



SLOVENIJA V EVROPSKI UNIJI
Strategija gospodarskega razvoja Slovenije

Ljubljana, julij 2001

Kazalo

UVOD	4
DEL I: NOVA RAZVOJNA PARADIGMA	14
1. KONCEPTUALNO IZČRPAVANJE DOSEDANJEGA RAZVOJNEGA VZORCA TRANZICIJE IN PRILAGAJANJA	14
2. SPREMENJENO OKOLJE URESNIČEVANJA GOSPODARSKEGA RAZVOJA SLOVENIJE	18
2.1. GLOBALIZACIJA SVETOVNEGA GOSPODARSTVA	18
2.2. INFORMACIJSKA DRUŽBA KOT SVETOVNI RAZVOJNI IZZIV	19
2.3. ČLANSTVO SLOVENIJE V EU	21
3. TRAJNOSTNI RAZVOJ IN VLOGA DRŽAVE	25
3.1. RAZSEŽNOSTI TRAJNOSTNEGA RAZVOJA	25
3.1.1. Gospodarska razsežnost razvoja	25
3.1.2. Socialna razsežnost razvoja	28
3.1.3. Okoljska razsežnost razvoja	30
3.2. SODOBNA VLOGA DRŽAVE	31
DEL II: STRATEGIJA GOSPODARSKEGA RAZVOJA	36
4. INSTITUCIONALNI IN MAKROEKONOMSKI POGOJI URESNIČEVANJA STRATEGIJE	36
4.1. ZAKLJUČEK INSTITUCIONALNIH REFORM TRANZICIJE	36
4.2. ZAGOTAVLJANJE MAKRO-EKONOMSKE STABILNOSTI	38
5. MEHANIZMI ZA DOSEGO CILJEV STRATEGIJE	46
5.1. PREHOD V NA ZNANJU TEMELJEČO DRUŽBO	48
5.1.1. Znanje kot produkcijski dejavnik	48
5.1.1.1. Izobraževanje in usposabljanje	49
5.1.1.2. Politika zaposlovanja	52
5.1.1.3. Mobilnost delovne sile in stanovanjska politika	54
5.1.2. Informacijsko-komunikacijska infrastruktura in razvoj novih storitev	55
5.1.2.1. Informacijsko-komunikacijska infrastruktura	56
5.1.2.2. Spodbujanje razvoja novih storitev	57
5.1.3. Raziskave in tehnološki razvoj	58
5.2. KREPITEV KONKURENČNOSTI GOSPODARSTVA	62
5.2.1. Prestrukturiranje podjetij in povečevanje konkurenčnosti podjetniškega sektorja	62
5.2.1.1. Dokončanje tranzicijskega (defenzivnega) prestrukturiranja	63
5.2.1.2. Povečevanje konkurenčnosti podjetniškega sektorja z ofenzivnim prestrukturiranjem	64
5.2.1.2.1. Mehanizmi povečevanja konkurenčnosti podjetniškega sektorja	65
5.2.1.2.2. Internacionalizacija podjetniškega sektorja	67
5.2.1.2.3. Pospeševanje razvoja malih in srednje velikih podjetij	70
5.2.1.2.4. Odpravljanje administrativnih ovir in izboljšanje poslovnega okolja	71

5.2.2. Razvoj učinkovitega finančnega sistema	71
5.2.2.1. Sedanje stanje in problemi slovenskega finančnega sektorja	72
5.2.2.2. Izzivi finančnega sektorja po vstopu Slovenije v EU	74
5.2.2.3. Cilji in ukrepi na področju reforme finančnega sektorja	75
5.2.3. Razvoj učinkovite gospodarske infrastrukture	77
5.2.3.1. Doseženo stanje transformacije gospodarske infrastrukture v Sloveniji	77
5.2.3.1.1. Stanje in problemi na področju reformiranja gospodarske infrastrukture	78
5.2.3.1.2. Investicije v gospodarsko infrastrukturo: razkorak med potrebami in možnostmi	80
5.2.3.2. Skupni evropski trg za storitve v sektorjih gospodarske infrastrukture	81
5.2.3.3. Cilji in ukrepi Slovenije na področju vzpostavljanja učinkovite gospodarske infrastrukture	82
5.3. IZBOLJŠANJE UČINKOVITOSTI DRŽAVE KOT SESTAVINA NACIONALNE KONKURENČNOSTI	85
5.3.1. Organiziranost države za vodenje ekonomske in razvojne politike	85
5.3.2. Razvojna vloga javnih financ	88
5.3.2.1. Javnofinančni viri	89
5.3.2.2. Javnofinančni izdatki	91
5.3.2.3. Financiranje javnofinančnega deficita	93
5.4. POLITIKE ZA UČINKOVITO OPERATIVNO VKLJUČITEV V NOTRANJI TRG EU	93
5.4.1. Politika konkurence	93
5.4.2. Državne pomoči	96
5.4.3. Politika ekonomskih odnosov s tujino	98
5.5. REGIONALNO IN PROSTORSKO SKLADEN RAZVOJ	101
5.5.1. Stanje in problemi regionalnega razvoja in urejanja prostora	101
5.5.2. Usmeritve in mehanizmi regionalnega in prostorskega razvoja	103
6. OKOLJSKI IN SOCIALNI RAZVOJ KOT SESTAVINA EKONOMSKEGA RAZVOJA	110
6.1. OKOLJE JE SESTAVINA EKONOMSKEGA RAZVOJA - OD VARSTVA K RAZVOJU OKOLJA	110
6.1.1. Trajnostni razvoj pomeni optimiranje lastnih razvojnih možnosti	111
6.1.2. Okrepitev razvojne funkcionalnosti okolja	113
6.2. SOCIALNI RAZVOJ	115
6.2.1. Cilji in načela socialnega razvoja	115
6.2.2. Ključni dejavniki socialnega razvoja	115
6.2.3. Temeljne usmeritve in mehanizmi na področju socialnega razvoja	116
GLAVNI VIRI IN LITERATURA	119
STROKOVNE PODLAGE ZA PRIPRAVO SGRS	121

UVOD

Slovenija šest let po oblikovanju svoje prve Strategije gospodarskega razvoja ne potrebuje le njene obnove, marveč oblikovanje širokega družbenega soglasja o sodobnem razumevanju razvoja in o ustreznem delovanju za uresničevanje razvojnih ciljev. Za zagotavljanje stabilnega razvoja države v prihodnjem srednjeročnem obdobju je potreben kakovosten premik v razvojni politiki, ki bo nadgradil dosedanje osredotočanje na makroekonomske stabilizacije, tranzicijske reforme in oblikovanje inštitucionalnega okvira tržnega gospodarstva skladno s pravili Evropske unije. Nova Strategija gospodarskega razvoja Slovenije ponuja konceptualno osnovo za takšen razvojni premik, podaja osnovne mehanizme in usmeritve ukrepanja države ter številčno izraža ambiciozen, a dosegljiv razvojni scenarij. Svoj namen bo Strategija dosegla le, če bo tudi po njenem formalnem sprejemu ostala živ dokument, kar pomeni, da bosta njen pristop in usmeritve osnova za oblikovanje širokega razvojnega soglasja gospodarskih in drugih družbenih akterjev ter predstavljala najširši okvir za njihove odločitve in za vsakodnevne odločitve nosilcev ekonomske in razvojne politike. Javne razprave, ki so potekale že v času priprave in so podprle njen pristop, ter vzporedno oblikovan sistem indikatorjev za spremljanje skladnosti dejanskega razvoja s predvidenim, sta realni osnovi za pričakovanje, da bo Strategija lahko odigrala ustrezno aktivno vlogo.

Razlogi za spremenjeno razumevanje razvoja, ki ga imenujemo *nova razvojna paradigma*, so:

1. *Izčrpanost dosedanjega razvojnega vzorca in spremenjen pomen razvojnih dejavnikov.* Dosedanje razvojne strategije, ki so nastale v tranzicijskih razmerah, so poudarjale predvsem makroekonomske stabilizacije, mikroekonomske prestrukturiranje ter prilagoditev inštitucionalnega okvira za oblikovanje uspešnega tržnega gospodarstva. Oblikovanje lastne države, vzpostavitev pravil tržnega gospodarstva in priprave na vstop v EU so pomenili velike sistemske spremembe, ki pa niso v celoti dokončane, niti uravnovešene, kar označujemo s pojmom *implementacijskega deficita*; v tem obdobju pri izbiri razvojnih pobud (omejevalni) finančni argumenti prevladujejo nad vsebinskimi. Pospešeno dokončanje preostalih tranzicijskih nalog je zato nujno, vendar samo po sebi ne more zagotoviti dinamičnega razvoja v prihodnjem obdobju. Tega je možno zagotoviti le s spoznanjem in krepitvijo razvojnih dejavnikov, kot jih razume nova razvojna paradigma.

2. *Integralna opredelitev razvojnih ciljev.* Strategija izhaja iz enakovrednega obravnavanja gospodarske, socialne in okoljske razsežnosti blaginje kot svojega osnovnega cilja, s čimer ustvarja programsko podlago za integriranje razvojnih aktivnosti na vseh načrtovalskih ravneh. Slovenija se opredeljuje za trajnostni razvoj. Tak pristop k domačim razvojnim priložnostim pomeni v prvi vrsti izhajanje iz notranjih (endogenih) razvojnih možnosti in je skladen s smerjo spreminjanja vrednot prebivalstva ter sodobnimi razvojnimi usmeritvami EU. *Trajnostni razvoj* omogoča zadovoljevanje potreb današnjih generacij, ne da bi omejeval možnosti prihodnjih pri vsaj enako uspešnem zadovoljevanju njihovih potreb. Bogatenje sedanjih generacij je zaželeno, če izhaja iz krepitve virov blaginje in izboljševanja razvojnih dejavnikov na primer iz investicij v infrastrukturo, tehnološki razvoj, človeške zmožnosti. S tem se izboljšuje položaj današnjih generacij in se hkrati povečuje razvojna zmogljivost

prihodnjih. Rezultat trajnostnega razvoja je torej dolgoročno uravnovešeno izboljševanje vseh treh sestavin blaginje. Ob sedanjih razmerjih razvitosti med tremi sestavinami blaginje trajnostna usmeritev zahteva prednostno zniževanje razvojnega zaostanka na področju gospodarstva, vendar doseženo tako, da se ne bodo povečali zaostanki na področju socialnega in okoljskega razvoja, kjer so relativno manjši. Uravnovešenost razvoja pomeni tudi, da izboljševanje blaginje ni omejeno na posamezna območja države, zato je poleg socialne in okoljske sestavine razvoja posebej poudarjen tudi skladen razvoj v prostoru. Trajnostni razvoj ima se torej izražati strukturno (skozi tri vire oziroma sestavine blaginje), medčasovno (oziroma medgeneracijsko) in prostorsko (s poudarkom na regionalni skladnosti razvoja).

3. *Spremenjeno mednarodno okolje.* Velikost domačega trga kot determinanta pogojev gospodarjenja in razvoja se bo z vstopom v EU bistveno razširila, s čimer se bodo praviloma povečali tudi minimalni gospodarski, socialni in okoljski standardi. Na eni strani se tako povečuje potreba po poenotenju, na drugi strani pa tudi po izražanju družbenih oziroma nacionalnih razvojnih posebnosti. Vzporedno z evropskim povezovanjem se poglobljajo procesi povezovanja v svetovnem merilu (globalizacije); močno se znižujejo stroški proizvodnje, trgovine, izmenjave informacij ter mednarodnega delovanja nasploh. Zaostruje se mednarodna konkurenca in tekmovalnost, pomen prilagodljivosti, sodelovanja, odprtosti in učenja pa povečuje. Odziv, ki ga oba procesa zahtevata od razvojne politike, je celovita in usklajena okrepitev konkurenčne sposobnosti in prilagodljivosti gospodarstva in države za ofenzivno izkoriščanje razvojnih priložnosti in za obvladovanje tveganj.

Razvojni cilji

Osnovni cilj Strategije je trajnostno povečevanje blaginje prebivalcev in prebivalk Slovenije, ki jo opredeljujemo kot uravnovešeno celoto njene gospodarske, socialne in okoljske sestavine. Blaginja kot cilj Strategije torej poleg materialnih vključuje tudi nematerialne sestavine, kot so osebni razvoj in samouresničevanje, vključenost v družbo in varnost, sodelovanje, razvoj individualne in kulturne identitete. Doseganje razvojnega cilja se izrazi v celovitem povečanju blaginje, izmerjene s tradicionalnimi ekonomskimi merami razvoja (bruto domači proizvod na prebivalca) in novimi merami razvoja (indeks človekovega razvoja, indeks pristnega varčevanja, kazalec trajnostnega razvoja).

Pričakovani agregatni rezultat uresničevanja Strategije na področju gospodarskega razvoja je povečanje stopnje rasti bruto domačega proizvoda in s tem pospešeno zmanjševanje razvojnega zaostanka za državami EU na gospodarskem področju, vendar doseženo na tak način, da se ne bodo povečali sorazmerno manjši zaostanki na področju socialnega in okoljskega razvoja. Prednostno zavzemanje Strategije za gospodarsko rast in razvoj izhaja iz ocen, da je razvojni zaostanek Slovenije na tem področju večji kot v povprečju pri socialni in okoljski razvitosti. Pričakovani učinki razvoja do leta 2006 so razčlenjeni in številčno opredeljeni **v razvojnem scenariju** Strategije. Številčni izraz usmeritev politik za izvrševanje Strategije je podan v dveh strukturnih preglednicah, ki kažeta optimalno smer prestrukturiranja javnofinančnih izdatkov glede na njihov namen in prestrukturiranja naložb. Sestavni del Strategije je tudi **sistem indikatorjev za spremljanje in vrednotenje** njenega uresničevanja, ki se pripravlja vzporedno in bo podlaga letnega poročanja o njenem izvajanju.

Razvojni dejavniki

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

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

Pomen **človeškega** razvojnega dejavnika narašča skladno z vlogo, ki jo imajo pri globalni konkurenčnosti znanje, inovativnost, ustvarjalno izkoriščanje in obvladovanje informacij, organizacija in vodenje ter drugi kakovostni dejavniki. Narašča pomen infrastrukture in institucij, ki omogočajo mobilnost in prilagodljivost delovne sile ter njeno vseživljenjsko učenje. Spreminja se tudi vsebina človeškega razvojnega dejavnika; poleg individualnih lastnosti, kot sta izobraženost in zdravje posameznika (človeški kapital), je vse večji pomen socialnih odnosov, ki se oblikujejo v interakcijah med ljudmi (socialni kapital). Vzporedno s tem se tudi zagotavljanje socialne varnosti in vključenost vse bolj širi s socialne države na socialno družbo z vse večjo vlogo nevladnih subjektov. S stališča Strategije to pomeni večjo vlogo socialnega razvoja kot dejavnika socialne povezanosti in vključenosti ter predvsem nujnost oblikovanja širokega družbenega soglasja o osnovnih razvojnih ciljih. Vse večji pomen dobivata tudi kultura in omika ljudi kot dejavnika oblikovanja vrednot odprtosti in sodelovanja, ki omogočajo razvoj osebnih, kolektivnih in nacionalnih identitet v pogojih globalizacije in zaostrene konkurence. Tudi na področju človeškega kapitala pa se Slovenija srečuje s preostalimi tranzicijskimi nalogami, zlasti z oblikovanjem učinkovitega trga delovne sile in s povečanjem usposobljenosti in izobraženosti, še posebej odraslega prebivalstva.

Razumevanje **okolja** kot razvojnega dejavnika pomeni, da je potrebno tradicionalno "varovanje okolja" nadgraditi z razvojnim aktiviranjem naravnih virov in storitev ter prostorskih struktur za ustvarjanje blaginje iz doslej neuporabljenega okoljskega kapitala. Trajnostno gledano je potrebno okolje varovati le pred netrajnostno rabo (to je pred neučinkovito in nekreativno¹ rabo), ne pa pred kakršnokoli rabo, če je ta povezana z ustvarjanjem blaginje. V Sloveniji so opazne precejšnje oportunitetne izgube blaginje zaradi neuporabe nekaterih lokalno razpoložljivih obnovljivih in drugih virov, na primer nizek posek lesa predvsem v območjih pod zaraščanjem, razmeroma neizkoriščene možnosti namakanja kmetijskih zemljišč, razvojno pasivna

¹ Nekreativna raba okoljskega kapitala se nanaša na uporabe naravnih virov za produkcijo dobrin, ki ne povečujejo blaginje.

raba naravnih virov, storitev okolja ter biotske raznolikosti ter slaba organiziranost in predvsem slaba dinamika spreminjanja organizacije dejavnosti v prostoru. Uveljavljanje trajnostnega razvoja zato ne pomeni zniževanja vseh pritiskov na okolje, temveč samo presežnih, lahko pa pomeni tudi zahtevo za povečanje uporabe okolja, če bi se s tem celotna blaginja povečala. Varovanje okolja pa ostaja ključna dejavnost za obnovo tistega okoljskega kapitala, ki je z nadtrajnostno rabo razvrednoten. V tem pogledu ima varovanje okolja z določitvijo najnižjega standarda obnove in z obsegom dejanske obnovitve razvojno aktivno vlogo, ki mora biti tudi sistemsko prepoznana in uveljavljena. V času realizacije Strategije bodo okoljevarstveni ukrepi predvsem v investicijskem delu usmerjeni v izboljšanje infrastrukture obveznih lokalnih javnih služb, pretežno sistemov zbiranja, odvodnje in čiščenja voda ter zbiranja in ravnanja s trdnimi komunalnimi odpadki (ureditev odlaganja). V neinvesticijskem delu pa bodo ukrepi prednostno usmerjeni k institucionalni krepitvi politik razvoja okolja, ki se od tradicionalnih okoljevarstvenih razlikuje predvsem v tem, da ne poskuša le minimizirati škod v okolju, ampak hkrati tudi optimirati blaginjski donos okoljskega kapitala.

Mehanizmi za krepitev razvojnih dejavnikov in doseganje ciljev Strategije

Na osnovi nove razvojne paradigme, ki pomeni opredelitev pomena razvojnih dejavnikov in vloge države pri razvoju, ter na osnovi analize glavnih slabosti Slovenije, Strategija opredeljuje **temeljne mehanizme in usmeritve politik na gospodarskem področju**, ki naj bi omogočili doseganje njenih ciljev. Usmeritve niso opredeljene po sektorjih gospodarstva, resorjih politike ali območjih države, temveč v sklopih, ki integrirajo področja sektorskih oziroma resornih politik ter razvojno problematiko lokalnih skupnosti in regij.

a/ Prehod v na znanju temelječo družbo. Oblikovanje na znanju temelječe družbe bodo podprle (i) politika razvoja človeških virov, zlasti formalnega in neformalnega izobraževanja in usposabljanje, (ii) politika trga delovne sile in zaposlovanja v povezavi z migracijsko politiko, ki bo uveljavila večjo fleksibilnost trga, spodbudila mobilnost delovne sile in prestrukturirala njeno ponudbo tako, da bo podprla razvoj ustvarjalnosti in razvojni prispevek človeških virov, (iii) izgradnja informacijsko-komunikacijske infrastrukture in razvoj novih storitev, (iv) raziskovalno razvojna politika in tehnološki razvoj kot aktivno uresničevanje na znanju temelječe družbe.

b/ Krepitev konkurenčnosti gospodarstva, ki obsega (i) oblikovanje konkurenčnega podjetniškega sektorja s sposobnostjo hitrega odzivanja na spremembe v tehnologiji in na svetovnem trgu, ki bo konkurenčnost dosegal s povečanjem intenzivnosti proizvoda glede uporabe visoko usposobljenih človeških virov in z znižanjem intenzivnosti uporabe energije in naravnih virov, (ii) internacionalizacijo podjetniškega sektorja, (iii) povezovanje majhnih in srednjih podjetij, (iv) razvoj učinkovitega finančnega sistema, (v) oblikovanje učinkovitega javnega sektorja s povečevanjem vloge zasebnih ponudnikov storitev ter individualizacijo ponudbe, (vi) oblikovanje učinkovitega nemenjalnega sektorja s cenovno regulacijo, licenciranjem in koncesijami.

Predpogoj konkurenčnosti je *nadaljevanje investicij v gospodarsko infrastrukturo in infrastrukturo varstva okolja z razvojem storitev obveznih lokalnih javnih služb*

varstva okolja s ciljem (i) zagotoviti uporabnikom zanesljivo in stroškovno učinkovito dostopno infrastrukturo, katere gostota bo sočasno upoštevala varnostne potrebe, mobilnost prebivalcev in blaga, smotrno uporabo energije ter varstvo okolja, ter (ii) znižanja razlik v dostopnosti infrastrukturnih storitev za vsa območja (regije, občine) in za vsa podjetja ne glede na njihovo prostorsko razmestitev ter zagotovitve minimalnih standardov komunalne oskrbe prebivalcev ne glede na mesto njihovega bivanja. Izboljšanje dostopnosti infrastrukture in razširitev ponudbe infrastrukturnih storitev bo izboljšalo globalno konkurenčnosti države, predvsem njeno lokacijsko privlačnost. Izboljševanje infrastrukture sčasoma tudi ustvari alternativne razvojne priložnosti in s tem pogoje, v katerih bodo trajnostne priložnosti vse večje in tudi ekonomsko vse bolj zanimive, tako da bo preoblikovanje konvencionalnega razvoja v trajnostni agregatno precej lažje.

c/ Izboljšanje učinkovitosti države. Država mora s svojo organiziranostjo in delovanjem podpreti večjo konkurenčnost zasebnega sektorja, zato je nujno oblikovati prilagodljivo in učinkovito državo, ki bo sposobna z ukrepi ekonomske politike ter z ustvarjanjem konkurenčnih pogojev gospodarjenja in razvojno privlačnih lokacij izboljšati nacionalno konkurenčnost in ustvariti ugodne pogoje za pritok tujega kapitala. Šele "urejena država" lahko tvorno uporablja inštrumentarij za krepitev konkurenčnosti podjetniškega sektorja in gospodarstva nasploh ter za razvoj človeških virov. Kakovost inštitucij in njihovega delovanja je danes enakovredna sestavina nacionalne konkurenčnosti. V tem okviru so bistveni (i) reforma javne in državne uprave, ki bo omogočila tudi ustrežnejšo organiziranost za načrtovanje in spremljanje oziroma vrednotenje razvojne politike, (ii) nadaljnja depolitizacija oziroma profesionalizacija uprave ter zmanjšanje vloge države pri upravljanju gospodarskih subjektov ter (iii) zagotavljanje večje razvojne vloge javnih financ zlasti s prestrukturiranjem namenske strukture odhodkov.

č/ Usposobitev za izvajanje politik v okviru pravil skupnega trga EU. Način poseganja države v gospodarstvo in regulativni okvir gospodarske dejavnosti je potrebno prilagoditi tako, da bo v okviru evropskih pravil možno ustvariti kar najboljše pogoje za konkurenčno delovanje gospodarstva. Politike za učinkovito operativno vključitev v notranji trg EU so (i) politika konkurence, (ii) politika državnih pomoči ter (iii) politika ekonomskih odnosov s tujino.

d/ Regionalno in prostorsko skladen razvoj. Politika regionalnega razvoja se bo naslanjala na notranje pobude, to je boljše izkoriščanje avtonomnih regionalnih razvojnih resursov, ter zunanje vzvode. Preprečevala bo nastajanja novih območij z razvojnimi problemi, ohranjala poseljenost ter naravno in kulturno dediščino na celotnem slovenskem območju. Imela bo usklajevalno vlogo med lokalnimi razvojnimi pobudami ter v njihovem odnosu do države in do EU, vplivala pa bo tudi na sektorske razvojne programe in prispevala k integralnosti razvoja z vključevanjem strateških okoljskih presoj v pripravo gospodarskih razvojnih načrtov regij. Mehanizmi regionalnega razvoja obsegajo splet številnih politik, med njimi prostorskega načrtovanja in zemljiške politike, kmetijske politike in razvoja podeželja, zaščite kulturne in naravne dediščine, ki v povezavi s povečano samostojnostjo regij pri spodbujanju lastnega razvoja zmanjšujejo regionalne razlike v razvitosti.

Poleg opisanih mehanizmov Strategija obravnava tudi osnovne usmeritve *na področju socialnega in okoljskega razvoja*. Na področju socialnega razvoja je potrebno ohraniti in razvijati socialne standarde in doseženo raven razvitosti ob zagotavljanju finančne vzdržnosti takšnega razvoja in upoštevanju njegovega vpliva na konkurenčnost gospodarstva, sicer bi lahko vključitev v EU in povečana izpostavljenost globalni konkurenci ob neustreznih politikah države ali nekonkurenčnosti domačih podjetij povzročila neugodne socialne učinke. Glavni mehanizmi politike socialnega razvoja so sistemi socialnega zavarovanja, javne službe na področju socialnega varstva ter usposabljanje ljudi za vključevanje v ekonomsko aktivnost in s tem preprečevanje izključenosti. Na področju okoljskega razvoja se z vključevanjem v EU aktualizira vprašanje o lastnih razvojnih možnostih in posebnostih Slovenije, izvirajočih iz naravnih danosti, v primerjavi z razvojnimi zmožnostmi, temelječimi na uvozni surovinski in energetske podlagi, zato je potrebno z okoljsko politiko v okvirih trajnosti podpreti povečanje prispevka domačega okoljskega kapitala k razvoju države. Hkrati se postavlja tudi vprašanje odgovornosti Slovenije za globalni trajnostni razvoj. Pri usmeritvah okoljske politike poudarjamo uveljavljanje okoljskih presoj pri razvojnih programih in sektorskih politikah, povečanje učinkovitosti javnofinančnih sredstev za okolje in poglobljanje okoljske javnofinančne reforme.

Vloga Strategije

Slovenija kot samostojna država je strategijo na področju gospodarskega razvoja prvič celovito oblikovala leta 1995 v dokumentu *Strategija gospodarskega razvoja: Približevanje Evropi - Rast, konkurenčnost in integriranje* (SGRS). Vsebinsko nadaljevanje in konkretizacijo SGRS za področje vključevanja v EU je pomenila *Strategija Republike Slovenije za vključitev v Evropsko unijo: Ekonomski in socialni del* (SVEU) iz leta 1998.

Čeprav nova Strategija izhaja iz nove razvojne paradigme, to ne pomeni, da bo ta naenkrat in v celoti zamenjala staro, ampak se bodo njene sestavine postopno uveljavile v prepletenosti s preostalimi nalogami, potrebnimi za dokončanje procesa tranzicije in prilagajanja. Slovenija je že z dosedanjim razvojnim konceptom uspela ustvariti in ohraniti relativno visoko stopnjo blaginje glede na svojo gospodarsko razvitost. Prehajanje v na znanju temelječo ekonomijo z ustvarjenimi dejavniki kot ključno determinanto konkurenčnosti pomeni nadaljevanje v isti smeri, zaradi česar je prehod v paradigmo trajnostnega razvoja lahko postopen in bolj spontan, kot bi bil sicer. Nova paradigma je tako bolj nadgraditev kot nasprotje stare, ki je že vsebovala mnoge njene elemente. Že SGRS iz leta 1995 je med ključne cilje strategije gospodarskega razvoja uvrstila »trajno obstojnost gospodarskega razvoja z okoljskega, socialnega in nacionalno-kulturnega vidika«, vendar teh elementov ni povezala v enoten koncept trajnosti, ampak se je omejila na gospodarske vidike. Vsebovala je tudi ambicijo razvojnega dohitevanja najrazvitejših držav, načelo integralnega razvoja in pogoj ohranjanja samobitnosti v odpiranju navzven. Prav tako je že poudarjala pomen internacionalizacije in ustvarjenih razvojnih dejavnikov, res pa je, da se njihov pomen s časom krepi. Nekatere osnovne razvojne usmeritve, kot so policentričen razvoj, odprto menjalno gospodarstvo, ohranjanje razmeroma visokih socialnih standardov, vsaj deklarirana integralnost planiranja pa so stalnica razvojnih planskih dokumentov že zadnjih dvajset do trideset let. Nova paradigma skuša vse te

vidike sistematično povezati v okvir koncepta trajnostnega razvoja in poudarja povečevanje blaginje, ki ni samodejna posledica gospodarske rasti.

Kljub tej vsebinski povezanosti zaporednih razvojnih dokumentov in usmeritev pa ostaja problematično, da Slovenija nima zakona, ki bi enotno urejal sistem razvojnega načrtovanja. Vladna uredba, ki je leta 1993 uredila to področje, ne ustreza več spremenjenim razmeram. Posledica tega je razpršenost in neusklajenost, še posebej finančna, številnih področnih razvojnih dokumentov, zlasti sektorskih nacionalnih programov. Njihova finančna uskladitev se opravi ob vsakoletni pripravi tekočega državnega proračuna, ko se s programi predvidena sredstva uskladijo z dejanskimi finančnimi možnostmi, pri tem pa prevladujejo zlasti kratkoročni omejitveni argumenti. V tem smislu je tudi SGRS iz leta 1995 postala žrtev implementacijskega deficita, ki je zdaj eden osnovnih motivov za pripravo nove Strategije.

Vloga dokumentov razvojnega načrtovanja je bila v teh razmerah delno opredeljena z Zakonom o javnih financah in njegovimi podzakonskimi akti. V okviru potreb priprave predloga državnega proračuna ti predpisi določajo dokumente dolgoročnega razvojnega načrtovanja, ki pomenijo strateški okvir za pripravo štiriletnega državnega proračuna, in nekatere dokumente, ki se pripravljajo redno vsako leto. Strategija gospodarskega razvoja Slovenije je opredeljena kot **temeljni strateški dokument države**, ki na podlagi problemske analize opredeljuje dejavnike gospodarskega razvoja, dolgoročne cilje in ciljni razvojni scenarij ter osnovne usmeritve delovanja države. Določeno je tudi, da je Strategija sintezni indikativni dokument, ki upošteva socialne, prostorske, okoljske, regionalne, sektorske in druge potenciale, omejitve in pogoje. Strategija predstavlja strateški okvir za pripravo predloga proračuna in se kot usmeritev upošteva pri določanju državnih razvojnih prioritet, makrofiskalnih okvirov javnih financ ter tudi glavnih programov, podprogramov, projektov in aktivnosti v smislu programsko-funkcionalne klasifikacije javnofinančnih odhodkov.

Strategija je tudi izhodišče za pripravo Državnega razvojnega programa (DRP) Slovenije. Ta je opredeljen kot indikativni izvedbeni dokument Strategije, ki prikazuje državne razvojne prioritete, glavne programe in podprograme. DRP torej izhodišča in usmeritve Strategije prevede v konkretne programe oziroma projekte na prednostnih razvojnih področjih. Strategija oziroma poročilo o njenem uresničevanju je prav tako osnova za odločanje o prioritetah v okviru Načrta razvojnih programov štiriletnega državnega proračuna, ki naj bi vseboval usklajene načrtovane investicije in državne pomoči vseh proračunskih uporabnikov.

Strategija je tudi najširši okvir za oblikovanje drugih načrtovalskih dokumentov na posebnih področjih (regionalni razvoj, prostorsko načrtovanje, politika spodbujanja konkurenčnosti, sektorske politike - npr. na področju turizma, malega gospodarstva, kmetijstva -, politika zaposlovanja in trga dela, izobraževalna in kulturna politika itd.). Strategija v največji možni meri upošteva že sprejete usmeritve področnih politik, ki so skladne z novo razvojno paradigmo, pa tudi nekaterih dokumentov, ki v času njenega sprejemanja šele nastajajo (npr. Strategija regionalnega razvoja, Prostorski plan). Pri oblikovanju konkretnih usmeritev in ukrepov politik pa je Strategija omejena s svojo krovno vlogo. Strategija kot ključne mehanizme spodbujanja razvoja razčlenjuje pet osnovnih področij, na katerih se srečujejo in morajo usklajeno delovati ukrepi različnih resornih ministrstev in drugih akterjev. Izpeljava tega splošnega okvira v posamezne ukrepe na različnih področjih delovanja

države je naloga njihovih pristojnih in odgovornih nosilcev. Strategija zato ne predvideva ukrepanja ali razvoja po posameznih dejavnostih oziroma gospodarskih sektorjih, ponuja pa enoetn okvir za njihov uravnotežen razvoj.

Strategija torej opravlja dvojno vlogo. Po eni strani pomeni zavezo Vlade o osnovnih usmeritvah in ciljih njenega delovanja v srednjeročnem obdobju. V tej vlogi podpira programsko oziroma projektno načrtovanje, tako da z opredelitvijo osnovnih ciljev razvoja, ključnih razvojnih dejavnikov ter glavnih usmeritev razvojne politike oblikuje referenčne točke drugim razvojnim programom, oblikuje metodološka in podatkovna orodja za spremljanje in usmerjanje razvoja, predvsem pa opredeli ključne aktivnosti, ki jih mora država opraviti ali jih podpreti. Če Strategija ustrezno odigra svojo vlogo in če se z njenim uresničevanjem okrepi konkurenčna sposobnost in sposobnost učenja družbe, se konkretni načrti delovanja na posameznih področjih gospodarskega in družbenega razvoja lahko ustrezno oblikujejo v razvojnih programih pristojnih državnih resorjev, v poslovnih strategijah gospodarskih subjektov in njihovih asociacij, pa tudi v "strateških" odločitvah posameznikov in njihovih skupnosti. Strategijo kot zavezo o predvidenem ukrepanju Vlade drugi subjekti upoštevajo pri svojem avtonomnem ravnanju za uresničevanje lastnih interesov. Naloga instrumentov v rokah Vlade pa je ravno v tem, da stimulirajo druge družbene akterje k takemu obnašanju, da z zasledovanjem svojih zasebnih interesov obenem prispevajo k uresničevanju širših družbenih ciljev.

Strategija pa ni le splošen okvir za delovanje Vlade, temveč hkrati tudi vseh družbenih akterjev, ki v skladu s svojo vlogo sodelujejo pri oblikovanju razvoja. Pri oblikovanju politik poleg vlade in drugih državnih agencij sodelujejo številni družbeni akterji: socialni partnerji, gospodarske interesne skupine, nevladne organizacije civilne družbe, strokovna združenja. Vloga Strategije je, da spodbudi in usmeri družbeno razpravo in tako prispeva k oblikovanju širokega družbenega soglasja o vsebini in dejavnih razvoja ter o ustreznih načinih za njihovo krepitev.

Dvojni vlogi Strategije ustrezata **dva temeljna pogoja, da bi lahko bila uspešna:** oblikovanje čim širšega razvojnega soglasja v družbi ter usposobitev države za njeno uresničevanje. Pri tem gre tako za samo izdelavo kot za uresničevanje Strategije, saj oboje implicira tudi proces učenja in doseganja razvojnega soglasja. **Usposobitev države za uresničevanje Strategije** zahteva predvsem korenito upravno reformo (oblikovanje prilagodljive in profesionalne uprave), večjo usklajenost pri oblikovanju in izvajanju razvojne in gospodarske politike ter razumevanje sodobne vloge države pri usmerjanju razvoja.

Oblikovanje čim širšega soglasja o sodobnem razumevanju razvoja, njegovih dejavnih in osnovnih usmeritvah za njihovo krepitev je nujno, ker je razvoj v veliki meri odvisen od avtonomnih odločitev različnih gospodarskih in družbenih subjektov in ker je končna presoja ustreznosti razvoja nujno subjektivna in povezana s preferencami in željami posameznikov in posameznic, z njihovimi vrednotami in potrebami. Široko soglasje o družbenih razvojnih ciljih je osnova družbenega partnerstva oziroma sodelovanja za uresničitev temeljnega nacionalnega interesa, ki je povečevanje blaginje z uravnoteženim razvojem vseh njenih sestavin. Tega interesa pa dolgoročno ni mogoče dosegati z zapiranjem in z zaščito nacionalnih proizvajalcev ali nacionalne kulture. Družbeno sodelovanje ne pomeni zaščite pred razvojnimi izzivi ali celo pomoči za preživetje neuspešnim, ampak zgolj ustvarjanje pogojev, v

katerih se bodo aktivni domači gospodarski subjekti razvili v mednarodno konkurenčna in uspešna podjetja, nacionalna kultura pa se bo razvijala z odprto kulturno izmenjavo in v povezavi z drugimi dejavnostmi.

Uspešnega razvojnega soglasja ni mogoče doseči niti z državno intervencijo niti s tržno samoregulacijo, ampak se mora oblikovati skozi dinamične in kompleksne interakcije družbenih akterjev. Proces oblikovanja razvojnega soglasja je moč podpreti predvsem z vključevanjem čim širšega kroga družbenih akterjev v upravljalne procese, zlasti pri oblikovanju razvojnih ciljev in vrednotenju njihovega doseganja, ter s poudarjanjem odgovornosti družbenih akterjev za lasten položaj in razvoj. Strategija zato poudarja pomen partnerstva med državo in civilno družbo ter gospodarstvom, razvoj mehanizmov za neposredno vplivanje nevladnih organizacij in ljudi pri odločanju, decentralizacijo odgovornosti in pristojnosti za razvoj (oblikovanje pokrajin), zmanjševanje pristojnosti države za neposredno upravljanje in določanje pogojev gospodarske dejavnosti (deregulacija), zagotovitev pravne zaščite človekovih pravic in osnovne socialne varnosti za vsakogar ter razvoj individualne in kolektivne identitete.

Struktura besedila Strategije

Besedilo Strategije je razdeljeno v dva dela. Prvi del, poimenovan ***Nova razvojna paradigma***, podrobneje utemeljuje ***zakaj*** mora Slovenija na novo opredeliti svoje razumevanje razvoja in ***kakšno*** je to novo razumevanje razvoja, ter je sinteza konceptualnih in vrednotnih podlag Strategije. Kot konceptualna podlaga Strategije pojasnjuje, kakšne spremembe lahko štejemo za razvoj, kaj so osnovni cilji razvoja, kaj so glavni dejavniki razvoja glede na spremembe v okolju in dosežene notranje spremembe ter kakšna je spremenjena vloga države pri spodbujanju razvoja. Pri tem skuša razvojne probleme države videti v najširšem možnem merilu, s kar najširšim naborom možnih ciljnih izbir in s čim daljšim časovnim obzorjem. Ime paradigma si zasluži, kolikor je uspela v konsistentno celoto povezati parcialna spoznanja, ki so se v strokovni javnosti oblikovala ob zaključevanju tranzicijske razvojne faze, in kolikor bo postala predmet osnovnega razvojnega soglasja, četudi bi ostale razlike glede posameznih konkretnih mehanizmov za njeno uresničevanje.

Drugi del besedila, ***Strategija gospodarskega razvoja*** se ukvarja z vprašanjem ***kako*** do uresničitve nove razvojne paradigme; na podlagi razvojne paradigme ugotavlja konkretne razvojne probleme in oblikuje rešitve, kot jih dopuščajo stvarne razvojne alternative, opredeljene s sedanjim stanjem in razpoložljivimi sredstvi. V besedilu so najprej razčlenjeni institucionalni in makroekonomski pogoji za uresničevanje ciljev Strategije. To so predvsem zaključek institucionalnih in strukturnih reform tranzicije ter vzpostavitev in ohranjanje makroekonomske stabilnosti. Nato so podrobno razčlenjeni mehanizmi spodbujanja razvoja in ukrepi na področjih prehoda v na znanju temelječo družbo, krepitev konkurenčnosti gospodarstva, izboljševanja uspešnosti države, politik za učinkovito operativno vključitev v notranji trg EU ter regionalno in prostorsko skladnega razvoja.

Čeprav Strategija izhaja iz trajnostnega razumevanja razvoja in integralno opredeljenega osnovnega cilja, se pri podrobnem oblikovanju usmeritev in ukrepov osredotoča na gospodarsko razsežnost razvoja in na ekonomske vidike socialnega in okoljskega razvoja, ob tem pa skuša ostale vidike, vključno s kulturnimi in

vrednotnimi, upoštevati kot svoje izhodišče. Zadnje poglavje drugega dela v tem smislu podrobneje obravnava okoljski in socialni razvoj kot sestavino ekonomskega razvoja in podaja osnovne usmeritve delovanja Vlade na teh področjih.

Pričakovani učinki so podrobneje razčlenjeni in številčno opredeljeni v posebni **publikaciji »Razvojni scenariji Strategije gospodarskega razvoja Slovenije«**. Makroekonomskega scenarija zaradi nepredvidljivosti konjunkturalnih in zunanjih vplivov v srednjeročnem obdobju ni mogoče razumeti kot napovedi, ampak kot opredelitev agregatne projekcije, ki bi bila ob uresničevanju Strategije dosegljiva in konsistentna tako s stališča dejavnikov gospodarske rasti kot njene sektorske strukture. Številčni izraz usmeritev politik za izvrševanje Strategije je podan v dveh osnovnih strukturnih tabelah, ki kažeta optimalno smer prestrukturiranja javnofinančnih izdatkov glede na njihov namen ter prestrukturiranja naložb. Kot sestavni del Strategije bo izdelan tudi **sistem indikatorjev za spremljanje in vrednotenje** njenega uresničevanja, ki ne bo objavljen kot posebna publikacija, ampak bo podlaga letnega poročanja o izvajanju Strategije.

DEL I: NOVA RAZVOJNA PARADIGMA

1. KONCEPTUALNO IZČRPAVANJE DOSEDANJEGA RAZVOJNEGA VZORCA TRANZICIJE IN PRILAGAJANJA

Proces tranzicije, poenostavljeno rečeno, pomeni prehod iz socialističnega gospodarstva s pretežno družbeno lastnino v tržno gospodarstvo s pretežno privatno lastnino. Sestavljen je iz dveh skupin reform. Prva skupina se nanaša na makroekonomsko stabilizacijo, notranjo in zunanjo liberalizacijo in privatizacijo. Te reforme po eni strani ustvarjajo nujno osnovo za postopno uporabo posrednih instrumentov ekonomske politike (obrestne mere, devizni tečaj itd.) in trdih proračunskih omejitev v podjetjih, po drugi strani pa odpirajo prostor za strukturne in institucionalne reforme - to je za reforme podjetniškega, finančnega in infrastrukturnega sektorja, reformo pokojninskega in javnofinančnega sistema, reformo državne uprave itd. - ki so tranzicija per se in ki so po svoji naravi dolgoročne. V Sloveniji tranzicija v smeri delujočega tržnega gospodarstva poteka istočasno s procesom vstopanja v EU. Da bi čimprej postala članica EU, se je Slovenija morala lotiti vseh bistvenih reform in sprememb, ki naj bi zagotovile hitrejšo gospodarsko rast in razvojno dohitevanje držav EU ter seveda splošno povečevanje konkurenčnosti.

Obstoječa razvojna paradigma tranzicije in prilagajanja je bila sistematično razdelana v Strategiji Republike Slovenije za vključitev v Evropsko unijo: Ekonomski in socialni del. Njene ključne komponente so: (i) utrditev makroekonomske stabilnosti v vseh njenih komponentah (monetarni, fiskalni, dohodkovni in zunanjeekonomski), (ii) strukturne in institucionalne reforme (predvsem reforme podjetniškega, finančnega in infrastrukturnega sektorja, reforme javnofinančnega in pokojninskega sistema), ki naj v slovenskem gospodarstvu dokončno uveljavijo institucije tržne ekonomije, gospodarske subjekte osvobodijo negativnih strukturnih značilnosti prejšnjega ekonomskega sistema in jih usposobijo za polno delovanje v okviru tržne ekonomije ter (iii) uskladitev slovenskega pravnega, institucionalnega in systemskega okvira s tistim v EU.

Slovenija je po začetni tranzicijski recesiji, ki se je kazala v negativnih stopnjah rasti bruto domačega proizvoda, zelo hitro uspela bistveno znižati stopnjo inflacije in v letu 1993 ponovno doseči gospodarsko rast. Poleg tega je Slovenija v obdobju rasti vsaj do leta 1997 uspela vzdrževati fiskalno in zunanje ravnotežje. Makroekonomske politike stabilizacije in liberalizacije so bile uspešne, s čemer se je odprl prostor za strukturne in institucionalne reforme. Če je bil glavni cilj makroekonomskih politik ustvariti stabilno okolje, prostor za dokončanje procesa tranzicije in integriranja v EU, je bil glavni cilj mikroekonomskih politik in strukturnih reform dokončati tranzicijo in napraviti iz slovenskega gospodarstva, to je njegovih podjetij, institucij itd., akterja, ki bo sposoben ne le preživeti, temveč postati dolgoročno konkurenčen na notranjem trgu EU. Znotraj tega splošnega so bili cilji strukturnih reform: (i) ustvariti pogoje za povečanje ravni investicij, ki so potrebne za zdržno gospodarsko rast in povečanje zaposlenosti, (ii) povečanje mednarodne konkurenčnosti gospodarstva z izboljšanjem trgov produkcijskih dejavnikov in (iii) načrtovanje politik in ukrepov, ki bodo naredili tranzicijski proces socialno in okoljsko zdržen. Slovenija je do sedaj v celoti ali delno

uresničila številne strukturne reforme, kot so trgovinska liberalizacija, privatizacija podjetniškega sektorja, sanacija bank, davčna reforma, pokojninska reforma itd., vendar pa spisek strukturnih reform, ki so potrebne za zaključek tranzicije in vključitev v EU, še zdaleč ni izčrpan. Prav nasprotno, intenziviranje družbeno ekonomskih strukturnih reform predstavlja glavni izziv za državo v prihodnjih letih. Nadaljevanje gospodarske rasti ter krepitev makroekonomske stabilnosti s pospešenim prestrukturiranjem podjetniškega sektorja, ustvarjanjem pogojev za povečevanje investiranja podjetij in neposrednih tujih investicij, postopno uveljavitev sprememb pokojninskega sistema, dokončnim oblikovanjem bančne in finančne zakonodaje, konsolidacijo bank in zavarovalnic ter dokončanjem regulacije in privatizacije sektorja javnih gospodarskih družb, ostajajo na gospodarskem področju glavni izzivi za Slovenijo pri dokončni vzpostavitvi delujočega tržnega gospodarstva. Vendar pa te reforme le še delno spadajo v kontekst dokončanja tranzicije, v precejšnji meri pa gre že za normalno kontinuirano transformacijo gospodarstva in družbe. Potrebne strukturna in institucionalna prilagajanja se v vse večji meri nanašajo na naše integriranje v EU in na izkoriščanje razvojnih možnosti, ki izhajajo iz slovenskega članstva v EU in iz spremenjenega mednarodnega okolja, ki ga determinirajo globalizacija in regionalne integracije ter informacijska družba. Prav ti izzivi bodo postopoma postajali vse bolj dominantni.

Dosežena solidna stopnja makroekonomske stabilnosti Slovenije in projekcije osnovnih ekonomskih kategorij v naslednjem srednjeročnem razdobju, ki kljub nekaterim problemom (zmeren javnofinančni in zunanjetrgovinski deficit ter vztrajnost inflacije) v glavnem nakazujejo nadaljnjo krepitev makroekonomske stabilnosti, ter stanje in predvidena dinamika strukturnih in institucionalnih reform ter prilagajanja pravnemu redu EU, kot se odraža v strateških dokumentih (predvsem Strategija Republike Slovenije za vključitev v Evropsko unijo: ekonomski in socialni del, Evropski sporazum, Partnerstvo za pristop, Skupna ocena srednjeročnih prioritet ekonomske politike Slovenije, Državni program za sprejem pravnega reda EU, pogajalska izhodišča), kažejo, da je proces tranzicije v Sloveniji konceptualno in normativno gledano že v zaključni (čeprav morda najzahtevnejši) fazi, za katero je značilno, da so velike tranzicijske dileme končane, da se družbeni akterji v glavnem strinjajo, kako pripeljati tranzicijski projekt do konca, in da se tranzicija postopno končuje, kar se tiče sprejemanja formalnega normativnega okvira delujočega tržnega gospodarstva. Konceptualne dileme okrog zaključka tranzicije so bile v veliki meri razrešene z odločitvijo o včlanitvi v EU, saj je tip tržnega gospodarstva, za katerega smo se odločili, skupaj z ustreznim pravnim in institucionalnim okvirom v največji meri definiran s pravnim redom EU. Proces tranzicije bo do vstopa v EU nedvomno dokončan v formalnem oziroma normativnem smislu, to je v smislu dograditve zakonodajnega okvira in normativne vzpostavitve z EU kompatibilnih institucij. Proces tranzicije do vstopa v EU pa zaradi problema implementacijskega deficita prav gotovo ne bo dokončan v vsebinskem smislu, to je v smislu polnega funkcioniranja vseh potrebnih institucij, reforme javne uprave ter prestrukturiranja in prilagoditve podjetniškega, finančnega in infrastrukturnega sektorja, ki bi se v zadnji instanci odražala v njihovi ustrezni, dolgoročno konkurenčni umestitvi na notranjem trgu EU.

V obdobju tranzicije se je razmerje med prispevki treh sestavin blaginje spreminjalo. Čeprav je glede na šibkost obstoječih kvantitativnih podlag potrebna previdnost pri interpretacijah za potrebe usmerjanja razvoja, je mogoče podati osnovno sliko procesov, ki so v desetletju tranzicije pripeljali do sedanjega stanja. Gospodarski

razvoj se je z izhodom iz transformacijske krize močno izboljšal že v prvi polovici preteklega desetletja. Okoljska razvitost se je v tem obdobju v povprečju le rahlo izboljšala, vzvod izboljšanja pa je bilo, da so bila okoljsko neuspešna podjetja tudi gospodarsko neučinkovita, zaradi česar so bila v procesu prehoda v tržni sistem selekcionirana. V tem času so se kot posledica oblikovanja učinkovitejšega gospodarskega sistema poslabšale nekatere socialne sestavine razvitosti.

IMPLEMENTACIJSKI DEFICIT

Med zaključkom tranzicije po formalni in funkcionalni plati prihaja do implementacijskega deficita, ki predstavlja razliko med formalno sprejetim in dejanskim uresničevanjem sprejetega, med normirano in dejansko vplivnostjo različnih družbenih akterjev. Ta neskladnost vodi v podoptimalno delovanje družbenoekonomskega sistema in razhajajoče učinkovanje razvojnih pobud. Če je pravni red v različnih delih družbenoekonomskega sistema različno uspešno uveljavljen, se rešitve oblikujejo parcialno. Posledice so: (i) nižja uravnovešenost razvoja, ki povečuje pritisk na inferiorne resurse; (ii) »razvoj« se preveč prilagaja le interesu manjšega števila akterjev; (iii) vsebinsko siromašnja razvoja in prevlada finančnih nad razvojnimi argumenti. Dobro in enakomerno uveljavljanje pravnega reda znižuje transakcijske stroške (dogovarjanja, nasprotovanja) pri usmerjanju razvoja in olajšuje oblikovanje razvojnih koalicij. Implementacijski deficit je sinonim za primanjkljaj učinkovitosti državne uprave, vlade in ekonomskih politik ter opredeljuje čas, ki je potreben do zaključka tranzicije. Njegovo zmanjševanje je ena glavnih poti za izboljšanja nacionalne konkurenčnosti in uveljavljanje trajnostnega razvoja.

V drugi polovici devetdesetih let se je dinamičen gospodarski razvoj nadaljeval, razmere pa so se po začetnem izrazitem poslabšanju izboljšale tudi v socialnem pogledu, zlasti z zaustavitvijo rasti in postopnim zmanjševanjem brezposelnosti, pa tudi relativne revščine. Razlike med posameznimi prebivalstvenimi in družbenimi skupinami se še naprej povečujejo. Povečuje se delež žensk med brezposelnimi in med iskalci zaposlitve. Razlike v dohodkovnem in premoženjskem stanju med generacijami, med statističnimi regijami in med občinami se spreminjajo in tudi povečujejo. Kaže tudi, da se je razvitost po okoljski plati spet preobrnila v poslabševanje, kar je posledica obnovljene gospodarske rasti brez vzporednega zadostnega okoljskega izboljšanja, kar je povezano z neusklajenostjo spodbud in razvojno pasivnostjo okoljskih politik za obsežno tehnološko prenavo v prid zvišanju mikroekonomske okoljske učinkovitosti (razvrednotenje okolja na izdelek, pridelek ali storitev) in v prid znižanju makroekonomske okoljske intenzivnosti (razvrednotenje okolja na enoto bruto domačega proizvoda).

Torej, z vidika funkcionalnega uresničevanja je "strategija tranzicije in prilagajanja" še vedno živa in na njej utemeljene ekonomske politike še niso izčrpane, saj (i) zagotavljanje in vzdrževanje makroekonomske stabilnosti ostaja trajna in zahtevna naloga, ki bo še kako relevantna tudi v pogojih članstva v EU (glej poglavje 4.1.2.), (ii) strukturne in institucionalne reforme in prilagajanje EU, še posebej funkcionalno gledano, tudi še niso končani (glej poglavja 4.1., 5.2. in 5.3.). Po drugi strani pa, čeprav bo proces tranzicije in vstopanja v EU v vsebinskem oziroma funkcionalnem smislu v nekaterih vidikih časovno precej presegel naš vstop v EU, je konceptualno gledano tranzicijska razvojna paradigma v pretežni meri izčrpana. V ospredje stopajo

novi izzivi, ki so opredeljeni s članstvom v EU, procesi globalizacije in informacijske družbe. Strategija tranzicije in prilagajanja in na njej utemeljene politike konceptualno in razvojno gledano ostaja relevantna le še v toliko, kolikor jo je nujno dokončati, da bi na njej lahko začeli uresničevati novo razvojno paradigmo - torej v smislu dograditve okvira sodobnega tržnega gospodarstva evropskega tipa in kolikor so njeni elementi relevantni tudi za novo razvojno paradigmo. Tudi v okviru nove razvojne paradigme ohranjata velik pomen tako stalna krepitev makroekonomske stabilnosti v vseh njenih komponentah in s tem ustvarjanje pogojev za trajno rast, kot strukturne spremembe in izboljševanje delovanja institucij tržne ekonomije v najširšem smislu. Pri tem pa ne bo šlo več za "tranzicijo" temveč za kontinuirano prilagajanje stalnim pritiskom transformacije, s katerimi se soočajo vse države.

2. SPREMENJENO OKOLJE URESNIČEVANJA GOSPODARSKEGA RAZVOJA SLOVENIJE

Osnovni namen tega poglavja je predstaviti trende oziroma spremembe v mednarodnem okolju Slovenije, ki bodo odločilno vplivale na uresničevanje njenega gospodarskega razvoja v prihodnje. Za slovensko pozicioniranje v svetu bodo v naslednji dekadi ključni trije procesi, to so globalizacija, informacijska družba in vstop Slovenije v EU, od katerih ima vsak svoj pomen pri določanju razvojnih usmeritev.

