

ib revija

št. 98 let. XLIII, 2009

IB revija

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

št. 3-4 / letnik XLIII / 2009

Izdajatelj: UMAR, Ljubljana, Gregorčičeva 27

Glavna in odgovorna urednica: dr. Alenka Kajzer

Tehnična urednica: Urška Sodja

Uredniški odbor: dr. Pavle Gmeiner, dr. Drago Kos, mag. Stanka Kukar, dr. Marjan Ravbar, doc. dr. Matija Rojec,
prof. dr. Tine Stanovnik, prof. dr. Pavle Sicherl, dr. Janez Šušteršič

Oblikovanje: Katja Korinšek, Pristop

Računalniška postavitve: Javor Čeh

Tisk: Eurograf d.o.o., Velenje

Naklada: 160 izvodov

Naročila za revijo sprejemamo pisno na naslov izdajatelja.

Revija je vpisana v mednarodno podatkovno bazo Internet Securities in uvrščena v Journal of Economic Literature.

IB revijo subvencionira Javna agencija za knjigo Republike Slovenije.

Razmnoževanje publikacije ali njenih delov ni dovoljeno. Objava besedila in podatkov v celoti ali deloma je dovoljena le z navedbo vira.

Kazalo

Renata Slabe Erker, Vlado Lavrač : Mesto sreče v ekonomiji in strategiji trajnostnega razvoja.....	5
Tine Stanovnik : Pokojninske reforme v centralni, vzhodni in jugovzhodni Evropi.....	19
Mojca Lindič : Ekonomika ločitev – vpliv emancipacije žensk na stopnjo ločitev v evropskih državah.....	31
Kaja Malešič, Lea Bregar, Jože Rovan : Metodologija merjenja blaginje za občine v Sloveniji.....	43
Timotej Jagrič, Davorin Kračun, Rasto Ovin : Smiselnost uvedbe zaprtega in elektronskega sistema cestninjenja.....	59
Alenka Kajzer : Odziv trga dela na recesijo v Sloveniji	69
Ana Murn : Analiza strukture javnofinančnih izdatkov	77
Katja Lautar, Franci Klužer : Razvojne politike in javnofinančni izdatki.....	87

Spoštovani bralci in bralke,

pred vami je letošnja zadnja, dvojna številka 43. letnika, ki vsebuje osem člankov. Prispevki tudi tokrat obdelujejo zelo raznovrstne teme in razvojna vprašanja. Številko začnemo s člankom, ki obravnava mesto sreče v ekonomskem razvoju in ciljih razvoja ter predstavlja aktualno razpravo o strategiji razvoja Slovenije. Ker so ponovno aktualne razprave o pokojninski reformi, objavljamo tudi članek, ki podaja osnovno primerjalno analizo pokojninskih sistemov v osmih državah centralne, vzhodne in jugovzhodne Evrope.

Številko začnemo z zelo aktualno razpravo, ki sta jo pripravila Erkerjeva in Lavrač, o ciljih družbenega razvoja. Prispevek opredeljuje pojem sreče in njenih determinant ter razpravlja o njeni vlogi v ekonomiji. Raziskovanje sreče v ekonomiji je pokazalo paradoks sreče. Kljub hitri gospodarski rasti in povečevanju življenjskega standarda ljudje niso nič bolj srečni. Cilj družbenega razvoja naj zato ne bi bilo izključno povečevanje materialne blaginje, ampak predvsem sreče ljudi oziroma kvalitete življenja.

Aktualnim razpravam o pokojninski reformi v Sloveniji se pridružuje Stanovnik, ki v svojem članku podaja osnovno primerjalno analizo pokojninskih reform v osmih državah centralne, vzhodne in jugovzhodne Evrope (sedem novih članic EU in Hrvaško). Primerjalna analiza obsega predvsem osnovne značilnosti in parametre prvega pokojninskega stebra ter kaže, da so vse pokojninske reforme izboljšale aktuarsko pravičnost sistema in zagotovile tesnejšo vez med plačanimi prispevki (ali plačami) in pokojnino. Te države so tudi – v večji ali manjši meri – prilagodile svoje pokojninske sisteme demografskim spremembam, ki potekajo.

Članek Mojce Lindič v nadaljevanju obravnava partnerstvo in zakon z ekonomskega vidika. Njegov namen je z ekonometrično analizo ugotoviti, ali na naraščajoče število ločitev v državah EU vpliva rast razvitosti držav in ekonomska emancipacija žensk, merjena z deležem zaposlenih žensk in intenzivnostjo njihove zaposlenosti. Rezultati ekonometrične analize na vzorcu držav članic EU niso zelo robustni glede na različne specifikacije, vendar dopuščajo sklep, da bo več ločitev v državah, v katerih je nasilje nad ženskami pogostejše in v katerih so ženske ekonomsko bolj neodvisne.

V prispevku, ki so ga pripravili Malešičeva, Bregarjeva in Rovani, je prikazana metodologija merjenja blaginje s sestavljenimi kazalci za občine v Sloveniji. Sestavljeni kazalci so izračunani na podlagi tako imenovanih glavnih komponent, ki temeljijo na 49 številskih socialnih, ekonomskih, demografskih in okoljskih kazalcih. Veljavnost metodologije sestavljenih kazalcev je bila preverjena še z analizo razvrščanja v skupine. Oba pristopa dajeta zelo podobno sliko o razlikah v ravni blaginje po občinah Slovenije, pri čemer je blaginja v zahodnem delu Slovenije v glavnem višja, v vzhodnem pa nižja. Analiza razvrščanja v skupine je dodatno odkrila dvojno naravo blaginje v skupini visoke blaginje. Na eni strani sestavlja skupino občin visoke blaginje podskupina gospodarsko in socialno visoko razvitih urbanih središč. Na drugi strani pa se oblikuje podskupina občin, za katero so značilne ugodne življenjske in okoljske razmere, ob tem pa nekoliko zaostaja za ravnijo gospodarske in družbene razvitosti prve podskupine občin.

Jagrič, Kračun in Ovin pa se v svojem prispevku ukvarjajo z analizo smiselnosti uvedbe zaprtega in elektronskega sistema cestninjenja v Sloveniji. Pri tem ugotavljajo, da zaprti sistem zagotavlja najvišje cestninske prihodke in hkrati izpolnjuje druge pomembne lastnosti (pravičnost, učinkovitost, skladnost s predpisi EU).

Gospodarska kriza je nedvomno močno vplivala na gibanja na trgu dela. Kajzerjeva v prispevku prikazuje vpliv gospodarske krize na gibanja na trgu dela v Sloveniji, predvsem s spremembami v številu delovno aktivnih, številu opravljenih nadur in plač v zasebnem sektorju. Slabšanje razmer na trgu dela je vplivalo na naraščanje števila brezposelnih in prejemnikov socialnih transferjev. Članek se zaključuje z ocenami sprejetih proti kriznih ukrepov politike trga dela in glavnimi izzivi politike trga dela.

Murnova podaja podrobno analizo javnofinančnih izdatkov in ugotavlja, da Slovenija potrebuje korenite spremembe v javnofinančnih izdatkih za izpolnitev razvojnih ciljev. To pa bi bilo mogoče doseči le z izbiro učinkovitih programov trošenja, ki bodo podpirali uravnotežen razvoj (gospodarsko rast, socialno državo in varstvo okolja) in zagotavljali učinkovito črpanje razpoložljivih sredstev evropskih skladov.

Z javnofinančnimi izdatki se v svojem prispevku ukvarjata tudi Lautarjeva in Klužer, ki analizirata obseg javnofinančnih izdatkov, namenjenih razvojnim politikam v Republiki Sloveniji od leta 1995. Razvojne politike so del nove razvojne klasifikacije proračuna, ki je bila pripravljena za njegov novi način priprave v letu 2009 za leti 2010 in 2011.

Prijetno branje vam želi

Dr. Alenka Kajzer, urednica

MESTO SREČE V EKONOMIJI IN STRATEGIJI TRAJNOSTNEGA RAZVOJA

dr. Renata Slabe Erker, Inštitut za ekonomska raziskovanja
mag. Vlado Lavrač, Inštitut za ekonomska raziskovanja
UDK 330.59 (497.4)
JEL: I310, Q010

Povzetek

V prispevku se osredotočamo na opredelitev pojma sreče in njenih determinant ter razpravljamo o njeni vlogi v ekonomiji. Neoklasična ekonomika predpostavlja homo economicusa in njegovo razumno ravnanje, kar vodi v izkrivljene potrošne in proizvodne odločitve, kot končna posledica pa je cilj čim višja gospodarska rast za vsako ceno. Raziskovanje sreče v ekonomiji je pokazalo paradoks sreče, namreč da v času, kljub hitri gospodarski rasti in povečevanju življenjskega standarda, ljudje niso nič bolj srečni. Cilj družbenega razvoja naj zato ne bi bilo izključno povečevanje materialne blaginje, ampak predvsem sreče ljudi oziroma kvalitete življenja. Zato razpravljamo o koordinacijskem mehanizmu, ki bi omogočal uveljavljanje takega, trajnostno zasnovanega družbenega razvoja.

Ključne besede: sreča, paradoks sreče, kvaliteta življenja, blagostanje, trajnostni razvoj, koordinacijski mehanizem

Abstract

The paper focuses on the definition of happiness and its determinants and discusses the role of happiness in the economy. Neoclassical economics assumes a "homo economicus" with rational behavior, which leads to distorted consumption and production decisions and finally to the goal of maximising economic growth at any cost. Research on happiness in the economy has come to the paradox of happiness that, in time, despite high economic growth and increases in the standard of living, people are no happier. The goal of social development should therefore not be just to increase material well being, but fundamentally to enhance human happiness and quality of life. The paper discusses a co-ordination mechanism that would enable such sustainably conceived social development.

Key words: happiness, paradox of happiness, quality of life, well being, sustainable development, co-ordination mechanism

1. UVOD

Sedanja Strategija razvoja Slovenije temelji na povečevanju konkurenčnosti in gospodarske rasti, ob upoštevanju socialnih in okoljskih dejavnikov razvoja. Vendar pa taka deklarativna opredelitev za trajnostni razvoj ne pri nas ne drugje v praksi nikakor ne zaživi. Obstoječi vzorec gospodarskega razvoja očitno vodi v nekatera temeljna neravnotežja (ekonomska, socialna, okoljsko), izčrpava naravne vire, zmanjšuje kvaliteto življenja in ogroža prihodnji razvoj, ne le ker zadeva ob meje rasti, ampak tudi ker nas vodi na stranpoti in nesmiselno konkurenčno pehanje za materialnimi dobrinami, medtem ko se druge pomembne determinante sreče zmanjšujejo (dobri medsebojni odnosi, zadovoljstvo ob delu in njegova smiselnost, varnost in zaupanje, ohranjeno naravno okolje, socialna vključenost, večja socialna enakost itd.). Zakaj povsem samoumevni interes vseh družbenih akterjev – to je povečanje blagostanja oziroma kvalitete življenja –

ne najde strokovne in politične podpore za njegovo udejanjanje? To vprašanje nas vodi do vloge sreče v ekonomiji in kvalitete življenja kot cilja družbenega razvoja.

S to razpravo želimo preseči očitno še nepresežen stereotip, da je družbeni razvoj zgolj gospodarski napredek. Razvoj je celovita kategorija, ki zajema tudi celoten spekter družbeno-ekonomskih sprememb. Želimo ugotoviti, kako bi lahko Slovenija na novo opredelila lastno razvojno pot, tako da bi se povečevala večplastno pojmovana kvaliteta življenja, in še več, da bi prav na ta način izkoristila doslej precej ob zapostavljene konkurenčne prednosti takega razvoja. Cilj je tudi prispevati k povečevanju ozaveščenosti glede vpliva življenjskega sloga, vzorca potrošnje in na njem temelječe strukture proizvodnje na kvaliteto življenja posameznika in družbe v celoti.

Najprej se osredotočamo na opredelitev pojma sreče in njenih determinant. Že na začetku naletimo na paradoks, namreč da v času, kljub hitri gospodarski rasti in povečevanju življenjskega standarda, ljudje niso nič bolj srečni. Zastavlja se vprašanje, kakšna je povezava med srečo, zadovoljstvom z življenjem, blaginjo in kvaliteto življenja. Sreča nas zanima le kot izhodišče raziskovanja, ki bi nas prek kvalitete življenja lahko privedlo do prilagoditve razvojne strategije. V tej smeri končno preidemo na koncepcijo trajnostnega razvoja kot odgovor na anomalije sodobne družbe s končnim ciljem doseči čim večjo kvaliteto življenja v celotni družbi.

2. FENOMEN SREČE TER NJENEGA SUBJEKTIVNEGA IN OBJEKTIVNEGA POJMOVANJA

Kaj je sploh sreča, je staro filozofsko vprašanje. Splošne definicije, ki bi vsakogar zadovoljila, seveda ni. Vsak posameznik bi jo razumel, opredelil in občutil verjetno drugače. Še največ je soglasja o tem, da sreča pomeni dobro, izpolnjeno življenje in da je tisti zadnji, končni cilj, h kateremu stremijo vsi ljudje v svojem ravnanju. Drugi možni cilji so nižji, iz sreče izpeljani instrumentalni cilji, ki le služijo njenemu doseganju. Z njo se še največ ukvarja psihologija, k razumevanju sreče pa prispevajo tudi druge vede, npr. filozofija, sociologija, antropologija, teologija. Gre za to, da jo najprej razumemo in opredelimo, ugotovimo njene determinante po glavnih področjih (domenah) življenja in tako vzpostavimo možnosti za njeno povečanje (z ravnanjem posameznikov, na skupni ravni pa z ustreznimi ekonomskimi, socialnimi in drugimi politikami države). V zadnjem obdobju dobrih tridesetih let se predvsem z vnašanjem psiholoških spoznanj odpira razprava o sreči tudi v ekonomiji (glej Bruni in Porta, 2007). Danes dobiva še poseben zagon, kar se zdi nekoliko presenetljivo, saj je bilo do nedavnega videti, da gre za interesno povsem ločeni področji.

Fenomen sreče se navadno razume kot subjektivni vidik kvalitete življenja. Prav zato je ne poskušamo opredeljevati in meriti od zunaj, temveč vprašamo ljudi same, kako srečne se počutijo. Ta subjektivni pristop k pojmovanju sreče izhaja iz tega, da so ljudje najboljši poznavalci svoje sreče in lahko sami najlaže razsojajo o njej. Tradicija opredeljevanja in merjenja sreče v ekonomiji temelji na subjektivnosti, na lastnem poročanju o sreči in zadovoljstvu z življenjem na podlagi ustreznih pripravljenih vprašalnikov. Tipična vprašanja v tovrstnih anketah so npr.: ali ste, gledano v celoti, dandanes a) zelo srečni, b) srečni, c) le delno srečni in d) nesrečni. Ali pa, upošteva vse okoliščine, kako ste te dni zadovoljni z življenjem (ocena od 1 do 10). Vprašanje je lahko le eno ali jih je več, odgovori pa so lahko kvalitativni, predvsem glede sreče, ali kvantitativni

v smislu ocenjevanja denimo zadovoljstva z življenjem na lestvici od 1 do 10. Sreča tako postane merljiva kategorija in s tem predmet empiričnega proučevanja. V ozadju posameznikove ocene je kognitivni proces vrednotenja lastne sreče oziroma kvalitete življenja, ki vključuje primerjave glede na druge, glede na lastno preteklost in pričakovanja glede prihodnosti. Pri tem se seveda zavedamo, da so ljudje omejeno sposobni ocenjevati svojo preteklo, sedanjo in prihodnjo srečo zaradi pristranskosti, pomanjkanja informacij, nepravilnih meril primerjave in podobno.

Sreča pa je tudi kolektivni občutek. Zato je druga možnost, nasprotna subjektivnemu pristopu k sreči, objektivni pristop, pri čemer se sreča meri od zunaj, glede na vnaprej postavljene zahteve (pravila ali standarde). Pri tem se izhaja iz nepopolnosti subjektivnega pristopa, ki ga omejujejo problemi, kakršni so pristranskost, omejenost spomina, sposobnost napovedovanja in egocentrižem ter pomanjkanje objektivnega merila primerjave. Objektivni pristop k sreči pravzaprav želi preprečiti, da bi se nekdo, ki je brez dejanskih možnosti biti srečen, razglasil za srečnega, in nasprotno, da bi se nekdo, čeprav nima pravih razlogov za to, ocenil za nesrečnega. Kot primer vzemimo, da bi se smrtno bolan starejši človek, ki se mu življenje izteka, ali morda izkoriščani suženj počutil subjektivno srečnega ali da bi se mlado dekle, ki jo po lokalni tradiciji poročijo s starejšim moškim brez njenega sodelovanja in privoljenja, samoocenila za zelo srečno. Objektivni pristop torej prihaja v skušnjava, da bi se postavil nad subjektivno presojo od zunaj ter ponudil objektivna merila sreče in zadovoljstva z življenjem. Taki objektivni kazalniki se morajo seveda prilagajati krajevnim okoliščinam, kulturnemu okolju in socialnemu kontekstu. Vsekakor je slabost objektivnega pristopa k sreči, da je paternalističen, pokroviteljski. Objektivni kazalniki sreče nasploh želijo zajeti možnosti za človekov razcvet, razvoj sposobnosti in njegovo delovanje (Sen, 1995).

Ko posamezniki ocenjujejo svoje subjektivno blagostanje, imamo hkrati opraviti z dvema procesoma, kognitivnim in afektivnim. Afektivni izraža čustva, razpoloženja, občutke, strasti itd. in se kot bolj kratkoročna oziroma takojšnja ocena stanja ali dogajanja usmerja na samo srečo. Kognitivni proces pa je racionalni in intelektualni del ocene lastnega položaja, ki se usmerja bolj na oceno kvaliteto življenja v celoti. Kot tak je bolj dolgoročen, vključuje vrednostne sodbe in primerjave (z drugimi, s preteklostjo) ter je bolj odvisen od okolja, torej od socialnega konteksta. V strokovni literaturi pogosto zasledimo razlikovanje med obema, namreč da kognitivni proces izraža zadovoljstvo z življenjem, afektivni proces pa srečo.

Pri samoocenjevanju lastnega blagostanja na posameznike delujejo nekateri pomembni psihološki oziroma socialni procesi, ki vplivajo na velikost in dinamiko sreče v času. Prvi je adaptacija – sposobnost

prilaganja novim okoliščinam. Po spremembi življenjskih okoliščin se po začetnem šoku, ko se velikost občutka sreče spremeni, občutek sreče tendencialno vrača na izhodiščno raven ali blizu nje. Ljudje se skratka navadijo na nove razmere in se jim prilagodijo, kar je bilo opaženo celo v ekstremnih spremembah življenjskih okoliščin, bodisi pozitivnih (zadetek na loteriji) bodisi negativnih (težka invalidnost zaradi prometne nesreče). To nam lahko koristi pri razlagi, zakaj povečevanje dohodka ne prinaša proporcionalno večje sreče, pa tudi, zakaj prihaja do zasičenja, ko nam nove enote potrošnje neke dobrine prinašajo vse manjše zadovoljstvo (padajoča mejna koristnost dohodka).

Drugi tak psihološki proces je spreminjanje aspiracij. Ko se življenjske okoliščine spremenijo na bolje, nam to najprej prinese večjo srečo, nato pa se naša pričakovanja prilagodijo, povečajo, tako da se sreča čez čas povrne blizu izhodišča in v bistvu ostane nespremenjena. Aspiracije so pričakovanja in upanja glede naših prihodnjih življenjskih dosežkov, ki se oblikujejo po lastnih ali drugih primerljivih preteklih ali sedanjih dosežkih. Sreča je v tem primeru odvisna predvsem od skladnosti oziroma razmika med našimi aspiracijami in doseženim. Ker se s povečanjem dohodka dvigajo tudi naše aspiracije, nam to lahko pomaga pojasniti, zakaj (proporcionalno) večanje dohodka ne vodi v (proporcionalno) povečevanje sreče. Pričakovanja glede dohodka sta v Sloveniji empirično proučevala Verbič in Stanovnik (2006).

Tretji, z vidika ekonomije morda najpomembnejši, psihološki in hkrati sociološki proces pa je relativna primerjava. Ljudje ne vrednotijo svojega ekonomskega položaja (npr. dohodka) izolirano, po njegovi absolutni velikosti, temveč v socialnem kontekstu, tako da upoštevajo relativni dohodek, primerjavo glede na druge, pravzaprav glede na primerljive druge, ustrezno referenčno skupino.

3. TERMINOLOŠKA IN METODOLOŠKA RAZMIŠLJANJA

Raziskovanje sreče otežujejo tudi težave z izrazi na tem področju. Obstaja več sorodnih in podobnih izrazov, ki praviloma poskušajo zajeti in meriti isto kategorijo – srečo, se pa v svojem poudarku vendarle vsaj delno razlikujejo. Tako se uporabljajo izrazi sreča (angl. *happiness*), kvaliteta življenja (angl. *quality of life*), zadovoljstvo z življenjem (angl. *life satisfaction*), blagostanje (angl. *well-being*), koristnost (angl. *utility*), zadovoljstvo ali užitek (angl. *pleasure*). Nekateri jih uporabljajo kar kot sinonime, drugi pa poskušajo izbrati vsakič najprimernejšega med njimi glede na konkretni kontekst (pri čemer opažamo, da jih uporabljajo dokaj nekonsistentno). Tudi sami poskušamo slediti temu drugemu načinu, zavedamo pa se tveganja lastne nekonsistentne uporabe posameznih

izrazov, ki poizkušajo čim bolj zadeti vsebino, ki je v središču našega zanimanja. Poseben problem čutimo pri uporabi izraza »sreča«, ki se zlasti v ekonomiji sliši precej čustveno in neznanstveno ter izključujoče (ali je ali ni). Morda bi kazalo iskati rešitev v izrazu »srečnost«, ki bi nakazoval njeno bolj zvezno, racionalno, znanstveno in procesno naravo.

Podobno je s slovenjenjem izraza »well-being«, ki je osnova subjektivnega merjenja sreče. Pravega domačega izraza ni, »dobro počutje« se sliši banalno in preozko. Morda bi poskusili z izrazom »blagostanje«, ki bi ga ločili od izraza »blaginja«. Slednjega bi lahko razumeli ožje, kot materialno, ekonomsko blaginjo, torej le kot del širšega blagostanja. Zavedamo se arbitrarnosti predlaganih izrazov, vendar jih za zdaj ponujamo kot najboljšo rešitev v tej pojmovni zmedi, pred katero ni imuna niti svetovna literatura s tega področja.

V ekonomski in sociološki literaturi večinoma zasledimo merjenje sreče oziroma zadovoljstva z življenjem z neposrednim anketiranjem in oblikovanjem ustreznih indikatorjev. Posameznike torej neposredno vprašamo o njihovi sreči oziroma zadovoljstvu z življenjem, skupno ali po področjih. Odgovori iz vprašalnikov dajejo dobre rezultate, če jih primerjamo in naknadno potrjujemo z alternativnimi načini merjenja sreče. Druga možnost so fiziološki oziroma nevrološki indikatorji, npr. na osnovi merjenja možganskih dejavnosti (tokov), ki odsevajo čustvena stanja (slabost tega je, da se kognitivni del ocene manj izrazi). Tretja možnost je opazovanje izkazanega ravnanja, ker se nekatera ravnanja neposredno povezujejo s srečo (ali nesrečo). Četrta možnost je opazovanje neizkazanih (nehoteni, neobvladani) ravnanj (smehljanje, zardevanje, drugačno dihanje). Dobre mere sreče so tiste, ki kažejo stabilnost v času in med osebami. Kvaliteta indikatorjev sreče se ocenjuje glede na njihovo:

- a) zanesljivost in stabilnost,
- b) veljavnost (problem samoobrambnih odgovorov, družbeno želenih odgovorov),
- c) konsistentnost (z drugimi metodami opazovanja istega pojava) in
- d) primerljivost (med državami – tu je problem primerljivost kulturnega okolja in vrednot).

Osnovni indikator, ki se v ekonomiji na ravni države najpogosteje jemlje kot izraz skupnega blagostanja, je BDP, bruto domači proizvod, kot mera skupne gospodarske dejavnosti. Ta (v svojem *per capita* izrazu) meri življenjski standard prebivalstva in kaže njegov razvoj v času. Kot indikator blagostanja ima naslednje slabosti (o tem razpravljata tudi Frey in Stutzer, 2002): vrednost blaga in storitev meri po cenah in ne po (višji) mejni koristnosti predhodnih enot potrošnje. Tako pa podcenjuje skupno koristnost oziroma blagostanje. Praviloma upošteva le tržno blago in storitve, izključuje pa večino nedenarnih storitev. Nekateri dejavnosti

šteje za produktivne, čeprav vodijo v družbeno škodo in uničenje. Ne upošteva razdelitve dohodka in njenih posledic, čeprav je znano, da razdelitev dohodka in relativni dohodek posameznika vpliva na blagor. Prav tako ne upošteva dobrodelnih dejavnosti, čeprav povečujejo blagostanje za njihove uporabnike, pogosto pa tudi za same izvajalce.

Kljub temu da so te slabosti znane, BDP ostaja osrednje merilo družbenega blagostanja. V zadnjem času si prizadevajo, da bi te slabosti odpravili, z razširitvijo pojmovanja BDP, tako da bi bolje ustrezal človeškemu blagostanju (sreči). Posebno pozornost je treba nameniti vzdržnosti, ohranjanju trajnosti blagostanja v času, uporabi neobnovljivih naravnih virov, različnim vrstam onesnaževanja in stroškom socialnega razvrednotenja (poslabšanja socialnega kapitala). Trajnostno blagostanje bi moralo vključevati tudi vprašanje razdelitve dohodka in socialne neenakosti, saj ta očitno vpliva na srečo ljudi. Glede na povedano bi lahko trdili, da je BDP indikator materialne ali ekonomske blaginje, ne pa blagostanja in kvalitete življenja.

V nasprotju z razširitvijo pojmovanja DBP predstavljajo drugi pristop socialni indikatorji, pri katerih se pojmuje, da blagostanje zahteva pokrivanje nekaterih osnovnih potreb, oziroma dostop do nekaterih skupin blaga in storitev, ter odsotnost tistih s slabim učinkom. V prvo skupino tako spadajo hrana, stanovanje, izobrazba, kakovost okolja in podobno, v drugo skupino pa prevelika socialna neenakost, revščina, kriminal itd. Ker se ti socialni indikatorji ne izražajo v denarju, jih je težko agregirati in primerjati med državami. Uporabljajo se različni socialni indikatorji, ki so različno agregirani (oblikovani v indekse), od enega samega, kakršna je pričakovana življenjska doba, popravljena za kvaliteto zdravja, pa do več skupaj, kakršni so pričakovana življenjska doba, stopnja vpisa v šolo, dostop do pitne vode, smrtnost dojenčkov, pismenost itd., ponderirano ali ne. Najbolj znan je indeks človekovega razvoja (HDI – *Human Development Index*), ki vključuje dohodek *per capita*, pričakovano življenjsko dobo ob rojstvu in stopnjo izobrazbe. Nasploh so socialni indikatorji precej odvisni od dohodka *per capita*. Čim bolj je tako, manjša je njihova dodatna pojasnjevalna moč. Z razpravo o primernosti BDP kot indikatorjem blagostanja in zlasti o možnosti uporabe socialnih indikatorjev smo že močno stopili na področje objektivne koncepcije sreče ter se približali Senovi obravnavi delovanja in zmožnosti (angl. *functioning and capabilities*).

4. MESTO SREČE V EKONOMSKI TEORIJU

Ekonomisti v teoriji potrošnje, ki je eno ključnih področij ekonomske teorije, izhajajo iz koristnosti (*utility*). Potrebe ljudi, ki vključujejo navade in okuse, se

– podprte z ustreznim dohodkom – na trgu pokažejo kot povpraševanje po različnih vrstah blaga, katerega koristnost je v tem, da zadovolji te potrebe. Koristnost v ekonomiji je približek za srečo, ki sicer ekonomike kot taka ne zanima. Potrošniki maksimirajo skupno koristnost s potrošniško izbiro med različnimi vrstami blaga. Medtem ko je bilo sprva drugače, velja od 1930-ih prepričanje, da koristnost ni kardinalna, da jo torej ni mogoče neposredno, absolutno meriti in primerjati med seboj za posamezne vrste blaga ali sestavljene potrošniške košarice. Koristnost različnih možnih potrošniških izbir naj bi bila le ordinalna, kar pomeni, da jo je mogoče zgolj rangirati oziroma razvrstiti na višjo, enako ali manjšo, kar se je udejanjilo v tako imenovanih indiferenčnih krivuljah. Te kažejo kombinacije potrošniških izbir, ki dajejo enako, večjo ali manjšo skupno koristnost glede na druge primerljive alternative. Druga značilnost je, da se koristnost razbere le posredno, z dejansko opravljeno izbiro potrošnikov, torej na temelju njihovih razkritih preferenc. Iz opravljene potrošniške izbire tako sklepamo o koristnosti za posameznike, ne da bi zares poznali njihova mnenja, čustva, motive itd., ki v resnici vodijo to izbiro. Skratka, razkrite preference izražajo koristnost, ta pa je v ekonomiji približek za srečo.

Da bi lahko govorili o racionalnem vedenju oziroma maksimiranju koristnosti, bi morali biti izpolnjeni nekateri pogoji (informiranost, zavedanje možnih izbir, konsistentnost potreb). Zadnje čase, z možnostjo merjenja sreče in prodiranja pojmovanja sreče v ekonomijo, tradicionalni ekonomski pojem koristnost lahko dobi novo vsebino v izrazu sreča, hkrati pa postane neposredno merljiv in primerljiv, torej spet kardinalen. Skratka, uvajanje pojmovanja sreče v ekonomijo je omogočilo merljivost koristnosti. Treba pa je pripomniti, da sreče posameznikov, zaradi interakcij in sinergij med njimi ter drugih metodoloških razlogov, ne moremo preprosto seštevati kot družbenih preferenc, da bi prišli do skupne sreče oziroma družbene funkcije blagostanja, ki bi jo želeli maksimirati; taka opredelitev skupnih družbenih preferenc se lahko opravi le s političnim procesom v družbi (Frey in Stutzer, 2002).

V ekonomsko teorijo prodira spoznanje o možnosti znatnega neskladja med srečo in izraženimi potrošniškimi preferencami posameznika (Royo, 2007). Razlogov za to je lahko več: kontekstualni vplivi (ker se primerjamo z drugimi), različne pristranskosti, asimetrije in distorzije v kognitivnem procesu ter, kakor že rečeno, omejene sposobnosti upoštevanja prihodnjih prilagoditev (navad, odvisnosti in sprememb aspiracij). V realnem življenju se vsa ravnanja ljudi ne dajo razložiti le z modelom racionalnega vedenja egoističnega anonimnega posameznika (*homo economicus*), ki ga predvideva neoklasična teorija. Tradicionalna ekonomika npr. ne zna obrazložiti altruizma, dobrodelnosti, volonterskega dela in podobnih opaženih oblik ravnanja, ki jih ni mogoče preprosto uvrstiti med neracionalno vedenje.

Če povzamemo, klasični ekonomisti so mislili, da ima koristnost svojo lastno vsebino in da je merljiva. Pozneje, pri neoklasični ekonomiki, je koristnost izgubila svojo vsebino in se je omejila na razkrite preference, kakršne izraža ravnanje potrošnikov na trgu. Koristi ni bilo mogoče meriti kardinalno, vendar pa je za ekonomsko teorijo potrošnje zadostovala ordinalna koristnost. Z vključevanjem raziskav sreče v ekonomijo, uvajanjem psiholoških prijemov in opozarjanjem na anomalije ravnanja v potrošnji, je koristnost dobila nazaj svojo vsebino in je spet postala kardinalno merljiva, v izrazu sreče oziroma subjektivnega blagostanja. Sreča kot koristnost in izražene preference so postale dvoje ločenih koncepcij, ki se lahko bistveno razlikujeta. Standardna ekonomska teorija torej temelji na pozitivističnem »objektivnem« stališču, na temelju opazovane izbire potrošnikov. Individualna koristnost blaga in storitev za posameznika je izvedena iz izkazanega ravnanja, razkritih preferenc, ki jih dokazuje opravljena potrošniška izbira. Ta izbira naj bi dajala vse potrebne informacije o koristnosti, subjektivne izkušnje pa se pri tem ne upoštevajo.

Iz tega izhajajo nekateri ugovori standardni ekonomski teoriji: ne upošteva čustev (strah, upanje, krivda, ponos, razočaranje), konkurence ciljev, pomena statusa itd. Natančneje rečeno, upošteva jih toliko, kolikor se izrazijo z razkritimi preferencami, vendar pa te jemlje kot eksogene in ne pozna procesa njihovega oblikovanja. Predpostavlja neodvisne koristnosti, čeprav med seboj odvisne koristnosti bolje odsevajo stvarnost. Ne loči med takojšnje, zapomnjeno in napovedovano koristnostjo. Zanemarja subjektivno izkušnjo kot vir informacij o koristnosti. Ker izbire niso vedno racionalne, se koristnost ne more vedno razbrati iz opazovane izbire. Vidimo, da je vključevanje proučevanja sreče v ekonomijo vrglo novo kritično luč na tradicionalno ekonomsko misel, saj lahko empirično preizkuša nekatere njene pomembne predpostavke in teorije.

5. DETERMINANTE SREČE

Determinante sreče so tisti dejavniki, ki vplivajo na njeno velikost. Navadno jih najprej delimo na osnovne domene, to so širša področja, ki nato vsebujejo več podpodročij oziroma dejavnikov sreče. Osnovne domene sreče tako lahko (npr. po Freyu in Stutzerju, 2002) delimo na:

- a) ekonomske (tu se kot dejavniki sreče najpogosteje obravnavajo dohodek, brezposelnost in inflacija),
- b) socialno-demografske (spol, starost, zakonski stan, stopnja izobrazbe),
- c) osebnostne lastnosti (samozavest, samokontrola, optimizem/pesimizem, ekstra-/introvertiranost, nevrotičnost),
- d) kontekstualne ali situacijske (delovne razmere, stresnost delovnega mesta, medsebojni odnosi

s sodelavci, družino, prijatelji, znanci; zdravje, življenjske razmere) in

- e) institucionalno/politične dejavnike (stopnja politične decentralizacije, možnost neposredne udeležbe v političnem življenju).

Podobna je delitev na osebne in splošne, javne domene sreče. Med osebne sodijo položaj na trgu dela (zadovoljstvo pri delu), položaj glede dohodka oziroma potrošnje, medsebojni odnosi (družina, sorodniki, prijatelji), zdravje itd. Med javne domene pa se uvrščajo mir in varnost, svoboščine, socialna enakost itd. Zanimivo je, da se javne domene v primerjavi z osebnimi kažejo kot manj pomembne za srečo, morda tudi zato, ker se jemljejo kot bolj ali manj dane, namreč da z lastnimi dejanji nanje ne moremo neposredno vplivati.

Strokovna literatura navaja različne domene sreče ter njej sorodnih kategorij zadovoljstva z življenjem in kvalitete življenja kot različnih razsežnosti subjektivnega in objektivnega blagostanja. Raziskava European Quality of Life Survey – EQLS (Boehnke, 2005) loči naslednje determinante subjektivnega blagostanja: dostop do materialnih virov (imeti), družbene odnose in družbeno podporo (ljubiti), percepcije družbe (biti) ter uporabo časa in ravnotežje med delom in življenjem (časovni pritisk). Ocenjuje tudi zadovoljstvo z življenjem prek naslednjih domen: izobrazba, zaposlitev, materialni standard, nastanitev, zdravje in družbeno življenje. V poročilu za Balaton Group uporablja Bossel (1999) sedem temeljnih »orientirjev« za določitev sistema trajnostnih indikatorjev, in sicer: obstoj, učinkovitost, svoboda, varnost, prilagodljivost, soobstoj in psihološke potrebe. Layard (2005) opredeljuje sedem najpomembnejših dejavnikov, ki vplivajo na srečo: družinski odnosi, finančni položaj, delo, družba in prijatelji, zdravje ter osebna svoboda in osebne vrednote. Hayo (2006) v svojem članku ocenjuje učinke tranzicije v državah srednje in vzhodne Evrope na zadovoljstvo z življenjem. V modelu uporablja spremenljivke, izkazano pomembne pri vplivu na zadovoljstvo z življenjem v mednarodnih raziskavah, ki so vključevale zahodne države. Te spremenljivke je mogoče združiti v naslednje domene: spremenljivke individualne ravni (starost, spol, status), socio-demografske spremenljivke (država, izobrazba, pripadnost cerkvi, velikost skupnosti) in ekonomske spremenljivke (oblika zaposlitve, dohodek). Headey (1985) vključuje v svoje modele blagostanja štiri skupine spremenljivk: družbeno ozadje, osebnost, mreže socialne podpore in zadovoljstvo s posamičnimi domenami življenja. Garcia (2007) tvori indeks sreče, ki vključuje tri širše sestavljene spremenljivke (indekse): ekonomski indeks, indeks zdravja in indeks osebnih vrednot, kakršne so spoštovanje, pravičnost, poštenost in podobno.

Ko razpravljamo o determinantah sreče, je treba omeniti še vprašanje kavzalnosti, smeri vzročnosti. Ali dejavniki sreče, npr. dohodek ali zdravje, vplivajo na velikost

sreče ali pa je morda nasprotno – da so srečni ljudje bolj zdravi, uspešnejši in bogatejši (ker imajo boljše medsebojne odnose s sodelavci in drugimi, so bolj priljubljeni, sproščeni, iniciativni in inovativni, zato pa uspešnejši na delovnem mestu in končno tudi zaslužijo več). Te obrnjene kavalnosti vsekakor ne kaže zanikati, vprašanje pa je, kakšna je njena relativna moč, ki jo bo treba v prihodnje natančneje empirično raziskati. V literaturi o sreči v stroki prevladuje mnenje, da je sreča, še zlasti če govorimo o njeni ekonomski domeni, odvisna spremenljivka, na katero vplivajo druge neodvisne spremenljivke, posamezne determinante sreče. Tako lahko pridemo do nekakšne funkcije sreče, agregatne multiple regresijske funkcije, pri kateri je sreča odvisna spremenljivka, ki jo želimo meriti, determinante sreče pa neodvisne spremenljivke, ki jo pojasnjujejo. Čim bolj so zajete bistvene determinante sreče in čim manj bistvenih dejavnikov sreče bo nezajetih, bolj bo velikost (in spremenljivost) sreče pojasnjena. Taka funkcija sreče bi se praviloma lahko uporabljala kot pripomoček pri vodenju ekonomskih, socialnih in drugih politik, zato da bi se lahko maksimirala skupna sreča, če se ta izbere kot osnovni ekonomsko-politični cilj v državi, skratka kot podlaga za opredelitev osnovnih strateških ciljev družbe. Kakor smo že omenili, Frey in Stutzer (2002) trdita, da tako mehanično tehnokratsko določanje družbenih preferenc ni priporočljivo oziroma ni mogoče. Merjenje sreče je na sedanji stopnji še nepopolno, vendar je osrednji namen raziskovanja sreče prav ugotoviti njene glavne determinante in moč njihovega vpliva, ne pa primerjati intenzivnosti sreče med posamezniki.

Tudi posameznik si, če pozna determinante svoje sreče, lahko poskuša organizirati življenje tako, da stremi k doseganju čim večje sreče, tj. maksimiranju svoje funkcije sreče. Pri tem nastopi težava, da je kognitivni proces tu dokaj pristranski, saj ljudje sistematično podcenjujejo pomen omenjenih procesov adaptacije in navade, prilagajanja aspiracij, pomena socialnega konteksta in relativnih primerjav z drugimi.

V nadaljevanju si podrobneje oglejmo determinante sreče po njenih osnovnih domenah (pri tem ekonomske dejavnike obravnavamo še posebno podrobno):

- a) osebnostni dejavniki,
- b) demografski dejavniki,
- c) socialni dejavniki,
- d) ekonomski dejavniki in
- e) institucionalni oziroma politični dejavniki.

Ad a) Osebnostni dejavniki

Osebnostni (osebni, psihološki) dejavniki, kakršni so življenjski optimizem, možnost samonadzora, samozavest, ekstravertiranost ali introvertiranost, nevrotičnost in podobne lastnosti, imajo močan vpliv na srečo posameznikov. Nekateri ljudje so že

po naravi oziroma svojem značaju (notranje, sami po sebi) nagnjeni k temu, da so srečnejši kakor drugi, v povsem enakih življenjskih okoliščinah. Tu gre torej za neodvisen vpliv osebnostnih dejavnikov na srečo, drugi dejavniki sreče so izločeni (kontrolirani). Gre torej za osnovni temperament oziroma njegovo predispozicijo, ki je praviloma gensko predeterminirana. Če nekoliko poenostavimo: optimisti so srečnejši in jim gre v življenju bolje, in to praviloma po vseh domenah sreče (družina, medsebojni odnosi, delo, dohodek, zdravje). Iz tega bi izhajalo, da človek za svojo srečo skoraj »največ lahko naredi«, če se rodi kot gensko predeterminirani optimist, vendar je jasno, da je to glede posameznika povsem zunaj njegove moči. Samospoštovanje oziroma samozavest je lahko pomemben dejavnik sreče v sodobni individualizirani tržno-konkurenčni družbi, medtem ko je v kakšni tradicionalni, bolj kolektivni družbi skladnost v medsebojnih odnosih bolj cenjena.

Ad b) Demografski dejavniki

Sem spadata starost in spol, ponekod štejejo sem tudi etnično (rasno) pripadnost. Zanimiv je vpliv starosti na srečo. Pričakovali bi, da starejši, vsaj po nekaj letih, postopno postajajo manj srečni kakor mlajši. Mnogo je razlogov, ki potrjujejo, da so starejši v objektivno slabšem življenjskem položaju (postopno pešanje telesnih in umskih zmogljivosti, poslabševanje zdravja ali povečevanje tveganja glede zdravja, strah pred bližajočo se smrtjo, slabši dohodkovni položaj, včasih izguba življenjskega partnerja ter nasploh zapiranje alternativ in perspektiv glede dela in načina življenja). Toda raziskave presenetljivo kažejo, da se starejši subjektivno ne počutijo manj srečne kakor mlajši, prej nasprotno (čeprav je učinek majhen). Vpliv starosti na srečo ima obliko črke U: ljudje so najmanj srečni nekje pri štiridesetih letih, ko je verjetno razmik med hotenjem in doseženim v življenju največji. Pozneje starejši verjetno znižajo svoje aspiracije, tako da se ta razmik zmanjša in se zato občutek zadovoljstva z življenjem poveča. Alternativna možna razlaga je, da se s staranjem začne spreminjati vsebina sreče in njeno dožemanje.

Ženske so pri istih danostih srečnejše kakor moški, vendar je razlika majhna in pravzaprav izginja, verjetno zato, ker ženske prevzemajo dejavnejšo vlogo na delovnem mestu. V zvezi s tem se morda povečajo njihove aspiracije in tako razmik glede na doseženo v življenju. Pri starosti in pri spolu pa moramo poudariti, da samih aspiracij ne moremo meriti neodvisno od sreče.

Ad c) Socialni dejavniki

V to skupino bi lahko uvrstili dokaj raznovrstno izbiro dejavnikov: medsebojni odnosi, vključno z zakonskim stanom, zdravje, izobrazba, verska pripadnost.

Medsebojni odnosi

Sem spadajo odnosi do prijateljev, sodelavcev, sosedov, sorodnikov, ožje družine. Medsebojni odnosi so zelo pomembni za srečo, nekateri jih imajo za glavni manjkajoči člen pri pojasnjevanju paradoksa sreče. Pomemben je občutek pripadnosti neki socialni skupini. Zakonska zveza (in druge sodobne oblike partnerstva) ima na primer pozitiven vpliv na srečo, ločitev pa izrazito negativnega.

Zdravje

Zdravje ima po pričakovanju močan vpliv na srečo – po lestvici pomembnosti vpliva na srečo zavzema med determinantami le-te visoko mesto. Splošno znano je, da ko je človek bolan, postane pomembno samo še zdravje, vse drugo pa bistveno manj.

Izobrazba

Stopnja izobrazbe nima velikega neposrednega vpliva na srečo (če izločimo povezani vpliv na dohodek). Pričakovali bi, da imajo bolj izobraženi večjo možnost prilagajanja na spreminjajoče se življenjske razmere, toda po drugi strani lahko pričakujemo, da imajo višje aspiracije, tako da se ta dva učinka približno izravnata.

Religija

Verska pripadnost ugodno (a malo) vpliva na srečo. Kanali vpliva bi bili lahko pripadnost skupini enako mislečih, boljše zdravje zaradi bolj zdravega predpisanega načina življenja, večji občutek varnost, ki ga daje verovanje, itd.

Ad d) Ekonomski dejavniki

Med ekonomskimi dejavniki je najpomembnejši dohodek, nato pa brezposelnost in inflacija. Materialna blaginja nedvomno pomembno vpliva na srečo oziroma blagostanje posameznika, predvsem na njegovo oceno zadovoljstva z življenjem. Ekonomski dejavniki so pomembni tudi zato, ker nanje lahko s svojo akcijo vpliva posameznik sam (ko se odloča med delom in prostim časom in ko poskuša dosegati »čim višji« dohodek), medtem ko na osebne, nekatere demografske in socialne dejavnike ne more tako dejavno vplivati. Podobno velja na ravni države, ker ta z vodenjem ekonomskih politik lahko neposredno vpliva na ekonomske determinante sreče. Da je ekonomska blaginja za ljudi pomembna, se pokaže tudi na volitvah, na katerih imajo ekonomski dejavniki (BDP, zaposlenost, stopnja inflacije) pogosto odločilno vlogo.

Dohodek

V ekonomski teoriji je samoumevno, da višji dohodek pomeni večjo srečo (subjektivno blagostanje,

zadovoljstvo z življenjem). Dohodek povečuje možnost izbire med alternativami, omogoča večjo potrošnjo in tako zadovoljuje več potreb. Po tem preprostem gledanju »denar lahko kupuje srečo«. Scitovsky (1989) temu ugovarja in ugotavlja, da najvrednejših reči, ki prinesejo največ zadovoljstva in sreče, na trgu sploh ne moreš kupiti. Pri vplivu dohodka na srečo imamo opraviti s tremi različnimi primerjavami. Prva je med državami, druga med posamezniki v isti državi ob istem času in tretja med posamezniki v isti državi v različnem času.

Primerjava med državami pokaže, da so bogatejše države, torej tiste, ki imajo višji dohodek *per capita*, srečnejše (njihovi prebivalci seveda). Sreča se potemtakem povečuje z dohodkom, toda zveza ni preprosto linearna. Ta povezava velja pri nižjih ravneh dohodka, ker odprava revščine z večanjem dohodka nedvomno odpira drugačne življenjske priložnosti. Toda ko je dosežen neki prag (recimo 10 000 dolarjev dohodka *per capita* na leto), nadaljnje povečevanje dohodka le malo povečuje srečo (ali pa je sploh ne). Zgodba je tu za manj in za bolj razvite države različna. Ali »dohodek kupuje srečo«? Očitno le deloma, do neke točke.

Primerjava med posamezniki znotraj države ob istem času pokaže, da je višji dohodek povezan z višjim subjektivnim blagostanjem. Toda ta pozitivna povezanost ima majhen vpliv, kar nakazuje, da obstajajo drugi dejavniki, ki so za srečo pomembnejši. Prav tako zveza ni linearna – lahko bi govorili o padajoči mejni koristnosti dohodka. Sklep iz te primerjave bi bil, da »dohodek sicer delno kupuje srečo«, vendar pa to ni vsa zgodba.

Primerjava v času je najzanimivejša in pravzaprav presenetljiva. Kljub velikemu povečanju realnega dohodka *per capita* v razvitih državah se sreča pravzaprav ni povečevala. To je v precejšnjem nasprotju z ugotovitvama prejšnjih dveh primerjav. Govorimo o »paradoksu sreče« ali Easterlinovem paradoksu (Easterlin, 1995). Največji del raziskovanja sreče v ekonomiji je posvečen prav proučevanju in razlagi vzrokov tega fenomena, paradoksa sreče. Tu torej lahko ugotovimo, da »denar ne more kupiti sreče«, da je za srečo pomembno še vse kaj drugega kakor materialna blaginja.

Razlage paradoksa sreče se usmerjajo predvsem na štiri področja:

- a) metodološki problem merjenja, ker dohodek merimo na absolutni lestvici, srečo pa na relativni, ki se drugače od dohodka ne more povečevati v neskončnost;
- b) v času se spreminja vsebina in pomen pojma sreča – sreča danes ni enaka sreči pred desetletji;
- c) deluje adaptacija, prilagajanje glede na preteklost, navajanje, odvisnost in povečevanje aspiracij ter
- d) ljudje upoštevajo relativni dohodek.

K prvima dvema točkama (a in b) dodatna pojasnila verjetno niso potrebna, pač pa na tem mestu lahko nekoliko natančneje razložimo preostali točki (c in d). Ljudje se primerjajo z drugimi, na svoj relativni položaj gledajo v socialnem kontekstu. S tem preference niso več neodvisne, temveč so, zaradi primerjav z relevantnimi drugimi, standardom primerjave medodvisne. Povečanje dohodka vseh zato ne more povečati sreče vseh, ker se relativni dohodek posameznikov ne poveča. Asimetrična struktura eksternalij tu nastaja zato, ker standarde postavljajo bogatejši, tako pa povzročajo negativni eksterni učinek na revnejše, medtem ko v obratni smeri tega ni. Pomemben je socialni status. Tako imenovane pozicionalne dobrine so opredeljene prav s tem, da jih drugi nimajo oziroma ne morejo imeti, ker je njihova količina omejena. Tudi luksuzne dobrine (Frank, 1999) so primer take prestižne potrošnje pozicionalnih dobrin zaradi statusnega položaja. Primerjamo se z nam podobnimi, in to navzgor. Višji je dohodek referenčne skupine, manj srečni smo. Konkurenčni boj za višji relativni položaj v družbi (višji relativni dohodek) glede na druge je brezplodna potrata družbenih sredstev, ki vodi v statusno dirko, to pa je igra z ničelno vsoto, zato bi bilo treba visoke dohodke »zmagovalcev« bolj obdavčiti, kar izhaja iz raziskovanja sreče v ekonomiji (Frank, 1999; Layard, 2006).

Brezposelnost

Sreča brezposelnih je znatno nižja kakor pri zaposlenih. Tu gre za čisti negativni učinek brezposelnosti na srečo, brez spremljajočih drugih učinkov (nižji dohodek). V ozadju so psihološki (zaskrbljenost, izguba samozavesti, stres, slabši medsebojni odnosi, depresivnost) in socialni elementi (nelagodje v okolju, stigmatizacija zlasti v družbi, v kateri položaj pri delu pomembno določa mesto človeka v družbi in v kateri je socialna norma glede dela visoka). To so neposredni učinki lastne brezposelnosti, ki so izraziti zlasti pri starejših brezposelnih in pri prvič brezposelnih (pri ponavljanju brezposelnosti se prizadeti nekoliko navadijo na svoj položaj in ga bolje prenašajo). Brezposelnost vpliva na manjšo srečo tudi posredno, celo če ne prizadene posameznika samega – če je pojav brezposelnosti razširjen v družbi nasploh, zaradi sočustvovanja do prizadetih, skrbi za lasten položaj v prihodnje, strahu pred širšimi posledicami v družbi, npr. povečanjem kriminala v soseski. Pomembna je zlasti primerjava z ustrezno referenčno skupino, kakršna je regija, poklic, sorodstvo. Brezposelnost manj vpliva na posameznika, če se pri tem ne čuti kot edini prizadeti, temveč to usodo deli z drugimi.

Zaposlenost in zadovoljstvo pri delu

Glede na osrednjo vlogo dela v sodobni družbi je položaj na delovnem mestu in zadovoljstvo pri delu pomembna determinanta sreče. Sem spadajo poleg same plače še delovni pogoji, nematerialne prednosti, odnosi s sodelavci, socialni status dela, možnost lastne

iniciativnosti in kontrole, raznovrstnost in pestrost delovnih nalog. Za nekatere je tudi dobrodelno in volunteersko neplačano delo vir zadovoljstva, saj jim omogoča osebno izpolnitev. Sklenemo torej lahko, da delo ni nujno le žrtev kot izgubljeni prosti čas (ki zahteva ustrezno nadomestitev), kakor to predvideva standardna ekonomska teorija.

Inflacija

Ločiti moramo med pričakovano inflacijo, na katero se ljudje lahko z indeksiranjem prilagodijo, in nepričakovano, ki nastopi kot šok in jim povzroča različne stroške (vključno s porabo časa za zbiranje informacij in ukrepanje), ko se poskušajo zavarovati pred njenimi negativnimi učinki na svoje dohodke in premoženje. Inflacija povzroča tem več problemov, čim višja, nepredvidljiva in spremenljiva je. Po lastnem poročanju o subjektivnem blagostanju inflacija ogroža srečo, ljudje jo vidijo kot povečevanje življenjskih stroškov in padeč življenjskega standarda (realnega dohodka). Pogosto menijo, da je inflacija nepravilno ali celo nepošteno izkoriščanje in prispeva k večjim razlikam v delitvi dohodka, ali pa celo, da izpodkopava moralne temelje družbe ter lahko vodi v ekonomski in politični kaos.

Za ekonomsko politiko je poznavanje vpliva dohodka, brezposelnosti in inflacije na srečo zelo pomembno, saj pri tehtanju med ekonomskimi cilji na teh področjih lahko presoja, npr. koliko inflacije lahko »zamenja« za koliko brezposelnosti, da bi ostala skupna sreča prebivalstva nespremenjena, ali pa v katero smer bi morala delovati, da bi se skupna sreča povečevala.

Ad e) Institucionalni (politični) dejavniki

Ustavna ureditev, federalizem, vlada in njeno delovanje, politični sistem, centralizacija, demokracija, možnost neposredne udeležbe spadajo med institucionalne in politične determinante sreče. Dobre politične institucije samostojno, neodvisno od drugih povezanih učinkov, povečujejo subjektivno blagostanje. Pomembne so ne le institucije, ampak tudi značilnosti samega političnega procesa odločanja v družbi. Možnost neposredne udeležbe v javnih odločitvah z referendumom in decentralizacija političnega odločanja na primer povečujeta srečo.

6. OD ENOSTRANSKE EKONOMSKE RASTI DO TRAJNOSTNEGA RAZVOJA

V tem delu poskušamo spoznanja iz raziskovanja sreče prenesti v določanje strategije družbenega razvoja. Ugotoviti želimo, ali teoretske osnove proučevanja sreče dajejo podlago za ovrednotenje alternativnih strategij

družbenega razvoja oziroma katera od njih – strategija ekonomske rasti ali strategija trajnostnega razvoja – je bolj konsistentna z izhodišči, izpostavljenimi pri proučevanju sreče. Zanima nas, ali obstaja in kakšna je povezava med srečo in trajnostnim razvojem. Če je tako povezavo mogoče ugotoviti, bi se sreča lahko postavila v izhodišče strategije trajnostnega razvoja kot alternativne, s srečo bolj združljive strategije družbenega razvoja.

Izhajamo iz paradigme trajnostnega razvoja kot interdisciplinarnega in večdimenzionalnega pristopa k družbenemu razvoju (Atkinson *et al.*, 2007). Ta vključuje komponente ekonomskega, socialnega in okoljskega ravnotežja ter poudarja njihov trajnosti vidik, to je sposobnost ohranjanja njihovega dolgoročnega ravnovesja. Trajnostni razvoj razumemo kot vzdrževanje in ohranjanje okolja, primerne za zdravje in blagor ljudi, tudi prihodnjih generacij. To vključuje vzdrževanje in ohranjanje socialnega kapitala, kakovosti medsebojnih odnosov in družbene kohezivnosti. Gre predvsem za vzdrževanje neokrnjenosti sistemov podpore življenju na zemlji (Brandolini, 2007). Trajnost razvoja tako poudarja njegove različne vidike, kakršni so obnovljivost naravnih virov, delovanje ekosistema, ohranjanje biotske raznovrstnosti itd., ki prispevajo k človeškemu blagostanju. Končno izvira potreba po novi razvojni zasnovi tudi iz samega razvoja tehnologije, ki zahteva spremembo sedanjega razvojnega vzorca, novo opredelitev vrednot v družbi, razmerja med javnim in zasebnim interesom, svobodo in odgovornostjo ter medgeneracijske pravičnosti (vključno z vprašanjem žrtvovanja in nadomestila).

V izhodišču bi verjetno lahko intuitivno pričakovali, da sta kategoriji sreča in trajnostni razvoj med seboj povezani. Nekateri avtorji to dejansko neposredno predpostavljajo (na primer Gowdy, 2005). Poenostavljeno povedano, bolj srečni ljudje ali kar države naj bi više vrednotile in namenjale več pozornosti trajnostnemu razvoju in, nasprotno, trajnosti razvoj naj bi iz očitnih razlogov delal ljudi srečnejše.

Pri tem je zanimivo, pravzaprav kar presenetljivo, da strokovna literatura z obeh področij, sreče in trajnostnega razvoja, ostaja skoraj popolnoma ločena. Kot primer lahko vzamemo dva novejša zbornika s področja sreče (Bruni in Porta, 2007) in trajnostnega razvoja (Atkinson *et al.*, 2007), ki ostajata pravzaprav na povsem ločenih bregovih, ne da bi ju poskušala medsebojno povezati. Le redki avtorji raziskujejo povezavo med srečo (in njej sorodnimi kategorijami, kakršne so zadovoljstvo z življenjem, kvaliteta življenja in blagostanje – v nadaljevanju zaradi enostavnosti govorimo kar o sreči) in trajnostnim razvojem. Na primer Veenhoven (2001) razpravlja o sinergijah in preseku med trajnostno ekonomijo in srečo. Izjema je tudi O'Brienova (2008), ki opredeljuje trajnostno srečo kot doseganje sreče, ki ne izkorišča drugih ljudi in ne izčrpa okolja ali prihodnjih generacij. Povezovanje trajnosti in sreče v

konceptijo trajnostne sreče daje pomembne priložnosti posameznikom, skupnosti in globalnemu blagostanju. Sicer pa avtorji najpogosteje ugotavljajo to povezavo predvsem mehanično, tako da proučujejo korelacije med različnimi indikatorji sreče in različnimi indikatorji trajnostnega razvoja (Zidanšek, 2007), ne da bi se podrobneje spuščali v vsebinsko razlago ali logiko te povezanosti.

Drugi poskus take povezanosti je na primer konstrukcija skupnega indeksa HPI (Happy planet index) New Economics Foundation. Ta združuje obe kategoriji, srečo in trajnostni razvoj, v skupni indeks in posamezne države razvršča glede na vrednost njihovega doseganja tega indeksa. Sporočilo tega pristopa je, da gresta lahko sreča in trajnosti razvoj skupaj z roko v roki ter da je torej oba mogoče in treba povezovati.

Kakor vidimo, raziskave povezanosti med srečo in trajnostnim razvojem ne gredo v bistvo, razlago vsebine in logike te povezanosti. V tem prispevku zato poskušamo storiti korak naprej, pri čemer menimo, da je vsebino te povezave mogoče iskati v naslednjih treh smereh.

Prvič, iz pregleda determinant sreče povsem očitno izhaja, da je materialna blaginja le ena izmed mnogih determinant in ne nujno za vse tudi najpomembnejša. »Skupna košarica sreče« je mnogo širša, vključuje tudi postmaterialne vrednote, kakršne so medsebojni odnosi in druge oblike socialne vključenosti, širše okolje, v katerem živimo, in podobno, kar so elementi, ki jih vključuje in poudarja prav strategija trajnostnega razvoja. Materialna blaginja in na njej temelječa strategija ekonomske rasti je le ena od sestavin sreče – vsekakor potrebna, nikakor pa ne zadostna. Sestavine »skupne košarice sreče« morajo biti usklajene, med seboj v ravnovesju, sicer se posamezna in skupno ravnotežje lahko porušita in družbeni razvoj se ustavi. Primer prevelikega poudarjanja ene od determinant sreče, v tem primeru ekonomske rasti za vsako ceno, na škodo drugih je prav sedanja svetovna finančna kriza. Strategija trajnostnega razvoja kot celostna in večdimenzionalna paradigma družbenega razvoja je torej bliže kakor strategija enostranske ekonomske rasti ideji sreče v celovitosti zajemanja njenih determinant. Tu je mogoče postaviti trditev, da bi, gledano v tej luči, strategija trajnostnega razvoja morala še dosledneje kakor doslej, ko poudarja le tri osnovne vidike družbenega razvoja (ekonomskega, socialnega in okoljskega), zajeti vse osnovne determinante sreče (osebnostnih seveda ne more, ker so individualizirane). V tem primeru bi se sreča in trajnostni razvoj še bolj neposredno povezovala, ljudje pa bi trajnostni razvoj lahko bolj »posvojili«, saj ga zdaj jemljejo bolj kot nekakšno tehnokratsko konceptijo, nepovezano z njihovim življenjem, to pa bi končno prispevalo k večji možnosti uresničevanja te razvojne strategije v praksi (Slabe Erker in Lavrač, 2009).

Drugič, pomembna je časovna razsežnost. Ocena individualne sreče vključuje predvsem trenutni, kratkoročni pogled, ne pa tudi dolgoročnejske perspektive. Če bi se podrobneje posvetili drugemu ekstremu, nesreči, in se vprašali, česa se ljudje najbolj bojijo, bi verjetno ugotovili, da negotove prihodnosti, nemožnosti ohranjanja sedanje sreče v daljši časovni perspektivi. Zato pa posvečajo tolikšno pozornost vprašanju zdravstvene, starostne in socialne varnosti, varne zaposlenosti in podobno. Gre torej za vprašanje trdnosti sreče, njenega ohranjanja, vzdržnosti ali trajnosti. Strategija trajnostnega razvoja poudarja prav to dolgoročnejšo razsežnost družbenega razvoja in tako ponuja trajnostni pogled na možnost vzdrževanja sreče v daljši časovni perspektivi. Na tem prehodu s statičnega na dinamično pojmovanje sreče vidimo pomembno povezavo med srečo in trajnostnim razvojem.

Tretjič, menimo, da je prav kvaliteta življenja kot sreči sorodna kategorija tisti vmesni prehod, ki lahko poveže srečo in trajnostni razvoj. Sreča je namreč individualizirana, subjektivna, čustveno določena in kratkoročna. Zadovoljstvo z življenjem je še vedno individualizirana, subjektivna, le nekoliko bolj kognitivno določena in dolgoročnejša kategorija. Kvaliteta življenja pa je objektivna, dolgoročnejša družbena kategorija, ki na družbeni ravni nekako združuje individualne sreče (zadovoljstvo z življenjem), z upoštevanjem njihovih interakcij in sinergij med njimi, ter jih nadgrajuje z novimi elementi, ki lahko nastopijo šele na višji, skupni ravni (npr. vloga države, političnega sistema in podobno). Medtem ko je postavljanje sreče kot končnega cilja družbenega razvoja lahko sporno zaradi njenih utopističnih ali paternalističnih konotacij, pa je kvaliteta življenja kot končni cilj družbenega razvoja lahko nesporna. Kvaliteta življenja kot objektivna razsežnost blagostanja izhaja iz sreče, hkrati pa je končni cilj trajnostnega razvoja, če ga pravilno pojmuje. Lahko bi rekli, da prav kvaliteta življenja povezuje oboje, srečo in trajnostni razvoj, v konsistentno celoto.

V nadaljevanju na kratko prikazujemo modele rasti kot procesa substitucije (modeli GASP), ki razlagajo, zakaj se perpetuirajo začarani krog oziroma naraščajoča spirala ekonomske rasti. Lahko jih imamo za eno izmed teoretskih podlag vzorcev trajnostnega razvoja, vendar pa jih, ker izhajajo iz determinant sreče in razlagajo njen paradoks, prav tako lahko razumemo kot manjkajoči vezni člen med srečo in trajnostnim razvojem. Modeli rasti kot procesa substitucije (*growth as substitution process* ali modeli GASP, Bartolini, 2007) izhajajo iz tega, da enostranska hitra gospodarska rast, ki temelji na čim večjem povečevanju materialne porabe, povzroča neugodne zunanje učinke, negativne eksternalije, ki se kažejo v hitrem okoljskem in socialnem razvrednotenju, tj. poslabševanju okoljskega in socialnega kapitala, vključno z medsebojnimi odnosi. To razvrednotenje, ki spremlja visoko gospodarsko rast, po eni strani povzroča, da se blagostanje ljudi kljub večanju njihovega dohodka

in materialne blaginje ne povečuje (kakor to dokazuje paradoks sreče), po drugi strani pa samo postaja gonilna sila nadaljnega pospeševanja hitreje gospodarske rasti.

