



IB Revija
Revija za strokovna in metodološka
vprašanja trajnostnega razvoja
ISSN 1318-2803

št. 4 / letnik XL / 2006

Glavna in odgovorna urednica:
dr. Alenka Kajzer

Tehnična urednica:
Urška Sodja

Uredniški odbor:
dr. Reiner Eichenberger
dr. Pavle Gmeiner
dr. Boštjan Jazbec
dr. Drago Kos
mag. Stanka Kukar
dr. Jože Pavlič Damijan
dr. Boris Pleskovič
dr. Janez Potočnik
dr. Marjan Ravbar
dr. Matija Rojec
dr. Tine Stanovnik
dr. Pavle Sicherl
dr. Janez Šušteršič

Lektoriranje:
Služba vlade za prevajanje
Dean Jesson

Oblikovanje:
Sandi Radovan

Izdajatelj:
Urad Republike Slovenije za
makroekonomske analize in razvoj,
Ljubljana, Gregorčičeva 27

Računalniška postavitev:
Aleš Brečko

Prelom:
Aleš Brečko

Tisk:
Tiskarna Štok, Ljubljana

Vse pravice pridržane.

Naklada:
300 izvodov

Naročila na revijo sprejemamo pisno na
naslov izdajatelja.

Revija je vpisana v mednarodno
podatkovno bazo Internet Securities.

IB revijo subvencionira Javna agencija
za raziskovalno dejavnost RS.

Kazalo

Boris Gramc: Dejavniki notranjega podjetništva: primer Slovenije	4
Matija Rojec: Struktura in politika nabav podjetij s tujim kapitalom v Sloveniji	15
Marijana Bednaš: Reforma pakta stabilnosti in rasti	30
Ana Mum: Ugotavljanje učinkovitosti državnih pomoči	44
Milena Bevc: Reforma financiranja visokega šolstva v Sloveniji za povečano zasebno financiranje - potrebnost in pogoji za uspeh	56
Razprave	
Alenka Kajzer: Kako povečati stopnjo zaposlenosti v Sloveniji? - Uvod v okroglo mizo Demografsko-socialni izzivi Slovenije	63
Miroljub Ignjatović: Položaj mladih na trgu delovne sile	66
Nada Stropnik: Položaj in problemi mladih družin z vidika zaposlovanja ter usklajevanja dela in družine	70
Milena Bevc: Položaj mladih na trgu dela v luči sistema financiranja visokega šolstva ter meddržavne mobilnosti in migracij mladih	73
Monika Šlebinger, Ksenja Pušnik, Barbara Bradač: Pristopi k politiki aktivnega staranja	74
Tine Stanovnik: Trg dela in možne smeri razvoja pokojninskega sistema v Sloveniji	79
Dušan Kidrič: Spodbude delodajalcem za podaljševanje aktivnosti starejših zaposlenih	81
Janez Malačič: Mladi in starejši v pasteh sprememb na trgu dela	83

Spoštovani bralci in bralke,

četrta številka jubilejnega 40-tega letnika IB-revije prinaša 5 znanstveno-strokovnih člankov in 8 razprav udeležencev okrogle mize z naslovom Demografsko-socialni izzivi razvoja Slovenije, ki smo jo pripravili v počastitev 40-letnice izhajanja revije. Razpravo na okrogli mizi smo posvetili izzivom, ki jih predstavlja doseganje lizbonskega cilja (stopnja zaposlenosti 70 %), ki v slovenskih razmerah zahteva razmislek predvsem o tem, kako povečati delovno aktivnost mladih in starih. V ta namen smo na okrogli mizi osvetlili probleme zaposlovanja mladih in odločanja za družine ter na drugi strani izzive, ki izhajajo iz staranja prebivalstva in vzpostavljanja pogojev za dolgo delovno aktivnost (pokojninska reforma, strategija aktivnega staranja).

Boris Gramc nam predstavlja analizo ključnih dejavnikov notranjega podjetništva v slovenskih podjetjih. Empirična analiza pokaže, da imajo statistično značilen vpliv na izvajanje notranjega podjetništva notranjeinovacijsko usmerjeno okolje podjetja, število projektov s področja inovacij in število podjetniških mrež, v katerih podjetje sodeluje.

Matija Rojec se v prispevku ukvarja z enim najpomembnejših kanalov za prelivanje pozitivnih razvojnih učinkov s podjetij s tujim kapitalom na domača podjetja, to je z nabavo inputov podjetij s tujim kapitalom pri domačih podjetjih in analizira strukturo in trende njihovih nabav, njihovo samostojnost v nabavni politiki, dejavnike izbire dobaviteljev in pomen ukrepov ekonomske politike za povečanje deleža domačih dobaviteljev. Osnovne ugotovitve analize so, da je delež domačih inputov v nabavi podjetij s tujim kapitalom razmeroma visok, pri materialu in še bolj pri storitvah, da pa med delovanjem podjetij ni povečevanja tega deleža.

Marijana Bednaš predstavlja razloge za reformo Pakta stabilnosti in rasti leta 2005. Reforma pakta se je osredotočila na povečanje ekonomske utemeljenosti fiskalnih pravil in proticiklično delovanje fiskalnih politik, znatno večjo težo je dala tudi dolgoročni vzdržnosti javnih financ. Avtorica ugotavlja, da analiza kakovosti fiskalnih pravil v EU po Kopits-Symanskijskih merilih pokaže, da je reforma prinesla pozitivne spremembe pri konsistentnosti, preglednosti, ustreznosti in prožnosti pri razlagi fiskalnih pravil, čeprav slednje na račun njihove enostavnosti, vendar pri skoraj vseh merilih obstaja možnost izboljšanja. Glavni problem ostaja izvedljivost sankcij, vedno bolj problematična pa je tudi naraščajoča kompleksnost pravil.

Ana Murn se loteva vprašanja, ali so finančni ukrepi države v tržno gospodarstvo učinkoviti in upravičeni. Avtorica ugotavlja, da so rezultati številnih analiz pokazali večplastnost različnih učinkov, ki jih imajo ukrepi državnih pomoči. Ukrepi vplivajo na konkurenco, trgovino, gospodarsko uspešnost in na javnofinančne izdatke. Vplivi pa so tako različni, da je brez ustreznih in celovitih analiz učinkov veliko bolje pomoči ne dodeljevati, kakor pa jih dodeljevati napačnim prejemnikom, za neučinkovite namene in še z neustreznimi instrumenti.

Milena Bevc ugotavlja, da je reforma sistema financiranja dodiplomskega študija v Sloveniji za povečanje zasebnega financiranja rednega študija potrebna in upravičena. Vendar morajo biti za izpeljavo reforme izpolnjeni nekateri ključni pogoji: 1. reforma mora upoštevati celovitost sistema financiranja oziroma komplementarnost dveh njegovih delov - financiranje ustanov, državna finančna pomoč študentom, 2. biti mora zelo dobro pripravljena, 3. reformirani sistem naj bi bolj od veljavnega sistema izpolnjeval tri osnovne zahteve - zadostnost sredstev za stabilen razvoj, učinkovita in pravična uporaba sredstev, 4. o glavnih elementih reforme mora biti dosežen konsenz med vsemi ključnimi akterji, ki se jih reforma dotika, in 5. spremenjena morajo biti nekatera splošna prepričanja v družbi (da je terciarna izobrazba javna dobrina in da je šolnina nepravična).

Prijetno branje vam želim,
dr. Alenka Kajzer
Urednica

Dejavniki notranjega podjetništva: primer Slovenije

Povzetek

Članek podaja in testira ključne dejavnike notranjega podjetništva v slovenskih velikih in srednje velikih podjetjih. Poleg notranjih dejavnikov naklonjenosti do inovacij in projektne dela ter zunanjih dejavnikov, ki vključujejo makro-ekonomsko in pravno okolje ter konkurenco v ključnih dejavnostih, kjer podjetja delujejo, so v analizo

vključeni še dejavniki povezovanja podjetij v podjetniške mreže, uspešnost podjetij in njihova dejavnost. Empirična analiza s pomočjo opisnih statistik in z regresijami probit modela pokaže, da imajo statistično značilen vpliv na izvajanje notranjega podjetništva notranjeinovacijsko usmerjeno okolje podjetja, število projektov

s področja inovacij in število podjetniških mrež, v katerih podjetje sodeluje. Drugi dejavniki se ne izkažejo kot relevantni. Temeljni sklep raziskave je, da so ključni vzvodi notranjepodjetniških projektov predvsem v podjetjih samih.

Summary

This paper outlines and tests key factors of corporate entrepreneurial in big and medium sized Slovenian companies. Beside internal factors that determine the inclination to innovation and project working and beside external factors which include macroeconomic condition, law environment and competition in

the company's main activity, there are also other factors (entrepreneurial networking, company's success and industrial effects) that are included in the analysis. Empirical study using simple statistics and probit model shows that company's innovative environment, the number of projects from the innovation field and the num-

ber of entrepreneurial networks have a statistically significant influence on performing corporate entrepreneurship projects. The other factors are not found as relevant. The basic conclusion of the research is that key factors of corporate entrepreneurship lie in the companies themselves.

1. Uvod

Globalizacija, hitro spreminjajoče se poslovno okolje podjetij in čedalje hitrejša tehnološka sprememba so vzrok za novo obdobje v načinu poslovanja v podjetništvu. Uspešnost podjetnikov in medijska naklonjenost spodbujanju podjetništva velikokrat grozita uveljavljenim velikim podjetjem. Majhna, agresivna in podjetniško vodena podjetja namreč razvijajo nove izdelke in postajajo pomemben dejavnik na trgih. Eden od načinov, kako se lahko velika in srednje velika podjetja hitreje prilagajajo spremembam in so kljub velikosti precej fleksibilna in inovativna, je koncept notranjega podjetništva.

Notranje podjetništvo je opredeljeno kot podjetništvo v obstoječi organizaciji. Če ga razumemo dovolj široko, gre za proces, pri katerem

posamezniki znotraj organizacije iščejo poslovne priložnosti ne glede na njihov trenutni nadzor nad poslovnimi viri. Ta proces se kaže v novostih in odstopanju od vsakdanjih opravil z namenom iskanja poslovnih priložnosti in kot duh podjetništva znotraj obstoječega podjetja. Nekatere opredelitve so ožje: izključujejo namreč manjše organizacije in se osredotočajo izključno na korporacije. Še ožje gledanje na koncept notranjega podjetništva pa se osredotoča izključno na nova podjetja, ki jih ustanovijo obstoječe organizacije. V članku bomo sledili opredelitvi, da je notranje podjetništvo iskanje novih priložnosti in idej ter ustanavljanje podjetij znotraj velikih podjetij.

Notranje podjetništvo pomeni način vedenja podjetij, tako dejanskega kot tudi njegovega namena. Notranje podjetništvo ni menedžment

* Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo, boris.gramc@fu.uni-lj.si.

obstojećih poslovnih dejavnosti, temveč poudarja uvajanje novosti, ki pomenijo odstopanje od obstoječih rutin delovanja organizacije na različnih področjih, kot so denimo proizvodi oziroma storitve, tehnologija, organiziranost, strateške usmeritve ipd.

Iz literature o notranjem podjetništvu sta razvidni dve glavni skupini dejavnikov, ki spodbujajo notranje podjetništvo oziroma ga napovedujejo. V prvi skupini so organizacijski dejavniki, tj. notranje okolje organizacije, v drugi skupini pa dejavniki zunanega okolja, v katerem organizacija deluje. V analizi ločeno dodamo še tretjo skupino dejavnikov, ki zajema sodelovanje podjetja z drugimi organizacijami v strateških podjetniških povezavah.

V članku analiziramo vplive posameznih dejavnikov notranjega podjetništva na zavestno uvajanje tega koncepta v slovenskih velikih in srednje velikih podjetjih. Namen članka je ugotoviti, ali določeno notranje in zunanje okolje spodbuja slovenska podjetja k zavestnemu izvajanju notranjega podjetništva. Poleg teoretičnih osnov notranjega podjetništva so v članku predstavljeni rezultati empirične analize z uporabo (dvostopenjskega) probit modela, ki pokaže, ali teoretično predvideni dejavniki, ki naj bi spodbujali notranje podjetništvo, tudi v slovenskih podjetjih spodbudno vplivajo na zavestno uvajanje tega koncepta.

V drugem poglavju je prikazan pregled teorije notranjega podjetništva, ki sam koncept opredeljuje precej različno in podaja tudi nekatere ključne dejavnike notranjega in zunanjega okolja, ki vplivajo na odločitve podjetij v zvezi z izvajanjem notranjega podjetništva. Tretje poglavje vsebuje podatke, s katerimi je izvedena empirična analiza, in pojasnjuje v model vključene spremenljivke. Poleg tega razloži probit model, uporabljen v empiričnem delu. V četrtem poglavju so prikazani rezultati raziskave na podlagi opisnih statistik, tj. povprečnih vrednosti, in na podlagi regresij dvostopenjskega probit modela. Peto poglavje članek sklene.

2. Teorija notranjega podjetništva

Notranje podjetništvo je opredeljeno kot podjetniške aktivnosti znotraj obstoječe organizacije in zajema poleg ustanovitve novega, notranjega podjetja, tj. podjetja v podjetju, tudi različne inovacijske aktivnosti in usmeritve, denimo razvoj novih proizvodov in storitev, tehnologij, upravnih tehnik, strategij in konkurenčnih prednosti (Antončič in Zorn, 2004).

Trije najpogostejši elementi notranjega podjetništva so oblikovanje notranjega podjetja in inovacije na področju proizvodov oziroma storitev ter procesov znotraj podjetja.

Številni avtorji so notranje podjetništvo natančneje opredeljevali, razlike v njihovih razlagah pa je mogoče pripisati različnim pristopom k proučevanju pojava in različnim izhodiščem, saj je od dojemanja podjetništva odvisen obseg aktivnosti, ki jih avtor prišteva k notranje-podjetniškimi. Za nekatere avtorje pomeni notranje podjetništvo koncept strateške usmeritve, ki sledi podjetniški logiki v smislu inoviranja in iskanja tržnih niš (Miller, 1983; Covin in Slevin, 1991; Zahra, 1993), za druge je to proces ustanavljanja notranjih tveganih podjetij (Burgelman, 1984; Vesper, 1985; Block in MacMillan, 1993), spet drugi razumejo ta koncept kot podjetniško razmišljanje in obnašanje vseh zaposlenih v podjetju (Pinchot, 1985; Hisrich in Peters, 1989). Stevenson et al. (1989) denimo pravijo, da gre za proces, pri katerem posamezniki v organizacijah iščejo in si prizadevajo za priložnosti, ki so neodvisne od virov, s katerimi trenutno razpolagajo te organizacije, Sharma in Chrisman (1999) pa proces notranjega podjetništva opredelita kot proces ustanavljanja novih organizacij s strani matične organizacije ali pa kot proces spodbujanja k prenovi in inovaciji znotraj te organizacije, kar je po našem mnenju najustreznejša opredelitev in ji tudi sledimo v tem članku.

Čeprav so te opredelitve notranjega podjetništva po vsebini precej različne, imajo vse isti cilj: izboljšati prilagodljivost poslovanja podjetja v razmerah negotovosti, globalizacije in hitrih sprememb. Koncept notranjega podjetništva omogoča, da tudi velika in srednje velika podjetja intenzivneje inovirajo in si prizadevajo za tehnološko vodstvo (Covin in Slevin, 1991), razvijajo nove proizvode in storitve, izboljšujejo obstoječi proizvodni program in izpopolnjujejo proizvodne metode (Schollhammer, 1982), prav tako pa na ta način velika in tradicionalno pojmovano bolj toga podjetja postanejo prilagodljivejša tržnim zahtevam in hitrim spremembam ter sposobnejša razvijati nove tehnologije, tehnike in proizvode (Knight, 1997).

Stevenson in Jarillo (1990) izpostavljata številne razsežnosti notranjega podjetništva, ki jih določimo glede na dejavnosti in usmeritve. Pri *novih poslih* je poudarek na iskanju priložnosti in vstopanju v nove posle, ki so povezani s sedanjimi izdelki ali trgi podjetja. Razsežnost *novih enot* oziroma podjetij pomeni dejansko ustvarjanje novih delov organizacije, ki postanejo pol-avtonomne ali avtonomne enote ali podjetja. Pri

inovativnosti je poudarek na ustvarjanju novih proizvodov, storitev in tehnologij, pri *samoprenovi* pa na ponovni opredelitvi strategije podjetja, reorganizaciji in spremembah organizacije. Za *prevzemanje tveganja* je ključna hitrost začenjanja velikih projektov in hitrost pri mobilizaciji virov za iskanje novih priložnosti, razsežnost *proaktivnosti* pa kaže na usmeritev vrhnjega menedžmenta, ki si prizadeva za izboljšanje konkurenčnega položaja predvsem z iniciativnostjo, usmerjenostjo v prihodnost in vodilno vlogo pri uvajanju sprememb. Podobno razlago najdemo tudi v Dess et al. (1997) in Antončič et al. (2002).

Čeprav izpostavljam več razsežnosti, to ne pomeni, da so te nepovezane ali neodvisne druga od druge. Inovativnost kot najpomembnejša lastnost podjetništva, prek katere se podjetništvo loči od drugih sorodnih dejavnosti v gospodarstvu, kot je denimo menedžersko ravnanje (Schumpeter, 1994), je povezovalna sila med različnimi razsežnostmi in tako povezuje koncept notranjega podjetništva. Iskanje novih ustvarjalnih rešitev za izzive, ki jim je podjetje izpostavljeno, iskanje novih upravnih tehnik in tehnologij za opravljanje organizacijskih funkcij, prav tako pa tudi spremembe v strategiji, organiziranju in ravnanju s konkurenco so pravzaprav inovacija v najširšem smislu.

Podjetja, ki so koncept notranjega podjetništva že poskušala uvesti v svojo organizacijo, pravijo, da vsako podjetje ustvari svojo lastno različico notranjega podjetništva, saj se vsako sooča s sebi lastnimi problemi in značilnostmi organizacije. Argyris in Schon (1978) govorita o »teorijah dejanj« (angl. »theories-of-action«), ki naj bi oblikovale teoretične sklepe na podlagi izvajanja notranjega podjetništva v praksi in oblikovanja dinamičnega sistema, ki se z vsakim naslednjim eksperimentom oziroma poskusom spreminja in dopolnjuje. Tako gre za teorije, ki izhajajo iz praktičnih izkušenj in soočenj s problemi uvajanja koncepta notranjega podjetništva v delovanje podjetja.

Izkušnje menedžerjev in notranjih podjetnikov iz podjetij, ki so se že soočila z uvajanjem notranjega podjetništva, kažejo, da največje izzive v praksi predstavljajo predvsem uvajanje novega decentraliziranega vodenja, timsko delo in uvajanje podjetniške kulture. S tem je povezano spodbujanje osebnega razvoja zaposlenih, zamenjava nadrejenosti za mentorstvo, mrežne povezave ter vodoravna koordinacija in podpora (Gramc, 2005). Izvajalci notranjega podjetništva tudi pravijo, da se velikokrat večji del pozornosti namenja »trdemu« delu organizacije, medtem ko uspešna uveljavitev inovativnega poslovanja zahteva predvsem »mehki« del organizacije, h kateremu

spadajo avtonomija posameznika, izobrazba, sposobnosti, slog vodenja, delovne vrednote ipd.

Kanter (1990) govori o treh ravneh procesa uvajanja notranjega podjetništva. Prva raven, ki lahko predstavlja eno velikih ovir notranjega podjetništva, je vrhnji menedžment matičnega podjetja, ki zagotovi strukturo in upravičenost notranjega podjetništva, prav tako pa daje zeleno luč projektom, jih nadzira in omogoča njihovo financiranje z viri znotraj podjetja. Druga raven je srednji menedžment, ki se ukvarja z razvojem notranjega podjetništva in natančneje opredeljuje področja delovanja, najnižjo raven pa predstavlja menedžment notranjega podjetja oziroma notranji podjetniki, ki so izvor idej in glavni nosilci inovativne tehnologije in ki preverjajo operativno izvajanje projekta.

Kot se izkaže iz analiz številnih tujih, pa tudi slovenskih podjetij (Bouchard, 2002; Bird, 1988; Lumpkin in Dess, 1996; Gramc, 2005), je ključnega pomena srednji menedžment, ki je povezovalni člen med strategijo matičnega podjetja in samim notranjepodjetniškim projektom. Srednji nivo je pomemben, ker ima največji vpliv na uspešnost projekta notranjega podjetništva, saj predstavlja interakcijo med matičnim in notranjim podjetjem, poleg tega pa notranje podjetje kot avtonomna enota predstavlja nevarnost in negotovost za srednji menedžment, ker zmanjšuje njegova pooblastila in nadzor. Takšno nasprotovanje avtonomiji posameznih delov velikega podjetja in njegova »ukrotitev« je po mnenju nekaterih avtorjev tudi kritična točka uspešnosti projekta notranjega podjetništva (Katz in Gartner, 1988; Siegel et al., 1988).

Tako za običajne kot za notranje podjetnike je značilna izjemna motivacija, ki jih spodbuja, da porabijo toliko napora, časa in kreativnosti z namenom doseči zastavljeni cilj, se podjetniško se udejstvovati in na koncu tudi uspeti. Motivacija in inovacija sta medsebojno zelo povezani: visoka motiviranost je ključna ob težavah in dvomih, ki se pojavijo v procesu inoviranja, hkrati pa je inoviranje lahko že samo po sebi motivacija (Bouchard, 2002).

Motivacija podjetnikov je praviloma odvisna od notranjih dejavnikov, denimo posameznikove želje po podjetniškem udejstvovanju in ustvarjanju novega posla, in zunanjih dejavnikov, kot so povečanje premoženja, avtonomija in ugled (Hornsby et al., 1994). V matičnem podjetju bi morali zagotoviti obe skupini dejavnikov, da bodo notranji podjetniki resnično sami motivirani in da bodo k inovativnosti in razvoju spodbujali tudi svoje zaposlene. Vrhni menedžment naj bi tako

notranjim podjetnikom zagotovil ustrezne finančne spodbude, denimo velik variabilni del plače, ki je odvisen od uspešnosti poslovanja notranjega podjetja, hkrati pa naj bi motivirali tudi zaposlene v notranjem podjetju, tako da bi bili na primer udeleženi v razdelitvi dobička notranjega podjetja in dodatno nagrajeni še ob preseganju plana. Medtem ko Block in Ornati (1987) pravita, da je projekt notranjega podjetništva mnogokrat propadel prav zaradi odsotnosti ustreznih finančnih spodbud, pa Bouchard (2002) pokaže, da so v številnih podjetjih projekt notranjega podjetništva zelo uspešno izpeljali brez finančnih spodbud podjetnikom, in pravi, da notranji dejavniki motivacije prevladajo nad zunanjimi.

Literatura podaja kar nekaj dejavnikov, ki učinkujejo na notranje podjetništvo oziroma ga napovedujejo. Dejavnike lahko v grobem razdelimo na dve skupini. V prvi skupini so organizacijski dejavniki, tj. notranje okolje organizacije, v drugi skupini pa dejavniki okolja, tj. zunanje okolje organizacije. Tema dvema skupinama dejavnikov lahko dodamo še tretjo skupino, ki vključuje organizacijske dejavnike podjetja, povezane s sodelovanjem podjetja z drugimi organizacijami v strateških povezavah.

Stevenson in Gumpert (1985), Thornberry (2001) in Zahra et al. (1999) navajajo nekatere ključne organizacijske dejavnike, ki pozitivno vplivajo na notranje podjetništvo. Najprej je tu zainteresiranost vrhnjega in srednjega menedžmenta za podjetniške projekte in njihovo spremljanje. Nadzor nad podjetniškimi projekti strogo izključuje birokratski nadzor in torej temelji na izvajanju in spremljanju tovrstnih projektov. Organizacijska podpora, ki pomeni podporo menedžmenta, spodbujanje samostojnosti pri delu, nagrade, zagotavljanje časa za razmišljanje o novih projektih in ukvarjanje z njimi, prav tako pa vključuje tudi sproščene meje znotraj organizacije, je komplementarna menedžerskemu nadzoru nad podjetniškimi projekti in tako predstavlja jedro organizacijskih dejavnikov, ki ali spodbujajo ali zavirajo razvoj notranjega podjetništva. Thornberry (2001) doda tudi vrednote, ki se kažejo v odnosih med ljudmi v organizaciji, kot sta na primer nagnjenost k sodelovanju in pozitiven odnos do drugih, in vrednote, ki pomenijo usmeritev glede na konkurenco, denimo odprtost in sodelovanje, pa tudi usmeritev k odličnosti, vodstvu in prevladi. Zahra et al. (1999) pa dajejo precej velik pomen odprti komunikaciji in dajejo velik pomen poleg horizontalnega tudi vertikalnemu komuniciranju med različnimi ravni v organizaciji.

Med dejavniki zunanjega okolja, ki vplivajo na notranje podjetništvo, so največkrat izpostavljeni

hitrost sprememb v okolju in razmere, ki omogočajo razvijanje vedno novih poslovnih priložnosti, čemur lahko z enim pojmom pravimo prijaznost okolja, pa tudi neugodnost sprememb v okolju, predvsem povečanje konkurence, nestabilno makroekonomsko okolje, strukturni problemi v gospodarstvu in slaba gospodarska zakonodaja (Zahra, 1993; Merrifield, 1993).

Guth in Ginsberg (1990) uvrščata med pomembne dejavnike notranjega podjetništva tudi strateške povezave. Pri tem naj bi bilo ključno število strateških povezav podjetja z drugimi podjetji, raven zaupanja do strateških partnerjev, komunikacija med podjetji, denimo pogostost komuniciranja s strateškimi partnerji, prav tako pa naj bi bili zelo pomembni organizacijska podpora sodelovanju z drugimi podjetji, mišljena predvsem kot podpora in zavzemanje menedžmenta za strateške povezave, in pa skladnost vrednot, tj. organizacijskih vrednot, norm in menedžerskih praks med partnerskimi podjetji.

Različni ocenjevani modeli so do zdaj pripeljali do precej podobnih rezultatov, denimo Covin in Slevin (1986), Guth in Ginsbert (1990), Hornsby et al. (1994), Antončič in Hisrich (2000) ter Antončič in Hisrich (2000a). Hkrati s to ugotovitvijo je treba poudariti, da je večina testiranj, razen Antončič in Hisrich (2000a), upoštevala podjetja v državah z razvito podjetniško miselnostjo in v podjetništvu usmerjenim strateškim menedžmentom; največ vzorcev je bilo obravnavanih na primeru ZDA, za slovenska podjetja pa je to ena prvih ekonometričnih analiz. Glede na empirične rezultate v drugih državah in glede na predvidevanja teorije lahko postavimo nekaj temeljnih hipotez:

- dejavniki notranje organizacije, kot so zanimanje menedžmenta za podjetniške projekte in organizacijska podpora, naj bi pozitivno vplivali na notranje podjetništvo;
- pozitivni dejavniki okolja, denimo inovativno in v podjetništvu usmerjeno okolje, naj bi pozitivno vplivalo na notranje podjetništvo, medtem ko naj bi negativni dejavniki okolja, denimo slabo vodenje makroekonomske politike gospodarstva ali slaba zakonodaja, negativno vplivali na notranje podjetništvo;
- dejavniki, povezani s strateškimi povezavami, na primer število strateških povezav, naj bi na notranje podjetništvo vplivali pozitivno.

Od treh skupin dejavnikov naj bi bili po predvidevanjih teorije najpomembnejši dejavniki notranje organizacije, nad katerimi ima največji vpliv menedžment. Prav tako naj bi bil pomemben dejavnik tudi število strateških povezav, vendar le

do določene meje; preveliko število povezav lahko začne delovati zaviralno (Hornsby et al., 1994).

3. Podatki in model

V empirični raziskavi so bili uporabljeni podatki, zbrani z obširnejšo anketo o podjetniškem obnašanju velikih in srednje velikih slovenskih podjetij. V vzorec je bilo zajetih 495 podjetij z vsaj 80 zaposlenimi. Med srednja podjetja sicer praviloma uvrščamo tista s 50 do 249 zaposlenimi, vendar pa smo v vzorec namenoma zajeli podjetja z vsaj 80 zaposlenimi, ker naj bi bila ta primernejša za izvajanje notranjepodjetniških projektov. Njihova velikost in diverzifikacija proizvodnje jih praviloma silita v ustanavljanje novih enot oziroma v korenitejšo organizacijske spremembe. Podatki o višini čistega dobička in podatki, potrebni za izračun dodane vrednosti podjetja, so črpani iz baze finančnih in računovodskih podatkov podjetij iBon; preostali podatki so dobljeni neposredno z anketo. V podjetjih so na vprašanja praviloma odgovarjali direktorji razvojnih oddelkov, srednji menedžment, nekaj odgovorov je dal tudi vrhni menedžment. Vsi zbrani podatki se nanašajo na leto 2003, zbiranje podatkov pa je trajalo od julija 2004 do septembra 2005. Podjetja, zajeta v vzorec, izhajajo iz različnih gospodarskih panog, katerih zastopanost je v vzorcu približno enaka, kot to velja za celotno slovensko gospodarstvo. Tabela 1 to potrjuje.

Kot odvisna spremenljivka v analizi nastopa spremenljivka *INTRA*, ki doseže vrednost 1, če je posamezno podjetje v letu 2003 zavestno izvajalo projekt notranjega podjetništva, oziroma vrednost 0, če v podjetju zavestno in načrtno notranjega podjetništva niso izvajali. Glede na to, da kot odvisna spremenljivka nastopa nepravna spremenljivka (angl. »dummy variable«), je kot ekonometrični model smiselno uporabiti binarni model (angl. »binary response model«), natančneje *probit model*.

Aldrich in Forrest (1984), Amemiya (1994) ter Greene (2003) predlagajo transformirano funkcijo, ki funkcijo $x_i' \beta$, linarno v parametrih, preslika v $[0,1]$: $P(y_i=1|x_i)=F(x_i' \beta)$. Ko $x_i' \beta$ pošljemo v neskončnost, za transformacijsko funkcijo pa velja $F(-\infty)=0, F(\infty)=1$. V članku uporabljen probit model je dejansko kumulativna porazdelitvena funkcija standardne normalne porazdelitve

$$(1) \quad P(y_i = 1 | x_i) = \Phi(x_i' \beta) = \int_{-\infty}^{x_i' \beta} \phi(z) dz,$$

kjer je $\phi(\cdot)$ označena verjetnostna porazdelitev, $\Phi(\cdot)$ pa kumulativna normalna porazdelitev.

Kot pojasnjevalne spremenljivke bomo v model vključili različne spremenljivke notranjega in zunanega okolja ter medpodjetniškega povezovanja. Prva spremenljivka, ki odraža notranje okolje v organizaciji, je *INOV*, s katero merimo mnenje srednjega menedžmenta, predvsem pa vodij razvojnih oddelkov, o tem, ali je notranje okolje podjetja inovacijsko usmerjeno ali ne. Če naj bi v podjetju spodbujali inovacije, ima nepravna spremenljivka *INOV* vrednost 1, sicer ima vrednost 0. Pričakujemo, da bodo inovativnejša podjetja bolj nagnjena k uvajanju koncepta notranjega podjetništva. Druga spremenljivka merjenja notranjega inovacijskega okolja v velikih in srednje velikih podjetjih, je spremenljivka *PROJ*, ki odraža število izvedenih ali še vedno izvajanih projektov s področja prenove in izboljšanja proizvodov in storitev podjetja, njegove organiziranosti ali strateških usmeritev. Podjetja lahko tovrstne projekte izvajajo v okviru celovitega podjetja v enem izmed njegovih oddelkov, lahko pa oblikujejo bolj ali manj avtonomne enote, celo podjetja znotraj podjetij, da izpeljejo posamezne projekte ali celo zaženejo nove posle, kar pa je po osnovni opredelitvi notranje podjetništvo. Pričakujemo, da bodo podjetja z več izvajanimi projekti izboljšav in napredka bolj nagnjena k oblikovanju posameznih samostojnejših enot znotraj podjetja, ki se bodo posvetile izvajanju teh projektov, kar

Tabela 1: Zastopanost podjetij iz različnih gospodarskih panog v vzorcu in primerjava s celotnim gospodarstvom (leto 2004)

	Populacija v bazi		Vzorec		Razlika
	Število podjetij	Odstotek	Število podjetij	Odstotek	
Proizvodnja	997	51,3 %	248	50,1 %	$\chi^2 = 31,4$ $p = 0,000$
Storitve	345	17,7 %	63	12,7 %	$\chi^2 = 6,2$ $p = 0,442$
Prodaja	355	18,3 %	101	20,4 %	$\chi^2 = 13,7$ $p = 0,000$
Gradbeništvo	246	12,7 %	83	16,8 %	$\chi^2 = 7,9$ $p = 0,092$
<i>Skupaj</i>	1943	100 %	495	100 %	

pomeni, da bodo zavestno uvajala notranje podjetništvo.

Kot prva pojasnjevalna spremenljivka, s katero pojasnjujemo zunanje okolje, nastopa spremenljivka *KONK*. Srednji menedžerji so ocenili število neposrednih konkurentov na njihovih najbolj inovativnih področjih poslovanja, saj je praviloma na teh področjih pričakovati največjo nagnjenost k podjetniškemu obnašanju velikih in srednje velikih podjetij. Večja konkurenca naj bi vodila k intenzivnejšemu inoviranju in posledično oblikovanju notranjepodjetniških enot. Druga spremenljivka okolja *POLITIKA* prikazuje mnenje o naravi vladne politike za inovacijsko in podjetniško dejavnost; vrednost 1 pomeni spodbudno vladno politiko, 0 pomeni neugoden vpliv vlade na inovacijsko usmerjenost in dejavnost podjetij. Ugodna vladna politika naj bi tako prek večje inovacijske usmerjenosti spodbujala notranje podjetništvo.

Spremenljivki podjetniških mrež in povezav kažeta, v kolikšnem številu medpodjetniških povezav oziroma mrež sodeluje podjetje. Praviloma so te mreže pomenile vertikalno povezovanje podjetij, nekaj je bilo tudi horizontalnih povezav. Teorija sicer eksplicitno ne predvideva, da bi katera od vrst mrežnega povezovanja imela večji vpliv na notranjepodjetniške aktivnosti podjetij, zato bomo sprva naredili regresijo le z vključitvijo spremenljivke *MREZE*, ki upošteva celotno število podjetniških mrež, vertikalnih in horizontalnih, v katerih podjetje sodeluje. Nato pa bomo ločeno preverjali vpliv vertikalnih in horizontalnih mrež na odločitve o uvajanju koncepta notranjega podjetništva v prakso velikih in srednje velikih podjetij. Pričakujemo, da bodo medpodjetniške povezave pozitivno vplivale na razvoj notranjepodjetniških projektov.

Kot dodatno spremenljivko, ki je teorija sicer ne predvideva, bomo vključili dodano vrednost na zaposlenega, *DV*. Uspešnejša podjetja naj bi bila bolj inovativna in bolj naklonjena tveganju kot slabša podjetja, ki že kot celovita poslujejo slabše in s številnimi problemi. Njihova drobitev na manjša notranja podjetja bi lahko povzročila, da bi imela slabša podjetja z nadzorom in upravljanjem poslovanja še več težav, čeprav pa Bouchard (2002) meni, da naj bi ravno inovativno vodenje manjših enot znotraj velikih in srednjih podjetij pripeljalo do večje uspešnosti in dodane vrednosti (seveda le ob višjem tveganju, kar je značilnost podjetniških projektov). Dodano vrednost smo izračunali kot vsoto naslednjih postavk bilanc: neto plače, amortizacija, dobiček, davki in prispevki na plače ter davek na dobiček.

Podatki za čisti dobiček in dodano vrednost na zaposlenega so izraženi v tisoč SIT.

Rezultati analize z opisnimi statistikami in rezultati regresijske analize so predstavljeni v nadaljevanju.

4. Rezultati

4.1 Opisne statistike

Tabela 1 prikazuje analizo na podlagi opisnih statistik. Tabela je razdeljena na dva dela. Del A predstavlja vrednosti opisnih statistik za pojasnjevalne spremenljivke pri podjetjih, ki v letu 2003 niso zavestno izvajala nobenega notranjepodjetniškega projekta, del B pa opisne statistike za pojasnjevalne spremenljivke pri podjetjih, ki so v tem letu izvajala notranjepodjetniške projekte. Opisne statistike smo predstavili ločeno za oba podvzorca, ki ju oblikujemo glede na vrednost odvisne spremenljivke: če je vrednost spremenljivke *INTRA* pri posameznem podjetju enaka 0, podjetje pade v podvzorec A, če je vrednost spremenljivke 1, pa v podvzorec B. Rezultati so predstavljeni v tabeli 2.

Iz rezultatov v tabeli 2 je razvidno, da je notranjepodjetniško aktivnih približno 33% podjetij. Glede na zadnje raziskave SURS, ki zajema obdobje 2002–2004, naj bi bilo inovacijsko aktivnih 69,9 % velikih in 40,9 % srednje velikih podjetij. Razloga za razliko v rezultatih sta vsaj dva. Prvič, inovacijske dejavnosti ne predstavlja le notranje podjetništvo, temveč je to precej širši pojem. Medtem ko nekatera velika podjetja za izvajanje inovacij, njihov prodor na trg in osredotočenje na specifične inovacijske aktivnosti ustanovijo nove organizacije ali podjetja znotraj podjetij, pa večina podjetij po primerjavi rezultatov inovacijske aktivnosti izvaja kar znotraj obstoječega podjetja oziroma v obstoječi organizaciji. Tako denimo razvoj novega zdravila v farmacevtskem podjetju, kar predstavlja inovacijsko dejavnost, ne pomeni nujno tudi ustanovitve novega podjetja ali povsem nove organizacijske enote. Drugič, v vzorcu je zajet le del srednje velikih podjetij (tista z 80 ali več zaposlenimi, praviloma pa se razred srednje velikih podjetij začne pri 50 zaposlenih), kar lahko povzroči pristranskost.

V nadaljevanju v tabeli 3 prikazujemo vrednosti testov *t*-statistik, s katerimi smo ugotavljali razliko med povprečnimi vrednostmi pojasnjevalnih spremenljivk za oba podvzorca. Ničelno domnevo, da sta varianci med podvzorcema enaki, zavrnamo pri 5-odstotni stopnji značilnosti pri spremenljivkah *INOV*, *PROJ* in *MREZE*. Pri preostalih spre-

Tabela 2: Opisne statistike

	Povpr. vrednost	Stand. odklon	Minimum	Maksimum
A: INTRA = 0 (n = 332)				
<i>INOV</i>	0,316	0,466	0	1
<i>PROJ</i>	1,744	1,480	0	5
<i>KONK</i>	11,765	8,470	2	40
<i>POLITIKA</i>	0,491	0,501	0	1
<i>MREZE</i>	2,367	1,131	1	8
<i>DV</i>	5162,256	3681,382	1680	50119
B: INTRA = 1 (n = 163)				
<i>INOV</i>	0,871	0,336	0	1
<i>PROJ</i>	2,368	0,994	0	4
<i>KONK</i>	12,117	8,512	2	40
<i>POLITIKA</i>	0,515	0,501	0	1
<i>MREZE</i>	2,828	0,821	1	6
<i>DV</i>	5116,138	3373,096	1835	26760

menljivkah ničelne domneve o enakosti varianc med podzorcema ni mogoče zavrnilo. Nadaljnja analiza ob upoštevanju teh sklepov pokaže, da je razlika med aritmetičnima sredinama obeh podzorcev statistično visoko značilna pri spremenljivkah *INOV*, *PROJ* in *MREZE*. Natančna stopnja značilnosti je pri testih enakosti povprečnih vrednosti med podzorcema za preostale spremenljivke zelo visoka, kar pomeni, da ni mogoče zavrnilo ničelne domneve, da so povprečne vrednosti spremenljivk pri obeh podzorcih enake. Na podlagi analize povprečnih vrednosti torej ugotavljamo, da so v podjetjih, kjer spodbujajo inovacije, kjer izvajajo več projektov s področja izboljšanja proizvodov, storitev in organizanosti podjetja in v podjetjih, ki so bolj povezana z drugimi podjetji v povprečju bolj naklonjeni izvajanju notranjepodjetniških aktivnosti. Nizka statistična značilnost razlik v povprečnih vrednostih pri spremenljivkah *KONK* in *DV* kaže, da vpliv števila neposrednih konkurentov in dodane vrednosti na zaposlenega na izvajanje notranjepodjetniških aktivnosti ni značilen.

Pomembno in zanimivo je tudi ugotoviti, v kolikšni meri so medsebojno korelirane pojasnjevalne spremenljivke. Tabela 4 prikazuje korelacijske koeficiente med pojasnjevalnimi spremenljivkami

in kaže, da sta dva od koeficientov značilno različna od nič pri 5-odstotni stopnji značilnosti. Izkaže se, da so podjetja bolj inovativna, če so povezana v mreže in kadar izvajajo razvojne in raziskovalne projekte. To bi lahko v regresijski analizi povzročilo problem endogenosti, zato namesto navadnega probit modela v regresijski analizi uporabimo dvostopenjski probit model.

4.2 Regresije

Rezultati regresijske analize z uporabo dvostopenjskega probit modela, podani v tabeli 5, potrjujejo rezultate, dobljene s pomočjo opisnih statistik. Pri pojasnjevanju izračunanih regresijskih koeficientov β_k v probit modelu je treba upoštevati, da teh koeficientov ni mogoče razlagati neposredno kot mejne učinke posamezne pojasnjevalne spremenljivke na odvisno spremenljivko. Mejni učinek spremembe pojasnjevalne spremenljivke x_{ik} na pričakovano vrednost odvisne spremenljivke y_i lahko izračunamo samo kot

$$(2) \quad \frac{\partial E(y_i | x_i)}{\partial x_{ik}} = \frac{\partial P(y_i = 1 | x_i)}{\partial x_{ik}} = \phi(x_i' \beta) \beta_k.$$

Mejni učinek je tako odvisen od značilnosti posamezne opazovane i -te enote, kar pomeni, da

Tabela 3: Preverjanje statistične značilnosti razlik med povprečnimi vrednostmi pojasnjevalnih spremenljivk za vzorca *INTRA = 0* in *INTRA = 1*

	<i>INOV</i>	<i>PROJ</i>	<i>KONK</i>	<i>POLITIKA</i>	<i>MREZE</i>	<i>DV</i>
t-statistika	15,124*	5,548*	0,433	0,509	5,156*	- 0,135

Opomba: * pomeni statistično značilnost pri 1-odstotni stopnji značilnosti.

Tabela 4: Korelacijski koeficienti med pojasnjevalnimi spremenljivkami

	DV	INOV	PROJ	MREZE	POLITIKA	KONK
DV	1,0000	- 0,0195	- 0,0224	0,0088	- 0,0009	0,0230
INOV	- 0,0195	1,0000	0,3615**	0,2279**	- 0,0020	- 0,0017
PROJ	- 0,0224	0,3615**	1,0000	- 0,0432	- 0,1432	0,0974
MREZE	0,0088	0,2279**	- 0,0432	1,0000	- 0,0162	0,1130
POLITIKA	- 0,0009	- 0,0020	- 0,1432	- 0,0162	1,0000	- 0,0127
KONK	0,0230	- 0,0017	0,0974	0,1130	- 0,0127	1,0000

Opomba: ** pomeni statistično značilnost pri 5-odstotni stopnji značilnosti.

ima vsaka enota drugačen (različen) mejni učinek. Greene (2003) pojasnjuje dve možnosti, s katerima je mogoče rezultate vseeno razložiti. Prva je, da izračunamo mejni učinek za »povprečno enoto« ($x_i = x_j$), za »mediansko enoto« ali za morebitne druge značilne oziroma ekstremne vrednosti. Druga možnost pa je, da izračunamo mejne učinke za vse enote v vzorcu, za razlago pa uporabimo povprečno vrednost teh mejnih učinkov. Pri naši analizi bomo pri razlagi učinkov sledili drugi možnosti.

Iz tabele 5 je razvidno, da imajo tri spremenljivke *INOV*, *PROJ* in *MREZE* statistično značilen vpliv na odvisno spremenljivko *INTRA*. To pomeni, da na izvajanje notranjepodjetniških projektov vpliva inovacijsko okolje znotraj podjetja, izvajanje projektov izboljšav proizvodov, storitev in organizacije ter število podjetniških mrež, v katerih podjetje sodeluje. Izkaže se, da bolj kot podjetje spodbuja inovacije, večja je verjetnost, da bodo v podjetju tudi izvajali notranje podjetništvo (zelo visoka statistična značilnost). Verjetnost za notranje

podjetništvo je tudi večja, čim več projektov izboljšav in kakovosti podjetje izvaja in v čim večjem številu mrež je vključeno. Preostale spremenljivke so visoko statistično neznačilne, kar pomeni, da velikost dodane vrednosti na zaposlenega, vodenje ekonomske politike države in neposredno število konkurentov nimajo značilnega vpliva na odločanje podjetij o izvajanju notranjepodjetniških projektov.

Vrednost testa *LR*, s katerim preverjamo ničelno domnevo, da so vsi parcialni regresijski koeficienti enaki nič, je enaka 156,95 pripadajoča stopnja značilnosti pa je zanemarljiva. To pomeni, da je model lahko ustrezen za pojasnjevanje izvajanja notranjega podjetništva v slovenskih velikih in srednje velikih podjetjih. Indeks *LRI* (*McFadden's Likelihood Ratio Index*), ki je analogen determinacijskemu koeficientu v standardnem regresijskem modelu, pa kaže na relativno nizko prileganje modela podatkom, kar zmanjša zaupanje vanj. Ugotovimo torej, da model le delno

Tabela 5: Dvostopenjski probit model
Odvisna spremenljivka: *INTRA*

Spremenljivka	Regresijski koeficient	Standardna napaka	z-statistika	Prob.
Konstanta	- 2,061679	0,279550	- 7,37	0,0000
<i>INOV</i>	1,443708	0,148002	9,75	0,0000
<i>PROJ</i>	0,104627	0,050681	2,06	0,0390
<i>KONK</i>	0,000432	0,007821	0,05	0,9559
<i>POLITIKA</i>	0,022296	0,134070	0,17	0,8679
<i>MREZE</i>	0,187281	0,068634	2,73	0,0064
<i>DV</i>	0,000004	0,000019	0,19	0,8532
Log likelihood	- 235,19	Restr. Log likelihood		- 313,67
LR-statistika (df = 6)	156,95	Prob. (LR-stat)		0,0000
McFadden LRI	0,25			

Eksogene spremenljivke: *KONK*, *POLITIKA*

Endogene spremenljivke: *INOV* (r. n. *PROJ*, *MREZE*), *PROJ* (r. n. *INOV*, *MREZE*, *POLITIKA*), *MREZE* (r. n. *PROJ*, *INOV*, *KONK*), *DV* (r. n. *PROJ*)

Opomba: *r. n. pomeni "regresirano na".

Tabela 6: Povprečne vrednosti mejnih učinkov pojasnjevalnih na odvisno spremenljivko

	<i>INOV</i>	<i>PROJ</i>	<i>KONK</i>	<i>POLITIKA</i>	<i>MREZE</i>	<i>DV</i>
Mejni učinki	0,38568	0,02795	0,00011	0,00596	0,05003	0,000001

pojasnjuje, kateri dejavniki vplivajo na odločitev podjetij o izvedbi notranjepodjetniških projektov.

Tabela 6 nadalje podaja izračunane povprečne vrednosti vseh mejnih učinkov proučevanih spremenljivk na odvisno spremenljivko. Osredotočimo se na razlago tistih spremenljivk, ki izkazujejo statistično značilen vpliv na izvajanje notranjepodjetniških projektov. Povprečni mejni učinek pri spremenljivki *INOV* kaže, da je v primeru, ko v podjetju spodbujajo inovacije, verjetnost, da bo podjetje izvajalo notranje podjetništvo, v povprečju za približno 38 odstotnih točk višja kot v podjetju, kjer za inovacije ni spodbud. Izkazuje se tudi, da vsak dodatno izvajan projekt s področja prenove in izboljšanja proizvodov in storitev podjetja, njegove organiziranosti ali strateških usmeritev pomeni v povprečju približno za 3 odstotne točke višjo verjetnost, da bo podjetje izvajalo notranjepodjetniške aktivnosti. Prav tako pa vsaka dodatna udeležba v podjetniških mrežah pomeni v povprečju približno 5 odstotnih točk višjo verjetnost izvajanja notranjega podjetništva.

Če podjetniške mreže razdelimo na vertikalne in horizontalne mreže in ponovno izvedemo regresijo, ugotovimo, da je statistično značilen le vpliv vertikalnih mrež, medtem ko sodelovanje v horizontalnih podjetniških mrežah nima statistično značilnega vpliva na izvajanje notranjega podjetništva.

Regresijska analiza torej tako kot analiza z opisnimi statistikami izloči tri ključne spremenljivke, *INOV*, *PROJ* in *MREZE*, ki imajo značilen vpliv na zavestno izvajanje notranjega podjetništva v slovenskih velikih podjetjih. Inovativna podjetja, ki izvajajo projekte izboljšav in se intenzivno povezujejo v podjetniške mreže, so v povprečju bolj naklonjena notranjemu podjetništvu. Spodbudo notranjemu podjetništvu tako dajejo predvsem notranji dejavniki v podjetjih oziroma notranje okolje in naklonjenost podjetniškemu projektom. V izbranih slovenskih podjetjih imajo zunanji dejavniki majhen in neznačilen vpliv na izvajanje podjetniških projektov znotraj velikih podjetjih, prav tako pa njihovo izvajanje tudi ni značilno povezano z uspešnostjo podjetja in velikostjo dodane vrednosti na zaposlenega.

5. Sklep

V članku skušamo ugotoviti, kateri so ključni dejavniki uvajanja notranjepodjetniških projektov v slovenskih velikih in srednje velikih podjetjih. Proces notranjega podjetništva razumemo kot proces ustanavljanja novih organizacij s strani matične organizacije ali pa spodbujanja k prenovi in inovaciji proizvodov oziroma storitev ali organizacije in strategije podjetja. Teorija navaja nekatere ključne dejavnike, ki naj bi vplivali na podjetniške procese in aktivnosti znotraj velikih in srednjih podjetij. Prva velika skupina dejavnikov so notranji dejavniki organizacije, ki odražajo zlasti naklonjenost podjetja, predvsem pa njegovega vodstva, inovacijski aktivnosti in projektom inovacij in izboljšav. Drugo skupino tvorijo zunanji dejavniki, predvsem makroekonomsko, družbeno in pravno okolje, ki so lahko naklonjeni podjetniškim aktivnostim ali pa jih tudi zavirajo. Med zunanje dejavnike naj bi sodila tudi konkurenca podjetja. Kot tretja skupina dejavnikov se v zadnjem času omenja podjetniško povezovanje oziroma mreženje, ki naj bi spodbudno delovalo na notranjepodjetniške aktivnosti.