Poglavje je sestavljeno iz treh podpoglavij. V prvem bodo predstavljene osnovne značilnosti globalizacije ter odnos med včasih protislovnima procesoma globalizacije in regionalizacije v svetu. Drugo obravnava informacijsko družbo kot svetovni izziv. Zadnje podpoglavje pa je v celoti posvečeno analizi predvidenih vplivov, ki naj bi jih predvideno članstvo Slovenije v EU kot regionalni organizaciji imelo na slovensko gospodarstvo.

2.1. GLOBALIZACIJA SVETOVNEGA GOSPODARSTVA

Globalizacija je zelo kompleksen in protisloven proces. Tako v svetu še do danes ni prišlo ne do uveljavitve splošno sprejete definicije termina globalizacija, ne do širokega dogovora o tem, kako globalizacijo definirati. Termin se uporablja tako v deskriptivnem kot v normativnem smislu. V deskriptivnem smislu, je globalizacija proces, v katerem se povečuje medsebojna odvisnost proizvajalcev blaga in storitev in v katerem se odločitve o alokaciji produkcijskih faktorjev v vse večji meri sprejemajo na globalnem nivoju. V normativnem smislu pa gre za liberalizacijo trgovinskih in finančnih tokov oziroma za proces odpiranja nacionalnih ekonomij. Vendar ima globalizacija omejitve na svetovni ravni, ki so v upoštevanju socialnih, humanih in okoljskih komponent, sicer se "svoboda" globalizacije sprevrže v tiranijo močnejšega.

Izkušnje kažejo, da je za majhne države, kot je Slovenija, pri oblikovanju strategije odgovarjanja na izzive globalizacije smotrno, da ima prioriteto proces vključevanja v regionalno integracijo, preko tega procesa pa se bo učinkovito vključila tako v globalne produkcijske sisteme kakor tudi v svetovno trgovino in finance. Tako gospodarska "evropeizacija" Slovenije oziroma njeno vključevanje v EU kot "matično" regionalno organizacijo istočasno predstavlja tudi proces globalizacije slovenskega gospodarstva in države kot celote.

Kateri so argumenti v prid temu, da naj bi država Slovenija dajala prednost regionalni integraciji pred globalizacijo? Zaradi geografske bližine držav je regionalna gospodarska integracija prvi učinkovit korak v smeri izkoriščanja primerjalnih prednosti posameznih ekonomskih dejavnikov, s katerimi razpolagajo posamezne države v okviru določene geografske regije v svetu. Regionalna integracija je realen odgovor na globalizacijo tudi zato, ker se danes še vedno lažje globalizira znanje in tehnologija kot pa proizvodnja in trgovina. Zaradi tega bo internacionalizacija proizvodnje in trgovine še vedno potekala intenzivneje znotraj posameznih regij. K temu seveda prispevajo tudi aglomeracijske prednosti, ki jih omogoča regionalno povezovanje. In ne nazadnje, regionalna integracija predstavlja začasen ščit pred nekaterimi negativnimi učinki globalizacije, saj kolektivni protekcionizem podaljšuje

čas za prilagajanje izzivom globalizacije. Takšen "pragmatičen liberalizem", torej kombinacijo selektivnih in začasnih ukrepov zaščite v okviru splošnega procesa liberalizacije, so več desetletij uporabljale praktično vse današnje industrijsko razvite države.

Da bi regionalna integracija krepila blaginjo na dolgi rok, velja vzporedno s krepitvijo regionalnega sodelovanja krepiti tudi vezi zunaj svoje ožje regije. To seveda pomeni, da se morajo države članice regionalne integracije vzporedno tudi globalizirati. Optimiziranje proizvodne strukture velja dosegati ne le regionalno pač pa postopoma vse bolj tudi globalno. To zlasti velja za proizvajalce vmesnih proizvodov in komponent, ki lahko postanejo dobavitelji velikih transnacionalk v in izven EU (strategija maksimiranja tržnega deleža v nišah).

Globalizacija narekuje tri odzive razvojne strategije:

- a/ *Fleksibilno, stalno prilagodljivo vključevanje v mednarodne ekonomske odnose.* V današnjih pogojih je namreč adaptacijska sposobnost vsaj tako pomembna kot inovacijska. Vnaprejšnje izbiranje prednostne proizvodne orientacije ali podpiranje nacionalnih šampionov ni le prepovedano s pravili EU, pač pa tudi ekonomsko neracionalno. Država mora ustvarjati enakopravne pogoje vsem ekonomskim subjektom, da sami poiščejo nišo oziroma izkoristijo priložnosti, kot jih v danem trenutku opredeljujejo zunanji pogoji.
- b/ *Podpora prilaganju gospodarskih subjektov bistveno povečanemu notranjemu trgu.* S stališča posameznega ekonomskega subjekta globalizacija zahteva osredotočenje na evropskega, ne več slovenskega potrošnika, in oblikovanje poslovne strategije predvsem v naslednjih smereh: (i) specializacija na področje najmočnejših konkurenčnih prednosti, saj na velikem trgu brez ekonomij obsega v proizvodnji in distribuciji ni mogoče obstati; (ii) oblikovanje strateških povezav in omrežij med podjetji, vključno s sprejemanjem tujih naložb in z lastnimi naložbami v tujino in tudi prevzemanjem lokalnih podjetij; (iii) vse večji pomen strategije posnemanja ob modernih komunikacijah, ki omogočajo hitro prevzemanje novega. Država mora takšno poslovno usmeritev podpreti zlasti s spodbujanjem vhodnih in izhodnih naložb, sporazumi o mednarodnem gospodarskem sodelovanju in podporo strateškemu povezovanju podjetij.
- c/ *Ustrezno odzivanje na socialna tveganja globalizacije in prevzemanje odgovornosti za globalni trajnostni razvoj.* Globalizacija prinaša specifična tveganja na socialnem področju, ki jih je potrebno obvladovati z ustrezno politiko socialnega razvoja. Politika okoljskega razvoja mora poleg domače upoštevati tudi globalno blaginjo in trajnostno uporabo okoljskega kapitala.

2.2. INFORMACIJSKA DRUŽBA KOT SVETOVNI RAZVOJNI IZZIV

Ena najbolj pomembnih globalnih sprememb v mednarodnem okolju, ki bo vplivala na bodoči razvoj Slovenije, je pojav informacijske družbe. Le-ta temelji na dinamičnem in kontinuiranem napredku informacijsko-komunikacijskih tehnologij ter na ključni vlogi znanja in storitev, ki jih zagotavlja visoko zmogljivo telekomunikacijsko omrežje. Prehod v informacijsko družbo v veliki meri opredeljuje tudi novo razvojno paradigmo Slovenije. Kljub prevladujoči vlogi informacijsko-komunikacijske tehnologije in širjenju njene uporabe v vse sfere gospodarstva,

javnega sektorja in družbe, se je nujno zavedati, da prehod v informacijsko družbo v osnovi ni le tehnološki, ampak izrazito razvojni problem z globokimi gospodarskimi, kulturnimi in socialnimi razsežnostmi, ki zahtevajo mobilizacijo človeških in materialnih potencialov ter najširši družbeni konsenz. Ob neupoštevanju teh značilnosti bo težko izkoristiti priložnosti, ki jih ponuja informacijska družba ter se hkrati izogniti neugodnim posledicam za gospodarstvo (zmanjšanje konkurenčnosti) ali posameznika.

Razvoj informacijsko-komunikacijskih tehnologij in storitev najavlja radikalne spremembe v vzorcu gospodarske rasti in razvoja – z dematerializacijo gospodarske rasti se bo zmanjšal pritisk na razvrednotenje okolja, ker velik del informacijsko-komunikacijskih industrij lahko raste, ne da bi to v ustaljenem pomenu razvrednotilo okolje. Pritiski se prenašajo z okolja na človeka, tako da trajnostne meje razvoja prehajajo z omejitvami okolja na psihofizične omejitve uporabnikov. Uvajanje informacijsko-komunikacijske tehnologije prinaša korenite spremembe v vse sfere ekonomskega in družbenega življenja, ki jih je danes težko predvideti. Odprte bodo mnoge dileme glede načina dela, načina komuniciranja v zasebnem in družbenem življenju, načina zadovoljevanja potreb, procesov odločanja, večje decentralizacije upravljanja in vodenja, vključenosti/izključenosti v informacijsko družbo.

Pogoj za pospešeno in celovito uvajanje informacijske družbe je visoko zmogljiva in cenovno dostopna informacijsko-komunikacijska infrastruktura, ki pa hkrati vzpodbuja razvoj vrste novih, na znanju in informacijah temelječih storitev v gospodarstvu in v javnem sektorju (npr. elektronsko poslovanje - med podjetji, med podjetji in strankami, med podjetji in državo, med državo in posamezniki -, delo na daljavo, izobraževanje na daljavo). Najpomembnejša posledica takšnega razvoja bo povečanje učinkovitosti gospodarstva in blaginje državljanov – znižanje razvrednotenja okolja na enoto dodane vrednosti bo ena od neposrednih posledic informacijsko gnanega razvoja.

Države in poslovni subjekti se morajo hitro in kontinuirano odzivati na omenjene spremembe v okolju in se aktivno vključiti v oblikovanje informacijske družbe, če hočejo obdržati ali povečati svojo konkurenčnost v globaliziranem mednarodnem okolju, za katerega je značilna liberalizacija pretoka blaga, storitev in kapitala. Zgledi najuspešnejših držav, zlasti ZDA, kažejo, da dinamično uvajanja sodobnih tehnologij močno poveča konkurenčnost gospodarstva. Država lahko ta proces pomembno podpre z jasno oblikovano strategijo glede potrebne informacijsko-komunikacijske infrastrukture, podporo izobraževalno-raziskovalni sferi pri razvoju novih tehnologij in storitev, z uvajanjem e-poslovanja v delo državne uprave in z deregulacijo telekomunikacijskega in finančnega trga. Še posebej spodbudno vlogo imajo skladi tveganega kapitala, ki prispevajo k razmahu podjetništva, povečanju konkurence in hitremu uvajanju novih tehnologij. To potrjuje, da se pospešeno uvajanje informacijske družbe ne dogaja spontano, temveč zahteva proaktivno politiko države in zasebnega sektorja.

Hitrost sprememb na področju informacijsko-komunikacijske tehnologije in infrastrukture, dinamika njihovega uvajanja v ameriškem gospodarstvu ter globalizacija poslovanja ekonomskih subjektov silijo tudi druge kontinente, zlasti Azijo in Evropo v pospeševanje prehoda v informacijsko družbo in uvajanje dodatnih mehanizmov za vzpostavitev konkurenčne, dinamične in na znanju temelječe

ekonomije. EU je sredi devetdesetih let z Bangemannovim poročilom postavila temeljni strateški dokument in osnovne smernice prehoda v informacijsko družbo. Z Akcijskim načrtom (junija 2000) je EU opredelila akcije, s katerimi bi do leta 2002 dosegli tri osnovne cilje²: (i) cenejši, hitrejši in varen dostop do Interneta, (ii) naložbe v ljudi in znanje (evropska mladina v digitalni dobi, delo v ekonomiji temelječi na znanju, udeležba vseh v ekonomiji temelječi na znanju), in (iii) pospeševanje uporabe Interneta (pospeševanje e-trgovine, elektronski dostop do javnih storitev, elektronski dostop do zdravja, evropska digitalna vsebina za globalne mreže, inteligentni transportni sistemi).

Akcijski načrt (eEurope Initiative) določa nosilce posameznih akcij ter opredeljuje glavne metode, s katerimi bodo doseženi omenjeni cilji: pospešena vzpostavitev ustreznega pravnega okvira, podpora novi, zmogljivejši infrastrukturi in storitvam, odprt način usklajevanja in primerjanja (benchmarking). eEurope iniciativa naj bi postala tudi del procesa širitve EU, kar je z vidika bodočih članic zelo pomembno, saj drugače ne bodo mogle enakopravno sodelovati v procesih in postopkih, ki bodo temeljili na uporabi sodobnih omrežij in storitev.

2.3. ČLANSTVO SLOVENIJE V EU

Nova dimenzija uresničevanja gospodarskega razvoja Slovenije, ki jo prinaša bodoče članstvo Slovenije v EU, se kaže kot možnost vstopa slovenskega gospodarstva na skupni veliki evropski notranji trg, kar bo na podlagi optimalnejše delitve dela omogočilo dodatno specializacijo in izkoriščanje prednosti ekonomij obsega proizvodnje in razdelitve, ki jih takšen trg ponuja. Preko povečane mednarodne menjave in preko neposrednih tujih investicij bodo imela domača podjetja lažji dostop do znanja, tehnologije in kapitala potrebnega za razvoj. Na notranjem trgu EU se bo do skrajnosti zaostрила konkurenčna tekma, z bolj transparentnimi kriteriji uspešnosti in brez zaščitniške vloge nacionalne države.

Spremenjena vloga nacionalne države pri spodbujanju in uresničevanju gospodarskega razvoja Slovenije se bo izkazovala predvsem na dva načina. Prvič, država bo izgubila nekatere ključne, predvsem makroekonomske politike, ki jih bo prenesla na skupni nivo EU, preostale ekonomske politike pa bodo s tem dobile drugo vsebino ali težo. Drugič, zaradi vključitve v EU se bosta spremenila mesto in vloga posameznih nivojev države v razmerju med nadnacionalnimi institucijami EU, nacionalno državo, regijo ali lokalno skupnostjo, da ne omenimo večje vloge nevladnih organizacij in interesnih skupin nasploh, tudi glede gospodarskega razvoja.

Vloga nacionalne države pri spodbujanju in uresničevanju gospodarskega razvoja Slovenije v novem kontekstu vključitve Slovenije v EU vidimo zato predvsem v oblikovanju ustreznega systemskega okvira (zakonodaja, pravila igre, pravna država), ki bo omogočal in podpiral procese generiranja ustvarjalnih dejavnikov razvoja v samem gospodarstvu pri iskanju lastnih razvojnih impulzov. Nacionalna država naj bi se pri vodenju svojih ekonomskih politik osredotočila na zagotavljanje stabilnega makroekonomskega okvira (v mejah tega, kolikor so makroekonomske politike še v njenih rokah), predvsem pa na vodenje strukturnih politik, s katerimi bi naj spremljala

² Presidency conclusions, Lisbon European Council, 23 and 24 March 2000, Feira European Council agreement on the eEurope Action Plan, 19 and 20 June 2000.

in podpirala generiranje in krepitev razvojnih dejavnikov v gospodarstvu pri iskanju lastnih razvojnih impulzov v konkurenčnem boju in pozicioniranju na notranjem evropskem trgu. Pri tem velja zlasti omeniti ključno vlogo države v celotnem kompleksu izobraževanja, v tem okviru pa še zlasti visokošolskega izobraževanja, ter pri usmerjanju znanstveno raziskovalnega dela.

Potrebno je ugotoviti, da je tudi sama EU v določeni meri premična tarča, saj za zdaj ni povsem definirano, kakšna bo pravzaprav EU v trenutku, ko se bo Slovenija vključila vanjo. Šele razvoj EU v naslednjih letih bo dal dokončne odgovore na nekatere sedanje dileme glede institucionalne ureditve EU. Pred EU so tri velika vprašanja. Prvič, kako daleč bo EU prišla v smeri politične integracije, približevanja politični federaciji oziroma modelu "združenih držav" Evrope. Drugič, kako daleč bo EU prišla glede Evrope več hitrosti, tj. trdnjega povezovanja med jedrom članic glede na ostale članice EU. Tretjič, kako uspešno se bo EU z lastnimi institucionalnimi reformami pripravila in usposobila za vzhodno širitev, tj. sprejem večjega števila novih, ekonomsko manj razvitih članic.

Slovenija kot majhna država bo morala biti v procesu razvoja EU pozorna na dvoje. Prvič, v kolikšni meri se bo ohranila možnost vpliva majhnih držav na skupne odločitve EU oziroma možnost ohranjanja samostojnih rešitev pri vprašanih ključnega pomena za državo. To pomeni večje angažiranje slovenske zunanje politike ne le pri vprašanih, kjer v okviru EU branimo nacionalni interes, temveč tudi pri predlaganju rešitev za skupne evropske probleme, kjer se ne glede na velikost lahko uveljavimo s strokovnostjo in s specifičnimi znanji, zlasti s poznavanjem razmer v jugovzhodni Evropi. Naša zunanja politika se bo morala v skupnih evropskih zadevah preleviti iz reaktivne v proaktivno, iz defenzivnega reagiranja v sokreiranje takšne skupne politike in zatem v njeno učinkovito izvajanje. Drugič, v kolikšni meri bo politična integracija, ki bo nadgradila ekonomsko združevanje (v smislu oblikovanja enotnega notranjega trga, iz katerega izvira večina v Strategiji upoštevanih razvojnih impulzov članstva v EU), oblikovana tako, da bo podpirala koristi skupnega trga, v kolikšni meri pa bo enotna regulativa negativno vplivala na možnost prilagajanja in oblikovanja najučinkovitejših rešitev s stališča nacionalne konkurenčnosti. V tem smislu bomo morali zagovarjati fleksibilne institucionalne rešitve na ravni EU in vztrajati pri spoštovanju načela subsidiarnosti.

Z vstopom Slovenije v EU se bo gospodarsko okolje, kot zunanji in notranji okvir, v katerem se bo uresničevala strategija gospodarskega razvoja Slovenije, bistveno spremenilo, čeprav te spremembe postopno pronicajo v slovensko gospodarstvo že zdaj, v obdobju priprav na polnopravno članstvo Slovenije v EU. Spremembe, katerim bo slovensko gospodarstvo izpostavljeno po vstopu v EU, je mogoče združiti v naslednje:

- a/ Kot članica EU bo Slovenija postala integralni del velikega evropskega notranjega trga. Že doslej, v obdobju priprav na polnopravno članstvo v EU, je bila Slovenija močno vpeta v ta gospodarski prostor (dejanska gospodarska integracija, temelječe na intenzivnih tokovih menjave Slovenije z EU oziroma na močni geografski koncentraciji mednarodne menjave Slovenije z EU), vendar pa članstvo Slovenije v EU daje vključitvi slovenskega gospodarstva v evropski notranji trg novo dimenzijo in kvaliteto. Slovenskemu gospodarstvu to prinaša nove, bistveno

- drugačne pravice in obveznosti, ter odpira povsem nove priložnosti, prinaša pa tudi nova tveganja.
- b/ Z vključitvijo v evropski notranji trg bodo odpravljene še preostale ovire prostemu pretoku blaga, storitev, ljudi in kapitala na tem trgu, kar za Slovenijo po eni strani pomeni lažji vstop na evropski trg, po drugi strani pa praktično ukinja možnost, da bi država ščitila svoje gospodarstvo pred konkurenco s strani gospodarstev drugih držav članic EU.
 - c/ Z vstopom v EU se bo Slovenija odpovedala pomembnemu delu svoje nacionalne ekonomske suverenosti, ki jo bo prenesla v roke skupnih nadnacionalnih institucij EU, vendar pa bo v tej skupni deljeni suverenosti EU kot članica sodelovala sorazmerno svojemu deležu in teži v procesu odločanja o skupnih zadevah.
 - č/ Z vključitvijo Slovenije v evropsko monetarno unijo, predvidoma nekaj let po vključitvi v EU, ko bo Slovenija sprejela evro kot svojo domačo valuto, se bo Slovenija še trdneje integrirala v evropski notranji trg, saj bodo odpravljene še preostale ovire ekonomski integraciji na monetarnem področju (netransparentnost cen zaradi obstoja nacionalnih valut, stroški konverzije med valutami, možnost sprememb deviznih tečajev).
 - d/ Z vključitvijo v EU bo slovensko gospodarstvo izgubilo značilnosti nacionalnega gospodarstva, v katerem ima država v rokah vse ekonomske politike, in bo dobilo značilnosti regionalnega gospodarstva, za katero je značilno, da se vsaj nekatere ekonomske politike prenesejo na skupni nivo, druge pa dobijo specifični regionalni značaj.

Slovenija se je z odločitvijo za vključitev v evropske integracijske procese tudi obvezala, da bo sprejela obveznosti in odgovornosti v evropskem varnostnem okolju in da bo s svojo nacionalno varnostno politiko prevzela soodgovornost za mir, stabilnost in varnost v nastajajočem evropskem območju. Oblikovanje nacionalne varnostne politike upošteva zunanjepolitične, ekonomske, obrambne, notranje, okoljske in druge razsežnosti sodobne varnosti. Na samem obrambnem področju je potrebno razviti dolgoročni proces obrambne varnosti, civilne obrambe ter zaščite in reševanja. Že sprejeti in novi strateški doktrinarni dokumenti bodo podpirali uravnotežen sistem obrambe v skladu s sistemom financiranja, smernicami evroatlantskega pakta kolektivne varnosti in NATO.

Članstvo v EU lahko pospeši uveljavljanje trajnostnega razvoja. Na socialnem področju bo Slovenija lahko izkoristila priložnosti za razvoj človeških virov, zlasti na področju internacionalizacije izobraževanja. Na okoljskem področju lahko članstvo v EU še pospeši trajnostni razvoj z vplivom na uveljavitev poenotениh minimalnih ali/in standardov razvrednotenja in tehničnih standardov uporabe okolja, s finančnim spodbujanjem obnove razvrednotenega okoljskega kapitala, z izboljšanjem transparentnosti (zlasti standardiziranjem poročanja o stanju in politikah na nekaterih področjih varstva okolja) in sistemske vplivnosti okoljske politike pri usmerjanju razvoja in nenazadnje pri ukrepih ekonomskih politik (uvajanje strateških presoj okoljskih vplivov razvojnih programov, integralnega nadzora nad onesnaževanjem, inštrumentalizaciji in institucionalizaciji trajnostnega razvoja). Kljub temu pa bo kakovost gospodarske rasti še naprej v prvi vrsti odvisna od slovenske razvojne politike. Vključevanje v EU torej pomeni izziv za prilagoditev načina uveljavljanja nacionalnih razvojnih posebnosti v razmerah krepitve instrumentarija usmerjanja razvoja v EU. Za Slovenijo je ena od najbolj očitnih priložnosti za zavarovanje

nacionalne suverenosti pri usmerjanju razvoja, povsem skladnih s pravili EU, prav uveljavljanje trajnostnega razvoja.

3. TRAJNOSTNI RAZVOJ IN VLOGA DRŽAVE

3.1. RAZSEŽNOSTI TRAJNOSTNEGA RAZVOJA

Pogoji za uveljavljanje trajnostnega razvoja v nacionalnih razvojnih strategijah in potencialna ambicioznost takšne usmeritve se med državami še precej razlikujejo celo v Evropi, ki je trajnostno najbolj propulzivna regija sveta. Trajnostni problem sedanjih članic EU v povprečju je v visoki socialni in gospodarski razvitosti in glede nanju razmeroma nizki okoljski razvitosti. Razvojni problem držav srednje in vzhodne Evrope tudi ob zaključevanju tranzicije ostaja nizka razvitost tako v gospodarskem, socialnem kot okoljskem smislu, glede na razvitost EU. Izhodiščni položaj Slovenije je v tej primerjavi zelo ugoden (gl. okvir). Razvojni zaostanek za EU je največji po gospodarski plati. To v trajnostnem duhu od razvojne strategije zahteva opredelitev za razvoj, ki bo prednostno zniževal gospodarski razvojni zaostanek, pri čemer pa se raven socialne in okoljske razvitosti ne sme znižati. Trajnostni prehod tako v Sloveniji zahteva predvsem izogibanje gospodarskim odločitvam, ki svojo zanimivost gradijo na podcenjenem ali poceni okoljskem in socialnem kapitalu, kar je sorazmerno lahko obvladljiva razvojna naloga. Potrebno je le, da ekonomska politika poskrbi za ustrezne konsistentne dolgoročne ekonomske signale, ki določajo funkcionalnost okoljskega in socialnega kapitala, njuno obnovo in izboljševanje. Takšna opredelitev je potrebna, ker izkušnje v obdobju tranzicije kažejo, da se razmerja med prispevki posameznih sestavin razvoja lahko hitro spremenijo. Razvojni problem trajnosti se za Slovenijo kaže kot razlikovalna konkurenčna lastnost podjetij, še bolj pa države.

TRAJNOSTNA RAZVITOST SLOVENIJE

Iz razpoložljivih podatkov lahko ugotovimo, da je Slovenija v *socialnem in okoljskem smislu danes razvitejša, kot bi pričakovali glede na doseženo raven gospodarske razvitosti*, merjene z bruto domačim proizvodom na prebivalca. Sorazmerno visoko socialno razvitost reprezentativno ugotavlja mednarodna primerjava indeksa človekovega razvoja in njegovih sestavin, pa tudi primerjave ravni brezposelnosti, neenakosti v razdelitvi dohodka, socialnih razlik, revščine in socialne izključenosti, kjer Slovenija ne dosega slabših rezultatov od povprečja EU. Razmeroma visoko okoljsko razvitost Slovenije, mišljeno glede na prispevek okolja k blaginji, ugotavljajo dosedanja poročila o stanju okolja, pa tudi mednarodne primerjave indeksa pristnega varčevanja, predvsem njegovih odbitnih postavk, ki izražajo razvrednotenost okolja. Tudi ocene Svetovne banke kažejo, da je raven slovenske trajnostne razvitosti dokaj visoka glede na gospodarsko razvitost in sicer najbližja italijanski, britanski oziroma belgijski – sicer ne gre za države s splošno okoljsko vzornimi dosežki, vendarle pa gre za države, ki so po kriteriju BDP na prebivalca precej pred Slovenijo. V isto smer gredo ugotovitve, pridobljene z mednarodno primerjavo po Seljakovem indeksu trajnostnega razvoja.

3.1.1. Gospodarska razsežnost razvoja

Osnovni razvojni cilj povečevanje blaginje se v sedanjih okoliščinah, ki jih označujejo dokončanje tranzicije, vstopanje v EU, postopen prehod v informacijsko družbo in

globalizacija, na področju gospodarstva konkretizira v instrumentalnih ciljih povečevanja globalne konkurenčnosti slovenske države in gospodarskih enot ter razvojnega dohitevanja držav EU prek postopnega zapiranja vrzeli v učinkovitosti in nekaterih faktorskih intenzivnostih (okoljski kapital, nižje kvalificirana delovna sila, človeški viri). Odprtost do okolja in sposobnost nenehnega učenja, ki sta najpomembnejša pogoja za povečano konkurenčnost v sodobnih razmerah, se na gospodarskem področju izražata kot:

- a/ *Postopen prehod v na znanju temelječo ekonomijo in družbo*, katere konkurenčnost temelji na ustvarjenih dejavnikih, s poudarkom na razvijanju človeškega dejavnika v najširšem smislu in pospešenem tehnološkem razvoju kot osnovnima pogojema za zapiranje vrzeli v učinkovitosti. Pri tem ne gre le za tako imenovano novo ekonomijo, ki temelji na informacijsko-komunikacijskih in drugih novih tehnologijah z novimi dejavnostmi in organizacijskimi oblikami, marveč tudi za vnašanje in krepitev elementov na znanju temelječe ekonomije v "staro" ekonomijo ter za oblikovanje novim razmeram prilagojenih pravil igre in učinkovitejše javne uprave.
- b/ *Vsestranska internacionalizacija* vseh dejavnosti. Uresničevanje Strategije v veliki meri temelji na izkoriščanju razvojnega potenciala članstva v EU, ki ga sestavljajo: (i) po gospodarski plati izrazito velik obseg notranjega trga in visoka kupna moč na eni in prav tako izrazito visoka stopnja konkurence na drugi strani; (ii) po socialni plati celovita socialna ponudba, ki oblikuje visoko socialno kohezivnost; (iii) po okoljski plati pa mednarodno koordinirana razvojna usmeritev k emancipaciji prispevka okolja k blaginji, kar omogoča Sloveniji v polnem izraziti primerjalne prednosti na tem področju.

Nujnost prehoda v na znanju temelječo družbo in vsestranske internacionalizacije utemeljujemo z dejavniki mednarodne konkurenčnosti, s specifičnostmi Slovenije in s pomenom članstva v EU:

- a/ *Danes mednarodno konkurenčnost držav in podjetij določajo predvsem ustvarjeni dejavniki* ("created assets"; na primer rezultati raziskav in razvoja, izobražena delovna sila, informacijsko-komunikacijska tehnologija in infrastruktura, socialni kapital in kultura, negovano okolje in prostorske strukture), ki z uveljavljanjem na znanju temelječe ekonomije postajajo vse pomembnejši dejavnik konkurenčnosti glede na od narave dane dejavnike ("natural assets"). Razvijanje ustvarjenih dejavnikov zaradi rastočih stroškov in vse večjega deleža transakcijskih v skupnih stroških pogosto zahteva, da podjetja razširijo svoje trge in proizvodne zmogljivosti v druge države, ki ponujajo (naj)boljše poslovne priložnosti. Zato sta koristni tako vhodna kot izhodna internacionalizacija z vse večjo pluralnostjo organizacijskih načinov (trgovina, pogodbeno sodelovanje, mrežne povezave, prevzemi in združitve, neposredne tuje investicije), ki vsebujejo tako tekmovalnost kot sodelovanje. Podjetjem internacionalizacija prinaša prednosti ekonomij obsega, prednosti specializacije, prednosti izkoriščanja globalnih alternativ (pri nakupih, proizvodnji, prodaji, financiranju, osebju, davkih, raziskavah in razvoju itd.) in prednosti integrirane mednarodne proizvodnje. V tej luči tudi problem konkurenčnosti slovenskega izvoza ni več primarno makroekonomske narave (gibanje stroškov dela in tečaja tolarja), temveč predvsem mikroekonomske oziroma strukturne narave zaradi ovir pri razvijanju ustvarjenih dejavnikov (prenizka intenzivnost vstopanja novih podjetij v nove in stare dejavnosti zaradi

administrativnih in drugih ovir; razpršenost lastništva in zato neučinkovito vladanje podjetjem, ki ima za posledico počasno prestrukturiranje in strateško povezovanje ter s tem ohranjanje zastarelih in neperspektivnih proizvodnih programov oziroma pomanjkanje inovacij, novih proizvodov in podjetniške pobude).

Poudarek na ustvarjenih dejavnikih konkurenčnosti tudi pomeni, da socialna in okoljska sestavina razvoja nista več le njegova omejitev oziroma merilo kakovosti, marveč sta tudi sami pomembna ustvarjena dejavnika razvoja, ker neposredno prispevata k pozitivnim učinkom gospodarske politike z oblikovanjem socialnega kapitala in družbenega soglasja o razvoju. Poleg tega različne aktivnosti na socialnem in okoljskem področju postajajo samostojne in dobičkonosne gospodarske dejavnosti, ki zadovoljujejo zahtevno povpraševanje vse bolj izobraženih ljudi (npr. proizvodnja sredstev za varstvo okolja, industrija ravnanja z odpadki, mnogovrstne kulturne industrije), hkrati pa so v prepletanju z drugimi dejavnostmi (npr. turizmom, multifunkcionalnim kmetijstvom) pomembna sestavina konkurenčnih prednosti države.

- b/ *Slovenija ima nekatere specifične značilnosti, ki zahtevajo in spodbujajo internacionalizacijo gospodarskih dejavnosti.* Gre predvsem za majhnost in odprtost domačega trga. Majhnost domačega trga je verjetno najmočnejši dejavnik internacionalizacije, saj podjetja lahko svojo rast vse manj črpajo le iz domačega trga, kar bo s članstvom v EU še očitneje. Odprtost domačega trga pa pomeni, da ta trg postaja relativno še manjši. Zrcalno gledano velik in odprti tuji trg, še posebej notranji trg EU, predstavlja močan magnet za internacionalizacijo slovenskih podjetij.
- c/ *Članstvo v EU bo s stališča zmanjševanja razvojnega zaostanka prineslo dve ključni spremembi.* Prvič, slovensko gospodarstvo brez pospešenega razvijanja novih ustvarjenih dejavnikov ne more postati enakovreden udeleženec na notranjem trgu. Drugič, vse večji del ekonomske aktivnosti bo postal lokacijsko gibljiv, kar pomeni, da bodo nosilci te aktivnosti bolj kot doslej prilagodljivi na spremembe, ki vplivajo na njihove stroške in dohodke, in bodo dejavnost locirali tam, kjer so pogoji najboljše. Ustvarjanje ugodnih pogojev poslovanja, spodbudnega ekonomskopolitičnega okvira in življenjskega okolja zato ni nujno le za pritegnitev tujih naložb, marveč tudi za preprečevanje "bega možganov" in izseljevanja dejavnosti slovenskih podjetij.

Slovenija lahko izkoristi razvojne impulze članstva v EU le s postopnim **prehodom od defenzivnega pristopa**, ki ga označujejo dokončanje tranzicije, izpolnitev pogojev za vključitev v notranji trg EU in usposobitev za izkoriščanje sredstev iz razvojnih programov EU, **k vse bolj ofenzivnemu pristopu** pri izkoriščanju priložnosti. Članstvo v EU in prilagoditev gospodarskega sistema sama po sebi namreč še ne zagotavljata razvoja, ampak le ustvarjata priložnost za **boljše izkoriščanje lastnih razvojnih možnosti** z aktiviranjem "endogenih" dejavnikov, to je tistih, ki jih avtonomno nadzorujemo z nacionalnim inštrumentarijem ekonomske politike. Ofenzivni pristop tudi pomeni, da bodo morali gospodarski subjekti vse bolj razumeti notranji trg EU kot svoje domače dvorišče in temu ustrezno prilagoditi in načrtovati svoje permanentno prestrukturiranje in razvoj. To pomeni predvsem aktivno vhodno in izhodno internacionalizacijo dejavnosti ekonomskih subjektov (proizvodnih,

storitvenih, finančnih in delno infrastrukturnih). Tak pristop zahteva identifikacijo glavnih specifičnih prednosti, ki določajo konkurenčnost podjetja, ter prestrukturiranje v smislu osredotočanja na najbolj perspektivne aktivnosti. Svoje specifične prednosti lahko kompetentno ugotovijo le ekonomski subjekti sami, država pa mora njihovo ofenzivno prilagajanje podpreti s politikami na področju razvoja človeških virov in krepite konkurenčne sposobnosti.

3.1.2. Socialna razsežnost razvoja

Globalizacija in zaostreni pritiski na konkurenčnost gospodarstva ter učinkovitost države in javnega sektorja povečujejo socialna tveganja. Konkurenčni pritiski na trgu delovne sile lahko povzročijo povečano brezposelnost, njegovo odpiranje pa vsebuje nevarnost nepovratnega odliva kakovostnega človeškega kapitala in po drugi strani priseliteni pritisk. Ti procesi lahko povečajo socialne in regionalne razlike ter marginalizirajo posamezne skupine ljudi. Spremlja jih lahko tudi oblikovanje nedemokratskih in potiglobalizacijskih vrednot in gibanj. Vse zahtevnejša tehnologija tudi pomeni, da razlike v izobrazbi ne vplivajo več le na možnosti posameznika kot ponudnika na trgu delovne sile, ampak vse bolj pomenijo tudi nevarnost povečevanja razlik pri možnosti dostopa ljudi do blaginje oziroma pri njihovi zmožnosti uporabe rezultatov razvoja. Obvladovanje teh tveganj ter krepitev človeškega in socialnega kapitala, s katerim razpolaga družba, sta zato ključni nalogi politike socialnega razvoja.

Opredelitev za celovito pojmovano blaginjo kot cilj Strategije postavlja v njeno središče človeka, njegove potrebe in interese, kakovost življenja ter nasploh **človekov razvoj** v najširšem pomenu besede. Njegova osnova je širitev možnosti in pogojev izbire, za kar morajo biti vsakomur zagotovljeni vsaj *trije osnovni pogoji*: dolgo in zdravo življenje, možnost izobrazbe in informiranja ter dostop do sredstev, potrebnih za primeren življenjski standard. Človekovega razvoja ni možno uresničevati le z zagotovitvijo materialnih dobrin in finančnih virov za ustrezno raven socialne varnosti. Zgolj usklajevanje socialnega razvoja z ekonomskimi možnostmi ne zadošča, potrebna je njegova notranja, vsebinska modernizacija in oblikovanje socialne politike na sodobnih izhodiščih. Politika socialnega razvoja bo sledila predvsem **dvema ciljema**: zagotoviti trdno socialno varnost ter omogočati in promovirati socialno vključenost. Zato bo morala biti predvsem politika enakih možnosti, usmerjena v omogočanje družbene participacije in aktiviranje ljudi za dejavno vlogo pri spreminjanju lastnega življenja. Aktivna vloga ljudi in poudarjanje njihove lastne odgovornosti za svoj položaj omili problem tako imenovanega "moralnega hazarda", ko razvejan in neselektiven sistem socialne varnosti pasivizira ljudi v nedejavne prejemnike pomoči.

Usmeritev Strategije na blaginjo in razvoj človeka pomeni tudi, da končno presojo ustreznosti družbenega razvoja lahko podajo le ljudje, ki družbo sestavljajo. Prevladujoče **vrednote in nazori ljudi** zato v veliki meri opredeljujejo, kakšne izvedljive razvojne poti ima določena družba na voljo. Raziskave kažejo, da ekonomski razvoj in globalizacijo v sodobnem svetu spremlja prehod iz materialističnega v postmaterialistični vrednotni sistem. Cilji družbenega razvoja niso več omejeni na rast materialne proizvodnje, marveč poudarjajo kakovost življenja in medčloveških odnosov. Tudi za vrednote slovenskega prebivalstva se kaže, da so v

podobnem "prehodu", vendar pa je za doživljanje postsocialističnih sprememb značilen soobstoj nasprotujočih si opredelitev. Sprejemanje tržnega gospodarstva, poudarjeni individualizem in medsebojna tekmovalnost obstajajo hkrati z egalitaristični nazor o distribuciji dohodkov in visokim vrednotenjem socialne varnosti. Opredeljenost za vključevanje v EU in približevanje zahodnim standardom spremljajo visoka stopnja nacionalne homogenosti, etnocentrizem, poudarjanje nacionalne kulturne identitete in državne suverenosti. Omejitev odprtosti in internacionalizacije je tudi nizka stopnja demokratične kulture, ki se odraža v pomanjkanju zaupanja v medosebnih odnosih, nestrpnosti in ksenofobiji.

Posamezne sestavine takšnega vrednotnega vzorca lahko pomenijo resno oviro pri uveljavljanju Strategije, temelječe na odprtosti in učenju. Za njeno uspešno uresničevanje bo zato nujno doseči čim širše **soglasje o osnovnih vrednotnih oziroma nazorskih izhodiščih**. To je možno doseči s poudarjanjem celovitosti ciljev Strategije, ki želi omogočiti pogoje za celovit razvoj in socialno integriranost vsakega posameznika ob zadrževanju materialnih razlik v socialno sprejemljivih, a razvojno spodbudnih mejah, ter s poudarjanjem tistih sestavin Strategije, ki pomenijo krepitev sposobnosti aktivnega preživetja posameznikov in gospodarskih subjektov v globaliziranem svetu, zlasti razvoj človeškega kapitala in konkurenčne sposobnosti.

Pomembno vlogo pri oblikovanju vrednot kot sestavine človeškega in socialnega kapitala ima **kultura**. Kultura pomaga razvijati ustvarjalnost, imaginacijo, prilagodljivost in sodelovalnost, razvoj nacionalne kulturne identitete pa krepi socialno kohezijo in prispeva k ustvarjanju temeljnega družbenega soglasja o krepitvi razvojnih potencialov in ustvarjalnemu odzivanju na izzive globalizacije kot tudi kulturnem pojavu. V sodobnih razmerah so na področju kulture pomembni zlasti demokratizacija v smislu povečevanja kulturne participacije državljanov (tako aktivne kot pasivne) in dostopnost kulture in kulturne dediščine, odprtost, razvoj kulturnega pluralizma in decentralizacija z države na regije in civilno družbo. Celostno ohranjanje kulturne dediščine pomeni njeno vklapljanje v vsakdanje življenje in zavest ljudi kot del njihovega življenjskega okolja in gospodarske dejavnosti. Sodobna kulturna politika mora biti zato oblikovana tako, da spodbudi aktivno vključevanje v tokove svetovne kulturne izmenjave s ciljem oblikovanja odprte multikulturne družbe in razvoja individualne in kolektivne identitete, hkrati pa zagotavlja celostno ohranjanje kulturne dediščine.

Poleg izobraženosti in usposobljenosti je tudi **zdravje** pomembna sestavina človeškega kapitala. Hkrati je zdravje tudi del socialne blaginje in kazalec razvitosti, ki odraža fizične in psihosocialne pogoje življenja v državi. Zdravi ljudje so bolj produktivni in imajo več možnosti vključevanja v družbeno in gospodarsko dejavnost. Krepitev razvojnega prispevka človeških virov zato zahteva sistematično delovanje države za uveljavitev bolj zdravega načina življenja, od promocije do zagotavljanja osnovnih pogojev zanj. Okrepiti se mora zavest ljudi o odgovornosti za lastno zdravje, vendar je hkrati potrebno bolje zaščititi pravice bolnikov. Na tem področju se bo povečala tudi vloga nevladnih organizacij. Z razvojem znanja in novih tehnologij se bo vse bolj zaostri tudi vprašanje obvladovanja tehnološkega tveganja, ki lahko neposredno vpliva na zdravje ljudi – na primer z nenadzorovanim razvojem biotehnologije in prehranske tehnologije.

V prihodnjih letih bomo soočeni z rastjo stroškov zdravstvenega varstva iz demografskih razlogov in zaradi razvoja novih metod zdravljenja. Zato bo potrebno natančneje opredeliti vsebino programa obveznega in prostovoljnega zdravstvenega zavarovanja ter pri slednjem upoštevati tudi načelo rizičnosti zavarovanca. Potrebno bo tudi pripraviti ukrepe za zmanjšanje absentizma kot pomembnega omejevalnega dejavnika konkurenčnosti. Določiti bo potrebno prioritete pri zagotavljanju zdravstvenih pravic in spremeniti pogoje za uveljavljanje tistih, ki niso neposredno povezane z zdravljenjem. S strukturno reformo znotraj sistema plačila stroškov v zdravstvu bo zagotovljena večja pravičnost in enakost za prebivalcev v posameznih regijah ter spremenjen ali prilagojen sistem financiranja izvajalcev, da bo vzpodbujal doseganje večje kvalitete zdravstvenih storitev. Kljub tem spremembam pa je potrebno zagotoviti enakost dostopa do zdravstvenega varstva, zlasti s sistemom zdravstvenih domov in z ureditvijo razmerja med javnimi zavodi in zasebniki koncesionarji.

3.1.3. Okoljska razsežnost razvoja

Opredelitev Strategije za enakovredno obravnavanje gospodarske, socialne in okoljske razsežnosti razvoja pomeni, da je konvencionalno pojmovana gospodarska rast, če želi vsaj ohraniti razvrednotenost okolja, trajnostno gledano lahko le toliko višja, kolikor bolj se vzporedno z njo zniža okoljska intenzivnost gospodarske rasti. V tem pogledu uspešnost varovanja okolja in zniževanje okoljske potratnosti gospodarske rasti neposredno zvišujeta potencialno gospodarsko rast.

Izboljševanje okoljske učinkovitosti slovenskih **podjetij** je bilo v preteklem desetletju predvsem odziv na tržne zahteve (kot npr. pridobitev certifikata o izpolnjevanju ISO 14000 standardov poslovanja in drugih ustreznih ISO standardov). Prostovoljni ukrepi podjetij ostajajo pomemben mehanizem, v prihodnje pa bo vse eksplicitnejša tudi sistemska spodbuda za zvišanje okoljske učinkovitosti podjetij (smernica o integralnem nadzoru obremenjevanja okolja podjetju omejuje svoboden izbor tehnologij, kadar obstajajo zanje ekonomsko sprejemljive in okoljsko boljše tehnološke možnosti), v to smer pa bodo v prihodnje še sistematičneje učinkovali ekonomsko politični ukrepi, zlasti cenovni, davčni in okoljevarstveni, ki usmerjajo rabo naravnih virov, zlasti energetskih.

Agregatni kazalci kažejo na **previsoko okoljsko intenzivnost** dosedanjega **razvoja**. Energetska intenzivnost je dvakrat višja od povprečne v EU, delež izvoza, ki temelji na naravnih virih je večji od tistega, ki bi si ga Slovenija lahko privoščila, saj nima pomembnejših zalog ekonomsko zanimivih mineralnih in energetskih surovin. Standardno opredeljene 'umazane industrije' k dodani vrednosti predelovalnih dejavnosti prispevajo petino, zaposlujejo pa več kot 40,000 ljudi. Njihova proizvodnja in izvoz sta se v drugi polovici devetdesetih povečevala hitreje od povprečja. Neto prispevek ekspanzije izvoza k blaginji družbe kot celote pa lahko v prihodnje bistveno povečamo le, če uspemo povezati dejavnike, ki določajo rast izvoza, s dejavniki vpliva na obremenitev okolja. Blaginjski učinek okoljskega prestrukturiranja podjetij bo ugoden, saj trajnostna sanacija umazanih industrij pomeni, da je upravičeno demoralizirati le tisti gospodarski kapital, katerega celotni blaginjski učinek je negativen, ne pa vsakega, ki povzroča negativne učinke na okolje.

Zaradi velike odvisnosti od uvožene surovinske in energetske podlage in zunanjetrgovinske odprtosti je Slovenija sicer majhen, a interesno **globalni akter trajnostnega razvoja**, odgovorna za njegovo uveljavljanje doma in po svetu. Za vzdrževanje sedanje ravni potrošnje in gospodarske aktivnosti, mora Slovenija neto uvažati okoljski kapital in neto izvažati končne izdelke oziroma storitve. Ni netrajnostno, če se ena država zanaša na presežke okoljskega kapitala druge – pogoj je, da uspe pri tem pokriti blaginjski dolg do sedanjih in prihodnjih generacij, doma in na tujem. Pokrivanje tekočih stroškov zaradi razvrednotenega okoljskega kapitala je obveznost do sedanjih generacij, prihodnjim pa je treba pokriti predvsem oportunitetne stroške razvrednotenja neobnovljivih naravnih virov.

Za državo s skromno surovinsko podlago je pomembno podpirati globalne trajnostne razvojne pobude, predvsem na tradicionalnih surovinskih nabavnih trgih. Slovenija se tudi zato deklarira za trajnostno usmerjanje razvoja najprej doma, obenem pa tudi drugod po svetu, planetarno opredeljenim v Agendi 21 (UNCSD, 1992), za potrebe usmerjanja razvoja EU pa uveljavljenim v Agendi 2000 (DOC/97/6). Skladno z razvojno orientacijo v Strategiji je pričakovati, da bo Slovenija mednarodno najbolj inovativna v spodbujanju trajnostnih projektov EU in pobud, usmerjenih v prostor Južne in Vzhodne Evrope.

3.2. SODOBNA VLOGA DRŽAVE

a/ Država kot demokratični družbeni akter

Globalizacija in mednarodno povezovanje danes bolj kot v preteklosti omejujeta prostost samovoljnega ravnanja vlad. Vse nižji stroški mednarodnega ekonomskega sodelovanja in vse večja izobraženost ljudi omogočajo, da se v mednarodne povezave neposredno vključuje velik del podjetniškega sektorja, pa tudi posamezniki. Mednarodna menjava tudi ni več omejena na blago in storitve, ampak vse bolj obsega informacije, kulturne dobrine, tudi politična in svetovnonazorska stališča. Vse večja gibljivost proizvodnih dejavnikov in vse večja razpoložljivost informacij o gospodarski uspešnosti držav je vse pomembnejša ekonomska omejitev, ki nepravilno ravnanje vlad kaznuje z neugodnimi gospodarskimi posledicami. Varčevalci in posojilodajalci, finančni vlagatelji, tuji naložbeniki, visoko kvalificirani strokovnjaki se lahko hitro odzovejo na neustrezno politiko vlad, ki škoduje konkurenčni sposobnosti gospodarstva in omejuje gospodarsko pobudo. Omejitev pomeni tudi vse večje število zasebnih in javnih organizacij, ki javno ocenjujejo kakovost delovanja vlad in institucionalnega sistema držav. Izrazito pomembno vlogo igra EU, ki v okviru pridružitvenega procesa nadzira tako usklajenost zakonodaje držav kandidatke s svojim pravnim redom kot tudi rezultate njihovih politik. Delovanje vlad je omejeno tudi z vse bolj razširjenim prenašanjem njihovih funkcij na politično neodvisne institucije, s povečano transparentnostjo odločanja in s krepitvijo dogovarjanja s širokim krogom zainteresiranih družbenih akterjev.

Informacije in znanje v sodobni družbi so vse bolj razpršeni, posamezniki in družbeni subjekti pa imajo na voljo vse več alternativnih možnosti delovanja. Z vsemi temi spremembami se povečuje avtonomnost in pomen samoorganizacije družbe, država pa je v svoji upravljalški vlogi vse bolj omejena tako na nacionalni kot na nadnacionalni ravni. Ostrejšje omejitve delovanja vlad po eni strani zmanjšujejo njihovo možnost

ukrepanja, po drugi strani pa tudi zmanjšujejo nevarnost velikih napak pri vodenju politike in vsaj delno rešujejo problem neskladja med družbeno optimalnim ukrepanjem in zasebnimi interesi nosilcev političnih odločitev.

Z naraščajočim pomenom učenja in prilagodljivosti za konkurenčnost je tudi delovanje vlade postalo eden pomembnih dejavnikov globalne konkurenčnosti držav. Zaradi tega mora biti vloga države pri usmerjanju gospodarskega in družbenega razvoja drugačna kot doslej. Država lahko razvojno spodbudno deluje le kot demokratični akter, to pomeni v sodelovanju in partnerstvu z drugimi pomembnimi družbenimi akterji – socialnimi partnerji, podjetniškimi skupinami, civilno družbo oziroma nevladnimi organizacijami, strokovnimi združenji, regionalnimi in lokalnimi pobudami, v okviru regionalnih ekonomskih grupacij in mednarodnih institucij. Seveda pa Vlada ohranja odgovornost družbenega akterja z močjo sprejemanja ukrepov ekonomske in razvojne politike.

b/ Poudarjena skrb države za pravni red in varnost lastninskih pravic

Avtonomno vključevanje posameznikov v družbeno življenje zahteva kar najbolj popolno zaščito njihovih človekovih, državljanskih in potrošniških pravic v odnosu do države in drugih nesorazmerno močnih akterjev, kot so na primer večnacionalna podjetja in mediji. Učinkovit tržni gospodarski sistem zahteva pravno infrastrukturo, ki tržnim subjektom pušča svobodo gospodarske pobude in zagotavlja, da je poseganje države v privatni sektor transparentno, učinkovito ter ustrezno omejeno.

Ker tržni gospodarski sistem temelji na zasebnem lastništvu in svobodi zasebne gospodarske pobude, je lastninska pravica ena njegovih osrednjih pravnih institucij. Da bi bila lastninska pravica gonilna sila učinkovitega gospodarstva, mora biti pravno definirana in podeljena določenemu subjektu. Pravni red mora zagotoviti, da se lastninske pravice menjavajo s čim manjšimi transakcijskimi stroški ter da so zavarovane pred neupravičenimi posegi tretjih, sicer se na trgu ustvari negotovost in tveganost menjave se poveča do te mere, da se ji večina subjektov odreče. Temeljni cilj države pri določitvi pravic je zato: (i) zmanjšati z učinkovitim pravnim redom transakcijske stroške menjave, v katere vključujemo tudi stroške varovanja pravic, ter (ii) določitev in razdelitev pravic na takšen način, da so brez menjave ali po menjavi pravic te porazdeljene tako, da njihova uporaba prinaša najvišje donose. Učinkovita pravila morajo odsevati ustaljena pričakovanja udeležencev v menjavi, saj se sicer vrednost menjave za subjekte zmanjšuje, ker se jim zvišujejo transakcijski stroški. Iz tega sledi, da naj bi pravna pravila "arbitrirala" spore oziroma urejala odnose med subjekti v takšni smeri, kot bi jih reševala večina subjektov, če bi imeli na voljo vse informacije in bi se o rešitvah pogajali neomejeno, ne da bi bil kdo od njih v sili ali nesposoben razumeti pogajanja in transakcijo.

Seveda pa samo določitev pravic ni dovolj, če v varovanje in izvršitev ne poseže država s svojo prisilo. Če pravosodni sistem ne deluje učinkovito, to je v skladu s pravili in relativno hitro, se tveganje pogodbenim subjektom pri določenih pravnih poslih poveča. Pride do zmanjšanja dobička, ki ga subjekti pričakujejo po dokončanju posla, kar zmanjšuje motivacijo za sklepanje takih poslov. Poleg zmanjšanja teh poslov pa pride tudi do sklepanja drugih, ki sicer dosegajo podobne ekonomske učinke kot posli, ki bi jih stranke najraje sklenile, vendar pa so z vidika pogodbenih strank manj učinkoviti, saj so stroški upoštevanja pravnih pravil za te posle visoki.

Pride pa tudi do različnih pojavov v družbi, ki negativno vplivajo na celoten družbeni red, kot je na primer korupcija.