Teorija GASP sloni na prepričanju, da blagostanje ljudi temelji predvsem na dobrinah, ki niso kupljene na trgu, temveč so (ali so bile!) na razpolago prosto, v naravnem in socialnem okolju (npr. čist zrak, voda, neokrnjena narava, kakovostni medsebojni odnosi). Med hitro in enostransko gospodarsko rastjo se njihova razpoložljivost zaradi njenih negativnih zunanjih učinkov zmanjšuje, tako pa se zmanjšuje tudi blagostanje ljudi. Da bi raven svojega blagostanja ohranili nespremenjeno, se morajo izginjajoče proste dobrine nadomeščati s tržnimi, proizvedenimi potrošnimi dobrinami. S tem prihaja pri gospodarski rasti do zamenjave med prostimi in tržnimi dobrinami. Socialno in okoljsko razvrednotenje kot negativni zunanji učinek gospodarske rasti postane gonilna sila nadaljnje gospodarske rasti, ker trg mora proizvesti in ponuditi tržne proizvode, da nadomestijo izginjajoče proste dobrine. Tako pridemo do začaranega kroga oziroma naraščajoče spirale gospodarska rast–okoljsko in socialno razvrednotenje–nadaljnja gospodarska rast–nadaljnje okoljsko in socialno razvrednotenje in tako naprej.

Modeli GASP lahko razložijo ne le, zakaj se kljub gospodarski rasti in naraščanju dohodka sreča ljudi ne povečuje (ker se druge pomembne sestavine blagostanja, okoljski in socialni kapital, zmanjšujejo), ampak tudi to, da ljudje vztrajajo pri pehanju za čim večjim delom, dohodkom in materialno porabo, kljub temu da to dokazano ne povečuje njihove sreče. Po različicah teorije »denar ne more kupiti sreče«, kakršne so teorija izhodiščnega stanja sreče, teorija prilagajanja in navajenosti, teorija padajočega mejnega donosa dohodka, teorija naraščajočih aspiracij in podobno, naj bi dejstvo, da se sreča zaradi večjega dohodka ne povečuje, ljudi sčasoma izučilo. Vendar pa se to ni zgodilo, ljudje se ne odločajo za več prostega časa, temveč se še naprej pospešeno ženejo za delom, dohodkom in materialno porabo. Model GASP tega ne razlaga kot napako racionalnosti, temveč kot razumen odgovor ljudi, ki se tako poskušajo braniti pred omenjenimi okoljskimi in socialnimi negativnimi zunanjimi učinki, ki poslabšujejo kvaliteto njihovega življenja, pri tem pa se njihova skupna sreča ne povečuje. Po tem modelu gospodarska rast torej ni posledica neracionalnega ravnanja, temveč koordinacijska napaka (konflikt med posameznimi in skupnimi cilji zaradi neupoštevanja učinka eksternalij), ki navsezadnje ni posledica človeške narave, temveč institucionalne ureditve (delovanja tržnega mehanizma, ki ne daje pravih signalov o resničnih potrebah ljudi). Ravne vrednot, kakršne so čas, ljubezen, strpnost, razumevanje in sodelovanje, tržni mehanizem ne proizvaja in temu primerno jih tudi nihče ne propagira.

7. MOŽNOSTI ZA UVELJAVITEV ALTERNATIVNE PARADIGME DRUŽBENEGA RAZVOJA

Problemi izkrivljenega vzorca potrošnje, ki so osrednji izvor težav pri doseganju višje kvalitete življenja, so na družbeni ravni povezani z vzorcem čim višje gospodarske rasti za vsako ceno in tržnim mehanizmom kot usklajevalnim mehanizmom med gospodarskimi subjekti oziroma med proizvodnjo in porabo v družbi. Problem pretirane prestižne porabe imamo lahko za očiten primer nepopolnosti oziroma napake v delovanju tržnega mehanizma. Podobne tržne napake oziroma pomanjkljivosti tržni mehanizem sam ne zmore odpravljati, potreben je poseg države, ki lahko npr. internalizira različne negativne eksternalije v potrošnji. Sedanja svetovna finančna kriza je npr. nedvomno izraz nepopolnosti delovanja tržnega mehanizma in njegovega nezadostnega ali neustreznega uravnavanja s strani države.

Tržni sistem je koordinacijski mehanizem, ki mu je naša civilizacija očitno zavezana, če hoče preživeti – spodbujati storilnost, učinkovitost, konkurenčnost in druge kvalitete, ki poganjajo rast materialne blaginje v družbi. Problem tržnega mehanizma je med drugim v tem, da sicer temelji na osebni svobodi, vendar je nazadnje ne omogoča vsem (brezposelni, nesposobni, revni, ostareli). Morda bi tržni sistem lahko vlogo tega mehanizma odigral bolje, če bi njegovo predvideno maksimiranje koristil lahko razumeli širše, tako da bi vključevalo tudi zunanje učinke, sinergije, nesebične motivacije in podobno. Tedaj bi lahko deloval v skupno korist bolje, kakor če to prepušča predvsem ali samo *homo economicus* in Smithovi nevidni roki.

V okviru tržnega mehanizma se torej išče družbeni koordinacijski mehanizem, ki bi odpravljal tržne napake, kakršna je izkrivljenost družbenega vzorca porabe, kar bi lahko prispevalo k povečanju kvalitete življenja družbe kot celote. Seveda se najprej ozremo po državi. Problem neoliberalističnih tržnih fundamentalistov pa je, da se preveč bojijo vloge države, namesto da bi razpravljali o tem, kje in kakšna sodobna država bi lahko koristno dopolnjevala – in ne nadomeščala – tržni mehanizem. Ni potrebno razraščanje vpliva države oziroma povsod prisotni etatizem, temveč je potrebna preusmeritev vloge države od tistih področij, na katerih nima kaj iskati, na tista, na katerih lahko koristi. Represije ni treba poenostavljeno enačiti z državo in trga s svobodo.

Če nadaljujemo v tej smeri, lahko ugotovimo, da večja vloga države kot koordinacijski mehanizem »od zgoraj navzdol« vsekakor ni idealna rešitev. Lepši tak mehanizem proti nepopolnostim trga bi bil lahko tisti »od spodaj navzgor«, z dogovorom med ljudmi, vendar pa ga je med množico neuskkljenih posameznikov pravzaprav nemogoče doseči. Rešitev »od spodaj

navzgor« bi bila mogoča, če bi se z ozaveščanjem posameznikov (z vzgojo, izobraževanjem, mediji) – in potem, ko bi to doseglo neko kritično maso, tudi družbe v celoti – prevrednotile prevladujoče temeljne družbene vrednote.

Pozivanje na družbeno odgovornost, spremembo družbene morale in prevladujočih vrednot v družbi hitro naleti na očitek paternalizma, vsiljevanja nekega »pravega« pogleda drugače mislečim, češ da naj nekdo v njihovem imenu odloča o tem, kaj naj bi bilo zanje dobro. V tem smislu ima paternalizem nedvomno odklonilen prizvok, vendar pa je dejstvo, da se državi tak paternalizem »od zgoraj navzdol« dopušča, ko posega v izobraževanje, zdravje, varnost in v zadnjem času tudi okolje. Možnosti izboljšave sedanjega koordinacijskega mehanizma, katerega posledice so tržne napake, vključno z izkrivljenim vzorcem družbene potrošnje, vidimo torej na kratki rok »od zgoraj navzdol«, v novi opredelitvi vloge države, na daljši rok pa »od spodaj navzgor«, v ozaveščanju najprej posameznikov in nato celotne družbe po različnih kanalih (vzgoja, izobraževanje, mediji), ki so pri spreminjanju moralnih vzorcev in prevrednotenju vrednot na razpolago. Predvsem v teh smereh vidimo možnosti za postopno uveljavljanje vzorca trajnostnega razvoja in tako za izboljšanje kvalitete življenja v družbi.

8. SKLEP

V sklepnem delu želimo povzeti nekatere ugotovitve razprave na njeni poti od sreče posameznika, kvalitete življenja v družbi, vloge potrošnje in proizvodnje pri tej pa vse do trajnostnega razvoja kot strateške koncepcije družbenega razvoja. Pri povezovanju teh elementov v celoto je bila skupni imenovalec teh različnih vsebin prav paradigma trajnostnega razvoja kot razvojni vzorec, ki s svojo trojno razsežnostjo – ekonomsko, socialno in okoljsko – lahko prispeva k povečanju kvalitete življenja v družbi kot celoti, z vidika posameznika pa k njegovi večji sreči in zadovoljstvu z življenjem.

Strategija razvoja, ki ne upošteva sreče (zadovoljstva z življenjem oziroma kvalitete življenja), ne more biti trajna, ker kopiči ekonomske, socialne, osebne in medsebojne napetosti, ki se na neki točki ne morejo sprostiti drugače kakor z bolečimi posledicami za družbo in posameznike. Tu je še problem medgeneracijske solidarnosti in odgovornosti, saj moramo pustiti zdrave temelje tudi za prihodnje generacije. Zato je razvojni vzorec treba postaviti drugače, ne le kot konkurenčni boj v pehanju za več materialnih dobrin in doseganje čim večje gospodarske rasti za vsako ceno, tudi če to ogroža našo srečo, medsebojne odnose in možnost trajnostnega razvoja. Zavzemamo se za strategijo trajnostnega razvoja kot odgovor na anomalije današnje družbe, pri čemer bi se dosegalo ravnotežje na ekonomskem,

socialnem in okoljskem področju, tudi medgeneracijsko. Elemente tega vključujejo že dosedanje strategije razvoja, vendar niso obravnavani zaokroženo, povezano in niso vseobsežno zajeti v strategijo trajnostnega razvoja, prav zato ker jim manjka končni cilj doseči čim večjo kvaliteto življenja. Ljudje kot posamezniki tu ne morejo storiti veliko, dokler ozaveščenost ne doseže kritične mase, zato je še posebno na začetku uvajanja trajnostnih sprememb potrebna usklajena centralna akcija s politikami, ki morajo vzpostaviti drugačne, prave motivacijske mehanizme.

Dandanes, vsaj na načelni ravni, že prevladuje soglasje o tem, da je strategijo enostranskega razvoja za čim višjo gospodarsko rast za vsako ceno treba nadomestiti z vzorcem trajnostnega razvoja kot celovito in večdimenzionalno strategijo družbenega razvoja. Eksponentna rast nekaterih ekonomskih (domači bruto proizvod, finančni sektor), socio-demografskih (prebivalstvo, staranje, migracije, revščina) in okoljskih (izčrpavanje naravnih virov, energetske potrebe, onesnaževanje z izpusti) kategorij nevarno in vse bolj ogroža obstoj gospodarskega, socialnega in okoljskega ravnotežja, tako pa tudi trajnostni razvoj in kvaliteto našega življenja v prihodnje. Problem je predvsem v pretiranem poudarjanju enostranskega gospodarskega razvoja, ki zaradi nezadostnega upoštevanja drugih dveh sestavin trajnostnega razvoja postane kontraproduktivno in začne poslabševati, namesto izboljševati kvaliteto življenja.

Problem uveljavljanja strategije trajnostnega razvoja ni toliko na sami deklarativni, temveč predvsem na izvedbeni ravni. Zahteve po sorazmerni obravnavi in po ohranjanju ravnotežja vseh treh sestavin trajnostnega razvoja v praksi kaj hitro postanejo manj prednostne in morajo čakati na »boljše čase«. Odličen primer tega je prav sedanja svetovna finančna kriza, saj bo v kratkoročni »preživetveni« strategiji nedvomno prevladalo reševanje kratkoročnih ekonomskih težav, medtem ko bodo dolgoročno prav tako ali pa še usodnejša vprašanja zlasti o socialnem ravnotežju spet potisnjena v drugi plan in se bodo še zaostрила.

S stališča posamezne države je težava v tem, da bi v globalizacijskih razmerah odločnejše zavzemanje neke države za uveljavljanje trajnostnega razvoja na kratki rok najverjetneje zmanjšalo njeno konkurenčnost in tako bi zabredla v gospodarske težave. Vendar pa je tudi v teh razmerah zlasti malim državam treba poiskati lastno razvojno strategijo, prilagojeno nacionalni identiteti, posebnostim kulturnega okolja in podobno, v kateri imajo trajnostni razvoj in posebno njegove različne ekorazsežnosti nedvomno svoje mesto. Tako mala država svojo razvojno strategijo v mednarodni menjavi lahko uveljavi celo kot svojo nekakšno konkurenčno primerjalno prednost ali svojo posebno tržno nišo v svetovnem gospodarstvu.

Naj na koncu poudarimo še dva problema sodobne družbe, ki omejujeta uveljavljanje alternativne strategije družbenega razvoja. Prvič, trajnostnega vzorca ali, še več, cilja maksimiranja skupne sreče v družbi se drži prizvok utopizma, paternalizma, kolektivizma ali diktatorstva, tako da se ne zdi družbeno sprejemljiv. Drugič, zasnovi trajnostnega razvoja je inherentna solidarnost med sedanjimi generacijami (mladi, delovno aktivni, starejši), pa tudi med sedanjimi in prihodnjimi generacijami. Toda žal je solidarnost težko spraviti v okvir sedanje tržne ekonomske paradigme, saj posega na ekonomiki tuja področja, kakršna so altruizem, strpnost, empatija, prostovoljstvo, dobrotelost in podobno ...

Viri in literatura:

Atkinson, G., Dietz, S., in Neumayer, E. (ur.) (2007): *Handbook of sustainable development*. Cheltenham; Edward Elgar.

Bartolini, S. (2007): Why are people so unhappy? Why do they strive so hard for money? Competing explanations of the broken promises of economic growth. V: Bruni, L., in Porta, P. L. (ur.): *Handbook on the economics of happiness*. Cheltenham; Edward Elgar.

Boehnke, P. (2005): *First European quality of life survey: Life satisfaction, happiness and sense of belonging*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Bossel, H. (1999): A Report to the Balaton Group. *Indicators for sustainable development: Theory, method, applications*. Winnipeg: IISD.

Brandolini Marzetti Dall'Arte, S. (2007): Happiness and sustainability: A modern paradox. V: Bruni, L., in Porta, P. L. (ur.): *Handbook on the economics of happiness*. Cheltenham; Edward Elgar.

Bruni, L., in Porta, P. L. (2007): *Handbook on the economics of happiness*. Cheltenham; Edward Elgar.

Easterlin, R. A. (1995): Will rising income of all increase the happiness of all. *Journal of Economic Behavior and Organization*, št. 27.

Frank, H. R. (1999): *Luxury fever*, New Jersey; Princeton.

Frey, B. S., in Stutzer, A. (2002): *Happiness and economics (How the economy and institutions affect well-being)*, Princeton University Press, Princeton and Oxford.

Garcia, J., Fuentes, N. C., Borrego, S. A., Gutierrez, M. D., in Tapia, A. (2007): Values and happiness in Mexico: The case of the metropolitan city of Monterrey. V: Bruni, L., in Porta, P. L. (ur.): *Handbook on the economics of happiness*. Cheltenham; Edward Elgar.

Gowdy, J. (2005): Toward a new welfare economics for sustainability. *Ecological Economics*, zv. 53.

Hayo, B. (2007): Happiness in transition: An empirical study on Eastern Europe. *Economic systems*, zv. 31, št. 2.

Headey, B., Holmstrom, E., in Wearing, A. (1985): Models of well-being and ill-being. *Social indicators research*, 17.

Layard, R. (2005): *Happiness. Lessons from a new science*. New York; The Penguin Press.

Layard, R. (2006): Happiness and public policy: A challenge to the profession. *The Economist Journal*, zv. 116, št. 510.

O'Brien, C. (2008): Sustainable happiness: How happiness studies can contribute to a more sustainable future. *Canadian Psychology*, zv. 49, št. 4.

Royo, M. G. (2007): Well-being and consumption: Towards a theoretical approach based on human needs satisfaction. V: Bruni, L., in Porta, P. L. (ur.): *Handbook on the economics of happiness*. Cheltenham; Edward Elgar.

Scitovsky, T. (1989): *Human desire and economic satisfaction*. New York University Press.

Sen, A. K. (1995): Rationality and social choice. *American Economic Review*, zv. 85/št. 1.

Slabe Erker R., Lavrač V. (2009): *Povečanje kvalitete življenja v Sloveniji. Možnosti za uveljavitev alternativnega koncepta družbenega razvoja*. Ljubljana; IER.

Veenhoven R. (2001): Quality-of-life and happiness: Not quite the same. V: DeGirolamo, G., et al. (ur.), *Health and quality of life*, Torino: WHO and Centro Scientifici Editore.

Verbič M., Stanovnik T. (2006): Analysis of Subjective Economic Well-Being in Slovenia. *Eastern European Economics*, zv. 44, št. 2.

Zidanšek, A. (2007): Sustainable development and happiness in nations. *Energy*, zv. 32.

POKOJNINSKE REFORME V CENTRALNI, VZHODNI IN JUGOVZHODNI EVROPI

dr. Tine Stanovnik, Ekonomska fakulteta Univerze v Ljubljani in Inštitut za ekonomska raziskovanja
UDK 336.55
JEL: H550, J260

Povzetek

Članek podaja osnovno primerjalno analizo pokojninskih reform v osmih državah centralne, vzhodne in jugovzhodne Evrope. Ta skupina vključuje sedem novih članic EU in Hrvaško. Primerjalna analiza obsega predvsem osnovne značilnosti in parametre prvega pokojninskega stebra ter kaže, da so vse pokojninske reforme izboljšale aktuarsko pravičnost sistema in zagotovile tesnejšo vez med plačanimi prispevki (ali plačami) in pokojnino. Te države so tudi – v večji ali manjši meri – prilagodile svoje pokojninske sisteme demografskim spremembam, ki potekajo. Primerjamo tudi nekaj značilnosti drugega pokojninskega stebra, tj. privatnega stebra, osnovanega na kapitalskem kritju. Predvsem se osredotočamo na nekatere slabe rešitve pri načrtovanju tega stebra. Kot je dobro znano, je bil eden pomembnih razlogov za reformo ta, da se poveča delovna aktivnost starejših. Podajamo nekaj »dokaznega gradiva«, ki kaže, da povečana delovna aktivnost starejših ni odvisna od tega, kako obsežna in globoka je pokojninska reforma, temveč od stalnosti in stabilnosti politične podpore tem reformam.

Ključne besede: pokojninski sistem, centralna in vzhodna Evropa

Abstract

This paper presents a broad comparative analysis of pension reforms in eight countries of Central, Eastern and South Eastern Europe. These include seven new EU Member States and Croatia. The analysis is mostly devoted to a comparison of the main features and parameters of the 1st pillar, i.e. public pension schemes, showing how all systems improved actuarial fairness and provided tighter links between contributions (or past wages) and pensions. These countries have also – to a greater or lesser degree – adapted their pension systems to the ongoing process of demographic change. Some weak design features of the reforms are demonstrated as well, particularly the lack of attention to the rules for inclusion of active persons into the "mixed" system (i.e. 1st and 2nd pillars). An important *raison d'être* of these reforms was to increase the labour activity of elderly age groups. Evidence is presented to show that increased activity in the "critical" elderly age group (55 to 64 years) is not related to how "fundamental" the pension reform is, but rather to how steadfast the political support for the reform is.

Key words: pension system, Central and Eastern Europe

1. UVOD

Pokojninske reforme so del dinamičnega procesa spreminjanja socialne države. V večji meri so te reforme odziv na demografske spremembe oziroma na staranje prebivalstva, vendar to ni edini faktor, ki določa smeri teh reform. Tudi spremembe na trgu dela z manjšanjem deleža stabilnih, stalnih zaposlitev in z večanjem fleksibilnih oblik zaposlovanja terjajo spremembe v sistemih socialne varnosti. Nenazadnje gre tudi za določene spremembe v »filozofiji« držav blaginje, predvsem v smeri večjega poudarka na individualni odgovornosti; to pomeni, da se breme tveganja za socialne primere v večji meri prenaša na posameznika.

V tem prispevku podajamo primerjalni pregled pokojninskih reform v osmih državah Evrope. Z izjemo Hrvaške, ki še ni članica EU, gre za nove članice EU iz

centralne, vzhodne in jugovzhodne Evrope. Takšen pregled je seveda nujno selektiven, ker podaja le osnovne parametre in elemente za primerjavo teh sistemov. Poleg tega so spremembe v teh sistemih dostikrat tudi bolj kontinuirane in se ne odvijajo samo v velikih »reformnih« korakih. Tako prikaz zajema ne samo reforme, temveč tudi vse zakonsko sprejete spremembe do sredine leta 2009.

2. POKOJNINSKE REFORME

Pokojninski sistemi (in celotni sistemi socialne zaščite) so v skoraj vseh državah centralne, vzhodne in jugovzhodne Evrope doživljali »težka leta« v začetku

devetdesetih let prejšnjega stoletja, tj. v prvih letih t. i. tranzicije. Razlogi za to so znani: velik padec proizvodnje, velik porast brezposelnosti in hkrati masovno predčasno upokojevanje. Ob tem je »demontaža« socialističnega sistema ponekod povzročila tudi institucionalni razpad. Večanje plačilne nediscipline oziroma neplačevanje prispevkov je povzročilo tudi razkrajanje sistemov socialne varnosti in zmanjševanje socialnih pravic. Treba je reči, da so bile posledice takšne »demontaže« socialističnega sistema med državami zelo različne. Nekatere države (npr. Slovenija, Češka republika, Poljska) so v obdobju tranzicije doživljale relativno urejene in kontrolirane spremembe, ki tudi niso vplivale na drastične spremembe socialnih pravic. V nekaterih drugih državah (npr. Romunija) pa je imela sprememba sistema dosti hujše posledice.

Ko so te države dosegle določeno raven politične, ekonomske in socialne stabilnosti, so se lotile obsežnejših socialnih reform. Preglednica 1 kaže letnice, ko je bila sprejeta pokojninska zakonodaja; sama implementacija pokojninske reforme je praviloma potekala z najmanj enoletnim zamikom.

Če ne upoštevamo Češke republike, ki je določene parametrske spremembe v prvem (javnem) pokojninskem stebru uzakonila že leta 1995, sta pri pokojninski reformi prednjačili Madžarska in Poljska. Njune reforme so bile tudi izjemno odmevne, nenazadnje zaradi velikega angažmaja mednarodnih organizacij, predvsem Svetovne banke, ki je sodelovala pri načrtovanju teh reform in s finančno podporo. Večina tranzicijskih držav Evrope je sledila temu zgledu, tj. paradigmatškemu prelomu. Kot običajno so se tudi tu našle izjeme, tj. države, ki so pokojninske spremembe zasnovale bolj gradualistično. Ti dve državi sta Slovenija in Češka republika; obe sta tudi pri vrhu gospodarske razvitosti v skupini bivših socialističnih držav. Ob tem lahko spomnimo, da sta bili obe državi – predvsem pa Slovenija – predmet ostrih kritik mednarodnih organizacij, zaradi njune

nepripravljenosti izvesti strukturne reforme. Preglednica 2 kaže osnovne značilnosti pokojninskih reform v obravnavanih osmih državah.

Kot je razvidno iz preglednice 2, je v štirih državah javni pokojninski sistem (1. steber) po novem zasnovan kot točkovni sistem, tri države (med njimi tudi Slovenija) so ohranile »klasični« bismarckov sistem¹, medtem ko je Poljska uvedla povsem nov sistem, t. i. NDC (*notional defined contribution*). To je sistem pojmovno opredeljenih prispevkov, kjer je posameznikova pokojnina odvisna od velikosti vplačanih prispevkov. Od osmih držav jih je kar šest uvedlo obvezni drugi steber, tj. privatni pokojninski steber, osnovan na kapitalnem kritju. Res je, da ima tudi Slovenija obvezni drugi steber, vendar le za del aktivnega prebivalstva – v tem smislu lahko 2. steber v Sloveniji označimo za »prostovoljni«.

Ne glede na različne »arhitekture« pokojninske reforme, je za vse te reforme značilno, da so zaostrole vstopne pogoje za upokojitev in da so vpeljale takšne spremembe, ki postavljajo močnejšo povezavo med plačanimi prispevki (in preteklimi plačami) in izplačano pokojnino. Vse to naj bi izboljšalo tudi finančno vzdržnost pokojninskega sistema; to je načeloma res, vendar je treba reči, da je veliko odvisno od doslednosti same reforme. Tako npr. izključevanje določenih skupin iz osnovnega javnega sistema oz. upokojevanje po posebnih pogojih vnaša v pokojninski sistem motnjo, ki lahko na dolgi rok »kontaminira« javni pokojninski sistem. Za primer lahko navedemo Hrvaško, kjer po podatkih Marijane Bađun (2009) 64 tisoč braniteljev domovinske vojne prejema povprečno pokojnino, ki znaša kar 270 % povprečne »ne-priviligirane« pokojnine. Nedoslednosti drugih vrst so bile prisotne na Poljskem, kjer so dolgo po sprejeti reformi dopuščali možnost predčasnega upokojevanja za določene skupine zavarovancev, in na Madžarskem, kjer so zaradi izjemno hudega sovraštva med političnima blokoma (levica in desnica) spreminjali že začrtane in zakonsko sprejete smeri reforme.

Preglednica 1: **Pokojninske reforme v devetdesetih letih in prvem desetletju novega tisočletja (leto sprejema zakonodaje)**

Bolgarija	2000 (prvi steber), 2002 (drugi steber)
Hrvaška	1998 (prvi steber), 1999 (drugi steber)
Češka republika	1995, 2004, 2008
Madžarska	1997, 2006–2008
Poljska	1999
Romunija	2000 (prvi steber), 2006 (drugi steber)
Slovaška	2003 (prvi steber), 2004 (drugi steber)
Slovenija	1999

Vir: Nacionalna poročila o strategijah socialne zaščite in socialne vključenosti, 2008–2010; Holzmann in Guven (2009).

¹ Pod tem pojmom razumemo sistem, kjer se pokojninska osnova tvori na osnovi posameznikov plač, ne pa na osnovi posameznikove relativne plače (tj. individualne plače v razmerju do povprečne plače v državi).

Preglednica 2: Osnovne značilnosti pokojninskih reform

	1. steber	2. steber
Bolgarija	sprememba v točkovni sistem	obvezni
Hrvaška	sprememba v točkovni sistem	obvezni
Češka republika	parametrična reforma	prostovoljni
Madžarska	parametrična reforma	obvezni
Poljska	sprememba v NDC	obvezni
Romunija	sprememba v točkovni sistem	obvezni
Slovaška	sprememba v točkovni sistem	obvezni
Slovenija	parametrična reforma	prostovoljni

Opomba: Po metodologiji Svetovne banke je drugi steber obvezen; v skladu s prakso evropskih držav v drugi steber vključujemo tudi kolektivne pokojninske sheme, ki so tesno povezane s prvim stebrom. To pomeni, da je članstvo v teh shemah pogojeno s članstvom v prvem stebru.

2.1 SPREMINJANJE VSTOPNIH POGOJEV

Reforme v vseh osmih državah so zaostrele vstopne pogoje, tj. pogoje upokojevanja. Tako je iz preglednice 3 razvidno, da se je zakonsko določena upokojitvena starost dvignila v prav vseh državah. Res pa je, da iz te preglednice ne moremo razbrati, kakšne so bile vrednosti pred reformo in časa, v katerem naj bi se dosegla nova, višja upokojitvena starost.

Glede na to, da gre za zakonsko določeno upokojitveno starost, je treba upoštevati tudi dejstvo, da se bodo te vrednosti dosegale le postopoma. Zato podajamo tudi bolj podrobne navedbe o dejanskih rokih, ko naj bi se te starosti tudi dosegle.

- **Bolgarija:** zakonsko določena starost za moške (63) je bila dosežena leta 2005, za ženske (60) pa leta 2009.
- **Češka republika:** zakonsko določena starost za moške (65) in ženske (65) bo dosežena med 2017 in 2030, vendar se bodo lahko ženske z dvema otrokoma upokojile pri starosti 64 let, s tremi otroki pri starosti 63 let, s štirimi otroki in več pa pri starosti 62 let.
- **Hrvaška:** zakonsko določena starost za moške (65) in ženske (60) je bila dosežena leta 2008.
- **Madžarska:** zakonsko določena starost za moške (62) in ženske (62) je bila dosežena leta 2009. Zakonodaja, sprejeta maja 2009, zvišuje upokojitveno starost na 65 let in to postopoma do leta 2022.
- **Poljska:** zakonsko določena starost za moške (65) in ženske (60) je bila dosežena leta 2007.
- **Romunija:** zakonsko določena starost za moške (65) in ženske (60) bo dosežena leta 2014.
- **Slovaška:** zakonsko določena starost za moške (62) je bila dosežena leta 2006, za ženske (62) pa bo dosežena med 2014 in 2023 (odvisno od števila otrok; ženske z več otroki bodo dosegle upokojitveno starost 62 kasneje).
- **Slovenija:** zakonsko določena starost za moške (63) je bila dosežena leta 2009, za ženske (61) pa bo dosežena leta 2023. Osebe z otroki se lahko upokojijo pri nižji starosti. V letu 2009 je npr. znižanje za enega otroka znašalo 5 mesecev, za dva 12,5 mesecev, za tri 22,5 mesecev, za vsakega nadaljnjega pa dodatnih 12,5 mesecev.

Preglednica 3: Zakonsko določena upokojitvena starost

	Moški	Ženske
Bolgarija	63	60
Hrvaška	65	60
Češka republika	65	65
Madžarska	65	65
Poljska	65	60
Romunija	65	60
Slovaška	62	62
Slovenija	63	61

Vir: Nacionalna poročila o strategijah socialne zaščite in socialne vključenosti 2008–2010, Holzmann and Guven (2009), Kiss (2009).

Preglednica 4: Možnosti za predčasno upokožitev v okviru splošne pokojninske sheme

	Predčasna upokožitev možna	Predčasna upokožitev možna brez odbitkov
Bolgarija	Ne	Ne
Hrvaška	Da	Ne
Češka republika	Da	Ne
Madžarska	Da	Da
Poljska	Da	Ne
Romunija	Da	Ne
Slovaška	Da	Ne
Slovenija	Da	Da

Vir: Nacionalna poročila o strategijah socialne zaščite in socialne vključenosti 2008–2010, Holzmann and Guven (2009), Kiss (2009).

Treba je poudariti, da je tempo sprememb dokaj različen. V Slovaški, ki je ukinila olajšavo, tj. nižjo upokožitveno starost za ženske z otroki, se starost dviguje za 9 mesecev vsako leto. V Češki republiki je tempo dviga upokožitvene starosti počasnejši in znaša med 2 in 4 meseci na leto. V Sloveniji je dvig starosti za ženske dokaj počasen in znaša 4 mesece na leto.

Zakonsko določena starost je eno, dejanska upokožitvena starost pa je lahko nekaj povsem drugega. Nizka dejanska upokožitvena starost lahko pomeni, da obstajajo številne možnosti za predčasno upokožitev – ne samo zaradi posebnih pokojninskih shem za določene poklice (vojska, policija, tvegani poklici itd). temveč tudi zaradi možnosti predčasnega upokoževanja v okviru splošne pokojninske sheme, tj. sheme, ki velja za »običajne zavarovance. Kot je razvidno iz preglednice 4, samo ena država (Bolgarija) načeloma ne daje možnosti za predčasno upokožitev v okviru splošne pokojninske sheme – čeprav ta država seveda omogoča predčasno upokožitev v okviru posebnih shem.

Izkušnja Poljske je zelo poučna in kaže, kako lahko politični pritiski in sile vplivajo na dejanski potek dogodkov in resno ogrozijo načrtovane učinke reforme. Tako je leta 2005 poljski *Sejm* sprejel zakon, s katerim je izključil rudarje iz reformiranega pokojninskega sistema; pripomnimo, da so bili kmetje in vojska izključeni iz novega sistema že od samega začetka reforme. Ob tem je *Sejm* podaljšal možnost predčasnega upokoževanja do konca leta 2007. Tik pred parlamentarnimi volitvami leta 2007 je bila ta možnost podaljšana do konca leta 2008. Nadalje, ustavno sodišče je presodilo, da mora obstajati možnost predčasnega upokoževanja za moške (stare 60 let in z vsaj 35 leti zavarovalne dobe). Ne glede na sodbo bo tudi po tem roku *de facto* ohranjena možnost predčasnega upokoževanja – ta pokojnina se bo imenovala premostitvena pokojnina in bo začasni prejemek, financiran od delodajalca in države, ne pa iz sklada socialnega zavarovanja.

Samo Slovenija in Madžarska dajeta možnost predčasnega upokoževanja brez odbitkov; to je v obeh državah pogojeno s tem, da ima posameznik dovolj dolgo zavarovalno dobo. Tako je npr. v Sloveniji, po sedaj veljavni zakonodaji, možna predčasna upokožitev brez odbitkov za moške, ki imajo vsaj 40 let delovne dobe in starost 58 let. Na Madžarskem je ta zahteva podobna: če ima zavarovanec vsaj 40 let zavarovalne dobe, se lahko upokoži v starosti 60 let (moški) ali 59 let (ženske). Ob tem je treba omeniti, da bo na Madžarskem predčasno upokoževanje brez odbitkov možno le še do leta 2013.

Sedem držav ponuja možnost predčasne upokožitve z odbitki, tj. trajno nižjo pokojnino. Vrednosti teh odbitkov se močno razlikujejo med državami, imajo pa praviloma enostavno strukturo – npr. 1,2 %, 1,8 %, 3,6 % ali 6 % za vsako leto upokožitve pred zakonsko določeno upokožitveno starostjo. Po sedaj veljavni zakonodaji ima Slovenija degresivno strukturo, tj. višje odbitke za bolj oddaljena leta od zakonsko določene upokožitvene starosti. Hrvaška je pogosto spreminjala vrednosti odbitkov: 1,33 % pred reformo iz leta 1998; tej je sledila vrednost 3,6 % do leta 2008, od leta 2008 dalje pa velja nižja vrednost odbitka, tj. »le« 1,8 %. Tako nizka vrednost je nedvomno posledica močnega pritiska sindikatov.

Večina držav prav tako omogoča bonuse za kasnejše upokoževanje, tj. upokoževanje po upokožitveni starosti. Tako je v Bolgariji bonus (tj. višja pokojnina) znašal 3 % za vsako leto nad zakonsko določeno upokožitveno starostjo in 5 % od januarja 2009. V Češki republiki, Madžarski (od 2004) in Slovaški znaša bonus 6 % za vsako leto. Slovenija ima zelo nenavaden, degresiven sistem in bonusi so med 3,6 % in 0 %; višji bonusi veljajo za leta bližje zakonsko določeni upokožitveni starosti. V Romuniji bonus znaša 3,6 %, medtem ko hrvaški pokojninski sistem bonusov ne pozna. Na Poljskem je vprašanje bonusov irelevantno, glede na to da imajo sistem NDC (tj. sistem pojmovno opredeljenih prispevkov).

Preglednica 5: **Nekatere značilnosti javnih pokojninskih sistemov**

	Minimalna zavarovalna doba (leta)	Obdobje relevantno za izračun pokojnine	Način usklajevanja pokojnin
Bolgarija	15	Celotno delovno obdobje (postopoma)	Švicarska formula
Hrvaška	15	Celotno delovno obdobje (postopoma)	Švicarska formula
Češka republika	35	Zadnjih 30 let delovne dobe	Rast cen + 1/3 rasti plač
Madžarska	15	Celotno delovno obdobje (postopoma)	Usklajevanje odvisno od rasti BDP
Poljska	Ni zahtevane minimalne dobe	Ni relevantno	80 % rast cen + 20 % rast plač
Romunija	15	Celotno delovno obdobje (postopoma)	Ni natančno določeno
Slovaška	15	Celotno delovno obdobje (postopoma)	Švicarska formula
Slovenija	15	Najboljših zaporednih 18 let	Rast plač

Vir: Nacionalna poročila o strategijah socialne zaščite in socialne vključenosti 2008–2010, Holzmann and Guven (2009).

2.2 TESNEJŠA POVEZAVA MED PRISPEVKI (PRETEKLIMI PLAČAMI) IN POKOJNINAMI

Odbitki za predčasno upokojevanje nedvomno prispevajo k večji aktuarski pravičnosti oziroma tesnejši povezavi med preteklimi plačami in prejeto pokojnino. Čeprav ti odbitki niso določeni na osnovi aktuarskih izračunov – večinoma so prenizki – so vendarle korak v pravo smer. Seveda so tudi druge spremembe v pokojninskih sistemih, ki vplivajo na tesnejšo povezavo med prispevki (preteklimi plačami) in pokojnino. Preglednica 5 kaže, da se obdobje, ki se upošteva pri izračunu pokojninske osnove, postopoma podaljšuje in bo večinoma vključevalo celotno delovno dobo. To postopno podaljševanje pomeni, da se vsako leto obdobje podaljša za eno leto. Hrvaška je tu bolj radikalna in vsako koledarsko leto se obdobje podaljšuje kar za tri leta.

3. NEKATERE DRUGE POMEMBNE ZNAČILNOSTI POKOJNINSKIH SISTEMOV

Prikažimo še dva pomembna elementa pokojninskih sistemov. To sta (1) institut minimalne pokojnine in (2) priznavanje neprispavnih obdobj. Oba sta elementa prerazdeljevanja, ki poteka znotraj javnega pokojninskega sistema. Seveda so tudi drugi elementi, ki bi omogočali celovitejšo oceno prerazdeljevanja (solidarnosti) znotraj sistema in ki jih tu ne analiziramo. Tako bi bilo zagotovo pomembno ugotoviti pomen posebnih pokojninskih shem za policijo, vojsko, izbrane skupine državnih uradnikov in funkcionarjev, za nevarne poklice itd. Prav tako bi bil pomemben kazalec prerazdeljevanja razmerje med maksimalno in

minimalno pokojnino (za npr. enako delovno dobo), skupaj z informacijo o tem, ali je prispevna osnova navzgor omejena ali ne. Samo ilustracija o pomenu posebnih shem: Poljska ima posebno shemo za kmete, ki prejema velike subvencije iz državnega proračuna. Videli smo že, da ima Hrvaška precej upokojencev, ki prejema pokojnine po posebnih predpisih. Tudi tu gre za prerazdeljevanje, vendar bi težko rekli, da gre za solidarnost, ker običajni zavarovanci financirajo pokojnine za privilegirane skupine.

Institut minimalne pokojnine je pomemben, ker zagotavlja stalen dohodek starejšemu prebivalstvu. Ob tem imajo posamezni pokojninski sistemi zelo različne rešitve. Ena od možnosti je, da pokojninski sistem ne vsebuje nobenih posebnih določil o minimalnih pokojninah, temveč se problem zelo nizkih dohodkov (pokojnin) starejših rešuje v okviru splošnih shem socialnega varstva, tj. shem, ki so dostopne celotnemu prebivalstvu. Posebne oblike dohodkovne podpore starejšim, ki so predvidene v samem pokojninskem sistemu, lahko zavzamejo različne oblike. To so npr. minimalna »socialna« pokojnina, minimalna pokojnina iz sistema socialnega zavarovanja in dohodkovni dodatek, namenjen izključno upokojencem. Minimalna pokojnina je dostopna vsem tistim, ki so prispevali v pokojninski sistem in/ali dosegajo določeno starost. Minimalna pokojnina iz sistema socialnega zavarovanja je dostopna zavarovancem, ki dosegajo minimalno zavarovalno dobo, višina te pokojnine pa je lahko odvisna od dolžine zavarovalne dobe.

- Bolgarija ima minimalno pokojnino (t. i. socialno pokojnino) in minimalno pokojnino iz sistema

- socialnega zavarovanja. Dodelitev minimalne pokojnine je odvisna od dohodkovnega cenzusa, oseba pa mora biti stara vsaj 70 let.
- Hrvaška ima minimalno pokojnino iz sistema socialnega zavarovanja, njena višina je odvisna od dolžine zavarovalne dobe. Ta pokojnina je dostopna samo tistim aktivnim zavarovancem, ki so ostali v starem sistemu, tj. tistim, ki prispevke vplačujejo v celoti zgolj v prvi (javni) steber. Osebe, ki so v novem sistemu, tj. del prispevkov namenjajo tudi v drugi (privatni) steber, niso upravičene do takšne minimalne pokojnine. Te osebe bodo lahko deležne prejemkov iz splošne sheme socialnega varstva, ki je dostopna vsem državljanom.
 - Češka republika nima posebne sheme za starejše – ti so upravičeni do prejemkov znotraj splošne sheme socialnega varstva.
 - Madžarska ima minimalno pokojnino iz sistema socialnega zavarovanja; do nje so upravičene osebe, ki imajo vsaj 20 let zavarovalne dobe. Pokojninski denarni dodatek je na razpolago osebam (in parom), starim vsaj 62 let, katerih celotni dohodek je manjši od določenega odstotka minimalne pokojnine iz sistema socialnega zavarovanja.
 - Poljska ima minimalno pokojnino iz sistema socialnega zavarovanja; upravičene so osebe, ki so dosegle upokojitveno starost in imajo minimalno zavarovalno dobo (20 let za ženske, 25 let za moške). Za tiste, ki teh pogojev ne izpolnjujejo, je na voljo splošna shema socialnega varstva.
 - V Romuniji je minimalna pokojnina iz sistema socialnega zavarovanja postavljena indirektno, z določitvijo pravila, da minimalno število pokojninskih točk v posameznem letu ne more biti manjše kot 0,25. Minimalna pokojnina je v veljavi od aprila 2009, pri čemer bo večina upravičencev kmetov.
 - Na Slovaškem ni minimalne pokojnine iz sistema socialnega zavarovanja. Upokojenci, ki prejemajo pokojnino, nižjo od določenega odstotka minimalnega dohodka, prejemajo pokojninski denarni dodatek.

- Slovenija ima institut minimalne pokojnine, minimalne pokojnine iz sistema socialnega zavarovanja in pokojninski denarni dodatek (varstveni dodatek). Minimalna pokojnina je namenjena predvsem kmetom. Varstveni dodatek je namenjen osebam, ki prejemajo (minimalno) pokojnino iz sistema socialnega zavarovanja. Minimalna pokojnina iz sistema socialnega zavarovanja je odvisna od zavarovalne dobe. Slovenija ima tudi t. i. državno pokojnino, ki je po vrednosti zelo blizu minimalni pokojnini. Ta pokojnina se dodeljuje osebam, ki niso upravičene do drugih pokojnin (ne domačih ne tujih) in so stare vsaj 65 let (od tega morajo vsaj 30 let prebiti v Sloveniji).

Preglednica 6 povzema zgoraj prikazane ugotovitve.

Obravnavanje in analiza neprispavnih obdobj je zagotovo zahtevala posebno študijo. Gre za obdobja, za katera delodajalec ne plačuje prispevkov. Za ta obdobja praviloma plačuje prispevke država (iz državnega proračuna), tako da je oseba zavarovana. V nekaterih državah (npr. v Češki republiki) breme teh neprispavnih obdobj nosi sklad socialnega zavarovanja in ne državni proračun. V nekaterih državah lahko zavarovanec neprispavna obdobja *ex post* kupi.

Priznavanje neprispavnih obdobj je velikodušno zlasti v Češki republiki, kjer so vključena obdobja skrbi za otroka (do starosti štirih let), obdobja univerzitetnega študija, obdobja skrbi za osebo, ki je odvisna od pomoči drugih, in čas obveznega vojaškega roka. Na povsem drugi strani tega loka je Slovenija, ki izjemno restriktivno obravnava neprispavna obdobja. Obdobje univerzitetnega študija in čas obveznega vojaškega roka se štejeta kot dodana doba; to je slovenska posebnost, ker se ta obdobja priznavajo le pri izpolnitvi vstopnih pogojev, ne pa kot obdobja, ki se priznajo kot zavarovalna doba. Res je, da lahko ta obdobja posameznik dokupi in s tem postanejo zavarovalna doba. Za osebe, ki niso zavarovana po drugi podlagi, je zavarovalna osnova (iz katere država plačuje prispevke) za obdobje skrbi za otroka zelo nizka.

Preglednica 6: Načini zagotavljanja minimalnega dohodka za starejše

	Minimalna pokojnina	Minimalna pokojnina iz sistema socialnega zavarovanja	Pokojninski denarni dodatek
Bolgarija	Da	Da	Ne
Hrvaška	Ne	Da	Ne
Češka republika	Ne	Ne	Ne
Madžarska	Ne	Da	Da
Poljska	Ne	Da	Da
Romunija	Da	Ne	Ne
Slovaška	Ne	Ne	Da
Slovenija	Da	Da	Da

Opomba: Glej tekst za dodatna pojasnila.

Na splošno lahko rečemo, da je očiten trend zmanjševanja obsega neprispavnega obdobja, ki jih država neposredno ali posredno priznava kot »zavarovalno dobo«. Tako je npr. Hrvaška ukinila možnost dokupa let univerzitetnega študija. Z letom 2010 Češka republika univerzitetnega študija ne bo več vključevala v neprispavno obdobje, do leta 2010 pa bo pridobljena obdobja univerzitetnega študija še upoštevala.

4. FISKALNA VZDRŽNOST IN PRIMERNOST POKOJNIN

Tu ne bomo pojasnjevali, kaj pomeni fiskalna vzdržnost, ker tega pojasnila preprosto nimamo. Jasno pa je, da pokojninski sistem, ki izplačuje nizke pokojnine in ustvarja nizke izdatke za pokojnine (merjeno kot odstotek BDP) in bi bil torej po nekaterih razlagah fiskalno vzdržen, praviloma ni socialno vzdržen. To še posebej velja, če visok odstotek starejših živi pod pragom dohodkovne revščine.

Pomemben ukrep, ki zagotavlja finančno vzdržnost pokojninskega sistema (tj. onemogoča hitro rast pokojninskih izdatkov), je sistem usklajevanja pokojnin. Usklajevanje na osnovi švicarske formule, kjer je rast pokojnin določena na osnovi 50 % rasti plač in 50 % rasti cen, je nedvomno primeren način usklajevanja. Takšen način usklajevanja namreč pomeni, da realna vrednost pokojnin narašča, tj. da so upokojenci vsaj delno udeleženi v sadovih gospodarske rasti. Kot je razvidno iz preglednice 5, imajo tri države, Bolgarija, Hrvaška in Slovaška, takšen način usklajevanja pokojnin. Madžarska je do leta 2009 uporabljala švicarsko formulo, od leta 2010 pa bo usklajevanje manj ugodno za upokojence, tako da se bo švicarska formula uporabljala le, če bo rast

BDP večja od 5 % letno. Za nižje rasti BDP bo relativna utež rasti cen višja: tako bo npr. za rast BDP pod 3 % usklajevanje pokojnin osnovano izključno na osnovi rasti cen. Podobno je na Poljskem relativna utež cen večja kot pri švicarski formuli in znaša 80 % rasti cen in 20 % rasti plač. Na Češkem je formula usklajevanja še bolj ugodna za upokojence in vzdržuje realno vrednost pokojnin (tj. 100 % rasti cen), poleg tega pa še omogoča upokojencem določeno »sodelovanje« v sadovih gospodarske rasti (20 % rasti plač), kar zagotavlja celo realno povečevanje pokojnin. Romunija ima dokaj nestabilen sistem usklajevanja, kjer je rast pokojnin določena enkrat letno v dovoljenem intervalu vrednosti pokojninske točke. Od osmih držav samo še Slovenija ohranja sistem usklajevanja na osnovi rasti plač. To sicer ni povsem točno, ker obstaja tudi negativno letno usklajevanje v višini 0,6 odstotne točke.² Ob tem je treba reči, da v času gospodarske krize, tj. od leta 2008 dalje, nekatere države niso usklajevale pokojnin.

Podobno kot velja za termin fiskalna vzdržnost, lahko tudi za termin primerna pokojnina rečemo, da ga je težko definirati. Lahko bi sicer rekli, da pokojninski sistem, ki zagotavlja visoko nadomestitveno razmerje, zagotavlja primerne pokojnine. Nadomestitveno razmerje praviloma merimo s preprostim kazalcem, tj. razmerjem med pokojnino in plačo. Težave nastanejo pri primerjavah med državami. Ali primerjamo neto ali bruto vrednosti? Primerjava neto vrednosti je bolj smiselna, ker nas zanima kupna moč pokojnin, relativno glede na plače. Vendar tudi tu nastopijo težave pri tem, kaj vse vključujemo v pokojnine. Ali vključujemo vse pokojnine ali samo starostne pokojnine? Ali vključujemo samo pokojnine iz sistema socialnega zavarovanja? Ta in druga vprašanja so pomembna in vključevanje ali izključevanje določenih kategorij pokojnin (ali oseb) lahko vpliva na vrednosti tega kazalca. Zavedajoč se teh

Preglednica 7: Nadomestitvena razmerja v Sloveniji, 2000–2008

	Starostna pokojnina (kot % povprečne neto plače)	Pokojnina (kot % povprečne neto plače)
2000	75,3	68,1
2001	73,2	66,3
2002	72,8	65,9
2003	71,1	64,5
2004	70,2	63,7
2005	69,1	62,7
2006	68,6	62,5
2007	67,1	61,3
2008	67,1	61,6

Vir: Mesečni statistični pregled, ZPIZ, maj 2009.

² To je posledica znanega člena 151 zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju.

Preglednica 8: Stopnje tveganja revščine (v %) za celotno prebivalstvo in prebivalstvo, staro 60 let in več, 2007

	Tveganje revščine (v %) za celotno prebivalstvo			Tveganje revščine (v %) za prebivalstvo 60+		
	Skupaj	M	Ž	Skupaj	M	Ž
Bolgarija	14	11	17			
Češka republika	10	9	10	5	2	7
EU15	17	15	17	20	17	22
Madžarska	12	12	12	6	4	7
Poljska	17	18	17	8	7	9
Romunija	25	24	25	28	24	31
Slovenija	12	10	13	18	10	23
Slovaška	11	10	11	7	4	10

Vir: Eurostat.

pomembnih omejitev lahko rečemo, da imata Slovenija in Madžarska relativno visoko vrednost tega kazalca, pri čemer ob uporabi neto vrednosti starostnih pokojnin in plač vrednost tega kazalca presega 60 %. Češka republika in Poljska imata vrednosti okoli 55 %, Slovaška pa okoli 50 %. Romunija in Bolgarija sta na nižjem delu te lestvice z vrednostma okoli 40 %.

Nizke vrednosti razmerja med pokojninami in plačami ne pomenijo nujno, da upokojenci živijo v revščini. Obstajajo različne »preživetvene« strategije, kot npr. delo v kmetijstvu ali druge oblike dela za plačilo. Prav tako lahko upokojenci živijo v razširjenih družinah in v določeni meri delijo dohodek z drugimi aktivnimi člani družine. Preglednica 8 podaja primerjavo stopenj tveganja dohodkovne revščine za celotno prebivalstvo in prebivalstvo, staro 60 let in več³.

Za razliko od starih članic EU, tj. EU15, je tveganje revščine za starejše prebivalstvo pri teh osmih državah nižje kot za celotno prebivalstvo. Izjemi sta Romunija in Slovenija. Prav tako je tveganje dohodkovne revščine za starejše ženske višje kot za starejše moške. To je predvsem posledica tega, da mnoge ženske prejemajo nizke pokojnine (lastne ali vdovske) in živijo v enočlanskih gospodinjstvih.

5. NEKAJ UGOTOVITEV O REFORMAH JAVNEGA POKOJNINSKEGA SISTEMA (PRVEGA STEBRA)

Iz preglednice 2 je bilo razvidno, da so štiri od osmih analiziranih držav javni pokojninski sistem preoblikovale v točkovni sistem. V točkovnem sistemu je vstopna pokojnina podana s formulo:

$$\text{Pokojnina} = \text{AVGP} \cdot \text{YS} \cdot \text{VPP}$$

³ Prag revščine je določen na 60 % mediane ekvivaliranega (ekvivalentnega) dohodka.

Kjer je:

AVGP = povprečno število pokojninskih točk na leto zavarovalne dobe

YS = zavarovalna doba

VPP = vrednosti pokojninske točke.

Povprečno število pokojninskih točk na leto zavarovalne dobe je praviloma izračunano na osnovi določenega zavarovalnega obdobja, izračun pa ni nujno osnovan na osnovi celotnega zavarovalnega obdobja. Res pa je, to smo videli v razdelku 3, da se to zavarovalno obdobje v večini držav počasi premika in podaljšuje v celotno zavarovalno obdobje. Število doseženih oz. priznanih točk v danem letu je omejeno navzgor, ponekod pa tudi navzdol, tako da število točk ne more biti nižje od neke vrednosti⁴. Štiri države, ki so uvedle točkovni sistem, so bile kar iznajdljive v aplikaciji točkovnega sistema. Tako npr. Romunija uporablja različne vrednosti pokojninske točke v odvisnosti od spola (vrednosti za ženske so nekoliko višje).

Vrednost pokojninske točke je praviloma postavljena kot določen odstotek povprečne plače v državi; kljub temu je kar nekaj razlik med državami. Tako npr. Romunija določa vrednost pokojninske točke glede na polno zavarovalno dobo, tako da je vrednost točke približno enaka 42 % povprečne plače v državi za 34 let zavarovalne dobe za moške in 29 let zavarovalne dobe za ženske. Hrvaška vrednosti točke ne določa enkrat letno na osnovi povprečne plače v državi, temveč je bila vrednost točke določena na začetku uvedbe točkovnega sistema. Od takrat dalje se vrednost točke usklajuje v skladu s švicarsko formulo, kar pomeni relativno hitro zniževanje vstopnih pokojnin. Kakorkoli že, v obravnavanih državah vrednosti točke (originalne ali preračunane) znašajo med 1 % in 1,25 % povprečne mesečne plače v državi. To pomeni, da oseba s 40 let zavarovalne dobe prejme pokojnino, ki je enaka 40–50 % povprečne plače v državi.

⁴ Oseba ki v danem letu prejema plačo, ki je enaka povprečni plači v državi, prejme eno pokojninsko točko v tem letu; če prejema dvakratnik povprečne plače v državi, potem prejme 2 pokojninski točki itd.

Prevedba klasičnega bismarckovega sistema v točkovni sistem je lahko netrivialna, ker je točkovni sistem v osnovi enostaven in ni dozveten za določene posebnosti tvorbe pokojninske osnove. To velja zlasti v primerih, ko je upoštevanje plač (pri tvorbi pokojninske osnove) degresivno ali pa so degresivne odmerne stopnje.

Oglejmo si to na treh primerih:

Primer 1:

Češka republika ima „klasični“ bismarckov sistem. Pri tvorbi pokojninske osnove se upošteva 100 % dohodka do višine približno 43,2 % povprečne bruto plače v državi; samo 30 % dohodka se upošteva za dohodek med 43,2 % in 107 % povprečne bruto plače v državi, in samo 10 % dohodka, ki presega 107 % povprečne bruto plače v državi. Tvorba je torej degresivna (tj. višje plače se upoštevajo manj).

Primer 2:

Odmerne stopnje (za ženske) so v slovenskem pokojninskem sistemu določene takole: 38 % za prvih 15 let, potem pa 1,5 % za vsako nadaljnje leto zavarovanja. To pomeni, da je letna stopnja prirasta za prvih 15 let 2,53 %, za nadaljnja leta pa 1,5 %. Odmerne stopnje so torej degresivne.

Primer 3:

Madžarska ima obe degresiji: degresijo pri tvorbi pokojninske osnove in degresijo pri odmernih stopnjah. Prva degresija bo ukinjena leta 2009, druga pa leta 2013, ko bo enotna odmerna stopnja 1,65 % (za osebe, ki bodo ostale samo v 1. stebru).

Iz teh primerov sledi, da bi bil za Madžarsko po letu 2013 prehod na točkovni sistem zelo enostaven. Prehod na točkovni sistem v Sloveniji ne bi zahteval bistvenih sprememb, dočim bi bil ta prehod v Češki republiki kar zahteven, in sicer zaradi zelo močne degresije pri tvorbi pokojninske osnove. Ob tem je popolnoma jasno, da so te degresije – tako pri tvorbi pokojninske osnove kot pri določitvi odmernih odstotkov – močni elementi redistribucije, ki jih točkovni sistem dejansko ukinja. To seveda ne pomeni, da točkovni sistem v celoti ukinja redistribucijo: to izvaja tako, da določa maksimalno in minimalno število točk za leto zavarovanja oz. leto zavarovalne dobe.

6. NEKAJ UGOTOVITEV O OBVEZNEM DRUGEM STEBRU

Videli smo, da je kar šest držav (od osmih analiziranih) vpeljalo obvezni drugi pokojninski steber, osnovan na kapitalskem kritju. V to skupino ne vključujemo Slovenije, ki ima obvezne pokojninske sheme (iz 2. stebra) le za nekaj skupin zavarovancev. Verjetno je

prezgodaj podati splošno oceno uspešnosti tega stebra; finančna performansa pokojninskih skladov se je sicer počasi izboljševala, z večjo diverzifikacijo portfelja teh skladov (manjšanjem deleža državnih obveznic in večanjem deleža bolj tveganih naložb), vendar je finančna in ekonomska kriza v letih 2008–2009 tem skladom zadala kar hud udarec. V nekaterih državah je bilo zaznati tudi nekaj resnih spodrseljavev pri načrtovanju in implementaciji tega pokojninskega stebra.

Tehnični problemi, s katerimi se je soočila Poljska, so podrobno opisani v Chlon-Dominczak (2004). Gre za vpeljavo novega IT sistema, ki bi bil sposoben zajemati individualne podatke o plačanih prispevkih za 1. in 2. steber; sistem je začel normalno delati šele nekaj let po reformi. Tud Madžarska daje primer, kako lahko slabo načrtovanje in hude politične ločitve zaviralno delujejo na potek reforme.

Madžarska je sprejela napačne rešitve predvsem v sledečih točkah:

1. kdo bo pobiral prispevke za 2. steber
2. kakšna naj bodo pravila, ki bodo določala, kateri zavarovanci morajo ostati v starem sistemu, kateri zavarovanci so lahko v mešanem sistemu (tj. sistemu, ki poleg 1. stebra vključuje novi 2. steber) in kateri zavarovanci morajo biti v novem, mešanem sistemu.

Madžarska se je na začetku odločila, da bodo delodajalci kar neposredno nakazali individualne prispevke 2. stebra pokojninskim skladom. To pomeni, da relevantne državne inštitucije niso imele možnost kontrole plačevanja teh prispevkov. Povsem predvidljivo je to povzročilo tudi velike začetne težave pri natančnem evidentiranju posameznih prispevkov. Zaradi tega je Madžarska leta 1999 opustila takšen način pobiranja prispevkov za 2. steber in nalogo pobiranja prispevkov zanj delegirala davčni upravi, ki potem prenakaže te prispevke posameznim pokojninskim skladom.

Glede na drugo točko, tj. možnost vključevanja v novi, mešani pokojninski sistem, je treba reči, da je Madžarska na stečaj odprla te možnosti in tudi spodbujala zaposlene k včlanitvi. Ti so imeli 20 mesecev časa, da se odločijo, ali ostanejo v starem sistemu (tj. zgolj 1. stebru) ali se pridružijo novemu, mešanemu sistemu⁵. Za novozaposlene, tj. tiste, ki so se prvič zaposlili, možnosti izbire ni bilo in so se morali včlaniti v novi sistem. Včlanjevanje v novi sistem je preseglo vsa pričakovanja. Po tem dobesednem »stampedu« so madžarski strokovnjaki (glej Augustinovit et al, 2002) ocenili, da okoli 20 % vseh članov novega sistema ni imelo nikakršnega racionalnega razloga za to, da zapustijo stari sistem (ki še deluje) in se včlanijo v novi, mešani sistem. Gre za to, da so ti ljudje precej več izgubili s tem, da so se morali odreči določenim pridobljenim pravicam v 1. stebru in

⁵ Ta možnost je bila odprta od 1. januarja 1998 do 31. avgusta 1999.

so bile te pridobljene pravice večje od novopridobljenih pravic, ki naj bi jih zagotavljal novi, mešani sistem. Potem ko se je tako velik del prebivalstva odločil sebi v škodo, je nastal velik pritisk, da se v prejšnji sistem povrnejo vsaj tisti, ki so se prostovoljno včlanili v mešani sistem. Od leta 2000 dalje je bilo odprtih kar nekaj možnosti za določene skupine, da se vrnejo v stari sistem.

Druge države, ki so kasneje uvajale sistem obveznega drugega stebra, so (očitno) upoštevale madžarsko izkušnjo in postavile kar nekaj omejitev za vstop v novi (mešani) sistem in tudi vnaprej določile možnosti za izstop iz njega oziroma povratek v stari sistem. Tako je npr. Hrvaška postavila sledeče pravilo za vstop v mešani sistem: obvezna včlanitev v drugi steber za vse zaposlene, ki so bili julija 2000 mlajši od 40 let, in prostovoljna včlanitev za zaposlene v starosti od 40 do 50 let. Odločitev za prostovoljno včlanitev je bilo treba sprejeti do junija 2002 in je bila dokončna. Slovaška ni postavljala omejitev za vstop v novi sistem, temveč je ponujala zgolj možnost izstopa (in tudi vstopa!) v obdobju med januarjem in junijem 2008: 6,6 % članov je zapustilo mešani sistem in se vrnilo nazaj k staremu sistemu. Z namenom, da poveča fleksibilnost, je Slovaška od leta 2008 dalje omogočala osebam, ki so vstopala v novi sistem, šestmesečni rok, v katerem so se morale odločiti, ali bodo obvezno članstvo v 2. stebru spremenile v prostovoljnega.

Del t. i. učnega procesa je tudi večja pravičnost pri računanju pokojnine iz 1. stebra za osebe, ki so se odločile za vstop v mešani sistem. Države, ki so uvedle obvezni 2. steber, se niso zgledovale po Madžarski, kjer so bile osebe, ki so se včlanile v 2. steber (tj. vstopile v mešani sistem in torej del pokojninskega prispevka usmerile v 2. steber), prisiljene, da se odpovedo 26 % pridobobljenih pravic iz 1. stebra; ta nepravilnost je kasneje povzročala velike preglavice politikom. Države, ki so kasneje uvedle obvezni 2. steber, so, upoštevajoč negativno izkušnjo Madžarske, pozorno določale pokojnino, tako, da bi bile pridobljene pravice iz 1. stebra (vse do vstopa v

mešani sistem) pravično določene. Čeprav so se države izognile tej napaki, pa se niso mogle izogniti skušnjavi, da bi vnesle druge nepravilnosti v sistem. Tako je npr. Hrvaška vpeljala relativno velikodušno minimalno pokojnino iz sistema socialnega zavarovanja, vendar je bila ta namenjena le zavarovancem, ki so ostali v starem sistemu, tj. niso pristopili k mešanemu sistemu.

Države, ki so uvedle obvezni drugi pokojninski steber, se niso zgledovale po modelu Madžarske, kjer je bilo pobiranje prispevkov za 2. steber prav liberalno – resda relativno kratko obdobje. Spomnimo se: podjetja so prispevke za 2. steber kar neposredno nakazovala pokojninskim skladom; od leta 2000 dalje prispevke za 2. steber pobira davčna uprava. Države, ki so uvedle obvezni 2. steber, so večinoma zadolžile davčne uprave, da pobirajo tudi te prispevke. Seveda so tudi izjeme. Tako je na Poljskem za pobiranje prispevkov za 2. steber zadolžena centralna institucija socialnega zavarovanja (ZUS), dočim je bila na Hrvaškem ustanovljena povsem nova institucija (REGOS), zadolžena za pobiranje prispevkov za 2. steber, usmerjanje teh prispevkov v pokojninske sklade in vodenje posameznikovih pokojninskih računov. Kmalu je prišlo do napetosti med davčno upravo in REGOS-om, tako da je REGOS funkcijo pobiranja prispevkov moral prepustiti davčni upravi.

