V preliminarnem poročilu iz decembra 2009 IMF izpostavlja pomen povečanja učinkovitosti delovanja nadzornikov, ki pa jo je mogoče doseči tudi pri obstoječi strukturi; morebitna združitve pa bi bila sicer priporočljiva, a je v trenutnih razmerah kratkoročno težko izvedljiva.

- *Preoblikovanje Urada za varstvo konkurence*

Skrb za krepitev konkurence in nadzor nad morebitnim omejevanjem konkurence na trgu je še posebej v sedanjih kriznih razmerah pokazala povečano potrebo za neodvisnost Urada. Ta bi se lahko zagotovila s spremembo obstoječe zakonodaje, t.j. določbo Zakona o preprečevanju omejevanja konkurence, ali pa s preoblikovanjem Urada v popolnoma neodvisno agencijo po Zakonu o javnih agencijah. Z oblikovanjem neodvisne proračunske postavke direktno v proračunu RS bi se povečala tudi finančna neodvisnost Urada. Poleg navedenega se proučuje tudi pristojnosti drugih organov držav članic EU, pristojnih za konkurenco, z vidika potrebe po razširitvi trenutnih pristojnosti Urada. V skladu z navedenim se preučuje možnost vključitve Urada za varstvo potrošnikov.

- *Ustanovitev Agencije za javno naročanje*

Javna naročila po obsegu v Sloveniji pomenijo blizu 10% BDP, zato ureditev na tem področju lahko pomembno prispeva k večji učinkovitosti in racionalnosti ter k večji preglednosti, kar bi posledično omogočilo tudi prihranke javnofinančnih izdatkov ter zmanjšalo možnosti za nepravilnosti. Agencija bo ustanovljena z Zakonom o Agenciji za javno naročanje, v katerem se opredeli javna naročila tudi kot instrument spodbujanja rasti in razvoja podjetij, uvajanja demonstracijskih in pilotnih projektov, tehnološkega razvoja ter spodbujanja inovacij.



- *Ureditev izvajanja gospodarske javne službe sistemskega operaterja distribucijskega omrežja*

Izvedba celovite reorganizacije sedanjih elektrodistribucijskih podjetij, s katero bo omrežna dejavnost pravno in funkcionalno ločena od trgovalne dejavnosti in s katero bo sistemski operater distribucijskega omrežja (SODO) prek holdinških funkcij postal dejanski upravljavec elektroenergetske infrastrukture.

- *Določitev potrebnih pogojev za učinkovito opravljanje negospodarskih javnih storitev/služb*

V skladu s priporočili OECD o poenostavitvi pravno-organizacijskih oblik, ki jih uporablja javni sektor, da naj tam, kjer je mogoče, uporablja pravo-organizacijske oblike zasebnega sektorja, bo potrebno opraviti analizo obstoječega in možnosti preoblikovanja javnih zavodov in javnih skladov v pravne oblike, kot jih določa Zakon o gospodarskih družbah. To je še posebej ustrezno v primerih, ko javni zavodi opravljajo tržno dejavnost v večjem obsegu. V predpisih in upravnih aktih je treba dovolj jasno definirati vse posebnosti opravljanja negospodarske javne službe (naravo in trajanje obveznosti negospodarskih javnih služb, območje opravljanja, parametre za izračun, nadzor in pregled nadomestila za opravljanje negospodarske javne službe, vračilo prekomernega nadomestila, ipd.), tako da bo osebam zasebnega sektorja mogoče podeljevati koncesije za opravljanje teh negospodarskih javnih služb, osebam javnega sektorja pa bo javno pooblastilo iz predpisov ali upravnih aktov jasno definirano. Poslovanje teh pravnih oseb mora biti tako pregledno, da vodijo ločene evidence o opravljanju tržnih dejavnosti in o dejavnostih negospodarskih javnih služb.

- *Določitev potrebnih pogojev za učinkovito opravljanje gospodarskih javnih storitev/služb*

V skladu s priporočili OECD o poenostavitvi pravno-organizacijskih oblik, ki jih uporablja javni sektor, da naj tam, kjer je mogoče, uporablja pravo-organizacijske oblike zasebnega sektorja, bo potrebno preoblikovati javna podjetja, ustanovljena po Zakonu o gospodarskih javnih službah v pravne oblike, kot jih določa Zakon o gospodarskih družbah. V predpisih in upravnih aktih je treba dovolj jasno definirati vse posebnosti opravljanja gospodarske javne službe (naravo in trajanje obveznosti gospodarskih javnih služb, območje opravljanja, parametre za izračun, nadzor in pregled nadomestila za opravljanje gospodarske javne službe, vračilo prekomernega nadomestila, ipd.), tako da bo osebam zasebnega sektorja mogoče podeljevati koncesije za opravljanje teh gospodarskih javnih služb, osebam javnega sektorja pa bo javno pooblastilo iz predpisov ali upravnih aktov jasno določeno. Poslovanje teh pravnih oseb mora biti tako pregledno, da vodijo ločene evidence o opravljanju tržnih dejavnosti in o dejavnostih gospodarskih javnih služb. V zvezi s tem je treba razveljaviti Zakon o gospodarskih javnih službah.

