



REPUBLIKA SLOVENIJA  
**MINISTRSTVO ZA PRAVOSODJE IN JAVNO UPRAVO**  
DIREKTORAT ZA UPRAVNE PROCESE

Tržaška cesta 21, 1000 Ljubljana



T: 01 478 86 47  
F: 01 478 86 49  
E: [gp.mpju@gov.si](mailto:gp.mpju@gov.si)  
[www.mpju.gov.si](http://www.mpju.gov.si)

---

## **POROČILO O IZVAJANJU AKTIVNOSTI NA PODROČJU BOLJŠE ZAKONODAJE IN ODPRAVE ADMINISTRATIVNIH OVIR**

**Prvo poročilo o realiziranih ukrepih prenovljenega akcijskega programa  
za odpravo administrativnih ovir in zmanjšanje zakonodajnih bremen**

### **POVZETEK**

**MPJU**  
**Direktorat za upravne procese**

**November 2012**

V Sloveniji so se, podobno kot v drugih evropskih državah, skozi finančno in gospodarsko krizo pokazale številne šibke točke v obstoječih sistemih, zato so za okrepanje potrebne **korenite strukturne spremembe**, kar bo spodbudilo gospodarsko dejavnost in povečanje rasti.

Za kakovostno izvajanje javnih storitev je bistvenega pomena **regulacijski okvir, v katerem lahko gospodarstvo učinkovito deluje**. Jasna zakonodaja pa je tudi pogoj, da imajo podjetja prijazno okolje za poslovanje. Priprava boljših predpisov, odprava administrativnih ovir, zmanjšanje zakonodajnih bremen in poenostavitve postopkov so eden izmed ključnih elementov za doseganje konkurenčnega gospodarstva in vzpostavitve učinkovite in prijazne javne uprave.

»Za boljše poslovanje podjetja tako potrebujejo **stabilno poslovno okolje: spodbudno davčno politiko, odpravo administrativnih ovir, hitre in učinkovite upravne postopke, fleksibilni trg dela in celovito reformo pokojninskega sistema**« (vir: Vrh gospodarstva - GZS, nov. 2012) .

Pomembne aktivnosti Ministrstva za pravosodje in javno upravo (v nadaljevanju: MPJU) so tako usmerjene v izboljšanje poslovnega/zakonodajnega okolja. Ključni projekti so v prvi vrsti usmerjeni v reformo zakonodaje in zmanjšanje zakonodajnih bremen in v drugi vrsti v izboljšanje storitev javne uprave (hitro, prijazno, kvalitetno), ki se predvsem nanašajo na pridobivanje različnih dovoljenj.

#### Med pomembnejšimi projekti MPJU, posebej izpostavimo:

- [Projekt »minus 25%«](#),
- [Projekt EKT](#) – portal za [tujce](#) (eugo.gov.si) in prenova portala e-VEM za [domače](#) poslovne subjekte,
- Projekt prenove VEM točk za celovitejšo podporo gospodarstvu,
- Projekt [poenostavitve vstopnih pogojev](#) - prenova predpisov in postopkov reguliranih dejavnosti in poklicev,<sup>1</sup>
- Projekt uvajanja metodologije za presojo učinkov predpisov na gospodarstvo (»SME test« (od 2012 dalje),
- Projekt sistematičnega uvajanja evalvacije ukrepov OAO s preverjanjem dejanskih učinkov in merjenjem prihrankov (od 2009 dalje)
- Okrepitev sodelovanja s ključnimi deležniki (gospodarstvo, nevladne organizacije, lokalne skupnosti, zbornice, strokovna javnost...)
- Pohitritev upravnih postopkov in odprava ovir pri izdaji dovoljenj (ARSO, Centri za socialno delo...)

*Slovenija se na ravni EU uvršča med tri države, ki so v zadnjih petih letih pri izvajanju ukrepov za poenostavitev poslovnega okolja najbolj napredovale. Gre za rezultat sistematičnega in vztrajnega izvajanja ukrepov poenostavitve zakonodaje in odprave na področju odprave administrativnih ovir ter zmanjšanja zakonodajnih bremen od leta 2005 dalje.*  
(Vir: Svetovna banka – Doing business, 2013)

Na podlagi sklepa vlade iz julija 2012, je minister za pravosodje in javno upravo, v oktobru 2012 ustanovil stalno medresorska skupino za pripravo boljših predpisov in odpravo administrativnih ovir, ki jo tudi vodi. Skupina deluje na operativni ravni (agenti po posameznih resorjih) in na strateški ravni (ministri/državni sekretarji). Za uspešno delo, je pomembna strateška podpora na najvišji ravni in intenzivna koordinacija dela med posameznimi agenti in MPJU.