Kot je razvidno iz preglednice 9, v državah z obveznim drugim stebrom zavarovanci precejšen delež pokojninskih prispevkov namenjajo pokojninskim skladom 2. stebra. Izjema je Romunija, ki je pred kratkim uvedla obvezni 2. steber, tako da zavarovanci namenjajo le dve odstotni točki skladom 2. stebra. Ob tem je treba reči, da se zaradi gospodarske in finančne krize skuša del prispevkov, namenjenih v 2. steber, preusmeriti v 1. steber in s tem zmanjšati javnofinančni primanjkljaj. Tako je *Financial Times* 5. novembra poročal, da poljska vlada predlaga znižanje prispevka v 2. steber s 7,3 % na 3 % in preusmeritev razlike (4,3 %) v 1. steber. Podobno je Romunija zamrznila predvideno večanje deleža prispevka, namenjenega 2. stebru.

Preglednica 9: Prispevne stopnje za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (v %)

	1. steber	2. steber	skupaj
Bolgarija	18	5	23
Hrvaška	15	5	20
Češka republika	28	-	28
Madžarska	25,5	8	33,5
Poljska	12,22	7,30	19,52
Romunija	27,75	2	29,75
Slovaška	9	9	18
Slovenija	24,35	-	24,35

Vir: Nacionalna poročila o strategijah socialne zaščite in socialne vključenosti 2008–2010, Holzmann and Guven (2009).

Opomba: Poljska in Slovaška imata posebne prispevne stopnje za invalidsko zavarovanje, tako da se zgoraj navedene prispevne stopnje nanašajo le na pokojninsko zavarovanje.

Ne glede na različne težave, značilne za obvezni 2. steber, je vendarle dejstvo, da bodo obvezni 2. stebri ostali del sistema pokojninskega zavarovanja v državah, ki takšne obvezne stebre imajo. Kljub temu bo treba razrešiti še niz problemov, med drugim ureditev faze izplačevanja anuitet, nadaljnje zniževanje stroškov upravljanja s premoženjem in izboljšanje nadzora.

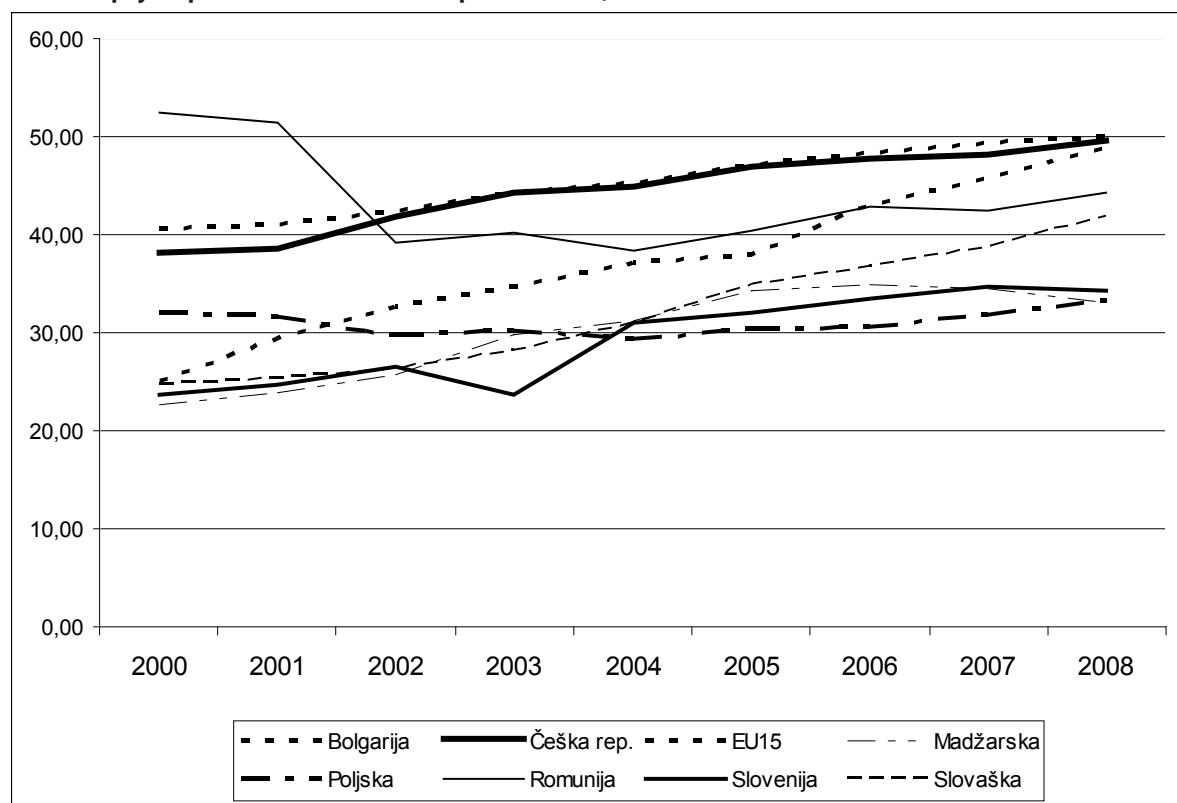
Kako so delovale prostovoljne pokojninske sheme 2. stebra v Češki republiki in Sloveniji? Čeprav te sheme vključujejo velik delež zaposlenih – okoli 60 % tako v Češki republiki kot v Sloveniji – pa so zbrani prispevki relativno skromni. Leta 2007 je zbrano premoženje teh pokojninskih skladov znašalo 4,7 % BDP v Češki republiki in 3,9 % v Sloveniji. To nekoliko preseneča, če upoštevamo, da so te pokojninske sheme močno subvencionirane na Češkem, v Sloveniji pa so te pokojninske sheme celo obvezne za določene skupine zavarovancev (javni uslužbenci, zaposleni v določenih poklicih, za katere je predpisana beneficirana doba). Dejstvo je, da je v Sloveniji tudi v obveznih pokojninskih shemah pokojninsko premoženje skromno. Tako je leta 2008 v Zaprtem vzajemnem pokojninskem skladu za javne uslužbence znesek pokojninskega premoženja na člana znašal le okoli 1500 EUR, v Skladu obveznega dodatnega pokojninskega zavarovanja pa okoli 5300 EUR na člana.

7. POVEČANJE ZAPOSLENOSTI MED STAREJŠIMI

Pomemben razlog za pokojninske reforme je, da se izboljša fiskalna vzdržnost pokojninskih sistemov, ne samo neposredno z relativnim zniževanjem pokojnin (tj. zniževanjem razmerja med pokojninami in plačami) temveč tudi s podaljševanjem delovne aktivnosti starejših. V tem smislu bi pričakovali, da bodo pokojninske reforme neposredno povzročile tudi pozitivne učinke na zaposlenost starejših. Kot je to razvidno iz slike 1, je rast zaposlenosti v »kritični« starostni skupini 55–64 let zelo različna med temi osmimi državami, skupna značilnost pa je, da še ne dosegajo ravni zaposlenosti v EU15.

Tako je v Češki republiki od leta 2000 do leta 2008 zaposlenost te starostne skupine narasla z 38 % na 50 %, v Bolgariji s 25 % na 49 %, na Madžarskem s 23 % na 33 %, na Poljskem z 32 % na 33 %, v Sloveniji s 24 % na 34 % in na Slovaškem s 25 % na 42 %. V Romuniji se je zaposlenost znižala s 53 % na 44 %. Predvsem preseneča zelo skromen porast zaposlenosti na Poljskem, kljub izjemno odmevni in promovirani pokojninski reformi. Tudi za Madžarsko in Slovenijo je značilna relativno nizka raven zaposlenosti v starejši starostni skupini. Temu nedvomno botrujejo različne možnosti predčasne upokojevanja; spomnili

Slika 1: Stopnja zaposlenosti v starostni skupini 55–64 let, 2000–2008



Vir: Eurostat.

se bomo, da le Madžarska in Slovenija omogočata predčasno upokojevanje brez odbitkov, za Poljsko pa so značilne različne sheme predčasnega upokojevanja za določene skupine zavarovancev.

Zahvala

Pri pripravi tega prispevka sem izjemno hvaležen strokovnjakom, ki so mi priskrbeli dodatne informacije in nekatera natančnejša pojasnila. Posebno zahvalo sem dolžan Zoranu Anušiću, Róbertu Gálu, Mariji Svorenovi, Lubosu Vagacu, Constantinu Zamanu in Krisztini Kiss. Ne gre posebej poudarjati, da sem samo jaz odgovoren za vse pomanjkljivosti in morebitne napake.

Viri in literatura:

Anušić Zoran, Philip O'Keefe in Sanja Madžarević-Šujster, (2003). "Pension reform in Croatia", Social protection discussion paper no. 0304. Washington, D.C.: The World Bank.

Asenova, Darinka in Roddy McKinnon (2007). "The Bulgarian pension reform: post accession issues and challenges". *Journal of European Social Policy* 17(4):389–396.

Augustinovics, M. , Robert Gal, Agnes Matits, Levente Mate, Andras Simonovits in Janos Stahl (2002). 'The Hungarian pension system before and after the 1998 reform' in Elaine Fultz (ed) *Pension reform in Central and Eastern Europe (vol.2): restructuring with privatisation – case studies of Hungary and Poland*. Geneva: ILO.

Bađun, Marijana (2009). 'Korisnici mirovina koji su pravo na mirovinu ostvarili pod povoljnijim uvjetima'. *Newsletter*, Institut za javne financije, Zagreb.

Barr, Nicholas, urednik (2005). *Labour markets and social policy in Central and Eastern Europe: the accession and beyond*. Washington, D.C.: The World Bank.

Chlon-Dominczak, Agnieszka (2004). 'The collection of pension contributions in Poland', v Elaine Fultz in Tine Stanovnik, (ur). *The collection of pension contributions: trends, issues, and problems in Central and Eastern Europe*. Geneva: ILO.

Fultz, Elaine (2004). 'Pension reform in the EU accession countries: challenges, achievements and pitfalls'. *International Social Security Review*, 57(2):3–24.

Fultz, Elaine, urednica (2002). *Pension reform in Central and Eastern Europe (vol.1): restructuring of public pension schemes – case studies of the Czech Republic and Slovenia*. Geneva: ILO.

Holzmann, Robert in Ufuk Guven (2009). *Adequacy of retirement income after pension reforms in Central, Eastern and Southern Europe – eight country studies*. Washington, D.C.: the World Bank.

Holzmann, Robert, Landis MacKellar in Jana Repanšek, uredniki (2009). *Pension reform in Southeastern Europe*. Washington, D.C.: the World Bank.

Krisztina Kiss (2009). *Current situation in the Hungarian pension system*. Conference on Pension Reform, Beograd, 24–25 September 2009.

National reports on strategies for social protection and social inclusion 2008–2010, dostopno na http://ec.europa.eu/employment_social/spsi.

OECD (2004). *Reforming public pensions: sharing the experiences of transition and OECD countries*. Paris: OECD.

OECD (2005). *Pensions at a glance: public policies across OECD countries*. Paris: OECD.

Potočnjak, Željko (2000). 'Nove mirovinske formule mirovinskog osiguranja generacijske solidarnosti'. *Revija za socialnu politiku* 7(1): 1–18.

Stănculescu, Manuela Sofia in Tine Stanovnik (2009). *Activity, Incomes and Social Welfare: a comparison across four new EU member states*. Vienna: European Centre and Ashgate.

Stanovnik, Tine (2006). "Reforma pokojninskega in invalidskega zavarovanja: spremembe v pokojninskem sistemu Slovenije in analiza točkovnih sistemov", delovno poročilo. Ljubljana: Inštitut za ekonomska raziskovanja.

EKONOMIKA LOČITEV – VPLIV EMANCIPACIJE ŽENSK NA STOPNJO LOČITEV V EVROPSKIH DRŽAVAH¹

Mojca Lindič, Tilburg University
UDK 396.1
JEL: J120, C230

Povzetek

Članek obravnava partnerstvo in zakon z ekonomskega vidika. Njegov namen je z ekonometrično analizo ugotoviti, ali na naraščajoče število ločitev v državah EU vpliva rast razvitosti držav in ekonomska emancipacija žensk, merjena z deležem zaposlenih žensk in intenzivnostjo njihove zaposlenosti. Glede na ekonomsko teorijo naj bi bilo več ločitev v tistih državah, ki so bolj razvite (višji BDP p. c.), ki imajo več moških prebivalcev, v katerih imajo ženske več opravljenih delovnih ur, ki imajo večji delež zaposlenih žensk in v katerih je nasilje nad ženskami pogostejše. Rezultati ekonometrične analize na vzorcu držav članic EU niso zelo robustni glede na različne specifikacije, vendar dopuščajo sklep, da bo več ločitev v državah, v katerih je nasilje nad ženskami pogostejše in v katerih so ženske ekonomsko bolj neodvisne. Ti rezultati potrjujejo ugotovitve raziskovalcev Goldina (2005) ter Stevensonove in Wolfersa (2006) za ZDA.

Glavne besede: ločitve, emancipacija žensk, poroke, ločitveni zakoni, analiza panelnih podatkov v državah EU

Abstract

This article discusses partnership and marriage from an economic point of view, with the aim of investigating whether there is a causal correlation between the level of economic development and the economic emancipation of women – measured by the share of female employment and the intensity of their employment – and the increase in the number of divorces across EU countries. Economic theory predicts that divorce rates would be higher in more developed countries (i.e. countries with a higher GDP p. c.), in countries with a higher share of male residents, in countries where women work more hours, in countries with a higher share of female employment and in countries that have a higher rate of violence against women. Results of econometric analysis based on a sample of EU Member States are not very robust when comparing different specifications; however, one may conclude that divorce rates are higher in countries with higher rates of violence against women and in countries where women are more economically independent. These results confirm the findings of Goldin (2005) and Stevenson and Wolfers (2006), who based their analysis on US data.

Key words: divorce, female emancipation, marriage, marriage law, panel data analysis on EU countries

UVOD

Odločitve o partnerju, ljubezni in zakonu spremlja veliko preudarnega razmišljanja, čeprav se ga ponavadi ne zavedamo. Zgodovinarji raziskujejo, kako se je spreminjala zgodovina zakona, biologi vedo, zakaj se zaljubimo, medtem ko psihologi spremljajo predvsem duševne procese znotraj posameznika v razmerju z drugo osebo. Ekonomisti pa v ozadju izbire partnerja, ljubezni in zakona vidijo skrita dejanja razuma. V ekonomski teoriji se s preučevanjem odnosov že vrsto let ukvarja ekonomika družine.

Ekonomske spremembe, ki so se začele v 50. letih prejšnjega stoletja, so vplivale na povišano stopnjo

ločitev v razvitih državah. Slednje je bilo predvsem posledica bolj enakovrednega obravnavanja žensk v partnerskem odnosu in tudi na trgu delovne sile, večje udeležnosti žensk v izobraževanju oziroma njihove emancipacije na splošno. V omenjenem obdobju se je začela uveljavljati tudi možnost enostranske ločitve.

Namen članka je z empiričnega vidika raziskati ekonomsko teorijo, ki obravnava partnerstvo in zakon. Večina empiričnih raziskav je bila narejena na podlagi podatkov za Združene države Amerike (ZDA). V članku preverjam hipotezo vpliva emancipacije žensk na povečano stopnjo ločitev tudi v evropskih državah.

¹ Za pomoč pri pisanju in delu se zahvaljujem prof. dr. Jožetu P. Damijanu. Za komentarje se zahvaljujem tudi doc. dr. Črtu Kostevcu. Zahvaljujem se recenzentu za konstruktivne pripombe, ki so pripomogle k izboljšanju članka.

V teoretičnem delu najprej povzemam zgodovino zakona. Sledi kratka predstavitev veje ekonomije, ki obravnava medsebojne odnose, to je ekonomiko družine, in obsežnejše poglavje o ločitvah. V nadaljevanju predstavljam trende ekonomske emancipacije žensk glede na njihovo udeleženoost na trgu dela, »trg porok« in izobraževanje. Teoretični del bom končala z opisom vpliva ločitvenih zakonov na število ločitev. V empiričnem delu opisujem uporabljeni ekonometrični model in glavne spremenljivke. Sledijo ocene modela z uporabo različnih ekonometričnih specifikacij in obravnava rezultatov. Sklep povzema glavne ugotovitve raziskave.

1. ZGODOVINA ZAKONA IN EKONOMIKA DRUŽINE

Začetek zakona oziroma skupnega življenja je bil posledica praktičnih in ekonomskih razlogov. Življenje v dvoje je zaradi delitve dela namreč precej olajšalo preživljanje otroka in iskanje hrane (Harford, 2008, str. 72).

Skozi različna obdobja zgodovine se je spreminjal tudi odnos ljudi do zakona. Od praktičnih (ohranjanje družine in dedovanje) in ekonomskih do verskih. Danes so razlogi za poroko predvsem: zakonska, socialna in ekonomska trdnost, ustvarjanje družine, izobraževanje in vzgajanje otrok, javno priznanje ljubezni in pridobitev državljanstva (Stritof in Stritof, 2009).

Veliko vlogo v zgodovini zakona je imela protestantska revolucija v 16. stoletju. Pred tem obdobjem je Cerkev namreč odpravila ločitve (zakon naj bi trajal do smrti enega izmed partnerjev) in povečala število omejitev, povezanih z zakonom (Haeberle, 2009). Protestanti so imeli drugačen pogled na zakon kakor katoličani; predvsem kar se tiče ločitve in nekaterih skrajnih omejitev. Posledica tega je bil spremenjen pogled na poroke v večini zahodnoevropskih držav. Ko so se zakoni glede porok in ločitev oddaljili od Cerkev, so tudi ženske začele postajati enakopravnejše svojim moškim partnerjem. Danes se še bojujejo za svojo enakopravnost v zakonu, vendar pa je v marsikateri (celo evropski) državi še niso dosegle (Haeberle, 2009).

1.1 EKONOMIKA DRUŽINE

Vse od teorije iger Johna von Neumanna, ki je obljubljala pomoč pri razumevanju ljubezni in zakona, so bili ekonomisti željni raziskovati, kako ljudje izbiramo partnerja in kako se razvijajo razmerja (Harford, 2008, str. 63).

Ljudje (tako kakor veliko drugih inteligentnih sesalcev in živali) se že podzavestno zavedamo pomembnosti

družine oziroma genov, ki se prenašajo z družino. Mlada veverica, ki še ni imela potomcev, spusti opozorilni krik, ko opazi nevarnega plenilca. S tem ponavadi zapečati svojo usodo, saj ga s krikom opozori nase. Znanstveniki so ugotovili, da je veverica pripravljena žrtvovati svoje življenje, kljub temu da še ni imela potomcev, kajti z opozorilnim krikom bo rešila najbližje sorodnike, da bodo nadaljevali rod in tako posredno širili tudi gene žrtvujoče se veverice. Podobno nezavedno ravnanje je bilo dokazano pri ljudeh – utaplajoči bo imel največ možnosti rešitve, če ga bo zagledal brat oziroma sestra ali eden izmed staršev (Wright, 2008).

Na pomembnost ekonomike družine je opozarjal že Becker, zlasti glede osredotočanja ekonomske teorije na velikost družin, vključenost poročenih žensk na trg dela, človeški kapital, razlike med spoloma in podobno (Becker, 1974, str. 317). V enem izmed poznejših člankov je poudaril, da imajo družine velik vpliv na ekonomijo, medtem ko razvoj slednje bistveno vpliva na spremembo sestave in odločitev v družini (Becker, 1988, str. 11).

Kar se tiče vloge ženske kot žene in matere, Becker pravi, da bodo poročene ženske z večjo verjetnostjo na trgu dela, ko bodo njihove plače višje ali ko bodo plače njihovih partnerjev nižje. Becker dodaja, da poročena ženska nameni več časa dejavnostim zunaj delovnega trga – na primer vzgoji otrok – kakor poročeni moški (Becker, 1974, str. 318).

1.2 RAZLIKE V IZBIRI PARTNERJA MED MOŠKIMI IN ŽENSKAMI

Vrsta ekonomistov je raziskovala, kako se izbira partnerja razlikuje po spolu. Glede na podatke s številnih hitrostnih zmenkov sta Belot in Francesconi (2006) ugotovila, da izbira morebitnega partnerja temelji predvsem na telesnih atributih, ki odsevajo socialno-ekonomski status nasprotnega spola. Pomembno pa je poudariti, da velikost skupine (ponudba na trgu) bistveno vpliva na število danih ponudb za zmenke pri obeh spolih. Ženske so na primer manj izbirčne na trgih, na katerih je manj moških – vpliv tržnih razmer prevlada nad posameznikovimi preferencami.

Moški bodo verjetneje dobili povabilo na zmenek, če so mlajši in visoki, priljubljenost žensk pa se viša, če so mlajše in vitke. Preference se razlikujejo tudi glede na starost kandidata oziroma kandidatke (Belot in Francesconi, 2006).

Na izbiro partnerja vpliva tudi izobrazba. Ponavadi se daje prednost partnerju s podobno ravni izobrazbe; bolj izobraženi kandidati in kandidatke tudi sami izbirajo bolj izobražene partnerje (Belot in Francesconi, 2006).

Hitsch, Hortaçsu in Ariely so leta 2005 objavili članek z izsledki raziskave o lastnostih, pomembnih pri izbiri

partnerja. Poskus so opravili z uporabo spletne strani, na kateri se srečujejo ljudje, ki iščejo svoj par. Avtorji so vključili v raziskavo tudi pojem privlačnosti. Ugotovili so, da manj privlačen moški ne bo pristopil k nadpovprečno privlačni ženski, če bo ocenil, da je verjetnost za dogovor o zmenku zelo majhna; oziroma je ta verjetnost nižja od njegovih oportunitetnih stroškov časa, ki ga porabi za pisanje elektronskega sporočila. Privlačnejši kandidati – bodisi ženskega bodisi moškega spola – pa so se izkazali za izbirčnejše. Razlaga za to je, da se zavedajo svoje privlačnosti in tako večjih možnosti, da dobijo zaželenega partnerja.

Avtorji so potrdili nekatera spoznanja, ki so že bila predstavljena. Moški in ženske si želijo partnerja z visokimi dohodki, vendar so te želje veliko izrazitejše pri ženskah. Prav tako potrjeno na uspešnost moških vpliva visoka izobrazba, medtem ko to za ženske ne velja, saj si moški ne želijo partnerke, ki bi bila bolj izobražena od njih. Raziskava je tudi potrdila, da so moški dovtetnejši za navezovanje stikov, saj so večinoma naredili prvi korak in izbranki poslali elektronsko sporočilo s svojimi kontaktnimi podatki (Hitsch *et al.*, 2005).

Podobno raziskavo iz hitrostnih zmenkov Belotove in Francesconija (2006) so opravili Fisman, Iyengar, Kamenica in Simonson (2006). Ugotovili so, da ženske dajejo pri izbiri partnerja večjo prednost inteligenci, ambicioznosti in socialnemu statusu, medtem ko se moški odzivajo bolj na telesno lepoto. V povprečju slednji celo ne cenijo ženske inteligence in ambicioznosti, če presegata njihovo (Fisman *et al.*, 2006).

Zanimiva razlaga za omenjene različne preference je, da vse to izvira iz različnih starševskih vlog. Moški nagonsko želijo najti žensko, ki bo sposobna roditi otroke, ženske pa iščejo moškega, ki bo njune otroke sposoben preživljati skozi življenje. Ta razlaga tudi podpira ugotovitev, da ženske bolj cenijo moške, ki izhajajo iz premožnejših družin, medtem ko moški teh preferenc nimajo. V primerjavi z moškimi gledajo torej ženske na otroke kot na dolgoročno naložbo, zato so tudi »izbirčnejše« pri izbiri partnerja (Trivers, 2006, str. 145).

Tudi Fisman, Iyengar, Kamenica in Simonson (2006) so potrdili, da so ženske izbirčnejše in da je to povezano s ponudbo na trgu. Izbira moških ni odvisna od ponudbe na trgu, medtem ko izbirčnost žensk narašča z večanjem ponudbe na trgu oziroma z večanjem skupine (Fisman *et al.*, 2006).

Spreminjanje izbirčnosti žensk glede na ponudbo na trgu s preprostim primerom predstavi Harford (2008). Redke stvari so večinoma dragocenejšje – zlato, žlahtni kamni, tartufi, kaviar ipd. Avtor redkost moških v ameriških velemestih, ki jo bom predstavila v nadaljevanju, prikaže s preprostim primerom veleblagovnice, kjer se vsak dan sreča dvajset moških in dvajset žensk, da si poiščejo partnerja. Vse ženske so si med seboj enakovredne; prav

tako moški. Vsak par, sestavljen iz ene ženske in enega moškega, dobi 100 \$, ko zapusti veleblagovnico. Ker so pogajalske moči med moškimi in ženskami izenačene, pričakujemo, da si bo par razdelil 100 \$ tako, da bo vsak dobil 50 \$. Popolnoma drugačen scenarij pa je, ko se v veleblagovnici sreča dvajset žensk in le devetnajst moških. Manjkajoči moški prevesi tehtnico premoči na stran moških. Ena izmed žensk bo šla domov brez partnerja in tako brez denarja. Tega se zavedajo oboji, ženske in moški. Pogajanja med moškimi in ženskami povzročijo, da bo ena izmed žensk pripravljena zapustiti veleblagovnico samo z enim centom, medtem ko bo njen novi partner »zaslužil« 99,99 \$. Zaradi zakona ene cene bodo vse druge ženske prisiljene zapustiti veleblagovnico z enim centom. Iz »primanjkljaja« samo enega moškega na »trgu« je tako preostalih devetnajst moških močno povečalo svojo pogajalsko moč (Harford, 2008).

Nekaj podobnega se dogaja v velemestih, ki ponujajo večje možnosti za zaposlitev izobraženim ljudem (moškimi in ženskam). V njih je tako več izobraženih moških, ki imajo višje plače. Moški z višjimi plačami pa ne bodo privlačili le izobraženih žensk, temveč tudi manj izobražene. Ženske se tako selijo v mesta iz več razlogov: da bi dobile boljšo zaposlitev in boljšega partnerja. Tako so moški v mestih v manjšini in imajo spet pogajalsko premoč pri izbiri svoje partnerke (Edlund, 2005).

2. LOČITVE

2.1 SPLOŠNO O LOČITVAH

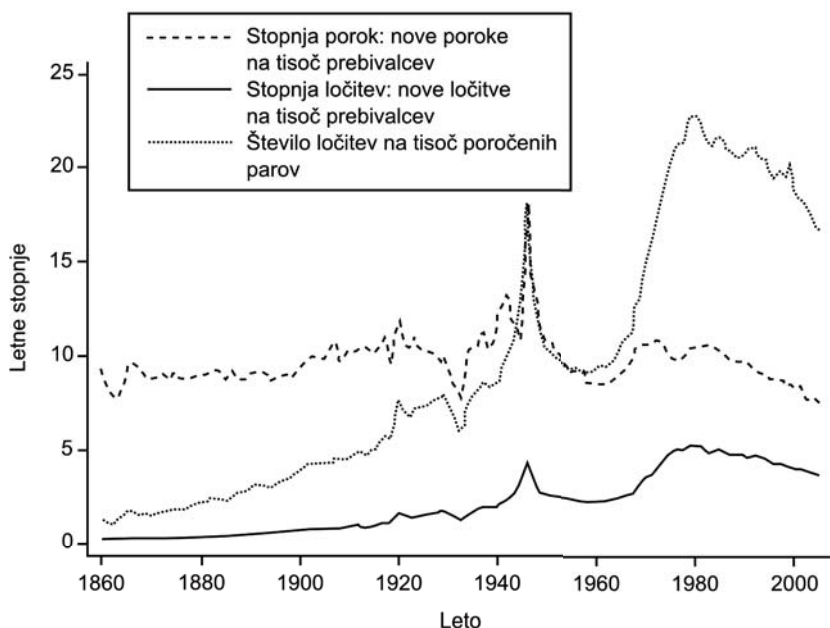
Ekonomist Gary S. Becker vidi ločitev kot skupno odločitev moža in žene, ki večinoma temelji na podlagi izkušnje skupnega življenja (Becker, 1988, str. 11).

2.1.1 TRENDI POROK IN LOČITEV

V Združenih državah Amerike je v zadnjih 150 letih opaziti naraščanje stopnje ločitev, medtem ko je stopnja porok ostala približno na isti ravni. To potrjuje, da socialni in ekonomski dejavniki bistveno vplivajo na poroke in ločitve. Tako je stopnja porok naraščala med obema svetovnjima vojnoma ter padala med veliko depresijo, stopnja ločitev pa je med depresijo padla in se še bolj znižala med 2. svetovno vojno (Stevenson in Wolfers, 2007).

Spremembe po letu 1960 so povzročile naraščajočo stopnjo ločitev v šestdesetih in sedemdesetih letih prejšnjega stoletja. Vzrok lahko najdemo v več dejavnikih – naraščanje gibanj za enakopravnost žensk, seksualna revolucija, spremenjeni zakoni v ZDA, ki so dopuščali enostransko ločitev, in strmo naraščanje števila žensk na trgu dela. Danes je število porok eno najnižjih v zgodovini (Stevenson in Wolfers, 2007). Omenjeni trendi so vidni na sliki 1.

Slika 1: Graf porok in ločitev na tisoč prebivalcev (ZDA, 1860–2005)



Vir: Stevenson in Wolfers, 2007, str. 29.

2.1.2 PRIMERJAVA VERJETNOSTI ZAKONSKEGA ŽIVLJENJA MED RAZLIČNO IZOBRAŽENIMI

Ekonomista Stevensonova in Wolfers sta v svoji raziskavi opazovala tudi povezavo med izobraženostjo in stopnjo porok v ZDA. V primerjavi z manj izobraženimi se ljudje z univerzitetno izobrazbo poročajo pozneje in redkeje ločijo. Pri ljudeh brez univerzitetne izobrazbe je manjša verjetnost, da se bodo po ločitvi še enkrat poročili; če pa se to zgodi, je ponovna ločitev pri njih spet pogostejša. Moški z univerzitetno izobrazbo se bodo poročili z večjo verjetnostjo v primerjavi z moškimi z nižjo izobrazbo. To drži tudi, ko primerjamo verjetnosti za poroko žensk z nižjo izobrazbo in žensk z univerzitetno izobrazbo, čeprav se slednje v povprečju poročajo pri poznejših letih (Stevenson in Wolfers, 2007).

2.1.3 SILE SPREMINJANJA POGLEDA NA DRUŽINO

Pari se odločijo za poroko in ostanejo poročeni do trenutka, ko so koristi zakonskega življenja višje od koristi samskega življenja. Te koristi so plod več vzrokov – delitve dela (npr. gospodinjska opravila in vzgoja otrok), komplementarne porabe (npr. skupna poraba javnih dobrin in skupne dejavnosti v prostem času) ipd. Manjša diskriminacija do žensk na trgu dela in tehnološki napredek, ki je z gospodinjskimi aparati bistveno skrajšal čas gospodinjskih opravil, zmanjšujeta prednosti specializiranosti žensk za gospodinjska opravila in vzgojo otrok, s čimer se zmanjšajo tudi prednosti zakona. Po drugi strani pa drugi spremenjeni dejavniki, na primer dejavno preživljanje prostega časa in prihranki pri skupni porabi, govorijo v prid zakonskemu življenju (Stevenson in Wolfers, 2007).

Stevensonova in Wolfers kot glavne sile spreminjanja pogleda na družino predstavljata te dejavnike (Stevenson in Wolfers, 2007):

- nadzorovanje rojstev,
- napredek tehnologije v gospodinjstvih,
- spremembe v sestavi plač,
- spremembe v pravni sestavi zakona ter
- spremembe v možnosti navezovanja stikov med moškimi in ženskami.

2.1.4 VPLIV LOČITVE NA ZADOVOLJSTVO (BIVŠIH) ZAKONCEV

Cowen (2007) v svoji raziskavi ugotavlja, da poročeni ljudje – predvsem poročeni moški – v povprečju živijo boljše kakor neporočeni. V letu po ločitvi je večina ljudi manj srečnih, toda že po enem letu so moški in ženske zadovoljni z odločitvijo o ločitvi.

Te trditve potrjujejo tudi Gardner in Oswald (2005), ki sta raziskovala, ali so posamezniki po ločitvi srečnejši. Ko sta raziskovala raven zadovoljstva med poročenimi in ločenimi pari, sta ugotovila, da so poročeni v povprečju srečnejši. Največja psihološka napetost je vidna v letu ločitve, v naslednjih letih pa v povprečju pade. Povprečno je bilo zadovoljstvo obeh bivših partnerjev v petih letih po ločitvi skoraj enako kakor pred ločitvijo. Pozitivni učinek čutijo oboji, moški in ženske. Ločitev je potemtakem v povprečju travmatična izkušnja le na začetku; na dolgi rok pa imata oba bivša partnerja od nje korist.

2.2. UDELEŽENOST ŽENSK NA TRGU DELA, »TRGU POROK« IN V IZOBRAŽEVANJU

2.2.1 UDELEŽENOST ŽENSK NA TRGU DELA SKOZI OBDOBJE

V 20. letih prejšnjega stoletja so bile ženske na delovnem trgu v manjšini; v povprečju so bile zaposlene mlade in neporočene ženske, povečini malo izobražene oziroma neizobražene. Le majhen delež žensk na trgu dela je bil izobražen, večinoma so bile to učiteljice ali uradnice. Delavke so po poroki večinoma izstopile s trga dela (Goldin, 2006).

Od leta 1930 do 1950 je delež poročenih žensk na trgu dela bistveno narasel. Med pomembnimi vzroki so bili povečano število pisarniških del, razvoj nove tehnologije in povečan delež žensk v srednješolskem izobraževanju. Rasti je začelo tudi povpraševanje po delu z nepolnim delovnim časom, ki je ženskam omogočalo zaslužek, hkrati pa jim je dopuščalo čas za gospodinjska opravila in skrb za otroke (Goldin, 2006).

Povprečna poročena zaposlena ženska je bila v letu 1950 bolj izobražena od povprečne poročene ženske v populaciji, izobraževanje žensk pa je potekalo zunaj delovnega mesta kot formalno ali poklicno izobraževanje (Goldin, 2006).

Prava revolucija se je začela po letu 1970. Do tega obdobja ženske po večini niso imele kariernih pričakovanj in so hodile na univerze bolj zato, da bi tam spoznale bodočega sposobnega partnerja. Po letu 1970 se je vse več žensk začelo izobraževati na dodiplomski stopnji, spremenila pa so se tudi pričakovanja o njihovih bodočih poklicih, karieri in zadovoljstvu pri delu.

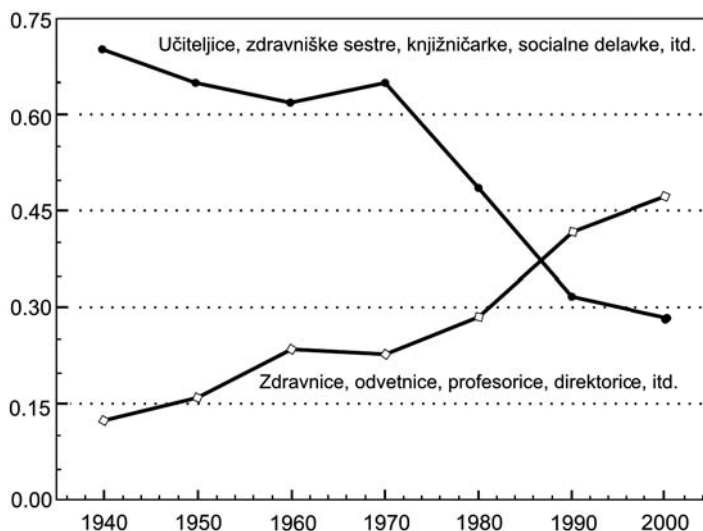
Desetletje pozneje so se za enakovredno delo tudi ženski zaslužki začeli približevati moškim, kar je bila posledica večje izobraženosti, strokovnosti in izkušenosti žensk na trgu dela (Goldin, 2006).

Danes so ženske v povprečju še vedno manj plačane od moških kolegov; v primerjavi s preteklostjo pa veliko več vlagajo v lastno izobraževanje ter delajo načrte za svojo kariero in ne le za delovno mesto. Dekleta so začela spreminjati tudi poklicne želje; vse več se jih namreč udeležuje pouka znanstvenih predmetov in matematike, kar lahko vidimo na sliki 2. Zaradi množičnejšega izobraževanja žensk se je zvišala tudi njihova povprečna starost ob prvi poroki. Tako so lahko oblikovale lastno identiteto, preden so vstopile v zakon in ustvarile družino. S tem so povečale pomen kariere in lastnega finančnega uspeha, po drugi strani pa so tudi moški začeli dajati večji pomen družini. Danes vidijo ženske svojo službo kot gradnjo dolgoročne kariere; nekaj, kar jim daje pomembno zadovoljstvo v življenju in je del njihovega socialnega sveta, z izgubo službe pa bi izgubile tudi del identitete (Goldin, 2006).

2.2.2 VPLIV VLAGANJA ŽENSK V IZOBRAŽEVANJE GLEDE NA MOŽNOST LOČITVE

Pari, ki se danes poročajo, imajo velikokrat v mislih možnost ločitve. To bi bil lahko tudi eden od razlogov, da se ženske vse bolj izobražujejo tudi na visokih stopnjah, saj vedo, da se ne bodo mogle zanašati samo na partnerjev zaslužek, kakor je bilo to v preteklosti. Takrat so se pari poročali že zelo mladi in pristop k poroki potrjeval načelo delitve dela: mož je služil denar, žena pa skrbela za gospodinjska opravila in vzgojo otrok. Z naraščanjem enakopravnosti in samozavedanja žensk se je položaj spremenil – na izobrazbeni ravni, v interesih in

Slika 2: Trendi v deležih poklicev diplomiranih žensk v ZDA (obdobje 1940–2000, starost žensk 30 do 34 let)



Vir: Goldin, 2006, str. 13.

potrošnji sta mož in žena danes bolj izenačena kakor v preteklosti (Cowen, 2007).

Chiappori, Iyigun in Weiss (2008) navajajo, da ima vlaganje v izobraževanje dva ugodna učinka: višje plače in več možnosti za izbiro službe na trgu dela ter omogočanje večje samostojnosti bolj izobraženega v primerjavi z manj izobraženim partnerjem. Moški in ženske imajo ponavadi različne razloge za vlaganje v izobraževanje. Ker so danes na trgu dela ljudje z višjo izobrazbo v povprečju tudi bolje plačani, ker gospodinjstva opravila vzamejo manj časa in ker razdelitev dela na »moške« in »ženske« poklice ni več opredeljena tako strogo, se vse več žensk odloča za dodiplomsko in podiplomsko izobraževanje. Izobraženost je lahko tudi sredstvo za manjšo diskriminacijo na trgu dela v primerjavi z moškimi, čeprav delodajalci ženske še vedno zapostavljajo, saj pričakujejo, da bodo zaradi skrbi za otroke vlagale v službo manj. To zapostavljanje pa je manjše pri bolj izobraženih ženskah, saj bodo v povprečju preživele več časa na trgu dela kakor na primer manj izobraženi moški. Poleg tega je dokazano, da ženskam povprečno naraste plača bolj kakor moškim, če se odločijo za izobraževanje na dodiplomski oziroma podiplomski ravni (Chiappori *et al.*, 2008).

Pozitivne posledice izobraževanja žensk se kažejo v vse večjem deležu žensk, ki se odločijo za izobraževanje po srednji šoli. V veliko državah je ta delež večji od deleža moških. Kljub temu ženske za isto delo v povprečju še vedno prejemajo nižjo plačo in namenijo več časa domačim opravilom kakor moški. Slednje se sicer spreminja, toda počasi (Chiappori *et al.*, 2008).

2.2.3 VPLIV MOŽNOSTI LOČITVE NA ŠTEVILO OPRAVLJENIH DELOVNIH UR

Ženske so po ločitvi ponavadi prisiljene, da vstopijo na trg dela (če tam še niso bile) oziroma povečajo število delovnih ur. Samsko življenje zaradi nedelitve dela in stroškov namreč zahteva večje finančne vložke kakor partnersko življenje. Toda če ženske ravnajo razumno in predvidijo možnost ločitve, bodo že pred njo delale več in si poskušale zagotoviti višjo plačo. Višja ko je možnost ločitve, večja je verjetnost, da bo žena namenila več časa trgu dela. To so potrdili tudi rezultati raziskave, namreč da ženske v povprečju opravijo več delovnih ur, ko se zavedajo, da je verjetnost za ločitev večja (kot verjetnost za ločitev so vključili nadomestno spremenljivko zadovoljstva ženske v zakonu) (Papps, 2006).

2.3 VPLIV LOČITVENIH ZAKONOV NA ŠTEVILO LOČITEV

V ZDA je število ločitev naraslo z zakonom o enostranskih ločitvah, ki dovoljuje partnerju, da prekine zakon, čeprav želi drugi partner ostati poročen. Taka ločitev ima dve posledici: omogoči, da se zakon lahko konča, po drugi

strani pa grožnja z ločitvijo lahko prepreči prihodnje zlorabe v sicer nadaljujočem se razmerju (Stevenson in Wolfers, 2006, str. 267–268). Posledice novega zakona so bile: manj samomorov med ženskami, nižja stopnja nasilja v družini in manjše število žen, ki jih je umoril partner (Cowen, 2007).

Stopnja ločitev v ZDA je v prvih dveh letih po sprejetju zakona o enostranskih ločitvah strmo narasla (Cowen, 2007), pozneje pa se je hitro vrnila na tisto pred uvedbo zakona. Stevensonova in Wolfers (2007) zato menita, da ti zakoni na dolgoročno stopnjo ločitev nimajo velikega vpliva. Pomembnejše je, da so ženske dobile večjo pogajalsko moč.

González in Viitanen (2006) sta raziskovala vpliv zakonov o ločitvah na število ločitev v osemnajstih evropskih državah. Večina teh držav je imela zakone o ločitvah od prve polovice 20. stoletja. Izjeme so Italija, Španija in Irska, kjer so bile ločitve prepovedane do leta 1970, 1981 oziroma 1996. Med letoma 1950 in 1960 je večina evropskih držav dovoljevala ločitev le na podlagi »krivde«. Utemeljena razloga za ločitev sta bila v tem primeru prešuštvo in fizično nasilje nad partnerjem, ki je zahteval ločitev. Nekatere države (predvsem skandinavske) so dovoljevale ločitev tudi, če partnerja neko obdobje nista živela skupaj. V 70. letih prejšnjega stoletja je veliko držav uvedlo zakon o ločitvah »brez krivde«, pri čemer je bil zadosten razlog za ločitev sporazumna odločitev obeh zakoncev. Nekaj držav pa je že uvedlo enostransko ločitev, ki je dovoljevala ločitev na podlagi prošnje le enega partnerja (González in Viitanen, 2006).

Dokazano je, da se je število ločitev bistveno povečalo v državah, ki so uzakonile enostranske ločitve. Še večji je bil porast ločitev z uvedbo ločitve »brez krivde«. Pred letom 1960 je imela večina evropskih držav manj kakor 2,5 ločitve na 1000 poročenih ljudi. Do leta 2002 je ta številka narasla na 5 ločitev na 1000 poročenih ljudi. Skupni učinek novih zakonov o ločitvah (uvedba ločitve »brez krivde« in enostranske ločitve) je bil v povprečju porast ločitev za 1 na 1000 poročenih prebivalcev v državi. Preostali del povišanja števila ločitev avtorja pripisujeta drugim dejavnikom, na primer spremenjenim socialnim normam v Evropi (González in Viitanen, 2006).

3. EMPIRIČNI PREIZKUS VPLIVA EMANCIPACIJE ŽENSK NA STOPNJO LOČITEV V EVROPSKIH DRŽAVAH

3.1 HIPOTEZA IN EMPIRIČNI MODEL

V empiričnem delu proučujem vpliv višje gospodarske razvitosti, deleža moških v populaciji, stopnje emancipiranosti žensk in stopnje nasilja nad ženskami na število ločitev v obravnavanih evropskih državah. Moj

namen je ugotoviti, ali predstavljeni izsledki raziskav, narejeni na populaciji Združenih držav Amerike, veljajo tudi v evropskih državah.

Na podlagi pregleda literature je mogoče oblikovati naslednjo empirično hipotezo:

stopnja ločitev bo višja v državah:

- ki so razvitejše (višji BDP *p. c.*),
- ki imajo več moških prebivalcev (dokazano je, da je manj ločitev tam, kjer je manj moških, saj je konkurenca med ženskami večja in se morajo bolj truditi, da pridobijo partnerja, ter se tudi ne želijo ločiti, ko ga dobijo (Edlund, 2005)),
- v katerih ženske več delajo (dokazano je, da se število opravljenih delovnih ur pri ženskah bistveno poveča nekaj let pred ločitvijo (Goldin, 2005)),
- ki imajo večji delež zaposlenih žensk in v katerih imajo ženske višjo plačo oziroma se izobražuje več žensk (vse tri spremenljivke kažejo, da bodo ženske v teh državah bolj izobražene, to pa bo omogočilo njihovo večjo samostojnost, boljšo službo in tudi boljšo plačo. Ženske z višjimi dohodki in izobrazbo se dokazano prej ločijo od partnerjev, saj so se sposobne same preživljati, po drugi strani pa so zaradi višje izobrazbe tudi bolj emancipirane (Goldin, 2005; Stevenson in Wolfers, 2007; Chiappori, Lygün in Weiss, 2008, ter Papps, 2006)),
- z večjim številom umorjenih žensk na prebivalca (dokazano ženske večinoma umorijo njihovi partnerji, pri čemer so bile že prej žrtev nasilja moškega v družini. Lahko torej sklepam, da bo več nasilja v družinah v državah, ki imajo več umorjenih žensk na prebivalca, kar pomeni, da bo tudi več ločitev, saj bodo ženske hotele prekiniti zakon, preden je nasilje nad njimi lahko usodno (Stevenson in Wolfers, 2006)).

Empirični model log-log je takle²:

$$llocpor_t = \beta_1 + \beta_2 ldelezm_t + \beta_3 ldelurez_t + \beta_4 lbdppc_t + \beta_5 lumorz_t + \beta_6 lstudznam_t + \beta_7 ldelezplac_{az_t} + \beta_8 ldelezzapo_{slz_t} \quad (1)$$

Pri čemer je:

- **llocpor**: količnik med spremenljivkama število novih ločitev in število novih porok,
- **ldelezm**: delež moških med prebivalci,
- **ldelurez**: količnik števila delovnih ur, ki jih ženske opravijo v enem tednu, in števila delovnih ur, ki jih moški opravijo v enem tednu,
- **lbdppc**: bruto domači proizvod na prebivalca v \$ (preračunano za 2006),
- **lumorz**: število umorjenih žensk na prebivalca,
- **lstudznam**: število študentk glede na študente,

² Logaritmiranost posamezne spremenljivke ponazarja črka »l« pred imenom spremenljivke.

- **ldelezplac**: delež ženske plače glede na moško (moška plača = 100), izračunano iz podatkov o moškem in ženskem povprečnem bruto zaslužku v industriji in storitvah,
- **ldelezzapo**: delež zaposlenih žensk glede na celotno število zaposlenih,

Pričakujem, da bodo vsi koeficienti v modelu (1) pozitivni.

3.2 PODATKI

Ekonometrično analizo bom delala s panelnimi podatki. Spremenljivke (razen »lbdppc«) so bile dobljene na Eurostatu (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>). Spremenljivka »lbdppc« je vzeta iz podatkovne zbirke »Total Economy Database« (<http://www.conference-board.org/economics/database.cfm>). Za boljšo primerljivost podatkov med posameznimi državami so spremenljivke večinoma preračunane na prebivalca oziroma kot količnik med vrednostjo spremenljivke za ženske in moške, saj je za model najpomembnejši vpliv spreminjanja vrednosti spremenljivke za ženske v razmerju do iste spremenljivke za moške.

Ker na ločitve (in hkrati poroke) močno vplivajo družbeni dejavniki, se je zdelo smotno, da se namesto odvisne spremenljivke »ločitve« oblikuje spremenljivka »llocpor« kot količnik med številom novih ločitev in porok. Število porok in ločitev se je skozi leta spreminjalo zaradi družbenih norm, zakonov, vpliva Cerke ipd. Nekdaj je bila ločitev družbeno nesprejemljiva ali celo prepovedana, danes pa smo priča nezanimanju mladih za poroke. To pomeni, da število ločitev narašča sorazmerno glede na število porok. Spremenljivka llocpor je zato oblikovana kot količnik med številom novih ločitev in porok v posameznem letu v posamezni državi.

S tem se izognem vplivu spreminjanja števila porok glede na število ločitev, izločen pa je tudi vpliv družbenih dejavnikov.

Glede na razpoložljivost podatkov na spletni strani Eurostat med seboj primerjam podatke tridesetih evropskih držav³. Podatki so bili dostopni od leta 1950 do 2007 (toda ne za vse države in spremenljivke).

³ Avstrija, Belgija, Bolgarija, Švica, Ciper, Češka, Nemčija, Danska, Estonija, Španija, Finska, Francija, Grčija, Madžarska, Irska, Islandija, Italija, Litva, Luksemburg, Latvija, Malta, Nizozemska, Norveška, Poljska, Portugalska, Romunija, Švedska, Slovenija, Slovaška in Velika Britanija.

Na sliki 3 je grafični prikaz števila ločitev na 1000 prebivalcev v evropskih državah v letu 2005. V povprečju je bilo največ ločitev v severni in srednji Evropi, najmanj pa v južni.

V preglednici 1 so predstavljeni absolutni presečni podatki spremenljivk modela. Največ opazovanj v celotnem obdobju ima spremenljivka »bdppc« (bruto domači proizvod na prebivalca), najmanj pa »delezplacaz« (delež ženske plače glede na moško). Drugi podatki so prikazani kot presečni za leto 2005. Najbolj razpršena spremenljivka je »bdppc« (bruto domači proizvod na prebivalca), najmanjši standardni odklon pa ima »umorz« (število umorjenih žensk na prebivalca). V preglednici 1 so predstavljene še minimalne in maksimalne vrednosti posamezne spremenljivke ter povezave med njimi.

Vse absolutne spremenljivke se v času gibljejo po pričakovanju, izjema je spremenljivka »delurez« (količnik števila delovnih ur, ki jih ženske opravijo v enem tednu, in števila delovnih ur, ki jih moški opravijo v enem tednu). Število opravljenih delovnih ur naj bi se v času

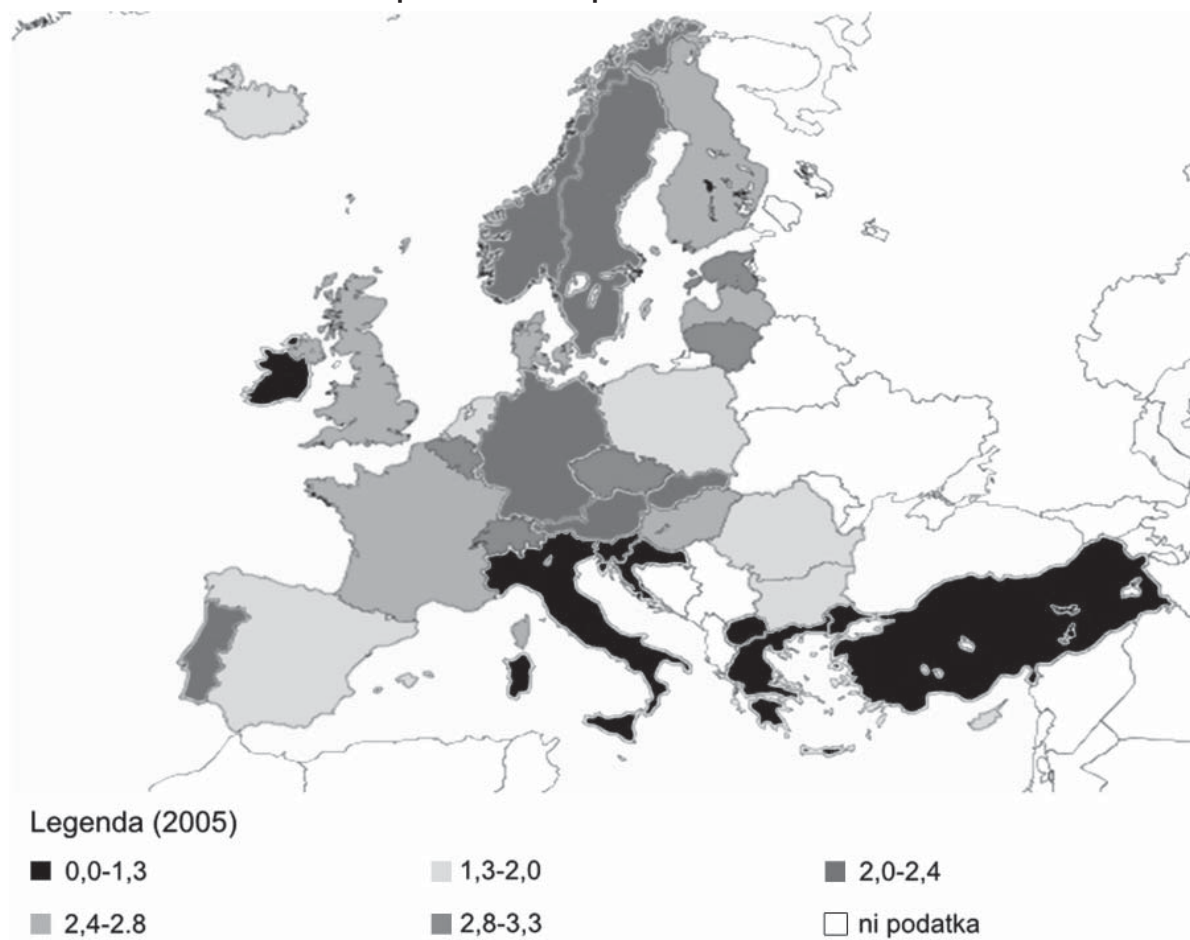
povečevalo (Goldin, 2005), toda to ne velja v vseh državah. Možna razlaga za to so strožje spremembe v zakonodaji (ki omejujejo število delovnih ur na teden), vse večja moč sindikatov (bojujejo se proti izkoriščanju delavcev, ki bi morali delati preveč ur) ali povečevanje dela na črno (ki ni zajeto v uradno opravljenih delovnih urah).

3.3 OCENE

Model ocenjujem s tremi ekonometričnimi metodami – z metodo najmanjših kvadratov (Ordinary Least Squares, OLS), z metodo nespremenljivih učinkov (Fixed Effects, FE) in z metodo naključnih vplivov (Random Effects, RE).

Kakor je razvidno iz preglednice 1, imata spremenljivki »delezplacaz« (delež ženske plače glede na plače moškega) in »studznam« (število študentk glede na študente) zelo malo opazovanih enot med državami. Posledica so manj zanesljivi rezultati, zato je smotno, da ti spremenljivki izločim iz svojega empiričnega modela (1).

Slika 3: Prikaz števila ločitev na 1000 prebivalcev v evropskih državah leta 2005



Preglednica 1: Absolutni presečni podatki spremenljivk modela⁴

Spremenljivka	Št. opazovanj	Povprečje	Std. odklon	Min [#]	Maks ^{**}	Kor. z <i>llocpor</i> ^{***}
<i>llocpor</i>	1320	0,4433	0,1364	0,1592 (IE)	0,7143 (BE)	1,000
<i>delurez</i>	484	40,1933	1,3130	37,70 (IS)	42,60 (BG)	0,4262*
<i>bdppc</i>	1437	17820	7166	3994 (RO)	35759 (LU)	0,1205
<i>delezm</i>	1288	0,4887	0,0115	0,4596 (LV)	0,5082 (IS)	-0,4189*
<i>umorz</i>	349	0,000006	0,000007	0,000001 (IE)	0,000027 (LV)	0,4767*
<i>studznam</i>	256	1,2763	0,2188	0,8519 (CH)	1,8490 (IS)	0,1043
<i>delezzaposlz</i>	492	44,6249	3,8008	30,9091 (MT)	50,5268 (EE)	0,5857*
<i>delezplacaz</i>	191	0,7671	0,0563	0,6625 (AT)	0,8650 (BE)	0,1086

Legenda: * statistično značilno pri 5 %, # v oklepaju je zapisana kratica države z minimalno vrednostjo spremenljivke, ** v oklepaju je zapisana kratica države z maksimalno vrednostjo spremenljivke, *** korelacije so izračunane med logaritmiranimi spremenljivkami.

Vir: Eurostat, 2009.

Iz istega razloga so iz modela (1) izločene države Ciper, Češka, Irska, Litva, Malta, Poljska in Slovaška. V model je ostalo vključenih triindvajset evropskih držav⁵.

Uporabljena enačba v modelih je bila:

$$llocpor_t = \beta_1 + \beta_2 ldelezm_t + \beta_3 ldelurez_t + \beta_4 lbdppc_t + \beta_5 lumorz_t + \beta_6 ldelezzaposlz_t \quad (2)$$

V modelu 4 je trend vključen zato, da se izloči vpliv trendnega gibanja v času, neprave spremenljivke za države (model 5) pa so vključene zato, da se lahko z metodo najmanjših kvadratov preverjajo nespremenljivi učinki posameznih držav, kar je lahko ocena robustnosti glede na metodo z nespremenljivimi učinki.

Število opazovanj v posameznem modelu je bilo 238. Največ statistično značilnih koeficientov s pozitivnimi predznaki, ki ustrezajo zastavljeni hipotezi, imata model 1 (osnovna funkcija (2) po metodi najmanjših kvadratov) in model 4 (osnovna funkcija (2) po metodi najmanjših kvadratov z vključenim trendom). Upoštevati pa moramo še druge determinante modelov (popravljeni R², F-preizkus, Hausmanov preizkus) in same oblike modelov. Glede na to bi se odločila za model 4 (osnovna funkcija (2) po metodi najmanjših kvadratov z vključenim trendom) ali model 5 (osnovna funkcija (2) po metodi najmanjših kvadratov z vključenim trendom in nepravimi spremenljivkami za države).

Glede na rezultate Hausmanovega preizkusa 1 lahko zavrnem ničelno domnevo in sklepam, da je model 2 (metoda nespremenljivih učinkov) boljši od modela 3 (metoda naključnih vplivov). Hausmanov preizkus 2 nakazuje, da je model 2 (metoda nespremenljivih

učinkov) boljši od modela 1 (metoda najmanjših kvadratov). Glede na rezultate Hausmanovega preizkusa 3 lahko zavrnem ničelno domnevo in sklepam, da je model 2 (metoda nespremenljivih učinkov) boljši od

modela 4 (metoda najmanjših kvadratov z vključenim trendom). Rezultat Hausmanovega preizkusa 4 ni v skladu s predpostavkami Hausmanovega preizkusa. Glede na rezultate Hausmanovega preizkusa 4 tako ne morem zavrni ničelne domneve in sklepati, ali je model 2 (metoda nespremenljivih učinkov) boljši od modela 5 (metoda najmanjših kvadratov z vključenim trendom in nepravimi spremenljivkami za države).

Model 5 slabše sledi pričakovanju in predhodnim raziskavam glede predznakov koeficientov kakor pa model 4. Koeficienta spremenljivk »*lumorz*« (število umorjenih žensk na prebivalca) in »*ldelezzaposlz*« (delež zaposlenih žensk glede na celotno število zaposlenih) sta statistično značilna in pozitivna. Kot boljši pa se model 5 izkaže v obliki modela, saj upošteva obravnavanje po državah, ima zelo visok popravljeni R² (0,906) in je najboljši po opravljenih Hausmanovih preizkusih.

Rezultati torej nakazujejo, da je najboljši model 5 (osnovna funkcija (2) po metodi najmanjših kvadratov z vključenim trendom in nepravimi spremenljivkami za države).

3.4 OCENE REDUCIRANIH MODELOV

Nekatere spremenljivke in države so izločene zaradi pomanjkljivih in neprimerljivih podatkov. S tem sem pridobila precej več opazovanih enot, med seboj pa

⁴ V preglednici 1 so predstavljene opisne statistike nelogaritmiranih spremenljivk zaradi večjega vsebinskega pomena le-teh.

⁵ Avstrija, Belgija, Bolgarija, Švica, Nemčija, Danska, Estonija, Španija, Finska, Francija, Grčija, Madžarska, Islandija, Italija, Latvija, Luksemburg, Nizozemska, Norveška, Portugal, Romunija, Švedska, RS in V. Britanija.

Preglednica 2: Rezultati modelov od 1 do 5⁶

	Model 1 OLS	Model 2 FE	Model 3 RE	Model 4 OLS s t	Model 5 OLS s t in d
lbdppc	0,448*** [12,24]	-0,102 [-0,85]	0,148 [1,63]	0,452*** [12,76]	-0,797*** [-5,33]
ldelezm	-1,015 [-0,69]	10,385** [2,25]	0,56 [0,22]	-1,035 [-0,71]	1,758 [0,35]
lumorz	0,160*** [3,78]	0,039 [1,03]	0,076** [2,14]	0,153*** [3,56]	0,067* [1,79]
ldelezzaposlz	2,942*** [12,52]	3,263*** [6,77]	3,136*** [8,76]	3,052*** [12,06]	1,644** [2,45]
ldelurez	2,406*** [3,23]	0,034 [0,03]	0,43 [0,46]	2,621*** [3,49]	0,077 [0,08]
Konstanta	-14,998*** [-9,21]	-4,347 [-0,97]	-12,886*** [-5,10]	-15,202*** [-9,43]	1,086 [0,22]
Število opazovanj	238	238	238	238	238
Popravljeni R ²	0,654	0,284	0,592	0,654	0,906
	Hausmanov preizkus 1	Hausmanov preizkus 2	Hausmanov preizkus 3	Hausmanov preizkus 4	
χ^2	24,30	44,87	66,49	-8,65	
Prob > χ^2	0,0002	0,0000	0,0000		

Legenda: * statistično značilno pri 10 %; ** statistično značilno pri 5 %; *** statistično značilno pri 1 %; model 1: osnovna funkcija (2) po metodi najmanjših kvadratov; model 2: osnovna funkcija (2) po metodi nespremenljivih učinkov; model 3: osnovna funkcija (2) po metodi naključnih vplivov; model 4: osnovna funkcija (2) po metodi najmanjših kvadratov z vključenim trendom; model 5: osnovna funkcija (2) po metodi najmanjših kvadratov z vključenim trendom in nepravimi spremenljivkami za države; vključene države: Avstrija, Belgija, Bolgarija, Švica, Nemčija, Danska, Estonija, Španija, Finska, Francija, Grčija, Madžarska, Islandija, Italija, Latvija, Luksemburg, Nizozemska, Norveška, Portugalska, Romunija, Švedska, Slovenija in Velika Britanija.

sem primerjala samo bolj razvite evropske države (zaradi večje primerljivosti podatkov). V vzorec sem vzela le tiste države, ki so imele BDP *p. c.* v paritetah kupne moči nad povprečjem EU 27. V model je bilo vključenih trinajst evropskih držav⁷.

Uporabljena enačba v modelih je bila:

$$llocpor_t = \beta_1 + \beta_2 ldelezm_t + \beta_3 lbdppc_t \quad (3)$$

Število opazovanj v posameznem modelu je bilo 589. Rezultati reduciranih modelov so potrdili pričakovanja – zaradi večjega števila opazovanih enot so vsi koeficienti postali statistično značilni. Koeficient spremenljivke »lbdppc« (bruto domači proizvod na prebivalca) je pozitiven in potrjuje hipotezo, koeficient spremenljivke »ldelezm« (delež moških med prebivalci) pa je negativen in ne potrjuje pričakovanj. Glede na rezultate Hausmanovega preizkusa 5 ne morem zavrnila ničelne domneve, zato ne morem sklepati, kateri

izmed obravnavanih dveh modelov je boljši. Rezultat Hausmanovega preizkusa 6 ni v skladu s predpostavkami Hausmanovega preizkusa, zato ne morem zavrnila ničelne domneve in sklepati, kateri izmed obravnavanih modelov je boljši. Glede na rezultate Hausmanovega preizkusa 6 lahko zavrnem ničelno domnevo in sklepam, da je model 6 (metoda najmanjših kvadratov z vključenim trendom, z robustnimi standardnimi napakami in nepravimi spremenljivkami za države) boljši od modela 8 (metoda naključnih vplivov z robustnimi standardnimi napakami).

Rezultati so predstavljeni v preglednici 3.