V empiričnem delu članka preverjamo vpliv teh dejavnikov na notranjepodjetniške procese in aktivnosti v slovenskih velikih in srednjih podjetjih. Dodatno vključimo še spremenljivko dodane vrednosti na zaposlenega, s katero merimo vpliv uspešnosti in dejavnosti na zavestno izvajanje notranjega podjetništva. Tako z analizo povprečnih vrednosti kot z regresijsko analizo prek (dvostopenjskega) probit modela ugotovimo, da imajo značilen vpliv na izvajanje notranjepodjetniških procesov v velikih in srednjih podjetjih notranje inovacijsko okolje, število projektov s področja izboljšav in število (vertikalnih) podjetniških mrež, v katerih podjetje sodeluje. Preostali dejavniki ne izkazujejo statistično značilnega vpliva na notranje podjetništvo.

Bistveno torej je, da podjetja, ki spodbujajo inovacije in so inovacijski dejavnosti naklonjena, sprejemajo in izvajajo sodobne menedžerske koncepte in strategije, med katere sodi tudi notranje podjetništvo. Tudi podjetja, ki se povezujejo z drugimi podjetji, so bolj podjetniško usmerjena in inovativna. Zunanji dejavniki presenetljivo

nimajo velikega vpliva na odločitve velikih in srednje velikih podjetij glede notranjepodjetniških aktivnosti, prav tako ne uspešnost podjetja in dejavnost, ki omogoča ustvarjanje visoke oziroma nizke dodane vrednosti na zaposlenega.

Predstavljeni model poskuša izluščiti bistvene dejavnike, ki vplivajo na odločanje slovenskih velikih in srednje velikih podjetij za notranjepodjetniške projekte. Dejstvo je, da naša podjetja inovacijske projekte še vedno pretežno izvajajo v okviru celovitega podjetja in se tako izogibajo ustanavljanju notranjih avtonomnih enot, ki bi delovale kot podjetja znotraj velikih in srednjih podjetij. Razlog za to je lahko tudi v premajhni inovacijski aktivnosti, ki bi velika in srednja podjetja dejansko spodbudila k podjetniškim procesom in aktivnostim. Model vključuje v analizo pretežno tiste spremenljivke, ki jih predvideva teorija, čeprav bi kateri od raziskovalcev morda vključil še kake druge spremenljivke. Katere, pa je lahko predmet široke razprave.

Literatura

- Aldrich, J. in Forrest, D. N. (1984) *Linear Probability, Logit and Probit Models*, Sage University Press, London.
- Amemiya, T. (1994) *Introduction to Statistics and Econometrics*, Harvard University Press, Cambridge.
- Antončič, B. in Hisrich, R. D. (2000) *Intrapreneurship Modeling in Transition Economies: A Comparison of Slovenia and the United States*, *Journal of Developmental Entrepreneurship*, 5(1), 21-40.
- Antončič, B. In Hisrich, R. D. (2000a) *An Empirical Investigation of Impacts of Corporate Entrepreneurship-Related Contingencies on Organizational Wealth Creation*, *Delovni zvezek št. 100, Raziskovalni center Ekonomske fakultete, Ljubljana*.
- Antončič, B., Hisrich, R. D., Petrin, P. in Vahčić A. (2002) *Podjetništvo*, GV Založba, Ljubljana.
- Antončič, B. in Zorn, O. (2004) *The Mediating Role of Corporate Entrepreneurship in the Organizational Support-Performance Relationship: An Empirical Examination*, *Managing Global Transitions*, 2(1), 5-14.
- Argyris, C. in Schon, D. A. (1978) *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective*, Addison-Wesley Pub, Reading.
- Bird, B. (1988) *Implementing Entrepreneurial Ideas: The Case for Intention*, *Academy of Management Review*, 13(3), 442-453.
- Block, Z. in MacMillan, I. C. (1973) *Corporate Venturing: Creation New Business Within the Firm*, Harvard Business School Press, Boston.
- Block, Z. in Ornati, O. A. (1987) *Compensating Corporate Venture Managers*, *Journal of Business Venturing*, 2(1), 41-52.
- Bouchard, V. (2002) *Corporate Entrepreneurship: Lessons from the field, Blind Spots Beyond...*, European Entrepreneurial Learning, Lyon.
- Burgelman R. A. (1984) *Designs for Corporate Entrepreneurship in Established Firms*, *California Management Review*, 26(3), 154-166.
- Covin, J. G. in Slevin, D.P. (1986) *The development and testing of an organizational-level entrepreneurship scale. Frontiers of Entrepreneurship Research (Ronstadt, R. et al., uredniki), str. 628-639, Babson College, Wellesley, MA.*
- Covin, J. G. in Slevin, D. P. (1991) *A Conceptual Model of Entrepreneurship as Firm Behavior*, *Entrepreneurship Theory and Practice*, 16(1), 7-25.
- Dess, G. G., Lumpkin, G. T. in Covin, J. G. (1997) *Entrepreneurial Strategy Making and Firm Performance: Tests of Contingency and Configurational Models*, *Strategic Management Journal*, 18(9), 677-695.
- Greene, W. H. (2003) *Econometric Analysis*, Prentice Hall, Upper Saddle River.
- Gramc, B. (2005) *Notranje podjetništvo v slovenskih podjetjih*, *Organizacija*, 38(5), 232-237.
- Guth, W. D. in Ginsberg, A. (1990) *Corporate Entrepreneurship*, *Strategic Management Journal*, 11(special), 5-15.
- Hisrich, R. D. in Peters, M. P. (1989) *Entrepreneurship: starting, developing, and managing a new enterprise*, Irwin, Homewood.
- Hornsby, J. S., Naffziger, D. W. in Kuratko, D. F. (1994) *A Proposed Research Model of Entrepreneurial Motivation*, *Entrepreneurship Theory and Practice*, 18(3), 29-42.
- Kanter, R. M. (1990) *Engines of Progress: Designing and Running Entrepreneurial Vehicles in Established Companies*, *Journal of Business Venturing*, 5(6), 415-430.
- Katz, J. in Gartner, W. B. (1988) *Properties of Emerging Organizations*, *Academy of Management Review*, 13(3), 429-441.
- Knight, G. A. (1997) *Cross-Cultural Reliability and Validity of a Scale to Measure Firm Entrepreneurial Orientation*, *Journal of Business Venturing*, 6(3), 213-225.
- Lumpkin, G. T. in Dess, G. G. (1996) *Clarifying the Entrepreneurial Orientation Construct and Linking*

It to Performance, Academy of Management Review, 21(3), 135-172.

Merrifield, D. B. (1993) Intrapreneurial Corporate Renewal, Journal of Business Venturing, 8(5), 383-389.

Miller, D. (1983) The Correlates of Entrepreneurship in Three Types of Firms, Management Science, 29(7), 770-791.

Pinchot, G. (1985) Intrapreneuring: Why You Don't Have to Leave the Corporation to Become an Entrepreneur, Harper and Row, New York.

Schollhammer, H. (1982) Internal Corporate Entrepreneurship. Encyclopedia of Entrepreneurship (Kent, C. A., Sexton, D. L. in Vesper, K. H., uredniki), str. 209-229, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, NJ.

Schumpeter, J. A. (1994) History of economic analysis, Oxford University Press, New York.

Sharma, P. in Chrisman, J. J. (1999) Toward a Reconciliation of the Definitional Issues in the Field of Corporate Entrepreneurship, Entrepreneurship Theory and Practice, 23(3), 222-247.

Siegel, R., Siegel, E. in MacMillan, I.C. (1988) Corporate Venture Capitalists: Autonomy, Obstacles and Performance, Journal of Business Venturing, 3(3), 233-247.

Stevenson, H. H. in Gumpert, D. E. (1985) The Heart of Entrepreneurship, Harvard Business Review, 23(2), 85-94.

Stevenson, H. H., Roberts, M. J., Grousbeck, H. I. (1989) New business ventures and the entrepreneur, Irwin, Homewood.

Stevenson, H. H. in Jarillo, J. C. (1990) A Paradigm of Entrepreneurship: Entrepreneurial Management, Strategic Management Journal, 11(special), 17-27.

Thornberry, N. (2001) Corporate Entrepreneurship. Antidote or Oxymoron, European Management Journal, 19(5), 526-533.

Vesper, K. H. (1985) A New Direction or Just a New Label? Entrepreneurship: What It Is and How To Teach It (Kao, J. in Stevenson, H., urednika), str. 216-259, Harvard Business School Press, Boston.

Zahra, S. A. (1993) A Conceptual Model of Entrepreneurship Behavior: A Critique and Extension, Entrepreneurship Theory and Practice, 17(4), 5-21.

Zahra, S. A., Nielsen, A. P. in Bogner, W. C. (1999) Corporate Entrepreneurship, Knowledge and Competence Development, Entrepreneurship Theory and Practice, 23(3), 169-189.

Ključne besede: podjetništvo, menedžment, organizacija podjetja, probit model.

Key words: entrepreneurship, management, company's organization, probit model.

UDK: 336.645.1(497.4)

dr. Matija Rojec*

Struktura in politika nabav podjetij s tujim kapitalom v Sloveniji

Povzetek

Prispevek se ukvarja z enim najpomembnejših kanalov za prelivanje pozitivnih razvojnih učinkov s podjetij s tujim kapitalom na domača podjetja, to je z nabavo inputov podjetij s tujim kapitalom pri domačih podjetjih. S pomočjo anketiranja 122 podjetij s tujim kapitalom v Sloveniji analiziramo strukturo in trende njihovih nabav, njihovo samostojnost v nabavni politiki, dejavnike izbire dobaviteljev in pomen ukrepov ekonomske politike za

povečanje deleža domačih dobaviteljev. Osnovne ugotovitve analize so, da je delež domačih inputov v nabavi podjetij s tujim kapitalom razmeroma visok, pri materialu in še bolj pri storitvah, da pa med delovanjem podjetij ni povečevanja tega deleža. Razlog za to je predvsem, da je le manjši del slovenskih podjetij tehnološko, finančno in organizacijsko sposoben prevzeti vlogo pomembnejših dobaviteljev multinacionalnih podjetij, ki delujejo globalno.

Poglavitni dejavniki, ki odločajo pri izbiri dobaviteljev, so kakovost, cena, zanesljivost in fleksibilnost dobaviteljev. Pri tem ima kakovost poseben pomen, saj je nekakšen absolutni prvi pogoj, da se podjetja s tujim kapitalom sploh začnejo pogovarjati z morebitnimi dobavitelji. Anketirana podjetja pripisujejo neposrednim ukrepom države za povečanje deleža domačih dobaviteljev precej skromen pomen.

Summary

The paper addresses one of the most important channels of spillover from foreign subsidiaries to domestic companies, which is supply of inputs by domestic companies to foreign subsidiaries. By questionnaire survey of 122 foreign subsidiaries in Slovenia we analyse the structure and trends in their supplies, their level of autonomy in supply policy, factors determining the choice of suppliers, and the importance of host country policy measures for increasing the share of local suppliers to foreign subsidiaries.

Main conclusion of the analysis is that the share of local inputs in total supplies of foreign subsidiaries is relatively high, as far as material inputs and even more as far as services inputs is concerned. There is, however, no trend of increase of this share during the life-time of foreign subsidiaries. The latter is mostly due to the fact that only a smaller fraction of Slovenian companies is technologically, financially and organizationally capable to undertake the role of important suppliers of multinationals, which

act on the global level. The most important factors determining the choice of suppliers by foreign subsidiaries are quality, price, reliability and flexibility of suppliers. In this context, the quality has a specific role, since it is a kind of absolute precondition for foreign subsidiaries to consider potential suppliers. The surveyed foreign subsidiaries attach only a rather modest importance to explicit policy measures of the host country for increasing the share of local suppliers.

1. Uvod

Novejša empirična literatura o učinkih prelivanja znanja in razvojnih učinkov (tako imenovani učinki spillover) od tujih podružnic k domačim podjetjem kaže, da je predvsem vertikalno prelivanje tisto, ki izkazuje pozitivne učinke na gospodarstvo držav

prejemnic NTI. Slovenija v tem pogledu ni nobena izjema (podrobneje glej Damijan, Jaklič in Rojec 2006, Rojec 2006). V nasprotju s horizontalnim (znotrajpanožnim) prelivanjem, pri katerem podjetja s tujim kapitalom vplivajo na delovanje

* Fakulteta za družbene vede Univerze v Ljubljani, matija.rojec@gov.si.

domačih podjetij v isti panogi (zaradi imitacijskih procesov, povečanja konkurence, selitve delovne sile iz podjetij s tujim kapitalom v domača podjetja, vstopa tujih podjetij, ki zagotavljajo podporne storitve, itd.), vertikalno (medpanožno) prelivanje učinkuje na domača podjetja v drugih panogah, ki so bodisi dobavitelji bodisi kupci podjetij s tujim kapitalom (input-output povezave podjetij s tujim kapitalom z domačimi podjetji).

Čeprav so med obema tipoma učinkov prelivanja jasne razlike, je empirična literatura tradicionalno zajemala predvsem horizontalne učinke med podjetji znotraj posamezne panoge. Razlog za to je, da je konkurenčne učinke znotraj panoge dosti lažje meriti kakor navzkrižne učinke povezovanja med panogami. Avtorji, ki so vnesli pojma vertikalnega in horizontalnega prelivanja v literaturo, so Blalock (2001), Schoors in van der Tol (2001), Smarzynska (2001), Smarzynska (2003), Smarzynska in Spatareanu (2002) ter Damijan, Knell, Majcen in Rojec (2003a, 2003b). Čeprav ne popolnoma soglasni, rezultati njihovih študij kažejo pretežno pozitivne učinke prelivanja NTI z vključitvijo domačih dobaviteljev (angl. backward vertical FDI spillovers). Te študije nakazujejo, da so predvsem vertikalne dobaviteljske verige in manj intraindustrijsko prelivanje kanal za pretok tehnologije in drugega znanja med tujimi podružnicami in domačimi podjetji. Zakaj je tako? Ker si multinacionalna podjetja močno prizadevajo, da preprečijo odtokanje informacij, ki bi krepile uspešnost njihovih lokalnih konkurentov, obenem pa pogosto želijo prenesti znanje svojim lokalnim dobaviteljem, je verjetnejše, da bo prelivanje z NTI po svoji naravi prej vertikalno kakor horizontalno¹ (Smarzynska 2003).

Lall (1980) je prepoznal naslednje oblike medsebojnega vplivanja multinacionalnih podjetij in njihovih dobaviteljev, ki lahko pripomorejo k povečanju produktivnosti in učinkovitosti podjetij v državi prejemnici NTI:

- (i) pomoč bodočim dobaviteljem pri vzpostavljanju proizvodnih zmogljivosti,
- (ii) zahteve, da dobavitelji zagotavljajo zanesljive in visokokakovostne proizvode ter se držijo rokov, hkrati pa se jim ponudi tehnična pomoč ali informacije za izboljšanje proizvodov in olajšanje inoviranja,
- (iii) nudenje izobraževanja in pomoči v menedžmentu in organizaciji ter

(iv) pomoč dobaviteljem, da najdejo dodatne kupce, vključno s podružnicami istih multinacionalnih podjetij v drugih državah (Lim 2001).

Smarzynska (2003) ponavlja nekatere od Lallovih kanalov in prepoznava nekatere nove kanale vertikalnega prelivanja z vzratnimi povezavami z dobavitelji. Rastoče povpraševanje po vmesnih proizvodih zaradi vstopa multinacionalnih podjetij omogoča lokalnim dobaviteljem, da poberejo koristi od ekonomij obsega. Multinacionalna podjetja, ki prevzamejo domača podjetja, pa se lahko odločijo, da bodo kupovala vmesne proizvode v tujini, in tako prekinejo obstoječe povezave prevzetih podjetij z dobavitelji, kar poveča konkurenco na trgu vmesnih proizvodov.

V skladu z ugotovitvami o pomenu prelivanja tehnološkega in drugega znanja od tujih podružnic k domačim podjetjem po dobaviteljskih povezavah, ki se ustvarijo med obema stranema, je osnovni cilj pričujočega prispevka analizirati pomen in strukturne značilnosti domačih dobav tujim podružnicam v Sloveniji, determinante teh dobav in morebitno vlogo ekonomske politike pri tem. Analiza temelji na anketiranju 122 podjetij s tujim kapitalom v Sloveniji, ki smo ga izvedli v letu 2005, in na manjšem številu krajših intervjujev s temi podjetji o njihovi strategiji in politiki nabave.

Teh 122 anketiranih podjetij s tujim kapitalom predstavlja 5,6 % vseh tovrstnih podjetij v Sloveniji (2175 po stanju konec leta 2004, Banka Slovenije 2005). Njihov delež v celotni prodaji in zaposlenosti podjetij s tujim kapitalom je precej večji, namreč 19,1 % pri prodaji in 29,6 % pri številu zaposlenih. Tuji investitorji/lastniki v anketiranih podjetjih prihajajo iz 21 držav, najpogosteje iz Avstrije (37) in Nemčije (26), potem Hrvaške (12), Italije (9), Nizozemske (9), Švedske (5), Švice (5) itd. (podrobneje glej prilogo 1). To so tudi sicer najpomembnejše države investitorice v Slovenijo. Glavna dejavnost večine anketiranih podjetij je trgovina (40,2 %), takoj za njo pa predelovalna dejavnost (30,9 %)². Kar sto med njimi jih je v celoti (100 %) v tuji lasti in le v osmih imajo tuji investitorji manjšinski, to je manj kakor 50-odstotni lastniški delež. Anketirana podjetja zaposlujejo skupaj 18.668 zaposlenih (29,6 % vseh zaposlenih v podjetjih s tujim kapitalom v Sloveniji konec leta 2004, Banka Slovenije 2005) oziroma povprečno 155,6 na podjetje. Porazdelitev

¹ Za teoretično razlago prelivanja z vzratnimi povezavami z dobavitelji glej Rodriguez-Clare (1996), Markusen in Venables (1999) ter Saggi (2002), za študije primerov pa Moran (2001).

² V celotni populaciji podjetij s tujim kapitalom v Sloveniji je bila po stanju koncem leta 2004 trgovina zastopana z 42,5 %, predelovalna dejavnost pa z 16,8 % (Banka Slovenije 2005).

anketiranih podjetij po velikosti glede na število zaposlenih kaže, da jih je največ v kategoriji malih podjetij z 10 do 49 zaposlenimi (37,5 %), sledijo jim mikropodjetja z do 9 zaposlenimi (31,7 %), srednje velika podjetja s 50 do 249 zaposlenimi (20 %) in velika podjetja z 250 ali več zaposlenimi (10,8 %). Celotna njihova prodaja v letu 2004 je znašala 523 mrd. SIT (19,1 % celotne prodaje podjetij s tujim kapitalom v Sloveniji v istem letu, Banka Slovenije 2005) oziroma povprečno 5,3 mrd. na podjetje. Povprečni delež izvoza v prodaji anketiranih podjetij je znašal 31,7 %, kar je nekoliko manj od 46,6-odstotnega izvoznega deleža za vsa podjetja s tujim kapitalom (Banka Slovenije 2005). Pri tem je seveda bistvena razlika med podjetji s tujim kapitalom v predelovalni in drugih dejavnostih. Medtem ko so tista v predelovalni dejavnosti pretežno usmerjena v izvoz, se storitvena osredotočajo na slovenski trg. Od celotnega izvoza anketiranih podjetij gre v povprečju 37,2 % matičnemu tujemu podjetju.

Prispevek ima poleg uvoda in zaključka še štiri dele. V prvem delu analiziramo strukturo in trende v nabavah podjetij s tujim kapitalom v Sloveniji, v drugem delu vpliv oziroma samostojnost teh podjetij v nabavni politiki, v tretjem delu dejavnike, ki vplivajo na izbiro dobaviteljev, v četrtem delu pa pomen ukrepov ekonomske politike za povečanje domačega deleža v strukturi nabav podjetij s tujim kapitalom.

2. Struktura nabav podjetij s tujim kapitalom

V tem delu obravnavamo strukturo nabav porabljenega materiala in storitev v anketiranih podjetjih s tujim kapitalom glede na dobavitelje in po skupinah držav dobaviteljic. Pri tem nas zanimajo tudi spremembe v strukturi dobaviteljev od vstopa tujega investitorja do danes, predvsem, ali se je povečal delež domačih dobaviteljev. Pri dobaviteljih ločimo med

- (i) tujim matičnim podjetjem,
- (ii) tujimi podružnicami tujega matičnega podjetja,
- (iii) drugimi tujimi podjetji in
- (iv) domačimi podjetji.

Zanima nas, po eni strani, vpetost slovenskih podjetij s tujim kapitalom v mrežo matičnega podjetja in, po drugi strani, vključevanje domačih dobaviteljev v poslovanje podjetij s tujim kapitalom. Prav to je namreč ključno za obseg učinkov prelivanja znanja od tujih k domačim

podjetjem. Pri dobaviteljih iz uvoza ločimo tudi med tistimi iz

- (i) starih držav članic EU,
- (ii) novih držav članic EU,
- (iii) držav jugovzhodne Evrope in
- (iv) drugih držav.

Postavljajo se vprašanja, npr. ali se z vstopom v EU povečuje nabava iz novih držav članic, ali ugoden geografski položaj Slovenije na robu jugovzhodne Evrope spodbuja podjetja s tujim kapitalom k večji nabavi iz držav tega območja. Skratka, ali so opazne kakršne koli spremembe v strukturi nabav podjetij s tujim kapitalom v zvezi z državami, iz katerih uvažajo material in storitve.

Poglejmo najprej strukturne značilnosti in trende v nabavah materiala, kakršne se kažejo v tabeli 1 in sliki 1. Najopaznejša značilnost strukture nabave materiala glede na dobavitelje je velik delež slovenskih podjetij kot dobaviteljev. Z vstopom tujega investitorja jim v povprečju pripada kar 44,9 % vseh nabav materiala podjetij s tujim kapitalom. Na drugem mestu je samo tuje matično podjetje s povprečno 35,7-odstotnim deležem in druga tuja podjetja z 12,9-odstotnim povprečnim deležem. Delež nabav pri tujih podružnicah tujega matičnega podjetja je v povprečju le 6,5-odstoten. Struktura nabav materiala po dobaviteljih se od vstopa tujega investitorja do danes dokaj spremeni, predvsem se zmanjša delež tujega matičnega podjetja, in to na račun preostalih tujih podjetij. Najbolj se zmanjša delež tistih podjetij s tujim kapitalom, ki nabavljajo material izključno pri svojih matičnih podjetjih v tujini, in sicer z 20,5 % ob vstopu na 14,0 % danes. Delež domačih dobaviteljev se le zanemarljivo poveča, in sicer z 46,3-odstotni povprečni delež (glej sliko 1).

Zdi se torej, da domačim dobaviteljem po vstopu tujega investitorja večinoma ne uspe več izboljšati položaja, kar je nekoliko presenetljivo in tudi v nasprotju s pričakovanim. Pričakovali bi namreč, da tuji investitorji postopoma bolje spoznajo sposobnosti domačih dobaviteljev in jih tudi bolj vključijo. Podrobnejši vpogled pa pokaže naslednje stanje, kar zadeva domače dobavitelje materiala: po vstopu se zmanjša delež podjetij s tujim kapitalom, ki so prej nabavljala material izključno pri domačih dobaviteljih (s 25,0 % ob vstopu na 21,1 % danes), vendar se po drugi strani močno zniža delež podjetij s tujim kapitalom, ki ob vstopu sploh niso nabavljala pri domačih dobaviteljih (z 28,6 % ob vstopu na 18,4 % danes). Zgodi se torej logično prestrukturiranje. Po eni strani podjetja,

Tabela 1: Struktura nabav porabljenega materiala glede na dobavitelje – ob vstopu in danes

Razred velikosti deleža	Tuje matično podjetje		Tuje podružnice matičnega podjetja		Druga tuja podjetja		Domača podjetja	
	Število	%	Število	%	Število	%	Število	%
ob vstopu								
0	52	46,4	92	82,1	76	67,9	32	28,6
0,1-5,0	4	3,6	5	4,5	7	6,3	6	5,4
5,1-10,0	4	3,6	5	4,5	2	1,8	7	6,3
10,1-20,0	7	6,3	2	1,8	4	3,6	6	5,4
20,1-30,0	2	1,8	1	0,9	5	4,5	6	5,4
30,1-40,0	2	1,8	0	0,0	4	3,6	6	5,4
40,1-50,0	2	1,8	1	0,9	1	0,9	2	1,8
50,1-60,0	2	1,8	1	0,9	2	1,8	3	2,7
60,1-70,0	2	1,8	0	0,0	5	4,5	3	2,7
70,1-80,0	4	3,6	0	0,0	2	1,8	4	3,6
80,1-90,0	7	6,3	0	0,0	1	0,9	4	3,6
90,1-99,9	1	0,9	0	0,0	2	1,8	5	4,5
100	23	20,5	5	4,5	1	0,9	28	25,0
Skupaj	112	100,0	112	100,0	112	100,0	112	100,0
Povprečni delež (%)	35,7		6,5		12,9		44,9	
Ni odgovora	10		10		10		10	
danes								
0	52	45,6	89	78,1	60	52,6	21	18,4
0,1-5,0	9	7,9	8	7,0	10	8,8	7	6,1
5,1-10,0	6	5,3	5	4,4	10	8,8	10	8,8
10,1-20,0	7	6,1	4	3,5	3	2,6	7	6,1
20,1-30,0	3	2,6	0	0,0	4	3,5	10	8,8
30,1-40,0	2	1,8	2	1,8	2	1,8	9	7,9
40,1-50,0	0	0,0	2	1,8	5	4,4	4	3,5
50,1-60,0	5	4,4	1	0,9	5	4,4	3	2,6
60,1-70,0	3	2,6	1	0,9	6	5,3	2	1,8
70,1-80,0	4	3,5	0	0,0	6	5,3	4	3,5
80,1-90,0	6	5,3	0	0,0	1	0,9	8	7,0
90,1-99,9	1	0,9	0	0,0	1	0,9	5	4,4
100	16	14,0	2	1,8	1	0,9	24	21,1
Skupaj	114	100,0	114	100,0	114	100,0	114	100,0
Povprečni delež (%)	30,0		5,6		18,1		46,3	
Ni odgovora	8		8		8		8	

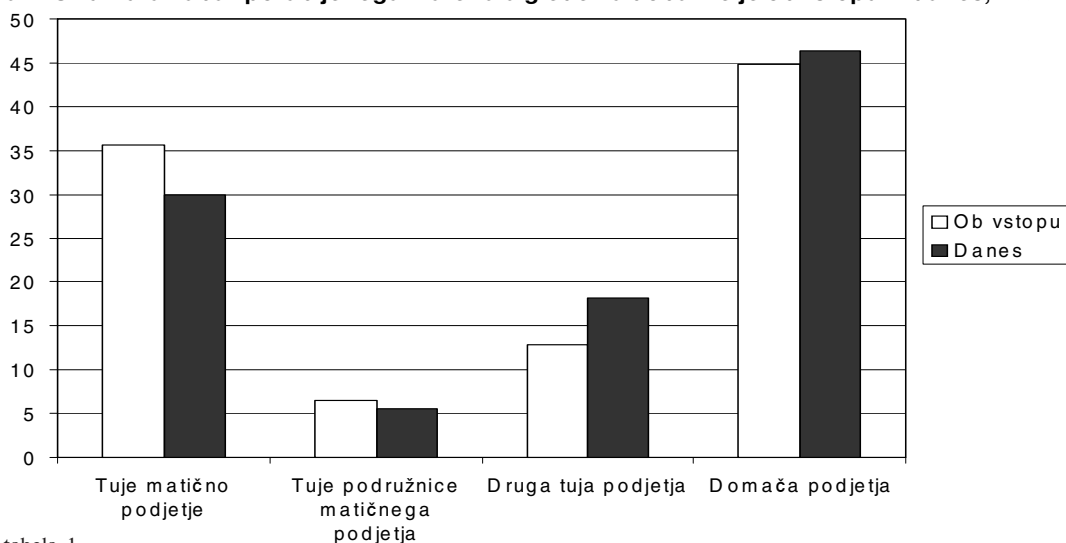
Vir: anketa

ki so jih prevzeli tuji investitorji in ki so bila ob prevzemu izrazito ali celo izključno naslonjena na domače dobavitelje, doživijo diverzifikacijo svojih dobaviteljev, ki je seveda naravnana le k tujim podjetjem. Po drugi strani pa pri novih tujih investicijah tuji investitorji najprej kažejo izrazito nezaupanje do domačih dobaviteljev, ko bolj spoznajo lokalne okoliščine, pa pritegnejo tudi več domačih dobaviteljev.

Struktura uvoza materiala po skupinah držav dobaviteljic (glej tabelo 2 in sliko 2) kaže prevlado dobaviteljev iz držav EU. Danes pripada dobaviteljem iz starih držav članic EU v povprečju 41,4 %, iz novih držav članic EU pa 46,6 % vsega uvoza materiala anketiranih podjetij s tujim kapitalom. Deleža dobaviteljev iz držav

jugovzhodne Evrope in drugih držav sta skromna, saj znašata v povprečju le 4,0 % oziroma 7,9 %. Okrog 80 % podjetij sploh ne uvažata materiala iz teh dveh skupin držav, temveč le iz držav EU. Dinamično gledano, v strukturi uvoza materiala od vstopa tujega investitorja pa do danes ni videti sprememb v zvezi z državami jugovzhodne Evrope in drugimi državami. Spremenilo pa se je stanje glede novih in starih držav EU. Slika 2 nazorno kaže, da se je povečal uvoz materiala iz novih držav članic EU in hkrati zmanjšal povprečni delež uvoza iz starih držav članic. Vstop teh držav v EU je tu očitno naredil svoje in povečal relativno konkurenčnost uvoza iz novih držav EU. Če ob vstopu tujega investitorja kar 24,1 % anketiranih podjetij s tujim kapitalom sploh ni uvažalo iz novih držav članic EU, je danes takih podjetij le še

Slika 1: Struktura nabav porabljenega materiala glede na dobavitelje ob vstopu in danes, v %



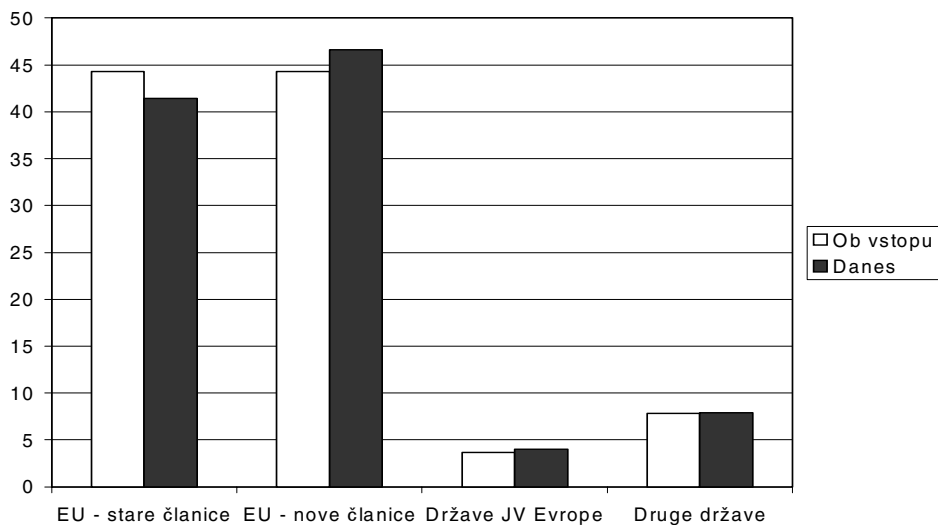
Vir: tabela 1

Tabela 2: Struktura uvoza porabljenega materiala po skupinah držav dobaviteljic – ob vstopu in danes

Razred velikosti deleža	Stare države članice EU		Nove države članice EU		Države JV Evrope		Druge države	
	Število	%	Število	%	Število	%	Število	%
ob vstopu								
0	37	33,0	27	24,1	97	86,6	93	83,8
0,1-5,0	5	4,5	9	8,0	7	6,3	3	2,7
5,1-10,0	5	4,5	10	8,9	2	1,8	4	3,6
10,1-20,0	6	5,4	10	8,9	1	0,9	1	0,9
20,1-30,0	4	3,6	5	4,5	1	0,9	0	0,0
30,1-40,0	4	3,6	4	3,6	0	0,0	1	0,9
40,1-50,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
50,1-60,0	4	3,6	3	2,7	1	0,9	1	0,9
60,1-70,0	4	3,6	2	1,8	0	0,0	2	1,8
70,1-80,0	8	7,1	4	3,6	2	1,8	2	1,8
80,1-90,0	7	6,3	6	5,4	0	0,0	0	0,0
90,1-99,9	10	8,9	7	6,3	0	0,0	0	0,0
100	18	16,1	25	22,3	1	0,9	4	3,6
Skupaj	112	100,0	112	100,0	112	100,0	111	100,0
Povprečni delež (%)	44,3		44,3		3,7		7,8	
Ni odgovora	10		10		10		11	
danes								
0	33	28,7	16	13,9	93	80,9	90	78,3
0,1-5,0	10	8,7	9	7,8	11	9,6	8	7,0
5,1-10,0	4	3,5	10	8,7	5	4,3	5	4,3
10,1-20,0	7	6,1	13	11,3	1	0,9	1	0,9
20,1-30,0	3	2,6	10	8,7	1	0,9	0	0,0
30,1-40,0	5	4,3	7	6,1	0	0,0	2	1,7
40,1-50,0	5	4,3	4	3,5	0	0,0	0	0,0
50,1-60,0	3	2,6	3	2,6	0	0,0	2	1,7
60,1-70,0	7	6,1	1	0,9	2	1,7	2	1,7
70,1-80,0	8	7,0	5	4,3	0	0,0	0	0,0
80,1-90,0	16	13,9	5	4,3	1	0,9	1	0,9
90,1-99,9	6	5,2	10	8,7	0	0,0	0	0,0
100	8	7,0	22	19,1	1	0,9	4	3,5
Skupaj	115	100,0	115	100,0	115	100,0	115	100,0
Povprečni delež (%)	41,4		46,6		4,0		7,9	
Ni odgovora	7		7		7		7	

Vir: anketa

Slika 2: Struktura uvoza porabljenega materiala po skupinah držav dobaviteljic ob vstopu in danes, v %



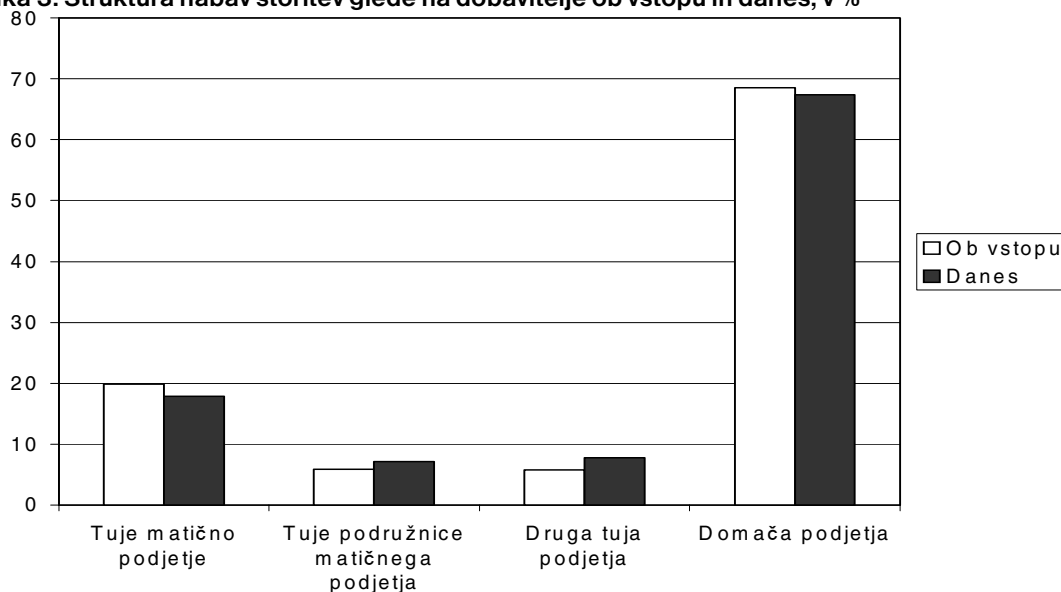
Vir: tabela 2

Tabela 3: Struktura nabav storitev glede na dobavitelje – ob vstopu in danes

Razred velikosti deleža	Tuje matično podjetje		Tuje podružnice matičnega podjetja		Druga tuja podjetja		Domača podjetja	
	Število	%	Število	%	Število	%	Število	%
ob vstopu								
0	70	60,9	93	80,9	85	73,9	19	16,5
0,1-5,0	11	9,6	7	6,1	8	7,0	1	0,9
5,1-10,0	3	2,6	2	1,7	9	7,8	3	2,6
10,1-20,0	2	1,7	5	4,3	4	3,5	3	2,6
20,1-30,0	3	2,6	1	0,9	2	1,7	2	1,7
30,1-40,0	2	1,7	2	1,7	1	0,9	2	1,7
40,1-50,0	7	6,1	0	0,0	3	2,6	5	4,3
50,1-60,0	0	0,0	0	0,0	2	1,7	3	2,6
60,1-70,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	2	1,7
70,1-80,0	2	1,7	2	1,7	0	0,0	9	7,8
80,1-90,0	0	0,0	2	1,7	0	0,0	13	11,3
90,1-99,9	0	0,0	0	0,0	0	0,0	11	9,6
100	15	13,0	1	0,9	1	0,9	42	36,5
Skupaj	115	100,0	115	100,0	115	100,0	115	100,0
Povprečni delež (%)	19,8		5,9		5,7		68,6	
Ni odgovora	7		7		7		7	
danes								
0	65	55,1	91	77,1	81	68,6	14	11,9
0,1-5,0	18	15,3	6	5,1	9	7,6	4	3,4
5,1-10,0	1	0,8	4	3,4	10	8,5	6	5,1
10,1-20,0	8	6,8	6	5,1	6	5,1	1	0,8
20,1-30,0	3	2,5	1	0,8	3	2,5	3	2,5
30,1-40,0	0	0,0	3	2,5	2	1,7	5	4,2
40,1-50,0	8	6,8	1	0,8	1	0,8	5	4,2
50,1-60,0	1	0,8	1	0,8	2	1,7	2	1,7
60,1-70,0	0	0,0	1	0,8	1	0,8	4	3,4
70,1-80,0	1	0,8	1	0,8	1	0,8	8	6,8
80,1-90,0	2	1,7	1	0,8	0	0,0	20	16,9
90,1-99,9	0	0,0	1	0,8	1	0,8	7	5,9
100	11	9,3	1	0,8	1	0,8	39	33,1
Skupaj	118	100,0	118	100,0	118	100,0	118	100,0
Povprečni delež (%)	17,8		7,1		7,7		67,4	
Ni odgovora	4		4		4		4	

Vir: anketa

Slika 3: Struktura nabav storitev glede na dobavitelje ob vstopu in danes, v %



Vir: tabela 3

13,9 %. In tudi, če je ob vstopu kar 25,0 % anketiranih podjetij več kakor 90 % uvoženega materiala uvažalo iz starih držav članic, je danes takih podjetij le še 12,2 %. Očitno je torej povečanje relativnega pomena uvoza materiala iz novih na račun starih držav članic.

Tabela 3 in slika 3, ki prikazujeta strukturo in trende v nabavah storitev podjetij s tujim kapitalom glede na dobavitelje, razkrivata še izrazitejšo prevlado domačih dobaviteljev, kakor je to pri materialu. Podjetja s tujim kapitalom v povprečju kakih 70 % vseh storitev kupujejo pri domačih podjetjih. Ta delež se od vstopa tujega investitorja pa do danes ni bistveno spremenil. Res pa je, da se je še zmanjšal delež podjetij s tujim kapitalom, ki sploh ne kupujejo storitev pri domačih podjetjih, in sicer s 16,5 % ob vstopu na 11,9 % danes. Vse to kaže na uveljavljanje domačih dobaviteljev storitev pri podjetjih s tujim kapitalom. Povprečni delež dobav storitev tujih matičnih podjetij za domača podjetja se je od vstopa tujega investitorja do danes znižal s 19,8 % na 17,8 %, delež tujih podružnic tujega matičnega podjetja se je povečal s 5,9 % na 7,1 %, delež drugih tujih podjetij pa s 5,7 % na 7,7 %. Gre torej za precej majhne spremembe v strukturi dobaviteljev surovin.

Čeprav je na prvi pogled udeležba domačih podjetij v strukturi nabav podjetij s tujim kapitalom razmeroma visoka, taka trditev brez neke primerjalne osnove nima prave teže. Mogoča je

primerjava je s strukturo nabav domačih podjetij. Dejstvo je, da imajo domača ta bistveno večji delež domačih inputov kakor podjetja s tujim kapitalom. Tako je bil leta 2004 v predelovalni dejavnosti delež uvoza v prodaji pri domačih podjetjih 29,5 %, pri podjetjih s tujim kapitalom pa kar 44,8 %.³ Druga primerjava je mogoča z nekaterimi drugimi novimi državami članicami EU. Ta pokaže, da je delež domačih dobaviteljev pri nabavah podjetij s tujim kapitalom v Sloveniji nekoliko nižji kakor na Madžarskem, podoben kakor na Poljskem in višji kakor v Estoniji in na Slovaškem. Zdi se torej, da smo glede tega nekje na sredini (glej tabelo 4). Vendarle upoštevajoč, da je slovensko gospodarstvo manjše od madžarskega ali poljskega, in zaradi tega predeterminirano na večji delež uvoženih inputov, je trditev o razmeroma visokem deležu domačih inputov v primeru podjetij s tujim kapitalom v Sloveniji slej ko prej ustrezna.

Struktura in trendi v nabavi materiala in storitev v anketiranih podjetjih s tujim kapitalom torej kažejo razmeroma visoko raven udeležbe domačih podjetij. Po drugi strani pa velja, da po vstopu tujega investitorja udeležba domačih dobaviteljev v povprečju ostaja precej nespremenjena oziroma se ne povečuje, kakor bi pričakovali in k čemur bi morali stremeti glede na pozitivne učinke prelivanja znanja od tujih k domačim podjetjem, v katera prihaja prav s temi dobaviteljskimi povezavami. To kaže na omejeno sposobnost domačih dobaviteljev.

³ Seveda je treba pri tem reči, da je tudi izvozna usmerjenost podjetij s tujim kapitalom bistveno višja kot pri domačih podjetjih. Tako je bilo v predelovalni dejavnosti leta 2004 razmerje med izvozom in prodajo pri domačih podjetjih 50,9 %, pri podjetjih s tujim kapitalom pa kar 75,8 % (Izračunano na osnovi podatkov Banke Slovenije 2005).

Tabela 4: Struktura nabav podjetij s tujim kapitalom v izbranih državah novih članicah EU – vzorec 433 podjetij, v %

Države	Nabava pri			
	tujem matičnem podjetju	drugih tujih dobaviteljih	drugih domačih podružnicah matičnega podjetja	drugih domačih dobaviteljih
Skupaj*	27,6	28,0	7,2	34,4
Slovaška	32,7	36,1	23,0	1,6
Poljska	34,0	17,8	6,7	40,5
Estonija	24,8	30,1	5,4	36,6
Slovenija	23,5	34,6	0,5	41,3
Madžarska	17,9	32,0	1,2	45,3

Vir: Majcen, Radošević, Rojec (2003)

* Tehtano povprečje.

3. Samostojnost podjetij s tujim kapitalom pri izbiri dobaviteljev

Ena od pomembnih determinant deleža domačih podjetij v strukturi nabav podjetij s tujim kapitalom je seveda večja ali manjša samostojnost slednjih pri izbiri dobaviteljev. Zelo poenostavljeno rečeno, predvidevamo, da večja samostojnost podružnice pri nabavah vodi v večji delež domačih dobaviteljev. Multinacionalna podjetja imajo sicer zelo različno prakso in nabavno politiko, od popolnoma centralizirane, ki podružnici ne daje dosti prostora, pa do tega, da ji puščajo popolno samostojnost. Veliko je odvisno tudi od tega, za kakšen input gre, strateški ali bolj standardiziran in manj pomemben. Stvari se spreminjajo tudi v času, saj se s povečevanjem pomena integrirane mednarodne proizvodnje, ko vsaka od podružnic multinacionalnega podjetja proizvaja le en del proizvoda(ov) in ga pošilja naslednji podružnici, inute pa dobiva od podružnice, ki je v

reprodukcijski verigi pred njo, oži prostor za samostojno iskanje dobaviteljev.

Tabela 5 in slika 4 kažeta na mešano stanje glede vpliva anketiranih podjetij s tujim kapitalom na izbiro dobaviteljev. Večina jih ima precejšen vpliv na to izbiro ali pa je pri tem celo popolnoma samostojna, pri čemer je takih precej več pri nabavi storitev (kar 84 % vseh anketiranih podjetij) kakor pri nabavi materiala (69 %). To je pričakovano, saj je vrsta storitev takšnih, da jih je res mogoče kupovati le lokalno, tu pa boljše poznavanje lokalnih razmer daje podružnici bistveno prednost pred tujim matičnim podjetjem. Le 14,7 % anketiranih podjetij nima nikakršnega vpliva na izbiro dobaviteljev materiala, pri nabavi storitev pa je takih še manj, namreč le 5,9 %. Obratno pa je kar 38,8 % vseh anketiranih podjetij popolnoma samostojnih pri izbiri dobaviteljev materiala in kar 50,4 % pri izbiri dobaviteljev storitev. Zdi se torej, da premajhen vpliv samih podjetij s tujim kapitalom na izbiro dobaviteljev nikakor ni razlog,

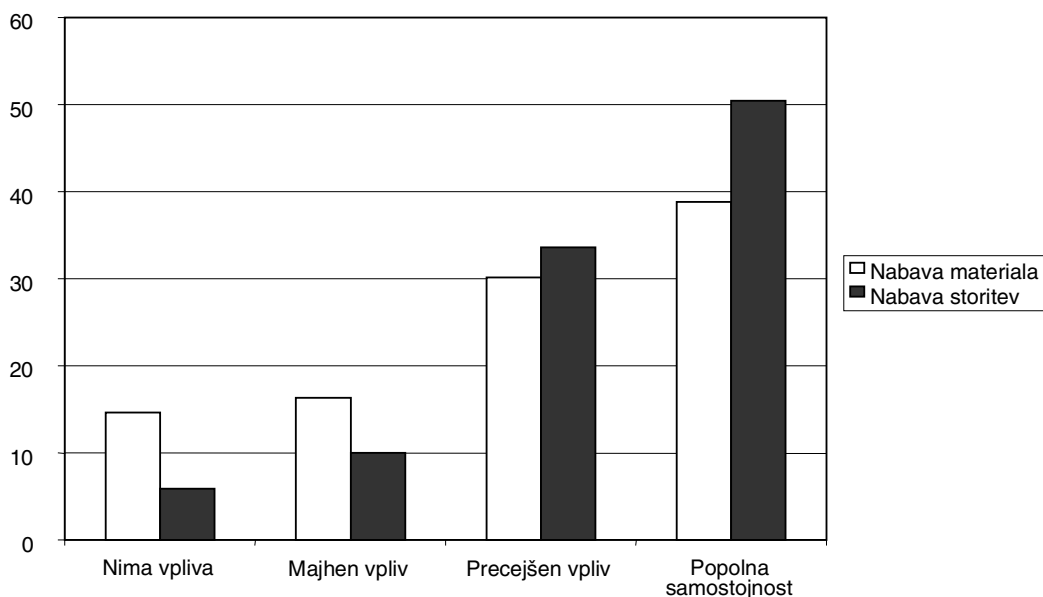
Tabela 5: Samostojnost podjetij s tujim kapitalom pri izbiri dobaviteljev materiala in storitev

	Nabava materiala		Nabava storitev	
	Število	%	Število	%
Podjetje nima vpliva na izbiro dobaviteljev	17	14,7	7	5,9
Podjetje ima manjši vpliv na izbiro dobaviteljev	19	16,4	12	10,1
Podjetje ima precejšen vpliv na izbiro dobaviteljev	35	30,2	40	33,6
Podjetje je popolnoma samostojno pri izbiri dobaviteljev	45	38,8	60	50,4
Povprečna ocena*	2,9		3,4	
Skupaj	116	100,0	119	100,0
Ni odgovora	6		3	

Vir: anketa

* Izračunano ob upoštevanju: 1 - podjetje nima vpliva, 2 - podjetje ima manjši vpliv, 3 - podjetje ima precejšen vpliv, 4 - podjetje je popolnoma samostojno.

Slika 4: Vpliv podjetij s tujim kapitalom na izbiro dobaviteljev materiala in storitev, v %



Vir: tabela 5

da se delež domačih dobaviteljev ne povečuje, temveč ostaja bolj ali manj tak, kakršen je bil ob vstopu tujega investitorja.