<sup>1</sup> Za izvedbo ukrepov je ustanovljena posebna medresorska skupina, ki jo vodim MPJU. Paket prenove (oziroma deregulacije) zajema od **400 do 500 predpisov**. Poročilo o delu skupine Vlada RS obravnava ločeno. Trenutno potekajo usklajevanja za realizacijo ukrepov I. paketa (obrt, turizem, gradbeništvo) in pripravljajo se predlogi ukrepov za prenovo in deregulacijo za II. paket dejavnosti (rok: december 2012).

Program ukrepov odprave administrativnih ovir se v Sloveniji sistematično odvija od leta 2005 dalje. Ocenjujemo, da prinaša pomembne rezultate v smeri poenostavitve poslovnega okolja. To dokazujejo tudi najnovejše analize Svetovne banke. **V zadnjih petih letih je namreč Slovenija svoj položaj izboljšala za 24 mest in se tako iz 61. mesta, povzpela kar na 37. mesto (za leto 2013 se pričakuje napredek še za 2 mesti).** Na področju **plačevanje davkov**, bo po napovedih analize Slovenija, v letu 2013 zasedala **63. mesto** in bo v primerjavi z letom 2012 napredovala **za 17. mest**. Napredek je poledica sistematičnega reševanja ukrepov na tem področju, med katerimi je tudi realiziran [ukrep Poenostavitev sistema plačevanja davkov](#) in drugih obveznih prispevkov, katerega ključna poenostavitev je **zmanjšanje števila plačilnih nalogov in zmanjšanje števila podračunov** na katere davčni zavezanci vplačujejo svoje obveznosti, kar posledično predstavlja manjšo porabo časa in nižje stroške plačilnega prometa. **Ocenjeni prihranki za mikro podjetja znašajo 3.9 mio evrov, za mala, srednja in velika podjetja pa 1.1 mio evrov. Skupni prihranki za gospodarstvo tako znašajo 5 mio EUR na letni ravni.**

Kljub naporom v zadnjih letih, pa smo še vedno slabi na področju **pridobivanja gradbenih dovoljenj (61. mesto)** in tudi na področju čezmejnega poslovanja (**57. mesto**). Na področju registracije nepremičnin (zemljiška knjiga) se je stanje izboljšalo, še vedno pa dosegamo dokaj slab rezultat in **sicer 79. mesto (pred uvedbo e-ZK, 99. mesto), žal pa je za leto 2013 predvideno poslabšanje, in sicer na 83. mesto.**

Tabela 1: Uvrstitev Slovenije po področjih Doing Business za Slovenijo po letih

	2007	2008	2009	2010	2010*	2011	2012	2013
Enostavnost poslovanja	61	55↑	54↑	53↑	43↑	42↑	37	35
Enostavnost ustanavljanja podjetij	98	120↓	41↑	26↑	25↑	28↓	28	30↓
Pridobivanje gradbenih dovoljenj	63	62↑	69↓	59↑	63↑	63	61↓	61
Zaposlovanje	146	166↓	158↑	162↓	/	/	/	/
Registracija nepremičnin	97	99↓	104↓	108↓	109↓	97↑	79↑	83↓
Pridobivanje sredstev za poslovanje (kreditni)	48	68↓	84↓	87↓	109↓	116↓	97↑	104↓
Zaščita investitorjev	46	19↑	18↑	20↓	20	20	24↓	17↑
Plačevanje davkov	84	63↑	78↓	84↓	81↓	80↑	80↓	63↑
Čezmejno poslovanje	108	69↑	78↓	84↓	86↓	56↑	54↑	57↓
Sodna uveljavitev pogodb	84	79↑	79	60↑	60↑	60	57	56↑
Prenehanje poslovanja	35	34↑	38↓	40↓	40↓	38↑	39↓	42↓

Vir: Doing Business [2007](#), [2011](#), [2012](#), [2013](#)