SKLEP

Tako kakor razlogi dveh posameznikov za vstop v zakon se je skozi zgodovino zaradi spreminjanja družbenih vrednot in norm spreminjal tudi položaj žensk v zakonu. Ta je z leti postajal vse enakopravnejši s položajem moških. S porokami so se začele pojavljati tudi ločitve. V večini razvitih držav je po letu 1960 opaziti vse več ločitev. Vzrokov za to je lahko več: porast gibanj za enakopravnost žensk, spremenjeni zakoni, ki so olajšali ločitveni postopek, ter strmo naraščanje števila žensk na trgu dela in v izobraževanju.

⁶ Hausmanov preizkus 1: primerjava metode nespremenljivih učinkov in metode naključnih vplivov; Hausmanov preizkus 2: primerjava metode nespremenljivih učinkov in metode najmanjših kvadratov; Hausmanov preizkus 3: primerjava metode nespremenljivih učinkov in metode najmanjših kvadratov z vključenim trendom; Hausmanov preizkus 4: primerjava metode nespremenljivih učinkov in metode najmanjših kvadratov z vključenim trendom in nepravimi spremenljivkami za države.

⁷ Avstrija, Belgija, Švica, Nemčija, Danska, Finska, Islandija, Italija, Luksemburg, Nizozemska, Norveška, Švedska in Velika Britanija.

Preglednica 3: Rezultati modelov od 6 do 8⁸

	Model 6 OLS	Model 7 FE	Model 8 RE
lbdppc	1,247*** [10,60]	1,618*** [44,76]	1,617*** [46,26]
ldelezm	-30,565*** [-14,43]	-16,538*** [-9,56]	-15,808*** [-9,9]
Konstanta	-36,395*** [-18,84]	-28,667*** [-21,14]	-28,178*** [-22]
Število opazovanj	589	589	589
Popravljeni R ²	0,800	0,798	0,232
	Hausmanov preizkus 5	Hausmanov preizkus 6	Hausmanov preizkus 7
χ^2	1,21	-140,75	122,09
Prob > χ^2	0,5449		0,0000

Legenda: * statistično značilno pri 10 %; ** statistično značilno pri 5 %; *** statistično značilno pri 1 %; model 6: osnovna funkcija (3) po metodi najmanjših kvadratov z vključenim trendom in nepravimi spremenljivkami za države; model 7: osnovna funkcija (3) po metodi nespremenljivih učinkov; model 8: osnovna funkcija (3) po metodi naključnih vplivov; vključene države: Avstrija, Belgija, Švica, Nemčija, Danska, Finska, Islandija, Italija, Luksemburg, Nizozemska, Norveška, Švedska in Velika Britanija.

Glede na raziskave ekonomistov naj bi imela emancipacija žensk vpliv na povečano stopnjo ločitev, kar sem proučevala v empiričnem delu. Model, sestavljen iz panelnih podatkov, je preverjal odvisnost spremenljivke koeficienta števila novih ločitev in porok od izbranih spremenljivk v triindvajsetih evropskih državah. Na podlagi predhodnih raziskav je bila hipoteza, da bo več ločitev v državah, ki so bolj razvite, ki imajo več moških prebivalcev, v katerih imajo ženske višje število opravljenih delovnih ur, ki imajo večji delež zaposlenih žensk in večje število umorjenih žensk na prebivalca.

Na podlagi dobljenih rezultatov sem kot najboljšega izbrala model po metodi najmanjših kvadratov z vključenim trendom in nepravimi spremenljivkami za države. Z njim sem potrdila, da bo več ločitev v državah, v katerih je več umorov žensk in ki imajo večji delež zaposlenih žensk. S tem sem potrdila raziskave avtorjev Goldina (2005) ter Stevensonove in Wolfersa (2006). Sklepam, da vseh pričakovanj o povezavah med spremenljivkami ni bilo mogoče potrditi zaradi pomanjkljivih podatkov. To se je potrdilo tudi z reduciranimi modeli. V nadaljnjih raziskovanjih bi bilo smotno pridobiti več opazovanih enot, s kakovostnejšimi podatki, ki bi zajemali več let, in z vključenostjo več držav oziroma spremenljivk.

Viri in literatura:

Ashenfelter, O., Levine, P. B., in Zimmerman, D. J. (2003). *Statistics and Econometrics: methods and applications*. New York: J. Wiley & Sons.

⁸ Hausmanov preizkus 5: primerjava metode nespremenljivih učinkov in metode naključnih vplivov; Hausmanov preizkus 6: primerjava metode nespremenljivih učinkov in metode najmanjših kvadratov z vključenim trendom in nepravimi spremenljivkami za države; Hausmanov preizkus 7: primerjava metode najmanjših kvadratov z vključenim trendom ter nepravimi spremenljivkami za države in metode naključnih vplivov.

Becker, G. (1974). On the Relevance of the New Economics of the Family. *American Economic Review*, 64 (2), 317–319.

Becker, G. (1988). Family Economics and Macro Behavior. *American Economic Review*, 78 (1), 1–13.

Belot, M., in Francesconi, M. (2006, oktober). Can Anyone be »The« One? Evidence on Mate Selection from Speed Dating. *IZA Discussion Papers No. 2377*. Najdeno 25. januarja 2009 na: <http://www.essex.ac.uk/economics/discussion-papers/papers-text/dp620.pdf>.

Chiappori, P., Iyigun, M., in Weiss, Y. (2008, september). Investment in Schooling and the Marriage Market. Najdeno 25. januarja 2009 na: <http://stripe.colorado.edu/~iyigun/ciwinvestspec060606.pdf>.

Cowen, T. (2007, 19. april). Matrimony Has Its Benefits, and Divorce Has a Lot to Do with That. *The New York Times*, str. 3.

Edlund, L. (2005). Sex and the City. *Scandinavian Journal of Economics*, 107 (1), 25–44.

Evropski statistični urad. Najdeno 23. aprila 2009 na: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=0,1136184,0_45572595&_dad=portal&_schema=PORTAL.

Fisman, R., Iyengar, S., Kamenica, E., in Simonson, I. (2006, maj). Gender Differences in Mate Selection: Evidence from a Speed Dating Experiment. *Quarterly Journal of Economics*, 673–697. Najdeno 24. novembra 2008 na: <http://faculty.chicagobooth.edu/emir.kamenica/documents/genderDifferences.pdf>.

- Gardner, J., in Oswald, A. (2005, oktober). Do Divorcing Couples Become Happier by Breaking up? Najdeno 25. januarja 2009 na: <http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/economics/staff/faculty/oswald/jrssoct05.pdf>.
- Goldin, C. (2006). The Quiet Revolution That Transformed Women's Employment, Education, and Family. *American Economic Review*, 96 (2), 1–21.
- González, L., in Viitanen, T. K. (2006, oktober). The Effect of Divorce Laws on Divorce Rates in Europe. Najdeno 15. marca 2009 na: <http://www.econ.upf.edu/docs/papers/downloads/986.pdf>.
- Gujarati, D. (2004). *Basic Econometrics*. (4th ed.) B. k.: The McGraw-Hill Companies.
- Haeberle, E. J. Najdeno 7. februarja 2009 na: http://www2.hu-berlin.de/sexology/ATLAS_EN/html/history_of_marriage_in_western.html.
- Harford, T. (2008). *The logic of life*. New York: Random House.
- Hitsch, G., Hortaçsu, A., in Ariely, D. (2005, januar). What Makes You Click: An Empirical Analysis of Online Dating. Najdeno 25. januarja 2009 na: http://www.aeaweb.org/annual_mtg_papers/2006/0106_0800_0502.pdf.
- Muller, K. E., in Chen Mok, M. (1997). The Distribution of Cooks'D Statistic. *Communications in Statistics*, 26 (3), 525–546.
- Papps, K. L. (2006, oktober). The Effects of Divorce Risk on the Labour Supply of Married Couples. *IZA Discussion Paper No. 2395*. Najdeno 25. januarja 2009 na: <http://ftp.iza.org/dp2395.pdf>.
- Pfajfar, L. (2004). *Statistika 1*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
- Spletna stran celotne ekonomske zbirke podatkov*. Najdeno 23. aprila 2009 na: <http://www.conference-board.org/economics/database.cfm>.
- Stevenson, B. (2007). The Impact of Divorce Laws on Marriage-Specific Capital. *Journal of Labor Economics*, 25 (1), 75–94.
- Stevenson, B., in Wolfers, J. (2006). Bargaining in the Shadow of the Law: Divorce Laws and Family Distress. *Quarterly Journal of Economics*, 121 (1), 267–288.
- Stevenson, B., in Wolfers, J. (2007). Marriage and Divorce: Changes and Their Driving Forces. *Journal of Economic Perspectives*, 21 (2), 27–52.
- Stritof, B., in Stritof, S. Najdeno 7. februarja 2009 na: <http://marriage.about.com/cs/generalhistory/a/marriagehistory.htm>.
- Trivers, R. L. (2006). Parental Investment and Sexual Selection. V: Campbell, B. G. (ur.), *Sexual Selection and the Descent of Man* (str. 136–180). Najdeno 15. maja 2009 na: http://books.google.com/books?hl=sl&lr=&id=7snvTHwvnn8C&oi=fnd&pg=PA136&dq=%22Robert+L.+Trivers%22&ots=jRvY59WtFu&sig=O_rzralQA13INA4Yfnzs22hWBsQ#PPA347,M1.
- Wooldridge, J. M. (2002). *Introductory Econometrics, a Modern Approach*. (2nd ed.) South-Western College Pub.
- Wright, R. (2008). *The Moral Animal*. London: Abacus.

METODOLOGIJA MERJENJA BLAGINJE ZA OBČINE V SLOVENIJI

Kaja Malešič, Statistični urad Republike Slovenije
dr. Lea Bregar, Ekonomska fakulteta Univerze v Ljubljani
dr. Jože Rovan, Ekonomska fakulteta Univerze v Ljubljani
UDK 330.59 (497.4)
JEL: C430, C820, R130, R580

Povzetek

Trajnostno povečanje blaginje in kakovosti življenja je v Sloveniji, podobno kot v drugih sodobnih družbah, eden izmed poglobitnih strateških razvojnih ciljev. Spremljanje uresničevanja tega družbenega cilja pa otežuje kompleksna, abstraktna in večrazsežna narava pojma blaginje, zaradi česar je blaginjo mogoče meriti le posredno s skrbno izbranimi kazalci. V prispevku je prikazana metodologija merjenja blaginje s sestavljenimi kazalci za občine v Sloveniji. Sestavljeni kazalci so izračunani na podlagi tako imenovanih glavnih komponent, ki temeljijo na 49 številskih socialnih, ekonomskih, demografskih in okoljskih kazalcih. Veljavnost metodologije sestavljenih kazalcev je bila preverjena še z analizo razvrščanja v skupine. Oba pristopa dajeta zelo podobno sliko o razlikah v ravni blaginje po občinah Slovenije, pri čemer je blaginja v zahodnem delu Slovenije v glavnem višja, v vzhodnem pa nižja. Analiza razvrščanja v skupine je dodatno odkrila dvojno naravo blaginje v skupini visoke blaginje. Na eni strani sestavlja skupino občin visoke blaginje podskupina gospodarsko in socialno visoko razvitih urbanih središč. Na drugi strani pa se oblikuje podskupina občin, za katero so značilne ugodne življenjske in okoljske razmere, ob tem pa nekoliko zaostaja za ravnijo gospodarske in družbene razvitosti prve podskupine občin. Grafična predstavitev rezultatov analize je lahko enostavno in učinkovito informacijsko orodje pri načrtovanju, izvajanju in ocenjevanju učinkovitosti ukrepov razvojne politike na regionalni ravni.

Ključne besede: blaginja, sestavljeni kazalec, občina, analiza razvrščanja v skupine, metoda glavnih komponent, regionalni razvoj

Abstract

A sustainable increase in well-being and quality of life in Slovenia, as in other modern societies, is a key strategic development goal; however, the complex, abstract and multidimensional nature of the concept of well-being complicates the monitoring of implementation of this social goal. Therefore, well-being can be measured only indirectly, with carefully selected indicators. The methodology of measuring well-being with composite indicators for municipalities in Slovenia is presented in this paper. Composite indicators are calculated through the application of principal components based on 49 numerical social, economic, demographic and environmental indicators. In order to verify the validity of the composite indicators' methodology, cluster analysis was applied. Both approaches show similar results concerning differences in the level of well-being of municipalities in Slovenia. The western part of Slovenia is characterised by a higher level of well-being, while that of the eastern part is lower. Furthermore, cluster analysis has revealed the dual nature of the top group of municipalities in terms of well-being. On one hand, there is a subgroup of a few economically and socially highly developed urban centres, while on the other hand, the well-being of the second subgroup of municipalities is characterised by high standards of living and pleasant environmental conditions, but a step behind on the economic and social scale. A graphic presentation of the results can be a simple and effective information tool for planning, implementation and evaluation of development policy measures at the regional level.

Key words: well-being, composite indicator, municipality, cluster analysis, method of principal components, regional development

1. UVOD

Kaj je blaginja, kakšne so razlike in vzroki razlik v blaginji med posamezniki, območji in državami, kako jo je mogoče izboljšati, so vedno aktualna vprašanja že od antičnih časov. Prizadevanja raziskovalcev, držav in mednarodnih ustanov za proučevanje blaginje

so se posebej okrepili v zadnjem času, ko je blaginja državljanov postala poglobitni družbeni cilj sodobnih družb (Beyond GDP 2008; OECD 2008a). Trajnostno povečanje blaginje in kakovosti življenja posameznic in posameznikov je tudi v Sloveniji eden poglobitnih

razvojnih ciljev (Strategija razvoja Slovenije 2005, 8). Odgovoriti, v kolikšni meri je ta družbeni cilj dosežen, pa ni enostavno. Pregled strokovne literature in praktičnih rešitev s tega področja namreč ponuja bistvene razlike v pojmovanju, v metodologiji merjenja in v ravni proučevanja blaginje (Matthews 2006). Osnovna težava empiričnega raziskovanja blaginje izvira iz dejstva, da je blaginja abstrakten, kompleksen in večrazsežen pojem, ki ga je mogoče meriti le posredno, s pomočjo izbranih kazalcev. Izbor teh kazalcev je odvisen od konkretnega socialnega, ekonomskega, kulturnega okolja, od družbenih vrednot in s tem povezanim pojmovanjem blaginje, od tega, na kakšni ravni izvajamo analizo blaginje (država, regija, lokalna skupnost, posameznik) in od same razpoložljivosti kazalcev.

V zadnjih letih se za merjenje blaginje in tudi drugih kompleksnih pojavov vse bolj uveljavljajo sestavljeni kazalci (angl. *composite indicators*; OECD, 2008b). Bogat informacijski vir o aktualnih dosežkih in dogodkih s področja teorije in prakse izračunavanja sestavljenih kazalcev je informacijski strežnik Joint Research Centre Evropske komisije (Joint Research Center 2009).

V prispevku bomo prikazali uporabo metode sestavljenih kazalcev za analizo geografskih razlik blaginje v Sloveniji. Veljavnost te metode za merjenje blaginje smo preverili z metodo razvrščanja v skupine. Kot osnovne analitične enote smo iz dveh razlogov izbrali občine. Prvič, ker so občine še vedno edina oblika regionalne organiziranosti države. in drugič, ker je občina kot lokalna skupnost tista raven delovanja države, ki je z zagotavljanjem lokalnih javnih storitev (na primer osnovnošolskega izobraževanja, varstva otrok, socialnega skrbstva, zdravstvenega varstva, vzdrževanja lokalnih cest in zaščite okolja) ljudem najbližja. Blaginjo posameznika namreč poleg osebnih značilnosti v glavnem določajo ravno te storitve. Glede na pomen lokalnih skupnosti

pri zagotavljanju blaginje se vse več držav loteva proučevanja blaginje na tej ravni, a je celovitost tovrstnih analiz omejena s skromno razpoložljivostjo sekundarnih podatkov na ravni lokalnih skupnosti (Community Indicators Consortium 2009; Steuer and Marks 2008; Canadian Index of Well-being 2009).

Slovenija razpolaga z dokaj solidnimi sekundarnimi viri statističnih podatkov, ki so primerni tudi za proučevanje blaginje na ravni občin (Bregar et al. 2003, 122). Iz sekundarnih virov statističnih podatkov smo namreč pridobili 49 kazalcev, ki so bili podlaga za izračun sestavljenih kazalcev blaginje po občinah in za razvrščanje občin v skupine glede na raven blaginje.

2. SESTAVLJENI KAZALCI BLAGINJE

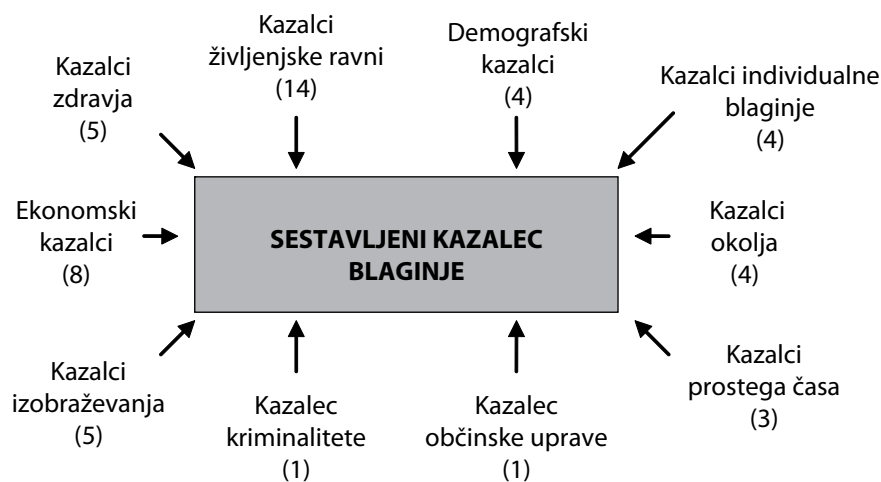
2.1. METODOLOGIJA

Sestavljeni kazalci so matematične kombinacije (ali agregati) večjega števila posamičnih kazalcev, s katerimi opisujemo kompleksne pojave, kot na primer konkurenčnost, blaginjo, trajnostni razvoj, družbo znanja ipd.

Prvi korak pri oblikovanju sestavljenih kazalcev je pojmovna opredelitev pojava, za katerega želimo izračunati sestavljeni kazalec. Vsebinsko razumevanje pojava nas namreč vodi pri razčlenitvi pojava na posamezne sestavine in izbiri posamičnih kazalcev znotraj vsake sestavine. V naši raziskavi smo izhajali iz splošno uveljavljenega koncepta blaginje kot stanja sreče, zdravja in prosperitete.

Tako opredeljeni pojem je preširok in presplošen za statistično merjenje. Zato smo to konceptualno

Slika 1: Število izbranih kazalcev po sestavinah blaginje za slovenske občine.



opredelitev preoblikovali v merljivo opredelitev, in to v več stopnjah.

Prvič, pojem blaginje smo omejili le na objektivne sestavine, ker za subjektivno zaznavanje blaginje (sreča, zadovoljstvo) v Sloveniji na ravni občin ni razpoložljivih podatkov. Treba pa je opozoriti, da je Slovenija na državni ravni v okviru projekta European Social Survey vključena v posebno študijo, ki upošteva tudi subjektivne (osebne) sestavine blaginje (National accounts of well-being 2009).

Drugič, objektivne sestavine blaginje smo natančneje opredelili. Predstavljajo jih štirje glavni sklopi (demografski, ekonomski, socialni in okoljski), ki smo jih razčlenili na posamezne sestavine (slika 1). Ker je za blaginjo socialni sklop najpomembnejši in najbolj kompleksen, smo ta sklop podrobneje razčlenili.

Tretjič, za vsako sestavino blaginje smo poiskali najustreznejše kazalce, upoštevajoč razpoložljivost in druga merila kakovosti podatkov. V merjenje blaginje smo vključili 49 kazalcev.

Ker so lastnosti sestavljenega kazalca v glavnem odvisne od vključenih posamičnih kazalcev, smo te kazalce izbirali zelo pazljivo in pri tem upoštevali merila evropske statistike za kakovost podatkov (European Statistics Code of Practice, 2005). Posebno pozornost smo namenili merilom vsebinske ustreznosti, razpoložljivosti in točnosti kazalcev.

Možnost za pridobivanje ustreznih kazalcev je bistveno omejevala majhnost občin. Ta problem smo reševali na več načinov. V primeru, ko gre za statistično redke pojave, smo upoštevali povprečno vrednost spremenljivke za več let (na primer povprečno letno število samomorov na 10.000 prebivalcev). Za nekatere občine kazalci niso na voljo, ker preprosto ni pojava oziroma dogodka, na primer v četrtini slovenskih občin ni zaposlenega zdravnika. Nekaterih kazalcev na ravni občin ni bilo na voljo zaradi metodoloških omejitev, na primer izračun kazalca življenjskega pričakovanja je (glede na velikost populacije) metodološko komajda sprejemljiv na ravni statističnih regij, nikakor pa ne na ravni občin. Problem neobstojećih kazalcev smo skušali rešiti z nadomestnimi spremenljivkami.

Na verodostojnost in točnost sestavljenih kazalcev (OECD, 2008b, 2009) lahko vpliva tudi priprava podatkov za analizo. Z normalizacijo podatkov smo izločili vpliv razlik v velikosti občin. Vsi kazalci so relativna števila (izražena kot koeficienti na prebivalca, na zaposlenega, na površino, ali kot deleži). Izvedli smo tudi ustrezne prilagoditve glede na teritorialne spremembe občin in izključili ekstremne vrednosti. Manjkajoče vrednosti smo ocenili z regresijsko metodo.

Vsakemu kazalcu smo glede na njegov vpliv na blaginjo pripisali pozitivni ali negativni predznak. Referenčno leto je leto 2005, razen za podatke iz popisa prebivalstva leta 2002 in za podatke, pri katerih smo upoštevali večletno povprečno vrednost.

Celoten seznam kazalcev, ki smo jih vključili v izračun sestavljenega kazalca blaginje, prikazuje preglednica A v prilogi. Podrobnejše utemeljitve za izbiro kazalcev so opisane v članku Blaginja občin v Sloveniji (Rovan et al., str. 71-72).

Pregled zbranih podatkov je pokazal bistvene razlike v variabilnosti posameznih kazalcev blaginje. Ker smo želeli zagotoviti enak vpliv posameznih kazalcev na sestavljeni kazalec, smo kazalce najprej standardizirali. Nato smo sestavljeni kazalec blaginje za občine izračunali na podlagi glavnih komponent. Cilj metode glavnih komponent je zmanjšati razsežnost podatkov z določitvijo novih transformiranih spremenljivk (glavnih komponent), ki naj bi pojasnjevale kar največ variabilnosti prvotnih spremenljivk. Upoštevajoč možnost vsebinske razlage komponent smo zadržali prve tri komponente, ki pojasnjujejo 45,64 % skupne variance proučevanih kazalcev.

Razmerja med opazovanimi spremenljivkami in glavnimi komponentami prikazuje matrika uteži glavnih komponent (preglednica 1). Praviloma je merilo za odločitev o pomenu posamezne spremenljivke za oblikovanje glavne komponente, da je absolutna vrednost uteži večja od 0,5. Zaradi standardizacije proučevanih kazalcev blaginje so v našem primeru uteži glavnih komponent korelacijski koeficienti med standardiziranimi kazalci in glavnimi komponentami. Glavne komponente smo poimenovali glede na vpliv, ki ga imajo na njihovo oblikovanje proučevane spremenljivke (kazalci blaginje).

2.2. ANALIZA

Prva glavna komponenta (*'komponenta gospodarske in družbene razvitosti'*) pojasnjuje 26,93 % skupne variance proučevanih kazalcev. Je pozitivno povezana z visoko življenjsko ravnijo (SO01, SO07, SO08, SO05, SO06), visoko izobraženostjo (SO16, SO15), uspešnim gospodarstvom (EC04, EC06, EC05, EC08, DE02, EC01), nizko stopnjo socialne ogroženosti (SO14, SO13, SO09), nizko stopnjo prezgodnje umrljivosti (SO21), nizko porabo časa za pot na delo (SO25), s skrbjo za okolje (EN02, EN01) in rastjo prebivalstva (DE01), pa tudi z večjo stopnjo zakonskih razvez (SO32). Druga glavna komponenta (*'komponenta družinske blaginje in neurbanih območij'*) pojasnjuje 9,71 % skupne variance proučevanih kazalcev. Pozitivno je povezana s spremenljivkami, ki predstavljajo ugodno individualno blaginjo in velike družine (SO33, SO30), zadostno življenjsko raven (SO14, SO13, SO09)

Preglednica 1: Matrika uteži glavnih komponent za kazalce blaginje v Sloveniji leta 2005.

Kazalec	Komponenta			Kazalec	Komponenta		
	1	2	3		1	2	3
SO01 - dohod	0,944	-0,005	0,002	SO23 - zdr_zen	0,350	0,031	0,143
SO16 - izobrazb	0,887	-0,258	0,105	SO12 - dolg_br	0,309	0,299	0,025
EC04 - podjetja	0,877	-0,179	0,056	SO26 - sport	0,242	-0,175	-0,157
EC06 - pod_nov	0,802	-0,238	0,077	SO22 - zdravnik	0,209	-0,145	-0,001
EC08 - kmet	0,791	-0,224	0,026	SO33 - rodnost	0,152	0,706	-0,200
SO21 - zg_umrli	0,779	0,201	0,061	EC07 - storitve	-0,277	-0,646	0,062
SO07 - avto	0,766	0,203	0,084	SO30 - splav_dv	0,278	0,592	0,217
SO15 - studenti	0,758	0,080	-0,119	EN03 - pozidava	-0,267	0,546	0,283
SO14 - dsp_st	0,733	0,503	0,119	SO28 - kriminal	-0,153	0,441	0,214
SO13 - dsp_zne	0,717	0,524	0,139	SO27 - kultura	0,362	-0,366	0,031
EN02 - odpadki	0,692	-0,224	0,198	SO02 - st_last	-0,220	0,278	0,151
EC05 - sp	0,677	0,005	0,236	SO24 - zdr_prev	-0,171	0,228	-0,034
SO08 - avto_luk	0,674	-0,124	-0,102	DE04 - odv_star	0,204	-0,050	-0,832
SO25 - cas	0,664	0,098	-0,151	DE03 - star_pre	0,181	0,366	-0,815
SO05 - telefon	0,659	-0,133	-0,147	SO03 - st_povr	0,013	0,111	0,799
SO09 - brezpos	0,650	0,534	0,063	SO20 - zivljen	0,161	0,209	0,706
SO06 - vodov	0,643	-0,150	0,000	SO17 - os_ucit	-0,395	-0,154	0,506
SO32 - razveze	-0,591	0,408	-0,063	SO18 - vrtec_os	-0,136	-0,202	0,493
SO19 - vrtec_ot	0,582	-0,107	0,081	SO04 - st_min	0,443	0,088	0,454
DE02 - dnev_mig	0,547	-0,521	0,059	SO10 - z_br	-0,002	-0,093	0,374
EC01 - dod_vred	0,544	-0,051	-0,211	SO11 - mladi_br	0,250	0,303	0,352
EN01 - kanal	0,538	-0,528	-0,022	SO29 - uprava	0,179	0,162	-0,344
DE01 - rast_pre	0,537	0,439	-0,342	EN04 - oko_inv	0,033	-0,097	0,296
SO31 - samomor	0,438	0,065	0,071	EC03 - invest	0,098	-0,130	0,167
EC02 - izvoz	0,361	-0,163	-0,130				

in neurbana območja (DE02, EN01, EN03, EC07). Tretja glavna komponenta (*'komponenta demografske ogroženosti območij'*) pojasnjuje 9,01 % skupne variance proučevanih kazalcev. Predstavljajo jo dolgo življenje prebivalstva (SO20), starejše prebivalstvo (DE04, DE03), večja stanovanjska površina na prebivalca (SO03) in več učnega osebja na učenca (SO17).

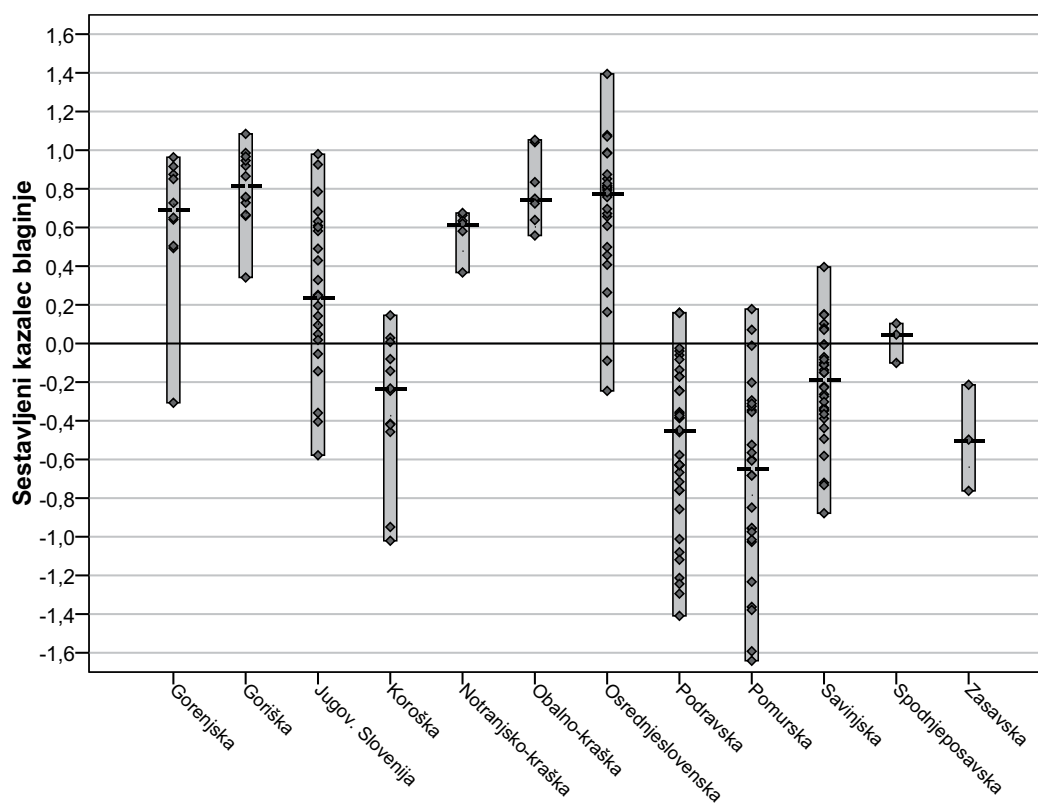
Sestavljeni kazalec blaginje za občine smo izračunali kot tehtano aritmetično sredino prvih treh glavnih komponent, pri čemer so uteži lastne vrednosti (variance) glavnih komponent. V preglednici B v prilogi smo prikazali ranžirno vrsto vseh slovenskih občin po sestavljenem kazalcu blaginje (stolpec SKB).

Razlike v blaginji se seveda odražajo geografsko, z razlikami v ravni blaginje med občinami. Glede na to, da Slovenija še ni uradno razdeljena na regije, smo prikazali razlike v regionalni porazdelitvi blaginje na podlagi 12 statističnih regij (slika 2). Že na prvi pogled lahko

opazimo, da se regije po srednji vrednosti sestavljenega kazalca blaginje, na primer po mediani, med seboj močno razlikujejo, za večino regij pa je značilna tudi velika notranja heterogenost blaginje občin. Tako se pogosto tudi znotraj regij s pretežno visoko rangiranimi občinami nahajajo posamezne občine z nizko ravni blaginje.

Pri razlagi položaja občin na podlagi kazalca blaginje je potrebno upoštevati nekatere temeljne lastnosti sestavljenih kazalcev, ki jih navajamo v nadaljevanju. *Prednost* sestavljenih kazalcev je, da so izraženi z eno samo spremenljivko, zato omogočajo rangiranje in primerjanje enot. Rezultate, ki jih dobimo s sestavljenimi kazalci, je tudi precej lažje razlagati kot pa pojasnjevati oziroma povzemati značilnosti številnih posamičnih kazalcev. Metoda sestavljenih kazalcev pa ima tudi določene *pomanjkljivosti*: prvič, izbira kazalcev je v precejšnji meri subjektivne narave; v našem primeru je bila omejena tudi z razpoložljivostjo sekundarnih podatkov;

Slika 2: Prikaz vrednosti sestavljenega kazalca blaginje občin (♦) in mediane blaginje (–) po statističnih regijah.



drugič, sestavljeni kazalec kot agregatni kazalec zakrije določene značilnosti, ki jih opisujejo posamični kazalci in ki so morda zanimivi za raziskovalce in načrtovalce politik; tretjič, rangiranje enot je izvedeno samo na podlagi dela prvotnih informacij in to sorazmerno deležu variances, pojasnjene z zadržanimi glavnimi komponentami (v našem primeru je to 45,64 %).

3. RAZVRŠČANJE V SKUPINE OBČIN PO BLAGINJI

Pomanjkljivosti metode sestavljenih kazalcev zaradi izgube dela prvotnih informacij in zaradi agregatne narave sestavljenega kazalca smo skušali kompenzirati tako, da smo analizo razlik v blaginji za slovenske občine proučili še z metodo razvrščanja v skupine z upoštevanjem vseh 49 kazalcev.

S tem analitičnim pristopom smo želeli razvrstiti občine v skupine, pri čemer naj bi bile občine znotraj skupin kar se da homogene (sorodne), skupine občin pa naj bi se kar najbolj razlikovale. Tako kot pri glavnih komponentah smo postopek analize pričeli s standardizacijo kazalcev. Nato smo občine razvrstili v skupine z Wardovim hierarhičnim postopkom. Na podlagi dendrograma smo identificirali

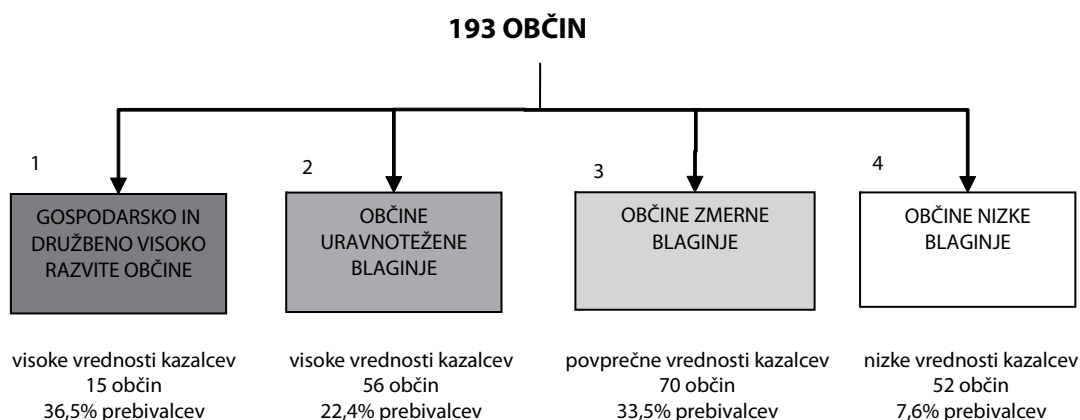
štiri skupine občin. Da bi izboljšali rezultate hierarhične metode, smo v naslednji fazi uporabili še nehierarhično metodo – metodo voditeljev (K-means). Kot začetne vrednosti (»semena«) smo uporabili centroide skupin (vektorje aritmetičnih sredin standardiziranih kazalcev), oblikovane s hierarhično metodo. Metoda voditeljev je premestila v druge skupine 16 občin oziroma 8 % vseh občin. Za 47 od skupno 49 kazalcev ugotavljamo značilne razlike med aritmetičnimi sredinami skupin občin (univariate ANOVA).

Analiza razvrščanja je pokazala, da je glede na raven blaginje mogoče identificirati štiri skupine občin (slika 3 in preglednica B v prilogi, stolpec 2). S podrobnejšim pregledom aritmetičnih sredin kazalcev (centroidov) po skupinah pa smo ugotovili, da je mogoče identificirati skupino 1 in skupino 2 kot segment občin visoke blaginje, pri čemer pa se, kot bomo pojasnili pozneje, ti dve skupini po vrsti blaginje pomembno razlikujeta. Občine zmerne blaginje predstavlja skupina 3, občine nizke blaginje pa skupina 4.

ZNAČILNOSTI BLAGINJE PO SKUPINAH OBČIN

Značilnosti blaginje po skupinah občin smo prikazali na sliki 4. Vsaka skupina občin je predstavljena s posebnim grafikonom, pri čemer vodoravna črta pri 0 predstavlja

Slika 3: Kategorizacija slovenskih občin po vrsti blaginje v letu 2005.



povprečno slovensko občino, višina stolpcev pa odmik povprečne vrednosti (standardiziranega) kazalca posamezne skupine občin od slovenskega povprečja. Za vsako skupino občin smo v graf ilustrativno vrisali še vrednosti standardiziranih kazalcev za izbrano občino (označeno s črno piko).

Gospodarsko in družbeno visoko razvite občine (skupina 1)

To skupino sestavlja 15 občin, ki zavzemajo 1.910 km² ali 9,4 % ozemlja Slovenije. Po številu prebivalstva je to najmočnejša skupina, saj živi v njej 36,5 % prebivalcev Slovenije. Ima najvišje vrednosti vseh ekonomskih kazalcev (slika 4, skupina 1). Občine te skupine pokrivajo razmeroma majhno območje, a z visoko stopnjo urbanizacije. V gospodarsko razvitih središčih posluje veliko podjetij, ob visoki stopnji dnevnih migracij. Prebivalci teh občin v povprečju uživajo visok življenjski standard in dobro dostopnost do dobrin. Značilnost teh občin je tudi visoka dohodnina na prebivalca in visoko število osebnih avtomobilov na prebivalca. Prebivalci teh občin so v povprečju bolj izobraženi in imajo boljši dostop do komunalne infrastrukture. Vrednosti nekaterih kazalcev kot na primer stopnje registrirane brezposelnosti in števila prejemnikov socialne pomoči na 100 prebivalcev so na ravni povprečja. Po drugi strani pa je v občinah te skupine stopnja celotne rodnosti najnižja, število razvez na 10.000 prebivalcev najvišje, višja pa je tudi stopnja kaznivih dejanj.

Tipičen predstavnik te skupine občin je občina Novo mesto, pri kateri izraziteje odstopata navzgor od povprečja skupine le dva kazalca - dodana vrednost na zaposlenega (EC01) in prodaja na tujih trgih na zaposlenega (EC02), kar je seveda odraz izjemno uspešnih novomeških podjetij Revoz, Krka, Adria Mobil itd. Po drugi strani pa sta za Novo mesto značilni relativno nizka povprečna življenjska doba umrlih (SO20) in relativno visoka stopnja kriminala (SO28, negativni predznak kazalca).

Občine uravnotežene blaginje (skupina 2)

Med štirimi skupinami občin pokriva 56 občin uravnotežene blaginje največji del površja Slovenije (38,4 %). V teh občinah prebiva 22,4 % prebivalcev Slovenije. Čeprav ta območja niso posebej gosto poseljena, je dostop do javne komunalne infrastrukture ugoden ali vsaj povprečen.

Povprečna občina uravnotežene blaginje ima nadpovprečne vrednosti pri večini ekonomskih kazalcev in kazalcev življenjske ravni (slika 4, skupina 2), vendar pa zaostaja za povprečjem skupine gospodarsko in družbeno visoko razvitih občin (skupina 1). Za skupino občin uravnotežene blaginje so značilne najvišje stopnje rasti prebivalstva ter najnižje stopnje registrirane brezposelnosti in prejemnikov socialne pomoči. Delež prebivalstva z višjo ali visoko šolo je sicer nadpovprečen, a nižji od tistega v prvi skupini. Prebivalci v občinah z uravnoteženo blaginjo živijo v povprečju eno leto in devet mesecev dlje kot v občinah prve skupine in dve leti ter sedem mesecev dlje kot v občinah zmerne blaginje (skupina 3). K višji ravni blaginje prebivalcev v teh občinah prispevata tudi najvišja stopnja celotne rodnosti in najnižje število splavov na 100 živorojenih.

Četudi z vidika ravni skupne blaginje (sestavljene kazalca blaginje, pristop 1) med občinami skupine 1 in skupine 2 ni posebne razlike, pa se ti dve skupini občin razlikujeta po vrsti blaginje. Prva skupina občin je predvsem gospodarsko zelo dobro razvita, druga skupina pa je privlačnejša z vidika življenjskih in okoljskih razmer.

Kot primer občine uravnotežene blaginje vzemimo občino Sežana. Tu je odstopanje od povprečja skupine relativno veliko, najizrazitejše je izraženo odstopanje navzgor pri številu registriranih osebnih avtomobilov na 100 prebivalcev (SO07) in odstopanje navzdol pri indeksu staranja prebivalstva (DE03, negativni predznak kazalca). Prebivalstvo občine Sežana je torej precej starejše od povprečja občin uravnotežene blaginje.

Občine zmerne blaginje (skupina 3)

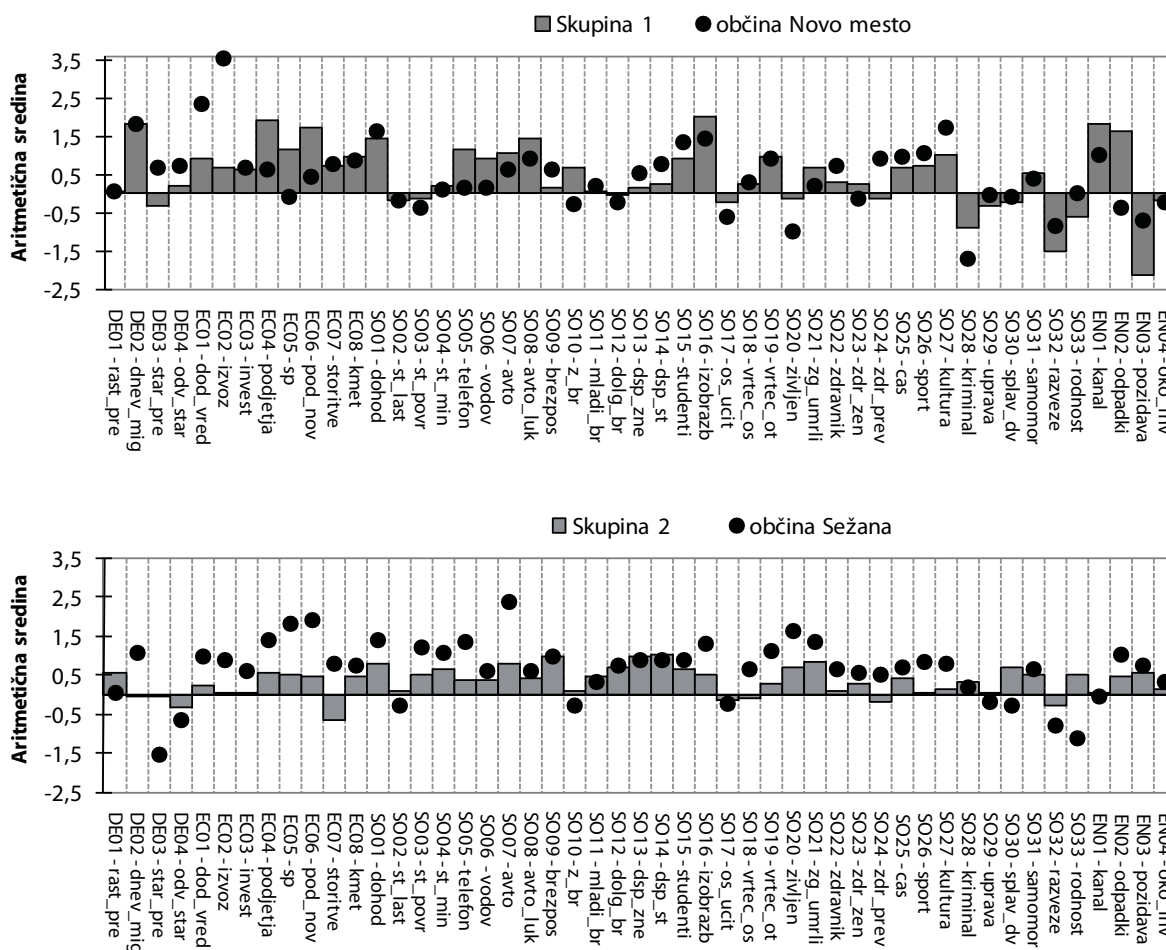
Tretja skupina zajema 70 občin, ki pokrivajo 34,9 % ozemlja Slovenije in imajo 33,5 % vsega prebivalstva. Za to skupino (slika 4, skupina 3) so značilni zmerni ekonomski pogoji, življenjski standard je za malenkost pod povprečjem. Vrednosti večine spremenljivk so okrog povprečja, najnižja pa sta stanovanjska površina in odstotek lastniških stanovanj na prebivalca. Povprečna občina te skupine ima med vsemi skupinami najmlajše prebivalstvo in tudi starost umrlih je najnižja.

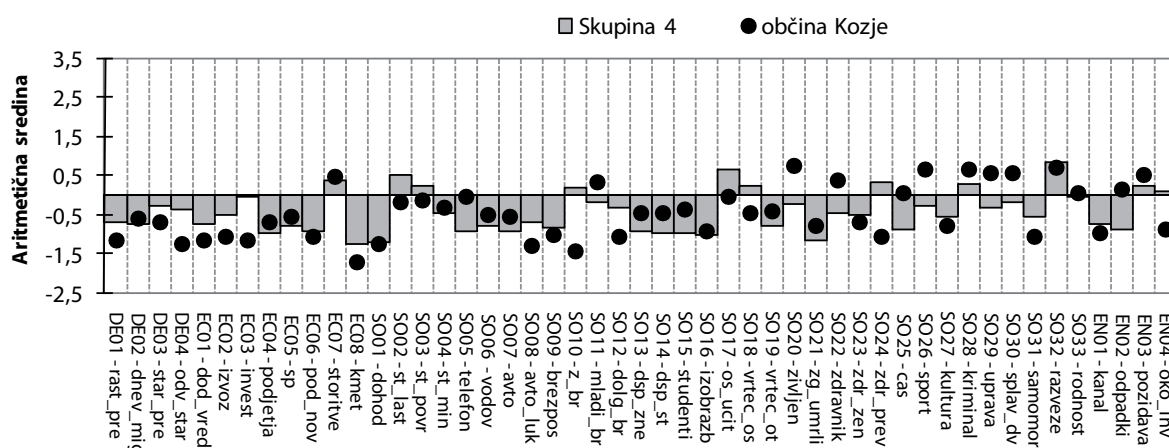
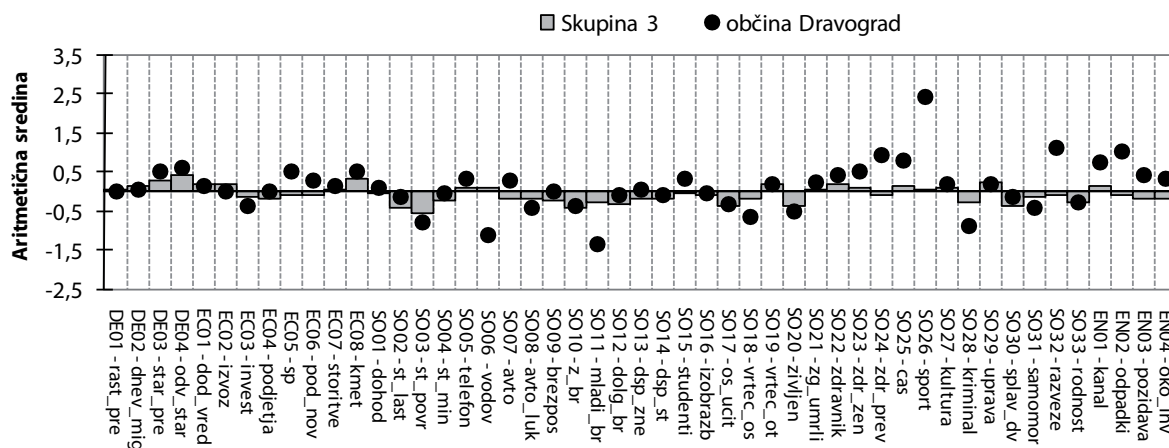
V primeru občine Dravograd izstopa izrazito nadpovprečen delež odhodkov občine za športno rekreativno dejavnost (SO26). Razlog za veliko odstopanje je v večjih investicijah v športne in rekreacijske objekte v letih 2000 in 2001. Ta primer opozarja, da zahteva korektna razlaga odstopanj posameznih kazalcev upoštevanje in poznavanje konkretnih okoliščin po občinah.

Občine nizke blaginje (skupina 4)

V četrti skupini je 52 občin nizke blaginje, ki zajemajo 17,3 % ozemlja in 7,6 % prebivalstva Slovenije. V povprečju ima občina te skupine komaj 2.946 prebivalcev. To kaže, da občine te skupine s stališča velikosti praviloma ne izpolnjujejo splošnih zakonodajnih pogojev, potrebnih za ustanovitev občin. V povprečju je občina gospodarsko slabo razvita, praviloma pretežno ruralna, z omejeno dostopnostjo do komunalne infrastrukture. Povprečne vrednosti (slika 4, skupina 4) za bruto dohodnino na prebivalca, stopnjo registrirane brezposelnosti, število prejemnikov socialne pomoči na 100 prebivalcev in delež prebivalstva z višjo ali visoko šolo so najnižje med vsemi skupinami. Delež otrok v otroškem varstvu je precej pod povprečjem. Število učnega osebja v osnovnošolskem izobraževanju na učenca pa je najvišje, kar je posledica majhnega števila otrok v razredih. V občinah nizke blaginje sta najvišji tudi število samomorov na 10.000 prebivalcev in število splavov na 100 živorojenih. Vendar

Slika 4: Aritmetične sredine standardiziranih kazalcev za štiri skupine slovenskih občin leta 2005 (vrednost 0 predstavlja aritmetično sredino standardiziranega kazalca blaginje za vse občine, črne pike pa vrednosti standardiziranih kazalcev za izbrane štiri občine).





pa je v teh občinah najmanj razvez in najmanj kaznivih dejanj na 10.000 prebivalcev.

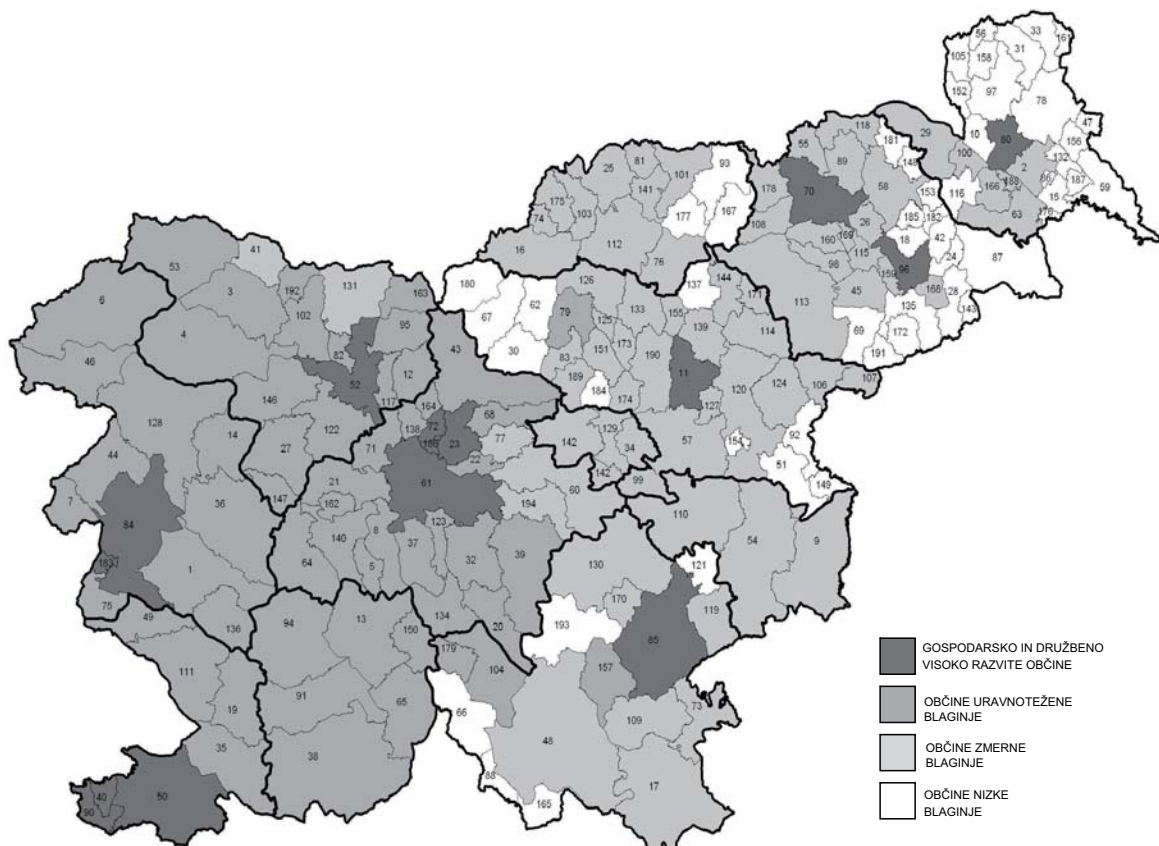
Za občino Kozje je značilno, da večina izbranih kazalcev daje še manj ugodno sliko blaginje kot je povprečje skupine; posebej izstopa relativno visok delež žensk med brezposelnimi (SO10, negativni predznak kazalca).

Grafični prikaz kazalcev blaginje za štiri skupine slovenskih občin, kot smo ga oblikovali na sliki 4, sporoča torej na enostaven in pregleden način vrsto informacij, ki so lahko koristna podlaga za načrtovanje, izvajanje in ocenjevanje ukrepov regionalne razvojne politike.

Razlike med slovenskimi občinami glede na vrsto blaginje smo prikazali še s kartogramom (slika 5). Na prvi pogled je očitna razlika v ravni blaginje med zahodnim in vzhodnim delom Slovenije. Izrazita ločnica poteka vzhodno od Ljubljane in razmejuje dokaj homogen zahodni del s skoraj izključno občinami visoke blaginje od bolj heterogenega vzhodnega dela, kjer prevladujejo občine z nižjo blaginjo.

Podrobnejši pregled kartograma odkrije zaokrožena območja skupin občin s podobnimi značilnostmi blaginje. Tako lahko opazimo jasno izražene skupine občin nizke blaginje v Zgornji Savinjski dolini, na Koroškem, vzdolž reke Kolpe, na območju severovzhodne Slovenije, ki se nadaljuje z jugovzhodnim pasom občin ob hrvaški meji do Obsotelja in Kozjanskega. Hkrati pa kot območja visoke blaginje izstopajo mestne občine, praviloma skupaj z najbližjimi sosednimi občinami (Ljubljana z najbližjo okolico, Nova Gorica z južnimi sosedami, Koper in druge obalne občine, Maribor, Celje, Ptuj, Murska Sobota in Novo mesto). Takšna geografska razporeditev občin po blaginji v Sloveniji narekuje potrebo po selektivnem pristopu pri snovanju regionalne razvojne politike, ki se ne sme omejevat na vnaprej postavljene razčlenitvene sheme kot so na primer statistične regije.

Slika 5: Štiri skupine slovenskih občin glede na vrsto blaginje (šifre občin so razložene v preglednici B v prilogi).



4. PRIMERJAVA REZULTATOV OBEH ANALITIČNIH PRISTOPOV

V sliki 6 smo prikazali celoten potek analize blaginje slovenskih občin. Povzemimo značilnosti obeh analitičnih pristopov: a) s sestavljenim kazalcem blaginje na podlagi pomembnih glavnih komponent smo rangirali občine v skladu s konceptom blaginje; b) z razvrščanjem v skupine smo oblikovali dve skupini občin visoke blaginje (skupina 1 in skupina 2), skupino občin zmerne blaginje (skupina 3) in skupino občin nizke blaginje (skupina 4).

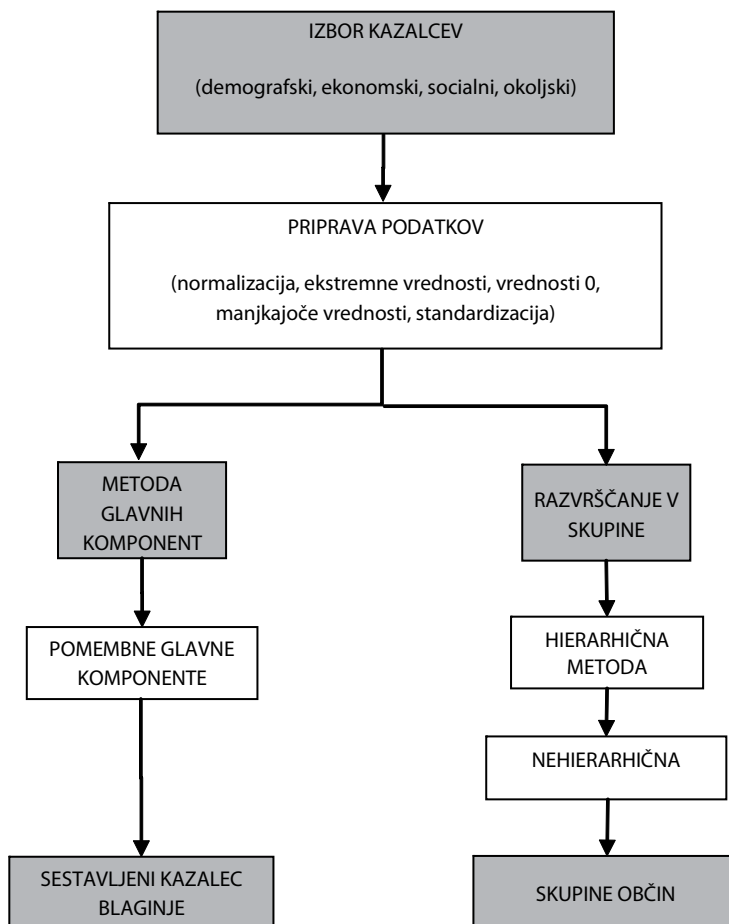
Da bi lahko primerjali razvrstitev občin s stališča blaginje smo občine, ki so rangirane po vrednosti sestavljenega kazalca, razdelili v štiri tako velike skupine (po številu občin) (stolpec ❶, preglednica B v prilogi) kot jih oblikuje pristop razvrščanja v skupine (stolpec ❷, preglednica B v prilogi). Primerjava štirih skupin občin, ki jih smo jih tako pogojno oblikovali s sestavljenim kazalcem blaginje na eni strani, ter razvrščanjem v skupine na drugi strani, nam razkrije, da sestavljeni kazalec ne prepozna razlik med obema skupinama občin z visoko blaginjo. Na primer, če se osredotočimo na 15 občin z najvišjo vrednostjo sestavljenega kazalca blaginje (pogojna skupina 1),

samo tri občine pripadajo prvi skupini in preostalih 12 drugi skupini. Po drugi strani pa je 15 občin iz prve skupine razporejenih v pogojne skupine na podlagi sestavljenega kazalca takole: 3 v prvo, 8 v drugo in 4 v tretjo pogojno skupino. Rezultati obeh pristopov pa se razlikujejo predvsem v razvrstitvi občin med obema skupinama občin z visoko blaginjo, medtem ko je precej manj razlik pri tretji in četrti skupini.

Združimo prvi dve skupini občin visoke blaginje v eno skupino in jih primerjamo ponovno s pogojno razvrstitvijo glede na sestavljeni kazalec blaginje, tokrat s tremi skupinami. Število občin, razporejenih v drugačno skupino, se od 47 (v primeru štirih skupin) zmanjša na 27, kar je zmerno število, ki ga lahko pripišemo razlikam v metodah obeh pristopov. Takšna primerjava nam potrjuje, da je razlika med prvima dvema skupinama občin blaginje v vrsti in ne v ravni blaginje.

Širši prikaz razlik med analitičnimi pristopi za proučevanje blaginje je v članku Blaginja občin v Sloveniji (Rovan et al., str. 86 – 89).

Slika 6: Diagram poteka analize blaginje za slovenske občine.



5. SKLEP

Namen prispevka je raziskati blaginjo po občinah v Sloveniji s pomočjo povezane uporabe različnih statističnih metod in pokazati, kakšna je analitična uporabnost uporabljenega pristopa za sprejemanje odločitev, povezanih z blaginjo kot enim poglavitnih družbenih razvojnih ciljev v Sloveniji. Analiza je temeljila na 49 kazalcih na ravni občin.

Kazalci so bili pridobljeni večinoma iz razpoložljivih sekundarnih virov. Ocenjujemo, da je z izbranimi kazalci blaginja ustrezno predstavljena. Vendar pa naj hkrati opozorimo na smiselnost nadaljnjih raziskav, ki bi proučile, v kolikšni meri je mogoče izpopolniti nabor kazalcev z večjo izrabo podatkov iz administrativnih (javno nedostopnih) evidenc in s povezovanjem različnih podatkovnih zbirk ter kako vpliva izbor kazalcev na sestavljene kazalce.

Za analizo blaginje sta bila uporabljena dva pristopa. Z metodo glavnih komponent je bil oblikovan sestavljeni kazalec blaginje. Koristnost metode je v razlagi

komponent, ki tvorijo sestavljeni kazalec, in rangiranju občin. Da bi še bolj poglobljeno proučili značilnosti blaginje občin, smo uporabili metodo razvrščanja v skupine. Oblikovane so bile štiri skupine občin glede na blaginjo: občine visoke blaginje (skupina 1 in skupina 2), občine zmerne blaginje (skupina 3) in občine nizke blaginje (skupina 4). Postopek razvrščanja v skupine je razkril dvojno naravo občin z visoko blaginjo: del teh so gospodarsko in družbeno visoko razvite občine (skupina 1), preostali del pa so občine z uravnoteženo blaginjo (skupina 2).

Oba pristopa sta pokazala pomembne razlike med slovenskimi občinami v ravni blaginje. Višja blaginja je značilna za zahodni del Slovenije, medtem ko je v vzhodnem delu blaginja nižja. V 52 občinah je blaginja posebno nizka, večina teh občin je na severovzhodu. Vendar pa te občine glede na njihovo velikost in število prebivalcev predstavljajo relativno majhen del Slovenije. Skupaj štejejo 7,6 % celotnega prebivalstva in pokrivajo približno 17 % slovenskega ozemlja.

Kombinirana uporaba obeh pristopov je omogočila prepoznavanje temeljnih značilnosti blaginje posameznih skupin občin. Ker občine s podobno ravni blaginje pogosto oblikujejo teritorialno zaokrožene celote, je smiselno ukrepe razvojnih politik načrtovati tudi ob upoštevanju njihove geografske razmestitve oziroma povezanosti.

Rezultate takšne analize lahko uporabimo kot podlago za oblikovanje razvojnih politik, ki bi ustrezale ravni in značilnostim blaginje po posameznih skupinah občin. Njihovo informacijsko vrednost in sporočilnost lahko bistveno izboljšamo z ustrezno grafično vizualizacijo podatkov.

Viri in literatura:

Boarini, R., Johansson, Å., D'Ercole, M. M. 2006: *Alternative Measures of Well-being*. Economic Department Working Papers No 476. Paris: OECD 2006. Medmrežje: <http://www.oecd.org/eco/> (17. 2. 2007).

Beyond GDP 2008: Measuring Progress, True Wealth, and the Well-being. International Conference and Initiative. Medmrežje: <http://www.beyond-gdp.eu/> (14. 12. 2008)

Bregar, L., Bavdaž Kveder, M., Lavrač, I., Ograjenšek, I., Pavlin, B., Pečar, J., Repar, B., Sambt, J., Stanovnik, T. 2003. V Yilmaz S.(ur.). *Subnational Data Requirements for Fiscal Decentralization. Case Studies from Central and Eastern Europe. Slovenia*. WBI learning resources series. Washington (D.C): World bank.

Community Indicators Consortium 2009. *Helping Communities Develop and Implement Community Indicators*. Medmrežje: <http://www.communityindicators.net/> (10. 2. 2009).

ESS Quality Glossary (2003). Eurostat/A4/Quality/03/. Medmrežje: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/pls/portal/docs/PAGE/PGP_DS_QUALITY/TAB47141301/GLOSSARY_1.PDF. (20. 8. 2008)

European Statistics Code of Practice for the National and Community Statistical Authorities 2005. Eurostat. KS_68_05_357_EN_D. Medmrežje: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/pls/portal/docs/PAGE/PGP_DS_QUALITY/TAB47141301/VERSIONE_INGLESE_WEB.PDF. (20. 8. 2008):

Joint Research Center 2009. *An information server on composite indicators and ranking systems. Composite indicators*. Medmrežje: <http://composite-indicators.jrc.ec.europa.eu/> (27.2.2009).