- *Poenostavitev upravljanja z infrastrukturo gospodarskih javnih služb*

V skladu s priporočili OECD o poenostavitvi pravno-organizacijskih oblik, ki jih uporablja javni sektor, da naj tam, kjer je mogoče, uporablja pravno organizacijske oblike zasebnega sektorja, bo potrebno organiziranost javni podjetij, ustanovljenih po Zakonu o gospodarskih javnih službah, in upravljanje javne infrastrukture namenjene njihovi dejavnosti postopoma uskladiti z organiziranostjo podjetij po Zakonu o gospodarskih družbah. Občinam se mora omogočiti, da komunalno infrastrukturo kot kapitalski vložek prenesejo na sedanja javna podjetja v njihovi lasti in s tem poenostavijo sistem vzdrževanja in investicij v infrastrukturo. Prenos infrastrukture v kapital javnih podjetij bo omogočil njihovo prestrukturiranje v gospodarske družbe ter združevanje in s tem večjo tehnično in stroškovno učinkovitost delovanja in investiranja, kakor tudi konkurenčnost cen komunalnih storitev. Zagotovil pa bo tudi do 50 milijonov evrov letnih sredstev za lastno udeležbo iz amortizacije obračunane na infrastrukturi, kar lahko omogoči pospešeno mobilizacijo do 500 milijonov evrov letno brez udeležbe državnega ali občinskih proračunov.

- *Tehnološko-razvojna agencija Republike Slovenije*

Z namenom učinkovitejšega upravljanja s podpornimi mehanizmi za gospodarstvo se preoblikujeta TIA in JAPTI v enotno agencijo. Hkrati se iz Slovenskega podjetniškega sklada prenese del povezan z nepovratnimi sredstvi na enotno agencijo.

## **5.2 Prilagoditve v prometni in energetske infrastrukturi za učinkovito okoljsko in podnebno politiko**

- *Prilagoditev sistema umeščanja prometne in energetske infrastrukture v prostor*

Namen priprave Zakona o umeščanju prometne, energetske in vodne infrastrukture v prostor je bolj učinkovito umeščanje prednostnih nacionalnih infrastrukturnih projektov v prostor in učinkovitejše črpanje evropskih sredstev. Vsebinsko bo zakon uzakonil postopek priprave in sprejema prostorskih aktov za tovrstno infrastrukturo. Poleg tega bi s tem zakonom povezali in usmerili delovanje nosilcev urejanja prostora in določili logično sosledje vseh faz, ki so potrebne za pripravo končnega državnega prostorskega načrta, še posebej v odnosu na postopke CPVO in PVO po Zakonu o varstvu okolja oziroma Zakona o ohranjanju narave. Predvideno je tudi sprejetje končne uredbe, s katero bo sprejet državni prostorski načrt, ki bo predstavljala t.i. »*development consent*«, kot ključno točko pri dostopanju do evropskih sredstev za tovrstno infrastrukturo. S skrajšanjem celotnega trajanja postopka od pobude do izdaje dovoljenj za te projekte se za 1-2 leti se zniža strošek investicije. V Zakonu o prostorskem načrtovanju je treba uvesti za vse gospodarske objekte tudi možnost predhodnega urbanističnega preizkusa, ki bo investitorjem omogočil, da od upravne enote dobijo vnaprejšnje zagotovilo o možnosti izgradnje idejno zasnovanega projekta, preden kupijo zemljišče in začnejo s podrobnejšim investiranjem.

Zakonske rešitve za pospeševanje postopkov umeščanja v prostor se lahko smiselno uporabi tudi za komunalno, pristaniško, letališko in drugo »točkovno« infrastrukturo ter za gospodarske objekte in objekte t.i. družbenega standarda.