V Sloveniji se problem nejasne opredelitve lastninskih pravic najbolj pereče kaže na trgu nepremičnin. Ker evidenca lastninskih pravic na nepremičninah v obliki javne in popolne zemljiške knjige ni zagotovljena in ker so številne nepremičnine še vedno v denacionalizacijskem postopku z negotovim izidom, ostajajo številne priložnosti za sicer ekonomsko učinkovite naložbe in transakcije neizkoriščene. Nepremičninski trg je zato neučinkovit, ponudba pa premajhna glede na povpraševanje in tudi glede na potrebe po mobilnosti delovne sile. Na področju lastninskih pravic so zato najpomembnejše naloge na področju urejanja trga nepremičnin (vzpostavitev evidence lastninskih pravic na nepremičninah in dokončanje procesa denacionalizacije). Koreniti posegi pa bodo potrebni tudi na področju učinkovitosti pravosodnega sistema, zlasti za povečanje učinkovitosti dela sodišč in samih sodnih postopkov.

c/ Osrednja vloga strukturne in razvojne politike

S članstvom v EU se bo zmanjšal pomen klasične makroekonomske politike v smislu predvsem kratkoročnih ukrepov za zagotavljanje narodnogospodarskega ravnotežja in doseganje makroekonomskih ciljev (gospodarske rasti, nizke inflacije in zmanjševanja brezposelnosti). Za aktivno izkoriščanje razvojnih impulzov članstva v EU je pomembnejša razvojna in strukturna politika. V tem smislu se mora gospodarska politika usmeriti k (i) spodbujanju in pomoči gospodarskim subjektom, da se lotijo identificiranja in aktivnega izkoriščanja svojih specifičnih konkurenčnih prednosti v mednarodnem prostoru, prvenstveno EU, vendar tudi širše, ter (ii) nadgrajevanja tradicionalnih inštrumentov makroekonomske politike s strukturnimi in razvojnimi politikami, ki delujejo prek horizontalnih ukrepov "mikroekonomske" politike krepitve konkurenčne sposobnosti ter prek spodbujevalne in koordinativne vloge države v različnih razvojnih partnerstvih, kjer so vladne ustanove le eden izmed sodelujočih akterjev. Država se mora osredotočiti na spodbujanje izboljševanja obstoječih in razvijanja novih ustvarjenih dejavnikov za krepitev konkurenčnih prednosti podjetij in Slovenije kot celote, se pravi na akumulacijo človeškega kapitala, spodbujanje tehnološkega razvoja in inovativnosti, oblikovanje fleksibilnih institucij za podporo tržnemu gospodarstvu, krepitev družbene kohezivnosti in odprtosti.

STRUKTURNA IN RAZVOJNA POLITIKA

Strukturna politika skuša vzpostavljati konkurenčno strukturo gospodarstva z izvajanjem strukturnih in sistemskih reform v podjetniškem sektorju (privatizacija, regulacija, konkurenčna zakonodaja, stečajna zakonodaja), finančnem sektorju, gospodarski infrastrukturi, na trgu dela (reforma socialne varnosti), javni in lokalni upravi (transparentnost in merila učinkovitosti delovanja), regionalnem razvoju, kmetijstvu, pokojninskem in zdravstvenem zavarovanju in varstvu itd. Strukturna politika deluje na strukturo proizvodnje, produktivnost, vzorce inoviranja in mednarodno konkurenčnost. Njene tipične sestavine so politika internacionalizacije, politika zaščite lastniških pravic, politika konkurence, tehnološko-informacijska politika, raziskovalno razvojna politika, politika informacijske družbe, trgovinska politika in politika do neposrednih tujih investicij, politika izobraževanja, regionalna politika, okoljska politika, velik del fiskalne politike, transportna politika itd. Za

njihovo uspešno izvajanje je ključno ustrezno razumevanje vloge države, ki mora temeljiti na partnerskem odnosu z drugimi družbenimi akterji.

Razvojna politika je sklop vseh politik, ki vplivajo na izboljševanje razvojnih dejavnikov, dolgoročno ohranjanje razvojnih ravnotežij in trajnostno povečevanje blaginje. Dolgoročni gospodarski razvoj je možen le ob ustreznem vlaganju v ključne razvojne dejavnike (gospodarske, človeške in okoljske), ki optimalno prispeva k povečanju blaginje le, če ga spremlja ustrezno prizadevanje za socialno in okoljsko sestavino razvoja.

Pri načrtovanju razvojnih oziroma strukturnih politik mora država upoštevati naslednja načela: (i) politike morajo v prvi vrsti izhajati iz dejanskih potreb družbenih in posebej ekonomskih akterjev, kot jih ta formulirajo. Istočasno mora politika skrbeti, da njeni ukrepi res pridejo do tistih, katerim so namenjeni (preprečevanje tako imenovanega "rent-seekinga"); (ii) politike je vedno treba gledati v njihovi medsebojni povezanosti, točneje v njihovi medsebojni odvisnosti in učinkovanju. Politike naj se osredotočajo na problematike in teme, kar pogosto, če ne pretežno, pomeni preseganje resorskega delovanja in v prvo vrsto postavlja nujnost sodelovanja med ministrstvi; (iii) politike morajo biti transparentne (država mora jasno povedati, kaj in kako bo delala), dolgoročno usmerjene in opremljene z jasno zavezanostjo države glede njihovega uresničevanja. Neločljiv spremljevalec politik mora biti celovito spremljanje in vrednotenje razvoja, ne le v njegovi gospodarski ampak tudi socialni in okoljski vsebini.

č/ Razvojna vloga države se decentralizira

Partnerska vloga države vključuje tudi delno prenašanje iniciative za oblikovanje razvojnih pobud ter sredstev in pristojnosti za njihovo izvajanje na regionalno raven. S tem se krepi endogeni razvoj regij, ki je zasnovan na njihovih notranjih razvojnih potencialih, dopolnjenih z ukrepi za pritegovanje novih podjetij in investicij. Politika skladnega regionalnega razvoja je vse bolj skupni imenovalec vrste specifičnih politik na ravni države ali posameznih regij (prostorsko načrtovanje, kmetijska politika, spodbujanje razvoja malih podjetij, turizem, ohranjanje naravnih vrednot in biotske raznovrstnosti z ustanavljanjem zavarovanih območij, kulturna dediščina). Slovenija mora načrtno temeljiti svoj razvoj tudi na razvoju regij, ki so pomemben generator gospodarske rasti, in jim zato omogočiti, da razvijejo lastne inovativne potenciale ter presežejo sedanjo razbitost in nepovezanost lokalnih skupnosti.

Zaradi premajhne pozornosti regionalni ravni in posledično neučinkovite regionalne politike se medregionalne razlike v Sloveniji po osamosvojitvi povečujejo, kar krni ekonomsko in socialno kohezijo in pomeni neoptimalno izkoriščenost razvojnih potencialov. Vključevanje v enotni evropski trg bo problem neenakomerne regionalne porazdelitve razvojnih učinkov še zaostri. Prišlo bo do neposrednega povezovanja regionalnih gospodarstev s sosednjimi regionalnimi gospodarstvi izven državnega ozemlja. Obenem se z globalizacijo večja pomen lokacije kot prostora, kjer se odvija gospodarska dejavnost, zato raste pomen regionalnih razvojnih žarišč in njihovega vpliva na konkurenčnost države. Problemov regionalnega razvoja zato ne bo mogoče rešiti z zanašanjem na tržni mehanizem, niti ne zgolj na nekoordinirane sektorske politike, ki ne upoštevajo regionalnih vplivov svojega delovanja.

Za razvoj Slovenije so pomembna tako mesta, ki so danes glavni generator razvoja, kakor tudi podeželje. Za številne dejavnosti, ki so značilne za novo ekonomijo in temeljijo predvsem na podjetnosti in ustvarjalnosti posameznika, je odprto mesto s številnimi možnostmi interakcij na razmeroma majhnem prostoru pomemben razvojni dejavnik. Prav tako spreminja svojo vlogo podeželje, ki zaostaja za urbaniimi področji. Razvojno zaostajanje podeželja je tesno povezano s slabše razvevano gospodarsko infrastrukturo, kar se odraža tudi v izrazitejši zastopanosti kmetijstva v gospodarski strukturi tega prostora.

d/ Manjša neposredna vloga države v gospodarstvu in javnih službah

Spremenjena vloga države se bo odrazila tudi na področjih zagotavljanja in varovanja javnega interesa, zlasti na področjih delovanja javnih služb. Država mora vse bolj postajati regulator in nadzornik izvajanja teh služb, ne pa tudi pretežni izvajalec. To zahteva njeno povečano skrb in odgovornost za ureditev vsebine, pogojev ter standardov in normativov izvajanja javnih služb, določitev njihovega obsega ter nadzora nad izvajanjem. Država mora zagotoviti organizirano spremljanje stanja na vseh področjih, za katera je odgovorna, informacijsko-komunikacijske sisteme ter potrebne analitične in strokovne podlage za razvoj in urejanje teh področij. Bistveno večji delež v samem izvajanju pa bodo v bodoče prevzeli nedržavni izvajalci, ki bodo v mreže javnih služb vključeni na podlagi podelitve koncesij. Država bo s potrebno doregulacijo koncesijskih razmerij poskrbela za ustrezno varovanje javnega interesa, dostopnost storitev vsem uporabnikom javnih služb pod enakimi pogoji in potrebno kakovost storitev. Privatizacija državnega premoženja za izvajanje javnih služb bo postopno izvedena povsod tam, kjer bo na ta način mogoče zagotoviti večjo racionalnost in hkrati ustrezno zavarovati javni interes.

Medtem ko je umikanje države iz neposrednega upravljanja javnih služb in gospodarske infrastrukture splošen pojav v svetu, pa je tranzicijsko specifičen problem Slovenije umik države iz neposrednega upravljanja gospodarskih družb. Problem je večplasten in se kaže v visokem deležu državnega lastništva v gospodarskih družbah, političnem in strankarskem vplivu na izbiro uprav velikih podjetij in posrednem lastništvu prek paradržavnih finančnih skladov. Problem je mogoče transparentno in dolgoročno rešiti le s prodajo državnih deležev v gospodarskih družbah in s privatizacijo finančnega sektorja.

DEL II: STRATEGIJA GOSPODARSKEGA RAZVOJA

Uspešnost uresničevanja ciljev Strategije je odvisna od treh sklopov dejavnikov:

- a/ Prvi sklop se nanaša na pogoje ki jih je potrebno vzpostaviti v Sloveniji za to, da bodo njeni subjekti lahko učinkovito uresničevali zastavljeno Strategijo. Gre za zaključek procesa institucionalnih reform tranzicije in zagotavljanje makroekonomske stabilnosti (Poglavje 4).
- b/ Drug sklop dejavnikov, ki zagotavljajo učinkovito uresničevanje zastavljenih ciljev Strategije, zajema mehanizme in instrumente, katerih skupni imenovalec je koncept kompleksne konkurenčnosti držav. Le-ta opredeljuje konkurenčnost narodnega gospodarstva kot merljivo sposobnosti proizvodnje mednarodno konkurenčnih izdelkov in storitev na način, ki državljanom zagotavlja trajnostni razvoj in zadovoljiv življenjski standard (Poglavje 5).
- c/ Tretji sklop dejavnikov se nanaša na vključevanje okoljske in socialne razsežnosti trajnostnega razvoja (Poglavje 6).

4. INSTITUCIONALNI IN MAKROEKONOMSKI POGOJI URESNIČEVANJA STRATEGIJE

4.1. ZAKLJUČEK INSTITUCIONALNIH REFORM TRANZICIJE

Slovenija je med tranzicijskimi državami znana po postopnosti in konsenzualnosti izvajanja institucionalnih reform. Tak pristop je zlasti v začetnem obdobju tranzicijskega procesa ublažil šok prehoda ter zmanjšal eksistencialno negotovost ljudi in s tem socialne napetosti. Omogočil je oblikovanje visoke stopnje začetnega družbenega soglasja o osnovnih tranzicijskih nalogah. Vendar pa se je v kasnejši fazi tranzicije razvojno soglasje vse bolj umikalo pogajanju s stališča parcialnih interesov, kar je povzročilo odlaganje nekaterih nujnih reform. S tem se ohranja pretirani neposredni politični vpliv v gospodarstvu ter pretirana reguliranost posameznih gospodarskih sektorjev in segmentov trga dela. Takšne razmere ohranjajo pogoje implementacijskega deficita. Zaradi tega za dokončanje preostalih institucionalnih reform ne bo zadoščalo spontano delovanje ekonomskih in političnih subjektov, niti ne mehanično prevzemanje pravnega reda EU. Potrebna je zavestna odločitev za aktivno in čimprejšnje dokončanje preostalih "tranzicijskih nalog".

Pomembni segmenti narodnega gospodarstva so še vedno v procesu transformacije v konkurenčne in učinkovite dejavnosti, ki se bodo sposobne soočiti z izzivi odprtega mednarodnega tekmovanja. Gre za področja, kjer danes še prevladujejo monopolne oziroma oligopolne tržne strukture, ali ki so na drugačen način zaščitena pred pritiski mednarodne konkurence. To so zlasti finančno posredništvo (bančništvo, zavarovalništvo), gospodarska infrastruktura (energetika, telekomunikacije, komunala), javni sektor (državna uprava, znanost, zdravstvo, šolstvo, kultura) in kmetijstvo.

V *podjetniškem sektorju* se bo za večjo konkurenčnost potrebno soočiti predvsem s tremi vprašanji, ki še sodijo v proces tranzicije: (i) odstranitev vseh vrst

administrativnih ovir za vstop in delovanje podjetij ter vzpostavitev poslovno prijaznega okolja nasploh; (ii) oblikovanje ustreznega pravnega okvira in prakse na področju varstva konkurence, intelektualne in industrijske lastnine, standardov in certifikatov ter prava družb, državnih pomoči in javnih naročil; (iii) vzpostavitev učinkovite lastniške strukture in vladanja podjetjem («corporate governance») ter dokončanje defenzivnega tranzicijskega prestrukturiranja privatiziranih podjetij, (iv) takojšnje osnovno finančno prestrukturiranje neprivatiziranih izgubarskih podjetij, vključno z ločitvijo še vitalnih od nevitalnih delov in privatizacijo prvih s strani strateških investitorjev.

Kljub napredku *finančni sektor* še ni mednarodno konkurenčen, tako glede trdnosti, učinkovitosti in stroškov, kot glede pestrosti ponudbe proizvodov. Ukrepe za nadaljevanje prestrukturiranja finančnega sektorja razvrščamo v tri skupine: (i) konkurenca in prestrukturiranje vključno s privatizacijo, (ii) reguliranje in nadzor ter (iii) popolna uskladitev s pravnim redom EU.

Na področju *javnih gospodarskih služb in izboljšanja gospodarske infrastrukture* temeljni kamni reforme zaradi neizpolnjenih nalog ostajajo (i) razvoj politike cen, ki bo omogočala vsaj standardno razvitost infrastrukture in odražala dejanske stroške proizvodnje, (ii) nadaljnje uvajanje/krepitev konkurence in udeležbe privatnega sektorja, vključno s privatizacijo obstoječih zmogljivosti, (iii) ustrezno pravno in regulativno okolje, ki naj med drugim zagotovi povečanje vpliva uporabnikov na izvajanje infrastrukturnih storitev in nadaljnji razvoj infrastrukture.

Prav tako še ni dokončno oblikovan ustrezen ***pravni okvir za delovanje uspešnega tržnega gospodarstva***.

S spremembo *delovnopravne zakonodaje* bo potrebno zmanjšati ovire za fleksibilne oblike zaposlovanja in obenem uvesti ustrežnejše oblike zaščite zaposlenih. Prav tako bo potrebno zmanjšati pretirano reguliranost opravljanja določenih poklicev. Tudi veljavna zakonodaja na področju kolektivnih delovnih razmerij ni v skladu z vrsto konvencij Mednarodne organizacije dela in dokumentov EU. Kolektivne pogodbe morajo postati izraz prave in proste volje strank in ne akt, ki je sklenjen na zahtevo zakona oziroma pod pretjo intervencije tretje strani, ki bi nadomestila voljo strank. Prehodno obdobje veljavnosti stare delovnopravne zakonodaje se izteka, ker so imeli delavci in delodajalci možnost organizirati se v avtentične in avtonomne organizacije, s tem pa so nastale možnosti za delni umik države s področja reguliranja delovnih razmerij. Asociacijska delovna razmerja prehajajo na pogodbeno.

Na področju *varstva okolja* je potrebno omejiti institucionalno šibkost, ki se vzdržuje zaradi necelovite implementiranosti pravnega reda in podpornih institucij, s čemer se pogloblja razkorak med načrtovanim in dejanskim razvojem okolja in njegovo razvojno vplivnostjo. Zaokrožiti bo potrebno predvsem sistem državnih institucij in instrumentarija varstva in razvoja okolja in institucij trajnostnega razvoja.

Na področju *regionalne in prostorske politike* je potrebno vzpostaviti učinkovito organiziranost za usklajevanje in spodbujanje razvojnih prizadevanj na regionalni ravni, ki bo omogočila učinkovitejše izkoriščanje razvojnih potencialov ob večji upravni in politični decentralizaciji. Potrebno je tudi ustrezno reformirati veljavni sistem urejanja prostora in gospodarjenja z naravnimi viri.

S spremembo zakonodaje bo potrebno *omogočiti fleksibilnejšo organizacijo sodne oblasti* in specializacijo sodišč, da bi zmanjšali sedanje visoke sodne zaostanke. Postopke bi lahko pospešili tudi z informatizacijo. Z vzpostavitvijo brezplačne pravne pomoči in zmanjšanjem vloge notarjev bo bolj kot doslej zagotovljena enakopravnost državljanov pred sodiščem.

4.2. ZAGOTAVLJANJE MAKRO-EKONOMSKE STABILNOSTI

Temeljni pogoj za uspešno uresničevanje ciljev Strategije je stabilnost osnovnih makroekonomskih okvirjev, doseganje le-teh pa je med osnovnimi nalogami klasičnih makroekonomskih politik, to je monetarne, dohodkovne in fiskalne politike.

Makroekonomske politike so v obdobju od osamosvojitve svojo stabilizacijsko vlogo opravile razmeroma uspešno. Inflacija se je s trimestnega števila na letni ravni ob monetarni osamosvojitvi oktobra leta 1991 v prvi polovici devetdesetih sorazmerno hitro zniževala. Tempo zniževanja inflacije se je nekoliko upočasnil v obdobju 1996-1998, v prvi polovici leta 1999 pa se je stopnja inflacije spustila na 4,3% na letni ravni. Uvedba davka na dodano vrednost sredi leta 1999, zlasti pa močan porast cen nafte so inflacijo spet približali letni ravni 9%. Vzporedno s širjenjem šokov skozi proizvodni sistem in njihovo internalizacijo se je postopno dvignila tudi osnovna inflacija. Ker se je inflacija dvignila tudi v EU, se razlika med povprečno letno stopnjo inflacije v Sloveniji in maastrichtskim konvergenčnim kriterijem na področju inflacije približno ohranja. Za doseganje maastrichtskih kriterijev bo v prihodnjih letih potrebno odločnejše zmanjšanje inflacije. Za to ne bodo zadostovale le makroekonomske politike, temveč odločnejše izvajanje že začelih in načrtovanih strukturnih reform.

Zasluge za sorazmerno uspešno makroekonomsko stabilizacijo si v prvi polovici devetdesetih let nedvomno delita relativno restriktivna monetarna in fiskalna politika, ki z ohranjanjem približno uravnoteženih javnih financ (v nekaterih letih celo javnofinančnega presežka) nista ustvarjali večjih pritiskov na zadolževanje države niti doma niti v tujini. V obdobju po letu 1993 je povprečna letna stopnja gospodarske rasti presegala 4% letno, pri čemer je vse do leta 1997 Slovenija ohranjala ravnotežje v javnih financah, vse do leta 1999 pa tudi ni bilo tudi bistvenega odstopanja od zunanjega ravnotežja (primanjkljaj tekočega računa plačilne bilance vse do leta 1999 ni presegel 1% bruto domačega proizvoda). V letu 2000 so se ponovno pokazale tendence povečevanja javnofinančnega primanjkljaja in naraščanja stopnje inflacije, ohranil se je tudi plačilnobilančni primanjkljaj. Čeprav je osnovni impulz gibanjem inflacije in pogojem menjave dala rast cen nafte pa jih poslabšujejo tudi dolgoročni notranji dejavniki. Prioriteta Vlade bo zaustavitev teh tendenc, saj njihovo nadaljevanje postaja omejevalni dejavnik realizacijo ciljev Strategije (glej *Razvojni scenariji Strategije gospodarskega razvoja Slovenije*).

Za uspešno doseganje ciljev Strategije je torej nujno zaustaviti negativne tendence na področju javnih financ in plačilnobilančnih gibanj. Javnofinančni primanjkljaj vpliva destabilizacijsko zlasti zaradi povzročene zvišanja obrestnih mer, če se financira iz domačih virov. To neposredno povzroča višje stroške gospodarstva in s tem inflacijo, posredno pa z zaostrovanjem pogojev zadolževanja in prenašanjem domačih

prihrankov iz zasebnega v državni sektor izrinja zasebne investicije in s tem zavira gospodarsko rast. Če pa se javnofinančni primanjkljaj financira iz tujih virov, pospešuje tendenco k plačilnobilančnemu primanjkljaju in s tem k zunanjemu neravnotežju. Ohranjanje sedanje višine primanjkljaja je makroekonomsko težko opravičljivo tudi glede na več let trajajočo ugodno gospodarsko konjunkturo (visoka gospodarska rast, zniževanje brezposelnosti), saj zožuje prostor za proticiklično ukrepanje ekonomske politike ob nepričakovanem poslabšanju gospodarskih rezultatov. V vsakem primeru pa javnofinančni primanjkljaj vpliva na povečanje javnega dolga in s tem na slabšanje pogojev nadaljnega zadolževanja, na večjo izpostavljenost valutnim in obrestnim tveganjem in na zvišanje deleža obresti med proračunskimi odhodki, kar povzroča pritiske na povečanje davčne obremenitve. Zato je cilj evropskih usmeritev, in mora biti tudi naš cilj, da se javnofinančni primanjkljaj v naslednjih nekaj letih postopno odpravi.

JAVNOFINANČNI PRIMANJKLJAJ PO GFS IN PRIMANJKLJAJ DRŽAVE PO ESA

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

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

Primanjkljaj tekočega računa plačilne bilance tudi deluje destabilizacijsko, zlasti kadar povečuje zadolževanje v tujini in obrestno breme zadolženosti ali se financira s prilivom kratkoročnega špekulativnega kapitala in vpliva na stabilnost domače valute. Vendar je obvladljiv primanjkljaj v zmernem obsegu lahko tudi produktiven, kadar je dejavnik hitre gospodarske rasti in odraz investicijskih priložnosti, pritoka neposrednih tujih naložb ali posojil v rentabilne investicije izvoznega sektorja. Zato ga v zmernem obsegu predvidevamo tudi v makroekonomskem scenariju Strategije.

Ohranjanje stabilnega makroekonomskega okolja v predpristopnem obdobju je še toliko bolj pomembno, ker se z vstopom v EU bistveno spreminja vloga monetarne politike, do precejšnjih sprememb pa bo prišlo tudi pri vodenju fiskalne politike.

V tem kontekstu se postavlja dvoje vprašanj. Prvič, kaj so stabilne makroekonomske razmere za Slovenijo kot regijo na enotnem evropskem trgu ali celo v evropski monetarni uniji, in drugič, kaj lahko k takim razmeram prispeva Slovenija s svojimi politikami. Za jasen odgovor na ti dve vprašanji je bistveno razlikovati razdobje do našega vstopa v EU in razdobje od vstopa v EU do vključitve v Evropsko monetarno unijo (EMU).

V prvem razdobju Slovenija sicer ohranja monetarno suverenost (samostojno monetarno in tečajno politiko), ki pa se dejansko že zmanjšuje v skladu s sprejetimi obvezami o liberalizaciji tokov kapitala. Že v tem razdobju se Sloveniji torej oži nabor instrumentov monetarne politike, tveganja v zvezi z nepredvidljivimi gibanji kratkoročnega kapitala pa se povečujejo.

V drugem razdobju, torej po vstopu v EU, se Slovenija formalno vključuje v EMU, vendar z derogacijo glede evra. Po stališču EU je najkrajše možno razdobje od vključitve v EU do uvedbe evra dve leti. To je mogoče, v kolikor država takoj ob vstopu v EU vstopi tudi v evropski tečajni mehanizem (ERM 2). V zadnjem času različni predstavniki EU poleg maastrichtskih kriterijev za uvedbo evra vse bolj poudarjajo tudi doseganje takoimenovane dejanske konvergence ("real convergence"). To pa omogoča diskrecijsko obravnavanje posameznih držav in potencialno zavlačuje vstop v EMU do trenutka, ki ga članice EMU ocenijo kot primerne.

KAJ JE ERM 2?

To je mehanizem za uravnavanje deviznih tečajev, ki sloni na principu fiksnih, vendar prilagodljivih tečajev. V čem se ta režim razlikuje od našega sedanjega uravnava drsečega tečaja? Država v tem mehanizmu ima uradni tečaj, ki ga izpogaja z Evropsko centralno banko (ECB) in ki naj bi bil ravnotežen, čeprav ni definicije, kaj to pomeni. Tega naj bi držala v ožjih ali širših mejah (za nas bi verjetno veljale širše meje, 15 % na vsako stran uradnega tečaja, kot je to imela tudi Grčija). Znotraj tega pasu se tečaj prosto giblje, je torej podoben uravnava nemu drsečemu, vendar mu uradni tečaj in te meje vendarle dajejo prevladujoče značilnosti fiksnega tečaja. Možna je tudi prilagoditev uradnega tečaja, vendar le izjemoma in v dogovoru z ECB. Na mejah pasu je obvezna intervencija na deviznem trgu, lahko in verjetno, ne pa obvezno, tudi s strani ECB.

V ERM 2 ima članica načeloma še vedno monetarno suverenost, vendar je pri tem močno omejena. Vstop v ERM 2 bi za Slovenijo pomenil, da ne bi več imeli samostojne, temveč skupno oziroma z ECB dogovorjeno tečajno politiko, pomenil bi prehod na mehanizem fiksnih vendar prilagodljivih tečajev, pomenil pa bi tudi prehod iz monetarnega v tečajno ciljanje, kar bi prineslo potrebo po precejšnji uskladitvi obrestnih mer z EU. Podobno velja za stopnjo inflacije.

Monetarna politika mora biti kredibilna in ohranjati stabilnost, vendar pa znižanje inflacije na evropsko primerljivo raven ne more biti samo skrb monetarne politike. Ta ne sme preveč zaostri monetarnih okvirjev, če bi to negativno vplivalo na gospodarsko rast. Na padec inflacije lahko pomembno vplivata fiskalna in dohodkovna politika, zlasti v naših razmerah pretežno stroškovne inflacije, pa tudi strukturne politike oziroma mikropolitike. Šele koordinirano delovanje vseh teh politik bi omogočilo znižanje inflacije na raven primerljivo z EU. Na dveh področjih lahko Slovenija izrazito neposredno vpliva na znižanje inflacije. To je področje predpisov o indeksaciji in področje relativnih cen oziroma cen, ki so pod neposredno kontrolo države. Dokler bo Slovenija imela formalno indeksacijo pri obrestih, ne bo evropsko primerljiva. Odprava indeksacije se lahko zgodi samo postopoma, sicer bi poslovni subjekti samo nadomestili uradne mehanizme indeksacije s spontanimi. Pri indeksaciji plač in pokojnin, ki pa je v EU prisotna, bo inflacijski vpliv potrebno zmanjšati zlasti s prehodom z avtomatične indeksacije na indeksacijo za naprej. Pri obrestnih merah je postopnost pogojena z ukrepi monetarne politike in s poglobljanjem domačega finančnega trga. V razmerah, ko bi na domačem trgu kotiralo veliko državnih vrednostnih papirjev ustrezne varnosti in visoke likvidnosti, bi se prek gibanja tečajev takšnih inštrumentov oziroma njihove implicitne donosnosti lahko uveljavila tržna obrestna mera kot referenca, ki bi nadomestila indeksacijo s TOM. Dolgoročno bo tržna obrestna mera padala na evropsko raven v skladu z liberalizacijo pretoka kapitala in prilagajanjem tečajne politike, na njo obešena paleta bančnih obrestnih mer pa tudi v skladu s povečevanjem konkurenčnosti finančnega sektorja. Pri usklajevanju relativnih cen glede na EU moramo ločiti med nesorazmerji, ki so odraz manjše razvitosti Slovenije od povprečja EU (na primer, nižje plače normalno vplivajo na relativno nižje cene v storitvenih dejavnostih), in tistimi, ki so administrativno pogojena. V mejah aktivnejše politike privatizacije, liberalizacije in povečevanja konkurence v energetiki, prometu in komunali bo potrebno postopno sproščanje cen v dejavnostih, kjer so te še pod administrativnim nadzorom. Pozablja se, da to ne povzroča samo dviga cenovnih indeksov, ampak ima istočasno tudi deflacijski efekt, če se te dejavnosti lahko bolj oprejo na samofinanciranje namesto na proračunsko podporo. Sproščene cene bodo po oblikovanju tržnega ravnovesja zmanjševale inflacijske pritiske. Kjer popolna sprostitev cen zaradi same narave cen ne bo mogoča, pretežno na področju naravnih monopolov in druge gospodarske infrastrukture, mora vlada pripraviti ustrezen regulativni okvir.

Bistvena sprememba pri monetarni politiki bo nastala s prevzemom evra. Če želi Slovenija res izkoristiti vse razvojne možnosti enotnega in stabilnega notranjega trga EU, je uvedba evra nedvomno naš primarni cilj. Z uvedbo evra bi za naše poslovanje znotraj EU odpadli stroški valutnih konverzij in tečajnih tveganj, predvsem pa bi večja primerljivost cen spodbudila konkurenco in povečala trgovino ter s tem ugodno vplivala na znižanje inflacije in pospeševanje gospodarske rasti. Od uvedbe evra naprej Slovenija ne bo imela več svoje monetarne politike, ampak bo le (minimalno) sooblikovala in zlasti izvajala evropsko monetarno politiko. To pomeni, da ne bo

mogla (kar bo v ERM 2 vsaj delno še lahko) kompenzirati kratkoročnih eksternih šokov ali celo trendov svoje eventualno višje inflacije (od povprečja EU) in/ali zmanjševanja produktivnosti (glede na povprečje EU) s prilagajanjem tečaja domače valute in tako ohranjati cenovno konkurenčnost izvoza in zaposlenost. Kljub tej nevarnosti so se tudi manj razvite države EU odločile za evro, saj prednosti odtehtajo slabosti. Samostojno bi namreč le težko dosegle stabilnost, ki jo evro nudi.

Po uvedbi evra se bo nosilec ekonomske politike v Sloveniji torej zmanjšal manevrski prostor za posredovanje. Njihova skrb za stabilnost se tako ne bo izkazovala v monetarni, pač pa v dohodkovni in fiskalni politiki, predvsem pa s prenosom težišča od makroekonomskih na mikroekonomske oziroma strukturne politike, katerih temeljni cilj je vplivati na produktivnost in konkurenčnost gospodarstva. Predvsem politika zaposlovanja in izobraževanja mora omogočiti zadostno mobilnost in fleksibilnost delovne sile in s tem prestrukturiranje gospodarstva, da iz mikro problemov konkurenčnosti v posameznih segmentih gospodarstva ne nastane makro problem za Slovenijo kot celoto.

Makroekonomski okvir EU, kot ga opredeljujejo vsakoletne *Okvirne usmeritve ekonomske politike EU*, bo seveda veljal tudi za Slovenijo. Ta Okvir predstavlja tisto referenčno točko, kateri se morajo v naslednjih letih približevati tudi makroekonomske politike v Sloveniji. Za posamezne od teh politik to dejansko pomeni, da se bodo razvijale v naslednjih smereh:

Monetarna politika. Temeljni cilj na področju monetarne politike je postopno zniževanje inflacije na raven, ki bo omogočila vključitev v EMU. To bo zagotavljalo stabilnost domače valute in s tem stabilne makroekonomske razmere. Banka Slovenije naj bi tudi naprej vodila omejevalno monetarno politiko, zlasti z omejevanjem denarne ponudbe, in s tem ustrezno prispevala k zniževanju inflacije. Glavni cilj Slovenije na tem področju je postati članica EMU. Zaenkrat bo ohranjen sedanji režim uravnavanega drsečega deviznega tečaja, dolgoročno pa se bodo nihanja tečaja zmanjševala, kar bo omogočilo, da se bo Slovenija po liberalizaciji kapitalskih tokov in vključitvi v EU lahko postopno priključila območju skupne evropske valute. Monetarna politika bo šla skozi tri razvojne faze. Do vključitve v EU je težišče monetarne politike na sprostitvi kapitalskih pretokov s tujino, uskladitvi zakonodaje o Banki Slovenije s pravnim redom EU in uveljavljanju operacij odprtega trga. Po vstopu v EU in ERM 2 bo potrebno razviti sodelovanje z ECB v skladu z že omenjenimi pravili igre. V tej fazi bo tudi potrebno dokončno odpraviti formalne indeksacijske mehanizme, znižati inflacijo na nivo maastrichtskega kriterija in se pripraviti na uvedbo evra. Po vključitvi v evro območje pa se sodelovanje v evropski monetarni politiki kaže kot sodelovanje pri pripravi in sprejemanju odločitev ECB ter pri izvajanju enotne evropske monetarne politike.

Prioritetne smeri ukrepanja na področju monetarne politike so torej naslednje:

- a/ Sprostitev kapitalskih tokov s tujino;
- b/ Uveljavljanje referenčne obrestne mere skozi operacije odprtega trga in deindeksacija obresti;
- c/ Vključitev v ERM 2, to je sistem prilagodljivega fiksne tečaja, kot prehodno razdobje za vključitev v evro območje.

Dohodkovna politika. Dohodkovne politike držav članic EU so v nacionalni pristojnosti, zato se s samim vstopom v EU tudi slovenska dohodkovna politika ne bo bistveno spremenila. V skladu s Okvirnimi usmeritvami ekonomske politike EU in dosedanjo prakso Slovenije bo njen cilj počasnejša realna rast bruto plač na zaposlenega od rasti produktivnosti dela, kar naj bi prispevalo k zaviranju inflacije in ustvarjanju pogojev, ki bodo podjetjem omogočala povečanje vlaganj v tehnologijo, trge in človeški kapital ter posledično krepitev konkurenčnosti in povečevanje zaposlenosti. Načini za doseganje tega cilja so v razvoju sistema socialnega partnerstva v smeri boljše reprezentativnosti in strokovne podpore, v izboljšanju usklajevalnih formul, ki rast plač vežejo na inflacijo (s pomočjo že omenjenega prehoda na indeksiranje za naprej brez avtomatičnega usklajevanja z inflacijo) in v razvoju shem finančne participacije zaposlenih pri dobičku. Predvidena je tudi večja centralizacija pri dogovarjanju sistema kolektivnih pogodb v javnem sektorju, ki bo podprta z bolj enotno ureditvijo položaja javnih uslužbencev in opredelitvijo ustrežnejših plačnih razmerij med poklici. Oblikovanje politike plač v zasebnem sektorju bo predmet socialnega dialoga med vlado, sindikati in delodajalci. Vlada bo pri tem izhajala iz opredelitve, da je smiselno ohraniti centralizirano raven dogovarjanja in sicer na ta način, da se skupni elementi plačne politike, kot sta zlasti mehanizem usklajevanja plač in minimalna plača, opredelijo z dogovorom o politiki plač, ki je tristranski dokument, posebnosti pa s kolektivnimi pogodbami dejavnosti med sindikati in delodajalci. Vlada bo podprla zmanjševanje razlik med minimalno in izhodiščno plačo. Ob tem je potrebno z dohodkovno politiko zasledovati tudi cilj bolj enakomerne distribucije plač in drugih dohodkov zaradi zagotavljanja socialne stabilnosti, vendar ob tem ohranjati tisto diferenciacijo v zaslužkih, ki izvira iz poslovne uspešnosti.

Prioriteti ukrepanja na področju dohodkovne politike sta torej:

- a/ Dogovor o politiki plač v privatnem sektorju, ki naj zagotovi nižjo rast plač od rasti produktivnosti dela;
- b/ Sistemska ureditev razmerij plač v javnem sektorju.

Fiskalna politika. Ukrepanje na področju fiskalne politike je že pred vstopom v EU predmet fiskalnega nadzora EU, s katerim se povečuje transparentnost in stabilnost. Tudi v okviru EU pa je prepuščeno posamezni državi, kakšen obseg in strukturo javnih financ želi imeti, čeprav so harmonizacijske fiskalne tendence že prisotne. Glavne omejitve pri spreminjanju politike so fiskalna kapaciteta in sprejeta pravna ureditev v povezavi z nadzornimi mehanizmi. Zaradi političnih in ekonomskih razlogov si vse države prizadevajo za povečanje transparentnosti in učinkovitosti fiskalne politike in administracije. Slovenija je že sprejela večino pravnih podlag za takšno ravnanje; v približevanju EU pa se bo morala še bolj usklajevati s politiko in usmeritvami, ki jih bodo oblikovale skupne evropske institucije.

Osnovna **strateška usmeritev javnofinančne politike** je prestrukturiranje javnofinančnih odhodkov in prihodkov, ki bo spodbudno vplivalo na konkurenčnost gospodarstva in bo v srednjeročnem obdobju omogočilo tudi postopno uravnovešanje javnih financ brez povečanja njihovega deleža v bruto domačem proizvodu.

Prestrukturiranje javnofinančnih odhodkov je potrebno, ker jih v sedanji višini glede na BDP ni mogoče financirati brez dodatnega zadolževanja države ter zato, ker

njihova sedanja sestava in nefleksibilnost onemogočata večji prispevek javnih financ h gospodarskemu razvoju. V naslednjih letih bodo morali zato javnofinančni odhodki naraščati počasneje od bruto domačega proizvoda ter se tako postopno izenačevati z višino javnofinančnih prihodkov. Zato, da bi ob izpolnjevanju tega cilja lahko namenili več izdatkov za razvojne prioritete, bo potrebno zmanjšati delež zakonsko opredeljenih izdatkov, ustaviti naraščanje deleža izdatkov za plače v javnem sektorju, povečati preglednost izdatkov za različne namene, zlasti subvencije in socialne pomoči, ter povečati učinkovitost upravljanja z javnimi sredstvi. Zmanjšanje bo postopno, saj se potrebi za olajšanje fiskalnih bremen, zlasti zaradi stimuliranja naložb, zoperstavlja potreba po razvitejših javnih storitvah, primerljivih z drugimi državami EU. Njihovo zagotavljanje je za majhno državo relativno težje in bo možno le v okviru prostora, ki se bo dosegal z racionalizacijo stroškov v okviru reform javnega sektorja. Zato je toliko pomembnejši bistveno večji poudarek na prenašanju izvajanja in tudi financiranja dela javnih dobrin in storitev na zasebni sektor.

Makroekonomske projekcije, ki v srednjeročnem obdobju predvidevajo višjo rast izvoza od rasti bruto domačega proizvoda ter na drugi strani zaostajanje rasti dohodkov domačega prebivalstva in domače končne porabe za gospodarsko rastjo, z javnofinančnega vidika tudi ob predvidenih spremembah davčnega sistema pomenijo postopno upadanje deleža javnofinančnih prihodkov v bruto domačem proizvodu. Za povečanje javnofinančne kapacitete, ki bi ublažilo to upadanje, do potrebno zagotoviti dosledno obračunavanje, pobiranje in izterjevanje davkov in prispevkov, razširiti davčno osnovo z racionalizacijo sedanjih pogosto ekonomsko neupravičenih olajšav (zlasti pri davku na dobiček in dohodnini) ter okrepiti prihodke iz nedavčnih virov, to je iz povečanih kapitalskih in koncesijskih prihodkov ter tujih donacij. Po včlanitvi v EU je realno pričakovati tudi določene javnofinančne prilive iz naslova članstva v EU. V kolikor bi bilo kljub temu potrebno uravnateževati javne finance s povečevanjem domačih virov, bo potrebno ob upoštevanju učinkov na gospodarsko konkurenčnost preučiti možnost uvajanja novih davčnih virov, zlasti na osnove, ki doslej še niso obdavčene (posamezne oblike premoženja, ekološki davki), ter povišanja stopenj posameznih dajatev. Vzporedno z naštetimi ukrepi za blažitev upadanja fiskalne kapacitete oziroma njeno ohranjanje na približno sedanji ravni bo potrebno zaradi spodbujanja konkurenčnosti gospodarstva tudi prestrukturirati obstoječe davčne vire, zlasti s ciljem manjše relativne obremenitve dela (zniževanje izdatnosti dohodnine in davka na plačilno listo ob povečanju obremenitve porabe).

Usmeritev glede javnofinančnega primanjkljaja je njegovo postopno odpravljanje, vendar pa je potrebno dinamično doseganja cilja in upravičenost kratkoročnega javnofinančnega primanjkljaja presojeti tudi glede na opisana dejstva, da deleža javnofinančnih odhodkov v bruto domačem proizvodu ni mogoče hitro bistveno znižati in da na drugi strani skrb za konkurenčnost preprečuje dvigovanje davčne kapacitete nad sedanjo.

Prioritetne smeri ukrepanja na področju fiskalne politike so torej naslednje:

- a/ Prestrukturiranje javnofinančnih odhodkov in prihodkov, ki bo spodbudno vplivalo na konkurenčnost gospodarstva in bo v srednjeročnem obdobju omogočilo tudi postopno uravnovešanje javnih financ brez povečanja deleža prihodkov v bruto domačem proizvodu.

- b/ Vključitev zasebnega sektorja v izvajanje javnih storitev in prenos dela teh storitev v zasebno financiranje.
- c/ Uporaba dohodkov iz prodaje državnega premoženja za zmanjševanje javnega dolga.

5. MEHANIZMI ZA DOSEGO CILJEV STRATEGIJE

Poglavje 5 obravnava temeljne mehanizme za doseg ciljev Strategije. Skupni imenovalac oziroma vsebinsko izhodišče temeljnih mehanizmov za doseg ciljev Strategije je »koncept kompleksne konkurenčnosti držav«, ki opredeljuje konkurenčnost narodnega gospodarstva kot merljivo sposobnosti proizvodnje mednarodno konkurenčnih izdelkov in storitev na način, ki državljanom zagotavlja trajnostni razvoj in zadovoljiv življenjski standard. Takšna opredelitev povezuje vprašanja mednarodne konkurenčnosti s temeljnimi razvojnimi vprašanji. Sintetični kazalec in kazalci različnih dejavnikov kompleksne konkurenčnosti dajejo poslovnemu svetu vpogled v nacionalna okolja poslovnih možnosti, vladam omogočajo primerjalno presojo uspešnosti ekonomske in razvojne politike, civilni družbi in socialnim partnerjem pa dajejo vpogled v razvoj demokracije in pravne države, z merili življenjskega standarda, socialne vključenosti in trajnostnega razvoja pa omogočajo presojo kakovosti razvojnega vzorca države.

KONCEPT KOMPLEKSNE KONKURENČNOSTI DRŽAV

V skladu s konceptom kompleksne konkurenčnosti, ki ga je razvil Institute for Management and Development iz Lausanne (IMD), se dejavniki konkurenčnosti razvrščajo v osem sklopov, ki skupaj tvorijo kompleksno konkurenčnost države. Ti sklopi so: (i) *domače gospodarstvo* z dejavniki, ki opredeljujejo stanje/obseg, kvaliteto in dinamiko dodane vrednosti, gospodarskih sektorjev, investicij, varčevanja, končne porabe in življenjskih stroškov ter prilagodljivost gospodarstva, (ii) *internacionalizacija* z dejavniki, ki opredeljujejo stanje/obseg, kvaliteto in dinamiko tekočega računa plačilne bilance, izvoza in uvoza blaga in storitev, menjalnega tečaja in tujih naložb ter nacionalni protekcionizem in odprtost, (iii) *vlada z javno upravo* z dejavniki, ki opredeljujejo stanje/obseg, kvaliteto in dinamiko javnega dolga, javnih izdatkov, fiskalne politike, učinkovitosti države, državnega intervencionizma ter razvoja prava in stopnje varnosti, (iv) *finančni trg* z dejavniki, ki opredeljujejo stanje/obseg, kvaliteto in dinamiko stroškov in razpoložljivosti kapitala, borze, bančne učinkovitosti, (v) *infrastruktura* z dejavniki, ki opredeljujejo stanje/obseg, kvaliteto in dinamiko gospodarske, tehnološke in poslovne infrastrukture, zdravstva, energetske zadostnosti in okolja, (vi) *management* z dejavniki, ki opredeljujejo stanje/obseg, kvaliteto in dinamiko produktivnosti in stroškov dela, podjetniške organiziranosti in učinkovitosti ter podjetniške kulture, (vii) *znanost in tehnologija* z dejavniki, ki opredeljujejo stanje/obseg, kvaliteto in dinamiko izdatkov in kadrov za R&D dejavnost, tehnološkega managementa, znanstvenega okolja in intelektualne lastnine, ter (viii) *človeški dejavnik* z dejavniki, ki opredeljujejo stanje/obseg, kvaliteto in dinamiko značilnosti populacije in delovne sile, zaposlovanja in brezposelnosti, šolstva, kvalitete življenja, navad in vrednot.

Uvrstitev Slovenije med 47 državami³ na IMD-jevi lestvici kompleksne konkurenčnosti se je v razdobju 1998-2000 sicer izboljšala s 40. na 35. mesto, vendar to v sebi skriva stagnacijo na nizki ravni ali celo poslabšanje nekaterih dejavnikov. Prav tu je nedvomno največ prostora za izboljšanje kompleksne konkurenčnosti Slovenije. Slabosti Slovenije se kažejo zlasti v sklopih vlada, internacionalizacija,

³ IMD v svoji The World Competitiveness Yearbook 2000 z 290 različnimi kazalci konkurenčnosti, ki jih razvršča v omenjenih osem skupin, meri konkurenčnost 47 držav.

finančni trgi, znanost in tehnologija. Če iščemo skupni imenovalec slabosti tistih kazalcev, pri katerih se je Slovenija uvrstila slabše od 40. mesta, je to pomanjkanje sinergije in družbenega soglasja za razvoj, nezadostno prilagajanje globalizaciji, nezadostna usmerjenost na kupca, orientiranost na kratkoročne rezultate na škodo trajnostnega razvoja, neučinkovita državna uprava in pretiran nacionalni protekcionizem. Po zadnjem poročilu je sklop »Znanost in tehnologija" edini med vsemi sklopi, ki je nazadoval, in to kar za štiri mesta, kar je posledica nezadostne razvojne funkcije podjetij in nepovezanosti z raziskovalnimi instituti.

Temeljni mehanizmi za doseg ciljev Strategije, ki so predstavljeni v tem poglavju, vsebujejo usmeritve aktivne strukturne in razvojne politike, s katerimi se bo v prihodnjih letih izboljšala kompleksna konkurenčnost države na vseh naštetih področjih. Te usmeritve skupaj s tistimi na socialnem in okoljskem področju, ki so predstavljene v šestem poglavju, ter z ustrezno stabilizacijsko politiko ob dokončanju tranzicijskih reform, ki je predstavljena v petem, tvorijo konsistenten nabor nalog za uresničevanje Strategije in doseg njenih ciljev. Temeljni mehanizmi za uresničevanje Strategije so:

- a/ *Prehod v na znanju temelječo družbo.* V ta mehanizem sodijo politike za razvoj človeškega dejavnika (zlasti formalno in neformalno izobraževanje), za večjo fleksibilnost trga dela, za obvladovanje migracijskih tokov, za razvoj informacijsko-komunikacijske infrastrukture in novih storitev ter za krepitev raziskovalno razvojne dejavnosti in tehnološkega razvoja, ki predstavlja aktivno uresničevanje na znanju temelječe družbe in je ključni element povečevanja konkurenčnosti podjetij. Te politike bodo prispevale k povečanju kompleksne konkurenčnosti zlasti v sklopih človeški dejavnik ter znanost in tehnologija.
- b/ *Krepitev konkurenčnosti gospodarstva.* Drugi temeljni mehanizem so politike, povezane s krepitvijo konkurenčnosti podjetniškega sektorja in gospodarstva nasploh. Sem spadajo prestrukturiranje podjetij in povečevanje konkurenčnosti podjetniškega sektorja, razvoj učinkovitega finančnega sistema in razvoj učinkovite gospodarske infrastrukture. Te politike bodo prispevale k povečanju kompleksne konkurenčnosti zlasti v sklopih domače gospodarstvo, management, internacionalizacija, finančni trg in infrastruktura.
- c/ *Izboljšanje učinkovitosti države.* V tem okviru sta bistvena reforma javne in državne uprave, ki bi omogočila tudi ustrežnejšo organiziranost za načrtovanje in spremljanje oziroma vrednotenje razvojne politike, ter prestrukturiranje javnih financ, javnih financ, ki bo omogočilo krepitev njihove razvojne vloge. S tem se bo izboljšala kompleksna konkurenčnost v sklopu vlada in javna uprava.
- č/ *Politike za vključitev v notranji trg EU.* Med politike za učinkovito operativno vključitev v notranji trg EU spadajo predvsem ustrezne politike konkurence in državnih pomoči ter ekonomskih odnosov s tujino. Z njimi se bo regulativni okvir prilagodil tako, da bo v okviru evropskih pravil možno usvariti kar najboljše pogoje za konkurenčno delovanje gospodarstva.
- d/ *Regionalno in prostorsko uravnotežen razvoj.* Mehanizmi regionalnega razvoja obsegajo splet številnih politik, med njimi prostorskega načrtovanja, zemljiške politike, politike razvoja podeželja, politike varstva kulturne dediščine in podobno, ki v povezavi s povečano samostojnostjo regij pri spodbujanju lastnega razvoja zmanjšujejo regionalne razlike v razvitosti.

5.1. PREHOD V NA ZNANJU TEMELJEČO DRUŽBO

Na znanju temelječa družba vse bolj postaja stvarnost. OECD navaja, da že najmanj polovica bruto domačega proizvoda držav članic temelji na proizvodnji, diseminaciji in uporabi informacij in znanja. Na znanju temelječe gospodarstvo je po opredelitvi Evropske komisije kombinacija treh temeljnih dejavnikov: (i) novih informacijsko-komunikacijskih tehnologij, ki so že same po sebi nov proizvod, predvsem pa prinašajo radikalno spremembo v proizvodne vzorce vseh sektorjev, v organizacijo dela in v samo vsebino delovnih mest; (ii) inoviranja in še posebej raziskav, ki predstavljajo vedno večji del vrednosti proizvodov in storitev; (iii) izobraževanja in usposabljanja, ki postajata bistvena, če naj se delavci prilagajajo tehnološkim spremembam in če naj podjetja razvijajosposobnost inoviranja.

5.1.1. Znanje kot produkcijski dejavnik

Znanje postaja vse bolj pomemben produkcijski tvorec in dejavnik nacionalne konkurenčnosti, povečanje vlaganj v znanje in človeka pa je nujno potrebno za prehod v na znanju temelječo družbo. Zadostna vlaganja v izobraževanje so pogoj za povečanje konkurenčne sposobnosti gospodarstva (tehnološkega razvoja, razvoja informacijske in storitvene družbe, reforme javne uprave), hkrati pa so pomembna za zmanjševanje sedanjih in bodočih problemov na trgu dela, zmanjševanje socialne izključenosti ranljivih skupin prebivalstva, zagotavljanje pogojev za večjo kakovost bivanja in ustvarjanje socialne povezanosti.

Po nekaterih kvantitativnih merilih izobrazbenega kapitala Slovenija zaostaja za razvitimi državami. Vendar mlajše generacije podaljšujejo začetno izobraževanje in na trg dela prihajajo bolj izobražene in usposobljene kot generacije pred njimi. Na področju izobraževanja otrok in mladine se Slovenija tako približuje razvitim državam EU, bistveno manj ugodne rezultate pa dosega v primerjavah dosežene stopnje izobrazbe in vključenosti v izobraževanje odraslih. Po stopnji vključenosti odraslih prebivalcev v izobraževanje (v letu 1998 31%; v večini drugih držav, vključenih v mednarodno raziskavo, stopnja znaša okoli 40%) se Slovenija uvršča med države, ki so šele na začetku uveljavljanja koncepta vseživljenjskega učenja.

Rezultati ocenjevanja funkcionalne pismenosti (besedilne, dokumentacijske in računske) slovenskega prebivalstva so zaskrbljujoči tako v absolutnem merilu kot tudi v primerjavi z drugimi državami, ki so bile vključene v mednarodno raziskavo OECD. Zelo velik del odraslih prebivalcev Slovenije (med 60% in 75%, odvisno od vrste pismenosti) v starosti 16-65 let ne dosega ravni pismenosti, ki je potrebna za tehnološko razvito informacijsko družbo. Med vključenimi dvajsetimi državami je Slovenija na dnu - skupaj s Čilom, Poljsko in Portugalsko. Razvoj v prihodnjih letih pa bo zahteval ne le vse večjo funkcionalno, temveč tudi vse večjo informacijsko, računalniško pismenost ter dobro znanje več tujih jezikov.

Ključna razvojna vprašanja na področju izobraženosti prebivalcev v Sloveniji so nizka vključenost odraslih v izobraževanje, nizek delež odraslih oseb s terciarno izobrazbo v primerjavi z državami EU ter nizka raven funkcionalne pismenosti. Za slednjo sta značilna neenakomerna razporeditev pisnih spretnosti med prebivalci ter velik vpliv izobrazbe posameznika in njegovih staršev ter starosti na raven teh spretnosti.

Problem manjše usposobljenosti in dosežene formalne izobrazbe starejših generacij se zrcali tudi v visokem deležu nekvalificiranih oseb med starejšimi in vsemi brezposelnimi osebami, kar povečuje vztrajnost brezposelnosti v Sloveniji. Stopnja brezposelnosti je bila v Sloveniji konec devetdesetih let sicer manjša kot v EU, vendar pri nas že nekaj let ostaja na ravni med 7% in 8%, v EU pa se je v zadnjih nekaj letih sorazmerno hitro zmanjševala. Vztrajno visok delež nekvalificiranih iskalcev zaposlitve in močna prisotnost dolgotrajne brezposelnosti kažeta na pretežno strukturni značaj brezposelnosti. Delež brezposelnih brez strokovne izobrazbe med vsemi brezposelnimi ostaja kljub zmanjševanju števila registrirano brezposelnih okoli 47%. Prav tako se ohranja obseg dolgotrajne brezposelnosti (merjene z deležem brezposelnih, ki iščejo zaposlitev več kot 1 leto, v celotnem številu brezposelnih) na ravni, ki presega 60% vseh registriranih brezposelnih. Z večjimi težavami pri iskanju zaposlitve pa se soočajo tudi ženske, starejši in invalidne osebe.