Krajši dodatni intervjuji v nekaterih anketiranih podjetjih o njihovem položaju glede nabave ter o sami nabavni strategiji in politiki potrjujejo razmeroma veliko samostojnost slovenskih podružnic pri nabavi inputov. Pa poglejmo nekaj primerov:

- a/ Pri podjetju so pogosto kupci tisti, ki določajo, kakšne inpute hočejo imeti v proizvodih, ki jih kupujejo. Vsa podjetja v skupini tujega matičnega podjetja sodelujejo na letni konferenci, na kateri se dogovarjajo o nakupih inputov. Tako določijo, kakšne količine posameznih inputov potrebujejo v skupini kot celoti. Te potem kupujejo centralno, saj si skupina zaradi večje količine lahko izpogaja boljše cene in nabavne pogoje.
- b/ Podjetje je v celoti povezano v globalno nabavno mrežo tujega matičnega podjetja. Namen te politike je znižati cene ter povečati kakovost delov in komponent, ki jih celotni skupini multinacionalnega podjetja zagotavljajo dobavitelji. V skladu s tem je naloga vseh podjetij v skupini, da skrbijo za konkurenčnost nabave z vidika kakovosti, cene in dobavnih rokov, da razvijajo partnerske odnose z dobavitelji in da širijo nabavne trge. Matično podjetje je razvilo poseben sistem za ocenjevanje sposobnosti dobaviteljev glede kakovosti. V skladu s tem sistemom so dobavitelji razvrščeni v različne kategorije.
- c/ Podjetje ima lastno nabavno mrežo, pri kateri je popolnoma neodvisno. V skupini matičnega podjetja je glede učinkovitosti nabave konkurenca med podružnicami; te si vsaka zase prizadevajo, da bi dobile čim cenejše in zanesljivejše dobavitelje. Eden od ciljev skupine v celoti je tudi diverzifikacija nabave glavne surovine, da bi vsaj delno nevtralizirali močni položaj glavnih dobaviteljev, ki so velika multinacionalna podjetja.
- d/ Podjetju dobavitelje inputov dejansko določajo kupci, saj natanko odločajo, kakšni naj se vgradijo v proizvode, ki jih kupujejo. Poskušali so uvesti domače dobavitelje, vendar so imeli pri tem le omejen uspeh.
- e/ Podjetje je v izbiri dobaviteljev popolnoma samostojno, upoštevajoč ključno besedo, ki jo imajo pri tem kupci njegovih proizvodov. Dobaviteljska mreža je večinoma zelo stabilna. Uvedba novega dobavitelja je namreč precej dolg proces, pri čemer morajo vsakega novega dobavitelja preveriti tudi pri kupcih.

Naloga nabavnega oddelka slovenske podružnice je uresničevanje globalne nabavne politike skupine v Sloveniji in državah nekdanje Jugoslavije, tako izbira in razvija odnose z dobavitelji iz teh držav ter opazuje in raziskuje nabavne trge v njih oziroma išče nove dobavitelje. Oddelek stalno presoja, kakšno kakovost so sposobni zagotavljati dobavitelji. Njegova naloga je, da zmanjšuje nabavno ceno, zato je v njegovem nespornem interesu, da si najde najboljše dobavitelje.

- f/ Anketirano podjetje daje pobudo glede dobav samo, vendar se odločitve sprejemajo skupaj s tujo matično firmo. Na splošno gledano je v skupini matičnega podjetja v zvezi z nabavami zaznati naraščajočo samostojnost. Anketirano podjetje sploh ne kupuje nobenih inputov svojega matičnega podjetja. Slednje namreč spodbuja svoje podružnice, naj jih kupujejo pri najcenejših dobaviteljih s kakovostno ponudbo. Glavni dejavniki, ki odločajo o dobaviteljih, so poleg kakovosti še cena in zanesljivost. Dobavitelske pogodbe se letno revidirajo. Med dobavitelji obstaja visoka stopnja konkurence, vendar pa po drugi strani uvajanje novih dobaviteljev omejuje dejstvo, da je potrebno eno do dve leti, preden "razvijejo" dobrega dobavitelja. Podjetje stalno išče nove dobavitelje, vendar obstoječih brez tehtnih razlogov ne bi menjalo. Vstop tujega investitorja v podjetje je prinesel tudi cenejše inpute. Naprej zato, ker matično podjetje daje velik poudarek stalnemu iskanju cenejših virov, pa tudi, ker ima podjetje kot sestavni del velikega tujega multinacionalnega podjetja nekatere prednosti v pogajanjih z dobavitelji.
- g/ Podjetje je pri izbiri dobaviteljev neodvisno. Zamenja jih sicer v dogovoru s tujim matičnim podjetjem, a to je zelo razumno; tako so zaradi cene prešli s kupovanja inputov pri matičnem podjetju na druge dobavitelje. Glavni dejavnik pri izbiri dobaviteljev sta cena in plačilne ugodnosti, pa tudi zanesljivost dobave, pri čemer je ustrezna kakovost prvi pogoj, da se z dobaviteljem sploh začnejo pogovarjati. Dobavitelske pogodbe stalno spremljajo in mogoče so tudi stalne revizije z iskanjem novih dobaviteljev. Podjetje si načelno prizadeva, da bi imelo za vse pomembne inpute vsaj dva dobavitelja.
- h/ Podjetje je v celoti samo odgovorno za nabavo inputov, pa tudi za svojo dobičkonosnost in to mu daje tudi neodvisnost pri izbiri dobaviteljev. Pri nabavi inputov je ustrezna kakovost nesporno nujna, ob njej pa je ključna še cena. Ker se je s prevzemom spremenil tudi proizvodni program, so bile sprejete tudi pomembne spremembe, ki zadevajo dobavitelje.
- i/ Nabavna funkcija v podjetju je v celoti vključena v nabavo na ravni skupine tujega matičnega podjetja. Celotno nabavo surovin za vsa podjetja v skupini usklajuje in ureja nabavni oddelek matičnega podjetja. Slovenska podružnica v celoti ureja le nabavo v Sloveniji. Toda čeprav so podružnice v skupini strogo vodene iz centra, jih matično podjetje spodbuja, naj se obnašajo kot »samostojna« podjetja. To pa pomeni, da se slovenska podružnica o

nabavni ceni pogaja z nabavno službo na ravni skupine.

Vse povedano jasno kaže neustreznost prepričanja, da imajo podjetja s tujim kapitalom po nareku svojih matičnih podjetij nekakšne lastne stalne dobavitelje, ki jih ne menjajo, in da svojim podružnicam določajo dobavitelje. Zvečine tuja matična podjetja svoje podružnice spodbujajo, da iščejo nove in boljše dobavitelje.

4. Dejavniki izbire materiala in storitev

Osnovno vprašanje, na katero mora odgovoriti podjetje glede inputov, je, ali naj neki input proizvaja samo ali naj ga kupuje od drugih. Če gre za multinacionalno podjetje in se odloči za prvo možnost, ima spet dvoje izbir, namreč ali ga bo proizvajalo doma ali v svojih podružnicah v tujini. Podobno velja, če se odloči, da ga bo kupovalo od drugih podjetij. Tudi tu ima možnost kupovati doma ali uvažati. Izbira je odvisna od mnogih dejavnikov. Prvič od tega, ali je to strateški input, ko podjetja načelno želijo zadržati večji nadzor, ali standardizirani input, ki je na trgu prosto na razpolago. Drugič od tega, na kateri razvojni stopnji je proizvod, saj na začetni podjetja praviloma zadržijo večji del proizvodnje (strateških) inputov pri sebi, doma. In tretjič gre za vprašanje tako imenovanih nepopolnih pogodb oziroma neučinkovitosti zunanjih trgov, zaradi katerih imajo podjetja težave in stroške s sankcioniranjem pogodb, kar jih lahko odvrča od iskanja zunanjih dobaviteljev za strateške inpute. Poleg tega je treba upoštevati, da imajo multinacionalna podjetja s podružnicami v vrsti držav širše možnosti pri izbiri dobaviteljev.

Nas zanima predvsem tisti del nabav podjetij s tujim kapitalom v Sloveniji, ki so opravljena zunaj mreže matičnega podjetja. Gre za večji del nabav, saj anketirana podjetja od zunanjih dobaviteljev kupujejo v povprečju kar 64,4 % materiala in 75,1 % storitev. V vprašalniku smo, izhajajoč iz obstoječih študij, dejavnike pri izbiri dobaviteljev strnili v pet kategorij, in sicer: cena, kakovost, zanesljivost dobave, fleksibilnost dobavitelja in njegova oddaljenost/bližina. Odgovori so dani v tabeli 6 v slikah 5 in 6 ter jasno kažejo, da gre pri izbiri dobaviteljev za kompleksno odločitev. Da je nekdo izbran, mora ustrezati po ceni in kakovosti, hkrati pa zagotavljati zanesljivost dobave in biti fleksibilen. Težko bi rekli, kateri od naštetih štirih dejavnikov je najpomembnejši, saj so pomembni vsi. Delež anketiranih, ki imajo ceno za pomemben ali zelo pomemben dejavnik izbire dobaviteljev materiala, je 89,4 %, pri kakovosti je ta delež 94,6 %,

Tabela 6: Pomen posameznih dejavnikov pri izbiri dobaviteljev materiala in storitev

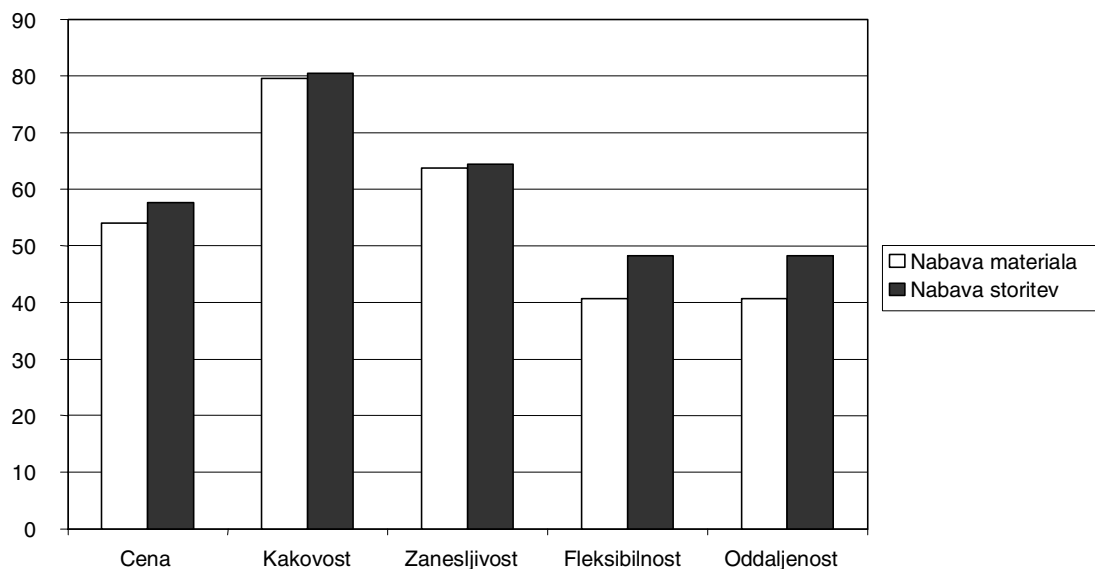
	Cena		Kakovost		Zanesljivost dobave		Fleksibilnost dobavitelja		Oddaljenost/bli- žina dobavitelja	
	Število	%	Število	%	Število	%	Število	%	Število	%
dobava materiala										
Dejavnik ni pomemben	5	4,4	5	4,4	5	4,4	4	3,5	16	14,2
Dejavnik je manj pomemben	7	6,2	1	0,9	0	0,0	8	7,1	42	37,2
Dejavnik je pomemben	40	35,4	17	15,0	36	31,9	55	48,7	41	36,3
Dejavnik je zelo pomemben	61	54,0	90	79,6	72	63,7	46	40,7	14	12,4
Skupaj	113	100,0	113	100,0	113	100,0	113	100,0	113	100,0
Povprečna ocena pomena*	3,4		3,7		3,5		3,3		2,5	
Ni odgovora	9		9		9		9		9	
dobava storitev										
Dejavnik ni pomemben	4	3,4	4	3,4	4	3,4	4	3,4	19	16,1
Dejavnik je manj pomemben	4	3,4	1	0,8	2	1,7	4	3,4	40	33,9
Dejavnik je pomemben	42	35,6	18	15,3	36	30,5	53	44,9	37	31,4
Dejavnik je zelo pomemben	68	57,6	95	80,5	76	64,4	57	48,3	22	18,6
Skupaj	118	100,0	118	100,0	118	100,0	118	100,0	118	100,0
Povprečna ocena pomena*	3,5		3,7		3,6		3,4		2,5	
Ni odgovora	4		4		4		4		4	

Vir: anketa

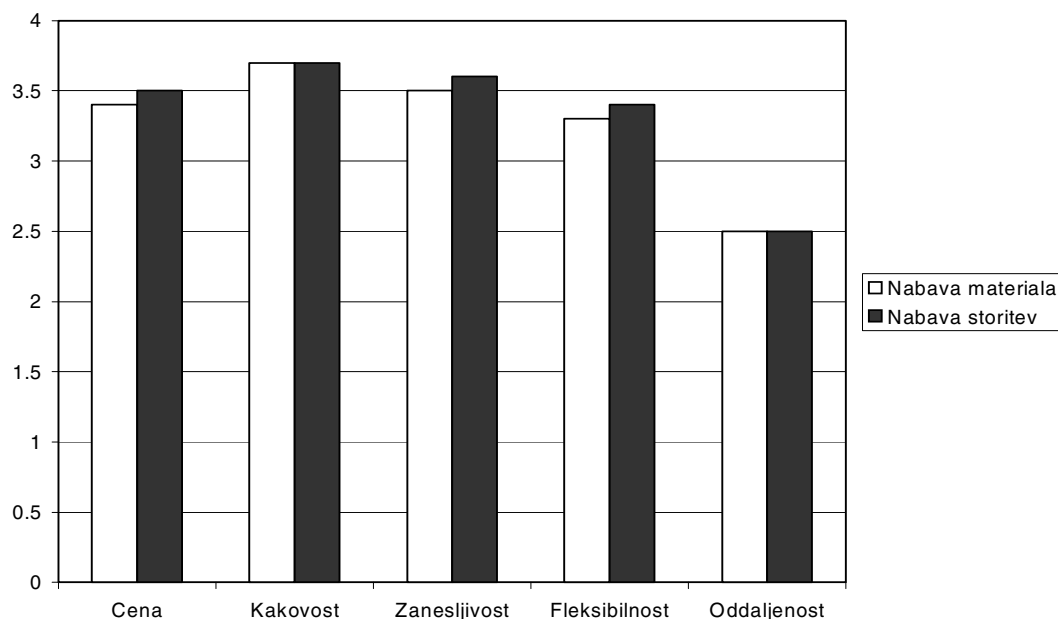
* Izračunano ob upoštevanju: 1 - dejavnik ni pomemben, 2 - dejavnik je manj pomemben, 3 - dejavnik je pomemben, 4 - dejavnik je zelo pomemben.

pri zanesljivosti dobave 95,6 % in pri fleksibilnosti dobavitelja 89,4 %. Ustrezni odstotki pri izbiri dobaviteljev storitev so 93,2 % za ceno, 95,8 % za kakovost, 94,9 % za zanesljivost in 93,2 % za fleksibilnost. Ocene pomembnosti posameznih

dejavnikov se komaj kaj razlikujejo, pa vendar se zdi, da je pri nabavi materiala na prvem mestu kakovost, saj je delež tistih, ki menijo, da je ta dejavnik zelo pomemben, daleč najvišji, namreč 79,6 % (glej sliko 5). Ustrezna razlaga najvišjega

Slika 5: Delež podjetij, ki posamezni dejavnik pri izbiri dobavitelja ocenjujejo kot zelo pomemben, v %

Vir: tabela 6

Slika 6: Povprečna ocena* pomena posameznega dejavnika pri izbiri dobavitelja

Vir: tabela 6

* Izračunano ob upoštevanju: 1 - dejavnik ni pomemben, 2 - dejavnik je manj pomemben, 3 - dejavnik je pomemben, 4 - dejavnik je zelo pomemben.

pomena, ki ga podjetja s tujim kapitalom pri izbiri dobaviteljev materiala pripisujejo kakovosti, pa je naslednja: ustrezna kakovost dobavljenih inputov je prvi pogoj, ki mu mora biti zadoščeno, da se začne pogovor o ceni in drugih pogojih. Med analiziranimi dejavniki je daleč najmanj pomemben dejavnik oddaljenost/bližina dobavitelja, in sicer pri materialu in pri storitvah.

Analizirani dejavniki izbire dobaviteljev podjetjem s tujim kapitalom so seveda le zunanji kazalec dobaviteljske sposobnosti slovenskega gospodarstva. Različne analize in intervjuji v podjetjih s tujim kapitalom v Sloveniji nakazujejo nekatere ključne determinante te sposobnosti. Ena od njih izhaja iz tehnološke sposobnosti podjetij. Stanje na tem področju v Sloveniji nakazujejo ugotovitve Majcna, Rojca, Jakličeve in Radoševiča (2006),

ki na temelju anketiranja 72 podjetij s tujim kapitalom v slovenski predelovalni dejavnosti sklepajo, da obstajajo znatne razlike v strukturi nabav teh podjetij glede na stopnjo tehnološke intenzivnosti industrije, v katero sodijo. Domači dobavitelji so namreč precej bolj pomembni v nizko- in srednjenizko- kakor pa v srednjevisoko- in visokotehnološko intenzivnih industrijah. Tehnološka sposobnost domačih podjetij je tako nedvomno ena od ovir za večji delež domačih dobaviteljev v strukturi nabav podjetij s tujim kapitalom.

Še en problem, ki omejuje večjo vključenost slovenskih dobaviteljev, je sorazmerna majhnost naših podjetij in njihova temu ustrezna finančna sposobnost. V povprečju so resnično dokaj majhna, to pa omejuje njihove možnosti za večje

Tabela 7: Struktura nabav 72 podjetij s tujim kapitalom v slovenski predelovalni dejavnosti iz vzorca Majcen, Rojec, Jaklič, Radoševič (2006), v %

	Nabave pri		
	tujem matičnem podjetju	drugih tujih podjetjih	domačih podjetjih
Skupaj	23,5	34,6	41,8
Visokotehnološka industrija	33,8	32,2	34,0
Srednjevisokotehnološka industrija	23,0	38,4	38,6
Srednjenizkotehnološka industrija	23,5	29,2	46,9
Nizkotehnološka industrija	18,8	40,2	41,0

vključevanje v dobaviteljske mreže velikih multinacionalnih podjetij. Ta namreč iščejo in izbirajo dobavitelje, ki jim bodo lahko sledili v globalizaciji njihove dejavnosti, podjetja, ki bodo sposobna igrati vlogo njihovih dobaviteljev ne le v Evropi, temveč tudi v Ameriki in Aziji. Če tega niso sposobna, ne bodo izbrana za dobavitelje. Internacionalizacije lastne dejavnosti v tem smislu so sposobna le večja podjetja. Tipičen primer takega dogajanja je avtomobilska industrija.⁴

5. Možni ukrepi države za povečanje deleža domačih dobaviteljev v strukturi nabav podjetij s tujim kapitalom

Z vidika ekonomske politike je najpomembnejše vprašanje, kaj lahko stori država za povečanje udeležbe domačih inputov v strukturi nabav podjetij s tujim kapitalom. Glede na ugotovitve ekonomske teorije je prav to namreč eden od osnovnih vzvodov za prelivanje pozitivnih razvojnih učinkov s tujih na domača podjetja. V analizi smo možne ukrepe ekonomske politike za povečanje deleža domačih dobaviteljev v strukturi nabav podjetij s tujim kapitalom razdelili v štiri sklope:

(i) zbiranje in posredovanje informacij o domačih dobaviteljih,

(ii) vzpostavitev programov povezovanja in iskanja domačih dobaviteljev (angl. matchmaking),

(iii) vzpostavitev programov usposabljanja domačih dobaviteljev in

(iv) spodbude za izboljšanje tehnološke in kadrovske usposobljenosti domačih dobaviteljev.

Splošen vtis iz ankete je, da ekonomska politika ne more storiti ne vem kaj oziroma točneje, da ukrepi ekonomske politike, usmerjeni samo v iskanje in usposabljanje domačih dobaviteljev, za podjetja s tujim kapitalom nimajo velikega pomena (glej tabelo 8 in sliko 7). Le 22,7 % anketiranih misli, da bi bilo zbiranje in posredovanje informacij o domačih dobaviteljih lahko pomemben ali zelo pomemben ukrep. Očitno imajo svoje kanale za pridobivanje teh informacij. Podobno velja za programe povezovanja in iskanja domačih dobaviteljev, ki jih ima za pomembne ali zelo pomembne 32,4 % vprašanih, in za programe usposabljanja domačih dobaviteljev, ki jih ima za pomembne ali zelo pomembne 35,4 % vprašanih. Daleč najpomembnejši ukrep so spodbude za izboljšanje tehnološke in kadrovske usposobljenosti domačih dobaviteljev, ki jih kot pomembne ali zelo pomembne jemlje več kakor polovica (51,8 %) vprašanih. Prav to, da anketirani pripisujejo daleč največji pomen izboljšanju tehnološke in kadrovske usposobljenosti domačih dobaviteljev, kaže, da se položaj domačih dobaviteljev lahko okrepi, tako pa poveča prelivanje pozitivnih

Tabela 8: Pomen posameznih ukrepov države za povečanje deleža domačih dobaviteljev v strukturi nabav podjetij s tujim kapitalom

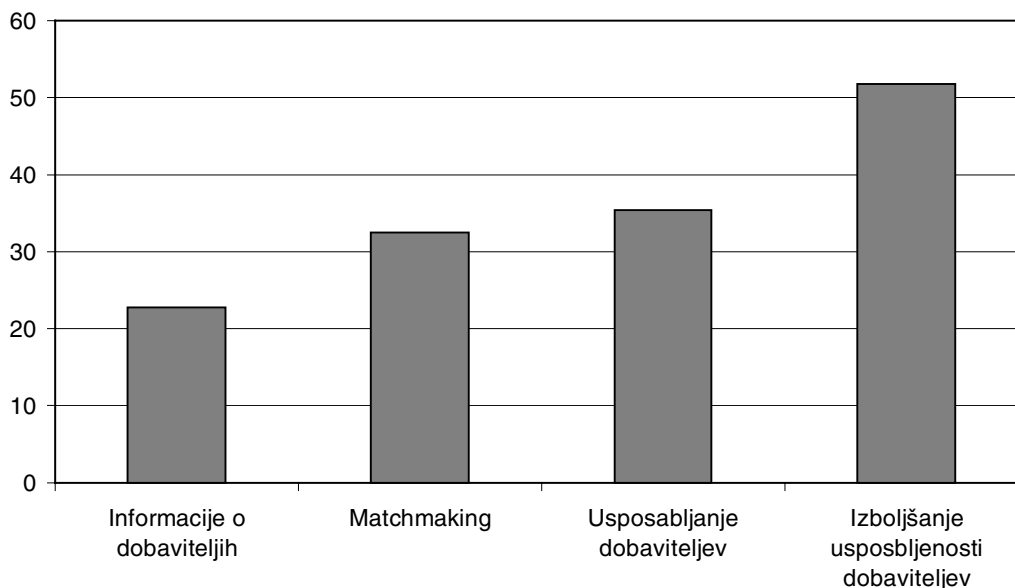
	Zbiranje in posredovanje informacij o domačih dobaviteljih		Programi povezovanja in iskanja domačih dobaviteljev ('matchmaking')		Programi usposabljanja domačih dobaviteljev		Spodbude za izboljšanje tehnološke/kadrovske usposobljenosti domačih dobaviteljev	
	Število	%	Število	%	Število	%	Število	%
Ukrep ni pomemben	34	30,9	28	25,2	28	25,5	21	19,1
Ukrep je manj pomemben	51	46,4	47	42,3	43	39,1	32	29,1
Ukrep je pomemben	22	20,0	33	29,7	35	31,8	44	40,0
Ukrep je zelo pomemben	3	2,7	3	2,7	4	3,6	13	11,8
Skupaj	110	100,0	111	100,0	110	100,0	110	100,0
Povprečna ocena pomena*	1,9		2,1		2,1		2,4	
Ni odgovora	12		11		12		12	

Vir: anketa

* Izračunano ob upoštevanju: 1 - ukrep ni pomemben, 2 - ukrep je manj pomemben, 3 - ukrep je pomemben, 4 - ukrep je zelo pomemben.

⁴ Da bi se neko podjetje lahko kvalificiralo kot sistemski dobavitelj proizvajalcem avtomobilov, mora zadostiti dveh pogojem. Prvi pogoj je ustrezna finančna sposobnost, da lahko financira razvoj novih komponent, 5-6 letno proizvodnjo teh komponent za vgradnjo v avtomobile in še 10-letno proizvodnjo rezervnih delov po prenehanju proizvodnje določenega modela. Drugi pogoj je ustrezna inovacijska zmogljivost. Sposobnost spremljati globalizacijo avtomobilskih proizvajalcev je samo še dodaten pogoj (glej Rojec in Stanojević 2000).

Slika 7: Delež podjetij, ki posamezen ukrep države za povečanje deleža domačih dobaviteljev ocenjujejo kot pomemben ali zelo pomemben, v %



Vir: tabela 8

razvojnih učinkov s tujih na domača podjetja le s tehnološkim razvojem in povečevanjem konkurenčnosti domačih podjetij. Posebni ukrepi za povečevanje vloge domačih dobaviteljev v podjetjih s tujim kapitalom imajo lahko le omejen dolet.

6. Zaključek

Prispevek se ukvarja z enim najpomembnejših kanalov za prelivanje pozitivnih razvojnih učinkov s podjetij s tujim kapitalom na domača podjetja, to je z nabavo inputov podjetij s tujim kapitalom pri domačih podjetjih. Po anketah 122 podjetij s tujim kapitalom v Sloveniji in manjšem številu krajših intervjujev v teh podjetjih smo analizirali strukturo in trende v njihovi nabavi, njihovo samostojnost v nabavni politiki, dejavnike izbire dobaviteljev in pomen ukrepov ekonomske politike za povečanje deleža domačih dobaviteljev. Osnovne ugotovitve analize so, da je delež domačih inputov v nabavi podjetij s tujim kapitalom razmeroma visok pri materialu in še bolj pri storitvah, da pa se v času delovanja podjetij ta delež ne povečuje. To ne izpolnjuje pričakovanj, da naj bi se tuji investitorji po tem, ko bolje spoznajo sposobnosti slovenskih dobaviteljev, zanje odločali pogosteje in v večji meri. Tega ne moremo pripisati nekemu zastavljanju domačih dobaviteljev, ker tuji investitorji načelno dajejo prednost svojim tradicionalnim dobaviteljem. Podjetja s tujim kapitalom v Sloveniji so namreč pri izbiri svojih dobaviteljev večinoma precej samostojna in tuja matična podjetja jih k iskanju novih kvalitativnih

dobaviteljev celo spodbujajo. Razlogi so očitno drugje, predvsem da je le manjši del slovenskih podjetij tehnološko, finančno in organizacijsko sposoben prevzeti vlogo pomembnejših dobaviteljev multinacionalnih podjetij, ki delujejo globalno. Sicer pa so najpomembnejši dejavniki, ki odločajo pri izbiri dobaviteljev, kakovost, cena, zanesljivost in fleksibilnost. Čeprav anketirana podjetja pripisujejo tem dejavnikom precej podoben pomen, se zdi, da ima kakovost izrazito prednost. Je nekakšen absolutni prvi pogoj, da se podjetja s tujim kapitalom sploh začnejo pogovarjati z morebitnimi dobavitelji. Anketirana podjetja pripisujejo neposrednim ukrepom države za povečanje deleža domačih dobaviteljev precej skromen pomen. Toda sposobnost dobaviteljev, da z veliko stopnjo zanesljivosti in fleksibilnosti zagotavljajo kakovostne in poceni inpute, je očitno ključna. Če ima dobavitelj pri tem še zadostne tehnološke, finančne in organizacijske zmogljivosti, da sledi globalnemu širjenju tujih matičnih podjetij, se lahko uveljavi tudi kot dobavitelj za druge tuje podružnice matičnega podjetja.

Literatura

- Banka Slovenije. 2005. Neposredne naložbe 2004. Ljubljana.*
- Blalock, G. 2001. "Technology from Foreign Direct Investment: Strategic Transfer through Supply Chains." Mimeo. Berkeley, University of California.*
- Damijan, J. P., A. Jaklič in M. Rojec. 2006. Vpliv zunanjih prelivanj znanja na inovativnost in*

- produktivnost slovenskih podjetij. *IB Revija*, 40 (1-2): 51-67.
- Damijan, J. P., M. Knell, B. Majcen in M. Rojec. 2003a. "The role of FDI, R&D accumulation and trade in transferring technology to transition countries: evidence from firm panel data for eight transition countries". *Economic Systems*, 27: 189-204.
- Damijan, J. P., M. Knell, B. Majcen in M. Rojec. 2003b. "Technology Transfer through FDI in Top-10 Transition Countries: How Important are Direct effects, Horizontal and Vertical Spillovers". William Davidson Working Paper Number 549. *Ann Arbor: The William Davidson Institute at the University of Michigan Business School*.
- Lall, S. 1980. "Vertical Interfirm Linkages in LDCs: An Empirical Study". *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 42: 203-226.
- Lim, E. G. 2001. "Determinants of, and the Relation Between Foreign Direct Investment and Growth: A Summary of the Recent Literature". IMF Working Paper WP/01/175. *Washington, D. C.: International Monetary Fund*.
- Majcen, B., S. Radošević in M. Rojec. 2003. Strategic Control and Productivity Growth of Foreign Subsidiaries in Central European Countries. *XI International Conference on European Studies, September 30-October 3. Havana*.
- Markusen, J., in A. Venables. 1999. "Foreign Direct Investment as a Catalyst for Industrial Development". *European Economic Review*, 43: 335-356.
- Moran, T. 2001. Parental Supervision: the new paradigm for foreign direct investment and development. *Washington, D. C.: Institute for International Economics*.
- Rodriguez-Clare, A. 1996. "Multinationals, Linkages, and Economic Development". *American Economic Review*, 86: 852-873.
- Rojec, M. 2006. *Prelivanje znanja od tujih podružnic k domačim podjetjem: Teoretični in empirični vidiki. Naše gospodarstvo*, 52 (3-4): 83-97.
- Rojec, M., in M. Stanojević. 2003. *Central and Eastern Europe in EU Enterprises Strategy of Industrial Restructuring and Relocation - The case of Saturnus Aytooprema d. d.* Mimeo. *Ljubljana: Faculty of Social Sciences*.
- Saggi, K. 2002. "Backward Linkages under Foreign Direct Investment". Mimeo. *Southern Methodist University*.
- Schoors, K., in B. van der Tol. 2001. "The Productivity Effect of Foreign Ownership on Domestic Firms in Hungary." Mimeo, *University of Gent*.
- Smarzynska, B. 2001. "Spillovers from Foreign Direct Investment through Backward Linkages: Does Technology Gap Matter?" Mimeo. *Washington, D. C.: The World Bank*.
- Smarzynska, B. K. 2003. "Does Foreign Direct Investment Increase the Productivity of Domestic Firms? In Search of Spillovers through Backward Linkages". William Davidson Working Paper Number 548 (March). *Ann Arbor, The William Davidson Institute at the University of Michigan Business School*.
- Smarzynska, B., in M. Spatareanu. 2002. "FDI Spillovers Through Backward Linkages in Romania: Some Determinants." Mimeo. *Washington, D. C.: The World Bank*.

Ključne besede: vertikalni učinki prelivanja, NTI, Slovenija

Key words: vertical spillovers, FDI, Slovenia

Reforma pakta stabilnosti in rasti

Povzetek

V prispevku so predstavljeni razlogi za reformo Pakta stabilnosti in rasti leta 2005 in kritična analiza predlaganih sprememb. Osnovna razloga za reformo sta bila neučinkovito delovanje prvotnega pakta iz leta 1997 ter večja raznovrstnost držav članic EU po širitvi maja 2004. Reforma pakta se je osredotočila na povečanje ekonomske utemeljenosti fiskalnih pravil in proticiklično delovanje fiskalnih politik, znatno večjo težo je dala tudi dolgoročni vzdržnosti javnih financ. Analiza kakovosti fiskalnih pravil v EU po Kopits-Symanskijskih merilih pokaže, da je reforma prinesla pozitivne spremembe pri konsistentnosti, preglednosti, ustreznosti in prožnosti pri razlagi fiskalnih pravil, čeprav slednje na račun njihove enostavnosti. Analiza hkrati kaže, da pri skoraj vseh merilih obstaja možnost izboljšanja. Glavni problem ostaja izvedljivost sankcij, vedno bolj problematična pa je tudi naraščajoča kompleksnost pravil.

Summary

The paper presents the reasons that led to the Stability and Growth Pact reform in 2005 and a critical analysis of the proposed changes. The two main reasons for the reform were the ineffectiveness of the original Pact adopted in 1997 and the greater diversity of EU member states after the enlargement in May 2004. The reform focused on enhancing the economic rationale for fiscal rules and on the counter-cyclical operation of fiscal policies; it also placed much more emphasis on the long-term sustainability of public finances. An analysis of the quality of the EU's fiscal rules against the Kopits-Symanski criteria shows that the reform brought positive changes to the consistency, transparency, adequacy and flexibility of the EU's fiscal rules, albeit at the expense of their simplicity. The analysis also shows that there is still room for improvement in almost all of the criteria. The enforceability of sanctions remains the main problem, followed by the increasing complexity of rules.

Uvod

Pakt stabilnosti in rasti je nastal leta 1997. Oblikovan je bil v procesu priprav na začetek delovanja ekonomske in monetarne unije (EMU) kot mehanizem usklajevanja fiskalnih politik držav članic, njegov temeljni namen pa je bil zagotoviti makroekonomske stabilnosti, ki je ključnega pomena za učinkovito delovanje denarne unije. Kljub nesporni utemeljenosti uvedbe tesnejšega usklajevanja fiskalnih politik v Evropski uniji (EU) pa se je že v prvih letih delovanja EMU pokazalo, da postavljena pravila v okviru Pakta stabilnosti in rasti niso ustrezno oblikovana in učinkovita pri zagotavljanju potrebne fiskalne stabilnosti. Poslabšanje fiskalnih položajev v nekaterih državah članicah in nespoštovanje pravil sta privedli do vse številnejših kritik, sprva v

akademijskih krogih, nato tudi v evropskih institucijah in samih državah članicah, ki so opozarjale, da je za učinkovito usklajevanje fiskalnih politik v EU nujna reforma Pakta stabilnosti in rasti. Po dveh sporočilih Evropske komisije (EK) o nujnosti izboljšanja in krepitve usklajevanja fiskalnih politik v EU v letih 2002 in 2004 je Svet EU v začetku leta 2005 pripravil poročilo Izboljšanje izvajanja Pakta stabilnosti in rasti, ki je podlaga za politični dogovor o reformi Pakta stabilnosti in rasti, sprejeti na zasedanju Evropskega sveta marca 2005. Novi Pakt stabilnosti in rasti je zakonsko podlago dobil s sprejetjem dveh uredb Sveta EU (št. 1055/2005 in št. 1056/2005), ki sta začeli veljati julija 2005, njuna določila pa so prinesla številne pozitivne

* Urad za makroekonomske analize in razvoj, Ljubljana.

spremembe v preventivnem delu in korektivnem delu pakta.

V naslednjem poglavju sta na kratko predstavljena oblikovanje Pakta stabilnosti in rasti iz leta 1997 in ekonomska utemeljitev potrebe po fiskalnih pravilih v denarni uniji. Tretje poglavje kritično analizira ustreznost in učinkovitost fiskalnih pravil, ki jih je postavil prvotni Pakt stabilnosti in rasti. Kritična analiza v tretjem poglavju, ki opozarja na slabosti pri delovanju pravil Pakta, je tudi iztočnica za četrto poglavje, v katerem so podrobno predstavljene spremembe, ki jih je prinesla reforma Pakta stabilnosti in rasti leta 2005. Temu v petem poglavju sledi ocena kakovosti fiskalnih pravil in njihovih sprememb na podlagi Kopits-Symanskijevih meril, v zaključnem poglavju pa so za konec predstavljene še možnosti za nekatere dodatne izboljšave pravil Pakta stabilnosti in rasti.

1. Nastanek Pakta stabilnosti in rasti

Pakt stabilnosti in rasti je mehanizem usklajevanja fiskalnih politik v Evropski uniji, ki je nastal pred začetkom delovanja EMU, ko se je zaradi oblikovanja skupnega valutnega območja povečala potreba po usklajenem delovanju makro-ekonomskih politik. Oblikovanje EMU je dejansko pomenilo novo prelomnico pri oblikovanju sistema usklajevanja ekonomskih politik v EU, saj sta uvedba skupne valute in prenos pristojnosti za vodenje denarne politike na skupno nadnacionalno institucijo – Evropsko centralno banko (ECB) – neizogibno pomenila večje neposredne in posredne učinke prelivanja ekonomskih politik, to pa je okrepilo potrebo po njihovi tesnejšem usklajevanju.

Po različnih ocenah so učinki prelivanja na cenovno stabilnost največji pri ukrepih fiskalne politike (Breuss, Weber, 1999, str. 9; Eijffinger, De Haan, 2000, str. 81–82; De Grauwe, 2003, str. 212). Ker so fiskalne politike v EMU skladno z načelom subsidiarnosti ostale v pristojnosti nacionalnih oblasti, morajo potrebno fiskalno disciplino zagotoviti z medsebojnim usklajevanjem in uvedbo fiskalnih pravil. V denarni uniji, kjer imajo države članice skupen cilj zagotavljanja cenovne stabilnosti, morajo k njegovemu uresničevanju prispevati vse in ne le posamezne,

kar pomeni, da ne sme biti zastojkarstva. To v EMU pomeni, da morajo biti v tistem delu, kjer za cenovno stabilnost ne more skrbeti samo ECB, skupna pravila delovanja drugih ekonomskih politik z velikimi učinki prelivanja stroga. Delovanje finančnih trgov v denarni uniji namreč ni popolno in ne disciplinira države pri zadolževanju v zadostni meri, zato bi se v odsotnosti fiskalnih pravil javni dolg članic lahko močno povečal. Fiskalne težave samo ene članice EMU bi zaradi integriranosti finančnih trgov občutili finančni sektorji vseh drugih članic EMU, kar bi lahko destabiliziralo celotno evrsko območje. Če bi prišlo do destabilizacije evrskega območja, pa bi se ECB lahko odločila, da prekrši pravilo prepovedi vzajemnega financiranja (no bail-out clause) in monetizira dolg, kar bi šlo na račun cenovne stabilnosti. Tudi če se ECB ne bi odzvala, finančni trgi pa bi se z zamikom odzvali s povišanjem obrestnih mer, bi to zaradi učinkov prelivanja vodilo k povečanju stroškov servisiranja dolga za vse države, kar spet pomeni destabilizacijo razmer. Dodatno te argumente podpira tudi analiza, ki izhaja iz teorije optimalnega valutnega območja. Gre za to, da bi lahko v odsotnosti fiskalnih pravil sistematična uporaba fiskalne politike za blažitev gospodarskih šokov, kar je sicer njena naloga v optimalnem valutnem območju, ogrozila vzdržnost javnih financ in s tem poslabšala kakovost zagotavljanja cenovne stabilnosti (De Grauwe, 2003, str. 205–209).

Usklajevanje fiskalnih politik v EU se je formalno začelo s podpisom Maastrichtske pogodbe leta 1991, ki je postavila formalnopравни okvir za oblikovanje EMU. Zaradi nujnosti fiskalne discipline članic prihodnjega evrskega območja za zagotavljanje cenovne in makroekonomske stabilnosti so bila v pogodbi kot pogoj za vstop v denarno unijo oblikovana maastrichtska konvergenčna merila in uvedeno spremljanje gibanja proračunskega stanja in višine javnega dolga s strani EK za zagotavljanje boljše usklajenosti fiskalnih politik (člen 104 Pogodbe o EU). S tem naj bi se omejili ekspanzivnost fiskalnih politik držav članic in njihovi negativni učinki prelivanja, ki bi lahko ogrozili zagotavljanje cenovne stabilnosti kot skupnega cilja ekonomskih politik držav članic denarne unije. Meje fiskalnih konvergenčnih meril so bile določene povsem arbitrarno in enako za vse članice,¹ kar je bilo ocenjeno kot ustrezno in edino sprejemljivo s političnoekonomskega vidika,

¹ De Grauwe navaja, da je bila raven javnega dolga 60 % BDP postavljena zato, ker je bila to povprečna raven javnega dolga v EU med pripravo Maastrichtske pogodbe, povezava s triodstotnim javnofinančnim primanjkljajem glede na BDP pa izhaja iz enačbe, ki določa višino primanjkljaja, potrebno za stabiliziranje ravnega javnega dolga v primerjavi z BDP: $d = g * b$, kjer je d javnofinančni primanjkljaj glede na BDP, g je nominalna stopnja rasti bruto domačega proizvoda, b pa raven javnega dolga v primerjavi z BDP. Za stabiliziranje javnega dolga na ravni 60 % BDP je po tej formuli ob 5-odstotni nominalni rasti BDP najvišji dovoljeni javnofinančni primanjkljaj 3 % BDP (De Grauwe, 2003, str. 134).

čepprav so se države članice med seboj močno razlikovale po doseženih stopnjah gospodarske rasti in relativni višini javnega dolga. Leta 1993 je Svet EU sprejel Uredbo o postopku presežnega primanjkljaja št. 3605/93 kot prilogo k Maastrichtski pogodbi in z njo postavila okvirna pravila glede poročanja držav članic o dejanskih in načrtovanih javnofinančnih primanjkljajih ter ravneh javnega dolga.

Temelji za okrepljeno usklajevanje fiskalnih politik v EU so bili dejansko postavljeni šele v obdobju pospešenih priprav na uvedbo evra, in sicer junija 1997, ko je bil na zasedanju Evropskega sveta v Amsterdamu sprejet Pakt o stabilnosti in rasti. Njegov namen je bil razširiti in dodatno pojasniti postopek presežnega primanjkljaja, predvidenega v 104. členu Pogodbe o EU, ter odpraviti nejasnosti pri načinu poročanja in morebitnih sankcijah ob neizpolnjevanju postavljenih pravil. Pakt stabilnosti in rasti so sestavljale Resolucija o Paktu stabilnosti in rasti, Uredba Sveta EU št. 1466/97 o okrepljenem nadzoru nad proračunskim stanjem in nadzoru ter koordinaciji ekonomskih politik² in Uredba Sveta EU št. 1467/97 o pospešitvi in razjasnitvi izvajanja postopka v zvezi s presežnim primanjkljajem³. Resolucija je bila sprejeta na zasedanju Evropskega sveta v Amsterdamu junija 1997⁴ in je uvedla pojem čim bolj uravnoteženega javnofinančnega položaja ali javnofinančnega presežka kot srednjeročnega cilja fiskalnih politik držav članic EU. Od njih zahteva sprejetje ustreznih ukrepov za doseganje cilja, zavezuje pa tudi EK in Svet EU k ukrepanju ob morebitnem kršenju določil pakta. Prva uredba je opredelila način in vsebino poročanja držav članic EU Svetu EU in EK, in sicer letne programe stabilnosti za države članice EMU in konvergenčne programe za druge države članice EU, ki še ne izpolnjujejo pogojev za vstop v EMU. Druga uredba je natančneje pojasnila določila glede zgornje meje višine primanjkljaja in postopka ocenjevanja stanja javnih financ države ter izdaje morebitnih priporočil oziroma uvedbe sankcij ob kršitvi pravil. Resolucija nima moči zakona, vendar pomeni okvir in politično zavezo držav članic, EK in Sveta EU za spoštovanje določil pakta, ki so natančneje opredeljena v obeh uredbah, ki pa imata moč zakona. Čeprav je bila uvedba fiskalnih pravil

v okviru Pakta stabilnosti in rasti neposredno povezana z oblikovanjem EMU, so njegova določila veljala za vse države EU, saj naj bi v perspektivi vse postale članice EMU.⁵

Določila Pakta stabilnosti in rasti v grobem lahko razdelimo na dva sklopa: prvi je preventivni sistem, ki vključuje prepoznavanje nevarnosti presežnega primanjkljaja na podlagi programov stabilnosti oziroma konvergenčnih programov in sprejemanje ukrepov za preprečitev njegovega nastanka, drugi pa je korektivni del in zajema ukrepe za odpravo presežnega primanjkljaja, vključno s sankcijami za države kršilke. Vsebinski pomen Pakta stabilnosti in rasti je bil predvsem v opredelitvi javnofinančnega ravnotežja oziroma presežka kot srednjeročnega cilja fiskalne politike in v natančni opredelitvi postopka spremljanja in ocenjevanja javnofinančnega stanja držav članic ter postopka uvedbe sankcij. Vse to naj bi zagotovilo zadovoljivo fiskalno disciplino v denarni uniji in tako omogočilo uresničevanje cilja zagotavljanja cenovne in makroekonomske stabilnosti.

2. Kritike Pakta stabilnosti in rasti do reforme leta 2005

Praktično vse študije o učinkovitosti prvotnega Pakta stabilnosti in rasti, ki malokrat dvomijo o tem, da so pravila za vzdrževanje fiskalne discipline potrebna, pod vprašaj postavljajo togost uniformnih meja 3 % BDP za javnofinančni primanjkljaj in 60 % BDP za javni dolg za vse države v vsakršnih gospodarskih razmerah (De Grauwe, 2003, str. 218; Jacquet, Pisani Ferry, 2001, str. 7; Coeure, Pisani Ferry, 2002, str. 5–6; Von Hagen, Mundschek, 2001, str. 18; Sapir et al., 2003, str. 55; Buti, Eijffinger, Franco, 2003, str. 9; Onorante, 2003, str. 23). S političnoekonomskega vidika so uniformna in preprosta pravila sicer najustreznejša in se zato arbitrarnosti pri postavljanju omejitev ni mogoče izogniti (Eijffinger, De Haan, 2000, str. 86), vendar so zaradi različnih gospodarskih razmer v posameznih državah omejitve, postavljene v Maastrichtski pogodbi, neustrezne. Ugotovitve različnih študij o ustreznosti postavljenih omejitev v okviru prvotnega Pakta

² Council Regulation on the Strengthening of the Surveillance of Budgetary Positions and the Surveillance and Coordination of Economic Policies (The Council of EU, Uredba št. 1466/97 /EC).

³ Council Regulation on Speeding Up and Clarifying the Implementation of the Excessive Deficit Procedure (The Council of EU, Uredba št. 1467/97 /EC).

⁴ Resolution of the European Council on the Stability and Growth Pact (Amsterdam, 17 June 1997).

⁵ Pri tem imata Združeno kraljestvo in Danska poseben položaj, saj sta v postopku pogajanj pred podpisom Maastrichtske pogodbe dosegla, da se sama odločita, ali želita uvesti evro po izpolnitvi konvergenčnih meril (t. i. »opt-out« pravica, ki pomeni, da jima ni treba uvesti evra, tudi če izpolnjujeta zahtevana konvergenčna merila). Za vse druge države članice EU velja, da morajo uvesti evro, če izpolnjujejo konvergenčna merila.

stabilnosti lahko strnemo v kritiko, da so premalo upoštevale ciklični gospodarski položaj posameznih držav, dejansko raven javnega dolga in potencialno gospodarsko rast pri oceni v okviru postopka presežnega primanjkljaja.

Kritika meje javnofinančnega primanjkljaja na ravni 3 % BDP je, da vodi k procikličnemu delovanju fiskalnih politik, med konjunkturo zaradi premalo spodbud, med recesijo pa zaradi premajhnega manevrskega prostora v okviru omejitev. Če je javnofinančni primanjkljaj na ravni ali blizu 3 % BDP, med recesijo nista več mogoči delovanje avtomatičnih fiskalnih stabilizatorjev in dodatno povečanje primanjkljaja, to pa ob upoštevanju pravil pomeni prociklično delovanje fiskalne politike. Prav tako v tem primeru ni spodbude za proticiklične ukrepe fiskalne politike med konjunkturo (Buti, Eijffinger, Franco, 2003, str. 9). Ali kot sta ocenila Eijffinger in De Haan (2000, str. 95), Pakt stabilnosti in rasti je bil »samo palica brez korenčka«.

Kritiki (Sapir et al., 2003, str. 140; Mortensen, 2004, str. 18) so tudi opozarjali, da relativna višina javnega dolga glede na BDP sploh ni vključena v postopek presežnega primanjkljaja v okviru Pakta stabilnosti in rasti, čeprav je nevarnost čezmerne rasti javnega dolga v denarni uniji poglavitni razlog za uvedbo strogih fiskalnih pravil. Prav tako je na kritiko naletelo premajhno upoštevanje dejanske ravni javnega dolga in potencialne gospodarske rasti posameznih držav pri postavljanju vzdržne meje javnofinančnega primanjkljaja (Mortensen, 2004, str. 19). Na podlagi enačbe $d = g * b$ (glej opombo ¹) je izhajala najvišja dovoljena meja javnofinančnega primanjkljaja v višini 3 % BDP iz predpostavke 5-odstotne nominalne rasti BDP (oziroma 3-odstotne realne rasti BDP ob 2-odstotni inflaciji, kar je cilj ECB) in ohranjanja ravni javnega dolga pri 60 % BDP, kar naj bi bila vzdržna raven javnega dolga. V državah, ki dosegajo nižje stopnje gospodarske rasti, je ob predpostavki ravni javnega dolga pri 60 % BDP ustrezno nižja tudi višina vzdržnega javnofinančnega primanjkljaja. Hkrati iz omenjene enačbe izhaja, da je v državah z ravno javnega dolga pod 60 % BDP ob predpostavki 5-odstotne nominalne rasti BDP še vzdržen tudi javnofinančni primanjkljaj, ki presega 3 % BDP. To zlasti velja za države, ki so v EU vstopile 1. maja 2004 in so imele leta 2005 povprečno raven javnega dolga 37,5 % BDP.⁶ Meja javnofinančnega primanjkljaja pri 3 % BDP in tudi določilo doseganja strukturnega javnofinančnega ravnotežja ali presežka pa tudi omejujeta proračunske investicijske izdatke, ki so zlasti v manj razvitih državah članicah nujni za

posodobitev infrastrukture, saj omejitvi pomenita, da se morajo javnofinančni investicijski izdatki financirati iz tekočih prihodkov in da se stroški investicijskih projektov ne razdelijo na več generacij davkoplačevalcev, kar je pri takih projektih edino ekonomsko smiselno (Buti, Eijffinger, Franco, 2003, str. 10).

