

### 3. Učinkovita in cenejša država

Usmeritve SRS v okviru tretje prioritete segajo na tri področja. Prvo je *razvojno prestrukturiranje javnih financ*, ki obsega zmanjšanje javnofinančnih odhodkov v deležu BDP za najmanj dve odstotni točki, prestrukturiranje odhodkov v smeri prioritet strategije in absorpcije sredstev EU ter celovito davčno reformo s cilji razbremenitve dela, spodbujanja konkurenčnosti in zaposlovanja ter poenostavitve. Drugo je *povečanje institucionalne konkurenčnosti in učinkovitosti države*, ki vključuje zmanjšanje lastniške vloge države v gospodarstvu, izboljšanje kakovosti predpisov in zmanjševanje administrativnih bremen, uvajanje javno zasebnega partnerstva pri infrastrukturnih naložbah in javnih službah ter bolj učinkovito delovanje uprave. Tretje področje je *izboljšanje delovanja pravosodnega sistema* z večjo učinkovitostjo in zmanjševanjem sodnih zaostankov.

#### 3.1. Kakovost javnih financ<sup>95</sup>

Zniževanje obsega *izdatkov sektorja država* v primerjavi z BDP poteka skladno z usmeritvami SRS<sup>96</sup>. Potem ko se je delež odhodkov sektorja država v obdobju upočasnjene gospodarske rasti ohranjal na ravni 48 % BDP, se je v času okrepljene gospodarske rasti (2004–2006) dokaj enakomerno zniževal. Tako je bil leta 2006 za 1,8 o.t. nižji kot leta 2003. Sprejeta državna proračuna naj bi po uradnih ocenah v letih 2007 in 2008 pomenila dodatno znižanje še za okoli 2 o.t. K zniževanju deleža izdatkov najbolj prispevajo izdatki za socialne transferje (zaradi postopnega uveljavljanja pokojninske reforme, v naslednjih letih pa tudi zaradi spremenjenega načina usklajevanja socialnih transferjev), izdatki za obresti ter stroški delovanja države (vmesna poraba in sredstva za zaposlene). Manj spodbudno je, da se ob zniževanju skupnih odhodkov znižuje tudi delež javno financiranih investicij, kar bo potrebno nadomestiti z večjo vlogo javno zasebnega partnerstva. Letos je bil oblikovan zakonodajni okvir, ki to omogoča, večjih tovrstnih projektov pa še ni bilo.

V letu 2005 se je nadaljevalo zniževanje deleža izdatkov za ekonomske namene, zdravstvo in socialno zaščito, povečali pa so se izdatki za izobraževanje in državotvorne naloge. Zadnji primerljivi podatki o strukturi celotnih javnofinančnih odhodkov glede na osnovne funkcije države<sup>97</sup> so za države EU na voljo za

<sup>95</sup> Pojem kakovosti javnih financ, ki je povezan z vlogo javnofinančne politike pri podpori strukturnim reformam, je podrobneje opredeljen v lanskem poročilu (Poročilo o razvoju 2006, str. 42). Kakovost javnih financ v Poročilu analiziramo z vidika njihove strukture, ne pa še z vidika učinkovitosti porabe, saj za to ni na voljo dovolj podrobnih podatkov.

<sup>96</sup> Pri analizi izhajamo iz uradnih podatkov SURS, pripravljenih na podlagi primerljive evropske metodologije (ESR-95), za 2006 do 2008 pa iz uradnih ocen Ministrstva za finance (Program stabilnosti 2006).