V prihodnjih letih (predvsem v drugi polovici tega desetletja) bo zaradi demografskih trendov prišlo do postopnega zmanjševanja ponudbe delovne sile, zato se politika zaposlovanja ne bo ukvarjala samo z vprašanji povečevanja zaposljivosti delovne sile, temveč tudi z vzpostavljanjem pogojev za njeno realokacijo ter z vprašanjem aktiviranja neizkoriščenih ali premalo izkoriščenih človeških virov. V prihodnjih letih bosta tako osrednjega pomena učinkovita alokacija delovne sile ter zadostna absorpcijska sposobnost za prevzemanje, uporabo in razvoj znanja.. Potencialni problemi na trgu delovne sile bodo izhajali tudi iz zmanjševanja še vedno sorazmerno visokega deleža zaposlenih v kmetijskem sektorju in v industrijskih proizvodnjah z nizko stopnjo dodane vrednosti. Pomanjkanje kadrov na področju tehnoloških, matematičnih in računalniških znanj se je na trgu delovne sile že začelo pojavljati. Pomanjkanje omenjenih kadrov, kot tudi pomanjkanje kvalitetno izobraženih in usposobljenih nasploh lahko že v prihodnjih letih postane pomemben zaviralni element razvoja. Zagotavljanje in izkoriščanje priložnosti in možnosti za doseganje kvalitetne izobrazbe in usposobljenosti za delo in življenje čimvečjemu številu ljudi pa je pravzaprav edini možen odgovor države in posameznika na izzive in tveganja, ki jih prinašajo globalizacija, razvoj informacijske družbe in vključevanje v EU.

5.1.1.1. Izobraževanje in usposabljanje

Reforma izobraževalnega sistema v devetdesetih letih je prinesla vrsto sprememb in novosti, ki so se z vidika boljše priprave mladih generacij za vstop v svet dela večinoma pokazale kot pravilne. S kurikularno prenovo je bil poudarek dan uvajanju ciljnega načrtovanja programov, uvajanju raznovrstnih metod in tehnik dela z učenci in njihovi aktivnejši vlogi v pedagoškem procesu. Programi pa bodo v prihodnje morali postati še bolj ciljno in problemsko naravnani ter medseboj povezani.

EU prepušča članicam popolno suverenost pri urejanju nacionalnih izobraževalnih sistemov, vendar pa vstop v EU, zagotavljanje večje konkurenčnosti in nezadovoljivo stanje, ki se je pokazalo pri ocenjevanju funkcionalne pismenosti prebivalstva, izpostavljajo potrebo po zagotavljanju kakovostnega izobraževanja na vseh ravneh.

Vedno hitrejši tehnološki razvoj povečuje problem usklajevanja med tehnološkimi zahtevami in izobraževanjem, ki ga ni moč obvladovati le z nadaljnjim

podaljševanjem vključenosti mladih v začetno izobraževanje. Veliko znanja namreč zastari, še preden je bilo sploh uporabljeno. Zato niti tehnološkega niti zaostanka v ravni izobraženosti prebivalstva ne moremo zmanjševati zgolj s podaljševanjem začetnega izobraževanja in povečevanjem vključenosti mlade generacije v srednje, dodiplomsko in podiplomsko izobraževanje. Zmanjšamo ga lahko le z istočasno večjo vključenostjo odraslih v izobraževanje in uveljavitvijo koncepta vseživljenjskega učenja.

Na področju izobraževanja je država močno prisotna tako z vidika financiranja kot izvajanja. Z odpiranjem zasebnih šol se tudi v Sloveniji zagotavlja večja usklajenost ponudbe in povpraševanja po izobraževanju na področjih, kjer učinkovito zasebno povpraševanje skupaj z državnim interesom za spodbujanje raznovrstnosti ponudbe zadošča za pokritje stroškov izobraževanja. Država se s tem na določenih področjih delno umika kot neposredni izvajalec izobraževalnih storitev, vendar ohranja svojo regulativno vlogo. Večja konkurenca ponudnikov izobraževanja na domačem trgu bo skupaj z nujnim prevzemanjem mednarodnih standardov, odprtostjo, povezovanjem in sodelovanjem domačih izobraževalnih ustanov s tujimi prispevala k večji kakovosti izobraževanja.

Oblikovanje nacionalnih kvalifikacijskih standardov in priznavanja kvalifikacij posameznikov, ki te standarde dosegajo (sistem certificiranja), bo v prihodnjih letih pripeljal do večje modularne zasnove programov (prehod od predmetne na problemsko zasnovanost programov), olajšal in povečal možnosti za prehode iz dela v izobraževanje in nazaj, odprl možnosti za večjo individualizacijo izobraževanja in s tem boljše in hitrejše prilagajanje tehnološkim zahtevam. Priznavanje znanj, pridobljenih z delom, samoizobraževanjem in v krajših oblikah izobraževanja bo tudi izboljšalo kvalifikacijsko strukturo prebivalstva, ki temelji predvsem na spričevalih, pridobljenih v formalnem izobraževanju, in ugodno vplivalo na obseg javnih izdatkov za izobraževanje.

Začetno izobraževanje v javnih izobraževalnih ustanovah na prvi in na drugi ravni izobraževanja bo večinoma ostajalo splošno s poudarkom na temeljnih znanjih. Temeljna znanja, ki zajemajo tudi tako imenovana ključna znanja - znanja in spretnosti komuniciranja, reševanja problemov, skupinskega dela, odločanja, ustvarjalnega mišljenja, računalništva in stalnega učenja, kot tudi socialna znanja in spretnosti - pa omogočajo posameznikom prilagajanje na spreminjajoče se tehnološke in organizacijske razmere ter mobilnost na trgu delovne sile.

Pravo razmerje med splošnim in za poklic specifičnim znanjem v poklicnih in strokovnih šolah bo potrebno ustvariti predvsem z vključevanjem splošnih znanj v obravnavo poklicnih in strokovnih problemov. V poklicnem in strokovnem izobraževanju naj bi v prihodnje prišlo do nadaljnjega zmanjševanja vloge države in do večjega vpliva delodajalcev in sindikatov zlasti na lokalni ravni. To vključuje tudi decentralizacijo upravljanja, večjo avtonomijo šol in učiteljev, prilagajanje vsebine izobraževanja potrebam lokalnih okolij, modernizacijo vsebine programov in njihove izvedbe v smislu prehoda od predmetne k problemski zasnovanosti, večjo povezanost s svetom dela, vključevanje vse večjega števila odraslih v pridobivanje višjih stopenj poklicne in strokovne izobrazbe ter izpopolnjevanje njihovega znanja.

Dosedanji razvoj terciarnega izobraževanja v smeri povečevanja števila študentov (večje dostopnosti) bo potrebno okrepiti z instrumenti, ki bodo zagotavljali večjo kvaliteto študija in večjo prehodnost študentov (zmanjšanje izgub - osipa in ponavljanja). Razvoj višjih strokovnih šol, ki delujejo izven visokošolskega sistema, bo potrebno spodbuditi v regijskih središčih, ki najbolj zaostajajo po razpoložljivem človeškem kapitalu. Visoko šolstvo se bo moralo ob zmanjševanju mladih generacij še bolj kot doslej usmeriti v razvoj vseživljenjskega izobraževanja, ki ne pomeni le tradicionalnega dodiplomskega in podiplomskega izobraževanja odraslih. V izobraževanje na vseh ravneh, še posebej pa na terciarni, bo potrebno vključiti tudi vsebine, ki spodbujajo podjetništvo in ustvarjalno sodelovanje, usmerjeno v ustvarjanje invencij in inovacij.

Skladno z že podpisano Bolonjsko deklaracijo bo tudi Slovenija v prihodnjih letih postopno sledila novejšim reformam v evropskih državah na področju postsekundarnega izobraževanja. Gre predvsem za premik k skrajševanju dodiplomskega in podiplomskega študija (tri- do štiriletni dodiplomski študij; pridobitev magisterija v štirih do petih letih dodiplomskega in podiplomskega študija, ki se se vse bolj povezujeta v celoto; pridobitev doktorata po osmih letih dodiplomskega in podiplomskega študija), uvedbo sistema kreditnih točk, oblikovanje sistema primerljivih diplomskih stopenj in dostopnosti podrobnih informacij o njihovi vsebini. Z opredelitvijo skupnih temeljnih standardov in uvedbo nacionalnih sistemov kreditnih točk se bodo povečale možnosti za večjo mobilnost tako študentov kot tudi profesorjev. Deklaracija namreč zavezuje tudi k pospešenemu sodelovanju pri zagotavljanju kakovosti in k medinstitucionalnemu povezovanju na področju študija in raziskovanja.

Izobraževanje in usposabljanje odraslih bo v naslednjih letih ključnega pomena za razvoj sposobnosti prilagajanja, potrebne za uspešno konkurenčno nastopanje na globalnem trgu. Glede na decentraliziranost informacij o potrebah ekonomskih subjektov je lahko zlasti na področju izobraževanja odraslih svobodna zasebna izbira izobraževalnih programov učinkovitejša od neposredno državno vodenega sistema, zato so zlasti na tem področju smiselne oblike državnega sofinanciranja stroškov izobraževanja, ki prepuščajo izbiro vsebine izobraževanja posameznikom (npr. voucherji oziroma individualni izobraževalni računi ali ustrezni programi aktivne politike zaposlovanja).

Ključni ukrepi na področju izobraževanja so:

- a/ Povečanje celotnih (javnih in zasebnih) vlaganj v izobraževanje in usposabljanje, zlasti na področju izobraževanja odraslih, tudi z uvajanjem individualnih izobraževalnih računov in ustreznih programov politike zaposlovanja;
- b/ Zagotavljanje kvalitetno izobraževanje in usposabljanje na vseh ravneh izobraževanja. Razvoj sistema certificiranja z načelom pridobivanja javno priznane izobrazbe po različnih poteh. Zlasti na visokošolski ravni povečati fleksibilnost izobraževanja, mednarodno prehodnost in primerljivost rezultatov;
- c/ Dvig izobrazbene ravni odraslih in uveljavljanje koncepta vseživljenjskega učenja. Razvoj svetovalnih služb za izobraževanje odraslih v vsaki regiji, tudi za izobraževanje za osebne in druge potrebe mimo potreb dela. Usmerjenost ukrepov za spodbujanje vključevanja odraslih v izobraževanje predvsem k brezposelnim osebam, k osebam, ki so nedejavne in imajo odklonilen odnos do izobraževanja, ter

- k potencialno dejavnim osebam, ki bi se izobraževale, če bi bili izpolnjeni določeni pogoji;
- č/ Dvig pisnih spretnosti celotnega prebivalstva ter njihova bolj enakomerna regionalna porazdelitev prek selektivnega sistema financiranja izobraževanja in svetovalnih služb za izobraževanje odraslih v regijah ter prek regionalnih strategij za dvigovanje ravni teh spretnosti in povečanje udeležbe odraslih v izobraževanju;
- d/ Povečanje odgovornosti in motivacije delodajalcev za izobraževanje/razvoj zaposlenih prek raznih mehanizmov (obveznost, da pripravijo dolgoročne in srednjeročne plane izobraževanja zaposlenih, določijo izobraževalne cilje podjetja, organizirajo svetovanje zaposlenim pri izobraževanju, oblikujejo središča za samostojno učenje, medpodjetniške izobraževalne centre).

5.1.1.2. Politika zaposlovanja

Slovenija je že v letu 2000 začela izvajati program politike zaposlovanja, ki sledi usmeritvam politike zaposlovanja v EU. Skupne usmeritve se prilagajajo novim razmeram in izzivom, osnovni stebri politike pa bodo tudi v prihodnjih letih ostali: povečevanje zaposljivosti prebivalstva (prvi steber), pospeševanje podjetništva (drugi steber), pospeševanje in spodbujanje prilagodljivosti posameznikov in podjetij (tretji steber) ter zagotavljanje enakih možnosti za zaposlovanje med obema spoloma (četrti steber). Nacionalna strategija razvoja trga dela in zaposlovanja do leta 2006 je kot osnovne cilje postavila dvig izobrazbene ravni prebivalstva, zmanjševanje neskladij na trgu dela, rast zaposlenosti ob zmanjšanju brezposelnosti ter hitro ponovno vključevanje brezposelnih v programe ali ponovno zaposlitev. Izvajanje celotne strategije zaposlovanja, ki bo povečalo fleksibilnost trga delovne sile in fleksibilnost posameznikov na trgu delovne sile, pa bo prispevalo tudi k povečevanju konkurenčnosti gospodarstva.

Nov pristop k politiki zaposlovanja tradicionalne aktivne programe zaposlovanja dopolnjuje z ukrepi za povečevanje prožnosti (fleksibilizacije) poslovanja in zaposlovanja, za pospeševanje podjetništva, za povečanje usposobljenosti in izobraženosti prebivalstva ter zagotavljanja enake možnosti pri dostopu do dela različnim družbenim skupinam. Tradicionalna aktivna politika zaposlovanja, ki še vedno ostaja pomemben del širšega koncepta politike zaposlovanja, od posameznika zahteva vedno bolj aktivno vlogo. Programi bodo morali biti čimbolj prilagojeni potrebam posameznika in ciljno usmerjeni, na pomenu pa bodo pridobivali predvsem programi izobraževanja in usposabljanja. V smeri spodbujanja čimhitrejše ponovne aktivnosti brezposelnih oseb in spodbujanja vseživljenjskega učenja pa se razvijajo tudi sistemi zavarovanja za primer brezposelnosti.

Razmerje med sredstvi, namenjenimi za aktivne programe, v primerjavi s sredstvi za pasivne programe politike zaposlovanja bo v prihodnjih letih potrebno postopoma spreminjati v korist aktivnih programov in hkrati skrbno nadzorovati učinkovitost njihove porabe. Za uspešno implementacijo širše zastavljene politike zaposlovanja bo v prihodnjih letih potrebno okrepiti vlogo socialnih partnerjev pri oblikovanju politike zaposlovanja, oblikovati razvojni konsenz, število programov skrčiti in jih še bolj usmerjati k zmanjševanju aktualnih in preprečevanju nastajanja novih neskladij na trgu dela.

Pomembna značilnost politike zaposlovanja postaja tudi njena regionalizacija. Oblikovanje razvojnih partnerstev na ravni regij, ki bi se ukvarjale tudi s vprašanji zaposlovanja, je ena izmed pomembnih nalog v prihodnjih letih. Kljub težnji po skladnem regionalnem razvoju in aktiviranju lokalnih potencialov se bo sedanja regionalna selitvena mobilnost delovne sile v prihodnjih letih morala povečati za zagotavljanje večje izkoriščenosti razpoložljivih človeških virov in drugih razvojnih dejavnikov.

Za aktivno politiko zaposlovanja bo torej v prihodnje namenjeno relativno več sredstev kot za pasivno. Večja bo vloga socialnih partnerjev, politika zaposlovanja pa se bo občutno regionalizirala. Za uspešnost zaposlovalne politike in povečanje nacionalne konkurenčnosti bo potrebno v prihodnjih letih:

- a/ Programe in ukrepe za povečevanje zaposljivosti prebivalstva (prvi steber) usmeriti v zmanjševanje in preprečevanje dolgotrajne brezposelnosti, spodbujanje vseživljenjskega učenja in zaposlovanja tudi starejših oseb, povečevanje računalniške pismenosti (e-pismenosti) in znanja jezikov, vzpostavljanje fleksibilnih in kvalitetnih sistemov izobraževanja in zmanjševanje potencialnih neskladij med ponudbo in povpraševanjem (povečevanje regionalne in poklicne mobilnosti, razvoj hitrih, učinkovitih sistemom posredovanja med iskalci zaposlitve in delodajalci);
- b/ S programi in ukrepi za spodbujanje podjetništva (drugi steber) skrbeti za širjenje vedenja o možnostih in tveganjih, povezanih s podjetništvom, odpravljati ovire za nastajanje in razvoj malih in srednjih podjetij, postopno zmanjševati visoko davčno obremenitev dela, vzpostaviti spodbude za vlaganja v človeški dejavnik;
- c/ Spodbujati prilagodljivost podjetij in posameznikov (tretji steber), kar je odvisno predvsem od dogovora med socialnimi partnerji. Za modernizacijo organizacije dela je potrebno znanje in pripravljenost delodajalcev in delojemalcev, za čimprejšnjo novo zakonsko ureditev na področju temeljne delovne zakonodaje, industrijskih odnosov in socialnega partnerstva pa konsenz vseh socialnih partnerjev. Skrajševanje delovnega časa in razvoj atipičnih, bolj fleksibilnih oblik delovnih razmerij bo ostal predmet dogovarjanja med delodajalci in sindikati. Prednost pred splošnim skrajševanjem delovnega časa bo imelo zaposlovanje s skrajšanim delovnim časom, z vidika vlaganj v znanje pa bo potrebno omogočiti in pospeševati prekinitve (mirovanja) zaposlitvenega razmerja z namenom usposabljanja in izobraževanja. Spodbujanje delnih zaposlitev bo moral spremljati sistem sorazmerno enakih ugodnosti in zavarovanj iz naslova zaposlitve;
- č/ Zagotavljati enake možnosti dostopa do zaposlitve in napredovanja za oba spola, zmanjševati razlike v plačilih za enako delo in vzpostavljati pogoje za lažje usklajevanje poslovnega in družinskega življenja. Ukrepe v okviru politike zaposlovanja bo potrebno povezati s socialno politiko in zagotavljati učinkovite in kvalitetne storitve na področju varstva in nege otrok kot tudi starejših in drugih vzdrževanih oseb. Nujno potrebno pa bo poskrbeti tudi za uspešno vključevanje v delo in življenje nekaterih specifičnih in težje zaposljivih skupin prebivalstva (na primer invalidov).

5.1.1.3. Mobilnost delovne sile in stanovanjska politika

Notranja selitvena mobilnost je v Sloveniji precej nižja kot v EU, čeprav se je v drugi polovici devetdesetih let po dolgem upadanju ponovno malo povečala. Skromna selitvena mobilnost pa ni povezana le s tradicijo in kulturo, temveč tudi z obsegom, strukturo, izkoriščenostjo in dostopnostjo stanovanjskega sklada. Privatizacija družbenih stanovanj v začetku devetdesetih je prispevala k dejstvu, da več kot 90% gospodinjev živi v stanovanjih, ki so v njihovi lasti oziroma v lasti staršev ali sorodnikov, medtem ko je segment lastniško zasedenih stanovanj v EU leta 1995 v povprečju znašal 56%. Velik delež lastniško zasedenih stanovanj in skromna ponudba tako zasebnih najemnih kot tudi socialnih in neprofitnih stanovanj zavirajo mobilnost delovne sile. Učinkovita stanovanjska politika mora biti sposobna zagotavljati tistim, ki so sposobni sami zbrati sredstva za stanovanje, ustrezno ponudbo stanovanj, tistim z nezadostnimi sredstvi pa možnosti pridobitve ustreznega stanovanja. V ta namen bo potrebno v prihodnjih letih povečati ponudbo najemnih stanovanj (zasebnih, profitnih in socialnih), vpeljati in urediti sistem objektivnih in subjektivnih subvencij, razširiti sistem finančnih mrež (nacionalna stanovanjska varčevalna shema) in projektnega financiranja stanovanjske gradnje, pri katerem se oblikuje sodelovanje in partnerstvo med centralno državo, lokalno skupnostjo, gradbinci, zadrugami, združenji in zasebnimi stanodajalci.

Politika migracij v okvirih, ki jih dopušča članstvo v EU, bo v prihodnjih letih pridobila na pomenu ne le zaradi internacionalizacije trga delovne sile, marveč tudi zaradi zmanjšanja števila delovno sposobnega prebivalstva v Sloveniji, ki ga napovedujejo demografske projekcije. Približati stopnjo delovne aktivnosti 70%, kot to načrtuje EU do leta 2010, bo za Slovenijo tudi zato zahtevna naloga.

Znotraj EU velja načelo prostega oziroma svobodnega pretoka oseb za državljane EU, imigracijska politika do državljanov nečlanic pa se vse bolj usklajuje. Načelo prostega pretoka oseb vključuje pravice državljanov EU glede zaposlovanja (državljan EU se lahko brez delovnega dovoljenja zaposli v vsaki državi EU, vsak ima tudi pravico iskati zaposlitev v katerikoli državi EU, vsaka diskriminacija na osnovi državljanstva glede pogojev zaposlitve in ugodnosti pri zaposlovanju je prepovedana) in bivanja (vsak zaposleni ima pravico bivanja v državi gostiteljici, ne potrebuje posebnega dovoljenja, pridruži pa se mu lahko tudi njegova družina). Po vključitvi v EU bo Slovenija lahko ohranjala nadzor nad priseljevanjem in možnostjo "izbire gospodarstvu potrebnih kadrov" le z izvedbenimi predpisi in ne z direktnimi zakonskimi omejitvami, pri čemer ne bo smela kršiti načel prostega pretoka oseb, pravila pa bodo bistveno bolj stroga za državljane nečlanic kot državljane članic.

Z vključitvijo v EU se bo nekoliko povečal obseg meddržavnih selitev (izseljevanje in priseljevanje). Niti evropska niti slovenska tradicija in kultura ne kažeta velike mobilnosti državljanov. Selitvena mobilnost Slovencev, z izjemo nekaterih najbolj usposobljenih, pri katerih pa se ekonomski razlogi ne kažejo kot glavni razlog za odhajanje, je nizka. Selitvena mobilnost državljanov EU pa se v zadnjih dvajsetih letih ni bistveno spremenila. Slovenija bo kot najbolj razvita od držav kandidatki privlačevala delovno silo iz manj razvitih držav. Domače povpraševanje bo verjetno ostalo premajhno ali ne dovolj stimulatивно za določene specifične domače poklicne profile. Tako bo poleg priseljevanja tujih delavcev v Slovenijo vedno prisotno tudi zaposlovanje slovenskih državljanov izven Slovenije. Z migracijsko politiko bo

morala Slovenija selekcionirati priselitve tako, da bo pritegnila iz drugih držav predvsem tiste poklicne kategorije, pri katerih bo razkorak med ponudbo in povpraševanjem na domačem trgu delovne sile v prihodnjih letih največji (najverjetneje v tehničnih poklicih in na področju informatike) in se hkrati branila pred morebitnim pretiranim prilivom delovne sile, kjer se že pojavlja presežek delovne sile. Na drugi strani pa bo morala najti inštrumente za zadrževanje emigracije mladih in usposobljenih kadrov z zagotavljanjem življenjskih in delovnih pogojev, ki so primerljivi ravni v EU, z oblikovanjem razvojnih jeder, ki bi pritegnila mlade usposobljene ljudi in zagotavljanje primerne ravni dohodkov in stanovanjske ponudbe.

Prioritetne smeri ukrepanja na področju mobilnosti delovne sile in stanovanjske politike so torej naslednje:

- a/ Povečati ponudbo najemnih stanovanj, vpeljati in urediti sistem objektivnih in subjektivnih subvencij, razširiti sistem finančnih mrež (nacionalna stanovanjska varčevalna shema) in projektnega financiranja stanovanjske gradnje;
- b/ Migracijska politika mora biti usmerjena v naslednji dve smeri: (i) pri priseljevanju pritegniti v Slovenijo deficitarne poklicne kategorije (predvsem v tehničnih poklicih in na področju informatike); (ii) pri odseljevanju destimulirati odhod mladih in usposobljenih kadrov (zagotavljanje z EU primerljivih življenjskih in delovnih pogojev).

5.1.2. Informacijsko-komunikacijska infrastruktura in razvoj novih storitev

Ena najbolj pomembnih globalnih sprememb v mednarodnem okolju, ki bo vplivala na bodoči razvoj Slovenije, je pojav informacijske družbe, ki hkrati z možnostmi gospodarskega napredka vnaša v razvoj mnoge negotovosti. Z njimi se ohranja pomen strukturnih in alokacijskih vprašanj razvoja in potreba po razvojnem načrtovanju. V obdobju prehoda v informacijsko družbo prihaja do prepletanja elementov stare in nove ekonomije. Stara ekonomija z uvajanjem novih tehnologij in novih znanj ter s prenovo in informatizacijo tradicionalnih procesov povečuje učinkovitost, prilagodljivost in konkurenčnost ter se integrira v novo ekonomijo.

Za informacijsko družbo je značilna visoka uporaba znanja, dinamičen razvoj industrije informacijsko-komunikacijske opreme in tehnologije, širok spekter njune uporabe ter visok in naraščajoč delež storitev v bruto domačem proizvodu, ki tudi v Sloveniji že dosega okoli 60 odstotkov. Kljub napredku, ki ga je naredila v zadnjih desetih letih, Slovenija zaostaja za možnim razvojem predvsem kar zadeva delež storitev z visoko dodano vrednostjo, pri investicijah v raziskave in razvoj, pri uporabi informacijsko-komunikacijske tehnologije v gospodarstvu in državni upravi ter pri deležu domače industrije informacijsko-komunikacijske tehnologije v bruto domačem proizvodu. Prav tako je po začetni hitri rasti uporabe interneta po letu 1998 prišlo do stagnacije rasti. Takšne tendence so posledica različnih dejavnikov, med njimi tudi neustrezne oziroma nespodbudne politike vlade na tem področju.

Slovenija je torej na začetku tisočletja soočena z novimi izzivi, ki zahtevajo aktivno in prožno politiko, da bi nadomestila zaostanek pri zagotavljanju osnovnih pogojev za

prehod v informacijsko družbo ter da bi informacijsko-komunikacijsko tehnologijo uporabila kot vzvod nadaljnjega razvoja. Čeprav Slovenija že uvaja informatizacijo nekaterih področij (zdravstvo, plačilni promet, bančništvo), je potreben celovit pristop v obliki nacionalne strategije in akcijskega načrta za usklajeno in pospešeno uvajanje informacijske družbe ob najširšem družbenem konsenzu, saj je le na ta način možno doseči optimalne učinke. Ker je to prednostnega pomena za prihodnji razvoj Slovenije, je potrebno pripraviti ustrezne načrte in zatem vzpostaviti vladni organ, ki bo celovito nadzoroval izvajanje sprejete strategije in pripravljajl ustrezne ukrepe. V ospredju naj bodo ukrepi na področju gospodarstva (zlasti majhna podjetja) in družbene infrastrukture (izobraževanje, raziskave in razvoj, tehnologija).

Tak pristop je potreben zaradi počasne informatizacije podjetij, omejenosti e-poslovanja med podjetji, problema pomanjkanja visoko usposobljenih kadrov s področja informacijsko-komunikacijske tehnologije in povezanih storitev, upočasnitve dinamike rasti uporabnikov interneta in širitve osebnih računalnikov med gospodinjstvi, slabe funkcionalne pismenosti Slovencev, ki omejuje absorpcijsko sposobnost za nove tehnologije in uporabo storitev informacijsko-komunikacijskih tehnologij. Zaradi omenjenih razlogov je z vidika Strategije ključnega pomena, da se takoj aktivno in pospešeno vključimo v dinamične strukturne in tehnološke spremembe v svetu v smeri informacijske družbe, ki opredeljujejo uspešnost gospodarstev in države nasploh.

Ključne usmeritve za spodbujanje uvajanja informacijske družbe v času realizacije Strategije so:

- a/ V okviru pospešenega vlaganja v izobraževanje in strokovno usposabljanje je potrebno posebej poudariti znanja in veščine, potrebne za izkoriščanje priložnosti, ki jih nudi informacijska družba;
- b/ Deregulacija telekomunikacij, vzpostavitev sodobne telekomunikacijske infrastrukture in razvoj novih storitev;
- c/ Povečanje vlaganj v raziskave in razvoj tehnologij, ki spodbujajo prehod v informacijsko družbo ob pospešenem sodelovanju med gospodarstvom, državno upravo in raziskovalno-izobraževalno sfero;
- č/ Uvajanje sodobne in učinkovite državne uprave, ki bo zagotavljala čim več javnih storitev gospodarskim subjektom in državljanom preko informacijsko-komunikacijske infrastrukture (npr. dohodnina, vložišča) in na ta način spodbujala e-poslovanje med širšo populacijo. Uvajanje sodobne uprave mora potekati usklajeno s splošno informatizacijo gospodarstva in družbe.

5.1.2.1. Informacijsko-komunikacijska infrastruktura

Hitrost prehoda v informacijsko družbo, ki temelji na znanju, bo v veliki meri opredeljena z razvitostjo informacijsko-komunikacijske infrastrukture in absorpcijsko sposobnostjo uporabe novih tehnologij. Že danes mnoga podjetja v Sloveniji intenzivno uporabljajo informacijsko-komunikacijsko tehnologijo za povečanje konkurenčnosti. Vse širša uporaba novih storitev, povezanih z elektronskim poslovanjem, ki jih uporablja tako gospodarstvo, javni sektor, državna uprava kot državljanji, bo samo še povečala količino podatkov, ki se prenašajo preko obstoječe informacijsko-telekomunikacijske infrastrukture. Zato je vzpostavitev visoko

zmogljive in cenovno dostopne informacijsko-komunikacijske infrastrukture ter povezanost različnih omrežij za prenos podatkov nujni predpogoj za učinkovito delovanje gospodarstva, javnega sektorja in uprave ter vključevanje v mednarodne integracijske procese.

Slovenija zaostaja za EU po zmogljivosti informacijsko-komunikacijske infrastrukture, po regulativni kakor tudi po institucionalni urejenosti tega področja, ki jo narekuje enotni trg EU. Za hiter razvoj informacijsko-komunikacijske infrastrukture so potrebne velike naložbe, ki jih lahko država bolj kot z neposrednim financiranjem spodbudi z bolj tržno naravnano regulativo ter z zagotavljanjem stabilnih in preglednih pogojev za delovanje telekomunikacijskega trga. Regulativo je potrebno prilagoditi v smeri večje preglednosti in fleksibilnosti ter ustanoviti neodvisni regulativni organ za telekomunikacije, kar je predpogoj za pritegnitev potencialnih investitorjev.

Da bi Slovenija zmanjšala zaostanek za državami EU ter vzpostavila predpogoje za učinkovito delovanje podjetij, javne uprave in državljanov v razmerah informacijske družbe, bo država delovala v skladu z naslednjimi ključnimi usmeritvami:

- a/ Liberalizirati trg telekomunikacijskih storitev ob zagotavljanju varnosti poslovanja udeležencev na trgu in privatizirati dominantnega operaterja;
- b/ Čimprej posodobiti telekomunikacijsko omrežje, vključno z naročniškimi zankami, s skupnimi vlaganji privatnega sektorja, zunanjih investitorjev oziroma strateških partnerjev in države;
- c/ Zagotoviti dostop do javnega telekomunikacijskega omrežja na osnovi odprtega univerzalnega dostopa in zagotoviti medomrežne povezave;
- č/ Omogočiti hiter dostop do Interneta po konkurenčnih cenah celotnemu prebivalstvu, vključiti širše segmente družbe v izkoriščanje storitev interneta in posebej spodbujati dostop za posebne skupine (mladi, starejši, invalidi).

5.1.2.2. Spodbujanje razvoja novih storitev

Sodobna informacijsko-komunikacijska infrastruktura zahteva vrsto storitev, ki podpirajo njeno delovanje, skupaj z informacijsko-komunikacijsko tehnologijo pa omogoča razvoj novih, na znanju temelječih storitev (npr. e-poslovanje, e-bančništvo, delo na daljavo, pouk na daljavo). Poleg informacijsko-komunikacijskih storitev se v razvitih državah krepi tudi pomen poslovnih in finančnih storitev, vse pa imajo visoko dodano vrednost ter povečujejo učinkovitost celotnega gospodarstva in družbe. Gre za visoko specializirane storitve, ki jih večina podjetij zaradi pomanjkanja človeških in finančnih virov ne proizvajajo internamente (kar niti ne bi bilo smotno), pač pa jih kupuje na trgu od specializiranih ponudnikov. Tudi sodobne države (uprava in javne službe) v vse večji meri kupujejo te storitve na trgu in tako povečujejo svojo učinkovitost in fleksibilnost.

V Sloveniji raven razvoja teh storitev, njihova učinkovitost, kakovost in pestrost zaostajajo za državami EU. Ob tem se pri nas zanemarija dejstvo, da se nove informacijsko-komunikacijske storitve, poslovne in finančne storitve ne razvijajo zgolj spontano preko tržnega mehanizma, pač pa potrebujejo ustrezen institucionalni in pravni okvir ter inovacijam naklonjeno okolje, ki spodbuja njihov razvoj. Slovenija nima ustrezne politike razvoja sodobnih storitev (poslovnih, finančnih, informacijsko-

komunikacijskih), medtem ko jo EU ima in temelji na horizontalnih politikah, ki jih dopolnjuje neposredna pospeševalna politika (npr. v V. okvirnem programu za področje tehnologij informacijske družbe).

Slovenija bo v prihodnje bolj dinamično in fleksibilno oblikovala politiko in mehanizme za spodbujanje razvoja informacijsko-komunikacijskih, poslovnih in finančnih storitev. Ob zagotavljanju sodobne telekomunikacijske infrastrukture in zadostne ponudbe visoko usposobljenih kadrov z ustreznimi tehničnimi in managerskimi znanji ter ob politiki deregulacije in liberalizacije, ki bosta spodbudili večjo konkurenco med ponudniki storitev, so za razvoj novih storitev potrebne predvsem naslednje usmeritve in aktivnosti:

- a/ Ustanavljanje poslovno-podpornih mrež, ki bi zlasti majhnim in srednje velikim podjetjem na enem mestu nudile vrsto specializiranih storitev, ki jih potrebujejo za svoje poslovanje;
- b/ Oblikovanje skladov tveganega kapitala, ki vzpodbujajo inovativnost in nastanek podjetij, ki ponujajo nove tehnologije in storitve;
- c/ Oblikovanje tehnoloških parkov in inkubatorjev, v okviru katerih bodo delovala podjetja, ki razvijajo podporo e-poslovanju, nove storitve in tehnologije;
- č/ Pospeševanje elektronskega poslovanja med državno upravo in podjetji ter med državno upravo in državljani, ki bo posledično bolj podprlo tudi elektronsko poslovanje med podjetji;
- d/ Pritegnitev neposrednih tujih investicij v razvoj novih storitev zaradi prenosa specifičnih managerskih, marketinških in organizacijskih znanj.

5.1.3. Raziskave in tehnološki razvoj

Nova razvojna paradigma poudarja pomen krepitve sposobnosti za obvladovanje globalnega znanja in tehnološkega napredka kot glavnega vira povečanja produktivnosti dela, nacionalne konkurenčne sposobnosti in zviševanja individualne in družbene kvalitete življenja. Sedanji podoptimalen obseg in struktura vlaganja v raziskave in razvoj, nove tehnologije in inovacije zahteva zaradi večletnega zaostajanja tudi neposredno, zlasti pa posredno državno intervencijo v skladu s pravili EU in s postavljenimi strateškimi cilji. Vendar ključni problem slovenske raziskovalno razvojne aktivnosti in politike ni višina izdatkov, temveč predvsem nezadostna povezava znanja, konkurenčnosti in fleksibilnosti, kar se odraža v nezadostni razvojni funkciji podjetij. To je tudi posledica nezadovoljivega stanja tehnološkega managementa in okolja za znanje v najširšem smislu. Prav ta dva dejavnika pa sta izredno pomembna, saj je tehnološko inoviranje ena plat medalje, morda še pomembnejše pa je inoviranje upravljanja v gospodarstvu, družbenih in državnih službah, vključno s širitvijo sodelovanja v inovacijskih procesih na vse zaposlene.

Proces tranzicije v celoti gledano ni pozitivno vplival na raziskovalne aktivnosti in tehnološki razvoj, saj je bilo v tem razdobju opazno prepočasno povečevanje razvojno tehnološke intenzivnosti izdelkov, prišlo je do razpuščanja razvojnih oddelkov v podjetjih in slabljenja njihove razvojno inovativne aktivnosti. Ustanavljanje novih, visokotehnoloških podjetij zlasti v predelovalni industriji se je ustavilo. Osnovni razlogi za zmanjšanje in šibkost raziskovalno razvojne aktivnosti podjetij v zadnjem

desetletju ležijo v procesu defenzivnega tranzicijskega prestrukturiranja, ki je podjetniške aktivnosti osredotočal na reševanje kratkoročnih »eksistenčnih« problemov. Podjetja so se ob redkih primerih ofenzivnega pristopa odločala za preživetveno strategijo, k čemur je svoje prispevala tudi ekonomska politika, ki je državne pomoči usmerjala pretežno v socialno reševanje podjetij.

Za Slovenijo je tako danes značilno: (i) pomanjkanje uporabnih tehnološko usmerjenih raziskav, skromno sodelovanje med podjetji ter med podjetji in raziskovalno sfero, šibko povpraševanje podjetij po storitvah raziskovalnih institucij; (ii) poudarjanje tehnološke dimenzije inovacijskega procesa in prenosa tehnologije ter zanemarjanje upravljaljskega, organizacijskega in marketinškega vidika, ki so kritičnega pomena za uspešno difuzijo inovacij; (iii) zapostavljanje regionalne dimenzije v razvijanju nacionalnega inovacijskega sistema (nezadostna in neustrezna podpora pri zagotavljanju finančnega in institucionalnega okvira); (iv) slabo koriščenje mreže institucij za difuzijo inovacij in prenos tehnologije, čeprav je Inovacijski reletni center (IRC) že aktiven; (v) netransparentnost dosedanjega (ne)sistema in nepovezanost posameznih mehanizmov za spodbujanje inovacijske dejavnosti, ki onemogoča njihovo medsebojno sodelovanje in delitev dela; (vi) nejasno opredeljene prioritete vlade na področju raziskav in razvoja, prešibko sodelovanje med ministrstvi.

PREDLOG PROGRAMA VLADE ZA SPODBUJANJE TEHNOLOŠKEGA RAZVOJA DO 2003

Slovenska politika na področju tehnološkega razvoja izhaja iz stališča, da je tehnološki razvoj neposredno ali posredno sestavni del vseh področnih strategij, zato je potrebno medministrsko sodelovanje. Med ekonomskimi cilji predloga Programa vlade za spodbujanje tehnološkega razvoja do 2003 izstopajo: (i) aktivno vključevanje slovenskih podjetij v procese globalizacije; (ii) dvig bruto dodane vrednosti s povečanjem deleža proizvodnje izdelkov visoke tehnologije - na osnovi novih oziroma inoviranih tehnoloških postopkov; (iii) povečanje podjetniških vlaganj v razvoj zahtevnejših tehnologij in s tem zagotavljanje njihove dolgoročne ekonomske uspešnosti. Med drugimi nalogami je potrebno izpostaviti še: (i) spodbujanje sodelovanja raziskovalnih institutov ter univerz s podjetji pri skupnih razvojnih projektih; (ii) spodbujanje hitrejšega prenosa znanja iz raziskovalne sfere v podjetja; (iii) spodbujanje strateškega povezovanja slovenskih podjetij (med seboj in s tujimi) na področju razvoja in trženja; (iv) povezovanje spodbujanja tehnološkega razvoja z naložbami v varstvo okolja. Učinki bi se odrazili v povečanju: (i) izdatkov podjetij za raziskave in razvoj, (ii) števila razvojno aktivnih podjetij in razvojnih strokovnjakov, (iii) bruto dodane vrednosti na zaposlenega v teh podjetjih, (iv) števila podjetij, ki bodo začela s poslovanjem v tehnoloških parkih, (v) deleža novih podjetij, ustanovljenih z rizičnim kapitalom, in deleža hitro rastočih podjetij, (vi) konzorcijskih podjetij in industrijskih grozdov, še posebej v povezavi s pospeševanjem internacionalizacije, (vii) števila s patenti zaščitene industrijske lastnine.

Rezultat uspešne raziskovalno razvojne in inovacijske politike je povečanje bruto dodane vrednosti na zaposlenega. K povečanju dodane vrednosti prispeva zlasti (i) povečanje deleža proizvodnje izdelkov visoke tehnologije, (ii) hitreje uvajanje novih, tehnološko zahtevnejših izdelkov (v prihodnje bi bilo potrebno skrajšati čas zamenjave izdelkov vsaj za četrtnino, tako da bi v naslednjih petih letih zamenjali 50%

obstojećih izdelkov z novo generacijo izdelkov, medtem ko se danes v petih letih zamenja le 37,5% izdelkov) in (iii) povečanje deleža prodaje na nove, zahtevnejše in donosnejše trge. Aktivno vključevanje podjetij in raziskovalne sfere v procese globalizacije bo omogočilo hitrejši prenos znanja in komercializacije raziskovalno razvojnih rezultatov. Pogoj za povečanje sposobnosti za obvladovanje obstoječih in uvajanje novih tehnologij je dobro delujoča nacionalna tehnična infrastruktura (kot npr. meroslovni sistem), predvsem pa je potreben velik premik na področju izobraženosti in usposobljenosti kadrov na vseh ravneh, zlasti pa vodilnega in drugega managementa v podjetjih, državnih organih in javnih službah.

Povečanja nacionalne konkurenčne sposobnosti si ni moč predstavljati brez večjih vlaganj v raziskave in razvoj - skupaj okrog 2% bruto domačega proizvoda - ob istočasno spremenjeni strukturi raziskovalno razvojnih aktivnosti v smislu povečanja deleža aplikativnih in razvojnih raziskav ter deleža raziskovalno razvojnih kadrov v gospodarstvu. Tehnološki razvoj bo v prihodnje iniciiral in spodbujal predvsem podjetniški sektor in bo manj odvisen od neposrednih državnih finančnih spodbud. Zato se morajo pomembnejše premike na področju tehnološkega razvoja povečati predvsem vlaganja samega podjetniškega sektorja. Čeprav obseg vlaganj države že sedaj dobro prenese mednarodne primerjave, bo država v prihodnje povečala vlaganja v raziskovalno razvojno dejavnost v obsegu, ki bo spremljal velikost vlaganj podjetniškega sektorja za te namene.

Slovenska raziskovalna razvojna politika bo bolj upoštevala prednosti raziskovalnih institutov in raziskovalnih enot v zasebnem sektorju. Vlada bo pomagala javnemu znanstvenemu sektorju pri prilagajanju novim oblikam nastajanja znanja v podjetjih, obenem pa zagotavljala financiranje izvirnih raziskovalnih predlogov na področju temeljnih raziskav. Z namenom pospeševanja sodelovanja različnih akterjev v inovacijskih procesih (javni in zasebni sektor; sinergija med tržno vodenim raziskovalno razvojnim delom in tistim, ki ga usmerjajo vladni programi na področju znanosti, zdravstva, obrambe, varstva okolja) bo vlada vzpostavila sistem industrijske in intelektualne lastnine ter pospeševala razvoj "spin off" podjetij.

Pomembno vlogo pri pospeševanju tehnološkega razvoja ima oblikovanje celovitega podpornega okolja. To zajema sistem izobraževanja in usposabljanja človeških virov, inovacijsko kulturo ter spodbudno okolje za razvijanje in prenos znanja in tehnologije, odpiranje poti za učinkovit pretok kapitala, vključno z rizičnim, vse oblike materialne infrastrukture, tudi informacijsko-komunikacijske, mehanizme za krepitev socialne kohezije in preprečevanje izločenosti ter infrastrukturo za ohranjanje okolja. Pospešen razvoj podpornega okolja je še posebej pomemben prav za družbe na podobni stopnji razvoja kot Slovenija.

Zaradi odprtosti in vključevanja Slovenije v EU se bo v prihodnje povečal delež notranjih in zunanjih investicij v raziskave in razvoj na osnovi evropskih in globalnih zaveznih. Že pridruženo članstvo v EU spremlja širok mednarodni pretok blaga, investicij, strokovnjakov in novih idej. To omogoča večjo absorpcijo znanosti in tehnologije iz razvitejših evropskih okolij ter širok spekter mednarodnega raziskovalno razvojnega sodelovanja. Pri tem ne gre zanemarjati znanstveno raziskovalnega potenciala Slovencev po svetu in ambicije ustvariti koherenten skupni intelektualni prostor.

Odprtost in vključevanje Slovenije v EU bosta tehnološki in inovacijski politiki na osnovi 13 smernic EU za pospešen razvoj inovativnosti narekovala v prihodnje bistveno več pozornosti zlasti na naslednjih področjih: (i) vzpostavitev inovacijske kulture, (ii) hitrejša zamenjava starih z novimi proizvodi, (iii) širjenje uporabe novih tehnologij, (iv) usmerjanje tehnološko inovacijske politike na povečanje sposobnosti podjetij za medsebojno sodelovanje in za sodelovanje z raziskovalno sfero (krepitev obstoječih in spodbujanje razvoja novih industrijskih grozdov oziroma "clustrov", še posebej z vidika izmenjave znanja, informacij in baz podatkov), (v) spodbude novim oblikam nastajanja znanja v podjetjih.

Prednostne naloge politike spodbujanja raziskav, inovacij in tehnološkega razvoja, kot izhajajo iz v tem poglavju predstavljene problematike, bodo torej: (i) spodbujanje večjega sodelovanja podjetij med seboj in z raziskovalno sfero; (ii) povečanje absorpcijske sposobnosti za prenos tehnologije in inovacije; (iii) večja vlaganja v raziskave in razvoj ter njihova spremenjena struktura; (iv) razvoj raziskovalnih institutov in enot v zasebnem sektorju; (v) razvoj spodbudnega okolja za tehnološki razvoj; (vi) vključevanje znanstveno raziskovalnega potenciala Slovencev po svetu. Za realizacijo teh usmeritev bo potrebno oblikovati tudi nove oziroma prilagoditi obstoječe institucije za inovativno poslovanje, od rizičnih skladov in konzorcijev do angažiranja stanovskih organizacij inovatorjev, ustanovitve Slovenske inovacijske agencije, regionalnih centrov oziroma raziskovalno razvojnih agencij.

Usmeritve bo vlada izvajala zlasti z instrumenti pospeševanja raziskovalno razvojnih aktivnosti in tehnološkega napredka. Glavna kriterija bosta višina dodane vrednosti in število novih kvalitetnih delovnih mest. Aktivnosti bodo naslednje:

- a/ Vlada bo razpis raziskovalnih nalog v okviru dela programskega financiranja preusmerila na inovacijske potrebe proizvodnih in storitvenih podjetij. Prednost bodo imeli skupni raziskovalno-razvojni projekti z uspešno inovacijo;
- b/ Vlada bo novim visokotehnološkim podjetjem s prevzemom jamstva omogočila najem rizičnega ali zagonskega posojila pri bankah z bonitetno obrestno stopnjo in jim omogočila namestitve v tehnoloških parkih za določen čas z nižjo najemnino;
- c/ Vlada bo inovativnim podjetjem sofinancirala izdelavo prototipov ter druge predkonkurenčne aktivnosti v zvezi z uvajanjem novih proizvodov;
- č/ Vlada bo za ohranitev in povečanje števila delovnih mest v razvojnih in tehnoloških enotah v podjetjih subvencionirala del plač zaposlenih visoko in višje izobraženih za določen čas, sofinancirala bo dopolnilno izobraževanje na področjih (i) inovacijskih strategij, (ii) komuniciranja s partnerji, kjer gre za zaupne informacije, (iii) intelektualne lastnine in postopkov za njeno zaščito;
- d/ Vlada bo v pospeševanju tehnološkega napredka delovala usklajeno z regionalnimi razvojnimi agencijami, garancijskimi skladi, skladi za razvoj malega gospodarstva, ki imajo pomembno funkcijo v pospeševanju tehnološkega razvoja;
- e/ Vlada bo podpirala razvoj nacionalne tehniške infrastrukture.
- f/ Tehnološki parki bodo razširili svojo dejavnost na inovacijsko svetovanje zainteresiranim podjetjem za določen čas brezplačno;
- g/ Vlada bo podpirala ustanavljanje institucij z javnim in privatnim udeležnim kapitalom - sklade rizičnega kapitala - ki bodo pomagali pri vzpostavljanju visokotehnoloških podjetij;
- h/ Vlada bo priporočila univerzam, da vključijo v svoje programe tudi osnove intelektualne lastnine, management inovacij in tržne inovacijske raziskave.

Precej prostora za izboljšanje politike pospeševanja raziskovalno razvojnih aktivnosti in tehnološkega napredka obstaja tudi v samem načinu realizacije ukrepov. Tu bodo v prihodnje poudarki na (i) koordiniranem delovanju pristojnih ministrstev, (ii) večkratnih ali stalno odprtih ukrepih in razpisih, (iii) prožnejših in enostavnejših postopkih in (iv) stalnem nadzoru nad rezultati.

5.2. KREPITEV KONKURENČNOSTI GOSPODARSTVA

5.2.1. Prestrukturiranje podjetij in povečevanje konkurenčnosti podjetniškega sektorja

Kontinuiran proces prestrukturiranja v podjetjih je nujen za povečevanje konkurenčnosti podjetniškega sektorja in s tem zagotavljanje nadaljnje dinamične rasti slovenskega gospodarstva. Intenzivnost procesa prestrukturiranja podjetniškega sektorja je s tem tudi ključna determinanta sposobnosti kosanja slovenskega gospodarstva s konkurenčnimi pritiski na notranjem trgu EU.

DEFENZIVNO IN OFENZIVNO PRESTRUKTURIRANJE PODJETIJ

Pri prestrukturiranju podjetij je smiselno ločevati med *defenzivnim prestrukturiranjem*, kjer se podjetje z racionalizacijo, zmanjševanjem zmogljivosti in zaposlenosti, ukinjanjem nedonosnih programov in podobnimi ukrepi prilagaja spremenjenim tržnim in drugim pogojem v okviru danih možnosti, in *ofenzivnim prestrukturiranjem*, kjer podjetje z novimi investicijami in programi, s povečevanjem zmogljivosti in zaposlenosti išče nove priložnosti in trge. Za proces tranzicijskega prestrukturiranja je značilno, da gredo podjetja načeloma najprej skozi defenzivno prestrukturiranje, da bi se potem na novi osnovi lahko lotila ofenzivnega prestrukturiranja.

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

Analiza stanja nam daje naslednja sporočila za dvig konkurenčnosti slovenskega podjetniškega sektorja, ki so obenem cilji ekonomske politike na tem področju: (i) dokončati tranzicijsko prestrukturiranje podjetniškega sektorja s konsolidacijo lastništva, z vzpostavitvijo učinkovite lastniške strukture in vladanja podjetij oziroma z afirmacijo "pravih" dolgoročnih lastnikov v podjetjih, (ii) dokončno rešiti problem izgubarskih podjetij brez perspektive, (iii) oblikovati pogoje za ofenzivni razvoj konkurenčnega podjetniškega sektorja, zlasti s pospeševanjem novih domačih in tujih vstopov na trg, odpravljanjem administrativnih ovir za naložbe, spodbujanjem internacionalizacije gospodarstva in spodbujanjem razvoja malih in srednje velikih podjetij.

5.2.1.1. Dokončanje tranzicijskega (defenzivnega) prestrukturiranja

Formalna privatizacija na področju trgovine in predelovalne dejavnosti je zaključena. Značilnost lastniške strukture v manjših in srednje velikih privatiziranih podjetjih s področja trgovine in predelovalne dejavnosti je razpršenost, saj je znaten delež delnic v rokah uprave in zaposlenih, medtem ko v kapitalno intenzivnih podjetjih prevladujejo institucionalni lastniki. Takšno stanje ne omogoča učinkovitega vodenja podjetij. Problem učinkovite lastniške strukture podjetij oziroma "pravih" lastnikov se pojavlja tako v podjetjih s pretežno institucionalnimi kot v podjetjih s pretežno notranjimi lastniki. V večini primerov ne eni ne drugi niso "pravi" lastniki, temveč le vmesni člen med formalno in dejansko privatizacijo. Tako kot večina institucionalnih lastnikov gleda na podjetja v svoji lasti zgolj kot na finančne naložbe in v teh podjetjih ni strateške lastniške skupine, tudi večina sedanjih notranjih lastnikov ne bo dolgoročno ostala v tej funkciji, ki jim je bila pravzaprav imputirana. V primerjavi med podjetji s pretežno institucionalnimi in notranjimi lastniki pa se vendarle zdi, da se, kar se lastniške učinkovitosti tiče, slabše odrežejo drugi. Podjetja z notranjimi lastniki so v procesu prestrukturiranja v povprečju korak za podjetji s pretežno institucionalnimi lastniki, delavci kot lastniki pa so v povprečju negativno vplivali na velikost investicij v fizični kapital, človeške vire, menedžment ter raziskave in razvoj. Če temu dodamo še neprivatizirana podjetja, ki so v izredno slabem, če ne brezupnem stanju, postane očitno, da problem dejanske privatizacije, v smislu afirmiranja "pravih" lastnikov in s tem povezanega tranzicijskega prestrukturiranja, še zdaleč ni rešen.

Čeprav se bo slovenska politika na področju podjetniškega sektorja v prihodnje pospešeno usmerjala v odstranjevanje ovir in izboljševanje pogojev za razvoj podjetništva ter v povečevanje konkurenčnosti podjetniškega sektorja, je očitno, da se ne more izogniti ukrepom, povezanim z nedokončanostjo tranzicijskega prestrukturiranja, če naj bo učinkovita. Tu gre za dvoje.

Prvič, za pospešitev procesa konsolidacije lastništva, vzpostavitve učinkovite lastniške strukture oziroma afirmacije "pravih" dolgoročnih lastnikov v podjetjih. Postopno spreminjanje in združevanje portfeljev lastnikov podjetij je prepočasno. Počasnost prestrukturiranja v podjetjih, ki so šla skozi privatizacijo in so sedaj v pretežni lasti notranjih ali zunanjih lastnikov, namreč postavlja pod vprašaj ne samo učinkovitost, temveč tudi dolgoročno zainteresiranost teh lastnikov za razvoj podjetij. Šele ko bodo podjetja prišla v roke "pravih" lastnikov, lahko pričakujemo hitre in odločilne preboje. Potrebni ukrepi države so med drugim:

- a/ Ukrepi za hitrejši razvoj kapitalskega trga skupaj z odpravo omejitev za njegov razvoj, predvsem liberalizacija kapitalskih tokov;
- b/ Politika neoviranja prevzemov in združitvev ob upoštevanju pravil o konkurenci;
- c/ Pospeševanje tujih investicij;
- č/ Omejevanje delitve dohodka v korist plač in preprečevanje zlorabe položaja notranjih lastnikov;
- d/ Uveljavitev lastninskih pravic in polna zagotovitev nadzora lastnikov;
- e/ Zagotovitev dejanskega uveljavljanja pravic različnih kategorij lastnikov.