Poleg projektov, ki so usmerjeni v prenovo obstoječe zakonodaje, moramo večjo pozornost nameniti tudi preventivi in sicer z uvedbo ustreznih orodij, ki bodo omogočala sprejemanje boljših, kvalitetnejših predpisov. Posebno pozornost je v postopku sprememb potrebno nameniti malim in mikro podjetjem in uresničevanju akta za mala podjetja in pri pripravi predpisov predvsem upoštevati načelo »najprej pomisli na male«. **Ministrstvo za pravosodje in javno upravo, je tako v sodelovanju z Ministrstvom za gospodarski razvoj in tehnologijo, pripravilo prvi osnutek metodologije za presojo učinkov predpisov na gospodarstvo. V letu 2013 bomo metodologijo, preko pilotnih projektov, preizkusili v sodelovanju z drugimi resorji.**

Pomembno je doseči **enostavnost** in **predvidljivost** zakonodaje v največji možni meri za poslovne subjekte, zato je **potrebno sistematično izvajanje evalvacije - preverjanje učinkov sprejete zakonodaje po določenem času, s ciljem zagotavljanja vidnih učinkov za subjekte.** Kot primer navajamo novelo Zakona o varnosti in zdravju pri delu. Novela, sprejeta v letu 2011 je samozaposlenim, mikro in malim podjetjem prinesla vrsto poenostavitev. Z omenjenimi

spremembami pa so subjekti **zelo slabo seznanjeni** in **poenostavitve v praksi dejansko zelo redko uporabljajo**. Zaradi nepoznavanja novosti in predvsem neustrezne implementacije sprememb, se poslovni subjekti na področju varnosti in zdravja pri delu večinoma ravnaajo po prejšnji bolj administrativno obremenjujoči zakonodaji.

Podlaga za pripravo poročila o izvajanju aktivnosti na področju boljše zakonodaje in odprave administrativnih ovir, je v letu 2009 sprejeti akcijski program in v juliju 2012 prenovljeni Akcijski program za odpravo administrativnih ovir in zmanjšanje zakonodajnih bremen. **Cilj projekta »minus 25%« je zmanjšanje administrativnih bremen za gospodarstvo za 25 odstotkov (360 mio evrov na letni ravni)**. Projekt poteka v petih fazah. V prvi fazi se je izvedla analiza predpisov in pripravil seznam predpisov za akcijski program, v drugi fazi so bile izvedene meritve administrativnih bremen (1,5 mrd evrov na letni ravni), v tretji fazi so resorji pripravili nabor ukrepov, v četrti, ki trenutno poteka, se izvaja realizacija ukrepov, peta faza pa bo na vrsti prihodnje leto, ko bomo izvedli evalvacijo (preverili učinke izvedenih ukrepov in na podlagi enotne metodologije izmerili prihranke po resorjih). Potrebno je opozoriti, da je vlada v juliju 2012, za leto dni podaljšala rok za realizacijo programa »minus 25«.

*Splošna naklonjenost k izvajanju ukrepov razbremenitve mikro in malih podjetij je bistvena, saj pomembno prispeva k ustvarjanju delovnih mest in gospodarski blaginji. Pri tem se je potrebno ravnati po načelu, da so spremembe dobrodošle, toda če niso domišljene in usmerjene v izboljšanje, je bolje ohraniti obstoječe stanje, da s spremembami ne bi povzročili novih - nepotrebnih bremen!*

Prenovljen Akcijski program za odpravo administrativnih ovir in zmanjšanje zakonodajnih bremen za leti 2012 in 2013, ki ga je s sklepom št. 01005-1/2012/9, dne 5.7.2012, potrdila Vlada RS, vsebuje [269 ukrepov](#). **V obdobju od leta 2009 do marca 2012 je bilo na podlagi prvotnega Akcijskega programa<sup>2</sup> že realiziranih 162 ukrepov po posameznih področjih.**

**V obdobju julij – september 2012<sup>3</sup> je bilo realiziranih 42 ukrepov od 269, kar predstavlja 15,6 % delež od vseh ukrepov iz prenovljenega programa (Tabela 2).** Potrebno je poudariti, da je v letu 2012 za izvedbo akcijskega programa predvidenih 189 ukrepov po posameznih področjih. Od tega jih je realiziranih 42, pri 108 ukrepih so resorji podali obrazložitev glede delne realizacije oziroma dogajanja na ukrepih, za 5 ukrepov pa je realizacija predvidena v letu 2013.

