



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

št. 1 / letnik XLI / 2007

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

Lektoriranje:
Služba vlade za prevajanje
Dean Jesson

Oblikovanje:
Sandi Radovan

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

Računalniška postavitve:
Aleš Brečko

Prelom:
Aleš Brečko

Tisk:
Tiskarna Štok, Ljubljana

Vse pravice pridržane.

Naklada:
400 izvodov

Naročila na revijo sprejemamo pisno na
naslov izdajatelja.

Revija je vpisana v mednarodno
podatkovno bazo Internet Securities.

IB revijo subvencionira Javna agencija
za raziskovalno dejavnost RS.

Kazalo

Milena Bevc: Ključne mednarodne zbirke/sistemi kazalnikov izobraževanja s poudarkom na formalnem izobraževanju	4
Alenka Kajzer: Fleksibilnost trga dela, varovanje zaposlitve in reforme trga dela v Sloveniji	16
Roman Živkovič: Endogenost optimalnega valutnega območja in Kenenov kriterij diverzifikacije	26
Sandra Penger, Vlado Dimovski: Strategija aktivnega staranja prebivalstva Slovenije s poudarkom na kakovostnem staranju in medgeneracijskem sožitju	42
Milena Bevc: Človeški viri v razvojno-raziskovalni dejavnosti v Sloveniji v zadnjih 15 letih in primerjava z državami EU	56
Ana Murn: Učinkovitost slovenske politike subvencij oziroma subvencioniranja gospodarskih družb	73
Razprave	
Janez Berdavs: Kako do boljšega sistema fizičnega spremljanja v novi finančni perspektivi?	85
Janez Malačič: Reforme na trgu dela - ali sploh obstajajo alternative?	92
Predstavitve	
Jana S. Javornik: Predstavitve publikacije Socialni razgledi 2006	97

Spoštovani bralci in bralke,

Pred vami je prva letošnja prva številka IB-revije, ki s tem začenja že svoje 41. leto izhajanja. Številka prinaša 6 člankov, 2 razpravi in eno predstavitev, ki vas bodo zagotovo spodbudili k branju in razmišljanju.

Milena Bevc se v članku ukvarja s problemom merjenja razvoja formalnega izobraževanja in drugih vrst prenosa znanja, za kar je potrebno oblikovati ustrezno nacionalno zbirko ali sistem kazalnikov. Eden izmed številnih korakov pri izdelavi take zbirke/sistema je pregled in kritična analiza ključnih mednarodnih publikacij s seznamami kazalnikov. V prispevku sta predstavljena metodologija in razvoj mednarodnih zbirk kazalnikov in prikaz ključnih med njimi.

Alenka Kajzer v članku predstavlja opredelitve trga dela in izpostavlja vprašanja varovanja zaposlitve, ki je pomemben del reform trga dela, in vpliv varovanja zaposlitve na gibanja na trgu dela. Članek predstavlja vsebino in uresničevanje usmeritev reform trga dela, ki jih je Vlada RS sprejela novembra 2005 (Vlada RS, 2006). V članku so predstavljene tudi aktualne razprave o t.i. varni fleksibilnosti in izpostavljene omejitve pri posnemanju danskega modela varne fleksibilnosti.

Roman Živkovič podaja nov vpogled na hipotezo o endogenosti optimalnega valutnega območja, ki sta jo leta 1996 vpeljala Frankel in Rose z domnevo, da je simetričnost poslovnih ciklov odvisna od trgovinske integracije, optimalno valutno območje pa je zato endogeno. Pri tem se avtor osredotoči na proučevanje učinka intenzivnosti in strukture bilateralne trgovine ter vrste šokov na simetričnost poslovnih ciklov, pri čemer se njihov vpliv testira tako na vzorcu razvitih držav kot tudi tranzicijskih.

Sandra Penger in Vlado Dimovski v članku obravnavata vprašanja in izzive, ki jih pred družbo postavlja staranje prebivalstva, pri čemer izpostavljata pomen strategije aktivnega staranja prebivalstva s poudarkom na kakovostnem staranju in medgeneracijskem sožitju. Avtorja ugotavljata, da bo v Sloveniji treba razviti nov odnos do upokojevanja in prepoznati produktivno zmogljivost starejših, ki jih je vredno dodatno usposobiti, prekvalificirati in zadržati v podjetju, ceniti bo treba tudi modrost in izkušnje in ne le hitrost in okretnost.

V svojem drugem članku Milena Bevc prikazuje nekatera teoretično-metodološka izhodišča o človeških virih v razvojno-raziskovalni dejavnosti. Podaja pregled stanja o teh virih v EU in prikazuje stanja in trende v Sloveniji v obdobju 1990-2005 na tem področju.

Članek Ane Murn pa odpira vprašanje koristnosti ali škodljivosti subvencij, ki je pogosta tema številnih ekonomskih razprav v svetu. V prispevku, s primerjanjem rezultatov poslovanja med družbami, ki prejemajo subvencije, in tistimi, ki jih v istih panožnih skupinah ne prejemajo, ugotavlja, da prejemnice subvencij v povprečju izkazujejo nižje dodane vrednosti na zaposlenega. Prejemnice subvencij torej v povprečju poslujejo slabše od drugih gospodarskih družb. Avtorica se zaveda omejenosti statične analize, ki jo uporablja in da je za iskanje odgovorov potrebno nadaljnje poglobljeno raziskovalno delo, ki bo dalo odgovor, ali subvencije prinašajo rezultate, za katere so bile dane.

Poleg člankov ne spreglejte tudi dveh razprav in izčrpne predstavitve monografije Socialni razgledi, ki jo je pred kratkim pripravil in izdal Urad za makroekonomske analize in razvoj.

Prijetno branje vam želi urednica dr. Alenka Kajzer

Ključne mednarodne zbirke/sistemi kazalnikov izobraževanja s poudarkom na formalnem izobraževanju

Povzetek

Z merjenjem razvoja formalnega izobraževanja, drugih vrst prenosa znanja (neformalno izobraževanje, aformalno učenje in podobno) ter drugih procesov v ciklusu znanja (poleg prenosa sta to še ustvarjanje in uporaba znanja) se v zadnjem obdobju pospešeno ukvarjajo številne institucije in posamezniki po vsem svetu. Za verodostojno meddržavno primerjavo neke države z drugimi na kateri od navedenih razsežnosti ciklusa znanja je treba oblikovati ustrezno nacionalno zbirko ali sistem kazalnikov. Eden izmed številnih korakov pri izdelavi take zbirke/sistema je pregled in kritična analiza ključnih mednarodnih publikacij s seznamami kazalnikov. V prispevku, ki temelji na večletnem raziskovalnem projektu, je najprej navedena metodologija, nato razvoj mednarodnih zbirk kazalnikov in prikaz ključnih med njimi. Zaključujemo z glavnimi sklepnimi ugotovitvami.

Ključne besede: kazalniki, nacionalni sistemi kazalnikov, formalno izobraževanje, prenos znanja, Slovenija

Summary

The measurement of development of formal education, other types of transfer of knowledge (non-formal education, informal learning) and other processes in knowledge cycle (besides transfer of knowledge also creation and use of knowledge) has recently been the research topic of many institutions and experts worldwide. For the comparison of particular dimensions of the knowledge cycle in one country with others a relevant national system of indicators has to be developed. One of the many steps in developing such a list/system of indicators is an overview and critical analysis of the main international publications with such lists/systems of indicators. In the paper, which is based on a research project, we first explain the methodological approach, continue by discussing the development of international sets of indicators and present the most relevant ones among them. Finally the conclusions of the analysis are presented.

Key words: indicators, national systems of indicators, formal education, transfer of knowledge, Slovenia

JEL: I21, I28, I29

1. Uvod

Nagel razvoj v družbo znanja je cilj večine držav in je v Evropi tesno povezan z lizbonsko strategijo. Z merjenjem tega razvoja, in sicer posameznih »procesov znanja« v celotnem »ciklusu« znanja (ustvarjanje, prenos, uporaba znanja; Svetlik, Pavlin, 2004) in posameznih vrst prenosa znanja

(formalno izobraževanje, neformalno izobraževanje, aformalno učenje, druge vrste prenosa; Bevc in dr., 2005), se v zadnjem obdobju pospešeno ukvarjajo številne institucije in posamezniki.

Za verodostojno meddržavno primerjavo razvoja neke države z drugimi na kateri od navedenih

* Inštitut za ekonomska raziskovanja, Ljubljana

razsežnosti ciklusa znanja (treh procesov znanja, posameznih vrst prenosa znanja) je treba oblikovati ustrezno nacionalno zbirko ali sistem kazalnikov. Namen prispevka je prikazati ključne mednarodne zbirke ali sisteme kazalnikov za formalno izobraževanje, ki smo jih proučili pred oblikovanjem take zbirke za Slovenijo. Zajemamo torej (le) del zelo obsežne problematike, s katero se srečujemo pri izdelavi nacionalne zbirke kazalnikov.

Prispevek temelji na rezultatih treh študij o kazalnikih na znanju temelječe družbe (Bevc in dr., 2004, 2005, 2006), izdelanih v okviru projekta *Dejavniki in indikatorji na znanju temelječe slovenske družbe* (CRP Konkurenčnost Slovenije 2001–2006), zaradi majhnega časovnega odmika izdelave teh študij pa tudi na nekaterih dodatnih virih. Navedeni projekt sta izvajali skupaj dve ustanovi – Inštitut za ekonomska raziskovanja v Ljubljani in Inštitut za družbene vede pri Fakulteti za družbene vede (natančneje Center za proučevanje organizacij in človeških virov), financirala pa sta ga Ministrstvo za šolstvo in šport ter Javna agencija za raziskovalno dejavnost.

Prispevek je namenjen predvsem tistim, ki jim je problematika kazalnikov v izobraževanju manj znana, lahko pa je koristen pripomoček tudi strokovnjakom na tem področju, saj podobnega celovitega pregleda mednarodnih sistemov kazalnikov izobraževanja v literaturi (tuji, domači) nismo zasledili. Zainteresirani bralec se lahko o drugih sicer zelo pomembnih stopnjah razvoja nacionalne zbirke ali sistema kazalnikov izobraževanja podrobneje seznanj v treh študijah, izdelanih v okviru navedenega projekta (prav tam). Hkrati moramo poudariti, da je prikaz v prispevku obravnavanega razvoja le skrčena enačica celovitega prikaza, zajetega v navedenih študijah v okviru projekta.

Najprej na kratko predstavimo metodologijo, sledi širši pregled (razvoj) mednarodnih zbirk/sistemov kazalnikov in podatkovnih podlag zanje ter prikaz posameznih proučenih zbirk/sistemov oziroma natančneje publikacij, v katerih se pojavljajo. Prispevek končujemo z glavnimi sklepnimi ugotovitvami.

2. Metodologija

Razvijati nacionalno zbirko kazalnikov za katero koli vrsto prenosa znanja ali za celoten posamični proces v ciklusu znanja (ustvarjanje, prenos, uporaba) je zahtevna naloga. To velja tudi, če se osredotočimo (le) na formalno izobraževanje, ki ima z vidika merjenja dolgo tradicijo – veliko

daljšo kakor merjenje drugih vrst prenosa znanja. Srečujemo se namreč na eni strani s poplavo kazalnikov, ki jih je treba temeljito proučiti in kritično ovrednotiti, ter na drugi strani z vrsto premalo znanih metodoloških in drugih vprašanj o njih, ki jih je treba pri izboru kazalnikov upoštevati (o tem je v okviru navedenega projekta obsežno pisala Bole - Kosmač; glej Bole - Kosmač, 2005), obenem pa nimamo soglasja o najboljšem teoretičnem okviru za zbirko kazalnikov, glede najboljšega modela za razvrščanje kazalnikov v skupine in najboljšega modela za opis kazalnikov. Sam proces razvoja nacionalnega sistema kazalnikov smo celostno prikazali drugje (Bevc, 2005, 2006).

Analize mednarodnih zbirk ali sistemov kazalnikov smo se lotili tako, da smo pogledali najprej osnovne značilnosti vsakega od njih, jih med sabo primerjali, iz nekaterih pa smo na nadaljnjih razvojnih stopnjah nacionalnega sistema (ki jih ta prispevek ne zajema) tudi izbrali ustrezne kazalnike, jih razvrstili v skupine na podlagi lastne enačice proizvodnega modela, jih opisali po posebnem modelu ter uporabili za meddržavno analizo stanja in trendov v Sloveniji. O prvem izboru/zbirki kazalnikov smo razpravljali tudi s strokovnjaki in drugimi zainteresiranimi na posebni delavnici maja leta 2005. Poudariti moramo razliko med listo ali zbirko kazalnikov in sistemom kazalnikov. Slednji predstavlja po Bole-Kosmačevi (Bole - Kosmač, 2005, str. 5) skupino kazalnikov, temelječo na nekem teoretičnem modelu področja, ki ga z njimi merimo; gre za najrazvitejšo obliko zbirke kazalnikov. Nasprotno pa se kazalniki pri zbirki ali listi selekcionirajo po manj sistematični poti.

3. Celostni pregled razvoja mednarodnih zbirk/sistemov kazalnikov in podatkovnih virov zanje

Do 90. let je bila ključna publikacija s standardnimi mednarodnimi kazalniki in podatki s področja izobraževanja letopis Unesca (Unesco Statistical Yearbook, izhajal je več desetletij in zajemal podatke za več kakor 200 držav). V začetku 90. let je začel serijo kazalnikov s tega področja razvijati OECD (Education at a Glance – OECD Indicators; v nadaljevanju tudi krajše EAG). Večina drugih mednarodnih statističnih virov o izobraževanju je povzemala kazalnike ali podatke po omenjenih dveh virih. Med njimi je treba opozoriti zlasti na publikacijo Združenih narodov *Poročilo o človekovem razvoju* (Human Development Report). Naslednji pomembni vir podatkov od leta 1993 je specializirana publikacija Unesca o

izobraževanju *Svetovno poročilo o izobraževanju* (World Education Report), ki prinaša izpopolnjene kazalnike o izobraževanju za precej več držav kakor publikacija OECD; izhaja od leta 1990. V tekočem desetletju je bila preimenovana v *Svetovni kazalniki izobraževanja* (World Education Indicators – WEI); pri njej oziroma pri projektu sodelujejo Unesco, OECD in Eurostat, financira pa jo/ga tudi Svetovna banka. Poleg prej navedenih je treba omeniti še:

- publikacijo OECD *OECD Education Statistics*, ki je prvič izšla v letu 1995 in zajema časovne serije podatkov za omenjeno skupino kazalnikov OECD o izobraževanju (doslej je izšla nekajkrat),
- publikacijo Statističnega urada Evropske unije (Eurostat) *Education across Europe*,
- publikacijo Evropske unije (skupni izdelek več institucij, med njimi Eurostata in nacionalnih enot Eurydice) *Key Data on Education in Europe* (prva izdaja leta 1995),
- publikacijo Unesca *Global Education Digest*, ki jo je v letu 2003 začel izdajati Statistični urad Unesca.

Zbirko kazalnikov v publikaciji OECD o kazalnikih izobraževanja (EAG) razvijajo strokovnjaki od konca 80. let v okviru posebnega mednarodnega projekta *Mednarodni kazalniki izobraževalnih sistemov* (International Indicators of Education Systems – INES) v sodelovanju s Centre for Educational Research and Innovation (Centre for Educational Research and Innovation) pri OECD. Ta skupina kazalnikov (podrobneje jo predstavljamo v poglavju 4) je jedro prihodnjega razvoja merjenja raznih razsežnosti izobraževanja. Glavni namen razvijanja te skupine kazalnikov je zagotoviti boljšo primerljivost informacij o izobraževanju med državami in odpraviti vrsto pomanjkljivosti Unescove serije kazalnikov. Kazalniki OECD naj bi postali tudi standardni kazalniki Unesca, torej naj bi omogočali boljšo primerjavo med več državami. Nekateri med njimi so to ob koncu 90. let že postali ter so za veliko držav objavljeni v omenjeni specializirani publikaciji Unesca in OECD *Svetovni kazalniki izobraževanja*.

Ključni vir podatkov v večini omenjenih publikacij je neposredno ali posredno vprašalnik Unesco-OECD-Eurostat (UOE), ki so ga te institucije oziroma organizacije razvile skupaj. Ta vprašalnik predstavlja sekundarno zbiranje obstoječih podatkov pri nacionalnih statističnih uradih in ministrstvih za izobraževanje ali sorodnih institucijah v državi. Izpolnjujejo ga v državah članicah EU (EU-25), drugih državah OECD, državah kandidatkah in jugovzhodnih evropskih

državah. Za navedene in druge mednarodne publikacije z zbirkami kazalnikov formalnega izobraževanja pa so pomembni še nekateri drugi viri. Mednarodne statistične raziskave, pomembne za formalno izobraževanje in druge vrste prenosa znanja, navajamo v tabeli 1. Slovenija je vključena v večino med njimi. Kakor vidimo, je teh virov veliko in njihovo število obenem narašča. Pomembno je tudi, da čedalje bolj zajema tudi druge vrste prenosa znanja (mimo formalnega izobraževanja), ki so vse pomembnejše, a s podatki in s tem merjenjem še premalo pokrite.

4. Prikaz in primerjava ključne publikacije OECD in EU (OECD – Education at a Glance, EU – Key Data on Education in Europe)

4.1 Predstavitev publikacij

V nadaljevanju prikazujemo glavne značilnosti obeh dokumentov oziroma serij/zbirke kazalnikov v njih.

Splošna predstavitev. Publikacija *Education at a Glance – OECD Indicators*, ki izhaja letno od leta 1992, je namenjena oblikovalcem politike, strokovnjakom in raziskovalcem izobraževanja, pa tudi delodajalcem. Zadnje izdaje vključujejo kakih 50 držav (članice OECD in drugih). Razvoj publikacije, torej zbirke kazalnikov v njej, usmerjajo nacionalni koordinatorji v projektu INES v državah članicah OECD, finančno in materialno pa jo omogočajo tri države, ki koordinirajo mrežo INES – Nizozemska, Švedska in ZDA. Delo pri publikaciji finančno podpira tudi ameriški državni center za izobraževalno statistiko (US National Center for Education Statistics – NCES). *Key Data on Education in Europe* (KDE) je uradna publikacija Evropske unije, namenjena predvsem oblikovalcem politike in civilni družbi, izhaja pa praviloma vsaki dve leti od leta 1995. Zadnja izdaja zajema 30 evropskih držav (vključenih v dejavnosti mreže Eurydice in v Eurostatovo zbiranje podatkov). Gre za kombinacijo količinskih oziroma številčnih kazalnikov ter kvalitativnih informacij (opisa) o organizaciji in delovanju izobraževalnih sistemov v evropskih državah.

Podrobna predstavitev. Pogledali bomo, kako je v teh publikacijah s cilji, obravnavo pomena izobraževanja, dometom publikacije, metodologijo, številom kazalnikov in številom zajetih držav.

1. **Cilji:** pri publikaciji *EAG* je cilj informirati vlado o delovanju izobraževalnih sistemov in dajanje

Tabela 1: Pregled mednarodnih statističnih raziskav, pomembnih za formalno izobraževanje in druge vrste prenosa znanja

Organizacija	Raziskava - anketa	Periodičnost
Eurostat	Vprašalnik UOE (UNESCO/OECD/Eurostat)	Letna
Eurostat	Vprašalnik o izobraževanju	Letna
Eurostat	Anketa o nadaljnjem poklicnem usposabljanju (Continuing Vocational Training Survey - CVTS)	5-letna
Eurostat	Anketa o delovni sili (Labour Force Survey - LFS) - splošna anketa	Četrletna
Eurostat	Anketa o delovni sili - posebni moduli	Letna
Eurostat	Evropsko posvetovanje o gospodinjstvih (European Community Household Panel - ECHP)	Letna
Eurostat	Statistika o dohodkih in življenjskih razmerah (Statistics on Income and Living Conditions - EU-SILC)	Letna
Eurostat	Anketa o izobraževanju odraslih (Adult Education Survey - AES)	5-letna
Eurostat	Anketa o porabi časa (Time Use Survey - TUS)	5-10- letna
Eurostat	Anketa o porabi gospodinjstev (Household Budget Survey - HBS)	5(6)-letna
Eurostat	Anketa o uporabi IKT v gospodinjstvih (ICT Household Survey)	Letna
DG PRESS	Anketa Eurobarometra	Pogosto
OECD	PISA	3-letna
OECD	Vprašalnik za učence s posebnimi potrebami (SENDDD-enquiry: students with disabilities, learning difficulties, and disadvantages)	2-letna
OECD/Stat. Canada	Mednarodna anketa o pismenosti odraslih (International Adult Literacy Survey - IALS)	Izvedena ena
OECD/ETS	Anketa o pismenosti in življenjskih spretnostih odraslih (Adult Literacy and Lifeskills Survey, prej znana kot ILSS; zdaj ALL)	Ni jasno
OECD	Program za mednarodno oceno kompetenc odraslih (Programme for International Assessment of Adult Competencies - PIAAC)	
IEA	Študija o državljski vzgoji (Civic Education Study - CIVED, TCCES)	Ni redna
IEA	Mednarodna študija o trendih v matematični in naravoslovni pismenosti (Trends in International Mathematics and Science Study - TIMSS)	4-letna
IEA	Mednarodna študija o napredku v bralni pismenosti (Progress in International Reading Study - PIRLS)	5-letna
IEA	Druga študija o informacijski tehnologiji v izobraževanju (Second Information Technology in Education Study - SITES)	Ni redna
IEA	Študija o izobraževanju in razvoju učiteljev (Teacher Education and Development Study - TEDS)	
INSS	Svetovna anketa o vrednotah (World Values Survey)	
National Geographic	Anketa o geografski pismenosti (National Geographic - Global Geographic Literacy Survey)	

Vir: EC, 2005.

- pomoči za izvajanje učinkovite izobraževalne politike glede na globalizacijo, pri publikaciji *KDE* pa meriti prizadevanje držav članic EU na izobraževalnem področju.
- Pogled na pomen izobraževanja:** v publikaciji *EAG* se človeški kapital šteje kot dejavnik gospodarske rasti, zato naj bi država in podjetja vlagali v izobraževanje, v publikaciji *KDE* pa se izobraževanje razume kot izhodišče za zaposlitev.
 - Domet:** v publikaciji *EAG* je »zajet celoten izobraževalni sistem (znotraj posamezne države) ne glede na lastništvo ali financiranje ustanov in ne glede na mehanizem izvajanja izobraževanja« (OECD, 2004: 35). Vse vrste in starostne skupine šolajočih se (razen ene izjeme, pojasnjene v nadaljevanju) so ne glede na državljanstvo in način šolanja vključene v raznovrstne izobraževalne programe. Ni pa

vključeno poklicno usposabljanje na delovnem mestu, pri čemer so izjema kombinirani programi (šola-delo), ki eksplicitno sodijo v izobraževalni sistem. Zajet je torej velik del izobraževanja odraslih, in sicer vse razen tistega, ki ima primarno splošno naravo ali je namenjeno osebnostni rasti, prostemu času oziroma rekreaciji. V publikaciji *KDE* (Eurostat, 2002, str. VII) pa je »zajet izključno tradicionalni izobraževalni sistem« (torej formalno izobraževanje). Tako ni nobenih posebnih kazalnikov o začetnem ali nadaljnjem poklicnem izobraževanju in usposabljanju. Slednje je obravnavano v drugi publikaciji Evropske komisije in CEDEFOP (*Key Data on Vocational Training in the EU*).

4. Metodologija in viri podatkov.

- *izraz kazalnik* - v publikaciji *KDE* ga neposredno sploh ni, v publikaciji *EAG* pa je večinoma uporabljen za »področje oziroma sklop kazalnikov«;
- *vir podatkov* - publikaciji *EAG* in *KDE* imata nekatere skupne vire podatkov; vsaka vključena država jih namreč zbira prek nacionalnih statističnih uradov, nato jih obdelujejo OECD, EU in Unesco po že navedenem usklajenem Unescovem/OECD/Eurostatovem (UOE) vprašalniku. Publikacija OECD v zadnjih letih vse bolj posredno uporablja tudi vrsto drugih virov, in sicer mednarodni raziskavi o znanju otrok (TIMSS in PISA), mednarodno raziskavo o funkcionalni pismenosti odraslih, pa tudi druge posebne raziskave (statistične in podobno). Pri publikaciji *KDE* zagotavlja za kvantitativne oziroma številčne kazalnike podatke Statistični urad EU Eurostat, za kvalitativne oziroma opisne kazalnike pa nacionalne enote mreže Eurydice;
- obe publikaciji uporabljata mednarodno standardno *klasifikacijo ISCED 97*, ki razlikuje tri ravni in šest stopenj izobraževanja;
- z vidika uporabljenega *načina organizacije kazalnikov v sistemu* je pri obravnavanih publikacijah naslednja razlika: *EAG* temelji ves čas na modelu vložki-proces-rezultati, torej na razširjenem proizvodnem načinu. Publikacija *KDE* pa je bila do izdaje iz leta 2002 osredotočena predvsem na opis izobraževalnega sistema (procesa, vsebine) oziroma posameznih ravni izobraževanja, v zadnji izdaji (2005) pa prav tako sledi navedenemu načinu OECD. To je razvidno iz tabel 2 in 3, ki prikazujeta teme oziroma naslove vsebinskih poglavij (ter števila kazalnikov za vsako izmed njih) v več zaporednih izdajah teh publikacij ter število kazalnikov (oziroma v »sklopih« kazalnikov *EAG*) pri posamezni temi. Pod

»vložke« lahko v zadnji izdaji publikacije *EAG* štejemo »dostop do izobraževanja in vključenost« in »naložbe finančnih in človeških virov«, v publikaciji *KDE* (zadnja izdaja) pa »vključenost v izobraževanje« in »viri (kadri, infrastruktura, sredstva)«. Pod »rezultate« pa lahko štejemo v publikaciji *EAG* »rezultati izobraževalnih ustanov in učinki učenja«, v publikaciji *KDE* pa »diplomanti in izobraženost«. O kazalnikih procesa in konteksta pa ni možen tako preprost sklep; o tem govorimo v poglavju 4.3.

5. **Število kazalnikov:** v publikaciji *EAG* je iz razloga, navedenega pri točki 3, dejansko število kazalnikov bistveno večje od prikazanega oziroma neposredno predstavljenega z naslovi. Za vpogled v dejansko število je treba preveriti vse tabele, ki se pojavijo pri posameznem kazalniku. Na primer v okviru teme »naložbe finančnih in človeških virov« je v zadnji izdaji publikacije pod »kazalnikom« »izdatki za izobraževanje na šolajočega se« (enem od šestih »kazalnikov«) dejansko zajetih osem kazalnikov. Skupno število kazalnikov pod navedeno širšo temo (naložbe) je 23 in ne šest; šest je sklopov kazalnikov pod navedeno temo (glej tabelo 3). V publikaciji *KDE* pa je do izdaje iz leta 2000 naraščalo število opisnih, torej kvalitativnih kazalnikov, v zadnjih dveh izdajah (2002 in 2005) pa je spet več kvantitativnih kazalnikov (glej tabelo 2).
6. **Države:** v publikaciji *EAG* število držav narašča zaradi držav nečlanic OECD, za katere se zbirajo podatki v projektu *World Education Indicators*. V publikaciji *KDE* pa število držav narašča zaradi vključitve treh držav Efte in drugih evropskih držav nečlanic EU (nekatero so medtem že postale članice).

4.2 Referenčnost publikacij

Obe publikaciji predstavljata posebne referenčne priročnike za meddržavne analize izobraževanja, vendar v različne namene.

Publikacija OECD (*Education at a Glance*) je referenčni priročnik mednarodnih kazalnikov za oceno stanja na izobraževalnem področju. Kazalniki so v tej publikaciji predstavljeni kot rezultat znanstvenega proučevanja. Delno temeljijo tudi na ekonometričnih modelih. Vsaka izdaja praviloma vključuje nove države, nove kazalnike in nove metodologije. V publikaciji je zajet izračun raznih povprečij. Pri njihovi uporabi in razlagi kazalnikov je potrebna pazljivost iz metodoloških razlogov oziroma posebnosti. Neupoštevanje slednjih namreč lahko vodi v zelo napačne zaključke o relativnem položaju neke države.

Tabela 2: Porazdelitev kazalnikov po temah v publikaciji Evropske unije *Key Data on Education in Europe (izdaje: 1995, 1997, 1999/2000, 2002 in 2005)**

TEME - naslovi poglavij	ŠTEVILO KAZALNIKOV v posamezni izdaji publikacije														
	Kvantitativni kazalniki					Kvalitativni kazalniki					Skupaj				
	1995	1997	99/00	2002	2005	1995	1997	99/00	2002	2005	1995	1997	99/00	2002	2005
Kontekst	14	19	18	17	12	-	-	-	-	-	14	19	18	-	12
Organizacija in institucije	2	3	2	2	12	4	5	9	8	17	6	8	11	-	29
Vključenost v izobr. (2005)	-	-	-	-	18	-	-	-	-	2	-	-	-	-	20
Predšolsko izobraževanje	6	5	6	3	-	1	5	11	8	-	7	10	17	-	-
Prva raven izobraževanja (primarno iz.)	4	3	0	0	-	8	12	10	8	-	12	15	10	-	-
Druga raven izobraževanja (sekundarno iz.)	17	10	7	6	-	10	8	11	8	-	27	18	18	-	-
Terciarno izobraževanje	16	16	15	17	-	0	3	3	2	-	16	19	18	-	-
Viri (kadri, infrastruktura, sredstva) (2005)	-	-	-	-	39	-	-	-	-	14	-	-	-	-	53
Financiranje izobraževanja ('95, 2002)	6	-	-	10	-	1	-	-	8	-	7	-	-	-	-
Učitelji ('97, '99/00, 2002)	5	13	9	14	-	28	5	5	10	-	33	18	14	-	-
Posebno izobraževanje ('97, '99/00)	-	1	-	-	-	-	5	5	-	-	-	6	5	-	-
Tuji jeziki (1999-2000; 2002)	-	-	11	12	-	-	-	1	5	-	-	-	12	-	-
Inform.-komunik.tehn. (1999-2000)	-	-	-	-	-	-	-	23	-	-	-	-	23	-	-
Izobraževalni proces (2005)	-	-	-	-	18	-	-	-	-	10	-	-	-	-	28
Diplomanti in izobraženost (2005)	-	-	-	-	10	-	-	-	-	-	-	-	-	-	10
SKUPAJ - število kazalnikov	70	70	68	81	109	52	43	78	57	43	122	113	146	138	152

Viri: Scheerens, Hendriks, 2002; Eurostat 2002, 2005 (Key Data on Education in Europe).

* Nekaj utemeljitev.

- Razmejitev med kvantitativnimi in kvalitativnimi kazalniki temelji na njihovem viru: Eurostat (kvantitativni), Eurydice v European Agency for Development in Special Needs Education (kvalitativni).

- Nekateri od kazalnikov, ki temeljijo istočasno na statističnih in kvalitativnih virih, so štet enkrat.

- Kazalniki niso štet enako v vseh izdajah: v izdaji iz leta 1997 predstavlja vsak grafikon in tabela en kazalnik, medtem ko so v drugih izdajah nekateri kazalniki vključevali več grafikonov in tabel. V prikazani tabeli je uporabljen naslednji sistem - en grafikon ali tabela pomeni en kazalnik.

Tabela 3: Porazdelitev kazalnikov po temah v publikaciji OECD Education at a Glance – OECD Indicators (izdaje: 1998, 2000, 2003 in 2006)

TEME - poglavja (naslov in število strani)	ŠTEVILO KAZALNIKOV v posamezni izdaji publikacije			
	1998	2000	2003	2006
Kontekst				
Število kazalnikov oziroma njihovih sklopov	5	2	0	0
Rezultat izobraževalnih ustanov in učinki učenja				
Število kazalnikov oziroma njihovih sklopov	0	0	15	11
Naložbe finančnih in človeških virov v izobraževanje				
Število kazalnikov oziroma njihovih sklopov	7	7	6	6
Dostop do izobraževanja, vključenost in napredovanje				
Število kazalnikov oziroma njihovih sklopov	6	7	5	5
Učno okolje in organizacija šol				
Število kazalnikov oziroma njihovih sklopov	6	7	8	5
Rezultati izobraževanja na ravni posameznika, družbe, trga dela				
Število kazalnikov oziroma njihovih sklopov	4	5	0	0
Učni dosežki v izobraževanju				
Število kazalnikov oziroma njihovih sklopov	8	3	0	0
Skupno število kazalnikov oziroma njihovih sklopov	36	31	34	27

Vir: Scheerens, Hendriks, 2002; OECD, 2003, 2006 (Education at a Glance - OECD Indicators 2003, 2006).

Predvsem za države OECD se povprečja lahko štejejo kot referenčne vrednosti.

Publikacija EU (*Key Data on Education*) pa je referenčni dokument za države članice EU.

4.3 Spremembe v času

Publikacija OECD *Education at a Glance - OECD Indicators*. Spreminja se predstavitev oziroma opis (opredelitev in metodologija izračuna) kazalnikov; izhajajoč iz naslovov poglavij oziroma skupin kazalnikov, se delno navidezno in delno dejansko spreminjajo prioritete med zajetimi temami, pa tudi teme same. Take navidezne oziroma zunanje spremembe so opazne v tabeli 3. Dejansko pa so se v nekaterih primerih spremenili le naslovi. Tako so kazalniki rezultatov v zadnjih letih obravnavani pod temo »rezultati izobraževalnih ustanov in učinki učenja«, v 90. letih pa so bili obravnavani pod drugima temama (1. rezultati izobraževanja na ravni posameznika, družbe in na trgu dela, 2. učni dosežki v izobraževanju). Drugače je pri kazalnikih konteksta; ta tema se z naslovom ne pojavlja več, kazalniki pa, in sicer v tematiki »učno okolje in organizacija šol«. Pod to temo je uvrščenih nekaj kazalnikov procesa, ki se sicer pojavljajo tudi pod skupno temo »dostop do izobraževanja, vključenost in napredovanje«. Največji *napredek* v metodologiji kazalnikov je bil narejen pri kazalnikih finančnih naložb v izobraževanje. Na tem področju so jih do pred

kratim iz leta v leto spreminjali in dopolnjevali. Iz navedenih razlogov opazovanje trendov v posameznih pojavih za celotno obdobje izdajanja publikacije ni mogoče. Analiza trendov je mogoča le, če oblikovalci publikacije v neki izdaji pri posameznem kazalniku naredijo tudi izračun za ustrezno predhodno leto ali več let; takšnih primerov je čedalje več. Menimo, da so največje napake pri razlagi vrednosti kazalnikov mogoče ravno pri naložbah v izobraževanje. Ti so pogosto zapleteni in za pravilno razlago je potrebna temeljita opredelitev kazalnika.

Publikacija EU-Eurostat *Key Data on Education in Europe*. Značilen je razmeroma različen pogled na kontekst izobraževanja v njenih dosedanjih petih izdajah - nekatere teme se pojavljajo v vseh, druge pa le v nekaterih med njimi. Ker je *kontekst* izobraževanja pri meddržavnih primerjavah vrednosti nekega kazalnika zelo pomemben, prikazujemo v tabeli 4 za ilustracijo kazalnike, ki so v tej publikaciji uvrščeni pod to temo. Skupno število kazalnikov konteksta se zmanjšuje, razvrstiti pa jih je mogoče v naslednje tri skupine:

- kazalniki, ki kažejo nekatere splošne značilnosti države (gospodarska razvitost, gostota prebivalstva, sektorska sestava zaposlenih) - lahko bi jim rekli širši kontekst izobraževanja,
- kazalniki, neposredno povezani z izobraževanjem (značilnosti šolske populacije,

Tabela 4: Primerjava obravnave »konteksta« izobraževanja v petih izdajah publikacije EU Key Data on Education in Europe (izdaje: 1995, 1997, 1999/2000, 2002 in 2005)

Kazalnik oziroma področje kazalnikov	ŠTEVILO KAZALNIKOV v posameznih izdajah publikacije				
	1995	1997	1999/2000	2002	2005
Število mladih v celotnem prebivalstvu	2	3	3	3	2
Gostota prebivalstva	2	-	-	-	-
Delež tujcev v celotnem prebivalstvu	-	-	-	-	1
BDP na prebivalca	1	-	-	-	-
Sestava zaposlenih glede na sektor dejavnosti	1	-	-	-	-
Značilnosti šolske populacije	3	5	5	3	-
Diplomanti s terciarno izobrazbo	-	-	-	-	1
Izobraženost prebivalcev	-	-	-	1	-
Raven izobrazbe in poklic	-	1	1	1	-
Raven izobrazbe in zasluzki	-	-	1	-	-
Brezposelnost	5	6	6	6	5
Negotovost zaposlenosti	-	-	2	2	2
Vseživljenjsko učenje	-	4	-	1	-
SKUPAJ	14	19	18	17	11

Viri: Scheerens, Hendriks, 2002; Eurostat, 2002, 2005 (*Key Data on Education in Europe 2002, 2005*).

Tabela 5: Značilnosti dveh ključnih mednarodnih zbirk kazalnikov o izobraževanju (v publikacijah OECD in EU)

Značilnosti	<i>Education at a Glance - OECD Indicators</i>	<i>Key Data on Education in Europe</i>
Izdajatelj	OECD	EU (Eurostat-Eurydice)
Število zajetih držav	okoli 50	okoli 30
Obdobje izdajanja	od leta 1992 - vsako leto (razen na začetku)	od leta 1995 - praviloma na 2-3 leta
Ciljna populacija	oblikovalci izobr. politike, strokovnjaki in raziskovalci izobraževanja, tudi delodajalci	oblikovalci izobr. politike in civilna družba
Namen	za informiranje o delovanju izobraževalnih sistemov in v pomoč za izvajanje učinkovite izobraževalne politike	za merjenje prizadevanj držav članic EU na izobraževalnem področju
Pogled na izobraževanje	dejavnik gospodarske rasti, zato morajo država in podjetja vlagati v izobraževanje	izobrazba je temeljnega pomena za zaposlitev
Proučevane teme	spreminjanje prioritet med njimi, pa tudi samih tem, nekatere so standardne (izdatki)	nekatero ves čas, nekatere le občasno
Kontekst izobraževanja - njegovo upoštevanje	do leta 2000 je bil upoštevan neposredno (kot ena od tem z več kazalniki) in posredno, od takrat pa le posredno (kazalniki so zajeti v drugih temah)	neposredno upoštevan (kot tema s kazalniki)
Kontekst izobraževanja - vsebina	do leta 2000: neposredno (velikost šolske populacije, izobraženost odraslih) in posredno (učno okolje in organizacija šol) po letu 2000: prejšnji kazalniki so zajeti v rezultatih izobraževalnih ustanov, stari na čin posrednega zajetja pa ostaja	demografske značilnosti prebivalstva, vključenost v izobraževanje, trg dela (brezposelnost, zaposlenost), poklici
Uporabljeni model za kazalnike	proizvodni (vloški-proces-rezultati) + širši kontekst izobraževanja	opis izobraževalnega sistema (proces, vsebina)
Metodologija kazalnikov	se spreminja - dograjuje (največji razvoj pri kazalnikih o izdatkih za izobraževanje)	manjše spremembe, nastanek novih kazalnikov
Uporaba benchmarkinga	posredno	posredno
Kvantitativni in kvalitativni kazalniki ali podatki	le kvantitativni	oboje (narašča delež kvantit.)
Skupno število kazalnikov (KDE) oziroma njihovih skupin(OECD)	krčenje skupin kazalnikov (2006 - 28), število kazalnikov pa znaša v zadnjih izdajah blizu 100	se spreminja, trend k povečanju (1995 - 122; 2005 - 152)
Ključni viri podatkov	vprašalnik UOE	vprašalnik UOE, Eurydice
Uporaba v nacionalnih sistemih kazalnikov	veliko	manj
Referenčni priročnik	za mednarodne primerjave	za države EU
Trend	poenotenje kazalnikov in zajetih tematik	

Viri:

- OECD (Education at a Glance - OECD Indicators), različni letniki, zadnja izdaja, zajeta v analizo, je iz leta 2006.
- Eurostat-Eurydice (Key Data on Education in Europe), različni letniki, zadnji 2005.
- Scheerens, Hendriks, 2003.
- Desjardins, Garouste-Norelius, Mendes, 2003.

število mladih v celotnem prebivalstvu, izobraženost prebivalcev), ki bi jim lahko rekli ožji kontekst izobraževanja,

- kazalniki, ki dejansko kažejo rezultate izobraževanja (plače, brezposelnost - oboje glede na izobrazbo - tja jih uvršča tudi publikacija OECD EAG) ali celo kaj drugega (vseživljenjsko učenje).

Za zadnjo izdajo publikacije, z omenjeno precej drugačno organizacijo kazalnikov v skupine od prehodnih, velja omeniti, da vsebuje kar nekaj kazalnikov o *infrastrukturi formalnega izobraževanja*, kar

je pomembna novost in prednost glede na prejšnje izdaje, pa tudi glede na druge mednarodne vire za kazalnike tega izobraževanja.

4.4 Sklepne ugotovitve

Sintezno prikazujemo glavne (predstavljene in druge) značilnosti obeh navedenih sistemov kazalnikov v tabeli 5. Vsak od njiju ima svoje prednosti in pomanjkljivosti. Sklenemo pa lahko, da je kljub sedanji očitni strategiji različnega dometa obeh publikacij zaznati trend k poenotenju kazalnikov in zajetih tematik. Ključna značilnost

prikazanih publikacij, pomembna za Slovenijo, pa je, da naša država v publikacijo EAG ni vključena (ker ni članica OECD in ne sodeluje v projektu *World Education Indicators*, v katerem so številne države nečlanice OECD), v publikacijo KDE pa je vključena (a v njej zaradi nacionalnih razlogov doslej ni bilo podatkov o naložbah v izobraževanje). Torej je uporaba številnih dobrih kazalnikov iz publikacije EAG za Slovenijo dosti bolj zahtevna kakor za države, vključene v publikacijo.

5. Druge mednarodne serije kazalnikov izobraževanja

Navajamo še nekaj drugih mednarodnih publikacij s serijami oziroma zbirkami kazalnikov formalnega izobraževanja.

5.1 OECD – Human Capital Investment

Poleg kazalnikov izobraževanja v publikaciji *Education at a Glance – OECD Indicators* so strokovnjaki OECD doslej razvili še druge serije kazalnikov, ki se z navedenim delno prekrivajo. To so kazalniki s konca 90. let, povezani s temo naložb v izobraževanje in zbrani v publikaciji *Human Capital Investment* (OECD, 1998). V njej strokovnjaki OECD poudarjajo potrebo po takem merjenju človeškega kapitala (njegove kvantitativne in kvalitativne razsežnosti), ki upošteva različne poti pridobivanja oziroma prenosa znanja (formalno izobraževanje, neformalno izobraževanje, učenje z delom ipd.), in sicer: vlogo teh poti v »proizvodnji« človeškega kapitala, učinkovitost vsake izmed njih, njihovo dostopnost in pravičnost pri tem (enakost možnosti dostopa itd.), naložbe vanje (in viri le-teh) ter notranjo in zunanjo učinkovitost (donosnost). V publikaciji je zajet prikaz kazalnikov za merjenje zaloge človeškega kapitala, naložb v ta kapital in učinkov teh naložb v obliki donosov.

5.2 OECD – Education Policy Analysis

OECD od leta 1996 vzporedno s publikacijo o kazalnikih izobraževanja vsako leto izdaja še eno bolj vsebinsko in tematsko usmerjeno publikacijo *Education Policy Analysis*, ki praviloma ne zajema kazalnikov, ampak na njih temelji, in to na že objavljenih v prikazani publikaciji *Education at a Glance – OECD Indicators*, pa tudi na drugih. Osredotoča se na zajetje elementov za spremljanje in razvoj izobraževalne politike. Iz te perspektive razširja informacijsko področje in število uporabljenih virov. Ta publikacija je doslej obravnavala že vrsto tem, pri čemer je prevladujoča »izdatki za izobraževanje«. Velike pozornosti so bila deležna tudi vprašanja: položaj in plače

učiteljev, povezava med izobraževanjem in trgom dela, terciarno izobraževanje in vseživljenjsko učenje (ponudba tega učenja in viri zanj). Druga področja, ki so po mnenju strokovnjakov prav tako potrebna posebne pozornosti, so: predšolsko varstvo in izobraževanje ter rezultati izobraževalnih sistemov v dosežkih učencev. Vsebina navedene publikacije izraža ključna prednostna področja izobraževalne politike držav OECD.

5.3 UNESCO (statistični urad) – Global Education Digest

Publikacija *Globalni pregled izobraževanja – primerjava statistike o izobraževanju po svetu* (Global Education Digest – Comparing Education Statistics Across the World) je očitno naslednica nekdanjega Unescovega letopisa, čeprav to ni ravno napisano. Poleg publikacij OECD in EU, predstavljenih v 4. poglavju, jo imamo za tretjo ključno mednarodno publikacijo s kazalniki formalnega izobraževanja. Doslej je izšla štirikrat (Unesco, 2003, 2004, 2005, 2006), izhajala pa naj bi vsako leto. Cilj izdajateljev je, da vsakič poleg serije kazalnikov zajame tudi vsebinsko analizo neke aktualne teme. V zadnji izdaji je to terciarno izobraževanje. Publikacija pokriva predvsem formalno izobraževanje. V njej je zelo veliko kazalnikov, prikazani pa so praviloma tudi podatki zanje. V zadnji izdaji je kar nekaj sprememb v sami organizaciji kazalnikov, po drugi strani pa je zajetih nekaj popolnoma novih ali delno drugačnih kazalnikov kakor doslej. Ključni vir podatkov je vprašalnik UOE in poseben samostojni vprašalnik Unescovega statističnega urada. Število zajetih držav je večje kakor v kateri koli drugi mednarodni publikaciji kazalnikov z izobraževalnega področja – več kakor 200 držav z vsega sveta je razporejenih po celinah. Slovenija je tako seveda vključena. Pri nekaterih kazalnikih so izračunane tudi povprečne vrednosti za posamezne celine.

5.4 Eurostat in Evropska komisija – Education across Europe

Evropska komisija in Eurostat izdajata publikacijo *Izobraževanje v Evropi* (Education Across Europe, v nadaljevanju tudi EAE). V njej so kazalniki uvrščeni v 12 skupin: kontekst, financiranje izobraževanja, učitelji, vključenost v izobraževanje, dokončanje druge stopnje sekundarnega izobraževanja, terciarno izobraževanje, matematika - naravoslovje - tehnologija, šolajoči iz tujine, tuji jeziki, regije, izobraževanje in delo ter nadaljnje poklicno usposabljanje. V izdaji iz leta 2003 je skupaj kar 139 kazalnikov. Posebnost te publikacije glede na druge je, da vključuje *regionalno raven* opazovanja (raven NUTS3). Zajeta je tudi Slovenija in upoštevana kot ena regija. V publikaciji iz leta 2003 je zajetih 32 evropskih

držav. Podatkovni viri za kazalnike so: vprašalnik UOE, druge raziskave/ankete Eurostata (anketa o delovni sili – *ad hoc* modul iz leta 2000 o prehodu iz šole v delovno življenje, anketa o porabi gospodinjstev, statistika o razvojno-raziskovalni dejavnosti, statistika o zdravju in ekonomska statistika) ter (druga) anketa o nadaljnjem poklicnem usposabljanju zaposlenih (CVTS2). Večina izobraževanja odraslih ni zajeta v kazalnike ter publikacije. Prikazane pa so vse relevantne klasifikacije za kazalnike (o izobraževanju, poklicih itd.).

5.5 UNDP – Human Development Report

Publikacija Združenih narodov (United Nation Development Programme – UNDP) *Poročilo o človekovem razvoju* (Human Development Report) zajema kazalnike iz mednarodnih publikacij, do nedavnega predvsem iz Unescovega letopisa, od konca 90. let pa tudi vse več tistih iz publikacije OECD o kazalnikih izobraževanja (EAG); vključuje tudi nadgradnjo nekaterih med njimi. Gre za kazalnike o raznih vidikih razvoja človeškega dejavnika za več kakor 170 držav (leta 1990, ko je publikacija prvič izšla, jih je bilo na primer 130), od leta 1997 tudi za Slovenijo. Poleg te splošne izdajajo Združeni narodi v sodelovanju s posameznimi državami tudi tovrstne nacionalne publikacije. V letu 1998 je bila tako prvič izdelana za Slovenijo z naslovom *National Human Development Report – Slovenia 1998*, do leta 2003 je izšla še večkrat, v letu 2006 pa jo je nasledila publikacija *Socialni razgledi* (Javornik in dr., 2006). Izdaja jo Urad za makroekonomske analize in razvoj.

Posebnost kazalnikov v obravnavani publikaciji je »indeks človekovega razvoja« (human development index – HDI). Ta indeks je sestavljen iz kazalnika in ga UNDP objavlja od leta 1990, metodologija za njegov izračun pa se je od takrat večkrat spremenila (glej: Bevc, 1999). V sedanji enačici predstavlja netehtano povprečje izmerjenega relativnega razpona v neki državi od najvišje in najnižje vrednosti (med vsemi državami, vključenimi v analizo) v naslednjih razsežnostih: pričakovani dolžini življenja ob rojstvu, indeksu izobrazbe (izraženem s stopnjo pismenosti odraslih in bruto stopnjo vključenosti v izobraževanje) in gospodarski razvitosti (izraženi z BDP na prebivalca). Več o publikaciji in navedenem indeksu lahko zainteresirani bralec najde drugje (Bevc, 1999; Javornik, Korošec in dr., 2003; UNDP, 2004, 2005).

5.6 »Lizbonski« kazalniki formalnega izobraževanja

Pozorni smo bili tudi na kazalnike za uresničevanje lizbonskih ciljev glede izobraževanja

in usposabljanja (imenovali jih bomo kar »lizbonski« kazalniki). Med 29 takimi kazalniki smo pregledali vse, ki zadevajo formalno izobraževanje; bilo jih je 21. Večina med njimi se v enaki obliki pojavlja v kateri od že prikazanih publikacij, na podlagi katerih smo izbrali kazalnike za Slovenijo (Eurostat – Key Data on Education in Europe, Education across Europe; OECD – Education at a Glance; Unesco – Global Education Digest). Nekateri pa se v njih pojavljajo v malo drugačni obliki. Za njihov podrobnejši in celoviti oziroma dodatni pregled (pa tudi za tiste redke kazalnike, ki jih v navedenih publikacijah ni) smo pogledali še dve poročili Evropske komisije o uresničevanju lizbonskih ciljev v izobraževanju:

- Report on the Performance and Progress of Education and Training Systems in Europe, Indicators and Benchmarks – 2003 (EC, 2003),
- Progress towards the Lisbon Objectives in Education and Training – Report 2005 (CEC, 2005).

Proučili smo tudi nekatere kritične odzive na sistem 29 »lizbonskih« kazalnikov (Kaiser, 2004; Desjardins, Garrouste-Norelius, Mendes, 2003; Scheerens, Hendriks, 2002). Njihov prikaz presega domet tega prispevka (o tem glej več v Bevc in dr., 2005).

5.7 Publikacija o kazalnikih formalnega izobraževanja za osem razvitih držav

Poleg navedenih mednarodnih publikacij smo pregledali še publikacijo o kazalnikih formalnega izobraževanja za osem razvitih držav (Comparative Indicators of Education in the United States and Other G8 Countries – 2004), ki jo je izdal ameriški državni center za izobraževalno statistiko (US National Center for Education Statistics, 2004). *Države*, ki jih v tej publikaciji primerjajo, so: ZDA, Francija, Italija, Japonska, Kanada, Nemčija, Rusija in Velika Britanija. Kazalniki so v tej publikaciji razvrščeni v štiri kategorije: kontekst, predšolsko in primarno izobraževanje, sekundarno izobraževanje in terciarno izobraževanje. To je soroden pristop, kakor ga je nekoč uporabljal Eurostat v publikaciji KDE. Večina kazalnikov je takih, kakršne smo zasledili v treh že prikazanih publikacijah: OECD *Education at a Glance* ter Eurostata *Key Data in Education in Europe in Education across Europe*, nekaj pa je delno drugačnih ali popolnoma novih. Slednji kazalniki se nanašajo predvsem na primarno in sekundarno izobraževanje, zajemajo pa pismenost otrok, njihov odnos do branja, stališča do politike, odgovornost državljanov, uporabljeni jezik doma in obiskovanje dopolnilnega pouka ali inštrukcij.

6. Sklepne ugotovitve

Eden od pomembnih korakov pri oblikovanju nacionalne zbirke kazalnikov za formalno

izobraževanje, ki naj bi omogočil verodostojne primerjave stanja in trendov v neki državi z drugimi državami, je poznavanje mednarodnih in nacionalnih zbirk takih kazalnikov. Na mednarodni ravni smo proučevali več njihovih sistemov oziroma zbirk. V prispevku smo predstavili osem publikacij z zbirkami/sistemi kazalnikov šestih mednarodnih organizacij ali institucij: OECD, Eurostata v sodelovanju z Eurydice, Unesca, Združenih narodov oziroma UNDP, Evropske komisije in ameriškega državnega centra za izobraževalno statistiko. Med njimi ocenjujemo kot ključne naslednje tri, od katerih smo v prispevku zelo podrobno prikazali prva dva:

- sistem kazalnikov OECD, predstavljen v publikaciji o kazalnikih v izobraževanju (Education at a Glance - OECD indicators),
- sistem kazalnikov EU, predstavljen v publikaciji o ključnih podatkih/infomacijah o izobraževanju v Evropi (Key Data on Education in Europe) in
- sistem kazalnikov Unesca, zajet v publikaciji o pregledu izobraževanja po svetu (Global Education Digest).

Za prva dva od teh treh lahko ugotovimo, da je značilna tendenca k poenotenju proučevanih tem in kazalnikov, kar je gotovo posledica vse večjega sodelovanja med ustreznimi institucijami EU, OECD in Unesca. V zvezi z zbirko kazalnikov OECD, ki je za mnoga področja (na primer obseg in sistem financiranja izobraževanja) najbolj razviti sistem kazalnikov, pa je treba poudariti možnost vključitve držav nečlanic OECD, saj lahko sodelujejo v programu World Education Indicators, ki ga izvajata skupaj OECD in Unesco. Tako OECD tudi zanje izračuna kazalnike po enotni metodologiji. Slovenija je bila k temu projektu povabljen že pred mnogimi leti, a te možnosti ni izkoristila.

Od preostalih prikazanih zbirk kazalnikov je gotovo potrebna posebnega komentarja zbirka Evropske komisije za uresničevanje lizbonske strategije. Ti kazalniki imajo po naši presoji vrsto pomanjkljivosti. Kljub temu se nam zdi opravljeno delo pri tej zbirki izredno koristno predvsem zato, ker je spodbudilo množice posameznikov in institucij v Evropi, da razmišljajo o kazalnikih za prenos znanja in podatkovnih podlagah zanje.

Podrobna analiza prikazanih mednarodnih publikacij s kazalniki je bila precej zamudna, saj je za formalno izobraževanje v nasprotju z drugimi vrstami prenosa znanja značilna prava poplava kazalnikov - ogromno jih je. Taka analiza nam je bila podlaga za izdelavo poznejše zbirke kazalnikov za Slovenijo, ki smo jo pred izdelavo končne enačice preverili z uporabniki na posebni

delavnici. Pred tem smo temeljito proučili tudi vrsto metodoloških in drugih vprašanj v zvezi s kazalniki, med njimi zlasti teoretične okvire zanje, način njihovega uskupinjanja (v prispevku smo omenili enega med njimi - proizvodni model) in modele za opis kazalnikov. Po kritičnem pregledu literature smo izdelali lastno enačico proizvodnega modela in modela opisa kazalnikov, ki smo ju uporabili pri skoraj 100 izbranih kazalnikih. O konkretni zbirki oziroma sistemu kazalnikov za Slovenijo pa več v kateri od naslednjih števil revije IB.