Drugič, za dokončanje tranzicijskega prestrukturiranja je potrebno na finančno in socialno sprejemljiv način pospešeno znižati število velikih, neprivatiziranih izgubarskih podjetij. Nujnost čimprejšnje rešitve je pogojena tako z javnofinančnimi razlogi kot s prilagajanjem EU glede državnih pomoči. Ukrepi bodo naslednji:

- a/ Pri podjetjih v državni lasti, ki so vključena v različne sheme rehabilitacije in prestrukturiranja (SRD, občutljivi sektorji) bo država močno pospešila izločanje vitalnih delov iz problematičnih podjetij in njihovo privatizacijo ter ukinjanje neperspektivnih delov podjetij;
- b/ Država bo izvajala selektivno podporo podjetjem z namenom reševanja in prestrukturiranja pretežno preko regionalnih kriterijev, kadar bodo podjetja imela zelo velik pomen za manj razvito regijo;
- c/ Izven v EU opredeljenih občutljivih sektorjev bo država izvajala sektorsko prestrukturiranje tekstilne in usnjarske industrije.

5.2.1.2. Povečevanje konkurenčnosti podjetniškega sektorja z ofenzivnim prestrukturiranjem

Kljub preostalim nalogam na področju tranzicijskega prestrukturiranja poudarek vse bolj prehaja v domeno ofenzivnega prestrukturiranja s povečevanjem konkurenčnosti kot glavnim ciljem. Povečevanje konkurenčnosti podjetniškega sektorja je dominantno stvar dogajanja v podjetjih samih. Podjetja so izvorni nosilci konkurenčnih prednosti, temelječih na razvoju znanj in veščin zaposlenih. Naloga države je, po eni strani, da skrbi za stabilno makroekonomsko okolje in za dograjevanje institucionalnega okvira, da bi podjetja lahko normalno delovala in dolgoročno načrtovala in realizirala svoj razvoj, po drugi strani pa mora država (i) spodbujati in pomagati gospodarskim subjektom, da se lotijo identificiranja in aktivnega izkoriščanja svojih specifičnih konkurenčnih prednosti v prostoru EU in širše, ter (ii) koncipirati relevantne razvojne oziroma strukturne politike tako, da bodo stimulirale izboljševanje obstoječih in razvijanje novih ustvarjenih dejavnikov v skladu s konkurenčnimi prednostmi podjetij in Slovenije kot celote. Država bo torej vzpostavila takšno ekonomsko politiko, ki bo podjetja stimulirala k izkoriščanju njihovih specifičnih prednosti v mednarodnem prostoru, prvenstveno EU, vendar tudi širše, in jim s svojimi instrumenti olajševala in omogočala učinkovito internacionalizacijo. V tem kontekstu bo industrijska politika prešla iz vertikalnih na horizontalne ukrepe za krepitev menedžerskih, organizacijskih in tehnoloških sposobnosti podjetij. Primarna kategorija podjetij, katerim so namenjeni horizontalni ukrepi, so manjša in srednje velika podjetja.

STRATEGIJA IN RAZVOJNI PROGRAM ZA POVEČEVANJE KONKURENČNE SPOSOBNOSTI SLOVENSKE INDUSTRIJE

Ukrepi, razdelani v Strategiji povečanja konkurenčne sposobnosti slovenske industrije in Strategiji razvoja malega gospodarstva, se osredotočajo na štiri sklope prednostnih nalog: (i) posodobitev podjetij, ki poudarja potrebo po čim večji specializaciji podjetij, (ii) spodbujanje raziskav in razvoja ter tehnološkega posodabljanja, (iii) spodbujanje investicij in (iv) spodbujanje razvoja malih in srednjih podjetij. Konkretnije so medsebojno povezani horizontalni ukrepi iz Razvojnega programa za pospeševanje konkurenčne sposobnosti slovenske industrije usmerjeni na naslednje ključne dejavnike, ki vplivajo na povečevanje konkurenčnih sposobnosti podjetij in spodbujanje novih investicij: (i) spodbujanje strategij za povečevanje produktivnosti, ki zajemajo uvajanje celovitega sistema stalnih izboljšav v podjetjih in zunanje "benchmarking", (ii) povečevanje konkurenčne sposobnosti na ravni podjetij, ki zajema spodbujanje pristopov tržnega gospodarstva in tehnološke prenove podjetij, (iii) spodbujanje povezovanja podjetij in specializacij v proizvodno-storitvenih verigah in spodbujanje skupnega razvoja mednarodnih trgov po sistemu "grozda", (iv) spodbujanje internacionalizacije slovenskih podjetij in novih investicij, ki zajema spodbujanje podjetij za prodor na mednarodne trge ter racionalizacijo in optimizacijo poslovanja, spodbujanje strateških partnerstev in neposrednih tujih investicij v Slovenijo (Ministrstvo za gospodarske dejavnosti 1996).

Glavni vir gospodarske rasti je rast učinkovitosti in konkurenčnosti podjetniškega sektorja in sicer s povečanjem njegove sposobnosti reagiranja na hitre spremembe v tehnologiji in na trgu ter s spodbujanjem posodabljanja in uvajanja novih programov v podjetja. Strategija in Razvojni program spodbujanja konkurenčnosti slovenske industrije tako vsebinsko, to je glede ciljev in namenov, ki jih spodbujata, kot formalno, to je glede horizontalnega načina dodeljevanja, predstavljata ustrezen temelj bodoče slovenske politike povečevanja konkurenčnosti podjetniškega sektorja. Ta temelj bo država v prihodnje vsebinsko razširila z novimi ukrepi in uskladila s pravili EU na področju industrijske politike, kot izhajajo iz dokumentov EU, ki obravnavajo področje konkurenčnosti industrije. Zlasti pa bo država skrbela za stalno spremljanje učinkovitega izvajanja ukrepov.

5.2.1.2.1. Mehanizmi povečevanja konkurenčnosti podjetniškega sektorja

Slovenska podjetja zanemarjajo nekatere necenovne dejavnike konkurenčnih prednosti, ki so ključni element sodobne konkurence. Izvoz slovenskih podjetij tako še vedno temelji na nediferenciranih izdelkih in storitvah z nižjo dodano vrednostjo, ki sicer dosegajo ustrežno raven kakovosti. Delež izvoza, ki temelji na naravnih virih je previsok, umazane industrije k dodani vrednosti predelovalnih dejavnosti prispevajo petino. Ob problemu neučinkovite lastniške strukture podjetij glavno oviro za večjo uspešnost in dvig konkurenčnih sposobnosti podjetij predstavlja pomanjkljivo managersko znanje, ki negativno vpliva tudi na investicijske sposobnosti podjetij.

Konkurenčnost podjetij bo v prihodnje čedalje bolj temeljila na znanju in na prilagodljivosti podjetij oziroma gospodarstva v celoti. Kakovost izdelkov in procesov ter diferenciacija oziroma individualnost izdelkov in storitev postajata osrednja

vzvoda konkurenčnosti. Pogoj za doseganje kakovosti in diferenciacije je dobro delujoča nacionalna kakovostna infrastruktura. To zahteva večje investicije v razvoj človeških virov, organizacije in znanja ob istočasnem zmanjševanju deleža javno-finančnih sredstev namenjenih neposredno za investicije v gospodarstvo. Prilagodljivost podjetij in gospodarstva v celoti je druga ključna determinanta njihove konkurenčnosti. Gospodarstvo je prilagodljivo, če je sposobno hitro akumulirati in prezaposeliti vire, kot to zahtevajo nove tržne priložnosti, in če zna istočasno izkoriščati svoje konkurenčne prednosti.

Konkurenčnost slovenskega podjetniškega sektorja bo ključno opredeljena z dogajanjem na notranjem trgu EU in s spremembami industrijske politike v EU. Na področju prestrukturiranja podjetij in pospeševanja konkurenčnosti smo v EU priča naslednjim procesom: (i) intenzivne strukturne spremembe v predelovalni dejavnosti, katerih cilj je obdržati oziroma utrditi konkurenčni položaj v pogojih širitve notranjega trga EU, (ii) za strukturne spremembe v EU je značilna produktna diversifikacija in ne specializacija ter geografska diversifikacija, ki ji sledi izvozna diversifikacija, (iii) intenzivnost klasičnih oblik investiranja se je v EU zmanjšala, povečale pa so se "mehke" investicije v neopredmetene dejavnike; (iv) globalizacija je eden osnovnih ciljev industrijske politike v EU, pri čemer so nove tehnologije, novi pristopi v podjetništvu in inovativnost na finančnem področju temeljni razvojni vzvodi, odpiranje nacionalnih ekonomij pa nujen pogoj, (v) poglobitve slabosti industrij v EU so premajhna specializacija, omejena uporaba informacijsko-komunikacijske tehnologije, slaba politika investiranja v raziskave in razvoj, slaba kvaliteta managementa in premalo strateških partnerstev, (vi) organizacijska oblika, ki postaja vse nujnejša za poslovanje na globalni ravni, je mrežno in povezano delovanje strateških partnerjev, ki temelji na izmenjavi poslovnih informacij; v ospredje prihajajo virtualne oblike delovanja.

Ključna dejavnika dviga konkurenčnih sposobnosti slovenskih podjetij sta krepitev (i) managerskih znanj in (ii) investicijskih sposobnosti, še posebej na področju razvijanja človeškega dejavnika, informatizacije in tehnološkega razvoja. Management kot nosilec funkcije upravljanja je tisti, ki je ključni nosilec ukrepov za povečevanje konkurenčnosti oziroma dodane vrednosti na zaposlenega. Krepitev menedžerskih znanj in investicijskih sposobnosti na nivoju podjetij pa mora biti podkrepljena z ustreznimi (i) makroekonomskimi politikami, (ii) institucionalnimi spremembami, predvsem v dohodkovni in zaposlitveni politiki, ki sta v širši domeni sporazuma med socialnimi partnerji, kjer mora država odigrati vlogo usklajevalca interesov, in (iii) z ustreznimi horizontalnimi politikami za krepitev konkurenčnosti.

Država bo pomagala podjetjem pri premagovanju njihovih notranjih slabosti z naslednjimi ukrepi:

- a/ Krepitev managerskega znanja. Država bo podpirala programe pridobivanja in uporabe managerskega znanja. Pri tem bo (i) koordinirala in združila v sinergijo različne resorje vlade, ki delujejo na tem področju, (ii) v programe vključila izobraževanje na področju inovacijskih in marketinških aktivnosti, (iii) uveljavila regijske razvojne agencije kot glavnega nosilca pomoči za inovativno podjetništvo, saj se večina pomoči EU dodeljuje regionalno;
- b/ Investicije s poudarkom na investicijah v človeški kapital ter raziskave in razvoj. V investiranju podjetniškega sektorja (i) bo pozornost osredotočena na investicije v

- znanje in človeški dejavnik, (ii) se bo poudarek premaknil od kvantitete na učinkovitost investicij in njihovo ustrezno strukturo, (iii) bo sedanjo investicijsko pobudo javnega sektorja nadomestila pobuda privatnega sektorja. Čeprav so investicije v fizični kapital finančno najzahtevnejši vidik strateškega prestrukturiranja, je najšibkejša stran investiranja v slovenskih podjetjih prenizko investiranje v ti. mehke dejavnike konkurenčnosti in razvoja. "Novo ekonomijo" označuje predvsem izjemno hiter tehnološki razvoj, kar zahteva osredotočenje investicijskih naporov v razvoj znanja v najširšem pomenu besede. Prav zato je investiranje v človeške vire ključni mehki dejavnik povečevanja konkurenčnosti. Država bo pri povečevanju investiranja delovala kot katalizator sprememb. Intervencija države bo osredotočena na posebno in splošno usposabljanje zaposlenih. Industrijska politika s poudarkom na investicijah v človeški kapital ter raziskave in razvoj je konsistentna tudi z usmeritvami v EU, kjer so ukrepi vedno bolj usmerjeni v povečevanje znanja in ravni tehnologije. S tem naj bi zmanjšali zaostanek za ZDA in Japonsko. Če slovenska industrijska politika ne bo sledila tem smernicam, bo to oslabilo konkurenčnost podjetij na notranjem trgu EU;
- c/ Spodbujanje ustanavljanja novih, še posebej visoko-tehnoloških podjetij z jamstvom za rizični kapital, z nameščanjem podjetnikov v tehnološke parke, z davčnimi olajšavami tekom prvih let poslovanja in za odpiranje novih delovnih mest za visoko in višje izobražene s pomočjo za njihove plače;
 - č/ Povezovanje podjetij v clustre ali konzorcije. Država bo ustvarila spodbudno okolje za povezovanje podjetij v "clustre" ali konzorcije, ki pozitivno vpliva na racionalizacijo cele vrste vidikov poslovanja. Povezovanje malih in srednjih podjetij med seboj in z večjimi podjetji (»grozdi« in mreže podjetij) je še posebej pomembno za prve, saj jim omogoča doseganje večjega potenciala;
 - d/ Organizacija svetovalnih služb. Država bo pomagala managementu z organiziranjem svetovalne službe, ki mu bo na razpolago, če se odloči za strategijo povečanja konkurenčnosti. Svetovanje bo povezano z inovacijskim in tehnološkim svetovanjem;
 - e/ Podjetniško tehnološki centri. Država bo spodbujala podjetja za spreminjanje internega poslovanja in jim pri tem pomagala premagovati neznanja in notranje napore. V ta namen bo spodbudila in sofinancirala ustanavljanje in delovanje podjetniško-tehnoloških centrov v okviru obstoječih regionalnih razvojnih agencij;
 - f/ Šolanje. Država bo na področju izobraževanja na strokovnih, višjih in visokih šolah skrbela, da bo program v večji meri vključeval mikroekonomske metode izboljševanja dodane vrednosti in stroškov poslovanja. Na podiplomskem izobraževanju bo spodbujala začasno delo študentov (»prakso«) v uspešnih domačih in tujih podjetjih.
 - g/ Podpora slovenskim podjetjem pri uvajanju tehniških direktiv in standardov EU.

5.2.1.2.2. Internacionalizacija podjetniškega sektorja

Internationalizacija je vse pomembnejša za razvoj in povečevanje konkurenčnosti podjetniškega sektorja. Slovenska politika internacionalizacije bo temeljila na naslednjih opredelitvah:

- a/ Odpraviti ovire za internacionalizacijo. Najpomembnejša in časovno prva naloga je odpraviti administrativne in druge ovire za internacionalizacijo. Brez tega je kakršnokoli spodbujanje internacionalizacije nesmiselno.

- b/ Izhajati iz dejanskih potreb podjetij in se osredotočati na pomoč manjšim in srednjim podjetjem.
- c/ Fleksibilnost, transparentnost in dolgoročna usmerjenost. Politika bo fleksibilna, da lahko hitro reagira na spreminjajoče se potrebe podjetij in da bo omogočala merjenje dejanskih stroškov in dosežkov posameznih ukrepov. Politika bo dolgoročna in transparentna, da utrdi svoje osnovne značilnosti in kontinuiteto.
- č/ Prilagodljivost in redefiniranje politike. Politika se prilagaja stalnim in hitrim spremembam v zunanjem okolju podjetij.
- d/ Izhajati iz holističnega koncepta internacionalizacije. Ker je uspeh izhodne internacionalizacije močno odvisen od uspešnosti prejšnjih ali istočasnih vhodnih mednarodnih aktivnosti in ker se pomen globalnih mrež in strateških povezav hitro povečuje, se bo politika preusmerila od pospeševanja izvoza na pospeševanje drugih oblik izhodne in vhodne internacionalizacije.

V tem okviru se z vidika ekonomske politike kažejo kot pomembna predvsem naslednja tri področja: vhodne in izhodne neposredne tuje investicije ter financiranje in zavarovanje mednarodnih gospodarskih poslov.

Vhodne neposredne tuje investicije (NTI). V zadnjih dveh letih se je situacija z vidika koncipiranja in izvajanja strategije/politike do vhodnih NTI v Sloveniji bistveno spremenila. Ta drugačnost se izraža predvsem v dveh vidikih. Prvi vidik je, da bo članstvo Slovenije v EU odpravilo vse prepovedi in omejitve v zvezi z vhodnimi NTI in s tem dejansko »ukinilo« obrambne oziroma pasivne elemente politike do NTI. Drugi vidik je, da z integriranjem Slovenije v EU vse bolj prihaja v ospredje aktivna politika do NTI, ki jo sestavljata promocija Slovenije kot lokacije za NTI in konkretno spodbujanje tujih investitorjev. V Slovenije kot članici EU bo poudarek na aktivni politiki še večji kot sicer, ker (i) biti del "skupnega trga" zahteva agresivnejšo politiko do NTI, (ii) v Slovenijo prihajajo v vedno večji meri izvozno usmerjene NTI, kar zahteva agresivnejšo politiko do NTI, (iii) so NTI močan dejavnik integriranja slovenskega gospodarstva v notranji trg EU in ker (iv) so NTI eden pomembnejših mehanizmov izkoriščanja dinamičnih prednosti ekonomske integracije. Še en močan razlog, ki govori v prid aktivni politiki privabljanja NTI, je dejstvo, da obstoječe NTI pozitivno vplivajo na prestrukturiranje slovenskega gospodarstva tako skozi povečevanje alokacijske kot industrijske (oziroma podjetniške) učinkovitosti.

Strateške usmeritve Slovenije na področju NTI so: (i) spodbuditi NTI v post-privatizaciji tako v obliki novih NTI kot v obliki iskanja strateških tujih partnerjev v obstoječih podjetjih, ki naj pospešijo njihovo prestrukturiranje in vključevanje v procese internacionalizacije, (ii) odpreti proces privatizacije državnega premoženja za strateške in institucionalne tuje investitorje, (iii) spodbujati tuje investicije v sektorju poslovnih storitev v najširšem smislu, (iv) spodbuditi zasebne investicije v industrijske cone, ki jim bo država zagotovila ustrezno infrastrukturo, pri čemer bo vodila transparentno politiko. Prednostni ukrepi za realizacijo teh usmeritev pa so:

- a/ Prilagoditi obstoječe sisteme gospodarskih spodbud tako, da bodo dostopne novim tujim investitorjem in primerljive s Sloveniji konkurenčnimi državami;
- b/ Ustanoviti podjetje za upravljanje z industrijskimi conami in zadolžiti podjetja v lasti države, ki imajo ustrezne prostorske potenciale, da vzpostavijo mednarodno konkurenčno ponudbo zemljišč za domače in tuje investitorje;
- c/ Pomoč lokalnim skupnostim pri spodbujanju NTI;

č/ Vzpostaviti institucijo za spodbujanje NTI z jasnim zakonskim mandatom, strokovnim nadzorom delovanja ter ustreznimi kadrovske in proračunskimi viri.

Izhodne neposredne tuje investicije. Izhodna internacionalizacija se pojavlja kot izvoz, NTI ali kot razne druge pogodbene oblike dolgoročnega sodelovanja med podjetji. Odpravljane ovir, ki preprečujejo izhodno internacionalizacijo, bo država nadgradila z aktivno politiko spodbujanja internacionalizacije. Osnovno izhodišče slovenske politike pospeševanja izhodnih NTI je, da so NTI v in iz Slovenije sestavni del strategije gospodarskega razvoja države. Od njih se pričakuje pozitivne učinke na razvoj, na prestrukturiranje, na boljšo alokacijo virov, na pospešeno specializacijo in s tem dvig učinkovitosti, na boljšo izkoriščenost kapacitet, na dvig produktivnosti oziroma kompleksne konkurenčnosti. Država bo potencialnim slovenskim investitorjem v tujino pomagala na naslednje načine oziroma z naslednjimi ukrepi:

- a/ Zbiranje in nudenje informacij o možnostih investiranja in konkretnih projektih, navezovanje preliminarne stikov s potencialnimi tujimi partnerji in nasploh večja pomoč diplomatsko-konzularnih predstavništev;
- b/ Izboljšanje klime in regulative za neposredno investiranje v tujini;
- c/ Sofinanciranje pripravljanih aktivnosti v zvezi s projekti izhodnih NTI in sofinanciranje kapitala ali/in olajševanje dostopa do komercialnih virov sredstev;
- č/ Pomoč pri izobraževanju ustreznih kadrov;
- d/ Uvajanje vsebin pomembnih za internacionalizacijo v programe visokega šolstva, na podiplomskem izobraževanju pa spodbujanje začasnega dela študentov (»prakse«) v domačih in tujih podjetjih z izkušnjami v internacionalizaciji.

Pri internacionalizaciji slovenskega gospodarstva bo imel pomembno vlogo *sistem financiranja in zavarovanja mednarodnih gospodarskih poslov* z razvitim širokim spektrom storitev ter instrumentov zavarovanja in financiranja. Podjetja bodo morala v pogojih globalizacije vse bolj uporabljati tehnike in instrumente sodobnega in integralnega upravljanja z riziki ter v večji meri prenašati rizike poslovnih transakcij na specializirane finančne institucije, ki bodo morale zato razviti ponudbo širokega spektra bančnih in zavarovalniških produktov. V konkurenčni borbi ponudnikov finančnih storitev na domačem trgu, ki se bodo s svojimi storitvami morali vključiti tudi v razvijajoče se elektronsko trgovanje (*e-commerce*), bo vse večji pomen dobival t.i. informacijski kapital, kvalitetne in ažurne baze podatkov o dolžnikih, garantih ipd., inovacije, paketna ponudba storitev, povezave s strankami ter kakovost in prilagojenost ponudbe finančnih storitev in produktov potrebam podjetij.

Z ukrepi ekonomske politike bo Slovenija spodbujala sposobnost in konkurenco zasebnega finančnega sektorja (bank, zavarovalnic in drugih finančnih institucij), da podjetjem zagotovi konkurenčne pogoje financiranja njihovih mednarodnih gospodarskih poslov, tudi z uporabo in dostopom do tujih virov, ter da poveča in razširi ponudbo instrumentov zaščite pred različnimi riziki, razvija različne storitve financiranja in zavarovanja ter razvite finančne produkte prilagaja zahtevam poslovne prakse in potrebam podjetij. Pri tem bo zaradi liberalizacije trga finančnih storitev, ki ne bo omejena samo na skupni trg EU, in internacionalizacije slovenskega gospodarstva nujno povezovanje ponudnikov teh storitev z izbranimi strateškimi partnerji.

Država bo preko pooblaščenega izvozno-kreditne agencije dopolnjevala ponudbo zasebnega finančnega sektorja z omogočanjem dostopa agencije do ugodnih virov sredstev za financiranje izvoza in neposrednih investicij v tujino pod konkurenčnimi pogoji, ki bo v skladu z mednarodnimi pravili o t.i. uradno podprtih izvoznih kreditih (*officially supported export credits*), s programom izravnave obresti (PIO) pri teh kreditih in z zavarovanjem mednarodnih gospodarskih poslov pred nemarketabilnimi (*non-marketable*) riziki, za kar bo v skladu z gospodarskimi možnostmi zagotavljala dolgoročno stabilnost in likvidnost shem zavarovanja in ustrezne zavarovalne kapacitete, potrebne za konkurenčno nastopanje slovenskega gospodarstva na tujih trgih.

5.2.1.2.3. Pospeševanje razvoja malih in srednje velikih podjetij

Mala in srednje velika podjetja so kategorija podjetij, ki so jim primarno namenjeni horizontalni programi povečevanja konkurenčnosti. Velika podjetja imajo načeloma namreč zadostne kadrovske in finančne potencialne za načrtovanje in izvajanje lastnih programov povečevanja konkurenčnosti in internacionalizacije. Velika podjetja tudi lažje izkoriščajo razlike v lokacijskih dejavnikih, zato je srednjim in malim podjetjem smotrno pri razmeščanju in zagonu dejavnosti olajšati vpenjanje podjetja v lokalno okolje, ki je zanje precej odločilnejši (vstopni) dejavnik kot pri velikih. Pri tem je potrebno izhajati tako iz obstoječe gospodarske dejavnosti kot iz razvojne problematike ter upoštevati poleg gospodarskih tudi druge, na primer kulturne in okoljske posebnosti lokalnega okolja.

Glavni cilj politike do malih in srednjih podjetij je zagotavljanje pogojev za krepitev njihovih konkurenčnih prednosti, saj bodo ob vstopu v EU izpostavljena ostri tuji konkurenci. Država bo podpirala celotni sektor malega gospodarstva, še posebej pa njegove hitro se razvijajoče in inovativne enote. Velik poudarek bo na ustvarjanju novih delovnih mest v obstoječih in novih podjetjih.

Aktivnosti za spodbujanje razvoja malih in srednjih podjetij bodo usmerjene na:

- a/ Razvoj podjetništva;
- b/ Prenos tehnologij, ki omogočajo prodor in obstanek na mednarodnih trgih;
- c/ Formiranje skladov rizičnega kapitala ter intenzivnejše povezovanje javnih in privatnih sredstev;
- č/ Razvoj podpornega okolja za prostorsko pospeševanje razvoja malih in srednjih podjetij. Osnovni namen prostorsko opredeljenega pospeševanja je v hkratnem pospeševanju domačega podjetništva in spodbujanju tujih investicij. V razvoju podpornega okolja bo država sodelovala z zagotavljanjem ustrezne infrastrukture in ponudbe zemljišč pod ugodnimi pogoji, investitorjev za infrastrukturne projekte, strokovno usposobljenih managerjev infrastrukturnih ustanov, finančnih zmožnosti občin za podporo prostorskih rešitev.

Spodbujanje razvoja malih in srednjih podjetij bo potekalo: (i) na nacionalni ravni preko nacionalne razvojne agencije, ki bo koordinirala spodbujanje razvoja malih in srednjih podjetij ter povezovanje z institucijami EU, in z uporabo sistemskih fiskalnih ukrepov za spodbujanje podjetništva, ter (ii) na lokalni in regionalni ravni preko regionalnih razvojnih agencij in z uporabo ukrepov za spodbujanje prenosa tehnologij

v okviru tehnoloških parkov in inovacijskih centrov, s svetovanjem in drugimi aktivnostmi v skladu s politiko regionalnega razvoja.

5.2.1.2.4. Odpravljanje administrativnih ovir in izboljšanje poslovnega okolja

Odpravljanje administrativnih ovir za poslovanje in investiranje je eno od področij, ki po definiciji spada v domeno države. Administrativne ovire in neučinkovito uveljavljanje ter restriktivno interpretiranje regulative v praksi še posebej škodijo povečanju vstopa in razvoju malih in srednje velikih podjetij. Ovire so neenakomerno porazdeljene med različnimi področji dajanja dovoljenj. Na davčnem in carinskem področju Slovenija že ima relativno enostavne, transparentne in dobro delujoče sisteme. Podobno velja tudi za področje pravic industrijske lastnine in postopkov standardizacije. Na področju vzpostavljanja poslovanja (registracija podjetja na sodišču in zagotovitev dovoljenja za poslovno aktivnost) in zahtev glede poročanja o deviznih transakcijah obstoječi sistemi zahtevajo nadaljnje poenostavljanje in dodelavo. Glavne ovire za investitorje pa vključujejo postopke v zvezi s pridobivanjem zemljišč za investicijske namene, pridobivanje različnih dovoljenj za gradnjo, pridobivanje delovnih dovoljenj za tujce ter najemanje in odpuščanje zaposlenih. Problemi na teh področjih, še posebej časovna razvlečenost, kompleksnost in negotovost povezana s postopki ter njihovo prekrivanje resno ovirajo investiranje. Pri tem gre tako za togost in ekstenzivnost samega regulativnega administrativnega okvira kot za nenaklonjen in restriktiven odnos administracije pri njegovem uresničevanju. Vzpostavitev podjetjem prijaznejšega administrativnega okvira in njegovo aktivno ter dobronamerno izvajanje v smislu "najboljše prakse" v EU bo ena od prioritet aktivnosti države v prihodnjem razdobju. To bo objektivno dolgotrajen proces, ki je povezan z dokončanjem tranzicije in vključevanjem v EU in bo temeljil na koordiniranem delu vseh prizadetih ministrstev. Za reševanje te problematike bo država:

- a/ Analizirala regulativne in administrativne probleme, s katerimi se soočajo podjetja v vseh posameznih postopkih povezanih z ustanovitvijo podjetja, z investicijo in delovanjem podjetij;
- b/ Primerjala te postopke v Sloveniji z najučinkovitejšimi rešitvami v državah EU;
- c/ Implementirala rešitve, ki so najbolj spodbudne za podjetja.

5.2.2. Razvoj učinkovitega finančnega sistema

Finančni sistem predstavlja temeljni mehanizem, s pomočjo katerega se narodno gospodarski prihranki prenašajo od subjektov, ki imajo presežek svojih prihrankov in so torej neto varčevalci, k subjektom, katerim primanjkuje lastnih prihrankov in so torej neto investitorji. Zato je učinkovitost finančnega sistema pri zbiranju in alokaciji teh sredstev eden od pomembnih elementov, od katerih je odvisna tudi konkurenčnost drugih gospodarskih subjektov v državi.

5.2.2.1. Sedanje stanje in problemi slovenskega finančnega sektorja

Prevladujoči finančni posrednik v Sloveniji so banke. Tako so njihova sredstva konec leta 1998 bila enaka 74% bruto domačega proizvoda, sredstva zavarovalnic približno 8% bruto domačega proizvoda ter sredstva investicijskih skladov in borzno posredniških hiš približno 13% bruto domačega proizvoda. Tudi v procesu sanacije finančnega sektorja je bila bančnemu sektorju posvečena posebna skrb s strani države, medtem ko je bil zavarovalniški sektor prepuščen samosanaciji. Institucije trga kapitala niso bile obremenjene s problemi iz preteklosti, vendar so nastajale predvsem kot institucionalna opora pri izvedbi privatizacije in zato še vedno ne opravljajo svojih funkcij finančnega posredništva. Razdelitvena privatizacija je ustvarila veliko število delničarjev in delniških družb, s katerimi pa se bolj malo trguje oziroma se z njimi trguje izven organiziranega trga vrednostnih papirjev. Čeprav je tržna kapitalizacija Ljubljanske borze znašala konec leta 1999 že približno 22,2% bruto domačega proizvoda (brez upoštevanja delnic pooblaščenih investicijskih družb), pa podjetja praktično še vedno ne uporabljajo trga kapitala za dodatno financiranje.

K problemom, s katerimi se srečuje finančni sektor v Sloveniji, je mogoče pristopiti na dva osnovna načina: (i) po segmentih sektorja ali (ii) po funkcijah, ki jih opravlja.

Temeljni problemi in izzivi posameznih segmentov finančnega sektorja so naslednji.

Bančništvo. Kljub doseženemu napredku slovenskega bančništva v zadnjih letih, do katerega je prišlo kot posledica intenzivnega prestrukturiranja, je ta segment finančnega sektorja še vedno daleč od mednarodne konkurenčnosti. To potrjujejo tako podatki o obsegu opravljenih poslov glede na število zaposlenih, kakor tudi podatki o raznovrstnosti storitev, ki jih banke ponujajo. Poleg tega se slovensko bančništvo sooča še s problemi strukture virov finančnih sredstev, v katerih je še vedno visok delež kratkoročnih sredstev. Ta problem bo postal za banke še toliko bolj pereč, ko se bodo varčevalci v večji meri začeli seliti k drugim segmentom finančnega sektorja. Kar se naložb finančnih sredstev tiče, se mnoge banke srečujejo s problemom izgubljanja dobrih in velikih komitentov med podjetji, ki si želijo devizna, dolgoročna posojila. Dodatne specifične probleme za slovensko bančništvo bo predstavljala tudi ukinitvev TOM-a, ki bo nujna za znižanje inflacije na evropsko raven, bo pa brez dvoma vplivala tako na strukturo varčevanja in naložb kakor tudi na finančno uspešnost poslovanja bank.

Zavarovalništvo. Tudi segment zavarovalništva se sooča s številnimi problemi. Nekateri med njimi so že nekako tradicionalni, kot npr. visoka koncentracija zavarovalniške dejavnosti in še vedno nizek delež premij v bruto domačem proizvodu. Tem se pridružujejo novi, zlasti substitucija med že obstoječim življenjskim in novo uvedenim pokojninskim zavarovanjem ter problemi povezani z upravljanjem portfelja, ki ga bodo zavarovalnice morale nalagati tako doma kot v tujini.

Trg vrednostnih papirjev. Problemi na trgu vrednostnih papirjev so v veliki meri povezani z razdelitveno privatizacijo. Ta je ustvarila veliko število delniških družb in delničarjev, ki želijo svoje delnice prodati. Sekundarno trgovanje tako ni v funkciji dodatnega financiranja podjetij, ampak služi predvsem za preurejanje lastniške strukture podjetij. Značilnosti trgovanja so nizka likvidnost na borznih trgih, velik obseg trgovanja v svežnjih in na sivem trgu ter koncentriranje delnic z namenom

prevzema. Primarni trg služi predvsem za izdajanje kratkoročnih vrednostnih papirjev Banke Slovenije in Republike Slovenije. Pri izdaji dolgoročnih vrednostnih papirjih prevladujejo obveznice Republike Slovenije in bank. Novih izdaj delnic s strani podjetij za financiranje realnih naložb praktično ni. Če podjetja izdajajo nove delnice, gre praviloma za financiranja prevzemov z zamenjavo delnic.

Problemi in izzivi finančnega sektorja kot celote, gledano po funkcijah, ki jih le-ta opravlja, so predvsem trije.

Prvič, *zbiranje sredstev in nove varčevalne navade prebivalstva*. Slovenci so pri nalaganju tekočih prihrankov dokaj konzervativni in dajejo prednost tradicionalnim oblikam, predvsem bančnim vlogam. Spreminjanje varčevalnih navad je postopno, tako da je v ospredju predvsem varnost, medtem ko ima pričakovana donosnost manjši pomen. Drugačne pa so razmere pri varčevanju za starost in stanovanjskem varčevanju. Po spremembi ekonomskega sistema se je povečala odgovornost posameznika pri zadovoljevanju teh potreb in prve analize kažejo, da so gospodinjstva pripravljena intenzivno preusmeriti svoje prihranke za te namene. To potrjuje tudi velik interes gospodinjstev za sodelovanje v nacionalni varčevalni stanovanjski shemi, ki jo je s subvencioniranjem podprla država. S takimi programi se izboljšuje struktura ročnosti varčevanja v bankah, vendar pa hkrati banke prevzemajo dodatne dolgoročne obveznosti. Do podobnih strukturnih sprememb bo prišlo, ko bo z davčno podporo polno zaživelo prostovoljno dodatno pokojninsko zavarovanje. Varčevalni in zavarovalni del teh pokojninskih shem predstavlja veliko poslovno priložnost za vse obstoječe segmente finančnega sektorja, hkrati pa zaradi njihove medsebojne naložbene in lastniške prepletenosti, poglobljanja medsebojnega sodelovanja in tekmovanja, nastajajo v finančnem sektorju nova sistemska tveganja. Z narodnogospodarskega vidika gre za pomembne pozitivne premike na področju varčevanja, ki jih država upravičeno podpira, vendar mora preko finančnega nadzora zagotoviti tudi dolgoročno finančno trdnost takih programov.

Drugič, *spremembe pri financiranju prebivalstva, podjetij in države*. Preko finančnih institucij iščejo vire dodatnega financiranja tako država kot podjetja in prebivalstvo. Finančni sektor v celoti, tako kot vsi njegovi deli, mora upoštevati spremembe na strani povpraševanje po finančnih virih, ki so nastale z novim ekonomskim sistemom, sicer se bodo nezadovoljni komitenti vedno bolj financirali iz tujine. *Prebivalstvo* je v zadnjih letih uspelo bistveno povečati svoj delež v kreditih s strani domačih bank. Naraščala so predvsem potrošniška posojila, z novo stanovanjsko varčevalno shemo pa se bo povečal tudi delež namenskih stanovanjskih posojil. Možnosti financiranja iz tujine za prebivalstvo so bistveno bolj omejene kot za podjetja in državo. *Država in njene institucije* so v zadnjih letih najbolj spremenile način financiranja in z izdajo različnih vrednostnih papirjev prevladujejo na domačem primarnem trgu, obveznice pa izdajajo tudi na mednarodnem trgu. Najmanjši strukturni premiki v metodah financiranja so v *sektorju podjetij*, ki se še vedno zanašajo predvsem na zadolževanje pri bankah. Najboljša podjetja, ki veliko izvažajo, se vedno bolj zadolžujejo pri bankah v tujini in tako domače banke izgubljajo najboljše komitente. V prihodnosti lahko pričakujemo, da se bodo tudi podjetja v vedno večji meri odločala za financiranje z izdajo vrednostnih papirjev. Takrat bodo domače banke, ki imajo relativno slabo razvito področje investicijskega bančništva, soočene z novimi konkurenčnimi izzivi iz tujine.

Tretjič, *finančni sistem in obvladovanje podjetij ("Corporate governance")*. Pomembna vloga finančnih institucij je tudi zagotavljanje učinkovite alokacije zbranih sredstev in izvajanje nadzora nad porabo sredstev, predvsem pri podjetjih. V pogojih razdrobljene lastniške strukture, ki je nastala po privatizaciji slovenskih podjetij, je ta vloga finančnega sektorja še posebej pomembna. Po končani sanaciji bank lahko ugotovimo, da ta del finančnega sektorja že izvaja nadzor nad svojimi komitenti, podobno kot banke v razvitih gospodarstvih. Zavarovalnice imajo svoja sredstva naložena predvsem v državnih obveznicah in bankah in tako s podjetji še nimajo neposrednega stika. Trgovanje z delnicami na Ljubljanski borzi pa ima zaradi številnih poprivatizacijskih težav tudi zelo omejen pomen pri obvladovanju podjetij. S tega vidika so mnogo bolj pomembne pooblašene investicijske družbe in oba paradržavna sklada, ki so skupaj pridobile približno 40% delnic v privatiziranih podjetjih. Gre za finančne institucije, ki obvladujejo največja slovenska podjetja, pri tem pa nimajo jasno opredeljene vloge ne v podjetjih in ne v finančnem sistemu, predstavljajo priložnost za vpletanje politike v gospodarstvo in zmanjšujejo zaupanje ljudi v novo nastale institucije trga kapitala.

5.2.2.2. Izzivi finančnega sektorja po vstopu Slovenije v EU

Po vstopu Slovenije v EU je na finančnem trgu v naši državi realno pričakovati znatno okrepljeno konkurenco ponudnikov finančnih storitev iz tujine. Za njihovo ponudbo je mogoče pričakovati, da bo temeljila na naslednjih splošnih značilnostih: (i) vsaj v prvi fazi bodo tuji finančni posredniki delovali predvsem v obliki nudenja čezmejnih finančnih storitev in torej brez ustanavljanja svojih institucij v Sloveniji; (ii) dejavnost bodo osredotočali predvsem na tiste segmente finančnih storitev, ki jih slovenske finančne institucije bodisi ne ponujajo ali pa so njihove ponudbe finančno ali drugače nekonkurenčne; (iii) dejavnost bodo osredotočali na tiste finančne storitve, za katerih kvalitetno izvajanje ni potrebna široka mreža v državi.

Izhajajoč iz teh splošnih predvidevanj za vključevanje tujih subjektov v nudenje finančnih storitev v Sloveniji po njenem vstopu v EU je mogoče dati naslednje napovedi o posameznih segmentih finančnega sektorja za obdobje naslednjih 5 do 7 let.

Bančništvo. V tem segmentu finančnega sektorja je realno pričakovati, da bo pod pritiskom inovacij prišlo do okrepljenih naporov za povečevanje racionalnosti poslovanja. Tako bo npr. pričakovana eksplozija elektronskega bančništva imela raznovrstne vplive na strukturo in število zaposlenih v bančnem sektorju. Pričakovati je, da se bo število bank, ki bodo delovale v državi, še nadalje zmanjševalo, zmanjševalo pa se bo tudi število zaposlenih v tem sektorju. Sočasno je pričakovati znatne spremembe v strukturi zaposlenih v bankah in to v smeri višje stopnje njihove izobrazbe. Tuji ponudniki bančnih storitev se bodo predvidoma osredotočili predvsem na vsestransko servisiranje večjih in visokobonitetnih gospodarskih subjektov. Poleg tega je zelo verjetno, da bodo slovenskemu gospodarstvu začeli ponujati tudi tiste storitve, ki do sedaj niso bile na voljo na našem trgu ali pa je bil dostop do teh storitev omejen na ozko skupino. Eno od takšnih področij je brez dvoma investicijsko bančništvo, zelo aktivno vlogo tujih bank pa je pričakovati tudi pri zbiranju in plasiranju slovenskih prihrankov v tuje vrednostne papirje. Področje, na katerem je vsaj v prvi fazi pričakovati relativno manjšo konkurenco tujih bank, je zlasti področje

zbiranja depozitov prebivalstva in kreditiranja malih in srednjih podjetij. To pričakovanje izhaja iz dejstva, da obe dejavnosti zahtevata fizično prisotnost banke na terenu, in pa iz že omenjene ocene, da bodo tuje banke vsaj v prvi fazi obdelovale slovenski trg predvsem v obliki nudenja storitev neposredno iz tujine. Banke iz tujine, ki se bodo odločile za vstop na te segmente slovenskega trga bančnih storitev, bodo zastavljeni cilj skušale realizirati z nakupi tistih slovenskih bank, ki imajo primerno mrežo poslovalnic v državi in/ali močan "informacijski kapital", to je dobro poznavanje poslovnih subjektov, s katerimi že leta poslujejo.

Zavarovalništvo. Podobno kot pri bančništvu je tudi na tem segmentu finančnih storitev pričakovati bistveno okrepljeno tujo konkurenco. To še zlasti velja za različne oblike življenjskega zavarovanja kot tistega segmenta zavarovalniških storitev v Sloveniji, kjer obstajajo še znatne rezerve za veliko povečanje obsega poslovanja. Glede na pospešeni trend formiranja finančnih konglomeratov v svetu in Evropi, ki smo mu priča, je realno pričakovati, da bodo nekatere od bank v sklopu svoje aktivnosti v Sloveniji ponujale tudi različne zavarovalniške storitve. Tudi na tem področju je pričakovati, da se bo aktivnost tujih zavarovalnic osredotočila na nudenje storitev najkvalitetnejšim klientom, to pa so največji in najboljši gospodarski subjekti ter segment prebivalstva z najvišjo kupno močjo.

Trg vrednostnih papirjev. V skladu s splošnim trendom, ki smo mu priča v Evropi po uvedbi evra, je realno pričakovati, da bo trg vrednostnih papirjev, torej izdaja obveznic in delnic, tudi v Sloveniji postal pomembnejši vir financiranja podjetniškega sektorja. Kar se izdaj obveznic v domači valuti tiče, velja opozoriti, da bo po vključitvi Slovenije v EMU – tedaj bo evro postal naša domača valuta – odpadel problem majhne likvidnosti kot eden od temeljnih problemov za učinkovit razvoj slovenskega trga dolžniških vrednostnih papirjev. Pri lastniških vrednostnih papirjih pa je realno pričakovati segmentacijo. Najkvalitetnejši gospodarski subjekti iz Slovenije bodo zelo verjetno uvrščali svoje delnice na primerne borze v Evropi – na osrednji v Frankfurtu oziroma Londonu ali na eno od pomembnejših regionalnih borz –, medtem ko si bo Ljubljanska borza še morala izboriti mesto v novonastajajoči evropski strukturi borznih hiš, morda kot borza, na kateri bodo poleg slovenskih podjetij kotirale tudi firme iz drugih držav jugovzhodne Evrope.

5.2.2.3. Cilji in ukrepi na področju reforme finančnega sektorja

Osnovni cilj procesa, s katerim bo Slovenija vzpostavila učinkovit finančni sistem, je povečanje njegovega mednarodne konkurenčnosti na raven, ki bo omogočala uspešno vključitev in delovanje tega sektorja slovenskega gospodarstva na skupnem evropskem finančnem trgu. Za doseg tega cilja potrebujemo v Sloveniji v naslednjih letih bolj uravnotežen razvoj vseh delov finančnega sektorja, kar pomeni relativno zmanjševanje pomena tradicionalnega bančništva ter relativno povečevanje pomena drugih segmentov finančnega sektorja. To se bo zgodilo tako iz objektivnih razlogov spreminjanja zahtev varčevalcev in investitorjev, kakor tudi zaradi nujnosti bolj enakopravnega obravnavanja vseh delov finančnega sektorja s strani ekonomske politike in sicer predvsem z vidika obdavčitve in dajanja državnih jamstev za različne oblike finančnih naložb.

Ukrepe ekonomske politike, potrebne za vzpostavitev učinkovitega finančnega sistema, je v grobem mogoče razdeliti v naslednje tri skupine: (i) povečanje konkurence na področju ponudnikov finančnih storitev, (ii) nadaljevanje prestrukturiranja subjektov, ki ponujajo finančne storitve, in (iii) izboljšave na področju nadzora. Relativna pomembnost posameznih skupin ukrepov se med posameznimi segmenti finančnega sektorja razlikuje.

Povečanje konkurence. Vprašanje konkurence je ključnega pomena za slovenski bančni in zavarovalniški sektor, za katerega sta še vedno značilni visoka koncentracija in relativna nizka stopnja konkurence. Čeprav nova bančna in zavarovalniška zakonodaja vsebuje kar nekaj elementov, ki bodo okrepili konkurenco, pa je za učinkovito rešitev potrebno odločneje odpreti slovenski finančni prostor vstopu novih ponudnikov, v bančnem sektorju pa je poleg tega potrebno tudi pospešiti proces privatizacije obeh velikih državnih bank, torej NLB in NKBM. Oboje ni pomembno le zaradi priliva svežega kapitala, temveč bo pozitivno vplivalo tudi na kvaliteto upravljanja ter na povečanje obsega in izboljšano strukturo razpoložljivih bančnih in zavarovalniških storitev.

Za razliko od bančništva in zavarovalništva, ki sta bila oba obremenjena z problemi iz predtranzicijskega obdobja, pa je razvoj trga kapitala popolnoma nov segment finančnega sektorja v Sloveniji. Čeprav je v obdobju po letu 1994 dosegal izredno visoke stopnje rasti, pa je obseg transakcij na tem trgu še vedno relativno majhen glede na bruto domači proizvod in predvsem odvisen od dejavnosti, povezanih s privatizacijo. Nadaljnji razvoj trga kapitala zahteva napore tako države kot gospodarskih subjektov, ki delujejo na tem trgu, na praktično vseh njegovih komponentah, kar pomeni tako povečanje kapitalizacije trga in povečanje njegove likvidnosti kakor tudi diverzifikacijo investitorjev ter povečevanje poslovnih možnosti za vse udeležence na tem trgu.

Prestrukturiranje. Banke in zavarovalnice morajo – preko zmanjševanja operativnih stroškov in povečevanja neobrestnih prihodkov – kakor tudi širitve njihove ponudbe od klasičnih, enostavnejših na bolj zahtevne storitve nadaljevati s procesom notranjega prestrukturiranja in konsolidiranja. Proces vključuje celo vrsto ukrepov za povečevanje njihove profitabilnosti, kapitalske ustreznosti in ekonomske učinkovitosti, vključno z nadaljevanjem zniževanja števila zaposlenih ter pospešenim izobraževanjem svojih kadrov.

Nadzor. Povečano konkurenco in notranjo prestrukturiranje bank in zavarovalnic mora spremljati ustrezen sistem nadzora. Podobno seveda velja tudi za učinkovit razvoj trga kapitala. Tudi Slovenije ni zaobšel globalni trend oblikovanja finančnih konglomeratov, čeprav je v naši državi zaenkrat mogoče govoriti predvsem o njihovih zametkih. V ospredju so predvsem povezave med bankami in podjetji, ki opravljajo storitve v zvezi z vrednostnimi papirji, v zadnjem času pa je vse pogostejše tudi povezovanje bank z zavarovalniškim sektorjem. S finančno zakonodajo, sprejeto v letih 1999 in 2000, je bil narejen pomemben pozitiven premik pri zagotavljanju učinkovitega nadzora finančnih storitev v Sloveniji in v tem okviru tudi finančnih konglomeratov v naši državi. S to zakonodajo je Slovenija – vsaj za sedaj – dejansko zavrnila koncept ene nadzorne institucije in se odločila, da nadaljuje nadzor finančnega sektorja s koordinirano aktivnostjo treh nadzornih institucij, od katerih je vsaka zadolžena za nadziranje svojega segmenta finančnih storitev: Banka Slovenije

bančništva, Agencija za zavarovalni nadzor za zavarovalništvo in Agencija za vrednostne papirje trga kapitala.

Prioritetne smeri ukrepanja na področju razvoja učinkovitega finančnega sistema so torej naslednje:

- a/ Pripraviti program privatizacije NLB in KBM, ki bo zastavljen tako, da bo podporl razvoj konkurenčnega bančnega sektorja v smislu zgoraj zapisanih opredelitev, ter ga v skladu s sprejeto dinamiko tudi dejansko izvesti;
- b/ Na področju zavarovalništva takoj po sprejemu ustavne odločbe izvesti privatizacijo na tej podlagi in na podlagi zakona, ukrepe ekonomske politike pa usmeriti predvsem v krepitev kapitalske moči zavarovalniških družb ter prilagoditvi pogojev ustanavljanja, poslovanja in nadzora mednarodnim standardom;
- c/ Izvesti zamenjavo lastniških certifikatov za državno premoženje in na ta način ustvariti pogoje za preoblikovanje pooblaščenih investicijskih družb v standardne finančne institucije za portfeljske naložbe oziroma v javne delniške družbe za upravljanje drugih podjetij;
- č/ Sprejeti ukrepe na področju davčne in drugih politik, s katerimi bo država stimulirala dolgoročne oblike varčevanja, kot npr. za stanovanjsko izgradnjo in pokojninsko zavarovanje. Stimuliranje raznih naložbenih shem s posebnimi davčnimi olajšavami oziroma oprostitvami je zelo zahtevno, predvsem z vidika administriranja in zagotavljanja ustreznega nadzora, saj so take sheme idealne za izogib oziroma ugodnejšo davčno obravnavo oseb z visokimi dohodki, ki lahko vanje vlagajo.
- d/ Sprejeti ukrepe, s katerimi bo država ustvarjala pogoje, v katerih bo primarni trg vrednostnih papirjev postal pomembnejši vir financiranja slovenskega podjetniškega sektorja;
- e/ Nadaljevati s krepitvijo nadzora finančnih institucij in to ali preko enotne nadzorne institucije za vse tri segmente finančnega sektorja ali pa preko okrepljenega sodelovanja obstoječih treh nadzornih institucij.

5.2.3. Razvoj učinkovite gospodarske infrastrukture

Sektorji gospodarske infrastrukture – le-ta vključuje transport in komunikacije, energetiko in komunalno infrastrukturo – zagotavljajo storitve, ki so ključnega pomena za razvoj gospodarstva kot celote in to tako preko povečanja obsega in izbora razpoložljivih storitev kakor tudi preko njihove geografske porazdeljenosti. Učinkovito, zanesljivo in k potrošniku usmerjeno delovanje teh sektorjev je torej eden od temeljnih pogojev, ki zagotavljajo doseganje visoke in stabilne gospodarske rasti države ter ohranjanje oziroma izboljševanje njene mednarodne konkurenčnosti.

5.2.3.1. Doseženo stanje transformacije gospodarske infrastrukture v Sloveniji

V zadnjem desetletju je Slovenija začela z reformami gospodarskih javnih služb, vendar je dinamika teh reform znatno počasnejša kot v nekaterih drugih sektorjih gospodarstva, še zlasti v podjetniškem sektorju, in počasnejša od potreb, ki jih

postavlja dinamično se razvijajoče tržno gospodarstvo. Tempo reform je bil še zlasti počasen v prvih letih tranzicije, določen pospešek pa je v sklopu pogajanj Slovenije za polnopravno članstvo v EU dobil šele v zadnjih dveh letih. V nadaljevanju so najprej predstavljeni stanje, problemi in doseženi rezultati reformiranja posameznih segmentov gospodarske infrastrukture v Sloveniji, temu pa sledi še ocena razkoraka med potrebami za naložbe v gospodarsko infrastrukturo na eni strani ter makroekonomskimi zmožnostmi države na drugi strani.

5.2.3.1.1. Stanje in problemi na področju reformiranja gospodarske infrastrukture

Energetski sektor. Glavna bremena iz preteklosti so zlasti visoka energetska intenzivnost gospodarstva ter visoka stopnja odvisnosti od uvoza nafte in plina. Domače skladiščne zmogljivosti za nafto in naftne derivate so prav tako precej omejene. Posledica tega je, da so zaloge bencina in dizelskega goriva bistveno pod nivojem 90-dnevne potrošnje države, kolikor naj bi znašale po obstoječih direktivah EU.

Elektrogospodarstvo je še vedno skoraj popolnoma v državni lasti, v sektorju nafte in plina je lastništvo porazdeljeno med državo, sklade in zaposlene, v distribuciji plina pa tudi med zasebne delničarje. Problem ni le lastništvo, temveč vsaj toliko tudi tržna struktura. Velike spremembe na tem področju elektrogospodarstva naj bi prineslo izvajanje Energetskega zakona, sprejetega v letu 1999. Pred sprejetjem tega Zakona je bilo celotno področje elektrogospodarstva urejeno kot javna gospodarska služba, novosprejeti Zakon in pripadajoči podzakonski akti pa omejujejo gospodarske javne službe samo na področje prenosa električne energije in plina ter na področje distribucije električne energije. V skladu s tem Zakonom se bo torej proizvodnja električne energije izvajala kot tržna dejavnost.

Poleg tega Zakon sledi zahtevam EU na področju odpiranja trga z električno energijo. Aprila 2001 bo liberaliziran trg električne energije za domače proizvajalce, leta 2003 pa tudi za tuje. S podelitvijo statusa neupravičenih odjemalcev vsem, ki porabijo več kot 41 kW električne energije, pa bo okrog 64 odstotkov dobav potekalo na konkurenčni osnovi, pri čemer bodo odjemalci imeli reguliran dostop do omrežja. Zaradi neugodne sestave virov proizvodnje električne energije je pričakovati velik obseg "nasedlih" investicij – Šoštanj, Trbovlje – in posledično tudi povečanje cen za neupravičene odjemalce. Trg bo v skladu s smernico EU leta 2003 postal odprt tudi za nakup zemeljskega plina.

Nadzor energetskega sektorja je z novim Zakonom naloga posebnega nadzornega organa – Agencije za energijo –, ki bo pristojna tako za določanje cen elektrike in plina in za uporabo omrežja kakor tudi za nadzorovanje delovanja tega segmenta gospodarske infrastrukture. Z vidika regulacije cen v energetskega sektorju je iz Energetskega zakona mogoče razbrati, da se je država odločila za metodo regulacije s "cenovno kapo", ki predvideva določanje zgornje meje dovoljenega povečanja cen (RPI – X)⁴.