**Izpostaviti je potrebno 33 ukrepov, za katera s strani resorjev ni bilo podanih pojasnil glede realizacije in jim je potrebno s tega vidika nameniti večjo pozornost (Tabela 3).**

**Primeri uspešno realiziranih ukrepov v letu 2012:**

- **Uvedba pavšalne obdavčitve** – pomembno zmanjšanje administrativnih bremen za samostojne podjetnike in manjše subjekte (sprememba paketa davčne zakonodaje je še v postopku sprejemanja v Državnem zboru, novela Zakona o gospodarskih družbah je že sprejeta).
- **Ukinitev obveznih objav v Uradnem listu**; s spremembo Zakona o gospodarskih družbah se ukinja obveznost (v primeru različnih statusnih sprememb in drugih dogodkov) objav v Uradnem listu.
- **Sprememba na področju subvencioniranja šolskih prevozov** (odprava nepotrebnih administrativnih ovir pri postopkih za znižanje plačila javnih prevozov za dijake in študente). Uveden je tako imenovani enotni princip znižanja cene mesečne vozovnice za vse dijake in študente, ne glede na socialni položaj.

<sup>2</sup> Akcijski program znižanja administrativnih bremen za 25 % v obdobju do leta 2012 v RS, ki ga je s sklepom št. 01005-1/2009/10, z dne 7.5.2009, na 25. redni seji sprejela Vlada RS

<sup>3</sup> Upoštevani so tudi dodatni ukrepi v obdobju od marca do septembra 2012, in sicer tudi iz paketov za spodbujanje gospodarstva

- **Sprememba Zakona o varstvu okolja** in uvedba spremembe veljavnosti okoljevarstvenega dovoljenja iz 5 na 10 let. Gre za pomembne razbremenitve gospodarstva in javne uprave.
- **Poenostavitev postopkov na področju prostorskega načrtovanja in gradnje objektov** (sprememba Zakona o prostorskem načrtovanju in Zakona o graditvi objektov). Z novelo Zakona o graditvi objektov so omogočeni hitrejši in cenejši postopki pridobivanja soglasij, med drugim je tudi odpravljena obveznost pridobitve uporabnega dovoljenja za enostanovanjske objekte.
- **Ukinitev obvezne prijave potrebe po zaposlitvi delavca**; s spremembo Zakona o urejanju trga dela, prijava potrebe po zaposlitvi delavca na pristojnem zavodu za zaposlovanje ne bo več obvezna (sprememba zakona je v postopku sprejemanja v Državnem zboru).
- **Kohezija: Poenotenje poročanja in zmanjšanje potrebnih dokazil v postopkih črpanja evropskih sredstev.** Potrjena so bila spremenjena Navodila za izvajanje Tehnične pomoči, ki uvajajo poenostavljeno poročanje ter uvedbo vzorčne kontrole nastalih izdatkov. V fazi potrjevanja so Navodila za izvajanje kontrol, ki uvajajo dodatne poenostavitve za poročanje.

Tabela 2: Število ukrepov prenovljenega akcijskega programa (julij-september 2012) po področjih in njihova realizacija

	ŠTEVILO VSEH UKREPOV V prenovljenem AP	REALIZIRANI UKREPI	REALIZIRANI V %	DODATNI UKREPI
FINANCE	26	3	12%	0
GOSPODARSTVO	23	2	8%	0
KOHEZIJA	6	3	50%	0
PROSTOR	32	7	21,8%	0
PROMET	10	2	20%	0
OKOLJE	30	6	27%	0
DELOVNOPRAVNO	20	1	5%	0
SOCIALA	8		0%	0
ZDRAVJE	24	1	4%	0
PRAVOSODJE	16	1	6%	0
IZOBRAŽEVANJE	6	1	17%	0
KULTURA	6		0%	0
KMETIJSTVO	59	15	25%	0
OBRAMBA	2		0%	1
MNZ	1		0%	2
<b>SKUPAJ</b>	<b>269</b>	<b>42</b>	<b>15%</b>	<b>3</b>