Matthews, E. (2006). *Measuring Well-being and Societal Progress: a Brief History and the Latest News*. OECD-JRC workshop "Measuring Well-being and Societal Progress",

Milan. Medmrežje: <http://crell.jrc.ec.europa.eu/Well-being/papers>. (15. 2. 2008).

National Accounts of Well-being: bringing the real life onto the balance sheet. Medmrežje: <http://www.nationalaccountsowellbeing.org/public-data/files/national-accounts-of-well-being-report.pdf> (25. 2. 2009).

OECD2008a. *Measuring the Progress of Societies. Knowledge Base*. Medmrežje: <http://www.measuringprogress.org/knowledgeBase/> (17. 12. 2008).

OECD 2008b. *Handbook on Constructing Composite Indicators, Methodology and User Guide*. OECD, JRC, European Commission. Medmrežje: [http://www.olis.oecd.org/olis/2005doc.nsf/LinkTo/std-doc\(2005\)3](http://www.olis.oecd.org/olis/2005doc.nsf/LinkTo/std-doc(2005)3). (27. 2. 2009)

Rovan J., Malešič K.; Bregar L. 2009: *Analiza blaginje v slovenskih občinah (Well-being of the Municipalities in Slovenia)*. Geodetski vestnik, 53/1, str. 70–113.

Steuer N., Marks N. 2009. *Local Well-being: can we measure it*. Medmrežje: http://www.youngfoundation.org/files/images/YF_wellbeing_measurement_web.pdf (20. 2. 2009).

Urad RS za makroekonomske analize in razvoj 2005. *Strategija razvoja Slovenije*.

Priloga

Preglednica A: **Kazalci blaginje za slovenske občine**

Oznaka	Kazalec	Vpliv na blaginjo	Referenčno obdobje
DEMOGRAFSKI KAZALCI			
DE01 - rast_pre	Povprečni letni skupni prirast v prebivalstva na 1.000 prebivalcev	+	1999 - 2005
DE02 - dnev_mig	Indeks dnevni migracij	+	31. 12. 2005
DE03 - star_pre	Indeks staranja prebivalstva	-	31. 12. 2005
DE04 - odv_star	Indeks odvisnosti starega prebivalstva	-	31. 12. 2005
EKONOMSKI KAZALCI			
EC01 - dod_vred	Dodana vrednost na zaposlenega v gospodarskih družbah v EUR	+	2005
EC02 - izvoz	Prihodki od prodaje na tujih trgih v gospodarskih družbah na zaposlenega v EUR	+	2005
EC03 - invest	Povprečne neto investicije na zaposlenega v gospodarskih družbah v EUR	+	2002 - 2005
EC04 - podjetja	Število pravnih oseb na 1.000 prebivalcev	+	31. 12. 2005
EC05 - sp	Število samostojnih podjetnikov na 1.000 prebivalcev	+	31. 12. 2005
EC06 - pod_nov	Povprečno letno število novonastalih podjetij brez predhodnika na 1.000 prebivalcev	+	2000 - 2004
EC07 - storitve	Odstotek poslovnih subjektov v storitveni dejavnosti	+	31. 12. 2003
EC08 - kmet	Odstotek kmečkega prebivalstva	-	povprečje v l. 2005
SOCIALNI KAZALCI			
Življenjska raven			
SO01 - dohod	Bruto osnova za dohodnino na prebivalca v EUR	+	2005
SO02 - st_last	Odstotek gospodinjstev, ki imajo v lasti stanovanje	+	popis 2002
SO03 - st_povr	Stanovanjska površina na prebivalca	+	31. 12. 2005
SO04 - st_min	Odstotek prebivalstva, ki živi na minimalni stanovanjski površini	-	popis 2002
SO05 - telefon	Odstotek stanovanj s telefonom	+	popis 2002
SO06 - vodov	Odstotek stanovanj priključenih na vodovodno omrežje	+	popis 2002
SO07 - avto	Število registriranih osebnih avtomobilov na 100 prebivalcev	+	2006
SO08 - avto_luk	Število registriranih osebnih avtomobilov višjega cenovnega razreda na 1.000 prebivalcev	+	2006
SO09 - brezpos	Stopnja registrirane brezposelnosti	-	povprečje v l. 2005
SO10 - z_br	Odstotek žensk med brezposelnimi	-	povprečje v l. 2005
SO11 - mladi_br	Odstotek mladih brezposelnih	-	december 2005
SO12 - dolg_br	Odstotek dolgotrajno brezposelnih	-	december 2005
SO13 - dsp_zne	Izplačane denarne socialne pomoči na prebivalca v EUR	-	2005
SO14 - dsp_st	Število prejemnikov denarne socialne pomoči na 100 prebivalcev	-	2005

Oznaka	Kazalec	Vpliv na blaginjo	Referenčno obdobje
Izobraževanje			
SO15 - študenti	Število študentov na 1.000 prebivalcev	+	začetek šolskega leta 2005/06
SO16 - izobrazb	Odstotek prebivalstva z visoko ali višjo šolo	+	popis 2002
SO17 - os_ucit	Zaposleno strokovno osebje v osnovnih šolah na 100 otrok	+	konec šolskega leta 2005/06
SO18 - vrtec_os	Zaposleno strokovno osebje v vrtcih na 100 otrok	+	september 2006
SO19 - vrtec_ot	Vključenost otrok v vrtce	+	september 2005
Zdravje			
SO20 - zivljen	Povprečna življenjska doba umrlih	+	1999 - 2005
SO21 - zg_umrli	Povprečno letno število prezgodaj umrlih na 10.000 prebivalcev	-	1999 - 2005
SO22 - zdravnik	Število obiskov v zunajbolnišničnem zdravstvenem varstvu na prebivalca	+	2005
SO23 - zdr_zen	Število obiskov v primarnem reproduktivnem zdravstvenem varstvu žensk na 10 žensk v rodni dobi	+	2005
SO24 - zdr_prev	Razmerje med številom preventivnih in kurativnih obiskov v primarnem reproduktivnem zdravstvenem varstvu žensk	+	2005
Prosti čas			
SO25 - cas	Število delovno aktivnih prebivalcev, ki za pot na delo porabijo 61 min ali več, na 1.000 delovno aktivnih	-	popis 2002
SO26 - sport	Povprečni letni delež odhodkov občine, namenjenih za dejavnosti športa in rekreacije (v odstotkih)	+	2000 - 2005
SO27 - kultura	Povprečni letni delež odhodkov občine, namenjenih za dejavnosti kulture (v odstotkih)	+	2000 - 2005
Kriminaliteta			
SO28 - kriminal	Število obsojenih polnoletnih oseb in obtoženih mladoletnih oseb glede na stalno preb. zaradi kaznivih dejanj na 10.000 preb.	-	2005
Občinska uprava			
SO29 - uprava	Povprečni letni delež odhodkov za občinsko upravo (v odstotkih)	-	2000 - 2005
Individualna blaginja			
SO30 - splav_dv	Povprečno letno število umetnih splavov na 100 živorojenih	-	2003 - 2005
SO31 - samomor	Povprečno letno število samomorov na 10.000 prebivalcev	-	2000 - 2005
SO32 - razveze	Povprečno letno število razvez zakonskih zvez na 10.000 prebivalcev	-	2003 - 2005
SO33 - rodnost	Povprečna letna stopnja celotne rodnosti	+	1999 - 2005
KAZALCI OKOLJA			
EN01 - kanal	Odstotek stanovanj, priključenih na kanalizacijsko omrežje	+	popis 2002
EN02 - odpadki	Količina odpadkov, zbranih z javnim odvozom na prebivalca v kg	+	2005
EN03 - pozidava	Povprečno število stavb na km ²	-	2001
EN04 - oko_inv	Povprečne letne investicije občin za varstvo okolja na prebivalca v EUR	+	2000 - 2005

Preglednica B : Razvrstitev slovenskih občin v letu 2005 po sestavljenem kazalcu blaginje (rang in vrednost SKB) in v skupine z dvema analitičnima pristopoma (1 pogojna razvrstitev na podlagi sestavljenega kazalca blaginje, 2 razvrščanje v skupine).

Šifra občine	Občina	Rang	SKB	1	2	Šifra občine	Občina	Rang	SKB	1	2
186	Trzin	1	1,395	1	1	20	Dobropolje	44	0,656	2	2
183	Šempeter - Vrtojba	2	1,084	1	1	163	Jezerško	45	0,651	2	2
162	Horjul	3	1,078	1	2	4	Bohinj	46	0,641	2	2
123	Škofljica	4	1,070	1	2	40	Izola/Isola	47	0,639	2	1
111	Sežana	5	1,053	1	2	13	Cerknica	48	0,635	2	2
49	Komen	6	1,041	1	2	122	Škofja Loka	49	0,631	2	2
8	Brezovica	7	0,988	1	2	91	Pivka	50	0,621	2	2
84	Nova Gorica	8	0,985	1	1	165	Kostel	51	0,610	2	4
164	Komenda	9	0,984	1	2	37	Ig	52	0,609	2	2
117	Šenčur	10	0,979	1	2	147	Žiri	53	0,601	2	2
136	Vipava	11	0,967	1	2	157	Dolenjske Toplice	54	0,582	2	2
82	Naklo	12	0,964	1	2	94	Postojna	55	0,581	2	2
75	Miren - Kostanjevica	13	0,946	1	2	19	Divača	56	0,558	2	2
192	Žirovnica	14	0,926	1	2	52	Kranj	57	0,505	2	1
36	Idrija	15	0,919	1	2	43	Kamnik	58	0,499	2	2
95	Preddvor	16	0,916	2	2	27	Gor. vas - Poljane	59	0,493	2	2
3	Bled	17	0,875	2	2	146	Železniki	60	0,491	2	2
138	Vodice	18	0,875	2	2	5	Borovnica	61	0,456	2	2
1	Ajdovščina	19	0,865	2	2	104	Ribnica	62	0,430	2	2
64	Logatec	20	0,852	2	2	39	Ivančna Gorica	63	0,407	2	2
12	Cerklje na Gorenj.	21	0,851	2	2	79	Mozirje	64	0,396	2	2
50	Koper/Capodistria	22	0,835	2	1	38	Ilirska Bistrica	65	0,367	2	2
134	Velike Lašče	23	0,828	2	2	44	Kanal	66	0,342	2	2
71	Medvode	24	0,816	2	2	85	Novo mesto	67	0,328	2	1
72	Mengeš	25	0,809	2	1	68	Lukovica	68	0,264	2	2
21	Dobrova-Pol.Gradec	26	0,805	2	2	130	Trebnje	69	0,251	2	3
32	Grosuplje	27	0,794	2	2	131	Trzič	70	0,247	2	3
179	Sodražica	28	0,786	2	2	119	Šentjernej	71	0,195	2	3
140	Vrhnika	29	0,782	2	2	188	Veržej	72	0,178	3	3
61	Ljubljana	30	0,758	2	1	77	Moravče	73	0,163	3	3
128	Tolmin	31	0,758	2	2	160	Hoče - Slivnica	74	0,160	3	3
7	Brda	32	0,754	2	2	169	Miklavž na Dr. polju	75	0,158	3	3
35	Hrpelje - Kozina	33	0,749	2	2	151	Braslovče	76	0,151	3	3
14	Cerkno	34	0,728	2	2	180	Solčava	77	0,149	3	4
53	Kranjska Gora	35	0,727	2	2	112	Slovenj Gradec	78	0,146	3	3
90	Piran/Pirano	36	0,724	2	1	73	Metlika	79	0,142	3	3
23	Domžale	37	0,696	2	1	54	Krško	80	0,104	3	3
102	Radovljica	38	0,682	2	2	30	Gornji Grad	81	0,102	3	4
65	Loška dolina	39	0,675	2	2	66	Loški potok	82	0,095	3	4
22	Dol pri Ljubljani	40	0,672	2	2	83	Nazarje	83	0,079	3	3
46	Kobarid	41	0,666	2	2	166	Križevci	84	0,071	3	3
150	Bloke	42	0,663	2	2	125	Šmartno ob Paki	85	0,071	3	3
6	Bovec	43	0,661	2	2	170	Mirna Peč	86	0,049	3	3
9	Brežice	87	0,046	3	3	55	Kungota	141	-0,383	3	3
76	Mislinja	88	0,029	3	3	148	Benedikt	142	-0,386	4	4
109	Semič	89	0,018	3	3	149	Bistrica ob Sotli	143	-0,388	4	4
175	Prevalje	90	0,008	3	3	121	Škocjan	144	-0,405	4	4

Šifra občine	Občina	Rang	SKB	①	②	Šifra občine	Občina	Rang	SKB	①	②
11	Celje	91	-0,005	3	1	16	Črna na Koroškem	145	-0,415	4	3
144	Zreče	92	-0,006	3	3	101	Radlje ob Dravi	146	-0,420	4	3
100	Radenci	93	-0,012	3	3	155	Dobrna	147	-0,438	4	3
98	Rače - Fram	94	-0,025	3	3	89	Pesnica	148	-0,448	4	3
70	Maribor	95	-0,039	3	1	81	Muta	149	-0,457	4	3
17	Črnomelj	96	-0,054	3	3	69	Majšperk	150	-0,459	4	4
45	Kidričevo	97	-0,060	3	3	51	Kozje	151	-0,493	4	4
126	Šoštanj	98	-0,071	3	3	129	Trbovlje	152	-0,497	4	3
25	Dravograd	99	-0,081	3	3	116	Sveti Jurij	153	-0,524	4	4
190	Žalec	100	-0,083	3	3	187	Velika Polana	154	-0,565	4	4
168	Markovci	101	-0,083	3	3	167	Lovrenc na Pohorju	155	-0,577	4	4
60	Litija	102	-0,090	3	3	88	Osilnica	156	-0,578	4	4
62	Ljubno	103	-0,100	3	4	184	Tabor	157	-0,582	4	4
110	Sevnica	104	-0,101	3	3	59	Lendava/Lendva	158	-0,601	4	4
139	Vojnik	105	-0,110	3	3	10	Tišina	159	-0,606	4	4
106	Rogaška Slatina	106	-0,113	3	3	24	Dornava	160	-0,627	4	4
96	Ptuj	107	-0,137	3	1	87	Ormož	161	-0,627	4	4
174	Prebold	108	-0,137	3	3	171	Oplotnica	162	-0,631	4	3
141	Vuzenica	109	-0,143	3	3	28	Gorišnica	163	-0,667	4	4
193	Žužemberk	110	-0,144	3	4	15	Črenšovci	164	-0,682	4	4
114	Slovenske Konjice	111	-0,150	3	3	86	Odranci	165	-0,683	4	4
67	Luče	112	-0,151	3	4	118	Šentilj	166	-0,715	4	3
159	Hajdina	113	-0,171	3	3	154	Dobje	167	-0,721	4	4
113	Slovenska Bistrica	114	-0,171	3	3	137	Vitanje	168	-0,732	4	4
80	Murska Sobota	115	-0,202	3	1	135	Videm	169	-0,759	4	4
142	Zagorje ob Savi	116	-0,214	3	3	181	Sveta Ana	170	-0,761	4	4
127	Štore	117	-0,223	3	3	34	Hrastnik	171	-0,763	4	3
189	Vransko	118	-0,228	3	3	47	Kobilje	172	-0,849	4	4
103	Ravne	119	-0,233	3	3	18	Destrnik	173	-0,857	4	4
58	Lenart	120	-0,244	3	3	107	Rogatec	174	-0,878	4	3
74	Mežica	121	-0,245	3	3	177	Ribnica na Pohorju	175	-0,949	4	4
194	Šmartno pri Litiji	122	-0,245	3	3	31	Gornji Petrovci	176	-0,954	4	4
115	Starše	123	-0,245	3	3	156	Dobrovnik/Dobronak	177	-0,958	4	4
173	Polzela	124	-0,263	3	3	97	Puconci	178	-0,974	4	4
99	Radeče	125	-0,274	3	3	153	Cerkvenjak	179	-1,012	4	4
2	Beltinci	126	-0,294	3	3	132	Turnišče	180	-1,015	4	4
120	Šentjur pri Celju	127	-0,302	3	3	93	Podvelka	181	-1,021	4	4
41	Jesenice	128	-0,307	3	3	158	Grad	182	-1,027	4	4
176	Razkrižje	129	-0,311	3	4	185	Trnovska vas	183	-1,080	4	4
78	Moravske Toplice	130	-0,325	3	4	191	Žetale	184	-1,119	4	4
92	Podčetrtek	131	-0,334	3	4	172	Podlehnik	185	-1,213	4	4
124	Šmarje pri Jelšah	132	-0,341	3	3	152	Cankova	186	-1,233	4	4
29	Gornja Radgona	133	-0,345	3	3	182	Sv. Andraž v Sl.gor.	187	-1,244	4	4
57	Laško	134	-0,348	3	3	42	Juršinci	188	-1,294	4	4
63	Ljutomer	135	-0,355	3	3	161	Hodoš	189	-1,363	4	4
26	Duplek	136	-0,355	3	3	33	Šalovci	190	-1,379	4	4
48	Kočevje	137	-0,359	3	3	143	Zavrč	191	-1,409	4	4
108	Ruše	138	-0,364	3	3	56	Kuzma	192	-1,592	4	4
133	Velenje	139	-0,366	3	3	105	Rogašovci	193	-1,641	4	4
178	Selnica ob Dravi	140	-0,373	3	3						

SMISELNOST UVEDBE ZAPRTEGA IN ELEKTRONSKEGA SISTEMA CESTNINJENJA¹

dr. Timotej Jagrič, Institut za ekonomsko diagnozo in prognozo, Ekonomsko-poslovna fakulteta, Univerza v Mariboru
dr. Davorin Kračun, Institut za ekonomsko diagnozo in prognozo, Ekonomsko-poslovna fakulteta, Univerza v Mariboru
dr. Rasto Ovin, Institut za ekonomsko diagnozo in prognozo, Ekonomsko-poslovna fakulteta, Univerza v Mariboru
UDK 338.47 (497.4)
JEL: R410

Povzetek

V prispevku se ukvarjamo z analizo smiselnosti uvedbe zaprtega in elektronskega sistema cestninjenja v Sloveniji. Pri tem ugotovljamo, da zaprti sistem zagotavlja najvišje cestninske prihodke in hkrati izpolnjuje druge pomembne lastnosti (pravičnost, učinkovitost, skladnost s predpisi EU). Med možnimi oblikami elektronskega cestninjenja v zaprtem sistemu smo posvetili pozornost satelitskemu in mikrovalovnemu sistemu. Na osnovi ocene stroškov za zgraditev in delovanje obeh sistemov ugotovimo, da je mikrovalovni primernejši, saj poleg nižjih stroškov zagotavlja višje multiplikativne učinke med gradnjo, morebitni manjši vpliv na inflacijo in ustrezno robustnost.

Ključne besede: financiranje cestne infrastrukture, cestninjenje, GPS, DSRC, analiza vložkov in rezultatov, censki model

Abstract

In this paper, we deal with analysis of the introduction of a closed and electronic toll-collecting system in Slovenia. The assessment is that a closed toll-collecting system assures the greatest income from tolls, while at the same time assuring other important goals such as fairness, efficiency, and compatibility with EU regulations. Among the possibilities for an electronic toll-collecting system, the paper focuses on satellite and microwave systems. The conclusion, based on assessment of the construction and operation costs of the two systems, is that the microwave system is more suitable. It assures a higher multiplier effect during construction, has a potentially lower cost-push inflation effect and adequate robustness.

Key words: financing road infrastructure, toll collecting, GPS, DSRC, input-output analysis, price model

1. UVOD

Do uvedbe vinjetnega sistema v Sloveniji leta 2008 je DARS za vsa vozila pobiral cestnino klasično, torej ročno, na čelnih in stranskih cestninskih postajah. Manjši del cestninjenja se je izvajal z mikrovalovnim sistemom ABC, ki je omogočal brezgotovinsko cestninjenje brez ustavljanja za osebna vozila. Cestnine so se obračunavale glede na prevoženo razdaljo med cestninskimi postajami in glede na razred vozila. Cestninski sistem je bil zastavljen kot odprt, kar pomeni, da se je cestnina pobirala predvsem na čelnih cestninskih postajah. Kar nekaj AC-odsekov in priključkov na omrežje pa je bilo neocestninjenih. To je omogočalo uporabnikom brezplačno uporabo lokalnega AC-omrežja na širšem urbanem območju. Dodatno je sistem dopuščal izmikanje plačila cestnine z obvozom čelnih cestninskih postaj.

Takšen sistem je bil zastavljen zaradi pospeševanja intraregionalne mobilnosti in usklajenega razvoja regij okoli njihovih središč. Pomembno vlogo pri gradnji cestninskih postaj je igral pritisk lokalnih interesnih skupin. Sistem je zato vodil v veliko neskladje med možno cestnino, ki jo opredeljujemo na osnovi dejansko opravljenih kilometrov, in pobrano cestnino. Kakor je bilo prikazano v Oplotnik (2009), je DARS ocenil, da je to neskladje v velikostnem razredu 30 %. Če pogledamo preglednico 1, lahko za leto 2006 izračunamo razliko v višini 69 mio. EUR.

Pogled na dinamiko cestninskih prihodkov razkrije, da se je v zadnjih letih spreminjala. Na njeno višino je vplivalo odpiranje novih odsekov AC ter seveda naraščanje osebne in tovorne prometa. To je tesno povezano

¹ Vsi izračuni, prikazani v prispevku, so opravljeni s programskim paketom Matlab. Podrobni rezultati in izhodiščni podatki so na razpolago pri T. Jagriču. Avtorji se zahvaljujejo recenzentu za koristne napotke.

Preglednica 1: **Možna in dejanska cestnina v klasičnem sistemu cestninjenja za leto 2006**

	Opravljene km	Ocestnjeno	V %
Vse ceste v upravljanju DARS	4104893245	2763945589	67
Cestninske postaje	3231722483	2763945589	86
V mio. EUR	Možna cestnina	Dejansko pobrano	V %
Vse ceste v upravljanju DARS	221	152	69
Cestninske postaje	179	152	85

Vir: Interni izračuni DARS (2007).

Preglednica 2: **Prilivi cestnine za leto 2008**

	Neto (mio. EUR)	Bruto (mio. EUR)
Cestninski prihodki za kategorije R1–R4 do 1. 7. 2008	91,2	109,4
– kategoriji R1 in R2	48,1	57,7
– kategoriji R3 in R4	43,1	51,7
Vinjete – prodaja v 2008	68,9	82,7
Cestninski prihodki za vozila nad 3,5 t po 1. 7. 2008	47,3	56,8
Skupaj cestnine v 2008	207,4	248,9
– kategoriji R1 in R2	117,0	140,4
– kategorije nad 3,5 t	90,4	108,5

Vir: Oplotnik (2009).

z izjemno visoko gospodarsko rastjo v Sloveniji in EU ter z vstopom naše države v EU. Tako je postala Slovenija del evropske infrastrukture. Povprečna rast prihodkov je znašala 12 % na leto, pri čemer je nihala od 4,5 do 20 %.

Očitno je, da je imel takšen sistem kar nekaj slabosti. Od tod prizadevanje za prehod na zaprti sistem v prostem toku. Vlada je 2006 sprejela Akcijski načrt uvedbe zaprtega sistema cestninjenja v prostem toku. Cilj je bil povečanje cestninskih prihodkov ter večja varnost in pretočnost omrežja. Leta 2007 je bil revidiran akcijski načrt. Vlada je predvidela uvedbo satelitskega sistema cestninjenja za tovorna in osebna vozila, in sicer za tovorna vozila do leta 2009 in za osebna pa naknadno.

Opisani reviziji akcijskega načrta je sledila še ena, saj je vlada sprejela sklep, da mora DARS za prehodno obdobje uvesti vinjetni sistem za osebna vozila, tovorni promet pa mora v čim krajšem času preiti na satelitski sistem. Ta sklep se je začel izvajati 1. 7. 2008. Vinjetni sistem je temeljil na prodaji najprej polletnih vinjet za osebna vozila in motorna kolesa, pozneje pa še letnih. Učinek uvedbe takšnega hibridnega sistema je prikazan v preglednici 2. Če primerjamo podatke s tistimi za leto 2007, ugotovimo, da se je skupni priliv iz cestninjenja povečal za 19 %.

Projekcije za leto 2009 so manj ugodne. Vzrok gre pripisati predvsem temu, da ima vinjetni sistem svojo zgornjo prihodkovno mejo, odvisno od osebnih vozil, ki so pripravljena uporabljati AC-omrežje. Po podatkih

o prodaji v letu 2008 je teh vozil približno 2,5 mio. (od tega je verjetno 60 % tujih, občasnih in tranzitnih uporabnikov).

Tako zastavljen vinjetni sistem je podoben švicarskemu. Njegova prednost je predvsem v razmeroma nizki ceni letne vinjete, ki omogoča uporabo AC-omrežja širokemu krogu voznikov, pri čemer večji del bremena ekonomije obsega prenese na občasne uporabnike (predvsem tranzitne). Zato je Evropska komisija razglasila sistem za nepravičen, kar je pomenilo, da moramo uvesti sistem, podoben avstrijskemu. Državni zbor je tako sprejel novelo zakona o javnih cestah, ki uvaja vinjete za krajše obdobje. Novi vinjetni sistem je začel veljati s 1. 7. 2009, cene vinjet pa določa uredba. Takšna sprememba cestninjenja seveda pomeni možno zmanjšanje prihodkov. V preglednici 3 so predstavljene simulacije uporabe različnih sistemov za obdobje od 2009 do 2012.

Podatki v preglednici 3 temeljijo zgolj na grobih ocenah, pri čemer recesija dodatno vpliva na velikost napake pri oceni tranzitnih tokov. Kljub visokemu tveganju, ki je vključeno v izdelavo simulacij, lahko brez večjih zadržkov ugotovimo, da zaprti sistem in uvedba elektronskega cestninskega sistema za tovorna in osebna vozila prinaša največji možni cestninski prihodek.

V nadaljevanju bomo poskušali razčleniti, kateri sistem elektronskega cestninjenja je primernejši. Podatke, ki so potrebni za izvedbo analize, prikazujemo v poglavju 2, scenarije in predpostavke izračunov pojasnjemo

Preglednica 3: Simulacije uporabe različnih sistemov cestninjenja (v mio. eur)

Leto (grobe ocene za osebni in tovorni promet skupaj)	Klasični odprti sistem	Vinjetni sistem do 1. 7. 2009	Vinjetni sistem po 1. 7. 2009	Zaprti sistem
2009	203	200	180	235
2010	210	207	187	255
2011	218	215	200	270**
2012	225	223	210	300**

Vir: Oplotnik (2009).

Opomba: ** Zaprti in elektronski sistem za tovorna in osebna vozila.

Ocene so bile izdelane, upoštevajoč, da ne bo pomembnejših sprememb v gibanju obsega prometa – zanimajo nas predvsem razmerja med posameznimi sistemi. Pri tem se zavedamo, da bo imela recesija pomemben učinek na obseg cestninskih prihodkov. Razpoložljivi podatki za prvih sedem mesecev v letu 2009 kažejo na 10-odstotno zmanjšanje števila prehodov čez cestninske postaje. Ni pa bil upoštevan učinek odprtja dodatnih cestninskih postaj in ne učinek možnih sprememb pri višini cestnin za tovornjake.

v poglavju 3, postopek izračuna v poglavju 4, rezultate pa navajamo v poglavju 5. Zaključujemo s širše utemeljenimi ugotovitvami o izbiri ustreznega sistema cestninjenja za Slovenijo.

2. ZBIRKA PODATKOV

Očitno je, da je ob upoštevanju evropskih predpisov in zmožnosti posameznih oblik cestninjenja smiselno uvesti zaprti sistem z elektronskim cestninjenjem v prostem prometnem toku. Pri tem se ponujata predvsem dve obliki elektronskega sistema:

- satelitski sistem (GPS), ki ga je predvidela vlada v akcijskem načrtu in ga z direktivo spodbuja tudi EU;
- mikrovalovni sistem (DSRC), ki smo ga v eni od možnih oblik že imeli pri sistemu cestninjenja ABC.

Pri analizi v nadaljevanju bomo pod pojmom satelitski sistem cestninjenja upoštevali obliko, ki je podobna rešitvi v Nemčiji. Pri tem velja opozoriti, da je ključno

tehnično tveganje takšnega sistema predvsem uporaba ameriškega satelitskega sistema za navigacijo GPS, ki ni pod nadzorom EU. Alternativno bi v danem trenutku lahko predstavljal le ruski sistem, a ta tehnično verjetno ni dovolj zanesljiv in dovršen. Sistem Galileo, ki ga načrtuje EU, pa v naslednjih desetih letih še ne bo deloval. Zato smo upoštevali možno obdobje zgraditve EU-navigacijskega sistema kot amortizacijsko dobo obeh alternativnih sistemov.

Pri sistemu DSRC je predvideno cestninjenje z interoperabilno tehnologijo, torej tehnologijo, ki jo je mogoče uporabljati tudi v drugih državah z mikrovalovnim sistemom (izjema je Italija), ter z elektronsko tablico za osebna in tovorna vozila. Tablica dopušča predplačniški sistem in sistem v obliki elektronskih vinjet.

Na osnovi sorodnih projektov, ki so bili izpeljani v drugih državah v EU in zunaj nje, ter ob upoštevanju posebnosti cestnega omrežja v Sloveniji smo pripravili ocene stroškov vzpostavitve posamezne oblike elektronskega sistema cestninjenja. Pri tem smo izdelali tri scenarije, ki

Preglednica 4: Stroški za vzpostavitev in obratovanje elektronskega cestninjenja

Scenarij	Oblika elektronskega cestninjenja	CAPEX/OPEX	Znesek (v mio. EUR)
AC	DSRC	CAPEX	118
AC	GPS	CAPEX	617
AC + 500 km cest 1. reda	DSRC	CAPEX	227
AC + 500 km cest 1. reda	GPS	CAPEX	622
AC + 1000 km cest 1. reda	DSRC	CAPEX	378
AC + 1000 km cest 1. reda	GPS	CAPEX	627
AC	DSRC	OPEX	113
AC	GPS	OPEX	291
AC + 500 km cest 1. reda	DSRC	OPEX	128
AC + 500 km cest 1. reda	GPS	OPEX	294
AC + 1000 km cest 1. reda	DSRC	OPEX	144
AC + 1000 km cest 1. reda	GPS	OPEX	299

Vir: lastni izračuni.

se razlikujejo po obsegu cestnega omrežja z izdelanim zaprtim sistemom cestninjenja. V vseh je predvideno elektronsko cestninjenje za osebni in tovorni promet. Izsledki so prikazani v preglednici 4.

3. IZBIRA SCENARIJEV IN DRUGE PREDPOSTAVKE IZRAČUNOV

Simulacije po treh scenarijih so abstraktni približki različnim realnim možnostim glede uvedbe in razvoja cestninskega sistema. Razlikujejo se po zajemu cestninskih cest, vrstah vozil in zajemu cestninjenja. Ker vse okoliščine cestninjenja v tem trenutku še niso znane in bo treba sprejeti še nekaj odločitev, preden se bo oblikoval izbrani sistem, ponujajo scenariji in njihovi rezultati možnosti, ki se lahko upoštevajo in ovrednotijo.

Scenarij »AC« temelji na sistemu, ki ga je Slovenija imela pred letom 1. 7. 2008, do uvedbe vinjet. Sistem je izključno na cestah visokega standarda zagotavljal cestninjenje po prevoženih kilometrih in je ločeval kategorije vozil. Vendar je bil pretežno ročen in je za večino vozil zahteval ustavljanje na cestninskih postajah. Elektronski sistem ABC je bil le dopolnilo na osnovi tehnologije izpred dvajsetih let in ni omogočal razvoja k sodobnim EFC-sistemom (elektronski sistemi cestninjenja). V tem scenariju pa je predvideno, da bo ista načela mogoče uveljaviti s sodobno tehnologijo in v prostem prometnem toku.

Ta scenarij sicer glede neto prihodkov ni najugodnejši, vendar je najbližji stvarnemu pričakovanju, katere ceste naj se cestninijo. Ker ustreza tradicionalnemu pojmovanju cestninjenja le na cestah visokega standarda, je povsem verodostojen. Zato je ta scenarij treba upoštevati kot zelo verjetno osnovo realnim rešitvam.

Scenarij »AC + 500 km cest 1. reda« zajema cestninjenje na avtocestah, vključno z vzporednimi in tranzitnimi cestami. Je tisti, ki obeta najvišje neto prihodke in je zato kot formalni model najprimernejši. Zelo sporna pa je njegova verodostojnost, saj bi bistveno spremenil okoliščine, v katerih se ljudje odločajo za vsakdanje dejavnosti. Pri tovrnem prometu bi tak sistem močno povečal stroške tudi na lokalni ravni. Zato bi lahko prizadel lokalne gospodarske dejavnosti celo bolj kakor pa prispeval koristi iz obremenitvijo tranzitnega prometa.

Neto prihodkovna učinkovitost tega scenarija temelji na širitvi cestninske mreže. Verodostojnost cestninskega sistema pa je višja, če se cestninijo le ceste visokega standarda. Širitev cestninske mreže torej zahteva tudi visoke standarde tistih cest, ki jih vključimo v sistem. Zato je to scenarij razvojne perspektive: sistem cestninjenja bo učinkovitejši z več kilometri cest ali predelavami, ki bodo zvišale standard na obstoječih trasah. Upoštevati velja še, da bo vgraditev naprav cestninskega sistema

sestavni del gradnje cest višjega standarda, kar bo znižalo osnovno naložbo in tako stalne stroške.

Scenarij »AC + 1000 km cest 1. reda« je manj učinkovit zaradi stroškov, ki jih zahteva cestninjenje tudi na cestah 1. in 2. kategorije. Poleg tega ni verjeten, saj bi zahteval od uporabnikov korenito spremembo navad. Zato ga obravnavamo kot abstraktno možnost, uresničljivo le pri temeljiti spremembi davčnega sistema, ki bi morebitno znižanje davkov nadomestil s prihodki od dosledne uveljavitve načela o obremenitvi uporabnikov po prevoženih kilometrih.

Upoštevati velja tudi možnost **elektronskega cestninjenja tovornih vozil in elektronski vinjetni sistem za osebna vozila na avtocestah**. To je približek sedanjemu sistemu, uveljavljenemu s 1. 7. 2008. Zaradi sodobne tehnološke rešitve, ki omogoča cestninjenje v prostem prometnem toku za tovorna vozila in elektronske vinjete za osebna, pomeni seveda bistven napredek. Ohranja pa vse slabosti katerega koli sistema, ki pretežni del uporabnikov obremeni pavšalno.

Njegova sicer nizka učinkovitost se sicer lahko popravi s spremembami tarif. Kot stvarno možnost ga je treba upoštevati, če bi se Slovenija odločila ohraniti sedanji sistem, saj ima ta med domačimi uporabniki, ki prevozijo mnogo kilometrov z osebni vozili, kar visoko podporo.

Ker je takšen že obstoječi sistem, vpeljava EFC-cestninjenja ne bi z ničimer prizadela večine uporabnikov. Hkrati pa bi upravljavec avtocestnega omrežja lahko zbral podatke ne le o številu avtomobilov, ki vstopajo v cestninski sistem, temveč tudi o prevoženih razdaljah. Tako bi vzpostavili kakovostno podatkovno zbirko, ki bi omogočila vnaprejšnjo zanesljivo simulacijo in načrtovanje učinkov morebitnih sprememb cestninskih tarif.

Izračun stroškov vzpostavitve in obratovanja obeh sistemov je dodatno razčlenjen na posamezne tipe naložb:

- zgraditev avtocestnih portalov ter druga dela pri predelavi in obdelavi kovin;
- gradnja strežnikov in nabava računalnikov;
- stroški izdelave OBU-enot (enote, ki so vgrajene v vozila in omogočajo vozniku plačilo cestnine), DSRC-oprema, senzorji, procesorji, LAN, WAN;
- oprema enot za nadzor uporabe sistema (angl. *enforcement*);
- električna energija;
- načrtovanje, temeljna in gradbena dela, gradbeni material;
- mobilno in fiksno omrežje;
- vzdrževanje in uporaba računalniškega sistema.

Členitev je izvedena v skladu s standardno klasifikacijo sektorjev, ki jo uporablja Statistični urad Republike

Preglednica 5: Sestava simetrične input-output tabele za leto 2005

Št.	Proizvodi	Št.	Proizvodi
1	Kmetijski pridelki in storitve; storitve za lovstvo	31	Reciklirane surovine
2	Gozdni proizvodi in gozdarske storitve	32	Električna energija, plin, para, voda
3	Ribe in drug ribiški ulov; storitve za ribištvo	33	Voda
4	Premog in lignit; šota	34	Gradbeništvo
5	Nafta in zemeljski plin; storitve v zvezi s pridobivanjem nafte in zemeljskega plina razen geoloških raziskovanj	35	Prodaja, vzdrževanje in popravila motornih vozil; prodaja na drobno motornega goriva
6	Uranova in torijeva ruda	36	Posredovanje in prodaja na debelo razen motornih vozil
7	Rude	37	Prodaja na drobno, razen motornih vozil; popravila izdelkov široke porabe
8	Druge rudnine in kamnine	38	Storitve hotelov in restavracij
9	Hrana in pijače	39	Kopenski prevoz in cevovodni transport
10	Tobačni proizvodi	40	Vodni prevoz
11	Tekstil	41	Zračni prevoz
12	Oblačila, krzno, krzneni izdelki	42	Pomožne prometne storitve; storitve turističnih in potovalnih agencij
13	Usnje, obutev in usnjeni izdelki	43	Poštna in telekomunikacijske storitve
14	Les, leseni, plutovinasti, pletarski izdelki (razen pohištva)	44	Storitve finančnega posredništva razen storitev zavarovalnic in pokojninskih skladov
15	Vlaknine, papir in papirni izdelki	45	Storitve zavarovalnic in pokojninskih skladov razen obveznega socialnega zavarovanja
16	Tiskano gradivo, posneti nosilci zapisa, tiskarske storitve	46	Pomožne storitve v finančnem prometu
17	Koks, naftni derivati, jedrsko gorivo	47	Poslovanje z nepremičninami
18	Kemikalije, kemični izdelki in umetna vlakna	48	Dajanje strojev in opreme brez upravljavcev v najem; izposojanje izdelkov široke porabe
19	Izdelki iz gume in plastičnih mas	49	Računalniške in sorodne storitve
20	Drugi nekovinski mineralni izdelki	50	Raziskovanje in razvoj
21	Kovine	51	Druge poslovne storitve
22	Kovinski izdelki razen strojev in naprav	52	Storitve javne uprave, obrambe in obveznega socialnega zavarovanja
23	Strojne naprave in oprema	53	Izobraževalne storitve
24	Računalniki in pisarniški stroji	54	Storitve zdravstvenega in socialnega varstva
25	Drugi električni stroji in naprave	55	Storitve javne higiene
26	Radijske, televizijske in komunikacijske naprave in oprema	56	Storitve združenj in društev
27	Medicinska oprema, finomehanični in optični instrumenti, ure	57	Kulturne, športne in rekreacijske storitve
28	Motorna vozila, prikolice, polprikolice	58	Druge storitve
29	Druga vozila in plovila	59	Zasebna gospodinjstva z zaposlenim osebjem
30	Pohištvo; drugi izdelki	60	Storitve eksteritorialnih organizacij

Vir: Statistični urad Republike Slovenije (2009).

Opomba: Št. – številka sektorja, ki se v nadaljevanju uporablja za njegovo identifikacijo.

Slovenije. Ta način je smiseln, ker v nadaljevanju dopušča navezavo podatkov na javno dostopne podatke o narodnem gospodarstvu.

Rezultati v preglednici 4 kažejo, da je DSRC-sistem neodvisno od izbranega scenarija ugodnejši od satelitskega sistema cestninjenja. Seveda pa to pri projektih, ki vplivajo na celotno narodno gospodarstvo, ni nujno ključno merilo. Veliko pomembnejše je, da ima sistem čim večje multiplikativne učinke na celotno narodno gospodarstvo. Zato smo oblikovali input-

output model narodnega gospodarstva Slovenije (glej Strašek in Jagrič, 2004), s katerim bomo izračunali multiplikativne efekte.

Input-output modeli in analiza medsektorskih razmerij zavzemajo pomembno vlogo v strukturalni gospodarski analizi. Njihova uporaba je privlačna, ker omogočajo sistematično spremljanje odnosov in gibanj posameznih med seboj povezanih delov gospodarstva. Input-output tabele so osnova vseh modelov splošnega ravnotežja. So sestavni del sistema nacionalnih računov in razčlenitev

proizvodnega računa, ki je temeljni račun vsakega nacionalnega gospodarstva.

Za naše potrebe bomo uporabljali simetrično input-output tabelo z ločenimi uvoznimi tokovi. Sestavljena je iz dveh podpreglednic. Preglednico domačih tokov tvorijo trije kvadranti: kvadrant reprodukcijske porabe, kvadrant končne porabe in kvadrant domačega proizvoda. Preglednico uvoznih tokov pa tvorita le dva kvadranta (reprodukcijska in končna poraba). Ker gre za simetrično preglednico, je vsak sektor opredeljen kot proizvajalec in kot porabnik.

Zadnja razpoložljiva tabela je za leto 2005 (glej preglednico 5), vendar upoštevajoč izsledke raziskav o strukturnih spremembah narodnega gospodarstva v Sloveniji (Jagrič in Strašek, 2005), menimo, da za dano analizo podatki zadoščajo. Preglednica vsebuje sicer 60 sektorjev, a predzadnji predstavlja gospodinjstva, ki glede Slovenije podatkovno ni endogeniziran. Zato uporabljamo za izračune agregirano različico preglednice z 59 sektorji. Podatki v njej so navedeni v mio. EUR v tekočih cenah. Za preračun v evrih je bil uporabljen nespremenljivi tečaj za leto 2007.

4. MODEL ANALIZE VPELJAVE ELEKTRONSKEGA SISTEMA CESTNINJENJA

Za izračun bomo uporabili neposredno metodo za reševanje input-output modela, kar zagotavlja splošno rešitev ter enostavno določanje učinkov sprememb velikosti in sestave končne porabe na proizvodnjo celotnega narodnega gospodarstva. Izhodišče je enačba namenske razdelitve vrednosti proizvodnje:

$$X = A^d X + Y^d \quad (01)$$

$$X = \begin{bmatrix} X_1 \\ \vdots \\ X_n \end{bmatrix}, A^d = \begin{bmatrix} a_{1,1}^d & \dots & a_{1,n}^d \\ \vdots & \ddots & \vdots \\ a_{n,1}^d & \dots & a_{n,n}^d \end{bmatrix}, Y^d = \begin{bmatrix} Y_1^d \\ \vdots \\ Y_n^d \end{bmatrix}, n = 1, \dots, 59$$

pri čemer je X stolpčni vektor vrednosti proizvodnje po sektorjih, A^d domača komponenta tehnološke matrike in Y^d vektor domače komponente končne porabe. Domačo komponento tehnološke matrike izračunamo na osnovi vektorja vrednosti proizvodnje in matrike intermediarne porabe oz. matrike reprodukcijskih tokov:

$$A^d = x^d \tilde{X}^{-1} \quad (03)$$

$$x^d = \begin{bmatrix} x_{1,1}^d & \dots & x_{1,n}^d \\ \vdots & \ddots & \vdots \\ x_{n,1}^d & \dots & x_{n,n}^d \end{bmatrix} \quad (04)$$

Iz zapisa je razvidno, da model vsebuje 59 sektorjev, kar je njihovo največje možno število na osnovi razpoložljivih input-output tabel, ki jih pripravlja Statistični urad Republike Slovenije.

Izračuni so izvedeni za vsak scenarij. Pri tem je glede na tip cestninjenja eksogeno določen vektor končne porabe, tako da model rešujemo po vektorju vrednosti proizvodnje:

$$X - A^d X = Y^d \quad (05)$$

$$(I - A^d)X = Y^d \quad (06)$$

$$X = (I - A^d)^{-1} Y^d \quad (07)$$

Za določitev vektorja končne porabe smo uporabili predvideno sestavo stroškov izvedbe posameznega tipa elektronskega cestninjenja po danem scenariju. Podatki so prikazani v preglednici 6.

Uvedba novega cestninskega sistema bi dodatno obremenila državo, pa tudi uporabnike (financiranje novega sistema, vgradnja ustrezne opreme pri uporabniku, povečani zajem uporabnikov cestnega omrežja). Zato smo preverili, kako občutljiv je indeks cen življenjskih potrebščin za spremembo cen prevoznih storitev. Izračun smo opravili s censkimi input-output modela (Jagrič in Hafner, 2005):

Preglednica 6: Predvidena sestava stroškov vzpostavitve elektronskega cestninjenja (v mio. eur)

Scenarij	Oblika elektronskega cestninjenja	CAPEX	Naložba v sektor:						
			22	24	26	28	34	43	49
AC	DSRC	118	3	34	62	1	11	2	5
AC	GPS	617	0	38	572	1	1	1	4
AC + 500 km cest 1. reda	DSRC	227	16	35	104	1	55	7	9
AC + 500 km cest 1. reda	GPS	622	0	39	575	1	2	1	4
AC + 1000 km cest 1. reda	DSRC	378	34	36	163	1	115	15	14
AC + 1000 km cest 1. reda	GPS	627	1	39	579	1	2	1	4

Vir: lastni izračuni.

$$p^p = p^u (A^u(I - A^d)^{-1}) + p^d (\tilde{d}(I - A^d)^{-1}) \quad (08)$$

$$d = D\tilde{X}^{-1} \quad (09)$$

$$D = [D_1 \quad \dots \quad D_n] \quad (10)$$

V modelu je p^p vektor posrednega vpliva na cene oziroma pritisk stroškov, p^u je vrstični vektor spremembe cen uvoza po panogah, $(A^u(I - A^d)^{-1})$ je matrika globalnega vpliva na uvoz, A^u je uvozna komponenta tehnološke matrike, p^d je vrstični vektor spremembe domačih cen, $(\tilde{d}(I - A^d)^{-1})$ je matrika globalnega vpliva na domači proizvod, \tilde{d} je vektor direktnih koeficientov domačega proizvoda in D vektor domačega proizvoda.

Izračunanemu posrednemu vplivu, ki ga ima na slovensko inflacijo povečanje stroškov gospodarstva zaradi rasti cen v izbranem sektorju, dodamo še neposredni vpliv, v katerem upoštevamo ustrezno povečanje cen v danem sektorju. Oceno dviga splošne ravni cen dobimo s ponderacijsko shemo na podlagi deleža osebne porabe po sektorjih glede na celotno osebno porabo.

Predstavljeni modeli temeljijo na predpostavkah iz input-output tabele. Mednje sodijo homogenost sektorjev, enoznačnost klasifikacije in linearna proizvodna funkcija, ki predpostavlja konstantne donose proizvodnih dejavnikov in elastičnost substitucije, enako 0. Rezultate input-output analize zato pojmuje kot začetne tendence z nakazano smerjo.

5. REZULTATI

Na osnovi modela, predstavljenega v poglavju 3, smo v nadaljevanju pripravili preglednico 7. V njej so prikazani izračunani multiplikativni učinki za vsak scenarij glede na izbrano tehnologijo elektronskega cestninjenja.

Izračuni v preglednici 7 so izdelani na predpostavki, da ni uhajanja multiplikativnih učinkov. To pomeni, da smo upoštevali optimistični scenarij, ki predvideva injiciranje celotne naložbe samo v domače narodno gospodarstvo. Tega zares ni mogoče pričakovati, vendar se s tem

izognemo problemu določanja tistega dela celotnega naložbenega zneska, ki bi se prelil v tujino.

Izračuni kažejo, da sistem elektronskega cestninjenja na osnovi mikrovalovne tehnologije v vseh scenarijih zagotavlja ugodnejše učinke na narodno gospodarstvo. Dodatno ugotavljamo, da se s širjenjem obsega cestnega omrežja, ki bi bilo vključeno v zaprti sistem cestninjenja, povečujejo multiplikativni učinki mikrovalovnega sistema. To ni presenetljivo, saj so naložbe v segmente, ki jih zagotovo lahko izvedejo domači ponudniki, pomemben del vzpostavitve sistema.

Izbor scenarijev za izračun simulacij je zgolj nekaj približkov različnim stvarnim možnostim glede uvedbe in razvoja cestninskega sistema. Razlikujejo se po obsegu cestninskih cest. Scenarij, ki zajema zgolj avtoceste, je izpeljan iz sistema, ki ga je imela Slovenija do 1. 7. 2008. Ker ustreza tradicionalnemu pojmovanju cestninjenja, ki poteka le na cestah visokega standarda, je rešitev povsem verodostojna. Zato je treba ta scenarij upoštevati kot zelo verjetno osnovo stvarnim rešitvam.

Scenarij, ki poleg avtocest vključuje nekatere vzporedne in tranzitne ceste, je verjetno najučinkovitejši, kar zadeva pobrane cestnine, vendar bi se okoliščine, v katerih se ljudje odločajo za vsakdanje dejavnosti, močno spremenile. Pri tovornem prometu bi takšen sistem odseval v izjemnem povečanju prevoznih stroškov. Zato je lahko narodnogospodarski učinek celo negativen.

Zadnji scenarij je zaradi stroškov najmanj primeren. Še pomembnejše pa je, da ni verjeten, saj od uporabnikov zahteva korenito spremembo navad. Njegova uvedba bi bila smiselna z vzporedno spremembo v davčnem sistemu, saj bi morebitno znižanje davkov izravnalo višje stroške uporabe cestnega omrežja.

Že v preteklosti se je pokazalo, da je narodno gospodarstvo v Sloveniji izjemno občutljivo. To ne velja zgolj za gospodarsko dejavnost, temveč tudi za raven cen. Zato je izjemnega pomena, da veliki infrastrukturni projekti ne povzročijo dodatnega neravnovesja in pritiskov na inflacijo. Posledično velja pri izbiri oblike elektronskega cestninjenja upoštevati še:

Preglednica 7: Ocenjeni multiplikativni učinki uvedbe elektronskega cestninjenja

Scenarij	Oblika elektronskega cestninjenja	CAPEX	Celotni učinek na NG	Multiplikativni učinek
AC	DSRC	118	146	124 %
AC	GPS	617	709	115 %
AC + 500 km cest 1. reda	DSRC	227	312	137 %
AC + 500 km cest 1. reda	GPS	622	716	115 %
AC + 1000 km cest 1. reda	DSRC	378	541	143 %
AC + 1000 km cest 1. reda	GPS	627	722	115 %

Vir: lastni izračuni.

Preglednica 8: Učinek podražitve prevoza za 10 % na inflacijo (izraženo s koeficienti dinamike)

Sektor	Učinek na spremembo cen	Sektor	Učinek na spremembo cen
1	1,0005	31	1,0047
2	1,0016	32	1,0004
3	1,0002	33	1,0007
4	1,0005	34	1,0024
5	1,0000	35	1,0032
6	1,0000	36	1,0027
7	1,0000	37	1,0011
8	1,0030	38	1,0008
9	1,0020	39	1,1673
10	1,0000	40	1,0007
11	1,0007	41	1,0026
12	1,0004	42	1,1695
13	1,0005	43	1,0004
14	1,0015	44	1,0002
15	1,0015	45	1,0003
16	1,0018	46	1,0002
17	1,0000	47	1,0002
18	1,0008	48	1,0010
19	1,0009	49	1,0002
20	1,0027	50	1,0002
21	1,0007	51	1,0005
22	1,0014	52	1,0003
23	1,0009	53	1,0005
24	1,0002	54	1,0003
25	1,0007	55	1,0017
26	1,0002	56	1,0009
27	1,0003	57	1,0005
28	1,0005	58	1,0002
29	1,0002	59	1,0000
30	1,0011	60	1,0000
SKUPEN VPLIV NA INFLACIJO: 1.0079 (ponderirano), 1.0065 (neponderirano)			

Vir: lastni izračuni.

Opomba: Simulacija je izdelana neodvisno od izbire scenarija sistema elektronskega cestninjenja. Izračun pokaže prenos sprememb prevoznih stroškov v cene drugih sektorjev. Ker ima opazovani sektor pomemben vpliv na splošno raven cen v Sloveniji, velja izbrati tisti scenarij, ki bo najmanj zvišal cene v tem sektorju.

- koliko se bo strošek vzpostavitve sistema cestninjenja prelil v višino cestnine;
- kako stroškovno intenzivna bo uporaba izbranega sistema cestninjenja pri uporabniku (stroški vgradnje in vzdrževanja opreme v osebnih in tovornih vozilih ter drugi povezani stroški).

Upoštevajoč ugotovitve simulacije censkega modela za slovensko gospodarstvo, je očitno, da podražitev

prevoza učinkuje na dvig splošne ravni cen (glej preglednico 8). Zato je smiselno izbrati sistem, ki bo čim manj vplival na prenos stroškov v cene prevoznih storitev. Izkušnje drugih držav, ki so že uvedle eno do možnih oblik elektronskega cestninjenja, kažejo, da mikrovalovni sistem ponuja rešitve, ki so za uporabnike stroškovno ugodnejše. Tako je tudi verjetnost prenosa stroškov uporabe v ceno prevoza manjša oziroma je podražitev prevoza iz tega naslova manj problematična.

6. SKLEPNE UGOTOVITVE

Slovenija je pred izbiro ustreznega cestninskega sistema. Tehnološke možnosti, ki ustrezajo načelom sodobnega cestninjenja v prostem prometnem toku, so na razpolago. Potrebna je **hitra in dobra odločitev**, saj sedanje razmere niso vzdržne: po eni strani vinjetni sistem ne zagotavlja zadostnih prihodkov od cestninjenja, po drugi pa mu očitajo diskriminacijskost.

Oba sistema EFC, DSRC in GNSS, lahko ob razumni naložbi in minimalnih tekočih stroških uresničita cilje cestninske politike. Sta tudi dovolj prožna: s prilagoditvami zgolj programske opreme se lahko vključita v izvajanje različnih cestninskih politik. Pri tem gre za **vzpostavitev informacijskih sistemov**, ki poleg cestninjenja lahko opravljajo še druge funkcije, predvsem z zagotavljanjem varnosti prometa in vzdrževanjem cestnega omrežja, brez bistvenih dodatnih naložb.

Za slovenske razmere analiza pokaže nekatere **prednosti DSRC-sistema**. Te prednosti so v:

- večji učinkovitosti, saj so **stroški** cestninjenja na daljši rok nižji;
- večji zanesljivosti, saj je celoten sistem pod **nadzorom** upravljavca;
- večjih **multiplikativnih učinkih** naložbe, saj poteka zgraditev naprav sistema podobno kakor gradnja cestne infrastrukture, s pretežno domačim materialom in domačim delom.

Izračuni kažejo, da vzpostavitev sistema elektronskega cestninjenja po mikrovalovni tehnologiji v vseh scenarijih zagotavlja **ugodnejše učinke na narodno gospodarstvo**. Dodatno ugotavljamo, da se s širjenjem obsega cestnega omrežja, ki bi bil vključen v zaprti sistem cestninjenja, povečujejo multiplikativni učinki mikrovalovnega sistema. To ni presenetljivo, saj so pomemben del gradnje sistema naložbe v segmente, ki jih zagotovo lahko izvedejo domači ponudniki.

Zelo pomembno je, da veliki infrastrukturni projekti ne povzročijo dodatnega neravnovesja in **pritiskov na inflacijo**. Zato velja pri izbiri oblike elektronskega cestninjenja upoštevati še:

- koliko se bo strošek zgraditve sistema cestninjenja prelił v višino cestnine;
- kako stroškovno intenzivna bo uporaba izbranega sistema cestninjenja pri uporabniku (stroški vgradnje in vzdrževanja opreme v osebnih in tovornih vozilih ter drugi povezani stroški).

Upoštevajoč rezultate simulacije censkega modela za slovensko gospodarstvo, je očitno, da podražitev prevoza pomembno učinkuje na dvig splošne ravni cen. Zato je smiselno izbrati sistem, ki bo čim manj vplival na **prenos stroškov v cene** prevoznih storitev. Izkušnje drugih držav, ki že imajo eno do možnih oblik elektronskega cestninjenja, kažejo, da so rešitve mikrovalovnega

sistema za uporabnike stroškovno ugodnejše. S tem je tudi verjetnost prenosa stroškov uporabe v cene prevoza manjša oziroma je podražitev iz tega naslova manj problematična.

Evropska unija v svojih dokumentih navaja kot sprejemljiva sistema za elektronsko cestninjenje mikrovalovno DSRC (Dedicated Short Range Communication) in satelitsko tehnologijo GNSS (Global Navigation Satellite System). Upoštevajoč prihodnja tehnološka gibanja, daje sicer prednost satelitski tehnologiji elektronskega cestninjenja. Toda glede na časovno oddaljenost delovanja evropskega satelitskega sistema Galileo pa v primerih, ko je treba v kratkem uveljaviti zanesljive in učinkovite rešitve, vedno več argumentov pridobiva mikrovalovni sistem DSRC, ki je v Evropi (CEN DSRC) in po svetu tudi najbolj razširjen.

Oba primerjana sistema elektronskega cestninjenja imata svoje prednosti. Medtem ko je za DSRC to preizkušena tehnologija in zanesljivost, za GNSS velja, da omogoča večjo širitev in prilagodljivost uporabe ter se v tem kaže kot tehnologija prihodnosti. Od novejših izkušenj se predvsem Avstrija (1. 1. 2004) in Češka (1. 1. 2007) navajata kot državi, v katerih imajo **pozitivne izkušnje** z odločitvijo za DSRC-tehnologijo elektronskega cestninjenja.

Na uveljavljanje evropske direktive za to področje vpliva delovanje posameznih interesnih skupin. Značilni sta ASECAP (Association Europeenne des Concessionnaires d'Autoroutes et d'Ouvrages a Peage) – združenje koncesionarjev storitev elektronskega cestninjenja, in MEDIA OBE kot pobuda operatorjev DSRC, ki si je prizadevala, da bi se med alpskimi državami (Francija, Italija, Švica, Avstrija in Slovenija) oblikoval poenoten mednarodni sistem cestninjenja tovornih vozil. Tukaj pa so še proizvajalci posameznih sistemov, ki **zagovarjajo svoje tehnološke rešitve**.

Še pred leti so bila v Sloveniji v ospredju razmišljanja o uporabi satelitskega sistema elektronskega cestninjenja GNSS. Pri tem so bile upoštevane vse njegove tehnološke prednosti, vendar pa sta se predvidevala skorajšnje delovanje Galilea in usklajen razvoj na tem področju v EU. Sčasoma se je pokazalo, da bo morala Slovenija odgovornost za izbiro sistema elektronskega cestninjenja v prostem toku sprejeti sama. Pri tem zmeraj bolj stopajo v ospredje značilnosti **geografske konfiguracije** in potreba za čim hitrejšo uravnoteženo ureditev financiranja.

Dolgoročno bi bila pri načrtovanju verjetno najboljša rešitev **kombinacija** med mikrovalovnim sistemom DSRC (avtoceste, težaven teren) in satelitskim sistemom GNSS (vse druge ceste, lažji tereni). Pri tem pa bi imel **časovno prednost** sistem **DSRC** z možnostjo, da se pozneje, ko bodo izpolnjeni ustrezni pogoji, nadgradi z elementi sistema GNSS.

Pri sprejemanju odločitev se bo morala Slovenija nujno ozirati tudi na **narodnogospodarske interese**, po katerih bi morali imeti možnost, da se v projekt vključijo tudi domači izvajalci.

Viri in literatura:

DARS, d. d. (2007), Podatkovne baze in poročila, interno gradivo in www.dars.si.

Jagrič, T., in Hafner, M. (2005), Analiza vpliva rasti cen nafte na inflacijo v Sloveniji = An analysis of the influence of oil price increases on inflation in Slovenia, *Naše gospod.*, letn. 51, št. 3/4, str. 13–23.

Jagrič, T., in Strašek, S. (2005), Indicators of the structural change in a transition economy, Zagreb, *int. rev. econ. bus.*, zv. 8, št. 1, str. 55–78.

Oplotnik, Ž. (2009), Financiranje, cestninjenje, kriza in ostale (pol)resnice izvajanja programa gradnje avtocest v Sloveniji, *Gospodarska gibanja*, 414, str. 26–43.

Statistični urad Republike Slovenije (2009), Input-output tabele slovenskega gospodarstva. Dostopno na: http://www.stat.si/tema_ekonomsko_nacionalni_tabele.asp.

Strašek, S., in Jagrič, T. (2004), *Sektorska ekonomika*, Maribor, Ekonomsko-poslovna fakulteta, 163 str.

ODZIV TRGA DELA NA RECESIJO V SLOVENIJI

dr. Alenka Kajzer, Urad RS za makroekonomske analize in razvoj
UDK 331.522 (497.4)
JEL: J400, J480

Povzetek

Članek prikazuje vpliv gospodarske krize na gibanja na trgu dela v Sloveniji. V prvem poglavju prikazuje spremembe števila delovno aktivnih in spremembe plač kot odziv zasebnega sektorja na krizo. Kot posledica odziva podjetij na krizo je začela naraščati brezposelnost. Slabšanje razmer na trgu dela je vplivalo na naraščanje števila prejemnikov socialnih transferjev, ki ga prikazujemo v tretjem poglavju. Kratak opis proti kriznim programom politike trga dela je podan v četrtem delu. Članek pa zaključujemo z ocenami sprejetih proti kriznim ukrepov politike trga dela in izpostavljammo glavne izzive politike trga dela.

Ključne besede: trg dela, recesija, Slovenija

Abstract

The article presents labour market development in Slovenia in a period of economic crisis. Wage and employment changes are shown. Decreased labour demand by firms in the crisis causes an increase in unemployment. The study demonstrates how increased unemployment causes an increased number of social benefit's recipients. A short overview of recent labour market policy measures is presented in fourth chapter. The study concludes with an assessment of the main challenges of labour market policy and of adopted measures.

Key words: labour market, recession

UVOD

Svetovna gospodarska kriza je bistveno spremenila gibanja na trgu dela v večini držav. Trg dela je pomemben mehanizem prilagajanja gospodarstva morebitnim šokom v EMU. Bertola (2008) izpostavlja pomen fleksibilnosti trga dela v evro območju. Calmfors (2001) poudarja predvsem pomen fleksibilnosti plač. Poleg fleksibilnosti plač pa sta pomembna mehanizma prilagajanja tudi mobilnost delovne sile, ki zajema geografsko mobilnost in mobilnost med sektorji in numerična fleksibilnost trga dela, ki zajema spremembe števila zaposlenih ali spremembe števila opravljenih delovnih ur.

Anketa o plačah v EU, ki je bila izvedena v okviru »wage dynamics network« Evropske centralne banke kaže, da se podjetja na šok raje odzovejo z odpuščanjem kot zmanjševanjem plač, pri katerih se zmanjšujejo predvsem variabilni deli plač (Fabiani in drugi. 2009). Gospodarstva se torej na krizo odzivajo s spremembami zaposlenosti in stroškov dela. Posledice gospodarske krize se na trgu dela v večini držav EU kažejo predvsem v naraščanju stopnje brezposelnosti. Stopnja brezposelnosti se je v EU-27 začela povečevati že spomladi 2008. V povprečju EU je marca 2008 znašala 6,7 % in se je do julija 2009

povzpela na 9,0 %. V ZDA se je v tem obdobju stopnja brezposelnosti povečala s 5,1 % na 9,4 %. Podobne trende s časovnim zamikom beležimo tudi v Sloveniji: mednarodno primerljiva stopnja brezposelnosti se je v Sloveniji po ocenah Eurostata povečala s 4,4 % aprila 2008 na 6,0 % julija letos.

Finančna kriza, ki je izbruhnila v letu 2007, se je postopoma prenesla v realni sektor in spremenila v gospodarsko krizo. Izjemno visoka gospodarska rast, ki je bila značilna za leto 2007, se je v Sloveniji začela v letu 2008 postopno upočasnjevati. V zadnjem četrtletju leta 2008 pa je bil zabeležen padec gospodarske aktivnosti, merjene z rastjo bruto domačega proizvoda. Ker se je gleda na prejšnje četrtletje bruto domači proizvod zmanjšal tudi v prvem četrtletju 2009, je bilo slovensko gospodarstvo v recesiji¹.