Literatura

Bevc, Milena (2005). *Indikatorji na znanju temelječe (slovenske) družbe s poudarkom na indikatorjih formalnega izobraževanja (za Slovenijo) ter vlogi lizbonske strategije*. V: Tkačik, B. (ur.), Urbas, M. (ur.). *Komuniciranje z dajalci in uporabniki statističnih podatkov ter podpora EMU in Lizbonski strategiji: zbornik 15. statističnih dnevov, Radenci, 7.-9. november 2005*. Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije: Statistično društvo Slovenije, str. 45-57.

Bevc, Milena (2006). *Development of the national system of internationally comparable indicators of formal education: prispevek k European Conference on Educational Research, Ženeva, 13.-16. september 2006*.

Bevc, Milena (ur.), Svetlik, Ivan, Kavaš, Damjan, Kovačič, Art, Pavlin, Samo, Stanovnik, Peter (2004). *Opredelitev, dejavniki in mehanizmi družbe znanja. Raziskava v projektu »Dejavniki in indikatorji razvoja na znanju temelječe (slovenske) družbe«*. Ljubljana: Inštitut za ekonomska raziskovanja - Fakulteta za družbene vede, Inštitut za družbene vede.

Bevc, Milena (ur.), Svetlik, Ivan, Bole - Kosmač, Daša, Kovačič, Art, Pavlin, Samo (2005). *Indikatorji za merjenje prenosa znanja - nabori, opis in uporaba. Raziskava v projektu Dejavniki in indikatorji razvoja na znanju temelječe (slovenske) družbe*. Ljubljana: Inštitut za ekonomska raziskovanja - Fakulteta za družbene vede, Inštitut za družbene vede.

Bevc, Milena (ur.), Svetlik, Ivan, Bole - Kosmač, Daša, Čelebič, Tanja, Pavlin, Samo (2006). *Indikatorji za merjenje prenosa znanja - pregled, opis, uporaba. Raziskava v projektu Dejavniki in indikatorji razvoja na znanju temelječe (slovenske) družbe*. Ljubljana: Inštitut za ekonomska raziskovanja - Fakulteta za družbene vede, Inštitut za družbene vede.

Bole - Kosmač, Daša (2005). *Metodološki in izvedbeni okviri indikatorjev za spremljanje razvoja Slovenije v družbo znanja*. V: Bevc in dr. (2005), *Indikatorji na znanju temelječe družbe - metodologija, pregled, nabori*. Ljubljana: Inštitut za

- ekonomska raziskovanja - Fakulteta za družbene vede, Inštitut za družbene vede, str. 3-28.
- CEC (2005). *Progress Towards the Lisbon Objectives in Education and Training - 2005 Report. Commission Staff Working Paper. Brussels: Commission of the European Communities, 22. 3. 2005, SEC(2005) 419.*
- Desjardins, Richard, Garrouste - Norelius, Christelle, Shawn, Mendes (2003). *Benchmarking education and training systems in Europe: An international comparative study - prepared for the European Commission. Stockholm: Institute of International Education in Stockholm University.*
- EC (2003). *A review of the 29 indicators for measuring progress towards the Lisbon objectives. Document n. 10, Brussels: European Commission, 9. 12. 2003 (LBJ/AV D - 2003).*
- EC (2005). *Overview on international statistical surveys relevant for education and training - Version: 12/4/05. Brussels: European Commission.*
- EC (2005a). *Overview on key international statistical publications on education. Version: 10/4/05. Brussels: European Commission.*
- Eurostat (2005). *Key Data on Education in Europe 2005. Brussels: Eurostat-Eurydice-European Commission (in vse predhodne izdaje publikacije).*
- Javornik, Jana, Korošec, Valerija (urednici), in drugi (2003). *Poročilo o človekovem razvoju - Slovenija 2002/2003. Ljubljana: Urad za makroekonomske analize in razvoj.*
- Javornik, Jana (ur.), in drugi (2006). *Socialni razgledi 2006. Ljubljana: Urad za makroekonomske analize in razvoj.*
- Kaiser, Frans (2004). *Towards a coherent framework of indicators for measuring progress towards the Lisbon objectives, Work in progress. Enschede: Centre for Higher Education Policy Studies (CHEPS).*
- OECD (1998). *Human Capital Investment. Paris.*
- OECD (2006). *Education at a Glance - OECD Indicators 2004. Pariz (in druge predhodne izdaje publikacije od leta 1992).*
- OECD (2006a). *Education Policy Analysis 2005-2006. Pariz (in druge izdaje publikacije od leta 1996).*
- Scheerens, Jaap, Hendriks, Maria (eds.) (2002). *Benchmarking the quality of education, Final Version.*
- UNDP (2004). *Human Development Report 2004. New York: United Nations Development Programme. http://hdr.undp.org/reports/global/2004/pdf/hdr04_complete.pdf (4. 5. 2005).*
- UNDP (2005). *Human Development Report 2005. New York - Oxford: United Nations Development Programme - Oxford University Press.*
- Unesco (2006). *Global Education Digest 2006 - Comparing Education Across the World. Montreal: Unesco Institute for Statistics (in predhodne izdaje: 2003, 2004, 2005).*

Fleksibilnost trga dela, varovanje zaposlitve in reforme trga dela v Sloveniji

Povzetek

Članek predstavlja opredelitve trga dela in izpostavlja vprašanja varovanja zaposlitve, ki je pomemben del reform trga dela, in vpliv varovanja zaposlitve na gibanja na trgu dela. Ker se slovenski trg pogosto označuje kot tog in potreben reforme, članek predstavlja vsebino in uresničevanje usmeritev reform trga dela, ki jih je Vlada RS sprejela novembra 2005 (Vlada RS, 2006). Sprejete smernice na področju zaposlovanja na ravni EU, ki zahtevajo tudi iskanje ravnovesja med varnostjo in fleksibilnostjo na trgu dela, so spodbudile razprave o t.i. varni fleksibilnosti in z gledovanje po danskem modelu, ki ga predstavljamo in hkrati opozarjamo na omejitve pri posnemanju tega modela.

Ključne besede: varna fleksibilnost, reforme trga dela

Summary

The article gives definitions of labour market flexibility and in particular deals with employment protection and its impact on labour market developments. Since experts often stress the necessity to increase labour market flexibility in Slovenia, the article provides an overview of the reform guidelines adopted by the Slovene government in November 2005 and their implementation. Due to the very wide discussion in the EU about the flexicurity model, the paper presents the Danish flexicurity model and cautions against copying the Danish model in Slovenia and in other countries.

Key words: flexicurity, labour market reforms

JEL: J48, J88

Uvod

Razprave o fleksibilnosti trga dela in varni fleksibilnosti so pogoste v Sloveniji in EU. Dovolj fleksibilen trg dela je namreč pogosto pogoj za uspešnost države v monetarni uniji (Rantala, 2003). V ekonomski literaturi in v splošnih javnih razpravah je veliko različnih opredelitev in razumevanj pojma fleksibilnosti trga dela. Fleksibilnost trga dela lahko obravnavamo z več vidikov in ravni. Prvi del članka zato najprej obravnava različne opredelitve fleksibilnosti trga dela in raznolikost razprav o fleksibilnosti trga dela. Ker je varovanje zaposlitve največkrat izpostavljen dejavnik številčne fleksibilnosti, o kateri se tudi največkrat govori, članek podrobneje obravnava varovanje zaposlitve

in vpliva varovanja zaposlitve na gibanja in stanja na trgu dela glede na ekonomske teorije in empirične raziskave. Ker so reforme trga dela pogosto izpostavljene kot nujne za boljše delovanje trga dela, drugi del članka govori o usmeritvi reform trga dela, ki jih je Vlada RS sprejela novembra 2005 (Vlada RS, 2006), in njihovem uresničevanju. Sprejete smernice na področju zaposlovanja na ravni EU, ki jih morajo članice upoštevati pri pripravi politik in ukrepov, zahtevajo tudi iskanje ravnovesja med varnostjo in fleksibilnostjo na trgu dela, kar je spodbudilo razprave o t.i. varni fleksibilnosti (ang. *flexicurity*). V tretjem delu članka je predstavljen danski model varne fleksibilnosti, v sklepnih mislih pa neizpolnjeni pogoji za posnemanje danskega modela v Sloveniji.

* Urad za makroekonomske analize in razvoj, Ljubljana

1. Opredelitev pojma fleksibilnosti trga dela in obširnost razprav o tem

Fleksibilnost trga dela je zelo širok pojem, kar ponazarjamo z nekaj primeri opredelitve pojma. Fleksibilnost namreč lahko proučujemo in opredeljujemo na različnih ravneh in z različnih vidikov. Na abstraktni ravni pojem označuje sposobnost odzivanja in prilagajanja različnim spremembam. Na abstraktni ravni je najbolj logična delitev fleksibilnosti na dve razsežnosti, kakor jo predlaga (Monastiriotis, 2003, str. 6): prva razsežnost predstavlja delitev na številčno in funkcionalno fleksibilnost, druga pa na notranjo in zunanjo fleksibilnost trga dela. To omogoča razdelitev fleksibilnosti na štiri vrste:

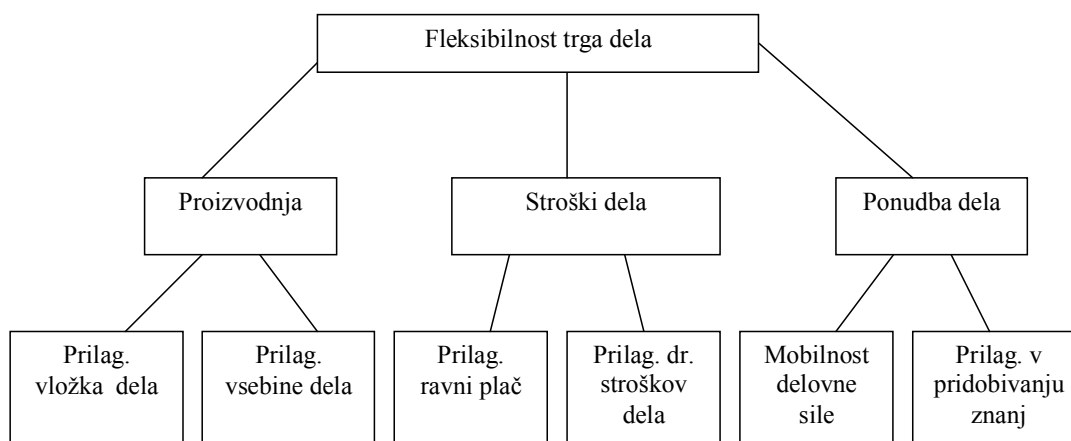
- 1) notranja številčna fleksibilnost, ki se osredotoča na prilagodljivost že uporabljenega vložka dela v podjetju - prilagodljivost delovnih ur, delovnega časa, odmora in dopusta;
- 2) zunanja številčna fleksibilnost, ki predstavlja prilagodljivost vložka dela s trga dela - predvsem povezana z možnostjo uporabe začasnih in delnih zaposlitev, pravil o najemanju in odpuščanju in povečano fleksibilnostjo plač;
- 3) notranja funkcionalna fleksibilnost, ki označuje sposobnost podjetja, da se z načinom proizvodnje in organizacijo dela (usposobljenost delavcev za različna delovna mesta, manjšimi razmejitvami med delovnimi mesti in večjo vključenostjo zaposlenih) zagotovi prilagoditev spremembam v povpraševanju in tehnologiji;
- 4) zunanja funkcionalna fleksibilnost, ki zajema sposobnost podjetja, da določeni deli proizvodnje potekajo zunaj podjetja s podizvajalci.

Empirični vidik in pogled na fleksibilnost trga dela lahko povežemo s tremi področji, kjer lahko tržne sile svobodno delujejo: proizvodnja, stroški dela in ponudba dela. Monastiriotis (2003) takšno opredelitev prikazuje v shemi 1. Na kratko lahko rečemo, da je v okviru proizvodnje možno prilagajati vložek dela in vsebino dela, pri stroških dela je možno prilagajati raven plač (raven »rezervne« plače (angleško *reservation wage*) in povprečne plače) in prilagajati druge stroške dela. Ponudba dela na eni strani omogoča fleksibilnost z mobilnostjo delovne sile in prilagodljivostjo pri pridobivanju novih znanj.

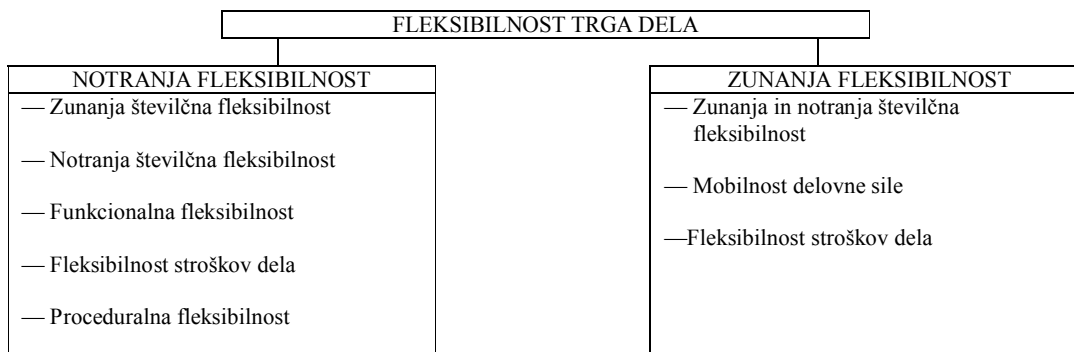
Fleksibilnost trga dela lahko opredelimo tudi na ravni podjetja (notranja fleksibilnost) in narodnega gospodarstva (zunanja fleksibilnost), kar je predstavljeno v shemi 2 (Kajzer, 2005, str. 12).

Na ravni podjetja, kjer fleksibilnost označujemo kot notranjo, sta Rimmer in Zappala (1988) opredelila naslednje oblike: (i) zunanja številčna fleksibilnost, ki označuje sposobnost podjetja, da prilagodi raven potrebnega produkcijskega faktorja dela spremembam na trgu blaga z zmanjšanjem ali povečanjem števila zaposlenih; (ii) notranja številčna fleksibilnost, ki označuje sposobnost podjetja, da prilagodi obseg in časovno razporeditev dela (število delovnih ur in delovni čas) brez zmanjšanja ali povečanja števila zaposlenih; (iii) funkcionalna fleksibilnost, ki daje delodajalcu možnost razporejanja zaposlenih na različna delovna mesta (notranja mobilnost zaposlenih); (iv) fleksibilnost plač in stroškov dela, ki znotraj podjetja predstavlja nagrajevanja dela oziroma povezanost plač z rezultati dela; (v) proceduralna fleksibilnost, ki jo določajo postopki pogajanj in

Schema 1: Oblike fleksibilnosti trga dela



Vir: Prirejeno po Monastiriotis (2003).

Shema 2: Oblike fleksibilnosti trga dela s stališča podjetja in gospodarstva

dogovarjanja o dejavnikih, ki določajo prej omenjene oblike fleksibilnosti na ravni podjetja.

Na ravni narodnega gospodarstva lahko opredelimo naslednje oblike zunanje fleksibilnosti: (i) številčna fleksibilnost, ki izraža stopnjo prilagajanja zaposlenosti (zunanja številčna fleksibilnost) in opravljenih delovnih ur (notranja številčna fleksibilnost), spremembam povpraševanja na trgih blaga; (ii) fleksibilnost stroškov dela, ki označuje prilagajanje ravni realnih plač in ostalih stroškov dela ter relativnih stroškov dela, spremembam v zaposlenosti, brezposelnosti in produktivnosti; (iii) mobilnost delovne sile in spremembe njenega obsega.

V ekonomski literaturi so številne opredelitve fleksibilnosti trga dela. Nickell (1997) je na primer izpostavil tri vidike fleksibilnosti trga dela: (i) varovanje zaposlitve, (ii) standardi dela in (iii) politika trga dela. Za merilo varnosti in zaščitenosti zaposlitve uporablja OECD-jev indeks varovanja zaposlitve. Za merilo standardov dela oblikuje indeks, ki odraža zakonodajno ureditev na številnih področjih, in sicer predvsem določitev delovnega časa, začasnih zaposlitev, varovanja zaposlitve, minimalnih plač, udeležbo zaposlenih pri upravljanju (npr. obstoj delavskih svetov in prisotnost delojemalcev v nadzornih odborih). Politiko trga dela razdeli na pasivno in aktivno. Pasivno politiko ocenjuje po višini nadomestitvenega razmerja¹ nadomestil za brezposelnost v primerjavi s plačami in po trajanju nadomestila za brezposelnost. Aktivno politiko zaposlovanja meri z izdatki za programe, s katerimi brezposelni spet pridobijo zaposlitev, vključno s programi iskanja zaposlitve, subvencioniranja zaposlitve in posebnih ukrepov za invalide.

Paas in drugi (2002) ločujejo fleksibilnost trga dela na makro in mikro ravni. Na makro ravni

poznajo institucionalno fleksibilnost in fleksibilnost plač. Institucionalno fleksibilnost določa ureditev trga dela (delovna zakonodaja), politika trga dela, moč sindikatov. Na mikro ravni merijo fleksibilnost s tokovi delavcev (tokovi med stanji na trgu dela, s poklicno mobilnostjo in z regionalno mobilnostjo) in s tokovi zaposlitev (ustvarjanje in ugašanje delovnih mest).

Čeprav fleksibilnost trga dela ni sinonim za odsotnost zakonskega urejanja trga dela, je najbolj pogosta razlaga fleksibilnosti trga dela povezana z zakonsko ureditvijo trga dela in institucijami trga dela (npr. Siebert, 1997, Lazear, 1990). Ker se ureditev trga dela najpogosteje povezuje z varovanjem zaposlitve, v nadaljevanju tega prispevka podrobneje obravnavamo varovanje zaposlitve, ki se najpogosteje izraža z indeksom zaposlitvene varnosti (*Employment protection Legislation Index*).

1.1 Varovanje zaposlitve in njegov vpliv na gibanja na trgu dela

Varovanje zaposlitve je v ekonomski literaturi pomemben dejavnik obnašanja delodajalcev in delojemalcev. V ekonomski literaturi se fleksibilnost trga dela zelo pogosto povezuje z zakonsko ureditvijo trga dela in institucijami trga dela in z varovanjem zaposlitve. Pissarides (2001) trdi, da je edina korist varovanja zaposlitve, trajanje zaposlitev. Najpomembnejši razlogi za ureditev varovanja zaposlitve so: (i) delojemalčeva varnost pri delu, pri zaposlitvi in dohodku in »zavarovanje« delavcev pred negotovostmi, ki izhajajo iz trga dela; (ii) prednost stalne zaposlitve naj bi bila spodbujanje vlaganj v človeški kapital in s tem v povečanje produktivnosti; (iii) stalnost zaposlitve naj bi povečevala pripravljenost delavca na sprejemanje tehnološkega napredka, izobraževanja in usposabljanja in notranje mobilnosti. Glavna razloga proti

¹ Razmerje med višino nadomestila za brezposelnosti in plačo v času pred izgubo zaposlitve.

ureditvi varovanja zaposlitve sta: (i) dejstvo, da strogo varovanje zaposlitve zmanjšuje sposobnost prilagajanja podjetij spremembam v okolju zaradi globalizacije in tehnoloških sprememb in (ii) trditev, da strogo varovanje zaposlitve povečuje previdnost delodajalcev pri zaposlovanju in s tem zmanjšuje ustvarjanje novih delovnih mest.

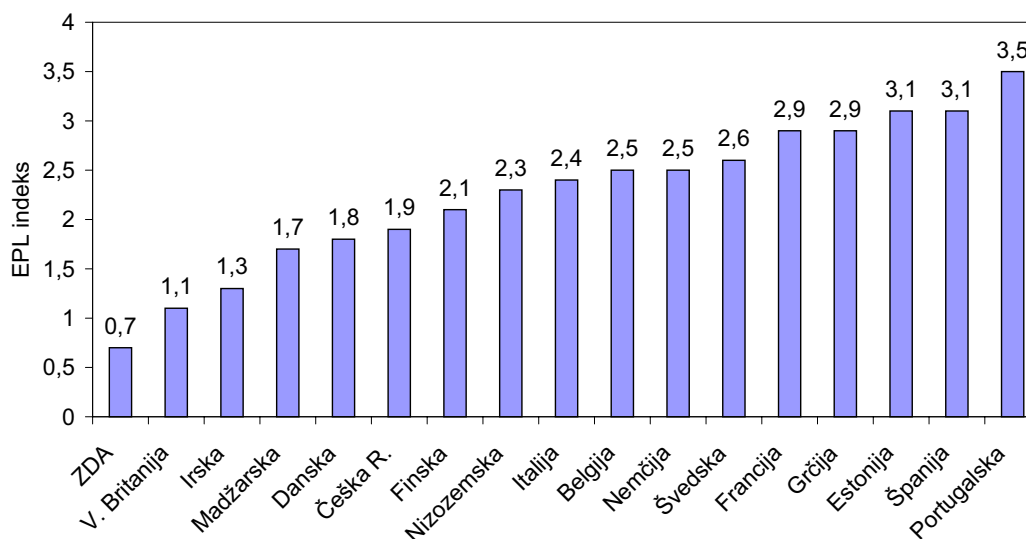
Varovanje zaposlitve ustvarja številne učinke na stroške dela, zaposlenost in produktivnost, ki so ugodni in neugodni. Neto učinek je odvisen od velikosti podjetja, vrste dejavnosti in razmer na trgu, kjer podjetje nastopa. Na ravni družbe Canzies in Nesprova (2003) izpostavljata dvojne stroške strogega varovanja zaposlitve: (i) delitev na insiderje in outsiderje, kar prispeva k večji segmentaciji trga dela, neenakosti in družbeni izključenosti, (ii) strah zaposlenih pred izgubo privilegijev preprečuje zaposlenim, da bi se premaknili na drugo delovno mesto ali sektor, kjer bi lahko bili bolj produktivni.

V ekonomski teoriji sta dva načina oziroma mehanizma, s katerima ekonomisti pojasnjujejo, kako stroški odpuščanja in najemanja (zaradi varovanja zaposlitve) vplivajo na gibanje za-

poslenosti in brezposelnosti v gospodarstvu. Prva skupina ekonomistov poudarja dejstvo, da stroški odpuščanja povečujejo stroške prilagajanja zaposlenosti in pomembno vplivajo na odločitve delodajalcev pri najemanju in odpuščanju, ki so predvsem previdnejši pri zaposlovanju in manj zaposlujejo. Druga skupina ekonomistov² poudarja, da stroški odpuščanja povečujejo pogajalsko moč zaposlenih, prispevajo k višjim plačam zaposlenih in s tem posredno zmanjšujejo zaposlenost.

Za mednarodne primerjave ureditve trga dela in razvrščanje držav po tem merilu so strokovnjaki OECD razvili »indeks zaposlitvene varnosti« (OECD, 1999). Indeks vsebuje opis 22 osnovnih delov ureditve trga dela, ki jih lahko združimo v tri področja oz. dele indeksa: (i) zaščitenost redno zaposlenega zoper individualno odpoved;³ (ii) urejenost začasnih oblik zaposlenosti⁴ in (iii) posebne zahteve ob kolektivnem odpuščanju.⁵ Iz 22 informacij o urejenosti trga dela se oblikujejo indeksi v vrednosti od 0 do 6, s ponderiranjem pa dobimo sintezni indeks togosti delovne zakonodaje oziroma indeks zaposlitvene varnosti (OECD, 1999). Višja vrednost indeksa označuje bolj togo ureditev in večje varovanje zaposlitve.

Slika 1: Indeks zaposlitvene varnosti v letu 2003 v državah OECD



Vir: OECD 2004.

² Naslanjajo se na ideje insider-outsider teorij brezposelnosti, ki poudarjajo pomen prednosti, ki jo imajo v pogajanjih že zaposleni (insiderji) pred brezposelnimi (outsiderji), ki bi bili sicer pripravljeni delati za nižje plačilo kakor insiderji, vendar je zamenjava zaposlenih (insider) z nezaposlenimi zaradi visokih stroškov odpuščanja nerentabilna.

³ Pri tem se ocenjuje 12 kazalnikov: postopek odpuščanja, odpovedni rok in odpravnina za delavca z 9 mesecev, 4 leta in 20 let delovne dobe, težavnost odpuščanja.

⁴ Pri tem se ocenjuje zakonska urejenost zaposlovanja za določen čas in delovanje agencij za posredovanje delovne sile, predvsem število ponovitev pogodb o začasnem delu in omejitve trajanja začasnega dela in dela za določen čas.

⁵ Pri tem se ocenjuje opredelitev skupinskega odpuščanja, obveščanje sindikatov in pristojnih javnih institucij, zahtevana oblika pogajanj, merila za odpuščanje zaposlenih in višina odpravnine.

Omenjeni indeks se v številnih empiričnih analizah uporablja kot spremenljivka, ki meri intenzivnost varovanja zaposlitve. Slika 1 prikazuje vrednosti indeksa zaposlitvene varnosti v državah OECD v letu 2003.

Kakor je razvidno iz slike 1 imata v EU najmanjše varovanje zaposlitve Irska in Združeno kraljestvo, ki predstavljata angolosaksonski model dereguliranega trga dela in socialne države. Na drugi strani imata najmočnejše varovanje zaposlitve Španija in Portugalska.

Po mnenju nekaterih strokovnjakov je vprašanje, ali manjše varovanje zaposlitve vodi k večji zaposlenosti, sporno na teoretični in empirični ravni (Andersen in Svarer, 2006). Vsekakor lahko rečemo, da ni enoznačnega in enostavnega odgovora na to vprašanje. Pregled rezultatov empiričnih analiz (OECD, 2004) pokaže, da iz večine empiričnih analiz izhaja, da ima varovanje zaposlitve zelo majhen učinek na skupno brezposelnost in zaposlenost, vendar pa vpliva na strukturo in trajanje brezposelnosti ter na zaposlitvene možnosti nekaterih skupin. Večje varovanje povečuje strukturno in dolgotrajno brezposelnost, negativno vpliva na vstop mladih na trg dela in zmanjšuje mobilnost zaposlenih. Večje varovanje zaposlitve vpliva na zaposlitvene možnosti nekaterih skupin na trgu dela – zmanjšuje predvsem stopnjo zaposlenosti mladih in žensk. Varovanje zaposlitve vpliva na tokove na trgu dela, npr. na priliv v brezposelnost, trajanje brezposelnosti in mobilnost delovne sile. Pogosto se kot razlog za skromne empirične dokaze o vplivu varovanja zaposlitve na zaposlenost in brezposelnost navajajo težave s podatki.

1.2 Odpravnine in odpovedni roki

Odpravnine in odpovedni rok sta najbolj pogosto izpostavljena dejavnika številčne fleksibilnosti. Predstavljata strošek odpuščanja, ki mu makroekonomisti v teorijah brezposelnosti pripisujejo pomembno vlogo. Odpovedni rok ima bolj kot odpravnina značilnost varovanja, saj dejansko podaljšuje trajanje zaposlitve. Odpravnina služi predvsem kot nadomestni dohodek delavca ob izgubi zaposlitve, ki delavcu zagotavlja dohodkovno varnost. Pri iskanju modela varne fleksibilnosti se zastavlja vprašanje, ali dohodkovno varnost brezposelnega bolje zagotavlja odpravnina ali nadomestilo za primer brezposelnosti. Pri iskanju rešitve bi se socialni partnerji morali zavedati, da institut odpravnine nima prerazdelitvene vloge in da praviloma več kakor kompenzira izgubo dohodka bolj plačanim in bolj izobraženim, ki praviloma tudi hitreje najdejo novo zaposlitev. Prav tako se je treba

zavedati, da zaposleni za določen čas, katerih delež v Sloveniji hitro narašča, niso upravičeni do odpravnine.

Pregled stroškov odpuščanja v državah OECD kaže, da so v državah, kjer so odpravnine večje, odpovedni roki običajno krajši. Uspešno kombinacijo varnosti in fleksibilnosti na trgu dela predstavlja danski model varne fleksibilnosti, o katerem podrobneje govori zadnji del članka. Primerjava odpovednih rokov zaposlenega s 4 in 20 let delovne dobe v Sloveniji z državami OECD pokaže, da imamo v Sloveniji te odpovedne roke približno usklajene z odpovednimi roki v evropskih državah OECD. Primerjava odpravnin za isti skupini zaposlenih kaže, da so zakonsko predpisane odpravnine v Sloveniji sorazmerno visoke, če jih primerjamo z višino predpisanih odpravnin v državah OECD.

Vodopivec (2005) je ocenil indeks zaposlitvene varnosti v Sloveniji za obdobje od 1991–2004. V začetku devetdesetih let je skupni indeks presegal vrednost 4 in se vse od leta 1998 ni bistveno spreminjal. Spremembe Zakona o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti, ki so začele veljati leta 1998, so uzakonile dejavnost agencij za posredovanje dela in zagotavljanje delovne sile (angleško *temporary work agencies*) in pomembno prispevale k znižanju skupnega indeksa varovanja zaposlitve na 3,1 (glej tabelo 1). Spremembe, ki jih je prinesel novi Zakon o delovnih razmerjih, ki je začel veljati leta 2003, so vrednost skupnega indeksa znižale na 2,7. Spremembe v smeri večje prožnosti je omenjeni zakon prinesel na področju »varovanja« zaposlitev za nedoločen čas, kjer se je ocena indeksa znižala s 4,0 na 2,7, saj je prišlo do skrajšanja odpovednih rokov in zmanjšanja odpravnin. Večjo fleksibilnosti pomenijo tudi spremembe glede kolektivnega odpuščanja. Na drugi strani spremembe na področju sklepanja pogodb za določen čas glede indeksa prinašajo večjo togost zaradi dodatnih omejitev pri zaposlitvah za določen čas.

Vodopivec (2005) je z ekonometrično analizo ugotovil, da je novi zakon z omilitvijo togosti zaposlitvene zakonodaje v prvem letu delovanja statistično značilno vplival na zmanjšanje razlik pri izstopu iz zaposlitve med delavci, zaposlenimi za nedoločen, in delavci za določen čas.

2. Pregled reform trga dela v Sloveniji

K izboljšanju delovanja trga dela in doseganju ugodnejšega stanja na trgu dela naj bi po mnenju mnogih ekonomistov pomembno prispevale reforme trga dela. Potreba po reformah trga dela

Tabela 1: Indeks zaposlitvene varnosti v Sloveniji

	1992	1995	1998	2003	2004
Indeks zaposlitvene varnosti (skupaj)	4,2	4,1	3,1	2,7	2,7
I. Zaposlovanje za nedoločen čas	3,8	4,0	4,0	2,7	2,7
Postopek	5,0	5,0	5,0	3,0	3,0
Odpovedni rok in odpravnina	3,1	3,1	3,1	1,8	1,8
Težavnost odpuščanja	3,3	4,0	4,0	3,3	3,3
II. Zaposlovanje za določen čas	4,4	3,8	1,3	2,0	2,0
Zaposlitev za določen čas	3,3	2,0	2,0	2,3	2,3
Agencije za zagotavljanje delovne sile	5,5	5,5	0,5	1,8	1,8
III. Kolektivno odpuščanje	4,7	5,3	5,3	4,8	4,8

Vir: Vodopivec (2005, str. 38).

je med drugim izpostavljena tudi v poročilu o izvajanju in učinkovitosti politike zaposlovanje v EU leta 2003 (Kok, 2003). Slovenski trg dela se pogosto označuje kot tog predvsem zaradi še vedno dokaj močnega varovanja zaposlitve in skromne odzivnosti zaposlovanja na povečanje gospodarske rasti v obdobju od 1995–2005 (Kajzer in drugi, 2005, str. 39). V drugem delu članka zato na kratko predstavljamo vsebino in usodo predlogov reform trga dela, ki jih je pripravila skupina za reforme trga dela in jih je novembra 2005 Vlada RS sprejela kot okvir ekonomskih in socialnih reform za povečanje blaginje prebivalcev Slovenije (Vlada RS, 2006). Skupina za reformo trga dela se je ukvarjala predvsem s politiko zaposlovanja, varovanjem zaposlitve, nadomestili za brezposelnost in spodbujanjem vseživljenjskega učenja. Obdavčitev dela je obravnavana v okviru celotne davčne reforme, kjer je izpostavljena potreba po zmanjšanju obdavčitve dela.

Za uspešnejšo politiko zaposlovanja reforme predlagajo: (i) vsebinsko združevanje programov aktivne politike zaposlovanja (APZ) v programe z jasno opredeljenim namenom ter tako preseči sedanjo razdrobljenost programov APZ ter hkrati zagotoviti njihovo večjo preglednost in izvedbeno učinkovitost; (ii) priprava večletnih programov APZ; (iii) dodatno usposabljanje svetovalcev za zaposlitev v »mentorje«, ki bodo brezposelnim znali zagotavljati najprimernejše načine in oblike pomoči in svetovanja pri iskanju zaposlitve ter jih vključevati v programe zaposlovanja, ki bodo najučinkoviteje prispevali k odpravljanju zaposlitvenih ovir brezposelnih in jih vključiti v delo; (iv) izboljšanje razmerja med številom brezposelnih in številom svetovalcev (približanje razmerju 150 brezposelnih na 1 svetovalca). Program ukrepov APZ za obdobje od 2007–2013 in izvedbeni načrt za leti 2007 in 2008 ter pravilnik o izvajanju ukrepov APZ do neke mere odpravljajo

razdrobljenost programov in vzpostavljajo bolj ustaljeno shemo financiranja programov.

Na področju varovanja zaposlitve je predlagano predvsem: (i) zmanjšanje najvišje višine odpravnine (na 6 mesečnih plač), (ii) proučitev možnosti skrajšanja zakonsko določenih razumnih odpovednih rokov, (iii) v okviru možnosti, ki jih dopuščajo ratificirani mednarodni sporazumi, odpraviti vzroke za visoke togosti "indeksa varovanja zaposlitev" ob kolektivnem odpuščanju. Ker usklajevanja socialnih partnerjev o spremembah Zakona o delovnih razmerjih še potekajo, usode reformnih predlogov ne moremo oceniti. Glede na aktualne predloge ocenjujemo, da so možnosti za večje spremembe na tem področju izredno majhne. Doslej so se partnerji zavzemali za večjo notranjo fleksibilnost – ureditev zaposlitve za vrsto del, za zniževanje odpovednih rokov, natančnejšo ureditev sorazmernosti pravic glede na čas zaposlitve in možnost vključitve posameznika v programe aktivne politike zaposlovanja že v času odpovednega roka ter vezavo ponujene ustrezne zaposlitve in odpravnine.

Na področju večje aktivacije brezposelnih oseb je predlagano: (i) da se vsako brezposelno osebo v roku od 3–6 mesecev vključi v eno od aktivnih oblik obravnav (programi pomoči za iskanje zaposlitev) ali v program zaposlovanja, ki najučinkoviteje povečuje njeno zaposljivost in delovno/zaposlitveno vključenost; (ii) izboljšati razmerje med številom brezposelnih na enega svetovalca zaposlitve in se postopno približati razmerju 150 brezposelnih/1 svetovalca. Povečati število obravnav brezposelnih v mreži centrov za poklicno svetovanje in informiranje ter v svetovalnih središčih za informiranje in svetovanje pri izobraževanju odraslih z namenom, da se poveča učinkovitost pri posredovanju brezposelnih na prosta delovna mesta ter njihovo vključevanje

v tiste programe, s katerimi se bo najhitreje zagotovila njihova delovna/zaposlitvena vključenost; (iii) oblikovanje in izvedba programa, ki povezuje usposabljanje zaposlenih in zaposlovanje brezposelnih po vzoru danskega modela »Job-rotation«; ustvarjanje in pozneje izvajanje tega programa zahteva sodelovanje socialnih partnerjev na nacionalni ravni in na ravni podjetij; (iv) vzpostavitev jasnih meril za obvezno vključevanje brezposelnih, ki prejemajo denarno nadomestilo ali denarno socialno pomoč, v delo ali zaposlitve in programe zaposlovanja; (v) denarna pomoč za brezposelne kot izraziti socialni transfer se ukine kot posebna dajatev iz naslova zavarovanja za primer brezposelnosti; brezposelne osebe, ki izpolnjujejo dohodkovni oz. materialni cenzus pa uveljavljajo pravico do denarne socialne pomoči pri centrih za socialno delo; prejemniki denarne socialne pomoči morajo sprejeti vsako delo ne glede na plačilo in se vključiti v katerega od programov zaposlovanja. Sprejete spremembe Zakona o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti (ZZZB) in Zakon o socialnem varstvu sta povečala obveznosti brezposelne osebe pri sprejemanju in iskanju dela. ZZZB združuje pravico do denarne pomoči za brezposelne s pravico do denarne socialne pomoči, kar je poenostavitev postopka in poenotenje višine pravice; hkrati je zakon zaostril obveznosti brezposelnih oseb glede sprejemanja zaposlitve in dela.

V okviru ukrepov za prilagodljivejši trg dela je posebej izpostavljena pomembna vloga Zavoda RS za zaposlovanje. Modernizirani Zavod RS za zaposlovanje se bo osredotočil na svojo osnovno dejavnost, to je na učinkovito posredovanje zaposlitev, kjer imajo ključno vlogo zaposlitveni svetovalci. Vzporedno je prenova potrebna tudi v centrih za socialno delo, ki imajo novo vlogo.

Na področju vseživljenjskega učenja reformni predlogi izpostavljajo ključne težave na tem področju in predlagajo: (i) oblikovanje in razvoj motivacijskih programov, ki zaposlene spodbujajo k ponovnemu vključevanju v formalno in neformalno izobraževanje in usposabljanje, ali pa v programe, ki zvišujejo raven funkcionalne pismenosti; (ii) v okviru APZ razviti program »Job-rotation«, ki bo po eni strani vzpodbujal in omogočal usposabljanje zaposlenih na manj zahtevnih delovnih mestih ter na drugi strani subvencionirano zaposlovanje brezposelnih, ki bi te delavce nadomestili med njihovim usposabljanjem; (iii) spodbujati podjetja, ki vlagajo v izobraževanje in usposabljanje svojih zaposlenih (razmisliti o sodelovanju socialnih partnerjev in morda oblikovanju skladov za izobraževanje in usposabljanje za zaposlene); (iv) spodbujati in

podpirati mednarodni standard »vlagatelji v ljudi«, ki je edini izmed standardov, ki ne temelji na procesih, temveč na vlaganju v izobraževanje in usposabljanje zaposlenih, komunikaciji in odgovornosti vseh za doseg organizacijskih ciljev, torej poudarja upravljanje človeških virov, ki je v Sloveniji še slabo razvito; (v) pri oblikovanju regij umestiti izobraževanje odraslih med temeljne pristojnosti in obveznosti regij ter opredeliti vire financiranja za to dejavnost. Žal na tem področju ni izrazite pospešitve dejavnosti in zakonskih sprememb, vzpostavljeni pa so bili pogoji za napredek, saj je bil oblikovan Sklad za razvoj kadrov. V pripravi je tudi strategija vseživljenjskega učenja, ki naj bi predvidela tudi konkretne ukrepe za spodbujanje vseživljenjskega učenja.

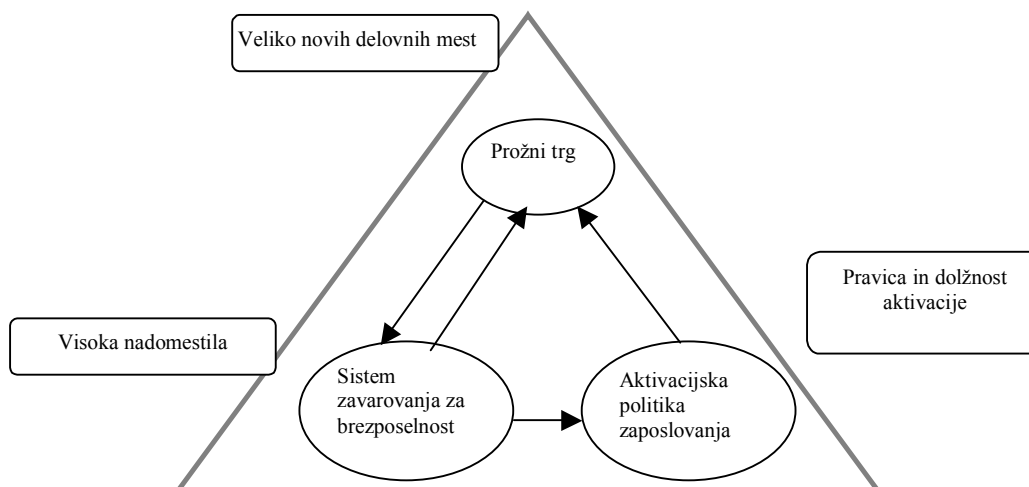
3. Iskanje ravnovesja med varnostjo in fleksibilnostjo – model varne fleksibilnosti

Iskanje ravnovesja med varnostjo in fleksibilnostjo je ena izmed usmeritev integriranih smernic za izvajanje lizbonske strategije, ki so bile sprejete leta 2005. To je zagotovo pomemben vzrok za pogostost razprav o varni fleksibilnosti (flexicurity) v EU. Varno fleksibilnost sta Withagen in Tros (2004) opredelila kot politiko in strategijo, ki na eni strani spodbuja fleksibilnost na trgu dela, v organizaciji dela in industrijskih odnosih pa varnost zaposlitve in socialno varnost na drugi strani. Njuna opredelitev varne fleksibilnosti, ki združuje značilni opredelitvi varnosti in fleksibilnosti: (1) stopnja zaposlitvene varnosti, ki omogoča kariero, aktivnost in socialno vključenost tudi manj usposobljenim delavcem s slabšim položajem na trgu dela; in hkrati zagotavlja (2) stopnjo številčne, funkcionalne in plačne fleksibilnosti, ki omogoča trgu dela in posameznemu podjetju hitro in ustrezno prilagoditev spremenjenim pogojem z namenom ohranitve konkurenčnosti in produktivnosti. Iz te opredelitve so izpeljane naslednje oblike fleksibilnosti: zunanja številčna, notranja številčna, funkcionalna in plačna fleksibilnost, in naslednje opredelitve varnosti: varnost delovnega mesta, varnost zaposlitve/zaposljivosti, dohodkovna varnost in varnost usklajevanja poklicnih dejavnosti z drugimi dejavnostmi.

V okviru razprav in iskanja rešitev se pogosto izpostavlja danski model, ki je največkrat izpostavljen model varne fleksibilnosti, čeprav se je pojem sredi devetdesetih let pojavil v povezavi z reformami trga dela na Nizozemskem.

Ker bomo v nadaljevanju govorili o (ne)primernosti posnemanja danskega modela, ga na kratko tudi

Shema 3: Zlati trikotnik danskega trga delovne sile ali varne fleksibilnosti



Vir: Povzeto po OECD Employment Outlook 2004, (2004) str. 97, in Kanjuo Mrčela, Ignjatovič (2004), str. 243.

predstavljamo. Danski model se največkrat predstavlja v obliki zlatega trikotnika trga dela (glej shemo 3).

Danski zlati trikotnik trga dela sestavljajo: (i) prožna pravila o odpuščanju, (ii) sorazmerno radodaren sistem zavarovanja za primer brezposelnosti in (iii) aktivacijska aktivna politika zaposlovanja. Madsen (2002) posebnost danskega modela opisuje kot prevlado majhnih in srednjih podjetij, visoka nadomestila za brezposelne, družbo blaginje, ki jo podpirajo visoke stopnje zaposlenosti moških in žensk, razvit javni sistem izobraževanja in usposabljanja ter sistem industrijskih odnosov, kjer imajo socialni partnerji veliko vlogo (povzeto po Kanjuo Mrčela, Ignjatovič, 2004).

Prožna pravila o odpuščanju na Danskem lahko prikažemo z indeksom zaposlitvene varnosti, ki znaša 1,8 (OECD, 2004), ki nakazuje precej skromno varovanje zaposlitve. Odpovedni roki so relativno kratki: za zaposlenega s 4 leti delovne dobe znašajo 3 mesece, za zaposlenega z 20 leti delovne dobe pa 4,25 mesecev. Zakonsko predpisane odpravnine na Danskem ne poznajo. Danska ima dobro razvit sistem spodbud za izobraževanje in usposabljanje zaposlenih in vseživljenjsko učenje⁶, ki pomembno prispeva k funkcionalni fleksibilnosti zaposlenih in s tem tudi fleksibilnosti trga dela. Prožna pravila v povezavi z visoko vključenostjo odraslih v izobraževanje in

usposabljanje omogočajo zelo dinamičen trg dela, ki ga označuje velika mobilnost.

Sistem zavarovanja za primer brezposelnosti je na Danskem prostovoljen in ima dolgo tradicijo, saj je bil prvi zakon o zavarovanju za primer brezposelnosti sprejet že leta 1907. Sistem je prostovoljen in je radodaren do brezposelnih. Radodarnost se kaže v možnem trajanju prejemanja nadomestila za brezposelnost, ki znaša kar 4 leta, in tudi v visokih nadomestitvenih stopnjah za zaposlene, ki preidejo v brezposelnost, saj so precej nad povprečjem držav OECD⁷ (glej izračune Carone in drugi, 2003).

Danska aktivna politika trga dela je izrazito aktivacijsko usmerjena, saj ima vsaka brezposelna oseba pravico in obveznost do izobraževanja in usposabljanja ter ponovnega vključevanja v zaposlitev⁸. Uspešnost aktivne politike zaposlovanja je posledica zelo natančne ciljne določenosti glede delodajalcev in delojemalcev z močno decentralizacijo politike zaposlovanja in veliko vključenost socialnih partnerjev v njeno oblikovanje. Danska za politiko trga dela namenja veliko denarja: v letu 2004 so javni izdatki za politiko trga dela znašali 4,49 % BDP, od tega 1,83 % BDP za aktivne ukrepe (OECD, 2006).

Danski trg dela je zelo dinamičen. V povprečju doživi brezposelnost okoli ena četrtnina vseh zaposlenih. Stopnja brezposelnosti je v letu 2006

⁶ Na Danskem je kar 27,4 % odraslih v starosti med 25–64 let vključenih v izobraževanje in usposabljanje, kar je daleč največ v EU.

⁷ To velja za izračunane nadomestitvene stopnje za različne tipe družin in različne ravni plač.

⁸ Zaradi radodarnosti sistema zavarovanja za primer brezposelnosti se tudi na Danskem vse več govori o problemu premajhnih spodbud za delo.

na Danskem znašala 3,9 %, stopnja dolgotrajne brezposelnosti je že nekaj let med najnižjimi v EU (v zadnjih petih letih se giblje okoli 1 %). Čeprav trg velja za dinamičnega in fleksibilnega je delež začasnih zaposlitev na Danskem sorazmerno nizek,⁹ precej bolj pa so razširjene delne zaposlitve,¹⁰ ki veljajo za t. i. »prijazno« obliko fleksibilnega zaposlovanja, saj posamezniku omogoča lažje usklajevanje družinskega in poklicnega življenja.

Zanimivo je, da na Danskem v času t. i. zaposlitvenega čudeža (zmanjšanje stopnje brezposelnosti z 12 % na začetku devetdesetih le na 4,3 % v letu 2000) ni prišlo do sprememb v varovanju zaposlitve, ampak se je predvsem povečevala aktivacijska usmerjenost politike zaposlovanja in se je zmanjševal možni čas trajanja nadomestila za brezposelnost, hkrati pa se je v obdobju od 1995–2005 podvojil delež odraslih, vključenih v izobraževanje in usposabljanje. Za danski uspeh je pomembna dolga tradicija kolektivnih pogajanj in socialnega dialoga ter tradicionalna družbena odgovornost socialnih partnerjev. Za uspešnost delovanja in oblikovanje politike varne fleksibilnosti je zelo pomembno zaupanje med socialnimi partnerji, nekateri pa izrecno izpostavljajo tudi pomen vrednot. Algan in Cahuc (2006) na primer z ekonometrično analizo dokazujeta, da je za uspeh danskega modela varne fleksibilnosti ključna »zavest skupnosti«, ki je odraz kulture in tradicije, in jo merita z nagnjenostjo prebivalstva k goljufanju države in zlorabam socialnih pravic, ki je na Danskem izredno nizka. Za avtorja študije je pomanjkanje te »zavesti skupnosti« glavni razlog, da se danski model varne fleksibilnosti ne more prenesti v evropske celinske in sredozemske države, kamor bi lahko prištevali tudi Slovenijo.

Ker se danski model varne fleksibilnosti pogosto postavlja za vzgled drugim državam EU pri iskanju ravnovesja med varnostjo in fleksibilnostjo, bomo v nadaljevanju skušali navesti nekaj dejstev, ki pomembno omejujejo možnosti za posnemanje danskega modela v Sloveniji. Začnimo z razliko v gospodarski razvitosti, ki lahko pomembno vpliva na razlike v obsegu sredstev, ki jih država nameni za politiko trga dela in socialno varnost prebivalcev. V letu 2005 je Danska dosegala 28600 bruto

domačega proizvoda (BDP) na prebivalca po kupni moči (PKM), kar jo je uvrščalo na 5 mesto po razvitosti v EU, Slovenija pa je dosegala le 19200 BDP na prebivalca po PKM. Danska za politiko trga dela namenja več kakor trikrat večji delež BDP kakor Slovenija.¹¹ Danska namenja največji delež BDP v EU tudi za celotno socialno zaščito (30,7 % BDP v letu 2004), Slovenija pa precej manj (24,3 % BDP).¹²

Zgoraj predstavljena dejstva in podatki kažejo, da posnemanje celotnega danskega modela v Sloveniji in tudi drugih državah ni primerno. Ključne ovire za posnemanje celotnega danskega modela v drugih državah sta po našem mnenju predvsem: (i) razlike v kulturi in pomenu socialnega partnerstva in (ii) javnofinančne omejitve, (predvsem omejitve iz Pakta stabilnosti o javnofinančnem primanjkljaju, ki ne sme presegati 3 % BDP).

Sklepne misli

V slovenskih razpravah o fleksibilnosti se varovanju zaposlitve pogosto pripisuje prevelik možni vpliv na gibanja na trgu dela. Najpomembnejši dejavnik gibanj na trgu dela so zagotovo makroekonomska gibanja in samo zmanjšanje zaposlitve ne bo čez noč prineslo na tisoče novih delovnih mest. Vsekakor pa so za zaposlitveno intenzivnost gospodarske rasti, ki je bila v Sloveniji v obdobju od 1995–2005 nizka, pomembne reforme trga dela, ki po katalogu reform trga dela Evropske komisije (Arpaia in drugi, 2005) zajemajo ob spremembah glede varovanja zaposlitve še naslednja področja: (i) obdavčitev dela, (ii) zavarovanje za primer brezposelnosti, (iii) aktivna politika zaposlovanja, (iv) pokojnine, (v) sistem pogajanj o plačah, (vi) organizacija delovnega časa, (vii) migracije.

Iskanje ravnovesja med varnostjo in fleksibilnostjo na trgu dela je proces, v katerem mora vsaka država najti kombinacijo politik, ki spodbujajo fleksibilnost in zagotavljajo zadostno varnost. Zaradi razlik v kulturi, pomanjkanju tradicije socialnega dialoga zaupanja med socialnimi partnerji ter javno-finančnih omejitev je danski model vsekakor neprimerno v celoti prenašati v Slovenijo. Kakor smo prikazali v prejšnjem poglavju, Danska

⁹ V drugem četrtletju 2006 je delež začasnih zaposlitev na Danskem znašal 9,6 %, povprečje EU-25 pa je znašalo 14,9 %.

¹⁰ V drugem četrtletju 2006 je delež delnih zaposlitev na Danskem znašal 22,9 %, povprečje EU-15 pa je znašalo 20,3 % (podatek za EU-25 znaša 18,3 %).

¹¹ V letu 2004 so javni izdatki za politiko trga dela na Danskem znašali 4,49 % BDP, od tega 1,83 % BDP za aktivne ukrepe (OECD, 2006). V Sloveniji je v letu 2005 država politiki trga dela namenjala 0,7 % BDP; od tega 0,34 % BDP za aktivne ukrepe.

¹² Gre za podatke EUROSTAT-a po metodologiji ESPROS.

bistveno več denarja kakor Slovenija namenja politiki zaposlovanja in socialni zaščiti. Ob cilju Vlade RS, da v prihodnjih letih zmanjša javno porabo in omejitve glede višine javnofinančnega primanjkljaja na ravni EU, je zato nerealno pričakovati, da bi Slovenija v prihodnjih letih močno povečala sredstva za aktivno politiko zaposlovanja. Celotnega modela varne fleksibilnosti zagotovo ni možno in smiselno prenašati v Slovenijo, smiselno pa se je zgledovati po določenih delih modela, ki lahko tudi v drugačnem družbenem okolju dajo pozitivne rezultate. Tako bi se Slovenija po Danski morala zgledovati po aktivacijski aktivni politiki zaposlovanja in njenemu velikemu poudarku na programih izobraževanja in usposabljanja brezposelnih, ki so ciljno usmerjeni za delodajalce in brezposelne osebe.

Literatura:

Algan, Y., Cahuc, P. (2006): Civic attitudes and the design of labour market institutions: Which countries can implement the danish Flexicurity model. IZA Discussion Papers No. 1928, Institute for the Study of Labor.

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

Arpaia, A. et al. (2005). Tracking labour market reforms in EU member states: an overview of reforms in 2004 based on LABREF data base. European Economy. Economic Paper, No, 239.

Kajzer, A. (2005). Pojem fleksibilnosti trga dela in stanje na trgu dela v Sloveniji. Urad za makroekonomske analize in razvoj, Delovni zvezek št. 14, vol. XIV/2005. Ljubljana: Urad za makroekonomske analize in razvoj.

Kajzer in drugi (2006). Spremembe na trgu dela v Sloveniji v obdobju 1995-2005. Delovni zvezek št. 5, vol. XV/2005. Ljubljana: Urad za makroekonomske analize in razvoj.

Lazear (1990). Job security and employment. V : Weiss in Fishelton (G.(editors): Advances in the teory and measurement o f unemployment: London: Macmillan str. 245-267.

Monastiriotis (2003): A Panel of regional indicators po labour market flexibility: the UK, 1979-1998. Royal Holloway college, university of London. Discusion paper series. 2003-1.

Rantala, A.(2003): Labour market flexibility and policy coordination in a monetary union. Bank of Finland Disscusion Papers, 11, 2003. Pridobljeno 31. 1. 2007 na: http://www.bof.fi/eng/6_julkaisut/

Nickell (1997): Unemployment and labour market rigidities: Europe versus North America. Journal of Economic Perspective. Vol.11, No. 3, str. 55-74.

Paas in drugi (2002): Labour flexibility and migration in the EU Eastward enlargement context: the case of Baltic states. Ezoneplus working paper No.11, September 2002.

OECD(2006): OECD Employment outlook 2006, Paris: OECD.

Siebert, H.(1997) Labour market rigidities: at the Root of Unemployment in Europe. Journal of Economic perspectives. Vol. 11, No. 3, str.37-54.

Vodopivec, M. (2005). Analiza mobilnosti dela in fleksibilnost sistema plač. Zaključno poročilo o raziskovalnem projektu. Tipkopis.

Endogenost optimalnega valutnega območja in Kenenov kriterij diverzifikacije

Povzetek

Raziskava daje nov vpogled na hipotezo o endogenosti optimalnega valutnega območja, ki sta jo leta 1996 vpeljala Frankel in Rose z domnevo, da je simetričnost poslovnih ciklov odvisna od trgovinske integracije, optimalno valutno območje pa je zato endogeno. Poleg učinka stopnje trgovinske intenzivnosti oz. odprtosti gospodarstev, ki sta ga sama vpeljala, in učinka simetrične strukture gospodarstev, ki ga je prav tako raziskovalo že vrsta avtorjev, se proučuje še neraziskani (ali vsaj slabo raziskani) učinek tretjega klasičnega kriterija optimalnega valutnega območja, Kenenov kriterij (1969) diverzifikacije gospodarstev, ki je konsistentno s Frankel-Rosovo domnevo lahko tudi endogen. Po Kenenu bodo imeli asimetrični sektorski šoki v zelo diverzificiranih gospodarstvih manjši učinek kakor

v manj diverzificiranih, takšen učinek pa se bo zato kazal v večji simetričnosti poslovnih ciklov. Rezultati empiričnega testa na primeru razvitih držav ne potrjujejo teoretične domneve, saj kažejo, da diverzifikacija ob dominantnem učinku sektorskih šokov v strukturi poslovnih ciklov nima nobenega učinka na simetričnost le-teh. Še več, zdi se, da je povezava celo negativna. Po drugi strani ima diverzifikacija močnejši in pozitivni učinek ob dominantnem vplivu deželnih šokov, ki je značilen za tranzicijske države, to pa je tudi konsistentno s teoretično domnevo, ki napoveduje pozitivni učinek kakršne koli strukture trgovine.