Tabela 3: Število ukrepov prenovljenega programa po področjih, z rokom zapadlosti v letu 2012

	ROK ZA REALIZACIJO 2012	REALIZIRANI 2012	OBRAZLOŽITEV	PRENESENI NAPREJ	NEREALIZIRANI, NEPRENEŠENI IN BREZ POJASNILA
FINANCE	12	3	4		5
GOSPODARSTVO	18	5	12		5
KOHEZIJA	5	3	2		
PROSTOR	24	7	16	1	
PROMET	6	2	4		
OKOLJE	23	6	10		6
DELOVNOPRAVNO	17	1	9		6
SOCIALA	3		1		2
ZDRAVJE	15	1	10	4	
PRAVOSODJE	6	1	3		2
IZOBRAŽEVANJE	5	1	3		1
KULTURA	6		3		3

	ROK ZA REALIZACIJO 2012	REALIZIRANI 2012	OBRAZLOŽITEV	PRENESENI NAPREJ	NEREALIZIRANI, NEPRENEŠENI IN BREZ POJASNILA
KMETIJSTVO	47	15	29		3
OBRAMBA	2		2		
MNZ					
<b>SKUPAJ</b>	<b>189</b>	<b>42</b>	<b>108</b>	<b>5</b>	<b>33</b>

Tabela 4: Realizirani ukrepi v obdobju **od junija 2009 do marca 2012** po posameznih področjih

PODROČJE	REALIZIRANI UKREPI DO 30.6.2011	REALIZIRANI UKREPI od julija 2011 do marca 2012	SKUPAJ REALIZIRANI UKREPI v obdobju 2009 - 2012
FINANCE	5	26	31
GOSPODARSTVO	8		8
KMETIJSTVO	7	1	8
OKOLJE		7	7
PRAVOSODJE	22		22
ŠOLSTVO	1	1	2
VISOKO ŠOLSTVO		1	1
ZDRAVJE	7	5	12
PROMET&OBRAMBA	6	10	16
KULTURA	1		1
KOHEZIJA	11		11
SOCIALA		1	1
DELOVNO PRAVNO	6	8	14
STATISTIKA	28		28
<b>SKUPAJ</b>	<b>102</b>	<b>60</b>	<b>162</b>

Opozorila iz analize Svetovne Banke (Doing Business 2013), zaveze RS do mednarodnih institucij, kot sta Evropska komisija in OECD, koalicijske zaveze iz Pogodbe za Slovenijo 2012-2015, ter pričakovanja širše javnosti kažejo na **nujnost** izvedbe poenostavitve zakonodajnega okolja, s čimer bomo posledično izboljšali poslovno okolje in dvignili konkurenčnost gospodarstva.

To pomeni, da je na nacionalni ravni potrebno **pospešiti** in **čim bolj kvalitetno** realizirati ukrepe za zmanjšanje zakonodajnih bremen, pri čemer je največji poudarek potrebno nameniti prioritetnim področjem, ki so normativno najbolj obremenjujoča za poslovne subjekte in državljane.

#### **Ključna priporočila MPJU za okrepitev aktivnosti na posameznih področjih:**

- Nujna je **spmemba zakonodaje, ki ureja pridobivanje socialnih pravic in delo centrov za socialno delo**. Trenutna situacija je nevdzdrna, saj postopki pretirano in po nepotrebem bremenijo tako javno upravo kot tudi državljane. Priporočamo uvedbo modela po vzoru dohodnine in »informativnih izračunov« po uradni dolžnosti. Vloge kot so znižano plačilo vrtca, otroški dodatki in podobno, ne bi bilo potrebno vlagati vsako leto. S spremembo bi pomembno prihranili tako na strani javne uprave, obenem pa bi razbremenili državljane.
- Potrebno je izvesti **evalvacijo sprememb zakona o zemljiški knjigi (e-ZK)** in tako preveriti dejanske učinke v praksi. Problematični so tudi ločeno vodeni dvotirni postopki na področju evidentiranja nepremičnin. **Nujno je povezovanje evidenc zemljiške knjige in zemljiškega katastra**, vzpostavitev enotnih vstopnih točk in odprava dvojnosti vodenja nepremičninskih podatkov. Potrebno je izvesti tudi ukrepe za pohitritev postopkov vpisov sprememb v zemljiški kataster in kataster stavb v kritičnih okoljih.