3. Reforma Pakta stabilnosti in rasti

3.1. Reforma Pakta stabilnosti in rasti leta 2005

Reforma Pakta stabilnosti in rasti je bila formalno uvedena leta 2005. Temelji na poročilu Sveta EU z naslovom Izboljšanje izvajanja Pakta stabilnosti in rasti (Council Report to the European Council »Improving the Implementation of the Stability and Growth Pact«), ki ga je Evropski svet formalno sprejel marca 2005 in mu s tem dal potrebno politično težo. Zakonsko podlago pa je reforma Pakta stabilnosti in rasti dobila s sprejetjem (i) Uredbe Sveta EU št. 1055/2005, ki je dopolnila Uredbo št. 1466/97 o okrepljenem nadzoru nad proračunskim stanjem in nadzoru ter koordinaciji ekonomskih politik (preventivni del) in (ii) Uredbe št. 1056/2005, ki je dopolnila Uredbo št. 1467/97 o pospešitvi in razjasnitvi izvajanja postopka v zvezi s presežnim primanjkljajem (korektivni del). Uredbi sta začeli veljati julija 2005.

3.1.1. Spremembe v preventivnem in korektivnem delu Pakta stabilnosti in rasti

3.1.1.1. Spremembe v preventivnem delu

Z Uredbo št. 1055/2005 so bile uvedene te spremembe v preventivnem oziroma opozorilnem delu Pakta stabilnosti in rasti:

- Uvedba diferenciranih srednjeročnih javnofinančnih ciljev za države članice evrskega območja oziroma ERM II, pri katerih se upoštevajo ekonomske posebnosti posameznih držav, in uvedba razpona za srednjeročne javnofinančne cilje za države evrskega območja in ERM II med 0 in 1 % BDP. Pri tem je srednjeročni javnofinančni cilj opredeljen kot strukturni primanjkljaj oziroma saldo primanjkljaja države, pri čemer niso upoštevani vplivi konjunkturo in enkratnih ter začasnih ukrepov.
- V okviru poti prilagajanja proti srednjeročnemu javnofinančnemu cilju znaša minimalno letno znižanje strukturnega primanjkljaja 0,5 % BDP.
- V t. i. dobrih časih, ko dejanska gospodarska rast presega potencialno, morajo biti prizade-

⁶ Raven 60 % BDP sta presegala le Ciper in Malta (Eurostat, New Cronos).

vanja za zmanjšanje strukturnega primanjkljaja večja in zmanjšanje zato večje od 0,5 % BDP letno.

- d) Pri opredelitvi poti prilagajanja proti srednjeročnemu javnofinančnemu cilju je ob preverljivih pozitivnih učinkih pomembnejših strukturnih reform na dolgoročno vzdržnost javnih financ mogoče odstopanje od minimalnega letnega prilagajanja 0,5 % BDP, vendar tako, da strukturni primanjkljaj ne preseže najnižje omejitve, ki zagotavlja spoštovanje varnostne meje in preprečuje prekoračitev referenčne vrednosti za primanjkljaj države v višini 3 % BDP ob običajnih gospodarskih nihanjih.
- e) Med strukturnimi reformami ima pri opredelitvi in oceni poti prilagajanja proti srednjeročnemu javnofinančnemu cilju posebno vlogo pokojninska reforma, ki uvaja večstebni pokojninski sistem in vključuje tudi obvezni, v celoti naložbeni pokojninski steber, saj ta reforma med izvedbo povzroča kratkoročno poslabšanje javnofinančnega položaja.
- f) Vsebina programov stabilnosti in konvergenčnih programov se poglobi s podrobno kvantitativno oceno posledic sprejetih ukrepov za proračun; ta ocena mora upoštevati podrobno analizo stroškov in koristi uvedbe glavnih strukturnih reform, ki imajo neposreden dolgoročen pozitiven učinek na položaj javnih financ in gospodarsko rast. Novi pravilnik ravnanja glede vsebine in oblike programov stabilnosti in konvergenčnih programov predpisuje tudi bistveno podrobnejše prikaze javnofinančnih prihodkov in izdatkov. Poleg tega kot neobvezno, vendar zaželeno vsebino predlaga tudi projekcije javnofinančnih izdatkov po funkcionalni klasifikaciji (COFOG).
- g) Ob morebitnem poslabšanju javnofinančnega položaja neke države ima EK po novem možnost neposrednega zgodnjega svetovanja (early policy advice), tudi ko referenčna meja 3 % BDP še ni presežena. Te možnosti EK prej ni imela.

Podrobnejša pojasnila glede uvedbe diferenciranih srednjeročnih javnofinančnih ciljev in dovoljenih odstopanj na poti prilagajanja

Poglavitna sprememba v preventivnem delu je uvedba diferenciranih srednjeročnih javnofinančnih ciljev in dovoljenih odstopanj na poti prilagajanja proti temu cilju. Cilj te spremembe je bil: (i) ob upoštevanju specifičnosti po-

sameznega gospodarstva zagotoviti varnostno mejo, ki omogoča spoštovanje referenčne meje 3 % BDP, (ii) omogočiti hitrejši in vzdržen gospodarski razvoj, (iii) ob upoštevanju prvih dveh ciljev zagotoviti dovolj maneverskega prostora za izvajanje strukturnih reform in financiranje javnih investicij.

Svet EU je v svojem sporočilu marca 2005 poudaril, da je potrebno nadaljnje delo pri operacionalizaciji uvedbe diferenciranih srednjeročnih javnofinančnih primanjkljajev. Njihova uvedba je bila tako predvidena v dveh fazah: v prvi, prehodni fazi se diferencirani srednjeročni javnofinančni cilji določijo ob upoštevanju višine javnega dolga in potencialne gospodarske rasti v posamezni državi, v drugi fazi pa bi se na podlagi enotne metodologije pri njihovi določitvi upoštevale tudi implicitne proračunske obveznosti s poudarkom na izdatkih, povezanih s staranjem.

Prvi korak določitve diferenciranih srednjeročnih javnofinančnih primanjkljajev: v programih stabilnosti in konvergenčnih programih za leto 2005 so vse države prvič morale predstaviti tudi svoje srednjeročne javnofinančne cilje skladno z dogovorjeno metodologijo njihovega izračuna, ki upošteva višino dolga države, potencialno gospodarsko rast in varnostno mejo (glej tabelo 1). Pri javnem dolgu se je upoštevala višina dolga sektorja države v letu 2004. Potencialna rast BDP za izračun srednjeročnega javnofinančnega cilja je bila ocenjena na osnovi projekcij Delovne skupine za staranje, ki deluje v okviru Odbora za ekonomsko politiko (Pravilnik ravnanja, 2005, str. 4), pri čemer so se upoštevale skupne in dogovorjene predpostavke. Vendar pa v sporočilu Sveta EU, ki je bilo podlaga za reformo Pakta stabilnosti in rasti, ni bilo jasno razloženo, kolikšna je teža višine dolga in potencialne gospodarske rasti pri postavljanju specifičnih srednjeročnih javnofinančnih ciljev, kar je bila tudi poglavitna kritika držav članic. Glede izračuna varnostne meje je bila metodologija, nasprotno, natančno določena. Tako mora izračun varnostne meje, ki omogoča spoštovanje referenčne vrednosti 3 % BDP, v skladu z novim pravilnikom ravnanja upoštevati volatilitnost bruto domačega proizvoda v preteklih letih in občutljivost proračuna na te spremembe.⁷ Skladno s tem zastavljeni srednjeročni javnofinančni cilj nikakor ne sme biti nižji od t. i. najnižje referenčne omejitve (minimal benchmark), tudi če pri dovoljenih odmikih pride do odstopanja na poti prilagoditve.⁸ Pri tem pa novi Pakt stabilnosti in rasti jasno poudarja, da mora biti srednjeročni

⁷ Metodologija EK za izračun občutljivosti temelji na enotni metodologiji OECD, rezultati so objavljeni v publikaciji Public Finance in EMU 2006.

⁸ Metodologija izračuna varnostne meje in najnižje referenčne omejitve je bila dogovorjena v Delovni skupini za proizvodno vrzel pri Odboru za ekonomsko politiko, pri čemer je bila upoštevana metoda izračuna potencialne rasti z metodo proizvodne funkcije.

Tabela 1: Podatki, ki jih morajo države članice upoštevati v prvem koraku pri določitvi srednjeročnega javnofinančnega cilja

	Najnižja referenčna meja (minimal benchmark), % BDP*	Dolg države (2004), % BDP	Potencialna gospodarska rast (2005-2050), v %**
Danska	-0,5	42,8	1,6
Švedska	-0,6	51,2	2,2
Luksemburg	-0,8	7,5	3,1
Nizozemska	-1,0	55,7	1,7
Finska	-1,1	45,1	1,7
Belgija	-1,1	95,5	1,7
Portugalska	-1,1	61,9	1,5
Španija	-1,2	48,9	1,5
Grčija	-1,3	110,5	1,4
Irska	-1,3	29,9	2,8
Francija	-1,4	65,6	1,8
Združeno kraljestvo	-1,4	41,6	1,9
Italija	-1,5	105,8	1,3
Avstrija	-1,5	64,2	1,5
Češka	-1,6	37,4	1,9
Poljska	-1,6	43,6	2,4
Nemčija	-1,8	66,0	1,4
Malta	-1,8	75,9	2,4
Litva	-1,8	19,6	2,7
Ciper	-1,9	72,1	2,9
Slovenija	-1,9	29,5	2,0
Estonija	-2,0	4,9	2,6
Madžarska	-2,0	57,3	2,0
Latvija	-2,1	14,3	2,8
Slovaška	-2,2	43,6	2,3

Vir: Public Finance in EMU 2006

Opombe: * Ocene najnižjih referenčnih meja za države članice, ki jih je jeseni 2005 pripravila EK na podlagi dogovorjene metodologije.

** Ocene potencialne gospodarske rasti temeljijo na ocenah Generalnega direktorata za ekonomske in finančne zadeve Evropske komisije (DG ECFIN) in Delovne skupine za staranje, pripravljene pa so bile v okviru dolgoročnih makroekonomskih projekcij (osnovni scenarij).

javnofinančni cilj bolj ambiciozen od najnižje referenčne omejitve, ki pomeni le najvišjo zgornjo mejo strukturnega primanjkljaja, pri kateri referenčna vrednost 3 % BDP ni ogrožena (Public Finance in EMU 2006, str. 84).

Drugi korak določitve diferenciranih srednjeročnih javnofinančnih primanjkljajev: v drugem koraku, ki še ni končan, se bodo diferencirani srednjeročni javnofinančni primanjkljaji za vsako državo izračunali ob upoštevanju implicitnih proračunskih obveznosti, kar je bistvenega pomena za srednjeročno in dolgoročno zagotavljanje vzdržnih javnih financ. Osnovna razlika glede na pristop v prvem koraku je ta, da se pri drugem koraku upoštevajo tudi obveznosti, ki bodo šele nastale

zaradi izdatkov, povezanih s staranjem, pri prvem koraku pa se na podlagi višine javnega dolga upoštevajo samo tiste obveznosti, ki so že nastale. Z drugimi besedami, pri prvem koraku je metodologija določitve srednjeročnih javnofinančnih ciljev osredotočena na pretekla gibanja, pri drugem koraku pa se bo bolj naslanjala na prihodnja proračunska gibanja. Koncept implicitnih proračunskih obveznosti v Paktu stabilnosti in rasti zajema prikrite obveznosti, ki nimajo nujno zakonske ali pogodbene podlage, temveč lahko nastopijo tudi bolj kot posledica pričakovanj na podlagi pritiska interesnih skupin. Najtipičnejši primer so izdatki, povezani s staranjem prebivalstva, zlasti pokojnine. Metodologijo za oceno implicitnih obveznosti bo na prošnjo Sveta EU

do konca leta 2006 pripravila EK, pri čemer bo upoštevala tudi sintetične kazalnike dolgoročne vzdržnosti javnih financ, med katerimi je za ta namen najpomembnejši kazalnik S2 zahtevani primarno saldo (required primary balance). Ta kazalnik meri stalno izboljšanje strukturnega primarnega proračunskega salda (ob nespremenjenih ukrepih ekonomskih politik), ki je potrebno za izpolnjevanje medčasovne javnofinančne vrednosti prihodnjih javnofinančnih prihodkov z diskontirano vrednostjo prihodnjih javnofinančnih odhodkov, upoštevajoč stanje javnega dolga glede na BDP.⁹

Pri oceni srednjeročnega javnofinančnega cilja ob upoštevanju implicitnih obveznosti pa bo posebno pozornost treba posvetiti vrsti dejavnikov, ki jih sami sintetični kazalniki, ki so kvantitativni, ne morejo v celoti zajeti. Zato mora biti kvantitativna ocena vzdržnosti javnih financ in določitev srednjeročnega javnofinančnega cilja na podlagi kazalnikov vzdržnosti dopolnjena s kvalitativno oceno, ki bo upoštevala tudi »mehkejš« dejavnike, kot sta zanesljivost projekcij izdatkov, povezanih s staranjem, in celotni scenarij prihodnjih gospodarskih gibanj na podlagi predvidenih ukrepov ekonomskih politik, zlasti tistih, ki uvajajo strukturne reforme s pozitivnimi učinki na dolgoročno vzdržnost javnih financ.

3.1.1.2. Spremembe v korektivnem delu

Uredba št. 1056/2005 je prinesla več prožnosti pri uvajanju in izvajanju postopka presežnega primanjkljaja, spremembe so bile naslednje:

- Ohlapnejša razlaga resnega poslabšanja gospodarskih razmer: z reformo Pakta stabilnosti in rasti se kot resno poslabšanje gospodarskih razmer upošteva vsako realno upadanje BDP oziroma tudi večletna počasnejša gospodarska rast od potencialne, ki se kaže v »akumulirani izgubi proizvoda«.¹⁰
- Natančna opredelitev vloge »drugih relevantnih dejavnikov« v postopku presežnega primanjkljaja: do reforme Pakta stabilnosti in rasti vloga »drugih relevantnih dejavnikov« v postopku presežnega primanjkljaja ni bila natančno opredeljena, z reformo pa so dobili pomembno vlogo pri oceni javnofinančnega položaja in prilagoditvene poti. Pri postopku presežnega

primanjkljaja mora poročilo EK po novem upoštevati vse pomembne dejavnike, navedene v členu 104(3) Pogodbe o EU. To pomeni, da mora poročilo ustrezno izražati razvoj srednjeročnega gospodarskega stanja (zlasti potencialno gospodarsko rast, obstoječe konjunkturne pogoje, izvajanje politik v okviru lizbonske agende in politik v podporo raziskovanju in razvoju ter inovativnosti) ter srednjeročni razvoj javnofinančnega stanja (zlasti prizadevanja za fiskalno konsolidacijo, ko so gospodarske razmere dobre, vzdržnost javnega dolga, javne naložbe in splošno kakovost javnih financ). Nadalje mora EK v poročilu ustrezno upoštevati katere koli druge dejavnike, na katere država članica opozori EK in Svet EU in so po njenem mnenju pomembni za izčrpno kvalitativno oceno presežanja referenčne vrednosti. Pri tem se (i) posebej pretehtajo prizadevanja javnofinančne politike, da se povečajo prispevki k spodbujanju mednarodne solidarnosti in da se dosežejo cilji evropskih politik, (ii) oceni, ali se ti prispevki ohranjajo na visoki ravni in ali ima to škodljiv učinek na rast in proračunsko breme države članice.

- »Drugi relevantni dejavniki« se v korektivnem delu Pakta stabilnosti in rasti oziroma v postopku presežnega primanjkljaja kot izjemna okoliščina upoštevajo le, če je primanjkljaj države blizu referenčni vrednosti (jo le malenkostno presega) in je referenčna vrednost presežena začasno. Če Svet EU na podlagi člena 104(6) Pogodbe o EU odloči, da v državi članici obstaja presežni primanjkljaj, EK in Svet EU upoštevata »druge relevantne dejavnike« v vseh stopnjah postopka presežnega primanjkljaja, vključno z določitvijo roka za njegovo odpravo, vendar nikoli pri odločitvi Sveta EU o morebitni razveljavitvi postopka presežnega primanjkljaja, kar je sicer mogoče po členu 104(12) Pogodbe o EU.
- V vseh ocenah javnofinančnega stanja v okviru postopka presežnega primanjkljaja EK in Svet EU ustrezno upoštevata izvajanje pokojninske reforme, ki uvaja večstebni sistem, ki vključuje tudi obvezni, v celoti naložbeni pokojninski steber. Če primanjkljaj države preseže referenčno vrednost, vendar ji ostane blizu in je hkrati posledica uvedbe omenjene pokojninske reforme, EK in Svet EU v oceni eksplicitno upoštevata neto stroške uvedbe

⁹ $S_2 = rD_{10} - PB_{10} - r \sum_{t=10}^{\infty} \frac{APB_t}{(1+r)^{t-10}}$; r = razlika med nominalno obrestno mero in nominalno stopnjo rasti BDP; D = dolg širše države glede na BDP; PB = strukturni primarni proračunski saldo.

¹⁰ V prvotnem Paktu stabilnosti in rasti (Uredba št. 1467/97) pa je bil presežni primanjkljaj zaradi izrednih okoliščin dovoljen ob resnem poslabšanju gospodarskih razmer: (i) če je bil posledica realnega zmanjšanja BDP za več kot 2 %; (ii) če je bil posledica nenadnih šokov zunaj območja nadzora ekonomskih politik prizadete države članice in glede na pretekla gibanja izjemnih okoliščin, ki povzročijo realno zmanjšanje BDP med 0,75 % in 2 %.

pokojninske reforme na linearno degresivni osnovi za prehodno obdobje petih let¹¹ skladno z določili novega Pravilnika ravnanja glede vsebine in oblike programov stabilnosti in konvergenčnih programov.

- e) Ne glede na ohlapnejše razlage in dovoljene začasna in majhna preseganja referenčne meje 3 % BDP mora EK v skladu s členom 104(3) Pogodbe o EU vedno pripraviti poročilo, ko primanjkljaj države preseže referenčno mejo.
- f) Postopkovni roki za odločitve Sveta EU v postopku presežnega primanjkljaja se podaljšajo, s čimer se zadevni državi članici omogoči, da svoje ukrepanje bolje uskladi z nacionalnim proračunskim postopkom in da pripravi bolj usklajen sveženj ukrepov. Rok za odločitev Sveta EU o obstoju presežnega primanjkljaja v skladu s členom 104(6) Pogodbe o EU je praviloma štiri mesece (prej dva meseca) po datumih poročanja (marec in september). S tem bo omogočeno ustrezno obravnavanje primerov, ko EK (Eurostat) ne potrdi proračunskih statističnih podatkov dovolj hitro po obveznih datumih poročanja.
- g) Za odpravo presežnega primanjkljaja sta po novi uredbi mogoča daljše obdobje in ponovitev korakov v samem postopku, pri čemer se upoštevajo dejanske gospodarske razmere. Če so bili na podlagi priporočila po členu 104(7) Pogodbe o EU sprejeti učinkoviti ukrepi in po sprejetju priporočila nastopijo nepričakovani neugodni gospodarski dogodki z večjimi negativnimi posledicami za javne finance, lahko Svet EU na priporočilo EK odloči, da sprejme revidirano priporočilo po členu 104(7).

Predvsem lahko revidirano priporočilo ob upoštevanju pomembnih dejavnikov (glej točko b)) za eno leto podaljša rok za zmanjšanje presežnega primanjkljaja. Svet EU pri tem oceni, ali glede na gospodarske napovedi iz njegovega priporočila obstajajo nepričakovani neugodni gospodarski dogodki z večjimi negativnimi posledicami za javne finance.

4. Ocena kakovosti fiskalnih pravil v okviru Pakta stabilnosti in rasti s Kopits-Symanskijevimi merili

Za oceno kakovosti fiskalnih pravil se pogosto uporablja osem Kopits-Symanskijevih meril, ki kot idealna opredeljujejo fiskalna pravila, ki so dobro opredeljena, pregledna, enostavna, prožna, ustrezna glede na končni cilj, izvedljiva, konsistentna in podprta s strukturnimi reformami. Vsebine posameznih meril se medsebojno prekrivajo, zato so isti dejavniki lahko upoštevani pri ocenah več meril.

V nadaljevanju je prikazana ocena kakovosti fiskalnih pravil Pakta stabilnosti in rasti (glej tabelo 2), ki so jo na podlagi Kopits-Symanskijevih meril naredili Buti, Eijffinger in Franco (2003, str. 4), dopolnjena z lastno oceno sprememb, ki jih je prinesla reforma Pakta stabilnosti in rasti leta 2005.

Dobro opredeljena pravila natančno opredeljujejo spremenljivke, na katere se pravilo nanaša, so institucionalno opredeljena in vsebujejo izjeme ter sankcije ob morebitnem kršenju pravil. Določila

Tabela 2: Kakovost fiskalnih pravil v EMU po Kopits-Symanskijevih merilih

Merila	Fiskalna pravila v EU	
	Pogodba o EU (postopek presežnega primanjkljaja) ter Pakt stabilnosti in rasti	Reforma Pakta stabilnosti in rasti 2005
1. Dobro opredeljena	++	++ (-)
2. Pregledna	+	++ (+)
3. Enostavna	+++	+ (-)
4. Prožna	+	+++ (+)
5. Ustrezna glede na končni cilj	++	++ (+)
6. Izvedljiva	+	+
7. Konsistentna	++	++ (+)
8. Podprta s strukturnimi reformami	+	++ (+)

Vir: Buti, Eijffinger in Franco, 2003, str. 4, lastna ocena

Opomba: +++ zelo dobro, ++ dobro, + zadovoljivo; (+) izboljšanje glede na predhodno stanje, (-) poslabšanje glede na predhodno stanje.

¹¹ Neto stroški pokojninske reforme na linearno degresivni osnovi konkretno pomenijo, da se v prvem letu po uvedbi reforme upošteva 100 % neto stroškov reform, v drugem letu 80 %, v tretjem letu 60 %, v četrtem letu 40 % in v petem letu 20 %.

postopka presežnega primanjkljaja v Pogodbi o EU zelo natančno opredeljujejo izbrane spremenljivke (javnofinančni primanjkljaj in javni dolg) in institucije (širša država), natančno so opredeljene tudi izjeme, v katerih se postopek presežnega primanjkljaja ne sproži. Reforma Pakta stabilnosti in rasti je prinesla izboljšanje opredelitve določila o približevanju javnofinančnemu ravnotežju ali presežku, ki je bil prvotno nejasno oziroma premalo natančno določen, ter dodatna pojasnila in poenotenje metodologije glede samega izračuna strukturnih primanjkljajev. Hkrati pa je z uvedbo številnih izjem in diferenciranih izračunov vnesla možnost različnega razlaganja fiskalnih pravil (razen referenčne meje 3 % BDP, ki ostaja nespremenjena in dobro opredeljena). Reforma Pakta stabilnosti in rasti je z uvedbo diferenciranih srednjeročnih javnofinančnih primanjkljajev v postopek presežnega primanjkljaja posredno umestila tudi javni dolg, kar je pozitivna sprememba, vendar pa kršitev referenčne vrednosti glede višine javnega dolga pri tem še vedno ostaja zanemarljiva.

Merilo preglednosti fiskalnih pravil upošteva uporabo dogovorjene metodologije, preglednost napovedi javnofinančnih agregatov in način poročanja. Z reformo Pakta stabilnosti in rasti se je ocena za to merilo izboljšala skladno s spremembami in dodatnimi pojasnili v novem Pravilniku ravnanja glede vsebine in oblike programov stabilnosti in konvergenčnih programov. K večji preglednosti samega postopka presežnega primanjkljaja prispeva tudi možnost za podaljšanje časa za odpravo presežnega primanjkljaja ter to, da se v vmesnem obdobju, ko postopek presežnega primanjkljaja že poteka, pri oceni javnofinančnega stanja države upoštevajo dejanske gospodarske razmere in novi podatki o stanju javnih financ. Toda nekaj slabosti na tem področju še ostaja. Metodologija računovodskega prikaza javnih financ in nacionalnih računov v EU temelji na Evropskem sistemu nacionalnih in regionalnih računov (ESR 95), ki podrobno opredeljuje obračun posameznih kategorij. Ta sistem pa še vedno pušča nekaj nejasnosti glede opredelitve enot širše države (Buti, Eijffinger, Franco, 2003, str. 4). Poleg tega obračunski princip, ki je z ekonomskega vidika ustrežnejši, a hkrati implicitno vsebuje več elementov ocenjevanja, zmanjšuje preglednost (Buti, 2006, str. 16). Dodatno se pri poročanju pojavlja problem moralnega hazarda, zlasti v državah, ki so blizu zgornji meji dovoljenega primanjkljaja.¹² Način izpolnjevanja pogojev Pakta stabilnosti in rasti je namreč prepuščen državam samim, ki med drugim, da bi

se izognile kritiki in uvedbi postopka presežnega primanjkljaja, uporabljajo različne metode kreativnega računovodstva.

Fiskalna pravila v EU so v osnovi *enostavna* (javnofinančni primanjkljaj 3 % BDP, javni dolg 60 % BDP), vendar se je v praksi ta enostavnost z reformo Pakta stabilnosti in rasti, zlasti z uvedbo diferenciranih srednjeročnih javnofinančnih ciljev in povezanimi novimi metodologijami izračunov ter zaradi uvedbe vrste »mehkih« fiskalnih pravil (katerih kršitve niso sankcionirane), zmanjšala. S tem pa so v osnovi zelo toga določila Pakta stabilnosti in rasti postala *prožnejša*, s čimer se odpravljajo nekatere ključne pomanjkljivosti prvotnega Pakta stabilnosti in rasti. Toda na drugi strani zmanjšanje enostavnosti fiskalnih pravil povečuje zapletenost postopka nadzora nad javnimi financami, kar se v neki točki lahko pokaže v zmanjšanju njegove učinkovitosti.

Ustreznost fiskalnih pravil v EU glede na končni cilj, to je zagotavljanje javnofinančne stabilnosti, ki omogoča tudi cenovno stabilnost, se je z reformo Pakta stabilnosti in rasti izboljšala, vendar je še vedno nezadostna. Vidik dolgoročne vzdržnosti javnih financ v postopku presežnega primanjkljaja postaja pomembnejši, vendar pa kršitev pravila glede višine javnega dolga v postopek še vedno ni eksplicitno vključena. Sedanja fiskalna pravila tudi še vedno ne zagotavljajo nujno preprečevanja prociklične fiskalne politike med konjunkturo. Glede na to, da večina novih določil reformiranega pakta spada med mehka pravila, je njihovo upoštevanje potrjeno le presoji in priporočilom v oceni programov stabilnosti in konvergenčnih programov, ne pa tudi sankcijam, vse dokler ni presežena meja javnofinančnega primanjkljaja v višini 3 % BDP.

Izvedljivost fiskalnih pravil je dejansko največja težava Pakta stabilnosti in rasti, kar je najnazorneje pokazala odločitev Sveta EU o neuvedbi sankcij za kršilke določil novembra 2003. Čeprav časovnica postopka presežnega primanjkljaja formalno predvideva natančen potek aktivnosti od izdaje zgodnjega opozorila do uvedbe sankcij za države kršilke pakta, je že javna objava opozorila, še bolj pa uvedba sankcij predmet pogajanj in merjenja moči v Svetu EU. Pri tem se kot problematična poudarja konfliktna situacija, ko finančni ministri držav članic, ki so odgovorni za zagotavljanje javnofinančne stabilnosti v svojih državah, hkrati odločajo tudi o uvedbi sankcij za države kršilke. Pri odločanju tako nedvomno prihaja do tega, da se posamezni finančni ministri

¹²To dokazuje tudi primer Grčije, ki si je s prirejanjem podatkov o javnofinančnem stanju po letu 2000 zagotovila vstop v EMU.

raje ne odločijo za takojšnjo uvedbo sankcij, saj pričakujejo enak odziv v primeru, ko bi njihove države kršile pravila Pakta stabilnosti in rasti (guverner švedske centralne banke Lars Heikensten je na konferenci ob peti obletnici EMU septembra 2004 v Bruslju to opisal kot »prevlado tovariške zaščite nad tovariškim pritiskom«). Fiskalna pravila, ki so formalno postavljena kot striktna, se za zdaj tako izvajajo v mehki obliki skozi bolj ali manj stroga priporočila in javno izpostavljanje držav kršilk, vendar brez dejanske uvedbe sankcij.

Konsistentnost fiskalnih pravil se ocenjuje z vidika notranje konsistentnosti fiskalnih pravil in konsistentnosti z drugimi ekonomskimi politikami. Pri notranji konsistentnosti sta bila v prvotnem Paktu stabilnosti in rasti problematična obrazložitev in izvajanje pravil, ki so se v preveliki meri osredotočala na doseganje kratkoročnih ciljev in zanemarjala dolgoročni vidik vzdržnosti javnih financ, ki je glavni razlog za uvedbo pravil. Reforma Pakta stabilnosti in rasti je tu prinesla pozitivne spremembe. Konsistentnost fiskalnih pravil z denarno politiko in njenim ciljem zagotavljanja cenovne stabilnosti je bila formalno zagotovljena že s prvotnim paktom, saj je bil to glavni razlog za uvedbo fiskalnih pravil (vendar pa to še ne pomeni nujno, da je usklajevanje teh politik v EMU tudi dejansko učinkovito). Novi Pakt stabilnosti in rasti pa je izboljšal tudi konsistentnost fiskalnih pravil v EU z drugimi ekonomskimi politikami, zlasti glede spodbujanja gospodarske rasti in zaposlovanja. Ob doslednem upoštevanju in izvajanju predlaganih sprememb, zlasti drugega koraka pri opredelitvi diferenciranih srednjeročnih primanjkljajev, bo namreč prišlo do manjše osredotočenosti na kratkoročno izpolnjevanje fiskalnih pravil, kar sicer lahko zavre izvajanje strukturnih reform, ki bi kratkoročno povečale javnofinančni primanjkljaj.

Pri zadnjem merilu *podprtosti fiskalnih pravil s strukturnimi reformami* gre na eni strani za ožje strukturne reforme na javnofinančnem področju, ki bi omogočile večjo kakovost javnih financ, predvsem za davčne reforme in prestrukturiranje javnofinančnih izdatkov. Na drugi strani pa se pri tem merilu upoštevajo tudi širše pojmovane strukturne reforme, ki so ključne za spodbujanje konkurenčnosti in gospodarske rasti. Oboje je skladno s Pogodbo o EU v pristojnosti nacionalnih oblasti in v fiskalna pravila EMU ne more biti zajeto drugače kot v obliki priporočil. Glede na to, da so bila Kopits-Symanskijska merila prvotno oblikovana za oceno *nacionalnih* fiskalnih pravil, je do neke mere razumljivo, da je ocena zadnjega merila za fiskalna pravila v EU nizka. Hkrati pa je z novim paktom na tem področju prišlo tudi do izboljšanja, saj je pri interpretaciji fiskalnih pravil

v EU prinesel večji poudarek na upoštevanju strukturnih reform s pozitivnim učinkom na dolgoročno vzdržnost javnih financ.

Ocena kakovosti fiskalnih pravil v EMU po Kopits-Symanskijskih merilih kaže, da pri skoraj vseh merilih obstaja možnost izboljšanja, glavni pomanjkljivosti sedanjega sistema pa sta vse večja kompleksnost in slaba izvedljivost. Pozitivne spremembe je reforma Pakta stabilnosti in rasti prinesla pri merilih konsistentnosti, preglednosti, ustreznosti in prožnosti pri razlagi fiskalnih pravil, čeprav zadnje na račun njihove enostavnosti. Pri merilu podprtosti s strukturnimi reformami je prišlo do precejšnjega izboljšanja, vendar je tu za učinkovito delovanje novih določil ključnega pomena zavezanost nosilcev ekonomskih politik na nacionalni ravni, saj Pakt stabilnosti in rasti na tem področju ne more biti bolj zavezujoč, ne da bi pri tem posegel v pristojnost nacionalnih oblasti.

5. Možnosti za dodatno izboljšanje Pakta stabilnosti in rasti ter večjo učinkovitost usklajevanja fiskalnih politik v EU

Kot je pokazala analiza v prejšnjem poglavju, je reforma Pakta stabilnosti in rasti je prinesla pozitivne spremembe pri širše pojmovanem usklajevanju fiskalnih politik v EU, še vedno pa ni odpravila vseh njenih pomanjkljivosti, zlasti dveh: (i) ohranjanja zgornje dovoljene meje javnofinančnega primanjkljaja na ravni 3 % BDP za države z relativno nizkim in države z relativno visokim javnim dolgom; (ii) posrednega poseganja EK v oceno ukrepov ekonomskih politik (pri oceni poti prilagajanja v ocenah programov stabilnosti in konvergenčnih programov), ki so v izključni pristojnosti nacionalnih oblasti. Največja pomanjkljivost z vidika izvedljivosti reformiranih pravil pa je njihov domet pri dejanski uveljavitvi predlaganih sprememb, ki naj bi še vedno temeljil na tovariškem pritisku in javnem opozarjanju. Zato je tudi vprašanje, ali bo tako spremenjen Pakt stabilnosti in rasti prisilil države k upoštevanju priporočil EK, če bi bilo to v nasprotju z drugimi cilji njihovih ekonomskih politik, hkrati pa še ne bi bilo kršeno številčno pravilo javnofinančnega primanjkljaja v višini 3 % BDP, kar pomeni, da proti državam še ne bi bile uvedene sankcije. Predlogi za izboljšanje pravil v nadaljevanju temeljijo na ugotovitvah številnih ekonomskih študij Pakta stabilnosti in rasti in se dotikajo področij fiskalnih pravil, kakor jih opredeljujejo Kopits-Symanskijska merila, hkrati pa skušajo čim bolj upoštevati tudi političnoekonomske razmere v EU in realne možnosti za nadaljnje spremembe fiskalnih pravil.

Ob upoštevanju Kopits-Symanskijevih meril je dodatno izboljšanje potrebno in mogoče zlasti na področju ustreznosti glede na končni cilj, konsistentnosti, preglednosti in izvedljivosti. Predlogi pomenijo poglobljanje oziroma neke vrste nadgradnjo reformiranega Pakta stabilnosti in rasti, prav tako je čim bolj upoštevana tudi konfliktnost nekaterih rešitev,¹³ kar pogosto narekuje iskanje kompromisov, da pakt ne bi zašel v slepo ulico.

Za izboljšanje skladnosti fiskalnih pravil s končnim ciljem in konsistentnosti bi reforma Pakta stabilnosti in rasti morala prispevati tudi k zmanjšanju procikličnosti fiskalne politike oziroma zagotavljanju večje simetričnosti delovanja fiskalnih ukrepov skozi gospodarski cikel. Sapirjevo poročilo v zvezi s tem predlaga oblikovanje »skladov za hude čase«¹⁴ (Sapir et al., 2003, str. 139), ki naj bi uravnotežili potrebo po striktnosti pravil in prožnosti. Toda iz predloga za oblikovanje skladov ni razvidno, kako naj bi bilo zagotovljeno delovanje avtomatičnih fiskalnih stabilizatorjev med konjunkturo, kar naj bi zagotavljalo sredstva za polnjenje skladov. Pri tem je ključno oblikovanje spodbud kot nasprotnega pola sankcijam, ki pa bi jih morali dosledno izvajati. Težava pri oblikovanju »skladov za hude čase« pa so tudi omejitve, ki jih postavlja sistem evropskih računov ESR 95, saj se črpanje sredstev iz takega sklada po veljavnem sistemu uvršča med finančne transakcije¹⁵ in ne javnofinančne prihodke (Balassone, Franco, Zotteri, 2003, str. 9). Kombinacija že sprejetega predloga diferenciranih zgornjih meja javnofinančnih primanjkljajev in oblikovanja »skladov za hude čase« (z oblikovanjem ustreznega sistema spodbud in določenimi metodološkimi spremembami v ESR 95) bi tako lahko ob nadaljnjem izboljšanju kakovosti in poenotenju metodologij ter javnofinančnih statistik odpravila nekatere pomanjkljivosti sedanjih fiskalnih pravil. S tem bi bila dosežena tudi večja usklajenost med zahtevo po kratkoročni fleksibilnosti javnih financ oziroma njihovi odzivnosti na ciklična gospodarska gibanja na eni strani in njihovo dolgoročno vzdržnostjo na drugi strani.

Za izboljšanje merila **preglednosti fiskalnih pravil** so ključni: dosledno upoštevanje dogovorjenih računovodskih standardov in obrazcev za

poročanje EK, nadaljnji razvoj metodologije izračuna proizvodne vrzeli, strukturnega javnofinančnega primanjkljaja in pregleden prikaz zunajbilančnih postavk, ki vplivajo na povečevanje javnega dolga. Leta 2003 sta Couere in Pisani Ferry za povečanje preglednosti fiskalnih pravil predlagala oblikovanje pravil na podoben način, kot je bil za bančni nadzor oblikovan sistem Basel II. Ta pravila bi med drugim zajemala: (i) redno objavo podrobnih javnofinančnih bilanc, vključno z zunajbilančnimi postavkami, kar implicitno predvideva nadgradnjo standardov ESR 95; (ii) oceno vzdržnosti javnofinančnega položaja na podlagi metodologije, ki bi jo razvila EK; (iii) obvezno objavo dolgoročno vzdržne ciljne višine javnega dolga, ki bi jo ocenila EK (Couere, Pisani Ferry, 2003, str. 11). Predlagano drugo pravilo je že zajeto v reformi Pakta stabilnosti in rasti, kar je vplivalo na izboljšanje preglednosti fiskalnih pravil v EU. Čeprav se s povečanim obsegom javnofinančne statistike, ki jo morajo države EU redno sporočati EK, močno povečuje tudi obseg administrativnega dela, je tako pregleden prikaz javnofinančnega položaja edini način za učinkovito izvajanje spremenjenih fiskalnih pravil v smeri večje prožnosti in upoštevanja ekonomske logike. Dosledna uresničitev vseh omenjenih predlogov pa bi nedvomno prispevala k še večji preglednosti fiskalnih pravil. Pri tem bi bilo pomembno, da oceno javnofinančnega položaja opravi neodvisni organ na nacionalni ravni, ki bi vzpostavil sistemsko sodelovanje z EK. Tak je bil tudi predlog Sapirjevega poročila, ki predlaga nacionalni neodvisni fiskalni odbor za revizijo (Sapir et al., 2003, str. 143), podobno kot tudi Buti, Eijffinger in Franco (2003, str. 11) ter Wyplosz (2002, str. 10), ki predlagajo ustanovitev neodvisnega odbora za fiskalno politiko. Taka rešitev je ustrezna tudi z vidika delitve pristojnosti na nacionalno in nadnacionalno raven v danih evropskih politično-ekonomskih razmerah, saj bi centralizacija nadzora nad fiskalnimi politikami lahko naletela na odpor držav članic.

Pri **izboljšanju izvedljivosti fiskalnih pravil** gre predvsem za institucionalni problem. Nadzor nad izpolnjevanjem fiskalnih pravil je zdaj še razdeljen med EK, ki pripravi oceno javnofinančnega položaja,

¹³ Že zaradi vsebine posameznih meril učinkovitosti pravil je nemogoče pričakovati, da bi bile izboljšave optimalne v Paretovem smislu. Večjo prožnost in konsistentnost pravil je tako mogoče doseči le na račun zmanjšanja enostavnosti (Couere, Pisani-Ferry, 2003, str. 8).

¹⁴ Osnovna logika teh skladov je, da se med konjunkturo, ko je proizvodna vrzel pozitivna in se zaradi tega oblikuje strukturni javnofinančni presežek, del teh sredstev naloži v sklad in se nato porabi v obdobju negativne proizvodne vrzeli oziroma strukturnega javnofinančnega primanjkljaja. Za uresničitev te zamisli pa je v začetni fazi nujen izravnani strukturni javnofinančni saldo.

¹⁵ Po ESR 1995 so finančne transakcije vzajemno delovanje med institucionalnimi enotami ali med institucionalnimi enotami in tujino na podlagi medsebojnega sporazuma, ki zajemajo *hkraten* nastanek ali likvidacijo finančnega sredstva in nasprotno obveznosti, spremembo lastništva finančnega sredstva ali prevzem obveznosti (ESA95 Manual on Government Deficit and Debt, 2003, str. 3).

in Svetom EU, ki na podlagi priporočila EK odloča o zgodnjih opozorilih in uvedbi sankcij. Svet EU, sestavljen iz nacionalnih finančnih ministrov, pa je pri odločanju pristranski in je glede uvedbe sankcij nagnjen k sklepanju političnih kompromisov – tem bolj, večja ko je država kršilka. Za povečanje nepristranskega izvajanja sankcij, predvidenih v Paktu stabilnosti in rasti, je zato potrebna sprememba delitve pristojnosti za izvajanje fiskalnih pravil. Buti, Eijffinger in Franco so v svoji analizi iz leta 2003 predlagali jasnejšo razmejitev vlog EK in Sveta EU pri izvajanju Pakta stabilnosti in rasti, ki jo delno povzema tudi Sapirjevo poročilo (Sapir et al., 2003, str. 142). Njihov predlog delitve pristojnosti za sprejemanje posameznih odločitev, ki bi odpravil nekatere probleme izvedljivosti fiskalnih pravil, je naslednji (Buti, Eijffinger in Franco 2003, str. 27):

- *odločitev o tehničnem izpolnjevanju pravil*; ta naj bi bila v pristojnosti EK, ki bi tudi ugotovila obstoj presežnega primanjkljaja in izdajala zgodnja opozorila (zdaj v pristojnosti Sveta EU); prav tako bi opredelila obstoj izjemnih okoliščin, ne da bi za to zahtevala potrditev Sveta EU. Pogodba o ustavi za Evropo predvideva spremembo, po kateri EK predloži zgodnje opozorilo državi članici (člen III-184(5)), še vedno pa ne prenaša pristojnosti za ugotovitev presežnega primanjkljaja s Sveta EU na EK;
- *politična odločitev o konkretnih ukrepih za preprečitev ali zmanjšanje presežnega primanjkljaja*; za to bi bil lahko še naprej pristojen Svet EU;
- *odločitev o uvedbi sankcij, ki je tehnične in politične narave in je hkrati v sedanjem sistemu največja ovira za izvajanje fiskalnih pravil*; prenos pristojnosti za uvedbo sankcij izključno na EK je v sedanjih političnoekonomskih razmerah neizvedljiv; druga najboljša rešitev naj bi bila zato formalnoppravna sprememba priporočila EK za uvedbo sankcij v predlog EK za uvedbo sankcij. Razlika naj bi bila ta, da lahko Svet EU pri predlogu sprejme drugačno rešitev le s soglasjem, pri priporočilu pa že s kvalificirano večino.

Spremenjena delitev pristojnosti za izdajanje zgodnjih opozoril in pri sprožitvi postopka presežnega primanjkljaja bi zaradi jasnejše razmejitve prispevala k izboljšanju izvedljivosti fiskalnih pravil v EU, saj bi okrepljena vloga EK pri ugotavljanju presežnega primanjkljaja in izdajanju zgodnjih opozoril pomenila manjšo pristranskost pri sprejemanju odločitev v primerjavi z veljavnim sistemom. Glede uvedbe sankcij pa bi bilo treba sprejeti jasno določilo, da Svet EU lahko sprejme odločitev, ki spreminja predlog EK glede uvedbe sankcij, le s soglasjem.

Literatura

- Afonso, A., Strauch, R. (2004). *Fiscal Policy Events and Interest Rate Swap Spreads: Evidence from the EU. Working Paper 303. Frankfurt: European Central Bank.*
- Artis, M.J. (2002). *Reflections on the Optimal Currency Area (OCA) Criteria in the Light of EMU. Dunaj: Oesterreichische Nationalbank.*
- Balassone, F., Franco D., Zotteri, S. (2003). *Fiscal Rules for Subnational Governments in the EMU Context. Working Paper 196/2003. Pavia: Societa Italiana di Economica Pubblica.*
- Bednaš, M. (2005). *Problemi koordinacije makroekonomskih politik v Evropski uniji. Magistrsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.*
- Breuss, F., Weber, A. (1999). *Economic Policy Coordination in the EMU - How Much Scope Will There Be within the Framework of the Stability and Growth Pact? WIFO Working Paper 113. Dunaj: Austrian Institute of Economic Research (Wifo).*
- Buti, M. (2006). *Will the New Stability and Growth Pact Succeed? An Economic and Political Perspective. Economic Paper 241. Bruselj: European Commission.*
- Buti, M., Eijffinger, S., Franco, D. (2003). *Revisiting the Stability and Growth Pact: grand design or internal adjustment? Economic Paper 180. Bruselj: European Commission.*
- Couere, B., Pisani Ferry, J. (2003). *Fiscal Policy and Economic Governance in the Eurozone: Where Do We Stand? London: HM Treasury.*
- De Grauwe, P. (2003). *Economics of Monetary Union. Oxford: Oxford University Press Inc.*
- Eijffinger, S. C. W., De Haan, J. (1999). *European Monetary and Fiscal Policy. Oxford: Oxford University Press Inc.*
- Jacquet, P., Pisani Ferry, J. (2001). *Economic Policy Coordination in the Eurozone: What Has Been Achieved? What Should Be Done? Paris: French Conseil d'Analyse Economique.*
- Mortensen, J. (2004). *The Stability and Growth Pact: Why, How, How Not? Maastricht: European Institute of Public Administration (EIPA), Seminar: The Stability and Growth Pact.*
- Sapir et al. (2003). *An Agenda for a Growing Europe - Making the EU Economic System Deliver. Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission. Bruselj.*
- Von Hagen, J. (2003). *Fiscal Discipline and Growth in Euroland - Experiences with the Stability and Growth Pact. ZEI Working Paper B03-06. Bonn: Center for European Integration Studies (ZEI), Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität.*

Von Hagen, J., Mundschenk, S. (2001). *The Functioning of Economic Policy Coordination*. ZEI Working Paper B01-08. Bonn: Center for European Integration Studies (ZEI), Rhenische Friedrich-Wilhelms-Universität.

Wyplosz, C. (2002): *Fiscal Policy: Rules or Institutions?* Bruselj: Meeting of the Group of Economic Analysis of the European Commission.

Wyplosz, C. (1999). *Economic Policy Coordination in EMU: Strategies and Institutions*. Forum Economique Franco-Allemand - Economic Policy Coordination- 4th meeting. Document de travail 99-04, 27-46. Paris: Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales.

Viri

The 2004 Update of the 2003-05 Broad Economic Policy Guidelines. Bruselj, European Commission, 2004.

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Strengthening economic governance and clarifying the implementation of the Stability and Growth Pact. Bruselj: European Commission, 2004.

Communication from the Commission to the European Parliament and the Council On the Need and the Means to Upgrade the Quality of Budgetary Statistics. Bruselj: European Commission, 2002.

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament On Strengthening the Economic Policy Co-ordination within the Euro Area, Bruselj: European Commission, 2001.

Consolidated Version of the Treaty on European Union (Official Journal of the European Communities, C325, 2002). Pridobljeno 10.9.2004 na: http://europa.eu.int/futurum/constitution/part3/title3/chapter2/section1/index_en.htm

Council Decision 99/8/EC Adopting the Statutes of the Economic and Financial Committee. Pridobljeno 28. 8. 2006 na: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/1999/l_005/l_00519990109en00710073.pdf

Council Decision 98/743/EC on the Detailed Provision Concerning the Composition of the Economic and Financial Committee. Pridobljeno 28. 8. 2006 na: http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/1998/l_358/l_35819981231en01090110.pdf#search=%2298%2F743%2FEC%22

Council Regulation (EC) No 1055/2005 of June 27 2005 amending Regulation No 1466/97 on the Strengthening of the Surveillance of Budgetary Positions and the Surveillance and Coordination of Economic Policies. Pridobljeno marec 2005 na: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2005/l_174/l_17420050707en00010004.pdf

Council Regulation (EC) No 1466/97 on the Strengthening of the Surveillance of Budgetary Positions and the Surveillance and Coordination of Economic Policies.

Pridobljeno marec 2005 na: http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=Regulation&an_doc=1997&nu_doc=1466

Council Regulation (EC) No 1056/2005 of 27 June 2005 amending Regulation (EC) No 1467/97 on Speeding Up and Clarifying the Implementation of the Excessive Deficit Procedure. Pridobljeno marec 2005 na: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2005/l_174/l_17420050707en00010004.pdf

Council Regulation (EC) No 1467/97 on Speeding Up and Clarifying the Implementation of the Excessive Deficit Procedure. Pridobljeno marec 2005 na: http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=Regulation&an_doc=1997&nu_doc=1467

Council Report to the European Council entitled »Improving the Implementation of the Stability and Growth Pact«. Pridobljeno 10.5.2006 na http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/1999/l_005/l_00519990109en00710073.pdf

European Convention: Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe. Submitted to the President of the European Council, Rome. Pridobljeno 18.7.2003 na: http://europa.eu.int/futurum/constitution/part3/title3/chapter2/section1/index_en.htm

ESA95 Manual on Government Deficit and Debt. Bruselj: Eurostat, 2003.

European Economy No. 3, 2006; Public Finance in EMU - 2006. Bruselj: European Commission, DG for Economic and Financial Affairs, 2006.

European Economy No. 3, 2005; Public Finance in EMU - 2005. Bruselj: European Commission, DG for Economic and Financial Affairs, 2005.

European Economy No. 3, 2002; Public Finance in EMU - 2002. Bruselj: European Commission, DG for Economic and Financial Affairs, 2002.

Eurostat New Cronos: <http://europa.eu.int/comm/eurostat/newcronos/>

Onorante Luca: Interaction of Fiscal Policies in the Euro Area: How Much Pressure on the ECB? Pridobljeno 10.5.2004 na: <http://www.iue.it/Personal/Researchers/Onorante/onorantepaper.pdf>

Organisation and Functioning of Economic and Monetary Union. Pridobljeno 27.8.2003 na: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l25018.htm>

Pisani Ferry Jean: Fiscal Discipline and Policy Coordination in the Eurozone: Assessment and Proposals. Predstavljeno sestanku GEA 16.4.2002.

Pogodba o EU, prečiščeno besedilo. Pridobljeno 25.2.2004. na: http://www.gov.si/svz/stran/pravna_redakcija/17-sl.pdf

Pogodba o ustavi za Evropo. Bruselj: Konferenca predstavnikov vlad in članic, 29.10.2004 (CIG 87/2/04).