Raziskava se osredotoči tudi na proučevanje učinka intenzivnosti in strukture bilateralne trgovine ter vrste šokov na simetričnost poslovnih ciklov, pri čemer se

njihov vpliv testira tako na vzorcu razvitih držav kot tudi tranzicijskih. Tranzicijskim državam se poslovni cikli sinhronizirajo z državami članicami EMU z učinkom trgovinske intenzivnosti, medpanožne in diverzificirane trgovine, medtem ko se razvitim državam z znotrajpanožno trgovino. Dominanten učinek na simetričnost poslovnih ciklov v tranzicijskih državah imajo tako deželni šoki, v razvitih državah pa sektorski šoki. Protislovni rezultati imajo podporo v Kenenovi (2002) teoretični izpeljavi, namreč da je učinek trgovinske intenzivnosti (in morda tudi trgovinske strukture) na asimetričnost šokov odvisen od vrste šokov. Z vidika teorije o optimalnem valutnem območju to pomeni, da samo Mundellov kriterij simetrične strukture gospodarstev nevtralizira asimetrične sektorske šoke.

Ključne besede: optimalno valutno območje, trgovina, diverzifikacija, specializacija, poslovni cikli, šoki, integracija

Summary

This article tries to give additional insights on the endogeneity hypothesis of optimum currency area criteria introduced by Frankel and Rose (1996). It investigates the effects of Kenen's (1969) criterion of diversification on business cycles synchronization for samples of industrial and transition countries over the periods 1991-1998 and 1995-2004. Following Kenen, higher

diversified economies should lead to more coordinated business cycles because they would be more affected by symmetric industry-specific shocks. The results of the empirical analysis are quite paradoxical and do not support theoretical argument. They indicate that diversified economic structures are irrelevant in case when industry-specific shocks dominate business cycle synchroni-

zation. Moreover, the evidence seems to suggest that the effect of diversification is negatively associated with the bilateral correlations of business cycles. On the contrary, the effect of diversification is positive and stronger in case when country-specific shocks are the dominant force in explaining business cycle synchronization.

* Inštitut za ekonomska raziskovanja, Ljubljana

The article also investigates the differences in the impact of the type of shocks and trade structure and trade intensity on business cycle correlation among industrial countries and among industrial-transition (the EMU and the CEEC-EU-8) country pairs. The results show that industry-specific shocks actually cause the convergence of business cycle among industrial countries, while for the transition countries country-specific shocks are more

important in explaining business cycles synchronization. The results also suggest that in case of the industry-specific shocks domination, increased intra-industry trade actually induce higher business cycle correlation while in case when the country-specific shocks dominate business cycle synchronization, the trade intensity, inter-industry trade and diversified trade are the main determinant of the synchronicity of the business cycles correlation.

These contradictory conclusions could support Kenen's (2000) hypothesis that the impact of trade integration (as well as the trade structure) on shocks synchronization depends on the type of shocks. And finally, from the view point of classic theory of OCA, only Mundell's (1961) criterion of similarity in production structures dilutes the asymmetric effects of industry-specific shocks.

Key words: optimum currency area, trade, diversification, specialization, business cycles, shocks, integration

JEL: F15, F14, E32

1. Uvod

Kenen (1969) je v teorijo optimalnega valutnega območja (OCA) vpeljal kriterij proizvodne diverzifikacije, ki temelji na domnevi, da se bodo države z bolj diverzificirano strukturo proizvodnje redkeje soočale s spremembo pogojev menjave kakor države, ki proizvajajo v menjalnem sektorju z malo različnimi proizvodi oz. so zelo specializirane. Zato predpostavlja, da bodo imeli asimetrični sektorski šoki v zelo diverzificiranih gospodarstvih manjši učinek kakor v manj diverzificiranih.

Frankel in Rose (1996) sta empirično ugotovila pozitivno povezavo med poslovnimi cikli in stopnjo intenzivnosti bilateralne trgovine ter domnevala, da se optimalno valutno območje oblikuje endogeno. Zaradi ekonomske in monetarne integracije se bodo sprožili endogeni procesi trgovinske integracije, ki bodo pozitivno vplivali na t. i. metakriterij optimalnega valutnega območja – simetričnost poslovnih ciklov. Intuitivno sta domnevala, da se bo zaradi zmanjšanja stroškov mednarodne menjave po vstopu v monetarno unijo povečala bilateralna trgovina med državami članicami. Ta učinek je lahko neposreden ali posreden, npr. zaradi odprave valutnega tveganja in stroškov zavarovanja pred tečajnim tveganjem, zmanjšanja stroškov informiranja, večje transparentnosti in konkurenčnosti, odprave trgovinskih ovir ter zmanjšanja transportnih in transakcijskih stroškov. Še več, zaradi močnejšega zaupanja v stabilnost deviznega tečaja bo imela monetarna integracija večji učinek na zmanjšanje stroškov trgovine kakor enostavna uporaba fiksnega deviznega tečaja (McCallum, 1995). Torej, zaradi trgovinske integracije se bodo poslovni cikli med

državami članicami sinhronizirali šele po vstopu v monetarno unijo, če niso bili sinhronizirani že pred tem. S takim analitičnim konceptom sta zavrgla vse prejšnje študije, saj so ocenjevale kriterije in pripravljenost držav za vstop v monetarno unijo na zgodovinskih podatkih, ti pa so po njunem prepričanju endogeni.

Njuno hipotezo o endogenosti optimalnega valutnega območja je konsistentno dopolnil Rose (2000) in vrsta poznejših študij, ki so potrdile Frankel-Rosovo teoretično domnevo o endogenosti trgovinske integracije. Rezultati njegove študije so bili presenetljivi, saj je ugotovil, da ima monetarna integracija zelo velik vpliv na obseg bilateralne trgovine držav članic, ki naj bi se povečala za dobrih 200 %. Pozneje sta Rose in Stanley (2004) z metaanalizo, v katero sta vključila 34 študij, pokazala, da je povprečni učinek monetarne unije na obseg bilateralne trgovine držav članic med 30 in 90 %. Fidrmuc (2001) ter Gruben, Koo in Millis (2002) so izpopolnili Frankel-Rosov model tako, da so vanj vključili tudi spremenljivko za merjenje znotrajpanožne trgovine. Fidrmuc je ugotovil, da je za simetričnost poslovnih ciklov pomembnejši učinek znotrajpanožne trgovine, manj pomemben pa učinek intenzivnosti bilateralne trgovine. Podobno je pri Grubnu et al.: v njihovem modelu je simetričnost poslovnih ciklov odvisna od intenzivnosti znotrajpanožne trgovine, ne pa od intenzivnosti medpanožne trgovine oz. učinka specializacije.

Namen raziskave je empirično testirati povezavo med diverzifikacijo gospodarstva, ki je lahko tudi endogena, in korelacijo poslovnih ciklov, hkrati pa vsebinsko izpopolniti hipotezo o endogenosti optimalnega valutnega območja. Drugi pomembni

motiv raziskave je osredotočen na proučevanje učinka intenzivnosti in strukture bilateralne trgovine ter vrste šokov na simetričnost poslovnih ciklov na vzorcu razvitih in tranzicijskih držav.

Učinek diverzifikacije se testira v razširjenem modelu Fidrmuca in Grubna et al., v katerega je ustrezna spremenljivka vključena dodatno. Rezultati empiričnega testa ne potrjujejo teoretične predpostavke, saj kažejo, da ima diverzifikacija gospodarstva pozitiven učinek na simetričnost poslovnih ciklov le v primeru, ko imajo dominanten učinek deželni šoki, medtem ko v primeru dominantnega učinka sektorskih šokov nima nobenega učinka. Še več, zdi se, da je v slednjem primeru celo negativna. Ker nam teorija razloži, da je učinek diverzifikacije pozitivno povezan s simetričnimi sektorskimi šoki, je njen empirični učinek nedvomno paradoksalen.

Rezultati prav tako razložijo, da imajo dominanten učinek na simetričnost poslovnih ciklov v tranzicijskih državah deželni, v razvitih državah pa sektorski šoki. Tako za prvo skupino držav velja, da se njihovi poslovni cikli sinhronizirajo z državami članicami EMU z učinkom trgovinske intenzivnosti, medpanožne in diverzificirane trgovine, medtem ko se razvitim državam z znotrajpanožno trgovino.

Drugo poglavje proučuje teoretične povezave med klasičnimi kriteriji teorije o optimalnem valutnem območju in simetričnostjo poslovnih ciklov. V tretjem poglavju so predstavljene teoretične in empirične povezave med simetričnostjo poslovnih ciklov in trgovinsko integracijo ter specializacijo, prav tako se proučuje vloga sektorskih in deželnih šokov. V četrtem poglavju je opisana empirična metodologija, v petem poglavju rezultati, šesto poglavje pa zaokrožuje študijo z ustreznim sklepom.

2. Mundell, McKinnon in Kenen ter simetričnost poslovnih ciklov

V sedemdesetih letih je bil v teorijo OCA vpeljan nov koncept raziskovanja optimalnega valutnega območja, ki je imel izhodišče v t. i. metakriteriju oz. ravni simetričnosti šokov med posameznimi članicami monetarne unije. Takšen teoretični koncept omogoča, da se različni učinki posameznih kriterijev optimalnega valutnega območja

združujejo v enega (Mongelli, 2002).¹ Hipoteza razloži, da če so šoki in hitrost ekonomskega prilagajanja (vključno z ekonomsko politiko) med državami članicami valutnega območja simetrični, bo imela vsaka od njih nižje stroške zaradi izgube svoje tečajne in monetarne politike, zato pa večjo korist od prevzema skupne valute. In naprej, če je nestanovitnost dohodka države odvisna od eksogenih šokov in če bodo države izpostavljene bolj simetričnim šokom, tudi velja, da bodo imele bolj simetrične poslovne cikle. Torej velja, da samo države, ki imajo simetrične poslovne cikle z drugimi državami članicami valutnega območja, imajo neto koristi od monetarne integracije, ker se stroški izgube tečajne in monetarne politike povečujejo z večjo stopnjo asimetričnosti šokov in poslovnih ciklov.

V nadaljevanju bomo ugotovili, da so zaključki iz sedemdesetih let natanko tisto, kar je pojasnjeno že vsaj od Mundella (1961), ki je predstavil model, pri katerem eksogeni šoki predstavljajo »zrcalno« (angl. mirror image) asimetričnost (Kenen, 2002). Zato se je za razumevanje vloge simetričnosti šokov oz. poslovnih ciklov, trgovinske integracije in trgovinske strukture treba vrniti k Mundellu. V članku je raziskoval, v kakšnih okoliščinah je režim fleksibilnega deviznega tečaja učinkovit oz. kdaj je za posamezne države primernejši režim fiksne devizne tečaja. Ugotovil je, da so problem v monetarni uniji asimetrični šoki, saj država za njihovo absorpcijo nima več na voljo tečajne politike. Pri na primer predpostavljenih dveh državah (oz. ekonomskih prostorih ali regijah) in dveh proizvodih se bo učinek asimetričnega šoka pokazal v presežnem povpraševanju po proizvodih iz prve države in presežni ponudbi proizvodov iz druge.² Povpraševanje iz druge države se prenese v prvo, kar pomeni, da se v drugi državi povečajo pritiski na brezposelnost, v prvi pa inflacijski pritiski. Cena proizvoda iz prve države bo zrasla, iz druge pa padla. Pogoji menjave se bodo spremenili in državi ne bosta več v zunanjem ravnotežju. Na tem mestu pride Mundell do osrednjega problema, in sicer kako naj državi absorbirata asimetrične šoke, če obe uporabljata režim fiksne devizne tečaja. Meni, da naj bi posamezno optimalno valutno območje (in tako režim fiksne devizne tečaja) obsegal le tisti ekonomski prostor, za katerega veljajo enake strukturne gospodarske značilnosti, ker je le v tem primeru mogoče pričakovati simetrične sektorske šoke. Z drugimi besedami, večja ko bo stopnja

¹ Mogoče so tudi izjeme, ki izključujejo simetričnost šokov kot nujno merilo za uspešno monetarno integracijo. Npr. Mundell (1973) trdi, da so države članice monetarne unije lahko izpostavljene asimetričnim šokom tudi v primeru, če so njihovi finančni trgi dovolj integrirani, ker diverzifikacija premoženja deluje kot instrument za zavarovanje pred asimetričnimi šoki.

² Poleg tega da je Mundell predpostavil dva sektorja, omeni, da asimetrični šok izhaja iz povečane sektorske produktivnosti. Nedvomno opisuje medpanožno trgovino in učinek sektorskih šokov.

simetričnosti strukture gospodarstev, bolj simetrični bodo sektorski šoki med državami in tako poslovni cikli. Če so sektorski šoki simetrični (vključno z usklajeno ekonomsko politiko) v vseh članicah monetarne unije, se vloga tečajne in monetarne politike zmanjša, neto koristi od vključitve v tako unijo pa bodo večje. Poleg simetrične strukture gospodarstev je Mundell predlagal še en kriterij, ki lahko nevtralizira asimetrične sektorske šoke, in sicer mobilnost dela. Zato je velikost optimalnega valutnega območja opredelil širše za mobilnostjo dela, ki je določena z visoko mobilnostjo znotraj območja z enako valuto in nizko mobilnostjo med valutnimi območji. Optimalno valutno območje tako lahko vključuje več ekonomskih prostorov, vendar pa mora biti med njimi visoka mobilnost dela.

Podobno kakor Mundell tudi McKinnon (1963) proučuje, v kakšnih razmerah je režim fiksnega deviznega tečaja primernejši za posamezne države. Ugotovi, da je za bolj odprta gospodarstva primernejši režim fiksnega deviznega tečaja, ker ima njegova nestanovitnost velik vpliv na nestanovitnost domačih cen. V odprtem gospodarstvu je manj vzdržna keynesijanska predpostavka o lepljivih domačih cenah in plačah, prav tako je manjši učinek »denarne iluzije«. Devalvacija ali depreciacija deviznega tečaja bo imela hitrejši in večji učinek na domače cene, leto pa bo imelo za posledico, da se bo zaradi zmanjšanja realnih plač okrepil pritisk na nominalne plače, ki bo nevtraliziral učinek devalvacije ali depreciacije na realni devizni tečaj. Fleksibilni devizni tečaj je zato v bolj odprtih gospodarstvih manj učinkovit instrument za doseganje zunanega ravnotežja, poleg tega ima večji negativni učinek na stabilnost domačih cen. Ker je nominalni devizni tečaj neučinkovit instrument za nevtralizacijo sektorskih šokov, sta fiskalna in monetarna politika primernejša instrumenta za doseganje zunanjetrgovinskega ravnotežja. Pričakuje se, da bodo zaradi manjše nestanovitnosti deviznega tečaja bolj odprta gospodarstva izpostavljena bolj simetričnim sektorskim šokom. Frankel in Rose (1996) sta zato postavila hipotezo, da se stopnja integracije med posameznimi državami članicami denarnega območja ne sme proučevati neodvisno od korelacije poslovnih ciklov, saj je ta odvisna od trgovinske integracije. Ker bo ta večja, bodo sektorski šoki bolj simetrični, prav tako pa poslovni cikli.³ Z vidika teorije OCA to pomeni, da so države, ki so trgovinsko bolj povezane, primernejše

za vključitev v monetarno unijo, ker bodo stroški izgube tečajne politike manjši.

Mundellovo hipotezo o eksogenih asimetričnih sektorskih šokih in učinkovitosti raznih režimov deviznih tečajev v različnih gospodarstvih je vsebinsko dopolnil tudi Kenen (1969), ki trdi, da bodo asimetrični šoki v zelo diverzificiranih gospodarstvih imeli manjši učinek kakor v manj diverzificiranih. Hipoteza se opira na domnevo, da ima država z zelo diverzificirano strukturo gospodarstva tudi zelo diverzificirano strukturo izvoza, vsaka panoga, ki je sestavni del celotnega izvoza, pa je lahko predmet zunanjega šoka bodisi zaradi spremembe tehnologije bodisi zaradi spremembe povpraševanja. Če so ti zunanji šoki med sabo neodvisni, naj bi deloval zakon velikih števil, ki predpostavlja, da se negativni šoki v nekaterih panogah nevtralizirajo s pozitivnimi v drugih panogah, torej se skupni učinek zunanjega šoka zmanjša. Z vidika zunanega ravnotežja to pomeni, da bo imela država z zelo diverzificirano strukturo proizvodnje oz. izvoza manjšo potrebo po spreminjanju pogojev menjave kakor države s specializirano strukturo gospodarstva in izvoza. Še več, diverzifikacija prav tako zmanjšuje nestanovitnost realnega deviznega tečaja, ki je potrebna za nevtralizacijo sektorskih šokov. Velja enaka izpeljava kakor v prejšnjih dveh primerih. Če je diverzifikacija preizkus, ki meri, kako je država izpostavljena nestanovitnosti sektorskih šokov (Kenen, 2002) oz. dohodka, tudi velja, da bodo imela manj diverzificirana gospodarstva bolj asimetrične poslovne cikle. Bolj diverzificirana gospodarstva bodo zato izpostavljena bolj simetričnim sektorskim šokom in bodo imela bolj simetrične poslovne cikle. Z vidika teorije OCA to pomeni, da je poleg kriterijev, po katerih imajo države bolj odprta in strukturno simetrična gospodarstva, pomembno, da so tudi bolj diverzificirana. Države bodo imele manjše stroške zaradi izgube nacionalne tečajne politike in zato večje neto koristi od monetarne integracije.

Frankel in Rose (1996) sta sklenila svojo hipotezo z naslednjim vprašanjem: Ali se lahko stopnja integracije med posameznimi državami članicami denarnega območja proučuje neodvisno od simetričnosti poslovnih ciklov? Nedvomno ne, ker je ta simetričnost odvisna od stopnje trgovinske integracije oz., natančneje, trgovinske intenzivnosti (odprtosti). Toda, zakaj ne bi smeli trditi, da je simetričnost poslovnih ciklov odvisna tudi od simetrične strukture trgovine oz. znotrajpanožne

³ Z njuno hipotezo se strinja tudi McKinnon (2004), ki meni, da bi moral že McKinnon (1963) izpeljati Frankel-Rosovo povezavo, da imajo bolj odprta gospodarstva manj asimetrične poslovne cikle, ki jih determinirajo povpraševalni (oz. sektorski) šoki.

trgovine in diverzificirane trgovine? In še, zakaj je trgovina tako pomembna? Nekaterne države imajo lahko zelo diverzificirano in simetrično strukturo gospodarstva, vendar zelo specializirano trgovino.⁴ Vseeno, pokazali smo, da se z vidika klasične teorije OCA asimetrični šoki lahko prenašajo le skozi trgovinski kanal. Samo v tem primeru imajo učinek na zunanje ravnotežje in pogoje menjave. Hkrati je treba nujno dodati, da bodo šoki bolj vplivali na notranje ravnotežje v tistih gospodarstvih, ki so bolj odprta.

3. Trgovina, specializacija, sektorski in deželni šoki ter simetričnost poslovnih ciklov

Po Kenenovi hipotezi se lahko predpostavi, da ima diverzifikacija pozitiven učinek na simetričnost poslovnih ciklov, ker zmanjšuje negativni učinek asimetričnih sektorskih šokov. Bolj diverzificirano gospodarstvo bodo imela bolj simetrične poslovne cikle ravno zato, ker bodo izpostavljena bolj simetričnim sektorskim šokom. Po drugi strani bodo imeli sektorski šoki asimetrični učinek v primeru specializacije gospodarstev, ker je večina bilateralne trgovine medpanožna. In še, domneva o endogenosti diverzifikacije ima v teoriji dve nasprotni izpeljavi. Prvi pogled izhaja iz Riccijevega modela (1995), ki napoveduje endogenost diverzifikacije, drugi pa iz nove ekonomske geografije in Krugmanove hipoteze (1991), ki napoveduje endogenost specializacije. Po Ricciju se bodo gospodarstva po oblikovanju monetarne unije diverzificirala, po Krugmanu pa specializirala.

Učinek trgovinske integracije na simetričnost poslovnih ciklov prav tako ni nedvoumen (Frankel, Rose, 1996). Klasična teorija napoveduje specializacijo in negativni učinek sektorskih šokov, vendar pa je učinek določen z vrsto trgovinske integracije. Če prevladuje intenzivnost medpanožne trgovine v strukturi rasti bilateralne trgovine, se bo v državah razvila različna struktura gospodarstva, torej bodo imeli sektorski šoki negativni učinek na simetričnost poslovnih ciklov. V nasprotnem, če ima dominanten vpliv intenzivnost znotrajpanožne trgovine, učinek specializacije na korelacijo poslovnih ciklov ni nedvoumen, ker lahko poteka predvsem vertikalna specializacija znotraj panoge. Po drugi strani, če imajo v strukturi poslovnih ciklov dominanten učinek deželni šoki, bo imela trgovinska

intenzivnost pozitiven učinek na simetričnost teh ciklov ne glede na strukturo trgovine. Relativna varianca sektorskih in deželnih šokov bo determinirala neto učinek zgoraj opisanih dejavnikov, ki skupaj vplivajo na simetričnost poslovnih ciklov. Če bodo v poslovnih ciklih prevladovali deželni šoki, bo imela intenzivnost bilateralne trgovine pozitiven učinek na simetričnost, če pa bodo imeli dominantno vlogo sektorski šoki, bo pomemben predvsem učinek intenzivnosti znotrajpanožne trgovine.

Vrsta empiričnih študij se je osredotočila na raziskovanje interakcij med trgovino in/ali specializacijo in simetričnostjo poslovnih ciklov. Krugman (1993) je v svoji študiji ugotovil, da so razvite države v Evropi manj specializirane kakor regije v ZDA, zato naj bi bile tudi manj izpostavljene asimetričnim sektorskim šokom. Vendar je Peri (1998) njegove rezultate zavrnil zaradi metodološke napake, ker je primerjal rezultate iz različnih obdobj: za države članice EU je uporabil podatke iz leta 1985, za regije ZDA pa iz leta 1977. Primerjava naj bi bila neustrezna, ker po Kimu (1995) v regijah ZDA od konca druge svetovne vojne potekata decentralizacija in diverzifikacija gospodarstva, Peri pa je ugotovil, da se stopnja specializacije v Evropi ni spremenila že od sredine sedemdesetih let. Iz skupnih podatkov iz leta 1986 razbere približno enako stopnjo v državah EU in v regijah ZDA. Clark in Wincoop (1999) trdita ravno nasprotno kakor Krugman, in sicer da imajo razvite države v Evropi večjo stopnjo specializacije kakor regije v ZDA. Ugotovita, da je med slednjimi večja simetričnost poslovnih ciklov kakor med državami članicah EU, to pa naj bi bila posledica t. i. učinka državnih mej (angl. border effect). Ta učinek nastane z intenzivnostjo bilateralne trgovine in stopnjo specializacije gospodarstev, medtem ko stopnja koordinacije monetarne in fiskalne politike nima nobenega vpliva.

Imbs (2001) je raziskoval učinek intenzivnosti bilateralne trgovine in stopnje specializacije (asimetrične strukture gospodarstev) na korelacijo poslovnih ciklov, pozneje (Imbs, 2004) pa je vključil v raziskavo še stopnjo finančne integracije. Ugotovil je, da ima specializacija negativni učinek na simetričnost poslovnih ciklov (enako tudi Kalemli-Ozcan, Sorensen in Yosha, 2001), intenzivnost bilateralne trgovine pa pozitivnega, a je izključno odvisen od intenzivnosti znotrajpanožne trgovine. Baxter in Kouparitsas (2004) sta delala analizo robustnosti za povezave med

⁴ Deloma je problematičen le McKinnonov kriterij, saj je pri visoki trgovinski odprtosti in majhnem menjalnem sektorju njegova domneva nevzdržna. Vendar za skrajno odprta gospodarstva velja tudi nasprotno, saj imata lahko državi razmeroma velik menjalni sektor (delež bilateralne trgovine v BDP), toda majhen delež bilateralne trgovine v totalni trgovini.

simetričnostjo poslovnih ciklov in izbranimi ekonomskimi spremenljivkami. Njuni rezultati so prav tako potrdili pozitiven učinek trgovinske intenzivnosti na simetričnost poslovnih ciklov, ne pa pozitivne povezave med stopnjo simetričnosti strukture gospodarstva (in trgovine) in simetričnostjo poslovnih ciklov. Calderon, Chong in Stein (2002) so merili učinek intenzivnosti trgovine in specializacije na simetričnost poslovnih ciklov na vzorcu razvitih držav in držav v razvoju. Njihovi rezultati potrjujejo pozitiven učinek trgovinske intenzivnosti, hkrati pa ugotovijo negativno povezavo med stopnjo specializacije in simetričnostjo poslovnih ciklov ter da je učinek trgovinske integracije na simetričnost poslovnih ciklov večji med razvitimi državami in tistimi, ki imajo bolj simetrično strukturo gospodarstva. Podobno raziskavo je delala Traistaru (2004), zanimiva pa je predvsem zato, ker je interakcijo med intenzivnostjo trgovine, specializacijo in simetričnostjo poslovnih ciklov preučevala na vzorcu držav, ki vključuje deset držav članic EMU in osem tranzicijskih držav, novih članic EU. Ugotovila je pozitiven učinek intenzivnosti trgovine in negativni učinek stopnje specializacije na korelacijo poslovnih ciklov.

Fontagne in Freudenberg (1999) sta v svoji raziskavi razdelila trgovino na tri vrste: na medpanožno ter na horizontalno (različice enakega proizvoda) in vertikalno znotrajpanožno trgovino (razlike v kakovosti proizvodov). Tako sta merila učinek nestanovitnosti deviznega tečaja na posamezne vrste trgovine, pri čemer sta za vzorec vzela razvite države članice EU. Ugotovila sta, da se s trgovinsko integracijo zmanjšuje medpanožna in hkrati raste znotrajpanožna trgovina. Skupni učinek na simetričnost poslovnih ciklov bo zato odvisen od prevladujočega učinka posamezne vrste znotrajpanožne trgovine. Če ima dominanten učinek intenzivnost horizontalne znotrajpanožne trgovine, bo pozitiven, če pa ima intenzivnost vertikalne znotrajpanožne trgovine, bo skupni učinek zaradi specializacije gospodarstva na kakovostni ravni negotov. Garnier (2005) je prišel do nasprotnih rezultatov in pokazal, da je simetričnost poslovnih ciklov bolj odvisna od vertikalne kakor od horizontalne znotrajpanožne trgovine.

Bayoumi in Prasad (1997) sta ugotovila, da imajo regije v ZDA in države v Evropi v poslovnih ciklih podobno strukturo šokov, sektorski šoki pa dominanten učinek. Deželni šoki imajo v ZDA pomemben učinek na nemenjalni sektor, medtem ko imajo v Evropi predvsem na menjalni sektor,

oba učinka pa naj bi bila posledica večje (manjše) mobilnosti delovne sile v ZDA (Evropi). Funke, Hall in Ruhwedel (1999) so dobili podobne rezultate in trdijo, da imajo v državah članicah OECD dominanten učinek na poslovne cikle ravno deželni šoki, njihov učinek pa se je v obdobju 1971–1993 stalno zmanjševal.

Večina empiričnih študij poroča, da je večja trgovinska intenzivnost in bolj simetrična struktura gospodarstev povezana z bolj simetričnimi poslovnimi cikli. Nasprotno pa Kenen (2002) na keynesijanskem modelu pokaže, da lahko korelacija med poslovnimi cikli raste z večjo trgovinsko intenzivnostjo, vendar pa ne nujno zaradi večje simetričnosti šokov. Sklepa, da je učinek trgovinske intenzivnosti na asimetričnost šokov odvisen od vrste šokov.⁵ Njegovo teoretično izpeljavo empirično potrdijo npr. Kose, Prasad in Terrones (2003), ki odkrijejo negativno in šibko povezavo med trgovinsko intenzivnostjo in simetričnostjo poslovnih ciklov. Podobno ugotovi tudi Fidrmuc (2001), ki razloži, da je učinek znotrajpanožne trgovine bolj pomemben od trgovinske intenzivnosti. Gruben et al. (2002) prav tako potrdijo pozitivno povezavo med znotrajpanožno trgovino in simetričnostjo poslovnih ciklov, medtem ko medpanožna trgovina oz. specializacija v njihovem modelu nima nobenega učinka.

4. Ekonometrična metodologija

Kenen (1969) trdi, da bodo imeli asimetrični sektorski šoki v zelo diverzificiranih gospodarstvih manjši učinek kakor v manj diverzificiranih. Če ima diverzificirano gospodarstvo tudi diverzificirano strukturo izvoza, naj bi deloval zakon velikih števil, namreč da se negativni šoki v panogi nevtralizirajo s pozitivnimi v drugih panogah, kar pomeni, da se skupni učinek zunanjega šoka zmanjša in tako nestanovitnost izvoza. Kako naj se torej meri diverzifikacija? Kenen predvideva prenosorazmerno povezavo med stopnjo diverzifikacije proizvodnje in izvoza, vendar je bila McKinnonova (1969) in Melitzeva (1995) kritika osredotočena ravno na to povezavo. Prvi trdi, da naj bi imela bolj diverzificirana gospodarstva manjši menjalni sektor in zato manj diverzificiran izvoz, drugi pa, da so bolj specializirana gospodarstva bolj odprta, kar pomeni, da imajo tudi bolj diverzificirano strukturo uvoza, z njim pa celotno trgovino. Tretji argument pravi (glej poglavje 2), da se asimetrični šoki lahko prenašajo le skozi trgovinski kanal, ki ima naprej učinek na

⁵ Med drugim pokaže, da imajo deželni potrošniški (angl. expenditure) šoki pozitiven učinek na simetričnost poslovnih ciklov.

zunanje ravnotežje in pogoje menjave. Na osnovi opisanih argumentov je zato smiselno, da se stopnja diverzifikacije gospodarstva meri po totalni bilateralni trgovini, izvozu in uvozu, in sicer s Herfindahlovem indeksom in indeksom razpona. S tako specificirano spremenljivko se raziskava bistveno razlikuje od preostalih študij, ki proučujejo vzročno zvezo med simetričnostjo poslovnih ciklov in stopnjo specializacije, ker indeks le-te merijo po simetričnosti strukture gospodarstev. Takšen postopek meritev se oddaljuje od Kenenove predpostavljene diverzifikacije, saj imata lahko hipotetično dve gospodarstvi visoko stopnjo diverzifikacije tudi, če poteka med njima trgovina le v enem sektorju (znotrajpanožna trgovina) oz. je njuno gospodarstvo sestavljeno le iz enega sektorja. Poleg tega, izhajajoč z vidika teorije optimalnega valutnega območja, kriterij simetričnosti strukture gospodarstev izvirno ni Kenenovo, temveč ga je vpeljal že Mundell, ko je v ožjem pomenu določil velikost optimalnega valutnega območja z velikostjo ekonomskega prostora.

4. a Empirična modela

Hipoteza o endogenosti simetričnosti poslovnih ciklov oz. optimalnega valutnega območja se najprej testira na naslednjem modelu:

$$(1) \text{Cor}(\Delta y_i, \Delta y_j) = \alpha + \beta \cdot \ln(TI_{i,j}) + \gamma IIT_{i,j} + \varphi \cdot DIV_{i,j} + \varepsilon$$

$\text{Cor}(\Delta y_i, \Delta y_j)$ - bilateralna korelacija poslovnih ciklov

$TI_{i,j}$ - intenzivnost totalne bilateralne trgovine

$DIV_{i,j}$ - diverzifikacija totalne bilateralne trgovine

$IIT_{i,j}$ - indeks znotrajpanožne bilateralne trgovine

Glede na domnevo OCA, da se asimetrični šoki lahko prenašajo le skozi trgovinski kanal, ki ima naprej učinek na zunanje ravnotežje in pogoje menjave, so vse spremenljivke izpeljane iz trgovine. Vendar, ideja za to izpeljavo tudi predpostavlja, da je struktura in odprtost trgovine premo-sorazmerno povezana s strukturo in odprtostjo gospodarstva. Teorija napoveduje pozitivni predznak za koeficient γ , ker sta znotrajpanožna trgovina in stopnja simetričnosti strukture gospodarstev (trgovine) pozitivno povezani. Večja stopnja intenzivnosti znotrajpanožne trgovine ima večji učinek na simetričnost sektorskih, pa tudi deželnih šokov v strukturi poslovnih ciklov. Frankel-Rosova hipoteza o endogenosti teorije optimalnega valutnega območja bo potrjena, če bo predznak koeficienta β pozitiven in bo imela intenzivnost bilateralne trgovine pozitivni učinek na korelacijo poslovnih ciklov. Če bo koeficient β negativen, pa bo učinek specializacije, inducirani z intenzivnostjo trgovine, negativno vplival na

korelacijo poslovnih ciklov. Prišlo bo do posrednega učinka specializacije in transmisijskih učinkov asimetričnih sektorskih šokov. Po Kenenovi domnevi se pričakuje pozitiven predznak za koeficient φ , kar pomeni, da se bodo pozitivni in negativni sektorski šoki med seboj nevtralizirali, ta učinek pa bo sinhroniziral poslovne cikle. Intuitivno, ker imajo deželni šoki pozitivni učinek na simetričnost poslovnih ciklov ne glede na strukturo trgovine, bo imela diverzifikacija pozitivni učinek tudi pri dominantnem učinku deželnih šokov.

Dominanten učinek šokov v strukturi poslovnih ciklov se bo ugotavljal takole: če bo koeficient β negativen, imajo dominanten učinek sektorski šoki, ker je intenzivnost bilateralne trgovine pozitivno povezana z učinkom specializacije; če pa bo pozitiven, se domneva, da bodo imeli dominanten učinek deželni šoki, ker je simetričnost le-teh pozitivno povezana z intenzivnostjo trgovinske integracije. Dominanten učinek sektorskih šokov je lahko pozitivno povezan z intenzivnostjo bilateralne trgovine. Torej, če sta oba koeficienta pozitivna, se lahko le domneva, kateri šoki imajo dominanten učinek.

Drugi model, na katerem se testira hipoteza o endogenosti optimalnega valutnega območja, je zapisan v naslednji obliki:

$$(2) \text{Cor}(\Delta y_i, \Delta y_j) = \alpha + \beta_1 \cdot \text{IntraTrade}_{i,j} + \beta_2 \cdot \text{InterTrade}_{i,j} + \varphi \cdot DIV_{i,j} + \varepsilon$$

$$(3) \text{IntraTrade}_{i,j} = \ln\left(\frac{IIT_{i,j} \cdot TI_{i,j}}{100}\right)$$

$$(4) \text{InterTrade}_{i,j} = \ln\left[\left(1 - \frac{IIT_{i,j}}{100}\right) \cdot TI_{i,j}\right]$$

pri čemer so vse oznake definirane enako kakor v enačbi (1), $\text{IntraTrade}_{i,j}$ opredeljuje intenzivnost znotrajpanožne bilateralne trgovine, $\text{InterTrade}_{i,j}$ pa intenzivnost bilateralne medpanožne trgovine.

Teorija napoveduje pozitivni predznak za koeficient β_1 , ker je intenzivnost znotrajpanožne bilateralne trgovine pozitivno povezana s stopnjo simetričnosti strukture gospodarstev, predznak koeficienta β_2 pa je odvisen od relativne variance sektorskih in deželnih šokov v strukturi poslovnih ciklov. Če bodo imeli dominanten učinek deželni šoki, bo koeficient β_2 pozitiven, če pa sektorski šoki, bo koeficient β_2 negativen. V prvem primeru je to posledica pozitivne povezave med simetričnostjo deželnih šokov in intenzivnostjo medpanožne trgovine oz. asimetrične strukture gospodarstev, v drugem primeru pa zaradi negativne

povezave med sektorskimi šoki in asimetrično strukturo gospodarstev. Za koeficient φ se spet pričakuje pozitiven predznak, kar pomeni, da se bodo zaradi nevtralizacije pozitivnih in negativnih sektorskih šokov sinhronizirali poslovni cikli.

4. b Specifikacija spremenljivk

Spremenljivka za intenzivnost bilateralne trgovine je izpeljana po enaki metodologiji, kakršno sta predlagala Frankel in Rose:

$$(5) \quad T_{i,j} = \frac{X_{i,j} + M_{i,j}}{X_i + M_i + X_j + M_j}$$

$X_{i,j}$ - celoten izvoz države i v državo j v analiziranem obdobju

$M_{i,j}$ - celoten uvoz države i iz države j v analiziranem obdobju

X_i, X_j - celoten izvoz iz države i oz. j v analiziranem obdobju

M_i, M_j - celoten uvoz v državo i oz. j v analiziranem obdobju⁶

Spremenljivka za indeks znotrajpanožne trgovine oz. simetričnosti trgovinske strukture je specifičirana z Grubel-Lloydovim indeksom:

$$(6) \quad IIT_{i,j} = \left[1 - \frac{\sum_k |X_{i,j} - M_{i,j}|}{\sum_k (X_{i,j} + M_{i,j})} \right] \cdot 100$$

pri čemer $X_{i,j}$ pomeni celotni izvoz sektorja k države i v državo j , $M_{i,j}$ pa pomeni celoten uvoz sektorja k države i iz države j . Sektor k je dezagregiran na raven trimestrne podskupine proizvodov, ki so klasificirani po metodologiji SITC⁷. Večji indeks pomeni večjo intenzivnost bilateralne znotrajpanožne trgovine in večjo stopnjo simetričnosti strukture dveh gospodarstev.

Spremenljivka za diverzifikacijo trgovine je določena po metodologiji Mednarodnega trgovinskega centra (*International Trade Centre UNCTAD/WTO*) tako, da je kazalnik za merjenje diverzifikacije izvoza prirejen za merjenje diverzifikacije bilateralne trgovine. Indeks je tako sestavljen iz dveh indeksov - Herfindahlovega

indeksa in indeksa razpona (angl. spread index). Herfindahlov indeks je definiran takole:

$$(7) \quad H_{i,j} = \sum_k \left[\frac{(X_{i,j} + M_{i,j})}{\sum_k (X_{i,j} + M_{i,j})} \right]^2$$

pri čemer vse oznake pomenijo enako kakor v predhodni enačbi (6). Herfindahlov indeks kaže teoretično število sektorjev, v katerih je koncentracija trgovine enaka, vendar pa nič ne pove, kakšna je trgovina v preostalih sektorjih. Zato je treba skonstruirati dodaten indeks, indeks razpona, ki meri razpršitev med največjo in najmanjšo vrednostjo trgovine v sektorjih k . Definiran je s standardno napako:

$$(8) \quad S_{i,j} = \frac{STDEV_{i,j}}{\sum_k (X_{i,j} + M_{i,j})}$$

$$(9) \quad STDEV_{i,j} = \sqrt{\frac{\sum_k [(X_{i,j} + M_{i,j}) - (\overline{X_{i,j} + M_{i,j}})]^2}{k-1}}$$

Oba indeksa sta ponderirana z enako težo pomembnosti:

$$(10) \quad DIV_{i,j} = \frac{1}{0,5 \cdot H_{i,j} + 0,5 \cdot S_{i,j}}$$

Gospodarska dejavnost je specifičirana z realnim BDP in indeksom obsega industrijske proizvodnje. Realni BDP je izračunan po tržnih cenah in preračunan na raven cen iz leta 1995, indeks obsega industrijske proizvodnje (vključuje dejavnosti C, D in E po klasifikaciji NACE) pa je preračunan na bazno leto 2000 (= 100). Za oba kazalnika so uporabljeni kvartalni in desezonizirani podatki, vsi podatki pa so tudi logaritmirani. Ker ni soglasja o najboljši metodi, sem s tako pripravljenimi podatki izračunaval poslovne cikle z dvema različnima metodama, ki podatke filtrirala v stacionarno časovno vrsto: z navadno metodo letne stopnje rasti (angl. fourth-differencing) in z metodo Hodric-PreScottovega filtra (z lambda 1600).⁸

⁶ Spremenljivka je lahko specifičirana tudi takole: $T_{i,j} = \frac{1}{T} \sum_t \frac{X_{i,j,t} + M_{i,j,t}}{X_{i,t} + M_{i,t} + X_{j,t} + M_{j,t}}$. Rezultati s tako definirano spremenljivko ostajajo nespremenjeni.

⁷ Ker so proizvodi klasificirani po metodologiji SITC, v raziskavo niso vključene storitve.

⁸ Za testiranje hipoteze o normalni porazdelitvi posameznih spremenljivk je uporabljen Jarque-Berajev test. Ničelna hipoteza o normalni porazdelitvi je zavrnjena pri petodstotni stopnji značilnosti. Zaradi izpolnjevanja tega merila so iz posameznih vzorcev naknadno izključeni posamezni pari držav.

4. c Senzitivna analiza

Specifikacija obeh modelov je lahko neustrezna, ker so lahko trgovinske spremenljivke endogene. Namreč, države pogosto oblikujejo svojo monetarno in tečajno politiko nasproti najpomembnejšim trgovinskim partnerkam, taka politika pa ima lahko nasproten učinek, pri katerem bo intenzivnost ali struktura bilateralne trgovine le učinek in ne vzrok korelacije poslovnih ciklov. Pozitivna povezava med intenzivnostjo bilateralne trgovine ali trgovinsko strukturo in korelacijo poslovnih ciklov ne bo rezultat strukturnih gospodarskih značilnosti posameznih držav, ki so navadno povezana z nestanovitnostjo deviznega tečaja, temveč le posledica učinka endogenosti kriterijev OCA, ekonomske in/ali monetarne integracije. Za nevtralizacijo tega učinka je treba trgovinske spremenljivke instrumentalizirati z eksogenimi spremenljivkami. Frankel in Rose sta predvidela, da se z vključitvijo gravitacijskih spremenljivk v model izniči medsebojni vpliv monetarne in trgovinske integracije. Vendar so Gruben, Koo in Millis (2002) polemizirali o ustreznosti specifikacije modela pri uporabi dvostopenjske metode OLS. Kritika je bila usmerjena na ugotovitev, da instrumentalizirane (gravitacijske) spremenljivke lahko hkrati vplivajo tudi na stopnjo monetarne integracije in faktorske mobilnosti, ki lahko naprej vplivata na korelacijo poslovnih ciklov. Sklepajo, da sta Frankel in Rose izračunala previsoke vrednosti koeficientov β ravno zaradi zgoraj opisanih učinkov, ker so se v njunem modelu izrazili v skupnem učinku in le skozi kanal trgovinske integracije. Zato predlagajo, da se gravitacijske spremenljivke vključijo neposredno v model. Senzitivna analiza tako vključuje gravitacijske spremenljivke neposredno v model, specificirane pa so po enaki metodologiji, kakršno je predlagal Frankel (1997). Vključene so geografska oddaljenost med državama, skupna velikost BDP, skupna velikost BDP na prebivalca ter binarne (angl. dummy) spremenljivke za skupno državno mejo, pare tranzicijskih držav, pare držav članic Cefte in pare držav članic EMU.

4. d Podatki

Modela se testirata na vzorcu razvitih držav in ločeno v dveh obdobjih. V prvem je za specifikacijo gospodarske dejavnosti uporabljena časovna vrsta od leta 1991 do 1998, za drugo pa časovna vrsta od leta 1995 do 2004. Vse tri spremenljivke za trgovino so izmerjene v obdobju 1991–1998 kot povprečja vrednosti v obdobju 1995–1998 (zaradi nedostopnosti starejših podatkov), v obdobju 1995–

2004 pa kot povprečja v istem obdobju. Vzorec analiziranih držav sestavljajo države EU-14 (Nemčija, Grčija, Španija, Avstrija, Belgija, Nizozemska, Portugalska, Irska, Italija, Francija, Finska, Švedska, Velika Britanija in Danska), poleg njih pa Norveška, ZDA in Japonska. Luksemburg zaradi specifične gospodarske strukture ni vključen v analizo.

Modela se testirata tudi na vzorcu tranzicijskih držav, ki so postale nove članice EU, to so Slovenija, Madžarska, Poljska, Češka, Slovaška, Litva, Latvija in Estonija. Vzorec analiziranih bilateralnih parov držav je sestavljen bodisi samo iz tranzicijskih držav bodisi je mešan – iz tranzicijske in države članice EMU. Tako se lahko ugotovi, ali se tranzicijske države strukturno (po kriterijih endogenosti optimalnega valutnega območja) približujejo članicam EMU oz. ali so le-ta enaka kakor za razvite države. Vzorec je analiziran v obdobju od leta 1995 do 2004, pri čemer so strukturni kazalniki za trgovino, zaradi nedostopnosti podatkov, izračunani za krajše obdobje, od leta 1999 do 2004. V istem obdobju in zaradi istega vzroka se meri tudi gospodarska dejavnost, ki je specificirana z indeksom obsega industrijske proizvodnje.

Vsi podatki sozeti iz Eurostatove zbirke podatkov.

5. Rezultati

5. a Razvite države

V tabeli (1) so prikazani rezultati testiranja hipoteze o endogenosti optimalnega valutnega območja na primeru razvitih in tranzicijskih držav.⁹ V obdobju 1991–1998, v izračunu gospodarske dejavnosti z realnim BDP, kažeta koeficienta β in β_2 deloma pozitivno in statistično neznačilno povezavo (v originalnem modelu sta pozitivna in deloma statistično značilna), koeficienta γ in β_1 pa negativno in statistično neznačilno povezavo. Domneva se lahko, da imajo dominanten učinek deželni šoki, vendar je njihov učinek na sinhronizacijo poslovnih ciklov zelo šibak in statistično neznačilen. Po drugi strani pa predznaki večine koeficientov v specifikaciji gospodarske dejavnosti z indeksom obsega industrijske proizvodnje kažejo ravno nasprotno vrednosti. Koeficienta γ in β_1 kažeta pozitivno in deloma statistično značilno povezavo, koeficient β_2 pa negativno povezavo, kar pomeni, da imajo dominanten učinek sektorski šoki. Večja asimetričnost strukture gospodarstev vodi v večjo asimetričnost poslovnih ciklov ravno zaradi

⁹ V nadaljevanju bodo analizirani rezultati senzitivne analize, ki so objavljeni v tabeli (1), hkrati, kjer bo vsebinsko potrebno, pa bodo analizirani tudi rezultati originalnih modelov.

asimetričnih sektorskih šokov. Rezultati prav tako kažejo, da je pri dominantnem učinku sektorskih šokov znotrajpanožna trgovina oz. simetrična struktura gospodarstev najpomembnejša determinanta, ki sinhronizira poslovne cikle. Vendar, ker koeficient β kaže pozitivno povezavo, se lahko domneva, da imajo tudi v tej specifikaciji pri sinhronizaciji poslovnih ciklov bodisi večji vpliv simetrični deželni šoki bodisi poteka predvsem vertikalna specializacija znotraj panoge. Zanimiv je predvsem presenetljivi učinek diverzifikacije, ki kaže pozitivno povezavo s simetričnostjo poslovnih ciklov le, ko imajo dominanten učinek deželni šoki, nima pa nobenega (statistično značilnega) vpliva, ko imajo dominanten učinek sektorski šoki, pri čemer je povezava celo negativna. Ker vemo, da je učinek diverzifikacije teoretično pozitivno povezan s simetričnimi sektorskimi šoki, je učinek nedvomno paradoksalen.

Za obdobje 1995–2004 se lahko ugotovi, da koeficient γ kaže v vseh specifikacijah pozitivno in razen ene tudi statistično značilno povezavo, koeficient β pa negativno in statistično neznačilno povezavo, kar pomeni, da imajo dominanten učinek sektorski šoki. To domnevo potrди tudi pozitivna in skoraj v vseh specifikacijah statistična značilnost koeficienta β_1 ter negativna in statistična značilnost koeficienta β_2 . Zaradi slednje ugotovitve se lahko izpelje tudi naslednji sklep, da je učinek sektorskih šokov močnejši kakor v obdobju 1991–1998, kaže pa se tudi z večjim posrednim učinkom specializacije, pri čemer ima intenzivnost bilateralne medpanožne trgovine večji negativni učinek na korelacijo poslovnih ciklov. Ker imajo dominanten učinek simetrični sektorski šoki, je koeficient φ v vseh specifikacijah spet negativen in v dveh specifikacijah tudi statistično značilen.

5. b Tranzicijske države

V izračunu gospodarske dejavnosti z realnim BDP kažeta koeficienta β in β_2 pozitivno in statistično značilno povezavo, koeficienta γ in β_1 pa statistično neznačilno povezavo, kar pomeni, da imajo dominanten učinek deželni šoki. V tej specifikaciji tudi diverzifikacija kaže pozitivno in statistično značilno povezavo, kar nam potrjuje teoretično intuicijo, da imajo deželni šoki pozitivni učinek na simetričnost poslovnih ciklov ne glede na strukturo trgovine. Rezultati torej kažejo, da je pri dominantnem učinku deželnih šokov simetričnost poslovnih ciklov določena s trgovinsko intenzivnostjo, medpanožno trgovino in diverzificirano trgovino. Vendar, treba je opozoriti, da ima drugi model težave z multikolinearnostjo: kaže tako visoko korelacijo med spremenljivkama za znotrajpanožno in medpanožno trgovino, kot tudi visoko statistiko VIF (angl. Variance Inflation Factor). Zato so narejeni

dodatni testi, s katerimi je izključena spremenljivka za medpanožno (ali znotrajpanožno) trgovino. Rezultati kažejo (glej zadnjo vrstico tabele (1)) pozitivni in statistično značilni učinek znotrajpanožne trgovine, kar lahko pomeni, da ima pri dominantnem učinku deželnih šokov tudi slednja pozitivni učinek. Takšen rezultat je konsistenten s teoretično napovedjo, namreč da ima pri dominantnem učinku deželnih šokov kakršna koli struktura trgovine pozitivni učinek na simetričnost poslovnih ciklov. Kljub temu je medpanožna trgovina pomembnejša determinanta za razlago simetričnosti poslovnih ciklov pri dominantnem učinku deželnih šokov (tudi prvi model kaže neznačilno povezavo za znotrajpanožno trgovino).

V drugi specifikaciji, v kateri je gospodarska dejavnost merjena z indeksom obsega industrijske proizvodnje, rezultati z vključitvijo gravitacijskih spremenljivk v model niso robustni (skoraj vsi koeficienti imajo nasprotni predznak v originalnem modelu). Ker je koeficient β pozitiven (in prav tako β_2), imajo lahko tudi v tej specifikaciji dominanten učinek deželni šoki.

Raziskava o simetričnosti poslovnih ciklov tranzicijskih držav daje tudi nekatere posredne zaključke, ki izhajajo iz gravitacijskih spremenljivk. Zanimiva je predvsem ugotovitev, da imajo tranzicijske države, ki so bolj razvite (merjeno z BDP na prebivalca), tudi bolj sinhronizirane poslovne cikle z razvitimi državami, ki so članice EMU. Po drugi strani pa velja, da imajo tranzicijske države med seboj bolj simetrične poslovne cikle kakor z državami članicami EMU. Pozitivna povezava je nedvomno rezultat učinka pribaltskih držav, saj nam spremenljivka, ki določa pare držav Cefte, kaže neznačilno in celo negativno povezavo. Velja tudi paradoksalna povezava, da imajo tranzicijske države manj sinhronizirane poslovne cikle z državami, ki so jim geografsko bližje. To lahko pomeni, da tranzicijske države oblikujejo svojo monetarno in tečajno politiko nasproti najpomembnejšim trgovinskim partnerkam, ki niso sosednje države oz. tiste, ki so jim geografsko bližje. In še, rezultati kažejo, da imajo večje (merjeno z obsegom BDP) države članice EMU močnejši vpliv na simetričnost poslovnih ciklov manjših tranzicijskih držav.

6. Sklep

V raziskavi se je na primeru razvitih in tranzicijskih držav empirično testiral učinek diverzifikacije gospodarstva na simetričnost poslovnih ciklov. Ključna ideja raziskave izhaja iz Kenonove hipoteze, da diverzifikacija gospodarstva absorbira asimetrični učinek sektorskih šokov. Učinek diverzifikacije na simetričnost

poslovnih ciklov bi tako moral biti pozitiven pri dominantnem učinku sektorskih in, čeprav intuitivno, tudi deželnih šokov. Konsistentno s Frankel-Rosovo domnevo o endogenih kriterijih teorije OCA je hipoteza o endogeni diverzifikaciji teoretično podprta z Riccijevim modelom (1995), toda mogoča je tudi endogena specializacija, ki izhaja iz ekonomske geografije in Krugmanove hipoteze (1991). Raziskava se je poleg testiranja

učinka diverzifikacije osredotočila na proučevanje učinka intenzivnosti in strukture bilateralne trgovine ter vrste šokov na simetričnost poslovnih ciklov, in sicer na vzorcu razvitih in tranzicijskih držav.

Rezultati empiričnega testa ne potrjujejo Kenenove teoretične domneve, saj kažejo, da ima diverzifikacija gospodarstva pozitivni učinek na

Tabela 1: Testiranje hipoteze o endogenosti optimalnega valutnega območja

	Prvi model					Popravljeni R ²	Drugi model				
	α	β	γ	φ			α	β_1	β_2	φ	Popravljeni R ²
Razvite države	BDP (rast)	2,746 (2,574)	-0,048 (-1,135)	-0,00050 (-0,208)	0,00145 (1,326)	0,314	2,239 (2,058)	-0,0230 (-0,505)	-0,0303 (-0,460)	0,00139 (1,282)	0,287
	BDP (HP)	1,681 (1,845)	0,019 (0,469)	-0,00179 (-0,757)	0,00102 (0,898)		0,290	1,330 (1,385)	-0,0169 (-0,403)	0,0350 (0,570)		0,00091 (0,805)	0,265
1991-1998	IP (rast)	-1,001 (-0,660)	-0,006 (-0,072)	0,00881 (2,917)	-0,00157 (-0,900)	0,084	-0,233 (-0,143)	0,1700 (2,577)	-0,1754 (-1,731)	-0,0019 8(-1,158)	0,086
	IP (HP)	-0,678 (-0,501)	0,031 (0,453)	0,00582 (2,263)	-0,00149 (-0,953)		0,081	-0,051 (-0,035)	0,1283 (2,332)	-0,0954 (-1,098)		-0,00185 (-1,204)	0,086
Razvite države	BDP (rast)	0,249 (0,311)	-0,032 (-1,046)	0,00448 (3,104)	-0,00014 (-0,181)	0,236	0,476 (0,588)	0,0850 (2,842)	-0,1148 (-2,897)	-0,00019 (-0,253)	0,241
	BDP (HP)	1,443 (1,900)	-0,035 (-0,915)	0,00513 (2,803)	-0,00027 (-0,324)		0,236	1,682 (2,162)	0,0926 (2,432)	-0,1275 (-2,492)		-0,00030 (-0,367)	0,232
1995-2004	IP (rast)	-0,568 (-0,527)	-0,036 (-1,007)	0,00415 (1,956)	-0,00087 (-0,948)	0,279	-0,604 (-0,521)	0,0677 (1,540)	-0,1083 (-2,185)	-0,00090 (-0,986)	0,279
	IP (HP)	0,944 (0,820)	-0,047 (-1,347)	0,00729 (3,684)	-0,00176 (-1,997)		0,358	1,287 (1,082)	0,1278 (3,040)	-0,1779 (-3,736)		-0,00182 (-2,099)	0,353
Tranzicijske države	BDP (rast)	-5,775 (-3,900)	0,289 (4,347)	-0,00478 (-1,153)	0,00571 (3,004)	0,238	-5,675 (-3,703)	0,0143 (0,232)	0,2525 (2,414)	0,00528 (2,728)	0,242
	BDP (HP)	-4,714 (-3,685)	0,286 (4,694)	-0,00540 (-1,650)	0,00502 (2,912)		0,311	-4,773 (-3,532)	-0,0149 (-0,308)	0,2845 (3,068)		0,00471 (2,683)	0,315
1995-2004	IP (rast)	-7,214 (-3,850)	0,071 (1,046)	-0,00164 (-0,350)	-0,00045 (-0,222)	0,223	-6,855 (-3,399)	0,0337 (0,407)	0,0343 (0,273)	-0,00043 (-0,209)	0,228
	IP (HP)	-8,376 (-4,621)	0,121 (1,813)	-0,00197 (-0,420)	9,36E-05 (0,046)		0,287	-7,960 (-4,118)	0,0446 (0,541)	0,0710 (0,574)		9,12E-05 (0,045)	0,295
Tranzicijske države	BDP (rast)						-4,396 (-3,194)	0,1434 (4,044)		0,00391 (1,989)	0,206
	BDP (rast)						-5,802 (-4,161)		0,2721 (4,516)	0,00532 (2,811)		0,250
(dodatni testi)	BDP (HP)						-3,332 (-2,703)	0,1305 (4,547)		0,00317 (1,734)	0,259
	BDP (HP)						-4,640 (-3,916)		0,2641 (4,951)	0,00466 (2,706)		0,322
1995-2004	IP (rast)						-6,625 (-3,854)	0,0518 (1,255)		-0,00061 (-0,290)	0,237
	IP (rast)						-7,177 (-4,135)		0,0758 (1,225)	-0,00038 (-0,185)		0,236
1995-2004	IP (HP)						-7,482 (-4,532)	0,0822 (2,009)		-0,00028 (-0,137)	0,300
	IP (HP)						-8,386 (-4,935)		0,1261 (2,094)	0,00016 (0,077)		0,300

Vir: Avtor.