<sup>97</sup> Analiza t.i. funkcionalne strukture javnih izdatkov je omejena s pomanjkljivostmi podatkov, saj so le-ti zaenkrat na voljo le na visoko agregirani ravni desetih področij in niso povsem usklajeni s podatki nekaterih, z vidika razvoja, pomembnih področnih statistik (izobraževanje, raziskave in razvoj, socialni izdatki). Ugotovitve glede strukture javnih financ se pomembno razlikujejo od lanskih tudi zaradi

obdobje 2003–2004. Ugotovimo lahko, da je bila z vidika gospodarske rasti struktura izdatkov v Sloveniji ugodnejša kot v povprečju EU-15, vendar slabša kot v najhitreje rastočih državah. Slovenija je za t.i. “produktivne namene” namenila večji obseg javnih izdatkov (v primerjavi z BDP) kot v povprečju države EU-15. Izstopajo zlasti nadpovprečno visoki izdatki za izobraževanje. Manj ugodna je bila primerjava z najhitreje rastočimi državami EU, kjer Slovenija izstopa zlasti po precej višjem deležu celotnih izdatkov v BDP, pa tudi po višjem deležu izdatkov za socialno zaščito. V letu 2005 (zadnji razpoložljivi podatki za Slovenijo) se gibanja iz preteklih let niso bistveno spremenila, sprejeti državni proračuni pa predvidevajo povečanje sredstev za aktivno politiko zaposlovanja.

*Na področju industrijske politike subvencije, predvsem za kmetijstvo, po podatkih za obdobje do leta 2005, izrinjajo bolj dolgoročno usmerjene in za konkurenčnost spodbudnejše izdatke*<sup>98</sup>. Ob zniževanju skupnih izdatkov za ekonomske namene obseg subvencij močno narašča (z 1,3 % BDP 2002 na 2,1 % BDP 2005). Višji delež subvencij v BDP sta leta 2005 imeli le Avstrija in Danska, povprečje EU pa je bilo precej nižje (1,1 %). To kaže na kratkoročno usmerjenost industrijske politike, saj se intenzivneje izvaja s subvencijami kot z investicijskimi transferji ali drugimi bolj dolgoročno usmerjenimi instrumenti. Na centralni ravni (državni proračun) so absolutno največje in še hitro rastoče subvencije za kmetijstvo, gozdarstvo in ribištvo. Njihovo povečanje je bilo še posebej izrazito v letu 2005, tako da so že presegle polovico vseh subvencij (2004: 40 %, 2005: 51,8 %). Drugi nameni subvencij so se v letu 2005 posledično znižali, od tega so se več kot prepolovile subvencije za gospodarstvo, za okoli petino pa so se znižale tudi subvencije, namenjene trgu dela in delovnim pogojem; močno so porasle le razmeroma majhne subvencije za znanost in tehnološki razvoj. Takšna slika pomeni, da v okviru subvencij manj produktivni nameni izrinjajo bolj produktivne. Sprememba, skladna z usmeritvami SRS, pa je bila dosežena v okviru ožje opredeljenih izdatkov za državne pomoči, saj se je v letu 2005 njihov skupni obseg zmanjšal, več pa jih je bilo namenjenih za podporo malim in srednjim podjetjem ter regionalnim ciljem<sup>99</sup>.

*Na področju obdavčitve so bili sprejeti ukrepi, ki skladno s strateškimi usmeritvami zmanjšujejo obdavčitev dela. Sprejeta davčna reforma bo znižala davčno obremenitev dela, ki je bila izpostavljena kot ključna konkurenčna slabost davčnega sistema*<sup>100</sup>. Davek na izplačane plače, ki je v letu 2005 prinesel za 1,8 % BDP prihodkov, bo do leta 2009 postopno odpravljen. Spremembe na področju

---

vmesne revizije statističnih podatkov (podrobneje gl. indikator *Javnofinančni izdatki po funkcionalni klasifikaciji (COFOG)*.

<sup>98</sup> Industrijska politika obsega finančne in nefinančne ukrepe, s katerimi skušajo države vplivati na delovanje tržnih zakonitosti in spremembe gospodarskih struktur. Zaradi raznolikosti instrumentov, ki jih pri tem uporabljajo, in pomanjkljivosti podatkov je obseg in intenzivnost industrijske politike težko spremljati, zato običajno uporabljamo podatke o javnofinančnih izdatkih, zlasti o subvencijah in državnih pomočeh.