Resolution of the European Council on Economic Policy Co-ordination. Pridobljeno 27.8.2003. na: <http://www.europa.eu.int/scadpus/leg/en/lvb/125002.htm>

Resolution of the European Council on the Stability and Growth Pact (Amsterdam, 17 June 1997). Pridobljeno 27.8.2003. na: <http://www.europa.eu.int/scadpus/leg/en/lvb/125021.htm>

Ključne besede: javne finance, javnofinančni primanjkljaj, javni dolg, EU, EMU

Key words: public finances, general government deficit, public debt, EU, EMU

Ugotavljanje učinkovitosti državnih pomoči

Povzetek

V javnosti in stroki dokaj pogosto zastavljeno vprašanje, ali so finančni ukrepi države v tržno gospodarstvo učinkoviti in tako upravičeni, šele v zadnjih letih dobiva ustrezne odgovore. Po sprejetju lizbonske strategije ter po dokaj očitnem zaostajanju evropskega gospodarstva za ameriškim in nekaterimi drugimi, manj razvitimi državami s hitro rastočim gospodarstvom so se Evropska komisija in neodvisni

strokovnjaki usmerili tudi k ocenjevanju učinkovitosti razvojnih politik in ukrepov Evropske unije in njenih držav članic. Posebna skupina strokovnjakov se je osredotočila tudi na državne pomoči.

Prvi rezultati številnih analiz so pokazali večplastnost različnih učinkov, ki jih imajo ukrepi državnih pomoči. Vplivajo na konkurenco, trgovino, gospodarsko uspešnost in na javnofinančne

izdatke. Vplivi so tako različni, da je brez ustreznih in celovitih analiz učinkov veliko boljše pomoči ne dodeljevati, kakor pa jih dodeljevati napačnim prejemnikom, za ne-učinkovite namene in še z neustreznimi instrumenti. Vprašanje, kako te različne vplive medsebojno vzročno-posledično povezati, vsaj v znanstvenih krogih dobiva odgovor v metodologiji "petih korakov" ali pa v posebni analizi stroškov in koristi ("cost-benefit").

Summary

The effectiveness and justification of governmental financial measures in a market economy have frequently been questioned by both the general public and professionals, yet the answers to these issues have only begun to be provided in recent years. After the adoption of the Lisbon Strategy and after the European economy has continued to lag noticeably behind the USA and several other, less developed but rapidly growing economies, the European Commission and in-

dependent experts have decided to scrutinise the effectiveness of development policies and measures applied in the European Union and its member states. A special expert group focused specifically on state aid.

The initial findings of a number of studies revealed the complexity of the various effects of state aid measures. The provided state aid has implications for competition, trade, economic efficiency and general government expenditure.

The effects are highly variable, however, and without adequate and complex impact assessment analyses state aid should better not be assigned at all than to be assigned to the wrong recipients, for inefficient purposes and by inappropriate instruments. Scientists are developing tools for evaluating the complex and intertwined causal links between these effects, among them a 'five-step methodology' and a special cost-benefit analysis.

1. Uvod

O učinkovitosti državnega posega v tržno gospodarstvo s subvencijami oziroma državnimi pomočmi je bilo napisanih že veliko prispevkov. Ker v teoriji še vedno prevladuje neoliberalna struja ekonomistov, podpirajo pa jo tudi svetovne institucije (npr. Svetovna banka, Mednarodni denarni sklad), ki zagovarjajo delovanje tržnih zakonitosti, so stališča do državnega interveniranja s subvencijami oziroma državnimi pomočmi

praviloma odklonilna. Do neke mere pa tudi ta struja ekonomistov priznava tržne nepravilnosti, zato so subvencije in državne pomoči upravičene, kadar te nepravilnosti odpravljajo.

Predvsem v zadnjem desetletju so se pomnožile tudi študije, ki dokazujejo nasprotno. Državne intervencije s subvencijami oziroma državnimi pomočmi so lahko zelo učinkovite ne le pri

* Urad za makroekonomske analize in razvoj, Ljubljana.

odpravljanju tržnih nepravilnosti, temveč tudi pri spreminjanju togih tržnih struktur. Med vsemi državnimi ukrepi so državne pomoči lahko najučinkovitejše, saj so v primerjavi z drugimi, splošnimi ukrepi industrijske politike lahko najbolj ciljno usmerjene. Ker državne pomoči med ukrepi industrijske politike izstopajo po svoji učinkovitosti, so na drugi strani tudi nevarno tržno distorzne in drage, če niso ustrezno ciljno usmerjene ali če učinki pomoči niso dovolj strokovno pretehtani.

Zaradi obeh razlogov tudi Evropska unija že desetletja teži k zmanjševanju državnih pomoči ter preverjanju njihove usmerjenosti in ciljne naravnosti. Barcelonski cilj, sprejet 16. 3. 2002, zahteva zmanjšanje državnih pomoči na vseh ravneh na odstotek bruto domačega proizvoda in njihovo preusmeritev na horizontalne razvojne cilje, ki so v skupnem interesu Evropske unije in skupaj s kohezijskimi cilji skladni s sprejeto lizbonsko strategijo.

Sedanja pravila državnih pomoči obsegajo merila, ki zadovoljujejo naslednje kriterije: (1) transfer državnih virov, pri čemer je država opredeljena široko, saj poleg državnih institucij obsega javne banke ter deželne, regionalne in lokalne ravni, (2) ekonomska prednost, ki izhaja iz tega, da podjetja takšnih sredstev ne morejo pridobiti v normalnih tržnih razmerah poslovanja, (3) selektivnost, ki odraža razmerja med podjetji, prejemniki pomoči in drugimi konkurenti ter (4) učinek na konkurenco in trgovino, pri čemer so določena samo razmerja med državami članicami Evropske unije. Ločevanje med državnimi pomočmi in drugimi ukrepi je v praksi še vedno težavno. Obstajajo tri splošna pravila za ukrepe, ki niso državne pomoči (Simon, 199, str. 46–49): (i) ukrepi niso usmerjeni v sektorje, regije ali posebne kategorije (npr. majhna in srednje velika podjetja), (ii) pri izvajanju ukrepov politične oblasti nimajo diskrecijske moči in (iii) ukrepi načelno niso omejeni časovno ali z vnaprej določeno količino javnofinančnih sredstev. Državne pomoči tudi niso transakcije, pri katerih se država ravna po tržnih načelih (»market investor principle«).

Posebni program reform državnih pomoči (State aid action plan, 2005) vključuje dva temeljna cilja. Prvi je zmanjšanje obsega državnih pomoči in njihova večja usmeritev v konkretne cilje, drugi pa je redefiniranje ekonomskega pristopa pri potrjevanju pomoči, kar pomeni, da se doslej pretežno normativni pristop preusmeri k poglobljeni ekonomski analizi učinkovitosti. Omejitve državnih izdatkov in skrb za učinkovitost državnih pomoči so povečale pritisk na povečanje ekonomične naravnosti kontrole državnih

pomoči. Precej analiz praktičnih primerov kontrol je namreč pokazalo, da veliko državnih pomoči ni dodeljenih po ekonomskih načelih (Friederiszick, Roller, Verouden, 2005, str. 1). Predlagane spremembe kontrole državnih pomoči (Nitsche, Heidhues, 2006, str. 2-4) vključujejo: (1) premaknitev ugotavljanja učinkov državnih pomoči s standarda vpliva na konkurenco k standardu blaginje; (2) večja usmerjenost državnih pomoči k odpravljanju tržnih nepravilnosti, kar naj bi zmanjšalo njihovo dosedanje zgolj distribucijsko vlogo; (3) nizka količina in nizka intenziteta pomoči ne bosta več splošno sprejet normativ in (4) povezava državnih pomoči z učinki na delovanje tržnih zakonitosti.

Prispevek prikazuje teoretična dognanja in empirična spoznanja zadnjih let ter jih povezuje v zaokroženo celoto. Sestavljen je iz dveh osrednjih točk. V prvi analiziramo različne učinke državnih pomoči na: konkurenco, trgovino, razvojne cilje in javne finance, v drugi pa navajamo sintezni merili za ocenjevanje teh učinkov. Prihajajoče spremembe pri ugotavljanju učinkovitosti državnih pomoči se bodo odrazile tudi v slovenski praksi, ki pri »ex ante« in »ex post« merjenju zaostaja za drugimi državami.

2. Različni učinki državnih pomoči in njihovo ugotavljanje

Evropska komisija je državne pomoči doslej ocenjevala zgolj normativno, neodvisni ocenjevalci pa predvsem z vidika učinkovitosti glede na zastavljene cilje. Takšno ocenjevanje je nepopolno. Normativno ocenjevanje, ki je v domeni pravnikov, je preverjalo le upoštevanje predpisov Evropske komisije in sodnih odločitev Evropskega sodišča. Ekonomsko ocenjevanje učinkov glede na cilje, ki jih posamezne individualne pomoči ali sheme podpirajo, je bilo bolj usmerjeno k merjenju uspešnosti izpolnjevanja ciljev kot dejanskemu merjenju učinkovitosti. Poglavitni cilj dosedanje kontrole državnih pomoči s strani Evropske komisije pa je bil preprečevati njihove negativne učinke na notranji trg Evropske unije oziroma preprečevati medsebojno konkuriranje držav članic.

Državne pomoči imajo poleg učinkov na konkurenco na notranjem trgu Evropske unije in delnih ciljev, ki jih posamezne kategorije pomoči podpirajo, še druge posledice, ki so za prejemnike pomoči ter za narodno in večnacionalno gospodarstvo zelo pomembni. Dosedanja zasnova državnih pomoči je izhajala iz standarda vpliva na konkurenco. Ta standard so razlagali različno,

pomembni pa sta dve razlagi. Prva je izhajala iz vpliva državnih pomoči prejemnika na zmanjšanje dobička konkurentov, kar predstavlja izkrivljanje konkurence z značilnimi vplivi na trg. Druga pa je izhajala iz učinkovite konkurence, ki postavlja v ospredje koristi državnih pomoči za potrošnika – nižje cene in izboljšana kakovost proizvodov. Po mnenju številnih avtorjev je zasnova učinkovite konkurence primernejša, ker je bistveno bližja standardu blaginje (Nitsche, Heidhues, 2006, str. 5–6).

Prehod od standarda vpliva na konkurenco k standardu blaginje je tesno povezan s cilji lizbonske strategije. Racionalne državne pomoči zmanjšujejo tržne nepravilnosti in spodbujajo večjo skupno in regionalno kohezijo. Pri tem standardu se upoštevajo učinki državnih pomoči na proizvajalce in potrošnike, pomoči pa morajo biti usmerjene na dinamične spodbude, ki vplivajo na rast blaginje in spremembe tržnih struktur. Nekatere pomoči, usmerjene v spremembe tržnih struktur, ne vplivajo negativno na konkurente (npr. financiranje neprofitnih storitev), povezujejo pa se tudi z javnimi dobrinami in njihovo razmestitvijo.

Standardna ekonomska opredelitev blaginje upošteva vsoto potrošnikovih in proizvajalčevih koristi in javnofinančnih izdatkov (in stroškov) za izvedbo državnih intervencij. V idealnem svetu bi blaginjo najbolje zagotavljal trg in državnega interveniranja ne bi bilo. Ker pa ni tako, so državne pomoči lahko učinkovit instrument odpravljanja tržnih nepravilnosti in spodbujanja učinkovite konkurence. Če je blaginja osnovno merilo tudi pri državnih pomočeh, je opredelitev izkrivljanj učinkovite konkurence, ki jih povzročajo, naslednja: »Državne pomoči izkrivljajo učinkovito konkurenco, če znižujejo blaginjo prebivalcev Evropske unije, pri čemer opredelitev blaginje lahko dopušča nekatere prerazdelitvene cilje« (Nitsche, Heidhues, 2006, str. 45).

Osnovni teorem ekonomije blaginje izhaja iz tržnega mehanizma in Pareto učinkovite alokacije, ki ločuje dva elementa in sicer med učinkovitostjo in prerazdelitvijo. Ekonomska teorija ni povsem eksaktna pri ugotavljanju »optimalne« prerazdelitve, kar je posledica preferenc prebivalcev. Prerazdelitev dohodkov od ene skupine potrošnikov k drugi se običajno pojmuje, kakor da ne vpliva na blaginjo. Prerazdelitev dohodkov med podjetji pa ima zelene ali neželene učinke. Učinki prerazdelitve npr. v javno izobraževanje, zdravstvo in splošno infrastrukturo so različni, vendar niso sestavni del državnih pomoči. Distribucijska razloga za uporabo državnih pomoči sta predvsem dva. Prvi je v zagotavljanju posebnih splošnih

storitev (pošta, električna energija, telekomunikacije). Te imajo običajno nižjo ceno od dejanskih stroškov, zato neposredne državne pomoči dobaviteljem pokrivajo primanjkljaj. Drugi razlog tiči v regionalnih izravninah oziroma v pospeševanju razvoja manj razvitih regij. Namesto plačil na prebivalca (»per-capita«) se državne pomoči dodeljujejo proizvajalcem za dvig zaposlenosti v revnejših regijah.

Ekonomska analiza mora torej ugotoviti ravnotežje med učinkovitostjo in prerazdelitvijo. Draga prerazdelitev z vidika izdatkov države ni učinkovita. Ravnotežje med učinkovitostjo in prerazdelitvijo je mogoče le, kadar je prerazdeljevanje instrument odpravljanja tržnih nepravilnosti (npr. nepopolno delovanje trga kapitala), kar pa je odvisno tudi od ravni prerazdelitve, ki povečuje blaginjo. Za ugotavljanje ravnovesja med njima se tudi pri državnih pomočeh lahko uporablja splošni test blaginje (»general welfare test«) (Friederiszick, Roller, Verouden Vincent, 2005, str. 16–18).

Na splošno velja, da: (1) državne pomoči vplivajo na konkurenco, (2) visoka raven pomoči znižuje njihovo učinkovitost, (3) instrumenti pomoči vplivajo na njihovo učinkovitost in na konkurenco, zato se praviloma ne morejo obravnavati ločeno in izolirano, temveč skupaj z drugimi državnimi intervencijami. Pomembni so tudi izdatki in stroški državnih pomoči, ki jih lahko razdelimo v dve skupini. V prvo sodijo tako imenovani prikriti stroški (»shadow costs«) obdavčitve, ki se povečujejo hitreje od povečevanja državnih pomoči. V drugi skupini pa so administrativni in transakcijski izdatki (stroški) pri dodeljevanju pomoči, ki jih krije država, ter administrativni stroški in stroški lobiranja, ki jih nosijo podjetja, ki se potegujejo za državne pomoči.

2.1. Razlikovanje državnih pomoči

Učinki državnih pomoči se razlikujejo tudi po naravi le-teh. Osnovni pristop izhaja iz razlikovanja med industrijo in trgov (Fingleton, Ruane, Ryan, 1998, str. 21–26): (1) trg je opredeljen s povpraševalno stranjo proizvoda (potrošnikova perspektiva) in močno povezan z uporabo instrumentarija politike konkurence; (2) industrija izraža ponudbeno stran proizvodov in na številnih trgih zastopa ponudbo, ki jo oblikujejo podjetja z različnimi proizvodi ali z določenimi proizvodi na različnih geografskih trgih; (3) industrijski sektor predstavlja podjetja, ki nabavljajo in prodajajo določene skupine proizvodov.

Z vzpostavitvijo razmerij med industrijo, industrijskim sektorjem in trgov je mogoče določiti tudi značilnosti državnih pomoči. Te se

razvrščajo v pet skupin: (1) pomoči za posebne proizvode (v bistvu cenovna in dohodkovna podpora posameznim proizvodom), (2) pomoči za posebne aktivnosti (podjetja jih izvajajo z državno pomočjo), (3) pomoči za posebna podjetja (državne pomoči niso vezane na posebne proizvode), (4) posebne pomoči za industrijski sektor in (5) posebne pomoči za posamezno regijo. Pomoči, ki se uvrščajo v skupini pomoči za posebne aktivnosti in posebne proizvode, neposredno vplivajo na trg in delovanje tržnih zakonitosti. Posredni vplivi so tudi na potrošnikove koristi, če se z državno pomočjo spremenijo tržne cene ali kakovost proizvodov končne potrošnje. Če je prejemnik proizvajalec vmesnih proizvodov, se učinek blaginje meri kot sprememba v potrošnikovi koristi in kot proizvajalčeva korist, če prejemnik spremeni nabavo vhodnih surovin in materialov.

Drugo razlikovanje pa je med tem, ali je državna intervencija dodeljena enemu podjetju (z državno pomočjo) ali vsem podjetjem (z neselektivnim ukrepom). Če damo pomoč enemu podjetju za podporo proizvodnji (njegovemu tržnemu deležu), se bo povečala njegova tržna moč v primerjavi s konkurenti. Ta pomoč podjetju še ne zagotavlja vpliva na celotno industrijsko proizvodnjo. Lahko pa povzroči tako imenovani učinek izrinjanja (»crowding-out«) konkurentov. Pomoč enemu podjetju ima lahko pozitivne industrijske in industrijsko-sektorske učinke pri prejemnikih pomoči ter negativne industrijske in industrijsko-sektorske učinke pri neprejemnikih pomoči. Če

se z njo povečuje proizvodnja na trgu in padajo cene je pozitiven tržni (višje koristi za potrošnika) ali industrijsko-sektorski učinek (povečanje povpraševanja po vhodnih surovinah in materialih). S povečevanjem proizvodnje se povečujejo tudi skupne koristi znotraj trga.

Če ima državna intervencija obliko neselektivnega ukrepa vsem podjetjem (npr. z novo svetovalno institucijo), se proizvodnja poveča ter vpliva na trg in industrijo. Poveča se dobiček; če se proizvodnja poveča in/ali cene padejo, se povečajo potrošnikove koristi; če se poveča proizvodnja, se okrepi tudi povpraševanje po vhodnih surovinah in materialih, kar vpliva tudi na geografsko lokacijo posameznih podjetij. Učinki so pozitivni za obe strani, proizvajalce in potrošnike. Vpliv na mobilnost (geografske lokacije) je pri posebnih regionalnih pomočeh največja.

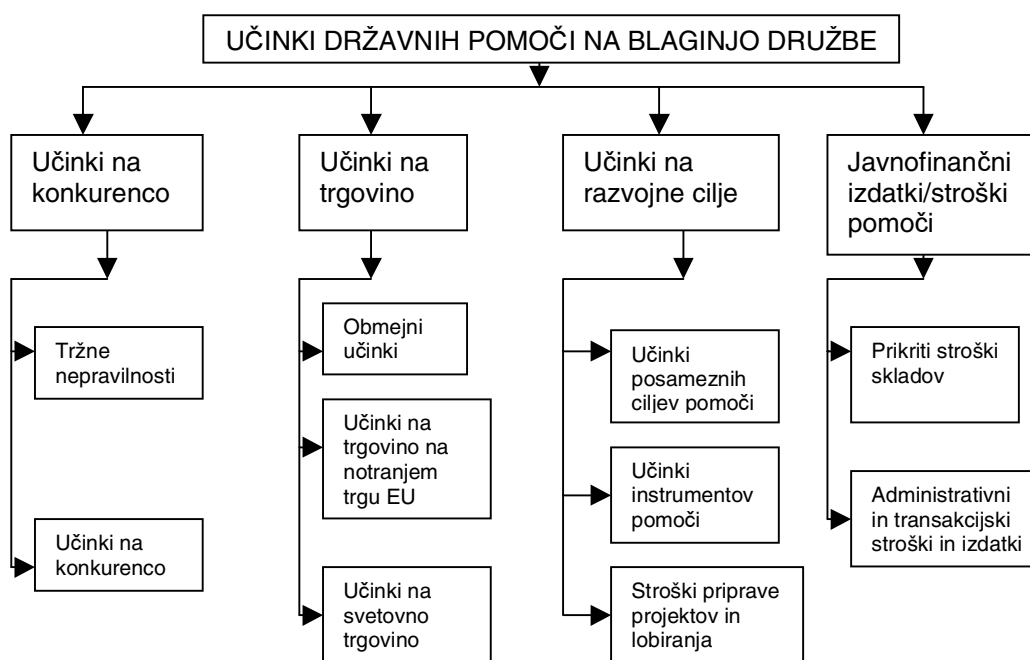
2.2. Učinki državnih pomoči

Državne pomoči imajo različne učinke na blaginjo družbe. Te lahko razvrstimo v štiri skupine (slika): (1) učinki na konkurenco, (2) učinki na trgovino, (3) učinki na razvojne cilje in (4) javnofinančni izdatki (stroški) pomoči.

2.2.1. Učinki na konkurenco

Učinke na konkurenco lahko razporedimo v dve skupini. V prvi so tržne nepravilnosti. Državne pomoči so teoretično in institucionalno upravičene predvsem, če odpravljajo te nepravilnosti. Upravičenost pomeni, da ni dovolj samo ugotoviti

Slika: Učinki državnih pomoči



obstoj nepravilnosti, temveč je treba oceniti, kako močno vplivajo na delovanje tržnih zakonitosti in na blaginjo družbe. Tako ocenjevanje je v praksi praviloma zelo težko, posebno pri eksternalijah, ki po definiciji niso predmet tržnih transakcij. Zato se tudi pri odpravljanju tržnih nepravilnosti pogosto pojavljajo učinki, ki negativno vplivajo na konkurenco in konkurente na trgu, kar obravnavamo v drugi skupini.

Tržne nepravilnosti

Opredelitev tržnih nepravilnosti je v literaturi veliko. Z vidika državnih pomoči so sistematično urejene v devet skupin (Meiklejohn, str. 25-31): javne dobrine, individualne javne dobrine, ekonomija obsega, eksternalije, asimetrične informacije, institucionalna togost, nepopolna factorska mobilnost, »frikcijski« problemi in subvencioniranje tujih konkurentov.

- Javne dobrine so navadno opredeljene v teoriji javnih financ. V celoti jih zagotavlja država, financirajo se z davki. Državne pomoči ne posegajo na to področje, vendar se s posebnostmi močno približajo zakonitostim javnih dobrin, predvsem v alokacijski in distribucijski funkciji.
- Javne dobrine individualne rabe so tiste, ki jih običajno zagotavlja država, čeprav ne obstaja ekonomija obsega ali eksternalije. Financirajo se z javnimi sredstvi, na mejnih področjih (kjer se močno približajo tržnim dejavnostim) pa je njihovo financiranje sicer tržno, vendar vsaj delno subvencionirano (izobraževanje, kultura, zdravstvo).
- Ekonomije obsega povzročajo ne povsem konkurenčne trge, saj se proizvodnja navadno izvaja z omejenim številom podjetij. Monopolne ali oligopolne strukture se izražajo v cenah, ki so višje od povprečnih stroškov, količina pa je nižja od optimalne. V teh primerih so državne pomoči primerne za povečanje ekonomske učinkovitosti in celo za povečanje konkurence. Tradicionalna primera sta železnica in telekomunikacije.
- Eksternalije se pojavijo, kadar imajo nekatere aktivnosti na individualni, podjetniški ali drugi organizacijski ravni učinke preliivanja (»spillover«) na druge in se ti učinki ne odražajo v tržnih cenah. Eksternalije so pozitivne in negativne. Pozitivne se pojavljajo pri raziskovanju in razvoju ter strokovnem usposabljanju, negativne pa pri onesnaževanju okolja.
- Problemi nepopolnih informacij se navadno izkazujejo na finančnem trgu in trgu dela. Na finančnem trgu so pogoji financiranja novih aktivnosti in novih proizvodov bistveno slabši

kakor pri obstoječih, zato poseže vmes država ter zagotovi dodatne vire financiranja za nove aktivnosti, začetne stroške novih podjetij in velike tvegane projekte. Državne pomoči se najpogosteje pojavljajo pri majhnih in srednje velikih podjetjih. Asimetrične in nepopolne informacije so pomembna značilnost tudi trga dela ter povzročajo dodatne stroške za iskanje zaposlitev in delavcev. Državne pomoči naj bi po eni strani pomagale iskalcem zaposlitev z informacijami, izvajanjem svetovanja in dodatnim usposabljanjem. Po drugi strani pa pomoči dobijo tudi podjetja, da bi zaposlovala večje število delavcev, predvsem teže zaposljivih.

- Institucionalna togost se pojavlja zaradi socialnih, političnih in pravnih omejitev. Na trgu dela povzroča omejitve, kakršne so minimalna plača, pravice brezposelnih ali zaščitna zakonodaja za zaposlene, kar vse vpliva na fleksibilnost zaposlovanja. Rešitvi problema sta dve, in sicer znižanje stroškov dela ter zamenjava med kapitalom in delom. Stroški dela se znižujejo tudi z dotacijami ali zmanjševanjem prispevkov za socialno varnost.
- Nepopolna factorska mobilnost je problem predvsem regijske politike. Zaradi jezikovnih ovir in nefleksibilnosti plač je mobilnost dela posebno problematična v Evropi. Posledica tega so velike regionalne razlike v stopnji brezposelnosti in v delovni produktivnosti. Nepopolno mobilni je tudi fizični kapital (»clustering effects«), saj so podjetja raje locirana v bližini glavnih trgov in kjer je več delavcev ustreznih kvalifikacij. Državne pomoči so zato nujno potrebne za odpravljanje regionalnega neravnotežja.
- »Frikcijski« problemi nastopijo, ko določeni sektor potrebuje prestrukturiranje, kar povzroči novo nepopolno mobilnost proizvodnih faktorjev in povečanje brezposelnosti, saj se odvečna delovna sila ne more takoj zaposliti v novih aktivnostih. V teh primerih lahko državne pomoči premostijo prehod k novim strukturam ekonomskih aktivnosti.
- Problemi tujih subvencij izhajajo iz negativnih čezmejnih učinkov. Državne pomoči lahko zaščitijo domačo industrijo pred učinki subvencij v drugih državah. Povračilne subvencije so sicer še vedno bolj zaželen ukrep od uvoznih omejitev, vendar jih pravila GATT ne dovoljujejo.

Pri tržnih nepravilnostih sta temeljni dilemi, kako izmeriti velikost nepravilnosti in kako jih učinkovito odpraviti. Idealno bi bilo, če bi obstajala merila tržnih nepravilnosti in učinkovitosti njihovega odpravljanja. Dejansko pa pri tem

nastajajo štirje problemi (Friederiszick, Roller, Verouden, 2005, str. 18–20). Prvi je obseg pomoči za odpravljanje tržne nepravilnosti, ki je odvisen od razmerja med državnimi in zasebnimi povračili, slednje pa je spet odvisno od veliko drugih dejavnikov, kakršni so tržne strukture, intelektualna lastnina, patentni sistem, pomembnost inovacij ipd. Drugi problem izhaja iz pričakovanja, da bodo koristi od državnih pomoči večje od stroškov in izdatkov zanje. Tretji problem se nanaša na vpliv državnih pomoči na delovanje tržnih zakonitosti, saj lahko zmanjšajo konkurenco. Četrty problem je povezan s tako imenovanimi državnimi nepravilnostmi ali neučinkovitostjo državnih odločitev. V praksi se državne pomoči praviloma ne uporabljajo za odpravo tržnih nepravilnosti, temveč kot strateško orožje za povečevanje tržnih deležev nacionalnih industrij v globalnem gospodarstvu.

Učinki državnih pomoči na konkurenco

Državne pomoči vplivajo na količino proizvodov in tržne cene, zato ima pojmovanje relevantnega trga pomembno vlogo pri ugotavljanju učinkov. Opredelitev relevantnega trga, ki jo je Evropska komisija sprejela leta 1997 le za politiko konkurence, medsebojno povezuje tri vrste trgov: trg proizvodov, geografski trg in začasni trg.

1. Trg proizvodov: pojmovanje trga proizvodov je usmerjeno na proizvodno substitucijo, kar daje potrošnikom možnost, da na spremembo cene navzgor odgovorijo s kupovanjem alternativnih proizvodov. Pri teh odločitvah je ključnega pomena cenovna elastičnost povpraševanja, ki meri odzivnost potrošnikov pri nakupu količin proizvodov na spremenjeno ceno. Za ugotavljanje trga proizvodov je pomembna še križna elastičnost, ki meri substitucijo povpraševanja oziroma elastičnost potencialnih substitutov glede na cene določenega proizvoda. Pri cenovni in pri križni elastičnosti obstajajo problemi merjenja. Z znanstvenega vidika imata merili slabost pri izpolnitvi pogoja »ceteris paribus«, zato izolacija učinkov povpraševanja na spremembo cene ene dobrine na prodajo druge zahteva regresijsko analizo.

Poleg substitucije povpraševanja obstaja še substitucija ponudbe, ki kaže sposobnost obstoječih proizvajalcev, da se odzovejo na spremembe pri potrošnikih. Pri tem je treba upoštevati (Fingleton, Ruane, Ryan, 1998, str. 12–13): (1) podjetja proizvajajo proizvode, ki so blizu popolni substituciji in lahko spremenijo cene; (2) podjetja proizvajajo proizvode, ki niso substituti, vendar lahko sprememba cene enega proizvoda vpliva na spremembo cene drugega; (3) spremembe cene lahko povzročijo tudi novi vstopi

na trg, ti lahko vplivajo tudi na tržno moč obstoječih podjetij.

2. Geografski trg: tržna moč ne izhaja le iz specializacije proizvodov temveč tudi iz geografskih značilnosti trga. Pomemben omejitveni dejavnik geografskega trga so transportni stroški, drugi dejavniki so še: zakonodajne omejitve za trgovino in pogoji konkurence. Za ugotavljanje ravni transportnih stroškov se v Evropski uniji uporabljata merili: LIFO (»little in from outside«) in LOFI (»little out from inside«), veliko boljše merilo pa je ekonometrična analiza cenovnih razmerij med različnimi obdobji in med regijami. Ugotovljene razlike v cenah so lahko posledica tudi cenovnih diskriminacij, transportnih težav, distribucije stroškov, kulturnih razlik ali pravnih omejitev. Regulativne omejitve segmentirajo trge in vplivajo na oblikovanje lokalnih trgov.

3. Začasni trgi: za analitične potrebe je lahko trg opredeljen tudi za določeno obdobje (najpogosteje trg telekomunikacij in električne energije). Začasna opredelitev trga ločuje proizvode, prodane v določenem obdobju, od proizvodov, prodanih v drugih obdobjih.

Pri opredelitvi trga se praksa med ZDA in Evropsko unijo razlikuje. V ZDA uporabljajo za to opredelitev zasnovano testa SSNIP (»small but significant and nontransitory increase in price«), ki obsega oba, proizvodni in geografski trg. V Evropski uniji je pri opredelitvi trga (Commission Notice on Market Definition, 1997) v ospredju geografski trg, kar izhaja predvsem zaradi zaščite pred segmentacijo trgov držav članic.

Državne pomoči se od politike konkurence nekoliko razlikujejo. Naloga Evropske komisije je preučitev vseh stroškov in koristi državnih pomoči ter njihovo porazdelitev med državami članicami. Učinek pomoči na podjetniško obnašanje je odvisen od vrste stroškov, na katere državna pomoč vpliva, pri čemer ločimo variabilne in fiksne stroške, slednji pa se ločujejo še na »izogibne« (pojavi se npr. pri izstopu podjetja s trga) in »neizogibne« fiksne stroške (npr. začetni stroški pri vstopu na trg).

Opredelitev trga pri politiki konkurence je uporabna tudi pri državnih pomočeh. Politika konkurence sledi cilju, da tržni mehanizem podpira konkurenco. Pri državnih pomočeh pa sledi njihovim učinkom na trge. Čeprav sta opredelitvi različni, so razlike samo v izhodiščih preučevanja (Fingleton, Ruane, Ryan, 1998, str. 33–36): (1) pri tržni opredelitvi politike konkurence je v ospredju substitucija v povpraševanju pred elastičnostjo ponudbe, pri

državnih pomočeh pa distribucija koristi in stroškov pri potrošnikih in proizvajalcih; (2) substitucija ponudbe postane bistvena za merjenje učinkov pomoči, ko je trg določen s perspektive povpraševanja; (3) vsi trgi ponudbe in povpraševanja morajo biti določeni, ko prejemnik povečuje tržni delež; (4) opredelitev geografskega trga je zelo pomembna pri mobilnosti proizvodov in podjetij ter pri obmejnih učinkih pomoči; (5) tehniki ugotavljanja geografskega trga sta pri politiki konkurence in državnih pomočeh lahko enaki, (6)časni trgi v politiki konkurence so primerni tudi pri državnih pomočeh.

Z analizo relevantnega trga je pri državnih pomočeh treba ugotavljati (Fingleton, Ruane, Ryan, 1998a, str. 48–55):

- Neposredni učinek na konkurente: neposredni učinek državnih pomoči na tretje strani ima negativen vpliv na konkurenco. Substitucija povpraševanja se uporablja za ugotavljanje začetnih tržnih analiz učinkov pomoči.
- Učinki na druge trge: pomoči lahko prejemniku omogočajo razširitev prodaje na nove trge, pri čemer je pomembna elastičnost substitucije. Substitucija ponudbe na trgu prejemnika pomoči mora biti preučena glede na možnost povečanja oškodovanja konkurence na trgih, kjer prejemnik še ni dejaven. Velik negativni učinek na obstoječem trgu mora biti odpravljen, razen če gre za močno povezavo med obstoječimi in novimi proizvodi.
- Učinki na rastoče trge: na splošno imajo pomoči pozitivne učinke na rastočo ponudbo. Distribucija učinkov na rastočih trgih je odvisna predvsem od ravni konkurence. Če so trgi zelo konkurenčni, se pozitivni in negativni učinki izničijo. Če rastoči trg ne vključuje dobave prejemnikovih konkurentov, ker ni trga ali je konkurenca šibka, distribucija dobička in izgub odseva učinke pomoči. Geografski trg je pomemben pri distribuciji dobička in izgub.
- Učinki na nazadujoče trge: odvisni so od komplementarnosti proizvodov, pri katerih so trgi v upadanju.
- Učinki na horizontalno komplementarnost proizvodov: prejemnik pomoči lahko proizvaja proizvode, ki se horizontalno dopolnjujejo (npr. strojna in programska oprema, ki se uporabljata skupaj). V teh primerih mora metodologija merjenja učinkov najprej prepoznati konkurenco na komplementarnem trgu kot pomembno merilo pri določitvi, ali bo eden ali oba trga vključena kot relevantna trga za analizo učinkov pomoči.
- Brez konkurence na subvencioniranem trgu: v tem primeru je prejemnik pomoči monopolist.

Če obstaja močna komplementarnost z drugimi proizvodi, izhajajo učinki iz posredne konkurence in so manjši kakor pri neposredni konkurenci.

Tudi merjenje učinkov državnih pomoči na konkurenco zahteva temeljito analizo tržnih položajev posameznih prejemnikov pomoči. Ker pomoči lahko vplivajo tudi na komplementarne trge, je treba analizirati tudi te, kar je posebno pomembno pri lokalnih trgih, na katerih so tržna izkrivljanja največja (Nitsche, Heidhues, 2006, str. 96–97). Zaradi velikega števila podatkov je priporočljiva uporaba standardne ekonometrične tehnike iz politike konkurence.

2.2.2. Učinki državnih pomoči na trgovino

Države dajejo državne pomoči svojim podjetjem, če skupne domače koristi presegajo stroške. V večnacionalni skupnosti (npr. Evropski uniji) so učinki državnih pomoči porazdeljeni med državami po vzorcu, ki je odvisen predvsem od mobilnosti podjetij in proizvodnih faktorjev ter ravni cenovne konkurenčnosti. Prejemnik pomoči poveča proizvodnjo (sorazmerno glede na druge konkurente) in delež države v mednarodni proizvodnji. Učinek na druge države je odvisen od geografske širitve trgov proizvodov, vhodnih surovin in materialov (Fingleton, Ruane, Ryan, 1998, str. 29–32): (1) če sta trga proizvodov in vhodnih surovin domača, ni ne industrijskega ne sektorskega učinka, (2) če je trg proizvodov domač, trg vhodnih surovin pa mednarodni, ni industrijskega učinka, pač pa je pozitiven sektorski učinek; (3) če je trg proizvodov mednarodni in trg vhodnih surovin domač, sta negativna industrijski in tudi sektorski učinek, (4) če sta oba trga mednarodna, je negativen industrijski učinek, sektorski pa neznan. Pri tem je pomembno, da industrijski učinki odsevajo ponudbeno stran proizvodov, sektorski pa podjetniške učinke pri nabavi in prodaji neke skupine proizvodov. Globina učinkov je odvisna predvsem od porasta skupne proizvodnje.

Pravila državnih pomoči in temeljna literatura strokovnjakov Evropske komisije je osredotočena na dva mednarodna učinka: na učinek državnih pomoči ob mejah dveh držav (obmejni učinek) in na učinek na notnem notranjem trgu Evropske unije.

Obmejni učinki

Učinek državnih pomoči, danih prejemnikom ob meji z drugo državo, je odvisen od velikosti skupne obmejne proizvodnje, deleža države v skupni prodaji in deleža države v skupni nabavi ob meji. Ker so pomoči praviloma usmerjene na lokalne trge, so učinki na trgovino sosednje države lahko

zelo negativni. Negativnih učinkov ni samo pri pomočeh za infrastrukturne storitve (telekomunikacije, pošta, električna energija ipd.), pri katerih so sistemi oskrbe med državama praviloma ločeni.

Učinki na trgovino na notranjem trgu Evropske unije

Sistem državnih pomoči je zasnovan tako, da preprečuje konkuriranje med državami članicami na notranjem trgu Evropske unije. Zato kontrola državnih pomoči preverja nasprotja med zasebnimi (posebnosti posameznih držav) koristmi državnih pomoči in koristmi notranjega trga Evropske unije. Ugotavljata se predvsem dva problema, povezana z negativnimi učinki pomoči ob državnih mejah in posebnimi razvojnimi problemi v posameznih državah (Friederiszick, Roller, Verouden Vincent, 2005, str. 20–25). V prvem primeru je problem rešljiv in Evropska komisija pomoči odobri, če ne povzročajo velikih negativnih učinkov drugi državi in imajo ustrezen pozitiven učinek na industrijo v državi, ki jih dodeli. Drugi problem se navezuje predvsem na tranzicijske države (Roller, Hirschhausen, 1999, str. 132–143), ki zaradi posebnosti tržnih struktur zelo težko spoštujejo skupna pravila notranjega trga. Njihovo gospodarstvo se še vedno zelo razlikuje od tržnega gospodarstva drugih držav članic, zato bodo procesi prestrukturiranja predvidoma potekali še desetletja. Ker gre do neučinkovite nacionalne industrije ali podjetja navadno z roko v roki s počasnejšo liberalizacijo in privatizacijo (Harbord, Yarrow, 1999, str. 118), lahko le ustrežna kontrola državnih pomoči prelomi s procesi prepočasnega prilagajanja tržnih struktur v teh državah razvitejšim gospodarstvom.

Za kontrolo državnih pomoči je Evropska komisija razvila posebno metodologijo, imenovano SIT (»Significant Impact Test«), ki ocenjuje vpliv na konkurenco in trgovino med državami članicami. Metodologijo sestavljata dva različna pristopa. Prvi pristop (LASA) predstavlja test, ki omejuje količino pomoči. Drugi pristop (LET) predstavlja test omejenega vpliva na trgovino. Test je usmerjen na preverjanje učinkov državnih pomoči na obmejno trgovino in tržno moč prejemnikov pomoči. Predlagana metodologija pa praktično ni zaživela, ker je v tem času nastal poseben program reform državnih pomoči (State aid action plan, 2005), ki povzema njene osnovne usmeritve.

Učinki na svetovno trgovino

Sedanja pravila državnih pomoči ne ugotavljajo učinkov državnih pomoči na mednarodno trgovino zunaj meja Evropske unije in tudi niso povsem skladna s pravili subvencij Mednarodne trgovinske organizacije. Vključevanje v svetovne globalne tokove zahteva prilagoditev pravil in merjenje učinkov državnih pomoči tudi na celotna svetovna gibanja

vsaj z najelementarnejšimi merili (Messerlin, 1999, str. 177–178).

2.2.3. Učinki državnih pomoči na razvojne cilje

Osrednji cilj vsake države je rast blaginje njenih prebivalcev, kar lahko dosega tudi z ustreznimi usmerjenimi državnimi pomočmi, ki zagotavljajo pomoč trgu pri alokacijski, proizvodni in dinamični učinkovitosti (Nitsche, Heidhues, 2006, str. 51–54). Alokacijska učinkovitost zmanjšuje možnost posameznih podjetij, da izkoriščajo tržno moč z višjimi cenami. Podjetja so proizvodno učinkovita, če je količina ponudbe na trgu dana glede na razpoložljivo tehnologijo po najugodnejših cenah. Dinamična učinkovitost pa usmerja podjetja k inoviranju.

Alokacijsko, proizvodno in dinamično učinkovitost lahko države zagotavljajo na različni način. Državne pomoči praviloma podpirajo domače proizvajalce (ne pa domačih potrošnikov) (Friederiszick, Roller, Verouden Vincent, 2005, str. 30), tako da jim znižujejo normalne stroške poslovanja. Tiste, ki jim znižujejo stroške, vplivajo na ravnotežje med tržnimi cenami in količino ponudbe, ter s tem spreminjajo obnašanje podjetij. Neposredno zniževanje variabilnih stroškov z državnimi pomočmi je redko. Najpogosteje posredno znižujejo fiksne stroške pomoči za investicije, usposabljanje in zniževanje drugih fiksnih stroškov.

Državne pomoči vplivajo na obnašanje podjetij po številnih kanalih (Nitsche, Heidhues, 2006, str. 84–88), v tem prispevku omenjamo dva. Prvi je vpliv na vstop na trg in izstop iz njega. Z državnimi pomočmi se znižujejo fiksni stroški (začetne investicije, kritje stroškov dezinvestiranja oziroma zapiranja zmogljivosti), tako pa se pospešuje vstop novih oziroma izstop starih in neučinkovitih podjetij. Drugi pomemben kanal so pomoči za raziskave in razvoj. Na trgih, kjer imajo raziskave in razvoj pomembno strateško vlogo med podjetji, taka pomoč neposredno vpliva na spodbude za inovacije, po drugi strani pa pospeševanje aktivnosti raziskovanja in razvoja lahko zniža pričakovane raziskovalno-razvojne stroške vsem podjetjem, da raziskave potekajo hitreje.

Učinki posameznih ciljev pomoči

Podjetja izbirajo lokacijo in obseg proizvodnje. Ti odločitvi določata eksterne koristi in stroške (npr. stroški okolja, koristi zmanjšanja brezposelnosti in davčni prihodki). Država daje podjetjem državne pomoči za njihove lokacijske in proizvodne odločitve ter tako vpliva na odločitve podjetij. Posebne, imenovane tudi strateške, pomoči nastopijo, če drugi ukrepi (npr. carine na uvoz) povzročajo negativne učinke na razvoj. To so

državne pomoči, ki vplivajo na pogoje menjave ali uvajanje strateške trgovinske politike z državami nečlanicami Evropske unije (Nitsche, Heidhues, 2006, str. 81).

Z razdelanimi horizontalnimi, regionalnimi in posebnimi sektorskimi pravili je delnih ciljev državnih pomoči veliko. Preveč ciljev poraja dve dilemi, in sicer kako so ti številni delni cilji prilagojeni ciljem lizbonske strategije in medsebojno usklajeni ter kako dejansko vplivajo na blaginjo. Horizontalni cilji pomoči so vsaj delno prilagojeni ciljem omenjene strategije, analize o medsebojni usklajenosti ciljev pa žal še ni. Verjetni vzrok za to je, da so cilji državnih pomoči med seboj zelo prepleteni, saj je vsaka kategorija pomoči podkrepjena z več različnimi cilji in ne z enim samim. Vplivi posameznih ciljev pomoči na blaginjo pa so različni. Empirične ugotovitve kažejo, da so najučinkovitejše pomoči za raziskovanje in razvoj, usposabljanje, majhna in srednje velika podjetja ter regionalne pomoči.

Med vsemi cilji pomoči strokovnjaki (Roller, Friederiszck, 2001, str. 45; Collie, 2005, str. 10–11) postavljajo na prvo mesto pomoči za raziskave in razvoj. Ugotovljeno je bilo, da imajo te pomoči pozitivne učinke prelivanja (»spillover«), ki se odražajo v inovacijah in tehnološkem razvoju pri prejemniku pomoči in širši družbi. Javne koristi raziskovanja in razvoja ter inovacij so navadno višje od zasebnih, zato je vlaganje zasebnega sektorja v to področje praviloma nižje. Višje državne pomoči praviloma zvišujejo tudi zasebne raziskovalno-razvojne izdatke. Učinek pomoči je večji, če so le-te stabilne, saj zasebna podjetja ne bodo investirala v raziskave in razvoj, če so pomoči zanje časovno negotove. Negativna stran učinkov pomoči za raziskave in razvoj, predvsem za temeljne raziskave, je, da plače raziskovalcev rastejo hitreje od števila raziskav, kar zvišuje raziskovalne stroške. Na drugem mestu so pomoči za usposabljanje. Tudi te pomoči povzročajo pozitivne učinke prelivanja (»spillover«) in so tesno povezane z izobraževalnimi sistemi. Ker podjetja v znanje velikokrat ne vlagajo dovolj, se s temi pomočmi ustvarja družbeno zaželeno izobrazbeno raven.

Pri drugih vrstah pomoči učinki prelivanja niso bili ugotovljeni, kar pa še ne pomeni, da niso učinkovite. Majhna in srednje velika podjetja predstavljajo jedro dinamičnega podjetništva, zato so pomoči praviloma učinkovite, še posebno ker po eni strani lahko zapolnjujejo vrzeli tržnih struktur ter z novimi vstopi in rastjo podjetij zmanjšujejo tržno moč velikih podjetij, po drugi pa odpravljajo tržne nepravilnosti na finančnem trgu, kajti bančna posojila so za majhna podjetja

praviloma dražja kakor za velika. Regionalne državne pomoči spodbudno vplivajo na lokacijsko odločitev podjetij in tako posredno pospešujejo regionalni razvoj, njihova učinkovitost pa je lahko nekoliko problematična pri velikih sektorskih investicijah (Sleuwaegen, Pennings, 2001, str. 21–24). Pomoči za varstvo okolja se uporabljajo za pospeševanje uvajanja okoljevarstvenih standardov ali zmanjševanje emisij. Slednji argument se pogosto uporablja tudi v prometu, pri preusmeritvi tovarnega prometa s cest na železnico (Nitsche, Heidhues, 2006, str. 62). Strukturna brezposelnost je povezana z togostjo trga dela, zato državne pomoči pomagajo ustvarjati nove zaposlitve, učinki pa so še posebno ugodni v manj razvitih regijah z visoko stopnjo brezposelnosti.

V ekonomski literaturi so študije zelo kritične do koristi, ki jih prinašajo pomoči za reševanje in prestrukturiranje podjetij v težavah. Izbor uspešnih podjetij je ena temeljnih nalog učinkovite konkurence, zato pomoči na tem področju na splošno negativno vplivajo na konkurenco. Argumenti zanje temeljijo le na eksternalijah delavcev, potrošnikov in drugih prizadetih, ki jih pri zapiranju lastniki ne upoštevajo, ter na stopnji konkurence na trgu, saj stečaj večjega podjetja lahko poveča tržno moč drugim podjetjem. Več kakor 40 % primerov prestrukturiranja s pomočjo sredstev državnih pomoči se običajno konča s stečajem.

Za vse cilje državnih pomoči velja: čim večja je njihova intenzivnost, tem manjša je njihova učinkovitost. Velja pa tudi, da premajhne pomoči ne prinašajo pozitivnih učinkov in predstavljajo le prerazdeljevanje.

V praksi se učinkovitost državnih pomoči najpogosteje meri s kazalniki glede na zastavljene cilje. Takšno merjenje spremljajo številne slabosti in pomanjkljivosti, zato se čedalje pogosteje uporabljajo kompleksnejša merila – različne regresijske analize in ekonometričnimi modeli.

Učinki posameznih instrumentov pomoči

Količina državnih pomoči mora biti prilagojena ugotovljenim tržnim nepravilnostim in ciljem, pri čemer je treba izbrati tudi ustrezne instrumente, saj tudi ti vplivajo na učinkovitost delnih ciljev in splošno blaginjo. Doslej se literatura ni osredotočala neposredno na vplive instrumentov državnih pomoči, vendar je povsem očitno, da različni instrumenti vplivajo različno na stroške podjetij, ki so prejemniki pomoči. Posamezniki (Nitsche, Heidhues, 2006, str. 92–93) ocenjujejo, da je za:

- splošne, neselektivne ukrepe temeljnih raziskav v podjetjih najugodnejši instrument usmerjena

davčna spodbuda; pred drugimi instrumenti imajo davčne oprostitve in olajšave številne prednosti, ker lahko premaknejo vire v raziskovalno in razvojno intenzivne aktivnosti in hkrati: (1) minimizirajo administrativne stroške dajalcem in prejemnikom pomoči, (2) minimizirajo potrebe države, da izbere zmagovalce, (3) zagotavljajo pomoč vsem podjetjem, tudi tistim, ki ne zaposlujejo specialistov in (4) minimizirajo potencialne tržne distorzije;

- majhna in srednje velika podjetja zelo dober instrument davčna spodbuda za pokrivanje začetnih fiksnih stroškov vstopa na trg, za investicije pa je primeren tudi instrument tveganega kapitala;
- velike projekte, pri katerih so razlike med zasebnimi in javnimi koristmi velike, je najprimernejši instrument dotacija;
- prestrukturiranje slabih podjetij sta instrumenta kapitalske injekcije ali odpis dolgov zelo neprimerna, ker imata neposredne učinke na konkurenco.

Poleg instrumentov državnih pomoči so pomembni še alternativni instrumenti, značilni za druge neselektivne ukrepe industrijske politike. Pri raziskovanju in razvoju so alternativni instrumenti kooperativni sporazum ali »joint venture«, izboljšanje izobraževanja in visokošolskega sistema. Patentni sistem je pomemben za pospeševanje inovatorstva. Investicije v razvoj novih tehnologij in proizvodov so odvisne tudi od investicij v infrastrukturo, od razvoja visokega šolstva, posebno pa od izboljšanja prenosa znanstvenih in tehnoloških dosežkov z univerz in drugih raziskovalnih institucij na podjetja. Državne pomoči torej niso samo nadomestilo za druge neselektivne ukrepe industrijske politike, so tudi interaktivne s temi drugimi ukrepi, pri čemer je koristno merilo stopnja učinka intervencije (»effective rate of assistance«), ki ugotavlja količino vseh ukrepov industrijske politike v posamezni industriji, merjeni tudi po posameznih instrumentih, v primerjavi z doseženo bruto dodano vrednostjo.