Opombe: Whitove heteroskedastično-robustne t-statistike so zapisane v oklepajih. Predstavljeni so rezultati iz senzitivne analize. Gravitacijske spremenljivke so: geografska oddaljenost med državama, skupna velikost BDP, skupna velikost BDP na prebivalca ter binarne (angl. dummy) spremenljivke za skupno državno mejo, pare tranzicijskih držav, pare držav članic Cefte in pare držav članic EMU. Največja velikost vzorca = 116.

BDP (rast) - gospodarska dejavnost je izračunana z realnim BDP in po metodi letne rasti; BDP (HP) - gospodarska dejavnost je izračunana z realnim BDP in po metodi Hodric-Preseottovega filtra; IP (rast) - gospodarska dejavnost je izračunana z indeksom obsega proizvodnje in po metodi letne rasti; IP (HP) - gospodarska dejavnost je izračunana z indeksom obsega proizvodnje in po metodi Hodric-Preseottovega filtra.

simetričnost poslovnih ciklov le, če imajo dominanten učinek deželni šoki, medtem ko pri dominantnem učinku sektorskih šokov nima nobenega vpliva. Še več, zdi se, da je v slednjem primeru celo negativna, torej je njen empirični učinek nedvomno paradoksalen.

Druga pomembna ugotovitev raziskave je, da se tranzicijskim državam poslovni cikli sinhronizirajo z državami članicami EMU prek učinka trgovinske intenzivnosti, medpanožne in diverzificirane trgovine, medtem ko se razvitim državam prek intenzivnosti znotrajpanožne trgovine. Dominanten učinek na simetričnost poslovnih ciklov v tranzicijskih državah imajo tako deželni, v razvitih državah pa sektorski šoki. Pri dominantnem učinku sektorskih šokov v strukturi poslovnih ciklov je znotrajpanožna trgovina najpomembnejša determinanta, ki sinhronizira te cikle. Z vidika teorije OCA to pomeni, da samo Mundellov kriterij simetrične strukture gospodarstev lahko nevtralizira asimetrične sektorske šoke. In nasprotno, pri dominantnem učinku deželnih šokov je simetričnost poslovnih ciklov določena s trgovinsko intenzivnostjo, medpanožno trgovino in diverzificirano trgovino. Takšen rezultat je konsistenten s teoretično napovedjo, da ima pri dominantnem učinku deželnih šokov kakršna koli struktura trgovine in trgovinska intenzivnost pozitivni učinek na simetričnost poslovnih ciklov. Protislovni rezultati imajo podporo tudi v Kenenovi (2002) teoretični izpeljavi, namreč da je učinek trgovinske intenzivnosti (in trgovinske strukture) na asimetričnost šokov odvisen od vrste šokov.

Učinek sektorskih šokov na simetričnost poslovnih ciklov razvitih držav je bil v obdobju 1995–2004 dosti večji kakor v obdobju 1991–1998, posledice tega pa se kažejo tudi v večjem asimetričnem učinku specializacije. Rezultati tudi namigujejo, da so imeli simetrični deželni šoki pomemben učinek pri sinhronizaciji poslovnih ciklov razvitih držav v devetdesetih letih. Sklepa se lahko, da je to nemara ena izmed možnih razlag za nekonsistentnost rezultatov raznih študij iz devetdesetih let, domnevo o zmanjševanju dominantnega učinka deželnih šokov pa potrjujejo rezultati študije raziskovalcev Funkeja, Halla in Ruhwedela (1999), namreč da se je dominanten učinek deželnih šokov pri sinhronizaciji poslovnih ciklov razvitih držav v obdobju 1971–1993 stalno zmanjševal. To je morda lahko signal, da bodo imeli v prihodnosti z razvojem znotrajpanožne trgovine med tranzicijskimi državami in članicami EMU sektorski šoki dominanten učinek tudi na simetričnost poslovnih ciklov tranzicijskih držav. Realno je torej pričakovati, da bodo tranzicijske države z razvojem znotrajpanožne trgovine, večjo

koordinacijo ekonomskih politik in predvsem z endogenimi procesi ekonomske integracije pospešeno zviševale konvergenčno raven simetričnosti poslovnih ciklov.

Literatura

Baxter, Marianne, in Kouparitsas, Michael: *Determinants of Business Cycle Comovement: A Robust Analysis. Working Paper. Cambridge: National Bureau of Economic Research, 10725, 2004.*

Bayoumi, Tamim, in Prasad, Eswar: *Currency Unions, Economic Fluctuations and Adjustment: Some New Empirical Evidence. Staff Papers. Washington: IMF, Vol. 44, 1, 1997, str. 36–58.*

Calderon, Cesar, Chong, Alberto, in Stein, Ernesto: *Trade Intensity and Business Cycle: Are Developing Countries Any Different? Working Papers. Chile: Central Bank of Chile, 195, 2002.*

Clark, E. Todd, in Van Wincoop, Eric: *Borders and Business Cycles. Working Paper. Kansas City: Federal Reserve Bank of Kansas City, RWP 99–07, 1999.*

Fidrmuc, Jarko: *The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria, Intraindustry Trade, and EMU Enlargement. Discussion Paper. Leuven: LICOS Centre for Transition Economics, 106, 2001.*

Frankel, A. Jeffrey: *Regional Trading Blocks in the World Economic System. Washington: Institute for International Economics, 1997.*

Frankel, A. Jeffrey, in Rose, K. Andrew: *The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria. Working Paper. Cambridge: National Bureau of Economic Research, 5700, 1996.*

Fontagne, Lionel, in Freudenberg, Michael: *Endogenous Symmetry of Shocks in a Monetary Union. Open Economies Review, 10, 1999, str. 263–287.*

Funke, Michael, Hall, Stephen, in Ruhwedel, Ralf: *Shock Hunting: The Relative Importance of Industry-Specific, Region-Specific and Aggregate Shocks in the OECD Countries. The Manchester School, Vol. 67, 1, 1999, str. 49–65.*

Garnier, Julien: *To What Extent Does Intra-Industry Trade Matter in Business Cycles Correlations? Unpublished, 2005.*

Gruben, C. William, Koo, Jahyeong, in Millis, Eric: *How Much Does International Trade Affect Business Cycle Synchronization? Working Paper. Dallas: Federal Reserve Bank of Dallas, 0203, 2002.*

Imbs, Jean: *Trade, Finance, Specialization and Synchronization. Cambridge: The Review of Economics and Statistics, 86 (3), 2004, str. 723–734.*

- Imbs, Jean: Co-fluctuations. Discussion Paper. London: Centre for Economic Policy Research, 2267, 2001.*
- Kalemli - Ozcan, Sebnem, Sorensen, E. Bent, in Yosha, Oved: Economic Integration, Industrial Specialization, and the Asymmetry of Macroeconomic Fluctuations. Journal of International Economics, vol. 55, 2001, str. 107-137.*
- Kenen, B. Peter: What We Can Learn From the Theory of Optimum Currency Areas. Submissions on EMU from leading academics, EMU study. HM Treasury, 2002, str. 147-160.*
- Kenen, B. Peter: Currency Areas, Policy Domains, and the Institutionalization of Fixed Exchange Rates. Discussion Paper. London: Centre for Economic Performance, 2000.*
- Kenen, B. Peter: The Theory of Optimum Currency Areas: An Eclectic View. Mundell, R. A., Swoboda, A. K., ed., Monetary Problems of the International Economy. Chicago: University of Chicago Press, 1969, str. 41-60.*
- Kim, Sukkoo: Expansion of Markets and the Geographic Distribution of Economics Activities: The Trend in U. S. Regional Manufacturing Structure, 1860-1987. Quarterly Journal of Economics, 60, 1995, str. 881-908.*
- Kose, M. Ayhan, Prasad, S. Eswar, in Terrones, E. Marco: How Does Globalization Affect the Synchronization of Business Cycles? Working Paper. Washington: International Monetary Fund, WP/03/27, 2003.*
- Krugman, Paul: Lessons of Massachusetts for EMU. Torres, F., Giavazzi, F., ed., Adjustment and Growth in the European Monetary Union. Cambridge: Cambridge University Press, 1993, str. 241-269.*
- Krugman, Paul: Increasing Returns and Economic Geography. Chicago: Journal of Political Economy, 99, 3, 1991, str. 483-499.*
- McCallum, John: National Borders Matter: Canada-US Regional Trade Patterns. American Economic Review 85 (3), 1995, str. 615-623.*
- McKinnon, I. Ronald: Optimum Currency Areas and Key Currencies: Mundell I versus Mundell II. Journal of Common Market Studies, Vol. 42, No. 4, 2004, str. 689-715.*
- McKinnon, I. Ronald: Comment: The Currency Area Problem. Mundell, R. A., Swoboda, A. K., ed., Monetary Problems of the International Economy. Chicago: University of Chicago Press, 1969, str. 112.*
- McKinnon, I. Ronald: Optimum Currency Area. American Economic Review, Vol. 53, No. 4, 1963, str. 717-725.*
- Mongelli, P. Francesco: »New« Views on the Optimum Currency Area Theory: What is EMU Telling Us? Working Paper. Frankfurt: European Central Bank, 138, 2002.*
- Méltiz, Jacques: The Current Impasse in Research on Optimum Currency Areas. European Economic Review, 30, 1995, str. 492-500.*
- Mundell, A. Robert: Uncommon Arguments for Common Currencies. H. G. Johnson, A. K. Swoboda, ed., The Economics of Common Currencies. London: Allen and Unwin, 1973, str. 114-132.*
- Mundell, A. Robert: A Theory of Optimum Currency Areas. American Economic Review, No. 4, 1961, str. 509-517.*
- Peri, Giovanni: Technological Growth and Economic Geography. Working Paper. Milano: IGIER, Bocconi University, 139, 1998.*
- Ricci, A. Lucca: Exchange Rate Regimes and Location. Working Paper. Konstanz: University of Konstanz, II-291, 1995.*
- Rose, K. Andrew: One Money, One Market: Estimating the Effect of Common Currencies on Trade. Working Paper. Cambridge: National Bureau of Economic Research, 7432, 2000.*
- Rose, K. Andrew, in Stanley, T. D.: A Meta-Analysis of the Effects of Common Currencies on International Trade. Working Paper. Cambridge: National Bureau of Economic Research, 10373, 2004.*
- Traistaru, Iulia: Sectoral Specialization, Trade Intensity and Business Cycle Synchronization in an Enlarged EMU. Bonn: University of Bonn, Center for European Integration Studies, 2004.*

Priloga: Dodatna testiranja

Tabela P-1: Testiranje hipoteze o endogenosti optimalnega valutnega območja (stopnja diverzifikacije je izmerjena s Herfindahlovim indeksom)

		Prvi model					Drugi model				
		α	β	γ	φ	Popravljeni R^2	α	β_1	β_2	φ	Popravljeni R^2
Razvite države	BDP (rast)	2,765 (2,594)	-0,048 (-1,135)	-0,00044 (-0,183)	0,00190 (1,322)	0,314	2,262 (2,085)	-0,0217 (-0,476)	-0,0316 (-0,482)	0,00181 (1,278)	0,286
	BDP (HP)	1,692 (1,861)	0,019 (0,471)	-0,00175 (-0,742)	0,00134 (0,895)	0,290	1,343 (1,404)	-0,0161 (-0,384)	0,0343 (0,561)	0,00119 (0,804)	0,265
1991-1998	IP (rast)	-1,009 (-0,667)	-0,006 (-0,073)	0,00878 (2,910)	-0,00211 (-0,905)	0,084	-0,254 (-0,157)	0,1688 (2,559)	-0,1742 (-1,721)	-0,00262 (-1,149)	0,086
	IP (HP)	-0,683 (-0,507)	0,031 (0,451)	0,00579 (2,256)	-0,00202 (-0,962)	0,081	-0,067 (-0,047)	0,1272 (2,315)	-0,0945 (-1,088)	-0,00246 (-1,200)	0,086
Razvite države	BDP (rast)	0,274 (0,344)	-0,034 (-1,105)	0,00458 (3,165)	-0,00038 (-0,387)	0,237	0,504 (0,626)	0,0866 (2,888)	-0,1175 (-2,979)	-0,00045 (-0,459)	0,243
	BDP (HP)	1,464 (1,935)	-0,037 (-0,953)	0,00515 (2,830)	-0,00056 (-0,517)	0,237	1,704 (2,202)	0,0929 (2,447)	-0,1286 (-2,536)	-0,00060 (-0,560)	0,234
1995-2004	IP (rast)	-0,587 (-0,547)	-0,035 (-0,988)	0,00410 (1,946)	-0,00112 (-0,924)	0,279	-0,454 (-0,404)	0,0654 (1,494)	-0,1048 (-2,122)	-0,00116 (-0,957)	0,276
	IP (HP)	0,899 (0,781)	-0,045 (-1,294)	0,00716 (3,630)	-0,00224 (-1,910)	0,356	1,232 (1,036)	0,1256 (2,995)	-0,1741 (-3,655)	-0,00232 (-2,010)	0,351
Tranzicijske države	BDP (rast)	-5,579 (-3,710)	0,282 (4,071)	-0,00285 (-0,679)	0,00870 (3,203)	0,248	-5,624 (-3,614)	0,0141 (0,227)	0,2519 (2,332)	0,00710 (2,481)	0,232
	BDP (HP)	-4,540 (-3,513)	0,276 (4,342)	-0,00427 (-1,252)	0,00743 (2,793)	0,315	-4,756 (-3,476)	-0,0158 (-0,322)	0,2864 (2,982)	0,00646 (2,496)	0,309
1995-2004	IP (rast)	-7,204 (-3,844)	0,071 (1,030)	0,07052 (1,030)	-0,00071 (-0,257)	0,223	-6,844 (-3,392)	0,0338 (0,408)	0,0333 (0,264)	-0,00067 (-0,245)	0,228
	IP (HP)	-8,355 (-4,612)	0,120 (1,785)	-0,00195 (-0,415)	5,06E-06 (0,002)	0,287	-7,938 (-4,108)	0,0447 (0,543)	0,0696 (0,560)	7,28E-07 (0,000)	0,295
Tranzicijske države	BDP (rast)						-4,321 (-3,138)	0,1412 (3,901)		0,00501 (1,781)	0,197
	BDP (rast)						-5,752 (-4,086)		0,2713 (4,315)	0,00718 (2,571)	0,240
(dodatni testi)	BDP (HP)						-3,273 (-2,661)	0,1288 (4,381)		0,00408 (1,563)	0,254
	BDP (HP)						-4,613 (-3,869)		0,2647 (4,750)	0,00638 (2,521)	0,317
1995-2004	IP (rast)						-6,622 (-3,857)	0,0515 (1,253)		-0,00090 (-0,321)	0,237
	IP (rast)						-7,166 (-4,135)		0,0750 (1,209)	-0,00061 (-0,222)	0,236
1995-2004	IP (HP)						-7,475 (-4,539)	0,0817 (2,009)		-0,00048 (-0,172)	0,300
	IP (HP)						-8,365 (-4,934)		0,1248 (2,067)	8,67E-05 (0,032)	0,300

Vir: Avtor.

Opombe: Whitove heteroskedastično-robustne t-statistike so zapisane v oklepajih. Predstavljeni so rezultati iz senzitivne analize.

Gravitacijske spremenljivke so: geografska oddaljenost med državama, skupna velikost BDP, skupna velikost BDP na prebivalca ter biname (angl. dummy) spremenljivke za skupno državno mejo, pare tranzicijskih držav, pare držav članic Cefte in pare držav članic EMU. Največja velikost vzorca = 116.

BDP (rast) - gospodarska dejavnost je izračunana z realnim BDP in po metodi letne rasti; BDP (HP) - gospodarska dejavnost je izračunana z realnim BDP in po metodi Hodric-Prescottovega filtra; IP (rast) - gospodarska dejavnost je izračunana z indeksom obsega proizvodnje in po metodi letne rasti; IP (HP) - gospodarska dejavnost je izračunana z indeksom obsega proizvodnje in po metodi Hodric-Prescottovega filtra.

Tabela P-2: Testiranje hipoteze o endogenosti optimalnega valutnega območja (stopnja diverzifikacije je izmerjena z indeksom razpona)

		Prvi model					Drugi model				
		α	β	γ	φ	Popravljeni R ²	α	β_1	β_2	φ	Popravljeni R ²
Razvite države	BDP (rast)	2,707 (2,522)	-0,049 (-1,155)	-0,00060 (-0,246)	0,00112 (1,318)	0,314	2,184 (1,993)	-0,0257 (-0,563)	-0,0283 (-0,427)	0,00109 (1,291)	0,287
	BDP (HP)	1,651 (1,801)	0,018 (0,459)	-0,00186 (-0,785)	0,00079 (0,909)		0,291	1,291 (1,332)	-0,0188 (-0,447)	0,0365 (0,591)		0,00072 (0,824)	0,265
1991-1998	IP (rast)	-0,992 (-0,652)	-0,005 (-0,063)	0,00885 (2,926)	-0,00114 (-0,858)	0,083	-0,186 (-0,114)	0,1724 (2,621)	-0,1773 (-1,750)	-0,00150 (-1,156)	0,086
	IP (HP)	-0,675 (-0,496)	0,032 (0,464)	0,00585 (2,270)	-0,00107 (-0,902)		0,080	-0,015 (-0,010)	0,1304 (2,372)	-0,0969 (-1,114)		-0,00138 (-1,191)	0,086
Razvite države	BDP (rast)	0,237 (0,296)	-0,032 (-1,025)	0,00444 (3,090)	-5,48E-05 (-0,095)	0,236	0,467 (0,577)	0,0847 (2,831)	-0,1140 (-2,891)	-0,00011 (-0,188)	0,241
	BDP (HP)	1,461 (1,912)	-0,036 (-0,932)	0,00516 (2,814)	-0,00026 (-0,402)		0,236	1,706 (2,178)	0,0935 (2,453)	-0,1287 (-2,522)		-0,00029 (-0,458)	0,233
1995-2004	IP (rast)	-0,577 (-0,532)	-0,034 (-0,964)	0,00412 (1,925)	-0,00054 (-0,784)	0,277	-0,441 (-0,387)	0,0661 (1,487)	0,1591 (3,620)	-0,00057 (-0,815)	0,274
	IP (HP)	0,931 (0,803)	-0,044 (-1,259)	0,00725 (3,633)	-0,00117 (-1,750)		0,354	1,280 (1,067)	0,1282 (3,030)	-0,1757 (-3,628)		-0,00122 (-1,863)	0,349
Tranzicijske države	BDP (rast)	-5,958 (-3,964)	0,287 (4,294)	-0,00470 (-1,126)	0,00422 (3,032)	0,237	-5,850 (-3,740)	0,0135 (0,218)	0,2521 (2,382)	0,00386 (2,716)	0,241
	BDP (HP)	-4,855 (-3,723)	0,283 (4,629)	-0,005 (-1,608)	0,004 (2,874)		0,308	-4,911 (-3,551)	-0,0154 (-0,315)	0,2830 (3,014)		0,00339 (2,617)	0,312
1995-2004	IP (rast)	-7,238 (-3,857)	0,073 (1,087)	-0,00167 (-0,359)	-0,00022 (-0,147)	0,223	-6,879 (-3,405)	0,0335 (0,405)	0,0363 (0,292)	-0,00021 (-0,139)	0,228
	IP (HP)	-8,425 (-4,635)	0,123 (1,870)	-0,00201 (-0,429)	0,00020 (0,131)		0,287	-8,008 (-4,130)	0,0442 (0,538)	0,0737 (0,600)		0,00018 (0,122)	0,295
Tranzicijske države	BDP (rast)						-4,522 (-3,232)	0,1426 (4,037)		0,00285 (2,006)	0,205
	BDP (HP)						-5,972 (-4,207)		0,271 (4,486)	0,004 (2,810)		0,249
(dodatni testi)	BDP (HP)						-3,421 (-2,718)	0,1295 (4,534)		0,00225 (1,697)	0,257
	IP (rast)						-4,772 (-3,934)		0,2619 (4,904)	0,00336 (2,648)		0,319
1995-2004	IP (rast)						-6,625 (-3,835)	0,0526 (1,269)		-0,00036 (-0,230)	0,236
	IP (HP)						-7,203 (-4,126)		0,0778 (1,267)	-0,00017 (-0,110)		0,235
1995-2004	IP (HP)						-7,494 (-4,502)	0,0830 (2,019)		-0,00012 (-0,079)	0,300
	IP (HP)						-8,436 (-4,925)		0,1284 (2,149)	0,00024 (0,160)		0,301

Vir: Avtor.

Opombe: Whitove heteroskedastično-robustne t-statistike so zapisane v oklepajih. Predstavljeni so rezultati iz senzitivne analize.

Gravitacijske spremenljivke so: geografska oddaljenost med državama, skupna velikost BDP, skupna velikost BDP na prebivalca ter binarne (angl. dummy) spremenljivke za skupno državno mejo, pare tranzicijskih držav, pare držav članic Cefte in pare držav članic EMU. Največja velikost vzorca = 116.

BDP (rast) - gospodarska dejavnost je izračunana z realnim BDP in po metodi letne rasti; BDP (HP) - gospodarska dejavnost je izračunana z realnim BDP in po metodi Hodric-PreScottovega filtra; IP (rast) - gospodarska dejavnost je izračunana z indeksom obsega proizvodnje in po metodi letne rasti; IP (HP) - gospodarska dejavnost je izračunana z indeksom obsega proizvodnje in po metodi Hodric-PreScottovega filtra.

Tabela P-3: Testiranje hipoteze o endogenosti optimalnega valutnega območja (izključitev znotrajpanožne trgovine)

		Prvi model					Drugi model				
		α	β	γ	φ	Popravljeni R^2	α	β_1	β_2	φ	Popravljeni R^2
Razvite države	BDP (rast)	2,786 (2,608)	-0,051 (-1,366)		0,00138 (1,361)	0,321	2,460 (2,445)		-0,0535 (-1,239)	0,00120 (1,173)	0,293
	BDP (HP)	1,825 (2,019)	0,008 (0,222)		0,00077 (0,741)	0,294	1,492 (1,799)		0,0180 (0,439)	0,00077 (0,723)	0,272
1991-1998	IP (rast)	-1,020 (-0,665)	0,078 (1,022)		-0,00095 (-0,516)	0,044	-1,517 (-1,020)		0,0226 (0,271)	-0,00102 (-0,544)	0,033
	IP (HP)	-0,691 (-0,511)	0,087 (1,350)		-0,00108 (-0,684)	0,062	-1,020 (-0,772)		0,0540 (0,761)	-0,00113 (-0,696)	0,049
Razvite države	BDP (rast)	0,162 (0,197)	-0,009 (-0,311)		0,00071 (0,856)	0,165	0,153 (0,192)		-0,0402 (-1,349)	0,00049 (0,604)	0,180
	BDP (HP)	1,291 (1,604)	-0,017 (-0,420)		4,01E-05 (0,048)	0,170	1,320 (1,653)		-0,0466 (-1,151)	-0,00013 (-0,159)	0,186
1995-2004	IP (rast)	-0,857 (-0,829)	-0,015 (-0,400)		-0,00032 (-0,335)	0,253	-1,149 (-1,109)		-0,0475 (-1,324)	-0,00049 (-0,534)	0,264
	IP (HP)	0,231 (0,199)	-0,010 (-0,253)		-0,00062 (-0,576)	0,281	0,055 (0,049)		-0,0636 (-1,789)	-0,00091 (-0,869)	0,296

Vir: Avtor.

Opombe: Whitove heteroskedastično-robustne t-statistike so zapisane v oklepajih. Predstavljeni so rezultati iz senzitivne analize.

Gravitacijske spremenljivke so: geografska oddaljenost med državama, skupna velikost BDP, skupna velikost BDP na prebivalca ter binarne (angl. dummy) spremenljivke za skupno državno mejo in pare držav članic EMU. Največja velikost vzorca = 116.

BDP (rast) - gospodarska dejavnost je izračunana z realnim BDP in po metodi letne rasti; BDP (HP) - gospodarska dejavnost je izračunana z realnim BDP in po metodi Hodric-Prescottovega filtra; IP (rast) - gospodarska dejavnost je izračunana z indeksom obsega proizvodnje in po metodi letne rasti; IP (HP) - gospodarska dejavnost je izračunana z indeksom obsega proizvodnje in po metodi Hodric-Prescottovega filtra.

Strategija aktivnega staranja prebivalstva Slovenije s poudarkom na kakovostnem staranju in medgeneracijskem sožitju

Povzetek

Cilj članka je predstaviti strategijo aktivnega staranja prebivalstva Slovenije s posebnim poudarkom na kakovostnem staranju in medgeneracijskem sožitju kot odgovoru na vprašanja dolgožive družbe in staranja. Podaljševanje življenjske dobe nedvomno predstavlja enega največjih dosežkov družbe 21. stoletja, po drugi strani pa postavlja človeštvo pred nove

naloge, ki jih bo treba reševati. Demografska gibanja kažejo, da se bo življenje podaljševalo, tako pa tudi obdobje prejemanja pokojnin, nižale se bodo stopnje rodnosti, krčilo se bo prebivalstvo in manj bo delovno zmožnega prebivalstva. Država bo to občutila kot pritisk na povečanje izdatkov za pokojnine in invalidnine, zdravstveno zavarovanje in financi-

ranje dolgotrajne oskrbe, kar vse lahko ogrozi gospodarsko rast. V Sloveniji bo treba razviti nov odnos do upokojevanja in prepoznati produktivno zmogljivost starejših, ki jih je vredno dodatno usposobiti, prekvalificirati in zadržati v podjetju, ceniti bo treba tudi modrost in izkušnje in ne le hitrost in okretnost.

Ključne besede: staranje prebivalstva, dolgoživa družba, demografske projekcije, strategija aktivnega staranja, kakovostno staranje in medgeneracijsko sožitje, ekonomski vidiki staranja, Slovenija.

Summary

The aim of the paper is to present the active population ageing strategy in Slovenia with a special emphasis on quality ageing and intergenerational solidarity as proposed solutions to the challenges of long-living society and the process of ageing. The rising life expectancy is certainly one of the greatest achievements of the 21st-century society. However, ageing populations are posing new challenges to humanity that will

need to be addressed. Demographic trends show that life expectancy will continue to increase in future. Consequently, retired people will be receiving pensions for longer periods of time whereas fertility rates will decline along with the size of total population and working-age population. This will put pressure on the public expenditure on pensions and disability allowances, health insurance and long-term

care funding, which will jeopardise economic growth. Slovenia will have to develop a new attitude towards retirement and recognise the productive potential of older people who deserve to be trained up, retrained or kept in the company. We need to learn to appreciate not only the briskness and agility but also the wisdom and experience of workers.

Key words: population ageing, long-living society, demographic projections, active ageing strategy, quality ageing and intergenerational solidarity, economic aspects of ageing, Slovenia.

JEL: J11, J21, J53, J88

1. Uvod

Družba, ki se stara, si ne more in ne sme privoščiti, da bi bil velik del njenega prebivalstva, ki ga bodo

v prihodnosti predstavljali stari ljudje, le pasiven spremljevalec dogajanj ali obravnavan kot skupina, ki dela stroške in je v breme aktivnemu prebivalstvu. Z oblikovanjem različnih ukrepov

* Ekonomska fakulteta, Univerza v Ljubljani

strategije kakovostne starosti je treba slednjo narediti manj neprijazno za starejše in manj obremenjujočo za tiste, ki bodo zanje skrbeli. Povprečna pričakovana življenjska doba narašča, število ljudi, starejših od 80 let, bo do leta 2050 za 180 % večje, kakor je danes.

V 20. stoletju je po vsem svetu potekala demografska tranzicija (Ramovš, 2005): dotedanji visoki stopnji rodnosti in umrljivosti sta se nižali, zelo pa sta se dvignili povprečna življenjska doba in število prebivalstva. V prvi polovici 21. stoletja bo delež starih ljudi izjemno velik in avtohtono prebivalstvo se bo številčno zmanjšalo. Na prelomu tisočletja je 20 % Evropejcev, starih več kakor 60 let. Pri tem je treba poudariti, da najizraziteje narašča število ljudi v pozni starosti, to je tistih nad 85 let, ki praviloma potrebujejo zelo veliko socialne oskrbe in zdravstvene nege. V raziskavi Dimovski in Žnidaršičeva (2006) glede na demografska gibanja napovedujeta, da se bo število ljudi v Evropi v starostnem razredu od 55 do 64 let v naslednjih petnajstih letih povečalo za 20 odstotkov. Z lizbonsko strategijo si je Evropska unija kot enega od zaposlitvenih ciljev zastavila tudi povečanje deleža aktivnih v omenjenem starostnem razredu na 50 odstotkov do leta 2010. S tem se spreminja tudi sektorska sestava gospodarstva, zgodnje upokojevanje pa ni več tako razširjeno in podaljševanje delovne aktivnosti se uveljavlja v večini držav članic EU. Dimovski in Žnidaršičeva (2006) zato govorila o t. i. strategiji aktivnega staranja, pri čemer podjetja v Evropski uniji iščejo možnosti za prilagoditev dela starejšim zaposlenim, saj želijo le-te učinkovito pripraviti za nove delovne naloge. Zato razvijajo dobre prakse menedžmenta starejših, s poudarkom na podaljšanju delovne aktivnosti, prekvalifikacijah, usposabljanju in izobraževanju ter na (ponovni) vključitvi starejših.

Članek temelji na ugotovitvi projekcije, da se bo v Sloveniji do leta 2050 delež oseb, starih 65 let in več, podvojil, delež oseb, starih 85 let več, pa potrojil (Majcen, Čok, Košak in Sambt, 2006). To bo močno vplivalo na povečevanje potreb in izdatkov za pokojnine, za zdravstvo, dolgotrajno oskrbo ter drugih, s staranjem in starostjo povezanih izdatkov. Odgovor na vprašanje, kako povečati delovno aktivnost oseb, starih 55 let in več, je zato ena pomembnejših nalog in velik razvojni izziv. Po podatkih Svetovne zdravstvene organizacije se je v obdobju 1995–2004 pričakovana življenjska starost ob rojstvu v Sloveniji povečala za 2,5 leta, v državah Evropske unije pa za 2,1 leta (Šlebinger, Pušnik in Bradač, 2006). Tako naj bi do leta 2020 delež aktivnega prebivalstva upadel za 3,5 %, delež neaktivnega prebivalstva pa narasel za kar 8,8 %.

Torej naj bi bilo v Sloveniji leta 2020 kar 19 % ljudi starejših od 65 let, 64,7 % starih 15–64 let in 16,3 % mlajših od 15 let. Zato je Evropska komisija v svojih smernicah za vodenje ekonomske politike poudarila, da morajo države v prihodnje razmisliti in nameniti več pozornosti zaposlovanju starejših in reševanju problema staranja družbe. Vse to zahteva ukrepe, kakršni so zviševanje starostne meje za upokojitev, spodbujanje vseživljenjskega učenja in izobraževanja, izboljševanje delovnih razmer in razvoja strategije kakovostnega staranja.

Namen članka je na osnovi omenjenih izhodišč in širšega pregleda dosedanjih raziskav in poročil analizirati strategijo aktivnega staranja prebivalstva Slovenije do leta 2010, s posebnim poudarkom na usmeritvah in izhodiščih programa kakovostnega staranja in medgeneracijskega sožitja, pri čemer socialna vključenost starejših, njihovo znanje in izkušnje predstavljajo enega od pomembnejših razvojnih virov in trajnostnega razvoja Slovenije. Poudariti želimo, da je strategija aktivnega staranja prebivalstva potrebna, saj naj zagotovi ukrepe za prilagoditev sistemov socialne varnosti in institucij trga dela novim razmeram oziroma starostni sestavi prebivalstva. Dejstvo je, da se slovensko prebivalstvo stara (Javornik, ur., 2006, 16). Starost ali tretje življenjsko obdobje se z družbenega vidika začne z upokojitvijo pri povprečno 60 letih, deli pa se v zgodnje starostno obdobje do 75. leta, ko je večina ljudi še zelo samostojnih in sposobnih, srednje starostno obdobje od 75. do 85. leta, ko nastopa že večja potreba po socialni pomoči, in pozno starostno obdobje po 86. letu, ko t. i. najstarejši stari ljudje potrebujejo praviloma zelo veliko pomoči ali celo popolno socialno oskrbo in nego; prebivalstvo tretje generacije je v starostnem obdobju življenja (Ramovš, 2005). Sredi leta 2005 je imela Slovenija dva milijona ljudi. Njihova povprečna starost je bila leta 2005 že 40,4 leta. Razmerje med delovno sposobnim in delovno nesposobnim prebivalstvom se spreminja v korist slednjega. Staranje prebivalstva je posledica zniževanja rodnosti, podaljševanja življenja in nizkega selitvenega prirasta. Slovenija je v skupini evropskih držav z najnižjo rodnostjo – ta upada že zadnjih sto let. Po stagnaciji v obdobju 1999–2003 se je leta 2005 zvišala na 1,26 otroka na žensko. Zniževanje rodnosti je povezano s številnimi spremembami v življenjskih razmerah ljudi. V prihodnosti se bodo navedene vrednosti nekoliko povišale, a bodo še vedno pod vrednostmi, ki zadoščajo za pozitivni naravni prirast. Starost 65 let v Sloveniji dočaka po statističnih podatkih (Javornik, ur., 2006, str. 16) vedno več ljudi (887 žensk na 1000 živorojenih žensk in 748 moških na 1000 živorojenih moških).

V Sloveniji je torej še veliko možnosti podaljševanja življenja, zlasti za moške. Po osnovni različici projekcije naj bi se do leta 2050 pričakovano trajanje življenja ob rojstvu podaljšalo za moške na 79,8 leta, za ženske pa na 85,2 leta (Majcen, Čok, Košak in Sambt, 2006, str. 5). Povzeto skupaj, kažejo projekcije prebivalstva Slovenije 2001–2036 (Malačič, 2003), da se bo prebivalstvo Slovenije do leta 2036 postaralo. Posledice staranja bodo številne, bodisi ekonomske bodisi širše družbene, najbolj izrazito pa se bodo kazale na področjih dela in zaposlenosti, upokojevanja in pokojninskega sistema, zasebnega bogastva in varčevalnih navad, medgeneracijskih razmerij ter zdravja in blaginje v postaranem prebivalstvu (Malačič, 2003). Hkrati bodo odsevale na različnih ravneh, in sicer na ravni posameznika, družine, organizacije, lokalne skupnosti in celotne družbe. Ti trendi staranja postavljajo vprašanje, kaj in prek katerih dejavnosti lahko spreminjamo tako stanje.

Članek sestoji iz sedmih oštevilčenih poglavij. V prvem poglavju, uvodu predstavljamo izhodišča, ključna za razumevanje aktualne naslovne problematike strategije aktivnega staranja prebivalstva Slovenije, s poudarkom na kakovostnem staranju in medgeneracijskem sožitju. V drugem poglavju so opisana strateška izhodišča obravnavane problematike, v katerih ospredju so prehod in značilnosti Slovenije kot t. i. dolgožive družbe. V tretjem poglavju so prikazani demografski vidiki staranja prebivalstva Slovenije, pri čemer bomo poudarili gibanje življenjskega pričakovanja ob rojstvu za Slovenijo v izbranih letih in projekcije števila upokojencev. V četrtem poglavju bomo razgrnili ekonomske vidike staranja, in sicer glede ekonomskih posledic staranja in širšega vidika, ki jih prinašata oskrba starega človeka in staranje. Sledi prikaz koeficientov starostne odvisnosti za države članice Evropske unije, tudi Bolgarijo in Romunijo. V petem, osrednjem poglavju članka predstavljamo strategijo aktivnega staranja prebivalstva, predvsem v razsežnostih kakovostnega staranja in medgeneracijskega sožitja. Peto poglavje ima tri podpoglavja. V prvem bomo prikazali pomen strateškega dokumenta Strategije varstva starejših do leta 2010 kot osrednje strategije Slovenije za obravnavano področje. V drugem podpoglavju je predstavljena strategija aktivnega staranja in vidik kakovostnega staranja, s posebnim tabelarnim prikazom področij in vodil za njeno uresničevanje. V tretjem podpoglavju pa bomo analizirali strateški vidik medgeneracijskega sožitja pri uresničevanju kakovostne družbe 21. stoletja. V šestem poglavju so navedene zaključne ugotovitve, v zadnjem, sedmem poglavju pa seznam uporabljenih enot literature in virov.

2. Strateško izhodišče – dolgoživa družba

Ob sorazmerno ugodnem socialnem razvoju se Slovenija srečuje z izzivi prehoda v dolgoživo družbo (UMAR, SRS, 2005, str. 16). Sočasni učinek izboljšanja življenjskih razmer, ki se kaže v podaljševanju pričakovanega življenja in zmanjšanju števila rojstev, se družbeno kaže kot staranje prebivalstva. Staranje je proces, ki je posledica številnih dejavnikov, njegov rezultat pa je dolgoživost. Na ta proces se večina evropskih družb odziva podobno – iščejo, preizkušajo ali uvajajo politike, ki zadevajo starejše generacije, ko so že v starosti, ko so se upokojile ali ko bi se lahko upokojile. Izkušnje evropskih družb kažejo, da se problemov zaradi staranja prebivalstva ne da rešiti na hitro in z delnim prijemom. Ramovš (2005) ugotavlja, da bo naglo večanje deleža starega prebivalstva v prihodnjih letih povzročalo čedalje večjo negotovost in zmedo vseh generacij. Naravni odziv na to je poglobljanje prepada med njimi, kar vodi v t. i. vojno generacij. Javornikova (2006; v: Javornik, ur., 2006) opozarja, da čim poznejše bo ukrepanje v zvezi s dolgoživo družbo, tem bolj drastični bodo morali biti ukrepi. Treba je prilagoditi sisteme socialnega, pokojninskega in zdravstvenega zavarovanja, politike zaposlovanja in socialnega varstva ter predrugачiti pogled in odnos do aktivnosti. Dolgoživa družba zahteva ustvarjanje smiselnih možnosti za zaposlovanje starejših skupin prebivalstva, tako da so se pripravljene vračati na ekonomski trg dela.

Termin dolgožive družbe, ki ga uporabi in udejanji publikacija Socialni razgledi (Javornik, ur., 2006, str. IX), nakazuje širše, torej tudi vse pozitivne razsežnosti njenega staranja. Staranje družbe pomeni, da ljudje živimo dlje, kar močno prispeva k družbeni blaginji in kakovosti življenja. Slednja je odvisna od tega, ali imajo starejši ljudje možnost dostojnega življenja in izbire življenjskega sloga. Na kakovost njihovega življenja vplivajo pokojninski in zdravstveni sistem, pa tudi možnost dolgotrajne oskrbe, možnosti za dejavnosti in izobraževanje, socialno vključenost, ustrezne delovne razmere in odnos družbe do starejših. Vse to so vzvodi, po katerih dolgoživost vnaša pomembne spremembe v socialni razvoj družbe in razvoj medčloveških odnosov. Pri tem tudi Ramovš (2005) dodaja, da je temeljno medsebojno razmerje generacij v njihovem medsebojnem komplementarnem dopolnjevanju, kar je osnovno gibalno človekovega in družbenega razvoja.

Slovenija se ustrezno spoprijema z izzivi dolgožive družbe kot rezultatom staranja prebivalstva in

vključujočih demografskih sprememb (Strategija razvoja Slovenije, UMAR, 2006). Med različnimi strateškimi dokumenti, ki jih je v zadnjem času (op. v letu 2006) v ta namen sprejela Vlada Republike Slovenije, gre omeniti Strategijo varstva starejših do leta 2010 (Vlada RS, MZDSZ, 2006). Ta dokument je prvi celoviti program, ki povezuje prizadevanje različnih vladnih resorjev in civilne družbe, zagotavlja ustrezno skrb za starejše ter obenem postavlja podlago za trajen in vzdržen sistem skrbi za tretjo generacijo. Številni pozitivni zgledi kažejo, da dejavna in vključena starejša generacija lahko uspešno pripomore k trajnostnemu razvoju družbe ter v nekem delu razbremeni mlajšo in srednjo generacijo. Z ustreznimi ukrepi in rešitvami je treba preseči klasično stereotipno gledanje na starejše kot na objekt najrazličnejših oblik pomoči in skrbi. Javornikova (2006; v Javornik, ur., 2006) posebej dodaja, da demografske spremembe zahtevajo spremembe na trgu dela, zato je z družbenega vidika pomembno povečanje stopnje delovne aktivnosti, zlasti mladih in pa starejših med 55. in 64. letom.

Vsa navedena dejstva staranja prebivalstva in demografskih projekcij že zdaj znatno vplivajo na družbeno in gospodarsko življenje v Evropi, tudi v Sloveniji (Urad Vlade RS, forum »Dolgo živeča družba«, 4. 10. 2006). Zelena knjiga Sveta EU (2005) z naslovom »Odziv na demografske spremembe: nova solidarnost med generacijami« opozarja na štiri pomembna področja, ki jih bo treba v zvezi s pričujočimi demografskimi spremembami ustrezno urediti: prva je zmanjševanje rodnosti evropskega prebivalstva, druga prepočasno vključevanje mladih ljudi v zaposlitev in samostojno življenje, tretja je potreba po drugačni delovni vključenosti srednje in tretje generacije, četrta pa hitro naraščanje števila najstarejših ljudi, ki potrebujejo pomoč in podporo. Dimovski in Žnidaršičeva (2006) ugotavljata, da je posebno za Slovenijo, ki ima zelo nizko stopnjo delovne aktivnosti v starostnem

razredu 55 do 64 let (23 % leta 2000 oziroma okrog 28 % leta 2004), nujno začeti ukrepati po t. i. strategiji aktivnega in kakovostnega staranja, pri tem pa slediti celostnemu prijemu, vključujoč socialne partnerje, snovalce politik in neposredne akterje na tem področju (zaposlene in delodajalce) pri učinkovitem reševanju starostne problematike.

3. Demografski vidiki staranja

Zavedajoč se problemov neugodne demografske slike, si je Evropska unija že v letih 2001 in 2002 zadala nalogo, da z ukrepi za spodbujanje aktivnega staranja do leta 2010 doseže 50-odstotno stopnjo zaposlenih med osebami, starimi 55–64 let, in poveča starost ob upokojitvi za pet let (Šlebinger, Pušnik in Bradač, 2006). Demografske projekcije prebivalstva Slovenije glede na ugotovitve raziskovalne skupine (Majcen, Čok, Košak in Sambt, 2006) kažejo, da se bodo vedno bolj očitna neugodna demografska gibanja – deloma z vidika števila prebivalstva, predvsem pa z vidika njegove starostne sestave – samo še nadaljevala, in to v mnogo bolj skrb zbujajoči obliki.

Izračuni iz analize v tabeli 1 temeljijo na projekcijah prebivalstva Slovenije, ki jih je aprila 2005 objavil Eurostat (Eurostat, 2005) in so izdelane za obdobje do leta 2050. Mnogi menijo, da je prihodnje postopno povišanje stopnje celotne rodnosti na 1,5 otroka in neto priselitev skoraj 7000 oseb na leto, kakor predvideva Eurostat, bolj želja kakor realno pričakovanje. Zato so raziskovalci Majcen, Čok, Košak in Sambt (2006) poleg standardnih določili tudi »trendno« različico. Ta kombinira trend poviševanja življenjskega pričakovanja ob rojstvu v skladu s srednjo različico demografskih projekcij Eurostata, hkrati pa trend gibanja rodnosti in neto selitev v zadnjem času, ki je pravzaprav trend ustalitve na neki ravni oziroma nihanje okrog nje. Rodnost, izražena s stopnjo celotne rodnosti, se je v zadnjih letih ustalila rahlo

Tabela 1: Gibanje življenjskega pričakovanja ob rojstvu (ločeno za ženske in moške) za Slovenijo v izbranih letih po nizki, srednji, visoki in »trendni« različici demografskih projekcij

		2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Visoka	Moški	73,0	74,4	75,7	77,1	78,4	79,6	80,7	81,7	82,7	83,5
	Ženske	80,6	81,8	82,9	83,9	84,8	85,6	86,4	87,1	87,7	88,2
Srednja, "trendna"	Moški	72,8	73,9	75,0	76,1	77,2	77,9	78,4	78,9	79,4	79,8
	Ženske	80,3	81,2	82,0	82,8	83,4	83,8	84,2	84,6	84,9	85,1
Nizka	Moški	72,6	73,4	74,3	75,2	76,1	76,2	76,2	76,2	76,2	76,2
	Ženske	80,1	80,6	81,1	81,7	82,1	82,1	82,1	82,1	82,1	82,1

Vir: Eurostat, 2005; Majcen, Čok, Košak in Sambt, 2006, str. 4.

Tabela 2: Število upokojencev v letu 2005 in projekcije njihovega števila v izbranih letih; srednja različica demografskih projekcij in osnovne stopnje delovne aktivnosti

Upokojenci	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2050
Starostni	315.092	329.971	343.948	353.490	369.510	376.825	440.296
Invalidski	96.665	101.462	106.795	113.395	120.920	128.223	139.540
Družinski	93.231	99.423	99.324	101.993	101.681	101.391	81.692
Skupaj	504.988	530.856	550.067	568.878	592.110	606.439	661.529

Vir: Izračuni raziskovalne skupine Majcen, Čok, Košak in Sambt, 2006.

nad 1,2 otroka, povprečje za zadnjih 5 let pa je 1,23 otroka (SURs, Statistični letopis RS 2005, str. 81). Po srednji različici demografskih projekcij, ki se zdi Eurostatu najverjetnejša, naj bi se število prebivalstva Slovenije do leta 2030 glede na sedanje stanje celo rahlo povečalo, v nadaljnjih dvajsetih letih (do leta 2050) pa zmanjšalo za okrog 100 tisoč na vrednost 1,9 milijona. Čeprav bo rodnost kljub domnevni povišanju daleč pod mejo, potrebno za enostavno obnavljanje prebivalstva, naj bi predvideno neto priseljevanje in hitro podaljševanje življenjske dobe v prihodnjih desetih letih celo zagotavljalo naraščanje števila prebivalstva, v nadaljnjih desetih letih pa preprečevalo njegovo hitrejšo upadanje. V preostanku obdobja projekcij naj bi se število prebivalstva nižalo čedalje hitreje. Po »trendni« različici demografskih projekcij naj bi ves čas upadalo in se do leta 2050 skrčilo na 1,6 milijona. Pri tem se bo bistveno spremenila starostna sestava prebivalstva.

Zaradi poznejšega upokojevanja se število upokojencev ne bo povečevalo tako zelo drastično, kakor bi se sicer, a kljub temu bo predvidoma precej naraslo v preučevanem obdobju raziskave do 2050 (Majcen, Čok, Košak in Sambt, 2006)¹. V tabeli 2 prikazujemo število upokojencev po posameznih vrstah pokojnin v letu 2005 in projekcije njihovega števila v izbranih letih. Pri tem je upoštevan zdaj veljavni pokojninski sistem, skupaj z vsemi prehodnimi obdobji, ki jih vključuje pokojninska reforma iz leta 2000. Ramovš (2005) navaja, da v razvitem svetu kar 25 % ljudi, ki so stari nad 60 let, potrebuje pomoč pri oskrbi, pri čemer naj bi po oceni ena tretjina od njih potrebovala veliko oziroma stalno oskrbo,

dve tretjini pa malo ali delno in občasno pomoč. Torej, s starostjo raste delež tistih, ki potrebujejo oskrbo, in v Sloveniji je bilo že v letu 2005 več kakor 20 % starega prebivalstva nad 60 let, kar pomeni, da oskrbo po Ramovševi raziskavi (2005) potrebuje 100.000 starih ljudi, od tega 40.000 stalno sorazmerno veliko oskrbo. Delež upokojencev se v celotnem prebivalstvu v preučevanem obdobju od leta 1993 do 2003 po raziskavi Kumpove in Stanovnika (2006) rahlo povečuje; pri tem so upokojenci v letu 1993 predstavljali 21,9 %, v obdobju 2001–2003 pa že 23,6 % vseh članov gospodinjstev. Prav tako se je po njunih podatkih poslabšalo razmerje med delovno aktivnimi in upokojenci, ki je leta 1993 znašalo 1,83, v preučevanem obdobju 2001–2003 pa le 1,71 delovno aktivne osebe na upokojenca.

4. Ekonomski vidiki staranja

Glede na izhodišča ekonomskega vidika staranja raziskovalca Dimovski in Žnidaršičeva (2006) poudarjata, da je ob upoštevanju trendov sodobnega razvitega sveta brez dvoma nujno uvesti pospešeni prehod od zgodnjega upokojevanja k aktivnemu staranju. Poleg ekonomskih posledic staranja (Dimovski in Žnidaršičeva, 2006) je pričakovati tudi širše povezane posledice, kakršno je splošno pomanjkanje delovne sile in izrazito pomanjkanje nekaterih profilov². Upokojevanje in premajhno zaledje mlajše delovne sile, torej neodzivanje na spremembe na družbeni ravni, lahko v nekaj letih povzroči opazno pomanjkanje delovne populacije, kar se bo dogajalo ravno v času, ko bodo organizacije svojo osredotočenost obračale od strategij zniževanja stroškov k

¹ Pri tem avtorji raziskave (Majcen, Čok, Košak in Sambt, 2006) dodajajo, da se bo zaposlenost v višjih starostnih razredih zagotovo povečala, saj pokojninska reforma, ki je v teku (2006), zakonsko zvišuje starost ob upokojitvi. Vendar se bo to prehodno obdobje v letu 2014 izteklo, saj se bo končalo podaljševanje pokojninske dobe in starosti kot pogojev za starostno upokojitev.

² Podatki ZRSZ (2006) kažejo na največje primanjkanje delavcev za preprosta gradbeniška dela in gradbincev (zidarjev, tesarjev, krovcev), čistilcev prostorov, delavcev kovinarskih strok (varilec, ključavničar, orodjar, strugar), monterjev, inštalaterjev, voznikov, avtomehanic, mizarjev, kuharjev in natakarjev. Delodajalci vse bolj povprašujejo po strokovnjakih zlasti tehnične in naravoslovne smeri (npr. inženirjih strojništva, elektrotehnike, gradbeništva, računalničarjih in informatikih, farmacevtih, kemikih). Primanjkuje tudi medicinskih sester, babic, zdravnikov, učiteljev razrednega pouka, predmetnih učiteljev matematike, fizike, računalništva in informatike, tujih jezikov in glasbe (iz raziskave Dimovski in Žnidaršič, 2006).

strategijam rasti, ki poudarjajo inovativnost in odličnost storitev za potrošnika. Take strategije slonijo na predanih in lojalnih ter močno etično zavednih zaposlenih; torej bo za organizacije prihodnosti ključnega pomena, da bodo razpolagale z zadosti želenega osebja, kar nakazuje potrebo po večjem vključevanju starejših delavcev. Ključno tveganje, na katero bodo naletele organizacije v prihodnosti, se osredotoča na zagotavljanje primerne ponudbe dela.

Oskrba starega človeka v Sloveniji, pa tudi v svetovnem merilu je slabo raziskana, zaradi česar ta pomembna socialna varstvena mreža ni dobila strokovne, javne socialne in politične pozornosti in podpore. Namreč, zaradi demografskih gibanj se bodo države Evropske unije ubadale s pomanjkanjem delovne sile, to pa bo povzročilo pritisk na višino plač (Šlebinger, Pušnik in Bradač, 2006). Financiranje veliko neaktivnega prebivalstva bo obremenilo javne finance in zaposlene ter imelo ekonomske in socialne posledice za celoto družbo. V zadnjih letih, kakor kažejo številne publikacije, raziskave na ravni raziskovalcev (Ramovš, 2005; Majcen, Čok, Košak in Sambt, 2006; Malačič, 2006; Stanovnik, 2006; Dimovski in Žnidaršič, 2006; Kidrič, 2006; Šlebinger, Pušnik in Bradač, 2006), pa tudi raziskovalnih institucij Republike Slovenije (UMAR, Socialni razgledi, 2006; Strategija kakovostnega staranja RS, 2006), je mogoče zaznati spremembe v obvladovanju problemov staranja družbe in razvoja aktivnih politik staranja in strategij kakovostne starosti.

Ob 40-letnici slovenske gerontologije je Inštitut Antona Trstenjaka 6. 12. 2006 v Ljubljani pripravil slavnostno akademijo in simpozij. Leta 1966 je bilo namreč ustanovljeno Slovensko gerontološko društvo in delovalo do leta 2003, ko se je inštitut v Trnovem preimenoval – vlogo osrednje ustanove za gerontologijo in medgeneracijsko sožitje je prevzel Inštitut Antona Trstenjaka. V hitro starajoči se družbi je treba skrbeti za čim daljše ohranjanje aktivnosti starejših in za to, da ti čim dlje ostanejo dejavno vključeni v domačem okolju (Bračun, 2006). V Sloveniji je za starejše dobro poskrbljeno, vlada Republike Slovenije pa je svojo skrb za starajoče se prebivalstvo pokazala tudi s septembra 2006 sprejeto Strategijo varstva starejših (Cotman, 2006).

Podaljševanje življenjske dobe nedvomno predstavlja enega največjih dosežkov družbe 20. stoletja, po drugi strani pa staranje prebivalstva postavlja človeštvo pred nove naloge, ki jih bo treba reševati (Dimovski, december 2006). Povprečna pričakovana življenjska doba narašča, število ljudi, starejših od 80 let, bo do leta 2050 za 180 % večje kakor danes. Stopnja rodnosti je

bila leta 2003 v Evropi 1,48, kar je pod ravnijo, potrebno za vzdrževanje populacije (to je 2,1 otroka na žensko), in nakazuje, »da bosta morala leta 2030 dva aktivna prebivalca delati za enega upokojenega«, ugotavlja Dimovski (Dimovski, 2006). Demografska gibanja jasno kažejo, da se bo podaljševala življenjska doba, z njo tudi obdobje prejemanja pokojnin, nižale se bodo stopnje rodnosti, krčilo se bo prebivalstvo in manj bo delovno zmožnega prebivalstva. Država bo to občutila kot pritisk na povečanje izdatkov za pokojnine in invalidnine, zdravstveno zavarovanje in financiranje dolgotrajne oskrbe, kar vse bo ogrožalo gospodarsko rast. Dimovski poudarja (2006), da v Sloveniji med 55. in 64. letom dela 30,7 % ljudi in da se še vedno pozna primanjkljaj zaradi množičnega upokojevanja v devetdesetih letih prejšnjega stoletja. Tako nizek delež zaposlenosti v tem starostnem obdobju imata le še Slovaška in Madžarska – v zahodnih državah članicah Evropske unije so ti deleži med 35 in 55 %. Treba bo razviti nov odnos do upokojevanja in prepoznati produktivno zmogljivost starejših, ki jih je vredno dodatno usposobiti, prekvalificirati in zadržati v podjetju; ceniti bo treba tudi modrost in izkušnje in ne le hitrost in okretnost (Dimovski, 2006).