- V skladu z že predvidenimi ukrepi, je potrebno **spremeniti insolvenčno zakonodajo** (pohitritev postopkov stečajev).
- **V skladu s spremembami Zakona o varstvu in zdravju pri delu, so potrebni implementacijski ukrepi**, predvsem pa izvedbeni akti Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve in Ministrstva za zdravje (evalvacija ukrepov se že izvaja).
- **Zakonodajno področje okolja in prostora (700 predpisov) je potrebno celovite prenoviti** (to že predvidevajo sprejeti ukrepi), še posebej so problemi na področju izvajanja okoljske zakonodaje (vode, odpadki...) **in problematično izvajanje postopkov na Agenciji RS za okolje (dolgotrajni postopki na področju izdajanja različnih dovoljenj). Potrebno je zagotoviti kvalitetno, učinkovito in hitro odločanje v upravnih postopkih.**
- Ne glede na spremembe Zakona o graditvi objektov, je na področju pridobivanja gradbenih dovoljenj **potrebno izvesti dodatne napore za pohitritev postopkov in poenotenje na ravni vodenja postopkov posameznih upravnih enot** (proučiti tudi možnost okrepitev odgovornosti projektantov).
- Nujne so dodatne spremembe **postopkov javnega naročanja in javnih razpisov** (vključno z realizacijo projekta e-javno naročanje). Potrebno je odpraviti ogromno število prilog, ki za podjetnike predstavljajo veliko administrativno breme.
- **Področje črpanja evropskih sredstev** je kljub realizaciji pomembnih ukrepov, administrativno obremenjujoče in potrebni so dodatni naporji za poenostavitve in s tem znižanje bremen.
- **Področje pridobivanja delovnih in bivalnih dovoljenj** (MDDSZ in MNZ) je administrativno zapleteno in potrebno je ponovnega pregleda možnih razbremenitev. Posebno pozornost je potrebno nameniti poenostavitvi postopkov pridobivanja bivalnih dovoljenj (prijave) za EU državljanke.
- **Področje statusne in finančne zakonodaje je nujno potrebno prenoviti in poiskati možnosti za dodatne razbremenitve subjektov tako pri ustanavljanju kot pri poslovanju. Dodatno je potrebno okrepiti aktivnosti v smeri prenove in deregulacije vstopnih pogojev/dovoljenj za regulirane dejavnosti in poklice.** Glede na uspešnost izvajanja storitev VEM točk, je potrebno poiskati dodatne možnosti tudi v okviru novih storitev na omenjenih točkah.
- Kot je že predvideno s projekti MPJU, je potrebno izvesti **prenovo VEM točk, tudi v povezavi s projektom »EKT«**, s ciljem celovite podpore ustanovitvi in poslovanju tako domačih kot tudi tujih podjetnikov v RS. Ker domači podjetniki iščejo informacije o poslovanju v drugih državah članicah EU, je potrebno, poiskati tudi možnost objave uradnih podatkov o pogojih poslovanja v drugih državah članicah.
- **Nujne so dodatne izboljšave v smeri poenostavitve davčne zakonodaje in predvsem postopkov, ki so povezani z davki in prispevki.** Potrebno je izboljšati dostopnost informacij in jih približati ciljnim skupinam uporabnikov. Med drugim je problematično področje izdajanja potrdil o plačanih davkih (podjetniki jih potrjujejo za različne namene, od javnih naročil do drugih razpisov in dela v tujini). Proučiti je treba možnost uvedbe javnega portala, na katerem bi lahko vsakdo pogledal za podjetnika, ki posluje, če plačuje davke in prispevke in sicer podobno kot je to uvedla Avstrija. Po avstrijskem modelu mora podjetnik, če želi biti vpisan na ta portal, finančno uspešno poslovati vsaj tri leta.

- **Na področju zdravja je potrebno poenostaviti in predvsem poceniti postopke izdaje registracije zdravil in realizirati projekt e-zdravje.** Nujne so tudi spremembe na področju licenciranja zdravstvenih dejavnosti.

Na **MPJU** bomo na teh **kritičnih področjih še povečali intenziteto sodelovanja** s posameznimi resorji in **dosledno opozarjali** oziroma **spremljali realizacijo ukrepov** skladno s potrjeno časovnico.