Stroški priprave projektov in lobiranja

Državne pomoči nosijo stroške podjetjem, ker ta uporabljajo razpoložljive vire za pripravo projektov in lobiranje za pridobitev teh pomoči, namesto da bi jih uporabila za proizvodne aktivnosti. Stroški za pripravo projektov in stroški lobiranja so odvisni od posebnih značilnosti posameznih pomoči. Praviloma spremenijo obnašanje podjetja in povišujejo administrativne stroške (Nitsche, Heidhues, 2006, str. 67).

Najvišji stroški podjetij so pri pomočeh, ki se dodeljujejo na osnovi projektov individualno ali z javnimi natečaji. Kolikšni so ti stroški, ki negativno vplivajo na učinkovitost državnih pomoči, je odvisno od dejanske zahtevnosti razpisov in števila konkurentov za pridobitev državne pomoči.

2.2.4. Javnofinančni izdatki in stroški državnih pomoči

Pri ocenjevanju učinkovitosti državnih pomoči moramo upoštevati tudi splošne izdatke (stroške) države, ki obsegajo prikriti stroške (»shadow costs«) skladov, transakcijske stroške in stroške lobiranja.

Prikriti stroški skladov, ki upoštevajo davčne distorzije in druge učinke obdavčitev, ocenjujejo izgubo konkurenčnosti podjetij zaradi višjih obdavčitev, ki so potrebne za oblikovanje skladov državnih pomoči. Strokovnjaki ocenjujejo (Nitsche, Heidhues, 2006, str. 67), da znaša faktor prikritih stroškov od 0,2 (od 1 evra državne pomoči izguba 20 centov) do 0,5. Razlike med faktorjema so velike, kar je odvisno od davčnih sistemov po državah in od višine skladov državnih pomoči, saj prikriti stroški obdavčitev rastejo hitreje od rasti teh skladov.

Druga vrsta stroškov in izdatkov so **transakcijski in administrativni stroški in izdatki dodeljevanja pomoči**. Zajemajo stroške in izdatke oblikovanja skladov državnih pomoči, razpisov, obravnavanja vlog, izplačevanja ipd. Zaradi aktivnosti dodeljevanja pomoči porastejo stroški dela državnih uslužbencev ter materialni stroški, povezani z zaposlenimi in transakcijami.

3. Analiza stroškov in koristi različnih učinkov

Sistematično urejene različne učinke državnih pomoči, ki se izražajo v stroških in koristih za blaginjo prebivalstva, je na koncu treba še sešteti. V teoriji sta predlagana dva načina. Prvi je analitično-ocenjevalni način. Odločitev o dodelitvi državne pomoči naj bi sprejeli v petih korakih (Nitsche, Heidhues, 2006, str. 9–14):

- Prvi korak odgovarja na vprašanje, ali je cilj vredno pospeševati. Pri tem analiziramo učinek državnih pomoči na odpravljanje tržnih nepravilnosti in pričakovano učinkovitost pomoči. Zaradi težav pri merjenju se tržne nepravilnosti ocenjujejo (navadno so to nepopolne ocene na podlagi stroškov), kadar pa je mogoče opredeliti koristi in stroške, se

običajno uporablja »cost-benefit« analiza. Učinkovitost se ugotavlja po ciljih, ki jih posamezne individualne pomoči ali sheme pokrivajo.

- Drugi korak odgovarja na vprašanje, ali je pomoč (individualna pomoč ali shema pomoči) primerna. Vprašanje se nanaša na količino pomoči in njeno intenzivnost, instrumente, rok trajanja in pogostost, pogoje pod katerimi se pomoč dodeljuje, stroške in izdatke države pri njenem financiranju ter podjetniške stroške priprave projektov in lobiranja.
- Tretji korak predstavlja analitično delo pri določanju in analiziranju relevantnega (proizvodnega in geografskega) trga za subvencionirane proizvode. Pri tem koraku analiziramo učinke na konkurenco. Pri tržni opredelitvi v povezavi z inovacijskim trgom standardne tehnike pojmovanja proizvodnega trga niso povsem uporabne, zato je bolje ugotavljati »inovacijski trg«, saj distorzije potekajo od inovacijskega k bodočemu proizvodnemu trgu. Prvi korak k opredelitvi inovacijskega trga so konkurenti za programe raziskovanja in razvoja.
- Četrty korak predstavlja analizo scenarijev, pri čemer naj bi izdelali dva scenarija: z državnimi pomočmi ali brez njih. Zanju potrebujemo podatke o tržnih značilnostih (koncentracija industrije, diferenciacija proizvodov, trendi povpraševanja in ponudbe ter razpoložljive kapacitete, narava konkurence in pravila tehnologije ter inovacij, omejitve vstopov in trgovine, zniževanje mejnih stroškov, razmerja med ponudbo in povpraševanjem), o značilnostih prejemnika državnih pomoči (velikost prejemnika, njegova mobilnost, položaj prejemnika pomoči za raziskave in razvoj pri pridobivanju patentov, njegova starost, uspešnost in učinkovitost) in podatke o projektni evalvaciji (npr. z uporabo tehnike Svetovne banke).
- Peti korak predstavlja končno odločitev. To je tehtanje rezultatov različnih delov analiz. Merila za posamezne vrste pomoči so lahko različna, vendar morajo biti odvisna od ugotovljenih tržnih nepravilnosti. Če se ugotovi, da je pomoč koristna, je pri odločitvi treba ponovno oceniti tudi intenzivnost pomoči, instrumente in druge elemente pomoči ter jih uskladiti s pričakovanimi cilji pomoči.

Drugi način je izdelava posebne ekonomske analize, ki bi vzpostavila razmerja med stroški in koristmi državnih pomoči. Z analizo bi ocenjevali pozitivne in negativne učinke državnih pomoči v smislu »cost-benefit« analize (Friederiszick, Roller, Verouden Vincent, 2005, str. 36–37). Negativna

elementa sta distorzija konkurence in negativni učinki na trgovino, pozitiven element pa so skupni interesi in cilji pomoči. K pozitivni strani se posredno dodata še rešitev problema tržnih nepravilnosti in kohezijski cilji. Slednja dva elementa sta potrebna ne pa tudi zadostna kriterija, da je državna pomoč učinkovita in primerna.

4. Zaključek

Programe državnih pomoči oblikuje in sprejema država, pogosto na podlagi pričakovanih političnih preferenc, brez upoštevanja učinkov, ki jih imajo te pomoči na blaginjo in gospodarstvo v državi, pa tudi na blaginjo in gospodarstvo drugih držav. Učinki so pozitivni in negativni ter večplastni, zato zahtevajo povsem spremenjen odnos do oblikovanja in dodeljevanja državnih pomoči.

Prispevek predstavlja zbir in sistematično ureditev literature, ki so jo na tem področju napisali različni evropski strokovnjaki, predvsem za potrebe Evropske komisije, ki z letom 2007 načrtuje spremembe pri pravilih državnih pomoči, pri kontroli upoštevanja teh pravil in pri potrjevanju ustreznosti načrtovanih pomoči po posameznih državah članicah. Pričakujemo, da bodo uvedene nekatere spremembe, vendar ne tako drastične, kakor bi bile potrebne, kar nakazujejo tudi rezultati posvetovanja o načrtovanih spremembah, predvidenih z akcijskim programom. Tudi Evropska komisija je navsezadnje politična institucija.

Večjo pozornost kakor institucionalnim spremembam pravil državnih pomoči bi morali v Sloveniji posvetiti merjenju njihove učinkovitosti. Slovenija je namreč še vedno tranzicijska država, ki nima takšne gospodarske strukture kakor razvita konkurenčna gospodarstva, zato bi bilo treba razpoložljive in omejene državne pomoči dejansko usmerjati na tista področja, na katerih so strukturna nesorazmerja velika in učinki pomoči največji.

Literatura in viri

Collie, David R. (2005). *State Aid to Investment and R&D. European Economy. Brussels: European Commission, Economic Papers 231.*

Fingleton, John, Ruana, Frances, Ryan, Vivienne (1999). *Market Definition and State Aid Control. European Economy: State Aid and the Single Market. Brussels: European Commission.*

Fingleton, John, Ruane, Frances, Ryan, Vivienne (1998). *Market Definition and State Aid Control. Dublin: Trinity College, Department of Economics.*

Fingleton, John, Ruane, Frances, Ryan, Vivienne (1998a). *A Study of Market Definition in State Aid*

Cases in EU. Dublin: Trinity College, Department of Economics.

Friederiszick, Hans W., Roller, Lars-Hendrik, Verouden, Vincent (2005). European State Aid Control: An economic framework. Brussels : European Commission.

Harbord, David, Yarrow, George (1999). State aids, Restructuring and Privatisation. European Economy: State Aid and the Single Market. Brussels: European Commission.

Meiklejohn, R. (1999). The Economics of State aid. European Economy: State Aid and the Single Market. Brussels: European Commission.

Messerlin, Patrick A. (1999). External Aspects of State Aids. European Economy: State Aid and the Single Market. Brussels: European Commission.

Nitsche, Rainer, Heidhues, Paul (2006). Study on Methods to Analyse the Impact of State Aid on Competition. Brussels: European Community, DG Economic and Financial Affairs.

Results of the Consultation on the State Aid Action Plan (SAAP) - Detailed Summary (2006). Brussels: European Commission.

Roller, L. H., Friederiszick, H. W. (2001). Evaluation of the Effectiveness of State Aid Policy Instrument. Final Report. Brussels: European Commission.

Roller, Lars-Hendrik, Hirschhausen von Christian (1999). State Aid, Industrial Restructuring and Privatisation in the New German Lander: Competition Policy with Case Studies of the Shipbuilding and Synthetic Fibres Industries. European Economy: State Aid and the Single Market. Brussels: European Commission.

Simon S. (1999). Recent Developments in State Aid Policy. European Economy: State Aid and the Single Market. Brussels: European Commission.

Sleuwaegen, Leo, Pennings, Enrico (2001). Avoiding Distortion of Competition from Regional Aid for Large Investment Projects - Theory and Application in the Multisectoral Framework. Brussels: European Commission.

Ključne besede: državne pomoči, konkurenca, trgovina, državni izdatki

Key words: state aids, competition, trade, government expenditure

UDK: 378(497.4)

dr. Milena Bevc*

Reforma financiranja visokega šolstva v Sloveniji za povečano zasebno financiranje - potrebnost in pogoji za uspeh¹

Povzetek

Reforma sistema financiranja dodiplomskega študija v Sloveniji za povečanje zasebnega financiranja rednega študija je potrebna in upravičena s številnimi ekonomskimi razlogi. Vendar pa morajo biti za njeno izpeljavo izpolnjeni nekateri ključni pogoji: 1. reforma mora upoštevati celovitost sistema financiranja oziroma komplemen-

tarnost dveh njegovih delov - financiranje ustanov in državna finančna pomoč študentom, 2. biti mora zelo dobro pripravljena, 3. reformirani sistem naj bi bolj od veljavnega izpolnjeval tri osnovne zahteve - zadostnost sredstev za stabilen razvoj, učinkovita in pravična uporaba sredstev, 4. o glavnih elementih reforme mora biti

doseženo soglasje med vsemi ključnimi akterji, ki se jih reforma dotika, in 5. spremenjena morajo biti nekatera splošna prepričanja v družbi (da je terciarna izobrazba javna dobrina in da je šolnina nepravična). Prispevek podrobneje utemeljuje navedene pogoje in jih opazuje tudi s perspektive demonstracij študentov spomladi leta 2006.

Summary

The reform of the system of funding of undergraduate higher education in Slovenia for increasing private funding of full-time study is required and justified for many economic reasons. However, for the realisation of the reform some key conditions have to be fulfilled: (1) the reform has to consider the complexity of the system of funding, that is the

complementarity of its two main parts - funding of institutions and state financial support to students; (2) it has to be very well prepared; (3) the reformed system has to fulfil to a higher degree than the current system three basic requirements - provide sufficient resources for stable development, ensure efficient and equitable use of resources; (4) consensus on the

main elements of the reform has to be obtained among all actors involved; and (5) some general opinions in society have to be changed (tertiary education is a public good, tuition fee is inequitable). The article explains the above-mentioned conditions and also observes them from the perspective of the student demonstrations held in May 2006.

Uvod

Maja letos smo doživeli v Sloveniji protest študentov, ki je bil usmerjen tudi proti takrat predvidenim vladnim spremembam sistema financiranja dodiplomskega študija v Sloveniji v javnih ustanovah oziroma vpeljavi »odložene šolnine«². Študenti so v pogajanjih navsezadnje dosegli opustitev namere vlade po vpeljavi tega

ukrepa, ki bi bil po mojem mnenju sicer potreben, seveda sočasno z drugimi ukrepi. V tem prispevku želim opozoriti na potrebnost tega ukrepa, ki ga opazujem v širšem okviru.

V tednu pred navedenimi študentskimi demonstracijami smo se na ulicah srečevali s številnimi

* Inštitut za ekonomska raziskovanja, Ljubljana.

¹ Prispevek predstavlja rahlo dopolnjeno besedilo (spremembe zadevajo le to, kar je potrebno z vidika časovnega zamika), ki ga je avtorica dan pred protesti študentov (24. 5. 2006) poslala na nekaj naslovov: predsedniku vlade, ministru za visoko šolstvo, znanost in šport, ministru za delo, družino in socialne zadeve, Službi Vlade RS za razvoj, Študentski organizaciji in Zvezi svobodnih sindikatov. Originalni naslov je bil *Reforma financiranja visokega šolstva v Sloveniji in demonstracije študentov*. Skrčena enačica besedila je bila objavljena v časopisu Delo 24. 5. 2006.

² Mimogrede, ta izraz, ki ga v Sloveniji v zadnjih letih pogosto srečamo, mi ni všeč. Dejansko gre za dve spremembi - vpeljavo šolnine in študentskih posojil za odplačilo le-te. Prva sprememba zadeva financiranje izobraževalnih ustanov, druga pa državno finančno pomoč študentom.

parolami, med katerimi so nekatere zelo problematične: »študij ni privilegij, študij je pravica«, »razumevanje univerze kot podjetja, ki ponuja izobraževalno storitev, in študentov kot kupcev pomeni razvrednotenje znanja in izobraževanja«. Pa se do konca prispevka malo odmaknimo od parol, ki imajo vedno svoj posebni namen in poglejmo, kako je z (ne)upravičenostjo povečanja zasebnega financiranja rednega dodiplomskega študija v Sloveniji.

Za začetek želim poudariti svoje osnovno sporočilo: reforma sistema financiranja dodiplomskega študija v Sloveniji za povečanje zasebnega financiranja rednega študija je **potrebna in upravičena** s številnimi ekonomskimi razlogi na ravni študenta, izobraževalnih ustanov in države v celoti. Vendar pa morajo biti najprej **izpolnjeni nekateri ključni pogoji**: 1. reforma mora upoštevati celovitost sistema financiranja oziroma komplementarnost dveh njegovih delov (financiranje ustanov in državna finančna pomoč študentom), 2. biti mora zelo dobro pripravljena, 3. reformirani sistem naj bi bolj od veljavnega izpolnjeval tri osnovne zahteve (zadostnost sredstev za stabilen razvoj, učinkovita uporaba sredstev, pravičnost predvsem glede zagotavljanja enakosti možnosti izobraževanja), 4. o glavnih elementih reforme mora biti doseženo soglasje med vsemi ključnimi akterji, ki se jih reforma dotika, vendar pa mora ta temeljiti na strokovnih argumentih in ne na elementu pritiska ali izsiljevanja. Lahko bi dodala še peti pogoj, ki je dejansko povezan s četrtem: spremenjeno mora biti marsikatero splošno prepričanje, zlasti da je terciarna izobrazba javna dobrina in da je šolnina nepravična.

Nemogoče je v kratkem prispevku temeljito osvetliti zelo kompleksno problematiko sistema financiranja visokega šolstva. Tako je cilj prispevka prikaz nekaterih osnovnih argumentov v zvezi z navedenimi vidiki reforme (potrebnost, upravičenost, pogoji za uspešnost) sistema financiranja dodiplomskega študija, ki temeljijo na več raziskavah avtorice tega prispevka in njenih sodelavcev, izdelanih na Inštitutu za ekonomska raziskovanja iz Ljubljane (IER) v zadnjih desetih letih za nekaj ministrstev – za šolstvo, znanost, delo. Prek njih utemeljujem svoje stališče, da je vpeljava šolnine za redni dodiplomski študij v Sloveniji le časovno odloženi ukrep.

1. Trendi v svetu in kronologija dogajanja v Sloveniji

S problemi financiranja visokega šolstva, ki je po državah urejeno zelo različno, se srečujejo v številnih državah. To področje je stvar **zanimanja strokovnjakov po vsem svetu**. Tako ni naključje, da je bila decembra 2005 v Barceloni celo prva svetovna konferenca o financiranju visokega izobraževanja, ki se je je udeležilo 400 strokovnjakov z vsega sveta. Pripravila sta jo Unesco in organizacija GUNI (Global University Network for Innovation). Glavno sporočilo te konference je bilo: zasebno financiranje v visokem šolstvu je upravičeno in se povečuje v vseh delih sveta, vendar praviloma ob nespremenjenih ali povečanih javnih izdatkih za to izobraževanje. Dodatno za Slovenijo pomembno sporočilo, ki izhaja tudi iz raziskav OECD in drugih regionalnih mednarodnih konferenc (nekaterih v okvirju Unesca) o financiranju visokega šolstva³, pa je, da vpeljava ali povišanje šolnine pogosto poveča vključenost v terciarno izobraževanje in v tem okviru tudi tistih iz socialno šibkejših slojev, vendar pa le ob sočasnih drugih spremembah v sistemu financiranja tega izobraževanja.

Preden povem nekaj o vsakem izmed navedenih pogojev za uspešnost reforme financiranja visokega šolstva, je smiselno pogledati, kakšna je **zgodovina ideje** o vpeljavi »odložene šolnine« v dodiplomskem študiju v javnih ustanovah v **Sloveniji**. Pred desetimi leti smo na IER za potrebe nekdanjega ministrstva za šolstvo ocenili tedanji sistem financiranja obravnavanega študija v primerjavi z drugimi državami in na podlagi prve celovite analize v Sloveniji predlagali spremembe sistema (Bevc, Gorjan, Prevolnik, 1996; Bevc, 1997, 1999), od katerih se nekatere že izvajajo (sprememba mehanizma financiranja ustanov), nekatere pa so oziroma so bile v delno spremenjeni obliki sestavni del vladnih reform. Naša ključna predlagana sprememba je bila vpeljava šolnine za redni študij v višini 20–30 % stroškov poučevanja in državno subvencioniranih študentskih posojil za plačilo šolnine in tudi za pokrivanje drugih stroškov študenta v zvezi z njegovim študijem. Ta posojila naj bi bila povezana z višino bodočega dohodka študenta (diplomanta) in naj bi se odplačevala prek davčnega sistema. V poznejših

³ Za Vzhodno Evropo – v Pragi leta 2003; za Rusijo – v Moskvi leta 2004; za Azijo/Unesco – kjer se v nekaterih državah/Kitajska pospešeno povečuje prispevek šolajočih – v Bangkoku, marec 2006.

raziskavam o učinkovitosti in pravičnosti študija, izdelanih v tekočem desetletju (Bevc idr., 2001; Bevc, Prevolnik, Stanovnik, 2001), smo upravičenost take reforme dodatno podkrepili in ocenili tudi ekonomsko izvedljivost povečanega zasebnega financiranja. Do pred nekaj leti ideja o šolninah v resornem ministrstvu ni bila sprejeta, so jo pa sprejeli in podprli nekateri drugi strokovnjaki; v letu 2005 je ideja o vpeljavi šolnine postala sestavni del vladnih reform in eden glavnih razlogov za poznejše proteste študentov.

2. Nekatera splošna prepričanja v slovenski družbi o visokem šolstvu in visokošolski izobrazbi

Za uspešnost reforme sta med splošnimi prepričanji v družbi o terciarnem izobraževanju pomembni predvsem že navedeni dve: 1. terciarna izobrazba je javna dobrina, 2. šolnina pa je nepravična, ker omejuje dostop revnejših slojev do izobraževanja.

Poglejmo najprej trditev, da je **terciarna izobrazba javna dobrina** in da mora biti zato »brezplačna« oziroma zanjo ne sme biti šolnine. Navedena trditev je za strokovnjake s področja ekonomike izobraževanja, ki so pri uporabi pojmov natančnejši od politikov, napačna. To poudarjam zato, ker se na njej izpeljujejo zahteve, da mora to izobraževanje v celoti financirati država (da ne sme biti šolnine). Terciarna izobrazba je »kvazijavna dobrina«. To pomeni, da ima od tega, da nekdo doseže visoko izobrazbo, koristi on sam in širša okolica oziroma družba. Potrebno je torej javno in zasebno financiranje. Javna sredstva so omejena, zanje kandidirajo tudi druge dejavnosti (zdravstvo ipd.), obenem pa so zaradi številnih zasebnih koristi tega izobraževanja prikrajšani tisti, ki vanj niso vključeni. Razlogov za javno in zasebno (nedržavno) financiranje je veliko. Naj navedem le tiste za zasebno financiranje: visoke koristi tega izobraževanja za posameznika, višje vrednotenje izobraževanja pri študentih, pozornost študentov na stroške in kakovost storitev, večje prilaganje izobraževalnih ustanov študentom, razvoj konkurence med izobraževalnimi ustanovami in pridobitev dodatnih sredstev za terciarno izobraževanje. Drugo pomembno splošno prepričanje pa je, da je **šolnina nepravična** – da omejuje dostop revnih. Sistem financiranja brez šolnine je lahko dosti bolj nepravičen kakor sistem s šolnino, o čemer govorimo v nadaljevanju pri obravnavi pogojev sistema financiranja izobraževanja.

3. Kompleksnost sistema financiranja visokega šolstva

Pri obravnavi in reformah sistema financiranja iz javnih sredstev je nujno treba izhajati iz njegove celovitosti oziroma upoštevati dve njegovi komplementarni sestavini:

- financiranje izobraževalnih ustanov (sredstva neposredno ustanovam – prek različnih mehanizmov),
- finančna pomoč študentom (sredstva neposredno za študente): neposredna pomoč (štipendije, posojila, ki jih subvencionira država ali pa ne), posredna pomoč (subvencije za razne storitve – prehrana, prevoz, nastanitev v študentskih domovih, otroški dodatki, subvencionirane zaposlitvene možnosti ipd.).

Pri spreminjanju ene sestavine sistema je treba upoštevati tudi drugo. Ureditev obeh vpliva na razvoj, učinkovitost, pravičnost visokega šolstva in na delitev stroškov med različne nosilce (državo – davkoplačevalce, starše, študente). Uvedba šolnine za redni študij zahteva spremembo sistema državne finančne pomoči študentom. Slovenija se letos loteva oziroma se je sočasno lotevala reforme posameznih delov sistema financiranja (npr. šolnina, republiške štipendije, Zoisove štipendije), kar je prednost, vendar pa bi bilo te delne reforme treba povezati.

4. Nujna dobra pripravljenost reforme

Dobra pripravljenost reforme je verjetno še najjasnejši pogoj za njeno uspešnost. Če ni dobro pripravljena, je to za državo lahko izredno »drag« projekt. Tako je na primer slabo pripravljen program študentskih posojil za državo lahko dražji, kakor če bi vsi prejemniki posojil prejeli nepovratno štipendijo. Za dobro pripravljenost reforme sistema financiranja je pogoj med drugim (pogostejša) razpoložljivost nekaterih pomembnih analiz, ki so nato podlaga za iskanje soglasja med vsemi vključenimi. Med take analize sodijo: celovita analiza delitve stroškov med različne nosilce (doslej izdelana le za sredino 90. let), analiza življenjskih stroškov študentov, analiza socialno-ekonomskega položaja študentov, analiza učinkovitosti študija, izdelava nekaterih simulacij (to velja zlasti za program študentskih posojil, ki je, če ni namenjen le pokrivanju stroškov šolnine, precej kompleksen »projekt«) ipd. Nekatero med temi analizami so zahtevne, nekatere razpoložljive so že stare ipd. Odsotnost nekaterih (prvih dveh navedenih) delno odpravlja nedavna raziskava Eurostudent⁴ (Poročilo

⁴ Gre za raziskavo o socialnih in ekonomskih razmerah študentov v Evropi (Social and Economic Conditions of Student Life in Europe).

o raziskavi Eurostudent 2005, 2006), ki je pokazala ugoden finančni položaj slovenskih študentov glede na vrstnike v 21 drugih evropskih državah (le v treh državah je bil ta boljši), kar je med drugim odvisno tudi od zelo velikega deleža (dve tretjini) tistih, ki med študijem delajo, in posledično visokega deleža dohodka iz plačanega dela (najvišji med vsemi državami v raziskavi). Gotovo pa je v povprečju razmeroma ugoden ekonomski položaj slovenskih študentov ob odsotnosti šolnine za redni študij povezan tudi s številnimi oblikami posredne pomoči države (subvencijami za prehrano, študentske domove ipd.), s katerimi je Slovenija radodarnjša od večine evropskih držav.

K dobri pripravljenosti reforme za povečano zasebno financiranje sodi tudi ocena ekonomske izvedljivosti take spremembe. Na IER smo pred nekaj leti ocenili (Bevc, Prevolnik, Stanovnik, 2001) ekonomsko sposobnost staršev (razdeljenih v deset skupin glede na višino letnega dohodka) in študentov za vpeljavo šolnine v višini 10–30 % stroškov poučevanja ter vpeljavo državno podprtih študentskih posojil za plačilo te šolnine; to je avstralski model zasebnega financiranja (tam znaša šolnina 20 % stroškov poučevanja; kdor plača takoj, ima 25-odstotni popust, drugi odplačajo iz posojila), ki ga je zagovarjala tudi vlada. Poglavitna ugotovitev je, da je vpeljava navedene šolnine ekonomsko izvedljiva. Plačilo take letne šolnine le pri najrevnejših gospodinjstvih presega 10 % njihovega letnega dohodka, ki smo ga vzeli glede na izkušnje po svetu za sprejemljivi delež tega dohodka za plačilo šolnine. Za študente iz teh družin naj bi bile na razpolago štipendije, kajti naloga države je, da zagotavlja enakost možnosti izobraževanja. Na drugi strani pa bi študenti kmalu odplačali tako šolnino iz svojih bodočih dohodkov, če je dovoljeno letno breme teh zaslužkov za odplačilo posojila za šolnino 3–4 % (če znaša 3 %: v 5–10 letih, če znaša 4 %: v 4–8 letih). Taka šolnina bi predstavljala le 4–13 % skupnih denarnih stroškov študenta za njegovo izobraževanje.

5. Ključni pogoji pri javnem financiranju visokega šolstva

Ključna merila oziroma pogoji pri (javnem) financiranju izobraževanja, zlasti terciarnega, so zadostnost sredstev za stabilen razvoj, učinkovitost in pravičnost.

5.1. Zadostnost sredstev za stabilen razvoj

Dolgo je vladalo splošno prepričanje, da naša država vlaga v izobraževanje iz javnih sredstev glede na razvite države malo in pri tem zlasti v terciarno izobraževanje. Kar deset let (1995–2005) ni bilo mednarodno primerljivih podatkov o teh naložbah v Sloveniji. Od leta 2005 pa ti obstajajo in kažejo (potrjujejo naše ocene), da ob manjšem deležu prebivalcev s terciarno izobrazbo in večjem deležu vključenih v terciarno izobraževanje kakor v večini starih članic EU vlagamo iz javnih sredstev v to izobraževanje v Sloveniji večji delež BDP kakor v povprečju v EU-15 in EU-25 (delež izdatkov v BDP – leta 2003 1,35 %, EU-25 leta 2001 1,1 %; Slovenija je na 25. mestu na svetu). Delež državne finančne pomoči študentom v vseh javnih izdatkih za terciarno izobraževanje je v Sloveniji precej višji kakor v večini starih in novih članic EU (2000: 26 %, EU-25 17 %, EU-15 15 %; le v petih državah EU-25 je ta delež višji kakor v Sloveniji). Javni izdatki za izobraževalne ustanove na študenta v primerjavi z BDP na prebivalca pa so nekoliko nižji kakor v povprečju v EU-15 in EU-25 (2001: 37 %, EU-15 39 %, EU-25 40 %), obenem so se v obdobju 2001–2003 nekoliko zmanjšali. Z mnogih koncev (študenti, izobraževalne ustanove ipd.) prihajajo pozivi, da so javni izdatki za terciarno izobraževanje premajhni. Delež zasebnih izdatkov v dohodku izobraževalnih ustanov je v Sloveniji visok, vendar pa v njem redni študenti razen vpisnine ne prispevajo nič; ta temelji v celoti na šolnini izrednih študentov.⁵

5.2. Učinkovita in pravična uporaba sredstev

In kako je z učinkovitostjo študija in raznimi vidiki pravičnosti, predvsem s pravičnostjo pri dostopu? Že v 90. letih, ko še ni bilo empiričnih analiz o učinkovitosti študija in pravičnosti državnega financiranja, smo glede na izkušnje drugih držav brez šolnine za redni študij, glede na edino neposredno obliko državne pomoči študentom – štipendijo, in ob opravljenih nekaterih drugih analizah, pomembnih za reformo sistema financiranja (življenjski stroški študentov, analiza delitve stroškov med razne nosilce ipd.), domnevali, da je veljavni sistem financiranja visokega izobraževanja v javnih ustanovah

⁵ Vir za prikazane podatke so publikacije Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (Education at a Glance, 2004), Eurostata (Key Data on Education in Europe 2005) in Statističnega urada Slovenije (Statistične informacije, št. 149/2005).

neučinkovit in nepravičen glede enakosti dostopa različnih socialno-ekonomskih slojev do tega študija. Opravljene analize IER, ki smo jih izdelali pred nekaj leti, so naše domneve potrdile.

Če verodostojno merimo **učinkovitost študija**, to je s spremljanjem ene generacije študentov v daljšem obdobju (longitudinalni način – doslej sta bili v Sloveniji izdelani le dve taki analizi, leta 1988 in 2001⁶), je ta nizka; v osmih letih od vpisa konča študij 50 % vpisanih.

Po drugi strani pa ni zagotovljen enak dostop vsem socialnim slojem (vidik socialne **pravičnosti** v financiranju) – bogatejšim je terciarno izobraževanje v povprečju dostopnejše kakor nižjim slojem. Ker ni šolnine za redni študij, je na razpolago manj sredstev za terciarno izobraževanje in to med drugim vpliva na obseg omejitve vpisa na redni študij. Vpis na izredni študij pa ni omejen. Treba se je zavedati, da so stroški šolnine tudi v državah, kjer ta za redni študij v javnih ustanovah obstaja, praviloma le majhen delež vseh stroškov študenta v zvezi s študijem. Ključni element za odločitev glede študija so praviloma drugi denarni, pa tudi nedenarni (oportunitetni) stroški. Tako je veljavni sistem financiranja dodiplomskega študija v Sloveniji nepravičen do tistih, ki se ne morejo vpisati niti redno (ker niso dovolj revni, da bi dobili republiško štipendijo, ali nadarjeni, da bi dobili Zoisovo), kaj šele izredno, ker nimajo dovolj bogatih staršev. Skupni letni denarni stroški oziroma izdatki izrednega študenta so v Sloveniji sredi 90. let (zadnji izračuni – Bevc, 1999) znašali več kakor 7000 ameriških dolarjev (3200 USD – stroški šolnine, 4000 USD – drugi denarni stroški).

V Sloveniji so študenti rednega študija v povprečju iz bogatejših družin, kakor velja za izredne študente (ugotovitev se nanaša na konec 90. let; poznejše analize ni). To bi bilo mogoče razložiti tudi s tem, da je za Slovenijo značilen močan medgeneracijski prenos izobrazbe, dosti močnejši kakor v drugih državah, v katerih so doslej merili funkcionalno pismenost odraslih. Tako je mogoče, da dosežejo potrebno število točk za vpis na redni študij tisti iz družin z bolj izobraženimi starši, ki posledično tudi zaslužijo več. Tak velikanski razkorak med rednimi in izrednimi študenti v višini šolnine (0 % in 100 % stroškov poučevanja) pa ni upravičen ne iz ekonomskih ne iz etičnih razlogov (na etični element je na omenjeni konferenci v Barceloni opozoril Jan Sadlak, direktor evropskega Unesco-vega centra za terciarno izobraževanje). Treba je poudariti, da Slovenija ni edina, ki ima sistem dvojnih šolnin. Različna šolnina za dve skupini

študentov je značilna tudi za nekatere druge vzhodnoevropske države, vendar pa je redkokje razkorak tako velik kakor pri nas. Delež izrednih študentov je med 22 evropskimi državami (zajetimi v raziskavi Euroštudent) le v Veliki Britaniji višji kakor v Sloveniji.

V zvezi s pravičnostjo financiranja izobraževanja moramo poudariti tudi, da so razen enakosti možnosti dostopa do izobraževanja mogoči še drugi vidiki pravičnosti oziroma merila za njeno oceno. Eden takih je plačilo v skladu s prejetimi ekonomskimi koristmi terciarne izobrazbe. Te koristi so, merjene z različnimi kazalniki (relativnimi plačami, stopnjami zaposlenosti, stopnjami brezposelnosti tistih z visoko izobrazbo glede na tiste s srednješolsko), v Sloveniji tudi glede na številne razvite države visoke, obenem pa večje, kakor velja za srednješolsko izobrazbo (glede na osnovnošolsko). Drugo, še pomembnejše merilo pravičnosti financiranja pa je »plačilo v skladu s prejetimi koristmi iz državne blagajne«, pri čemer se meri korist z vključenostjo v izobraževanje. Tovrstne ocene so zahtevne in zato redke, iz njih pa izhaja, da čezmerno državno financiranje terciarnega izobraževanja (ni šolnine, neposredna državna finančna pomoč študentom le s štipendijami) praviloma pomeni prelivanje državnih sredstev od revnih k drugim slojem prebivalcev. Za Slovenijo takšna analiza še ni bila narejena, naša analiza izdatkovne strani javnih financ v zvezi s terciarnim izobraževanjem pa kaže, da pri dani socialnoekonomski sestavi študentov in prejemnikov državne pomoči študentom, izraženo v absolutnih zneskih, bogati dobijo od državnih izdatkov za visoko izobraževanje, nesporno več kakor revni. Ker imamo progresivni davčni sistem, pa na podlagi tega ne moremo verodostojno sklepati, ali dobijo tudi sorazmerno (upoštevaje njihova plačila v državno blagajno) več.

6. Sklepne ugotovitve

Pravi argumenti države za vztrajanje pri reformah za vpeljavo šolnine v bodočih pogajanjih s študenti so: povečanje zasebnega financiranja je upravičeno glede zagotavljanja sredstev za stabilen razvoj terciarnega izobraževanja, glede povečanja učinkovitosti študija in zagotavljanja enakosti možnosti dostopa vsem socialnim slojem mladih. Sredstva z zbranimi šolninami pa naj bi bila namenjena za štipendije.

Edini **pravi argument študentov** proti predstavnikom države glede vpeljave šolnine za redni

⁶ Stergar in drugi, 1976; Bevc in drugi, 2001.

študij je, da ta ukrep ni upravičen brez sočasne prilagoditve sistema državne pomoči študentom. K slednjemu sodi vpeljava dobro pripravljene programa študentskih posojil (po vladnem predlogu predvidena v višini šolnine), ki naj bi bila namenjena pokrivanju šolnine, pa tudi drugih stroškov študentov v zvezi s študijem. To bi obenem odpravilo potrebo po pretiranem delu ob študiju, ki tega praviloma podaljšuje. Hkrati naj bi bile na razpolago štipendije za socialno šibkejšje sloje.

O celi vrsti posrednih oblik pomoči študentom (predvsem s subvencijami) pa bi bila prav tako potrebna sočasna razprava in rešitev. Svetovna banka je pred leti priporočila zmanjšanje števila in višine posrednih oblik pomoči, postavitev polne cene za vse storitve študentom (da vidijo, koliko neka storitev dejansko stane, in jo znajo bolj ceniti) in povečanje obsega neposredne pomoči, ki mora zajemati štipendije in posojila.

In zdaj se vrnimo k **dvema parolama** na letakih študentov, ki smo ju omenili na začetku. Menim, da je študij brez šolnine privilegij in ne pravica, saj ga plačamo vsi davkoplačevalci, tudi starši tistih mladih, ki zaradi drugih stroškov ne morejo študirati. Ko že govorimo o pravicah, se je treba zavedati, da vsaka pomeni tudi odgovornost. V povprečju zelo dolgo trajanje študija kaže, da te odgovornosti včasih primanjkuje. V zvezi z drugo uvodoma navedeno parolo pa menim, da *zaračunanje šolnine ne pomeni razvrednotenja izobraževanja in znanja, prej narobe*. Pomemben argument za šolnino je namreč tudi, da študent tako bolj vrednoti »prejeto« storitev, je pozornejši do nje (njene vsebine, kakovosti, stroškov ipd.), tako pa je lahko deležen boljšega izobraževanja in si pridobi boljše znanje. Šolnina je dejansko cena za izobraževalno storitev. Če je neustrezna (znaša 0 SIT in stroške poučevanja v celoti pokrijemo vsi davkoplačevalci), ima to lahko vrsto neugodnih učinkov, o katerih smo govorili: nizko učinkovitost študija, neenak dostop različnih socialnih slojev, premalo sredstev za stabilen razvoj ipd. Vsem nam je dobro znano, da kar dobimo zastonj, ne znamo ceniti.

Za konec pa se spet odmaknimo od parol. Spremembe sistema financiranja slovenskega visokega šolstva je treba gledati tudi v luči vse večje **meddržavne mobilnosti mladih** in vse večjega obsega njihove potencialne izselitve (potencialne emigracije). Študij brez šolnine pomeni, da ga plačamo vsi z davki; če študent obenem dobi štipendijo, ki se ne vrača, in se nato izseli, je to za državo velika izgubljena naložba. Od preteklih naložb vseh davkoplačevalcev v njegov študij imata potem koristi on in država, v katero se seli. Seveda

pri vsem tem govorim o neposrednih ekonomskih koristih.

Čeprav je študentom s pritiskom uspelo doseči umaknitev vladne namere po vpeljavi šolnine, **bo** na podlagi prikazanih in še katerih argumentov (ko bodo izdelane analize, ki jih še ni) **ta ukrep v bližnji prihodnosti verjetno dejansko vpeljan**. Dogajanje v Sloveniji v zadnjem letu jasno potrjuje, da je vpeljava šolnine stvar politične odločitve in moči ter da je izvedljiva le ob upoštevanju že uvodoma navedenih štirih/petih pogojev. Pa še ena misel za konec. Pri reformi sistema financiranja visokega izobraževanja ne moremo kopirati ureditve sistema v neki državi, ker ni idealnega (najboljšega), primernega za vse. Vsaka država mora upoštevati svoje posebnosti; po Evropi je ta sistem urejen zelo različno, številne države ga stalno izpopolnjujejo ali pa popolnoma prenovijo. Vsekakor je pri reformah zelo koristno poznati izkušnje drugih držav (in se iz njih učiti), bodisi v zvezi s šolninami bodisi na primer s študentskim delom. Slednje je za prejemnike štipendij marsikje prepovedano.

Literatura in viri

Bevc, Milena (1997). *Vpeljava šolnin in študentskih posojil v začetni dodiplomski študij v Sloveniji v funkciji povečanja njegove učinkovitosti in pravičnosti: zaključno poročilo*. Ljubljana: Inštitut za ekonomska raziskovanja.

Bevc, Milena (1999). *Financiranje, učinkovitost in razvoj izobraževanja*. Radovljica: Didakta.

Bevc, Milena, Nataša Gorjan in Valentina Prevolnik Rupel (1996). *Notranja učinkovitost izobraževanja, stroški izobraževanja in študentska posojila. Raziskava v okviru projekta »Vpeljava šolnin in študentskih posojil v začetni dodiplomski študij v Sloveniji v funkciji povečanja njegove učinkovitosti in pravičnosti«*. Ljubljana: Inštitut za ekonomska raziskovanja.

Bevc, Milena, Tine Stanovnik in Valentina Prevolnik Rupel (2001). *Analiza pravičnosti državnega financiranja izobraževanja v Sloveniji in možnosti za njeno povečanje*. Ljubljana: Inštitut za ekonomska raziskovanja, 2001.

Bevc, Milena, Tomaž Smrekar, Breda Ložar, Tatjana Novak, Danilo Dolenc in Olivera Perič - Mulac (2001). *Ekonomska učinkovitost in pravičnost izobraževanja v Sloveniji in potrebne informacijske podlage za njuno kvantifikacijo*. Ljubljana: Inštitut za ekonomska raziskovanja.

Eurostat-Eurydice (2005). *Key Data on Education in Europe 2005*. Brussels: Eurostat-Eurydice-European Commission.

OECD (2004). *Education at a Glance - OECD Indicators 2004*. Paris.

Poročilo o raziskavi »Eurostudent 2005«, <http://www.eurostudent.si> [9. 3. 2006]

Stergar, Eva (ur.), Darja Budihna - Požar, Sonja Kump, Zdenko Lapajne in Bogomir Mihevc (1988): *Proučevanje študijske poti študentov v SRS - generacija 1976*. Ljubljana, Center za razvoj univerze.

SURS (2005). *Izdatki za formalno-stopenjsko izobraževanje v Sloveniji, 2001-2003, Statistične informacije št. 149 (27. 6. 2005)*. Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije. (<http://www.stat.si/doc/statinf/09-SI-200-0501.pdf>).

Unesco (2005). *Global Education Digest 2005 - Comparing Education Across the World*. Montreal: Unesco Institute for Statistics.

Ključne besede: terciarno izobraževanje, sistem financiranja, učinkovitost, pravičnost, Slovenija, reforma, študenti

Key words: tertiary education, system of funding, efficiency, equity, Slovenia, reform, students

V počastitev 40-letnice izhajanja IB-revije smo organizirali okroglo mizo z naslovom »Demografsko-socialni izzivi razvoja Slovenije«, ki je potekala 12. oktobra v Ljubljani. V nadaljevanju objavljamo zapise razprav nekaterih udeležencev.

*dr. Alenka Kajzer**

Kako povečati stopnjo zaposlenosti v Sloveniji? - Uvod v okroglo mizo Demografsko-socialni izzivi Slovenije

V Okviru oblikovanja lizbonske strategije je leta 2000 zastavljeni cilj vključeval tudi zaposlovanje, in sicer dvig stopnje zaposlenosti (delovne aktivnosti) v EU na okoli 70 % delovno sposobnega prebivalstva v starostni skupini od 15 do 64 let do leta 2010. Na stockholmskem vrhu marca 2001 je Evropski svet v okviru strategije za več in boljše zaposlitve tako opredelil naslednja srednjeročna cilja: povprečna stopnja zaposlenosti v EU (populacije od 15 do 64 let) naj bi do začetka leta 2005 dosegla 67 % (za ženske 57 %), stopnja zaposlenosti starejših (55 do 64 let) naj bi se do leta 2010 povečala na 50 %, stopnja zaposlenosti žensk pa na 60 % do leta 2010.

Zaposlenost je pomemben dejavnik socialne vključenosti in položaja posameznika v družbi. Stopnja tveganja revščine je bistveno višja med brezposelnimi kakor med zaposlenimi. Na ravni narodnega gospodarstva pa je delovna sila pomemben proizvodni dejavnik, ki pomembno vpliva na produktivnost in razvitost gospodarstva. Bruto domači proizvod na prebivalca po kupni moči EU-15 je na ravni okoli 70 % ravni ZDA. Analize (Denis et al., 2004) kažejo, da tretjino zaostanka lahko pripišemo razliki v produktivnosti, kar dve tretjini pa sta posledica vložka proizvodnega dejavnika dela (nižja stopnja zaposlenosti in manjše število opravljenih delovnih ur v EU-15 v primerjavi z ZDA).

Če samo pogledamo stopnje zaposlenosti prebivalstva in gospodarske razvitosti v nekaterih skandinavskih državah, vidimo, da visoko stopnjo zaposlenosti praviloma spremlja tudi visoka raven gospodarske razvitosti. Tako je na primer druga najbolj razvita država v Evropi Norveška v letu 2005 povprečno gospodarsko razvitost EU-25 presegala za 64,5 %, stopnja zaposlenosti v tej državi pa je znašala 74,8 %, pri čemer je bila stopnja zaposlenosti mladih (15–24 let) 53,4 %, starejših pa 65,5 %. Podobno velja za Dansko, kjer je stopnja zaposlenosti mladih v letu 2005 znašala 62,3 %, starejših 59,5 %, skupna stopnja zaposlenosti je znašala 75,9 %, gospodarska razvitost pa je za 24,5 % presegala raven EU-25.

V Sloveniji je stopnja zaposlenosti prebivalstva v starosti 15–64 let v letu 2005 znašala 66 %, pri čemer je bila za ženske 61,3 % in za moške 70,4 %. Slovenija po skupni stopnji zaposlenosti torej zaostaja za lizbonskim ciljem (70 % do leta 2010), pri čemer je pri stopnji zaposlenosti žensk lizbonski cilj (60 %) že preseglala, močno pa zaostaja predvsem pri stopnji zaposlenosti starejših. Projekcije gibanj na trgu dela do leta 2010 kažejo, da lizbonskega cilja leta 2010 pri nas ne bomo dosegli.

Stopnje zaposlenosti po starostnih skupinah kažejo, da ima Slovenija rezerve pri dveh starostnih skupinah – pri mladih in pri starejših. Pri mladih je leta 2005 znašala ta stopnja 34,1 % ter je bistveno nižja od tiste v skandinavskih državah in v državah s podobno visoko vključenostjo mladih v izobraževanje. Stopnja zaposlenosti starejših (55–64 let) pa je v Sloveniji med najnižjimi v EU.

Srečujemo se z razmeroma visoko stopnjo brezposelnosti mladih, ki se je v zadnjih desetih letih sicer znižala, vendar je še vedno skoraj dvainpolkrat višja od splošne stopnje brezposelnosti. S problemi mladih na trgu dela smo se ukvarjali v prvem delu okrogle mize, ko sta podala iztočnice za diskusijo dr. Miroljub Ignjatović in dr. Nada Stropnik. Našo diskusijo sem želela usmerjati predvsem k iskanju odgovorov na vprašanje, kako zmanjšati probleme mladih na trgu dela ter bolje in čim prej uporabiti njihovo sveže znanje.

Evalvacije programov aktivne politike zaposlovanja v Evropi kažejo, da so ukrepi te politike, ki so namenjeni zgolj mladim, praviloma neučinkoviti (Kluve et al., 2005). Poskrbeti je torej treba za lažjanje prehoda iz izobraževanja v zaposlitev. Obstajajo številne analize vpliva varovanja zaposlitve na gibanja na trgu dela. Odgovor na vprašanje, ali manjše varovanje zaposlitve vodi k večji zaposlenosti, je po mnenju nekaterih (Andersen in Svarer; 2006) sporno na teoretični in na empirični ravni. Rezultati empiričnih raziskav pa praviloma kažejo, da večje

* Urad za makroekonomske analize in razvoj, Ljubljana.

varovanje povečuje strukturno brezposelnost in negativno učinkuje na vstop mladih na trg dela. Elmeskov in drugi (1998) ugotavljajo, da večje varovanje zaposlitve povečuje strukturno brezposelnost. Nickell (1997) v svoji analizi sicer ne pokaže značilnega vpliva na agregatno stopnjo brezposelnosti, vendar dokaže značilen vpliv na dolgotrajno brezposelnost. Podobno ugotavljata Bassanini in Duval (2006), namreč da varovanje zaposlitve nima neposrednega vpliva na skupno brezposelnost, vendar pa so učinki različni za posamezne skupine na trgu dela.¹ Večje varovanje zaposlitve negativno učinkuje na vstop mladih na trg dela. Morda bi veljalo proučiti tudi nizozemski model varne fleksibilnosti, ki daje dobre rezultate, ko gre za brezposelnost mladih in tudi pri odzivanju zaposlenosti na gospodarsko rast.

Za omogočanje in spodbujanje zgodnejšega vstopa mladih v zaposlitev je treba razmisliti o ukrepih, ki bi povečali učinkovitost in kakovost študija ter skrajšali njegovo trajanje (k temu cilju naj bi pripeljalo uresničevanje Bolonjske deklaracije). K zgodnejšemu vstopu mladih v zaposlitev lahko pripomore tudi večja povezanost izobraževalnih institucij s podjetji in večji vpliv le-teh na vsebino izobraževalnih programov, kar bi prispevalo k zmanjšanju neskladja na trgu dela. V okviru aktivne politike zaposlovanja so za zmanjševanje brezposelnosti mladih predvideni ukrepi povračil prispevkov za socialno varnost delodajalcem, ki zaposlijo mlado brezposelno osebo oziroma iskalca prve zaposlitve. V okviru aktivne politike zaposlovanja bi veljalo razmisliti o ustvarjanju in spodbujanju možnosti za pridobivanje delovnih izkušenj mladih s prostovoljnim delom. K hitrejšemu vstopanju v zaposlitev pa bi lahko prispevala tudi drugačna ureditev študentskega dela, ki bi morda lahko dobilo obliko tako imenovanih »malih del«, za katere se plačujejo zmanjšani prispevki za socialno varnost.

Drugi del okrogle mize pa smo namenili starejšim delovno sposobnim prebivalcem. Slovenija ima eno najnižjih stopenj zaposlenosti ljudi v starosti 55–64 let v EU. V letu 2005 je stopnja zaposlenosti te populacije znašala 30,8 %, povprečje v EU pa je bilo lani 42,3 %, medtem ko je lizbonski cilj do leta 2010 50 %. Predvsem zaradi javnofinančne vzdržnosti pokojninskega sistema in staranja prebivalstva je treba razmisliti o spodbudah in vzpostavljanju možnosti za daljše ostajanje v zaposlitvi. Tako imenovane politike aktivnega staranja so zaradi demografskih gibanj in javnofinančnih bremen, ki jih prinašajo, vedno bolj

zanimive. O strategiji aktivnega staranja se razmišlja tudi v Sloveniji. Čeprav so uspešne tovrstne politike splet različnih koordiniranih ukrepov, so uvodničarji te okrogle mize govorili predvsem o izzivih, ki se postavljajo pred pokojninski sistem. Skandinavske države imajo visoko stopnjo zaposlenosti starejših, nekatere pa so v zadnjem času uspešno izpeljale tudi t. i. strategije aktivnega staranja, ki so močno povečale to stopnjo. Uspešno strategijo aktivnega staranja je izpeljala Finska, ki je poleg spodbud v pokojninskem sistemu vključila (1) ukrepe za zmanjševanje poklicnih boleznin in izboljšanje varnosti pri delu, (2) programe za izboljšanje delovnih razmer in (3) ukrepe, ki so omogočili vseživljenjsko učenje tudi starejšim (OECD, 2004). Stopnja zaposlenosti starejših na Finskem se je v obdobju 1995–2005 povečala z 34,4 % na 52,2 %.