Čeprav je bila v drugem četrtletju zabeležena skromna rast bruto domačega proizvoda glede na prvo četrtletje je vbil padec gospodarske aktivnosti na medletni ravni še večji kot v prvem četrtletju. S tem se je tehnično recesija v Sloveniji sicer zaključila, vendar pa se gibanja na trgu dela na padec aktivnosti odzovejo z časovnim zamikom.

¹ Tehnična opredelitev recesije zahteva dva zaporedna padca aktivnosti, merjene z bruto domačim proizvodom, v 2 četrtletjih.

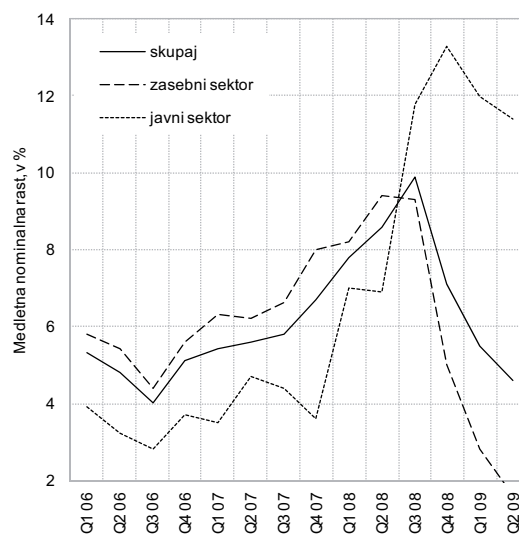
Spremembe v gospodarski aktivnosti v trgovinskih partnericah in doma so vplivale tudi na gibanja na trgu dela v Sloveniji, saj so se gospodarske družbe na gospodarsko krizo odzvale tudi s spremembami plač in z zmanjšanim povpraševanjem po delu. V tem prispevku prikazujemo posledice odziva zasebnega sektorja na krizo v drugi polovici 2008 in v prvi polovici leta 2009. V prvem poglavju prikazujemo gibanje plač in zmanjševanje števila delovno aktivnih. Posledice zmanjševanja delovno aktivnih v zasebnem sektorju se kažejo v naraščanju registrirano brezposelnih, ki ga prikazujemo v drugem poglavju. Pri tem skušamo odgovoriti tudi na vprašanje, koga je kriza najbolj prizadela. V tretjem poglavju prikazujemo vpliv razmer na trgu dela na število prejemnikov socialnih transferjev. Prikaz proti kriznim ukrepom trga dela v Sloveniji je podan v četrtem poglavju. V sklepnem poglavju pa ocenjujemo ukrepe trge dela in izpostavljamo glavne izzive za politiko trga dela v Sloveniji.

1. GIBANJE PLAČ IN ZAPOSLENOSTI

V drugi polovici leta 2008 in še bolj v letošnjem letu je zaradi gospodarske krize prišlo do bistvene spremembe v gibanju plač v primerjavi z letom 2007 in prvo polovico leta 2008, ko so ugodna gospodarska gibanja (visoka rast BDP) omogočala tudi visoko rast plač. Do upočasnitve rasti plač zaradi krize je prišlo v zasebnem sektorju, kjer je bila rast plač v četrtem četrtletju leta 2008 za dobro tretjino nižja v primerjavi z zadnjim četrtletjem leta 2007, v prvem četrtletju letos pa je pomenila le še tretjino rasti prvega kvartala leta 2008. K temu sta predvsem prispevala manjši obseg izplačil 13. plač ob koncu leta 2008 zaradi slabših poslovnih rezultatov v letu 2008 v primerjavi z letom 2007 in manjša izplačila za opravljene nadure, katerih obseg so podjetja začela zmanjševati že v drugi polovici leta 2008. V drugem četrtletju se je rast plač še upočasnila, kar lahko povežemo z uvajanjem krajšega delovnega časa v podjetjih. V javnem sektorju pa je bil v letu 2008 po večletnih pogajanjih uveden nov plačni sistem, ki je zaradi dogovorjene odprave plačnih nesorazmerij povzročil visoko rast plač ravno v obdobju, ko so se plače v zasebnem sektorju začele zaradi krčenja gospodarske aktivnosti umirjati. To povzroča velik razkorak med rastjo plač v javnem in v zasebnem sektorju (glej slika 1), ki ni povsem družbeno sprejemljiv v času gospodarske krize.

Zaradi slabših pogojev poslovanja v letu 2008 kot v letu 2007 je bil obseg izplačil 13. plač ob koncu leta 2008 manjši v skoraj vseh dejavnostih, kar je vplivalo na močno umiritev rasti plač v vseh dejavnostih v zadnjem četrtletju. Kot je razvidno iz preglednice 1, je bila ta umiritev rast v zadnjem četrtletju 2008 najbolj izrazita v finančni in zavarovalniški dejavnosti ter v predelovalnih dejavnostih. V prvem četrtletju letos pa je bilo največje zmanjšanje medletne rasti plač v predelovalnih dejavnostih in gradbeništvu. Podjetja

Slika 1: Nominalna rast bruto plač na zaposlenega v javnem in zasebnem sektorju



Vir: SURS, preračuni UMAR.

so na krizo najprej reagirala z zmanjšanjem obsega opravljenih nadur, kar se kaže v zmanjševanju deleža izplačil za nadure v zasebnem sektorju, ki je pomembno prispevalo k zmanjšanju rasti plač. Največje zmanjšanje deleža izplačil za nadure v plačah je bilo zabeleženih v predelovalnih dejavnostih in gradbeništvu (podrobno glej Kajzer in drugi (2009)).

Visoka gospodarska rast v letu 2007 in prvi polovici leta 2008 je tako kot rast plač poganjala tudi povpraševanje po delu. Visoka rast zaposlenosti, ki se je začela v letu 2007, se je nadaljevala tudi v prvih treh četrtletjih leta 2008 (na medletni ravni več kot 3-odstotne rast), v zadnjem četrtletju 2008 pa se je močno upočasnila. Število formalno delovno aktivnih (zaposlenih in samozaposlenih) je naraščalo vse do oktobra, novembra pa je začelo upadati. Decembra je prišlo do velikega zmanjšanja v vseh dejavnostih zaradi izteka pogodb o zaposlitvi za določen čas. Decembra 2008 je bilo število delovno aktivnih na medletni ravni višje za 1,8 %, septembra pa je bilo še višje za okoli 3 %. Zmanjšanje zaposlenosti je bilo posledica padca gospodarske aktivnosti (padec BDP) v zadnjem četrtletju. Zmanjševanje števila delovno aktivnih pa se je nadaljevalo tudi v prvi polovici leta 2009. Zaradi sprejetih interventnih zakonov za ohranjanje delovnih mest, ki ju opisujemo v četrtem poglavju, je bil padec bistveno manjši od padca gospodarske aktivnosti.

Zmanjšanje števila delovno aktivnih se je nadaljevalo tudi v prvi polovici leta 2009. Število delovno aktivnih se je zmanjševalo predvsem v dejavnostih zasebnega sektorja. Kot je razvidno iz preglednice 2, je bilo zmanjševanje delovno aktivnih v obdobju upadanja gospodarske aktivnosti najbolj prisotno v predelovalnih dejavnostih. V predelovalnih dejavnostih je bilo

Preglednica 1: **Gibanje bruto plače na zaposlenega po dejavnostih zasebnega sektorja za obdobje 2007–2009, medletna rast v %**

	2007				2008				2009	
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2
A Kmetijstvo, lov, gozd.	6,8	7,4	7,0	11,4	10,3	9,3	10,8	6,7	1,2	1,6
B Rudarstvo	3,2	3,8	5,3	11,6	9,4	13,8	16,0	14,8	5,6	2,4
C Predelovalne d.	6,0	6,1	7,0	8,6	8,2	9,7	9,3	3,4	0,0	-0,5
D Oskrba z el., plinom, paro	2,3	4,9	5,2	11,1	9,3	10,1	9,8	8,8	7,9	7,8
E Oskrba z vodo	5,5	5,6	6,8	10,0	8,3	9,1	9,0	5,2	4,2	3,2
F Gradbeništvo	7,2	6,7	5,7	6,7	7,7	9,6	9,1	4,3	1,2	1,0
G Trgovina	8,1	7,4	7,5	7,5	7,5	9,0	8,8	6,1	4,4	2,3
H Promet in skladiščenje	5,9	4,6	5,7	7,7	8,7	8,5	10,4	6,6	2,3	2,1
I gostinstvo	3,7	5,1	4,6	7,8	9,3	9,6	10,0	4,9	3,4	1,7
J Informacijske in kom.d.	7,4	5,4	5,7	4,6	6,8	7,8	8,7	6,2	3,7	3,1
K Finančne in zavarov.d.	8,1	7,8	6,2	7,6	8,6	8,8	8,2	0,0	2,0	-3,8
L Poslovanje z neprem.	7,6	7,8	7,4	5,6	6,8	8,6	5,3	3,6	1,6	0,0
M Strokovne, znan. in teh.d.	5,0	6,8	7,1	8,9	9,7	8,6	9,1	6,4	4,0	3,3
N Druge poslovne s.	4,7	5,9	9,4	9,8	8,6	11,4	10,2	8,0	6,6	2,1
S Druge storitvene d.	2,2	2,9	3,0	5,1	6,6	8,6	8,5	8,8	4,1	1,0

Vir: SURS, preračuni UMAR.

Preglednica 2: **Spremembe števila delovno aktivnih v letih 2007 in 2008 ter v prvem polovici leta 2009 po področjih dejavnosti, v %**

	2007/2006	2008/2007	X08/X07	XII08/ XII07	III09/III08	VI09/VI08
FORM. DELOVNO AKTIVNI SKUPAJ	3,5	3,0	2,7	1,8	-0,9	-2,6
A. Kmetijske dejavnosti	7,1	-1,8	-0,9	-1,0	-7,4	-4,6
B. Rudarstvo	-5,0	-5,2	-7,0	-8,0	-7,1	-6,3
C. Predelovalne dejavnosti	0,9	-0,5	-1,4	-3,2	-7,7	-11,0
D. Oskrba z el. energijo, ...	0,7	-1,1	-0,8	0,0	2,6	2,8
E. Vodno gosp., odpadki in okolje	4,7	4,7	4,4	4,5	2,7	2,4
F. Gradbeništvo	12,9	12,2	11,7	9,5	3,9	-1,0
G. Trgovina	3,4	3,5	2,8	2,0	0,5	-1,0
H. Promet	5,3	5,4	4,6	3,2	-0,7	-3,1
I. Gostinstvo	3,7	1,7	2,6	2,3	1,2	1,3
J. Informatika	6,3	4,8	4,7	4,9	4,1	3,3
K. Finance	3,4	4,2	4,7	4,0	2,9	2,2
L. Nepremičnine	8,6	9,6	12,8	11,3	7,3	3,6
M. Strokovne dejavnosti	6,4	7,1	7,1	7,7	5,7	4,1
N. Druge raznovrstne posl.dej.	8,7	5,2	6,6	5,0	-2,0	-2,8
O. Javna uprav	-0,3	1,3	1,1	0,3	1,1	1,0
P. Izobraževanje	0,7	1,5	2,1	2,4	2,6	3,0
Q. Zdravstvo in soc. varstvo	0,8	2,7	2,1	3,0	2,3	2,7
R. Kultura, razvedrilo, rekreacija	4,1	6,5	5,5	5,1	1,9	1,9
S. Druge dejavnosti	1,8	1,3	2,2	2,3	4,9	3,3
T. Gospodinjstva	0,8	6,4	9,2	10,4	10,3	12,1

Vir: SURS, preračuni UMAR.

zmanjševanje zaposlenih posledica upadanja domačih in tujih naročil, ki se je v obdobju po oktobru 2008 še posebej povečalo. Znotraj predelovalnih dejavnosti se je v obdobju junija 2008- junija 2009 najbolj zmanjšalo število delovno aktivnih v proizvodnji kovinskih izdelkov razen strojev in naprav in proizvodnji električnih naprav. V slednji bi bilo zmanjšanje števila delovno aktivnih še večje, če ne bi bil januarja 2009 sprejet interventni zakon o delnem subvencioniranju polnega delovnega časa: Po podatkih o vloženih prošnjah za omenjeno subvencijo je več kot 50 % delovno aktivnih v proizvodnji električnih naprav prešlo na krajši delovni čas, kar je vplivalo tudi na zmanjšanje plač.

2. BREZPOSELNOST

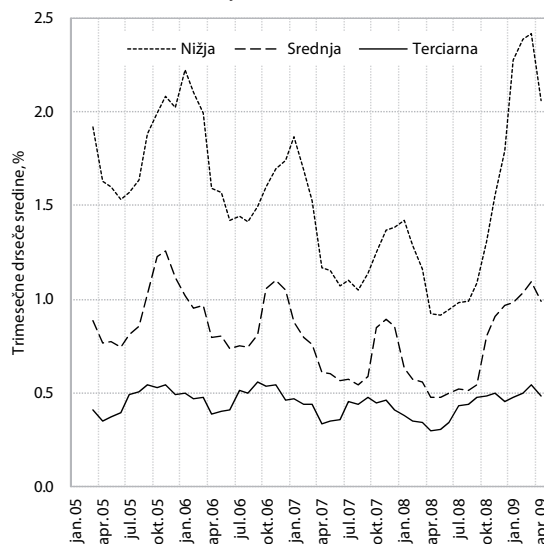
Zmanjšano povpraševanje po delu in odpuščanje zaposlenih v zasebnem sektorju povzroča rast števila in stopnje registrirane brezposelnosti, ki jo analiziramo zaradi mesečne razpoložljivosti podatkov. Podrobni mednarodni primerljivi podatki o brezposelnosti po anketi o delovni sili so za posamezna četrtletja so namreč razpoložljivi z veliko časovno zamudo. Razpoložljivi podatki za drugo četrtletje 2009 pa kažejo, da se je stopnja brezposelnosti povečala na 5,6 % s 4,1 % v tretjem četrtletju 2008, ko je bila najnižja od kar jo merimo.

Število registriranih brezposelnih, ki se je do septembra 2008 znižalo pod 60 tisoč, se od oktobra 2008 dalje neprestano povečuje. V prvih treh četrtletjih leta 2008 se je gibalo z običajno sezonsko dinamiko in se je od januarja do septembra znižalo za 10 tisoč oseb, na 59.303, kar je bilo najmanjše število brezposelnih od decembra 1990. Do konca julija 2009 se je povečalo na 88.457, kar za 27.178 ali 49,1 % več kot septembra 2008. Stopnja registrirane brezposelnosti se je od septembra lani, ko je znašala 6,3 %, do julija 2009 povišala na 9,4 %.

Število brezposelnih moških se je od septembra 2008 do maja 2009 povečalo za 52,5 %, število brezposelnih žensk pa za 33,5 %. Delež žensk med brezposelnimi, ki je v letu 2007 dosegel v povprečju že skoraj 55 %, se zato v obdobju recesije pospešeno znižuje in se je februarja 2009 znižal že pod 50 %. Ustrezno temu se oži tudi razlika med stopnjama brezposelnosti moških in žensk, ki je bila v povprečju največja v letu 2006. V letu 2009 je priliv moških v brezposelnost večji kot priliv žensk, ker se zaposlenost zmanjšuje predvsem v dejavnostih, ki zaposlujejo pretežno moške (gradbeništvo, proizvodnja kovin...). Razlika med stopnjama brezposelnosti žensk in moških se zato zmanjšuje: junija 2009 je razlika znašala 0,9 odstotne točke. Kljub večjemu prilivu moških kot žensk v brezposelnost v zadnjih mesecih je delež novo prijavljenih brezposelnih žensk v primerjavi s številom delovno aktivnih žensk višji kot omenjeni delež moških,

kar kaže na večjo »izpostavljenost žensk brezposelnosti«². Tako merjena izpostavljenost žensk brezposelnosti je sicer v obdobju po letu 2005 večja kot izpostavljenost moških, vendar se je v obdobju krize izpostavljenost moških povečala nekoliko bolj kot izpostavljenost žensk.

Slika 2: Izpostavljenost brezposelnosti glede na doseženo izobrazbo*, v %



Vir: ZRZS, SURS, preračuni UMAR.

Opomba: *Izpostavljenost brezposelnosti je merjena kot razmerje med številom novo brezposelnih z določeno ravno izobrazbo in številom delovno aktivnih z enako izobrazbo v %.

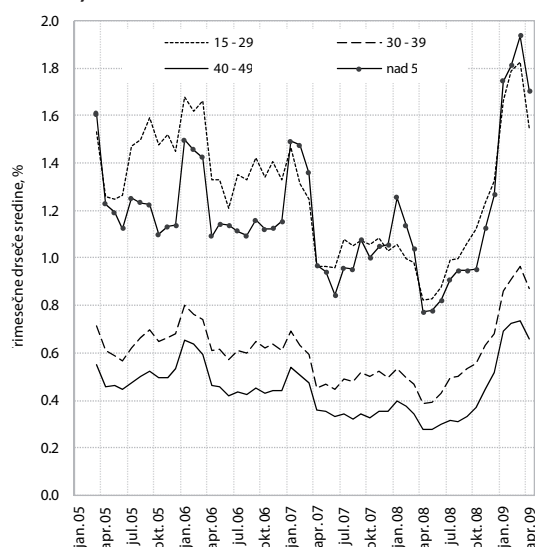
Na vprašanje, koga je zaostrovanje razmer na trgu dela najbolj prizadelo glede na spol, starost in izobrazbo oziroma kdo je najbolj izpostavljen brezposelnosti, smo skušali odgovoriti z analizo razmerja med obsegom priliva v brezposelnost določene skupine in številom delovno aktivnih iste skupine. To razmerje smo poimenovali izpostavljenost določene skupine brezposelnosti. Takšna analiza prilivov v brezposelnost glede na izobrazbo kaže, da so manj izobraženi praviloma bolj izpostavljeni brezposelnosti kot bolj izobraženi (glej slika 2). Hkrati se je izpostavljenost nizko izobraženih delovno aktivnih v kriznih časih povečala bolj kot izpostavljenost bolj izobraženih (npr. z 1,2 % v prvem četrtletju 2008 na 2,4 % v prvem četrtletju 2009). Analiza glede na starost pa kaže, da so brezposelnosti najbolj izpostavljeni starejši od 50 let in mladi (v starostni skupini 15–29 let). Izpostavljenost starejših brezposelnosti³ se je povečala z 1,0 % v prvem četrtletju 2008 na 1,9 % v prvem četrtletju 2009, izpostavljenost mladih⁴ pa se je v tem obdobju povečala z 1,0 % na 1,7 % (glej slika 3).

² Merjena z deležem novo prijavljenih brezposelnih žensk v primerjavi v skupnem številu delovno aktivnih žensk.

³ Merjena z deležem novo prijavljenih brezposelnih, starejših od 50 let, v skupnem številu delovno aktivnih v tej starostni skupini.

⁴ Merjena z deležem novo prijavljenih brezposelnih v starostni skupini 15–29 let (brez iskalcev prve zaposlitve v skupnem številu delovno aktivnih v tej starostni skupini).

Slika 3: Izpostavljenost brezposelnosti glede na starost*, v %



Vir: ZRZS, SURS, preračuni UMAR.

Opomba: *Izpostavljenost brezposelnosti je merjena kot razmerje med številom novih brezposelnih v določeni starostni skupini in številom delovno aktivnih v tej starostni skupini.

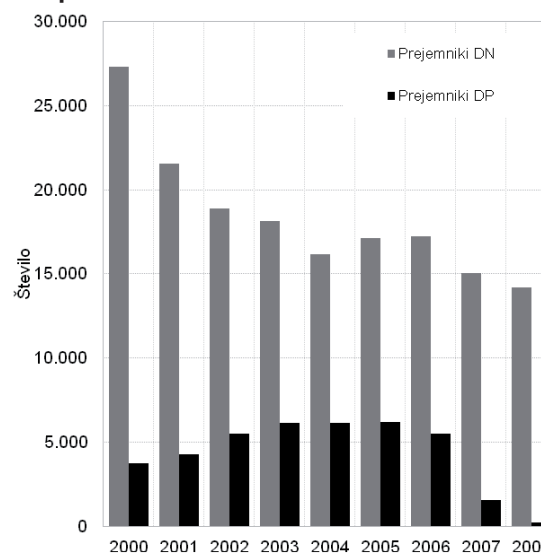
3. VPLIV RAZMER NA TRGU DELA NA ŠTEVILO PREJEMNIKOV SOCIALNIH TRANSFERJEV

Socialno varnost brezposelnih oseb naj bi v Sloveniji zagotavljalo nadomestilo za primer brezposelnosti, vendar so pogoji za upravičenost do pravic iz zavarovanja za primer brezposelnosti relativno strogi. Pravico do denarnega nadomestila v času brezposelnosti ureja Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti. V obdobju po osamosvojitvi so bili pogoji za prejemanje dvakrat zaostreni: najprej v letu 1998, ko se je skrajšalo tudi obdobje možnega prejemanja, in nato znova v letu 2006, ko so bili zaostreni pogoji glede obveznosti sprejema dela. Zakon določa, da lahko pravico do denarnega nadomestila ob izpolnjevanju splošnih pogojev uveljavi zavarovanec, katerega delovno razmerje je pred prenehanjem pri enem ali več delodajalcih trajalo vsaj 12 mesecev v zadnjih 18 mesecih. Ta pogoj otežuje pridobitev nadomestila brezposelnim, ki so bili predhodno zaposleni za določen čas z več ali daljšimi prekinitvami in otežuje dostop do nadomestila predvsem mlajšim, ki imajo zelo pogosto zaposlitev za določen čas. Osnova za odmero denarnega nadomestila je povprečna mesečna plača zavarovanca, ki jo je prejel v dvanajstih mesecih pred nastankom brezposelnosti. Denarno nadomestilo zavarovanca znaša prve tri mesece prejemanja 70 %, v naslednjih mesecih pa 60 % od omenjene osnove. Trajanje pravice je odvisno od obdobja predhodnega zavarovanja (oziroma zaposlitve) in lahko znaša od 3 mesece (za zavarovanje od 1 do 5 let) do 24 mesecev (za zavarovance, starejše od 55 let, in

za zavarovanje nad 25 let). Skledar (2009) ugotavlja, da so je zlasti v primeru krajših obdobj zavarovanja trajanje pravice v Sloveniji krajše kot v večini držav EU.

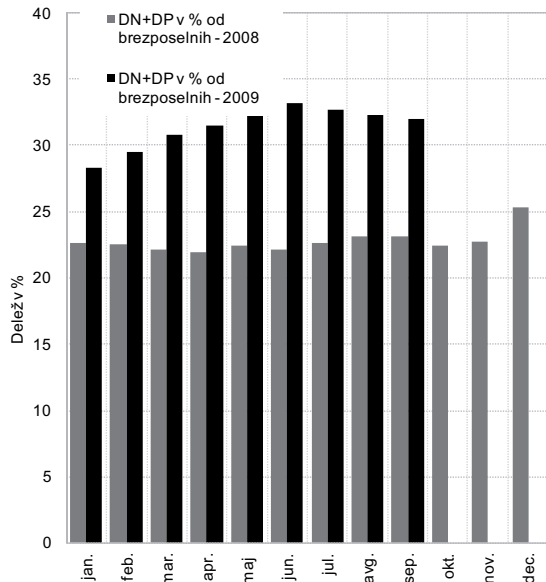
Omenjeni zakon je do leta 2006 urejal tudi pravico do denarne pomoči v času brezposelnosti, ki pa je bila ukinjena z zakonsko spremembo v letu 2006. Pravica do denarnega nadomestila za primer brezposelnosti je bila združena s pravico do denarne socialne pomoči, ki jo lahko upravičenci uveljavljajo pri centrih za socialno delo. Upravičenci, ki so ob spremembi zakonodaje pravico že imeli, jo ohranijo do izteka roka, za katerega jim je bila dodeljena. Kot je razvidno iz slike 4, se število prejemnikov denarnih pomoči za brezposelne zaradi tega hitro znižuje.

Slika 4: Povprečno število prejemnikov denarnih nadomestil (DN) in denarne pomoči (DP) za primer brezposelnosti



Poleg zakonskih določil na število prejemnikov nadomestil vplivajo tudi razmere na trgu dela. Predvsem večja izpostavljenost starejših brezposelnosti, ki smo jo pokazali v prejšnjem poglavju, prispeva k povečevanju števila prejemnikov nadomestil za brezposelnosti, saj so starejši v skladu z zakonom upravičeni do daljšega časa prejemanja nadomestil za brezposelnost. Število prejemnikov denarnega nadomestila in njihov delež med vsemi brezposelnimi sta pričela hitreje naraščati proti koncu leta 2008, rast pa se nadaljuje tudi v letošnjem letu. Število prejemnikov denarnega nadomestila se je zmanjševalo do septembra 2008 (13.604 prejemnikov, oz. 22,9 % brezposelnih), od oktobra dalje pa se število postopno zvišuje. Občutneje se je pričelo zviševati decembra 2008, ko jih je bilo že 16.666, do junija 2009 pa je število naraslo na 28.684 prejemnikov. Narašča tudi delež prejemnikov denarnega nadomestila med brezposelnimi, ki se je do junija 2009 povečal že na 33,1 %. (v povprečju leta 2008 pa je znašal 22,4 %)

Slika 5: Delež prejemnikov denarnega nadomestila (DN) in denarne pomoči (DP) za primer brezposelnosti v skupnem številu registriranih brezposelnih (v %), 2008–2009



Vir: ZRSZ, lastni preračuni.

Zaostrovanje razmer na trgu dela vpliva tudi na naraščanje števila prejemnikov denarnih socialnih pomoči. Upravičenost do denarne socialne pomoči obstaja v primeru, ko si posameznik ne more zagotoviti preživetja sam, zato je tesno povezana z razmerami na trgu dela. Denarna socialna pomoč je namenjena zagotovitvi temeljnega vira za preživetje v obdobju, ko si upravičenci preživetja ne morejo zagotoviti na drug način. Upravičenci, ki so brez dohodkov ali imajo dohodke nižje od minimalnega dohodka, prejmejo denarno socialno pomoč v višini razlike med svojimi dohodki in minimalnim dohodkom. Po Zakonu o socialnem varstvu so do pomoči upravičeni državljani Republike Slovenije, ki imajo stalno prebivališče v Sloveniji, in tujci, ki imajo dovoljenje za stalno prebivanje v Sloveniji, vendar le pod pogojem, da si zase in za svoje družinske člane sredstev v višini minimalnega dohodka ne morejo zagotoviti iz razlogov, na katere niso mogli oziroma ne morejo vplivati. Šteje se, da je preživetje omogočeno, če so upravičencu zagotovljeni dohodki v višini minimalnega dohodka, katerega osnovni znesek od 1. julija 2008 znaša 221,70 EUR.

V letu 2009 ni prišlo do običajnega poletnega sezonskega zmanjšanja števila prejemnikov denarnih socialnih pomoči (DSP). Do večanja števila prihaja predvsem zaradi večjega števila brezposelnih, delno pa tudi zaradi nižjih dohodkov zaposlenih. V juniju 2009 je bilo število prejemnikov DSP, ki prejmejo denarno nadomestilo za brezposelnost, za 173 % višje kot decembra 2008. Ker je v strukturi prejemnikov denarnih socialnih pomoči delež zaposlenih nizek (le okoli 3 %), ocenjujemo, da bo do povečanja števila prišlo predvsem z določenim zamikom

za povečevanjem brezposelnosti. Po septembru 2008, ko smo zabeležili najnižje število prejemnikov, odkar je v celoti v veljavi nov sistem (37.799), se je število začelo povečevati, kar pa lahko v jesenskih in zimskih mesecih pripišemo sezonskim vplivom. Vendar je število še naprej naraščalo tudi v spomladanskih mesecih 2009, ko se je običajno že sezonsko pričelo zniževati. V januarju in februarju 2009 je bilo število še nižje kot v enakih mesecih lani, v marcu 2009 je v primerjavi z marcem 2008 že rahlo poraslo (za 1,9 %), po zadnjem podatku za mesec junij 2009 pa je bilo izplačanih že 49.404 denarnih socialnih pomoči, kar je 27,9 % več kot za oktober 2008.

4. SPREJETI PROTI-KRIZNI UKREPI POLITIKE TRGA DELA

Država se je na poslabšanje stanja na trgu dela odzvala z ukrepi politike trga dela. Država je okrepila izvajanje programov aktivne politike zaposlovanja, ki zajemajo svetovanje in pomoč pri zaposlitvi, usposabljanje in izobraževanje, spodbujanje zaposlovanja in samozaposlovanja, programe za povečevanje socialne vključenosti. Sprejeta sta bila interventna zakona, ki sta namenjena predvsem ohranjanju delovnih mest. V tem poglavju podajamo kratek opis interventnih zakonov in izvajanja aktivnih programov politike zaposlovanja v prvi polovici leta 2009.

Januarja 2009 je bil sprejet Zakon o delnem subvencioniranju polnega delovnega časa, ki predvideva subvencije v primeru skrajšanja delovnega časa na 36 oz. 32 ur tedensko. Podjetja lahko v tem primeru skrajšanja delovnega časa pridobijo subvencijo v višini 60-120 EUR mesečno za delavca, ki je vključen v shemo skrajšane delovnega časa. Zakon ne opredeljuje pogojev, ki bi pridobitev subvencije povezali z krizo. Sredi julija 2009 je bila sprejeta dopolnitev tega zakona, s katero je bil podaljšan čas prejemanja subvencije še za dodatnih 6 mesecev (skupaj 12 mesecev) in skrajni rok za vlaganje prošnje za subvencijo z 30.9.2009 na 31.3.2010. Do 10. septembra 2009 je bilo v shemo vključenih 708 podjetij z 59591 zaposlenimi, kar je 6,9 % delovno aktivnih v juniju.

Konec maja je bil sprejet Zakon o delnem povračilu nadomestila plač, ki ureja delno povračilo izplačanih nadomestil plač zaposlenim na »začasnem čakanju na delo«. To je drugi interventni zakon za ohranjanje delovnih mest. Delodajalec lahko napoti na čakanje največ 50 % svojih delavcev. Delodajalec izplačuje delavcu nadomestilo plače v višini 85 % njegove povprečne plače v zadnjih treh mesecih. Država povrne delodajalcu 50 % nadomestila. Delavci na čakanju imajo pravico in obveznost, da 20 % časa porabijo za usposabljanje. Programe usposabljanja mora delavcu zagotoviti delodajalec, država pa stroške usposabljanja sofinancira v višini 500 EUR na delavca. Do 10. septembra 2009 je ZRSZ sklenil pogodbo z 268 podjetji za vključitev v shemo 11.568 zaposlenih, kar predstavlja približno

1,3 % delovno aktivnih v juniju. Zanimanje za to shemo je v prvih treh mesecih bistveno manjše kot je bilo zanimanje za shemo subvencioniranja skrajšanega delovnega časa.

Programi aktivne politike zaposlovanja se v Sloveniji od leta 2007 izvajajo s štirimi sklopi programov. Program ukrepov aktivne politike zaposlovanja za obdobje 2007–2013 je ob sprejemu načrtal nove usmeritve in štiri glavne sklope programov APZ: (i) svetovanje in pomoč pri zaposlitvi, (ii) usposabljanje in izobraževanje, (iii) spodbujanje zaposlovanja in samozaposlovanja, (iv) programi za povečevanje socialne vključenosti. Po tej shemi se programi izvajajo tudi v času gospodarske krize. Število vključenih v programe APZ se je v prvi polovici leta povečevalo hitreje kot število registrirano brezposelnih oseb, vendar je delež vključenih še vedno premajhen. Z vidika krize kot priložnost za pridobivanje novega znanja je predvsem prenizek delež vključenih v programe izobraževanja in usposabljanja.

5. SKLEPNE MISLI

Zasebni sektor se je na gospodarsko krizo in recesijo odzval tudi z zmanjšanim povpraševanjem po delu in prilagajanjem plač. Rast plač v zasebnem sektorju se je proti koncu leta 2008 že močno upočasnila predvsem zaradi manjših izplačil 13. plač kot posledica slabših poslovnih rezultatov v letu 2008. K upočasnitvi rasti plač v zasebnem sektorju je prispevalo tudi zmanjševanje števila opravljenih nadur in uvajanje krajšega delovnega časa, ki ga spodbuja in podpira tudi država z januarja sprejetim Zakonom o delnem subvencioniranju polnega delovnega časa. Sredi leta 2008 se je končalo večletno pogajanje o sistemu plač in načinu odprave nesorazmerij med plačami v javnem sektorju, katerega posledica je pospešek v rasti plač v javnem sektorju v obdobju, ko se je začela rast plač v zasebnem sektorju zmanjševati zaradi gospodarske krize. Prvotni dogovor je predvideval izplačilo odprave nesorazmerij v 4 delih (septembra 2008, s poračunom od maja, januarja 2009, septembra 2009 in marca 2010).

Ker je do spremembe prvotnega dogovora o izplačilu nesorazmerij prišlo šele po izplačilu prvih dveh delov (v septembru 2008 in januarju 2009), je kljub določenim restriktivnim ukrepom na področju plač v javnem sektorju rast plač v letu 2009 izredno visoka. Visoka rast plač v javnem sektorju predstavlja velik pritisk na rast javnofinančnih odhodkov in povečuje javnofinančni primanjkljaj. Velika razlika med rastjo plač v javnem in zasebnem sektorju je v času gospodarske krize družbeno nesprejemljiva. S tega vidika in vidika javnofinančnih problemov, s katerimi se sooča država, bi bilo potrebno čim prej sprejeti ukrepe za zmanjšanje rasti plač v javnem sektorju v letu 2010.⁵

⁵ V septembru je vlada že začela pogajanja s sindikati o 2 predlogih za znižanje plač v javnem sektorju.

Analiza tokov v registrirano brezposelnost je pokazala, da so brezposelnosti najbolj izpostavljeni mladi (starostna skupina 15-29 let), starejši od 50 let in nizko izobraženi. Ker je pri mladih nadpovprečna izpostavljenost brezposelnosti predvsem posledica iztekanj pogodb za določen čas, bi jim bilo potrebno zagotoviti dostop do nadomestil za brezposelnost, ki bi zagotavljala njihovo socialno varnost. Hkrati pa bi bilo potrebno z aktivacijsko politiko in ustreznimi programi aktivne politike zaposlovanja povečati njihove spodbude za delo in povečati njihovo zaposljivost. Ker pri starejših in nizko izobraženih obstaja velika nevarnost, da postanejo dolgotrajno brezposelni, je potrebno preprečiti njihov prehod v dolgotrajno brezposelnost predvsem s programi izobraževanja in usposabljanja, ki bodo povečali njihovo zaposljivost.

Čeprav se število prejemnikov denarnega nadomestila za brezposelnost in njihov delež v skupnem številu brezposelnih povečujeta, je vprašljivo, če država pri danih višinah denarnih nadomestil za brezposelnost in denarnih socialnih pomoči v zadostni meri zadošča socialno in dohodkovno varnost brezposelnim. V ta namen je bil sprejet sicer Zakon o posebnem dodatku za socialno ogrožene, ki pa ni učinkovita sistemska rešitev in tudi ni povsem dobro ciljana.

Država je v kriznih časih okrepila izvajanje ukrepov aktivne politike zaposlovanja, vendar se nekateri stari problemi pri izvajanju politike trga dela ohranjajo. Slovenija v času krize še ni kadrovsko okrepila javnih zavodov, kot to počnejo nekatere bolj razvite države, kar lahko zmanjšuje možnosti zagotavljanja kakovostnih storitev brezposelnim in delodajalcem ter učinkovito izvajanje politike trga dela. Za uspešno in učinkovito svetovanje in pomoč brezposelnim (nujno potrebno hitro nudenje ustreznih informacij in priprava zaposlitvenega načrta brezposelne osebe) je potrebno zadostno število ustrezno usposobljenih svetovalcev zaposlitve na zavodih za zaposlovanje. Razmerje med številom svetovalcev in številom brezposelnih v Sloveniji trenutno znaša okoli 300, leta 2005 zastavljen cilj o razmerju 150 pa ni bil nikoli dosežen. Primerjava kadrovske zasedbe javnih služb za zaposlovanje v EU je pokazala, da imajo bolj razvite članice EU močnejše službe za zaposlovanje in so jih v obdobju recesije še okrepile (Verša, 2009).

Politika zaposlovanja je še vedno premalo aktivacijska, programi pa preveč razdrobljeni, delež vključenih brezposelnih v programe aktivne politike zaposlovanja je nizek, kar še posebej velja za programe izobraževanja in usposabljanja. V razmerah gospodarske krize je slednje še posebej problematično, saj bi krizo lahko izkoristili za pridobitev novih znanj brezposelnih in zaposlenih, ki lahko povečajo zaposljivost brezposelnih in podpirajo prestrukturiranje proizvodnje v podjetjih. Program javnih del za leti 2009 in 2010 števila vključenih bistveno ne povečuje, čeprav bi bilo smiselno s pomočjo javnih del spodbuditi razvoj socialnih storitev.

Slovenija je sprejela tudi dva interventna zakona, ki sta namenjena predvsem ohranjanju delovnih mest. Zakon o delnem subvencioniranju polnega delovnega časa predvideva subvencijo v primeru krajšanja delovnega časa. Zakon o delnem povračilu nadomestila plač pa predvideva sofinanciranje nadomestila plač delavcem na začasnem čakanju na delo. Analiza prejemnikov subvencij v primeru krajšanja delovnega časa je pokazala, da je največji delež zaposlenih s krajšim delovnim časom v predelovalnih dejavnostih (24,8 % v aprilu 2009). Znotraj predelovalnih dejavnosti pa je največji delež vključenih v shemo v proizvodnji oblačil (64,3 %), proizvodnji električnih naprav (57,2 %), proizvodnji kovin (53,8 %) in proizvodnji pohištva (35,3 %). Analize subvencioniranja (Murn, 2007) v preteklih letih kažejo, da so bile vse omenjene dejavnosti pomemben prejemnik različnih subvencij, posebno proizvodnja oblačil pa tudi državnih pomoči za zaposlovanje. (Murn in drugi, 2008). Zakon ne opredeljuje kriterijev za pridobitev subvencije, ki bi dodelitev subvencije vezali na sedanjo krizo. Glede na julija sprejeto podaljšanje trajanja prejemanja subvencij in roka za vlogo subvencij se lahko zgodi, da bo protikrizni ukrep v veljavi, tudi ko ne bo več potreben. Analiza kaže, da obseg subvencij v posamezni dejavnosti predstavlja le majhen del stroškov dela. Podjetjem z večjimi težavami naj bi bila namenjena shema o delnem povračilu nadomestila plač za delavce na začasnem čakanju na delo. Tudi ta shema ni namenjena zgolj podjetjem s težavami, povezanih z krizo. Ocenjujemo, da ima lahko tovrstno ohranjanje delovnih mest dolgoročno negativne posledice za razvoj in konkurenčnost. Takšno ohranjanje delovnih mest na nek način verjetno ustvarja problem »brezposelnosti za tovarniškimi vrati«.

Skrajšanje delovnega časa bi bilo smiselno v večji meri kombinirati z izobraževanjem in usposabljanjem zaposlenih. Podjetja, ki prejemajo subvencije za skrajšan delovni čas, se na javne razpise za usposabljanje delavcev večinoma ne prijavljajo. V maju sprejet Zakon o delnem povračilu nadomestila plač pomanjkljivost glede obveznosti izobraževanja in usposabljanja delavcev na čakanju sicer odpravlja, vendar odgovornost za izobraževanje in usposabljanje zaposlenih v celoti prepušča delodajalcu, kar lahko predstavlja problem z vidika ustreznosti izobraževanja in usposabljanja. Čeprav država sofinancira izobraževanje in usposabljanje zaposlenih na čakanju, pa pri tem ne postavlja nobenih meril glede ustreznosti izobraževanja zaposlenih. Za večjo učinkovitost in ustreznost teh programov izobraževanja in usposabljanja bi morali biti po naši oceni v pripravo programov izobraževanja in usposabljanja delavcev na čakanju vključeni skladi dela ali svetovalna mreža Andragoškega centra Slovenije.

Viri in literatura:

Calmfors, L. (2001). Wages and wage-bargaining institutions in EMU- A survey of the Issues. *Empirica*, Vol 28, str. 325/351.

Bertola, G.(2008). Labour markets in EMU What has changed and what needs to change.

Kajzer in drugi (2009). Vpliv Gospodarske krize na trg dela v Sloveniji. *Ekonomski izzivi 2009*: Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj.

Murn, A. (2007). Obseg in učinkovitost slovenske politike subvencioniranja gospodarskih družb. *Delovni zvezek (XVI)9*. Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj.

Murn, A., Burger, A., Rojec, M. (2008). Obseg in učinkovitost državnih pomoči za zaposlovanje v Sloveniji. *IB (XLII)3-4*. Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj.

Skledar, Š. (2009). Možni ukrepi v obdobju finančne in gospodarske krize- nadomestila za brezposelnost. *Ekonomsko ogledalo april št. 4 let. XV*, str. 27-28. Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj.

Statistični podatkovni portal, Statistični urad RS., Dostopno na: <http://www.stat.si/pxweb/dialog/statfile2.asp>.

Statistični register delovno aktivnega prebivalstva, Statistični urad RS.

Verša, D. (2009). Primerjava aktivnosti javnih služb za zaposlovanje Evropske Unija v obdobju gospodarske krize. *Delovno gradivo ZRZS*.

Zakon o s delnem subvencioniranju polnega delovnega časa. Uradni list št.5/2009 z dne 23.1.2009.

Zakon o delnem povračilu nadomestila plače. Uradni list št.42/2009 z dne 5.6.2009.

Zakon o socialnem varstvu. Uradni list RS, št. 3/2007.

Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti. Uradni list RS, št. 107/2006.

ANALIZA STRUKTURE JAVNOFINANČNIH IZDATKOV

dr. Ana Murn, Urad RS za makroekonomske analize in razvoj
UDK 336.5 (497.4)
JEL: H500, H510, H520, H530, H540

Povzetek

Slovenija potrebuje korenite spremembe v javnofinančnih izdatkih za izpolnitev razvojnih ciljev. Strukturne spremembe so bile predvidene že v Strategiji razvoja Slovenije (2005), sedanja finančna kriza in gospodarska recesija pa le še stopnjujeta potrebe po spremembah v smeri povečanja učinkovitosti trošenja. To pa je mogoče doseči le z izbiro učinkovitih programov trošenja, ki bodo podpirali uravnotežen razvoj (gospodarsko rast, socialno državo in varstvo okolja) in zagotavljali učinkovito črpanje razpoložljivih sredstev evropskih skladov.

Delež javnofinančnih izdatkov v BDP je v Sloveniji pod povprečjem EU-27, med posameznimi članicami je v letu 2008 izkazovalo nižjega samo devet članic. Znižanje izdatkov v Sloveniji v primerjavi z BDP (za 4,3 o. t. BDP) v obdobju 2000–2007 je bilo doseženo predvsem z znižanjem produktivnih izdatkov (za 2,3 o. t.), izdatkov za socialno zaščito (za 1,8 o. t.) in neproduktivnih izdatkov, razen izdatkov za socialno zaščito (za 0,2 o. t. BDP). Države članice Evropske unije z najvišjim BDP na prebivalca v standardu kupne moči so v obdobju 2000–2007 povečale delež produktivnih izdatkov v BDP, Slovenija pa ga je zmanjšala. Izdatki za socialno zaščito so v Sloveniji v letu 2007 krepko nižji od povprečja držav članic EU-27. Tako kakor namenska tudi ekonomska klasifikacija jasno kaže na potrebo po spremembi razporeditve izdatkov sektorja države.

Ključne besede: javnofinančni izdatki, programi trošenja, učinkovitost trošenja

Abstract

Slovenia needs far-reaching changes in general government expenditure if it is to achieve its development goals. Structural changes were laid out in the 2005 Strategy of Slovenia's Development, and the present financial crisis and economic recession lend increasing urgency to changes designed to improve the efficiency of spending. This can only be achieved by selecting efficient spending programmes that will underpin balanced development (economic growth, welfare state and environmental protection) and ensure efficient drawing of available EU funds.

General government expenditure as a share of GDP is below the EU-27 average in Slovenia, and only nine Member States had lower expenditure in 2008. In Slovenia the decrease in general government expenditure as a share of GDP in the period 2000–2007 (by 4.3 p.p.) was achieved principally with a reduction in productive expenditure (by 2.3 p.p.), but also with cuts in social protection expenditure (by 1.8 p.p.) and non-productive expenditure excluding social protection expenditure (by 0.2 p.p.). EU Member States with the highest per capita GDP in PPS increased productive expenditure relative to GDP in the 2000–2007 period, but in Slovenia it dropped. Social protection expenditure as a share of GDP was well below the EU-27 average in 2007. Like the classification by function, the economic classification clearly shows the need to change the structure of general government expenditure.

Key words: public finance, spending programmes, efficiency of spending

UVOD

Finančna kriza in gospodarska recesija se odražata tudi v javnih finančah. Prihodki so se znižali, izdatki pa porasli, tudi zaradi dodatnih ukrepov za blažitev posledic finančne krize in gospodarske recesije. Posledično sta močno porasla javnofinančni primanjkljaj in javni dolg, ki ju bodo države težko znižale, če ne bodo sprejele ustreznih ukrepov za zmanjševanje javnofinančnih primanjkljajev. Ker je povečevanje obdavčitev v kriznih časih lahko zelo sporen ukrep, ki dodatno znižuje

povpraševanje, je smiselno prevetriti programe trošenja in opustiti tiste, ki so premalo učinkoviti, ali preložiti programe s cilji, ki v teh časih niso prednostni.

Ker mednarodno primerljiva javnofinančna statistika na nižjih ravneh še ni dovolj razvita in ker tudi strokovna literatura ne daje jasnih odgovorov, kateri javnofinančni programi trošenja so produktivni in kateri ne, je težko reči, kakšen obseg javnofinančnih izdatkov je za

posamezno državo na doseženi stopnji razvoja primeren, in ocenjevati, ali so oblikovani programi trošenja produktivni in učinkoviti. Razpoložljivi mednarodno primerljivi podatki omogočajo le osnovne primerjalne analize med državami (Evropske unije), v prihodnje pa bodo, glede na predvideni razvoj javnofinančne statistike, omogočali bolj poglobljene analize. Tedaj se bo pričakovano povečalo tudi število znanstvenih in strokovnih analiz o produktivnosti in učinkovitosti javnofinančnih izdatkov po posameznih programih trošenja.

Prispevek prikazuje višino in strukturo javnofinančnih izdatkov po metodologiji nacionalnih računov ter ekonomski in namenski klasifikaciji, ki je sprejeti standard Evropske unije in omogoča primerjave med vsemi članicami od leta 2000 do leta 2007. Spričo spremenjenih razmer zaradi finančne krize in gospodarske recesije so podatki zastareli, vendar so osnova za razmislek o potrebnih reformah programov trošenja. Javnofinančni izdatki navsezadnje večinoma niso prožni, spremenijo se šele v daljšem času glede na spremembe zakonodaje, institucij, postopkov obravnavanja in izplačevanja transakcij ipd.

Prispevek poleg uvoda in pojasnitve metodoloških izhodišč sestavljajo štiri vsebinske točke. Metodološka izhodišča analize navajamo v prvi točki. V drugi prikazujemo višino vseh javnofinančnih izdatkov in v praksi preverjamo tezo, da nižji izdatki pospešujejo gospodarsko rast. V tretji točki analiziramo strukturo javnofinančnih izdatkov po namenski klasifikaciji, pri čemer delimo izdatke na produktivne in neproduktivne. V zadnji, četrti točki analiziramo izdatke po ekonomski klasifikaciji. Prispevek zaključujemo s sklepnimi mislimi.

1. METODOLOŠKA IZHODIŠČA

Pri metodoloških izhodiščih velja opozoriti na troje. Prvo so nedvomno razpoložljivi mednarodno primerljivi podatki. Čeprav imajo podatki državne finančne statistike Mednarodnega denarnega sklada daljšo tradicijo in omogočajo primerjave z več državami sveta, so v sedanjih razmerah mednarodno neprimerljivi. V letu 2001 sprejete standarde (Government Finance Statistics Manual, 2001) nekatere države, vključno s Slovenijo, še niso sprejele in svoje javne finance izkazujejo po standardih iz leta 1986 (A Manual on Government Finance Statistics, 1986). Tudi zato je Evropska unija sprejela standard, da se javne finance za članice Evropske unije izkazujejo po metodologiji nacionalnih računov (European System of Accounts – ESA 1995, 1996). Pri tem se upoštevata dve klasifikaciji – ekonomska in namenska, obe pa predpisujejo tudi standardi nacionalnih računov. Izkazovanje po ekonomski klasifikaciji poteka že dlje časa, po namenski (Classification of the Functions of Government – COFOG) pa se je na prvi ravni (izdatki

so namreč členjeni na več ravneh) začelo šele pred leti. Razvoj primerljivih podatkov po namenski klasifikaciji pospešuje posebna delovna skupina za kvaliteto javnih financ (Quality of public finance), ki jo je ustanovila Evropska komisija, stremi pa k temu, da države članice Evropske unije prek svojih statistik čim prej zagotovijo podatke še za drugo raven, ki je bistveno bolj analitična ter omogoča ustrezne strokovne in mednarodno primerljive analize javnih financ. V Sloveniji razpolagamo s podatki namenske klasifikacije na prvi ravni, na drugi pa samo s podatki za izobraževanje, zdravstveno varstvo in socialno zaščito.

Drugo pa so kazalniki produktivnosti javnofinančnih izdatkov oziroma kazalniki, ki kažejo, kako posamezne skupine izdatkov pospešujejo gospodarsko rast. Že omenjena delovna skupina za kvaliteto javnih financ razvija tudi kazalnike, s katerimi bi lahko države ocenjevale to produktivnost oziroma kvaliteto svojih financ. Prvi izbor kazalnikov je bil izdelan konec leta 2008 (Developing Indicators for Assessing the Quality of Public Finances, 2008).

Tretji problem je še nedodelana javnofinančna terminologija. Za terminologijo nacionalnih računov je odgovoren Statistični urad Republike Slovenije, ki javnofinančne izdatke imenuje »izdatki sektorja država«, pri njihovi členitvi po namenski klasifikaciji pa uporablja različna, med seboj neuskajana poimenovanja. Termini se razlikujejo glede na prvo objavo in objavo na podatkovnem portalu stat.si (javni red in varnost – javni red in mir; ekonomske dejavnosti – ekonomske zadeve; stanovanjske dejavnosti in urejanje okolja – stanovanjski in prostorski razvoj; zdravstvo – zdravstveno varstvo; rekreacija, kultura in religija – rekreacija, kultura in dejavnosti združenj).

V prispevku prikazujemo javnofinančne izdatke po metodologiji nacionalnih računov (uradno se – kakor smo že navedli – v Sloveniji imenujejo izdatki sektorja država), pri njihovem ocenjevanju pa uporabljamo tudi nekatere kazalnike, za katere v Sloveniji že razpolagamo s podatki.

2. GIBANJE VIŠINE JAVNOFINANČNIH IZDATKOV

Mnoge študije dokazujejo, da višji delež javnofinančnih izdatkov v primerjavi z bruto domačim proizvodom (v nadaljevanju BDP) negativno vpliva na gospodarsko rast in da povečanje izdatkov na dolgi rok vodi v kumulativno znižanje gospodarske rasti. Raziskava je pokazala, da dvig ravni javnofinančnih izdatkov za 1 % vodi na dolgi rok v znižanje gospodarske rasti za 3,1 % (Romero in Strauch, 2003, str. 22). Tanzi in Schuknecht (2005, str. 7) poudarjata, da za javno porabo veljajo padajoči donosi, saj družbena korist od povečevanja javne potrošnje

Preglednica 1: Skupni javnofinančni izdatki, v % od BDP

Države	2000	2005	2006	2007	2008	2000–2008 (spr. o. t.)	BDP/ preb. v SKM 2008
BDP/preb. v SKM > od 100							
Luksemburg	37,6	41,6	38,6	37,2	40,7	+3,1	253
Irska	31,5	33,7	34,0	35,7	41,0	+9,5	140
Nizozemska	44,2	44,8	45,6	45,3	45,5	+1,3	135
Avstrija	52,1	49,9	49,4	48,7	48,7	-3,4	123
Švedska	55,6	55,2	54,1	52,5	53,1	-2,5	121
Danska	53,6	52,8	51,6	51,0	51,7	-1,9	119
Združeno kraljestvo	39,1	44,1	44,2	44,0	47,7	+8,6	117
Finska	48,3	50,3	48,7	47,3	48,4	+0,1	116
Nemčija	45,1	46,8	45,3	44,2	43,9	-1,2	116
Belgija	49,2	52,2	48,5	48,3	49,9	+0,7	115
Francija	51,6	53,4	52,7	52,3	52,7	+1,1	107
Španija	39,1	38,4	38,5	38,8	40,5	+1,4	104
Italija	46,2	48,2	48,7	47,9	48,7	+2,5	100
BDP v SKM < od 100							
Grčija	46,7	43,3	42,2	44,0	44,9	-1,8	95
Ciper	37,0	43,6	43,4	42,9	44,0	+7,0	95
Slovenija	46,7	45,3	44,6	42,4	43,6	-3,1	90
Češka	41,8	45,0	43,8	42,6	42,4	+0,6	80
Malta	41,0	44,7	43,7	42,6	45,3	+4,3	76
Portugalska	43,1	47,6	46,3	45,8	45,9	+2,8	75
Slovaška	50,9	38,2	36,9	34,4	43,9	-7,0	72
Estonija	36,5	34,0	34,2	35,5	40,9	+4,4	67
Madžarska	46,5	50,1	51,9	49,7	49,8	+3,3	63
Litva	39,1	33,3	33,6	34,9	37,2	-1,9	61
Poljska	41,1	43,4	43,8	42,1	43,1	+2,0	57
Latvija	37,3	35,6	38,2	35,9	39,5	+2,2	56
Romunija	38,5	33,5	35,3	36,6	38,5	0,0	46
Bolgarija	42,6	39,9	36,5	41,5	37,4	-5,2	40
EU-27	45,2	46,9	46,3	45,7	46,8	+1,6	100

Vir podatkov: Total general government Expenditure; General government. Pridobljeno na: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

Opombi: (1) za analitične namene smo države v preglednici razporedili po vrstnem redu glede na doseženi BDP na prebivalca v SKM za leto 2008 (SURS, Prva objava, 26. 06. 2009); (2) oznaka n. p. – ni podatka.

izgine, ko ta preseže optimalno raven, ki naj bi bila okoli 35 % BDP. Podobno trdi Rihterčeva (2001, str. 482), saj povečanje državne potrošnje povečuje gospodarsko rast na prebivalca, dokler ne dosežemo njenega optimalnega obsega, nato pa to povečanje gospodarsko rast zmanjšuje, saj je učinek obdavčenja in neučinkovitosti državnega poseganja v gospodarstvo močnejši od produktivnega učinka državnih investicij in pomoči. Ko namreč državni vpliv preseže določeni delež skupne končne potrošnje v narodnem gospodarstvu, zavre podjetniško pobudo in zmanjša prožnost gospodarskih subjektov.

Prizadevanju strokovnjakov in Evropske komisije za zniževanje javnofinančnih izdatkov, kar bi pospešilo gospodarsko rast, je večina članic EU-27 sledila v obdobju 2000–2007, predvsem pa po letu 2005. Izdatke so najbolj znižale članice z najnižjim in večina članic z najvišjim BDP na prebivalca v standardih kupne moči (SKM), kar je merilo razvitosti držav članic Evropske unije (preglednica 1). Med njimi sta le Slovaška in Litva (leta 2007) sledili teoretičnim Tanzijevim in Schuknechtovim izsledkom (2005, str. 7) ter izkazovali izdatke pod 35 oziroma 40 odstotnih točk BDP (Aristovnik in sod., 2009, str. 28), pri čemer se jima pridruži še šest držav. Slovenija

je z izdatki v višini 42,4 odstotne točke BDP presegala obe meji. V letu 2008 so javnofinančne izdatke v primerjavi z BDP bistveno povečale skoraj vse članice, izjema so bile le Nemčija, Češka in Bolgarija, ki so jih znižale, Avstrija pa ohranila. Sorazmerno so se najbolj povečali (za več kakor 5 o. t.) v državah z relativno najnižjimi javnofinančnimi izdatki (Slovaška, Estonija in Irska). V nobeni članici niso bili v letu 2008 doseženi izdatki, nižji od 35, nižji od 40 odstotnih točk BDP pa so bili samo še v štirih članicah. Povečanje javnofinančnih izdatkov v letu 2008 lahko že pripišemo tudi začetku finančne krize in gospodarske recesije.

Delež javnofinančnih izdatkov v BDP je v Sloveniji pod povprečjem EU-27, med posameznimi članicami je v letu 2008 izkazovalo nižjega samo devet članic. Znižanje v obdobju 2000–2007 je izhajalo predvsem iz visoke rasti BDP, ki ji izdatki niso sledili, in znižanih izdatkov, pri katerih deluje avtomatski stabilizator (izdatki za brezposelne in za revnejši sloj prebivalstva), večjih celovitih sistemskih sprememb, ki bi zniževali izdatke, razen pri socialni zaščiti ni bilo. Zvišanje njihovega deleža v letu 2008 je predvsem posledica neprilagojenih izdatkov rasti BDP, ki se je drastično znižal (negativna rast) šele v zadnjem četrtletju, in povečanih izdatkov predvsem za socialno zaščito.

Če višino javnofinančnih izdatkov (izdatki v odstotku BDP) primerjamo še z razvitostjo držav (BDP na prebivalca v BDP po SKM), ugotovimo, da imajo nekatere zelo razvite države članice Evropske unije tudi zelo visoke javnofinančne izdatke, zato menimo, da sama višina izdatkov ni odločilni dejavnik gospodarske uspešnosti. Poleg splošnih dejavnikov (družbena klima, tradicija) so odločilni še produktivna naravnost programov trošenja in njihova učinkovitost pri uresničevanju ciljev, ki jih programi podpirajo.

3. STRUKTURA JAVNOFINANČNIH IZDATKOV PO NAMENSKI KLASIFIKACIJI

Vprašanju, kateri javnofinančni izdatki ugodno vplivajo na gospodarsko rast, torej so produktivni, je bilo v znanstveni in strokovni javnosti posvečenih veliko prispevkov, ugotovitve pa niso enotne. Praviloma skoraj vsi avtorji pripisujejo pozitivne učinke izdatkov za raziskovanje in razvoj ter izobraževanje, oboji imajo tudi učinke prelivanja na celotno družbo (OECD, 2003, str. 59–64). Evropska komisija je izdatke razdelila v produktivne in neproduktivne ter oblikovala kazalnike, pri katerih se izdatki izražajo v deležu BDP. Produktivne javnofinančne izdatke je razvrstila v tri kazalnike. Prvi obsega izdatke za promet, raziskave in razvoj ter izobraževanje v primerjavi z BDP. Drugi obsega izdatke iz prvega kazalnika in izdatke za zdravstveno varstvo v primerjavi z BDP. Tretji kazalnik pa poleg izdatkov iz kazalnika dve zajema še izdatke za javni red in mir ter za varstvo okolja v primerjavi z

BDP (European Commission, 2008, str. 6). Ker v Sloveniji in nekaterih drugih državah članicah ni podatkov o javnofinančnih izdatkih po namenski klasifikaciji na drugi ravni, smo v analizi namesto podatkov samo za promet upoštevali celotne izdatke za ekonomske zadeve, izdatke za raziskave in razvoj pa smo iz tega pregleda izpustili (so namreč na drugi ravni v okviru desetih skupin izdatkov). Zavedamo se, da je razdelitev na produktivne in neproduktivne izdatke le na prvi ravni namenske klasifikacije lahko strokovno sporna, saj so v skupini produktivnih izdatkov tudi programi, ki niso produktivni. Lahko pa je tudi nasprotno. V skupini neproduktivnih izdatkov lahko najdemo povsem produktivne programe.

Delitev izdatkov na produktivne (za ekonomske zadeve, izobraževanje, zdravstveno varstvo, javni red in mir ter za varstvo okolja) in neproduktivne (za javno upravo, obrambo, stanovanjski in prostorski razvoj ter za rekreacijo, kulturo in dejavnosti združenj), pri čemer med neproduktivnimi izdatki posebej opozarjamo na izdatke za socialno zaščito, je pokazala, da je bilo znižanje javnofinančnih izdatkov v Sloveniji v primerjavi z BDP (za 4,3 o. t. BDP) v obdobju 2000–2007 doseženo predvsem z znižanjem produktivnih izdatkov za 2,3 o. t.; izdatkov za socialno zaščito za 1,8 o. t. in neproduktivnih izdatkov, razen izdatkov za socialno zaščito za 0,2 o. t. BDP.

3.1 PRODUKTIVNI IZDATKI

Za države članice Evropske unije z najvišjim BDP na prebivalca v SKM je značilno, da imajo razmeroma visok delež produktivnih izdatkov v BDP, v obdobju 2000–2007 so jih še povečale (preglednica 2, slika 1). Delež produktivnih izdatkov, ki je v Sloveniji še leta 2000 znašal 20 % BDP in je bil eden najvišjih, je do leta 2007 padel pod povprečje držav članic EU-27, saj ima le osem članic nižji delež od Slovenije. Relativni izdatki za ekonomske zadeve, ki so se znižali najbolj (za 1,2 % BDP), so sicer v letu 2007 še višji od povprečja članic, vendar ima več kakor polovica članic višji delež od Slovenije. Izrazito znižanje slednjih izhaja iz leta 2004, kar je bila posledica tega, da se investicije v avtocestno omrežje ne financirajo iz kapitalskih transferjev državnega proračuna, temveč neposredno z zadolževanjem (z državnim jamstvom). Relativni izdatki za izobraževanje so se izrazito znižali v letu 2007 (od leta 2000 do leta 2006 so bili stabilni), predvsem zaradi nominalno počasnejše rasti vmesne potrošnje. Ti izdatki so še vedno višji od povprečja držav članic EU-27; med posameznimi članicami je Slovenija v sredini. Relativni izdatki za zdravstveno varstvo se znižujejo od leta 2001 in so v letu 2007 že krepko nižji od povprečja držav članic. Do njihovega relativnega znižanja je prišlo zaradi počasne nominalne rasti sredstev za zaposlene ter izdatkov za vmesno in končno potrošnjo. Relativni izdatki za javni red in mir so v Sloveniji dokaj stalni, v obdobju 2000–2007 so se znižali minimalno in so le nekoliko nižji od povprečja držav članic. Relativni izdatki za varstvo okolja so v Sloveniji od leta 2000

Preglednica 2: Delitev javnofinančnih izdatkov po skupinah, v % od BDP

Države	PRODUKTIVNI IZDATKI			IZDATKI ZA SOCIALNO ZAŠČITO			DRUGI NEPRODUKTIVNI IZDATKI (brez socialne zaščite)		
	2000	2007	2000–2007 (spr. o.t.)	2000	2007	2000–2007 (spr. o.t.)	2000	2007	2000–2007 (spr. o.t.)
BDP v SKM > od 100									
Luksemburg	14,3	14,9	+0,6	15,7	15,8	+0,1	7,6	6,5	-1,1
Irska	16,3	18,5	+2,2	7,6	10,0	+2,4	7,6	7,2	-0,4
Nizozemska	14,9 (p)	18,1 (p)	+3,2	16,6 (p)	16,3 (p)	-0,3	12,7 (p)	10,9 (p)	-1,8
Avstrija	20,4	19,2	-1,2	21,1	19,9	-1,2	10,6	9,6	-1,0
Švedska	18,7	20,1	+1,4	23,2	21,6	-1,6	13,7	10,8	-2,9
Danska	19,9	19,7	-0,2	21,8	21,7	-0,1	11,9	9,6	-2,3
Združeno kraljestvo	15,4	20,1	+4,7	14,8	15,3	+0,5	8,9	8,6	-0,3
Finska	18,0	18,3	+0,3	20,3	19,9	-0,4	10,0	9,1	-0,9
Nemčija	14,3	15,9	+1,6	21,7	20,4	-1,3	9,1	7,9	-1,2
Belgija	19,2	20,1	+0,9	16,8	17,1	+0,3	13,2	11,1	-2,1
Francija	18,0	18,1	+0,1	21,2	22,2	+1,0	12,4	12,0	-0,4
Španija	16,5	17,8 (p)	+1,3	13,0	13,0 (p)	0,0	9,6	8,0 (p)	-1,6
Italija	16,1	18,2	+2,1	17,5	18,2	+0,7	12,6	11,5	-1,1
BDP v SKM < od 100									
Grčija	13,9	14,0	+0,1	17,0	18,6	+1,6	15,8	11,4	-4,4
Ciper	15,5	17,0	+1,5	7,9	9,9	+2,0	13,6	16,0	+2,4
Slovenija	20,0	17,7	-2,3	17,3	15,5	-1,8	9,4	9,2	-0,2
Češka	20,4	21,8	+1,4	13,4	12,9	-0,5	8,0	7,9	-0,1
Malta	18,9	20,1	-1,2	12,7	13,7	+1,0	9,4	8,8	-0,6
Portugalska	20,8	18,5	-2,3	12,5	17,5	+5,0	9,8	9,8	0,0
Slovaška	23,4 (p)	17,4 (p)	-6,0	14,2 (e, p)	10,6 (p)	-3,6	13,3 (p)	6,4 (p)	-6,9
Estonija	18,1	18,4	+0,3	10,8	9,8	-1,0	7,6	7,3	-0,3
Madžarska	n. p.	19,5		n. p.	17,3		n. p.	12,9	
Litva	18,4	16,8	-1,6	12,6	11,1	-1,5	8,1	7,0	-1,1
Poljska	n. p.	17,2		n. p.	15,7		n. p.	9,2	
Latvija	15,3	18,6	+3,3	13,2	8,4	-4,8	8,8	8,9	+0,1
Romunija	n. p.	18,1		n. p.	9,9		n. p.	8,6	
Bolgarija	13,1 (p)	16,5 (p)	+3,4	15,0 (p)	13,1 (p)	-1,9	14,5 (p)	11,9 (p)	-2,6
EU-27	n. p.	18,1	n. p.	n. p.	18,0	n. p.	n. p.	9,6	n. p.