<sup>99</sup> Gl. indikator *Državne pomoči*. V preteklih letih smo se v analizi opirali predvsem na podatke o državnih pomočeh, vendar so zaradi metodoloških sprememb (neupoštevanje državnih pomoči kmetijstvu, namenjenih izvajanju skupne kmetijske politike EU; slabše zajetje zaradi povišanega praga, ko se subvencije ne štejejo za državne pomoči) postali manj uporabni.

<sup>100</sup> Gl. indikator *Ekonomska struktura davkov in prispevkov* ter Poročilo o razvoju 2006.

dohodnine bodo v letu 2007 pomenile dodatno davčno razbremenitev dela za približno 0,5 % BDP in pospešile gospodarsko rast za približno 0,3 o.t. Dodatno spodbudo za gospodarsko aktivnost pa bo pomenilo tudi zniževanje stopenj davka na dohodek pravnih oseb. Nižje stopnje naj bi kljub širitvi osnove zmanjšale obremenitev za 0,3 % BDP do leta 2008<sup>101</sup>. Zmanjšanje davčne obremenitve dela se delno nadomešča z zvišanjem trošarin, v večji meri pa z znižanjem javnofinančnih odhodkov.

## 3.2. Institucionalna konkurenčnost

Na področju *privatizacije ni velikih premikov*. Država ostaja med najpomembnejšimi lastniki slovenskega gospodarstva. Po podatkih za konec leta 2005 si med delniškimi družbami, ki so vpisane v KDD (torej ne samo tiste, ki so uvrščene na Ljubljansko borzo), največje lastniške deleže delijo privatna nefinančna podjetja/organizacije s 30 %, javni sektor s 23 %, individualni investitorji/gospodinjstva z 18 %, privatna finančna podjetja s 16 % in tuji investitorji s 13 % (FESE, 2006). Tabela 1 kaže tendenco upadanja deleža javnega sektorja v lastništvu delniških družb, vendar je Slovenija med državami EU takoj za Litvo (27,3 %) na drugem mestu po deležu javnega sektorja v lastništvu delniških družb. V letu 2006 je bil z uvrstitvijo delnic Telekomu začel proces privatizacije tega podjetja, med večjimi transakcijami pa velja omeniti prodajo državnega deleža Slovenske industrije jekla v letu 2007.

Tabela 1: Porazdelitev lastniškega kapitala delniških podjetij v KDD v obdobju 1998-2005, v %

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Privatna nefinančna podjetja/organizacije	9,0	12,6	21,2	19,5	20,2	25,5	24,8	29,3
Javni sektor	29,6	33,4	24,5	26,2	17,8	17,7	16,8	23,3
Individualni investitorji/gospodinjstva	33,7	28,9	23,4	19,7	25,1	25,8	21,5	18,1
Privatna finančna podjetja	22,5	22,1	26,5	24,7	24,4	23,0	24,9	15,9
Tuji investitorji	5,2	3,0	4,4	9,9	12,5	8,0	12,0	13,4

Vir: Share Ownership Structure in Europe 2004 (FESE), 2006.

*Umikanje Kapitalske družbe in Slovenske odškodninske družbe iz lastništva gospodarskih družb poteka postopno*. Vlada je lani sprejela program umika države iz gospodarskih družb, v katerih ima Republika Slovenija posredno lastništvo preko SOD in KAD. Cilj programa je s postopno prodajo deležev preoblikovati KAD in SOD v portfeljska vlagatelja, ki v družbah ne bosta imela toliko visokih deležev, da bi lahko vplivala na poslovne odločitve. Program je za naložbe v družbe, ki ne kotirajo na borzi, določil skrajni rok prodaje dve leti in pol, za deleže v družbah, ki kotirajo na borzi, pa dve leti. Izjema je 18 naložb strateškega pomena, za katere skrajni rok prodaje ni določen. Tabeli 2 in 3 kažeta dinamiko umikanja KAD in SOD iz lastništva podjetij. Število gospodarskih družb, ki jih imata v svoji bilanci stanja, se je v obdobju 2004–2006 zmanjšalo z 265 na 162 pri KAD in s 179 na 102 pri SOD (aktivne naložbe). To sicer kaže na

<sup>101</sup> Podrobneje gl. Jesensko poročilo 2006.

postopno umikanje iz lastništva podjetij, vendar oba sklada še naprej ostajata pomemben akter v številnih največjih slovenskih podjetjih.