O celoviti uvedbi ukrepov, ki bi vzpostavili možnosti za kakovostno in dolgo delovno aktivnost, bi morali razmisliti tudi v Sloveniji. Še posebno pa bi morali izboljšati upravljanje človeških virov, ki je v Sloveniji zelo tradicionalno. V nekaterih državah se delodajalci že zavedajo koristnosti tega upravljanja, pri čemer kombinirajo izkušnje in znanje starejših delavcev ter zagnanost in delovne sposobnosti mladih. V Sloveniji bi veljalo spodbujati in uveljavljati takšne oblike organiziranja v podjetjih.

Pissarides (2006) opozarja, da doseganje lizbonskih ciljev zahteva zelo visoke stopnje rasti zaposlenosti in tako tudi rast števila zaposlenih v delovno intenzivnih dejavnostih. V Sloveniji je priložnost za povečanje zaposlenosti predvsem na področju socialnovarstvenih storitev, ki bodo zaradi staranja prebivalstva čedalje bolj pomembne tudi v drugih državah EU.

Viri in literatura:

Andersen, T. M., in Svarer, M. (2006). Flexicurity - the Danish Labour market model. Paper prepared for EPC Labour market working Group meeting. Draft.

Bassanini, A., in Duval, R. (2006). Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions. OECD Economics Department Working Paper, No. 486.

Elmeskov, J., Martin, J. P., in Scarpetta, S. (1998). Key lessons for labour market reforms: Evidence from OECD Countries Experience. Swedish Economic policy review. Vol 5, str. 205-252.

¹ Pomanjkanje empiričnih dokazov o vplivu varovanja zaposlitve na zaposlenost in brezposelnost se pogosto navezuje tudi na probleme s podatki.

EUROSTAT portal:

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1090,30070682,1090_33076576&_dad=portal&_schema=PORTAL.

Denis et al. (2004). An analysis of EU and US productivity developments. European Economy, Economic papers, No. 208.

Kluve, J., et al. (2005). Study on the effectiveness of ALMPs. Research project for the European Commission. Essen: Reinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung e.V. (RWI): Dosegljivo: http://europa.eu.int/comm/employment_social/incentive_measures/studies/effect_imp_almp_fin_rep_en.pdf.

OECD (2004). Ageing and Employment policies - Finland. Paris: OECD.

Pissarides, C. (2006). What future for European jobs? CentrePiece Summer 2006, str. 4-9.

dr. Miroljub Ignjatović*

Položaj mladih na trgu delovne sile

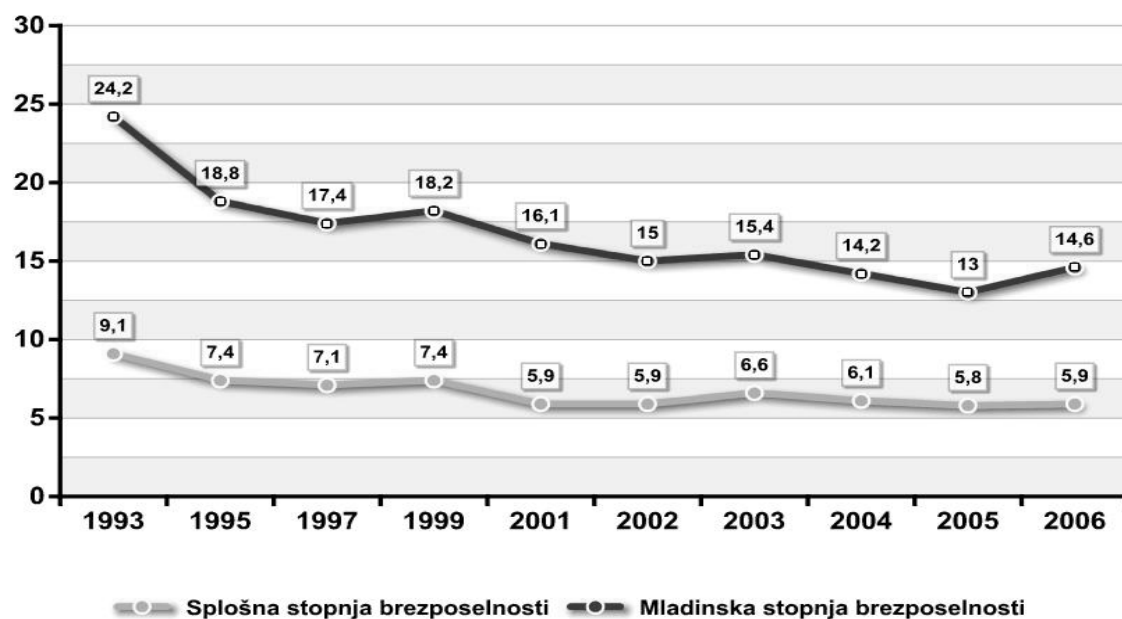
Slovenski »mladinski trg delovne sile« je v zadnjih 15 letih doživljal podobno usodo kakor »trg odrasle delovne sile«, pogosto celo bolj potencirano. Tako je gospodarska kriza na začetku devetdesetih let prejšnjega stoletja med drugim povzročila zmanjšanje stopenj delovne aktivnosti in povečanje stopenj brezposelnosti za celotno populacijo, še posebej za mlade.

Z izboljšanjem gospodarskega položaja v drugi polovici devetdesetih let se je spremenil tudi položaj mladih. Delodajalci so na nova delovna mesta začeli zaposlovati predvsem mlado delovno silo, ki je bila prepoznana kot bolj izobražena in bolj fleksibilna, torej bolj zaposljiva. To je skupaj z drugimi dejavniki¹ vplivalo na zmanjšanje stopenj anketne brezposelnosti mladih, vendar po drugi strani ni veliko pomagalo k povečanju stopenj aktivnosti te skupine, saj se je še naprej zniževala².

Med dejavniki, ki bistveno vplivajo na stopnjo aktivnosti mladih in njihov položaj na trgu delovne sile, je tudi trajanje in kakovost izobraževanja. Po eni strani gre za povečano vlogo države pri spodbujanju nadaljevanja izobraževanja mladih, po drugi pa za povečano ambicioznost samih mladih in njihovih staršev ter za nekakšen realizem, saj pričakujejo, da jim bo vlaganje v več znanja in višjo stopnjo izobrazbe zagotovilo boljši položaj na trgu delovne sile in v družbi nasploh.

Tako je v zadnjih desetih letih prišlo do pomembnega povečanja deleža mladih, ki nadaljujejo izobraževanje tudi po srednji šoli. Kakor je razvidno iz slike 2, se je njihov delež povečal posebno med tistimi, starimi od 20 do 24 let, torej prav v obdobju, ko se nahajajo v terciarnem izobraževanju.

Slika 1: Stopnje anketne brezposelnosti v obdobju 1993–2006



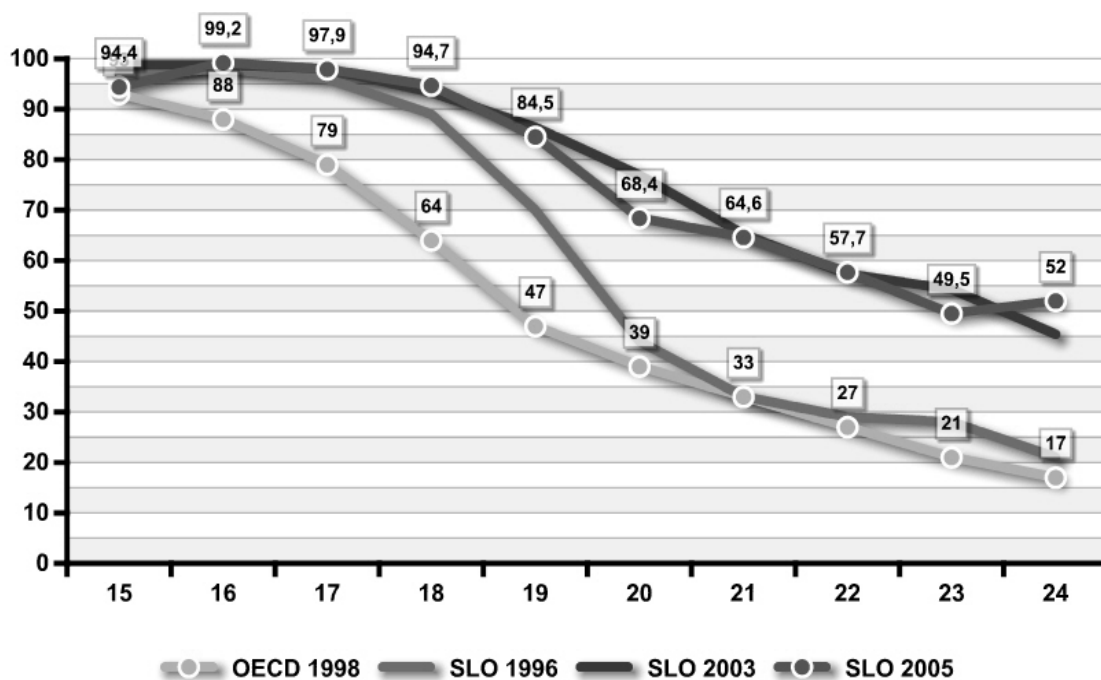
Vir: SURS, ADS 2. četrtletje

* Fakulteta za družbene vede.

¹ »Na položaj mladih na trgu delovne sile, predvsem na gibanja mladinske brezposelnosti in zaposlovanja vplivajo različne, med seboj prepletene in kompleksne okoliščine, trendi in regulativni posegi, ki vplivajo bodisi na kvaliteto (izobrazbeno in kvalifikacijsko strukturo) in obseg ponudbe mladih, bodisi na povpraševanje po mladi delovni sili, ali pa na način, kako je regulirano srečevanje ponudbe in povpraševanja (ukrepi aktivne politike zaposlovanja in ukrepi za spodbujanje zaposlovanja mladih« (Trbanc, 2005:167).

² Najnižja je bila leta 2003, ko je znašala 33,8 %, nasproti splošni stopnji aktivnosti (56,5 %). V poznejših letih je začela naraščati, tako da je v drugem četrtletju 2006 znašala 41,3 % (SURS, 2006).

Slika 2: Delež vključenih v izobraževanje po kohortah



Vir: OECD, 1998; SURS (ADS 1996, 2003, 2005/2. četrtletje)

Tako ravnanje po eni strani povzroča polarizacijo zaposlitvenih priložnosti, ki so neposredno povezane s pridobljeno izobrazbo posameznika. Mladi z višjo stopnjo izobrazbe imajo namreč še vedno večje možnosti za zaposlitev kakor tisti z nižjo. Vendar pa po drugi strani narašča tudi konkurenca med mladimi z višjo stopnjo pridobljene izobrazbe, ki je posledica naraščanja deleža iskalcev zaposlitve z univerzitetno izobrazbo.

Na to kažejo tudi podatki o registrirani brezposelnosti. Poleg trenda zmanjševanja deleža mladih brezposelnih, starih do 26 let (kar je v skladu z zgoraj omenjenimi trendi zaposlovanja mladih), je bilo v začetku novega desetletja med registrirano brezposelnimi opazno povečanje deleža iskalcev prve zaposlitve. Gre predvsem za povečanje deleža skupine iskalcev zaposlitve, starih 26 do 30 let, med katerimi prevladujejo tisti, ki so v tem obdobju pridobili univerzitetno diplomu. Delež te starostne skupine med registrirano brezposelnimi je v obdobju 2001–2005 narasel z 11,0 % na 17,0 % (ZRSZZ, 2006).

Vzroki za povečano brezposelnost med diplomanti so večplastni, vendar je poleg že omenjenega pomanjkanja novih delovnih mest treba poudariti kot vzrok tudi smer študija, ki v nekaterih primerih

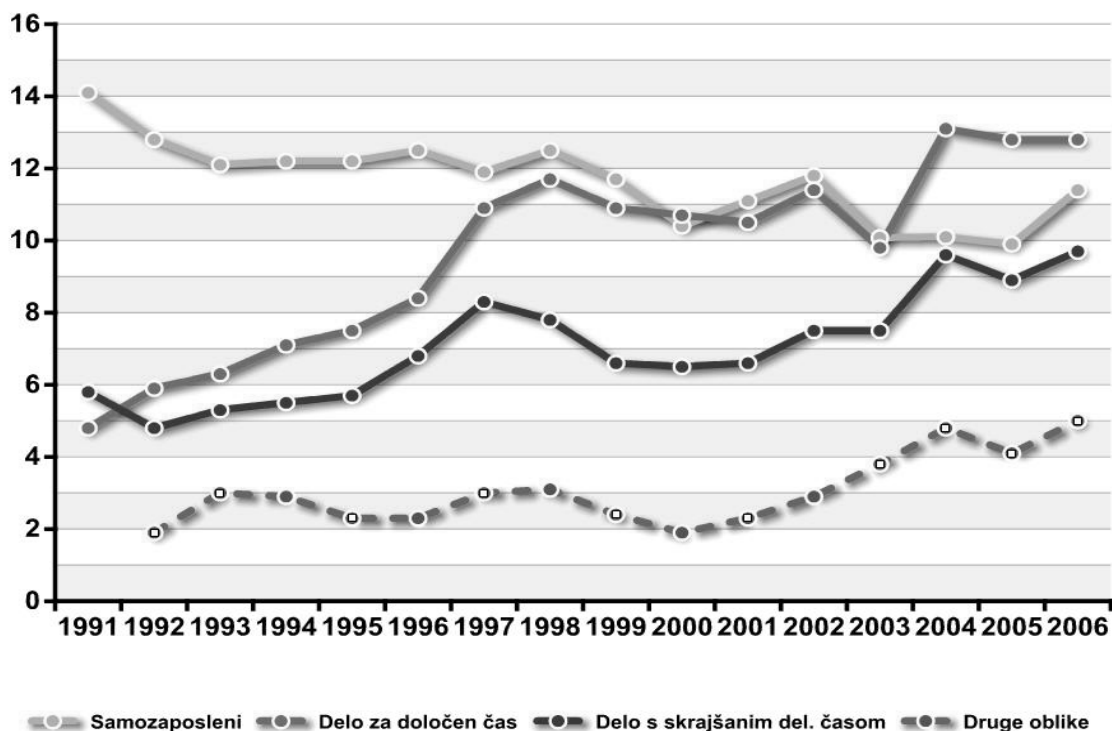
bistveno omejuje uspešnost hitrega zaposlovanja zaradi množičnosti študija in velike konkurence v boju za omejeno število delovnih mest na nekem področju.

Naraščanje deleža diplomantov v slovenski družbi in na trgu delovne sile tako lahko v prihodnosti pomeni dva scenarija: 1. hiter prehod v družbo znanja, ki bo zahteval nadaljnje hitro prestrukturiranje slovenskega gospodarstva, in številna nova delovna mesta, ki so po zahtevnosti primerljiva z visoko izobraženo delovno silo; 2. še večjo podzaposlenost in visoko stopnjo brezposelnosti med mladimi diplomanti, ob ohranitvi sedanjega trenda počasnega razvoja in redkega nastajanja kvalitetnih (visoko zahtevnih) novih delovnih mest.

Po drugi strani za mlade, ki se že nahajajo med delovno aktivnimi lahko rečemo, da so nadpovprečno fleksibilni na trgu delovne sile. Zaradi dualnosti slovenskega trga delovne sile – relativna varnost še vedno prevladujoče zaposlitve za nedoločen čas in nasproti temu močno nagibanje delodajalcev k fleksibilizaciji, ki se kaže v prevladi dela za določen čas med novoustvarjenimi in prostimi delovnimi mesti – so prizadeti zlasti novi iskalci zaposlitve (predvsem mladi), ki so do določene mere prisiljeni sprejeti delo za določen čas³ in druge oblike fleksibilnega zaposlovanja.

³ Tako je v letu 2005 med vsemi delovno aktivnimi mladimi kar 41,9 % bilo zaposlenih za določen čas (SURs, ADS 2005).

Slika 3: Deleži fleksibilnih oblik zaposlovanja med delovno aktivnimi v obdobju 1991–2006



Vir: SURS, ADS 1991–2006, 2. četrtletje

Delo za določen čas delodajalci pogosto uporabljajo tudi kot filter za izbiro kandidatov, ki jim bo v prihodnosti ponujena zaposlitev za nedoločen čas.

Kot posebna oblika fleksibilizacije slovenskega trga delovne sile je še študentsko delo, ki v zadnjem obdobju narašča (glej sliko 3 – druge oblike) in predstavlja pomemben segment zaposlovanja mladih. Vendar je ob številnih zlorabah, ki so povezane s študentskim delom, treba povedati, da po svoji obliki pogosto presega zakonsko določene okvire – namesto občasnih in začasnih zaposlitev delodajalci vedno bolj posegajo po študentskem delu za »daljši čas«. Čeprav naj ne bi šlo za enak segment trga delovne sile, se v praksi pogosto dogaja, da so študenti, ki opravljajo študentsko delo (zaradi cenejšega dela in manj obveznosti delodajalcev do njih), v bistvu nelojalna konkurenca mladim univerzitetnim diplomantom, prvim iskalcem zaposlitve.

Razmeroma težke razmere na trgu delovne sile oziroma zmanjševanje možnosti za zaposlovanje pomenijo za mlade večjo negotovost in jih silijo v sprejemanje tveganih odločitev. Zaradi pomanjkanja izkušenj in pomanjkanja delovnih mest za nedoločen čas so se prisiljeni sprijazniti z negotovimi in pogosto slabo plačanimi zapo-

slitvami, ki ne omogočajo ekonomske neodvisnosti, socialne varnosti ali neodvisnega življenja. Tako mladi izobraženi ljudje niso samo v nezavidljivi ekonomski situaciji, ampak ta vpliva tudi na njihovo vedenje. Ena od raziskav (Ule, 2002), ki so ugotovljale ravnanje mladih v teh okoliščinah, kaže na njihovo povečano socialno ranljivost:

- Omejena ekonomska avtonomija sili mlade, da podaljšujejo bivanje pri starših. Družinska podpora in socialna mreža staršev sta zelo pomembna dejavnika, ki jim pomagata pri osamosvajanju in pridobivanju ekonomske avtonomije. Seveda pa stanovanjski problemi preprečujejo ustvarjanje družine in podaljšujejo odločitev o rojstvu otrok.
- Ugotovljena je večja pasivnost nekaterih skupin mladih pri političnem delovanju. Namesto kolektivnega ukrepanja za izboljšanje splošnega statusa mladi ljudje pogosto iščejo individualne rešitve za svoje probleme.
- Slabšanje socialnega statusa in individualizacija vplivata na oblikovanje identitete posameznika, kar se bo odrazilo ne samo na sedanji, ampak tudi na prihodnjih generacijah mladih.

Viri:

Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje (ZRSZZ), 2006.

<http://www.ess.gov.si/slo/Dejavnost/StatistichniPodatki/Kazalci/StrukturneZnacilnostiRegBP.htm>.

EUROSTAT, 2005. *Statistics in focus. Population and social conditions. Labour market.* 9/2005.

Kanjuo - Mrčela, A., in Ignjatović, M. (2004). *Neprijazna fleksibilizacija dela in zaposlovanja - potreba po oblikovanju varne fleksibilnosti (Unfriendly flexibilisation of work and employment)*. V: Svetlik, Ilič (ur.). *Razpoke v zgodbi o uspehu. Založba Sophia, Ljubljana.*

OECD (2000). *Education at a Glance 2000.*

Statistični urad Republike Slovenije (SURS), 1991-2006. *Anketa o delovni sili (ADS) 1991-2006.*

Trbanc, M. (2005). *Zaposlovanje in brezposelnost mladih*. V: Meglič-Černak, A. (2005). *Otroci in mladina v prehodni družbi. Ljubljana: Založba Aristej.*

Ule, M. (2002). *Young People in the Risk Society*. V: B. Tivadar in P. Mrvar (eds.) *Flying over of falling through the cracks? Young people in the risk society. Ljubljana: MESS, Office of the Republic of Slovenia for Youth.*

Verša, D., in Spruk, V. (2004). *Mladi diplomanti na trgu delovne sile. Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje, Ljubljana.*

dr. Nada Stropnik*

Položaj in problemi mladih družin z vidika zaposlovanja ter usklajevanja dela in družine

V Sloveniji usklajevanje dela in družine ni nova tema; nove so težave, s katerimi se spoprijemajo mladi (potencialni) starši. Spremenil se je odnos delodajalcev do (potencialnih) staršev, saj veliko bolj kakor v času socializma stremijo k stalnemu izboljšanju ekonomskih kazalcev poslovanja. Nekoliko pa se je pod vplivom novega političnega in ekonomskega sistema spremenilo tudi javno mnenje. Tako se v zadnjih dveh desetletjih mladi ljudje in starši majhnih otrok med drugim soočajo z:

- brezposelnostjo (ta se je sicer precej zmanjšala v primerjavi z najvišjimi doseženimi stopnjami),
- negotovostjo zaposlitve (zaradi nestabilnosti ali propada podjetij, odpovedi ipd.),
- zaposlitvami za določen čas (te predstavljajo tri četrtine vseh novih zaposlitev),
- neustreznim delovnim časom in drugimi delovnimi pogoji (na katere imajo le majhen ali nikakršen vpliv)
- negativnim odnosom delodajalcev do potencialnega starševstva,
- neustreznim odnosom delodajalcev do starševskih obveznosti,
- neustreznim delovnim časom vrtcev (oziroma neuskklajenostjo le-tega z lastnim delovnim časom).

Vse to prebivalci Slovenije navajajo kot razloge, zakaj imamo danes v povprečju manj otrok, kakor so jih imele prejšnje generacije. S to temo se je ukvarjalo več raziskovalcev in projektov, v svoji razpravi pa se bom osredotočila na dognanja dveh projektov, pri katerih sem sodelovala v zadnjih letih. To sta:

1. raziskovalni projekt DIALOG (Population Policy Acceptance Study - The Viewpoint of Citizens and Policy Actors Regarding the Management of Population Related Change; <http://www.bib-demographie.de/ppa/IndexDialogStart.htm>) in
2. razvojno partnerstvo "Mladim materam/družinam prijazno zaposlovanje".¹

Kaže, da je bistveno vprašanje, kako v Sloveniji, kjer se ženske

- vse bolj izobražujejo in so v povprečju bolj izobražene kakor moški,
- želijo poklicno uveljavljati in/ali morajo prispevati k družinskemu dohodku,
- želijo biti enakopravne z moškimi na trgu dela in v zasebnem (družinskem) življenju,

ustvariti pogoje, da se bodo mladi pari odločali za rojstvo drugega, pa tudi tretjega otroka brez strahu, da bo to ogrozilo njun (danes predvsem materin) položaj na trgu dela, in sicer ne samo s trenutnimi, temveč tudi z dolgoročnimi posledicami za poklicno uveljavitev in dohodke. V Sloveniji približno polovica žensk v starosti 20 do 49 let vidi starševstvo ob delu s polnim delovnim časom kot idealni način usklajevanja starševstva in poklicnih obveznosti, približno tretjina pa bi jih izbrala delo s polovičnim delovnim časom (Stropnik, 2005).

Uveljavljene osebnosti - predstavnike različnih strok in poklicev - smo v Delphi študiji (ta je bila del projekta DIALOG) v letih 2003-2004 vprašali, kako bi lahko v Sloveniji ustvarili pogoje za usklajevanje delovnih in družinskih obveznosti. Po njihovem mnenju bi bilo treba za doseg tega cilja predvsem:

- ustvariti pogoje, da se bodo starši po potrebi lahko odločali za prehod s polnega na krajši delovni čas in obratno - *sedanje razmere na trgu dela tega ne omogočajo*;
- ob krajšem delovnem času staršev (6 ur na dan) zagotoviti razliko do polnega pokojninskega zavarovanja (za 2 uri na dan) - *to je leta 2003 sicer postala pravica staršev (mogoče je delati tudi samo 4 ure na dan), toda uveljavlja se lahko le do otrokove starosti treh let*;
- vpeljati spodbude za podjetja, ki zaposlijo matere (očete), ki se po daljši odsotnosti zaradi varstva in nege otroka spet želijo zaposliti;
- povečati pogostost dela z delovnim časom, krajšim od polnega - *delodajalci za to ne kažejo zanimanja*;
- omogočati prosto razporejanje delovnega časa, če je to skladno z naravo dela;
- povečati pogostost dela na domu;

* Inštitut za ekonomska raziskovanja, Ljubljana.

¹ Razvojno partnerstvo »Mladim materam/družinam prijazno zaposlovanje«, ki ga v letih 2004-2007 koordinira Inštitut za ekonomska raziskovanja, je del programa Pobude Skupnosti EQUAL za Republiko Slovenijo 2004-2006 (skrbnik le-tega je Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, financira pa se tudi s sredstvi Evropskega socialnega sklada). Glavna cilja razvojnega partnerstva sta zmanjševanje (prikrite) diskriminacije pri zaposlovanju in delu mladih žensk zaradi (potencialnega) materinstva ter uveljavljanje družini prijaznih podjetij (www.equal-mladematerem.si).

- vpeljati stroge sankcije za delodajalce, ki pogojujejo zaposlitev oziroma njeno ohranitev z odpuščanjem starševstvu;
- omogočiti družinski dopust do otrokovega 14. leta – *zdaj je mogoče izrabiti dopust za nego in varstvo otroka do otrokove starosti 8 let*;
- povečati število dni letnega dopusta zaradi otrok – *Zakon o delovnih razmerjih (195. člen) zagotavlja le en dodatni dan dopusta za vsakega otroka, mlajšega od 15 let* (Stropnik, 2005).

Nekateri od predlaganih ukrepov zadevajo pravno ureditev na ravni države, drugi pa so odvisni od odločitve delodajalcev. Naj pri tem navedem, da je 27 % anketirancev, starih 20–49 let, leta 2000 menilo, da je vlada popolnoma ali precej odgovorna za ustvarjanje ustreznih pogojev za usklajevanje delovnih in družinskih obveznosti žensk in moških. Kanjuo - Mrčela in Černigoj - Sadar (2006) sta v terenski raziskavi v sedmih slovenskih podjetjih ugotovili, da mladi v tem smislu pričakujejo od države predvsem fleksibilnejši delovni čas vrtcev, kontrolo implementacije zakonov, povezanih s starševstvom, in kontrolo ravnanja delodajalcev v zasebnem sektorju.

Delodajalci lahko uvajajo številne primarne strategije za preprečevanje konfliktov med delom in družino:

- fleksibilnejši delavnik: gibljiv delovni čas (dnevna, tedenska, mesečna ali letna delovna obveznost), zgoščen delovni teden (zaposleni opravijo tedenske ure dela npr. v štirih dneh in so preostale tri dni prosti), delitev delovnega mesta (dva zaposlena na istem delovnem mestu, vsak s polovičnim delovnim časom);
- sodelovanje zaposlenih pri izdelavi urnikov;
- odločanje zaposlenih o količini in mestu dela (kadar je to mogoče): delo na domu, fleksibilnejši starševski dopust, možnost prekinitve zaposlitve za določen čas z zagotovljeno vrnitvijo na staro delovno mesto, možnost prehoda z zaposlitve s polnim delovnim časom na zaposlitev s krajšim delovni časom in obratno, usklajevanje delavnika s šolskimi obveznostmi otrok ipd. (Stropnik, 2006).

Delovne pogoje (predvsem delovni čas) je torej treba opredeliti kar se da fleksibilno, tako da bodo staršem omogočali čim lažje usklajevanje delovnih in družinskih obveznosti ter hkrati ne bodo ogrožali uspešnega poslovanja podjetja (t. i. win-win rešitev).

V delovnem okolju obstajajo številni predsodki in ovire za uspešno usklajevanje poklicnega in

družinskega življenja, še zlasti ko gre za moške. Res pa je, da so delodajalci in sodelavci pogost izgovor za moške, ki pravzaprav ne želijo nameniti več časa svojim otrokom oziroma katerih otroci in družina so na njihovi intimni prioriteten lestvici veliko nižje od poklicne uveljavitve in uspeha. Toda veliko ljudi je pripravljenih sprejeti spremembe: več od polovice slovenskih anketirancev (starih 20 do 64 let) se jih je strinjalo, da bi bilo treba očetom omogočiti zmanjšanje službenih obveznosti, dokler so njihovi otroci še majhni (Stropnik, 2005).

V raziskavi, ki sta jo Kanjuo - Mrčela in Černigoj - Sadar (2006) izvedli za razvojno partnerstvo "Mladim materam/družinam prijazno zaposlovanje", so se pokazali primeri diskriminacijskega vedenja delodajalcev oziroma nadrejenih, s katerimi se soočajo zaposleni starši. To so denimo:

- neprijetni odzivi na nosečnost ali bolniško odsotnost zaradi nege otroka,
- ovirano napredovanje oziroma nazadovanje po porodniškem dopustu,
- zaposlovanje za določen čas kot selekcijski mehanizem za kadre,
- občutek mladih žensk, da pri pogovoru o službi ne smejo dati vedeti (celo slutiti ne), da se bodo v enem do dveh let odločile za materinstvo.

Ista raziskava je pokazala, da problemi staršev niso tema, s katero se vodstva podjetij ukvarjajo, mladi starši oziroma starši majhnih otrok pa ne specifična skupina, katere potrebam bi se v podjetjih posvečala posebna pozornost. Skrb za staršem prijazno zaposlovanje/delo ni visoko na seznamu organizacijskih vrednot. Reševanje specifičnih problemov staršev z majhnimi otroki je odvisno od dobre volje nadrejenih. Starševstvo je videno kot zasebni problem, ki ga morajo urediti starši sami, da bi lahko učinkovito delali. Stališča vodstvenih delavcev do starševstva se med seboj tudi razlikujejo ter so odvisna od njihove starosti in starševske izkušnje. Mladi vodstveni delavci z otroki imajo do starševstva bolj pozitiven odnos in obratno.

Odnos do starševstva na delovnem mestu vpliva na rodnost znotraj dane populacije. Večina mladih brez otrok si teh želi, ampak z odločitvijo odlašajo zaradi neurejenega zaposlitvenega statusa. Kanjuo - Mrčela in Černigoj - Sadar (2006) poročata o izraženem strahu mladih, da zaradi službenih obveznosti ne bi imeli dovolj časa za otroke. Odlaganje rojstev pa lahko pomeni, da se načrtovana rojstva ne bodo realizirala. Težave zaradi starševstva lahko vplivajo na omejevanje števila otrok pod prej željeno in nameravano število.

Razvojno partnerstvo »Mladim materam/družinam prijazno zaposlovanje« ugotavlja, da je delavnopravna zakonodaja v Sloveniji, kar zadeva zaščito materinstva, pravic staršev in enakosti spolov, v glavnem primerna. Pri delodajalcih pa je treba spodbujati in razvijati pozitivni odnos do očetovstva, tako da bo zanje postalo normalno, da oče koristi starševski dopust ali dopust za nego bolnega otroka ter da ima tudi vsakdanje obveznosti v zvezi z otroki. S tem se bodo hkrati zmanjšale ovire za zaposlitev in poklicno uveljavitev mladih žensk, (potencialnih) mater. Javno je treba izpostavljati primere dobre prakse in tako dvigovati pozitivno podobo teh podjetij in njihovo privlačnost za najboljše kadre, hkrati pa poskrbeti za prenos dobrih praks v druga podjetja. S tem v zvezi se v Sloveniji vpeljuje certifikat "Družini prijazno podjetje" (<http://www.equal-mladematerere.si/si/delodajalci.php?act=certifikat>), ki bo priznanje za prizadevanje izboljšati usklajevanje poklicnega in družinskega življenja zaposlenih.

Literatura:

Aleksandra Kanjuo - Mrčela in Nevenka Černigoj - Sadar (2006): Mladim materam/družinam prijazno zaposlovanje: Študije primerov v 7 podjetjih/organizacijah v Sloveniji. Fakulteta za družbene vede, april 2006.

Stropnik, Nada (2005): Stališča prebivalstva kot odraz novih trendov v starševstvu in podlaga za preoblikovanje družinske politike v Sloveniji. Inštitut za ekonomska raziskovanja, Ljubljana, september 2005.

Stropnik, Nada (2006): Raziskovalno poročilo za RP Mladim materam/družinam prijazno zaposlovanje. Inštitut za ekonomska raziskovanja, Ljubljana, marec 2006 (neobjavljeno).

dr. Milena Bevc*

Položaj mladih na trgu dela v luči sistema financiranja visokega šolstva ter meddržavne mobilnosti in migracij mladih

Položaj mladih na trgu dela je tesno povezan z njihovim meddržavnim pretokom in izseljevanjem ter s sistemom financiranja visokega šolstva.

Sistem financiranja visokega šolstva¹ vpliva na učinkovitost študija v smislu njegovega trajanja in osipa; vpliva pa tudi na pravičnost pri dostopu v smislu enakosti možnosti izobraževanja vsem socialnim slojem. Oboje ima še posledice na obseg in čas vstopanja mladih na trg dela. Učinkovitost študija je po dosedanjih redkih longitudinalnih analizah v Sloveniji nizka: študij traja dolgo, osip pa je velik. Osuli študenti verjetno prihajajo na trg dela kmalu, a brez diplome, diplomanti (z diplomom) pa pozno. Na drugi strani ni zagotovljen enak dostop različnih socialnih skupin do izobraževanja – pri mladih iz premožnejših slojev je po analizah IER večji kakor pri drugih. Je pa zanimivo, da so redni študenti, za katere ni šolnine, v povprečju iz bogatejših družin kakor izredni študenti, ki plačajo šolnino v višini 100 % stroškov poučevanja. Torej mladi iz višjih slojev vstopajo na trg dela pozneje kakor tisti iz srednjih in nižjih socialnih slojev, zlasti če upoštevamo še podiplomski študij, pri katerem so bogatejši izrazito bolj zastopani od drugih.

Meddržavna mobilnost tistih mladih, ki smo jih pred nekaj leti zajeli v anketiranje o morebitnem odhodu na delo v tujino (študenti višjih letnikov nekaterih fakultet in celotna populacija študentov programa Socrates Erasmus v obdobju 1999–2004; Bevc, Hacin - Lukšič, Zupančič, 2004²), je velika. Izrazito velik pa je tudi obseg morebitnega daljšega ali trajnega odhoda v tujino – **potencialna emigracija**. Slaba desetina anketiranih študentov omenjenega programa je med anketiranjem (2004) že delala v tujini. Če se ta tok spremeni v kroženje, je delo v tujini koristno za posameznika in za Slovenijo. Drugače je, če se sprevrže v dejanski in obenem trajni odhod. Vse to vpliva na stanje na domačem trgu dela. V zvezi s potencialno emigracijo mladih je zaskrbljujoča tudi njena sestava. Največji obseg morebitnega dolgotrajnega ali trajnega odliva v tujino v anketirani populaciji mladih je značilen za tehnične in naravoslovno-matematične profile (iz drugih raziskav izhaja, da je zanje v Sloveniji tudi med znanstveniki značilna največja potencialna in dejanska emigracija). To so profili, ki jih Slovenija za pospešen tehnološki in gospodarski razvoj potrebuje doma ter zaradi njihovega pomanjkanja z različnimi akcijami in ukrepi poskuša povečati zanimanje mladih zanje.

* Inštitut za ekonomska raziskovanja, Ljubljana.

¹ O sistemu financiranja visokega šolstva v Sloveniji (ter njegovi učinkovitosti in pravičnosti) pišemo več v drugem prispevku v tej številki revije IB. Tam navajamo tudi raziskave, na katerih temeljijo tu navedene ugotovitve.

² Migracijska politika in problem bega možganov, Raziskava za Strategijo razvoja Slovenije, IER-INV, 2004.

mag. Monika Šlebinger *, mag. Ksenja Pušnik**, Barbara Bradač***

Pristopi k politiki aktivnega staranja¹

1. Razlogi za politiko aktivnega staranja

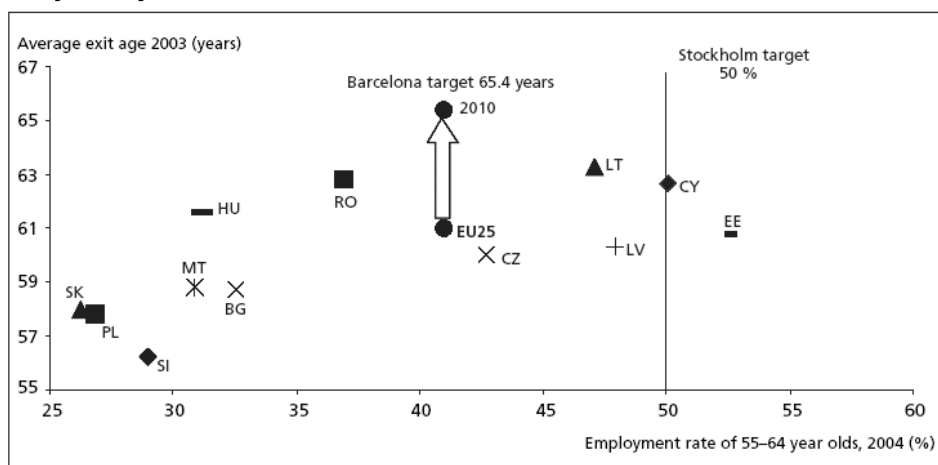
V zadnjem desetletju in pol je aktivno staranje postala pglavitna skrb ekonomske politike večine starih članic EU. Vzrok za to je staranje prebivalstva, do katerega prihaja zaradi upadanja rojstev in podaljševanja življenjske dobe, s podobnimi demografskimi trendi pa se srečuje tudi Slovenija. V Evropi se v povprečju rodi 1,5 otroka na žensko, v Sloveniji je to razmerje celo le 1,2. V obdobju 1995–2004 se je po podatkih Svetovne zdravstvene organizacije (WHO) pričakovana življenjska starost ob rojstvu v Sloveniji povečala za okrog 2,5 leta, v državah Evropske unije pa za 2,1 leta. Tako lahko moški, rojeni v letu 2004, v Sloveniji (EU-25) pričakujejo, da bodo dočakali 73,6 leta (75,5 leta), ženske pa 80,9 leta (81,7 leta). Do leta 2020 naj bi zato delež aktivnega prebivalstva upadel za 3,5 %, delež neaktivnega pa narasel za 8,8 %. V letu 2020 naj bi bilo v Sloveniji 19 % ljudi starejših od 65 let, 64,7 % starih med 15 in 64 let ter 16,3 % mlajših od 15 let (SUR5 2005).

Zaradi takšnih demografskih trendov se bodo države v prihodnje soočale s pomanjkanjem delovne sile, zato se bodo povečali pritiski na višino plač. Financiranje velikega števila neaktivnega prebivalstva bo obremenilo javne finance in zaposlene ter povzročilo ozka grla v financiranju pokojnin, pa tudi zdravstvenih in socialnih storitev za starejše ljudi.

Zavedajoč se teh problemov, si je Evropska unija v letih 2001 in 2002 zadala nalogo, da z ukrepi za spodbujanje aktivnega staranja do leta 2010 doseže 50-odstotno stopnjo zaposlenosti starejših (55–64 let) in poveča starost ob upokojitvi za pet let. Slovenija ima pri doseganju obeh ciljev velik zaostanek (slika 1).

Evropska komisija (EC 2005) tako v svojih smernicah za vodenje ekonomske politike izpostavlja, da morajo države v prihodnje nameniti več pozornosti zaposlovanju starejših. To zahteva ukrepe, kakršni so zviševanje starosti za upokojitev, spodbujanje vseživljenjskega izobraževanja,

Slika 1: Oddaljenost novih članic Evropske unije ter Bolgarije in Romunije od ciljev EU na področju zaposlovanja starejših



Vir: Mandl, Dorr and Oberholzner (2006, 26)

* Višja predavateljica, Univerza v Mariboru, Ekonomsko-poslovna fakulteta Maribor, Institut za ekonomsko diagnozo in prognozo.

** Asistentka in vodja raziskovalnega tima projekta *Zaposlitvene pobude za starejšo delovno silo v novih članicah Evropske unije ter Romuniji in Bolgariji* za Slovenijo, Univerza v Mariboru, Ekonomsko-poslovna fakulteta Maribor, Institut za podjetništvo in management malih podjetij.

*** Mlada raziskovalka, Univerza v Mariboru, Ekonomsko-poslovna fakulteta Maribor, Institut za podjetništvo in management malih podjetij.

¹ Prispevek je rezultat raziskovalnega projekta Evropske fundacije za izboljšanje življenjskih in delovnih pogojev *Zaposlitvene pobude za starejšo delovno silo v novih članicah Evropske unije ter Romuniji in Bolgariji*, ki je potekal leta 2005 in v katerem je kot nosilec raziskave za Slovenijo sodeloval Institut za podjetništvo in management malih podjetij na Ekonomsko-poslovni fakulteti Univerze v Mariboru. Informacije o projektu so na spletni strani Instituta za podjetništvo in management malih podjetij na EPF Univerze v Mariboru (www.epfip.uni-mb.si).

izboljševanje delovnih pogojev, investiranje v ukrepe za zaščito pred poškodbami pri delu ipd. Ključnega pomena pri tem pa je zavedanje vseh v Sloveniji, torej nosilcev ekonomske politike, delodajalcev in delojemalcev, da spodbujanje aktivnega staranja ni potrebno le zato, da izpolnimo zahteve Evropske unije, temveč zaradi nas samih ter zaradi demografskih trendov in njihovih posledic, s katerimi se že in se še bomo soočali.

2. Pristopi k politiki aktivnega staranja v Evropski uniji

Pristop k aktivnemu staranju je odvisen od koncepta, ki ga upoštevamo pri oblikovanju in izvajanju ekonomskih politik. Razlikujemo med tremi koncepti aktivnega staranja:

- produktivni koncept (koncept OECD),
- vseživljenjski koncept (koncept WHO) in
- nova paradigma (koncept Evropske unije).

Koncepti se med seboj razlikujejo po časovni dimenziji, ki jo z vidika življenjske dobe upoštevajo, in po obsegu, v katerem razumevanje aktivnega staranja vključuje širši ali holistični pristop z vključevanjem različnih politik ali pa je pozornost usmerjena le na nekaj politik, kakršni sta politika zaposlovanja in pokojninska politika.

S *produktivnim pristopom* je poimenovana opredelitev OECD, v skladu s katero pomeni aktivno staranje sposobnost ljudi, da kljub staranju živijo produktivno življenje v družbi in gospodarstvu. To pomeni, da se lahko fleksibilno odločajo o tem, kako bodo izrabili čas v življenju – za učenje, delo, sodelovanje v prostočasnih aktivnostih ali za nudenje nege (OECD 2000, 126). Osrednja skrb tega pristopa je sposobnost ljudi, da so produktivni, in vprašanju, kako ohraniti in spodbuditi to sposobnost, ko se starajo.

Ker je pozornost namesto celotni življenjski dobi namenjena le prehodu iz delovne dobe v dobo upokojitve, je politika aktivnega staranja v skladu s produktivnim pristopom omejena le na politiko zaposlovanja in pokojninsko politiko, predvsem na politiko zgodnjega upokojevanja.

Svetovna zdravstvena organizacija (WHO) pa zagovarja *vseživljenjski pristop* k aktivnemu staranju. V skladu z njeno opredelitvijo je aktivno staranje »proces optimiranja priložnosti za zdravje, sodelovanje in varnost z namenom omogočiti kakovost življenja v času staranja« (WHO 2002, 12). Ta opredelitev upošteva različne vidike kakovosti življenja in se izogne ozkemu produktivnemu pristopu. Aktivno staranje pomeni

nadaljevanje aktivnosti s socialnega, ekonomskega, kulturnega, duhovnega in družbenega vidika ter ne le sposobnost biti fizično aktiven ali vključen na trg dela. Pristop temelji na človekovih pravicah starejših v skladu z načeli Združenih narodov o neodvisnosti, sodelovanju, dostojanstvu, skrbi in samoizpolnitvi.

Z vidika ekonomske politike je pomembno poudariti, da je pristop usmerjen k preventivni politiki, tj. kako lahko manj dragi preventivni ukrepi v zgodnji fazi življenjske krivulje preprečijo drage kurativne ukrepe v poznejši dobi.

Tako imenovano *ново paradigmo* v politiki staranja je Evropska komisija prvič predstavila maja 1999 ob svetovnem letu starejših v svojem sporočilu z naslovom Towards a Europe of All Ages (EC 1999). Z njim je želela spodbuditi razpravo v članicah Evropske unije o posledicah staranja prebivalstva na področju zaposlovanja, socialne varnosti, zdravja in socialnih pravic, hkrati pa je predlagala strategijo za učinkovit odziv ekonomske politike na teh področjih.

Aktivno staranje je v skladu s tem pojmovanjem koherentna strategija, ki dobro omogoča staranje v starajoči se družbi. Gre za prilagajanje naših življenjskih navad dejstvu, da živimo dlje, da imamo več resursov in smo boljšega zdravja kakor kadar koli prej. Hkrati gre za izkoriščanje priložnosti, ki nam jih prinašajo izboljšave. V praksi to pomeni, da privzemamo zdrave življenjske navade, delamo dlje, se upokojimo pozneje in smo aktivni tudi po upokojitvi. Promoviranje aktivnega staranja je promoviranje priložnosti za boljše življenje in ne zmanjševanje pravic.

3. Ukrepi za povečanje zaposlovanja starejših v EU

V literaturi in praksi držav z zaposlovanjem starejših je mogoče najti razloge za in proti zaposlovanju starejših. Pomanjkanje fleksibilnosti in iniciative, neznanje tujih jezikov, nepripravljenost za sodelovanje v izobraževanju, omejena prilagodljivost novim delovnim pogojem, pomanjkljivo znanje novih tehnologij oziroma procesov, bolniška odsotnost in slabo zdravje, večje zahteve glede plač (dodatek na delovno dobo), globalizacija in konkurenčni pritiski so razlogi, ki jih pogosto zasledimo kot argumente proti zaposlovanju starejših. V prid njihovem zaposlovanju pa so med drugim nizka fluktuacija, poznavanje delovnega sistema, akumulirane sposobnosti, zanesljivost, odgovornost in lojalnost.

Omenjeni razlogi proti zaposlovanju starejših kažejo smer potrebnega ukrepanja. Na trgu dela so potrebni posebni pogoji (ukrepi), ki ohranjajo »zaposljivost« delojemalcev v celotnem obdobju njihove aktivnosti in vplivajo na njihovo pripravljenost za delo. Poleg teh so potrebni še ukrepi, ki povečujejo pripravljenost delodajalcev za zaposlovanje starejših. Oboje pa je mogoče le, če imamo stabilne makroekonomske pogoje in dinamičen trg dela, ki omogoča rast in kreiranje delovnih mest, med katerimi so tudi taka, ki bodo obdržala starejše na trgu dela oziroma jih bodo spodbudila, da se na delo vrnejo (Jepsen in Hutsebaut 2003).

Da bi obdržale starejše na trgu dela, so se članice Evropske unije dosedaj najpogosteje posluževale naslednjih ukrepov (Jepsen in Hutsebaut 2003):

- a) odprava možnosti in spodbud za predčasno upokojevanje ter uvajanje finančnih spodbud za poznejše upokojevanje in omogočanje fleksibilnega upokojevanja;
- b) sprejemanje zakonodaje, ki preprečuje diskriminacijo zaradi starosti, vodenje kampanj, namenjenih ozaveščanju delodajalcev in spreminjanju njihovega odnosa do starejših;
- c) oblikovanje programov izobraževanja in usposabljanja, namenjenih starejšim;
- d) ukrepi za spodbujanje zaposlovanja v okviru aktivnih politik zaposlovanja in oblikovanje posebnih delovnih mest za starejše.

Primeri ukrepov za *odpravo možnosti in spodbud za predčasno upokojevanje* so odprava predčasnega upokojevanja, dvig minimalne starosti, ki jo je treba dopolniti za upokojitev, zvišanje števila potrebnih let dela/zavarovanja za pridobitev pokojnine, zmanjšanje pokojnin (npr. znižanje pokojninske osnove, podaljšanje obdobja, relevantnega za določitev pokojninske osnove), možnost dela s skrajšanim delovnim časom, delna upokojitev ipd. Praksa je pokazala, da so šele velike finančne koristi oziroma sankcije vplivale na odločitve delavcev o upokojevanju. Pomembno pa je tudi, da so spremembe pokojninske zakonodaje ustrezno podprte z drugimi sistemi, ki zagotavljajo dohodke neaktivnega prebivalstva (invalidsko zavarovanje, sistemi socialne pomoči, zavarovanje za primer brezposelnosti, privatni načini zagotavljanja dohodka).

Pri *spreminjanju odnosa vodstev podjetij in splošne javnosti, tudi sindikatov, do starejših in njihovih sposobnosti* gre za aktivnosti, ki bodo prinesle rezultate šele na dolgi rok. Zagotovo pa je to pot, ki nima alternativ in vključuje aktivnosti, kakršne so: raziskave o

sposobnostih starejših za delo, medijsko promoviranje koristi, ki jih imajo podjetja in družba od aktivnosti starajočih se delavcev, izmenjava izkušenj primerov dobre prakse o integraciji starejših v delovna okolja in podeljevanje nagrad podjetjem, ki so se izkazala na področju upravljanja starejših zaposlenih. Diskriminacijo starejših preprečuje direktiva o zaposlovanju (Employment Framework Directive, 2000/78/EC), ki denimo delodajalcem prepoveduje, da bi od kandidatov za delo zahtevali podatke o starosti oziroma da bi le zaradi starosti odpustili zaposlenega oziroma mu onemogočili nadaljnje izobraževanje ali usposabljanje.