⁴ Gre za indeks, kjer se cene lahko povečajo za RPI, to je indeks drobnoprodajnih cen, ki meri inflacijo. Od tega se odšteje indeks X, ki predstavlja oceno povečanja učinkovitosti oziroma znižanja stroškov.

Telekomunikacije. Z več kot 40 priključki na 100 prebivalcev se Slovenija ponaša z dokaj visoko stopnjo penetracije, vendar kakovost telekomunikacijskih storitev relativno zaostaja za nivojem, kot ga potrebuje hitro razvijajoče se gospodarstvo in kakršen je značilen za razvite tržne ekonomije. V začetku leta 1995 je Vlada razdelila slovenski PTT na Pošto Slovenije d.o.o. in Telekom Slovenije d.d., pri čemer je bila Telekomu dana izključna pravica, da do konca leta 2000 upravlja fiksno javno komutirano telefonsko omrežje (PSTN) in da izvaja obvezno gospodarsko javno službo zagotavljanja storitev govorne telefonije in teleksa. Opravljanje telekomunikacijskih storitev, ki so pogojene z uporabo radiofrekvenčnega spektra, razen storitev obvezne gospodarske javne službe prenosa in oddajanja radijskih in televizijskih programov RTVS, je že liberalizirano in temelji na koncesijskem oddajanju (licenciranju) posameznih frekvenc.

Pravno podlago za izvedbo ločitve lastniških, nadzornih in upravljaljskih funkcij na področju zagotavljanja telekomunikacijskih storitev bo omogočil novi Zakon o telekomunikacijah, ki čaka na sprejem v Državnem zboru. S tem Zakonom bodo vzpostavljeni pogoji za liberalizacijo telekomunikacijskega sektorja, telekomunikacijske storitve pa bodo izgubile status gospodarske javne službe. V Zakonu in v pogajalskih izhodiščih Republike Slovenije z EU je predvideno, da bo za reguliranje sektorja telekomunikacij skrbela samostojna agencija z administrativno, strokovno in finančno avtonomijo.

Transport. Tudi za sektor transporta v Sloveniji je značilna vrsta problemov. Eden od njih je brez dvoma izrazita koncentracija prometnih tokov na ceste, kar je tesno povezano z nezadovoljivim stanjem na področju prometne varnosti, sočasno pa predstavlja velik pritisk na okolje. Med razlogi, zaradi katerih je uporaba železniškega transporta še vedno daleč pod potencialno ekonomsko zanimivim obsegom, pa so poleg razvojnih oziroma ekonomsko-političnih razlogov tudi geografske značilnosti Slovenije in tehnološke značilnosti železniške infrastrukture. Vendar pa pri ocenjevanju možnosti za razvoj tega sektorja ne bi smeli spregledati prednosti, ki jih ima pred cestnim prometom. Prva je, da železnice precej manj obremenjujejo okolje. Tako je za izgradnjo železniške proge potrebno znatno manj prostora kot za izgradnjo avtoceste, poleg tega pa železniški promet precej manj onesnažuje zrak in potrebuje manj energije na enoto opravljenih storitev. Druga prednost železnic je, da je varnost precej boljše kot v cestnem prometu.

Slovenija je v pretekli dekadi dosegla določen napredek v reformiranju in komercializaciji svojega transportnega sektorja. Liberalizacija na področju cestnega prometa je spodbudila velik porast števila manjših prevoznikov, kar je imelo za posledico neravnotežje med ponudbo in povpraševanjem na trgu prevoznih storitev in povečalo pritisk na opravljanje storitev v mednarodnem, še zlasti tovornem prometu. Manjši prevozniki so dokaj slabo pripravljene na izpolnjevanje tehnoloških, finančnih, izobrazbenih in socialnih pogojev, ki veljajo v EU, kot tudi na dostop tuje konkurence. V Sloveniji opravlja železniške transportne storitve javno podjetje. Kljub precejšnjemu zmanjšanju števila zaposlenih in racionalizaciji drugih stroškov poslovanja je še vedno zelo odvisno od transferjev državnih sredstev. Državni proračun zagotavlja sredstva za subvencioniranje potniškega in kombiniranega prometa kot tudi celotna sredstva za vzdrževanje in razvoj infrastrukture. V skladu z usmeritvami EU je predvidena reorganizacija Slovenskih železnic. Le-te bodo sicer

verjetno ostale enoten koncern, znotraj katerega pa bosta delovali dve ločeni podjetji – za infrastrukturo in promet.

Komunalna infrastruktura. Pri izgradnji komunalne infrastrukture ter zagotavljanju lokalnih javnih služb velja v Sloveniji dvojna pristojnost, to je pristojnost lokalne skupnosti in države. Čeprav je bil osnovni namen zakonske ureditve prenos teh pristojnosti na lokalno raven, pa sprejete rešitve na področju financiranja lokalnih skupnosti – kljub uveljavitvi pristojnosti za oblikovanje cen komunalnih storitev na ravni občine – ne zagotavljajo zadostne materialne osnove za izvedbo te usmeritve. Poleg tega so mnoge lokalne skupnosti enostavno premajhne in imajo premalo tehnološkega znanja, da bi lahko učinkovito vodile ta segment gospodarstva.

Zaradi prenosa pristojnosti za določanje cen komunalnih storitev (vode, odpadki, plin, daljinsko ogrevanje) na lokalno raven je v zadnjih letih prišlo do velikega razpona v njihovih cenah med posameznimi lokalnimi skupnostmi. Ta razpon zahteva resno preučitev predloga o vzpostavitvi centraliziranega sistema regulacije, ki ne bo prepuščal določanja cen zgolj lokalnim skupnostim in bo podprl spodbujanje konkurence pri nujenju storitev.

Kakovostna infrastruktura. To področje je razdeljeno na tri ključne sisteme - nacionalni meroslovni sistem, sistem nacionalne standardizacije ter sistem za ugotavljanje skladnosti. Kakovostna infrastruktura zajema delo nacionalnih inštitucij (te v ustreznem deležu financira država) ter veliko število laboratorijev ter ostalih izvajalcev na tem področju (ti so predvsem tržno usmerjeni). Slovenija je morala po osamosvojitvi ustrezne nacionalne sisteme na področju kakovosti šele vzpostaviti. Zaradi velike vpetosti Slovenije v mednarodno sodelovanje na vseh področjih delovanja države - zlasti z razvitimi državami sveta - je dobro delujoča ter predvsem v svetu priznana nacionalna kakovostna infrastruktura eden od ključnih predpogojev za uspešno in enakopravno vključevanje Slovenije v EU in širše. Slovenija je na tem področju v delu, ki je v odgovornosti države, dosedaj vlagala okrog trikrat manj sredstev, kot je to praksa v ostalih primerljivih evropskih državah. Rezultat je nezmožnost ustreznega pokrivanja vseh potreb, s tem pa slabše delovanje države ter neenakovredno mednarodno sodelovanje in okrnjen dostop do tujih razvitih trgov.

5.2.3.1.2. Investicije v gospodarsko infrastrukturo: razkorak med potrebami in možnostmi

Slovenija se sooča z nujnimi potrebami po dodatnih naložbah v gospodarsko infrastrukturo. Na osnovi podatkov, ki izhajajo iz sprejetih razvojnih dokumentov posameznih sektorjev gospodarske infrastrukture, ter podatkov, zbranih neposredno pri izvajalcih teh dejavnosti, je bilo ocenjeno, da so potrebe po naložbah v gospodarsko infrastrukturo v Sloveniji za obdobje 1996–1999 dosegale raven preko 8% bruto domačega proizvoda. Če ta podatek primerjamo z obsegom dejansko realiziranih investicij – njihov obseg je znašal približno 5% bruto domačega proizvoda, kar je primerljivo nivoju tovrstnih investicij v industrijsko razvitih državah – pridemo do grobe ocene razkoraka med naložbenimi potrebami Slovenije na področju gospodarske infrastrukture v obdobju 1996-1999 ter sredstvi, ki so jih za te namene država in njeni gospodarski subjekti dejansko namenili. Ta razkorak je torej znašal preko 3% letnega bruto domačega proizvoda države.

Primanjkljaj med naložbenimi potrebami in dejansko realiziranimi investicijami pa ni bil enakomerno razporejen po treh glavnih sektorjih gospodarske infrastrukture. Daleč največji je bil v sektorju komunalne infrastrukture, kjer so bile investicijske potrebe kar za 4,5-krat večje od dejansko izvedenih investicij. To nedvomno kaže, da je bil ta sektor v preteklosti znatno podinvestiran in da mu bo v prihodnosti potrebno posvetiti znatno večja sredstva. Tudi v sektorju energetike so bile potrebe po naložbah ocenjene na nivoju, ki je precej višji od dejansko izvedenih, čeprav je bila stopnja preseganja nižja in je znašala okoli 100%. Nasprotno pa so bile realizirane naložbe v sektorju prometa in telekomunikacij mnogo bliže želeni ravni. Pri tem je vendarle potrebno opozoriti na precejšnje razlike med posameznimi panogami prometa. Medtem ko bilo je za avtocestni program zaradi zagotovljenega systemskega financiranja razmeroma dobro poskrbljeno, pa so nekateri drugi segmenti, kot npr. železnica, delili usodo odlaganja investicij z večino drugih infrastrukturnih dejavnosti.

5.2.3.2. Skupni evropski trg za storitve v sektorjih gospodarske infrastrukture

V ekonomskih politikah, ki urejajo delovanje različnih sektorjev gospodarske infrastrukture, je v zadnjih dveh dekadah prišlo do drastičnih sprememb v praktično vseh državah sveta. Čeprav se cilji, dinamika in tudi sami procesi reform močno razlikujejo med posameznimi državami, pa je skupen trend več kot očiten. Osnovni cilj vseh reform je zagotoviti čimbolj učinkovito delovanje infrastrukturnih sektorjev, to pa naj bi se doseglo tako s povečevanjem vloge trga na vseh tistih področjih, na katerih je do sedaj vladala nezadostna konkurenca, kakor tudi z bistveno spremenjeno vlogo države v teh sektorjih gospodarstva. Država namreč vlogo lastnika gospodarske infrastrukture in neposrednega proizvajalca storitev na tem področju vse bolj prepušča privatnemu sektorju, sama pa vse bolj prevzema vlogo regulatorja in nadzornika, ki zagotavlja potrošnikom kvalitetno in cenovno ustrezno storitev. Spremembe na področjih regulacije in nadzora so usmerjene predvsem v ustvarjanje pogojev, ki so potrebni za doseganje večje stopnje konkurence in izboljšanje kvalitete storitev.

V EU so bili procesi liberalizacije storitev gospodarske infrastrukture ter reforme teh sektorjev pod močnim vplivom splošnih procesov ustvarjanja pogojev za učinkovito delovanje notranjega trga na področju storitev in torej pod močnim vplivom doseganja ciljev, zapisanih že v Rimskem sporazumu. Da bi bila kar najbolj učinkovita pri doseganju teh ciljev, je EU v zadnji dekadi sprejela niz direktiv, v katerih je natančno opredelila tako dinamiko liberalizacije trga teh storitev kakor tudi dinamiko harmonizacije pravil na področju regulative in nadzora infrastrukturnih dejavnosti. Uveljavljanje teh direktiv poteka postopoma. Medtem ko je enotni energetski trg EU – njegovi osnovni cilji so povečanje konkurenčnosti sektorja, varnost preskrbe z energijo ter zaščita okolja – že v veliki meri operativen, pa je izvajanje Skupne prometne politike EU še dokaj daleč od svoje popolne uresničitve, področje komunalne infrastrukture pa je, vsaj kar se tiče upravljanja, še v celoti predmet nacionalnega urejanja.

Ukrepe, ki jih je EU sprejela na področju regulacije infrastrukturnih dejavnosti, je mogoče razdeliti na dva velika sklopa. Na eni strani gre za ukrepe, katerih osnovni namen je povečati konkurenco na vseh segmentih gospodarske infrastrukture, kjer je to mogoče, na drugi strani pa za ukrepe, usmerjene v opredelitev pogojev delovanja

tistih segmentov gospodarske infrastrukture, kjer zaradi specifik sektorja konkurence bodisi ni mogoče ali pa je zaradi ekonomskih in/ali drugih razlogov ni smiselno uvajati. Za ukrepe v obeh sklopih pa veljajo skupne usmeritve o konkurenčnem odpiranju trgov za storitve gospodarske infrastrukture ter o zagotavljanju enakopravnega, objektivnega, nepristranskega in preglednega dostopa do infrastrukture. Poleg tega se te usmeritve zavzemajo za dostopnost osnovnih storitev za uporabnike ter za vezavo cen na stroške, ki naj prepreči navzkrižno subvencioniranje in uveljavi načelo "uporabnik plača".

5.2.3.3. Cilji in ukrepi na področju vzpostavljanja učinkovite gospodarske infrastrukture

Strateški cilj razvoja slovenske gospodarske infrastrukture je zagotoviti zanesljivo in stroškovno učinkovito oskrbo s storitvami na področju energetike, prometa in telekomunikacij ter komunalnih storitev. Pri tem bo razvoj gospodarske infrastrukture izhajal iz kriterijev varnosti prebivalstva, racionalne rabe energije in varovanja okolja. Z boljšim prometnim povezovanjem, izboljšanimi telekomunikacijami ter izboljšanim dostopom do okoljubolj prijaznih in cenejših energetske virov bodo sektorji gospodarske infrastrukture prispevali ne le k povečanju produktivnosti države in posledično k njeni večji mednarodni konkurenčnosti, temveč tudi k dvigu splošneblaginje slovenskega prebivalstva. Uresničevanje zastavljenih ciljev na tem področju je potrebno obravnavati v okviru realnega pričakovanja, da bo notranji trg storitev na področju gospodarske infrastrukture v času do včlanitve Slovenije v EU praktično že v celoti uveljavljen.

Da bi bila država kar najbolj uspešna pri doseganju navedenih ciljev, bo nadaljevala strukturne reforme sektorjev gospodarske infrastrukture. Te reforme bodo tudi v naslednjih letih vključevali več sklopov ukrepov, katerih skupni imenovalec je zagotavljanje tržno usmerjenega razvoja gospodarske infrastrukture. Večja komercializacija storitev gospodarske infrastrukture bo rdeča nit praktično vseh reform, ki jih bo država nadaljevala na tem področju.

Stroškovno učinkovita proizvodnja. Eden od temeljnih elementov tržno usmerjene transformacije gospodarske infrastrukture je uveljavitev stroškovno učinkovite proizvodnje, ki jo bo spremljalo potrebno prilagajanje cen in tarifnih sistemov za obračun storitev, opravljenih na gospodarski infrastrukturi. Reforma teh sistemov cen, povezana z bolj učinkovitim pobiranjem plačil, je pomembna ne samo za uravnoteženje ponudbe in povpraševanja po storitvah, temveč tudi za izboljšanje finančnega položaja podjetij, ki te storitve zagotavljajo. Osnovna usmeritev bo, da naj cene v doglednem času dosežejo raven, ki bo za obvezen obseg in kakovost storitev socialno diferencirano odražala gospodarsko in okoljsko upravičene stroške preskrbe, za nadstandardno preskrbo pa se prosto uveljavljajo tržni pogoji preskrbe.

Upravljalvska neodvisnost gospodarskih subjektov. Naslednja nujna sprememba je vzpostavitev večje upravljalvske neodvisnosti gospodarskih subjektov, ki zagotavljajo storitve na tem področju. Čeprav je proces statusne preobrazbe infrastrukturnih podjetij več ali manj zaključen, pa je proces dejanskega ločevanja lastninskih, nadzornih in upravljalvskih funkcij še vedno v dokaj zgodnji fazi. To pomeni, da so za ureditev razmerij na tem področju potrebne aktivnosti za omejitev

implementacijskega deficita. Proces vzpostavljanja večje upravljalvske neodvisnosti bo spremljalo kontinuirano restrukturiranje teh podjetij. Le-ta se morajo prilagoditi novim razmeram na trgu, vključno z zahtevami, ki jih pred njih postavlja vključevanje v notranji evropski trg. Država bo morala tudi opredeliti svoje stališče do nudenja istih storitev s strani različnih segmentov gospodarske infrastrukture, katerih subjekti so trenutno še vedno v državni lasti (takšen primer so zlasti telekomunikacijske storitve, katere poleg Telekomoma že ponujajo oziroma jih bodo v kratkem ponujali še elektrogospodarstvo, železnica in DARS).

Povečanje konkurence. Proces restrukturiranja podjetij ne bo uspešen, če ne bo večje konkurence. Vzpostavitev konkurence oziroma vključevanje privatnega sektorja v zagotavljanje storitev je mogoče v dveh oblikah. Prva oblika, ti. "konkurenca na trgu" (gre za konkurenco, kjer podjetja tekmujejo med seboj pri zagotavljanju iste storitve, na primer prevoz med dvema točkama), je običajno bolj primerna za zagotavljanje infrastrukturnih storitev kot za infrastrukturo *per se*. Ta oblika konkurence, ki temelji na prostem dostopu konkurentov do trga storitev, ima velike možnosti zlasti na področjih cestnega prevoza blaga in potnikov, dodeljevanja železniških vlakovnih poti, pa tudi na področjih telekomunikacij in delno na področju energetike. Druga oblika konkurence, ti. "konkurenca za trg" (gre za konkurenco, kjer podjetja tekmujejo za pridobitev koncesije za opravljanje določene storitve v določenem časovnem obdobju), je primerna na vrsti drugih področij, še dodaten pomen pa ima v majhnih gospodarstvih, kakršno je slovensko.

Učinkovita regulacija in nadzor. Neodvisne nadzorne institucije so ključnega pomena za učinkovito kontroliranje konkurence, pri čemer sta obseg in struktura nadzora v veliki meri odvisna od oblike konkurence kot je bila predstavljena v prejšnjem odstavku. Glede na to, da se novonastajajoča slovenska zakonodaja zgleduje po evropski praksi ustanavljanja samostojnih sektorskih nadzornih institucij, bi veljalo institucionalizirati mehanizem strokovnega sodelovanja in usklajevanja med njimi, kar bi med drugim omogočilo tudi uporabo enotne metodologije ter izmenjave znanja in izkušenj.

Investicije v gospodarsko infrastrukturo. V naslednjem srednjeročnem obdobju bo država usmerjala investicije v odpravljanje tistih ozkih grl v obstoječi gospodarski infrastrukturi, ki že predstavljajo oziroma bodo predstavljala omejitveni faktor gospodarskega in družbenega razvoja. Pri sprejemanju odločitev o investicijah bo potrebno upoštevati posledice, ki naj bi jih liberalizacija imela za nudenje storitev posameznih segmentov gospodarske infrastrukture. Šele ko bo država uskladila sektorske strategije ter vzpostavila primeren zakonodajni in institucionalni okvir, pa je realno pričakovati, da se bo povečala tudi vloga zasebnega sektorja pri financiranju investicij. Tovrstne investicije v obliki koncesij in BOT oblike projektnega financiranja kakor tudi druge oblike partnerstva med javnim in privatnim sektorjem so nujne, v kolikor Slovenija želi vsaj delno zapolniti že predstavljeni razkorak med investicijskimi potrebami ter tradicionalnimi viri financiranja.

Prioritetne smeri ukrepanja na področju vzpostavljanja učinkovite gospodarske infrastrukture so torej naslednje:

- a/ Nadaljevati z realizacijo obstoječih programov izgradnje gospodarske infrastrukture na področju izgradnje cestnega omrežja, modernizacije železnic,

- povezovanja telekomunikacijskih mrež in investicij v komunalno infrastrukturo ter v prenosno energetska omrežje. V skladu z opredeljenimi razvojnimi prioritetami in oceno razpoložljivih javnih in privatnih virov bo potrebno čim hitreje opredeliti in pripraviti prednostne programe po posameznih segmentih gospodarske infrastrukture. V tem okviru je potrebno opredeliti, katerim segmentom bo dolgoročno namenjeno relativno več, katerim pa relativno manj sredstev;
- b/ Opredeliti segmente gospodarske infrastrukture, v katerih želimo privatizacijo in druge oblike vključevanja privatnega kapitala, v katerih vključevanje privatnega kapitala dopuščamo in v katerih vključevanje privatnega kapitala ni predvideno;
 - c/ Pripraviti zakonodajo, ki bo opredelila postopke za vključevanje privatnega sektorja v izgradnjo in financiranje gospodarske infrastrukture ter v nudenje infrastrukturnih storitev na tem področju;
 - č/ Vzpostaviti institucijo, ki bo nudila pomoč resornim ministrstvom in lokalnim skupnostim pri pripravi projektov, za katere je predvideno vključevanje privatnega kapitala;
 - d/ Vzpostaviti systemske rešitve, ki bodo omogočale financiranje komunalne infrastrukture; izboljšati transparentnost izvajanja in zaračunavanja storitev na infrastrukturi, predvsem komunalni, vključno z javnofinančnimi viri, ki se pobirajo ob ceni infrastrukturnih storitev;
 - e/ Zagotoviti kadrovske, organizacijske in finančne pogoje, ki so potrebni za kvalitetno delovanje neodvisnih institucij za nadzor posameznih segmentov infrastrukturne dejavnosti;
 - f/ Povečati transparentnost procesov, po katerih se vodijo javni razpisi.

5.3. IZBOLJŠANJE UČINKOVITOSTI DRŽAVE KOT SESTAVINA NACIONALNE KONKURENČNOSTI

5.3.1. Organiziranost države za vodenje ekonomske in razvojne politike

Strategija izhaja iz pojmovanja države kot demokratičnega akterja, ki je pri svojem ravnanju vse bolj omejen z globalizacijo in s samostojnostjo drugih avtonomnih družbenih akterjev. Usposobitev države za opravljanje njene vloge pri uresničevanju Strategije in vodenju ekonomske in razvojne politike zahteva oblikovanje prilagodljive, strokovno usposobljene, depolitizirane in za učinkovitost motivirane javne uprave. Na tem področju je bil doslej napredek med najmanjšimi.

S stališča izboljšanja učinkovitosti države so glavna problemska področja upravne reforme naslednja:

Neustrezna upravljavska organiziranost. Prevladuje rigidna hierarhična organiziranost, merila učinkovitosti pri upravljanju nimajo ustrezne veljave. Za upravljanje človeških virov ni ustreznih motivacijskih mehanizmov, kar se odraža v nezadovoljivi kakovosti kadrov. Pridobivanje mnenj uporabnikov o storitvah uprave je nesistematično.

Neizdelanost organizacijskih rešitev, ki bi zagotavljale usklajenost ukrepov ekonomske in razvojne politike ter njihovo vpetost v daljše časovno obzorje. Usklajevanje politik je nujno, ker imajo ukrepi na posameznih področjih skupne omejitve, ki v ukrepih področnih odločevalcev niso nujno ustrezno upoštevane, ker je številne cilje mogoče uresničiti le z usklajenim ukrepanjem več resorjev in ker se na ta način lahko dosega sinergično delovanje ukrepov. Vlada je sicer že leta 1993 sprejela sistem načrtovanja, ki je predvidel štiriletne proračunske projekcije ter pripravo sektorskih nacionalnih programov, prostorskega plana RS (ki še vedno ni izdelan) ter Strategije gospodarskega razvoja Slovenije. Ker sistem načrtovanja ni zagotovil zavezujoče dolgoročne usklajenosti javnofinančnih odločitev, se danes soočamo z množico sektorskih razvojnih dokumentov, ki imajo pogosto veljavo zakona, vendar je njihovo uresničevanje v realnih javnofinančnih okvirih nemogoče (razkorak med »željami« iz programov in fiskalno kapaciteto znaša več kot 5 odstotkov bruto domačega proizvoda). Predpisi s področja javnih financ, sprejeti v zadnjih dveh letih, so načela programskega načrtovanja in upoštevanja razvojnih dokumentov vgradili v sistem priprave tekočega proračuna ter okrepili vlogo ministra za finance, kar naj bi zmanjšalo pomen "proračunskih pogajanj" in dalo večjo veljavo vsebinskim odločitvam o politiki, ki se uresničuje z javnofinančnimi izdatki in prihodki. Vendar pa je vsakoletni državni proračun le del celotne gospodarske in razvojne politike, saj mnogi ukrepi države nimajo neposrednih proračunskih učinkov ali pa so ti za presojo smiselnosti ukrepov manj pomembni od njihovih narodnogospodarskih ali razvojnih posledic. Odločitev o razporeditvi proračunskih sredstev med različne namene zato ni mogoče sprejemati le na osnovi fiskalnih meril, marveč je potrebno upoštevati učinke na vse gospodarske subjekte in ne le na državni proračun.

Prevelika koncentracija pristojnosti oziroma nalog v državni upravi. Vloga države se bo spreminjala tako, da bo vse bolj le eden izmed enakopravnih partnerjev v družbenem in gospodarskem življenju. Civilna družba je vse kompleksnejša, v njej je

vse več izobraženih ljudi, ki so medsebojno funkcionalno soodvisni, iz česar izhaja smiselnost avtonomne samoregulacije posameznikov, skupin in organizacij. Država danes prepogosto neposredno upravlja organizacije na področju javnih služb in gospodarstva, čeprav bi bila večja avtonomija izvajalcev lahko učinkovitejša. Institucije razvojnega partnerstva s civilno družbo, gospodarstvom in regijami so prešibke, da bi lahko izkoristile vse razpoložljive razvojne potencialne.

Prevelika centraliziranost. Slovenija je naravno, gospodarsko in družbeno heterogena, z jasno izraženo regionalno pripadnostjo prebivalstva. Razvojne razlike med različnimi deli države se po osamosvojitvi poglobljajo. Različnost razmer zahteva različne pristope pri reševanju družbenih, gospodarskih in prostorskih vprašanj v različnih delih države, ki pa so učinkovitejši, če se del sredstev in pristojnosti zanje prenese z državne na raven pokrajine. Oblikovanje pokrajin je nujno tudi za enakopravnejše sodelovanje z drugimi evropskimi regionalnimi središči in za zagotovitev proračunskih sredstev za sofinanciranje projektov s strani strukturnih skladov in kohezijskega sklada EU. Zaradi vseh teh razlogov sedanje stanje, ko oblikovanja lokalne samouprave ne spremlja oblikovanje pokrajin, ne omogoča optimalne razvojne in regionalne politike.

Izhajajoč iz gornje opredelitve glavnih problemskih področij in s ciljem oblikovanja učinkovite, fleksibilne, strokovno dobro usposobljene in k zadovoljevanju potreb uporabnikov usmerjene javne uprave, opredeljujemo pogloblitve usmeritve upravne reforme.

- a/ *Krepitev strokovne usposobljenosti in profesionalnost državne uprave.* Ureditev statusa javnih uslužbencev in opredelitev pristojnosti vlade in vladnih funkcionarjev mora razmejiti med oblikovanjem političnih usmeritev in profesionalno samostojnostjo in odgovornostjo uslužbencev. Več sredstev bo potrebno nameniti za usposabljanje državnih uslužbencev, zlasti na področju prilagajanja pravnemu redu EU. Strokovna usposobljenost in profesionalnost pri delu morata postati še pomembnejša merila nagrajevanja in napredovanja javnih uslužbencev. Sistemsko je potrebno z enotnimi merili urediti zdaj nepregleden in neuravnotežen način oblikovanja plač v javnem sektorju. Samo z ustreznimi merili napredovanja in nagrajevanja ter s podporo strokovnemu usposabljanju je mogoče preprečiti negativno selekcijo pri zaposlovanju strokovnjakov v javnem sektorju.
- b/ *Uvajanje načel in postopkov novega javnega upravljanja (new public management).* Večjo fleksibilnost je možno doseči s prožnejšo organizacijsko strukturo, odpravljanjem birokratskih ovir v predpisih ter različnih postopkih in praksi dela, z modernizacijo poslovanja in omogočanjem elektronske komunikacije z uporabniki ter z upoštevanjem zadovoljstva uporabnikov kot pomembnega merila uspešnosti dela. Načela novega pristopa v javnem upravljanju pomenijo večjo samostojnost uporabnikov javnih sredstev pri odločanju o njihovi uporabi ob hkratni večji odgovornosti za objektivno merljive kazalce uspešnosti delovanja. Na področju družbenih (neupravnih) dejavnosti to pomeni prenašanje neposrednega vodenja z države na avtonomne uprave izvajalskih organizacij ob vključevanju državljanov oziroma civilne družbe v upravljanje, kjer je to možno, pa tudi smiselno uvajanje tržne tekmovalnosti različnih ponudnikov ter prenašanje izvajanja in financiranja dela javnih funkcij na zasebni sektor.
- c/ *Izločanje neupravnih funkcij iz neposredne državne pristojnosti.* Iz pristojnosti državne uprave je potrebno izločiti naloge, ki ne pomenijo izvajanja upravnih

funkcij, in jih prenesti v izvajanje drugih organizacijskih oblik, zlasti avtonomnih javnih zavodov in zasebnih koncesionarjev. Del regulativne funkcije države bo potrebno prenesti na neodvisna regulativna telesa. Najpomembnejši ukrepi v tem procesu so (i) korporativizacija državne lastnine v izvajalskih organizacijah (prenos lastninskih upravičenj z države na zavode po zgledu univerze); (ii) debirokratizacija zavodov oziroma ukinjanje statusa državnih uslužbencev za vse zaposlene v družbenih dejavnostih; (iii) uveljavljanje statusa ustanove za vse ali vsaj veliko večino zavodov na področju družbenih dejavnosti (prenos ustanoviteljskih pravic na zavode, razen nadzora); (iv) uveljavljanje soupravljanja predstavnikov civilne družbe v vseh centrih odločanja pri programskih oziroma strokovnih zadevah.

- č/ *Oblikovanje pokrajin.* V ustavi je potrebno spremeniti določbe, ki otežujejo ustanovitev pokrajin in določbe, ki zavirajo tok decentralizacije pristojnosti države. Pokrajine naj bi se oblikovale z zakonom, ko bo prostovoljno interesno povezovanje občin napredovalo do te mere, da bo dosežen vsaj okvirni konsenz o njihovih mejah. Zaradi možnosti konkurenčnega povezovanja in tekmovanja pokrajin na notranjem evropskem trgu je smiselno oblikovati manjše število večjih pokrajin. Pokrajine bodo po eni strani prevzele opravljanje zadev, ki presegajo zmogljivosti občin, po drugi strani pa bo država nanje prenesla pristojnosti in naloge, ki se učinkoviteje rešujejo decentralizirano. Prvi korak do prenosa pristojnosti in finančnih sredstev na regionalno raven je uveljavljanje regionalnega partnerstva pri sprejemanju odločitev na državni ravni, spodbujanje interesnega povezovanja lokalnih skupnosti na regionalni ravni ter koncentracije kadrovske in finančne potencialov na regionalni ravni.
- d/ *Vzpostavljanje partnerskega odnosa med državo in državljani.* V okviru socialnega dialoga bodo morala večjo težo kot doslej, ko so se socialni partnerji skupno ukvarjali predvsem z dohodkovno politiko in socialnim položajem prebivalstva, dobivati vprašanja gospodarskega razvoja in prestrukturiranja gospodarskih dejavnosti in s tem tudi strukture zaposlenih, ter druga vprašanja, povezana z doseganjem večje konkurenčnosti slovenskega gospodarstva. Ob socialnem dialogu je potrebno razvijati tudi druge oblike partnerstva, zlasti med državo in lokalnimi skupnostmi oziroma pokrajinami, med državo in nevladnimi organizacijami ter med državo in gospodarstvom. Država mora podpreti samoorganizacijo civilne družbe z oblikovanjem katalizatorskega omrežja, ki podpira sodelovanje, ne da bi z oblikovanjem hierarhične strukture zabrisalo razločevanje med obema sferama. Država mora tudi zagotoviti učinkovito varstvo človekovih pravic in dostojanstva, ki je pogoj za uresničevanje potreb ljudi in za njihovo enakopravno vključevanje v upravljalne procese.
- e/ *Ustrezna organiziranost vlade za vodenje ekonomske in razvojne politike.* Oblikovati bo potrebno formalne organizacijske rešitve, ki bodo zagotovile horizontalno usklajenost in koordinacijo med resorji pri oblikovanju glavnih usmeritev in ukrepov ter sistematično spremljanje in vrednotenje rezultatov njihovega izvajanja. Oblikovati bo potrebno enoten sistem načrtovanja, ki bo omogočil pripravo konsistentnih dolgoročnih razvojnih usmeritev in zagotavljanje skladnosti tekočih ukrepov z njimi tako vsebinsko (kar je naloga razvojnih strategij in tekočega oblikovanja politike) kot finančno (kar je naloga razvojnih programov in proračunskega usklajevanja). V oblikovanju državnega sistema razvojnega načrtovanja bo potrebno opredeliti tudi minimalne okoljske razvojne vsebine.

5.3.2. Razvojna vloga javnih financ

Javne finance so vozlišče ekonomskega dogajanja v državi in prikladen inštrument za doseganje številnih ciljev. Z intenzivnostjo fiskalne obremenitve se vpliva na konkurenčno okolje, v katerem delujejo gospodarske družbe, s strukturo obdavčitve pa se spreminja vpliv in pomen posameznih produkcijskih dejavnikov. Z vrstami, višino davkov in z davčnimi olajšavami se regulira odnos do potrošnje posameznih proizvodov ali skupin ter skuša vplivati na družbeno ali ekonomsko želeno ravnanje.

Javnofinančni izdatki so namenjeni plačilu opravljenih storitev države ali javnih služb. Z njimi si prebivalci zagotavljajo splošne pogoje za življenje in delo. S socialnimi transferi, ki so za upravičence denarni prejemki, je (ali pa vsaj naj bi bilo) prebivalcem, ki niso v aktivnem statusu, ali ki imajo tudi ob aktivnem statusu zelo nizke dohodke, zagotovljen takšen dohodek, da lahko dostojno živijo. Država lahko tudi sama kot ekonomski agens usmerja javnofinančne izdatke v tiste dejavnosti in/ali projekte, ki si jih je postavila kot svoj cilj, ali s katerimi bo cilje dosegla. Lahko investira v infrastrukturne objekte, zagotavlja zaželeno strukturo poseljenosti, odpravlja škode, ki jih komercialna zavarovanja nočejo in/ali ne zmorejo zavarovati.

Predvsem pa so javne finance odslikava drugih politik: (i) socialna politika določa velik del javnih virov in javnih izdatkov. Pravila socialnih sistemov, ki uresničujejo dano socialno politiko, se privzamejo v javnofinancijska pravila in posledično vplivajo tudi na obseg javnega financiranja; (ii) če ima država politiko spodbujanja konkurenčnosti proizvajalcev, potem z višino in strukturo davkov vpliva na pogoje poslovanja. Lahko pa tudi z manjšo davčno obremenitvijo daje prednost proizvodnji na svojem ozemlju; (iii) tehnološko, produktno ali prostorsko strukturo proizvodnje lahko pospešuje z izdatki za znanost, šolstvo, tehnološke parke, prostorske pogoje in oblikovanje kapitalskih podlag za tvegane naložbe v nove proizvode, proizvajalce ali proizvodnje; (iv) obrambna strategija in politika imata svoj javnofinančni odraz, prav tako tudi politika javne varnosti, preprečevanja škodljivega ali kaznivega ravnanja in delovanja; (v) politika razvoja podeželja in kmetijstva skupaj z okoljsko politiko zagotavljajo večji del pogojev za razvoj lokalnih in neurbaniziranih skupnosti, ohranjanje socio-okoljskih danosti ter izročila. Njihov odraz na javno financiranje se kaže tako na strani virov kot izdatkov.

Slovenija je po kriterijih maastrichtske pogodbe javnofinančno zdrava ekonomija. Za razliko od pretežne večine držav EU pa je Slovenija od osamosvojitve naprej povečevala svoj javnofinancijski primanjkljaj (oziroma je prešla iz presežka v primanjkljaj) in javni dolg. Situacija v Sloveniji je podobna tistim državam EU, ki so sicer močno znižale primanjkljaj, niso pa ga odpravile; spreminjanje njihovih davčnih sistemov se ne opravlja s prvenstvenim ciljem zmanjševanja obsega obveznih dajatev v primerjavi z bruto domačim proizvodom, temveč zaradi bolj primerne, sprejemljive in novim gospodarskim in socialnim pogojem prilagojene strukture virov.

5.3.2.1. Javnofinančni viri

Obvezne dajatve (compulsory levies, prélèvement obligatoires)⁵ so za davčne zavezance obveznost, ki jim je naložena z zakonom in v vseh fiskalnih sistemih predstavljajo pretežni del javnofinančnih virov. V ekonomskem smislu so obvezne dajatve strošek funkcioniranja države in od države predpisanih sistemov socialnega zavarovanja. Med državami so razlike v višini in strukturi virov zelo velike. Predpis ali pravilo, po katerem bi lahko sodili, katera višina je prava in katera je primerna struktura, ne obstaja. Splošno je sprejeto načelo, da so boljši posredni davki, da je za ekonomijo bolje, če je delo obramenjeno manj in če se več prihodkov dobi od prometa. Bolje je tudi, če so razlike med davčnimi stopnjami sosednjih gospodarstev (držav) čim manjše.

Kljub temu, da je bilo zaostajanje rasti fiskalnih prihodkov za rastjo bruto domačega proizvoda vseskozi cilj ekonomske politike, so obvezne dajatve v Sloveniji od leta 1992 stalno realno rasle in rasle tudi hitreje kot bruto domači proizvod. V tem okviru so se prispevki povečevali le zelo počasi, toliko hitreje pa so se povečevali davki. To je bilo v skladu s splošno sprejetim stališčem o prestrukturiranju obveznih dajatev v korist posrednih davkov.

Javno finančni viri, ki jih prispeva prebivalstvo. Prebivalstvo je pri nas in drugod po svetu največji davčni zavezanec. Plačuje davke od potrošnje, davke od dohodka, davke od premoženja in prispevke za socialno varnost. Njihov obseg in struktura se spreminja v povezavi s porazdelitvijo dohodka oz. davčne osnove in v odvisnosti od stopnje aktivnosti. Ekonomska politika pa ob doseganju splošnih ciljev tudi lahko spreminja raven in strukture davčne obremenitve prebivalcev.

Spremembe pri davku iz dohodka (dohodnina) bodo šle zlasti v smeri širjenja davčne osnove ter prestrukturiranja olajšav. Prestrukturirana bo lestvica za odmero dohodnine in povečane davčne obveznosti oseb v višjih dohodkovnih razredih s širitvijo davčne osnove na dohodke, ki doslej niso bili obdavčeni.

Prispevkov, ki jih plačujejo prebivalci za socialno varnost, ne bo mogoče znižati, saj vse prognoze tovrstnih izdatkov kažejo na povečanje. Ker so v socialnih zavarovanjih v načelu prispevki plačilo bodoče dobrobiti, pa bi ne smeli zanemariti tudi možnosti njihovega povečanja, morali pa bi zagotoviti enakopravnejši medsebojni položaj zavezancev za prispevek.

Premoženje, ki ga posamezniki oblikujejo z namenom zagotavljanja svoje finančne in materialne varnosti v primerih, ki jih sedaj sicer krije socialno zavarovanje, upravljajo pa posebni institucionalni investitorji oz. finančni posredniki, bo moralo biti v kar največji meri oproščeno obdavčitve. To sicer že velja za oblikovanje premoženja v dodatnem pokojninskem zavarovanju, toda dobro bi ga bilo razširiti še na zdravstveno zavarovanje za doplačilo polne cene storitve, zavarovanje za dolgotrajno nego ter na oblikovanje skladov za šolanje.

⁵ V slovenščini se za vire oziroma prihodke standardno uporablja termin obvezne dajatve, vendar se isti termin uporabljajo tudi na strani odhodkov (dajatve socialnim upravičencem). V francoščini je dvojica prélèvement in préstation, v angleščini levies in provisions, v srbsščini dadžbine i davanja.

Nepremičnine bodo v bodoče predstavljalo izdatnejši davčni vir. Pri tem se je treba zavedati, da uvedba davka na nepremičnine zaradi šibkih evidenčnih osnov v obdobju te projekcije še ne bo mogla v celoti realizirati svoje predvidene fiskalne in davčno politične vloge.

Davek na potrošnjo, ki bremeni končnega porabnika, obračunavajo in vplačujejo pa ga gospodarske družbe.

Gospodarske družbe obračunavajo in vplačujejo največji del davkov z obdavčitvijo dodane vrednosti, ki bremeni končnega porabnika. Spremembe na področju obdavčitev končne potrošnje bi morale upoštevati tako javnofinančne razloge kot tudi vpliv sprememb stopenj na konkurenčni položaj slovenskih porizvoajalcev v pogojih vstopanja in prirušitve enotnemu trgu EU.

Javno finančni viri, ki jih prispevajo gospodarske in druge družbe. Gospodarske družbe (ali posamezni gospodarski subjekti) plačujejo davke pri uporabi inputov, davke iz rezultata poslovanja in davke na premoženje oziroma kapital.

Efektivna davčna stopnja na dobiček je v Sloveniji zelo nizka, zato zniževanja ni smotno napovedovati. Prav zaradi nizke stopnje davka na dobiček pa bi bilo potrebno urediti druge administrativno tehnične pogoje, ki vplivajo na investiranje. Pri davku na dobiček bo potrebna razširitev davčne osnove in preurejanje olajšav s poudarkom na razvoju tistih komponent v poslovanju podjetij, ki lahko prek človeškega faktorja največ prispevajo k povečevanju dodane vrednosti.

Neposredna plačila. Neposredna plačila posameznikov (fizičnih in pravnih oseb) za nekatere storitve in dobrine, ki jih nudi država ali javne službe in ki postanejo tudi prihodek proračuna, se pogosto razumejo kot davek na davek. Za tiste storitve in dobrine, ki niso splošnega značaja in so njihovi uporabniki znani in odškodnina določljiva, je posameznikovo plačilo teh storitev bolj ekonomsko in socialno smotno. To velja predvsem za uporabo z državnim denarjem zgrajene infrastrukture, za (u)porabo snovi, ki so škodljive za okolje ali za zdravje in za tiste storitve, ki jih državne službe nudijo državljanom na njihovo posebno zahtevo in nad standardom, ki sicer velja za vse državljane. Na vseh teh področjih je lahko neposredno plačilo tudi večje, vsekakor pa povezano s posameznikovim obnašanjem.

Pomembno bi se morali zvišati nedavčni javnofinančni prihodki. Za tiste enkratne iz privatizacije državnega premoženja bi morali poskrbeti, da se ne odrazijo v povečani tekoči potrošnji države, pač pa v investicijah in zmanjševanju javnega dolga.

Prioritetne smeri ukrepanja na področju javnofinančnih virov so torej naslednje:

- a/ Potreba po javnofinančnem ravnotežju v bližnji prihodnosti ne omogoča večjega zniževanja davčne obremenitve (deleža obveznih dajatev v primerjavi z BDP).
- b/ V okviru zagotavljanja javnofinančnega ravnotežja je potrebno tudi prestrukturiranje javnofinančnih prihodkov, ki omogoča opustitev tistih davkov, ki socialno, ekonomsko ali javnofinančno niso več primerni, sprejemljivi ali niso dovolj izdatni, hkrati pa ne izključuje možnosti uvedbe novih virov. Struktura javnofinančnih prihodkov se bo morala spremeniti v smeri zmanjšanja obremenitve dohodkov iz dela, kar je v skladu z evropskimi smernicami za povečanje

- zaposlovanja in našo potrebo po olajšanju položaja delovno intenzivnih panog. Za uspešen transfer virov iz EU je pomembno povečanje naše absorpcijske sposobnosti, v tem pa predvsem administrativne sposobnosti javne uprave.
- c/ Spremembe pri davku iz dohodka (dohodnina) bodo šle zlasti v smeri širjenja davčne osnove ter prestrukturiranja olajšav,
 - č/ Prispevki za socialno varnost, ki jih plačujejo prebivalci, se ne bodo znižali. Ker so v socialnih zavarovanjih v načelu prispevki plačilo bodoče dobrobiti, bi ne smeli zanemariti tudi možnosti njihovega povečanja, morali pa bi zagotoviti enakopravnejši medsebojni položaj zavezancev za prispevek.
 - d/ Premoženje, ki ga posamezniki oblikujejo v okviru dodatnega pokojninskega in dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja, ter morebitnih novih oblik zavarovanja za dolgotrajno nego in v okviru oblikovanja skladov za šolanje bi moralo biti v največji meri oproščeno obdavčitve. Obdavčitev premoženja - predvsem nepremičnin bo v bodoče postalo izdatnejši davčni vir.
 - e/ V okviru opisanega prestrukturiranja virov in ob upoštevanju njegovega vpliva na konkurenčnost gospodarstva bo potrebno proučiti smiselnost zvišanja splošne stopnje davka na dodano vrednost.
 - f/ Efektivna davčna stopnja na dobiček je v Sloveniji zelo nizka, zato zniževanja ni možno napovedovati. Zaradi nizke stopnje davka na dobiček bo potrebno urediti druge, administrativno tehnične pogoje, ki vplivajo na investiranje.

5.3.2.2. Javnofinančni izdatki

Pri javnofinančnih izdatkih bi morali najti več prostora za spodbujanje tehnološkega posodabljanja in vlaganj v človeški kapital, to je v izobraževanje, raziskave in razvoj, informatiko in aktivno politiko zaposlovanja. Istočasno pa bi se moral zmanjšati delež izdatkov za proizvodnjo tistih dobrin in storitev, ki bi jih lahko proizvajal in/ali financiral tudi privatni sektor.

Izdatki javnega financiranja namenjeni prebivalcem. Plačilo storitev javnih in državnih služb, dajanje denarja posameznikom, ki so upravičeni do denarnih prejemkov in financiranje nekaterih dejavnosti (vse skupaj so upravičenja), so za javno financiranje izdatki, ki so namenjeni državljanom.

Prejemki, ki jih dobijo državljani, so v največji meri in številu povezani z načinom zagotavljanja njihove socialne varnosti⁶. V finančno najbolj izdatnih socialnih sistemih je število upravičencev določeno, v perspektivi pa samo večje; skupna višina izdatkov se regulira z denarno vrednostjo posameznega upravičenja. Zato se spreminjajo pravila za določanje njihove osnovne višine, opuščajo ali dodajajo se olajšave za povezane osebe, zamenjujejo se pravila za prilagajanje zneskov posameznih upravičenj gibanju referenčnih vrednosti.

⁶ Naš sistem socialne varnosti je ena od različic, kakršne so najbolj pogoste v kontinentalni Evropi. Karakterizira ga velik del z delom, plačo ali s prispevki povezanih pravic. Močno je odvisen od stanja na trgu dela in tudi sam vpliva na obnašanje ljudi v zvezi z delom. Osnovne vrste pravic so določene in v socialnem zavarovanju financirane s sprotim prispevnim kritjem. Drugi del takšnega sistema socialne varnosti se zagotavlja na podlagi pravil, ki upoštevajo ali kriterij dohodka (premoženja) ali pa so določeni v pavšalnih zneskih in univerzalno dodeljevani. Financira se iz proračuna.

Za storitve velja, enako kot za prejemke, da njihov javnofinanci izraz ni odvisen samo od njihove vrste in števila, temveč tudi od (v tem primeru) cene. Glavni del stroškov, ki so elementi cene, pa so plače in materialni stroški. Zaradi tega je izdatke za storitve mogoče obvladovati le s primerno politiko plač v javnem sektorju in s takšno organizacijo poslovanja, ki obvladuje materialne stroške. Na število storitev pa bolj vplivajo organizacijski elementi dejavnosti.

Za razliko od storitev in prejemkov se v dejavnostih težko določajo enote njihovega outputa, zato se ponavadi obravnavajo kot celota. Toda tudi v dejavnostih (predvsem državnih služb in organov) se zaradi tehnoloških sprememb in zaradi drugačnega odnosa do zagotavljanja splošnih pogojev dela in življenja, del dejavnosti lahko preoblikuje kot poslovna dejavnost z značajem javne službe ali celo kot dejavnost, ki skupaj z drugimi konkurira na prostem trgu. Takšni deli dejavnosti bi lahko bili tudi financirani še drugače kot samo iz javnih sredstev ali samo iz splošnih davkov.

Z vidika obsega pa je v funkcioniranju javnih služb in državnih organov prav gotovo potrebno odpraviti tiste naloge, ki si jih dejavnosti nalagajo same sebi in pomenijo podvajanje dela postopkov in stroškov. To vse skupaj pa zahteva tudi temeljitejšo reformo funkcioniranja države pri zagotavljanju njene javne funkcije.

Izdatki javnih financ za gospodarske družbe. Gospodarske družbe dobivajo iz javnih financ plačila za dela, za proizvode, za storitve ali za material, ki jih po naročilu države njej tudi opravijo in/ali dobavijo. Država je za gospodarsko družbo ena od strank; bolje je, če je državno naročilo večje in dalj časa se ponavljajoče.

Drugi vir prihodkov iz javnih financ za gospodarske družbe so transferji države v obliki pomoči in subvencij. Dajanje pomoči gospodarskim družbam se v javnem financiranju vedno bolj omejuje in dopušča samo še za določene namene. Predvsem pomoč ne sme biti dana za pridobivanje konkurenčne prednosti na tržišču.

Gospodarske družbe skušajo dobiti prikrito pomoč z davčnimi oprostitvami ali pa pritiskajo na splošno znižanje davščin. Zaradi tega, ker to (splošno znižanje davščin) delajo številne države, se tudi pri nas pogosto meni, da je to najbolj učinkovita politika spodbujanja konkurenčnosti. Seveda pa velja, da se z zmanjšavanjem davščin povečuje (potencialni ali stvarni) javnofinančni primanjkljaj.

Prioritetne smeri ukrepanja na področju javnofinančnih izdatkov so torej naslednje:

- a/ Nadaljevati s prenosom javnofinančnih izdatkov in storitev v zasebno financiranje in izvajanje ter, kjer je to upravičeno, uvajati princip neposrednega plačila;
- b/ Stroške storitev, ki se financirajo iz javnofinančnih virov, bomo obvladovali s primerno politiko plač v javnem sektorju in s takšno organizacijo poslovanja, ki obvladuje materialne stroške;
- c/ V funkcioniranju javnih služb in državnih organov bo potrebno odpraviti tiste naloge, ki si jih dejavnosti nalagajo same sebi in pomenijo podvajanje dela postopkov in stroškov (temeljitejša reforma funkcioniranja države pri zagotavljanju njene javne funkcije).
- č/ Prestrukturiranje, ki bo omogočilo več prostora za spodbujanje tehnološkega posodabljanja in vlaganj v človeški kapital, to je v izobraževanje, raziskave in

razvoj, informatiko in aktivno politiko zaposlovanja ter zagotovitev ustreznega obsega in absorpcijske sposobnosti domačega sofinanciranja projektov, ki bodo lahko financirani iz sredstev EU.

5.3.2.3. Financiranje javnofinančnega deficita

Primanjkljaj je posledica neskladnosti med viri in porabo v javnem financiranju. Pojavlja se občasno in povzroča likvidnostne težave; če pa je neravnotežje v enem in več zaporednih obračunskih obdobjih, potem je deficit že tudi indikator nepravlega odnosa do javnega financiranja. Financiranje tekočega deficita se opravi z zadolžitvijo in/ali s saldrom kapitalskih prihodkov in odhodkov tako, da so celotni nefinančni prihodki in odhodki izravnani oziroma s prodajo finančnih imetij.

Slovenija ni zadosti veliko finančno območje, da bi bilo možno in smiselno zadolževanje samo pri domačih finančnih posrednikih. Zaradi izogiba povečevanja deleža zunanje zadolžitve, ki je zaradi valutnih nihanj bolj tvegana, bi bilo primerno večje domače zadolževanje, za kar pa bi bilo potrebno povečati zmogljivost domačega finančnega trga. Najbolj primerni bi bili zato investicijski (varčevalni) skladi, ki zbirajo prosta sredstva od fizičnih ali pravnih oseb in sredstva iz dopolnilnih zdravstvenih in pokojninskih zavarovanj.

Ohranjanje primanjkljaja na določeni (čeprav nizki) ravni v daljšem časovnem obdobju gotovo pripelje do povečanja dolga države. Poleg tega se v daljšem časovnem obdobju neskladje med viri in obveznostmi javnega financiranja (prevedenimi na neto sedanjo vrednost) izrazi kot navidezni - implicitni dolg.

Bodoči primanjkljaji in naraščanje navideznega dolga že v sedanjosti dajejo dovolj podlag za razmislek in delovanje, ki bi ga v prihodnosti čim bolj omejilo. Izdatki v prihodnosti se lahko omejijo samo s spremembami politik in sistemov takoj ali v bližnji prihodnosti. Slovenija je dosti sprememb sicer že naredila, vendar bo morala oba največja sistema socialnega zavarovanja in sistem javne in državne uprave še naprej spremljati in jih tudi pravočasno spreminjati.

Kot prioritetni srednjeročni cilj bo v Sloveniji potrebno doseči in ohranjati izravnano bilanco nefinančnih transakcij sektorja države oziroma presežek njegovih prihodkov nad odhodki.

5.4. POLITIKE ZA UČINKOVITO OPERATIVNO VKLJUČITEV V NOTRANJI TRG EU

5.4.1. Politika konkurence

Konkurenčna zakonodaja zagotavlja ustrezne pogoje za konkurenco, ki naj podjetja spodbuja k večji učinkovitosti in uspešnosti poslovanja. Država aktivno posega v gospodarstvo z ukrepi regulacije in usmerjanja v prvi vrsti zato, da bi vplivala na nastanek in oblikovanje trga ter uravnala njegovo delovanje z namenom doseganja dveh ciljev, ki sta tržna pravičnost in učinkovitost. S konkurenčno zakonodajo uravnava delovanje monopolov in ostalih oblik prevladujočega tržnega položaja: kartelov, vertikalnih omejitev in združitvev, ki pripeljejo do omejevanja konkurence.

Zajema tudi prepovedi, ki se nanašajo na dejanja nelojalne konkurence. Obsega lahko tudi dumpinški in subvencioniran uvoz, nedovoljene špekulacije in državno omejevanje poslovanja.