Vir podatkov: Government expenditure by function (COFOG). Pridobljeno na: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

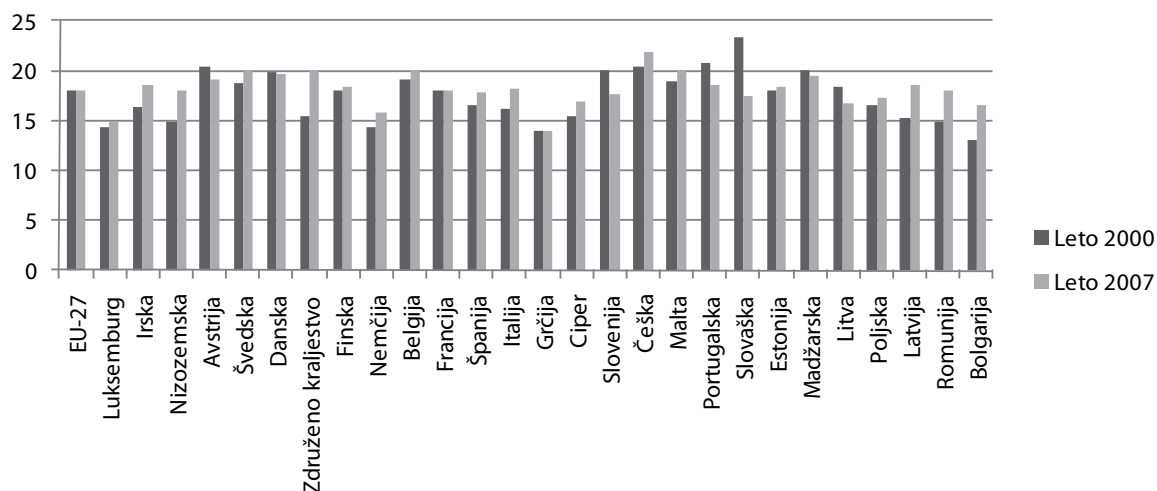
Opombi: (1) enake kakor v preglednici 1 in (2) oznaka (p) – začasni podatek; oznaka e – ocena.

nespremenjeni in izrazito nizki, nižje izdatke od Slovenije imata le Ciper in Finska, enako nizke pa še Romunija in Švedska. V ekonomski strukturi izdatkov za varstvo okolja je nekaj premikov, delež izdatkov za subvencije se je krepko znižal, močno pa so se povečale sicer zelo nizke bruto investicije.

Do dejanskega relativnega znižanja izdatkov za produktivne namene je v Sloveniji prišlo samo pri varčevanju v zdravstvenem varstvu in izobraževanju pri vmesni potrošnji. Počasnejša rast sredstev za

zaposlene v obdobju 2000–2007 se je premaknila v zadnje četrtino leta 2008, ko so se s popravki plačnih razmerij precej povečala sredstva za zaposlene, predvsem v zdravstvenem varstvu in s tem tudi delež izdatkov za zdravstveno varstvo v BDP. Pri ekonomskih zadevah prenos transferjev iz javnofinančnih izdatkov v zadolževanje z državnim jamstvom ter omogočeno povečano zadolževanje občin za izvedbo projektov dejansko predstavljata prenos morebitnih obveznosti države na naslednje generacije.

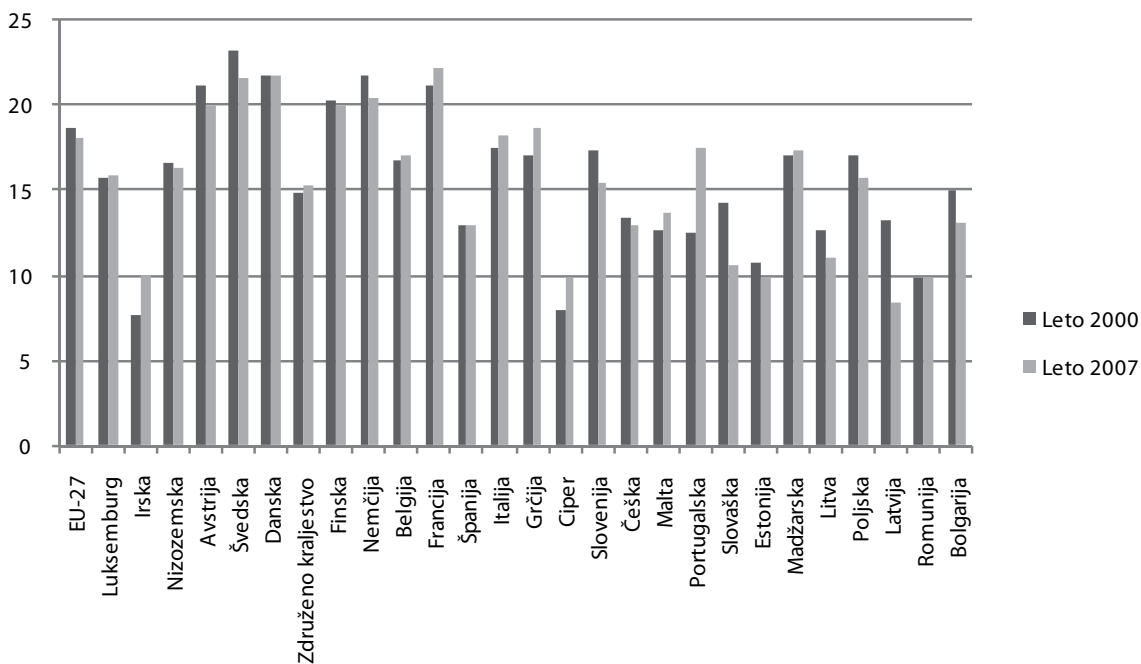
Slika 1: Delež produktivnih izdatkov, v % od BDP



Vir podatkov: Government expenditure by function (COFOG). Pridobljeno na: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

Opombi: (1) enaka kakor pri tabeli 1 in (2) za EU-27, Madžarsko, Poljsko in Romunijo ni podatkov za leto 2000, zato so v sliki upoštevani podatki za leto 2005.

Slika 2: Delež izdatkov za socialno zaščito, v % od BDP



Vir podatkov: Government expenditure by function (COFOG). Pridobljeno na: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

Opombe so enake kakor pri sliki 1.

3.2 IZDATKI ZA SOCIALNO ZAŠČITO

Izdatki za socialno zaščito, ki se uvrščajo med neproduktivne, so se v Sloveniji v obdobju 2000–2007 znižali za 1,8 o. t. BDP in so krepko nižji od povprečja držav članic EU-27 (preglednica 2, slika 2). V Sloveniji se ti izdatki relativno znižujejo od leta 2004, v EU-27 pa od leta 2003, hitrost njihovega zniževanja pa je v Sloveniji

bistveno večja kakor v povprečju držav EU-27. Nižje izdatke od Slovenije imajo le članice z najnižimi BDP na prebivalca v SKM, med državami z višjo vrednostjo kazalnika od Slovenije pa samo Španija, Združeno kraljestvo in Irsko.

3.3 DRUGI NEPRODUKTIVNI IZDATKI (BREZ SOCIALNE ZAŠČITE)

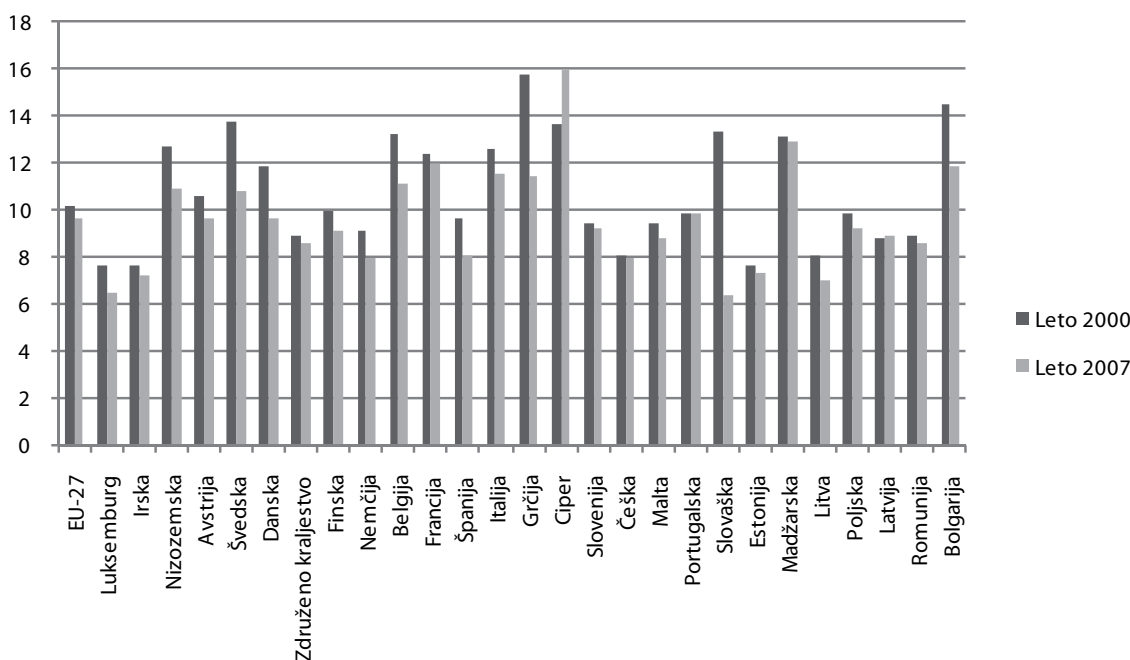
Drugi neproduktivni izdatki (brez socialne zaščite) so se v Sloveniji v obdobju 2000–2007 (dejansko od leta 2006) znižali za 0,2 o. t. BDP, vendar so nekoliko nižji od povprečja držav članic EU-27 (preglednica 2, slika 3). Pri tej skupini izdatkov so med državami velike razlike. Slovenija je med državami članicami na sredini. Med posameznimi izdatki je bilo v obdobju 2000–2007 zaznati veliko relativno znižanje izdatkov za javno upravo, predvsem zaradi počasne nominalne rasti izdatkov za vmesno potrošnjo, kljub temu pa so ti izdatki še vedno večji od povprečja v EU-27. Relativni izdatki za obrambo so se povečali zaradi povečanja sredstev za zaposlene in za bruto investicije. Relativni izdatki za stanovanjski in prostorski razvoj so se v obdobju 2000–2007 še znižali, čeprav so bili nižji od povprečja EU-27. Izdatki za rekreacijo, kulturo in dejavnosti združenj se glede na leto 2000 relativno niso spremenili in so v primerjavi z BDP enaki kakor v povprečju držav članic EU-27.

Pri tej skupini izdatkov, pri kateri se v obdobju 2000–2007 njihov relativni delež izdatkov skoraj ni spremenil, posebej opozarjamo na izdatke za javno upravo, ki so kljub znižanju v izkazanem obdobju v primerjavi z drugimi članicami EU-27 še vedno visoki. Z odpravljanjem plačnih nesorazmerij so se po oceni v letu 2008 povečala sredstva za zaposlene in s tem tudi izdatki za javno upravo, zato je smiselno pristopiti k reorganizaciji, ki bi zmanjšala javno upravo in izdatke zanjo.

3.4 IZDATKI ZA RAZISKAVE IN RAZVOJ

Ker nimamo na voljo namenske klasifikacije javnofinančnih izdatkov na drugi ravni, pri predstavitvi izdatkov za raziskave in razvoj posegamo po ugotovitvah raziskave Evropske komisije (Measuring the efficiency of public spending on R&D, 2008, str. 16). Raziskava je razvrstila države članice po višini izdatkov za raziskave in razvoj v BDP in njihovi rasti v obdobju 2000–2006 v štiri skupine. V prvo so bile uvrščene države, ki imajo visoko raven izdatkov v primerjavi z BDP in tudi visoko rast teh izdatkov v obdobju 2000–2006 (Švedska, Finska, Danska, Nemčija in Avstrija). V drugo skupino so bile uvrščene dohitevajoče države z nizko začetno višino deleža izdatkov v BDP, vendar z nadpovprečno hitro rastjo v obdobju 2000–2006 (Estonija, Španija, Madžarska, Češka, Litva, Latvija, Ciper, Portugalska, Italija, Irska in Slovenija). V tretjo skupino so bile uvrščene države, v katerih je raven izdatkov blizu povprečja EU, vendar so ti izdatki v obdobju 2000–2006 nazadovali (Francija, Združeno kraljestvo, Belgija, Luksemburg in Nizozemska). V četrti skupini pa so države s podpovprečno ravnjo izdatkov in njihovim nazadovanjem v obdobju 2000–2006 (Grčija, Romunija, Bolgarija, Poljska in Slovaška). Delež izdatkov za raziskave in razvoj v BDP je v Sloveniji pod povprečjem EU-26 (v primerjavo ni zajeta Malta), vendar se med vsemi državami, uvrščenimi v skupino dohitevajočih, najbolj približa povprečju EU-26. Po relativni rasti izdatkov v obdobju 2000–2006 pa Slovenija skupaj z Italijo in Irsko izkazuje razmeroma počasno rast, ki le malenkostno presega povprečje vseh članic EU-26.

Slika 3: Neproduktivni izdatki, brez socialne zaščite, v % od BDP



Čprav je bila Slovenija v letih 2000–2006 uvrščena med države, ki po izdatkih za raziskave in razvoj dohitevajo razvite države, je bilo izkazano dohitevanje razmeroma zelo počasno. Povečanje izdatkov v letu 2007 je bilo minimalno, zato se bo verjetno razlika do najbolj razvitih še povečala, prehitijo pa jo lahko članice, ki imajo nižje izdatke hkrati pa tudi bistveno hitrejšo rast.

4. STRUKTURA JAVNOFINANČNIH IZDATKOV PO EKONOMSKI KLASIFIKACIJI

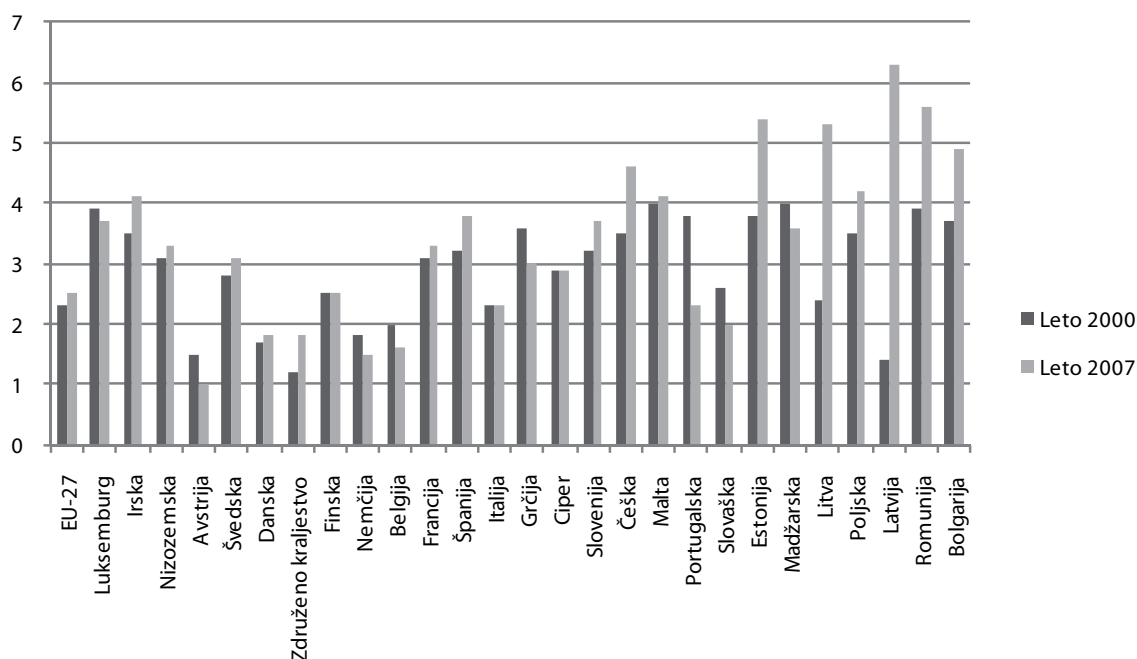
Javnofinančni izdatki se izkazujejo tudi po ekonomski klasifikaciji, ki jih razporeja na: sredstva za zaposlene, vmesno potrošnjo, subvencije, bruto investicije, investicijske transferje in druge skupine. Raziskave javnofinančnih izdatkov po tej klasifikaciji med produktivnimi izdatki posebej opozarjajo na izdatke za investicije. Študije z različnimi metodološkimi pristopi potrjujejo, da investicije ugodno vplivajo na gospodarsko rast, ugotovitve o višini njihovih učinkov pa se razlikujejo glede na metode preučevanja in od relativnega pomena javnih ali zasebnih investicij (White, 1993, str. 101). Raziskave javnih investicij pogosto obravnavajo fizične investicije ter investicije v tehnološki razvoj in usposabljanje delovne sile skupaj, kot neločljivo povezane. V obeh primerih namreč rezultati kažejo ugodne učinke na gospodarsko rast, produktivnost

in druge dejavnike gospodarske rasti, posledično pa tudi na produktivnost zasebnih investicij (Ott, 1993, str. 274). Med fizičnimi investicijami javnega sektorja so v ospredju investicije v infrastrukturo. Javnofinančni izdatki za investicije, namenjene zasebnemu investiranju, ne vplivajo le na gospodarsko rast ter tehnično in tehnološko opremljenost proizvodnje, temveč tudi na drugi proizvodni dejavnik, to je na delo in stroške dela. Različne raziskave so pokazale, da investicije pospešujejo plače delavcev, ki proizvajajo investicijske dobrine, vendar pa ti izdatki nimajo učinkov prelijanja na širšo družbo kot izdatki za raziskave in razvoj (Colie, 2005, str. 7).

Relativni izdatki za bruto investicije so v Sloveniji nad povprečjem EU, v obdobju 2000–2007 so se povečali za 0,5 o. t. BDP. Višji delež izdatkov v BDP od Slovenije ima deset držav članic in ena enakega Slovenija, od tega je kar šest članic z najnižjim BDP na prebivalca v SKM (kazalnik kaže nižje vrednosti od 75) (slika 4). Delež izdatkov v BDP za bruto investicije je povezan tudi s črpanjem sredstev iz proračuna EU, predvsem sredstev regionalnega in kohezijskega sklada, ki so pretežno usmerjena k bruto investicijam.

Pri drugih pomembnejših skupinah izdatkov ima Slovenija višje deleže izdatkov v BDP od povprečja EU-27 pri sredstvih za zaposlene in pri subvencijah, nižje pa pri vmesni in končni potrošnji ter pri kapitalskih transferjih (Ekonomski izzivi, 2009, str. 70). Glede produktivnosti sta pomembni skupini izdatkov še kapitalski transferji

Slika 4: Bruto investicije, v % od BDP



Vir podatkov: Government expenditure. Pridobljeno na: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>. Opombe so enake kakor pri sliki 1.

in delno subvencije, predvsem tiste, ki jih nekateri strokovnjaki uvrščajo med investicije (za povečevanje kvalitete delovne sile ter za raziskave in razvoj). Kapitalske transferje v večini sestavljajo izdatki za izvedbo investicij javnemu in zasebnemu sektorju, ki se po klasifikaciji institucionalnih enot ne uvrščajo v sektor država. Delež kapitalskih transferjev v primerjavi z BDP je v Sloveniji precej nižji od povprečja EU-27, kar izhaja iz prepolovljenega deleža v obdobju 2000–2007 zaradi znižanja pri ekonomskih namenih. Delež transferjev za te namene je leta 2000 znašal 74 %, v letu 2007 pa le še 28,6 %, kar je posledica prenosa financiranja avtocestnega programa v zadolževanje. Nižje deleže od Slovenije ima le še osem članic, tri pa enakega. Precej višji delež v primerjavi z BDP od povprečja EU-27 pa imajo subvencije, čeprav so se v obdobju 2000–2007 znižale za 0,3 o. t. Višje subvencije od Slovenije imajo le štiri članice (Avstrija, Belgija, Malta in Češka). Kapitalski transferji in subvencije so poleg bruto investicij povezani tudi s črpanjem sredstev iz proračuna EU.

Tudi ekonomska klasifikacija jasno kaže na potrebo po spremembi razporeditve javnofinančnih izdatkov. Z reorganizacijo javnih storitev je treba znižati relativne izdatke za zaposlene, z opustitvijo nekaterih programov, ki se izvajajo že več kakor desetletje, pa tudi subvencije. Hkrati bi bilo smiselno okrepiti bruto investicije in kapitalske transferje za investicije, ki ugodno vplivajo na gospodarsko rast.

5. SKLEPNE MISLI

Javnofinančni izdatki v Sloveniji v primerjavi z BDP niso visoki, v obdobju 2000–2007 so se znižali zaradi treh razlogov. Prvi izhaja iz visoke rasti BDP, ki mu ni sledila rast izdatkov. Drugi razlog temelji na odloženih obveznostih (zadrževanje višine plač), ki so se sprostile s plačno reformo in odpravo plačnih nesorazmerij, to pa je sredstva za zaposlene močno povečalo že v zadnji četrtini leta 2008. Tretji razlog temelji na prenosu financiranja izgradnje avtocest iz javnofinančnih izdatkov v zadolževanje z državnim jamstvom ter možnosti zadolževanja občin za izvedbo projektov, kar morebiti predstavlja prenos bremena izdatkov s sedanje na prihodnjo generacijo.

Struktura javnofinančnih izdatkov jasno kaže, da Slovenija ni izpeljala njihovega načrtovanega prestrukturiranja za povečanje produktivnih izdatkov ob hkratnem znižanju vseh izdatkov. Javnofinančni izdatki so se sicer opazneje znižali predvsem v obdobju 2000–2007, najbolj pa prav za produktivne namene, kar je v nasprotju ne samo s postavljenimi strateškimi prednostnimi nameni, opredeljenimi v Strategiji razvoja Slovenije, temveč tudi z gibanji v EU-27, posebnost v državah, ki dosegajo najvišje vrednosti BDP na prebivalca v SKM. Razvojne aktivnosti so se kljub temu izvajale, vendar z zamiki tekočih plačil za

zaposlene (predvsem za zdravstveno varstvo) z reformo plač, ki je te izdatke v letu 2008 povečala, in morebitno preložitvijo plačil na prihodnjo generacijo (gradnja avtocest in razvojnih projektov občin).

Visoka inflacija, širitev pravic in uveljavitev plačne reforme v letu 2008 ter finančna kriza in gospodarska recesija v letu 2009 so javnofinančne izdatke v primerjavi z BDP že povečale. Po oceni so se v letu 2008 povečali izdatki za zaposlene pri vseh namenih, kjer je ta izdatek ključen, zaradi uvedbe plačne reforme, ki je maso plač povečala, in izdatki za socialno zaščito zaradi uvedbe valorizacije transferjev dvakrat na leto, visoke valorizacije pokojnin (po veljavnem načinu valorizacije ob rasti plač, ki je prehitela rast produktivnosti), izplačila enkratnega pokojninskega dodatka in drugih povečanih transferjih (npr. povečanje otroških dodatkov). Nadaljevanje finančne krize in gospodarske recesije močno vpliva na višino in strukturo izdatkov tudi v letu 2009. Naraščajo dejanski izdatki za socialno zaščito (socialni transferji brezposelnim, socialne pomoči revnejšemu sloju prebivalstva) in drugi izdatki, ki so usmerjeni k oživiljanju gospodarstva ob hkratnem zmanjševanju predvsem izdatkov za vmesno potrošnjo po vseh namenih. Poleg dejanskih močno naraščajo tudi morebitni izdatki za odpravljanje finančne krize in gospodarske recesije, ki se prenašajo na prihodnje generacije in se izvajajo z različnimi oblikami zadolževanja z državnim jamstvom.

Viri in literatura:

A Manual on Government Finance Statistics (1986). Washington D. C.: International Monetary Fund.

Aristovnik, Aleksander, in sodelavci (2009). Vzpostavitev sistemov merjenja učinkovitosti in uspešnosti javnega sektorja v Sloveniji na mikro in makro nivoju. Prvo fazno poročilo raziskave V5-0403. Ljubljana: Fakulteta za upravo in Fakulteta za management.

Classification of the Functions of Government (COFOG) (2000). Statistical Papers. New York: United Nations.

Collie, D. R. (2005). State Aid to Investment and R&D. Economic Papers No 231. Brussels: European Commission.

Developing Indicators for Assessing the Quality of Public Finances. Annexes. Brussels: European Commission.

Ekonomski izzivi 2009 (2009). Ljubljana: Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj.

European System of Accounts. ESA 1995 (1996). Brussels: Eurostat, European Commission.

GDP per capita in Purchasing Power Standards (PPS). Pridobljeno na: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

Government Finance Statistic Manual (2001). Washington D. C.: International Monetary Fund.

Government Expenditure by Function (COFOG). Pridobljeno na: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

Izdatki sektorja države po namenih in vrsti. Pridobljeno na <http://www.stat.si>.

Measuring the efficiency of public spending on R&D (2008). Brussels: European Commission.

OECD (2003). The Sources of Economic Growth in OECD Countries. Paris.

Ott, A. F. (1993). Public Sector Budgets. A Comparative Study. Aldershot: Edward Elgar Publishing Limited.

Rihtarič, M. (2001). Vloga države pri pospeševanju razvoja. Naše gospodarstvo. Maribor: 47(2001), 5–6, str. 478-484.

Romero de Avila, D. in Strauch, R. (2003). Public finances and long-term growth in Europe-evidence from a panel data analysis. Frankfurt am Main: European Central Bank.

Tanzi, V. in Schuknecht, L. (2005). Reforming Public Expenditure in industrialised countries: Are there Trade-offs? Frankfurt am Main: European Central Bank.

Total General Government Expenditure; General government. Pridobljeno na: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

White, H. (1993). Aid, Investment and Growth : What Prospects in the 1990s? Murshed, S. M. in Raffer, K. (eds.): Trade, Transfers and Development. Problems and Prospects in Twenty-first Century. Brookfield: Edward Elgar.

RAZVOJNE POLITIKE IN JAVNOFINANČNI IZDATKI

mag. Katja Lautar, Služba Vlade RS za razvoj in evropske zadeve
mag. Franci Klužer, Služba Vlade RS za razvoj in evropske zadeve
UDK 336.5 (497.4)
JEL: O100

Povzetek

V prispevku je prikazana analiza javnofinančnih izdatkov (v % BDP), namenjenih razvojnim politikam v Republiki Sloveniji od leta 1995. Razvojne politike so del nove razvojne klasifikacije proračuna, ki je bila pripravljena za njegov novi način priprave, pri čemer smo nedvoumno povezali razvojno načrtovanje in finančne vire (proračun). Analiza posameznih razvojnih politik (skupek programov, ki je sestavljen iz podprogramov) je osnova, ki je bila uporabljena pri pripravi predloga programskega proračuna 2010 in 2011, ter osnova za nadaljnji razvoj sistema spremljanja, vrednotenja in načrtovanja razvojnih politik. Dajemo tudi predloge za merjenje učinkovitosti politik in tako kakovosti javnih financ.

Ključne besede: javnofinančni izdatki, razvojne politike, spremljanje in vrednotenje

Abstract

This contribution analyses public finance expenditures (in % DGP) related to development policies in Slovenia since 1995. The development policies constitute part of the newly created development budget classifications prepared for the needs of a new performance-oriented budget. The analysis of development policies (with some programmes composed of sub-programmes) is the basis used in the preparation of the new results-oriented budget proposal for 2009 and 2010 and for the further development of the monitoring, evaluating and planning system for strategic and development policies in Slovenia. Finally, we present some proposals for estimating the efficiency of the policies and the quality of public finance.

Key words: public expenditures, development policies, monitoring and evaluation

UVOD

Osnovni namen prispevka je analizirati javnofinančne izdatke, namenjene razvojnim politikam v Republiki Sloveniji. Pričujoča analiza je osnova za nov programski proračun, pa tudi za nadaljnji razvoj sistema spremljanja, vrednotenja in načrtovanja razvojnih politik. Proces priprave proračuna in razvojnega načrtovanja sta medsebojno tesno povezana, vendar se vse prevečkrat zgodi, da uveljavljena sredstva v proračunih narekujejo načrtovanje razvojnih politik. Z vidika spremljanja učinkovitosti politik (ne nazadnje tudi kakovosti javnih financ) je to seveda narobe, saj bi se morali najprej vprašati:

- kakšne cilje želimo doseči na ravni celotne države in posameznih politik,
- katere fizične in finančne vložke potrebujemo za doseganje teh ciljev,
- kako bodo določene prioritete in
- na koncu glede na razpoložljive vire kako prilagajati strukturo javnih financ.

Glede na obstoječe stanje imamo na eni strani krovno strategijo razvoja, tako pa določene strateške cilje razvoja, ter veliko sektorskih in drugih programskih dokumentov,

ki so na ravni konkretnih vložkov večinoma nepovezani z dejansko razpoložljivimi viri. Na drugi strani je priprava proračuna, ki se je začela programsko usmerjati že v preteklosti, ni pa se spremljala in izvajala glede na zapisane cilje in kazalnike, o njej se tudi ni poročalo. K temu lahko dodamo, da ob nepovezanosti fizičnih in finančnih vložkih nimamo razvitih t. i. programskih kazalnikov, ki merijo učinkovitost teh povezav (ali pa jih ne spremljamo in vrednotimo redno). Programski kazalniki se nanašajo na dejavnosti znotraj programa, z njimi pa poskušamo spremljati in vrednotiti neposredne in posredne posledice posameznega razvojnega programa. Ker programski dokumenti praviloma vsebujejo številne ukrepe, je njihova medsebojna primerljivost zelo otežena (Erker *et al.*, 2008).

Zato prispevek namenjamo analizi javnih izdatkov razvojnih politik, pri čemer v prvem poglavju osvetlimo nastanek nove razvojne klasifikacije, delovanje v delovnih skupinah in nov način sprejemanja proračuna. V nadaljevanju se osredotočimo in sistematično prikazemo izbrane razvojne politike (od leta 1995) in analiziramo trende (javnofinančni izdatki v % BDP). Nadaljujemo s predlogom spremljanja in vrednotenja politik, ki

izpolnjuje zavezo oblikovanja enotne evidence, ter zaključujemo s potrebnimi prihodnjimi koraki k spremljanju učinkovitosti izvajanja politik (predlog modelov).

1. OPREDELITEV IN ANALIZA RAZVOJNIH POLITIK

Strategija razvoja Slovenije opredeljuje vizijo in cilje razvoja države do leta 2013. To pomeni, da naj bi bili glavni kvantitativni cilji (doseči raven gospodarske razvitosti EU, doseči 70-odstotno stopnjo zaposlenosti) doseženi do tega leta. Slovenija si je za cilj, v okviru nacionalnega programa za izvajanje lizbonske strategije, zadala prehod v nizkoogljično, okoljsko učinkovito družbo, v kateri bo krepila konkurenčnost gospodarstva EU ter zagotavljala ustvarjanje delovnih mest in gospodarski razvoj v zdravem okolju.

Izvedene strukturne reforme in realociranje javnofinančnih izdatkov bi moralo peljati v hitrejšo rast storilnosti in konkurenčnosti gospodarstva (preseganje stopnje rasti razvitejših članic EU za tri odstotne točke), četudi se ne bi spopadali s finančno in gospodarsko krizo. Vprašanje je, ali se ta cilj uresničuje, ali obstaja ustrezno usklajevanje različnih politik. Med širšimi vzroki za neusklajeno delovanje so tudi premalo opredeljeni državni ukrepi in z njimi povezani javnofinančni izdatki. Prav ti problemi postajajo med gospodarsko in finančno krizo še toliko bolj pomembni. Potrebna je celovitost politik na nacionalnih ravneh ter usklajena vzpostavitev finančnih in vsebinskih okvirov. Vsebinski vidik je mnogokrat v podrejenem položaju glede na finančnega. Z učinkovitim uresničevanjem ciljev in zavez na gospodarskem, okoljskem in socialnem področju po tako oblikovani enotni politiki (k ciljem usmerjen razvojni proračun) bi dosegli »delovanje v eni smeri k skupnemu cilju« in bolje zagotavljali financiranje sredstev za uresničevanje ciljev. Izboljšalo bi se izvajanje, spremljanje in zavest o strukturnih reformah.

To je bil tudi vzrok spremenjenega načina priprave proračuna, saj so nameni, cilji in kazalniki sicer del proračunske dokumentacije, niso pa še ključni za odločanje o konkretnih proračunskih alokacijah. K rezultatom usmerjen programski proračun zagotovo prinese jasnejšo sliko, kje smo, kaj smo si začrtali, kam želimo, kako se je povečala družbena blaginja (OECD, 2007). Ne nazadnje pomeni tudi ovrednotenje doslej zastavljenih programov, odpira vprašanja, ali je mogoče z zakonom sprejeti finančne obveznosti, ne da bi se vnaprej dogovorili, kateremu programu zato zmanjšamo sredstva. Prav tako odpira razpravo, ali mogoče ni čas, da opustimo nekatere že preživete programe.

Nov proces lahko strnemo v uvedbo fiskalnega pravila, nove razvojne klasifikacije ter prenovljenega procesa priprave proračuna z vzpostavitvijo skupinskih pogajanj

za prioritete in sredstva. Srednjeročni finančni okvir na podlagi fiskalnega pravila pomeni, da je določena zgornja najvišja možna višina odhodkov za leti 2010 in 2011 ter okvirno za leti 2012 in 2013.

Nova programska razvojna klasifikacija temelji na obstoječih sektorskih strategijah, programih posameznih resorjev, ter je sestavljena iz razvojnih politik, programov, podprogramov in dejavnosti. Države izvajajo razvojno funkcijo z različnimi politikami. Izbira števila politik je v tesni povezavi z glavnimi cilji, ki so določeni na podlagi bolj ali manj preiščenih odločitev (Murn, 2008). Vsaka politika izpolnjuje cilje, širše zapisane v strateških dokumentih; da jih doseže, mora izvesti vrsto aktivnosti, ki se združujejo na ravni podprograma (zato je treba ovrednotiti vložke (materialni ali/in finančni viri, ki se zrcalijo v ukrepih in projektih) ter naštetih pričakovane rezultate, cilje in kazalnike). Podprogrami se združujejo v programe. Cilj slednjih je jasna, stvarna in k učinkom usmerjena izjava o tem, kaj naj bo s programom (podprogramom ali drugim elementom programske sestave) za ciljno populacijo doseženo. Cilji morajo biti usmerjeni v postopek sprememb v nekem obdobju.

Odhodki so se v procesu ustrezno uskladili po novi razvojni klasifikaciji, s čimer smo načrtovanje izdatkov neposredno povezali s cilji in aktivnostmi za njihovo uresničevanje. Letošnji proces priprave proračuna se je trudil razvrstiti javnofinančna sredstva na podlagi ciljev s preprosto logiko uporabe matrik logičnega okvira na ravni podprograma (glej prilogo 1). Posamezni cilji so povezani ne glede na resorno ministrstvo, ni več prekrivanja vsebin (mednarodna razvojna pomoč v vsakem ministrstvu, posebni programi za e-upravljanje ...). Poskuša se uporabljati tehnika stroškov in koristi med posameznimi razvojnimi podprogrami. V jedru nove klasifikacije so prav podprogrami, kjer se srečujejo in združujejo dejavnosti različnih ministrstev.

Med pripravo proračuna so bile ustanovljene skupine na ravni politike, pri čemer je jasno določen nosilec politike in sodelujoče institucije. Nosilci, ki pripravijo matrike logičnega okvira, in ministrstva so tako v skupini primerjali svoje dejavnosti in predvidene rezultate med seboj za doseg skupnega splošnega cilja. Skupine so začele delati s podprogrami, pri čemer so v matrikah določile dejavnosti, kazalnike, specifične in splošne cilje¹ ter predpostavke, ki bistveno vplivajo na uresničevanje ciljev. V podprogramih je bilo tako v celoti dejavnosti že združenih več institucij. V naslednjem koraku je bilo treba uskladiti matrike v programe, pri čemer se določijo specifični in splošni cilj ter opredelijo predvidena sredstva

¹ Splošni cilji kažejo strategijo razvoja nekega področja in vplivajo na oblikovanje posebnih (specifičnih) ciljev za posamezno prioriteto področje, ki se uresničujejo z ukrepi. To omogoča doseganje izvedbenih ciljev:

- splošni cilji se izražajo kot dolgoročni učinki – vplivi (na primer: zmanjšanje brezposelnosti prej dolgoročno brezposelnih oseb),
- posebni cilji se izražajo kot pričakovani rezultati (na primer: povečanje zaposljivosti dolgoročno brezposelnih zaradi usposabljanja),
- izvedbeni cilji se izražajo kot izidi (na primer: zagotovitev izobraževalnih tečajev dolgoročno brezposelnim).

skupaj in na ravni podprogramov. Opredeliti pa je treba še posebne prioritete v programu. Enako je veljalo za usklajevanje ciljev, prioritet in sredstev na ravni politike. Če se sredstva znižujejo, se najprej aktivnostim, ki niso med prioriteta. Glede na prioritete je treba opredeliti cilje politike in kazalnike za merjenje učinkovitosti. Oboji morajo biti presek ciljev na ravni programov. Na seji vlade se srečata pristop od spodaj navzgor (z delom v skupinah) in od zgoraj navzdol s postavitvijo fiskalnega pravila.

Sredstva za doseganje vložkov so v obstoječem sistemu proračunske postavke, zato je bilo treba analizirati vse postavke in jih smiselno razporediti v posamezne podprograme. Pri tem se je izkazalo, da je veliko postavk namenjenih različnim ciljem. Zato se je na ravni novih podprogramov začelo t. i. čiščenje postavk², saj bomo le tako lahko začeli iskati povezave med dejavnostmi posameznih podprogramov in politiko. Treba je poudariti, da je osnovni predlog razvojnih podprogramov izhajal iz njegovega združevanja vsebin, ki tudi po teoretični osnovi ugodno vplivajo na cilje ter so povezani z osnovnimi cilji Strategije razvoja Slovenije in lizbonske strategije. V preglednici 1 so izdatki izraženi v % BDP po vseh razvojnih politikah (do leta 2008 so predstavljeni realizirani izdatki, v letu 2009 veljavni proračun) in to je bila osnova za razrez sredstev za nova proračunska predloga.

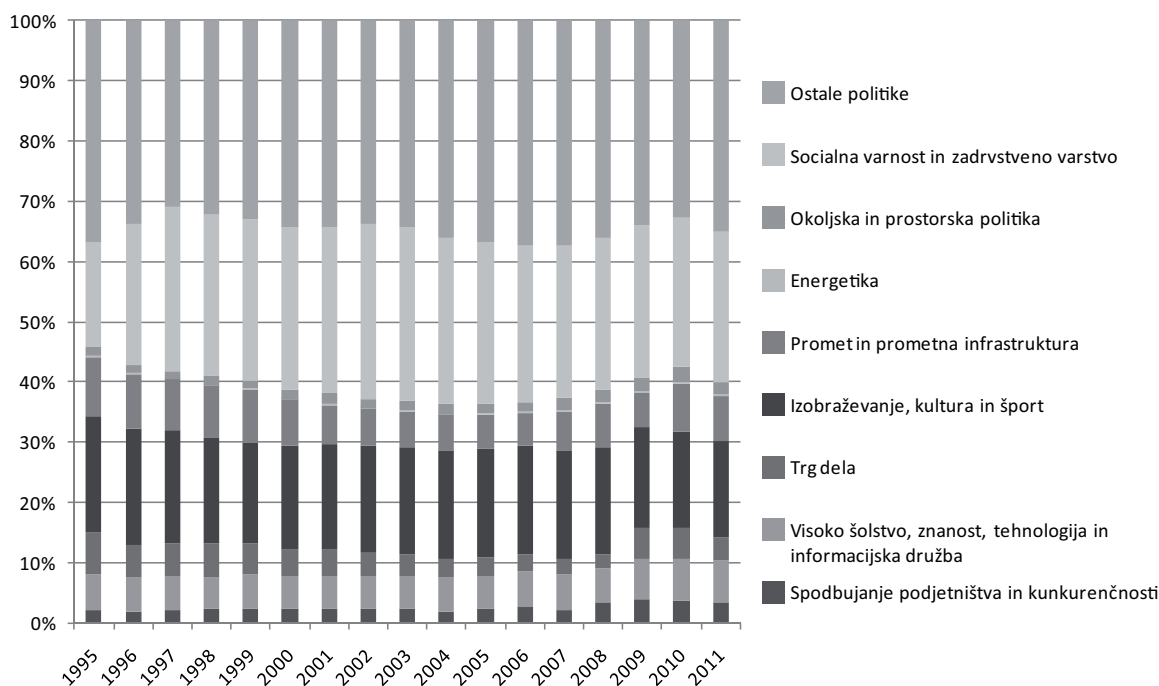
Razprava, kaj je razvojna politika in kaj ne, poteka ves čas. Prav tako ni npr. nedvoumno jasno, kaj je »ukrep lizbonske strategije« in kaj ne. Na podlagi preučevanja domačih in tujih razvojnih, strateških in izvedbenih dokumentov smo v Službi Vlade RS za razvoj in evropske zadeve predlagali model razvojnih politik, ki ga prikazujemo v naslednjih podpoglavjih in zajema te politike:

- spodbujanje podjetništva in konkurenčnosti,
- visoko šolstvo, znanost, tehnologija in informacijska družba,
- trg dela,
- izobraževanje, kultura in šport,
- promet in prometna infrastruktura,
- energetika,
- okoljska in prostorska politika,
- socialna varnost in zdravstveno varstvo.

Kmetijsko in državotvorne politike smo izvzeli iz razvojnih politik, ker ne uresničujejo lizbonskih ciljev.

Iz preglednice 1 vidimo, da imajo najvišji delež politike socialne varnosti, izobraževanja, kulture in športa, sledijo nacionalna varnost, obramba in zunanje zadeve, upravljanje javne uprave in promet. Podobno vidimo na zgornji sliki, ki kaže sestavo izdatkov. V bistvu gre okoli 35 % vsega državnega proračuna za državotvorne politike, javno upravo in kmetijstvo, če pa k temu

Slika 1: **Struktura izdatkov v % BDP za razvojne in druge politike**



Vir: MF, lastni preračuni.

² Ob pripravi proračuna in 2010 in 2011 se postavke niso razbile in ni bilo jasnega očiščenja v skladu s kontnim načrtom zaradi pomanjkanja časa in omejitev informacijske tehnologije.

Preglednica 1: Sestava izdatkov v % BDP za posamezno politiko po novi razvojni klasifikaciji proračuna

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Spodbujanje podjetništva in konkurenčnosti	0,65	0,54	0,64	0,70	0,73	0,65	0,63	0,58	0,58	0,47	0,58	0,67	0,47	0,77	1,06	1,06	0,90
Visoko šolstvo, znanost, tehnologija in informacijska družba	1,85	1,62	1,68	1,61	1,64	1,49	1,47	1,39	1,39	1,40	1,40	1,45	1,35	1,32	1,79	1,92	1,83
Trg dela	2,10	1,54	1,59	1,69	1,51	1,14	1,14	0,94	0,87	0,78	0,75	0,72	0,56	0,50	1,34	1,41	1,01
Izobraževanje, kultura in šport	5,90	5,56	5,59	5,29	4,94	4,68	4,67	4,49	4,41	4,45	4,48	4,40	4,08	4,06	4,46	4,49	4,21
Promet in prometna infrastruktura	3,05	2,61	2,45	2,63	2,54	2,11	1,73	1,54	1,51	1,42	1,44	1,35	1,46	1,67	1,54	2,22	1,95
Energetika	0,08	0,07	0,01	0,06	0,07	0,02	0,03	0,01	0,02	0,02	0,02	0,02	0,03	0,03	0,05	0,09	0,09
Kmetijstvo, gozdarstvo, ribištvo in prehrana	0,93	0,84	0,90	0,89	0,99	0,95	0,97	0,89	0,90	0,98	1,11	1,19	1,08	1,24	1,32	1,33	1,27
Okoljska in prostorska politika	0,47	0,38	0,40	0,41	0,42	0,42	0,46	0,38	0,44	0,43	0,43	0,43	0,46	0,46	0,62	0,70	0,57
Socialna varnost in zdravstveno varstvo	5,25	6,70	8,07	8,14	7,89	7,32	7,34	7,28	7,12	6,82	6,68	6,36	5,73	5,79	6,75	6,91	6,59
Institucije političnega sistema	0,26	0,25	0,25	0,21	0,20	0,21	0,21	0,18	0,19	0,19	0,18	0,16	0,16	0,16	0,16	0,15	0,14
Nacionalna varnost, obramba in zunanje zadeve	4,19	3,44	3,14	3,00	2,85	2,71	2,80	2,63	2,62	2,62	2,64	2,69	2,72	2,62	2,68	2,77	2,62
Upravljanje sistemov javne uprave	3,27	2,58	2,57	2,87	2,94	2,69	2,60	2,34	2,38	2,31	2,24	2,28	1,62	1,37	1,77	1,48	1,50
Krepitev institucij pravne države, svobode in varnosti	0,92	0,75	0,72	0,77	0,75	0,77	0,74	0,69	0,68	0,67	0,65	0,61	0,59	0,61	0,73	0,67	0,63
Servisiranje javnega dolga	1,62	1,59	1,44	1,52	1,56	1,62	1,61	1,56	1,55	1,41	1,29	1,21	1,03	0,89	0,99	1,38	1,45
Plačila v proračun Evropske unije	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,63	0,99	0,93	1,03	1,15	1,24	1,17	1,18
Rezerve	0,14	0,22	0,14	0,48	0,38	0,35	0,22	0,17	0,24	0,07	0,14	0,14	0,16	0,17	0,19	0,26	0,42
Skupaj	30,68	28,70	29,59	30,28	29,41	27,12	26,62	25,07	24,90	24,68	25,02	24,60	22,52	22,81	26,69	28,00	26,35

Vir: MF, lastni preračuni.

prištejemo socialno politiko, je zasedenega že okoli 60 % celotnega državnega proračuna. Nazorno torej vidimo, kako malo prostora ostaja za razvojne politike. Na tem mestu je treba poudariti, da bi za celotno sliko javnofinančnih izdatkov (ne samo državnega proračuna) morali zajeti tudi vire občinskih proračunov, izdatke zdravstvene in pokojninske blagajne ter druge vire, kakršni so naložbe javnih družb in sredstva javnih skladov, pa tudi spodbud, ki izhajajo iz davčnih olajšav. V tem primeru bi se delež za socialno področje, zdravstvo, javno upravo in državotvorne politike še povečal.

1.1 SPODBUJANJE PODJETNIŠTVA IN KONKURENČNOSTI

Politika spodbujanja podjetništva in konkurenčnosti sledi cilju povečevanja privlačnosti območja za razvojne naložbe, povečanje konkurenčnosti gospodarstva, razvoj podjetniške kulture, notranjega trga, zunanje trgovine, internacionalizacije in spodbujanja turizma, za povezovanje kulturne in naravne dediščine s turizmom ter razvoj kreativnih industrij. Znotraj te politike se morajo iskati sinergije med nacionalno in regionalno ravni. Eden od ključnih izzivov je prestrukturiranje za prehod v nizkoogljično, okoljsko učinkovito gospodarstvo, pa tudi uspešno uvajanje novih poslovnih procesov in gospodarskih modelov. Tudi podpora prestrukturiranju finančnih in nefinančnih družb mora biti vodena celovito, da bi bili vse bolj konkurenčni na svetovnem trgu.

Politiko spodbujanja podjetništva in konkurenčnosti sestavljajo trije programi:

– *Poslovno okolje*, pri katerem se povezujejo vsi ukrepi za uveljavitev podjetništva, izboljšave poslovnega okolja in podjetniških storitev, s katerimi bi dosegli hitrejšo rast in razvoj podjetij ter višjo dodano vrednost na zaposlenega in višjo kakovost dela. Zaokrožene so vse izvedbene postavke in dejavnosti v povezavi z izboljšavo konkurenčnosti, podjetniške dejavnosti (izobraževanje, ozaveščanje, promocija) in poslovnega okolja (delovanje točk *e-Vem* in mreže podpornih storitev, financiranje subjektov inovacijskega okolja, posebno pa vzpostavitev in razvoj poslovne infrastrukture, ob upoštevanju zasebnega interesa). Program zajema tudi konkretne ukrepe za uravnavanje prostega pretoka blaga ter dejavnosti glede spodbujanja zaščite in upravljanja pravic intelektualne lastnine.

– *Rast in razvoj podjetij* za večjo delovno storilnost in konkurenčnost podjetij z ukrepi, ki so povezani s prestrukturiranjem finančnih in nefinančnih družb. Predvidene dejavnosti zajemajo predvsem začetne spodbude za novonastala podjetja, vsebinske sklade finančnega inženirstva, jamstva, vzpostavitev novih poslovnih povezav/verig vednosti/poslovnih grozdov, razvoj in izvajanje vsebinskih vavčerjev. Zajeti so tudi ukrepi izpopolnjevanja internacionalizacije in turizma. Znotraj prestrukturiranja je cilj pregledno izvajanje lastniške funkcije države, ustrezno vodenje evidence

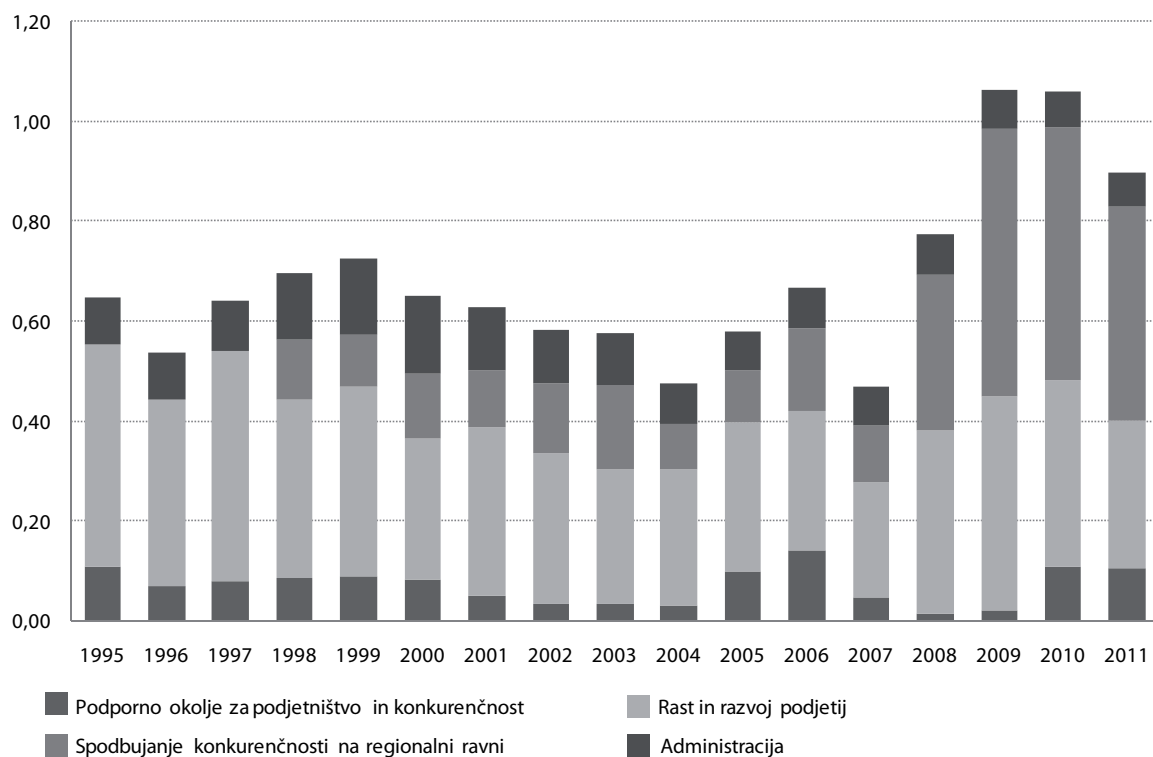
neposrednih in posrednih naložb države, sodelovanje pri oblikovanju pomembnih ciljev podjetij v državni lasti. V program sodijo še ukrepi za prestrukturiranje rudnikov in reševanje podjetij v težavah.

– *V spodbujanju konkurenčnosti na regionalni ravni* se povezujejo ukrepi v zvezi z javnimi razpisiv regijah, namreč čezmejnega sodelovanja za gospodarsko, izobraževalno, prometno, okoljsko in socialno infrastrukturo, razvoj urbanih območij, javno infrastrukturo na območjih s posebnimi naravovarstvenimi ureditvami, za občine ob meji s Hrvaško. Program zajema tudi vse naložbe v romskih naseljih, sofinanciranje lokalne razvojne infrastrukture po ZFO in izvajanje nujnih ukrepov regionalne politike. V sklop teritorialnega sodelovanja spadata tudi švicarski in norveški mehanizem. Cilji so razvoj in povečanje konkurenčnosti vseh razvojnih regij, zmanjševanje zaostanka in odprava strukturnih težav problemskih območij, učinkovito razvojno povezovanje čezmejnih območij in krepitev evropskega teritorialnega sodelovanja slovenskih regij.

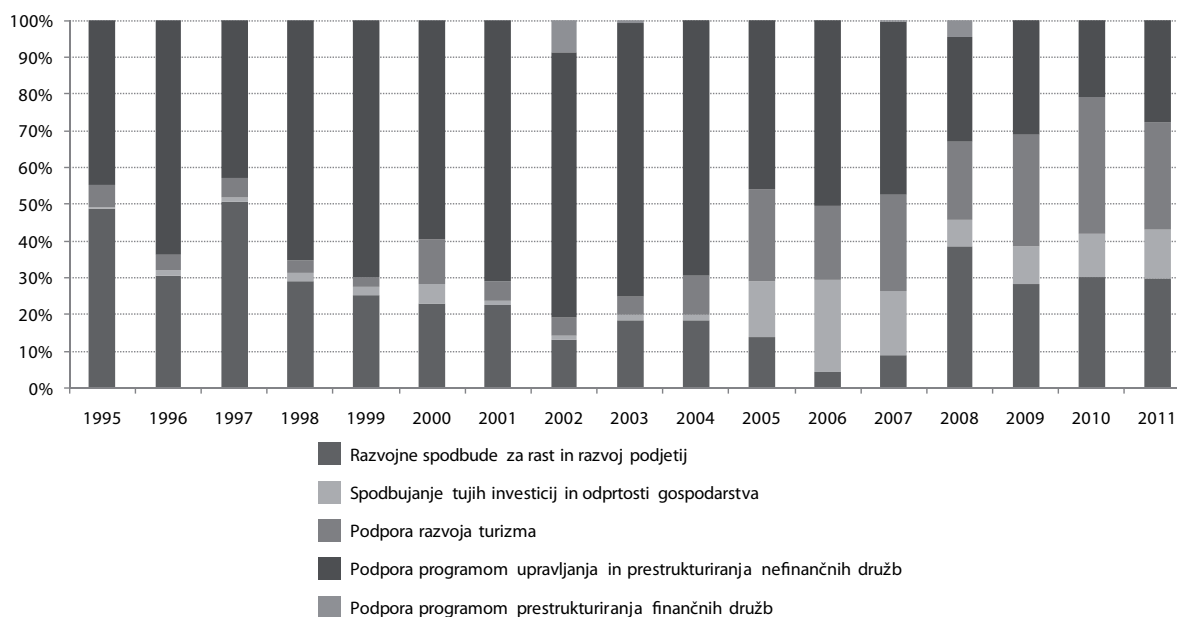
Znotraj politike posebej spremljamo sredstva za izvajanje strokovnih in administrativnih nalog Ministrstva za gospodarstvo ter Službe vlade RS za lokalno samoupravo in regionalni razvoj, povezano s konkurenčnostjo, podjetništvom in vsem regionalnim delovanjem. V tem podprogramu je zajeta vsa tehnična pomoč, pa tudi delovanje institucij glede spodbujanja podjetništva in konkurenčnosti, kakršni so Urad RS za varstvo potrošnikov, Tržni inšpektorat RS, Urad RS za intelektualno lastnino.

Kakor kaže slika 2, je veliko izdatkov za podporne dejavnosti in administracijo, torej za delovanje samega sistema, za vzpostavitev in delovanje organov, ki usmerjajo, določajo in načrtujejo delovanje poslovnega okolja, ter za finančne spodbude. Torej je treba povečati izdatke za financiranje podjetniških projektov, ustrezno posodobiti mrežo podpornih institucij in razmisliti o novih ukrepih. Izdatke za prestrukturiranje je treba ustrezno prerazporediti in nekatere odpraviti. Za regionalno politiko pa jih je treba ustrezno prenesti na posamezne razvojne politike, kajti le tako lahko prispevajo širše k celovitemu razvoju Slovenije.

Glede na program za rast in razvoj podjetništva se sestava izdatkov spreminja. Slika 3 kaže, da so do leta 2004 prevladovali predvsem ukrepi za prestrukturiranje in manj za razvojne spodbude. Po letu 2004 se je ta sestava začela spreminjati: povečevala so se sredstva za razvoj turizma in spodbujanje tujih naložb. Zanimivo je ugotoviti, da so se za spodbujanje rasti zniževala do leta 2006. Po letu 2004 in leta 2007 se je sestava izdatkov prilagodila predvsem programskim dokumentom kohezijske politike. Čeprav so se zvišala sredstva za rast in razvoj, jih je še vedno velik delež namenjen turizmu in prestrukturiranju (predvsem rudnikom, podjetjem v težavah). Po našem mnenju bi se morala znižati ter nameniti rasti in razvoju podjetij.

Slika 2: **Struktura izdatkov v % BDP za spodbujanje podjetništva in konkurenčnosti**

Vir: MF, lastni preračuni.

Slika 3: **Struktura izdatkov za rast in razvoj podjetij**

Vir: MF, lastni preračuni.

1.2 VISOKO ŠOLSTVO, ZNANOST, TEHNOLOGIJA IN INFORMACIJSKA DRUŽBA

Politika visokega šolstva, znanosti, tehnologije in informacijske družbe sledi cilju povečanja globalne konkurenčnosti in kakovosti življenja, kar se izvaja z ukrepi za spodbujanje inovativnosti, razširjanjem uporabe informacijsko-komunikacijskih tehnologij ter učinkovitim posodabljanjem in vlaganjem v izobraževanje, raziskave in razvoj. Pri tem ne gre le za povečanje obsega vlaganj, temveč predvsem za njihovo učinkovitost, zato da se doseže odličnost v znanstvenoraziskovalni dejavnosti in visokem šolstvu, v njenem povezovanju z gospodarstvom, v prestrukturiranju slednjega k tehnološko naprednim in inovativnim proizvodom oziroma storitvam ter prehodu v družbo znanja in nizkoogljično družbo.

Politika visokega šolstva, znanosti, tehnologije in informacijske družbe podpira krepitev globalne konkurenčnosti in kakovosti življenja s programoma:

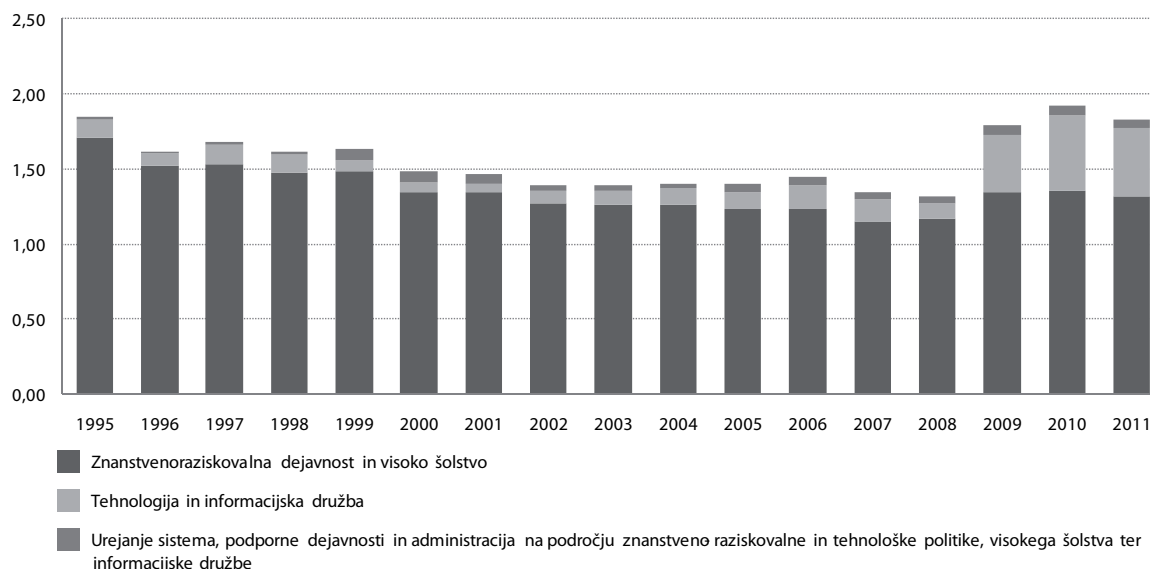
– Program znanstvenoraziskovalne dejavnosti in visokega šolstva vključuje sofinanciranje raziskovalnega dela in krepitve človeških virov na raziskovalno-razvojnem področju v državnem, visokošolskem in poslovnem sektorju. Sofinanciranje obsega vzdrževanje raziskovalnega sistema, financiranje temeljnih raziskovalnih projektov in programov, sofinanciranje mladih raziskovalcev in delovanje interdisciplinarnih skupin. Ukrepi na področju visokega šolstva so usmerjeni v financiranje dodiplomskega študija in študija na drugi stopnji, sofinanciranje razvojnih nalog visokega šolstva, gradnje visokošolskih zavodov in študentskih domov, opreme, povezane z izvajanjem pedagoške dejavnosti, in prebivanja v študentskih domovih ter pospeševanje prenosa znanja v trikotniku visoko šolstvo-znanost-gospodarstvo.

– Program tehnologije in informacijske družbe vključuje sofinanciranje ciljnih raziskovalnih projektov, zgraditev inovacijske infrastrukture v podporo nacionalnemu sistemu inovacij, sofinanciranje aplikativnih razvojno-raziskovalnih projektov v podjetjih (malih, srednje velikih, velikih), sofinanciranje raziskovalnih razvojnih projektov za industrijo prihodnosti (nove tehnologije, obnovljivi viri energije, področje obrambe in varnosti). Ukrepi glede informacijske družbe in elektronskih komunikacij vključujejo razvoj informacijske družbe in vprašanje dostopnosti do informacijske infrastrukture, zajeti so tudi ukrepi prehoda na digitalno radiofuzijo, povračila sredstev operaterjem javnih telefonskih omrežij, e-klicev, pospešeni gradnji širokopasovnih omrežij, digitalizacija kulturnih vsebin in ustvarjalnih industrij.