Posamezne kontingente prebivalstva medsebojno primerjamo s posebni kazalci, imenovanimi *koeficienti starostne odvisnosti* (kakor Statistični urad RS prevaja iz angleškega jezika izraz »dependency ratio«). S *koeficientom starostne odvisnosti mladih* primerjamo kontingent otrok glede na delovni kontingent, s *koeficientom starostne odvisnosti starih* pa kontingent starega prebivalstva glede na delovni kontingent. Če v števcu združimo kontingent mladega in starega prebivalstva, dobimo *koeficient starostne odvisnosti mladih in starih*, torej gre za vsoto prej navedenih dveh kazalcev. Z vidika dinamike, predvsem pa naše analize, je pomembno predvsem gibanje koeficienta starostne odvisnosti starih. Vrednost tega koeficienta je narasla z 21,7 % v letu 2005 na kar 55,6 % v letu 2050; skoraj podvojila pa bi se že do leta 2030, in sicer na 40,4 %. V skladu s »trendno« različico demografskih projekcij bi se razmerje proti koncu projekcijskega obdobja še precej bolj zaostriilo, tako da bi koeficient v letu 2050 znašal kar 63,7. Iz tabele 5 lahko ugotovimo, da naj bi bila v Sloveniji, v primerjavi z drugimi državami, dinamika v prihodnje še zlasti neugodna.

Stanovnik (2006) poudarja značilnosti slovenskega trga dela in možne smeri razvoja pokojninskega sistema; Slovenija, podobno kakor mnoge druge države Evropske unije, doživlja velike spremembe pri zaposlovanju. Povečuje se delež zaposlenih s pogodbo za določen čas, pri čemer kar 7 % vseh

Tabela 3: Koeficienti starostne odvisnosti za države članice Evropske unije, tudi Bolgarijo in Romunijo, v izbranih letih

	Koeficient starostne odvisnosti mladih (%)*			Koeficient starostne odvisnosti starih (%)**			Koeficient starostne odvisnosti mladih in starih (%)***		
	2004	2025	2050	2004	2025	2050	2004	2025	2050
EU-25	24,4	22,9	23,7	24,5	35,7	52,8	48,9	58,7	76,5
EU-15	24,5	23,0	23,9	25,5	36,3	53,2	50,0	59,3	77,1
Nove članice	24,0	22,4	22,8	19,6	32,7	50,4	43,5	55,1	73,2
Avstrija	23,9	21,5	21,5	22,8	34,5	53,2	46,7	56,0	74,6
Belgija	26,4	25,2	25,4	26,1	36,5	48,1	52,5	61,7	73,5
Ciper	29,4	24,0	22,0	17,5	29,3	43,2	46,9	53,3	65,2
Češka republika	21,5	21,1	22,2	19,7	35,0	54,8	41,2	56,1	77,1
Danska	28,5	25,3	26,0	22,5	33,8	40,0	51,0	59,1	66,0
Estonija	23,6	25,3	24,8	23,8	31,3	43,1	47,4	56,6	67,9
Finska	26,4	27,0	26,4	23,3	41,4	46,7	49,7	68,3	73,1
Francija	28,5	27,4	27,7	25,2	36,9	47,9	53,7	64,3	75,6
Grčija	21,4	20,9	22,3	26,4	35,5	58,8	47,8	56,4	81,1
Irska	30,7	27,9	27,7	16,4	25,2	45,3	47,1	53,0	73,0
Italija	21,3	19,3	21,0	28,9	39,7	66,0	50,2	59,0	86,9
Latvija	22,5	25,2	25,0	23,6	30,7	44,1	46,1	55,9	69,1
Litva	26,2	23,1	23,0	22,3	29,2	44,9	48,6	52,2	67,8
Luksemburg	28,0	26,4	27,1	21,0	27,7	36,1	49,0	54,1	63,3
Madžarska	23,1	22,4	23,7	22,6	34,5	48,3	45,7	56,9	72,0
Malta	26,5	24,7	23,9	19,0	33,8	40,6	45,5	58,4	64,6
Nemčija	21,9	20,7	21,1	26,8	39,3	55,8	48,7	60,0	76,9
Nizozemska	27,4	25,4	26,1	20,5	32,5	38,6	47,9	57,9	64,7
Poljska	24,7	22,6	22,6	18,6	32,8	51,0	43,3	55,4	73,5
Portugalska	23,3	22,3	23,8	24,9	34,7	58,1	48,3	57,0	81,9
Slovaška	24,8	20,9	22,2	16,3	28,1	50,6	41,0	49,0	72,9
Slovenija	20,8	21,1	22,9	21,4	35,8	55,6	42,1	56,9	78,5
Španija	21,2	19,7	21,7	24,6	33,6	67,5	45,8	53,3	89,2
Švedska	27,4	28,2	27,5	26,4	36,5	40,9	53,8	64,6	68,4
Velika Britanija	27,8	25,5	25,0	24,3	33,2	45,3	52,1	58,7	70,3
Bolgarija	20,6	18,1	21,0	24,9	36,9	60,9	45,5	55,0	81,9
Romunija	23,8	21,0	21,6	20,9	28,5	51,1	44,6	49,5	72,6

* P_{0-14} / P_{15-64} · ** P_{65+} / P_{15-64} · *** $(P_{0-14} + P_{65+}) / P_{15-64}$. Vir: Eurostat, 2005.

zaposlenih dela za skrajšani čas. V to skupino so vključeni tudi tisti zaposleni z zmanjšano delovno zmožnostjo, ki sicer prejemajo nadomestilo dohodka (delno invalidsko pokojnino). Stanovnik (2006) poudarja še, da je za okoli 30 tisoč zavezancev delo po pogodbi najpomembnejši dohodkovni vir, pri čemer praviloma niso pokojninsko in invalidsko zavarovani. Iz obeh primerov, ki jih navaja Stanovnik (2006), vidimo, da obstaja precej takih, ki so sicer delovno aktivni, a bodo imeli ob upokojitvi nizko gostoto zavarovanja, njihova pokojnina pa bo precej odvisna od solidarnostnih elementov sistema.

5. Strategija aktivnega staranja prebivalstva s poudarkom na kakovostnem staranju in medgeneracijskem sožitju

5.1 Izhodišča strateškega dokumenta »Strategija varstva starejših do leta 2010«

Slovenija se kot članica EU ustrezno spoprijema z nalogami, ki jih postavlja pred njo spreminjajoča se starostna sestava družbe in potreba po novi

medgeneracijski solidarnosti. Med različnimi strateškimi dokumenti na ravni države je treba opozoriti na najnovjšo »Strategijo varstva starejših do leta 2010 – solidarnost, sožitje in kakovostno staranje prebivalstva« (Vlada RS, oktober 2006), v kateri so pripravljene usmeritve, po katerih bo Slovenija reševala probleme, ki jih prinašajo posebnosti dolgožive družbe. Strategija temelji na naslednjih strateških dokumentih: (1) dokumentu druge skupščine OZN o staranju v Madridu leta 2002; (2) Mednarodnem načrtu ukrepov v zvezi s staranjem in politično deklaracijo; (3) dokumentih berlinske ministrske konference držav UNECE o staranju iz leta 2002; (4) deklaraciji in regionalni strategiji za uresničevanje madridskih dokumentov; (5) zeleni knjigi Sveta EU 2005 »Odziv na demografske spremembe: nova solidarnost med generacijami«, (6) Strategiji razvoja Slovenije do leta 2013; (7) Resoluciji o nacionalnem programu socialnega varstva za obdobje 2006–2010 ter (8) okviru gospodarskih in socialnih reform za povečanje blaginje v Sloveniji.

Ta strategija je osrednji strateški dokument, katerega osnovni namen je povezati prizadevanje vladnih resorjev in civilne družbe ter zagotoviti ustrezno kakovostno starost starejših v t. i. dolgoživi družbi. Hkrati pa je podlaga za trajen in vzdržen sistem oskrbe za tretjo generacijo. Med najpomembnejšimi cilji in programskimi usmeritvami, ki jih zadeva ta strategija, so zlasti: (1) ustvariti danosti za dejavno vključevanje tretje generacije v delo in zaposlovanje, (2) zagotoviti sistem socialno primerne in finančno vzdržne pokojnine, (3) oblikovati usmeritve za ureditev dejavnosti dolgotrajne oskrbe z zavarovanjem za tako oskrbo, kar je novost v našem sistemu, (4) izvajati sodobne storitve in programe socialnega varstva v zvezi s staranjem in sožitjem generacij, (5) zagotoviti programe za preventivno krepitev zdravja starih ljudi, za njihovo zdravljenje in za stabilnost sistema zdravstvenega zavarovanja, (6) poskrbeti za vzgojo ter izobraževanje mlade in srednje generacije za kakovostno sožitje s starimi ljudmi, upoštevajoč, da so bili dosedanji vzgojno-izobraževalni programi nedodelani ali pa jih ni bilo, (7) izvesti priprave na kakovostno staranje in sožitje z mlajšo generacijo ter za ustvarjanje možnosti za vseživljenjsko učenje in izobraževanje starejših.

»Strategija varstva starejših do leta 2010« (Vlada RS, Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, oktober 2006) daje tudi temeljne usmeritve za urejanje zadev na drugih področjih, ki zadevajo starejše kot del populacije v t. i. dolgoživi družbi: kultura, raziskovanje in znanost, prostorsko načrtovanje in stanovanjska gradnja, razvoj sodobnih komunikacijskih sredstev in prometa po

meri starejših ljudi, skrb za učinkovito zaščito starejših pred nasiljem in zlorabami ter diskriminacijo. Številni pozitivni zgledi po svetu in Evropi kažejo, da dejavna in zaposlena starejša generacija, v nekaterih skandinavskih državah je to že dejstvo, lahko uspešno pripomore k trajnostnemu razvoju družbe in hitrejšemu razvoju celotnega gospodarstva (Urad Vlade RS, forum »Dolgo živeča družba«, 4. 10. 2006). Z ustreznimi ukrepi in rešitvami je treba preseči stereotipno gledanje, da so starejši le objekt najrazličnejših oblik pomoči in skrbi ter da povečanje izdatkov za pokojninsko blagajno, zdravstveno in socialno varstvo in drugi izdatki za starejše ogrožajo nadaljnji gospodarski razvoj (Strategija varstva starejših do leta 2010, Vlada RS, 2006).

5.2 Strategija aktivnega staranja in vidik kakovosti staranja

Za kakovostno starost so pomembni medčloveški odnosi, odnosi starih z drugima generacijama in preprečevanje osamljenosti (Javornik, ur., 2006). Lotiti se izzivov starajoče se družbe ne pomeni le reševanja materialnih problemov in s tem povezanih gospodarskih posledic, temveč tudi premagovanje medgeneracijskih vrzeli. »Strategija varstva starejših do leta 2010 – solidarnost, sožitje in kakovostno staranje prebivalstva« je skupna usmeritev različnih resorjev, ki ima namen doseči interdisciplinarno povezanost in sodelovanje pri reševanju perečih nalog ob nagli rasti deleža starega prebivalstva, še zlasti najstarejšega (Strategija varstva starejših, Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, oktober 2006). Za njeno izvajanje bo poskrbljeno z že sprejetimi in nastajajočimi programskimi dokumenti posameznih resorjev. Za zagotovitev uspešnosti je treba pri izvajanju strategije ter pri oblikovanju in izvajanju posameznih resorskih programov slediti vodilu upoštevanja neločljive povezanosti skrbi za kakovostno staranje z uvajanjem in utrjevanjem nove solidarnosti med generacijami. Programi za slednjo so postali pogoj za uspešno delovanje dosedanjih in novih programov za kakovostno staranje in oskrbo starih ljudi.

V skladu s sodobno politiko EU in strokovnimi spoznanji so novi programi za solidarno sožitje generacij zahtevnejši, pri njihovem uveljavljanju pa imajo odločilne naloge šolstvo in vzgojne ustanove ter kultura in javna občila. Tako zasledimo različne pristope k politiki aktivnega staranja, odvisno od zasnove, ki jo upoštevamo pri oblikovanju in izvajanju ekonomskih politik (Šlebinger, Pušnik in Bradač, 2006). V raziskavi Šlebingerjeve (Šlebinger et al., 2006) so navedene tri zamisli aktivnega staranja, in sicer: (1) OECD-jeva produktivna, (2) WHO-jeva vseživljenjska in

Tabela 4: Področja in vodila za uresničevanje »Strategije varstva starejših do leta 2010 – solidarnost, sožitje in kakovostno staranje prebivalstva«

Vodila pri uresničevanju "Strategije varstva starejših do leta 2010 - solidarnost, sožitje in kakovostno staranje prebivalstva"		
Področja nacionalnega programa Strategije kakovostne starosti do leta 2010		
<ul style="list-style-type: none"> - skrb za ustvarjanje pogojev za aktivno vključevanje tretje generacije v proces dela in zaposlovanja - skrb za vzgojo in izobraževanje mlade in srednje generacije za kakovostno sožitje s starimi ljudmi, ob prehodu v tretje življenjsko obdobje za pripravo na kakovostno staranje in sožitje z mlajšima generacijama ter za primere pogoje vseživljenjskega učenja in izobraževanja za starejše - skrb za socialno primere in finančno vzdržne pokojnine 	<ul style="list-style-type: none"> - usmeritev kulture, zlasti javnih občil, v sodelovanje pri skrbi za rast nove solidarnosti med generacijami in za kakovostno človeško preživetje družbe z velikim deležem starega prebivalstva - usmerjanje prostorskega načrtovanja za tako stanovanjsko in javno ureditev, ki bo primerna za življenje in delo starih ljudi - skrb za preventivno krepitev zdravja starih ljudi, za njihovo zdravljenje in za stabilnost sistema zdravstvenega zavarovanja 	<ul style="list-style-type: none"> - usmeritev raziskovanja in znanosti na področja staranja, starosti in sožitja med generacijami - dejavnost dolgotrajne oskrbe z zavarovanjem za dolgotrajno oskrbo - razvoj sodobnih komunikacijskih sredstev po meri starih ljudi in njihova udeležba pri vsakdanji rabi teh sredstev - skrb za delovanje sodobnih programov socialnega varstva na področjih staranja in sožitja generacij - tak razvoj prometa, ki bo omogočal gibljivost in udeležbo starih ljudi - skrb za učinkovito zaščito starih ljudi pred nasiljem in zlorabami
Program/ aktivnost/ukrep	Vodilo	Pomen
Sinergija virov	- Iskati in uresničevati sinergijo virov posameznega človeka, družine, civilne družbe tretjega sektorja, trga in države.	✓
Aktivno sodelovanje	- Pri programih, ki so v pristojnosti države, je treba poskrbeti za učinkovito sodelovanje med vsemi resorji in službami, ki so v nekem primeru bistveni (zdravstvo, socialno varstvo, policija ...). - Pri načrtovanju in izvajanju programov za solidarno sožitje med generacijami in za kakovostno staranje je treba težiti k učinkovitemu sodelovanju čim več subjektov strategije aktivnega staranja.	✓
Lokalne skupnosti	- Primarno mesto programov za solidarno sožitje generacij in za kakovostno staranje je lokalna skupnost.	✓
Multi-disciplinarnost programov	- Zagotavljati je treba različnost programov in njihovih izvajalcev v skupnosti glede na potrebe različnih kategorij tretje generacije, od preventivnih možnosti za polni razvoj, delovanje in vseživljenjsko učenje vitalnih ljudi do programov za dementne, paliativno oskrbo, hospice za spremljanje umirajočih in žalovanje.	✓
Pestrost ponudbe storitev in programov	- Pri isti potrebi je treba skrbeti za pestrost ponudbe po vsebini, kakovosti in ceni.	✓
Medgeneracijsko načelo	- Vsi programi kakovostnega staranja morajo biti usmerjeni medgeneracijsko po načelu, da je staranje vseživljenjski proces in da poteka priprava na kakovostno starost predvsem v mlajših dveh obdobjih življenja.	✓
Načelo razvojnosti	- Nove programe za kakovostno staranje je treba uvajati po načelu razvojnih projektov: strokovna izdelava in preizkus novega programa, ki jima sledi organizirana, javno podprta in nadzorovana razširitev novega modela v družbeni prostor.	✓
Načelo izbire dobrih praks evropskega prostora	- Iz širšega evropskega prostora je treba prevzemati uspešne programe in jih projektno prilagajati našim razmeram.	✓
Socialni kapital in socialna omrežja	- Še neizkoriščeni ali slabo izkoriščeni socialni kapital družine, tretje generacije in civilnega tretjega sektorja s prostovoljskimi in samoorganizacijskimi zmogljivostmi po načelu samopomoči je pomemben dejavnik uresničevanja strategije kakovostne starosti.	✓
Sistemske povezovanje	- Sistemske povezovanje več programov v skupnosti na najnižji krajevni ravni, da se združi sinergijski učinek njihovega delovanja ter da se pri vodstvu in prebivalstvu skupnosti prebudi in razvija zavest lastne moči in odgovornosti za reševanje nalog kakovostne starosti.	✓

Vir: Lastna izdelava; povzeto po strateških dokumentih, citiranih in navedenih v besedilu pred tabelo, 2007, ter dokument Vlade RS, Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve, SVS, oktober 2006.

(3) Evropske unije, ki temelji na t. i. novi paradigmi v politiki staranja. OECD opredeljuje aktivno staranje kot sposobnost ljudi, da kljub staranju živijo plodno življenje v družbi in

gospodarstvu. Svetovana zdravstvena organizacija (WHO) poudarja vseživljenjski pristop k aktivnemu staranju, kjer je to proces optimiranja priložnosti za zdravje, sodelovanje in varnost, zato

da se omogoči kakovost življenja v času. Zadnji pristop je zasnova nove paradigme v politiki staranja, ki jo je Evropska komisija predstavila maja 1999 in se usmerja na posledice staranja prebivalstva na področjih zaposlovanja, socialne varnosti, zdravja in socialnih pravic, pri tem pa podaja strategijo za učinkovit odziv na ekonomske politike.

»Strategija varstva starejših do leta 2010« temelji na dobrih izkušnjah in programih, ki so delovali doslej, spodbuja uporabo vseh obstoječih razpoložljivih virov in vključitev novih, še neizkoriščenih. V skladu z usmeritvijo Evropske unije je cilj strategije do leta 2010 prilagoditi obstoječe programe na tem področju in razviti nove do stopnje, da bo Slovenija glede skrbi za novo solidarnost med generacijami in skrbi za kakovostno staranje konkurenčna drugim evropskim državam. Pri pregledu literature (Šlebinger, Pušnik in Bradač, 2006) zasledimo, da so članice Evropske unije, zato da bi obdržale starejše na trgu dela, posegale po raznih ukrepih, kakršni so: (i) odprava možnosti in spodbud za predčasno upokojevanje ter uvajanje finančnih spodbud za poznejše upokojevanje in omogočanje prožnega upokojevanja; (ii) spreminjanje zakonodaje za preprečevanje diskriminacije zaradi starosti; (iii) vzpostavitev programov in aktivnosti vseživljenjskega učenja/izobraževanja, ciljno oblikovanih za starejše; ter (iv) vzpostavitev ukrepov spodbud zaposlovanja v okviru aktivnih politik zaposlovanja in razvoja delovnih mest za starejše.

Nacionalna gospodarstva in celotna evropska skupnost se zavedajo in pospešeno iščejo rešitve obvladovanja problema starajoče se delovne populacije, zlasti glede strategij aktivnega staranja. Dimovski in Žnidaršičeva (2006) v svoji raziskavi predstavljata model strategije aktivnega staranja in poudarjata, da se je staranja treba lotiti na makro- in mikroravni, reševanje namreč zahteva simultano in interaktivno delovanje množice akterjev - od snovalcev politik na proučevanem problemskem področju do konkretnih ukrepov v posameznih organizacijah. Da bi se strategija aktivnega staranja lahko res izvajala, je treba v načrtani smeri delovati na mnogih področjih. Eno od ključnih je *antidiskriminacija*, pri čemer je hkrati s spodbujanjem starejših, da ostanejo aktivni, treba spremeniti stališča in mnogokrat odklonilni odnos do starejših delavcev med celotno delovno skupino (starost naj ne bi bila ovira niti pri vstopanju na trg delovne sile) (Dimovski in Žnidaršič, 2006). Glede na vesplošno staranje se bodo podjetja morala opreti na izkušnje in znanje teh »starajočih se« delavcev ter hkrati aktivno pripraviti mlajše, da jih bodo pozneje zamenjali. Enakost in človeško

dostojanstvo v novi paradigmi zaposlovanja presegata ekonomska merila, še več, napredna podjetja bodo znala izkoristiti prednost raznovrstnosti delovne sile (tudi starostne raznovrstnosti), tako da bodo hkrati zadostila ekonomskim merilom ter dosegala konkurenčno prednost in trajnostno rast.

V Sloveniji Dimovski in Žnidaršičeva (2006) med prvimi razvijeta celostni (integrativni) model menedžmenta starosti, ki je poleg omenjene strategije varstva starejših ključni strateški model uresničevanja kakovostne starosti v Sloveniji. Pri tem povezujeta vzvode menedžmenta starosti ter nakazujeta politike in smeri obvladovanja proučevanega problema. Interaktivni trendi na področjih demografije, trga delovne sile in novega življenjskega cikla, povezanega s podaljševanjem življenjske dobe in načinom življenja, ter pereča vprašanja financiranja pokojnin v prihodnosti narekujejo snovanje modela aktivnega staranja Dimovskega in Žnidaršičeve (2006), ki združuje delovanje ekonomske, socialne in družbene politike na makro- in mikroravni ter delovanje mnogih akterjev v simultani, usklajeni in proaktivni akciji v obvladovanju menedžmenta starosti. Ker vzvode za slednjega opazamo na individualni, podjetniški in družbeni ravni, se je treba tudi reševanja problemov na tem področju lotiti multidimenzionalno in večnivojsko, dodajata avtorja modela. Zlasti sredstva in metode za reševanje problemov starosti je treba razčleniti po posameznih ravneh, da bi se zagotovilo sinhrono in učinkovito obvladovanje menedžmenta starosti. Cilji tega prizadevanja bodo prav tako raznovrstni glede na individualno, podjetniško in družbeno raven. Na individualni ravni gre pričakovati zlasti povečanje zmogljivosti in usposobljenosti delavcev, večjo zaposlenost in kakovostnejše tretje življenjsko obdobje. Na podjetniški ravni: nižji absentizem, boljša storilnost, bolje usposobljeni zaposleni in boljši pretok znanja. Na makroravni pa se bodo rezultati menedžmenta starosti najprej pokazali v višji povprečni starosti ob upokojitvi, nižjih stroških upokojevanja in brezposelnosti ter posledično na večji družbeni blaginji (Dimovski in Žnidaršič, 2006).

5.3 Strateški vidik medgeneracijskega sožitja pri uresničevanju kakovostne družbe 21. stoletja

Celotno človeštvo, zlasti pa evropska kultura so pred nalogo, da je po obdobju uspešnega dviga materialne kakovosti življenja treba naglo razviti kakovost medčloveškega, še posebno medgeneracijskega sožitja, saj postajajo brez tega ogrožene pridobitve navedene materialne kakovosti (Ramovš, 2005). Rešitev se kaže v tem, da se mlada,

srednja in tretja generacija začno med seboj zavestno spoznavati v novih programih, ki temeljijo na socialnem učenju osebne komunikacije in človeške rasti z uporabo socialnih ogledal vseh treh generacij. Govorna komunikacija med ljudmi

in generacijami v današnjih življenjskih razmerah ni lažja, kakor je vožnja v javnem cestnem prometu. Današnja medgeneracijska in medčloveška komunikacija se gotovo ne razlikuje od tradicionalne patriarhalne manj kakor hiter in gost

Tabela 5: Strateški cilji in naloge za sožitje generacij in kakovostno staranje – Ramovšev program dejavnosti (2005)

Izhodiščna družbena in antropološka dejstva do leta 2050			
Pri načrtovanju življenja in sožitja v starajoči se družbi med letoma 2000 in 2050 je treba upoštevati štiri družbena in antropološka dejstva:			
1. dejstvo	rast deleža starega prebivalstva, zlasti najstarejšega		
2. dejstvo	razpadanje medgeneracijske povezanosti in nevarnost, da zakrni medgeneracijska solidarnost		
3. dejstvo	slepo pego zahodne kulture v doživljanju smisla starosti, njenega vrednotenja in protislovnost marginalizirane samostojnosti tretje generacije v družbi		
4. dejstvo	odpovedovanje tradicionalne skrbi družine in sosedstva za onemoglega starega človeka		
Cilji			
<ul style="list-style-type: none"> 1. cilj Zagotavljanje osnovne materialne socialne varnosti 	<ul style="list-style-type: none"> 2. cilj Ozaveščanje celotnega prebivalstva 	<ul style="list-style-type: none"> 3. cilj Vzdrževanje in razvoj programov socialnega varstva 	<ul style="list-style-type: none"> 4. cilj Pluralizacija izvajalcev pri programih za kakovostno staranje in sožitje med generacijami
Zagotavljanje te varnosti tretji generaciji s prilagajanjem pokojninskega sistema ter javnih socialnih storitev in dajatev spreminjajočim se populacijskim razmeram.	Ozaveščanje o nalogah in možnostih za kakovostno staranje in sožitje med generacijami v današnjih razmerah ter zagotavljanje ugodnih razmer za pozitivno gledanje na starost in na povezovanje vseh treh generacij v družbi.	Vzdrževanje in razvoj obstoječih programov socialnega varstva starejše populacije in uvajanje novih sodobnih programov.	Upoštevanje raznovrstnih izvajalcev pri programih za kakovostno staranje in medgeneracijsko sožitje, zlasti ustvarjanje ugodnejših razmer in državna podpora pri razvoju tretjega sektorja.
Program uresničevanja strategije kakovostne starosti in medgeneracijskega sožitja			
I. Skrb za stalni razvoj obstoječih sistemov socialnega varstva starejših ljudi			
Pokojninski sistem	<ul style="list-style-type: none"> Prilagajanje pokojninskega sistema spreminjajočim se razmeram pri rasti starega prebivalstva v družbi 		
Sistem javnih socialnih storitev	<ul style="list-style-type: none"> Prilagajanje sistema javnih socialnih storitev in dajatev spreminjajočim se družbenim razmeram 		
Zmogljivosti varstva	<ul style="list-style-type: none"> Vzdrževanje in širjenje zmogljivosti domskega varstva za stare 		
Dnevno varstvo	<ul style="list-style-type: none"> Širjenje dnevnega varstva 		
Oskrba na domu	<ul style="list-style-type: none"> Ustaljenost in širjenje socialne oskrbe na domu 		
Varovana stanovanja	<ul style="list-style-type: none"> Širjenje sistema varovanih stanovanj 		
Pomoč na daljavo	<ul style="list-style-type: none"> Stabilizacija in racionalizacija sistema pomoči na daljavo 		
Medgeneracijsko prostovoljstvo	<ul style="list-style-type: none"> Širjenje sistemov medgeneracijskega prostovoljstva 		
Gerontološko znanje	<ul style="list-style-type: none"> Sistematična skrb za zbiranje, distribucijo in razvoj novega gerontološkega znanja ter znanja o medgeneracijskem sožitju 		

II: Razvijanje in uvajanje novih programov socialnega varstva tretje generacije, njene povezanosti z mlajšima generacijama in socialne vključenosti starejših	
Zavarovanje	▪ Uvedba zavarovanja za dolgotrajno socialno oskrbo (in zdravstveno nego)
Usposabljanje	▪ Razvoj in uvajanje sistema za usposabljanje in pomoč družini s starim človekom
Oskrba starejših	▪ Razvoj in uvajanje oskrbe starih ljudi v tuji (oskrbniški) družini
Socialni programi	▪ Uvajanje krajevnih medgeneracijskih središč z mrežo socialnih programov za kakovostno starost
Organizacijske povezave	▪ Organizacijska povezava pomoči družini s starim človekom in socialne oskrbe na domu ter staranje in sožitje med generacijami v krajevni skupnosti, patronažna zdravstvena nega v okviru krajevnih medgeneracijskih središč
Varstvo proti nasilju	▪ Organiziranje sistema zagovorništva za stare ljudi ter drugih mehanizmov varstva proti nasilju nad njimi in proti zlorabi starih ljudi
Sistematičnost	▪ Sistematično uvajanje priprave na tretje življenjsko obdobje po upokojitvi
Medgeneracijsko sožitje	▪ Sistematično usposabljanje mlade generacije za poznavanje starosti in za medgeneracijsko sožitje s starimi ljudmi
Vloga medijev	▪ Sistemska podpora medijem, da prevzamejo več pobude pri informiranju javnosti o kakovostnem staranju in sožitju generacij
Samoorganizirane skupine	▪ Sistematično podpiranje ugodnih razmer za samoorganizirane oblike samopomoči v pripravi na življenje v starosti

Vir: Lastna izdelava shematskega modela avtorjev glede na vire v tabeli in besedilu pred tabelo, 2007.

sodobni avtomobilski promet od vožnje z vprežno živino. Ramovš (2005) opozarja na sodobno spoznanje, da je komunikacija v celoti naučena človeška sposobnost. Vse generacije se morajo torej naučiti sodobne medgeneracijske komunikacije, kakor se morajo učiti vožnje v javnem prometu, ker je tradicionalni način vsakdanjega sožitja, ki so ga doslej spontano sprejemale druga od druge, vsaj neuporaben v današnjih življenjskih razmerah.

Kakovostna oskrba čedalje več starih ljudi je neločljivo povezana z novo solidarnostjo med generacijami (Ramovš, 2006). Inštitut Antona Trstenjaka se posveča razvijanju socialne mreže za kakovostno staranje in sožitje med generacijami. Doslej so razvili že dvajset programov, ki sodijo v štiri vsebinske sklope (Ramovš, 2006): informiranje in ozaveščanje lokalnih skupnosti o kakovostnem staranju, usposabljanje v obliki intenzivnih tridnevni socialnih treningov v majhnih skupinah, prostovoljski programi, v katerih spodbujajo, da posameznika dveh različnih generacij skupaj preživita eno uro kakovostnega druženja, in programi za vzpostavitev krajevnih medgeneracijskih središč.

Oskrba starega človeka v družini je v Sloveniji (večinoma to velja tudi v svetovnem merilu) slabo raziskana, kar je eden od razlogov, da ta pomembna socialnovarstvena mreža ni bila deležna niti strokovne niti javne socialnopolitične pozornosti

in podpore. Do spremembe prihaja v zadnjih letih zaradi naglega naraščanja potreb po institucionalnem varstvu starih ljudi in ob spoznanju, da vzrok tega ni samo povečani delež starih onemoglih ljudi, ampak odpovedovanje družine pri njihovi oskrbi (Ramovš, 2005). Navedeni cilji za sožitje generacij in kakovostno starost, kakor jih kaže tabela in določa Ramovšev model (2005), sodijo deloma v resor socialnega varstva, vendar pa ga bistveno presegajo, tako da so domena vseh političnih resorjev – od ekonomije do kulture, od izobraževanja do prostorske ureditve in od notranje politike do obrambe.

Ker bo problematika staranja in sožitja generacij v družbi prihodnja leta postala izredno pereča, je treba na vladni ravni doseči sprejetje strategije za razvoj družbe z izjemno velikim deležem starega prebivalstva in s tem povezane naloge medgeneracijskega sožitja. Kot ugotavljajo Šlebingerjeva, Pušnikova in Bradačeva (2006) zahteva spodbujanje aktivne politike staranja celovit in multidimenzionalni prijem, ki naj bo čim bolj usmerjen v preventivne dejavnosti na tem področju. Slovenija se reševanja problema staranja še ni lotila s politikami, ki so bile učinkovite v drugih državah članicah Evropske unije. Tovrstne izkušnje kažejo, da so vse politike, ki so se izkazale za ključne pri ohranjanju starejših na trgu dela, enako pomembne. Pri tem pa Malačič (2006) opozarja, da imamo v Sloveniji še vedno eno najnižjih stopenj delovne

aktivnosti v starostnem razredu 55–64 let v Evropski uniji: leta 2000 je bilo pri nas zaposlenih vsega 22,7 % ljudi v tej starosti, leta 2005 pa 30,7 % (povprečji v EU-25 v istih letih sta bili 36,6 % in 42,5 %). Staranja prebivalstva ter njegovega aktivnega in zaposlenega dela so postali v družbi po Malačičevem mnenju že dokaj poznani. Hkrati se je razširilo znanje o tem, kakšne gospodarske in širše družbene posledice bodo imeli ti procesi na celotno družbo. Vse to vodi v iskanje rešitev, ki bi omilile gospodarske posledice staranja, če jih že ne morejo odpraviti.

6. Sklep

Namen prispevka je bil prikazati ključne usmeritve in dejavnosti strategije aktivnega staranja prebivalstva Slovenije s poudarkom na kakovostnem staranju in medgeneracijskem sožitju, upošteva, da se Evropa in (tudi) Slovenija zaradi številnih dejavnikov srečujeta z osrednjim problemom, staranjem prebivalstva, in posledično z dolgoživo družbo. Po svojih značilnostih se seveda dolgoživa družba, kakor kažejo raziskave Urada za makroekonomske analize in razvoj (UMAR, Socialni razgledi, 2006, str. 108), razlikuje od tiste, v kateri so razmerja med starostnimi skupinami drugačna. Vprašanja davčne vzdržnosti, učinkovitosti in socialne pravičnosti se v njej zastavljajo drugače, demografske spremembe pomembno dolgoročno opredeljujejo družbene, gospodarske in finančne posledice v prihodnosti. Tudi v Sloveniji, podobno je v Evropi, se bo starostna sestava prebivalstva do leta 2050 spremenila in se bodo močno povečale potrebe po javnih izdatkih za starejše – za pokojnine, zdravstvo, dolgotrajno oskrbo in druge s staranjem povezane izdatke, zmanjšala pa se bosta število in delež aktivnih prebivalcev. V tako spremenjenih razmerah, ki jih prinaša dolgoživa družba, je potrebno čimprejshnje ukrepanje, da se uresniči program kakovostnega staranja in doseže medgeneracijsko sožitje. Za kakovostno starost so medgeneracijski odnosi in socialne mreže izrednega pomena. Reševanje nalog v starajoči se družbi ne pomeni le odprave materialnih problemov, temveč tudi skrb za prilagoditev in vzpostavitev socialnega varstva, finančno vzdržnega pokojninskega in zdravstvenega sistema ter vseh drugih sistemov, s posebnim poudarkom na uresničevanju strategije kakovostne starosti. To pomeni, da je nujno premagovanje predsodkov pred starostjo in medgeneracijskih vrzeli, saj znanje in izkušnje starejših predstavljajo enega od pomembnih razvojnih virov slovenske družbe (kot širšega dela zahodnoevropske družbe). Le tako bodo odstranjene glavne ovire za kakovostno staranje in povezovanje generacij.

Zaposlenost starejših delavcev pred upokojitvijo je zelo resen problem sodobnih razvitih gospodarstev in družb. Tega se je pred časom zavedala tudi Evropska unija in je postavila poseben cilj za zaposlitev 55–64 let starega prebivalstva, ki na bi ga članice Evropske unije dosegle leta 2010. Slovenija tega cilja po ocenah strokovnjakov (Malačič, 2006) prav gotovo ne bo in ne more doseči – današnji zaostanek je preprosto prevelik. Ne glede na ta izhodišča pa lahko v Sloveniji pričakujemo vse poznejši odhod v pokoj, ki bo spodbujen še s težavami financiranja pokojninskega sistema. Družba, ki se stara, si ne more in ne sme privoščiti, da bi bil tako velik del njenega prebivalstva, ki ga bodo v prihodnosti predstavljali stari ljudje, le pasivni spremljevalec dogajanj ali obravnavan kot skupina, ki je aktivnemu prebivalstvu v strošek in breme. Z oblikovanjem različnih ukrepov strategije kakovostne starosti je treba narediti starost manj neprijazno za starejše in manj obremenjujočo za tiste, ki bodo zanje skrbeli.

Sklepamo, da sta kakovost družbe in medgeneracijskega sožitja v njej odvisna od tega, kako ima prebivalstvo razviti dve svoji osnovni socialni sposobnosti (Ramovš, 2005): osebno samostojnost in medčloveško sodelovanje. Ti dve sposobnosti se družbeno izražata v delovanju osnovnih dveh socialnih imunskih vzgibov: (1) osebne in skupinske samopomoči pri zadovoljevanju potreb in reševanju težav ter (2) osebne in družbeno organizirane solidarnosti – v tem, koliko posamezniki in skupine sodoživljajo potrebe ali težave drugega in drugih ter koliko in kako smiselno sodelujejo pri njihovi zadovoljitvi ali rešitvi. Ramovš (2005, str. 10) posebej opozarja, da današnji socialni problemi in naloge za kakovostno staranje in sožitje generacij v naslednjih desetletjih v Sloveniji in Evropi zahtevajo rešitve »krekovskega« (Janez Evangelist Krek; 1865–1917) obsega in globine. Njegova pisna dela pričajo, da je vse te socialne probleme in naloge prodorno spoznal z bistrino vrhunskega socialnega analitika. Vodilna Ramovševa (2005, str. 10) misel povzema naslednje spoznanje za uresničevanje strategije kakovostnega staranja in sožitja med generacijami: »V vsakem obdobju življenja mora človek poskrbeti, da je intenzivno osebno povezan vsaj z enim pozitivno usmerjenim človekom iz vsake generacije: z enim mladim, enim srednjih let in enim starim.« Tako je mogoče s povezovanjem različnih ukrepov in aktivnosti programa kakovostnega staranja narediti družbo bolj prijazno in razumevajočo do tega osrednjega procesa, s katerim se srečuje širša evropska družba 21. stoletja.

Slovenija, pa tudi druge evropske države se morajo v prizadevanju za povečanje zaposlenosti in storilnosti hitro odzvati na zahteve po večji

prilagodljivosti zaposlenih in podjetij, poleg tega je treba privabiti na trg delovne sile več ljudi, učinkovito vlagati v človeške zmogljivosti in zagotoviti učinkovito izvajanje vladnih reform. Zlasti na začetku reform oziroma uvajanja strategij aktivnega staranja v prakso je pomembno seznanjati in ozaveščati širšo javnost (na makroravni) in zaposlene v posameznih organizacijah ter poskrbeti za načrtno in sistematično širjenje razumevanja razlogov in pozitivnih učinkov, ki jih uvajanje strategije aktivnega staranja prinaša. Znanje je zagotovo eden poglobitvenih dejavnikov, ki ohranja zaposlene zaposljive v vseh življenjskih obdobjih, zato je prav ustrezen sistem vseživljenjskega učenja in usposabljanja osrednji element pri izvajanju strategije kakovostne starosti. Ključnega pomena pri tem je zavedanje in ozaveščanje vseh v Sloveniji, nosilcev ekonomske politike, pa tudi delodajalcev in zaposlenih, da je razvoj strategije kakovostnega staranja in spodbujanja aktivnosti starih ljudi odločilen za kakovost celotne družbe. Pri tem mislimo na kakovost širše družbe – Evropske unije, katere aktivni del smo, pa tudi ožjega okolja, v katerem živimo, saj se vsi srečujemo z demografskimi trendi in njihovimi posledicami. Zato je aktivni in celostni pristop k obvladovanju staranja in razvoju strategije kakovostne starosti nujna naloga vseh nas, ki s to družbo živimo in jo razvijamo.

Literatura in viri

Bručan, Andrej, 2006. Uvodna predstavitev 6. 12. 2006 ob dogodku 40-letnice slovenske gerontologije. Ljubljana: Inštitut Antona Trstenjaka, Slovensko gerontološko društvo.

Cotman, Marjeta, 2006. Uvodna predstavitev 6. 12. 2006 ob dogodku 40-letnice slovenske gerontologije. Ljubljana: Inštitut Antona Trstenjaka, Slovensko gerontološko društvo.

Dimovski, Vlado, 2006. Ekonomski vidiki staranja prebivalstva. Ljubljana: 40-letnica slovenske gerontologije, Inštitut Antona Trstenjaka, Slovensko gerontološko društvo.

Dimovski, Vlado, in Žnidaršič, Jana, 2006. Od koncepta zgodnjega upokojevanja k strategiji aktivnega staranja. *Kakovostna starost*, št. 9, str. 2–14.

Javornik, S. Jana., ur., 2006. *Socialni razgledi*. Ljubljana: Urad za makroekonomske analize in razvoj, 167 str.

Kidrič, Dušan, 2006. Spodbude delodajalcem za podaljševanje aktivnosti starejših zaposlenih. *IB-revija*, št. 4., str. 81–83.

Kump, Nataša, in Stanovnik, Tine, 2006. *Vpliv pokojninske reforme na socialno-ekonomski položaj*

upokojencev in starejšega prebivalstva Slovenije. *IB-revija*, št. 3, str. 4–18.

Majcen, Boris, Čok, Mitja, Košak, Marko, in Sambt, Jože, 2006. *Dolgoročna vzdržnost 1. pokojninskega stebra ter pomen 2. in 3. stebra*. Ljubljana: Inštitut za ekonomska raziskovanja, 76 str.

Malačič, Janez, 2003. *Demografija: teorija, analiza, metode in modeli*. 5. izd. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 378 str.

Malačič, Janez, 2006. *Mladi in starejši v pasteh sprememb na trgu dela*. *IB-revija*, št. 4., str. 83–87.

Ramovš, Jože, 2003. *Kakovostna starost: socialna gerontologija in gerontagika*. Ljubljana: Inštitut Antona Trstenjaka, SAZU.

Ramovš, Jože, 2005. *Predlogi in izhodišča za nacionalni program socialnega varstva starih ljudi v obdobju 2006 do 2010 ter za nacionalno strategijo razvoja družbe z velikim deležem starega prebivalstva*. Ljubljana: Inštitut Antona Trstenjaka za gerontologijo in medgeneracijsko sožitje, 40 str.

Ramovš, Jože, 2005. *Sožitje generacij v starajoči se družbi 21. stoletja*. Polzela: Krekovi dnevi, Inštitut Antona Trstenjaka, 10 str.

Ramovš, Jože, 2006. *Prihodnost: medgeneracijski centri*. Ljubljana: 40-letnica slovenske gerontologije, Inštitut Antona Trstenjaka.

Stanovnik, Tine, 2006. *Trg dela in možne smeri razvoja pokojninskega sistema v Sloveniji*. *IB-revija*, št. 4, str. 79–81.

Statistični urad Republike Slovenije, 2006. *Eurostatove projekcije prebivalstva za Slovenijo 2004–2050*. URL: http://www.stat.si/novice_poglej.asp?ID=601.

Šlebinger, Monika, Pušnik, Ksenja, in Bradač, Barbara, 2006. *Pristopi k politiki aktivnega staranja*. *IB-revija*, št. 4., str. 74–79.

Vlada RS, Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, 2006. *Strategija varstva starejših do leta 2010*, 45 str.

Vlada RS, Ministrstvo za gospodarstvo, 2006. *Državni razvojni program 2007–2013*.

Vlada RS, Urad predsednika Vlade RS. *Festival za tretje življenjsko obdobje »Dolgo živeča družba«*, uvodna predstavitev J. Janša, 4. 10. 2006.

Vlada RS, Urad za makroekonomske analize in razvoj, 2005. *Program reform za izvajanje libonske strategije v Sloveniji*.

Vlada RS, Urad za makroekonomske analize in razvoj, 2005. *Strategija razvoja Slovenije 2006–2013*. Šušteršič, J., Rojec, M., in Korenika, K., (ur.), 54 str.

Človeški viri v razvojno-raziskovalni dejavnosti v Sloveniji v zadnjih 15 letih in primerjava z državami EU

Povzetek

V gospodarstvu in družbi, temelječih na znanju, so človeški viri v razvojno-raziskovalni dejavnosti eden ključnih dejavnikov za ohranjanje konkurenčnosti. Zlasti velja to za majhno Slovenijo brez posebnih naravnih virov. Prispevek temelji na raziskovalnem projektu, izvedenem za potrebe novega Nacionalnega razvojno-raziskovalnega programa Slovenije za obdobje 2006-2010. V njem najprej prikazujemo nekatera teoretično-metodološka izhodišča o človeških virih v RRD, nato dajemo kratek pregled stanja o teh virih v EU, sledi pa prikaz stanja in trendov v Sloveniji v obdobju 1990-2005. Zaključujemo ga z glavnimi sklepnimi ugotovitvami.

Ključne besede: človeški viri, razvojno-raziskovalna dejavnost, znanost in tehnologija, raziskovalci, Slovenija, EU

Summary

In a knowledge-based economy and society, human resources in the research and development sector are one of the key factors of maintaining competitiveness. This is especially true of a small country like Slovenia without any special natural resources. The paper is based on a research project, prepared for the National Research and Development Program of Slovenia for the period 2006-2010. It starts with a theoretical and methodological basis of human resources in R&D, followed by a short overview of the current situation regarding these resources in the EU and a presentation of the current situation and trends in Slovenia in the period 1990-2005. Finally, the main conclusions are presented.

Key words: human resources, research and development, science and technology, researchers, Slovenia, European union

JEL: J00, J11, J19, J40, J49, J61

1. Uvod

V gospodarstvu in družbi, temelječih na znanju, so človeški viri v razvojno-raziskovalni dejavnosti (obseg, kakovost, sestava) eden ključnih dejavnikov za ohranjanje konkurenčnosti. Zlasti to velja za Evropsko unijo, ki želi postati najkonkurenčnejša regija na svetu, pa tudi za majhno Slovenijo brez posebnih naravnih virov, ki želi izboljšati svojo relativno gospodarsko razvitost glede na države, stare članice EU. Iz navedenih razlogov je v EU, Sloveniji in vsaki ambiciozni državi treba na eni strani vzdrževati obseg »proizvodnje« človeških virov v razvojno-raziskovalni dejavnosti (v

nadaljnem besedilu tudi RRD) in na drugi strani spremljati gibanja, da bi zaznali pomanjkljivosti v ponudbi in uporabi teh redkih visoko usposobljenih človeških virov. Šele na tej podlagi je mogoče oblikovati jasno strategijo razvoja človeških virov v RRD in voditi učinkovito politiko. Jasna strategija na tem področju pa je, skupaj z njenim učinkovitim uresničevanjem, vsaj po nekaterih zgledih »dobre prakse« (Finska), ključ za uspeh RRD in gospodarstva v celoti.

Cilj prispevka je prikazati stanje glede človeških virov v RRD v Sloveniji v primerjavi z državami EU. Prispevek temelji na raziskavi, ki jo je Inštitut

* Inštitut za ekonomska raziskovanja, Ljubljana

za ekonomska raziskovanja izvedel v letih 2003–2004¹ (dve študiji: Bevc, Koman in Murovec, 2003, 2004) za potrebe novega Nacionalnega raziskovalno-razvojnega programa (NRRP), prav tako pa na poznejših delih (Bevc, Koman in Murovec, 2006) ter na novejših objavljenih in še neobjavljenih podatkih slovenskega Statističnega urada. Poudariti je treba, da smo v navedeni raziskavi človeške vire v RRD v Sloveniji in EU proučevali predvsem v povezavi z njihovo meddržavno mobilnostjo in selitvami.

V prispevku najprej prikazujemo nekatera teoretično-metodološka izhodišča človeških virov v RRD, nato dajemo kratek pregled stanja o teh virih v EU, sledi pa osrednji del – prikaz stanja in trendov v Sloveniji v obdobju 1990–2005. Končujemo z glavnimi sklepnimi ugotovitvami.

2. Nekaterne definicije in teoretična izhodišča o človeških virih v razvojno-raziskovalni dejavnosti

Za verodostojno analizo človeških virov v RRD (ali tudi v znanosti in tehnologiji) je potrebna jasna opredelitev pojma, razpoložljivost ustreznih podatkov in opazovanje teh virov v družbenoekonomskem okviru, v katerem naj bi se »uporabljali«. V tem poglavju se osredotočamo na prvi navedeni pogoj. Opredelili bomo predmet opazovanja v tem prispevku – človeške vire v RRD, raziskovalce kot njihovo jedro in poti oblikovanja teh virov.

Pod **človeškimi viri v RRD oziroma širše v znanosti in tehnologiji** bomo po OECD in Evropski komisiji (OECD, 2002a; EC, 2002) razumeli zaposlene oziroma strokovnjake v RRD. V literaturi smo zasledili ustrezno opredelitev za človeške vire v znanosti in tehnologiji, ne pa za človeške vire v RRD. Skupaj sta jo oblikovala OECD in Eurostat, ki sta razvila mednarodno dogovorjeni teoretični okvir za merjenje teh človeških virov, torej v znanosti in tehnologiji (angl. human resources devoted to science and technology – HRST). Ta okvir je znan pod imenom canberski priročnik »Merjenje človeških virov v znanosti in tehnologiji« (OECD, 2002). Prikazujemo ga v nadaljevanju oziroma podrobneje drugje (Bevc, Koman in Murovec, 2006).

Omenjeni priročnik OECD opredeli **človeške vire v znanosti in tehnologiji** kot osebe, ki izpolnjujejo katerega od dveh naslednjih pogojev: imajo ustrezno izobrazbo (terciarno izobrazbo v ustreznih študijskih smereh) ali pa delajo v poklicih znanosti in tehnologije. Pri tem je »znanost in tehnologija« razumljena zelo široko – pokriva vsa področja izobraževanja in poklicev, vključno z družbenimi vedami in humanistiko. Tako bomo ta pojem razumeli tudi v tem prispevku, obenem pa nam bo sinonim za »raziskovalno-razvojno dejavnost in tehnologijo«.

Po canberskem priročniku torej populacija človeških virov v znanosti in tehnologiji vključuje ljudi s terciarno izobrazbo in znanstveno-tehnološkimi poklici (ZTO poklici). Velik del strokovne literature opazuje ožji del te populacije – s poklici iz »naravoslovja in tehnike« (angl. scientists and engineers), ki zajema dve kategoriji poklicev po mednarodni standardni klasifikaciji poklicev (ISCO), in sicer 21 (fiziko, matematiko in tehnične vede, vključno z računalništvom) in 22 (poklice v biotehniških vedah in zdravstvu). V tem prispevku bomo za ta ožji pojem poklicev v znanosti in tehnologiji uporabljali izraz »ožji ZTO-poklici«. Pod »jedro človeških virov v znanosti in tehnologiji« pa razumemo osebe, ki imajo hkrati terciarno izobrazbo in so zaposleni v znanosti in tehnologiji.

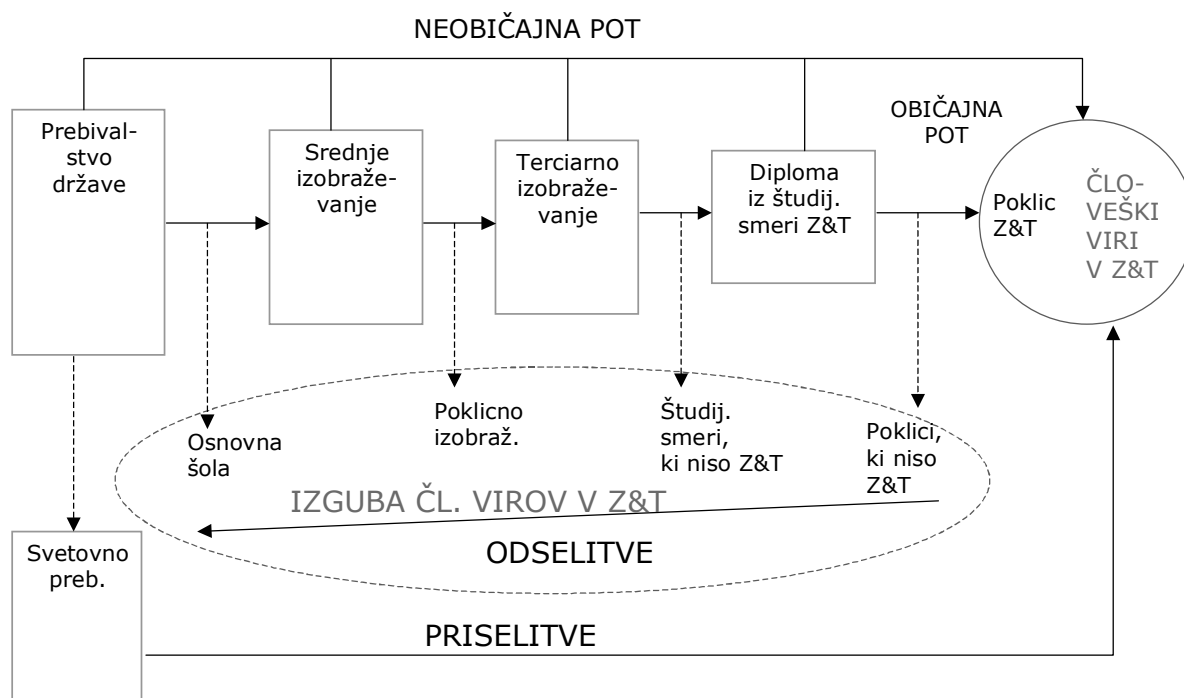
Shema prikazuje (izobraževalno) **pot oblikovanja človeških virov** za znanost in tehnologijo, ki je lahko različna, običajna in neobičajna. *Običajna* je pot prek srednjega in terciarnega izobraževanja; po pridobitvi ustrezne diplome se posameznik zaposli v znanosti in tehnologiji, in sicer v raziskovalni ali pedagoški dejavnosti. Drugačna (*neobičajna*) pot do človeških virov v znanosti in tehnologiji pa je redka. Sem sodijo na primer raziskovalci brez ustrezne formalne izobrazbe.

Načelno je celotno prebivalstvo države potencial človeških virov za znanost in tehnologijo. Štiri skupine odliva teh zmogljivosti so:

- osebe, ki ne dosežejo terciarne izobrazbe,
- osebe, ki terciarno izobrazbo dosežejo, vendar ne na znanstveno-tehnoloških področjih,
- osebe z ustrezno izobrazbo, ki se odselijo v tujino ali zapustijo znanstveno-tehnološke poklice,

¹ Natančneje gre za podprojekt v okviru širšega projekta »Mehanizmi in ukrepi za prenos znanja iz akademske in raziskovalne sfere v gospodarstvo v luči novih inovacijskih paradigem – Stanje in trendi razvoja v Sloveniji glede na razvite države Evropske unije« (nosilec dr. Franc Mali), ki so ga skupaj izvajale tri institucije v okviru Ciljnega raziskovalnega programa »Konkurenčnost Slovenije 2001–2006«. Podprojekt so financirali nekdanje Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport, Ministrstvo za gospodarstvo in UMAR.

Shema: Izobraževalna pot človeških virov v znanosti in tehnologiji



Vir: EC, 2003 (Third European Report on Science and Technology Indicators).

Opomba: Z&T je kratica za »znanost in tehnologija«.

- osebe, ki jih doleti upokojitev ali smrt.

Ključni del človeških virov v RRD predstavljajo **raziskovalci**. Ti so po Frascatiju (OECD, 2002; citirano po EC, 2002) »strokovnjaki, vključeni v zasnovno ali ustvarjanje novega znanja, proizvodov, procesov, metod in sistemov ter v vodenje projektov«. Raziskovalec je oseba, ki izpolnjuje naslednje pogoje (SURS, 2006a): ima doktorat znanosti; objavljena znanstvena dela v zadnjih treh letih; izkazuje sposobnost za organiziranje in vodenje raziskovalne skupine; je praviloma v delovnem razmerju z raziskovalno organizacijo, v kateri izvaja projekt, ali pa je zasebni raziskovalec.

3. Človeški viri v RRD v Evropski uniji

Podrobna predstavitev stanja, trendov in politike na področju človeških virov v RRD v državah EU presega domet tega prispevka; predstavljena je drugje (Bevc, Koman in Murovec, 2003, 2004, 2006). Tu navajamo le glavne ugotovitve, ki izhajajo iz podrobne analize.