Tabela 2: **Kapitalska družba: Pregled kumulativnih prodaj in stanja (na dan 31. 12.) v obdobju 1999–2006**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 <sup>1</sup>
V celoti prodane gospodarske družbe - kumulativno	553	862	945	997	1043	1093	1127	1181
Št. gospodarskih družb v bilanci stanja konec leta <sup>2</sup>	735	458	385	353	312	265	210	162

Vir: Kapitalska družba.

Opombe: <sup>1</sup>Ocena. <sup>2</sup>Zmanjšanje števila gospodarskih družb v bilanci in posameznem letu je lahko manjše od števila prodaj v istem letu zaradi naknadne pridobitve (brezplačni prenosi, menjave, nakupi ipd.) novih deležev.

Tabela 3: **Slovenska odškodninska družba: Pregled stanja kapitalskih naložb in prodaj v obdobju 2004–2006**

STANJE			PRODAJE		
Konec leta	Število naložb	Število aktivnih nalož <sup>1</sup>	V letu	Število prodanih <sup>2</sup> naložb	Prodajna vrednost naložb (mio SIT)
31.12.2004	227	179	2004	43	18.247
31.12.2005	194	151	2005	37	26.759
31.12.2006	134	102	2006	57	20.419

Vir: Slovenska odškodninska družba.

Opombe: <sup>1</sup>Kapitalske naložbe v družbe, ki niso v postopku stečaja, in kapitalske naložbe, za katere ni podpisana pogodba o prodaji.

<sup>2</sup> Podpisana pogodba o prodaji.

V letu 2006 so bili narejeni prvi koraki k oblikovanju celovite politike **boljšega reguliranja**<sup>102</sup>. Vlada je s spremembo poslovnika predlagateljem predpisov naložila pripravo obvezne predhodne presoje učinkov predpisov. Sprejeta je bila osnovna metodologija za pripravo in spremljanje Izjave o odpravi administrativnih ovir in sodelovanju zainteresirane javnosti, ki dosledneje upošteva načela dobrega reguliranja ter zahteva od predlagatelja predpisa, da poroča o opravljenem posvetovanju z zainteresirano javnostjo. Izboljšane so bile tudi možnosti za sporočanje mnenj o predlogih prek spletnih strani. Napredek na področju boljšega reguliranja ugodno ocenjuje tudi poročilo SIGMA 2006, ki hkrati tudi ponuja smernice za razvoj boljšega reguliranja v Sloveniji v prihodnje<sup>103</sup>.

Napredek je bil narejen tudi na področju **zmanjševanja administrativnih ovir**. Izvedene so bile nekatere posodobitve in (e-)poenostavitve administrativnega in poslovnega okolja (npr. uvedba pristopa »vse na enem mestu« za samostojne

<sup>102</sup> Regulacije pomenijo pravne ali administrativne instrumente za doseg ciljev politik. Za večjo jasnost pojem regulacije občasno zamenjuje pojem zakonodaje oziroma predpisov.