Politiko konkurence imajo normativno urejena vsa razvita gospodarstva. Zaradi precejšnjih razlik v pristopih posameznih držav se globalna politika konkurence pod pokroviteljstvom Svetovne trgovinske organizacije (WTO) le postopoma postavlja na skupne temelje, pri čemer WTO prevzema vlogo mednarodnega koordinatorja in nadzornika na multilateralnih področjih. V EU je konkurenčna zakonodaja oblikovana na nivoju unije in velja za vse države članice, njeno izvajanje pa nadzorujeta tudi Evropska komisija in Evropsko sodišče. Politika konkurence v EU stremi k trem ciljem: integracijskemu, ekonomskemu in cilju enakosti in pravičnosti. Integracijski cilj je tudi sicer eden pomembnejših ciljev EU. Ker je notranji trg tudi glavni motor ekonomske integracije, pa tega cilja ni mogoče dosegati brez učinkovite in nadzorovane konkurence na trgu. Cilj enakosti in pravičnosti je usmerjen tudi v zaščito potrošnikov in manjših podjetij pred nakopičeno ekonomsko močjo in morebitno monopolistično nadvlado posameznega podjetja.

Politika konkurence v majhnih državah bi zaradi majhnosti domačega trga in odprtosti morala biti specifična, predvsem pa podrejena cilju mednarodne konkurenčnosti gospodarstva. V procesu približevanja EU se slovenska konkurenčna zakonodaja prilagaja konkurenčni zakonodaji EU, vendar pa pri operativnem izvajanju ob uresničevanju svojega glavnega cilja, ki je zaščita konkurence, zasleduje tudi cilj povečanja mednarodne konkurenčnosti slovenskega gospodarstva.

NORMATIVNA UREDITEV POLITIKE KONKURENCE V SLOVENIJI

Zakon o preprečevanju omejevanja konkurence (1999), izdelan po zgledu in zahtevah konkurenčne zakonodaje EU, sistemsko ureja področje zasebno-pravnega omejevanja konkurence: omejevalne sporazume med podjetji, zlorabo prevladujočega položaja, koncentracije med podjetji ter omejevanje trga z oblastnimi akti in dejanji. Normativno je področje urejeno še z drugimi akti: skupinske izjeme sporazumov podjetij z Uredbo o skupinskih izjemah (1999); koncentracije in oblike združevanja z Zakonom o gospodarskih družbah (1993); prevzemi z Zakonom o prevzemih (1997) in Uredbo o postopkih in pogojih za izdajo dovoljenja Vlade RS k prevzemu (1997), problematika nelojalne konkurence na trgu z Zakonom o varstvu konkurence (1993) ter dumpinški in subvencioniran uvoz z z Uredbo o dumpinškem in subvencioniranem uvozu (1994). Tudi na tem področju pa lahko opazimo implementacijski deficit, saj ob teh predpisih Slovenija še nima jasno izražene politike konkurence, ki bi smiselno povezovala cilje drugih politik v svoj cilj, zagotavljala pregleden nadzor nad mehanizmi politik in jih sistematično usklajevala.

V pogojih članstva v EU in vse hitrejše globalizacije bodo ključno področje politike konkurence postali prevzemi in združitve podjetij. Zato je nujna strateška opredelitev do povezovanja podjetij v najrazličnejših oblikah. Povezave med skupinami podjetij (strateška partnerstva, če govorimo o manjšem številu podjetij, oziroma strateške mreže, če govorimo o večjemu številu podjetij v skupini) tvorijo kompleksno strukturo trga. Svetovni trg je postal že tako prepleten z različnimi odnosi med podjetji oziroma z različnimi oblikami sodelovanja, da je težko ugotoviti, kdaj gre za sodelovanje in kdaj za konkuriranje. Mreže namreč ne pomenijo samo sodelovanja,

ampak tudi konkurenco, da bi podjetje postalo del uspešne mreže ali da bi postalo dobavitelj uspešnemu večjemu podjetju. Tudi v Sloveniji se bo proces prestrukturiranja gospodarstva v prihodnosti vse bolj izvajal preko procesov združitvev in prevzemov podjetij z namenom povečanja učinkovitosti poslovanja. Vzorčna raziskava je pokazala, da v bližnji prihodnosti namerava prevzeti drugo podjetje približno četrtnina slovenskih podjetij, za kar obstajajo tako notranji kot zunanji vzroki. Zunanji razlogi za prevzeme tičijo v integriranju Slovenije v notranji trg EU in v hitrem naraščanju pomena globalizacije kot ključnega dejavnika kapitalskega povezovanja podjetij.

Pri obravnavanju in usmerjanju politike konkurence v kontekstu povečevanja mednarodne konkurenčnosti slovenskega gospodarstva je ključna presoja med dvema vidikoma. Po eni strani je konkurenca eden temeljnih dejavnikov gospodarskega razvoja. Nasploh velja, v majhni državi pa še posebej, da lahko odprt domač trg v povezavi z mednarodno strateško usmeritvijo gospodarstva v precejšnji meri nadomesti pomanjkanje domače konkurence. Po drugi strani pa konkurenca sama po sebi ne pripelje vedno do optimalnih rešitev. To še posebej velja v pogojih globalizacije, ko različne oblike prevzemanja, povezovanja in združevanja podjetij postajajo vse pomembnejša metoda povečevanja njihove konkurenčnosti. Politika konkurence, ki bi zasledovala le cilj zagotavljanja čimvečje konkurence na domačem trgu glede na tradicionalne kriterije omejevanja konkurence, bi torej lahko celo negativno vplivala na doseganje mednarodne konkurenčnosti podjetij. Zato je potrebno politiko konkurence voditi usklajeno z mikroekonomsko politiko s skupnim ciljem krepitve mednarodne konkurenčnosti slovenskih podjetij in gospodarstva v celoti. Hkrati pa je potrebno zagotoviti, vsaj tam, kjer je to mogoče, da tako tuja kot domača podjetja ne bodo izrabljala svoje moči na slovenskem trgu za zmanjševanje konkurence.

Usmeritve slovenske politike konkurence so v okviru teh dveh presoj naslednje: (i) skrbeti za ohranjanje čim višje stopnje konkurence na slovenskem trgu, (ii) omogočiti povezovanja in združevanja podjetij, ki vodijo v povečanje njihove mednarodne konkurenčnosti, (iii) preprečevati sporazume in združitve, ki pomenijo omejevanje konkurence. Za uspešno operativno izvajanje usmeritev bo potrebno:

- a/ Oblikovati eksplicitne cilje v razmerju med mednarodno konkurenčnostjo in konkurenco na domačem trgu, ki bodo pomenili uskladitev ciljev mikroekonomske politike in politike konkurence s trendom konkurenčnosti in politike konkurence v EU in drugih svetovnih gospodarstvih;
- b/ Zagotoviti transparentno izvajanje politike konkurence s sodobnimi pravnimi in ekonomskimi mehanizmi, kot to zahtevajo evropski sistem in načela Svetovne trgovinske organizacije, ter tudi z implementacijo institucionalnih praks tujih, a Sloveniji primerljivih držav;
- c/ Ocenjevati medsebojne učinke pri izvajanju ukrepov mikroekonomske politike povečevanja konkurenčnosti slovenskega gospodarstva na konkurenco ter sekundarnih vplivov na proizvajalce, kupce in na blaginjo prebivalstva nasploh;
- č/ Upoštevati odločitve in usmeritve privatnih pravnih postopkov sodišč glede temeljnih pravic in svoboščin konkurence in kooperacije na trgu domačih in tujih oškodovancev;
- d/ Okrepiti analitične podlage vodenja politike konkurence, zlasti z vključevanjem empiričnih metodoloških pristopov ekonomske analize pri uporabi konkurenčnega

prava ter s sledenjem dogajanju na domačem in tujih trgih, s čimer se bo zmanjšal vpliv nepredvidljivosti in tveganja.

Z ustrezno usklajenima politikama konkurence in konkurenčnosti gospodarstva (mikroekonomske politike) bo država zagotavljala možnosti udeležbe na trgu vsem, predvsem pa stalno dinamičnost vstopa novih in izstopa konkurenčno neustreznih udeležencev, pri čemer ne bo ogrožena ustrezna oskrba potrošnikov in zmanjšana blaginja prebivalstva. Poseganje države z različnimi ukrepi bo posebej vrednoteno z vidika pričakovanih in doseženih učinkov z ekonomskimi in socialnimi merili, kar bo omogočalo tako transparentnost delovanje države kot njenih institucij in možnost pravočasnih korekcij negativnih odstopanj od ciljev, ki jih podaja Strategija.

5.4.2. Državne pomoči

Poleg makroekonomske izvajajo države v okviru ekonomske politike tudi mikroekonomsko prerazdeljevanje nacionalnega dohodka v korist posameznih podjetij ali skupin podjetij. Takšno prerazdeljevanje povzroča distorzije na trgu v korist prejemnikov pomoči, zato je v okviru evropske (in svetovne) regulative močno omejevano.

Evropska regulativa na področju državnih pomoči ima dolgo tradicijo in v dobršni meri najbolj izgrajen sistem na svetu ne le v predpisih, temveč tudi v nadzoru, tako predhodnem (sistem notifikacij in avtorizacij pomoči) kot naknadnem (sistem letnega poročanja). V osnovi je sistem postavljen tako, da zasleduje interese Evropske unije (EU) in njenega enotnega notranjega trga in se ne ozira na interese nacionalnih ekonomij držav članic.

Z mednarodno pogodbo se je Slovenija zavezala, da bo v svoji normativni ureditvi in praksi spoštovala evropsko ureditev državnih pomoči že pred vstopom v EU. To namero je potrdila tudi z leta 2000 sprejetim Zakonom o nadzoru državnih pomoči in s postopnim uvajanjem institucij predhodnega in naknadnega nadzora nad državnimi pomočmi v Sloveniji. S temi aktivnostmi pa so postavljeni zgolj normativni temelji evropske ureditve področja za učinkovit vstop v notranji trg EU, ne pa tudi vsebinski. Vse do sedaj so Sloveniji državne pomoči služile v veliki meri kot mehanizem reševanja socialnih napetosti v propadajočih velikih podjetjih ter za pokrivanje rednih stroškov poslovanja, v manjši meri pa za pospeševanje aktivnosti z razvojno komponento (raziskovanje in razvoj, varstvo okolja, usposabljanje in podobno). Zaradi neustrezno definirane regionalne politike Slovenija ni v večji meri dodeljevala regionalnih pomoči, ki spadajo v kategorijo najmanj omejevanih pomoči. Slovenija ima večji delež državnih pomoči v bruto domačem proizvodu kot države EU⁷ in bistveno drugačno strukturo razporejanja državnih pomoči po kategorijah in namenih. Vsebinsko prilagajanje na področju državnih pomoči, ki Slovenijo še čaka in bo pomenilo zmanjševanje implemetacijskega deficita med formalno uveljavljenimi pravili na področju državnih pomoči in prakso njihovega dodeljevanja, bo torej zajelo temeljito preobrazbo obstoječe mikroekonomske politike, ki bo prestopila prag kratkoročnosti (predvsem saniranja obstoječih velikih podjetij) in se usmerila k

⁷ Slovenija, brez občinske ravni in brez kmetijstva 1998 – 2%, 1999 – 1,7% in 2000 – 1,2%, letno povprečje EU 1996-98 pa znaša 1.12%. Z upoštevanjem kmetijstva so deleži v Sloveniji bili 2,53%, 2,44% oziroma 2,07% BDP, v EU pa v obdobju 1996-98 po oceni 1,28%.

doseganju dolgoročnih ciljev ekonomskega razvoja, to je k pospeševanju dviga konkurenčnosti slovenskega gospodarstva predvsem z izborom horizontalnih ukrepov, ki ta cilj najbolj podpirajo.

Pravila državnih pomoči oziroma mikroekonomskega poseganja države v gospodarstvo v EU so prilagojena gospodarski strukturi in stopnji razvitosti posameznih dejavnosti v EU. Temu kontekstu se Slovenija pri dodeljevanju državnih pomoči ne more izogniti, zato je prava dolgoročna rešitev le dvig konkurenčnosti in oblikovanje takšne industrijske strukture, ki bo primerjalno kompatibilna z evropsko. V obdobju do vstopa v EU, ko ima Slovenija še možnost, da sama sebi nadzoruje dodeljevanje državnih pomoči, ima pri politiki dodeljevanja dve možnosti. Po prvi lahko nadaljuje z evropsko popravljenim sistemom dosedanjega dodeljevanja državnih pomoči preko mnogih dajalcev (ki se mimogrede med seboj tudi podvajajo) različnim bolj ali manj upravičenim prejemnikom. Ta možnost vodi v preveliko stopnjo razdrobljenosti razpoložljivih virov in namenov pomoči (predvsem z vidika dajalcev pomoči), kar nikakor ne more zagotoviti ustrezne alokacije sredstev. Druga možnost pa je, da se dajalci pomoči združijo in pripravijo:

- a/ Ustrezno politiko zagotavljanja konkurenčnosti slovenske industrije (mišljeno širše od predelovalne industrije) z izborom prioritet in evropsko naravnanih programov in ukrepov;
- b/ Ustrezno politiko regionalnega razvoja z opredelitvijo možnosti reševanja velikih podjetij preko pomoči za regionalni razvoj;
- c/ Oblikujejo ekonomsko in javnofinančno najučinkovitejši instrumentarij izvedbe posameznih ukrepov, vključno tistih, ki imajo značaj državnih pomoči.

Druga možnost nudi dosti ugodnejše rezultate, saj zagotavlja skladnost mikroekonomske politike, politike državnih pomoči in javnofinančne politike. Zanj pa bo seveda potrebna politična volja, ki bo onemogočila tudi narodnogospodarsko škodljivo lobiranje političnih skupin v korist posameznih podjetij (v dosedanjem obdobju predvsem slabih, z večjimi socialnimi problemi).

Po vstopu v EU oziroma po vključitvi slovenskih podjetij v notranji trg EU bo Slovenija na področju državnih pomoči izgubila skoraj vse ingerence odločanja (z izjemo skupinskih izjem in državnih pomoči po pravilu "de minimis"), saj bo o slovenskih državnih pomočeh odločala Evropska komisija v Bruslju in pri tem upoštevala evropsko gospodarsko naravnano in evropska pravila. Določene izjeme od pravil bodo le uspešno izpogajane izjeme za tekstilno, obutveno in jeklarsko industrijo. Vendar pa so pravila državnih pomoči, z izjemo posebnih sektorskih pravil⁸, dovolj široka, da Slovenija lahko s sistemskim pristopom in racionalnim izborom prioritet reši sedanje najakutnejše gospodarske probleme in zagotovi možnosti dolgoročnega razvoja. Pri tem mora upoštevati naslednje:

- a/ Najugodnejše rešitve ponujajo horizontalna pravila, ki določajo pomoči za: raziskovanje in razvoj, varstvo okolja, mala in srednje velika podjetja, zaposlovanje in usposabljanje, razvoj nazadujočih urbanih regij ter pod določenimi pogoji za reševanje in prestrukturiranje malih in srednje velikih podjetij;

⁸ Za sektorje v okviru predelovalne industrije: industrijo sintetičnih vlaken, industrijo motornih vozil, ladjedelništvo in jeklarstvo ter druge sektorje: kmetijstvo, ribištvo, premogovništvo in transport.

- b/ Pomoči za reševanje in prestrukturiranje velikih podjetij ter pomoči za njihovo redno poslovanje so strogo omejevane, vendar so dovoljene pod regionalnimi kriteriji najmanj razvitih regij. Akutne probleme prestrukturiranja velikih podjetij Slovenija lahko selekcionirano, v odvisnosti od vplivov posameznih podjetij na regionalni razvoj, rešuje preko regionalnih kriterijev;
- c/ V zadnjem času vse bolj poudarjen pomen pospeševanja tehnološkega razvoja je možno reševati preko več različnih kategorij horizontalnih pomoči: pomoči za raziskovanje in razvoj (predvsem do razvoja prototipov), pomoči za varstvo okolja (investicije v tehnologijo za okoljsko posodobitev proizvodnje in razvoj novih, okoljsko sprejemljivejših proizvodov), pomoči za mala in srednje velika podjetja (transfer novih tehnologij) in regionalnih pomoči (prioritetno pospeševanje investicij v tehnološke posodobitve);
- č/ Na podoben način je možno tudi okoljske probleme v podjetjih reševati z različnimi horizontalnimi pomočmi in nekaterimi nameni tudi v okviru posebnih sektorskih pomoči;
- d/ V predpristopnem obdobju in po pristopu k EU Slovenija računa tudi na strukturne pomoči EU. Dobršen del strukturnih pomoči EU se neposredno povezuje tudi z državnimi pomočmi. Najneposrednejša povezava je med strukturnimi pomočmi Regionalnega sklada EU in regionalnimi državnimi pomočmi ter med strukturnimi pomočmi Socialnega sklada in državnimi pomočmi za zaposlovanje in usposabljanje.

Glede izbire instrumentov državnih pomoči je z vidika transparentnosti priporočljiva izbira pomoči v obliki dotacij, vendar so z vidika javnofinančnih učinkov in učinkov na gospodarsko rast te pomoči najmanj primerne. Pomoči podeljene z raznimi davčnimi olajšavami, ugodnimi posojili, državnimi jamstvi in podobnimi instrumenti so za državo in njene javne finance cenejše, prejemniki pomoči pa so bolj zavezani za uresničevanje namenov pomoči. Za uporabo teh instrumentov bi morala država izgraditi dodatni sistem spremljanja in ocenjevanja elementov državnih pomoči in s tem zagotoviti transparentnost. Prav tako pa bi morala država poleg sistema predhodnega in naknadnega nadzora nad državnimi pomočmi, za kar jo zadolžuje že pravna regulativa EU, zgraditi še ustrezen sistem nadzora nad učinki podeljenih državnih pomoči, kar je opredelila tudi v nacionalnem Zakonu o nadzoru državnih pomoči.

5.4.3. Politika ekonomskih odnosov s tujino

Politiko ekonomskih odnosov s tujino Strategija obravnava kot zunanji, komplementarni dejavnik tržno usmerjene in strukturne "domače" ekonomske politike. Področje delovanja politike ekonomskih odnosov s tujino obsega poleg konvencionalnih zunanjetrgovinskih ukrepov tudi skupek tako imenovanih "domačih" (komplementarnih) politik, ki v mednarodni konkurenci postajajo vse pomembnejše. V bodoče se bo politika ekonomskih odnosov s tujino izvajala na treh ravneh: (i) nacionalni, (ii) nadnacionalni (EU) ter (iii) mednarodni ravni (WTO, OECD itd.).

Ne glede na to, da je ob vključitvi v EU osnovni cilj okrepiti položaj slovenskega gospodarstva na notranjem trgu EU, ima slovensko gospodarstvo v ekonomskem sodelovanju s tujino globalno orientacijo. Okrepiti položaj slovenskega gospodarstva na notranjem trgu EU pomeni, da bo Slovenija poskušala presegati sedanjo

koncentracijo sodelovanja z EU na Nemčijo, Italijo, Avstrijo in Francijo in intenzivirati odnose tudi z ostalimi starimi in novimi članicami EU. V ta kontekst sodi tudi krepitev sodelovanja z najpropulzivnejšimi regijami v Evropi. Krepitev globalne orientacije pa pomeni predvsem bistveno povečanje gospodarskega sodelovanja Slovenije z ZDA, segmentirano (s posameznimi proizvodi) pa tudi z Japonsko in najpropulzivnejšimi državami v razvoju. Pomen gospodarskega sodelovanja s temi državami ni le v odpiranju njihovih trgov za slovenske proizvode, temveč je sodelovanje z njimi pomembno tudi z vidika širših razvojnih impulzov (tehnologija, drugi inputi) slovenskemu gospodarstvu. Pri nastopu na bolj oddaljenih trgih bodo posebej pomembne izhodne investicije in druge netrgovinske oblike sodelovanja.

Z vstopom v EU bo Slovenija postala tudi članica carinske unije, kar pomeni, da bo morala: (i) odpraviti takrat še obstoječe trgovinske ovire do ostalih članic EU, (ii) prilagoditi svojo trgovinsko politiko do tretjih držav politiki Skupnosti (prevzem skupne carinske tarife ter pravic in obveznosti EU do tretjih držav). Kot članica EU bo Slovenija odnose z ostalimi članicami urejala s politiko konkurence, odnose s tretjimi državami pa s trgovinsko politiko. Na raven EU bo Slovenija morala prenesti oblikovanje in izvajanje instrumentov skupne trgovinske politike (STP oziroma angleško CCP). Praktičen pomen bo imela izguba nacionalne suverenosti glede protidumpinških ukrepov in sklepanja trgovinskih sporazumov. Omejitve se nanaša tudi na trgovanje s storitvami, kjer pa ima Evropska komisija manjši maneverski prostor, saj potrebuje soglasje vseh članic v Ministrskem svetu.

Slovenija kot polnopravna članica EU ne bo več nadzorovala cele vrste instrumentov politike ekonomskih odnosov s tujino: skupna trgovinska politika je izključno v domeni EU, prav tako sklepanje zunanjetrgovinskih sporazumov s tretjimi državami. V trenutku članstva v EMU bo prenehala tudi možnost vodenja tečajne politike. EU bo poleg tega imela precejšen vpliv na slovenske: (i) carinske predpise, (ii) podporo izvozu (izvozno kreditiranje in pospeševanje izvoza) in (iii) državne pomoči gospodarstvu. Te spremembe bodo relativno povečale pomen tistih instrumentov, ki bodo ostali na nacionalni ravni. V ospredje bo prišla splošna konkurenčnost gospodarstva, vključno z nemenjalnimi sektorji. Na drugi strani pa bo prenehanje samostojne uporabe vzvodov politike ekonomskih odnosov s tujino okrepilo potrebo po posrednem vplivanju na skupno trgovinsko politiko EU skozi mehanizme priprav in sprejemanja odločitev.

V tem kontekstu bo še pomembnejši postal *mehanizem zavarovanja in financiranja mednarodnih gospodarskih poslov*. Vstop v EU in nujnost ustvarjanja pogojev za konkurenčno nastopanje slovenskih podjetij na tujih trgih bosta zahtevala spremembe in nov zakonodajni okvir sistema zavarovanja in financiranja mednarodnih gospodarskih poslov in umik države iz sektorja zavarovanj t.i. marketabilnih (marketable) rizikov, ki bodo tako praktično prešli v domeno zasebnega sektorja. Ta del sedanjega poslovanja Slovenske izvozne družbe se bo tako v procesu vključevanja Slovenije v EU prenesel v specializirano kreditno zavarovalnico, ki bo v povezavi z izbranimi ključnimi domačimi in tujimi partnerji še naprej širila obseg svojega poslovanja ter razvijala te storitve, s čimer bo slovenskim podjetjem zagotavljala gospodarsko varnost pri nastopanju na trgih.

Glavna cilja politike ekonomskih odnosov Slovenije s tujino bosta tudi v EU: (i) povečati konkurenčnost domačih podjetij na tujih trgih in (ii) ohraniti privlačnost

domačega trga za tuje investitorje. Rivalstvo se vzpostavlja predvsem med negibljevimi proizvodnimi faktorji različnih držav (vključujoč zakonodajni, ekonomski, socialni in politični sistem) ter edinima zares gibljivima proizvodnima faktorjema, kapitalom in znanjem.

Namesto oblikovanju instrumentov, ki jih določa STP, bo država v prihodnje namenjala posebno pozornost dejavnostim koordiniranja:

- a/ Utrditi medsebojno sodelovanja med subjekti, ki so vezani na politiko ekonomskih odnosov s tujino: (i) med ministrstvi, ki bodo v Sloveniji izvajali komplementarne politike "skupni trgovinski politiki EU", (ii) med Evropsko komisijo in slovensko vlado ter (iii) med evropskimi organi in slovenskimi poslovneži;
- b/ Pripraviti slovenska podjetja in javno upravo na vključevanje v in izrabljanje storitev različnih formalnih in neformalnih struktur v EU (npr. industrijska združenja, interesne skupine, banke podatkov, podporne aktivnosti na ravni EU itd.). To na slovenski strani pomeni povezati vladne službe, odgovorne za gospodarsko sodelovanje s tujino in poglobiti, predvsem pa povezati različne domače vire informacij o tujih trgih in slovenski ponudbi (vključno razpoložljivi blagovni fondi, delovna sila in cena, poslovni prostori, odvetniške in poslovne storitve, zakonodaja). Koordinacijo bo vršil Urad za gospodarsko promocijo in tuje investicije, ki se bo osredotočal na pomembne izvozne projekte in na nove trge;
- c/ Zagotoviti kvaliteto in stalnosti kadrov v vladi in Gospodarski zbornici Slovenije na področju ekonomskih odnosov s tujino;
- č/ Oblikovati sistem opozarjanja različnih komisij EU, ki jih sestavljajo specialisti za tržne politike iz držav članic EU, o vseh (novih) problemih v mednarodnem poslovanju (npr. tržno oviro na trgu tretje države), ki jih zaznajo državni organi, trgovinske asociacije ali pa posamezne skupine podjetnikov. Naloga komisij je najti primerno rešitev za vsako posebno tržno oviro.

Slovenija kot članica EU mora poskušati kapitalizirati svoj specifičen prednostni položaj glede ekonomskih odnosov z državami jugovzhodne Evrope. Glede na interes EU za normalizacijo razmer na Balkanu na eni strani in zgodovinsko vpetost v ta prostor na drugi, ima Slovenija kot bodoča članica EU za spodbuditev razvoja tega območja potencialno zelo tvoren vpliv. Realizacija tega vpliva je odvisna tudi od pristopa EU k sodelovanju na Balkanu, ki bi uspel povezati zgodovinske okoliščine z aktualnimi potrebami razvoja.

Iniciative oziroma aktivnosti Slovenije v jugovzhodni Evropi temeljijo na naslednjih specifičnih prednostih v primerjavi z ostalimi državami v EU: (i) poznavanju razmer v regiji in neobremenjenost z negospodarskimi preprekami za sodelovanje, (ii) obvladovanju jezika, (iii) gospodarskih in drugih povezavah, vzpostavljenih v preteklosti ter (iv) vpetosti Slovenije v evropske strukture. Oblike delovanja, v katerih pridejo navedene prednosti do izraza, so mnogotere. Najbolj se kažejo v velikem zanimanju slovenskih podjetij za neposredno investiranje v državah nekdanje Jugoslavije. Slovenija bo kot članica EU deležna večje varnosti pri poslovanju v državah jugovzhodne Evrope, zlasti kar zadeva uvajanje nenadnih dodatnih trgovinskih ovir. Za vse tiste države jugovzhodne Evrope, ki bodo postale članice WTO, bo v primeru zapletov mogoče uporabiti nov mehanizem reševanja trgovinskih sporov, ki sicer tudi s stališča EU predstavlja enega glavnih dosežkov nastanka WTO.

Za nemoten razvoj države je na področju ekonomskih odnosov s tujino pomembno zagotavljati nenehno krepitev obmejnega sodelovanja, tako zaradi izkoriščanja razlik v razvojnih možnosti območij z različne strani meje (npr. območje Posočja in Nadiže; Koper – Trst, Gradec - Maribor), kot zaradi reševanja skupnih razvojnih izzivov (npr. Gorica - Nova Gorica, sodelovanje v porečjih Mure, Drave, Kolpe, itd.). Z vključitvijo v EU bo v največji možni meri odpravljeno ločevanje slovenskih gospodarskih in drugih razvojnih akterjev z obeh strani meje, s čimer bo precej izboljšana atraktivnost tesnejšega razvojnega povezovanja.

Slovenija si bo prizadevala za pritegnitev več multilateralnih mednarodnih ustanov, da si za svoj glavni ali vsaj regionalni sedež in izhodišče delovanja izberejo Slovenijo. Temu cilju bo v prvi vrsti najbolj v podporo uspešna internacionalizacija na večini drugih področjih čezmejnega ekonomskega sodelovanja, v prid pa ji je tudi dejstvo, da je Slovenija razmeroma uravnoteženo razvita z dokaj privlačno kombinacijo gospodarske razvitosti, majhnosti prostora, dokajšnje socialne pravičnosti oziroma stabilnosti, ki v raznolikem in dokaj nerazvrednotenem okolju omogočajo razmeroma visoko kakovostjo bivanja.

5.5. REGIONALNO IN PROSTORSKO SKLADEN RAZVOJ

5.5.1. Stanje in problemi regionalnega razvoja in urejanja prostora

V obdobju tranzicije so se razlike v razvitosti regij povečale. Pomembne so zlasti razlike v demografskih pogojih, človeškem kapitalu, gospodarski strukturi in uspešnosti gospodarjenja, opremljenosti z družbeno in gospodarsko infrastrukturo, obsegu okoljskih problemov in notranji homogenosti (delež občin v regiji s statusom območja s posebnimi razvojnimi problemi). Razlike odsevajo tudi v razporeditvi novo nastalih podjetij med regijami, saj je število registriranih (ali aktivnih) gospodarskih družb na tisoč prebivalcev zelo različno. Povečevanje regionalnih razlik je pogosto posledica neizkoriščenosti endogenih razvojnih potencialov regij. Pospešeno nastajanje institucionalnih predpogojev za skladnejšo, s tem pa tudi ustvarjalnejšo in učinkovitejšo regionalno politiko v zadnjem času se še ni moglo odraziti v zmanjševanju regionalnih razlik in povečani uveljavitvi endogenih regionalnih razvojnih potencialov na celotnem ozemlju Slovenije, vendar pa najavlja preobrat dosedanjih tendenc in obeta, da se bo v bodoče odrazilo tudi v merljivih razvojnih indikatorjih.

V Sloveniji prevladuje **“urbano-industrijski” tip** strukture regionalnega razvoja, ki zajema štiri petine prebivalstva, živečega na eni tretjini državnega ozemlja. Večina naselij v tej kategoriji ima vsaj minimalno število delovnih mest, namenjenih pretežno oskrbi tam prebivajočega prebivalstva. Značilnost urbano-industrijskega tipa je tudi bogat spekter izmenjevalnih dogajanj med mesti in njim pripadajočim obmestjem ter v fizični preobrazbi naselij kot posledici socialnega prestrukturiranja prebivalstva. Vendar je urbano omrežje neuravnoteženo. Problemi neuravnotežene prostorske razmestitve gospodarske in družbene infrastrukture ter strukturna nesorazmerja med posameznimi regijami in regionalnimi središči se kažejo v slabši dostopnosti posameznih območij in naselij, v obsežnih vsakodnevnih migracijah in z njimi povezanih individualnih in družbenih stroških, v neučinkoviti, dragi in pomanjkljivi infrastrukturni opremljenosti ter v pojavu degradiranih območij. Srečujemo se z

velikimi poselitvenimi pritiski na širša zaledja mest in na kakovostnejša krajinska območja, tudi v obliki nelegalnih gradenj. V prostorih med naselji se širi razpršena urbanizacija, za katero je zlasti zaradi pomanjkanja regionalne organiziranosti in regionalnega prostorskega urejanja značilna velika raba površin, neostri poselitveni robovi, slaba komunalna opremljenost in problematična krajinska podoba. Dosedanji policentrični razvoj je potekal tudi v smeri vse večje vloge občinskih središč, kar je večkrat vodilo tudi v podvajanje dejavnosti in večjo porabo zemljišč. Pri tem je prisotna tudi tendenca k ustanavljanju novih razvojno šibkih občin, ki jo spodbuja sedanji sistem financiranja občin, namesto da bi v skladu z načeli trajnostnega razvoja spodbujal oblikovanje občin, ki bi bile čim manj odvisne od državnega dotiranja in čim bolj razvojno samoiniciativne ter povezovalne.

Na drugi strani pa glede na površino nacionalnega ozemlja prevladujoč **tradicionalni "podeželsko-agrarni" tip** le skromno prispeva tako k celotnemu številu prebivalstva kot k ustvarjanju blaginje. Gre za razvojno problematična območja, kjer sta opazna primanjkljaj delovnih mest in nizka izobrazbena raven aktivnega prebivalstva. Praviloma gre za sklenjena območja z izrazitim in dolgotrajnim izseljevanjem prebivalstva. Slovenski razvojni problem zaradi obstoječih regionalnih razlik je poseben v tem, da je delež obmejnih območij v celotni površini nacionalnega ozemlja zaradi majhnosti države razmeroma visok. Razvojno zaostajajo predvsem občine v obmejnih območjih. Obenem pa kmetijstvo na podeželju že nekaj časa nima več odločilne vloge v gospodarskem razvoju. Ta je vse bolj odvisen od bližnjega urbanega zaposlitvenega jedra. V prihodnje se bo še poglobljala potreba po naravovarstveni zaščiti pomembnega dela nacionalnega ozemlja (z sedanjih 5 na do 30% ozemlja), ki se je doslej vendarle tudi gospodarsko uporabljalo. Varovanje in raba razvojnih potencialov, na primer naravnih virov, sta razvojno enakovredna, če omogočata namenjanje vire za ustvarjanje blaginje.

Tudi **naravni viri** so neenakomerno porazdeljeni po pokrajinskih enotah. Slovenija ne razpolaga z bogatimi in raznovrstnimi neobnovljivimi viri, od fosilnih virov pa le z manj kakovostnim premogom. Pomembni obnovljivi viri so zlasti voda in biomasa, predvsem les. Prevladujoča raba zemljišč so gozdne površine, ki predstavljajo dobro polovico ozemlja. Sledijo kmetijske površine z nekaj pod štiridesetimi odstotki ozemlja. Zazidane ali nerodovitne površine predstavljajo sedem odstotkov. Neugodne naravne razmere skupaj z razdrobljeno posestno in proizvodno strukturo pomembno zmanjšujejo konkurenčnost kmetijske proizvodnje. Raba zemljišč doživlja pomembne spremembe. V zadnjih desetletjih so se povečala navzkrižja interesov med posameznimi načini rabe prostora in tudi obremenitev naravnih virov. Razpad tradicionalnega načina življenja pomeni resno grožnjo družbenim naporom za smotrno namensko rabo prostora, za varstvo naravnih virov ter naravne in kulturne dediščine. Najhujši problemi so pri razsipnem gospodarjenju z naravnimi viri, pri onesnaževanju (pitne) vode in zraka, razvrednotenju kulturne krajine in naraščajočem pritisku na stavbno dediščino ter naravo, ki se kaže v izgubi biotske raznovrstnosti.

Stanje na področju gospodarjenja z **zemljišči** in drugimi **nepremičninami** kaže na nizko urejevalno zmožnost našega prostorskega sistema in implementacijski deficit pri izvajanju norm o črno graditeljstvu, vodenju evidenc, spoštovanju minimalnih standardov komunalne opremljenosti zemljišč ipd. Gre za probleme s pridobivanjem ustrezno velikih in opremljenih stavbnih zemljišč na ustreznih lokacijah, z določanjem funkcionalnega zemljišča k obstoječim zgradbam, z dolgotrajnostjo

postopkov pri pridobivanju dovoljenj za graditev in drugo poseganje v prostor, s sanacijami črnih gradenj in z naknadnim opremljanjem stavbnih zemljišč z najnujnejšo komunalno infrastrukturo.

V Sloveniji nimamo urejenih industrijskih zemljišč za hitro izvedbo investicij, trg z zemljišči in drugimi nepremičninami je zelo nefleksibilen. Veliko nepremičnin se ne more razvojno bolje uporabiti, ker je pravni promet z njimi zavrt zaradi pomanjkljivih prostorskih evidenc in pravne varnosti in (tudi zato) visokih transakcijskih stroškov, zaradi nedokončanih postopkov denacionalizacije v naravi, zaradi trajajočih solastniških razmerij, ki izvirajo iz sodnih zaostankov in neizpeljanih medobčinskih delitvenih bilanc, ter zaradi prepodrobnih in (tudi zato) zastarelih urbanističnih dokumentov o dovoljenih rabah prostora. Cene nepremičnin so previsoke zaradi takšnega zaviranja ponudbe, pa tudi odsotnosti ustreznih davčnih spodbud in zato, ker se strošek komunalnega opremljanja zemljišč v celoti vgrajuje v prodajno ceno nepremičnin, namesto da bi se preko financiranja z lokalnimi obveznicami za infrastrukturo delno prenesel tudi v višje cene komunalnih storitev. Država in občine imajo zaradi zastarele prostorske zakonodaje zelo skromen nabor inštrumentov za posege na nepremičninskem trgu. Tudi zato v industriji praktično ni večjih novih (tujih) neposrednih investicij. Izjema je storitveni sektor, ki pa je usmerjen predvsem na domači trg in so zato pozitivni učinki zaznavni predvsem pri povečanju konkurence v posameznem sektorju, manj pa na področju zaposlovanja in prenosa novih tehnologij.

5.5.2. Usmeritve in mehanizmi regionalnega in prostorskega razvoja

Prihodnje razvojne možnosti bodo tem bolj odvisne od domačih hotenj in inštrumentov, čim bolj bo sedanji razvoj skladen in oprt na izkoriščanje lokalnih razvojnih zmogljivosti. Nacionalni razvoj je zato pogojen z regionalno skladnostjo prav tako kot z rastjo blaginje in njenim uravnovešanjem po gospodarski, socialni in okoljski plati. Pozornost nacionalne strategije za regionalne razvojne izzive je torej izraz njene usmeritve v trajnostni razvoj. Strategija s tem izraža ambicijo po izboljšanju razvojnih potencialov, ki so pod neposrednim nadzorom lokalnih akterjev. Njeno vodilno regionalno sporočilo je, da je za trajno rast blaginje pomembna predvsem domača ustvarjalnost, kot se izrazi v sposobnosti povečevanja prispevka lokalnih potencialov k rasti blaginje. Tak odnos do lokalnih razvojnih potencialov pomeni povečanje skrbi za optimizacijo vključenosti domačih akterjev v razvojne aktivnosti, ne glede na to, če pri tem uporabljajo domače ali uvožene gospodarske, socialne oziroma okoljske dejavnike.

Usklajena in učinkovita regionalna in prostorska politika je potrebna tudi zaradi tveganj, ki spremljajo gospodarsko in kulturno globalizacijo, zlasti za preprečevanje razvrednotenosti okolja, kulturne krajine in kakovosti bivanja, poselitve, pa tudi zaradi nacionalnih značilnosti, kot so izrazita odprtost in prehodnost ter biotska pestrost. V času, ko se del nacionalne suverenosti na konvencionalnih področjih usmerjanja razvoja seli v pristojnost EU, postaja bistveno aktivnejša regionalna razvojna politika eden od potencialno najbolj učinkovitih inštrumentalnih in sistemskih odgovorov razvojne politike, še posebej za majhno državo z razmeroma visoko ravniyo splošne razvitosti. S prilagajanjem politike državnih pomoči ureditvi v EU bodo na pomenu pridobile regionalne državne pomoči. K skladnemu

regionalnemu razvoju prispeva tudi prevzemanje evropskega modela večnamenskosti kmetijstva. Vključevanje v EU bo tudi z vključitvijo v sistem evroregij prineslo nove razvojne priložnosti. Po drugi strani pa je realno pričakovati tudi povečanje pritiska na spreminjanje Slovenije v tranzitno ozemlje, na koncentracijo gospodarskih dejavnosti v okolici glavnega mesta, koncentracijo tujih naložb v konvencionalne dejavnosti, nadaljno centralizacijo ter s tem trend nadaljnjega povečevanja regionalnih razlik.

Opisane razmere zahtevajo **opredelitev nove regionalne politike**, ki zajema (i) ukrepanje, usmerjeno k izboljšanju razvojne funkcionalnosti lokalnih potencialov; (ii) komplementarnost državnih spodbud regionalnim in lokalnim razvojnim spodbudam ter (iii) partnerski pristop med javnim in zasebnim sektorjem, ki naj pripelje do tega, da se bodo na regionalni ravni povezale razvojne pobude subregionalnih razvojnih entitet.

Regije lahko same najbolje identificirajo medsebojno komplementarnost lokalnih razvojnih potencialov in opredelijo svoje razvojne usmeritve. Za učvrstitev konkurenčnosti v novem evropskem kontekstu morajo slovenske regije razviti svoje specifične konkurenčne prednosti, ki bodo omogočile njihov endogeni razvoj, vendar pa se morajo tudi med seboj dobro infrastrukturno, informacijsko-komunikacijsko, kulturno in drugače povezati v enoten slovenski razvojni pol. Nova regionalna politika v evropskih razmerah ne more biti več namenjena zgolj odpravljanju razvojnih razlik, ampak predvsem spodbujanju razvojnih polov in mednarodne konkurenčnosti vseh delov države. Pri tem pa je potrebno intenzivnejše pomagati tistim regijam, ki imajo slabše razvojno izhodišče, oziroma območjem, ki so z vidika slovenske regionalne politike na ravni občin opredeljena kot območja s posebnimi razvojnimi problemi, vendar le na osnovi regionalnih razvojnih programov.

Temeljni strateški **cilj regionalne politike** je izboljšanje lokalno nadzorovanih razvojnih potencialov, usmerjenih v povišanje blaginje prebivalcev vseh slovenskih regij, s prednostnim delovanjem na področjih, kjer so odstopanja od tega cilja trenutno največja. Uresničevanje tega cilja bi se moralo izraziti kot (i) zaustavitev naraščanja razlik v gospodarski, socialni in okoljski razvitosti in v razvojnih priložnostih med regijami; (ii) preprečevanje nastajanja novih območij z večjimi razvojnimi problemi; (iii) ohranjanje vsaj minimalne funkcionalne poseljenosti na celotnem ozemlju države za ohranjanje kulturne krajine; (iv) izboljševanje relativnega položaja slovenskih regij, merjeno v bruto domačem proizvodu po kupni moči na prebivalca, v primerjavi z obmejnimi regijami sosednjih držav.

RAZMERJE MED REGIONALNO IN PROSTORSKO POLITIKO

Čeprav se vsebina regionalne in prostorske politike v praksi precej prepleta, bi se pri opredelitvi razlike v težišču teh politik lahko oprli na teorijo regionalne ekonomike, ki stvarnost opazuje enkrat skozi optiko homogenih regij, drugič pa skozi optiko funkcionalnih (uporablja se tudi izraz »nodalnih« regij). V prvem primeru se predpostavi notranja homogenost regij in nas zanimajo razlike (recimo razvojne) med regijami. Te so predmet *regionalne politike*. V drugem primeru pa se ukvarjamo z notranjo prostorsko strukturo regij, torej s funkcionalnimi povezavami med naselji (vozlišči, »nodusi«) in njihovim zaledjem. S tem se ukvarja *prostorska politika*, ki torej vsebuje opredelitve glede omrežja naselij, poteka infrastrukture in sistematike krajinskih območij (ta se praviloma obravnavajo kot homogeni sestavni deli

funkcionalne regije). Metodološka značilnost izkazovanja usmeritev prostorske politike so kartografski prikazi.

Strategija gospodarskega razvoja se pri regionalnih usmeritvah navezuje na Strategijo regionalnega razvoja, podobno kot se pri usmeritvah prostorskega razvoja navezuje na opredelitve osnutkov Prostorskega plana in Politike prostorskega razvoja.

Opisane razmere kažejo tudi na najbolj kritične naloge *na področju urejanja prostora*. Njihova realizacija je pogoj za uspešnejši prostorski razvoj, ki je eden pogojev endogenosti razvoja. Prostorski razvoj je proces razvojno funkcionalnega obvladovanja prostorskih danosti in omejitev z ukrepi prostorskega urejanja in drugih prostorskih politik tako, da je izmed obstoječih alternativ njegove rabe izbrana tista, ki najbolj uspešno zadovolji efektivne blaginjske potrebe. Ker je prostor za majhno, prehodno in dokaj ekstenzivno poseljeno Slovenijo odločilnejši dejavnik razvoja kot za velike države, še bolj zaradi njene izjemne biotske raznolikosti in vrednosti, ta opredelitev pomeni odločitev v prid ohranjanju nacionalnih razvojnih posebnosti. Pogoj, da prostor postane pomembnejši dejavnik odločanja med razvojnimi alternativami, pa je, da postanejo sistemske, institucionalne ter inštrumentalne podlage njegovega urejanja operativne. Zaradi neizpolnjenosti tega temeljnega predpogoja so se v zadnjem desetletju opazno poslabšali nekateri vidiki prostorske urejenosti.

Kot osnovne usmeritve prostorske politike lahko izpostavimo naslednje dolgoročne cilje, ki pa se v obdobju SGRS do leta 2006 še ne bodo mogli v celoti uresničiti:

- a/ *Preusmeritev iz dosedaj pretežno ruralne v urbano naravnano politiko* in s tem uveljavitev spoznanja, da so mesta središča in vozlišča inovacij, nosilci in motorji razvoja in sodobni habitat večine prebivalstva. Predvsem bo potrebno spodbujati razvoj nacionalno pomembnih regionalnih središč kot razvojnih polov večjih regij, ki bi vsaj minimalno ustrezale evropskim merilom nivoja NUTS 3. Policentričen razvoj središč bo temeljil na principu decentralizirane koncentracije, torej porazdelitve poselitve na večje število centrov ob istočasnem zgoščevanju rabe in reurbanizaciji že obstoječih urbanih površin namesto širitve na nove.
- b/ *Konsolidacija somestij*, ki naj z delitvijo funkcij in učinkovitim javnim prometom prevzamejo vlogo manjkajočih večjih središč. To je posebej pomembno na obrobju države kot partnerstvo in protiutež tujim središčem.
- c/ *Prostorska kohezivnost države oziroma regij*. To je dolgoročen cilj, ki se bo v obdobju horizonta SGRS lahko uresničeval predvsem za regionalna središča na avtocestnem križu, potem pa bi morali zagotoviti tudi prečne povezave do ostalih regionalnih središč.
- č/ *Ohranitev in razvijanje kakovosti naravne in kulturne krajine* na osnovi načrtovalske členitve tipov krajin in na tej osnovi uravnoveženja med rabo in varovanjem lokalnih in drugih obnovljivih resursov. Omrežje lokalnih središč bi moralo omogočiti prebivalstvu v radiusu pol ure dostop do osnovnih oskrbnih funkcij in zaposlitve. Potrebna je sanacija razpršene gradnje z zapolnjevanjem stavbnih zemljišč in urejeno novogradnjo na teh območjih v kombinaciji z učinkovitejšo prepovedjo gradnje na zemljiščih, ki niso stavbna.

Mehanizmi za doseganje skladnega regionalnega razvoja obsegajo splet številnih politik, med katerimi so poleg ožje pojmovane regionalne politike zlasti pomembni

prostorsko načrtovanje in zemljiška politika, kmetijska politika in razvoj podeželja, prometna politika ter razvoj inštitucij države in lokalne samouprave.

a/ Krepitev regionalnih središč nacionalnega pomena

Endogenizacija regionalnega razvoja se bo lahko uresničevala predvsem skozi krepitev regionalnih središč nacionalnega pomena kot središč priprave regionalnih razvojnih programov in regionalne organiziranosti. To bo zahtevalo predvsem zagotovitev potrebne »trde« infrastrukture (npr. prometne in komunikacijske povezave, varstvo okolja), "mehke" infrastrukture (npr. podpora regionalni razvojni agenciji, pripravi razvojnih pobud in presoj okoljske skladnosti, koordinacija svetovalnih aktivnosti, inkubatorji, izpostave fakultet) ter ustreznih spodbud (npr. koncentracija finančnih spodbud, ekonomske cone, certificiranje izvajanja podpornih aktivnosti kot izobraževanje, svetovanje, ipd). Pri tem pa se ne sme zanemariti vloge podeželja, ki ima pomembno gospodarsko in socialno vlogo. Potrebno je sodelovanje med mestnimi in podeželskimi območji v okviru regionalnih razvojnih programov. Urbana (posebej nacionalna in regionalna središča), ki ne vzpodbujajo kooperacije s svojim podeželjem (vplivnim območjem), tvegajo da izgubijo možnosti oblikovanja (mestne) regije, ker omejenosti svojih razvojnih potencialov ne nevtralizirajo z boljšo integriranostjo, čvrstejšimi partnerstvi in poudarjeno endogenostjo razvojnih ukrepov, zaradi česar ne morejo uspešno tekmovati z drugimi koherentnimi mestnimi aglomeracijami.

Potrebne aktivnosti so zlasti: (i) krepitev gospodarske moči srednje velikih mest; (ii) izboljšanje komunikacij ter povečevanje uravnotežene dostopnosti z javnim prevozom; (iii) krepitev privlačne sile, opremljenosti z javnimi funkcijami in atraktivnosti mest za investicije; (iv) diverzifikacija gospodarske strukture mest; (v) načrtno in koordinirano razmeščanje javnih (izobraževalnih, raziskovalnih, zdravstvenih ipd.) služb in preostale infrastrukture.

Regionalna središča nacionalnega pomena služijo oskrbi prebivalstva z družbeno in gospodarsko infrastrukturo ter storitvenimi dejavnostmi na državni ravni. V njih so sedeži pomembnejših gospodarskih, visokošolskih in raziskovalnih organizacij, kakor tudi pomembnejših kulturnih, upravnih in sodstvenih dejavnosti. Imajo raznovrstno in specializirano ponudbo storitvenih in drugih dejavnosti. Zanje sta značilna tudi raznovrstnost delovnih mest in visoka diferenciacija gospodarskih dejavnosti. Njihovo gravitacijsko zaledje obsega praviloma več kot 150.000 prebivalcev.

Dosedanje analize gravitacijskih območij kažejo, da je v Sloveniji smiselno govoriti o osmih regionalnih središčih nacionalnega pomena in o približno trikrat tolikšnem številu središč medobčinskega pomena. Regionalna središča nacionalnega pomena morajo zgraditi omrežne – partnerske odnose do središč nižjega ranga in do svojega podeželja.

Razvoj regionalnih središč nacionalnega pomena je pomemben tudi zato, da bi v primeru ustrezne politične odločitve lahko prevzeli vlogo središč pokrajin kot drugega nivoja lokalne samouprave. V kontekstu evropskih integracij bi oblikovanje majhnih pokrajin brez ustreznih regionalnih središč ne bilo v strateškem interesu Slovenije.

b/ Vključevanje v evropsko regionalno politiko

Mehanizmi za zaustavitev naraščanja regionalnih razvojnih razlik so podrobneje opredeljeni v Strategiji regionalnega razvoja. Pri izvajanju regionalne politike se prepletajo štiri ravni: (i) mednarodna - vključitev Slovenije v strukturno, kohezijsko in prostorsko politiko EU; (ii) državna - mehanizmi spodbujanja gospodarskega in prostorskega razvoja, (iii) regionalna - mehanizmi spodbujanja skladnega regionalnega razvoja ter prostorskega razvoja v povezavi s strukturno, kohezijsko in prostorsko politiko EU, (iv) lokalna - mehanizmi spodbujanja razvoja občin s posebnimi razvojnimi problemi.

Za pridobitev sredstev strukturne in kohezijske politike EU in njihovo učinkovito porabo bo potrebno učinkovito organizirati državno upravo, ki bo morala biti sposobna pripraviti kakovostne programe, zagotoviti ustrezno sofinanciranje s strani Slovenije in tudi zagotoviti uresničevanje dogovorjenega, v skladu s pravili strukturnih skladov, pravili državnih pomoči in skladno s prioritetami EU. Za koriščenje sredstev strukturnih skladov iz naslova pomoči območjem, ki najbolj zaostajajo v razvoju (Cilj 1), bo Slovenija pripravila Državni razvojni program.

Na nacionalni ravni bodo upoštevani cilji regionalnega razvoja pri oblikovanju in izvajanju sektorskih in področnih politik. Povečana bodo finančna sredstva za neposredne regionalne spodbude. Ta sredstva se bodo prednostno usmerjala v regije, ki najbolj zaostajajo v razvoju, in v občine, ki so opredeljene kot območja s posebnimi razvojnimi problemi. S temi sredstvi se bodo spodbujali projekti, ki predstavljajo izvajanje usklajenega regionalnega razvojnega programa.

c/ Krepitev vloge prostorskega planiranja kot dejavnika gospodarskega razvoja

V pogojih prostega pretoka blaga, delovne sile, kapitala in storitev je za državo in za regijo, kakor tudi za lokalne skupnosti izrednega pomena lokacijska privlačnost. Ta je odvisna od privlačnosti lokacijskih faktorjev (razpoložljiva usposobljena delovna sila, ustrezna infrastruktura, sprejemljiva kakovost okolja, razpoložljive stanovanjske površine, prijazno upravno-pravno okolje). Lokacijski faktorji so številni in se s časom spreminjajo. Na številne lokacijske faktorje prostorsko planiranje nima vpliva, oziroma ima le posredni vpliv, vendar ima neposredni vpliv na fizični prostor: ustrezne površine (površina, opremljenost), ustrezna infrastruktura (prometna, telekomunikacijska, komunalna, energetska), stanovanja in kvaliteta življenja, dovoljevanje posegov v prostor. Med osrednjimi nalogami prostorskega planiranja bi morala biti opredelitev razvojnih območij, kjer bi bila zagotovljena ponudba stavbnih zemljišč in omogočeno poenostavljeno lociranje domačih in tujih novih industrijskih in storitvenih obratov. To bi lahko bil osnoven prispevek prostorskega planiranja k izboljšanju gospodarske konkurenčnosti države.

Potrebne aktivnosti, ki se že začenjajo odvijati, so predvsem na področju: (i) pomanjkljivih sistemskih podlag (normativnih, inštrumentalnih, institucionalnih, programskih), (ii) izdelava sodobnih regionalnih prostorskih planov; (iii) zviševanje učinkovitega nadzora nad občinskimi planskimi akti; (iv) optimiranje delitve pristojnosti in okrepitev medresorskega usklajevanja; (v) usklajevanje teritorialne organiziranosti; (vi) izboljšanje sodelovanja z občinami in privatnimi osebami: javno-zasebno partnerstvo, pogodbeni urbanizem ipd.

č/ Oblikovanje sodobne zemljiške politike

Prostorskega razvoja v pogojih zasebne lastnine in tržnega gospodarstva ni možno uspešno obvladovati in usmerjati samo z upravno-administrativnimi instrumenti prostorskega načrtovanja, pač pa je potrebno vključiti posredne in tržne instrumente zemljiške politike, s katerimi se vpliva na prostorsko obnašanje tržnih subjektov. Pri nas je zemljiška politika še nerazvita in v državni upravi nima jasnega nosilca. Pripravljajo se šele evidenčne osnove zanjo, projekt posodabljanja nepremičninskih evidenc bo ravno proti koncu obdobja projekcije SGRS začel prinašati svoje sadove.