Znanje je eden ključnih dejavnikov, ki ohranja delojemalce zaposljive v vseh življenjskih obdobjih. Prav pomanjkljivo znanje in ne starost pogosto zmanjšuje produktivnost starajočih se delavcev in tako njihovo možnost, da obdržijo delo oziroma da ga dobijo. To zahteva po eni strani ustrezne *sisteme vseživljenjskega izobraževanja in usposabljanja*, po drugi pa morajo biti delojemalci in delodajalci motivirani, da se vanje vključijo. V idealnih okoliščinah bi to temeljilo na prostovoljnih odločitvah akterjev, ki se zavedajo, da tako krepijo in povečujejo svojo vrednost oziroma vrednost človeškega kapitala zaposlenih. Izkušnje evropskih držav pa kažejo, da so se vlade, tudi zaradi pozitivnih eksternih učinkov izobraževanja, vsaj v začetnem obdobju aktivno vključile s finančno podporo programov, predvsem v okviru aktivne politike zaposlovanja, ki so bili ciljno usmerjeni k starejšim, in so zahtevali od njih, da se jih obvezno udeležijo (npr. Francija) (Jepsen in Hutsebaut 2003).

Zaposlovanju starejših v okviru *aktivne politike zaposlovanja* so namenjeni predvsem ukrepi, ki neposredno ustvarjajo delovna mesta oziroma dajejo delodajalcem nekatere finančne ugodnosti pri zaposlovanju starejših (npr. javna dela, razne oblike subvencij pri zaposlovanju starejših oziroma nadomestitev dela stroškov). Pri tem je treba paziti, da se sistem ne izrodi in da je ohranjenih dovolj motivacij za zaposlovanje na primarnem trgu, brez subvencij.

Evropska komisija (EC 2004) poudarja, da je treba za večjo zaposlenost in zaposljivost starejših poskrbeti še z *ohranjanjem zdravja, varstvom pri delu in povečanjem kakovosti delovnih mest*². Ti ukrepi, čeprav zelo pomembni, so bili v evropskih državah doslej redkeje uporabljeni.

Med ukrepi, ki so na voljo državam za spodbujanje zaposlovanja, je treba omeniti še *sisteme zagotavljanja*

² Starajoči se delavci, ki delajo na manj kakovostnih delovnih mestih, se štirikrat pogosteje odločijo za umik s trga dela v primerjavi s starajočimi se delavci, ki so zaposleni na boljših delovnih mestih.

nege in varstva tako za otroke kot starejše (Jepsen in Hutsebaut 2003). Zaradi nerazvitega sistem varstva otrok so namreč otežene možnosti zaposlovanja mlajših žensk, dogajanja na trgu dela pa kažejo, da pomeni manjša zaposlenost mlajših žensk tudi manjšo zaposlenost, ko bodo starejše. Večjo aktivnost starajočih se žensk pa ogroža tudi pomanjkljiva infrastruktura za nego starejših. Teh bo vedno več, in če ne bo dovolj domov za starejše in možnosti za oskrbo na domu, bodo predvsem starajoče se delavke tiste, ki bodo prisiljene prevzeti nego za svoje starše oziroma sorodnike.

4. Implikacije za politiko aktivnega staranja v Sloveniji

Spodbujanje aktivnega staranja torej zahteva kompleksen in multidimenzionalen pristop, ki mora biti čimbolj usmerjen v preventivne dejavnosti. V skladu s konceptom aktivnega staranja Evropske unije (EC 1999) pomeni to prilagajanje življenjskih navad prebivalcev dejstvu, da živimo dlje, imamo več resursov in smo boljšega zdravja kakor kadar koli prej.

Kakor kažejo rezultati projekta Evropske fundacije za izboljšanje življenjskih in delovnih pogojev *Zaposlitvene pobude za starejšo delovno silo v novih članicah Evropske unije ter Romuniji in Bolgariji*, lahko dosedanja pristop slovenskih vlad do vprašanj staranja prebivalstva ocenimo kot parcialen in nekompleksen (Pušnik idr. 2005). Tako najdemo nekaj pobud za soočanje s problemom staranja na področju izobraževanja ter spreminjanja pokojninske in invalidske zakonodaje. Glavnina ukrepov, namenjenih soočanju s problemom staranja, je bila usmerjena v spodbujanje zaposlovanja starejših v okviru aktivne politike zaposlovanja. Šlo je za ukrepe, ki neposredno ustvarjajo delovna mesta oziroma nudijo delodajalcem nekatere finančne ugodnosti. V manjšem številu pa so bili starejši vključeni v programe izobraževanja, usposabljanja ali svetovanja.

K reševanju problemov staranja torej zaenkrat nismo pristopili z vsemi politikami, ki so se izkazale kot učinkovite v drugih državah. Izkušnje tistih držav EU, ki so se z izzivi spodbujanja aktivnega staranja soočile mnogo pred Slovenijo, kažejo pomembno dejstvo: vse politike, ki so se izkazale za ključne pri ohranjanju starejših na trgu dela, so enako pomembne, zato zahteva spodbujanje aktivnega staranja kompleksen in multidimenzionalen pristop. V Sloveniji bi bilo tako treba okrepiti preventivne ukrepe, ki ohranjajo delojemalce zaposljive in krepijo osebno

odgovornost vsakega posameznika, in ukrepe, ki ozaveščajo celotno družbo o sposobnostih starejših in koristih, ki jih prinaša njihovo zaposlovanje. Pri tem lahko odigrajo pomembno vlogo tudi socialni partnerji. Vsaj v prvi fazi pa bo verjetno, podobno kakor v drugih evropskih državah, imela pomembno vlogo pri spodbujanju aktivnega staranja država.

Literatura:

EC - European Commission (2005). *Sklep Sveta z dne 12. julija 2005 o smernicah za politike zaposlovanja držav članic.*

http://pm2.activenavigation.com/facade/europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/sl/oj/2005/l_205/l_20520050806sl00210027.pdf [15. 1. 2006].

EC - European Commission (2004). *Increasing the employment of older workers and delaying the exit from the labour market. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee of the Regions. COM/2004/0146 final.*

http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/en/com/2004/com2004_0146en01.pdf [15. 1. 2006].

EC - European Commission (1999). *Towards a Europe for All Ages - Promoting Prosperity and Intergenerational Solidarity. Communication from the Commission COM(1999) 221 final.*

http://europa.eu.int/comm/employment_social/socprot/ageing/com99-221/com221_en.pdf [15. 1. 2006].

Jepsen, Maria, in Martin Hutsebaut (2003). *What strategies for active ageing? 4th International Research Conference on Social Security: »Social security in a long life society«, Antwerpen, 5-7 May 2003.* <http://www.issa.int/pdf/anvers03/topic3/2jepsen.pdf> [15. 1. 2006].

Jolivet, Annie, in Lee Sangheon (2004). *Employment conditions in an ageing world: Meeting the working time challenge. Conditions of Work and Employment Series No.9. Geneva: ILO.* <http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/pdf/9cws.pdf> [10. 1. 2006].

Mandl, Irene, Andrea Dorr in Thomas Oberholzner (2006). *Age and employment in the new Member States. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.* <http://www.eurofound.eu.int/publications/htmlfiles/ef0626.htm> [14. 11. 2006].

Pušnik, Ksenja, Barbara Bradač, Monika Šlebinger in Miroslav Rebernik (2005). *Employment Initiatives for an Ageing Workforce in the New Member States Plus Romania and Bulgaria - National Report Slovenia. Maribor: Institute for Entrepreneurship and Small Business Management, Faculty of Economics and Business, University of Maribor. Study on behalf*

of the European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Project co-ordination by the Austrian Institute for SME Research. Mimeo.

SURS - Statistični urad Republike Slovenije (2005). 1. oktober - mednarodni dan starejših. Novice. http://www.stat.si/novice_poglej.asp?ID=741 [15. 1. 2006].

Vlada RS (2005a). Strategija razvoja Slovenije 2006-2013, 23. 6. 2005. <http://www.gov.si/umar/projekti/srs/StrategijarazvojaSlovenije.pdf> [8. 10. 2005].

Vlada RS (2005b). Okvir gospodarskih in socialnih reform za povečanje blaginje v Sloveniji, 2. 11. 2005. <http://www.vlada.si/index.php?vie=cnt&gr1=dloVld&gr2=vlaPro> [10. 1. 2006].

Vlada RS (2005c). Program reform za izvajanja lizbonske strategije v Sloveniji. <http://www.sigov.si/zmar/projekti/ostalo/lizbonska-strategija/pr-lizbona.pdf> [10. 1. 2006].

Vlada RS (2001). Slovenija v Evropski uniji - Strategija gospodarskega razvoja Slovenije 2001-2006, 2001. <http://www.sigov.si/zmar/projekti/sgrs/pdf-b/sgrs-besedilo.pdf> [4. 10. 2005].

WHO - Health for all database, <http://data.euro.who.int/hfad/> [14. 11. 2006].

dr. Tine Stanovnik*

Trg dela in možne smeri razvoja pokojninskega sistema v Sloveniji

Pokojninska reforma, sprejeta leta 1999, je sprožila postopne, a zelo vidne spremembe. Zmanjševanje pravic in zaostrovanje vstopnih pogojev sta tako rekoč glavni značilnosti vseh reform javnih pokojninskih sistemov in to zagotovo velja tudi za slovensko. Tako se je razmerje med povprečno starostno pokojnino in povprečno neto plačo v Sloveniji zmanjšalo s 75,8 odstotka leta 1999 na 69,1 odstotka leta 2005. Povečuje se – sicer nizka – stopnja delovne aktivnosti starejšega prebivalstva. Ta pozitivni trend zaznavajo različni statistični viri; tako je bila npr. po podatkih Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje povprečna vstopna starost pri moških starostnih upokojencih leta 1999 vsega 58 let in 2 meseca, leta 2005 pa 60 let in 5 mesecev. Pri ženskah je povprečna vstopna starost leta 1999 znašala le 54 let in 10 mesecev, leta 2005 pa 57 let in 1 mesec. Torej se je v petih letih delovanja pokojninske reforme dejanska vstopna starost dvignila – pri moških in pri ženskah – za več kakor dve leti. Pričakujemo lahko, da se bo trend zviševanja vstopne starosti nadaljeval.

Od reforme dalje je prišlo tudi do umiritve pokojninskih izdatkov (merjenih v odstotkih BDP). V celoti gledano je slovenski pokojninski sistem pokazal izjemno sposobnost prilagajanja ekonomskim, socialnim in demografskim spremembam. Pri tem je sistem ohranil svoje osnovne značilnosti in še vedno temelji na socialnem zavarovanju.

Socialno zavarovanje temelji na prispevkih – in tudi prejete pokojnine so odvisne od vplačanih prispevkov. To sicer formalno ni točno, ker se pokojnina v Sloveniji določa na podlagi dolgotrajnega povprečja plač (v letu 2006 velja 16-letno povprečje); čim višje je to povprečje (in čim višja je delovna doba), tem višja je pokojnina. Ker obstaja tesna povezava med plačami in vplačanimi prispevki (čim višja je plača, tem več je vplačanih prispevkov), lahko sklenemo vzročno povezavo med prispevki in pokojnino: čim višji so prispevki, tem višja je pokojnina. Velja, da je odvisnost pokojnine od prejetih plač (oziroma plačanih prispevkov) le osnovno načelo, in v javnih pokojninskih sistemih je zelo pomembno tudi načelo solidarnosti. Solidarnostni elementi so v slovenskem sistemu precej prisotni, predvsem pri nekaterih skupinah:

- Osebe, ki po pravilih socialnega zavarovanja nimajo pravice do starostne ali invalidske pokojnine, lahko prejmejo državno pokojnino. To je v bistvu socialnovarstvena pravica.
- Če imajo osebe, ki se upokojijo, prenizko izračunano pokojninsko osnovo, se jim pokojnina izračuna na osnovi višje osnove (»minimalna pokojninska osnova«);
- Osebe, ki prejemajo nizko pokojnino, so lahko v nekaterih primerih upravičene do varstvenega dodatka. To je socialnovarstvena pravica.

Tako je npr. 17 tisoč oseb leta 2005 prejelo državno pokojnino, 48 tisoč oseb pa varstveni dodatek; vseh prejemnikov pokojnin – starostnih, invalidskih, družinskih, kmečkih, vojaških, vdovskih, državnih itd. – je bilo tega leta 531 tisoč.

Slovenija, podobno kakor mnoge druge države EU, doživlja velike spremembe na področju zaposlovanja. Povečuje se delež zaposlenih, ki imajo delovno pogodbo le za določen čas. Po podatkih Ankete o delovni sili (ADS) okoli 7 % vseh zaposlenih dela skrajšani delovni čas. Pri tem velja omeniti, da so v to skupino vključeni tudi ljudje z zmanjšano delovno zmožnostjo, za katere je relativno dobro poskrbljeno, ker prejemajo tudi nadomestilo dohodka (delna invalidska pokojnina). In še, po podatkih o dohodninskih zavezancih, je za okoli 30 tisoč zavezancev delo po pogodbi najpomembnejši dohodkovni vir in te osebe praviloma niso pokojninsko in invalidsko zavarovane. Iz obeh primerov vidimo, da obstaja precej takih, ki so sicer delovno aktivni, a bodo imeli ob upokojitvi nizko gostoto zavarovanja in bo torej njihova pokojnina precej odvisna od solidarnostnih elementov sistema.

Ne povsem zanemarljiva je skupina neaktivnih oseb, ki sicer spada v starostno skupino delovno sposobnega prebivalstva (15 do 64 let). Kakor je znano, občine za okoli 65 tisoč ljudi plačujejo prispevek za zdravstveno zavarovanje; to so tisti brez lastnih dohodkov ter tudi niso pokojninsko in invalidsko zavarovani. Po podatkih ankete o porabi gospodinjstev (APG), ki jo izvaja Statistični urad Republike Slovenije, več kakor 100 tisoč ljudi označuje svoj status z »brezposeln«. Gre za lastno zaznavo statusa, ne pa za izpolnjevanje jasno postavljenih pogojev za vključitev v kategorijo

* Inštitut za ekonomska raziskovanja, Ljubljana.

»brezposelna oseba«. Ta številka je precej višja od podatkov iz ankete o delovni sili (ADS) in zelo blizu številki o registrirani brezposelnosti, ki jo evidentira Zavod za zaposlovanje Republike Slovenije. Velika večina teh ljudi ne prejema denarnega nadomestila (za brezposelnost) ter ni pokojninsko in invalidsko zavarovana.

Zveni neverjetno, a naše vedenje o skupinah, ki imajo šibko vez s trgom dela (ali je sploh nimajo), je zelo pomanjkljivo. Tako npr. ne vemo:

- koliko ljudi, ki so sicer v starostni skupini delovno sposobnega prebivalstva, ni delovno aktivnih. Prav tako ne vemo, koliko ljudi je sicer aktivnih, a delajo v neformalnem sektorju gospodarstva;
- kakšna je gostota zavarovanja za posamezne starostne kohorte, oziroma koliko oseb v posamezni starostni kohorti ima nizko gostoto zavarovanja.

Proučevanje značilnosti atipičnih zaposlitev in delovno sposobnega prebivalstva z vidika pridobljene gostote (pokojninskega) zavarovanja je pomembno tudi zato, da se pravočasno predvidijo možne spremembe v pokojninskem sistemu. Ne moremo izključiti scenarija, po katerem bo večanje atipičnih zaposlitev in zaposlitev s prekinitvami ustvarjalo pritisk na uvedbo dvodelne pokojnine iz javnega sistema:

- enotne univerzalne pokojnine, ki bi nadomestila sedanjo državno pokojnino, osnovano na dohodkovnem preizkusu. Ta pokojnina bi bila v fiksnem znesku in na razpolago vsem državljanom, ko dosežejo neko starostno mejo;
- pokojnine, ki je tesno vezana na plačane prispevke.

To je seveda zgolj nakazana možnost preoblikovanja pokojninskega sistema. Predvsem pa se pred raziskovalce postavlja naloga, da se podrobno analizirajo tiste skupine prebivalstva, ki imajo podrejeni položaj na trgu dela in nizko gostoto pokojninskega zavarovanja. Le na podlagi takšne analize bo mogoče tudi pravočasno ukrepanje in prilagajanje sistema socialne varnosti.

Dušan Kidrič*

Spodbude delodajalcem za podaljševanje aktivnosti starejših zaposlenih

Podaljšanje aktivnosti se kaže kot ena od možnih rešitev prihodnjih problemov javnofinančne zdržnosti pokojninskih sistemov. Velja na splošno in za večino držav, pa tudi konkretno za slovenske razmere.

Slovenska družba se hitro stara; posledice nizke rodnosti in podaljševanja pričakovanega življenja bodo do leta 2050 delež prebivalcev nad petinšestdeset let povečale s sedanjih 15 na 30 %. Tudi če bi bila aktivnost prebivalcev v višjih starostnih razredih močno povečana, bi se leta 2050 razmerje med aktivnim prebivalstvom in tistim, ki bo takrat v pokoju, že prevesilo »v korist« upokojenih – bilo bi jih več kakor aktivnih.

Projekcije sicer niso vse in prav gotovo bo gibanje prebivalcev v posameznih letih in v celotnem obdobju različno od projiciranega, kljub temu pa so ilustrativne in opozarjajo, da jih je dobro poznati in upoštevati.

Ob takšnih projekcijah je pokojninski sistem javnofinančno dolgoročno nevzdržen. Javni izdatki se bodo s sedanjih 11 % povečali za 6 do 7 % BDP (narasli z 11 na 17 do 18 – vse v odstotkih BDP). Na takšno stanje sta možna po dva odgovora na prej prikazana projekcijska rezultata. Povečati bi bilo treba število tistih, ki prispevajo v pokojninski sistem, in zato bi bilo treba pospešiti priseljevanje delovno sposobnih ljudi. Enak učinek bi bil dosežen, če bi mogli povečati število aktivnih iz kohorte »domačih« prebivalcev.

Drugi način za zagotavljanje javnofinančne zdržnosti je zmanjševanje pravic oziroma zmanjševanje prihodnjih pokojninskih prejemkov pri že upokojeni in tudi novoupokojevani generaciji zavarovancev. V ta namen bi bilo treba zmanjšati individualne pokojninske prejemke v razmerju do prejemkov (plač) aktivnih. To se s pokojninsko ureditvijo že dogaja, vendar za zagotovitev dolgoročne javnofinančne zdržnosti ne v zadostni meri. Enak učinek bi bil dosežen, če bi mogli povečati število aktivnih »domačih« prebivalcev.

Kot najpogostejši in najmanj oporekani način za reševanje javnofinančne zdržnosti na dolgi rok se kaže povečanje števila aktivnih iz kohorte »domačih« prebivalcev. Ta cilj se da doseči z

zviševanjem dejanske upokojitvene starosti bodisi z zakonsko prisilo, ki zaostri upokojitvene pogoje, bodisi z ekonomskimi, finančnimi in drugimi spodbudami oziroma ovirami. Lahko se povečujejo pokojnine tistim, ki se upokojujejo nad polno starostjo, mogli bi dati olajšave delodajalcem, ki zaposlujejo starejše od 60 ali več let, pa tudi izboljšati delovne pogoje. Drugi način je zmanjšanje pokojnin pred polno starostjo in odprava predčasnih (senjoritetnih) pokojnin.

Aktivnost starejših ima vedno pluse in minuse, vendar ne za vse in vsakogar enako. Javne finance bi z njihovo večjo aktivnostjo pridobile večje prihodke in imele manjše izdatke. Posameznik pa bi imel večji življenjski dohodek, toda manj prostega časa, ki ga pridobi ob vstopu v upokojitev. Delodajalec bi imel manj stroškov pri uvajanju novih delavcev, vendar hkrati večje stroške in dodatne težave pri prilagajanju delovnih razmer starejšim zaposlenim. Tako vidimo, da je aktivnost starejših sicer interes in priložnost za tri strani, toda ne stroški ne koristi niso porazdeljeni enakomerno. Razen javnih financ se posameznik in delodajalec odločata posamično na podlagi pozitivnih in negativnih učinkov, ki bi jih podaljšana aktivnost prinesla za vsakega od njiju.

Delodajalci najpogosteje opisujejo ali čutijo večje stroške in dodatne težave zaradi plačevanja dela po višjih tarifah (dodatki na delovno dobo ali stalnost), zaradi zmanjšane produktivnosti starejših zaposlenih in, vsaj v naši ureditvi, zaradi navzdol neelastične plače. Poleg tega imajo dodatne stroške s prilagoditvijo delovnih mest starejšim in dostikrat težave pri kadrovskem prilagajanju.

Manj pa se prikazujejo večje izkušnje starejših zaposlenih, kar pomeni manj stroškov za uvajanje novih delavcev v delovne postopke, večja možnost za zaposlitve, ki so krajše od polnega delovnega časa, ter s tem povezani nižji stroški in dodatne prilagoditvene možnosti.

Večja fleksibilnost je za tiste, ki že izpolnjuje pogoje za upokojitev ali ki so že upokojeni, normativno omogočena z redno zaposlitvijo za skrajšani delovni čas (dogovor delodajalca in delojemalca), z delno upokojitvijo oziroma delno

* Urad za makroekonomske analize in razvoj, Ljubljana.

zaposlitvijo (dogovor delodajalca in delojemalca). Poleg tega so starejši delavci prej pripravljene sprejeti dela po podjemni pogodbi in občasna dela.

Očitno so izkušnje (ali samo vtisi) delodajalcev prej slabe kakor dobre, zato so jim za odločitev, da v zaposlenosti zadržijo starejše delavce, potrebne spodbude. Finančno najrazvidnejša spodbuda bi bila, če bi delodajalec po dosegu pogojev za starostno upokožitev za zaposlenega ne plačeval več prispevka (8,85 %) v ZPIZ. Oproščeni prispevki zmanjšajo delodajalčeve stroške dela. Nameniti bi jih mogel/moral za ustvarjanje delovnih razmer za starejše zaposlene in/ali za subvencioniranje zaposlitve mladih v sistemu delitve dela (job sharing). To bi veljalo za zaposlene, za vključitev v delo starejših zaposlenih pa bi morali veljati instrumenti s trga dela.

Oprostitev prispevka bi bila lahko urejena tudi tako, da bi se ne plačal več celoten prispevek delodajalca, ampak bi se njegova obveznost delno zmanjšala. To je povezano s spremembami, ki bi jih ob drugačnih obveznostih glede prispevkov za stare zaposlene morali uvesti za tiste stare zaposlene, ki bi želeli in bili voljni ostati v zaposlitvi. Po dosegu pogojev za starostno upokožitev se delojemalcu pokojninska osnova in odmera pokojnine ne bi več spreminjala. S tem bi bila zagotovljena že odmerjena pokojnina in vse spremembe, ki bi jih imeli upokoženci iz naslova valorizacij. Ker bi prispevek delojemalca ostal, vendar ne več vplival na pokojnino, bi se delodajalčeva (zavarovančeva) obvezna dajatev usmerila v obvezno dodatno pokojninsko zavarovanje in izplačala kot dodatna pokojnina ali kot enkratno izplačilo privarčevane vsote skupaj z donosom iz časa varčevanja. Lahko pa bi se prispevek delojemalca usmeril na njegov osebni račun v odpravninskem skladu (Mitarbeiterversorgungskasse – avstrijski tip). Ureditev, po kateri bi se po dosegu pogojev za starostno upokožitev delojemalcu pokojninska osnova in odmera pokojnine spreminjala sorazmerno zmanjšanju plačanega prispevka delodajalca, bi bila bolj zapletena in za delojemalca tudi manj privlačna.

Posledice za ZPIZ bi bile finančno ugodne, saj bi bilo manj izplačil, za celotno socialno zavarovanje pa bi bilo več vplačil. Na administrativnem področju bi za tiste, ki bi z delodajalcem sklenili sporazum o podaljševanju zaposlitve brez (celotnega ali delnega) plačila prispevka za ZPIZ, morali uvesti nove pokojninske sisteme, tako če bi se delodajalčevi prispevki plačevali še naprej v ZPIZ, pa tudi če bi se sorazmerno zmanjševala pokojninska osnova. Če bi uvedli poseben sistem, bi bilo za stare zaposlene primerno uvesti sistem z umišljeno določenimi prispevki (an. NDC – Notional defined Contribution).

Ker se za podaljšanje zaposlitve enakopravno odločata delodajalec in delojemalec, potrebujeta za odločanje primerne informacije. Za delojemalca (zavarovanca) bi bilo potrebno, da je obveščan o svojem pokojninskem stanju vsaj deset let pred izpolnitvijo starostnega pogoja za upokožitev. Dobiti bi moral prikaz pokojninske osnove – plač (v našem primeru DB) in izračun predvidene pokojnine z različnimi predpostavkami. Ob morebitni uvedbi sistema z umišljeno določenimi prispevki (NDC) bi moral dobiti tudi stanje na svojem pokojninskem računu, za kapitalsko krito pokojninsko zavarovanje pa takšna obveznost že obstaja.

prof. dr. Janez Malačič*

Mladi in starejši v pasteh sprememb na trgu dela

Pred kratkim sem predsedoval komisiji za zagovor diplomskega dela, v katerem je kandidatka dokazovala hipotezo, da so mladi zaposljivi. Na prvi pogled se zdi hipoteza odvečna, saj celotna zgodovina človeštva kaže na samoumevnost takšne trditve. Enako težko pa si je zamisliti, da bi bila hipoteza na kateri koli agregatni ravni ovržena. Hipotezo je že na regionalni ravni zlahka potrditi, lahko pa bi bila napačna na podjetniški ravni, v primeru zelo specifične proizvodnje. Zato se je treba vprašati, kako do takšne hipoteze sploh lahko pride in kateri dejavniki spodbujajo raziskovanje tako elementarnih vprašanj. Odgovor je preprost in je v sorazmerno visoki brezposelnosti mladih. V prvem trimesečju 2006 je bila v Sloveniji stopnja anketne brezposelnosti v razredu 15–24 let 18,0 % (za moške je bila stopnja 13,1 in za ženske 24,2 %). V preostalih treh četrtletjih v letu je brezposelnost zaradi sezonskih dejavnikov nižja, spomladi 2005 je bila 13,0 % (SI, 152/2006, str. 8).

Če pa pogledamo nekoliko v ozadje teh stopenj, hitro ugotovimo, da absolutno število brezposelnih v tem starostnem razredu v zadnjem času niha med 12 in 20 tisoč oseb. Povprečje v zadnjem letu je bilo 15.500. Po eni strani je to sorazmerno nizka številka, saj je večina mladih v tej starosti v šolah, drugi pa pogosto menjavajo zaposlitve, iščejo priložnostna dela ali so le začasno prekinili izobraževanje. Po drugi strani pa se ravno v tej številki skriva največ problemov mladinske brezposelnosti. V njej prevladujejo mladi, ki so izpadli iz šolanja zaradi neuspešnosti. Večinoma so brez poklicev, strokovnega znanja in kompetenc, po katerih bi podjetja povpraševala na trgu dela. Ti mladi brezposelni se srečujejo tudi s socialnimi problemi, od mamil do kriminalnih dejanj. Zato je ta vrsta brezposelnosti zelo resen družbeni problem.

Drug vidik brezposelnosti mladih je brezposelnost diplomantov terciarnega izobraževanja. Pri teh je težje natančno opredeliti starostni razred, vendar je mogoče predvideti, da so nekoliko starejši od prejšnje skupine, večinoma so stari do 30 let. Tudi zanje v zadnjem času pogosto slišimo, da njihova brezposelnost narašča. Vendar je to prehitra posplošitev. Podrobnejši pregled podatkov, ki jih je obdelal Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje (ZRSZ) za Ministrstvo za visoko šolstvo in ki so na voljo na njihovi domači spletni

strani, kaže izredno pestrost razmer po ravni izobrazbe, strokah, poklicih, regijah itd. Tak pregled pa tudi hitro pokaže, da je potrebna analitična obdelava podatkov, saj absolutne številke same po sebi ne povedo veliko.

Podatki o brezposelnosti diplomantov brez dvoma kažejo, da je zelo pomembno, kaj mladi študirajo. Študij je investicija v človeški kapital in kot vsaka investicija tudi tvegana (Malačič, 1984). Mladi in njihovi starši so v Sloveniji že od vsega začetka tranzicijskega obdobja, ki je pri nas sovpadlo z osamosvojitvijo, spoznavali pomen terciarnega izobraževanja za izboljševanje položaja na trgu dela in za družbeno napredovanje (Malačič, 2003). Že v 90. letih smo imeli v Sloveniji povprečno letno rast števila študentov okrog 6 %. V študijskem letu 2000/01 sta znašali neto in bruto stopnja vpisa zaporedoma 36,2 in 48,5 %. Prva kaže delež študentov med 19-letniki, druga pa razmerje med vsemi študenti in osebami, starimi 19–23 let. Posebna obdelava podatkov Statističnega urada Republike Slovenije (SURS) je pokazala, da se je že leta 2000 vpisalo v terciarno izobraževanje 56,4 % generacije 1980, pri generaciji 1985 pa je bil ta odstotek leta 2004 že 62,3 (Resolucija, 2006, str. 19). Pri tem so bili upoštevani tudi prvi vpisi v višjih letih starosti.

Razmah terciarnega izobraževanja hitro povečuje število diplomantov. Število vseh vrst diplomantov terciarnega izobraževanja v Sloveniji se je povečalo s 5.951 leta 1990 na 11.608 leta 2004 (SL-05, str. 126). Razliko med tema številoma pa še poveča dejstvo, da so bili leta 1990 zajeti dveletni višješolski, leta 2004 pa triletni visokošolski strokovni diplomanti. Vse bolj očitno je, da z rastjo števila diplomantov rastejo tudi težave pri njihovem zaposlovanju. Konec marca 2005 jih je bilo med brezposelnimi v Sloveniji 4.464. Izračun stopnje brezposelnosti diplomantov pokaže, da je bila ta 3,9 % (Malačič, Sambt, 2006). Istega meseca je bila registrirana brezposelnost v Sloveniji 10,2 %. Že primerjava teh podatkov kaže, da je terciarna izobrazba dobra investicija. Ni pa vseeno, kaj mladi študirajo. Nižja je brezposelnost na področjih tehnike, proizvodne in predelovalne tehnologije, gradbeništva, zdravstva in sociale, višja pa na področjih družbenih in poslovnih ved ter kmetijstva in veterine. Pomembna je tudi raven izobrazbe in kakovost šol. Če to ponazorim z

* Ekonomska fakulteta, Ljubljana.

ekonomijo in poslovnimi vedami, vidimo, da se za 4,7 % brezposelnostjo skriva le 3,3 % brezposelnost univerzitetno izobraženih ekonomistov in nadpovprečna brezposelnost tistih z visoko strokovno izobrazbo. Številke pa ne navajam, ker se pojavlja pri njej problem z imenovalcem, saj so diplomanti te stopnje na trgu šele od leta 1999.

Če navedem še dva kazalca brezposelnosti diplomantov, nam razmerje med brezposelnimi diplomanti in številom diplomantov v enem letu kaže en vidik absorpcijske sposobnosti trga dela, povprečna čakalna doba na zaposlitev v mesecih pa drugi vidik. Če delimo število brezposelnih marca 2005 z diplomanti v letu 2004, dobimo podatek, ki kaže, da je bilo leta 2004 na 100 diplomantov 34 brezposelnih. Podpovprečne vrednosti so bile ugotovljene na zdravstvenem in socialnem področju (16), pri storitvah (25), v naravoslovju, matematiki in računalništvu (31), nadpovprečne vrednosti pa v kmetijstvu in veterini (76), humanistiki in umetnosti (40) ter tehniki, proizvodni in predelovalni tehnologiji ter gradbeništvu (39). Pri družbenih in poslovnih vedah ter pravu je bila vrednost 35, vendar so bile znotraj velike razlike. Pri novinarstvu in poročanju je bil podatek kar 94.

Povprečna čakalna doba na zaposlitev diplomantov je v letu 2005 znašala 13 mesecev. Razpon pa je bil velik. Na zdravstvenem in socialnem področju so diplomanti čakali v povprečju le 6,9 meseca, v kmetijstvu in veterini 14, v humanistiki in umetnosti 16,1, v naravoslovnih vedah, matematiki in računalništvu pa 19,2 meseca. Brezposelni ekonomisti so čakali na zaposlitev v povprečju 11,7 meseca (Malačič, Sambt, 2006, str. 36).

Ob visoki brezposelnosti mladih in posebno ob brezposelnosti diplomantov smo v preteklosti pogosto slišali, da je treba upokojevati starejše delavce, zato da bi pridobili mesta za zaposlitev mladih. V Sloveniji se je v 90. letih ta logika dopolnjevala z reševanjem presežnih delavcev, ki so se pojavljali zaradi propadanja in prestrukturiranja podjetij. V težnji po doseganju socialnega miru je slovenska ekonomska politika »proizvedla« celo armado mladih upokojencev. V zadnjem času je takšne politike in javnega govorjenja manj, čeprav je miselnost še zmeraj precej razširjena. Še vedno pa imamo eno najnižjih stopenj zaposlenosti v starostnem razredu 55–64 let v EU. Leta 2000 je bilo v tem razredu pri nas zaposlenih vsega 22,7, leta 2005 pa 30,7 % ljudi. Povprečji v EU-25 sta bili v teh letih 36,6 in 42,5 % zaporedoma, EU-15 pa je imela še nekoliko višje vrednosti (Eurostat). Lizbonski cilj do leta 2010 pa je 50,0 %. Procesi staranja prebivalstva ter njegovega aktivnega in zaposlenega dela so postali

v družbi že dokaj poznani. Zato se je razširilo tudi znanje o tem, kakšne ekonomske in širše družbene posledice bodo imeli ti procesi. To pa vodi do iskanja rešitev, ki bi omilile ekonomske posledice staranja, če jih že ne morejo odpraviti.

Strokovno utemeljena ekonomska politika pa mora upoštevati ugotovitev ekonomske dela, ki je pokazala, da mladi, ki prihajajo iz šol, in starejši, ki so pred upokojitvijo, na trgu dela niso substituti. Na delovna mesta, ki jih izpraznijo upokojenci, se praviloma zaposlujejo delavci, ki so že dalj časa v podjetjih in organizacijah, po starosti pa pogosto le nekaj let zaostajajo za tistimi, ki so delovna mesta izpraznili. Zato brezposelnosti mladih ni mogoče reševati s spodbujanjem (zgodnjega) upokojevanja starejših delavcev.

Zaposlenost starejših delavcev pred upokojitvijo pa je kljub vsemu zelo resen problem sodobnih razvitih gospodarstev in družb. Tega se je že pred časom zavedla tudi EU, ki je postavila poseben cilj za zaposlitev 55–64 let starega prebivalstva, ki naj bi ga članice EU dosegle do leta 2010. Slovenija tega cilja prav gotovo ne bo in ne more doseči, današnji zaostanek je preprosto prevelik. Ne glede na to, pa lahko v prihodnjih letih pričakujemo vse poznejši odhod v pokoj. Ta bo še spodbujen s težavami financiranja pokojninskega sistema.

Želje po poznejšem upokojevanju pa bodo morale upoštevati celo vrsto ekonomskih zakonitosti. Na družbeni in podjetniški ravni bodo potrebne mnoge spremembe. Če si ogledamo nekaj primerov, ne moremo mimo senioritetnega dodatka, ki povzroča naraščanje plače s starostjo delavca. Ta dodatek draži delo starejših delavcev in povzroča njihovo nekonkurenčnost na trgu dela. Kjer je visok, pa je razširjeno tudi zgodnje upokojevanje. Značilen primer za to so japonska multinacionalna podjetja, ki so znana po stalnosti zaposlitve in naraščajočih plačah s starostjo. Vendar svoje delavce, razen redkih izjem, odpuščajo v »abrahamovi« starosti.

Plače morajo biti v podjetjih in družbi nasploh povezane s produktivnostjo. Če ta v (zadnjih) letih pred upokojitvijo pada, morajo padati tudi plače. Padanje plač pa je še spodbujeno z zastarevanjem znanja starejših delavcev in njihovim manjšim investiranjem v človeški kapital. Oboje je dokaj objektivna ekonomska zakonitost, čeprav je naše znanje o tem še precej omejeno. Šele v zadnjem času je vprašanje produktivnosti starejših delavcev in njihovo investiranje v človeški kapital v ospredju zanimanja strokovne literature.

Za konec dodajmo vprašanje za »kvizka«: koliko letno upokojenih Nemcev se v zadnjem času, ko

se je upokojitvena starost povečala na 65 let, upokojuje pri tej starosti? Odgovor nam bo pokazal, s kakšnimi problemi se bodo srečevali ljudje, ko se bo upokojitvena starost povečala na 65 let tudi v Sloveniji. Glasi pa se takole: pri moških je to vsak četrti, pri ženskah pa približno 40 %. Pri obeh spolih in posebno pri ženskah je veliko takih, ki nimajo izpolnjenih dovolj let delovne dobe. Okrog 40 % žensk se upokojuje s 35 leti delovne dobe, 20 % pa na osnovi invalidnosti. Preostali moški (okrog tri četrtine) pa se razdelijo na 40 % takih, ki se upokojijo iz statusa brezposelnih, 40 % na osnovi invalidnosti in 20 % na osnovi posebnega dolgoročnega zavarovanja. V javnem sektorju se Nemci upokojujejo še prej kakor v zasebnem (OECD, 2005, str. 69-77). Ob teh podatkih kaže izpostaviti veliko število takih, ki ne naberejo dovolj let delovne dobe, ter veliko odhodov v pokoj iz brezposelnosti, invalidnosti in drugih bolezenskih stanj. Več kakor očitno je, da razvite evropske družbe v prihodnje ne bodo mogle reševati svojih problemov s staranjem prebivalstva preprosto z zviševanjem upokojitvene starosti. Pri tem bodo nujno trčile v omejitve, ki jih bodo postavljali dejavniki kot zdravstveno stanje prebivalstva, pa tudi ekonomske zakonitosti na trgu dela starejših delavcev pred odhodom v pokoj.

Literatura

Malačič, J. (1984). *Teorija človeškega kapitala*, *Ekonomska revija*, 2-3/1984.

Malačič, J. (2003). *Tertiary Education Expansion in the Period of Transition in Slovenia: Causes, Consequences and Policy Lessons*. V: Karlis, G., in Papanikos, G. T. (eds.). *Contemporary Issues in Education: International Perspectives*. Athens Institute for Education and Research, Athens.

Malačič, J., in Sambt, J. (2006). *Brezposelnost diplomantov*, *Dnevnik, Zelena pika*, 21. 1. 2006, Ljubljana.

OECD (2005) *Germany. Ageing and Employment Policies*, Paris.

Resolucija o Nacionalnem programu visokega šolstva Republike Slovenije 2006-2010. Predlog, Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, maj 2006, Ljubljana.

Statistične informacije (SI), 152/2006, SURS, Ljubljana.

Statistični letopis (SL) Republike Slovenije 2005, SURS, Ljubljana.

Navodila avtorjem za oblikovanje in pošiljanje znanstvenih in strokovnih prispevkov za objavo v IB reviji

Prispevke objavljamo v slovenskem jeziku, na avtorjevo željo in v skladu z uredniškim programom IB revije pa tudi v angleškem jeziku, v takem primeru mora biti povzetek v slovenskem jeziku nekoliko daljši (ena stran).

Dolžina besedila naj ne presega eno avtorsko polo (16 strani - avtorska stran obsega 30 vrstic v širini 60 znakov ali skupaj 1800 znakov s presledki in ločili) oziroma 30.000 znakov. Prispevek naj bo opremljen s ključnimi besedami in povzetkom v angleškem in slovenskem jeziku. Tabele, grafe, slike je treba kot priloge predložiti v izvirniku, opremljene z naslovi in legendo.

Za vse članke oziroma prispevke velja obojestransko anonimni recenzentski postopek. Recenzenta sta lahko dva in ju izbere uredništvo. Uredništvo si pridržuje pravico zavrnitve članka brez zunanjega recenziranja.

Zaradi anonimnega recenziranja naj bodo podatki o avtorju priloženi na posebni naslovni strani. Ta naslovna stran naj vsebuje ime in priimek avtorja, strokovni naziv, domači naslov in polni naslov ustanove, telefonsko številko, ter predlog tipa po tipologiji, ki se uporablja pri vodenju bibliografij v sistemu COBISS, ter izjavo, da predloženo besedilo še ni bilo objavljeno oziroma ni v pripravi za tisk. Če je naslov članka zelo dolg, naj avtor predlaga tudi skrajšani naslov.

V primeru, da je delo skupinsko, je treba navesti soavtorje skupaj z ustreznimi podatki.

Uporabljeno literaturo in vire je treba navesti v seznamu na koncu članka in urejeno po abecednem redu priimka avtorjev. Osnovna oblika reference v besedilu je (Kovač, 1998), v seznamu na koncu članka pa: Priimek, začetnico imena. (Leto). Naslov knjige (Prispevka. Naslov revije ali zbornika, številka, strani). Kraj: Založba.

Opombe je treba v besedilu označiti z zaporednimi številkami od začetka do konca besedila, nadpisanimi na ustreznem mestu v rokopisu in po enakem vrstnem redu razvrščene pod besedilom.

Vse prispevke lektoriramo. Če ob lektoriranju prihaja do večjih sprememb, uredništvo članek vrne v avtorizacijo.

Prispevek je treba oddati v tiskanem izvodu in v elektronski obliki: na disketi, zgoščenki ali po e-pošti.

Prispevke pošljite na naslov uredništva:

Urad RS za makroekonomske analize in razvoj, Gregorčičeva 27, 1000 Ljubljana, ali na e-pošto tehnične urednice: urska.sodja@gov.si.

Za vse nadaljnje informacije se obrnite na uredništvo IB revije.

Uredništvo

Druge publikacije UMAR

Zbirka Delovni zvezki	<p>12/2006: Reforma Pakta stabilnosti in rasti, M. Bednaš</p> <p>11/2006: Firm of Private Value: What is Behind the Creation of Multiple Blockholder Structure?, A. Brezigar Masten, A. Gregorič, K. Zajc</p> <p>10/2006: Dejavnosti slovenskega gospodarstva v luči poslovanja gospodarskih družb v letu 2005, uredila R. Kmet Zupančič</p> <p>9/2006: Denarni prejemki prebivalcev v javnem financiranju Slovenije, uredila M. Kersnik</p> <p>8/2006: Vzorci trošenja gospodinjstev v Sloveniji in Evropski uniji, A. Tršelič Selan</p> <p>7/2006: Metodološke značilnosti ankete o porabi gospodinjstev v Sloveniji in Evropski uniji, A. Tršelič Selan</p> <p>6/2006: Metodologija izračuna indeksa razvojne ogroženosti za obdobje od 2007 do 2013, J. Pečar, D. Kavaš</p> <p>5/2006: Spremembe na trgu dela v Sloveniji v obdobju 1995-2005, uredila: A. Kajzer</p> <p>4/2006: Podjetniška aktivnost in podjetniško okolje v Sloveniji, L. Žakelj</p> <p>3/2006: Poslovanje gospodarskih družb v letu 2004, J.M. Novak</p> <p>2/2006: Does Exporting Boost Capital Investments? The Evidence from Slovenian Manufacturing Firms' Balance Sheets; M. Ferjančič, A. Burger</p> <p>1/2006: Ključni sektorji slovenskega gospodarstva: Kvantitativni in kvalitativni pristop s poudarkom na primeru predelovalnih dejavnosti, G. Kovačič, T. Jagrič</p>
Socialni razgledi 2006	<p>SR podajajo sliko tega, kako dobro ali slabo živimo v Sloveniji. Pri analizi socialne stratifikacije slovenske družbe smo opredelili štiri dohodkovne razrede, in jih uporabili za analizo podatkov o dohodkih in porabi gospodinjstev. Številne podatke smo povezali v enoten okvir analize družbene kohezije, socialnega kapitala in zadovoljstva z življenjem. SR prinašajo novosti tudi z obravnavo posebne teme - dolgožive družbe. Ukvarjamo se z izzivi in priložnostmi, ki jih razvojno dejstvo staranja družbe postavlja ne zgolj sistemom socialne varnosti, temveč tudi sistemom vedno bolj (pre)obremenjenih opornih omrežij in medosebnih odnosov, ki se lahko lomijo pod previsokimi pričakovanji in bremenami.</p>
Pomladansko / Jesensko poročilo	<p>Pomladansko poročilo 2006 Jesensko poročilo 2006</p>
Zbirka Analize, raziskave in razvoj	<p>Poročilo o razvoju 2006 Strategija razvoja Slovenije (SRS 2006-2013), 2005 Slovenia - On the Way to the Information Society, 2004 Slovenija v novem desetletju: trajnost, konkurenčnost, članstvo v EU - povzetek Slovenija v novem desetletju: trajnost, konkurenčnost, članstvo v EU (SGRS 2001-2006)</p>

Naročilnica

Naročnina	*Naročnina obsega en tiskani in en brezplačni izvod v e-verziji (publikacij, ki so na voljo v e-verziji). Vsak naslednji izvod v eni ali drugi verziji se obračuna dodatno. Pri naročnini na izvod v e-verziji (brez tiskane verzije) imate 10 % popusta.				
Popusti	Na količino – po dogovoru (pri naročilu večjega števila izvodov ene publikacije do 25 %), za naročilo na več mesečnih zbirk (na dve zbirki 20 % in 25 % za naročilo na vsaj tri).				
Naročilo in informacije	UMAR, Gregorčičeva 27, 1000 Ljubljana; telefon 01-478-1043; fax 01-478-1070. Naročene publikacije in račun vam bomo poslali po pošti. E-pošta: publicistika.umar@gov.si ; za informacije o ostalih publikacijah se lahko obrnete na naš spletni naslov: http://www.gov.si/umar/public.php				
Obnavljanje	Naročilo se avtomatično obnavlja za naslednje leto.				
Odpoved	Odpoved naročnine velja po izteku leta, za katero je bila obnovljena. Odpoved mora biti posredovana pisno, najkasneje do konca koledarskega leta.				
Naziv ustanove in ime kontak. osebe, oz. ime ter priimek naročnika in tel.št.					
Naslov naročnika				E-naslov	
ID za DDV	Zavezanec za DDV		<input type="checkbox"/> DA	<input type="checkbox"/> NE	Datum:
Želim koristiti tudi naslednje brezplačne možnosti:					
prejemati brezplačen e-izvod publikacije na e-naslov (poleg izvoda, ki ga prejmem po navadni pošti)					<input type="checkbox"/>
prejemati geslo na svoj elektronski naslov (ob spremembi gesla)					<input type="checkbox"/>
prejemati obvestila o izdaji novih publikacij					<input type="checkbox"/>
P e r i o d i k a					
	SIT	EUR	Vpišite število izvodov*		
			tiskani	e-izvod	
Ekonomsko ogledalo. 11 števil letno. Cena za en izvod 1.500,00 SIT / 6,26 EUR.	16.000,00	66,77			
Slovenian Economic Mirror. 11 števil letno. Cena za en izvod 1.500,00 SIT / 6,26 EUR.	16.000,00	66,77			
Pomladansko / Jesensko poročilo. Letna naročnina za eno publikacijo 2.500,00 SIT / 10,43 EUR.	5.000,00	20,86			
Spring / Autumn Report. Letna naročnina za eno publikacijo 3.500,00 SIT / 14,61 EUR.	7.000,00	29,21			
Poročilo o razvoju	3.000,00	12,52			
Development Report	3.000,00	12,52			
Zbirka Delovni zvezki (za posamezne teme se lahko obrnete na spletno stran oz. gornje naslove in tel. številke; cena po ceniku velja za en izvod).	2.200,00	9,18			
IB revija. Štiri številke letno. Enojna številka stane 3.000,00 SIT / 12,52 EUR, dvojna številka stane 4.000,00 SIT / 16,69 EUR.	10.000,00	41,73			
Info IMAD / UMAR Info. 1 izvod brezplačno. Koristne informacije o UMAR. Slovensko, angleško.					
V primeru, da ne naročate celotne zbirke, vpišite izbrano publikacijo:					
K n j i ž n e i z d a j e					
	SIT	EUR	Vpišite število izvodov*		
			tiskani	e-izvod	
Socialni razgledi 2006 (knjiga ali CD)	3.834,24	16,00			
Socialni razgledi 2006 (knjiga in CD)	4.792,80	20,00			
Social Overview 2006 (knjiga ali CD)	6.230,64	26,00			
Social Overview 2006 (knjiga in CD)	9.585,60	40,00			
Poročilo o človekovem razvoju Slovenija 2002–2003 (knjiga in CD)	2.500,00	10,43			
Poročilo o človekovem razvoju Slovenija 2002–2003 (knjiga ali CD)	1.900,00	7,93			
Human Development Report Slovenia 2002–2003 (knjiga in CD)	5.000,00	20,86			
Human Development Report Slovenia 2002–2003 (knjiga ali CD)	4.300,00	17,94			
Strategija razvoja Slovenije (SRS 2006–2013)	1.500,00	6,26			
Slovenian Development Strategy (SDS 2006–2013)	2.000,00	8,35			
M. Stare, R. Kmet Zupančič, M. Bučar: <i>Slovenia – On the Way to the Information Society</i> , 2004	4.600,00	19,20			
Slovenija v novem desetletju: trajnost, konkurenčnost, članstvo v EU (SGRS 2000–2006) – povzetek	1.000,00	4,17			
Slovenija in the New Decade: Sustainability, Competitiveness, Membership in the EU – summary	1.500,00	6,26			
Slovenija v novem desetletju: trajnost, konkurenčnost, članstvo v EU (SGRS 2000–2006)	3.500,00	14,61			
Slovenija in the New Decade: Sustainability, Competitiveness, Membership in the EU	7.000,00	29,21			
B. Radej, A. Pirc Velkavrh, L. Globevnik: <i>Indikatorji o okolju in razvoju/Indicators on environment and development</i> , 1999	1.880,00	7,85			/
J. Seljak: <i>Kazalec uravnoteženega razvoja / Sustainable Development Indicators</i> , 2001	3.000,00	12,52			/
Matija Rojec: <i>Prestrukturiranje z neposrednimi tujimi investicijami: Slovenija/Restructuring with foreign direct investment: The Case of Slovenia</i> , 1998.	2.000,00	8,35			/
Za ostale knjižne izdaje se lahko obrnete na spletno stran oz. gornje naslove in tel. številke (vpišite izbrano knjižno izdajo):					
Cene v evrih so preračunane po centralnem paritetnem tečaju 1 euro = 239,640 SIT in so informativnega značaja.					
Davek	8,5-odstotni DDV ni vključen v ceni.			23. november, 2006	