<sup>103</sup> SIGMA (Report on the Assessment of Regulatory Management Capacities of Slovenia 2006) ugotavlja, da je v Sloveniji potrebno povečati javno komunikacijo o pomenu boljšega reguliranja in krepi sodelovanje civilne družbe pri pripravi politik in predpisov. Priporoča tudi razmejitev postopkov oblikovanja politik od postopkov oblikovanja zakonskih predlogov. Hkrati ocenjuje, da je v Sloveniji potrebno razviti kulturo reguliranja, ki bo za doseg javnih ciljev sprva poiskala možne alternative reguliranju.

podjetnike). Poenostavljena je bila davčna zakonodaja, uveljavljen nov zakon o gospodarskih družbah<sup>104</sup>, sprejeta je bila novela zakona o sodnem registru. V postopku predhodne ocene administrativnih bremen, kjer igra pomembno vlogo tudi Svet za gospodarstvu prijazno javno upravo, je bilo zavrnjenih približno dvajset odstotkov predlaganih predpisov. Vlada izvaja tudi pragmatično naravnani program odprave administrativnih ovir v obstoječi zakonodaji<sup>105</sup>. Na področju upravnega poslovanja pa poenostavitev prinaša zlasti nov portal elektronskih storitev javne uprave, ki omogoča objavo opisa storitev, ki jih državni organi ponujajo državljanom, ter elektronsko izmenjavo dokumentov oziroma obrazcev.

*Opisane spremembe na področju boljšega reguliranja se v agregatnih indeksih konkurenčnosti še niso odrazile. Zadnja poročila najvidnejših institucij, ki se ukvarjajo z ocenjevanjem konkurenčnosti držav, ugotavljajo, da ostaja uvrstitev Slovenije med državami EU nespremenjena, v globalni primerjavi pa izgubljamosta mesta predvsem zato, ker nekatere države napredujejo hitreje od nas<sup>106</sup>. Zadnji poročili IMD in WEF temeljita na podatkih za leti 2004 in 2005 ter anketah med poslovnimi delavci z začetka leta 2006 in sta zaradi velikih metodoloških razlik med seboj le pogojno primerljivi. Kot glavne prednosti Slovenije izpostavljata področja makroekonomije, izobraževanja in zdravja, največje slabosti pa ugotavljata na področjih učinkovitosti trga in poslovne zakonodaje, inovacij ter splošne naravnosti in vrednot.*

### 3.3. Učinkovitost pravosodja

*V letih 2005 in 2006 se je nadaljevalo postopno zmanjševanje števila nerešenih zadev in krajšanje postopkov. V letu 2005 se je število nerešenih zadev zmanjšalo na vseh sodiščih, za leto 2006 pa naše ocene kažejo, da se je število nerešenih zadev ponekod zmanjševalo, drugje pa naraščalo<sup>107</sup>. Podobno sklepamo tudi za sodne zaostanke in to tako pri pomembnih kot pri nepomembnih zadevah<sup>108</sup>. Že nekaj let se zmanjšuje tudi trajanje postopkov, in sicer tako za pomembne kot za nepomembne zadeve. Izboljšanje učinkovitosti sodnega sistema je pomembno tudi z gospodarskega vidika, saj se podjetja, kadar se ne morejo zanesti na sodno varstvo, zatekajo k manj učinkovitim, a bolj varnim načinom poslovanja. S tem je tudi otežen vstop na trg novim ponudnikom, saj se ne morejo vključiti v*

<sup>104</sup> Novi zakon prispeva k lažjemu poslovanju podjetij: poenostavlja ustanavljanje d.o.o. in preoblikovanje s.p.; uvaja prostovoljni institut obrazca družbene pogodbe, ki ne zahteva notarske overovitve; družba se lahko ustanovi le s stvarnimi vložki ali stvarnim prevzemom; znižal se je najmanjši znesek osnovnega kapitala na 7.500 evrov; nove določbe o možnosti statusnega preoblikovanja podjetnika v kapitalsko družbo.

<sup>105</sup> V skladu s programom za leto 2006 je bilo v celoti realiziranih 12 ukrepov. Večina ostalih je v postopku usklajevanja s pristojnimi ministrstvi in zainteresirano javnostjo, konec novembra pa je MJU pripravilo predlog programa ukrepov za leto 2007. Posamezni ukrepi, za katere so potrebne večje sistemske spremembe, imajo roke za realizacijo postavljene v leto 2007 oziroma 2008.