Preučitev stanja in gibanj na področju človeških virov v RRD oziroma širše, v znanosti in tehnologiji, v državah EU-15 daje naslednje ključne ugotovitve:

- Glede spodbujanja in ohranjanja človeških virov za RRD Evropska unija zaostaja za najmočnejšimi tekmeci pri razvoju na znanju temelječega gospodarstva (ZDA in Japonsko).
- Bodoča ponudba diplomantov za ZTO-poklice (brez družboslovja in humanistike) bo ob nadaljevanju sedanjih gibanj predvidoma premajhna.
- Plače in delovne razmere zaposlenih v RRD so neustrezne in ne dovolj privlačne, da bi pritegnile najsposobnejše ljudi in jih zadržale v tem sektorju.

Na kritična področja prihodnjega razvoja človeških virov za RRD oziroma za znanost in tehnologijo v EU in Sloveniji sodijo na eni strani meddržavna mobilnost in selitve (odliv v tujino in druge sfere v državi), na drugi strani pa povezava med naložbami v izobraževanje in znanstveno-tehnološki razvoj ter človeškimi viri v RRD.

Skupna priporočila za politiko do človeških virov v RRD v EU, ki izhajajo iz raznih dokumentov (EC, 2002, 2003 in 2005), so:

- povečati zanimanje za naravoslovno-matematične predmete ter tehniko in tehnologijo v srednjih šolah;

- izboljšati pouk naravoslovja, matematike in tehnike v srednjih šolah (kakovost učiteljev, starost ipd.);
- v institucijah, ki »proizvajajo« in zaposlujejo znanstvenike (visokošolske in raziskovalne ustanove), je treba izboljšati delovne razmere in financiranje, da bi se povečala privlačnost za kariero v znanosti in tehnologiji;
- zagotoviti učinkovito »uporabo« izkušenih raziskovalcev v njihovi celotni delovni dobi.

Med državami članicami EU so velike razlike v stanju, trendih in vprašanjih glede človeških virov v RRD, zato so tudi ukrepi politike na tem področju različni. Tako na primer na Švedskem poskušajo povečati zanimanje javnosti za znanost s promocijo v osnovnih in srednjih šolah, na Danskem ustanavljajo interdisciplinarne podiplomske šole, v Avstriji, Franciji in Nemčiji pa prilagajajo programe politehničnih šol potrebam podjetij. V večini evropskih držav namenjajo veliko pozornost kariernim možnostim raziskovalcev oz. znanstvenikov, podpirajo mlade znanstvenike, dajejo podporo skupnim (interdisciplinarnim) raziskavam več raziskovalnih institucij in internacionalizaciji raziskav, tudi s privabljanjem tujih raziskovalcev, ter s podporo pretoka lastnih raziskovalcev v tuje institucije in v industrijo.

4. Človeški viri v RRD v Sloveniji

Človeške vire je slovenska raziskovalna politika že v 90. letih (v Nacionalnem razvojno-raziskovalnem programu – NRRP, sprejetem v letu 1995) prepoznala kot enega najpomembnejših dejavnikov razvoja in uspešnosti razvojno-raziskovalne dejavnosti. Takšen pogled se ohranja tudi v novem razvojno-raziskovalnem programu oziroma resoluciji o njem (Resolucija o NRRP za obdobje 2006–2010 (ReNRRP), 2006).

Sredi 90. let so bili v NRRP postavljeni naslednji cilji v zvezi s človeškimi viri v slovenski RRD: uvajati mednarodno primerljive kazalnike stanja in razvoja človeških zmogljivosti za RRD, skrb za odličnost človeških zmogljivosti v RRD (povečati delež doktorjev, izboljšati dosežke zaposlenih, povečati prenos znanja iz visokošolskih ustanov in inštitutov v gospodarstvo), izvajati strategijo ustreznih strukturnih razmerij med vedami, povečati število podiplomskih študentov in usposobiti več kakovostnih raziskovalcev, uspešno izvesti program »Mladi raziskovalci« in ustrezno zaposliti mlade, usposobljene po tem programu. Novi NRRP

postavlja za okrepitev človeških virov za RRD pet širših ciljev in dva merljiva cilja (prav tam, 2006).

Širši cilji zajemajo: 1. ustrežno vzgojo mladih (v duhu ustvarjalnosti, radovednosti in zavedanja pomena lastnega znanja), 2. učinkovit sistem izobraževanja, usposabljanja, nagrajevanja ter zagotavljanja enakih možnosti za raziskovalce in raziskovalke, 3. sistemsko spodbujanje postopnega povečevanja deleža RRD osebja v delovni sili, 4. spodbujanje njihovega pretoka (mednarodnega, medsektorskega in medinstitucionalnega), 5. spodbujanje dela raziskovalcev za potrebe poslovnega sektorja in prehajanja raziskovalcev iz javnega v zasebni sektor. Dva merljiva cilja pa sta:

- do leta 2010 doseči povečanje števila raziskovalcev (v ekvivalentu polnega delovnega časa - FTE) na 1000 aktivnih prebivalcev na osem, pri čemer naj bi se večina novih raziskovalcev zaposlila v poslovnem sektorju,
- povečati delež raziskovalcev poslovnega sektorja (v FTE) med vsemi raziskovalci s 35 % na 45 %.

V nadaljevanju prikazujemo glavne ugotovitve o stanju in trendih človeških virov v slovenski RRD, opazujoč Slovenijo »izolirano« in v primerjavi z drugimi državami. Vir podatkov za Slovenijo je Statistični urad Republike Slovenije (objavljeni ali neobjavljeni podatki), razen tam, kjer je navedeno drugače; med drugimi viri smo se naslonili predvsem na podatke, ki so jih zbrali ocenjevalci uresničevanja prejšnjega (Kump, Podmenik in Macur, 2002) in pripravljavci novega Nacionalnega razvojno-raziskovalnega programa (Bole-Kosmač, 2004, 2004a). Pri tem moramo poudariti, da se v podatkih Statističnega urada število zaposlenih nanaša na tiste, ki so aktivni – v nasprotju s podatki o raziskovalcih v zbirki IZUM (v njej so zajeti tisti, ki so registrirani pri Javni agenciji za raziskovalno dejavnost). Na drugi strani moramo opozoriti, da podatki v letih 2003–2005 niso v celoti primerljivi s tistimi v predhodnem obdobju, in sicer iz dveh razlogov:

- v letih 2003 in 2004 je bilo manjše zajetje organizacij v statistično raziskovanje kakor pred tem, zato prikaz obsega in sestave človeških virov v RRD v teh letih ne odseva popolnoma dejanskega stanja;
- spremenila se je metodologija zbiranja podatkov – zdaj se zbirajo z ločenim in prilagojenim vprašalnikom za vsak sektor posebej (prej z enotnim za vse sektorje), obenem je opredelitev posameznih pojavov natančnejša kakor prej. Zaradi slednjega razloga so podatki za leto 2005 verjetno stvarnejši kakor v predhodnih letih. Večina v prispevku prikazanih podatkov za leto 2005 temelji na interni dokumentaciji Statističnega urada.²

² Avtorica se zanje, pa tudi za vsa pojasnila iskreno zahvaljuje gospe Metki Medvešek iz SURS.

Pred analizo je treba navesti, da v Sloveniji Statistični urad od leta 1993 objavlja za RRD mednarodno primerljive podatke po Frascatijevi metodologiji. Nekaj značilnosti, pomembnih za razumevanje analize, predstavljene v nadaljevanju:³

- Zaposleni, izraženi v ekvivalentu polne zaposlenosti (FTE). – Za osebe, zaposlene v RRD, se štejejo vsi, ki delajo v RRD polni delovni čas in/ali del delovnega časa, vendar v slednjem primeru ne manj kakor 10 % in ne več kakor 90 %. Med zaposlene v RRD niso uvrščeni le tisti, ki se s to dejavnostjo ukvarjajo manj kakor 10 % delovnega časa.
- Zaposleni kot fizične osebe (ni omejitev za obseg RRD posameznih oseb) zajemajo po tej metodologiji naslednje kategorije: zaposleni za nedoločen čas, zaposleni za določen čas, sodelavci po pogodbi o delu in zaposleni v dopolnilnem delovnem razmerju.

Frascatijeva metodologija zajema zaposlene v tistih poklicnih razredih, ki so neposredno povezani z znanstveno-raziskovalnim in znanstveno-razvojnimi delom. Sem sodijo: neposredno zaposleni v RRD (raziskovalci) in posredno zaposleni v RRD (strokovno, tehnično, vodilno in drugo osebje).

V prispevku praviloma podatke za Slovenijo, če se nanašajo na fizične osebe, prikazujemo na slikah, druge pa v tabelah.

4.1 Vsi zaposleni

V nadaljevanju navajamo glavne ugotovitve za vse zaposlene v slovenski RRD, ki temeljijo delno na podatkih iz tabel 1 do 5 in slikah 1 do 3, delno pa na drugih virih (Bevc, Koman in Murovec, 2004, 2006):

Obseg. Kakor smo povedali, ga lahko izrazimo z dejanskim številom zaposlenih ali pa v ekvivalentu polnega delovnega časa (tabela 1):

- Fizične osebe: število redno zaposlenih v slovenski RRD (za določen in nedoločen čas) je bilo največje ob koncu 80. let, ko je začelo naglo padati. Po fluktuaciji v 90. letih se je v tekočem desetletju ustalilo pri nekaj več kakor 12.000 osebah in je nižje kakor v »najboljših letih«. Poleg redno zaposlenih delujejo v slovenski RRD še zunanji sodelavci po pogodbi o delu ali avtorski pogodbi in zaposleni v dopolnilnem delovnem razmerju; izraženo v ekvivalentu polnega delovnega časa odpade nanje v prvih letih tekočega desetletja, ko so bili ti podatki še na razpolago, nekaj nad 10 %.

- Ekvivalent polnega delovnega časa (FTE): tako izmerjeno število zaposlenih v slovenski RRD je bilo v obdobju, odkar se meri, najnižje ob koncu 90. let. Takrat se je začelo povečevati in je znašalo sredi tekočega desetletja blizu 9000 oseb.

Izobrazbena sestava. Ta se pri zaposlenih v RRD izboljšuje; delež doktorjev med vsemi zaposlenimi se je v obdobju 1992–2004 povečal s 14 % na 25 % (tabela 2). Med sektorji se izobrazbena sestava precej razlikuje, najboljša je v visokošolskem in državnem sektorju. V njiju je delež doktorjev med vsemi zaposlenimi bistveno višji kakor v preostalih dveh sektorjih; zelo nizek pa je v poslovnem sektorju (slika 1). Razliko v zastopanosti zaposlenih z najvišjo izobrazbo med sektorji pokaže tudi primerjava deleža posameznih sektorjev med vsemi zaposlenimi v slovenski RRD in med vsemi doktorji v RRD. Največji delež vseh zaposlenih v RRD je v poslovnem sektorju, v katerem pa je na drugi strani, kakor že rečeno, poleg zasebnega neprofitnega sektorja najmanjši delež vseh doktorjev (slika 2).

Sektorji. Zmanjšanje števila vseh redno zaposlenih oseb v slovenski RRD je predvsem posledica upada zaposlenih v državnem sektorju oziroma na inštitutih. V zadnjih desetih letih se je delež tega in visokošolskega sektorja med vsemi zaposlenimi v RRD, izraženo v FTE, skrčil na račun povečanja deleža poslovnega sektorja (tabela 3). Opazujoč fizične osebe, pa je sektorska sestava vseh zaposlenih v RRD bistveno drugačna, kakor je izraženo v FTE: delež poslovnega sektorja je bistveno manjši (2005: 40 % nasproti 48 %; SURS, 2007a) in delež visokošolskega sektorja bistveno večji (2005: 37 % nasproti 23 %; SURS, 2007a).

Poklicna sestava (raziskovalci, tehnično in drugo osebje). Upad redno zaposlenih v slovenski RRD v obdobju 1990–2005 (enota – fizične osebe) je posledica precejšnjega zmanjšanja števila redno zaposlenega tehničnega in drugega osebja, raziskovalcev pa je zdaj več. Posledično se je zelo spremenila poklicna sestava zaposlenih (v korist raziskovalcev), a se med sektorji zelo razlikuje (tabela 3). Ne glede na način merjenja (fizične osebe, ekvivalent polnega delovnega časa) velja, da se je delež raziskovalcev med vsemi zaposlenimi okrepil ter da je največji v zasebnem neprofitnem sektorju in visokošolskem sektorju, najmanjši pa v poslovnem (slika 3).

Spolna sestava (tabela 4). Delež žensk med zaposlenimi v slovenski RRD, izraženo v ekvivalentu polnega delovnega časa, se zmanjšuje

³ Viri: Kump, Podmenik in Macur, 2002; Statistične informacije št. 310/2005.

Tabela 1: Zaposleni v slovenski RRD – fizične osebe (redno zaposleni*) in ekvivalent polnega delovnega časa (FTE), 1980–2005

Leto	Fizične osebe (redno zaposleni*)	Ekvivalent polnega delovnega časa - FTE	
		Skupaj	Redno zaposleni*
1980	11005		
1988	14874		
1990	13338		
1991	12833		
1992	12448		
1993	10359	8866	8603
1994	12097	9924	8565
1995	12416	9879	9428
1996	12717	8882	8451
1997	11586	7985	7633
1998	11908	7926	7926
1999	12286	8495	8092
2000	12220	8568	8139
2001	12349	8608	8161
2002	12379	8615	8198
2003	12501**	6805	...
2004	10294**	7179	...
2005	12600	8994	...

Vir: Kump, Podmenik in Macur, 2002; Statistične informacije, št. 182/2002, 310/2005, 206/2006; Interna dokumentacija SURS, 2004, 2007.

* Zaposlenost za določen in nedoločen čas.

** V opazovanih letih je bilo manjše zajeetje organizacij kakor v drugih letih, tako prikazani podatek podcenjuje dejansko stanje.

Tabela 2: Redno zaposleni* v slovenski RRD po stopnji strokovne izobrazbe – 1990–2004, sestava in rast, fizične osebe

Stopnja izobrazbe	Struktura (%)								
	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	
Doktorat	11,92	14,11	16,43	18,32	19,60	22,10	24,25	25,3	
Mag., spec., visoka	37,50	42,47	44,62	42,80	47,24	44,81	48,25	42,1**	
Višja	8,31	8,76	9,21	8,81	8,59	8,85	7,55	11,9***	
Srednja	28,26	26,59	21,78	22,39	20,33	20,16	17,21	20,7	
Drugo	14,01	8,07	7,95	7,68	4,24	4,08	2,74	20,7	
SKUPAJ	100	100	100	100	100	100	100	100	

Vir: Kump, Podmenik in Macur, 2002; Statistične informacije, št. 182/2002, 206/2006; Interna dokumentacija SURS, 2004.

* Zaposlenost za določen in nedoločen čas.

** Prva stopnja terc. izobraževanja - univerzitetna izobrazba (ISCED 5A).

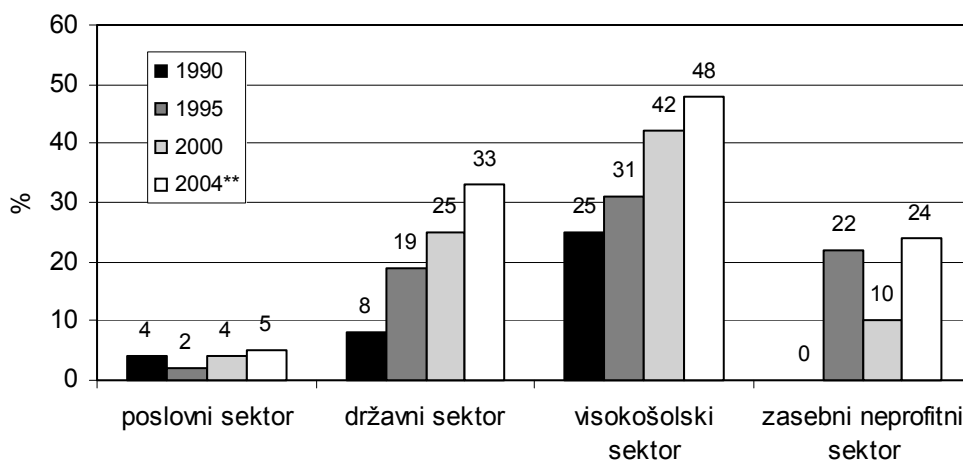
*** Prva stopnja terc. izobraževanja - višješolska in visokošolska izobrazba (ISCED 5B).

(leta 2005 je znašal 37 %), in sicer na račun neraziskovalnega osebja (tehnično in drugo), saj število raziskovalk raste, njihov delež med vsemi raziskovalci pa vztraja pri dobri tretjini (leta 2005 je znašal 34 %). Med sektorji je, opazujoč vse

zaposlene, njihov delež največji v državnem sektorju (2005 - 46 %).

Sestava po vedah (tabela 5). V sestavi vseh zaposlenih se je, merjeno v ekvivalentu polnega delovnega

Slika 1: Delež zaposlenih z doktoratom med vsemi redno zaposlenimi* v RRD po sektorjih – Slovenija, 1990–2004, fizične osebe (%)

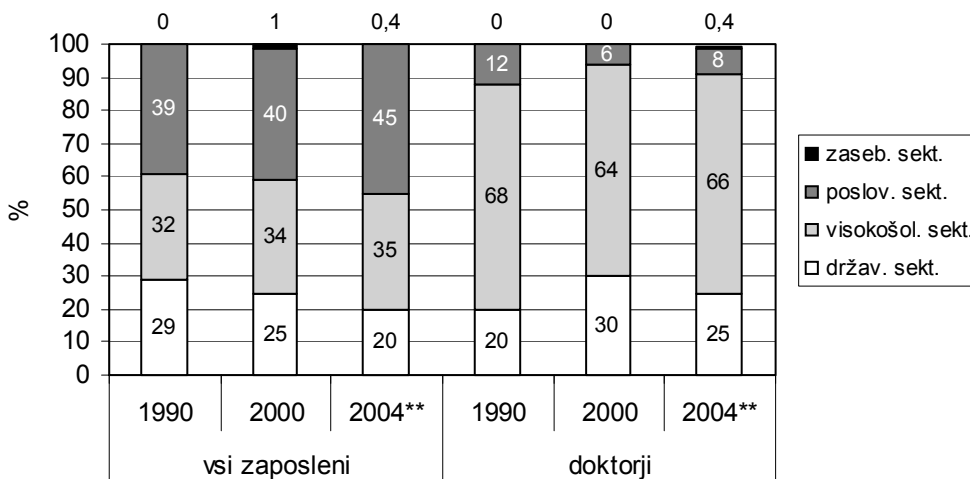


Vir: Kump, Podmenik in Macur, 2002; Statistične informacije, št. 182/2002, 206/2006; Interna dokumentacija SURS, 2004.

* Zaposlenost za določen in nedoločen čas.

** Zajetost organizacij v statistični raziskavi je bila manjša kakor sicer, zato podatki morda ne izražajo dobro dejanskega stanja.

Slika 2: Sestava vseh redno zaposlenih* v slovenski RRD in v tem okviru sestava doktorjev po sektorjih – 1990–2004, fizične osebe (%)



Vir: Kump, Podmenik in Macur, 2002; Statistične informacije, št. 182/2002, 206/2006; Interna dokumentacija SURS, 2004.

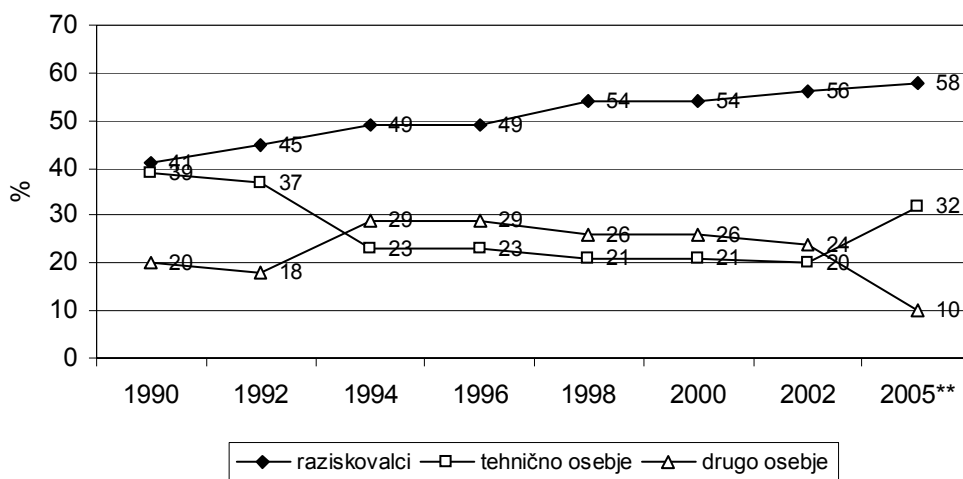
* Zaposlenost za določen in nedoločen čas.

** Od leta 2003 sta nekoliko spremenjena metodologija in način zbiranja podatkov, obenem je bila v letu 2004 zajetost organizacij v statistični raziskavi manjša kakor sicer; iz tega razloga podatki morda ne izražajo dobro dejanskega stanja.

časa, v primerljivem obdobju (1990–2002) povečal delež naravoslovno-matematičnih ved, tehničnih ved (slednje pomeni neučinkovitost politike, saj je bil cilj NRRP iz leta 1995 zmanjšati delež teh ved) in družbenih ved, zmanjšal pa se je delež preostalih ved. Izrazito

manjši delež družbenih in humanističnih ved v letih 2003 in 2004 je lahko posledica manjšega zajetja organizacij v teh letih, a vztrajanje nižjega deleža tudi v letu 2005 glede na leta pred 2002 kaže, da je verjetno tudi dejansko nižji kot pred 15 leti.

Slika 3: Spreminjanje deleža posameznih poklicnih skupin med redno zaposlenimi* v slovenski RRD v obdobju 1990–2005, fizične osebe (%)



Vir: Kump, Podmenik in Macur, 2002; Statistične informacije, št. 182/2002; Interna dokumentacija SURS, 2004, 2007.

* Zaposlenost za določen in nedoločen čas.

** Od leta 2003 sta spremenjena metodologija in način zbiranja podatkov.

Tabela 3: Zaposleni v slovenski RRD po sektorjih in poklicu – 1999–2005, FTE

Sektor, poklicna skupina	Struktura (%)				
	1999	2000	2001	2002	2005*
Poslovni sektor	100	100	100	100	100
Raziskovalci	37	34	36	36	45
Pomožno osebje	63	66	64	64	55
Državni sektor	100	100	100	100	100
Raziskovalci	58	58	61	66	63
Pomožno osebje	42	42	39	34	37
Visokošolski sektor	100	100	100	100	100
Raziskovalci	81	77	77	83	81
Pomožno osebje	19	23	23	17	19
Zasebni neprofitni sektor	100	100	100	100	100
Raziskovalci	84	82	84	84	100
Pomožno osebje	16	18	16	16	-
SKUPAJ	100	100	100	100	100
Raziskovalci	52	51	52	54	58
Pomožno osebje	48	49	48	46	42

Vir: Statistične informacije, št. 206/2006; Interna dokumentacija SURS, 2004, 2007.

* Od leta 2003 sta spremenjena metodologija in način zbiranja podatkov.

Tabela 4: Zaposleni v slovenski RRD po poklicih in spolu – 1994–2005, FTE

	Sestava (%)				2005* število
	1994	1998	2002	2005*	
Raziskovalci	100	100	100	100	5253
Ženske	32	33	35	34	1777
Moški	68	67	65	66	3476
Tehnično osebje	100	100	100	100	2820
Ženske	50	43	42	38	1067
Moški	50	57	58	62	1753
Drugo osebje	100	100	100	100	921
Ženske	50	57	54	54	501
Moški	50	43	46	46	420
Skupaj	100	100	100	100	8994
Ženske	41	38	38	37	3345
Moški	59	62	62	63	5649

Vir: Kump, Podmenik in Macur, 2002; Interna dokumentacija SURS, 2004; Raziskovalno-razvojna dejavnost, Slovenija, 2005 - prva objava (http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?id=684); Interna dokumentacija SURS, 2007.

* Prikazani podatki so verjetno stvarnejši kakor v predhodnih letih, saj so opredelilve v statističnem vprašalniku za organizacije jasnejše.

Tabela 5: Sestava vseh zaposlenih in raziskovalcev v Sloveniji po vedah – 1990–2005, FTE (%)

Znanstvene vede	Vsi zaposleni			Raziskovalci		
	1990	2002	2004*	1990	2002	2005*
Naravoslovno-matematične	12	16	18	20	20	24
Tehnične	51	52	51	38	42	46
Medicinske	15	13	14	13	11	12
Biotehnične/kmetijske	7	4	5	6	6	7
Družbene	10	12	7	18	18	7
Humanistične	5	2	5	5	4	4
Skupaj	100	100	100	100	100	100

Vir: Kump, Podmenik in Macur, 2002; Statistične informacije št. 206/2006; Interna dokumentacija SURS, 2004, 2007.

* Prikazani podatki so verjetno stvarnejši kakor v predhodnih letih, saj so opredelilve v statističnem vprašalniku za organizacije jasnejše.

4.2. Raziskovalci

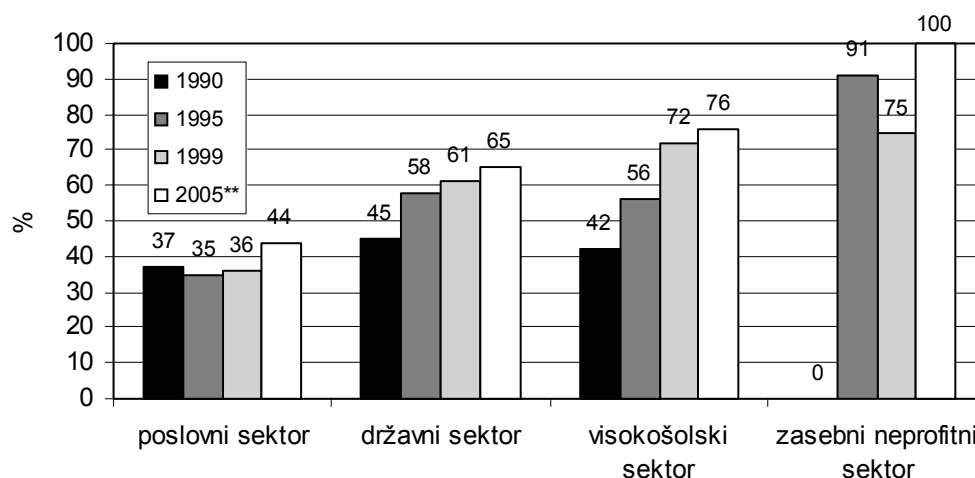
Raziskovalci so ključni zaposleni v sektorju RRD. V nadaljevanju prikazujemo glavne ugotovitve za stanje in gibanja od začetka 90. let, ki temeljijo delno na tabelah 3 do 5 in slikah 3 do 5, delno pa na drugih virih (Bevc, Koman in Murovec, 2004, 2006).

Obseg. Lahko ga opazujemo po deležu med vsemi zaposlenimi v RRD (slika 3 in tabela 3) ali pa po spreminjanju absolutnega števila. Delež med vsemi zaposlenimi se po zadnjih podatkih ne glede na način merjenja giblje okoli 60 % (2005: fizične osebe 61 %, FTE 58 %), se pa med sektorji zelo razlikuje. Opazovanje absolutnega števila po drugi strani kaže, da je redno zaposlenih fizičnih oseb

vse več (leta 2005 jih je bilo 7644), izraženo v ekvivalentu polne zaposlenosti je njihovo število v 90. letih padalo, v tekočem desetletju pa se povečuje. V obdobju 2001–2005 se je število redno zaposlenih raziskovalcev povečalo za 13 % več, v ekvivalentu polne zaposlenosti pa za 17 %.

Sektorji (tabela 3 in slika 4). Najnižji delež raziskovalcev med vsemi zaposlenimi v RRD je značilen za poslovni in najvišji za zasebni neprofitni sektor; v metodološko primerljivem obdobju 1990–2002 se je v vseh sektorjih ta delež zvišal. Po zadnjih podatkih je verjetno tudi zaradi metodoloških sprememb (opredelitev raziskovalcev in drugega osebja) v nekaterih sektorjih (državni, visokošolski) ta delež višji kakor pred nekaj leti.

Slika 4: Delež raziskovalcev med vsemi zaposlenimi v slovenski RRD po sektorjih* – 1990–2005, fizične osebe (%)

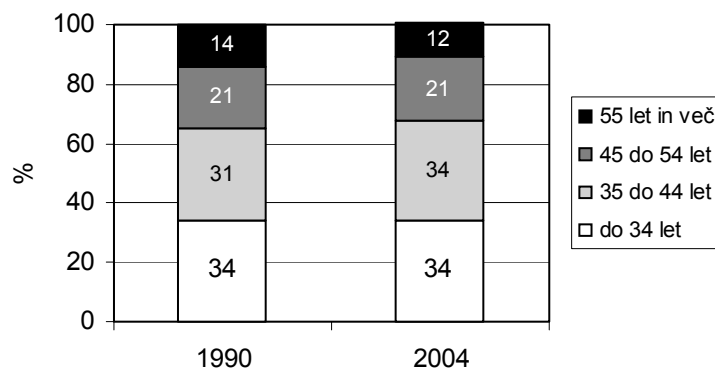


Vir: Kump, Podmenik in Macur, 2002; Interna dokumentacija SURS, 2004, 2007; Raziskovalno-razvojna dejavnost, Slovenija, 2005 – prva objava, SURS (http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?id=684).

* Upoštevana je redna zaposlenost (za določen in nedoločen čas).

** Prikazani podatki so verjetno stvarnejši kakor v predhodnih letih, saj so opredelitve (raziskovalcev, drugega osebja ipd.) v statističnem vprašalniku za organizacije jasnejše.

Slika 5: Starostna sestava redno zaposlenih raziskovalcev* – Slovenija, 1990–2004, fizične osebe (%)



Viri: Kump, Podmenik in Macur, 2002; Interna dokumentacija SURS, 2002.

* Zaposlenost za določen in nedoločen čas.

Starostna sestava raziskovalcev se v obdobju 1990–2005 ni bistveno spremenila (slika 5) in tudi spolna sestava je, kakor smo že omenili, skoraj nespremenjena (tabela 4).

Izobrazbena sestava. Po zadnjih podatkih (2004; SURS, 2006) ima 40 % raziskovalcev doktorat, 52 % jih ima univerzitetno izobrazbo, 5 % višjeali visokošolsko izobrazbo in 6 % nižjo. Dve tretjini

raziskovalcev z doktoratom je v visokošolskem sektorju, 27 % v državnem in le 6 % v poslovnem.

Sestava po vedah (tabela 5). Sestava je podobna, kakor velja za vse zaposlene, razen nekoliko manjšega deleža tehničnih in večjega deleža naravoslovno-matematičnih ved; a tudi med raziskovalci se je v metodološko primerljivem obdobju 1990–2002 delež tistih iz tehničnih ved povečal.

5. Primerjava človeških virov v RRD v Sloveniji z državami Evropske Unije

Za mednarodne primerjave stanja in gibanj v zvezi s človeškimi viri v RRD se uporabljajo različni kazalniki. Podrobneje smo razvoj na tem področju prikazali drugje (Bevc, Koman in Murovec, 2006). Posebna skupina izvedencev (imenovana pri Evropski komisiji) za človeške vire v RRD je pred nekaj leti predlagala naslednje osnovne in dodatne kazalnike (EC, 2002):

- Osnovni kazalniki: delež raziskovalcev v celotni delovni sili, delež novih doktorjev v znanosti in tehnologiji v ustreznih starostni skupini, delež na novo zaposlenih mladih raziskovalcev na univerzah in v javnih raziskovalnih ustanovah v skupnem številu raziskovalcev, delež žensk med raziskovalci na univerzah in javnih raziskovalnih ustanovah, delež raziskovalcev iz drugih držav med raziskovalci na univerzah in v javnih raziskovalnih ustanovah.
- Dodatni kazalniki: delež dijakov srednjih šol, ki obiskujejo naravoslovno-tehnične programe; delež študentov v naravoslovno-tehničnih smereh študija med vsemi bruci; delež raziskovalcev srednjih let, ki so se v zadnjih petih letih preusmerili z raziskovalnega na druga področja; delež letnega števila novih učiteljev naravoslovja, matematike in tehnologije, ki se zaposlijo v srednji šoli, v celotnem prebivalstvu; delež raziskovalcev, ki so zaposleni v drugih državah, po državi izvora in ciljni državi.

V seriji mednarodnih publikacij v zadnjih letih, ki vključujejo kazalnike za RRD, se pojavljajo nekateri kazalniki, ki jih je predlagala navedena skupina, pa tudi kakšni drugi. V številne od teh publikacij je vključena tudi Slovenija. V tabelah 6 in 7 prikazujemo primerjavo Slovenije s povprečjem 15 starih članic EU (pred njeno širitvijo v letu 2004) in s skupino novih članic EU na podlagi izbora kazalnikov zadnje publikacije Eurostata o statistiki v evropski znanosti in tehnologiji (Eurostat, 2004); novejša izdaja te ali sorodne publikacije s podatki za države EU ni, zato se podatki o stanju nanašajo na začetek tekočega desetletja, podatki o trendih pa na gibanja v letih 1998–2002. Kazalniki zajemajo zalogo osebja v RRD, zalogo osebja v znanosti in tehnologiji po različnih merilih (glede na izobrazbo, poklic ali oboje) ter potencialne prilive/tokove vanju iz sistema terciarnega izobraževanja. Za nekatere kazalnike smo poiskali novejša vrednosti v nekaterih drugih virih (Unesco, 2006). Glavne ugotovitve za Slovenijo za zalogo in tokove človeških virov v RRD povzemamo v nadaljevanju; natančna opredelitev kazalnikov je prikazana v tabelah 6 in 7.

Zaloga dejanskih in potencialnih človeških virov v RRD oziroma za RRD (tabela 6):

- *Zaloga osebja RRD.* Delež tega osebja v celotni delovni sili je blizu povprečne ravni za EU-15 in najvišji med novimi članicami, v sektorski sestavi osebja RRD (izraženo v FTE) pa je delež poslovnega sektorja (50 %) sicer pod povprečjem EU-15, a precej nad povprečjem novih članic.
- *Zaloga potencialnih človeških virov za znanost in tehnologijo.* Delež prebivalcev s terciarno izobrazbo je precej nižji od povprečja EU-15, a nad povprečjem novih članic, za človeške vire v znanosti in tehnologiji (upoštevaje izobrazbo in poklic) pa je značilno naslednje:
 - rast 1998–2002: večja kakor v povprečju v EU-15 in skupini novih članic EU,
 - delež žensk je večji od povprečja EU-15, a manjši od povprečja novih članic,
 - delež v vseh zaposlenih je nekoliko pod povprečjem EU-15 (manjši je delež tistih, ki imajo terciarno izobrazbo in obenem delajo v znanstveno-tehnoloških poklicih; delež tistih, ki delajo v takih poklicih brez navedene izobrazbe, je namreč večji),
 - znanstveniki in tehnični strokovnjaki - delež v delovni sili: je manjši od povprečja EU-15 in nad povprečjem novih članic.

Tokovi - prilivi iz terciarnega izobraževanja (tabela 7). Smiselno je pogledati vpise, diplomante, nove doktorje in udeležbo žensk:

- študenti: vključenost v terciarno izobraževanje je večja in narašča hitreje kakor v povprečju v EU-15; glede na povprečje za nove članice pa je na podlagi navedenega vira (Eurostat, 2004) in drugih novejših podatkov (Unesco, 2006) rast te stopnje nižja;
- diplomanti: skupni obseg je bil pred nekaj leti enak kakor v povprečju v EU-15, njegova rast pa večja; glede na povprečje za nove članice EU pa Slovenija po obeh kazalnikih zaostaja; delež znanosti in tehnike je večji od povprečja EU-15;
- (novi) doktorji: obseg (izmerjen s številom glede na prebivalce) je manjši od povprečja EU-15 in večji od povprečja za nove članice, delež naravoslovja in tehnike je rahlo nad povprečjem EU-15, zlasti nad povprečjem novih članic EU;
- delež žensk: med študenti dodiplomskega študija je v naravoslovju ta delež manjši, v tehniki pa večji od povprečja EU-15. Med novimi doktorji je žensk več od povprečja EU-15 in novih članic EU, pri tem pa je med tistimi v znanosti in tehnologiji glede na

Tabela 6: Primerjava zaloge človeških virov v RRD v Sloveniji s starimi in novimi članicami EU po Eurostatu

Področje kazalnikov, kazalnik	Slovenija		EU-15		Nove članice EU (od 1. 5. 2004)	
ZALOGA						
RAZVOJNO-RAZISKOVALNA DEJAVNOST						
Delež osebja v RRD v delovni sili (%)	1,36 % (2001)		1,39 % (2002) vodilne: Finska, Švedska, Danska		0,84 % (2002) Slovenija vodi	
Osebj v RRD v 1000 (v FTE) po sektorjih					Slovenija (skupaj s Češko in Romunijo) država z največjim % osebja v RRD v poslovnem sektorju	
	% (2001)	Povpr. letna st. rasti 2000, 2001	% (2002)	Povpr. letna st. rasti 2000, 2001, 2002	% (2000)	Povpr. letna st. rasti 2000
Skupaj	100	0,9; 0,5	100	3,1; 2,0	100	-0,8
- Poslovni sektor	50	-1,8; 3,4	55	3,6; 2,9; 1,5	28	-3,25
- Državni sektor	28	-2,1; -6,9	14	-0,2; 2,5; 1	28	-1,25
- Visokošolski sektor	21	8,7; 2,1	30	3,7; 2,9; 2,0	44	0,98
Raziskovalci v FTE						
Delež žensk - skupaj (%)	35		Vodita Portugalska in Islandija		Višje kakor v EU-15	
- Poslovni sektor	29				Večina držav, novih članic, je pred Slovenijo	
Delež raziskovalcev v celotnem osebju v RRD (v FTE) po sektorjih in vedah, 2001 (%)			- v večini držav je delež višji v visok. sektorju kakor v državnem; - med državami so največje razlike v medicinskih in družbenih vedah			
- Državni sektor	58, največ medic. vede		Podatki le za 4 države		Pred Slovenijo sta Slovaška in Češka	
- Visokošolski sektor	77, največ medic. vede		Razpon v državah s podatki (6): 59 do 88		Večina držav pred Slovenijo	
ZNANOST IN TEHNOLOGIJA						
Delež preb. (25-64 let) s terciarno izobr., 2001	14		21 (razpon: 9 do 30)		15 (razpon: 11 do 30)	
Čl. viri Z&T - v 000, 2002 (in delež žensk)	294 (54 %)		61986 (47 %)		9231 (57 %)	
- Čl. viri Z&T s terciarno izobrazbo	161 (55 %)		43419 (47 %)		5711 (55 %)	
- Čl. viri Z&T glede na poklic	235 (56 %)		42806 (47 %)		6747 (60 %)	
- Jedro čl. viri Z&T (s terc. izobr. in zaposleni v Z&T)	102 (59 %)		24239 (48 %)		3228 (59 %)	
Povpr. letna. st. rasti čl. viri Z&T, 1998-2002 (%)						
- Moški	4,2		2,2		1,1	
- Ženske	7,0		3,5		1,0	
Sestava zaposlenih (25-64 let), 2002 (%)						
- Čl. viri Z&T	27,1		28,6 (največ Švedska, Danska, Nizoz., Nemčija)		25,4 (največ Češka in Slovaška)	
- Jedro čl. viri Z&T (terc. izobr. in delo v Z&T-poklicih)	11,3		15,4 (največ Švedska)		11,9	
- Zaposleni v Z&T-poklicih, brez terciarne izobrazbe	15,8		13,2		13,5	
- Niso zaposleni v Z&T-poklicih	72,9		71,4		74,6	
Znanstveniki in tehniki (Z&T) - delež v delovni sili, 2002						
- Ženske	1,3		1,6		1,1	
- Moški	2,7		3,7		1,9	

Vir: Eurostat, 2004 (EU in Statistics on Science and Technology in Europe, 1991-2002). Ni novejših izdaj te publikacije ali kakšne druge z novejšimi podatki za prikazane kazalnike za države EU. Z&T je "znanost in tehnologija".

Tabela 7: Primerjava »tokov« človeških virov za RRD v Sloveniji s starimi in novimi članicami EU po Eurostatu

Področje kazalnikov, kazalnik	Slovenija	EU-15	Nove članice EU (od 1. 5. 2004)
TOKOVI - PRILIVI			
Študenti - vpisani			
<i>Stopnja vključenosti v terciarno izobr. (glede na star. skupino 20-29), 2001*, %</i>	30,5	26	25,5; Slovenija vodi skupaj z baltskimi državami in Poljsko
<i>Povprečna letna stopnja rasti 1998-2001 (%)</i>	10,3	1,2 (razpon: -3,4 do 8,4)	12,4 (razpon: 4,9 do 14,2)
<i>Delež žensk med vpisanimi 2001</i>			
- znanost	31	38 (razpon: 23 do 50)	40 (razpon: 24 do 49)
- tehnologija	25	22 (razpon: 12 do 29)	25 (razpon: 8 do 28)
<i>Delež tujih študentov med vsemi v Z&T, 2001 (%)</i>	1	Razpon: 0 do 13 (Vel.B.)	Razpon: 0 do 16 (Ciper)
Diplomanti			
<i>Diplomanti TI na 1000 preb., starih 20-29 let, 2001</i>	40	40,4	55,3
- % znanosti	3,6	11,1	14,6
- % tehnologije	16,6	4,2	8,8
<i>Povprečna letna st. rasti števila diplomantov TI 1998-2001 (%)</i>	7,1	2,5 (razpon: -3,7 do 12,1) (negativna: Finska, Nemčija; najvišja - Danska, Vel. Br.)	19,5 (razpon: 7,1 do 24,8; Slovenija je zadnja)
Novi doktorji, 2001			
- na 1000 preb. v star. 20-29 let	2	2,9	1,3
- % znanosti	25,5	30,9	19,5
- % tehn.	19,1	13,0	15,8
- delež žensk - skupaj	49	39,6	41,1
- znanost	36	41 (razpon: 27 do 58)	48 (razpon: 25 do 58)
- tehnologija	22	21 (razpon: 12 do 35)	26 (razpon: 21 do 32)

Viri: Eurostat, 2004 (EU in Statistics on Science and Technology in Europe, 1991-2002). Ni novejših izdaj te publikacije ali kakšne druge z novejšimi podatki za prikazane kazalnike v državah EU.

Unesco, 2006 (Global Education Digest).

Legenda: TI - terciarno izobraževanje; Z&T - znanost in tehnologija.

* V letu 2004 je nekoliko drugače izražena stopnja vključenosti (število vseh vpisanih glede na (teoretično) 5-letno starostno skupino po zaključku srednjega izobraževanja, ki ji je namenjeno terciarno izobraževanje) znašala v Sloveniji 70 % (leta 1999 - 53 %), povprečje za EU-15 in deset novih članic EU, izračunano kot aritmetična sredina stopenj za posamezne države, pa je 64 % in 52 % (leta 1999 - 55 % in 37 %; lastni izračun na podlagi podatkov v Unesco, 2006). Izračun za stare članice se nanaša na 13 držav (ni zajeta Nemčija, brez podatkov, in Luksemburg z zelo nizko stopnjo).

povprečje EU-15 delež nižji v naravoslovju in malo večji v tehniki (glede na povprečje novih članic je v naravoslovju in tehniki nižji).

V novi Nacionalni razvojno-raziskovalni program Slovenije je zajetih šest kazalnikov za človeške vire v RRD, pri čemer dva med njimi pomenita le razčlenitev glede na spol. V celoti so kazalniki razdeljeni v tri pare, od katerih se eden nanaša na količino raziskovalcev, drugi na njihov obseg in sestavo v poslovnem sektorju, tretji pa na nove doktorje iz naravoslovnih in tehniških ved. Dejansko dva para oziroma štirje kazalniki merijo zalogo raziskovalcev (obseg in sestavo), tretji par

pa tokove iz terciarnega izobraževanja. Kazalniki in njihove vrednosti so prikazani v tabeli 8.

Glavne ugotovitve o relativnem položaju Slovenije glede na povprečje za EU-15 so:

- »količina« raziskovalcev (v FTE) je manjša in narašča počasneje, zlasti to velja za poslovni sektor,
- »količina« novih doktorjev znanosti z znanstveno-tehnološkega področja je večja in se povečuje hitreje.

Iz primerjav Slovenije z novimi članicami EU, opravljenih prav tako v okviru priprav novega

Tabela 8: Izbor kazalnikov o človeških virih v RRD za ključne cilje Nacionalnega raziskovalno-razvojnega programa Slovenije za obdobje 2006–2010*

Kazalnik	Izhodiščno stanje (praviloma leto 2002)*					Povprečna letna stopnja rasti 1998-2002 (%)					
	Slovenija	Povprečje EU-15	Povprečje zgomje tretjine EU-25	Avstrija	Finska	Irska	Slovenija	Povprečje EU-15	Avstrija	Finska	Irska
Raziskovalci - obseg											
Število (FTE) na 1000 aktivnih prebivalcev	4,7	6,8	8,9 (6,6)	6,6	14,8	5,2	2,1	2,7	7,8	5,0	5,0
Delež žensk med raziskovalci (fizične osebe), %	35,1	29,9	42,6 (35,4)	18,8	29,1	29,4	0,8	...	...	...	...
Raziskovalci v poslovnem sektorju											
Delež med vsemi raziskovalci (FTE), %	34,9	49,2	61,9 (51,1)	62,6	55,1	66,7	0,7	2,0	...	1,5	1,4
Delež doktorjev znanosti med raziskovalci poslovnega sektorja (FTE), %	9,5	...	...	...	...	...	8,0	...	...	...	...
Novi doktorji iz naravoslovnih in tehniških ved											
Število na 000 prebivalcev v starosti 25-34 let (fizične osebe)	0,6	0,6	0,8	0,7	1,0	0,6	9,1	3,4	8,2	2,0	-0,8
Delež žensk (%)	40,2	...	...	26,2	33,6	34,8	8,8	...	6,7	5,6	-4,5

Vir: Predlog resolucije o NRRP 2006-2010 (2005), dodatek k NRRP - izbor kazalnikov za ključne cilje NRRP (Bole-Kosmač v sodelovanju s SURS, ICK in UMAR); viri podatkov so Eurostat, OECD in Statistični urad RS.
 * Za Slovenijo se podatki načelno nanašajo na leto 2002. Za druge države so uporabljeni zadnji razpoložljivi podatki med pripravo resolucije. Kjer se podatek za Slovenijo v tuji publikaciji razlikuje od podatka slovenske statistike, je prikazan domači podatek, ki je zanesljivejši.

NRRP (Bole-Kosmač, 2004a), izhaja, da naša država vodi po kazalnikih stanja (število raziskovalcev na 1000 aktivnih prebivalcev, novi doktorji znanosti iz naravoslovnih in tehniških ved na 1000 prebivalcev v starosti 25–34 let), zaostaja pa po kazalnikih, ki merijo trende (povprečna letna stopnja rasti števila raziskovalcev na 1000 aktivnih prebivalcev; rast deleža novih doktorjev znanosti med prebivalci v starosti 25–34 let). Primerjava z novimi članicami EU po nekaterih drugih kazalnikih je zajeta tudi v tabelah 6 in 7.

6. Sklepne ugotovitve

Človeški viri, v okviru teh pa predvsem vrhunski strokovnjaki, med katere sodijo zaposleni v RRD, so ključni razvojni dejavnik Slovenije. Najprej povzemamo glavne ugotovitve o človeških virih v razvojno-raziskovalni dejavnosti v Sloveniji za zadnjih 15 let in v primerjavi z državami Evropske unije po glavnih sklopih:

- *Celotni človeški viri v RRD.* Število redno zaposlenih in število vseh, izraženo v ekvivalentu polnega delovnega časa, je v 90. letih padlo, se ob koncu desetletja začelo povečevati in rast se nadaljuje tudi v tekočem desetletju (stanje leta 2005: 12.600 in 9000). Delež tega osebja v delovni sili je na ravni povprečja za EU-15, pri čemer pa je precej manjši delež tega osebja, zaposlenega v poslovnem sektorju. Po letu 1990 se je povečal delež raziskovalcev, zmanjšal delež žensk (v FTE), zelo se je izboljšala izobrazbena sestava, med vedami pa se je povečal delež osebja v naravoslovnno-matematičnih vedah in zmanjšal zlasti delež v družbenih vedah.
- *Raziskovalci.* Število redno zaposlenih je od začetka 90. let poraslo. Izraženo v ekvivalentu polnega delovnega časa (v FTE) je raziskovalcev danes manj kakor pred 15 leti, kar glede na pomen teh človeških virov za ustvarjanje in prenos znanja ter prek tega za gospodarski in tehnološki razvoj vzbuja skrb. Izraženo na 1000 aktivnih prebivalcev je to število tudi manjše kakor v povprečju v EU-15 in obenem počasneje narašča; oboje velja zlasti za poslovni sektor. A še pomembnejša od relativnega obsega raziskovalnega osebja je njihova (relativna) učinkovitost oziroma storilnost, ki je v tem prispevku nismo proučevali. Starostna sestava raziskovalcev se od začetka 90. let ni spremenila, spolna pa se je le malo, in to v korist povečanja deleža žensk; pač pa se je precej izboljšala izobrazbena sestava.

- *Človeški viri za znanost in tehnologijo.* Obseg potencialnih človeških virov za znanost in tehnologijo, izmerjen z deležem prebivalcev s terciarno izobrazbo, je precej manjši od povprečja EU-15, med zaposlenimi pa je delež človeških virov na tem področju podoben tistemu v EU-15. Delež žensk med vsemi človeškimi viri v znanosti in tehnologiji je večji kakor v povprečju v EU-15 ne glede na način merjenja.
- *Prilivi iz terciarnega izobraževanja* (potencial za osebje v RRD ter znanosti in tehnologiji). Vključenost v terciarno izobraževanje je večja in narašča hitreje kakor v povprečju v EU-15, relativna količina diplomantov (glede na prebivalstvo) je na ravni povprečja EU-15 in narašča hitreje, relativna količina novih doktorjev je večja od povprečja EU-15 (spodbudno je tudi, da je med njimi večji delež tistih v študijskih smereh, ki sodijo v znanost in tehnologijo).

Navedene ugotovitve dajo boljši vpogled v relativno stanje o obsegu, sestavi in trendih glede človeških virov v RRD v Sloveniji (v primerjavi s povprečjem za EU-15 in stanjem v državi pred 15 leti), če na njihovi podlagi naredimo analizo SWOT. Le-to prikazujemo v tabeli 9. Kot glavno nevarnost vidimo v nadaljnjem povečevanju zaostanka v relativni količini raziskovalcev in celotnih človeških virov v RRD za državami EU-15 v poslovnem sektorju; nujno je treba pospešiti pretok teh virov v ta sektor. Kot glavno priložnost pa vidimo v povečanju deleža raziskovalcev med vsemi človeškimi viri v RRD v zadnjih 15 letih in precejšnjem izboljšanju njihove izobrazbene sestave. Relativno manjša skupna količina raziskovalcev (število na 1000 aktivnih prebivalcev) od povprečja EU-15 je za malo Slovenijo brez posebnih naravnih virov večja pomanjkljivost kakor za večjo državo ter zahteva zelo pazljivo ravnanje s tem osebjem in odpravo vzrokov za morebitni odliv v tujino ali druge dejavnosti znotraj države. Kakor izhaja iz drugih naših raziskav (Bevc, Koman in Murovec, 2003, 2004, 2006), se je kar precejšen del potencialnega trajnega odhoda v tujino iz srede 90. let do danes spremenil v dejanski odliv, katerega največji del so predstavljali strokovnjaki tehničnih in naravoslovnno-matematičnih ved. To kaže, da je poleg skrbi za zadostno količino, kakovost, strukturo in učinkovitost vrhunskih strokovnjakov nujno potrebna tudi skrb za njihove delovne (razmere v organizacijah njihove zaposlitve) in življenjske razmere (stanje v gospodarstvu in družbi). Gre za obojestransko povezane fenomene.

Tabela 9: Analiza SWOT o človeških virih v slovenski razvojno-raziskovalni dejavnosti

Prednosti	Pomanjkljivosti
<ul style="list-style-type: none"> - Delež človeških virov v RRD med vsemi zaposlenimi na ravni povprečja EU-15. - Delež žensk med vsemi človeškimi viri v znanosti in tehnologiji je večji od povprečja EU-15. - Obseg bodočega kadrovskega potenciala v RRD ter znanosti in tehnologiji (prilivi iz terciarnega izobraževanja) - relativna količina diplomantov je na ravni povprečja EU-15 in narašča hitreje, relativna količina novih doktorjev pa je večja od povprečja za EU-15. 	<ul style="list-style-type: none"> - Poslovni sektor - manjši delež celotnih človeških virov v RRD in relativna količina raziskovalcev (število v FTE na 1000 aktivnih prebivalcev) v tem sektorju kakor v EU-15 ter počasnejša rast slednjih. - Zaloga potencialnih človeških virov za RRD (% prebivalcev s terciarno izobrazbo) je precej manjša od povprečja v EU-15.
Priložnosti	Nevarnosti
<ul style="list-style-type: none"> - % človeških virov v RRD v delovni sili na ravni povprečja EU-15. - Povečanje deleža raziskovalcev med vsemi človeškimi viri v RRD v zadnjih 15 letih. - Precejšnje izboljšanje izobrazbene sestave raziskovalcev in vseh človeških virov v RRD v zadnjih 15 letih. 	<ul style="list-style-type: none"> - Nadaljevanje povečevanja zaostanka v relativni količini raziskovalcev za povprečjem v EU-15. - Poslovni sektor - nadaljnje povečevanje zaostanka v relativni količini raziskovalcev in celotnih človeških virov v RRD v tem sektorju.

Literatura in viri

Bevc, Milena, Klemen Koman in Nika Murovec (2003). *Človeški viri v razvojno-raziskovalni dejavnosti v državah Evropske unije - stanje, trendi in politika. Prva faza raziskovalnega podprojekta »Človeški viri v razvojno-raziskovalni dejavnosti v Sloveniji (stanje in emigracija) ter primerjava z državami EU« v okviru projekta »Mehanizmi in ukrepi za prenos znanja iz akademske in raziskovalne sfere v gospodarstvo v luči novih inovacijskih paradigem - Stanje in trendi razvoja v Sloveniji glede na razvite države Evropske unije«*. Ljubljana: Inštitut za ekonomska raziskovanja.

Bevc, Milena, Klemen Koman in Nika Murovec (2004). *Človeški viri v razvojno-raziskovalni dejavnosti v Sloveniji (stanje in emigracija) ter primerjava z državami EU. Druga faza podprojekta z enakim naslovom, izvajanega v okviru projekta »Mehanizmi in ukrepi za prenos znanja iz akademske in raziskovalne sfere v gospodarstvo v luči novih inovacijskih paradigem - Stanje in trendi razvoja v Sloveniji glede na razvite države Evropske unije«*. Ljubljana: Inštitut za ekonomska raziskovanja.

Bevc, Milena, Klemen Koman in Nika Murovec (2006). *Človeški viri v razvojno-raziskovalni dejavnosti v Sloveniji in primerjava z državami EU - Stanje in emigracija*. Ljubljana: Inštitut za ekonomska raziskovanja.

Bole-Kosmač, Daša (2004). *Nabor kazalnikov za ključne cilje NRRP*. Ljubljana: Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport, 22. 6. 2004.

Bole-Kosmač, Daša (2004a). *Slovenija med novimi članicami EU oziroma kandidatkami za članstvo*. Ljubljana: Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport, april 2004.

EC (2002). *Benchmarking National R&D Policies - Human Resources in RTD (STRATA-ETAN expert working group)*. Brussels: European Commission.

EC (2003). *Third European Report on Science&Technology Indicators, 2003*. Brussels: European Commission, 2003.

EC (2005). *Key figures 2005: Towards a European Research Area - Science, Technology and Innovation*. Brussels: European Commission, 2005.

Eurostat (2004). *Statistics on Science and Technology in Europe, 1999-2002*. Luxembourg: Eurostat- European Commission.