Spremljamo tudi sredstva, namenjena izvajanju strokovnih in administrativnih nalog Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo ter delovanju institucij: Slovenska Akademija znanosti in umetnosti, Javna agencija RS za raziskovalno dejavnost, Javna agencija RS za tehnološki razvoj, Agencija za pošto in elektronske komunikacije, Urad RS za meroslovje, Javni zavod ARNES, Inštitut informacijskih znanosti (IZUM), javna služba za informacijske dejavnosti ter storitve COBBIB in SICRIS.

Delež, namenjen tehnologiji in tehnološkemu projektom, se mora znatno povečati, če želimo doseči preboj in vpeljati v proizvodni proces nove tehnologije. Tako je treba okrepiti izdatke za dvig inovacijske dejavnosti v podjetjih v podporo njihovim razvojnim projektom v skladu z lastnimi potrebami. Pomembno je, da v prihodnje iščemo sinergije med izdatki za razvoj in rast podjetij ter naložbami v tehnologijo. Prav tako se mora povečati povezava med raziskovalci in gospodarstvom

Slika 4: **Struktura izdatkov v % BDP za visoko šolstvo, znanost, tehnologijo in informacijsko družbo**



Vir: MF, lastni preračuni.

ter delež vlaganja v aplikativne raziskave in ne le v delovanje »mreže« raziskovalcev.

Že študija IMF o uvedbi programskega proračuna v Sloveniji (IMF, 2004) nakazuje na sorazmerno visok delež javnih izdatkov za visoko šolstvo v primerjavi z rezultati, ki jih dosegamo (zaposljivost, prehod diplomatov na trg dela). V zadnjih letih se je povečal delež visoko izobraženih, a se je tudi podaljšal čas študija na približno sedem let (OECD Economic Survey Slovenia 2009). V ta namen velja razmisliti o smotnosti tolikšne podpore šolanju na fakulteti, odpravi študentskega dela in vpeljavi višjih standardov kakovosti v izobraževalne procese. Vsekakor pa ni smiselno širiti mreže visokošolskih, višjih šol in univerz, temveč doseči višjo kakovost in učinkovitost sistema.

1.3 TRG DELA

Politika trga dela uresničuje cilje, ki so vezani na zaposlovanje, reševanje brezposelnosti in kar najboljšo delovanje tega trga. V sodobnem razumevanju gospodarstva je široko sprejeto, da trg dela ne bo dovolj dobro deloval brez primerne spleta medsebojno povezanih institucij in ustreznega dogovora med akterji. Politika trga dela zajema te programe:

- Aktivno politiko zaposlovanja, ki obsega svetovanje in pomoč, ukrepe usposabljanja in izobraževanja za zaposlene, brezposelne in druge posameznike. Prav tako zajema ukrepe za spodbujanje zaposlovanja in samozaposlovanja, med katerimi so tudi protikrizni ukrepi. V okviru socialnega vključevanja se subvencionirajo zaposlitve pri izvajanju pomoči na domu, osebne asistence in pomoči invalidnim osebam oziroma pomoči starejšim osebam na domu ter javna dela. Podpira se tudi razvoj inovativnih dejavnosti za vključevanje ranljivih skupin na trg dela in razvoj socialnega podjetništva. Podpora zaposlovanju in rehabilitacija invalidov pa zajemata storitve za zaposlitveno rehabilitacijo, dodeljevanje denarnih prejemkov, delovanje rehabilitacijskih komisij in razvojnega centra za zaposlitveno rehabilitacijo ter subvencije za zaposlovanje invalidov v invalidskih podjetjih in zaposlitvenih centrih. V ta okvir sodi še Sklad za spodbujanje zaposlovanja invalidov.
- Program pasivne politike zaposlovanja zajema podeljevanje in izplačevanje denarnih nadomestil brezposelnim iz zavarovanja za primer brezposelnosti. Pasivno politiko izvaja Zavod RS za zaposlovanje in vanjo je vključena tudi dejavnost jamstvenega dela Jamstvenega in preživninskega sklada.
- Del neformalnega izobraževanja in usposabljanja omogočajo sredstva za urejanje nacionalnih poklicnih kvalifikacij in kvalifikacijskega ogrodja ter vključevanje drugih inštitucij v ta sistem,

podpira se prepoznavanje potreb na trgu dela in kakovost na tem področju ter spodbujanje izobraževanja. Sredstva za usposabljanje in izobraževanje posameznikov so namenjena za razne oblike pridobivanja znanja in izvajanje novih oblik spodbud, kakršni so vavčerji, skladi za izobraževanje, pospeševanje razvoja funkcij človeških virov v podjetjih.

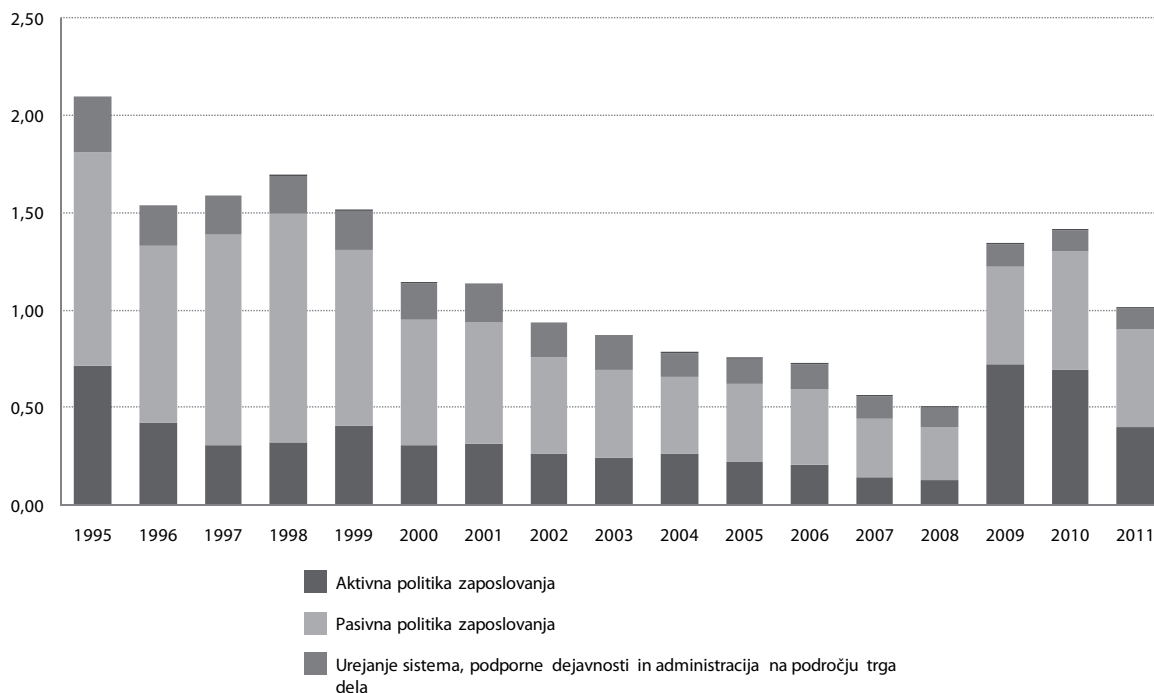
Sredstva, namenjena izvajanju strokovnih in administrativnih nalog, vključujejo dejavnosti, povezane s trgom dela in zaposlovanjem, delovnimi razmerji in pravicami iz dela, še posebno programe in ukrepe varnosti in zdravja pri delu, delovnih razmerij in socialnega partnerstva. V urejanje sistema, podporne dejavnosti in administracije sodi tudi delovanje institucij na trgu dela, kakršni so Zavod RS za zaposlovanje, Inšpektorat za delo, Sklad za razvoj kadrov in štipendije.

Največji finančni obseg imajo nadomestila za brezposelnost, v zadnjem letu in načrtu za prihodnje leto pa so se izredno povečala tudi sredstva za aktivno politiko zaposlovanja. To povečanje je posledica intervencijskih ukrepov za odpravo gospodarske krize. Skrb zbujajoče je predvsem, da je predvideno izredno malo sredstev za neformalno izobraževanje in usposabljanje, ki bosta v prihodnje po našem mnenju ena ključnih politik za večanje zaposljivosti posameznika.

V okviru aktivne politike zaposlovanja je večina izdatkov povezana s spodbujanjem zaposlovanja (enkratne subvencije za zaposlovanje nekaterih ciljnih skupin). Stalni delež je namenjen tudi delovanju zavoda za zaposlovanje. Več sredstev pa bi moralo biti na voljo raznim oblikam usposabljanja (tudi v povezavi z neformalnim izobraževanjem), svetovanju in motiviranju.

Izdatki se morajo prilagajati dejanskemu izvajanju prožne varnosti (prilagoditi se morajo tudi izdatki drugih politik: vseživljenjsko učenje, aktivna politika zaposlovanja, prilagodljiv trg dela in varnost), hkrati pa naj se dodajo oz. poudarijo še drugi novi izzivi, kakršna so zelena in bela delovna mesta. Zlasti je treba opozoriti na področja:

- vlaganje v človeške vire za višjo zaposlenost in konkurenčnost, pri čemer je treba nameniti pozornost neformalnemu izobraževanju in usposabljanju ter prenosu znanja;
- več pozornosti je treba posvetiti ukrepom za hitrejše odkrivanje in premagovanje ovir za prehod na trg dela, za kar so nujne učinkovite institucije na trgu dela, povezovanje ukrepov svetovanja, usposabljanja in morebitnih finančnih spodbud za zaposlitev ter podpora razvoju podjetij;
- upoštevajoč demografska gibanja, je nujno treba spodbujati aktivno starost in posledično prilagajati delovna mesta starejšim delavcem. Prav tako moramo odpravljati ovire na prehodu iz šolskega sistema in sistema usposabljanja na (in med) trg

Slika 5: **Struktura izdatkov v % BDP za politiko trga dela**

Vir: MF, lastni preračuni.

dela. Kar zadeva odpravljanje ovir, se je treba posvetiti tudi spodbujanju uskladitve poklicnega in družinskega življenja;

– razvojni programi za nova delovna mesta. Posledica staranja prebivalstva je večje povpraševanje po storitvah v socialnem sektorju (t.i. white jobs), torej jim je treba nameniti ustrezno pozornost, prav tako pa zelenim delovnim mestom v zvezi z okoljevarstvenimi vprašanji. Pomembni so še socialno podjetništvo in projekti, povezani z aktivnim socialnim vključevanjem.

1.4 IZOBRAŽEVANJE, ŠPORT IN KULTURA

Politika izobraževanja, kulture in športa: izobraževanje in usposabljanje sta edina možna odgovora na izzive prehoda v nizkoogljčno, okoljsko učinkovito družbo, povezana sta s strukturnimi spremembami in problemi staranja prebivalstva. Ta politika zajema:

- Program formalnega izobraževanja in usposabljanja zajema odhodke za izobraževanje na vseh ravneh: predšolska vzgoja, osnovno, srednje in poklicno šolstvo ter izobraževanje odraslih. V podprogramu predšolske vzgoje so zagotovljeni odhodki za financiranje plač pripravnikov, sredstva za sofinanciranje naložb in za dvig kakovosti te vzgoje. V okviru podprogramov za osnovno, srednje splošno in poklicno šolstvo ter višješolsko izobraževanje se financirajo dejavnosti osnovnega šolstva, glasbene šole, dejavnosti srednjega in poklicnega ter višjega šolstva.

- Podprogram izobraževanja odraslih zajema sredstva za izobraževanje odraslih, računalniško opismenjevanje, učenje tujih jezikov, zmanjševanje izobrazbenega primanjkljaja in svetovanje. Pomemben del sredstev pa se namenja izobraževanju učiteljev in izobraževalcev, saj je visoka stopnja njihove usposobljenosti pogoj za kakovosten izobraževalni sistem. Iz štipendijskega podprograma se financirajo vse štipendije v državi (državne, Zoisove, kadrovske, za Slovence v zamejstvu in tujini). Iz podprograma pomoč šolajočim se financira regresiranje prehrane učencem, dijakom in študentom ter subvencioniranje prevoza učencev, dijakov in študentov.
- Program kulture je usmerjen v spodbujanje ustvarjalnosti, dostopnosti kulturnih vsebin, skrbi za kulturno dediščino in v avtonomnost medijskih praks. *Kultura* je generator ustvarjalnih zmožnosti in inovativnosti ter je sestavni del izobraževalnih procesov.
- V okviru programa športa se financirajo dejavnosti športne vzgoje, športne rekreacije, vrhunškega športa in športa invalidov. Del sredstev je namenjen strokovnim in razvojnim nalogam ter izobraževanju in usposabljanju strokovnih delavcev v športu, del pa razvoju vrhunškega športa in programom za mlade. Iz tega naslova se prav tako financira gradnja športne infrastrukture.

Sredstva za administracijo so namenjena delovanju institucij: Centra šolskih in občolskih dejavnosti, Centra

poklicnega izobraževanja, Državnega izpitnega centra, Zavoda za šolstvo, Andragoškega centra, Urada za mladino, mreže javnih zavodov za izobraževanje odraslih in Zavodov za usposabljanje.

Politika izobraževanja in usposabljanja je pri ustvarjanju gospodarskih, socialnih in drugih dosežkov v družbi zelo pomembna. Višina izdatkov za to politiko je mednarodno primerljiva. Zato je bolj kakor obseg sredstev bistveno vprašanje sestave izdatkov, ki bodo povečevali kakovost izobraževalnega sistema na vseh ravneh in zagotavljali dostopnost do vzgojno-izobraževalnega sistema. Šolska politika zajema predšolsko vzgojo, osnovnošolsko, srednješolsko in višješolsko izobraževanje, izobraževanje odraslih ter štipendije in pomoč šolajočim se. Zavedati se moramo, da je okoli 85 % odstotkov vseh sredstev namenjenih plačam in drugim stroškom izvajanja programov. Veliko je podpornih institucij, ki jih je treba (kakor v vseh politikah) začeti programsko financirati. V bistvu bi morali narediti več za učinkovitost porabe sredstev in temu prilagoditi tudi ukrepe.

Program kulture spodbuja ustvarjalnost, dostopnost kulturnih vsebin, skrb za kulturno dediščino in avtonomnost medijskih praks. Za zagotavljanje spodbudnega okolja za ohranjanje in razvoj slovenske

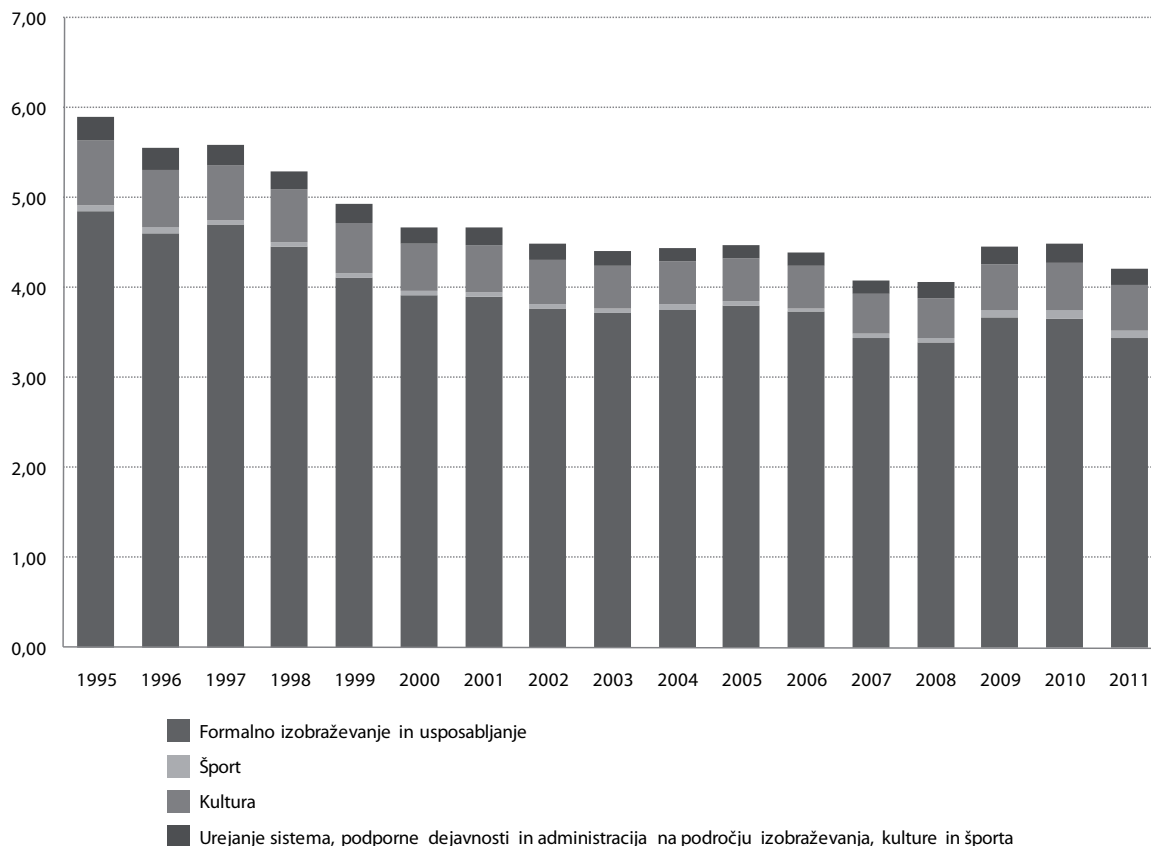
kulture, umetnosti in jezika namenjamo (načrtujemo v 2010 in 2011) nekoliko manj kakor 200 milijonov. Šport in kultura se morata bolj povezovati s politiko podjetništva in na ta način dosežati sinergijske učinke.

1.5 POLITIKA PROMETA IN PROMETNE INFRASTRUKTURE

Politika prometa in prometne infrastrukture vključuje prizadevanje za zagotavljanje usklajenega, zanesljivega in ekonomsko učinkovitega delovanja celotnega prometnega sistema, s poudarkom na trajnostni mobilnosti, večji prometni varnosti in mobilnosti prebivalstva. Prometna politika daje smernice za gospodarnejše in bolj kakovostne prometne storitve. Enotnost prevoznih sistemov (cestnega, železniškega, letalskega, pomorskega) daje sinergijske učinke in kar najboljše rezultate le ob usklajenem delovanju vseh štirih.

Splošni cilji glede prometa in prometne infrastrukture so: – trajnostni razvoj železniškega sistema (infrastruktura, vodenje prometa, prevoz tovora z logističnimi centri) za doseganje ciljev prometne politike, regionalnega razvoja in razvoja gospodarstva Republike Slovenije,

Slika 6: **Struktura izdatkov v % BDP za politiko izobraževanja, kulture in športa**



Vir: MF, lastni preračuni.

- zagotavljanje osnovne uporabnosti cest v vseh razmerah,
- zagotavljanje varnosti pomorskega prometa in plovbe po celinskih vodah, preprečevanje onesnaževanja morja in skrb za čisto morsko okolje, trajnostni razvoj lokalnega in regionalnega pomorskega tovornega in potniškega prometa, posredno pa ugoden vpliv na gospodarski razvoj države,
- zagotavljanje varnosti, rednosti in nemotenosti v civilnem letalstvu,
- dograjevanje in vzdrževanje avtocestnega sistema skladno z Resolucijo o nacionalnem programu izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji.

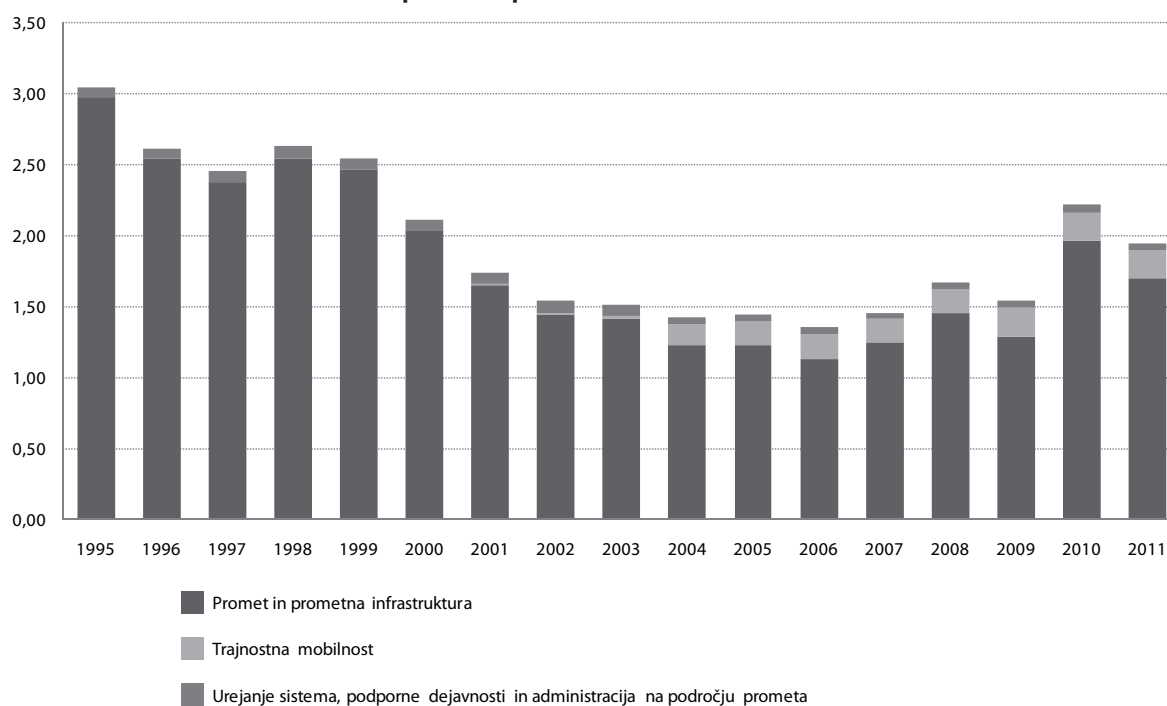
Podprogram za železniški promet in infrastrukturo vključuje obnovo in nadgraditev javne železniške infrastrukture, skupaj z logističnimi terminali. Podprogram za cestni promet in infrastrukturo je steber razvoja državnega cestnega omrežja, ki bo omogočalo nemoten in varen potek prometa ter varnost udeležencev v prometu in prebivalstva ob cestah. Podprogram za avtoceste zajema izdatke za dokončanje osnovnega in dodatnega programa gradnje avtocest, zmanjšanje obnovitvenih del in ohranjanje že zgrajenega avtocestnega omrežja. Podprogram za zračni promet in letališko infrastrukturo predvideva zlasti vzpostavitev sistema poročanja o dogodkih in pripravo ukrepov za izboljšanje varnosti v civilnem letalstvu ter zagotovitev nadomestila terminalnih pristojbin za gradnjo/obnovo potniških terminalov. Podprogram za pomorski promet in pristaniško infrastrukturo zagotavlja izboljšanje varnosti

pomorskega prometa, preprečevanje onesnaževanja morja in povečanje pristaniških zmogljivosti v koprskem pristanišču.

Podprogram za trajnostno mobilnost vsebuje troje: upravljanje prometne politike, zagotavljanje prometne varnosti in uvedbo povezanega javnega potniškega prometa. Ključne naloge povezovanja prometnih podsistemov vključujejo vse dejavnosti, potrebne za odločitve in upravljanje celovitega prometno-logističnega modela, povezovanje poslovnih in logističnih con (letališke, pristaniške, železniške, poštna in druge logistične zmogljivosti specializiranih logistov) ter elektronskega cestninjenja v prostem toku z informacijskim sistemom za spremljanje celovitega prometnega modela in javnega potniškega prometa. Podprogram za urejanje sistema, podpore dejavnosti in administracijo zagotavlja učinkovito delovanje ministrstva in organov v sestavi.

Prometna politika vsebuje ukrepe, namenjene železniški infrastrukturi in prometu, cestni infrastrukturi, avtocestam, zračnemu in pomorskemu prometu. Ti ukrepi imajo tudi največji delež v strukturi izdatkov in se od leta 2000 gibljejo med 1 in 2 % BDP. Izdatki za avtoceste se v državnem proračunu sicer od leta 2004 znižujejo, povečujejo pa se za ceste (v zadnjih letih tudi za železnice). Sprememba strukture je tudi posledica tega, da se avtoceste financirajo prek DARS, ki ni neposredno vezan na državni proračun. Stroški dokončanja gradnje avtocest na DARS so po letu 2003 znašali okoli 400 do

Slika 7: **Struktura izdatkov v % BDP za promet in prometno infrastrukturo**



Vir: MF, lastni preračuni.

660 milijonov evrov na leto. Za primerjavo je celoten državni proračun oziroma so izdatki za prometno politiko v letu 2008 znašali 620 milijonov evrov (skupaj približno enako sredstev kakor za šolsko politiko). Na tem mestu je zato treba poudariti nujnost, da ob spremljanju razvojnih politik zajemamo vsa sredstva, tudi tista, ki niso v proračunu, in se na tej osnovi odločati o strukturi javnih izdatkov po posameznih politikah. V letih 2010 in 2011 je veliko povečanje načrtovanih sredstev posledica predvidene uvedbe okoljske pristojbine. Prav tako se postavlja vprašanje, zakaj vse strategije prometne politike (posamezni podprogrami) niso ustrezno finančno ovrednoteni, usklajeni s proračunom in drugimi viri. Zakaj niso upoštevana merila v skladu z uredbo o razvojnem načrtovanju in pripravi proračunov lokalnih samoupravnih skupnosti (Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti, Uradni list RS, št. 44/2007, člen 17), ki narekuje, da so v dokumentih razvojnega načrtovanja le projekti, ki so prostorsko umeščeni in imajo zaprto finančno konstrukcijo?

V strukturi javnih izdatkov je vpeljan razvojni program trajnostne mobilnosti, ki bo moral v prihodnjih letih povečati svoj delež, če bomo želeli uresničevati vse cilje prometne politike. Treba je preusmeriti izdatke s cest na železnice, ker je tranzitni promet ključni problem pri izpustih CO₂, in poiskati ustrezno obliko financiranja, ker velike infrastrukturne naložbe niso vzdržne na dolgi rok (strateški partner, JZP).

1.6 ENERGETIKA

Politika energetike vključuje programe za zanesljivo, varno in kakovostno oskrbo z energijo v podporo gospodarski rasti s poudarkom na zniževanju izpustov toplogrednih plinov (TGP) ter na varstvu in ohranjanju naravnega okolja. Skupno načrtovanje energetske politike temelji na upoštevanju prestrukturiranja gospodarstva, prilagajanju višjim realnim cenam energije, pripravi koherentnih, celovitih strategij ter izvedbi ukrepov za učinkovito rabo energije (URE) in večjo izrabo obnovljivih virov energije (OVE).

Strukturne spremembe evropske energetske politike so odvisne od obveznosti iz podnebno-energetskega svežnja EU, ki je ob globalnem prizadevanju za energetske sisteme postavil prelomne izzive: konkurenčen notranji energetski trg, raznovrstnost energetskih virov, solidarnost, trajnostni razvoj, inovativnost, tehnologije in zunanja politika. Splošni cilji politike:

1. dokončanje gradnje visokozmogljivega prenosnega omrežja in pametnega distribucijskega omrežja;
2. prijazno tehnično in normativno okolje za vstop decentraliziranih obnovljivih virov energije

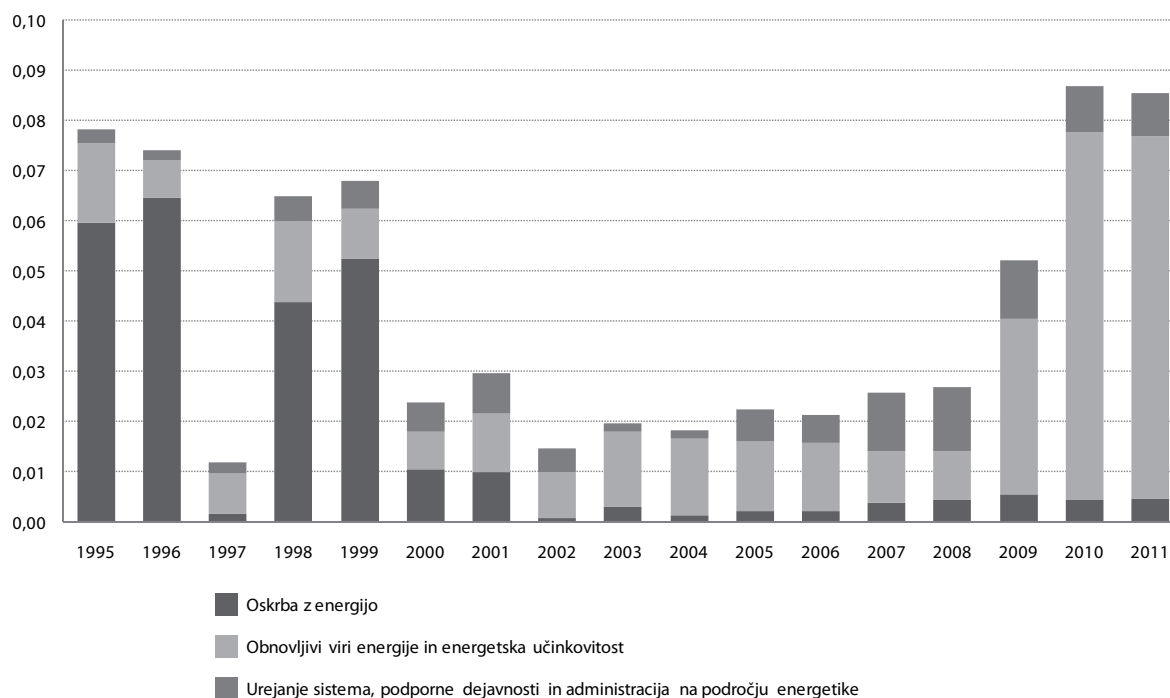
v omrežje električne energije ter v sisteme teritorialnih kogeneracij električne energije, toplote in hladu;

3. povezovanje ukrepov za spodbujanje obnovljivih virov energije – OVE, in učinkovite rabe energije – URE, kar vpliva tudi na povečanje konkurenčnosti, regionalnega razvoja in zaposlovanja.

Program oskrbe z energijo združuje dejavnosti za zanesljivo, trajnostno in konkurenčno energijsko oskrbo, zmanjševanje uvozne odvisnosti, povečevanje deleža obnovljivih virov energije in zmanjšanje izpustov toplogrednih plinov. Podprogram proizvodnje energije vključuje postavitve potrebnih objektov, ki so prvi pogoj za obratovanje in podaljšanje obstoja NEK, ter gradnjo oziroma priprave na gradnjo teh objektov: termoelektrarna TEŠ, dokončanje HE na spodnji Savi in gradnja HE na srednji Savi. Vključuje vse dejavnosti, potrebne za začetek gradnje objektov v sodelovanju z Ministrstvom za okolje in prostor, pripravo študij, elaboratov in drugega gradiva za odločanje ter za spremljanje in poročanje o izvajanju dejavnosti koncedenta (V vlogi Koncedenta nastopa država ali lokalna skupnost, izjemoma tudi druge osebe javnega prava. Koncedent je dolžan zagotavljati opravljanje dejavnosti, ki je predmet koncesije zaradi javne koristi). Podprogram energetskih omrežij predvideva nadaljnji razvoj elektroenergetskih omrežij, omrežij ogljikovodikov in toplovodnih (toplota, hlad) omrežij glede na merila zanesljivosti, trajnosti in konkurenčnosti.

Slovenija ima v EU najnižji delež porabe vetrne, sončne in geotermalne energije v celotni porabi primarne energije. Strukturo naložb v infrastrukturo za proizvodnjo električne energije bo treba bistveno spremeniti in preusmeriti v OVE, tako pa povečati delež le-teh v primarni energiji ter zmanjšati uvozno odvisnost in izpuste toplogrednih plinov na prebivalca. Srednjeročno so programi za povečanje energetske učinkovitosti in zmanjšanje energetske intenzivnosti gospodarstva cenovno najugodnejši ukrepi za doseganje ciljev podnebno-energetskega svežnja. Podprogram spodbujanja obnovljivih virov energije mora zagotoviti povečanje deleža teh virov v skladu z zavezami, ki jih določa Direktiva 28/2009. Dejavnosti vključujejo objavo razpisov za OVE, skupaj z demonstracijskimi projekti, okrepitev sistemov daljinskega ogrevanja za širitev trga za toploto iz OVE in iz soproizvodnje, povečanje energetske učinkovitosti sistemov daljinskega ogrevanja in obseg kreditiranja naložb v rabo OVE.

Pri energetski politiki opazamo še toliko bolj posebno razmerje odnosov med ključnimi akterji, pri čemer vlada oz. pristojni resor igra odločilno vlogo pri oblikovanju politik (normativni del in zastopanje predstavnikov države v družbah, ki jih ima RS v večinski lasti), velika večina dejavnosti pa poteka skozi povezane družbe v energetskem sistemu (ELES za prenosno omrežje, distribucijska podjetja, BORZEN in holdinške družbe,

Slika 8: **Struktura izdatkov v % BDP za energetiko**

Vir: MF, lastni preračuni.

specializirane za proizvodnjo energije). Cilji in kazalniki te politike so neposredno vezani na splošne cilje posameznih akterjev. Dejavnosti resornega ministrstva (administracija) pa vključujejo pripravo normativnega okolja, oblikovanje davčnih instrumentov, vključno z trošarinami, davkom na izpust CO₂ in subvencijami, ter nadaljevanje prestrukturiranja sektorja.

Energetska politika v okviru državnega proračuna zajema majhen delež (manj od 0,1 % BDP ali 20 do 30 mio. evrov), saj večino naložb izvedejo energetske družbe – v letu 2008 so znašale 660 milijonov evrov (preglednica 2). Ukrepi iz državnega proračuna so namenjeni proizvodnji energije, energetskega omrežju in obnovljivim virom. Predvideno je povečanje sredstev za OVE, a tudi – nezadostno po trenutnih projekcijah – za doseganje velikopoteznih sprejetih zavez Evropskega sveta (po drugi strani pa podpiramo okoljsko škodljivo naložbo TEŠ zaradi predvidenih socialnih posledic v regiji). V ta namen je treba ustrezno spremljati poslovne načrte energetskih družb, kajti posamezni deli energetskega gospodarstva (premogovništvo, naftno in plinsko gospodarstvo ter elektrogospodarstvo), ki so se v preteklosti razvijali samostojno, so danes primorani v izdelavo skupnih razvojnih načrtov, saj je treba še pogosteje upoštevati možnosti nadomeščanja in komplementarnosti posameznih oblik energije z drugimi, predvsem pa ustrezno usmerjati donose v naložbe, ki prispevajo k splošnim ciljem politike. Skupno načrtovanje energetske politike temelji na upoštevanju prestrukturiranja gospodarstva, prilagajanju višjim

realnim cenam energije in pripravi koherentnih, celovitih strategij ter izvedbi ukrepov za učinkovito rabo energije in večjo izrabo obnovljivih virov energije.

1.7 OKOLJSKA IN PROSTORSKA POLITIKA

Okoljska in prostorska politika je okvir, ki omogoča trajnostni razvoj in prehod v nizkoogljično, okoljsko učinkovito družbo. Ključnega pomena pri tem je povezovanje okoljskih vidikov v druge politike in uveljavitev razmišljanja, da so omejitve, ki jih postavljajo okoljski parametri, lahko tudi spodbujevalni dejavnik razvoja. V sklopu te politike so v ospredju področja podnebnih sprememb, narave, biotske raznovrstnosti, voda, odpadkov in industrijskega onesnaževanja za zvišanje kakovosti življenja. Pri doseganju ciljev trajnostne rabe naravnih virov in preprečevanja onesnaževanja okolja imajo pomembno vlogo tudi naložbe v oskrbo prebivalstva s pitno vodo, odvajanje in čiščenje komunalnih odpadnih in padavinskih voda, ravnanje s komunalnimi odpadki, zagotavljanje neprofitnih stanovanj, spodbujanje dejavne zemljiške politike ter projekti za učinkovito rabo prostorskih zmogljivosti in ustvarjanje kakovostnega grajenega okolja. Ta politika zajema programe:

- Po programu trajnostnega upravljanja naravnih virov se bodo izvajale dejavnosti, ki bodo namenjene financiranju ukrepov iz ključnih strateških dokumentov. Poleg ukrepov za zgraditev ustreznih

Preglednica 2: **Investicijsko vlaganje energetskih družb**

Investicijsko vlaganje energetskih družb	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Načrt 2009
Holding, d. o. o.	45.955.717	56.872.904	53.926.177	107.875.529	94.651.918	16.200.991	36.263.200	28.076.800
Dravske elektrarne Maribor	0	0	0	0	0	34.888.360	23.440.000	28.450.000
Soške elektrarne Nova Gorica	0	0	0	0	0	25.720.673	48.213.000	35.677.000
Termoelektrarna Šoštanj	0	0	0	0	0	66.342.721	30.301.723	155.851.000
Termoelektrarna Trbovlje	1.386.576	1.971.603	9.023.631	11.085.542	2.314.515	2.103.130	4.381.000	12.286.000
Premogovnik Velenje	0	0	0	0	0	19.557.767	13.872.327	22.146.076
Rudnik Trbovlje -Hrastnik	0	0	0	4.072.250	0	0	0	0
Toplarna Ljubljana	2.271.549	3.827.053	6.347.242	4.995.785	7.155.316	6.780.346	13.532.000	26.020.000
Gen energija, d. o. o.	0	0	0	0	0	16.474.964	31.656.000	106.929.000
Savske elektrarne	0	0	0	0	0	6.941.984	6.606.409	9.481.000
Termoelektrarna Brestanica	0	0	0	0	0	427.595	2.756.000	11.565.000
NEK	11.935.224	33.358.371	24.061.092	31.321.983	22.094.600	25.495.000	21.700.000	26.710.000
ELES	16.163.612	24.120.777	22.565.102	28.124.007	38.069.454	72.911.280	53.394.800	72.435.400
Elektro Celje	0	0	0	0	0	48.423.998	129.323.910	67.360.000
Elektro Primorska	0	0	0	0	0	70.196.603	78.977.950	43.848.000
Elektro Gorenjska	0	0	0	0	0	31.150.585	28.063.400	48.365.968
Elektro Ljubljana	0	0	0	0	0	78.932.742	87.046.000	124.676.880
Elektro Maribor	0	0	0	0	0	350.728.254	56.720.628	56.972.490
Distribucija skupaj, preteklo obdobje	59.276.179	78.415.852	84.367.608	91.314.135	109.682.390	0	0	0
Skupaj	136.988.857	198.566.560	200.290.852	278.789.231	273.968.193	873.276.993	666.248.347	876.850.614

Vir: Poslovna poročila, SVREZ.

sodobne infrastrukture za ravnanje z odpadki, čistilnih naprav in sistemov oskrbe z vodo ter za preprečevanje škodljivega delovanja voda bodo zagotovljena sredstva za sanacijo pomembnih starih bremen in izvajanje dejavnosti za trajnostno upravljanje količinskega in kakovostnega stanja voda, za izvajanje preventivnih ukrepov za večjo okoljsko učinkovitost in tako za zmanjšanje obremenjevanja različnih okoljskih medijev zaradi izpustov.

- Dejavnosti v okviru programa ohranjanja biotske raznovrstnosti in varstva naravnih vrednot bodo usmerjene v ohranjanje te raznovrstnosti in to

varstvo, vključno z genskim materialom, habitati in ekosistemi. Tako bodo sredstva namenjena ustanavljanju novih zavarovanih območij ter vzdrževanju, gradnji in razvoju javne infrastrukture na teh območjih, pa tudi trženju in razvoju izdelkov in storitev, ki prispevajo k ohranjanju biotske raznovrstnosti in spodbujanju dopolnilnih dejavnosti na teh območjih. Za ohranjanje biotske raznovrstnosti je pomembno tudi izvajanje ukrepov za preprečevanje škodljivih posledic uporabe gensko spremenjenih organizmov.

- Sredstva po programu stanovanjske in komunalne politike ter urejanja prostora so namenjena za izvajanje dejavnosti, ki bodo povečale učinkovitost upravljanja in gospodarjenja s prostorom ter graditve objektov, prispevale pa tudi k učinkovitejšemu reševanju stanovanjske problematike.
- V urejanje sistema, podporne dejavnosti in administracijo je zajeto tudi delovanje institucij za politiko okolja in prostora, kakršne so Agencija RS za okolje, Inšpektorat za okolje in prostor, Uprava RS za jedrsko varnost, Geodetska uprava RS in Urad RS za kemikalije.

V okviru politike je treba opozoriti na podnebne spremembe, naravo, biotsko raznovrstnost, vodo, odpadke in industrijsko onesnaževanje, umeščanje prostorskih ureditev v prostor in učinkovito gradnjo, zato da se zviša kakovost življenja. Država je namenila 0,5 % BDP temu področju do leta 2008. Ta delež se povečuje v načrtih za 2009, 2010 in 2011, vendar gre za vprašanje absorpcijske zmožnosti projektov. Največ je sredstev za ukrepe trajnostnega upravljanja naravnih virov, za gradnjo ustrezne infrastrukture in podporne dejavnosti (skupaj okoli 90 % razpoložljivih virov).

Med ukrepe sodijo oskrba prebivalstva s pitno vodo, odvajanje in čiščenje komunalnih odpadnih in padavinskih voda ter ravnanje s komunalnimi odpadki, zagotavljanje različne pomoči za trajno rešitev stanovanjskega vprašanja različnih ciljnih skupin, spodbujanje aktivne zemljiške politike in projekti za učinkovito rabo

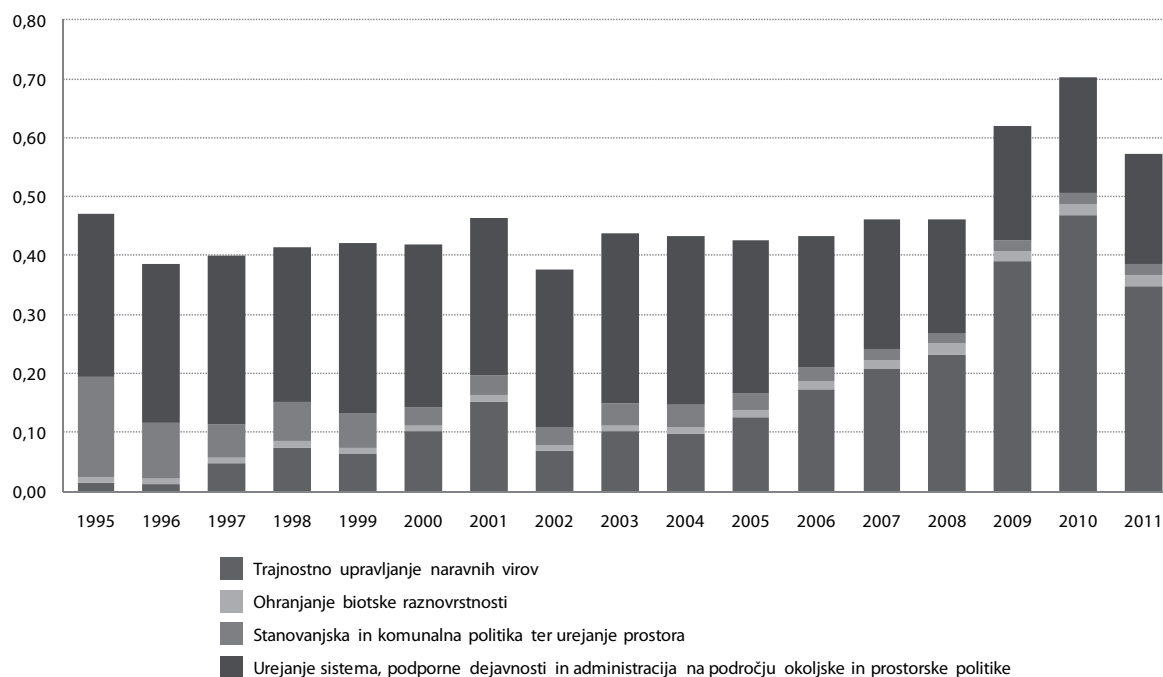
prostorskih zmogljivosti ter ustvarjanje kakovostnega grajenega okolja.

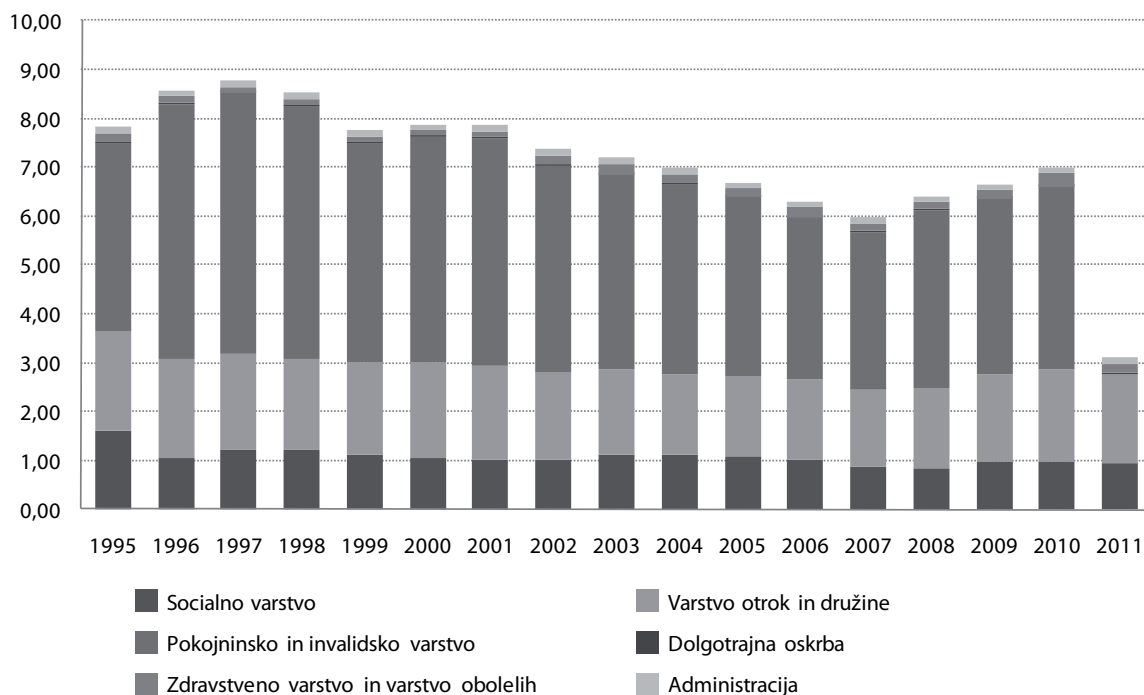
Strukturo izdatkov je treba preusmerjati v financiranje ukrepov preprečevanja degradacije okolja. Okoljska in prostorska politika mora biti okvir, ki bo omogočal trajnostni razvoj in prehod v nizkoogljično, okoljsko učinkovito družbo. Ključnega pomena za to je povezovanje okoljskih in prostorskih vidikov z drugimi politikami in uveljavitev razmišljanja, da so omejitve, ki jih postavljajo okoljski in prostorski parametri, lahko tudi spodbujevalni dejavnik razvoja.

1.8 SOCIALNA VARNOST IN ZDRAVSTVENO VARSTVO

Politika socialne varnosti in zdravstvenega varstva mora posameznikom in družinam zagotoviti strokovno pomoč ter nujne materialne vire za dostojno življenje, če si osnovne socialne varnosti ne morejo priskrbeti sami, prav tako pa mora zagotoviti socialno varnost ob bolezni ali porodu, zdravljenje obolelih in programe zdravstvene preventive. Pomemben del te politike so tudi programi podpore družini, katerih namen je omogočiti otrokom in družinam različne oblike pomoči za izboljšanje njihovega socialnega položaja. Politika socialne varnosti si mora predvsem prizadevati za večjo socialno vključenost posameznikov v družbo in preprečevanje neenakosti ljudi na vseh družbenih ravneh. Ob cilju zagotavljanja temeljne socialne varnosti mora ponuditi tudi možnost za aktivno soudeležbo posameznikov v družbenih

Slika 9: **Struktura izdatkov v % BDP za okoljsko in prostorsko politiko**



Slika 10: **Struktura izdatkov v % BDP za socialno varnost in zdravstveno varstvo**

Vir: MF, lastni preračuni.

procesih z ustreznimi programi socialne aktivacije. Ta politika zajema programe:

- Program socialnega varstva obsega socialna transfere, med katera sodijo prejemki za ogrožene skupine prebivalstva (socialna pomoč, prejemki za duševno in telesno prizadete ter druge), prejemki za varstvo vojnih invalidov, vojnih veteranov, žrtev vojnega nasilja ter drugi varstveni dodatki in druge transfere za zagotavljanje socialne varnosti. Zajeti so tudi izdatki za storitve socialnih služb (delovanje centrov za socialno delo, varstveno-delovnih centrov, domov za otroke in mladostnike z motnjami v razvoju, kriznih centrov in podobno) ter izdatki za izvajanje različnih programov socialnega varstva in izenačevanje možnosti invalidov, za vzpostavitev nacionalnih mrež socialnovarstvenih programov in izboljšanje njihove regijske pokritosti.
- Program varstva otrok in družine obsega sredstva za družinske prejemke in starševska nadomestila, med katera spada nadomestilo plače med porodniškim, očetovskim in posvojiteljskim dopustom ter dopustom za nego in varstvo otroka. Med tovrstne prejemke spadajo tudi starševski in otroški dodatek, dodatek za veliko družino ter dodatek za nego otroka in pomoč ob rojstvu otroka. Prav tako se iz tega programa financirajo rejniška dejavnost (plačilo materialnih stroškov rejencev, nagrade za delo rejnikov ter zdravstveno in pokojninsko zavarovanje rejnikov), pa tudi pospeševanje krepitve družinske politike, izvedba preventivnih dejavnosti s poudarkom na socialno ogroženih družinskih oblikah ter financiranje različnih programov in projektov za pomoč otrokom in družini.
- V program pokojninskega in invalidskega varstva sodijo izdatki državnega proračuna za pravice in prejemke, ki izhajajo iz sistema obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja. Večina sredstev za izvajanje teh pravic prihaja iz blagajne pokojninskega in invalidskega zavarovanja, del sredstev pa iz državnega proračuna (ta se povečujejo).
- Program dolgotrajne oskrbe naj bi vseboval (so) financiranje storitev institucionalne dolgotrajne oskrbe in dolgotrajne oskrbe na domu zaradi učinkovitega zagotavljanja različnih oblik pomoči starejšim osebam in odraslim s posebnimi potrebami. Zdaj se v okviru tega programa iz državnega proračuna sofinancirajo nekatere naložbe v socialnovarstvene domove.
- Program zdravstvenega varstva obsega ukrepe in storitve za krepitev zdravja, preprečevanje in zgodnje odkrivanje bolezni, zdravljenje, nego in rehabilitacijo zbolelih in poškodovanih ter sistem pravic iz obveznega zdravstvenega zavarovanja, s katerim se zagotavlja socialna varnost ob bolezni, poškodbi, porodu in smrti. Program prav tako obsega naložbe v javnozdravstvene zavode, bolnišnice in medicinsko opremo ter preskrbo z zdravili in medicinskimi pripomočki. Del programa so bolniška nadomestila in druga transferi obolelim. Večina teh dejavnosti se ne financira iz državnega

proračuna, temveč iz sredstev obveznega zdravstvenega zavarovanja, zbranih v blagajni Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije, del pa tudi iz občinskih proračunov (vlaganja).

Politika socialne varnosti in zdravstvenega varstva je najboljšeje v okviru javnofinančnih izdatkov, ki se predvsem zaradi demografskih gibanj povečujejo. Večina ukrepov socialne politike se izvaja na podlagi zakonsko določenih pravic, zato je treba za vsako spremembo strukture izdatkov spremeniti pravne okvire. Tudi v tem primeru moramo upoštevati izdatke iz drugih blagajn. Iz državnega proračuna se namenja za socialno politiko v povprečju okoli 7 % BDP ali 25 % vsega proračuna. Ob upoštevanju še zdravstvene in pokojninske blagajne se ta delež poveča na več kakor 21 % BPD (upoštevana realizacija iz 2008). Kar zadeva javnofinančno vzdržnost, je ključno doseganje soglasja o posameznih ukrepih na tem področju. Če ne uspemo z uvedbo strukturnih reform na socialnem področju (pokojninski zakon, poenoteni socialni transferji, sprememba na zdravstvenem področju in pri dolgotrajni oskrbi), se bo omenjeni delež povečeval in iztiskal druge ukrepe.

Na strukturo in višino izdatkov na področju socialne in zdravstvene politike je mogoče vplivati dolgoročno, predvsem pa s spreminjanjem zakonodaje in učinkovitejšim izvajanjem storitev in naložb.

2. SKLEP IN PRIHODNJI KORAKI

Iz analize vidimo, da je ne glede na cilje (nove strategije, ki so se oblikovale po letu 1995) struktura izdatkov skozi leta ostajala več ali manj enaka. Pri iskanju večjega prostora za razvojne politike se zato jasno kaže potreba po bolj sistematičnem spremljanju razvojnih politik in strukturnih ukrepov ter upoštevanju javnofinančnih možnosti na eni strani in neposredno povezavo razvojnih dokumentov oz. politik in programov s proračunom na drugi strani. Pri tem se postavljajo vprašanja, kakšen naj bo obseg javnih financ, kakšna naj bo struktura izdatkov ter predvsem kakšen naj bo proces določanja prednostnih nalog, načrtovanja, izvajanja, spremljanja in vrednotenja.

Pri tem je proces verjetno najpomembnejši, saj nanj vpliva zelo veliko eksogenih in endogenih dejavnikov, ne glede na to kakšno gospodarsko politiko izvajamo. Vse preveč dejavnikov namreč jemljemo za ekosogene, na katere ne moremo vplivati, kakršni so politični, socialni in demografski dejavniki, tako pa vplivamo na togost prilagajanja izdatkov. Primer so z zakoni dane pravice, ki jih ne moramo zmanjšati brez ustreznih strukturnih sprememb. Ker je izvedba spremembe težka, je preprosteje zniževati izdatke za ukrepe, na katere lahko neposredno vplivamo (spodbude za tehnološki razvoj ...). Ravno zato je proces zelo pomemben, saj je treba doseči soglasje glede ciljev in opredeliti merila za določanje programskih prioritete, s tem pa povezati

potrebne strukturne in institucionalne spremembe. Prepričani smo, da je to mogoče le z ustreznim sistemom spremljanja in vrednotenja ter z jasnim in preglednim postopkom priprave programskih dokumentov in proračuna.

Zagotovo se bo s programsko usmerjenim proračunom povečala učinkovitost javnih financ, ne da bi ostro zniževali javno porabo, izdatki pa se bodo jasneje povezali z dejavnostmi in cilji. To je bilo doseženo z uvedbo fiskalnega pravila, novo razvojno programsko klasifikacijo in določanjem prioritete. Začelo se je, zdaj je treba nadaljevati novo prakso, torej v naslednjem letu zagotoviti, da se zgornja meja odhodkov ne bo spreminjala, ter natančno opredeliti ukrepe in projekte znotraj dejavnosti. Prav tako je treba omogočiti spremembe proračunskih postavk in natančno določiti postopek postavljanja prioritete, hkrati pa prilagajati sistem temu, da se bodo stroški upravljanja in izvajanja obvezno začeli povezovati s stroški ukrepov in projektov. Postaviti pa je treba tudi sistem merjenja uspešnosti in učinkovitosti posameznih politik ter omogočiti zniževanje izdatkov za manj uspešne ukrepe.

Dolgoročno oziroma do uvedbe nove strategije leta 2013 pa je treba narediti večje korake.

Z merjenjem učinkovitosti oziroma vrednotenjem je treba spoznati, kaj lahko ukrepi posameznih politik dosežejo, katere cilje uresničujejo, koliko sredstev zahtevajo, stroškov povzročajo ter kako naj bodo oblikovani in izvedeni, da bodo imeli kar največji vpliv in stroškovno učinkovitost. Glede na ta vprašanja in čas je treba določiti, katero metodo vrednotenja bomo izbrali za posamezno politiko in programe. V vsakem primeru je treba ponovno opredeliti »teoretične« učinke posameznih ukrepov (podprogramov) na cilje in vzročno-posledične povezave, kar se bo izkazovalo s programskimi kazalniki.

Za doseganje tega predlagamo, da se razvije t. i. ciljno naravnano vrednotenje politik (Schimid, 1997). S tega vidika je treba zagotoviti analizo politik, vplivov in procesov ustvarjanja in izvajanja. Zato so potrebni primeren sistem spremljanja in razviti kazalniki, kar je v bistvu evidenca razvojnih dokumentov. Za razvoj ustreznih kazalnikov je prvi pogoj, da pri sestavljanju programov jasno zastavimo cilje, več pozornosti namenimo dosežkom programov, upoštevamo administrativne omejitve, ustrezno jasno opredelimo kazalnike na ravni programa in zagotovimo način poročanja.

Ciljno naravnano vrednotenje mora biti celovito z možnostjo uporabe različnih metodologij, ki gredo globlje od tehnik, uporabljenih za splošno spremljanje:

- Pomembna metoda je denimo primerjava ravnanja in uspešnosti z eksperimentalnimi ali neeksperimentalnimi raziskavami.

- Potem so tu primerjave, ki temeljijo na času (primerjava serij longitudinalnih podatkov za obdobje pred programom in po njem) ter dovoljujejo sistematično analizo in ocene vplivov na udeleženca in kontrolo neopazovanih rezultatov programa.
- Sistematična prostorska in časovna primerjava držav nam bo omogočala ugotavljanje in ocenjevanje sorazmernih učinkov posameznih pristopov in politik za doseganje enakih ali podobnih političnih ciljev.
- Veliko držav meri učinkovitost z delovno storilnostjo v javnem sektorju (primerjava indeksov, kazalnikov k ciljem usmerjenega proračuna). V ta namen se večinoma uporabljajo kazalniki IMD in WEF ter širši po metodologiji Evropske komisije (LIME group, QPF group) in OECD.
- Vrednotenje procesov odgovarja na vprašanje, kako programi delujejo ter dokumentirajo procese in dejavnosti, ki jih opravljajo izvajalci storitev. Pomagalo bo ugotoviti težave pri izvajanju in strategije za njihovo odpravo. Predmet vrednotenja je analiza oblikovanja in izvajanja politik ter poizvedba po sistematičnih povezavah med obstoječimi politikami in njihovimi učinki. Zato je njegov osnovni cilj ugotoviti kar najboljšo sestavo procesa izvajanja.

Pri vrednotenju velikokrat naletimo na problem podatkov in nezmožnost sledenja posameznikov v daljšem obdobju, kar slabo vpliva na rezultate. V ta namen je treba podrobno razdelati sistem poročanja in zbiranja podatkov iz različnih virov. Zavedati se moramo, da so ukrepi oziroma projekti (dejavnosti na ravni podprogramov) pogosto zelo raznovrstni, zasidrani in administrativno odvisni od različnih vplivov na posamezne dejavnike in od medsebojno povezanih ciljev, ki si lahko nasprotujejo. Zato je vrednotenje politik težka naloga, poleg vseh informacij mora upoštevati denimo še kontekst programov. Dodaten zaplet nastane, ker teh dejavnikov velikokrat ne moremo meriti. Na primer, neposredni stroški programa so znani, medtem ko imamo pri posrednih stroških težavo z razporeditvijo po nosilcih, o alternativnih stroških pa nimamo podatkov.

Predlog je zahteven, vendar je cilj izdelati sistem, ki bo omogočal, da se bo osnovno spremljanje učinkov lahko izvajalo sproti, druge metode pa različno in tudi z neodvisnimi institucijami. Ob že doseženem je treba za izpopolnitev sistema razvojnega načrtovanja, spremljanja in vrednotenja izvesti vsaj:

- osredotočenje sredstev za isti namen na razvojne podprograme,
- opredelitev programskih kazalnikov (vzročno-posledične povezave),
- določitev sistema poročanja,
- oblikovanje modelov vrednotenja (po posameznih politikah in povezava v skupni model),
- postavitev sistema usklajevanja prioritet,

- dograditev začetega novega sistema priprave proračuna,
- zagotovitev delitve sredstev na programske izdatke in administrativne stroške,
- dograditev informacijskega sistema za podporo,
- dosledno izpeljavo programskega proračuna v smeri opredelitve stroškovnih mest in nazadnje
- posodobitev javne uprave.

Viri in literatura:

Barrios, S., Pench, L., in Schaechter, A.: The quality of public finances and economic growth: proceedings to the annual Workshop on public finances, occasional paper, marec 2009.

Brumby, J., Van Eden, H., in Joyce, P., Slovenia, Performance Information to support Better Budgeting, IMF, oktober 2004.

Curristine, T., Lonti, Z., in Joumard, I.: Improving public sector efficiency: Challenges and opportunities, 2007.

Erker, R., Kavaš, D., Kovačič, A., in Stanovnik, T.: Merjenje in vrednotenje razvojne politike, Zaključno poročilo, Inštitut za ekonomska raziskovanja, september 2008.

Blaine Liner, E., Doonesbury, P., in Vinson, E.: State approaches to governing for- result and accountability, the non-partisan urban institute, december 2000.

Mezzotints, V., in Sewald, J., Budgetary Reform in Austria: Towards tighter coupling within the financial and management system, BMF, Federal Ministry of Finance, Working Paper 3, Dunaj, 2008.

Murn, A., Načrtovanje in izvajanje razvojnih politik vlade, Delovni zvezek št. 14/2008, let. XVII, UMAR, Ljubljana 2008.

OECD, Government at a Glance 2009, OECD, 2009

OECD, Performance Budgeting in OECD Countries, OECD, 2007.

OECD, Sequencing and pricing of performance budgeting reforms: Summary of the 5th annual meeting of the SBO network on performance and results, OECD, oktober 2008.

Schick, A., and the OECD senior budget officials: Evolutions in Budgetary practice. OECD 2009.

Schimid, G. (1997). Process Evaluation: Policy Formation and Implementation. V: Schmid, G., O'Reilly, J., in Schoemann, K. International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation. Edward Elgar, MA, ZDA.

Scott, G.: Some Observations on the Concepts and the State of the Art in Performance Budgeting, International Conference on Performance Budgeting, Mexico City, junij 2008.

Tanzi, V., in Schuknecht, L.: Public spending in 20th century, A global perspective, Cambridge University Press, 2000.

Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. 44/2007).

World Bank Public Expenditure Management Handbook 1998.

http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication15781_en.pdf.

Priloga 1: **Matrika logičnega okvira**

Matrika okvira

Razvojna politika

Razvojni program

Razvojni podprogram

	LOGIKA ZA POBUDO	KAZALNIKI	VIRI INFORMACIJ IN NAČIN PREVERJANJA	POGOJI – PREDVIDEVANJE
Splošni cilj	Kateri so cilji projekta?	Ključni kazalniki, povezani s splošnim ciljem.	Določen vir informacije in metodologija.	//
Specifični cilji	Kateri je posebni cilj, ki ga moramo doseči?	Kateri kazalniki jasno kažejo, da smo dosegli cilj?		Vprašanje odvisnosti specifičnega cilja do od splošnega: katere dejavnike in pogoje je treba ustvariti, da se lahko cilj uresniči. Določiti je treba tudi tveganje – dejavnike tveganja.
Pričakovani rezultati	Naštejte pričakovane rezultate.	Kazalniki, povezani z rezultatom, vložkom ...		Povezanost rezultatov s cilji projekta: kateri so dejavniki (splošni), ki bodo omogočili, da se rezultati dosežejo po načrtu.
Dejavnosti	Katere so ključne dejavnosti, ki jih je treba izvesti, in po katerem vrstnem redu, da dosežemo rezultate – dejavnosti naj bodo razvrščene po rezultatih.	Kazalnike razvrstite po dejavnostih (vložek, kazalniki).		Dejavnosti in rezultati: določijo se osnovni pogoji za začetek projekta.

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.

IB revija je bila sprejeta v mednarodno bazo revij Journal of Economic Literature (JEL). Zato je potrebno članek opremiti s trištevlično kodo JEL klasifikacijskega sistema, ki ga najdete na spletni strani: http://www.econlit.org/subject_descriptors.html#J.

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