<sup>106</sup> Podrobneje gl. indikator *Agregatni indeksi konkurenčnosti države* in tudi prikaz podatkov iz ocene enostavnosti poslovanja, ki jo pripravlja Svetovna banka (Ekonomsko ogledalo, 12/2006).

<sup>107</sup> Podrobneje gl. indikator *Sodni zaostanki*.

<sup>108</sup> Podrobneje gl. indikator *Sodni zaostanki*.

že izoblikovana neformalna omrežja, ki ob neučinkovitem sodnem sistemu ponujajo nadomestno varnost<sup>109</sup>.

*Dodatno izboljšanje razmer bo odvisno od uspešnega izvajanja programa za zmanjševanje sodnih zaostankov. V prvem letu izvajanja "projekta Lukenda" je bil poudarek na pripravi novih ali spremenjenih zakonskih rešitev<sup>110</sup>. Z letom 2007 je začel veljati zakon o varstvu pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja, ki omogoča, da državljani odškodnino za predolge sodne postopke uveljavijo že v okviru domačega pravnega sistema. Na sprejetje čakata tudi dva pomembna procesna zakona (o kazenskem postopku in o pravdnem postopku), od katerih je odvisno, kako učinkovito bodo potekali postopki na slovenskih sodiščih v prihodnje. Potekajo tudi aktivnosti za izboljšanje prostorskih in organizacijskih pogojev dela sodišč, skupaj z informatizacijo ter najemanjem novih sodnikov in sodnega osebja.*

*Čeprav se stanje izboljšuje, primerjava učinkovitosti sodstva v Sloveniji s položajem v drugih državah ni spodbudna. Svetovna banka v svoji vsakoletni analizi stroškov poslovanja v posameznih državah spremlja tudi čas trajanja ter število dejanj, ki jih je potrebno opraviti za vpis nepremičnine v zemljiško knjigo, ter trajanje postopkov v zadevah, kjer gre za izterjavo pogodbenega zneska<sup>111</sup>. Slovenija je bila pri vpisovanju nepremičnin v zemljiško knjigo leta 2005 med 175 državami na 93. mestu, leto kasneje pa še štiri mesta niže. Pri izterjavi pogodbenih dolgov je Slovenija sicer napredovala za eno mesto (na 85. mesto), vendar ni spodbudno, da je potrebno opraviti 25 posameznih dejanj, da upnik pride do dolga ter da celotna procedura v povprečju traja 1350 dni. Tudi naša analiza nerešenih zadev je pokazala, da se razmere na področju izvršbe niso izboljšale, pričakuje pa se, da se bodo začele izboljševati z letos predvideno informatizacijo izvršilnega postopka. Lahko zaključimo, da se kljub temu da se število nerešenih zadev ter sodnih zaostankov v Sloveniji zmanjšuje, v primerjavi z drugimi državami stanje ne izboljšuje bistveno, kar slabi konkurenčnost države in povzroča neučinkovitost gospodarstva.*

<sup>109</sup> Johnson, McMillan in Wudroof (1999) so z empirično analizo ugotovili, da so dolgoročne pogodbe oziroma navezanost na določenega dobavitelja do določene mere substituti za neučinkovit sodni sistem, kar lahko povzroča neučinkovitosti v gospodarstvu. Na primer, ko so gospodarske družbe v štirih tranzicijskih državah vprašali, če bi bile pripravljene zamenjati svoje dobavitelje, ki jim zaupajo, če bi jim novi dobavitelj ponudil 10 % nižjo ceno, se jih je za to odločilo samo 37,9 % (45 % pa bi kupovalo od obeh). Navedeno kaže, da imajo nove družbe do določene mere otežen vstop na trg, družbe, obstoječi dobavitelji, pa imajo »zaščiten« položaj predvsem zaradi neučinkovitega sodnega sistema.

<sup>110</sup> Poročilo o izvajanju ukrepov v skladu s projektom Lukenda od 12. 12. 2005 do 12. 12. 2006.

<sup>111</sup> Za podrobne informacije gl. <http://www.doingbusiness.org/>.