- *Razvoj železniškega sistema (infrastrukture in storitev)*

V skladu s presojo EIB o načrtovanih investicijah v železniško infrastrukturo mora Slovenija gradnjo posameznih odsekov prilagoditi dejanskim potrebam, izhajajočim iz realne in verodostojne ocene dolgoročnih prometnih tokov, tako na tovornem kot na potniškem prometu. Zaradi tako velikih vložkov v cestno in železniško infrastrukturo je treba pripraviti oceno dodane vrednosti posameznih infrastrukturnih odsekov za nacionalno gospodarstvo in graditi samo tiste, pri katerih je dodana vrednost pozitivna, razen če posebne okoliščine ne narekujejo drugačne odločitve (npr. gravitiranje posameznega dela Slovenije k drugi državi zaradi slabe infrastrukturne povezave). Z vidika financiranja infrastrukturnih projektov je **ključna šibka sistemsko administrativna neusposobljenost za vključevanje zasebnega kapitala v razvoj prometne infrastrukture** in storitev povsod tam, kjer je z zasebno pobudo mogoče doseči zelene rezultate. To še posebej velja za modernizacijo železniškega sistema (infrastruktura in logistično-storitveni del), ki jasno predstavlja prioriteten državni projekt, pri katerem je **smiselno in možno iskati strateškega investitorja in zagotoviti neposredna tuja vlaganja ali/in partnerja za javno-zasebno partnerstvo**.

Ministrstvo za promet mora reorganizirati Slovenske železnice d.o.o. tako, da bo infrastrukturni upravljavec umeščen v sistem skladno s I. železniškim infrastrukturnim paketom ter bodo učinkovito in transparentno poslovale obvezne gospodarske javne službe in hkrati dobičkonosno tržne dejavnosti.

- *Spodbujanje obnovljivih virov energije*

Obveznost Slovenije je, da do leta 2020 v strukturi končne porabe zagotovi 25% obnovljivih virov energije (iz današnjih približno 16%) ter 10% obnovljivih virov energije v prometu. Znižanje emisij v energetske sektorju, povečanje deleža obnovljivih virov energije v končni rabi električne energije, toplote in goriv za transport ter povečanje energetske učinkovitosti je potrebno zagotoviti z ukrepi, ki bodo usklajeni s potenciali in razpoložljivimi viri države, gospodarstva in gospodinjstev tako, da se prekomerno ne vpliva na njihov standard in konkurenčno sposobnost gospodarstva.

- *Prilagajanje na podnebne spremembe*

S sprejemom podnebno-energetskega zakonodajnega svežnja EU je Slovenija prevzela »cilje EU 20 20 20 do leta 2020«. To pomeni 20% zmanjšanje emisij toplogrednih plinov do leta 2020 glede na leto 1990, 20% povečanje energetske učinkovitosti in 20% delež obnovljivih virov energije v končni porabi energije. V ta namen bo Slovenija poleg prenosa podnebno-energetskega svežnja v nacionalni pravni red v letu 2010 sprejela tudi Zakon o podnebnih spremembah, ki bo opredelil srednje in dolgoročne cilje za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov do leta 2020 in 2050, organizacijo državne uprave in lokalnih skupnosti, pripravo znanstvenih podlag in financiranje ukrepov za blaženje in prilagajanje na podnebne spremembe.

Slovenija bo na programski ravni v letu 2010 sprejela Zakon o podnebnih spremembah in celovito podnebno strategijo do leta 2050, ki bo zajemala temeljne usmeritve za prehod v nizko ogljično družbo. Zakon in strategija bosta skupaj z drugimi relevantnimi zakonodajnimi in programskimi dokumenti osnova za pripravo Strategije razvoja Slovenije do leta 2020, sektorskih strategij in kratkoročnih programov ukrepov.

- *Dvig konkurenčnosti kmetijstva in živilsko predelovalne industrije*

V letu 2010 se bo začelo izvajanje tretje spremembe Programa razvoja podeželja za obdobje 2007–2013. S predlaganimi spremembami programa bodo ukrepi bolj usmerjeni k doseganju nacionalnih prioritetenih ciljev, vključno z novimi področji ukrepanja (podnebne spremembe, energija iz obnovljivih virov, gospodarjenje z vodami, biotska raznovrstnost, prestrukturiranje sektorja mleka, inovacije, vzpostavitev širokopasovnega interneta na podeželskih območjih).

- *Optimizacija gospodarjenja z gozdovi*

Velika površina gozdov, raznolikost rastišč, razdrobljenost gozdne posesti ter različna stopnja intenzivnosti gospodarjenja z gozdovi narekujejo dograditev sistema usmerjanja gospodarjenja z gozdovi. Za uspešno izvajanje nalog pa je treba povečati učinkovitost gospodarjenja z gozdovi z: (i) optimizacijo izdelave gozdnogospodarskih načrtov ter večjega vključevanje lastnikov gozdov v pripravo načrtov za gospodarjenje z gozdovi, (ii) izvajanjem gozdarskega in naravovarstvenega nadzora v gozdovih, (iii) optimizacijo načrtovanja gozdnogojitvenih del, (iv) optimizacijo delo pri izbiri drevja za posek, (v) ugotavljanjem letne količine posekane lesne mase preko vzorčnih metod.