Kump, Sonja, Darka Podmenik in Mirna Macur (2002). *Človeški potenciali v slovenski raziskovalno-razvojni dejavnosti (RRD) v obdobju 1990-1999, Raziskovalna dejavnost na Slovenskem*. Ljubljana: Slovenska akademija znanosti in umetnosti, 2002, str. 103-134.

OECD (2002). *Frascati Manual 2002*. Paris: OECD.

OECD (2002a). *International Mobility of the Highly Skilled*. Paris: OECD.

OECD (2004a). *OECD Science, Technology and Industry Outlook*. Paris: OECD.

Predlog resolucije o Nacionalnem raziskovalnem in razvojnem programu za obdobje 2006-2010. Predlog resolucije o NRRP 2006-2010; dodatek k NRRP - nabor kazalnikov za ključne cilje NRRP.

Resolucija o Nacionalnem raziskovalnem in razvojnem programu za obdobje 2006-2010, Uradni list št. 3/2006, 10. 1. 2006 (<http://www.uradni-list.si/1/ulonline.jsp?urlid=20063&dhid=80293>) (19. 2. 2006).

SURS (2002). *Statistične informacije (Raziskovanje in razvoj, znanost in tehnologija)*, št. 182 (2002). Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije.

SURS (2004). *Raziskovalno-razvojni dejavnost v Republiki Sloveniji - 2000-2002. Interna dokumentacija*. Ljubljana: Statistični urad.

SURS (2005). *Statistične informacije (Raziskovanje in razvoj, znanost in tehnologija)*, št. 310 (2005). Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije.

SURS (2006). Statistične informacije (Raziskovanje in razvoj, znanost in tehnologija), št. 206 (2006). Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije.

SURS (2006a). Statistični letopis Slovenije 2006. Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije.

SURS (2007). Raziskovalno-razvojna dejavnost, Slovenija, 2005 - prva objava, Ljubljana: Statistični urad (http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?id=684), 12. 2. 2007.

SURS (2007a). Raziskovalno-razvojna dejavnost v Republiki Sloveniji - 2001-2005. Interna dokumentacija. Ljubljana: Statistični urad.

Unesco (2006). Global Education Digest 2006 - Comparing Education Statistics Across the World. Montreal: Unesco Institute for Statistics.

Učinkovitost slovenske politike subvencij oziroma subvencioniranja gospodarskih družb

Povzetek

Koristnost ali škodljivost subvencij je pogosta tema številnih ekonomskih razprav. Še vedno prevladujejo močni argumenti in empirični dokazi, da so za tržna gospodarstva bolj škodljive kot koristne, čeprav se na drugi strani, pri jasno usmerjenih ciljih (npr. za raziskave in razvoj, usposabljanje delovne sile), množijo tudi dokazi o nasprotnem - ob določenih pogojih subvencije lahko pospešujejo konkurenčnost gospodarstva in ugodno vplivajo na gospodarsko rast in razvoj. Ker nastopajo tudi kot alternativni mehanizem reševanja drugih ekonomskih problemov, se

uporabljajo tudi v primerih, ko z vidika gospodarske rasti in razvoja niso najbolj učinkovite, predstavljajo pa manjše zlo od uporabe drugih ekonomskih instrumentov.

Delež subvencij v bruto domačem proizvodu je v Sloveniji nad povprečjem Evropske unije, njihova učinkovitost pa je slabo raziskana. V prispevku jo poskušamo ugotoviti na primeru gospodarskih družb. S primerjanjem rezultatov poslovanja med družbami, ki prejemajo subvencije, in tistimi, ki jih v istih panožnih skupinah ne prejemajo, ugotavljamo, da prejemnice subvencij v povprečju izkazujejo nižje dodane

vrednosti na zaposlenega. Prejemnice subvencij torej v povprečju poslujejo slabše od drugih gospodarskih družb. To na prvi pogled ni dobro, saj nakazuje, da subvencije dobivajo slabše gospodarske družbe in/ali da subvencije ne dajejo želenih rezultatov. Seveda na podlagi tako bazičnih (in statičnih) primerjav takega sklepa ne moremo sprejeti. Tak rezultat pa predstavlja izziv za resno ekonometrično analizo, ki bo dala odgovor, ali subvencije prinašajo rezultate, za katere so bile dane.

Ključne besede: subvencije, gospodarske družbe, učinkovitost

Summary

Whether subsidies are advantageous or detrimental is a common topic of economic debates. The predominating arguments and empirical evidence show that subsidies are detrimental rather than advantageous to market economies. On the other hand, however, there is also increasing evidence that clearly targeted subsidies (e.g. for research and development or worker training) can stimulate economic competitiveness and have a favourable impact on economic growth and development. Since subsidies also serve as an alternative mechanism for tackling other economic problems,

they are also used in cases when they are not highly effective in terms of economic growth and development but represent the lesser evil in comparison with other economic instruments at hand.

Slovenia's share of subsidies in gross domestic product is higher than the EU average. Their effectiveness, however, has not been sufficiently analysed. The paper is a case study of the effectiveness of subsidising firms in Slovenia. A comparison of the performance of firms that receive subsidies and those that do not within the same industry shows that on the whole the recipients

of subsidies generate lower value added per employee. On average, subsidised firms thus perform worse than other non-subsidised ones. Therefore, it appears that subsidies are granted to weaker firms and/or that they do not produce the desired effects. Naturally, this conclusion cannot be accepted on the basis of such basic (and static) comparisons. It does, however, pose a challenge for an in-depth econometric analysis that will examine whether subsidies actually produce the results for which they were provided.

Key words: subsidies, firms, effectiveness

JEL: D61, H23, H53

* Urad za makroekonomske analize in razvoj, Ljubljana

1. Uvod

Problem subvencij, njihovega interpretiranja, izkazovanja in merjenja njihove koristnosti ali škodljivosti je pojavljajoča se tema različnih analiz. Teoretiki niso enotni, kar je odraz tudi različnih ekonomskih struj. Še vedno prevladujoči neo-liberalizem na splošno nasprotuje aktivni vlogi države v gospodarstvu in uporabi instrumenta subvencij pri uravnavanju gospodarske rasti in razvoja, čeprav je že dolgo jasno, da tržne zakonitosti ne delujejo optimalno, kar povzroča pojav tržnih nepravilnosti, rigidnih struktur in eksternalij. Po letu 1980 porajajoča se struja postkeynesiancev je do aktivne vloge države bolj prizanesljiva. Še več, njihove teorije podpirajo aktivno vlogo države kot pomembnega akterja pri odpravljanju tržnih nepravilnosti in uravnavanju gospodarskega razvoja.

Subvencije, pomemben instrument tekoče ekonomske politike, lahko nastopajo v vlogi pospeševalca gospodarske rasti ali razvoja ali samo kot alternativa pri reševanju raznih drugih ekonomskih problemov. Pri reševanju problemov inflacije nastopajo kot alternativa in korektiv reguliranih cen; pri reševanju problemov brezposelnosti kot pomemben ukrep uravnavanja trga dela; pri plačilno-bilančnem neravnovesju kot ukrep zmanjševanja uvoza in pospeševanja izvoza. Podobne vloge imajo tudi pri zagotavljanju javnih dobrin z zasebno proizvodnjo in privatizaciji javnih podjetij ter pri strukturnih reformah. Subvencije posredno ali neposredno vplivajo tudi na reševanje socialnih in okoljevarstvenih problemov. Tako številne možnosti njihove uporabe lahko po eni strani zelo ugodno vplivajo na problem, ki ga rešujejo, na drugi pa neugodno na druge vidike razvoja. Ker neustrezna uporaba tega instrumenta lahko naredi več škode kot koristi, strokovnjaki na prvo mesto postavljajo njegovo škodljivost, šele na drugo pa njihovo koristnost.

S subvencijami je povezanih več različnih problemov. Prvi je že v njihovi definiciji, drugi, še večji, pa v zbiranju podatkov. Slednji problem je povezan tudi z merjenjem njihove učinkovitosti. Zato ni čudno, da se je predvsem od osemdesetih let prejšnjega stoletja, posebno pa v zadnjem desetletju, število strokovnih in znanstvenih prispevkov na temo zagotavljanja podatkov in različnih meril učinkovitosti subvencij zelo pomnožilo. Vzpodbudne pa so tudi prakse držav, saj večina razvitih gospodarstev meri učinkovitost subvencij z eno ali več razvitih metod merjenja.

Čeprav ni splošnega pravila, kolikšna količina subvencij je priporočljiva, saj na to vpliva vrsta različnih dejavnikov, Slovenija sodi med države z višjim deležem subvencij v primerjavi z bruto

domačim proizvodom, kot je ta v povprečju držav članic Evropske unije. To je predvsem posledica hitre rasti subvencij za kmetijstvo, ki jih različne študije praviloma uvrščajo med neučinkovite. Žal pa se učinkovitost kmetijskih in drugih programov subvencij, z izjemo preverjanj z uporabo izbranih kazalnikov v okviru resorjev, ki jih dodeljujejo, tudi ne meri.

V drugi točki prispevka opredeljujemo, kaj so subvencije in kako jih v teoriji in praksi običajno razporejamo. V tretji predstavljamo uporabo instrumenta subvencij v okviru različnih politik, četrta pa je namenjena opredeljevanju koristnosti ali škodljivosti subvencij. V peti točki se osredotočamo na subvencije v Sloveniji, kjer na podlagi razpoložljivih podatkov najprej ugotavljamo njihovo višino in programsko usmerjenost, nato pa še njihovo razporejenost na gospodarske družbe. To slednje ugotavljamo na podlagi podatkov iz zaključnih računov gospodarskih družb, kjer poskušamo analizirati značilnosti prejemnikov subvencij ter posledično ugotoviti, ali je pomemben del slovenskih subvencij usmerjen v zagotavljanje gospodarske rasti in razvoja (povečevanje dodane vrednosti) ter s tem tudi koristen in učinkovit ali pač ne. Temu sledi zaključek.

2. Kaj so subvencije?

V teoriji ni enotne definicije niti o pojmu, ki bi obsegal celotni sklop državnih intervencij v podjetniški sektor, namenjen tekočemu poslovanju, še manj pa o tem, kaj naj bi termin predstavljal. Običajno se definicije subvencij povezujejo s politikami in računovodskimi sistemi nacionalnega gospodarstva. Najširšo definicijo dajejo Clements, Rodriguez in Schwartz (1998, str. 4), ki pravijo, da so subvencije vsaka državna aktivnost, ki omogoča potrošnikom nabavo blaga in storitev po nižjih cenah, kot jih ponuja popolno konkurenčen zasebni sektor, ali povečuje proizvajalčev dohodek nad tistega, ki bi ga zaslužil brez subvencije.

Druge definicije so osredotočene tudi na karakteristike proizvodov in storitev. Nekatere vrste proizvodov in storitev imajo karakteristike javno-zasebnih dobrin (npr. izobraževanje, proizvodnja proizvodov z visokimi emisijami), zato so tudi pri zasebni proizvodnji potrebne določene državne aktivnosti za odpravljanje eksternalij, ki povzročajo posebne stroške (koristi), pogosto pojmovane kot družbeni stroški (koristi) (Aronson, 1985, str. 48–50). Pojav stroškov in koristi je pogojen s tem, na kateri strani so eksternalije. Pozitivne eksternalije povzročajo koristi tretjim stranem (npr. požarna zaščita), negativne pa stroške (npr. škoda zaradi

onesnaževanja okolja). Rešitve pozitivnih eksternalij so v korekcijskih davkih, pri negativnih eksternalijah pa je rešitev v uporabi instrumenta subvencij. Subvencije so upravičene takrat, ko cene proizvodov in storitev ne izražajo mejnih družbenih stroškov. Z javnofinančnega vidika so subvencije transferji države podjetjem z namenom: (i) pokrivanja stroškov nekomercialnih ciljev, ki jih zasebna podjetja izvajajo za državo, (ii) zniževanja cen nekaterih potrošnih dobrin in (iii) pokrivanja tekočih izgub predvsem v javnih podjetjih (Premchand, 1983, str. 443–444).

Država dodeljuje subvencije neposredno proizvajalcem, lahko pa tudi posredno porabnikom. Subvencije, dane proizvajalcem, znižujejo mejne stroške proizvodnje in s tem povečujejo ponudbo. Posebne vrste subvencij proizvajalcem predstavljajo subvencije za naravne vire, dane za njihovo racionalno izrabo. Posredne subvencije, dane potrošnikom predvsem v naravi, imajo običajno značaj socialnih transferjev, vendar tudi te povečujejo povpraševanje in tako ustvarjajo želeni obseg proizvodnje.

Običajna ločitev subvencij, danih proizvajalcem blaga in storitev, je tista, ki jih deli na subvencije za proizvode in subvencije za proizvodnjo. Glavni cilj subvencij za proizvode je usmerjen v državno uravnavanje cen na trgu, kar posledično vpliva na ponudbo in povpraševanje. Učinki subvencij za proizvode oziroma cenovnih subvencij (imenujejo se tudi potrošne subvencije) pa se med seboj razlikujejo v odvisnosti od eksternalij in drugih tržnih nepravilnosti, ki nastopajo na trgu. Če želi država z njimi doseči zelene učinke, mora pri dodeljevanju upoštevati ozko ciljno usmerjenost, administrativne zmogljivosti in politično podporo (Equity and Efficiency in the Reform of Price Subsidies, 2000, str. 5). V drugo veliko skupino uvrščamo subvencije za proizvodnjo ali posamezne proizvodne faktorje. Splošno subvencioniranje proizvodnje je lahko namenjeno povečanju ali zmanjševanju obsega proizvodnje in spremembi zunanjetrgovinskih tokov. Subvencioniranje proizvodnih faktorjev se osredotoča predvsem na delo (zaposlovanje, usposabljanje) in kapital (raziskovanje in razvoj). Pri subvencijah za zaposlovanje se poleg učinka na proizvodni faktor delo pogosto želijo doseči tudi socialni cilji, kar pomeni, da so subvencije (predvsem težje zaposlivi delovni sili) tudi alternativa socialnim transferjem za njihovo brezposelnost. Subvencije, ki so usmerjene v izboljševanje kvalitete proizvodnega faktorja delo, so subvencije za usposabljanje in izobraževanje. Neposrednim subvencijam v raziskovanje in razvoj ter tehnološki razvoj ekonomska literatura namenja veliko pozornosti (Hinlopen, 2000, str. 319). Na splošno je sprejeto

stališče, da imajo te subvencije, poleg izboljševanja proizvodnega faktorja kapital, tudi koristne širše družbene vplive. Subvencije za proizvodnjo si prizadevajo doseči tudi druge cilje. V zadnjem času najpogosteje izpostavljena cilja sta povezana z varstvom okolja in racionalnim izkoriščanjem energije. Okoljevarstvene subvencije obsegajo predvsem nadomestila za okoljsko škodo, ki izhaja iz tokov proizvodov in storitev, energetske pa predvsem pospešujejo preobrazbe faktorjev proizvodnje v smeri varčne rabe energije (npr. izobraževanje, sprememba tehnologij) (Barg, 1996, str. 28).

Med največje probleme, s katerimi se srečujejo analitiki subvencij, sodi problem njihovega izkazovanja. Po splošni definiciji, ki sta jo prevzela tudi svetovna statistična sistema (nacionalni računi in državna finančna statistika), se med subvencije uvrščajo le transferji države, ki so namenjeni tekočemu poslovanju. S takšno opredelitvijo velik del transferjev (npr. investicijski transferji) in drugih posrednih instrumentov (davčne olajšave, ugodna posojila, prevzemi dolgov ipd.) ostaja nepokrit in tudi terminološko nepoisten. Poimenujejo se subvencije (GATT in Svetovna trgovinska organizacija), vendar je njihova definicija bistveno širša od definicije subvencij v nacionalnih računih in državni finančni statistiki, javne podpore (OECD), državne pomoči (Evropska unija), zasledimo pa tudi izraze, kot so vzpodbude, podpore, finančni ukrepi ipd.

Vse do sredine osemdesetih let so pri empiričnih raziskavah koristnosti ali škodljivosti subvencij strokovnjaki uporabljali le podatke o subvencijah, bodisi po nacionalnih računih ali državni finančni statistiki. Podatki o subvencijah po državni finančni statistiki so pogosto vključevali le centralno raven (najvišjo raven države), ne pa tudi nižjih ravni (npr. deželnih, pokrajinskih, občinskih proračunov), kjer se v nekaterih državah (npr. v ZDA) izvaja največ subvencioniranja. Žal pa za analitike podatki nižjih ravni pogosto niso dosegljivi. Podatki o subvencijah po nacionalnih računih, vključno s dohodkovnim in stroškovnim računom in input-output tabelo, so na splošno bolj primerljivi kakor drugi viri podatkov, vendar pa pokrivajo le neposredna plačila proizvajalcem za tekoče poslovanje (Ford, Suyker, 1989, str. 8).

3. Uporaba subvencij kot instrumenta različnih politik

Države uporabljajo pri izvajanju politik subvencije neposredno za pospeševanje rasti ali razvoja ali posredno kot instrument za reševanje drugih problemov. Teorije, ki opredeljujejo gospodarsko

rast in razvoj, poudarjajo pomen kvalitete človeškega kapitala in tehnološkega razvoja. Prav človeški kapital je tisti proizvodni dejavnik, s katerim lahko državna politika vpliva na povečanje bruto domačega proizvoda in ima podoben učinek na gospodarsko rast kot tehnološki razvoj. Drugo pomembno področje so raziskave in razvoj, saj nimajo ugodnih razvojnih učinkov samo za tistega, ki jih pospešuje in financira, temveč na celoten razvoj družbe. Obstajajo pa tudi drugi faktorji, ki pospešujejo gospodarsko rast, države lahko z ustreznimi ukrepi vplivajo tudi na povečanje zasebnih podjetniških in infrastrukturnih investicij ter deregulacijo gospodarstva. Države lahko instrument subvencije uporabijo neposredno za pospeševanje ugodnih okoliščin gospodarske rasti in razvoja ali kot premišljen instrument, ki je usmerjen k splošnemu pospeševanju konkurenčnosti nacionalnih »šampionov«. Oba pristopa sta v praksi poznana, le da je drugi, če ni zelo dobro pretehtan in ciljno usmerjen, lahko tudi škodljiv.

Posredno se subvencije uporabljajo tudi kot alternativni instrument za reševanje drugih problemov. Za zmanjševanje inflacije država pogosto uporablja instrument reguliranih maksimalnih cen. Maksimalna cena je nižja od ravnotežne cene, zato imajo proizvajalci, ki prodajajo proizvode po nižji (maksimalni) ceni, izgubo dohodka, za nekatere to znižanje predstavlja tudi nezmožnost nadaljnega proizvodnje v panogi. Da bi država slednje preprečila, proizvajalcem dodeli subvencije. Takšni primeri so pogosti predvsem pri tako imenovanih »naravnih monopolih« (npr. železnica, pošta, komunalne storitve), katerih proizvodnja je organizirana v javnih podjetjih.

Drugi problem je povezan z redistribucijo dohodkov, kjer lahko država uporablja dva instrumenta: regulirano minimalno ceno pri državnih nakupih ali subvencije. Minimalna ali zajamčena cena je višja od ravnotežne cene in zagotavlja višje dohodke proizvajalcem, kot bi jih dosegli na trgu. Tipičen primer so državno regulirane cene v kmetijstvu (odkup pšenice, sladkorne pese, živine), s katerimi skuša država zagotoviti primerne dohodke kmetom. Alternativni instrument, ki je celo bolj priporočljiv od minimalnih cen, so subvencije. Z minimalno ceno so zaščiteni vsi proizvajalci, tudi tisti, ki proizvajajo v ugodnejših pogojih in ob nižjih stroških proizvodnje in bi tudi ob ravnotežni tržni ceni prejeli normalne dohodke, subvencije pa bi prejeli samo tisti proizvajalci, ki pri ravnotežni tržni ceni ne morejo pokriti proizvodnih stroškov (Hyman, 1993, str. 61–62; Dolan, 1977, str. 171–172). Pogost argument subvencioniranja kmetijskih proizvodov je tudi v zaščiti ruralnega okolja.

Subvencioniranje kmetijstva, bodisi v obliki neposrednih podpor proizvajalcem ali prek razvoja podeželja, je zelo razširjeno v državah Evropske unije in ZDA, kar je predmet vročih razprav pogajan v okviru Svetovne trgovinske organizacije, saj te države s subvencijami uničujejo kmetijstvo manj razvitih držav. Cenovne podpore in subvencije kmetom so povzročile globalne izgube v učinkovitosti porabe virov (Hyman, 1993, str. 68–69). Opustošile so vire, ki so zaščitile visokostroškovno domačo proizvodnjo pred nizko stroškovnimi proizvajalci iz tujine.

Zaradi rigidnosti na trgu dela, ki jo povzroča vrsta institucionalnih ureditev, ne delujejo tržne zakonitosti povpraševanja in ponudbe dela ter prilagajanje plač ponudbi in povpraševanju po delu, kar povzroča vrsto problemov, ki jih države rešujejo s posebnimi aktivnimi politikami zaposlovanja. Te politike spremljajo tudi razmeroma visoke subvencije. Danes je aktivna politika zaposlovanja po mnenju strokovnjakov OECD namenjena predvsem podpori pri posredovanju zaposlitev in odpravljanju neskladij na trgu dela ter je v Evropski uniji pomemben del evropske zaposlitvene in tudi lizbonske strategije (Kajzer et al., 2006, str. 41).

Pri odpravljanju zunanjetrgovinskega primanjkljaja države pospešujejo izvoz z izvoznimi subvencijami in zavirajo uvoz s carinami, kvotami in drugimi instrumenti zunanjetrgovinske zaščite. Z omejevanjem carin so postale subvencije zelo pogost instrument, s katerim države pospešujejo premajhno domačo proizvodnjo. Subvencije za proizvode in storitve, ki se izvažajo (izvozne subvencije), prejmejo izvozniki, kar pomeni, da subvencija krije stroške dodatno povečane domače proizvodnje in s tem stroške povečanega izvoza. Manj razvite države izvozne subvencije uporabljajo za uravnoteženje tekočega računa plačilne bilance. Zelo pogosto pa se subvencije za izvozne proizvode in storitve uporabljajo tudi kot izravnalni ukrep za uvedene carine v državi uvoznici (Kumar, 1999, str. 216–218). Z vidika zunanjetrgovinskih tokov je subvencioniranje pomembno predvsem v primerih povečanja proizvodnje proizvodov in storitev, ki jih na trgu primanjkuje, ukrep pa je usmerjen tudi v zmanjševanje uvoza.

Na koncu velja še omeniti, da subvencije predstavljajo tudi instrument pri izbiri in organizaciji proizvodnje nekaterih javnih dobrin. Javne dobrine imajo različne značilnosti, zaradi omejenosti ali drugih posebnih lastnosti se praviloma ne morejo prodajati prosto po tržnih mehanizmih, kar vpliva tudi na organiziranje njihove proizvodnje. Javne dobrine se delijo na čiste in nečiste javne dobrine ter zasebne storitve,

ki so javno zagotovljene. Država čiste javne dobrine financira z davki, prebivalstvu pa jih daje po splošnem pravilu brezplačno (dejavnost vojske, policije, sodišč). Pri drugih dveh oblikah javnih dobrin (izobraževanje, zdravstvo) države nastopajo različno. V teh primerih lahko tudi zasebni proizvajalci proizvajajo javne dobrine. Pri proizvodnji proizvodov in storitev, ki predstavljajo javne dobrine in katerih proizvodnja je organizirana v zasebnem sektorju, nastopajo subvencije kot cenovni in dohodkovni korektiv. Učinkovitost subvencij je v tem primeru tesno povezana s problemoma izbire javnih dobrin in izbire najučinkovitejšega načina proizvodnje.

4. Koristnost ali škodljivost subvencij

Analitiki na splošno niso naklonjeni subvencijam in bolj poudarjajo njihovo škodljivost kot koristnost. Subvencije namreč lahko zavrejo podjetniško iniciativo, povečujejo tržno moč nekaterim prejemnikom in znižujejo konkurenco na domačem trgu ter v mednarodni trgovini, poleg tega pa so zaradi visokih stroškov administriranja in lobiranja tudi drage za prejemnike in za državo (Murn, 2006, str. 47–53). Razlike v ocenah njihove učinkovitosti so odvisne od njihove višine, usmerjenosti, odpravljanja tržnih nepravilnosti in značilnosti prejemnikov. Na splošno je več škodljivosti pripisane subvencijam za proizvode, več koristnosti pa subvencijam za proizvodnjo in proizvodne faktorje.

Pri subvencijah za proizvode proizvajalci subvencioniranega proizvoda dosežejo višjo ceno proizvodov, povečajo količino proizvodnje, tržna cena pa se zniža ali tudi ne, kar je odvisno od tržnih nepravilnosti v ponudbi in povpraševanju. Takšne subvencije so praviloma neučinkovite, v teoriji so na splošno opravičljive le v izjemnih primerih zaščite novih proizvodov, nastalih kot rezultat visokih stroškov raziskovanja in razvoja, ki jih proizvajalec v začetni fazi ne more pokriti s tržno ceno. Primeri subvencioniranja proizvodov kmetijstva so v razvitih gospodarstvih pogosti, ne pa tudi ekonomsko opravičljivi, saj poslabšajo tržno učinkovitost. Podobno negativne so tudi subvencije, ki nastopajo v zunanji trgovini, saj bi se z zmanjšanjem subvencij zmanjšali presežki in izvoz iz visoko-stroškovnih svetovnih gospodarstev, kar bi povzročilo rast svetovnih cen, le-te pa bi povečale prihodke državam tretjega sveta (Hill, 1993, str. 44–47). Obstajajo pa tudi primeri, kjer so subvencije opravičljive in nastopajo dejansko kot korekcije tržnih cen. Konkreten primer upravičenih subvencij je npr. v proizvodnji papirja, kjer lahko subvencije pokrivajo stroške »družbe – tretje strani« (uničen gozd, onesnaževanje okolja).

Podobno so subvencije opravičljive pri pospeševanju okoljevarstvenih storitev, pri čemer izvajalci storitev dobijo subvencije glede na količino opravljenih storitev (zbiranje odpadkov).

Manj negativnih posledic na delovanje tržnih zakonitosti povzročajo subvencije za proizvodnjo ali posamezne proizvodne faktorje, saj praviloma puščajo cene proizvodov in storitev nespremenjene. Subvencioniranje proizvodnje je lahko neposredno namenjeno spremembi zunanjetrgovinskih tokov (npr. povečanju ali nastanku izvoza ali pa zmanjšanju obsega uvoza), povečanju obsega proizvodnje ali zaposlenosti. Negativne posledice teh subvencij se običajno nadomeščajo s pozitivnimi učinki. Učinki subvencioniranja proizvodnih faktorjev dela (zaposlovanja, usposabljanja) ter kapitala (raziskovanja in razvoja) imajo še blažje negativne posledice od subvencij za proizvodnjo in so pogojno bolj ali manj koristne, kar pa je seveda odvisno od količine subvencij in njihove ciljne usmerjenosti.

5. Učinkovitost slovenske politike subvencioniranja oziroma subvencioniranja gospodarskih družb

Zastavljeno vprašanje v bistvu nadomešča tudi vprašanje o učinkovitosti subvencij. Da bi nanj lahko odgovorili, potrebujemo podatke o višini subvencij, programih, ki jih le-te podpirajo, in njihovih prejemnikih. Ker je področje subvencij v Sloveniji zelo slabo metodološko pokrito in raziskano, nanj ne moremo jasno odgovoriti. Zato sodi prispevek šele na začetek obsežnega raziskovalnega dela, ki je potreben, če hočemo oblikovati takšno ekonomsko politiko, ki bo zagotavljala tudi učinkovito subvencioniranje.

Na vprašanje o učinkovitosti subvencij v Sloveniji odgovarjamo v dveh podtočkah. V prvi skušamo ugotoviti, kolikšen je obseg subvencij in kakšne programe podpira. Podatki, na katere se naslanjamo, so uradni statistični podatki, ki izhajajo iz nacionalnih računov in državne finančne statistike. V drugi podtočki pa analiziramo podatke zaključnih računov in skušamo ugotoviti, kako poslujejo gospodarske družbe, ki so prejele subvencije, v primerjavi s tistimi, ki jih niso. Podatki zaključnih računov gospodarskih družb nam omogočajo izhodiščno ocenjevanje učinkovitosti subvencij z vidika poslovne uspešnosti prejemnikov subvencij.

5.1 Obseg in splošne značilnosti subvencij v Sloveniji

Velikost subvencij prikazujeta dva statistična sistema, pri čemer nastajajo veliki razkoraki med

podatki o subvencijah po sistemu nacionalnih računov in državne finančne statistike; subvencije po nacionalnih računih so precej višje od subvencij, ki jih izkazuje državna finančna statistika. Statistični urad Republike Slovenije metodološko zajetje podatkov o subvencijah pojasnjuje na naslednji način: »Subvencije na proizvodnjo se delijo na subvencije na proizvode in druge subvencije na proizvodnjo. Osnovni vir za oceno je proračunska statistika, zato so podatki prikazani kot dejanska plačila v obdobju. Izjema so subvencije v kmetijstvu, za katere ekonomski računi za kmetijstvo zagotavljajo obračunske ocene. Transferji države podjetjem so tekoči transferji v vseh računovodskih izkazih podjetij, prikazani posebej. Z uporabo razpoložljivih podatkov proračunske statistike so ti transferji razdeljeni med subvencije na proizvode in druge subvencije na proizvodnjo, preostanek pa je izločen in prikazan kot transfer kapitala. Vsi transferji enotam sektorja država in neprofitnim institucijam gospodinjstev (NPISG) se obravnavajo kot tekoči transfer znotraj sektorja država oziroma kot tekoči transfer enotam NPISG in ne kot subvencije na proizvodnjo.« (Viri in metode ocenjevanja bruto nacionalnega dohodka, 2006, str. 18–19). Državna finančna statistika subvencije izkazuje na podlagi izplačil, pretežno iz državnega in občinskih proračunov, ne zajema izplačil posebnih državnih agencij in skladov, prav tako pa upošteva le prvo transakcijo do prejemnika, ne pa tudi nadaljnje razdelitve, ki jo nekateri od prejemnikov izvajajo v skladu z državno politiko. Z vstopom v Evropsko unijo se v državni finančni statistiki ne izkazuje tudi znaten del pridobljenih sredstev evropskega kmetijskega sklada za izvajanje nalog skupne kmetijske politike, med katerimi je velik del tudi subvencij.

Po nacionalnih računih, ki temeljijo na metodologiji evropskega sistema nacionalnih računov, se subvencije v Sloveniji po letu 2000 gibljejo od 1,3 % (2002) do 2,1 % (2005) bruto domačega proizvoda. Sedemletnemu stalnemu padanju je v letu 2003 sledila rast, ki ne kaže znakov zmanjševanja. V letih 2004–2005 so prejeta sredstva institucij Evropske unije povečale subvencije za 0,2 % (1994) in 0,42 % bruto domačega proizvoda (2005) (Poročilo o bruto nacionalnem dohodku, 2006). Z novo finančno perspektivo (2007–2013) in še višjimi pridobljenimi sredstvi iz skladov Evropske unije se bodo v naslednjih letih ti odstotki še povečevali. Po ne povsem primerljivih podatkih s podatki iz nacionalnih računov, saj le-ti izhajajo iz plačil sektorja države in institucij Evropske unije rezidenčnim proizvajalcem, so bile subvencije kot deleži v bruto domačem proizvodu v Sloveniji

samo v letu 2002 enake povprečju držav Evropske unije (1,3 %), v letih 2001 in 2003–2005 pa višje, v letu 2005 skoraj za tretjino (Slovenija: 1,6 %; povprečje EU: 1,1 %) (Susidies paid by general goverment, 2007). V strukturi prevladujejo subvencije za proizvodnjo (druge subvencije), ki se gibljejo od 0,9 % (2002) do 1,5 % bruto domačega proizvoda (2004–2005). Subvencije za proizvode se od leta 2000 bistveno ne spreminjajo in se gibljejo od 0,4 % (leta 2002) do 0,6 % (2000) bruto domačega proizvoda.

Podatki slovenske državne finančne statistike kažejo podobne trende gibanja subvencij kot jih kažejo nacionalni računi, kar pa ne preseneča, saj med obema sistemoma ni večjih metodoloških razlik. Kot smo že navedli, razlike izhajajo deloma iz ožjega zajetja, deloma pa iz plačane, ne pa fakturirane realizacije. Od leta 2000 do leta 2002 (Bilten javnih financ, 2007) so se subvencije v primerjavi z bruto domačim proizvodom nekoliko znižale, po letu 2002 pa so začele spet naraščati in v letu 2005 dosegle 1,4 % bruto domačega proizvoda. Večina subvencij izhaja iz državnega proračuna. Subvencije občin se gibljejo le okoli desetinke odstotka bruto domačega proizvoda, vendar je njihovo gibanje drugačno od gibanja subvencij državnega proračuna, saj od leta 2001 naprej trendno padajo.

Programsko usmerjenost subvencij lahko analiziramo s pomočjo zaključnih računov državnega proračuna, delno pa tudi s podatki iz evidence državnih pomoči, saj evidenca zajema le del subvencij. Podatki zaključnih računov državnega proračuna za obdobje 2001–2005 kažejo, da so absolutno največje in še vedno zelo hitro naraščajo subvencije za kmetijstvo, gozdarstvo in ribištvo (Tabela 1). Njihovo povečanje je bilo posebno izrazito v letu 2005, tako da so že presegle polovico vseh subvencij (2004: 40 %, 2005: 51,8 %). Drugi nameni subvencij so se v letu 2005 v primerjavi z letom 2004 posledično znižali, od tega so se več kot prepolovile subvencije za gospodarstvo, za okoli petino pa so se znižale tudi subvencije, namenjene trgu dela in delovnim pogojem, ter subvencije za varovanje okolja in naravne dediščine. Močno pa so porasle razmeroma majhne subvencije za znanost in tehnološki razvoj (2005: 3,6 % vseh subvencij). Če takšno programsko usmerjenost subvencij primerjamo s teorijo in aplikativnimi izračuni učinkovitosti, lahko ugotovimo, da programska usmerjenost subvencij ni dovolj učinkovita (Clements, Rodrigues, Schwartz, 1998, str. 25; Gupta et al., 2000, str. 15–16; Roller, Friederiszick, 2001, str. 45; Ford, Suyker, 1989, str. 23–24; White, 1993, str. 101; Bergstrom, 1997, str. 29 ipd.).

Tabela 1: Programi subvencij državnega proračuna (v tisoč SIT)

Šifra Program	2001	2002	2003	2004	2005
01 Politični sistem	0	0	0	3.459	0
03 Zunanja politika in mednarodna pomoč	0	0	0	0	0
04 Skupne administrativne službe in splošne javne storitve	17.714	35.863	3.400	1.807	0
05 Znanost in tehnološki razvoj	1.671.662	2.211.372	2.356.887	2.285.944	3.205.726
06 Lokalna samouprava	165.685	191.938	912.497	1.480.178	1.495.854
08 Notranje zadeve in varnost	3.875	0	0	0	0
10 Trg dela in delovni pogoji	15.103.182	12.756.784	13.261.149	12.625.806	10.900.165
11 Kmetijstvo, gozdarstvo in ribištvo	21.659.713	23.722.352	25.206.690	29.085.356	45.274.768
12 Pridobivanje in distribucija energetskih surovin	6.048.431	7.400.561	5.663.441	5.548.850	5.222.838
13 Promet, prometna infrastruktura in komunikacije	7.672.033	6.384.066	7.108.955	8.899.233	8.920.353
14 Gospodarstvo	3.322.136	2.494.244	4.725.277	5.437.195	2.453.387
15 Varovanje okolja in naravne dediščine	539.304	797.879	4.147.780	6.193.204	4.677.744
16 Prostorsko planiranje in stanovanjska gradnja	0	0	0	16.999	34.358
17 Zdravstveno varstvo	10.868	2.088	0	0	0
18 Kultura, šport in nevladne organizacije	343.906	537.265	505.769	860.564	1.350.829
19 Izobraževanje	211.875	128.451	102.982	166.833	228.711
20 Socialno varstvo	1.300	1.900	2.780	19.751	18.886
21 Pokojninsko varstvo	0	0	0	0	3.515.829
23 Intervencijski programi in obveznosti	0	0	377.599	34.724	0
SUBVENCIJE SKUPAJ	56.771.684	56.664.763	64.375.206	72.659.893	87.299.448

Vir: Zaključni računi državnega proračuna za leta 2001, 2002, 2003, 2004 in 2005.

Ker morajo biti subvencije tudi primerno visoke, da so lahko učinkovite, njihova razdrobljenost v Sloveniji dodatno znižuje učinkovitost. Razdrobljenost izhaja iz številnih programov na ravni centralne države (državni proračun), kar posledično (z nekaterimi izjemami) spremlja tudi nizka finančna podprtost. V letu 2005 se je subvencioniranje iz državnega proračuna izvajalo kar na 138 proračunskih postavkah, ki so se pri izvedbi predvsem z javnimi razpisi še naprej drobile. Subvencije so praviloma neučinkovite, če njihova višina ne povzroči tudi spremenjenega obnašanja prejemnika. Z vidika škodljivosti ali koristnosti subvencij lahko rečemo, da razdrobljenost subvencij verjetno ne povzroča niti škodljivosti niti koristnosti za prejemnike, le izgubo virov in administrativne stroške za državo.

5.2 Učinkovitost subvencij pri poslovanju gospodarskih družb

Gospodarske družbe in samostojni podjetniki posamezniki od leta 2003 izkazujejo podatke o prejetih subvencijah tudi v zaključnih računih, pri čemer pa z vidika računovodskih pravil ni povsem jasno, kaj zajete subvencije dejansko predstavljajo,

po velikosti pa so primerljive z izkazi subvencij po nacionalnih računih. V pojmovniku poslovnega računovodstva so pojmi, kot so državna pomoč, državna subvencija in regres izenačeni, predstavljajo pa »denarna sredstva, ki jih da država za zagotovitev gospodarske koristi posameznega podjetja ali skupine podjetij, ki mora(-jo) zadostiti kakim sodilom; ne nanaša se na koristi, ki bi jih država zagotavljala zgolj posredno, z ukrepi, ki vplivajo na splošne okoliščine poslovanja, kot je zagotavljanje opore delovanju (infrastrukture) na območjih v razvoju ali uveljavljanje trgovinskih omejitev, ki se nanašajo na poslovanje tekmecev« (Turk, 2000, str. 107). Druga definicija pa subvencije opredeljuje »kot denarna sredstva iz javnih virov (državnih ali občinskih proračunskih sredstev), in sicer neposredno ali prek za to pooblaščenih organov, uradov, agencij in drugih civilnopравnih oseb. S tem denarjem prejemniki: (1) plačujejo material, storitve in delo (plače) tekočega poslovanja (stroške); (2) plačujejo vlaganja v opremo in prenovo (investicije); (3) si nadomeščajo tisti del prodajne cene, ki ni zaračunan prejemniku blaga ali storitve (del cene); (4) plačujejo vlaganja v zapiranje dejavnosti ter (5) drugo.« (Zalokar, 2005, str. 202).

V zaključnih računih, ki se metodološko delijo na gospodarske družbe in na srednje velike samostojne podjetnike posameznike ter na male samostojne podjetnike posameznike, obstaja dvoja vrst izkazov uspeha poslovanja. Pri gospodarskih družbah in srednje velikih podjetnikih posameznikih, ki v izkazu uspeha posredujejo popolnejše podatke, sta dve postavki subvencij. Subvencije, ki so povezane s proizvodnjo (AOP 100), se izkazujejo med prihodki iz poslovanja; druge subvencije (AOP 155), ki niso neposredno povezane s proizvodnjo, pa se izkazujejo med izrednimi prihodki. Statistični urad Republike Slovenije med subvencijami, ki niso povezane s proizvodnjo, prepozna tudi transferje države, ki niso subvencije (Viri in metode ocenjevanja bruto nacionalnega dohodka, 2006, str. 18–19). Pri malih podjetnikih posameznikih, ki pripravljajo poenostavljene izkaze uspeha, pa se vse prejete subvencije upoštevajo skupaj (AOP 28) in so sestavni del prihodkov.

Podatki o prejetih subvencijah pri gospodarskih družbah in samostojnih podjetnikih kažejo, da večino subvencij (okoli 85 %) prejmejo gospodarske družbe, razmerje med subvencijami, povezanimi s proizvodnjo, in subvencijami, ki sodijo med izredne prihodke, pa je pri gospodarskih družbah 86 : 14. Triletna primerjava (2003–2005) subvencij kaže tudi nekoliko drugačna gibanja, kot smo jih prikazali v prejšnji točki. Pri gospodarskih družbah, ki jih v prispevku podrobneje analiziramo, so subvencije v letu 2004 v primerjavi z letom 2003 nominalno porasle kar za 24 %, v letu 2005 pa v primerjavi s predhodnim letom nominalno padle za 22,3 % in so po oceni realno nekoliko nižje kot leta 2003. Padec subvencij, namenjenih gospodarskim družbam, je delno posledica spremembe programov subvencioniranja in velikega povečanja subvencij kmetijstvu, prejemniki subvencij pa niso gospodarske družbe. Le del subvencij kmetijstva namreč prejmejo tudi gospodarske družbe, le-te pa se pojavljajo predvsem v dejavnostih kmetijstva, živilsko-predelovalne industrije in trgovine.

Razporeditev subvencij gospodarskih družb, ki so povezane s proizvodnjo, po dejavnostih relativno glede na dodano vrednost kaže podobno sliko, kot smo jo že srečevali pri analizah državnih pomoči (Murn, 2005, str. 32). Najbolj subvencionirane dejavnosti so: (1) rudarstvo, kar je posledica povečanih subvencij, namenjenih zapiranju premogovnikov in drugih rudnikov, (2) promet, predvsem zaradi subvencioniranja železniškega prometa, (3) druge javne, skupne in osebne storitvene dejavnosti, kjer so registrirane nekatere javne institucije, in (4) kmetijstvo. Razmeroma visoke, v primerjavi z njihovimi dodanimi

vrednostmi, so tudi subvencije v pretežno netržnih dejavnostih, kar je posledica organiziranja zagotavljanja javnih dobrin. Subvencioniranje predelovalnih dejavnosti se hitro znižuje, v letu 2005 so subvencije predstavljale komaj še 0,9 % njihove dodane vrednosti (v letih 2003 in 2004 še 1,4 oziroma 1,5 %). Subvencije, ki niso povezane s proizvodnjo, se med leti po posameznih dejavnostih gibljejo različno in, kot kažejo podatki, z njimi niso neposredno povezane.

Učinkovitost subvencij glede na prejemnike ugotavljamo pri gospodarskih družbah. V svetu obstajajo različna merila učinkovitosti subvencij, sistematična ureditev meril pa je praktično razmeroma mlada in jo razvijajo v okviru OECD. Potreba po sistematičnem merjenju se je pojavila predvsem po znižanju carin, kar je posledično dvignilo subvencije in druge oblike pomoči gospodarstvu. Med različnimi merili je za to kratko analizo najprimernejše splošno uveljavljeno merilo učinkovitosti – efektivna stopnja intervencije (»effective rate of assistance«, imenovana tudi ERA). Merilo sta izdelala Corden (1966) in Balassa (1965) in v izvorniku meri odstotek spremembe dodane vrednosti v industriji, povzročene z vladnimi intervencijskimi politikami (s subvencioniranjem in drugimi ukrepi, vključno z ukrepi zunanjetrgovinske zaščite) v primerjavi z vrednostmi v pogojih svobodne trgovine in odsotnosti vladnih programov subvencioniranja proizvodnje (OECD: Various methods for measuring and analysing economic assistance). Merilo učinkovitosti ERA ima obliko:

$$ERA = (VA1 - VA)/VA,$$

kjer je VA1 in VA dodana vrednost z distorzniimi vladnimi politikami ali brez njih, pri čemer se medsebojno primerjajo podjetja s subvencijami in brez njih v isti dejavnosti. Dodana vrednost je razlika med skupno vrednostjo industrijskega (ali podjetniškega) proizvoda in stroški vmesne potrošnje, uporabljenih za proizvodnjo končnega proizvoda. Razlika med VA1 in VA predstavlja merilo učinkovitosti državnih intervencij (ERA). Merilo je zelo enostavno za zaznavo sprememb, za analizo učinkov sprememb politik v posameznih industrijah pa se uporabljata sektorsko-specifični in splošni model ravnotežja.

Z analizo uporabljamo nekoliko poenostavljen koncept tega merila. Vse gospodarske družbe razdelimo na dva dela: na tiste, ki so v analiziranih letih 2003–2005 prejele subvencije, in na tiste, ki jih niso. Izhodiščni podatki za vse gospodarske družbe kažejo (Tabela 2), da so po osnovnih kazalnikih uspešnejše tiste družbe, ki subvencij niso prejele. Razlike sicer niso velike, vendar

Tabela 2: Značilnosti gospodarskih družb, prejemnic subvencij in gospodarskih družb neprejemnic

KAZALNIKI	GOSPODARSKE DRUŽBE, PREJEMNICE SUBVENCIJ			GOSPODARSKE DRUŽBE, NEPREJEMNICE SUBVENCIJ		
	2003	2004	2005	2003	2004	2005
LETA						
Število gospodarskih družb	4.084	3.932	4.097	35.753	38.136	39.619
Delež izvoza v celotnem prihodu od poslovanja, v %	55,9	53,8	56,5	56,2	57,2	57,3
Dodana vrednost na zaposlenega, v tisoč SIT	6.004	6.262	6.628	6.209	6.930	7.168
Čisti dobiček v primerjavi z dodano vrednostjo, v %	14,6	15,2	14,9	20,5	20,3	20,7
Subvencije (AOP100) v primerjavi z dodano vrednostjo, v %	6,9	8,3	6,1	0	0	0
Subvencije (AOP100+155) v primerjavi s čistim dobičkom, v %	55,0	62,4	47,2	0	0	0

Opomba: Subvencije z oznako AOP100 so povezane s proizvodnjo in so sestavni del prihodkov iz poslovanja, subvencije AOP155 niso povezane s proizvodnjo in so sestavni del izrednih prihodkov.

moramo upoštevati, da prejemnicam subvencij pri nekaterih kazalnikih v dobršni meri pomagajo tudi subvencije. Za družbe, prejemnice subvencij v primerjavi z družbami neprejemnicami, je značilno, da imajo nižji delež izvoza v celotnem prihodu od poslovanja, nižjo dodano vrednost na zaposlenega in nižji dobiček v primerjavi z dodano vrednostjo. Brez subvencij bi te družbe dosegale še slabše poslovne rezultate. Subvencije, povezane s proizvodnjo, tem družbam zvišujejo dodane vrednosti od 6,1 % (2005) od 8,3 % (2004); vse subvencije pa močno povečujejo čisti dobiček, brez njih bi veliko prejemnic poslovalo z izgubami.

Ker gospodarske družbe delujejo v različnih dejavnostih, je ocenjevanje učinkovitosti subvencij na podlagi poslovanja vseh gospodarskih družb pregrobo, zato za leto 2005 ocenjujemo razliko med prejemnicami subvencij (samo subvencije, ki so povezane s proizvodnjo - AOP100), in neprejemnicami na nižji ravni (po standardni klasifikaciji dejavnosti na ravni skupine - tri mesta) ter pri ocenjevanju uporabljamo kazalnik dodane vrednosti na zaposlenega (Tabela 3).

Tudi na nižji ravni ocenjevanja učinkovitosti subvencij podatki kažejo, da so prejemnice

Tabela 3: Dodana vrednost na zaposlenega pri prejemnicah subvencij, ki so povezane s proizvodnjo, v letu 2005

DEJAVNOSTI	VSE GD, KI SO PREJELE SUBVENCIJE		GD, KJER SUBVENCIJE PRESEGAJO 10 % DODANE VREDNOSTI	
	Nižja kot pri neprejemnicah, število GD	Višja kot pri neprejemnicah, število GD	Nižja kot pri neprejemnicah, število GD	Višja kot pri neprejemnicah, število GD
Kmetijstvo, lov, gozdarstvo in ribištvo	53	62	13	20
Rudarstvo	4	12	2	1
Predelovalne dejavnosti	702	409	78	29
Oskrba z elektriko, plinom in vodo	29	14	4	2
Gradbeništvo	167	103	18	2
Trgovina, popravila motornih vozil in izdelkov široke porabe	754	218	99	34
Gostinstvo	145	51	28	6
Promet, skladiščenje in zveze	144	52	34	4
Finančno posredništvo	28	7	2	0
Poslovanje z nepremičninami, najem in poslovne storitve	660	187	123	41
Dejavnosti javne uprave in obrambe, obvezno socialno zavarovanje	3	1	0	0
Izobraževanje	34	12	11	2
Zdravstveno in socialno varstvo	35	28	1	3
Druge javne, skupne in osebne storitvene dejavnosti	136	47	42	15
SKUPAJ	2.894	1.203	455	159

Opomba: GD je gospodarska družba.

subvencij pretežno gospodarske družbe z nižjimi dodanimi vrednostmi na zaposlenega. Razmerje med prejemnicami subvencij, ki dosegajo nižje dodane vrednosti na zaposlenega, in tistimi, ki dosegajo višje od neprejemnic v skupini dejavnosti, je v povprečju 70,6 : 29,3. Po višji dodani vrednosti na zaposlenega kot pri neprejemnicah izstopata le kmetijstvo in rudarstvo, torej dejavnosti, pri katerih so subvencije razmeroma visoke. Zelo nizke dodane vrednosti dosegajo prejemnice subvencij v trgovini in pri poslovnih storitvah, kar je verjetno povezano tudi s še vedno prevladujočim subvencioniranjem predvsem prek mehanizmov za pospeševanje razvoja malih in srednje velikih podjetij, zaposlovanja in usposabljanja delovno intenzivnih dejavnosti.

Na podlagi predstavljenih podatkov ni mogoče zaključiti, da so subvencije v Sloveniji same po sebi neučinkovite in zato škodljive. Povsem jasno pa je, da subvencije na splošno prejemajo manj produktivne in po globalnih podatkih sodeč tudi manj uspešne gospodarske družbe v panožnih skupinah. Tudi razmeroma velik delež subvencij, povezanih s proizvodnjo, razlik v produktivnosti (dodani vrednosti na zaposlenega) med prejemnicami in neprejemnicami subvencij ne more vsaj izenačiti. Poseben problem pa je, da slaba desetina vseh gospodarskih družb, ki prejema te subvencije, ustvari kar 35,6 % dodane vrednosti in zaposluje 37,6 % delavcev, kar tudi pomeni, da prejemnice subvencij niso izrazito delovno intenzivne dejavnosti in da obstaja velika verjetnost, da se del teh družb brez subvencij že sooča ali pa bi se lahko soočal s poslovnimi težavami.

Z vidika teorije in aplikativnih analiz večina prejetih subvencij v gospodarskih družbah ne more biti ne koristna in tudi ne škodljiva, saj so izredno majhne. Podatki kažejo, da je v letu 2005 dve tretjini (2670) gospodarskih družb prejelo subvencije v višini do odstotka dosežene dodane vrednosti. Takšne subvencije ne morejo spremeniti obnašanja gospodarske družbe, kar je nujni pogoj, da so učinkovite. Na drugi strani je subvencije, višje od 10 % dodane vrednosti, prejelo 15 % (629) gospodarskih družb, drugih 19 % pa med enim in desetim odstotkom dodane vrednosti.

Ko analiziramo 614 gospodarskih družb (Tabela 3), ki so v letu 2005 prejele subvencije, povezane s proizvodnjo in so-te predstavljale deset ali več odstotkov dodane vrednosti v primerjavi z neprejemnicami v isti skupini, dobimo še slabše rezultate kot za vse prejemnice subvencij. Med temi gospodarskimi družbami dosega kar 74,1 % družb nižje dodane vrednosti na zaposlenega kot neprejemnice. Resda subvencije služijo tudi uresničevanju ciljev drugih politik in ne samo

ciljev, povezanih z gospodarsko rastjo in razvojem, zato ne morejo biti vse učinkovite. Prestavljajo namreč izbiro med večjim in manjšim zlom, vendar tolikšnega števila podjetij z nižjimi dodanimi vrednostmi na zaposlenega med večjimi prejemnicami subvencij nismo pričakovali. To nedvomno potrjuje, da je slovenska politika subvencioniranja prek različnih ciljev še vedno prvenstveno usmerjena v reševanje slabih podjetij, ne pa v povečevanje konkurenčnosti gospodarstva, ki se običajno izraža tako, da subvencije vzbudijo dodatno povečevanje doseganja dodane vrednosti (absolutno in relativno na zaposlenega) nad ravnijo, ki bi jo družbe dosegle brez subvencij. Subvencioniranje slabih družb je v teoriji označeno kot praviloma neučinkovito, saj to niso kratkoročne pomoči podjetjem v začasnih težavah, pač pa pomoči v velikem obsegu in dolgoročne. Te subvencije običajno niso učinkovite niti pri ohranjanju delovnih mest niti pri povečevanju konkurenčnosti in gospodarske rasti.

Učinkovitost subvencioniranja gospodarskih družb, ki dosegajo slabše poslovne rezultate od drugih družb v isti panožni skupini, zahteva dodatne analize. Natančnejše ocenjevanje učinkovitosti subvencij z dodatnimi in kompleksnejšimi merili je smiselno le v tistih posameznih gospodarskih družbah, ki so prejele ali stalno prejemajo subvencije v večji količini, z upoštevanjem vsaj treh meril in sicer višine subvencije, njenega deleža v bruto dodani vrednosti in pogostosti prejetja subvencije. Družb, ki redno vsako leto (v obdobju treh let) prejemajo subvencije, je med vsemi prejemnicami kar tretjina. Analiza pa mora zajeti tudi položaj družbe prejemnice (tržno moč) v skupini, dinamiko rezultatov poslovanja v obdobju vsaj treh let ter alternativni izračun, ki prikazuje rezultate poslovanja brez subvencij.

6. Sklepna ugotovitev

Prizadevanja držav, da bi z ustreznimi ukrepi pospešile gospodarsko rast in razvoj, se osredotočajo tudi na vodenje ustrezne ekonomske, predvsem makroekonomske in industrijske politike. Makroekonomsko politiko priznavajo tudi najbolj konzervativni neoliberalno usmerjeni ekonomisti in svetovne institucije. Industrijska politika, ki je bistveno novejšega datuma, v krogu neoliberalistov ne uživa podpore, zato tudi nima veliko zagovornikov. Industrijska politika obsega ekonomsko-politične aktivnosti, katerih namen je vplivati na splošne mehanizme alokacije proizvodnih faktorjev ali na dejansko alokacijo virov med proizvodnimi sektorji. Pri izvajanju ukrepov države uporabljajo različne instrumente, ki jih lahko razvrstimo v dve skupini: na tiste, ki

delujejo na mikroekonomski ravni, in na instrumente na makroekonomski ravni. Na mikroekonomski ravni so med najpomembnejšimi instrumenti subvencije.

Subvencije so instrument, s katerim države posegajo v tekoče poslovanje gospodarskih subjektov. Zaradi vplivov na konkurenco in mednarodno trgovino sodijo med zelo občutljive instrumente. Če niso pravilno usmerjene, so bolj škodljive kot koristne. Če so prevelike ali premajhne, povzročijo državi stroške brez ustreznega ali sploh kakršnegakoli učinka. Zato je pri njihovi uporabi potrebna ustrezna strokovna presoja in ciljna usmerjenost, ki jo mora spremljati tudi ustrezen nadzor. Samo takšne dajejo učinke in so v primerjavi z drugimi, bolj splošno usmerjenimi instrumenti tudi najbolj učinkovite pri pospeševanju razvoja in spreminjanju gospodarskih struktur. Ker so izredno mamljive za politične elite in lobiste, so pogosto tudi predmet lobiranja različnih interesnih skupin.

Čeprav razvite države (predvsem v okviru OECD, kjer gradijo tudi skupna metodološka orodja), že desetletja spremljajo in analizirajo subvencije, v Sloveniji ta praksa še ni zaživela. Individualno ocenjevanje državnih pomoči s strani resorjev, ki jih dodeljujejo, ne daje in tudi ne more dati ustreznih rezultatov. Ta prispevek pa je tudi eden redkih, ki opozarja vsaj na prepotrebno analitično delo, ki bi se sčasoma moralo odraziti tudi pri oblikovanju politik.