Od približno 50 instrumentov zemljiške politike (planskih, davčnih, tržnih, finančnih in upravnih), ki jih poznajo v Evropi, se jih pri nas uporablja slaba petina. V bližnji prihodnosti sicer lahko pričakujemo uveljavitev nekaterih pomembnih novih instrumentov, zlasti davka na nepremičnine, vendar bo v pogojih pomanjkljivih evidenc in še ne izdelanega masovnega vrednotenja nepremičnin zahtevna že njegova uvedba, za njegovo uveljavitev kot instrumenta zemljiške politike pa bi ga bilo potrebno še ustrezno prostorsko diferencirati. Realno lahko pričakujemo, da se bo v obdobju, na katero se nanaša SGRS, zemljiška politika v Sloveniji šele oblikovala, ne bo pa še mogla pomembneje vplivati na usmerjanje razvoja v prostoru.

d/ Izkoristiti lego Slovenije na križišču petega in desetega vseevropskega prometnega koridorja

Oblikovati je potrebno integriran prometni sistem, v katerem regionalna središča opravljajo vlogo vozlišč predvsem na temelju razvitega javnega potniškega prometa, ter spodbujati razvoj Ljubljane, Maribora in Kopra kot mednarodno pomembnih potniških in tovornih prometnih vozlišč. S tem je potrebno preseči sedanjo parcialno in konkurenčno uveljavljanje različnih nacionalnih programov brez enotne dolgoročne strategije razvoja prometa. Železniški in cestni promet je potrebno razvojno obravnavati enakomerneje kot doslej.

e/ Nadaljevanje začete reforme kmetijske politike v funkciji razvoja podeželskega prostora

Poudarjena je večnamenskost kmetijstva, ki je gospodarska dejavnost s socialnimi in okoljskimi funkcijami ter učinki. Država ima na tem področju predvsem tri strateške naloge: (i) vzpostavitev systemskega okolja, ki omogoča večji vpliv trga in večje možnosti za podjetniško delovanje, posredno pa s pocenitvijo surovin omogoča tudi povečanje konkurenčnosti v vertikalno povezanih proizvodnih dejavnostih; (ii) ustrezno ovrednotiti vlogo kmetijstva pri zagotavljanju ciljev javnega pomena, kot so biotska raznolikost, naravni viri, kulturna krajina in poseljenost, iz česar izhaja možnost plačevanja kmetijstva za okoljevarstvene in prostorske storitve iz javnih virov. Preglednost ukrepov bi bila zagotovljena s financiranjem na osnovi individualnih pogodb s kmeti, ki bi se odločili za izvajanje teh storitev, trajnost pa s časovno zavezanostjo njihovega izvajanja; (iii) spodbujati strukturno prilagajanje v smeri konkurenčnosti in razvoja alternativnih dohodkovnih virov, uveljaviti komplementarnost ukrepov kmetijske sektorske politike z drugimi razvojnimi politikami v podeželskem prostoru; (iv) oblikovanje strategije za oblikovanje pogojev naseljevanja oziroma preprečevanje odseljevanja v ruralnih območjih s pomočjo pri

razvoju endogenih potencialov podeželja, predvsem s spodbujanjem sonaravnega gospodarjenja z lokalnimi obnovljivimi viri in z uvajanjem bioloških in okoljevarstvenih standardov pridelave v agrarno-produktivna območja; (v) vzdrževanje minimalne opremljenosti lokalnih centrov.

f/ Uveljavljanje lokalne samouprave in oblikovanje pokrajin

Slovenija je v evropskem merilu med najbolj centraliziranimi državami. Delno je to sicer mogoče utemeljevati z majhnostjo in mladostjo države, vendar ima nespoštovanje načela subsidiarnosti negativne posledice za krepitev lokalne razvojne pobude. Zrcalna slika prevelike centraliziranosti odločitev in javnih financ je veliko število in finančna šibkost občin, ki večinoma niso sposobne opravljati svojih osnovnih nalog brez pomoči države. Osnovni finančni mehanizem za razreševanje teh problemov bi bila ustrezna dopolnitev zakona o financiranju občin.

Učinkovito izvajanje regionalne politike v prvi vrsti zahteva novo teritorialno razdelitev pristojnosti med državo, pokrajino kot doslej manjkajočo stopnjo lokalne samouprave in občino. Pokrajine naj bi opravljale lokalne zadeve, ki presegajo zmogljivosti občin, ter s področnimi zakoni določene zadeve regionalnega pomena. Dobro delujoče pokrajine razbremenjujejo državo nekaterih njenih dosedanjih funkcij.

Uveljavljanje regionalnega partnerstva pri sprejemanju odločitev na državni ravni je prvi korak na poti do prenosa pristojnosti in finančnih sredstev na regionalno raven. Da bi to bilo mogoče, je potrebno spodbujanje skladnega regionalnega razvoja, ki naj (i) pospeši interesno povezovanje lokalnih skupnosti na regionalni ravni ter s tem (ii) omogoči optimiranje rabe lokalnih resursov (razvojna funkcionalizacija), da bi na koncu lahko prišlo do (iii) regionalne koncentracije kadrovskih in finančnih potencialov za razvoj. Zato bo potrebno najprej v ustavi spremeniti določbe, ki ovirajo formalno ustanovitev pokrajin in določbe, ki zavirajo tok decentralizacije pristojnosti od države na lokalne skupnosti, pa tudi normalno organizacijo državne uprave na terenu.

6. OKOLJSKI IN SOCIALNI RAZVOJ KOT SESTAVINA EKONOMSKEGA RAZVOJA

6.1. OKOLJE JE SESTAVINA EKONOMSKEGA RAZVOJA – OD VARSTVA K RAZVOJU OKOLJA

Problem okolja – kot obravnavamo razmeroma nizek prispevek “okolja”, natančneje okoljskega kapitala, to je naravnih virov in okoljskih storitev k blaginji in razvitosti - so ustvarili v prvi vrsti gospodarski razlogi, njegovo reševanje pa zavirajo socialni. Potencialno se jim lahko pridružijo celo okoljski, če se konvencionalna okoljska politika ne bo prilagodila optimizacijam, ki jih od nje zahteva logika trajnostnega razvoja. Razvoj je proces premagovanja omejitev v sredstvih za zadovoljevanje potreb z izboljševanjem kakovosti razvojnih dejavnikov tako, da je izmed obstoječih razvojnih alternativ izbrana alokacijsko najučinkovitejša. Strategija izhaja iz imperativov trajnostnega razvoja, ker je to v Sloveniji način za dolgotrajno zviševanje nacionalne konkurenčnosti. Današnje odločitve pa so odvisne od vrednot sedanje generacije, ki bodo sicer predvidoma vse bolj trajnostne, vendar pa to ne zagotavlja nujno idealnega blaginjskega rezultata za prihodnje generacije. Trajnostna razvojna usmeritev je torej težnja, način delovanja, ne pa cilj razvoja s prepoznavno končno vrednostjo. Opredelitev za trajnostni razvoj bo kritično soočila obstoječe alternativne rabe okoljskega kapitala in jih prevrednotila s stališča trajnosti. Ekonomizacija okoljskega kapitala je tako neizogibna, ne pa najpomembnejša ali nujno prva faza v procesu kultiviranja našega odnosa do naravnih virov in storitev okolja.

Države med seboj ekonomsko tekmujejo za vire blaginje. Da zaradi tega ne bi prišlo do globalne preobremenitve katerekoli izmed njenih treh sestavin, tako, kot se je ponekod preobremenilo lokalno, mora biti potegovanje zanje dolgoročno uravnovešeno - trajnostno. Za to mora v okviru svojih danosti najprej poskrbeti vsaka država sama, s čimer najprej utrdi svojo identiteto, sčasoma pa na tem razvije nove primerjalne konkurenčne prednosti. Slovenija ima za takšne načrte dobre izhodiščne pogoje, tako glede na okoljske, gospodarske in socialne danosti, kot glede na predvidene smeri razvoja z izzivi, ki jih nakazuje razvojna paradigma.

Trajnostni razvoj je praktičen izziv bogatejšim državam s tržnimi gospodarstvi, ki se ob praviloma že doseženi visoki blaginji vse bolj aktivno zanimajo za svoje prihodnje razvojne priložnosti. Izolacija gospodarskega od drugih motivov razvoja lahko namreč povzroči, da nekateri domači razvojni resursi, predvsem tisti, ki niso predmet mednarodne trgovine, postajajo razvojno obrobni (marginalizacija), kar na dolgi rok vzdržuje njihovo nizko zaposlenost. Posledice netrajnosti se kažejo v makroekonomskih neuspehih, kot na primer brezposelnosti in togem trgu dela, naraščajočih socialnih in regionalnih razlikah, javnofinančnih in zunanjetrgovinskih neravnotežjih, inflaciji. Vse to bi zoževalo prihodnje lokalne razvojne alternative in izbire ter le še zaostriло mednarodno potegovanje za uvožene vire blaginje. Z marginalizacijo lokalnih razvojnih resursov je prihodnji razvoj države lahko vse bolj odvisen od zunanjih dejavnikov. Tako tudi v Sloveniji, kot na eni strani surovinsko revni, na drugi pa nasplošno razmeroma okoljsko in socialno bogati, opredelitev za trajnostni razvoj izhaja iz notranjih razvojnih potreb samega narodnega gospodarstva.

PREDNOSTNI CILJI NACIONALNEGA PROGRAMA VARSTVA OKOLJA

Z Nacionalnim programom varstva okolja (NPVO) je bila politika varstva okolja prednostno usmerjena na štiri področja: sanacija virov komunalnega in tehnološkega obremenjevanja površinskih voda in izboljšano ravnanje s trdnimi komunalnimi odpadki, podnebne spremembe, ohranjanje biotske raznovrstnosti in institucionalna krepitev okoljevarstvene politike. Med najbolj občutljivimi območji Slovenije, ki so deležna največje zaščite pred razvrednotenjem okolja tudi kar se tiče pritiskov gospodarskih dejavnosti so obala, podeželje in gorska območja s krasom. Večino sredstev za uresničitev NPVO je namenjeno varstvu okolja s tradicionalnimi, 'prestrežniškimi' rešitvami: najprej znižanje dodatnih pritiskov na okolje pri velikih obremenjevalcih okolja in za zdravju škodljive oblike razvrednotenja okolja, sledi sanacija starih in obstoječih bremen, nazadnje pa bo glavna pozornost usmerjena v preventivo.

6.1.1. Trajnostni razvoj pomeni optimiranje lastnih razvojnih možnosti

V preteklosti se je okolje, če sploh, večinoma obravnavalo kot omejitev ali spodbuda konvencionalno razumljenemu ekonomskemu razvoju, redkeje pa kot njegova integralna sestavina. Učinke okoljsko nepremišljenega razvoja ilustrira usoda nekdanjih premogovniških regij, ki so se dolgo razvijale v nasprotju s trajnostnimi napotki: socialne in okoljske vsebine razvoja so bile praviloma razvojno upoštrevane še slabše od gospodarskih, te pa so bile nemalokrat podrejene političnim. Nekatera področja razvoja, ki izražajo iz uporabe domačih resursov so sčasoma razvojno marginalizirana. V Sloveniji je na primer več kot 70% kmetijskih površin s težjimi pridelovalnimi razmerami. S konvencionalnimi ukrepi prestrukturiranja tovrstnih razvojnih neravnotežij ni več mogoče uspešno, kaj šele učinkovito sanirati. Potrebne so integralnejše, trajnostne rešitve.

Trajnostni (pre)obrat ne zahteva le sprememb gospodarske ampak tudi okoljske politike. Ta je zdaj osredotočena na preintenzivno rabo okoljskih storitev, kar pa v trajnostnem pogledu ne zadošča. Dokler se konvencionalno okoljevarstvo ukvarja pretežno s problemi preobremenitev okolja, s tem izpostavlja le izključevalno relacijo med gospodarskim in okoljskim razvojem. Tako bi se na primer konvencionalno okoljevarstvo ob morebitni naraščajoči marginalizaciji lokalnih obnovljivih virov ne odzvalo z ukrepi zaradi (oportunitetne) izgube blaginje, češ da se s tem le blaži pritisk na tako in tako preobremenjene naravne vire. To pa zaradi izgube blaginje ne bi moglo biti trajnostno. Z integralnejšim pogledom na razvoj se mora torej spremeniti tudi tarča konvencionalne okoljske politike. Ker po trajnostni logiki cilj ekonomskega razvoja ni več čim višja gospodarska rast, se politika do okolja v duhu trajnosti preusmeri od skrbi za preobremenitev okolja, k dejavnemu optimiranju njegovega prispevka k blaginji in razvoju. S politikami okoljskega razvoja je trajnostno gledano potrebno obvladovati tako pojave presežne kot nezadostne zaposlitve okoljskega kapitala.

IZDATKI ZA VARSTVO OKOLJA

Ocenjujemo, da so izdatki za varstvo okolja v drugi polovici devetdesetih za razvojnimi projekcijami zaostali za dobro desetino. To ni malo, upošteva ambicije Nacionalnega programa varstva okolja, ki mora za realizacijo prednostnih nalog v naslednjih 15 letih izdatke do leta 2006 povečati za več kot polovico sedanje ravni. S tem bi se Slovenija sicer šele približala najvišji ravni izdatkov v državah z gospodarstvi na prehodu, ki pa imajo tudi bolj razvrednoteno okolje. Morebitno povečanje izdatkov za financiranje sedanjih prednostnih nalog varstva okolja v Sloveniji bi bilo opravičljivo le za optimiranje strukture financiranja prednostnih okoljskih projektov v časovno napetem rokovniku vključevanja v EU. Ocenjujemo, da bo šele izvajanje novih nalog, povezanih z zviševanjem razvojne funkcionalnosti okolja, ustvarilo občutnejše dodatne namenske investicijske vire.

Endogeni razvojni potenciali okoljskega kapitala v preteklosti niso bili vedno primerno zaposleni za pridobivanje blaginje, tako da zdaj najdemo številne primere njegove podoptimalne rabe, predvsem lokalnih obnovljivih virov: (i) posek lesa močno zaostaja za prirastom, (ii) raba površinskih voda za energetske namene in namakanje tudi, (iii) nekatera varovana območja narave niso razvojno dovolj dinamična - ustanavljanje zavarovanih območij ni nujno trajnostno optimalna alokacija najdragocenejših območij narave, če jih ne spremljajo ukrepi, s katerimi se spodbudi blaginjsko pozitiven rezultat zavarovanja; (iv) nizka je izraba biomase in obnovljivih sekundarnih surovin; (v) uspešnost in učinkovitosti uporabe javnofinančnih sredstev za varstvo okolja je nizka, upravljanje lokalnih javnih financ povsod ni zadovoljivo; (vi) raba in gospodarjenje s prostorom skrivata še velike rezerve, tako s stališča aktualnih namenov in pogojev rabe (Slovenija za vsakega novega prebivalca porabi od 3-5 krat več prostora kot intenzivno poseljeni Danska ali Nizozemska) kot optimizacije organiziranja in urejanja, ipd.

Lokalni okoljski kapital mora imeti v državni razvojni strategiji pomembno vlogo sam po sebi. V nasprotnem bi se posledice pokazale tako na socialnem kot gospodarskem razvoju. Sčasoma lahko slaba izraba lokalnega okoljskega kapitala pripelje do marginalizacije nekaterih prejemnikov blaginje, predvsem iz starih gospodarskih sektorjev (mali kmetje, nadaljevalci ljudskega izročila, stare obrti in industrije, ...), kar posledično ustvarja med prejemniki dohodkov neenakost. Z obravnavo lokalnih resursov kot razvojno obrobni je nadalje najtesneje povezano zanemarjanje razvoja nekaterih pomembnih sestavin socialnega kapitala, kot na primer kulturne dediščine in tradicionalnih vrednot, kar posledično zavira razvoj kulturne ustvarjalnosti in prikriva njeno gospodarsko privlačnost. Končno, z vlogo lokalnega kapitala v razvojni strategiji nenazadnje povežujemo opredeljivost nacionalne identitete. Najenostavnejši način za povečanje ekonomske veljave okoljskega kapitala je povečanje njegovega prispevka k razvoju in blaginji. Tako je odnos razvojne strategije predvsem do lokalnih obnovljivih virov blaginje morda najboljši indikator endogenosti razvojnega načrta. In ker razvoj pomeni izboljševanje obetov za prihodnji razvoj, je endogenost pravzaprav njegova prvinska vsebina in reprezentativen pokazatelj kakovosti razvojnega vzorca države.

6.1.2. Okrepitev razvojne funkcionalnosti okolja

Niti tradicionalna, niti posodobljena okoljska politika ne ponujata trajnostno neoporečnih rešitev za problem izgub blaginje prihodnjih generacij zaradi današnje rabe neobnovljivega okoljskega kapitala kot na primer fosilnih goriv. Po pravilih trajnosti je prihodnjim generacijam izgubo sicer mogoče nadomestiti, vendar ne v okviru okoljske politike. Potrebna je narodnogospodarska odločitev o nadomestni prerazporeditvi dela tekočega prirasta nacionalnega varčevanja v prid blaginje prihodnjih generacij, na primer za naložbe v človeške vire ali infrastrukturo varstva okolja (čistilne naprave, odlagališča odpadkov, ipd). S tem se narodnogospodarska racionalnost obravnava v vse širšem kontekstu, poleg gospodarskega se upošteva še socialni in okoljski vidik.

Ključni inštrument spreminjanja sedanjega vzorca razvoja in potrošnje glede na rabo neobnovljivega okoljskega kapitala je postopna dolgoročna dražitev energentov in energije, uravnoteženo upoštevajoč gospodarske (konkurenčnost), okoljske (znižanje ireverzibilnega razvrednotenja okolja) in socialne razvojne cilje (izboljšanje relativnega položaja tradicionalnih družbenih skupin) in ob pogoju zviševanja učinkovitosti pridobivanja, pretvorbe in distribucije energije ter zagotavljanja standardne zanesljivosti oskrbe. V isto smer naj bi šla pri cenah energentov tudi evropska harmonizacija. Zanj se že dlje prizadeva Evropska komisija, ki niha med poenotenjem vsaj minimalnih trošarin pri naftnih derivatih in uveljavljanjem okoljske davčne reforme. Ta naj bi z vzporednim prestrukturiranjem davčnih virov, najprej znižanjem obdavčitve dela in nato povišanjem obdavčitve uporab okoljskega kapitala, hkrati podprla svoje načrte na področju zniževanja brezposelnosti in okoljskega razvoja (t.im. učinek dvojne dividende; angl. *double dividend*).

Čeprav ima neposredno ugodne učinke le za prihodke proračuna, davčna reforma z dvigom relativnih cen energije in surovin učinkuje tudi okoljsko. Cene so pomembna informacija razpršenim virom razvrednotenja okolja, predvsem za srednja in manjša podjetja ter gospodinjstva, ki jih je manj učinkovito trajnostno usmerjati s konvencionalnim okoljskim inštrumentarijem. Obenem pa so prav isti kot najbolj nezavarovane žrtve razvrednotenja okolja doslej nosili težko, a dolgo nevidno breme netrajnostnih praks. Davčna reforma odpira možnosti za spreminjanje alokacijskih, kulturnih in drugih vzorcev ravnanja. Polno razvit potencial pa bi reforma dobila, ko bi zajela tudi odhodkovno stran javnih financ.

SLOVENSKA CO₂ TAKSA NA GORIVA

Z uvebo CO₂ takse in hkratnim znižanjem prispevkov za socialno varnost v letu 1996 je Slovenija pred večino članic EU in sploh prva med državami Srednje in Vzhodne Evrope uveljavila prvi ukrep iz zakladnice okoljske davčne reforme, vendar kasneje v to smer ni nadaljevala, tudi zaradi omahljivosti nekaterih sicer najdejavnejših članic EU na tem področju.

Ukrepe okoljske davčne reforme za razbremenitev stroška dela bodo spremljali ukrepi za izboljševanje kakovosti delovne sile. Ta naj, vse bolj izobražena in ustvarjalna, realizira dohodke, ki bodo postali dosegljivi z davčno razbremenitvijo pretežno nižjekvalificiranega dela. V nasprotnem bi se lahko zgodilo, da bi se z okoljsko davčno reformo spodbudilo zvišanje delovno, namesto s človeškimi viri intenzivne

dodane vrednosti in preliv primarnih dohodkov od dela h kapitalu namesto od narave k delu.

Zunanjetrgovinska gibanja so za kakovost slovenskega razvoja, zaradi visokega vpliva mednarodne menjave na oblikovanje razvojnega vzorca, še bistveno pomembnejša kot v velikih državah. In res se v mednarodnih pregledih ocenjuje, da je intenzivnost slovenskega izvoza blaga glede na vsebnost naravnih virov in s tem izčrpavanje okolja (doma in po svetu) za ohranjanje sedanje ravni in sestave blaginje dokaj visoka. Blagovni izvozniki npr. prispevajo k dodani vrednosti manj kot k obremenjevanju okolja. Zaradi tega bo potrebno v izpostavljenih gospodarskih področjih prednostno podpreti integracijo gospodarskih in okoljskih vidikov poslovnih strategij podjetij. Upošteva se njihovo sedanjo velikost ter preteklo in predvideno poslovno rast gre predvsem za gospodarska področja proizvodnje kemikalij, kemičnih izdelkov ter umetnih vlaken, drugih nekovinskih mineralnih izdelkov, papirja in kartona, aluminija, kovinskih izdelkov, železa in jekla ter gradbenega materiala.

Pogoj za usklajeno usmerjanje razvoja v smeri trajnosti je poenotenje pogleda nanj po gospodarski, socialni in okoljski plati. Ob že utečenem letnem poročanju o gospodarskem in socialnem razvoju se vsakoletno rutinizirano poročanje o stanju okolja še ni uveljavilo. Tako edino pri okolju ne zaznavamo sproti njegovega prispevka k tekočim razvojnim gibanjem. V pomanjkanju okoljsko-razvojno povezanih informacij se oblikuje neuravnotežen pogled na razvoj, kar v obdobju začetnega uveljavljanja trajnostnega razvoja postaja njegova glavna ovira. Šele z napredkom pri spremljanju in vrednotenju vsake sestavine razvoja se bo postopno lahko vzpostavljala tudi sintezni trajnostni monitoring za področje razvoja okolja. Ugotovitve o dejanskih razvojnih gibanjih so ena od ključnih strokovnih podlag pri pripravi proračunskega memoranduma in državnega proračuna in se uporabijo kot ena od podlag pri določanju prednostnih razvojnih programov in investicij v državi. Trajnostna razvojna funkcionalnost okolja bo sprva najlažje izboljšana z utrditvijo okoljevarstvene argumentacije pri oblikovanju področnih, sektorskih in regionalnih razvojnih odločitev. Povečanje lokalne komponente okoljskega kapitala je velik, če ne celo najpomembnejši razvojni izziv prav za pripravljavce regionalnih razvojnih načrtov.

V prid izvajanju ciljev okoljskega razvoja morajo biti izpolnjeni formalni in institucionalni pogoji. Zaenkrat so formalne podlage usklajevanja razvojnih načrtov po gospodarski, socialni in hkrati okoljski plati še skromne, a se krepijo in množijo – predvidevamo, da bo zato v prihodnje potrebno to področje doregulirati z ureditvijo razvojnega načrtovanja.

Prednostni ukrepi za spodbuditev razvoja okolja so:

- a/ Povečati javnofinančno uspešnost in učinkovitost formiranja in razporejanja okoljevarstveno nominiranih sredstev;
- b/ Uveljaviti sistematično spremljanje, analiziranje in projiciranje sprememb stanja okolja, izvajanja Nacionalnega programa in politik varstva okolja ter spreminjanja razvojne funkcionalnosti okolja;
- c/ Polno implementirati sistemsko zagotovljeno vplivnost okoljskih argumentov pri oblikovanju razvojnih usmeritev, programov in ukrepov. Integracijo je treba

- prednostno uveljaviti za področje štirih ključnih obnovljivih lokalnih resursov: prostora, biotske raznovrstnosti, površinske vode in biomaso;
- č/ Poglobiti okoljsko davčno reformo - z dražitvijo energije in energentov ter splošnim dviganjem narodnogospodarskih stroškov razvrednotenja okolja;
- d/ Varstvo okolja povezati s sektorskimi in regionalnimi politikami v funkcionalno celoto okoljskega razvoja, s poudarkom na prednostnem povečevanju razvojne funkcionalnosti obnovljivega lokalnega okoljskega kapitala. Razmah integrativnega inštrumentarija (študije ranljivosti okolja, strateške okoljske presoje, ipd).

6.2. SOCIALNI RAZVOJ

6.2.1. Cilji in načela socialnega razvoja

Nova razvojna paradigma kot svoj osnovni cilj postavlja povečanje blaginje vseh prebivalcev Slovenije in večjo kakovost življenja. S tem jasno izraža orientacijo na človeka, na njegove potrebe in interese in na njegov razvoj v najširšem pomenu besede. Takšne usmeritve ni možno uresničevati le z zagotovitvijo potrebnih materialnih dobrin in finančnih virov za ustrezno raven socialne varnosti, ampak mora k temu cilju težiti tudi ves socialni razvoj. Le-ta zato ne zahteva le uravnoveženja z možnostmi ekonomskega razvoja, ampak tudi svojo notranjo, vsebinsko modernizacijo in sledenje skupnih ciljev, ki bodo podlaga za novo socialno politiko države.

Temelje socialnega razvoja je Slovenija na ravni definiranja sektorskih ciljev, razvojnih usmeritev in strategij pretežno določila s sprejemom nacionalnih programov šolstva, zaposlovanja, zdravstva, stanovanjske preskrbe in socialnega varstva in v določenem delu tudi povezala s sprejemom programa boja proti revščini in socialni izključenosti. Večina navedenih dokumentov se začneja uresničevati z letom 2000 in opredeljujejo razvojno obdobje do leta 2005 ali 2010. Slovenija je sprejela tudi reformo sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja in opredelila novo strategijo zaposlovanja in reševanja problemov brezposelnosti. Konkretni mehanizmi in ukrepi, ki jih bo država sprejemala in izvajala v prihodnjem obdobju in bodo tvorili politiko na vseh navedenih področjih, bodo morali slediti predvsem dvema strateškima ciljema, ki predstavljata sestavni del nove razvojne paradigme. Ta dva cilja sta: (i) zagotoviti trdno socialno varnost v državi ter (ii) omogočiti in promovirati socialno vključenost. Doseganje obeh ciljev socialnega razvoja bi moralo temeljiti na načelih nediskriminacije, socialne pravičnosti in solidarnosti.

6.2.2. Ključni dejavniki socialnega razvoja

Dejavniki, ki bodo v največji meri vplivali na socialni razvoj, so (i) demografske spremembe, (ii) preho industrijske družbe v družbo temelječo na znanju, in (iii) spremenjene zahteve uporabnikov socialnih storitev in s tem povezana individualizacija.

Demografske spremembe. Ekonomska vzdržnost sistemov socialne varnosti bo zaradi staranja prebivalstva kot posledice zmanjšanja rodnosti in podaljševanja življenjske dobe, zaradi povečanega števila prejemnikov socialnih dajatev in zaradi zmanjšanja

deleža aktivnega prebivalstva, pod močnim pritiskom. Potrebno bo povečevanje virov za tradicionalno socialno varnost, zlasti za pokojninsko in zdravstveno zavarovanje, ter vpeljava novih zavarovanj. Staranje slovenskega prebivalstva bo najbolj vplivalo na obseg in strukturo zdravstvenih in socialnovarstvenih programov, odrazilo pa se bo tudi na drugih področjih. Zahtevalo bo spremembe v miselnosti in v regulativi, ki bodo starejše ljudi ohranjale dalj časa delovno aktivne in ki bodo omogočale kakovostno starost. Zahtevalo bo tudi spreminjanje odnosa srednjih generacij do starosti in staranja in pripravo na lastno starost.

Prehod industrijske družbe v družbo temelječo na znanju. Postindustrijska družba, ki temelji na znanju, prinaša nova socialna tveganja, povezana zlasti z neustrezno izobraženostjo ali usposobljenostjo za opravljanje dela z novimi zahtevnostmi in nasploh za vključevanje v vsakdanje življenje. Ljudje z neustrezno usposobljenostjo bodo izpostavljeni bistveno povečanemu tveganju socialne izključitve. Takšnemu tveganju so lahko hitro izpostavljeni ljudje, ki se danes štejejo za ustrezno usposobljene, vendar to ne bodo več v zahtevah informacijske družbe. Glede na to, da gre za predvidljiva tveganja, jih bo treba vključiti v oblikovanje ukrepov nove socialne politike, saj tradicionalni sistemi socialne varnosti za njih ne ponujajo rešitve. Vseživljenjsko učenje bo moralo postati ena temeljnih komponent socialne politike.

Hkrati pa na znanju temelječa družba prinaša nove možnosti za zmanjšanje socialne izključenosti tako s pričakovano hitrejšo gospodarsko rastjo in višjo stopnjo zaposlenosti kot tudi z odpiranjem novih načinov za vključevanje v družbo.

Spremenjene zahteve uporabnikov in s tem povezana individualizacija. Vedno bolj osveščeni in zahtevni uporabniki, hkrati pa tudi številne nove potrebe, pomenijo nujnost razvoja novih, potrebam ljudi bolj prilagojenih storitev. Individualizacija bo zato ena ključnih usmeritev bodočega razvoja. Razvoj mrež javnih služb in ponudbe drugih storitev socialnega sektorja pa pomeni tudi precejšnjo možnost za povečanje ekonomske aktivnosti in nove zaposlitvene možnosti. Razvoj teh storitev je potreben tudi zaradi številnih potreb, ki zaradi pomanjkanja ponudbe ostajajo neuresničene. Zato se bodo razvijale nove, bolj raznolike in različnim potrebam bolj prilagojene storitve. Smer njihovega razvoja bodo določale zlasti zahteve uporabnikov, pri čemer je nedvomno, da bodo uporabniki storitev socialnega sektorja postajali vedno bolj zahtevni. Večji pomen bo morala dobiti tudi odgovornost uporabnikov ter njihova pripravljenost oziroma vključenost v reševanje lastnega socialnega položaja. Gledano v celoti bo torej za razvoj ponudbe in storitev na področju socialne varnosti značilno povečanje obsega, povečanje kakovosti in individualizacija.

6.2.3. Temeljne usmeritve in mehanizmi na področju socialnega razvoja

Politika socialnega razvoja mora biti predvsem politika enakih možnosti, usmerjena v omogočanje družbene participacije. Cilj vseh ukrepov nove socialne politike mora biti aktiviranje ljudi. Zato bo ta politika temeljila zlasti na vlaganjih v ljudi in na preprečevanju socialne izključenosti. Ob tem, ko bo potrebno vse sisteme socialne varnosti ponovno preveriti z vidika, ali zagotavljajo minimalno potrebno varnost v vseh življenjskih situacijah tudi za najrevnejše in najbolj ranljive, bo potrebno večji poudarek dati oblikovanju širših možnosti za socialno participacijo, investiranju v

človeške vire, v posameznikom prilagojene ukrepe. Sistemi pomoči ne smejo povzročati ali vzdrževati pasivnosti, zato morajo vključevati stimulacije za reaktiviranje tistih, ki v določenih obdobjih iz različnih vzrokov niso sposobni poskrbeti zase. Biti morajo selektivni, vendar ne smejo ogroziti človekovega dostojanstva.

Pri oblikovanju politike je nujno dati večji pomen preventivnim ukrepom, ki bodo preprečevali socialno izključenost. Tak način ravnanja je potrebno uveljaviti zlasti pri socialnih tveganjih, ki so predvidljiva, kjer je potrebna aktivna pomoč s ciljem, da posameznik ali njegova družina ne zapadeta v težak socialni položaj. Zato mora socialna politika razviti več mehanizmov za ukrepanje v smeri, da do socialne izključitve sploh ne pride in ne ukrepati šele naknadno.

Socialna varnost. Gospodarski razvoj mora biti tudi v bodoče temelj socialne varnosti, saj ji samo to zagotavlja uresničljivost in dolgoročno potrebno stabilnost. Pogoste ali prevelike spremembe v sistemih socialne varnosti povzročajo nezaupanje in marsikdaj tudi neracionalnosti.

Korekcije sistemov socialne varnosti bodo po eni strani usmerjene v izboljšanje položaja socialno najbolj šibkih skupin v okviru splošne solidarnosti, po drugi strani pa v vzpostavljanje sistemov dodatne socialne varnosti. Ob tradicionalnih sistemih socialne varnosti bo zaradi novega socialnega tveganja, ki ga prinaša povečana odvisnost velikega števila kronično bolnih starejših ljudi, potrebna nova sistemska ureditev uresničevanja potreb po dolgotrajni negi. Sistemsko bo še naprej spodbujana aktivna socialna politika, ki bo največji poudarek dajala integraciji ali reintegraciji posameznikov in družbenih skupin v življenje in delo. Sistemi denarnih prejemkov za socialno varnost bodo zato povezani s sistemi ukrepov aktivne pomoči (usposabljanje, prilagoditev delovnih mest, subvencionirane zaposlitve, psihosocialne rehabilitacije, prilagojene oblike zaposlovanja, osebna asistenca invalidom itd), ki bodo večjemu delu prebivalstva kot do sedaj pomagali pri tem, da si bodo lahko začeli socialno varnost zagotavljati sami.

Javne službe na področju socialnega varstva. Razvoj javnih služb bo upošteval nujnost boljše dostopnosti storitev tako z vidika vstopnih mehanizmov kot tudi bolj enakomerne regionalne dosegljivosti, pravico uporabnika storitve do izbire, individualizacijo storitev in njihovega izvajanja, deinstitutionalizacijo, pluralnost in odpravljanje monopolov pri izvajanju javne službe. Temeljno izhodišče delovanja javnih mrež bo odpravljanje neenakosti v dostopnosti, hkrati pa racionalnost v organiziranosti. Uporabnikom je nujno omogočiti večji vpliv na načrtovanje in izvajanje dejavnosti. Izvajanje javnih služb ne bo temeljilo pretežno na javnih zavodih v lasti in upravljanju države, ampak bodo v njihovo izvajanje pod enakimi pogoji vključene tudi drugi izvajalci ne glede na vrsto pravne osebe, zlasti pa nevladne organizacije in zasebniki. Javni interes bo pri vključevanju drugih izvajalcev zagotovljen skozi sistem podeljevanja koncesij.

Vloga države se bo iz funkcije zagotavljanja izvajanja javnih služb spreminjala v funkcijo urejanja - določanja obsega in pogojev za izvajanje javne službe ter potrebnega minimalnega standarda - in nadzora nad izvajanjem teh služb. Storitve javnih služb pa se bodo morale v večji meri razvijati v smer omogočanja čimbolj

neodvisnega in samostojnega življenja posameznika in ne v smeri, ki bi povzročala odvisnost ali ga izločala iz okolja.

Poleg odpravljanja neenakosti v dostopnosti bo ena bistvenih nalog urejevalcev in izvajalcev javnih služb dvig kvalitete storitev. Doseči jo bo možno s prilagajanjem standardov izvajanje javne službe razvoju posameznih strok, s spremenjeno vlogo uporabnika in s spremembo miselnosti in načina dela v izvajalskih organizacijah. Boljša odzivnost na različne potrebe v okolju in večja kakovost storitev bo spodbujena tudi s pomočjo konkurenčnosti, ki jo bo povzročila pluralnost izvajalcev.

Privatizacija državnega premoženja za izvajanje javnih služb bo izvedena povsod tam, kjer bo na ta način mogoče zagotoviti večjo racionalnost in hkrati ustrezno zavarovati javni interes. Pri izvajalcih, ki bodo delovali kot javni zavodi, bo večji poudarek dan deregulaciji nekaterih sistemov upravljanja, racionalnejši organiziranosti in zniževanju stroškov.

Prioritetne smeri ukrepanja na področju socialnega razvoja so torej naslednje:

- a/ Povečevanje virov za tradicionalno socialno varnost, zlasti za pokojninsko in zdravstveno zavarovanje, ter vpeljava novih zavarovanj;
- b/ Ukrepi za zmanjševanje tveganj povezanih z nevarnostjo socialne izključenosti itve, ki izhaja iz neustrezne usposobljenosti (nujnost vseživljenjskega izobraževanja);
- c/ Povečanje obsega in kakovosti ter individualizacija storitev na področju socialne varnosti, kar povečuje možnosti za povečanje ekonomske aktivnosti in zaposlovanja. V tem kontekstu bo prišlo do občutnega povečanja vključitve privatnega sektorja v izvajanje storitev socialne varnosti, vključno z delno privatizacijo državnega premoženja za izvajanje javnih služb.

GLAVNI VIRI IN LITERATURA:

- Atkinson, G., Doubourg, R., Hamilton, K., Munasinghe, M., Pearce D., & Young, C. 1997. *Measuring Sustainable Development: Macroeconomics and the Environment*. Lyme: Edward Elgar Publishing.
- Ball, J., ed. 1992. *The Economics of Wealth Creation: Proceedings of Section F (Economics) of the British Association for the Advancement of Science*. Lyme: Edward Elgar Publishing.
- Bangemann, M. et al. 1994. *Europe and the Global Information Society- Recommendations to the European Council*. Brussels: European Commission.
- Bobek, V., Potočnik, J., Ravbar, V., Rojec M., Stanovnik P., & Štiblar, F. 1996. *Slovenija: Strategija ekonomskih odnosov s tujino, Od pridruženega do polnopravnega članstva v Evropski uniji*. Ljubljana: Ministrstvo za ekonomske odnose in razvoj.
- Bučar, M. 1999. *Tehnološko restrukturiranje v državah v tranziciji z vidika informacijske tehnologije*. Doktorska disertacija. Maribor: Ekonomsko-poslovna fakulteta.
- Commission of the European Communities. 2000. *Commission Recommendation for the 2000 Broad Guidelines of the Economic Policies of the Member States and the Community*. Brussels: Directorate General, Economic and Financial Affairs.
- Commission of the European Communities. 14.2.2001. *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Establishment of a Common Classification of the Territorial Units for Statistics (NUTS)*. Brussels: European Commission.
- Dunning, J.H. 1992. The global economy, domestic governance, strategies and transnational corporations: interactions and policy implications. *Transnational Corporations*, 1(3): 7-45.
- EC. 1997. *Global Information Networks*. Bonn: European Commission.
- EC. 1998. *Employment in Europe 1998*. Brussels: European Commission.
- EC. 1999. *Employment in Europe 1999*. Brussels: European Commission.
- EC. 2000. The knowledge-based economy. *Employment Week*, December 4. http://europa.eu.int/comm/dgs/employment_social/speeches/001109oq2.pdf
- EC. 2000a. *Proposal for Council decision on employment guidelines for Member States' employment policies for the year 2001*. Evropska komisija, Bruselj.
- EC. 2000b. *Employment in Europe 2000*. Brussels: European Commission.
- *Feira European Council Agreement on the eEurope Action Plan*. 19-20 June 2000. http://europa.eu.int/comm/information_society/eeurope/actionplan/index_en.htm
- Gmeiner, P. 1999. *Slovenija in mednarodne primerjave konkurenčne sposobnosti nacionalnih gospodarstev s posebnim ozirom na tehnološki razvoj*. Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj.
- Giarini, O. & Stahel, W.R. 1993. *The Limits to Certainty-International Studies on the Service Economy*. Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Gulič, P. 22.5.2001. *Ocena dejavnosti urejanja prostora, planskega stanja in stanja v prostoru Republike Slovenije* (Korigirana delovna verzija). Ljubljana: Ministrstvo za okolje in prostor. Urad RS za prostorsko planiranje.
- European Council. 2000. *Presidency Conclusions*. Lisbon European Council, 23 and 24 March.
- IMD. 1998. *The World Competitiveness Yearbook 1998*. Lausanne: Institute for Management and Development.
- IMD. 1999. *The World Competitiveness Yearbook 1999*. Lausanne: Institute for Management and Development.
- IMD. 2000. *The World Competitiveness Yearbook 2000*. Lausanne: Institute for Management and Development.
- *Information Society eEurope*. http://europa.eu.int/comm/information_society/eeurope/
- Kajzer, A. 2001. "Nova" politika zaposlovanja – prvi rezultati v Evropi in začetni koraki doma. Objava predvidena v *Biltenu EDP*, 24(1).
- Kapital. 2000. »Vpliv ISO 9000 standardov na konkurenčnost MS-podjetij«. *Kapital*, 10.4.2000.
- Low P. & A. Yeats. 1992. Do Dirty Industries Migrate? V Low, P. (ur.). *International Trade and Environment*. World Bank Discussion Papers No. 159. Washington, D.C.: The World Bank.
- Mencinger, J. 2000. »Sadovi kontinuitete«. Delo, Sobotna priloga, 26.8.2000.
- Ministrstvo za ekonomske odnose in razvoj. 1999. *Predhodni državni razvojni program za obdobje 2000–2002*. Ljubljana: Ministrstvo za ekonomske odnose in razvoj.

- Ministrstvo za gospodarske dejavnosti. Agencija za regionalni razvoj. 14.2.2001. *Strategija regionalnega razvoja Slovenije*. Ljubljana: Agencija za regionalni razvoj.
- Ministrstvo za gospodarske dejavnosti. 1996. *Strategija za povečevanje konkurenčne sposobnosti slovenske industrije*. Ljubljana: Ministrstvo za gospodarske dejavnosti.
- Ministrstvo za okolje in prostor. Urad RS za prostorsko planiranje. Maj 2001. *Politika prostorskega razvoja Slovenije*. Ljubljana: Urad RS za prostorsko planiranje.
- Ministrstvo za znanost in tehnologijo. April 2000. Predlog vladnega programa za spodbujanje tehnološkega razvoja do leta 2003. Ljubljana: Ministrstvo za znanost in tehnologijo.
- Mrak, M., Potočnik, J. & Rojec, M. 1998. *Strategija Republike Slovenije za vključitev v Evropsko Unijo – Ekonomski in socialni del*. Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj.
- Murn, A. 1998. *Javnofinančne obveznosti, ki izhajajo iz dokumentov razvojnega načrtovanja in posebnih razvojnih zakonov*(interno gradivo). Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj.
- Ožja pogajalska skupina za pristop RS k EU. 2000. Pogajalska izhodišča RS za pogajanja o pristopu k Evropski uniji. Ljubljana: Vlada RS. Služba Vlade za evropske zadeve, 2000.
- Poročevalec. 1999. »Strateški cilji razvoja trga dela do leta 2006, politike zaposlovanja in programov za njeno uresničevanje«, *Poročevalec*, št. 85, 15. december, 1999.
- Potočnik, J., Senjur, M. & Štiblar, F. 1995. *Strategija gospodarskega razvoja: Približevanje Evropi – rast, konkurenčnost in integriranje*. Ljubljana: Zavod Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj.
- *Raba interneta v Sloveniji*. <http://www.ris.org/>
- Radej, B. 2000. *Poglavja iz ekonomike okolja - zapiski predavanj*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, Mimeo.
- Simoneti, M., Rojec, M. & Rems, M. 2000. Poslovanje slovenskega podjetniškega sektorja v razdobju 1994-1998 z vidika lastniške strukture. *IB revija*, 34(2): 5-20
- Slovenija kot informacijska družba, Modra knjiga. 2000. *Uporabna informatika*, 8(posebna številka, marec).
- Slovenski nacionalni kulturni program. Predlog. Nova revija. Ljubljana, 2000.
- Stanovnik, T. & Cirman, A. 2000. *Izdatkovna struktura revnejših slovenskih gospodinjstev*. Raziskovalno poročilo. Ljubljana: Inštitut za ekonomska raziskovanja.
- Stare, M. 1999. »Tuje neposredne naložbe kot način pospešitve razvoja proizvodnih storitev v Sloveniji«, *IB Revija*, 33(1): 5-21.
- Strmšnik, I. 1999. *Model institucij razvojnega načrtovanja za upravljanje s trajnostnim razvojem*. Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj.
- Strmšnik, I., Tavčar, B., in drugi. 1999. *Strategija gospodarskega razvoja Slovenije – razvojni scenariji*. Delovni zvezki št. 3/VIII (september). Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj.
- The OECD Jobs Strategy: Technology, Productivity and Job Creation - Best Policy Practices. 1998
- UMAR. 1999. *Analiza gospodarskih gibanj s ciljno projekcijo do leta 2003: Pomladansko poročilo 1999*. Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj.
- UMAR. 1999. *Slovenija: Ocena gospodarskih gibanj v letu 1999 in napoved za leto 2000: Jesensko poročilo 1999*. Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj.
- UN. 1993. *Integrated Environmental and Economic Accounting*. New York: United Nations.
- Vestnik UL. 1999. Evropski visokošolski prostor. Skupna deklaracija evropskih ministrov za izobraževanje, zbranih v Bologni 19. junija 1999. *Vestnik UL*, str. 12-13.
- Vlada RS. Služba Vlade za evropske zadeve. 1999. Državni program RS za prevzem pravnega reda Evropske unije do konca leta 2002. Ljubljana: Vlada RS. Služba Vlade za evropske zadeve.
- Vodopivec, F. 2000. »Zakaj ne strpna razprava?«, *Znanost. Delo*, 6.9.2000.
- World Bank. 1998. *Slovenija: Trade Sector Issues*. Washington, D.C.: European and Central Asia Regional Office – Poverty Reduction and Economic Management Unit.

STROKOVNE PODLAGE ZA PRIPRAVO SGRS

RAZISKAVE⁹:

CRP KONKURENČNOST GOSPODARSTVA

- *Slovenski management in njegova vloga v prihodnosti*. 2000. Izvajalka: Fakulteta za družbene vede Univerze v Ljubljani. Odgovorna nosilca: Bohinc, R., Banič, I.
- *Slovenska industrija v pogojih notranjega trga EU - 2.del*. 2000. Izvajalec: CIC - Center za mednarodno konkurenčnost. Odgovorni nosilec: Dimovski, V.
- *Regulacija trgov po vključitvi Slovenije v EU*. 2000. Izvajalka: Ekonomska fakulteta Univerze v Ljubljani. Odgovorna nosilka: Hrovatin, N.
- *Informacijska struktura - sredstvo za doseganje večje dodane vrednosti*. 2000. Izvajalka: Ekonomska fakulteta Univerze v Ljubljani. Odgovorna nosilka: Jerman-Blažič, B.
- *Politika pospeševanja razvoja malih in srednje velikih podjetij*. 2000. Izvajalec: Tehnološki park Ljubljana. Odgovorni nosilec: Lesjak, I.
- *Slovenska industrija v pogojih notranjega trga EU - 1.del*. 2000. Izvajalka: Ekonomska fakulteta Univerze v Ljubljani. Odgovorni nosilec: Prašnikar, J.
- *Tehnološki razvoj kot razvojni dejavnik v pogojih notranjega trga EU*. 2000. Izvajalec: Inštitut za ekonomska raziskovanja. Odgovorni nosilec: Stanovnik, P.

CRP REGIONALNI IN STRUKTURNI RAZVOJ

- *Okolje kot razvojni dejavnik v pogojih notranjega trga EU*. 2000. Izvajalec: Kemijski inštitut. Odgovorni nosilec: Grilc, V.
- *Priprava strokovnih podlag za SGRS*. 2000. Izvajalec: Inštitut za ekonomska raziskovanja. Odgovorni nosilec: Majcen, B.
- *Prostor in gospodarski razvoj*. 2000. Izvajalec: Inštitut za geografijo. Odgovorni nosilec: Ravbar, M.

CRP SOCIALNI RAZVOJ IN RAZVOJ ČLOVEŠKEGA DEJAVNIKA

- *Znanje in izobraževanje v Sloveniji v luči priključitve v EU*. 2000. Izvajalec: Inštitut za ekonomska raziskovanja. Odgovorna nosilka: Bevc, M.
- *Trg dela in migracije v Sloveniji v luči vključitve v EU*. 2000. Izvajalka: Fakulteta za družbene vede Univerze v Ljubljani. Odgovorni nosilec: Svetlik, I.

CRP OSNOVE STRATEGIJE GOSPODARSKEGA RAZVOJA

SKLOP Ekonomski modeli slovenskega gospodarstva

- *Interнденčni model za simulacijo ukrepov ekonomske politike*. 2001. Izvajalka: Ekonomsko-poslovna fakulteta Maribor. Odgovorni nosilec: Beko, J.
- *Ekonometrični model slovenskega gospodarstva*. 2001. Izvajalec: Ekonomski inštitut Pravne fakultete Univerze v Ljubljani. Odgovorni nosilec: Križanič, F.
- *Izračunljivi model splošnega ravnovesja za Slovenijo*. 2001. Izvajalec: Inštitut za ekonomska raziskovanja. Odgovorni nosilec: Majcen, B.

SKLOP Sistem indikatorjev za spremljanje SGRS

- *Sistem indikatorjev za spremljanje socialnega razvoja*. 2001. Izvajalka: Fakulteta za družbene vede Univerze v Ljubljani. Odgovorni nosilec: Adam, F.
- *Krovni sistem indikatorjev za spremljanje SGRS*. 2001. Izvajalec: SICENTER - Center za socialne indikatorje. Odgovorni nosilec: Sicherl, P.
- *Sistem indikatorjev za spremljanje socialnega razvoja*. 2001. Izvajalec: Inštitut za ekonomska raziskovanja. Odgovorni nosilec: Stanovnik, T.

⁹ Raziskave, izvedene kot podpora izdelavi Strategije, so bile opravljene na podlagi dveh javnih razpisov (Ur. l. RS, št. 51-53 z dne 2.7.1999; Ur. l. RS, št. 87-88 z dne 29.9.2000), izvedenih v okviru Ciljnih raziskovalnih programov (CRP). Le-ti so posebna programska struktura in oblika uresničevanja Nacionalnega raziskovalnega programa in raziskovalna podpora strateškimi ciljem, ki jih opredeljujejo strateški dokumenti. Povzetki in sintezna poročila velikega dela izvedenih raziskav so uporabnikom dostopni na internetu: <http://www.sigov.si/zmar/sgrs/diskusij.html>

- *Sistem indikatorjev nacionalne konkurenčnosti*. 2001. Izvajalec: Inštitut za ekonomska raziskovanja. Odgovorni nosilec: Stanovnik, P.
- *Sistem kratkoročnih indikatorjev gospodarske konjunktore*. 2001. Izvajalec: Ekonomski inštitut Prave fakultete Univerze v Ljubljani. Odgovorni nosilec: Štiblar, F.
- *Sistem kratkoročnih indikatorjev gospodarske konjunktore*. 2001. Izvajalka: Ekonomsko-poslovna fakulteta. Odgovorni nosilec: Žižmond, E.

EKSPERTIZE:

- Adam, F. 1999, *Vloga države po vključitvi v EU*, Ljubljana.
- Bobek, V. 1999, *Politika ekonomskih odnosov z državami izven EU po vključitvi Slovenije v EU*, Maribor.
- Borak, N. 1999, *Finančna regulacija po vstopu v EU*, Ljubljana.
- Dekleva, J. 1999, *Zemljiška politika po vključitvi Slovenije v EU*, Ljubljana.
- Juvančič, L. 1999, *Pregled in ovrednotenje sektorskih strateških usmeritev in razvojnih programov na področju kmetijstva in razvoja podeželja*, Ljubljana.
- Kovač, A. 1999, *Pregled in ovrednotenje usmeritev in razvojnih programov na področju energetike*, Ljubljana.
- Križanič, F., Oplotnik, Ž. 1999, *Model investicijskega obnašanja v pogojih liberalizacije menjave in gibanja kapitala v Evropi*, Ljubljana.
- Križanič, F., Oplotnik, Ž. 2001, *Učinkovitost investiranja v Sloveniji*, Ljubljana.
- Lavrač, I. 1999, *EMU in pridružene države*, Ljubljana.
- Lavrač, V. 1999, *Slovenija v skupni evropski monetarni politiki po vstopu v EMU*, Ljubljana.
- Mandič, S. 1999, *Stanovanjska politika po vključitvi Slovenije v EU*, Ljubljana.
- Mihalič, T. 1999, *Pregled in ovrednotenje usmeritev in razvojnih programov na področju turizma*, Ljubljana.
- Ovin, R. 1999, *Vloga države in oblikovanje institucij za vodenje ekonomske politike po vključitvi Slovenije v EU*, Ljubljana.
- Rojec, M. & Kovač, M. 1999, *Strategija spodbujanja neposrednih tujih investicij (NTI) v Slovenijo v pogojih notranjega trga EU*, Ljubljana.
- Sicherl, P., Vahčič, A., Adam, F., Gmeiner, P. & Vehovar, V. 1999, *Model indikatorjev za podporo odločanju o razvojni politiki in za spremljanje izvajanja SGRS*, Ljubljana.
- Sicherl, P. & Vahčič, A. 2000, *Indikatorji razvojnih razlik med EU in Slovenijo kot podlaga za pripravo SGRS in DRP*, Ljubljana.
- Skledar, Š. 1999, *The development of new industrial relations in Slovenia*, Ljubljana.
- Sočan, L. 1999, *Strateški razvojni cilji in možni scenarij razvoja pri vključevanju v EU*, Ljubljana.
- Stare, M. & Bučar, M. 1999, *Posledice in odzivi na prehod v storitveno (informacijsko) družbo*, Ljubljana.
- Stanovnik, T. 1999, *Javnofinančna politika po vključitvi Slovenije v EU*, Ljubljana.
- Stropnik, N. 1999, *Socialna varnost v luči vključitve Slovenije v EU*, Ljubljana.
- Svetličič, M., Rojec, M. & Trtnik, A. 1999, *Strategija pospeševanja slovenskih neposrednih investicij v tujino*, Ljubljana.
- Svetličič, M. 1999, *Zunanje determinante razvoja Slovenije in implikacije hitre oziroma odložene vključitve v EU*, Ljubljana.
- Turnšek, N., Uhan, S. & Gregorčič, M. 1999, *Vrednotne orientacije Slovencev v obdobju od leta 1991 do leta 1997*, Ljubljana.
- Vehovar, V. 1999, *Vloga informacijskih/komunikacijskih tehnologij pri razvoju produktivnosti in konkurenčnosti*, Ljubljana.
- Verlič-Christensen, B. 1999, *Stanovanjska politika po vključitvi Slovenije v EU*, Ljubljana.
- Zajc, K. 1999, *Pomen lastninskih pravic in veljavnost pogodb za gospodarski razvoj*, Ljubljana.