Prispevek prikazuje metodološke probleme pri ugotavljanju in izkazovanju subvencij v Sloveniji ter analizo podatkov o subvencijah, o katerih v zaključnih računih poročajo prejemniki. Ugotovitve analize subvencij, ki so jih v obdobju 2003–2005 prejele gospodarske družbe, lahko strnemo v naslednje točke. Prvič, obseg subvencioniranja je velik, subvencije gospodarskim družbam so se v zadnjem letu v primerjavi s preteklimi znižale predvsem zaradi njihove preusmeritve k dejavnosti kmetijstva, kjer so njihovi pretežni prejemniki kmetje. Drugič, subvencije so zelo razdrobljene, dve tretjini prejemnikov prejema manjše subvencije od odstotka njihove dodane vrednosti, kar ne more vplivati na spremembo njihovega obnašanja, to pa je odločilno za njihovo učinkovitost. Tretjič, subvencije prejemajo predvsem gospodarske družbe, ki imajo v primerjavi z neprejemnicami nižje dodane vrednosti na zaposlenega, pa tudi drugi rezultati (izvozna usmerjenost, doseženi dobički ipd.) so slabši. To pomeni, da država še vedno »pomaga« slabšim podjetjem, namesto da bi vodila bolj ambiciozno razvojno politiko in dejansko podpirala tiste razvojne potenciale, ki so

v mladi in perspektivni industriji. Nenazadnje je pomembno tudi, da država takoj vzpostavi ustrezno evidenco subvencij (in drugih instrumentov ter ukrepov ekonomske politike) in začne resno in strokovno proučevati in ciljno usmerjati subvencije in druge razpoložljive instrumente.

Literatura in viri

Aronson (1985): *Public Finance*. New York: McGraw-Hill Book Company.

Barg (1996): *Eliminating Perverse Subsidies: What is the Problem? Subsidies and Environment. Exploring the Linkages*. Paris: OECD.

Bergstrom (1997): *Characteristics of Public Supported Firms*. Stockholm: Stockholm School of Economics, 1997.

Bilten javnih finance (2007). Ljubljana: Ministrstvo za finance. št. IX (2007) 1.

Clements, Rodrigues, Schwartz (1998): *Economic Determinants of Government Subsidies. Working Paper*. Washington D.C.: International Monetary Fund.

Dolan (1977): *Microeconomics. Understanding Prices and Markets*. Hisdale: The Dryden Press.

Equity and Efficiency in the Reform of Price Subsidies (2000): *A Guide for Policymakers*. Washington D.C.: International Monetary Fund.

Ford and Suyker (1989): *Industrial Subsidies in the OECD Economies. Working Papers*. Paris: OECD, Economics and Statistics Department.

Gupta Sanjeev et al. (2000): *Equity and Efficiency in the Reform of Price Subsidies. A Guide for Policymakers*. Washington D. C.: International Monetary Fund.

Hill (1993): *Agriculture*. Johnson Peter (ed.): *European Industries*. Aldershot: Edward Elgar.

Hinloopen (2000): *Subsidizing Cooperative and Noncooperative R&D: An Equivalence Result? Economies of Innovation and New Technology*. New York: Harwood Academic.

Hyman (1993): *Public Finance. A Contemporary Application of Theory to Policy. Fourth Edition*. Philadelphia: Harcourt Brace Jovanovich College Publishers.

Kajzer et al. (2006): *Spremembe na trgu dela v Sloveniji. Delovni zvezek*. Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj, št. (XV) 5.

Kumar (1999): *Mednarodna ekonomika*. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta.

Murn (2006): *Ugotavljanje učinkovitosti državnih pomoči*. IB revija. Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj, št. (XL) 4.

Murn (2005): Značilnosti finančnih ukrepov industrijske politike v Sloveniji. Delovni zvezek. Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj, št. (XIV) 2.

OECD. Various methods for measuring and analysing economic assistance. Pridobljeno 21. 11. 2005 na: <http://www.oecd.org/dataoecd/37/61/2349013.pdf>.

Poročilo o bruto nacionalnem dohodku (2006). Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije.

Premchand (1983): Government Budgeting and Expenditure Controls. Theory and Practice. Washington D.C.: International Monetary Fund.

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

Subsidies paid by general government. Eurostat, New Cronos. Pridobljeno 15.2.2007 na: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=EU_MAIN_TREE&root=EU_MAIN_TREE/economy/main/overview/yearlies/B1/B13/dad18192.

Turk (2000): Pojmovnik računovodstva, financ in revizije: Ljubljana: Slovenski inštitut za revizijo.

Viri in metode ocenjevanja bruto nacionalnega dohodka (2006). Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije.

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

Zaključni računi gospodarskih družb, velikih in malih podjetnikov (2003-2005). Ljubljana: AJPES.

Zaključni računi državnega proračuna (2001-2005). Ljubljana: Ministrstvo za finance.

Zalokar (2005): Subvencije in DDV. IKS, Revija za računovodstvo in finance. Ljubljana: Zveza računovodij, finančnikov in revizorjev Slovenije, št. (XXXII) 1-2.

Janez Berdavs*

Kako do boljšega sistema fizičnega spremljanja v novi finančni perspektivi?

1. Uvod

Pričujoči prispevek obravnava problematiko rabe kazalnikov pri fizičnem spremljanju razvojnih programov slovenske regionalne in strukturne politike z informacijskim sistemom. Nastal je na podlagi izkušenj z informacijskim sistemom nekdanje Agencije RS za regionalni razvoj (znanim pod kratico ISARR), ki se uporablja za fizično spremljanje različnih razvojnih programov slovenske regionalne in strukturne politike¹. Pri spremljanju omenjenih programov je bilo precej težav, ki so močno okrnile učinkovitost spremljanja razvojnih programov. Pomanjkljivosti sistema spremljanja razvojnih programov so se najbolj odrazile pri kazalnikih, ki se uporabljajo za fizično spremljanje. Namen tega prispevka je analizirati delovanje sistema fizičnega spremljanja razvojnih programov, prepoznati razloge zanje in predlagati ukrepe za izboljšanje stanja.

Eno osnovnih načel evropske in s tem tudi slovenske regionalne in strukturne politike je izvajanje spremljanja in vrednotenja razvojnih programov in politik ter njihovih širših in dolgoročnejših posledic v družbi. Na ta način dobijo akterji pri izvajanju teh programov potrebne informacije za njihovo (pre)oblikovanje in vodenje. Pravna podlaga za uvedbo spremljanja in vrednotenja razvojnih programov, ki jih sofinancira EU, je Uredba Evropskega sveta 1083/2006 o splošnih določilih delovanja strukturnih skladov. Ta v svojem 60. členu od organa upravljanja zahteva vzpostavitev računalniškega sistema za zbiranje podatkov o izvajanju, ki so potrebni za finančno upravljanje, spremljanje, nadzor in vrednotenje razvojnih programov, ki so sofinancirani s strukturnimi skladi. Pred sprejetjem te uredbe junija 2006 je to področje na enak način urejala Uredba Evropskega sveta 1260/1999.

Zahteva po uvedbi računalniških informacijskih sistemov v proces spremljanja in vrednotenja razvojnih programov je utemeljena z večjo učinkovitostjo, enostavnostjo in preglednostjo procesa. Hiter in poenoten elektronski vnos, elektronski prenos podatkov, enostaven pregled nad procesom izvajanja razvojnih programov in dejavnostmi posameznih akterjev izvajanja, centralizirana hramba podatkov, enostavne analize

teh podatkov in možnost povezovanja informacijskih sistemov med seboj (tudi nacionalnih sistemov s sistemom EU) so velike prednosti spremljanja z računalniškim informacijskim sistemom pred 'ročnim' spremljanjem, ki pa v slovenskem primeru niso bile popolnoma izkoriščene.

Na ravni Slovenije urejajo obveznost spremljanja razvojnih programov z informacijskim sistemom dokumenti vsakega programa strukturne in regionalne politike posebej. Spremljanje projektov, ki so financirani preko Enotnega programskega dokumenta, ureja Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev strukturne politike v Republiki Sloveniji (Uradni list 7/06). Ta določa posamezne institucije pri izvajanju regionalne in strukturne politike in jim deli naloge ter odgovornosti. Po tej uredbi mora podatke o izvajanju programov in projektov zbirati organ upravljanja, to je Služba vlade RS za lokalno samoupravo in regionalni razvoj; prej je te naloge v njenem imenu izvajala ARR. Podatke o izvajanju programov in projektov morajo zagotavljati končni upravičenci. Vlogo končnega upravičenca imajo lahko različne ustanove, ki med drugim objavljajo razpise za sredstva in vodijo postopke izbire projektov. Pri programu Interreg IIIA Slovenija – Madžarska – Hrvaška obveznost spremljanja s sistemom ISARR določata dokumenta Sosedski program in Programsko dopolnilo. Tudi v tem primeru morajo o izvajanju projektov poročati končni upravičenci. Podobno poteka poročanje o ostalih programih, ki se spremljajo s sistemom ISARR.

Zaradi omenjenih pravnih obvez se je tudi Slovenija morala odločiti za vzpostavitev informacijskega sistema za spremljanje regionalne politike. Naloga je bila poverjena takratni Agenciji RS za regionalni razvoj (danes del Službe Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko), sistem pa je dobil ime ISARR – Informacijski sistem Agencije RS za regionalni razvoj. ISARR je prvi poizkus spremljanja razvojnih programov v Sloveniji. Del sistema, s katerim se izvaja fizično spremljanje, so ustvarjalci oblikovali na podlagi navodil Evropske komisije, Direktorata za regionalno politiko. Osnovna značilnost fizičnega spremljanja razvojnih programov, ki jih sofinancira EU, je uporaba kazalnikov, pri čemer ISARR ni izjema.

* UP Znanstveno-raziskovalno središče, Koper

¹ npr. Enotni programski dokument, Interreg, Regionalni razvojni programi, Neposredne regionalne spodbude.

Na Agenciji RS za regionalni razvoj so za interne potrebe leta 2003 na podlagi dokumentov Direktorata za regionalno politiko pripravili kratek dokument z naslovom *Sistem indikatorjev za spremljanje Enotnega programskega dokumenta*. Ta dokument je prvi poskušal uvesti slovensko terminologijo tega področja. Trdneje sta tematiko teoretsko obdelala Janez Nared in Marjan Ravbar s člankom *Izhodišča za spremljanje in vrednotenje regionalne politike v Sloveniji*. Najobsežnejše delo s področja rabe kazalnikov v fizičnem spremljanju razvojnih programov pa je raziskovalni projekt *Spremljanje regionalnega razvoja*, ki so ga izvajali Geografski inštitut Antona Melika, Urbanistični inštitut RS in Inštitut za ekonomska raziskovanja v sodelovanju z Agencijo RS za regionalni razvoj. Ta projekt je teoretsko podlago spremljanja regionalnega razvoja nadgradil s praktičnim predlogom, kako naj poteka spremljanje regionalnega razvoja in ustvaril večino potrebne slovenske terminologije za to področje. Rezultati projekta so še danes referenca na področju terminologije in splošne zasnove spremljanja regionalnega razvoja, različni kazalniki za potrebe spremljanja Enotnega programskega dokumenta pa so bili v praksi uporabljeni zelo omejeno iz razlogov, navedenih v nadaljevanju.

2. Zasnova fizičnega spremljanja razvojnih programov slovenske regionalne in strukturne politike

Sistem ISARR s svojo zasnovo izpolnjuje vse zahteve, ki so jih postavili Evropska komisija in državne institucije. Zgrajen je modularno z odprto arhitekturo, kar omogoča visoko stopnjo prilagodljivosti sistema. Zasnovan je kot krovni in referenčni informacijski sistem za pripravo, izvajanje in spremljanje ne le regionalne, ampak nasploh razvojne politike v državi. Sistem omogoča, da lahko udeleženci teh procesov kjer koli neposredno uporabljajo sistem za njihove vsakdanje potrebe (racionalizacija delovnega mesta), hkrati pa so podatki vseh udeležencev (ministrstva, agencije, uradi, itd.) varno shranjeni v referenčnem sistemu ISARR in na najvišji ravni zagotavljajo zbirne informacije z močnim analitskim orodjem, ki temelji na tehnologiji OLAP (On Line Analytical Processing). Bistvena za delovanje informacijskega sistema je dobra organizacija procesa, v katerem se sistem uporablja, in jasno določene vloge in odgovornosti vseh ustanov, ki v procesu sodelujejo.

Organ, odgovoren za nadzor in usklajevanje fizičnega spremljanja, je Sektor za spremljanje in vrednotenje (SSV) nekdanje ARR. Ta mora pregledati podatke o načrtovanju vsakega projekta,

pozitivna ocena, s katero SSV potrdi primernost kazalnikov in drugih podatkov o projektu za spremljanje, pa je pogoj za začetek izvajanja in financiranja projekta (Smernice organa upravljanja za spremljanje izvajanja..., 2005).

Vsak razvojni program, vključen v spremljanje, vsaka prednostna naloga, ukrep, projekt itd. ima določene cilje, katerih doseganje se meri s kazalniki, določenimi za vsako raven posebej. Vse kazalnike, s katerimi se spremlja kateri koli razvojni program ali projekt, sistem ISARR hrani skupaj v centralni zbirki kazalnikov. Na ravni izvajanja posameznih projektov so za poročanje o doseženih vrednostih kazalnikov odgovorni končni upravičenci ali druge ustanove, ki so za to nalogo pooblaščen z ustreznimi dokumenti, na višjih ravneh razvojnih programov (npr. ukrepi ali prednostne naloge pri EPD) pa so za to odgovorna ministrstva v vlogi posredniških teles. Medtem ko so kazalniki na višjih ravneh razvojnih programov določeni vnaprej s programskimi dokumenti, ki določajo cilje razvojnih programov (programska dopolnila ipd.), pa večino kazalnikov za spremljanje posameznih projektov izberejo končni upravičenci sami za vsak projekt posebej. Gre za kombinacijo dveh različnih pristopov k oblikovanju zbirke kazalnikov (pristop od zgoraj navzdol (angleško: top-down) in pristop od spodaj navzgor (angleško: bottom-up)).

Pri pristopu od spodaj navzgor, kjer uporabniki sistema sami dodajajo kazalnike v zbirko, lahko pride do nenadzorovanega dodajanja kazalnikov, njihovega podvajanja in rabe neprimernih kazalnikov, zato je zelo pomembno, da so vnosi novih kazalnikov v zbirko nadzorovani in usklajeni. Usklajevanje fizičnega spremljanja in nadzor nad zbirko kazalnikov opravlja SSV. Uporabniki sistema naj bi izbirali kazalnike, ki so že na voljo v zbirki ISARR, kadar zbirka ne vsebuje kazalnikov, primernih za spremljanje določenega projekta, pa lahko predlagajo vnos novih kazalnikov. Pri vsakem predlogu vnosa novega kazalnika v zbirko mora SSV preveriti upravičenost zahteve (morda je v zbirki že podoben ali celo enak kazalnik) in metodološko ustreznost kazalnika.

Sistem ISARR omogoča tudi možnost vnosa t. i. specifičnih kazalnikov. Gre za kazalnike, ki se uporabljajo le za spremljanje enega ali dveh projektov, potrebe po seštevanju in primerjavi vrednosti med posameznimi razvojnimi programi ni, zato se takšni kazalniki vnašajo neposredno v projekte in ne v zbirko.

Na višji hierarhični ravni razvojnih programov imamo pristop od zgoraj navzdol, kjer kazalnike že vnaprej določijo ustanove, ki vodijo celotne razvojne programe. Tako določeni kazalniki se

pogosto uporabljajo tudi na projektni ravni, njihove vrednosti pa se potem seštevajo na višjih ravneh. V takih primerih se morajo ustanove, ki načrtujejo posamezne razvojne programe, medsebojno uskladiti o rabi kazalnikov, da bi dobili dosledno in primerljivo zbirko kazalnikov v različnih razvojnih programih.

Pri tem lahko informacijski sistem pokaže svoje očitne prednosti. Spremljanje nekaterih kazalnikov na višjih hierarhičnih ravneh je precej enostavnejše, saj sistem omogoča samodejno seštevaje vrednosti kazalnikov: vrednosti teh kazalnikov se seštevajo z nižjih hierarhičnih ravni (projektov) na višje ravni². Naslednja značilnost sistema je možnost vzpostavitve hierarhije med kazalniki. Vrednosti se medsebojno lahko seštevajo ali odštevajo tudi med kazalniki različnih vrst. Tako je mogoče vrednosti več podrejenih kazalnikov seštevati v vrednost enega nadrejenega, torej ni treba posebej vnašati vrednosti³.

Sistem ISARR omogoča tudi enostavno primerjanje načrtovanih in doseženih vrednosti kazalnikov in s tem pregled izpolnjevanja načrtovanih vrednosti razvojnih programov. Omogoča tudi vnos pričakovanih vrednosti kazalnikov, kadar se brez izvajanja nekega razvojnega programa pričakuje upad vrednosti določenega kazalnika, uspešen razvojni program pa bi vrednost tega kazalnika obdržal na izhodiščni ravni.

Ker so vsi projekti in programi tudi prostorsko opredeljeni, je mogoča hitra izdelava analiz po prostorskih enotah – statističnih regijah in občinah. Koristne so tudi primerjave med izpolnjevanjem programskih ciljev razvojnih programov in gibanjem kontekstnih kazalnikov, s čimer ugotovljamo vpliv razvojnih programov in politik na dejanske gospodarske, prostorske in družbene probleme.

3. Fizično spremljanje razvojnih programov slovenske regionalne in strukturne politike v praksi

Informacijski sistem ISARR kljub dobri tehnični zasnovi ni dal zelenih rezultatov. Pomembna težava je bila neuskkljenost kazalnikov z različnimi razvojnimi programi in različnimi hierarhičnimi

ravnmi enega razvojnega programa. Ta pomanjkljivost onemogoča možnost enostavnega seštevaja vrednosti kazalnikov iz nižjih na višje hierarhične ravni ter primerjavo med posameznimi razvojnimi programi. Vrednosti kazalnikov je zato treba seštevati ročno, kar pa gotovo ni namen informacijskega sistema. V mnogih primerih je onemogočeno seštevaje vrednosti podrejenih kazalnikov v vrednost nadrejenega kazalnika.

Neuskkljenost med kazalniki povzroča tudi nepreglednost zbirke (nabora) kazalnikov in s tem njihovo manjšo uporabnost. Ustanove, odgovorne za poročanje na projektni ravni, so pri določanju kazalnikov za spremljanje njihovih projektov le v manjši meri uporabljale že obstoječe različne kazalnike (ki jim sprva sploh niso bili na voljo), ampak so vedno znova določale nove kazalnike. Zaradi organizacije izvajanja projektov regionalne politike SSV, ki bi sicer moral projekte z neustreznimi kazalniki zavriniti, tega ni mogel storiti, temveč je bil v mnogih primerih prisiljen v zbirko dodati kazalnike, ki so bili vsebinsko enaki ali zelo podobni že obstoječim kazalnikom v zbirki. Zaradi kopičenja podvojenih kazalnikov je zbirka postajala vse bolj nepregledna in s tem še manj uporabna za organe, odgovorne za poročanje na projektni ravni. Ti so posledično spet samovoljno določali nove kazalnike mimo obstoječe zbirke. Še bolj zaskrbljujoče je, da je do neuskkljenosti kazalnikov prihajalo tudi na ravni prednostnih nalog, ukrepov in instrumentov znotraj Enotnega programskega dokumenta (EPD), kjer kazalnike že vnaprej določijo organi, ki vodijo razvojni program.

Enak razlog kakor za neuskkljenost kazalnikov je tudi za pomanjkljive opredelitve kazalnikov. Vsak kazalnik mora biti, če naj služi svojemu namenu, natančno opredeljen. Brez natančne opredelitve kazalnika je nemogoče pravilno oceniti njegovo vrednost. Če se zbirka kazalnikov širi organsko po načelu od spodaj navzgor, je kazalnik brez zanesljive opredelitve neuporaben za druge uporabnike kazalnikov.

Pregledno in dosledno zbirko kazalnikov v sistemu ISARR je bilo težje kakor pričakovano zgraditi tudi zaradi velike raznolikosti razvojnih programov in projektov znotraj enega razvojnega programa. V takih primerih je zelo težavno določiti smiselne

² Enostaven primer: eden od splošnih ciljev Enotnega programskega dokumenta je 4000 novih neto delovnih mest. Ta podatek se spremlja in vnaša na projektni ravni, vrednosti pa se seštevajo na višjih ravneh, za kar v informacijskem sistemu ni potrebno dodatno delo. Na podoben način se podatki lahko seštevajo ali primerjajo tudi med različnimi razvojnimi programi.

³ Primer: dolžina zgrajenih cest, kjer na nižji hierarhični ravni spremljamo dolžino zgrajenih cest ločeno po kategorijah cest (več ločenih kazalnikov), na višji hierarhični ravni pa le skupno dolžino cest. Vrednosti kazalnikov dolžine cest posamezne kategorije se avtomatično seštevajo v kazalnik 'skupna dolžina zgrajenih cest'.

kazalnike na višjih hierarhičnih ravneh (ukrepi, prednostne naloge). Težavo pri določanju kazalnikov predstavlja tudi dejstvo, da morajo biti kazalniki na programski ravni potrjeni še pred začetkom izvajanja razvojnega programa, ko so konkretne dejavnosti znotraj prihodnjih projektov le okvirno poznane.

Praktična raba sistema ISARR je prinesla tudi druge težave, za katere so odgovorni predvsem organi, zadolženi za poročanje o izvajanju projektov. Prva taka težava je podajanje načrtovanih vrednosti kazalnikov ob začetku izvajanja projekta brez določenih izhodiščnih vrednosti. Izhodiščna vrednost kazalnika pove njegovo vrednost ob začetku izvajanja projekta/razvojnega programa; brez nje ni mogoče oceniti prispevka projekta/razvojnega programa k spremembi vrednosti kazalnika, zato je tak kazalnik za spremljanje in vrednotenje neuporaben. Težava je tudi, kadar je ob načrtovanju projekta določena izhodiščna in načrtovana vrednost kazalnika, nista pa določena leto in mesec načrtovane vrednosti. Tak kazalnik ne določa, v kako dolgem časovnem obdobju mora biti dosežena načrtovana vrednost, da bi projekt lahko razumeli za uspešnega, kar prav tako onemogoča vrednotenje na podlagi kazalnika.

Težave prinašajo tudi kazalniki, izraženi v obliki indeksov ali odstotkov rasti. Pri nekaterih razvojnih programih se uporabljajo kazalniki, izraženi v indeksih in brez izhodiščne vrednosti, zaradi česar ni mogoče izračunati absolutne ciljne vrednosti. Tak kazalnik ne opredeljuje ničesar in je nesmiseln. Kazalniki, izraženi v indeksih rasti, niso primerni za uporabo na nižjih hierarhičnih ravneh razvojnih programov, če naj omogočijo seštevanje vrednosti na višjih ravneh. Seštevanje vrednosti kazalnikov je onemogočeno tudi pri rabi izvedenih kazalnikov⁴. Nekateri kazalniki so v taki obliki določeni na ravni prednostnih nalog ali ukrepov, njihovih vrednosti pa ni mogoče dobiti z enostavnim seštevanjem vrednosti teh kazalnikov na projektih.

Nekatere nejasnosti so v sistemu ISARR glede prostorske opredelitve podatkov, zaradi česar prostorski podatki iz sistema v nekaterih primerih niso povsem jasni. Vrednosti kazalnikov se nanašajo na posamezne projekte ali razvojne programe, te pa so povezane s prostorskimi enotami, v katerih se projekt ali razvojni program izvaja. Najmanjša prostorska enota, kjer se v sistemu ISARR spremlja izvajanje razvojnih programov, je občina, možno pa je spremljati razvojne programe ali

projekte, ki se izvajajo v več prostorskih enotah hkrati.

Prva nejasnost se nanaša na opredelitev prostorske enote, v kateri se izvaja projekt. Običajno se za občino izvajanja projekta določi občino, v kateri se nahaja prijavitelj, projektne dejavnosti pa lahko potekajo v drugi občini. Primeri takih projektov so najpogostejši v gozdarstvu, kjer so parcele, kjer se izvajajo dejavnosti, v drugi občini kakor lastnik – prejemnik sredstev.

Nekateri projekti (gre predvsem za projekte izobraževanja in zaposlovanja, ki se izvajajo po celotni državi) se spremljajo le na ravni celotne Slovenije, čeprav se ti projekti izvajajo na različnih lokacijah po državi v različnem obsegu in z različno uspešnostjo. Podatki o spremljanju omenjenih projektov tako niso prostorsko opredeljeni. Ta problem bo odpravljen, ko bo vzpostavljena povezava sistema ISARR z informacijskim sistemom Zavoda RS za zaposlovanje. Cilj je pridobiti ozemeljsko opredelitev vsakega projekta, tako glede lokacije projekta, posameznega udeleženca in izvajalca.

4. Kako do boljšega sistema fizičnega spremljanja?

Glavna razloga za pomanjkljivosti sistema ISARR fizičnega spremljanja sta na eni strani pomanjkanje izkušenj z vzpostavljanjem in vodenjem sistema spremljanja in vrednotenja razvojnih programov, na drugi strani pa neustrezna organizacija poročanja o izvajanju projektov in razvojnih programov regionalne politike, ki je večinoma posledica neimenovanja in nedelovanja medresorske skupine za fizično spremljanje in kazalnike. Nepopolno opredeljeni sta vloga in položaj SSV, nenazadnje pa tudi proces priprave, uporabe in kontrole kazalnikov. Očitno za večino pomanjkljivosti ni vzrok informacijski sistem, ampak organizacija spremljanja, pri kateri informacijski sistem in SSV nista imela ustreznega položaja in vloge.

Sektor za spremljanje in vrednotenje naj bi glede na proces, načrtovan na ARR, imel pravico zadržati začetek izvajanja projekta, če podatki (vključno s kazalniki) o načrtovanem projektu ne bi omogočali učinkovitega spremljanja projekta. V tem primeru naj bi SSV zahteval preoblikovanje kazalnikov pri projektu po njegovih navodilih. Na ta način bi se vzdrževala uporabna zbirka kazalnikov. Vendar organizacija izvajanja projektov regionalne politike ni podpirala zgoraj opisanega procesa. Ko je podatke o načrtovanih projektih prejel SSV v

⁴ Primer takega kazalnika je bruto dodana vrednost na zaposlenega v podjetju.

ocenitev primernosti za spremljanje, so te podatke že prej potrdili na programskih svetih in jih vključno s kazalniki načeloma ni bilo več dovoljeno spreminjati. SSV tako ni mogel zahtevati spremembe neustreznih kazalnikov, ampak je za to lahko predlagatelje projektov le prosil. Predlagatelji projektov so se le redko odzivali na prošnje SSV za uskladitev neustreznih kazalnikov. SSV nikakor ni imel ustreznih pooblastil, ki bi jih potreboval za izpolnjevanje svojih nalog.

Kazalniki na višjih hierarhičnih ravneh razvojnih programov so bili vnaprej določeni pred njihovim začetkom izvajanja, običajno že s programskimi dokumenti, kakor so regionalni razvojni programi, programska dopolnila ipd., pri pripravljanju katerih pa SSV ni imel nikakršne usklajevalne vloge in tako ni vplival na oblikovanje kazalnikov. Kljub temu, da je precej kazalnikov neprimernih tudi na ravni celotnih razvojnih programov, prednostnih nalog ali ukrepov, so morali biti vsi vneseni v zbirko kazalnikov sistema ISARR. Poleg tega je odsotnost usklajevanja na področju kazalnikov med posameznimi pripravljavci programskih dokumentov povzročila vnos velikega števila vsebinsko enakih kazalnikov v zbirko.

V širšem pomenu je takšno stanje posledica neizkušenosti v spremljanju razvojnih programov regionalne politike z informacijskimi sistemi, saj gre za prvi primer vzpostavljanja sistema te vrste v Sloveniji, to področje pa se šele razvija tudi v tujini. Organizacijo vzpostavljanja sistema je močno otežilo tudi dejstvo, da gre za medresorski projekt, kar zahteva medministrska usklajevanja.

Ob začetku izvajanja razvojnih programov tudi ni bilo enotnega pristopa k oblikovanju sistema fizičnega spremljanja in vloge kazalnikov. V fazi izbire projektov na razpisih imajo kazalniki pogosto le vlogo kvantitativnega opisa projektov, ne pa orodja za prihodnje spremljanje projektov. V sistem fizičnega spremljanja so bila vložena prevelika pričakovanja in zahteve, kar je ob pomanjkanju izkušenj in neusklajenosti akterjev privedlo do težav. Organi, odgovorni za poročanje, in Sektor za spremljanje in vrednotenje, bi morali na začetku zagotavljati le osnovne podatke o izvajanju razvojnih programov ter sčasoma širiti zbirko kazalnikov in obseg razpoložljivih podatkov.

Posledično je uporabnost sistema ISARR za fizično spremljanje močno okrnjena. Sistem je kljub vsemu podpora spremljanju in daje določene podatke o fizičnem izvajanju, vendar pa bi lahko ob ustreznem vodenju lahko izkoristil več svojih zmožnosti. Gotovo pa so dragocene prve izkušnje, pridobljene v iztekajočem se programskem

obdobju, in upati je, da bodo upoštevane pri organizaciji spremljanja v prihodnosti.

Zdaj je naloga odgovornih za poročanje o izvajanju programov slovenske regionalne politike zbrati dosežanje izkušnje fizičnega spremljanja in jih prenesti v prihajajoče obdobje, k čemur naj bi prispeval tudi ta članek. Tudi uporabniki podatkov, ki jih nudi ISARR, se morajo zavedati, da so možnosti ponudbe podatkov v informacijskem sistemu omejene in da je kakovost podatkov v informacijskem sistemu odvisna predvsem od kakovosti podatkov, ki jih organi, odgovorni za poročanje, vnašajo v sistem.

Za večjo učinkovitost fizičnega spremljanja je nujna reorganizacija procesa spremljanja, brez katere bistveno izboljšanje sedanjega položaja ne bo mogoče. Organ, ki usklajuje spremljanje razvojnih programov in je odgovoren za zbirko kazalnikov spremljanja (Sektor za spremljanje in vrednotenje), mora imeti ustrezna pooblastila za izvajanje svojih nalog. Predvsem bi moral ta organ prevzeti neke vrste lastništvo ali pokroviteljstvo nad zbirko kazalnikov. Sposoben bi moral biti zavriniti uporabo neustreznega kazalnika in njegov vnos v zbirko. Potrebni ukrepi so:

- Sektor za spremljanje in vrednotenje mora imeti vlogo koordinatorja na področju fizičnega spremljanja in kazalnikov; na tem področju pa bi moral opravljati tudi svetovanje. Organi, ki so kakor koli vpleteni v proces poročanja, morajo biti bolje obveščeni o vlogah Sektorja za spremljanje in vrednotenje (SSV) in možnost svetovanja tudi pogosteje izkoristiti.
- Bistvenega pomena je izbira kazalnikov vzporedno z določanjem ciljev razvojnih programov. Pri kazalnikih programskih ravni (npr. EPD in njegovi ukrepi) se trenutno vloga SSV začne šele, ko so razvojni programi (in z njimi tudi kazalniki) že izdelani in potrjeni, ob vnosu podatkov o razvojnih programih v sistem ISARR. Na ta način SSV ne more imeti potrebnega vpliva na kazalnike, s katerimi naj bi se spremljali ti razvojni programi. Zato je potrebno, da SSV dobi pravico do sodelovanja že v fazi priprave razvojnih programov in sooblikuje kazalnike že ob nastajanju razvojnega programa.
- Sodelovanje Sektorja za spremljanje in vrednotenje mora biti močnejše tudi pri izbiri kazalnikov na projektni ravni. Organi, odgovorni za poročanje, se morajo posvetovati s SSV že pred potrditvijo kazalnikov in drugih podatkov o projektih na programskih svetih, hkrati pa mora biti SSV pripravljavcem podatkov o projektih vedno na voljo za svetovanje v zvezi

z izbiro in oblikovanjem kazalnikov. SSV mora imeti tudi pravico zavrniti projekt, če meni, da so kazalniki, izbrani za spremljanje tega projekta, neustrezni, in predlagati nove.

- Organi upravljanja za različne razvojne programe bi morali ob medsebojnem sodelovanju že vnaprej pripraviti ključne kazalnike, s katerimi bi bila izvajanje in uspešnost različnih razvojnih programov medsebojno primerljiva.
- Vsi kazalniki v zbirki morajo biti metodološko obdelani in nedvoumno opredeljeni. Zato mora pred vnosom novega kazalnika v zbirko SSV imeti pravico zahtevati opredelitev od predlagatelja tega kazalnika.
- Med kazalniki na projektni ravni naj se v stalno zbirko vnesejo samo tisti, ki se uporabljajo za spremljanje več projektov in za katere se predvideva uporaba pri spremljanju prihodnjih projektov, saj kazalniki, ki se uporabljajo za spremljanje le enega ali dveh projektov ali programov, po nepotrebnem polnijo in slabšajo preglednost zbirke kazalnikov. Drugi kazalniki naj se vnesejo neposredno na ravni razvojnega programa ali projekta brez vnosa v zbirko (kot specifični kazalniki).
- Vsem kazalnikom, ki se uporabljajo za spremljanje razvojnih programov, je treba določiti izhodiščne vrednosti, te pa vezati na določen datum ali leto.
- Omejiti je treba rabo izvedenih kazalnikov, kakor je npr. dodana vrednost na zaposlenega, in kazalnikov, izraženih v obliki indeksa.
- Kazalnike, s katerimi naj bi spremljali določen razvojni program, je treba načrtovati že v zgodnji fazi oblikovanja razvojnih programov, k načrtovanju kazalnikov pa je treba pritegniti tudi prihodnje uporabnike kazalnikov, saj je oblikovanje zbirke kazalnikov proces, pri katerem morajo sodelovati strokovnjaki in predstavniki javnosti zaradi udejanjanja načela vključenosti, legitimnosti končnega proizvoda in krepitve procesa socialnega učenja (Ravbar et al., 2004).

5. Zaključek

Ob zaključku lahko še enkrat ugotovimo, da sistem spremljanja razvojnih programov in projektov regionalne in strukturne politike vsaj v delu fizičnega spremljanja ni potekal, kakor je bilo to pričakovano in zaželeno. Zato je naloga vseh vpletenih v poročanje o izvajanju razvojnih programov in projektov, da v prihodnjem programskem obdobju sistem izboljšajo. Kakor nakazuje ta prispevek, je treba več pozornosti nameniti metodologiji oblikovanja kazalnikov in ustrezni organizaciji procesa poročanja, ki bo

Sektor za spremljanje in vrednotenje pooblastila za uspešno fizično spremljanje. Vsekakor ima določeno uporabno vrednost tudi obstoječa zbirka kazalnikov v sistemu ISARR. Potrebna bo podrobna analiza obstoječega nabora kazalnikov, preveriti aktualnost le-teh in analizirati organizacijo, procese in kompetence ter tako zagotoviti učinkovit, poceni in neobremenjujoč sistem spremljanja razvojnih programov.

Viri in literatura

Enotni programski dokument. (2004). Ljubljana: Služba vlade RS za strukturno politiko in regionalni razvoj, 235 str.

Indicators for Monitoring and Evaluation: an indicative Methodology. (1999). Bruselj: Evropska komisija, Generalni direktorat za regionalno politiko, 55 str.

Indicators for Monitoring and Evaluation: a practical Guide. (2005). Bruselj: Evropska komisija, Generalni direktorat za regionalno politiko, 31 str.

Nared, J., Ravbar, M., (2003). Izhodišča za spremljanje in vrednotenje regionalne politike v Sloveniji. Acta geographica Slovenica, 43, 1, str. 53-83.

Programsko dopolnilo Slovenija - Madžarska - Hrvaška 2004-2006. V: Pobuda skupnosti Interreg III 2000-2006, (2005). Ljubljana: Agencija RS za regionalni razvoj, CD-ROM.

Ravbar, M., Gulič, A., Kavaš, D., Pečar, J., Nared, J., Pavlin, J., (2004). Spremljanje regionalnega razvoja. Zaključno poročilo. Ljubljana: GIAM, UIRS, IER, 31. str.

Sistem indikatorjev za spremljanje Enotnega programskega dokumenta. (2002). Ljubljana: Agencija RS za regionalni razvoj, 6 str.

Slovar slovenskega knjižnega jezika. (2002). Ljubljana: SAZU, ZRC SAZU in DZS, elektronska izdaja v 1.0.

Smernice organa upravljanja za spremljanje izvajanja Enotnega programskega dokumenta na projektni ravni. (2005). Ljubljana: Agencija RS za regionalni razvoj, 29 str.

Sosedski program Slovenija - Madžarska - Hrvaška 2004-2006. V: Pobuda skupnosti Interreg III 2000-2006, (2005). Ljubljana: Agencija RS za regionalni razvoj, CD-ROM.

Uredba o izvajanju porabe sredstev strukturne politike v Republiki Sloveniji. (2004). Uradni list RS, 130. URL: <http://www.uradni-list.si>

Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev strukturne politike v Republiki Sloveniji. (2006). Uradni list RS, 7. URL: <http://www.uradni-list.si>

Uredba Sveta (ES) št. 1083/2006 z dne 11. julija 2006 o splošnih določbah o evropskem skladu za

regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu in razveljavitvi uredbe (ES) 1260/1999. (2006). Uradni list Evropske unije, 210, str. 25-78.

prof. dr. Janez Malačič*

Reforme na trgu dela - ali sploh obstajajo alternative?

1. Uvod

Pojem reforma in posebno ekonomska reforma je že nekaj časa eden od najpogostejših pojmov v evropskem političnem besednjaku. Na prvi pogled bi se morda komu zdelo, da je to pogojeno s procesom tranzicije bivših socialističnih držav v tržno kapitalistično družbo. Vendar bi za ta proces bolj ustrezal pojem revolucija, saj po obsežnosti in globini družbenih sprememb ne zaostaja za revolucijami izpred šestdesetih ali celo osemdesetih let v osrednjih in vzhodnih delih naše celine. Temeljitejše opazovanje dogajanja pa pokaže, da so ekonomske reforme že več let na sporedu strokovnih in političnih razprav v številnih najbogatejših evropskih državah oziroma v EU.

Med posameznimi vrstami ekonomskih reform so na enem od najpomembnejših mest praktično povsod, kjer se o reformah razpravlja, reforme na trgu dela. To pomeni, da so razmere na trgu dela v EU, na katerih obravnavo se bo omejilo to besedilo, zelo tesno povezane z razlogi za razprave o reformah. Enako velja tudi za posamezne članice EU. V strokovnih ekonomskih krogih se je že v 90-ih letih prejšnjega stoletja pojavil Manifest o brezposelnosti, ki so mu sledili pozivi v slogu »Pogum za reforme!« ali »Reformirajte zdaj!«. Konec maja 2003 je nemški Inštitut za delo iz Bonna pozval nemške politike, naj zberejo pogum za obsežne reforme trga dela, ki se mu je pridružilo več kot 300 najvidnejših nemških in vrsta tujih ekonomistov (IZA Compact, julij/avgust 2003, str. 1-3).

Zaskrbljenost ekonomistov je razumljiva. Na kratko jo je mogoče pojasniti z zelo visoko brezposelnostjo v EU nasploh, pa tudi v številnih posameznih članicah povezave. Brezposelnost v EU postane posebno problematična, če jo primerjamo z brezposelnostjo v ZDA v obdobju zadnjih 30 let. V tem obdobju sta se krivulji gibali v povsem nasprotno smer. Ameriška se je spustila z visoke na nizko raven, evropska pa se je povečala od nizke na visoko raven, kjer vztraja že skoraj dve desetletji. Ob visoki brezposelnosti so številne članice EU beležile skromno gospodarsko rast ali celo stagnacijo.

Ob takih razlikah v brezposelnosti med EU in ZDA, ki se dopolnjujejo z razlikami v gospodarski rasti in vrsto drugih razlik, se kar samo po sebi

postavlja vprašanje vzrokov teh razlik. Med možnimi vzroki pa nepristranski opazovalec in analitik zelo hitro ugotovi velike razlike v obsegu socialne države, reguliranosti trga dela, prožnosti zaposlovanja, prijaznosti podjetniškega okolja itd. Te in druge razlike ustvarjajo vtis, kot bi rekli temu ekonomisti, da Američani bolj cenijo delo, Evropejci pa prosti čas. Američani namreč delajo precej več ur na leto od Evropejcev. Če se eni in drugi odločijo prostovoljno za tak izbor, je vse v najlepšem redu. Vendar sta obe odločitvi pogojeni s spodbudami za delo. Te so v EU za razliko od ZDA manjše, ker jih znižujejo visoki davki, veliko prerazdeljevanje dohodka in pogosto preveč radodarna država, ki na svojevrsten način razvaja ljudi in jim nerealno povečuje pričakovanja.

Ko k vsemu temu dodamo intenzivno globalizacijo s hitrim odpiranjem še do včeraj povsem zaprtih družb in vse hitrejši tehnični in tehnološki napredek, da o razvoju znanosti in izobraževanja niti ne govorimo, postane ukvarjanje Evropejcev z reformami nasploh in reformami trga dela še posebej bolj razumljivo. Če hoče EU ostati med zmagovalci mednarodne ekonomske integracije, pa bo morala narediti odločen korak naprej. V sorazmerno kratkem času bo morala sprejeti in uresničiti reforme, ki ji bodo omogočile doseči cilje, ki si jih je že večkrat postavila. V najširšem smislu je tak cilj na znanju temelječa družba, lahko pa bi spomnili tudi na lizbonske cilje.

2. Trg dela in vstop Slovenije v EU

Slovenska družba je doživela v zadnjih petnajstih do dvajsetih letih spremembe revolucionarnih razsežnosti. Svojevrstno krono k obsežnim spremembam predstavlja tudi osamosvojitve slovenske države. V obdobju tranzicije, ki je imelo v jeziku današnjih računalničarjev funkcijo »undo« (angl.: odstraniti, razveljaviti, razdreti) neke pretekle revolucije, je bilo treba normalizirati družbene razmere in Slovenijo pripraviti za vstop v EU. Obsežnost družbenih sprememb je bila tolikšna, da jo bodo v celoti lahko razumeli in dojeli šele prihodnji rodovi. Za marsikoga med današnjimi prebivalci Slovenije, zlasti za mnoge starejše ljudi, pa so spremembe tako velike, da se jim ne bodo mogli nikoli povsem prilagoditi.

Zato je bila širša slovenska javnost toliko bolj presenečena, ko se je začelo govoriti o potrebnosti

* Ekonomska fakulteta Univerze v Ljubljani

ali celo nujnosti obsežnih družbenih in ekonomskih reform. Tranzicijski »undo« še ni bil niti končan, pa so se že pojavili »mladeniči« z nekaj doslej pri nas ne ravno preveč cenjenega znanja ekonomije in se začeli zagnano ter na trenutke celo nestrpno zavzemati za temeljite ekonomske reforme. Samozaverovanost in zagledanost v teorijo jim je zameglila pogled in niso opazili, da so politična razmerja preveč krhka in neugodna za zamišljene reformne posege. Šele čas bo pokazal, ali niso naredili več škode kot korist.

Vendar so reforme v Sloveniji nujno potrebne. Potrebne so družbene in še bolj ekonomske reforme. Razlogov za to je veliko in o vseh tukaj ni mogoče pisati. Kaže pa omeniti dva najpomembnejša. Prvi je način izpeljave tranzicijskih sprememb, drugi, pomembnejši, pa tiči v izredno hitrih spremembah širšega okolja v EU in svetu. Če so reforme potrebne (mnogim) v EU, so še toliko bolj potrebne Sloveniji.

V besedilu, ki se pretežno omejuje na obravnavo razmer na trgu dela, je treba zelo jasno zapisati, da je ravno trg dela ena od tistih nevalgičnih točk, na katerih je Slovenija v okviru dosedanjih sprememb najbolj oklevala in celo mečkala. Že pogled na zakonodajo nam pokaže, da vrsta zakonov, npr. o kolektivnih pogajanjih, ni bila sprejeta. Drugi so zamujali, npr. zakon o delovnih razmerjih. Ko pa so bili sprejeti, niso upoštevali osnovnih spoznanj moderne ekonomike dela. Za zakon o delovnih razmerjih je eden od kolegov zapisal, da je zakon, ki zapira delovna mesta. Navajati bi bilo mogoče še druge primere, ker pa ni dovolj prostora, bomo tukaj spomnili samo na primer preobsežnega zgodnjega upokojevanja v kombinaciji z razprodajo let pokojninske dobe v precejšnjem delu 90-ih let.

Slovenski osamosvojeni tranzicijski vrtiček je še omogočal pogosto kupovanje socialnega miru na račun prihodnjih generacij. Z vstopom naše države v EU pa so se razmere bistveno spremenile. Slovenija je postala del zelo konkurenčnega mednarodnega okolja, v katerem je že z vstopom sprejela pravila igre, ki se jim mora prilagoditi ne glede na samo težavnost in hitrost prilagoditve. Morda se komu zdi, da urejanje razmer na trgu dela ostaja v pristojnosti članic EU, saj ni bilo preneseno v skupno pristojnost, pa tudi svobodni pretok oseb med članicami še ni čisto zaživel, ker velja prehodno obdobje. Vendar se je treba takšnih razmišljanj in iluzij čim prej znebiti. EU v praksi že koordinira ukrepe politike na trgu dela, ker brez takšne koordinacije ne more delovati enotni evropski trg, pa tudi prehodno obdobje omejitve svobodnega pretoka oseb bo hitro minilo, čeprav se bo v kakšni članici obdržalo celih sedem let.

Z vsem tem pa postajajo reforme na trgu dela eno od osrednjih reformnih področij tudi v Sloveniji. Možno je celo zapisati, da brez uspešnih reform na trgu dela preprosto ne more uspeti nobeno reformno prizadevanje. V osnovi gre pri teh reformah za urejanje medsebojne odvisnosti zakonodaje na trgu dela, vseh vrst politik zaposlovanja, izobraževanja in usposabljanja za delo in sprememb države blaginje, ki so tesno povezane s spodbudami za delo.

3. Reformne poti in dobre prakse v EU

Okrog dvajsetletna visoka brezposelnost v EU pa ne pomeni, da med posameznimi članicami v tem obdobju ni bilo večjih razlik. Ne da bi se spuščali v različne širitve EU, lahko ugotovimo, da so bile stopnje brezposelnosti v obdobju po letu 1990 v nekaterih starih članicah (EU-15) ves čas nad 10 % (npr. Španija), v drugih pa pod 5 % (npr. Avstrija in Luksemburg (ECE UN, 2005, str. 126)). Vendar so za naše namene v tem besedilu veliko bolj zanimive države, ki so uspele v tem obdobju ne le znižati, ampak znatno znižati svojo stopnjo brezposelnosti.

Največji uspeh je nedvomno dosegla Irska, ki je uspela znižati stopnjo brezposelnosti s 15,6 % leta 1993 na 4,5 % leta 2004. Veliko znižanje so zabeležili tudi trije pari držav. Prvi par sta Španija in Finska, kjer se je brezposelnost znižala z zelo visokih 19,8 in 16,6 % leta 1994 na približno povprečno raven 11,1 in 9,0 % zaporedoma leta 2004. Drugi par sta Velika Britanija in Nizozemska z znižanjem z 10,0 leta 1993 na 4,6 % leta 2004 v Veliki Britaniji in s 6,8 leta 1994 na 3,8 % leta 2003 na Nizozemskem. Tretji par pa sta Danska z znižanjem z 9,6 leta 1993 na 5,2 % leta 2004 in Švedska z 9,9 leta 1997 na 5,6 % leta 2003. Povprečna brezposelnost v EU-15 je bila leta 1994 10,4 in leta 2003 8,1 % (ECE UN, 2005, str. 126 in SL-05, str. 603). Čeprav so navedeni podatki za primere posameznih let, je treba dodati, da ti podatki kažejo v resnici znižanje z nekajletnih visokih vrednosti na nekajletne nizke vrednosti, pri čemer so bile v posameznih navedenih državah zabeležene v zadnjih letih tudi nižje vrednosti stopenj brezposelnosti.

V večini omenjenih držav je bilo znižanje brezposelnosti zabeleženo z dobro zasnovanimi in sorazmerno učinkovito izpeljanimi reformami zakonodaje in ekonomske politike na trgu dela. Ta trditev velja morda nekoliko manj za Irsko in Finsko, kjer je brezposelnost padla predvsem zaradi gospodarske rasti in splošnega izboljšanja ekonomskih razmer. Na Finskem pa tudi zaradi prebroditve krize, ki je bila posledica razpada Sovjetske zveze.

Primeri uspešnih evropskih politik reforme trga dela kažejo vrsto skupnih značilnosti, čeprav se institucionalna okolja v posameznih državah zelo razlikujejo. Na splošno velja, da morajo reforme doseči večjo prilagodljivost na trgu dela z nižjo zaščiteno delovnega razmerja, večjo učinkovitostjo aktivne politike zaposlovanja (APZ) in okrepitevijo spodbud za delo na splošno in zlasti pri osebah, ki prejemajo različne socialne transferje in ki so jim aktivnosti APZ namenjene. V osnovni gre za uporabo korenčka in palice.

Evropske reformne poti in dobre prakse kažejo tudi nekaj značilnih tipov, ki pa niso zlahka prenosljivi med posameznimi državami. Značilno pri tem je, da so države, ki so v preteklosti vpeljale visoko zaščito delovnih razmerij s kopico zakonskih določil, v slabšem položaju kot bolj liberalne države z nižjo zaščiteno zaposlitev. Če zelo na kratko navedemo osnovne tipe, lahko začnemo z anglosaksonskim liberalnim tipom, za katerega je značilna nizka zaščitna zakonodaja, nizka raven socialnih transferjev, ki izhajajo iz delovnih razmerij, in tudi manj aktivna APZ. Za ta tip je značilna najvišja prožnost in je med vsemi evropskimi tipi najbolj podoben razmeram v ZDA. Tip je značilen za Veliko Britanijo in Irsko, v precejšnji meri pa tudi za Nizozemsko. Drugi tip je skandinavski z Dansko in Švedsko. Zanj je značilna nizka zaščita delovnih razmerij, vendar tudi širokosrčni transferji ne le APZ, ampak tudi pasivne politike zaposlovanja (PPZ). Tretji južноеvropski tip zajema Španijo in Portugalsko z nizko ravnijo ugodnosti in transferjev. Španija je uspela znižati svojo izjemno visoko brezposelnost s sprostitvijo delovne zakonodaje, ki je bila preveč toga.

V Evropi obstaja še nekaj tipov razmer na trgu dela, npr. srednjeevropski konzervativen tip (Nemčija, deloma Belgija in Francija), različni mešani tipi ipd. Vendar ti zdaj niso toliko relevantni, ker pri njih ne opazimo večjih sprememb razmer na trgu dela.

4. Slovensko soočenje z realnostjo ali EU in globalni svet v 21. stoletju

Vstop Slovenije v EU je po osamosvojitvi in odločitvi za parlamentarno demokracijo in tržno gospodarstvo na osnovi privatne lastnine najpomembnejša družbena sprememba pri nas. Odločitev za vstop je dobila zelo veliko podporo, tudi če upoštevamo, da ni bilo dobrih alternativ. Datum pristopa je bil zabeležen evforično in v prvih mesecih, ki so sledili, se je zdelo, da se pravzaprav ni zgodilo nič posebnega. Ob skorajšnji tretji obletnici vstopa pa se na obzorju že rišejo

obrisi sprememb, ki v slovenski družbi vse bolj jasno kažejo zmagovalce in poražence vstopa v EU. Ekonomsko gledano so zmagovalci tisti deli gospodarstva, ki so mednarodno konkurenčni, poraženci pa tisti, ki zaostajajo v konkurenčnosti ali pa se njihova proizvodnja celo seli v manj razvite države. Hkrati postaja očitno tudi to, da se bomo morali vsi stalno prilagajati hitrim spremembam v svetu.

Razmere na trgu dela do vstopa v EU, če zanemarimo krizo, povezano z razpadom bivše države in spremembo sistema, so bile na videz sorazmerno ugodne, hkrati pa je država beležila v nekaj več kot zadnjih desetih letih povprečno letno stopnjo rasti BDP 4,0 %. Brezposelnost se je po transformacijski krizi dokaj hitro normalizirala, čeprav je bilo v ozadju kupovanje socialnega miru s prevelikim obsegom prezgodnjega upokojevanja. Slednje je povzročilo zelo nizko stopnjo zaposlenosti starejšega prebivalstva. V starostnem razredu 55–64 let imamo le okrog 25 % zaposlenih in s tem eno najnižjih stopenj v EU. Vse od uvedbe anketnega zbiranja podatkov o brezposelnosti (1993) je v Sloveniji prisotna zelo visoka razlika med anketno in registrirano brezposelnostjo. V posameznih letih je bila druga okrog enkrat večja od prve. Za drugo četrtletje 2005 lahko navedemo podatka 5,8 % za anketno in 10,0 % za registrirano brezposelnost (SI, 52/2006, str. 5 in Ekonomsko ogledalo, 8-9/2005, str. P 10). Razlika kaže prisotnost velikega obsega sive ekonomije v Sloveniji. Po podatkih mednarodne študije je bil obseg sive ekonomije v Sloveniji v letih 2000/2001 ocenjen na 26,7 % BDP (Schneider, 2002). Siva ekonomija je povezana s sivim trgom dela, da o izogibanju davkom in socialni nepravilnosti, ki iz tega izhajajo, niti ne govorimo. Če dodamo k temu še kaotične razmere na področju študentskega dela, lahko ugotovimo, da imamo v Sloveniji vse prej kot urejene razmere na trgu dela.

V času pred vstopom Slovenije v EU se pri nas ni širše razpravljalo o potrebnosti korenitih reform na trgu dela. Prevladujoči korporativistični model je ustvarjal vtis, da so se socialni partnerji sposobni sporazumeti o vseh pomembnih vprašanjih delovnih razmerij in trga dela, hkrati pa zagotavljati socialni mir in harmonijo. Pri tem ni bila ovirana niti nezgrajenost sistema kolektivnega dogovarjanja. Dogovorjene kolektivne pogodbe so celo romale v parlament, ki jih je uzakonil in še dodatno zagotovil vsesplošno veljavnost. Za delovanje trga dela je ostalo tako zelo malo prostora. V družbi, ki je bila dolgo časa samoupravna, ni nihče opazil, da so trendi v EU in svetu obrnjeni v povsem drugo smer – v vse bolj sproščeno delovanje trga dela. Glasovi in opozorila posameznih ekonomistov, ki se ukvarjamo s trgom dela, so bili v glavnem prezrti.

Odbor za reforme sedanje vlade je bil v tem smislu prvi, ki je v okviru širših družbenih reform opozoril na potrebo po temeljitih reformah trga dela. Predlog odbora predvideva in predlaga v okviru prioritete moderne socialne države in večje zaposlenosti pet ukrepov za prilagodljivejši trg dela in večjo zaposlenost. Trije ukrepi so usmerjeni neposredno na dogajanje na trgu dela, dva pa sta namenjena vseživljenjskemu učenju in sistemu štipendiranja. Če navedemo le prve tri, so to ukrepi za spodbujanje večje aktivnosti brezposelnih oseb, uspešnejšo politiko zaposlovanja in povečanje prilagodljivosti trga dela ter olajšanje zaposlovanja (Odbor, 2005, str. 75–80).

Ukrepi so nedvomno usmerjeni v pravo smer. Tukaj jih ne moremo podrobneje analizirati. Kljub temu pa je treba ugotoviti, da so z vidika širših evropskih razprav o vrsti in obsegu potrebnih reformnih ukrepov na trgu dela premalo celoviti in nezadostni. Ugotoviti je treba tudi to, da je šele vstop Slovenije v EU s približno dvema pretečenima letoma članstva Slovenijo in njeno prebivalstvo soočil z ekonomsko in družbeno realnostjo vse bolj globaliziranega sveta 21. stoletja. To soočenje je povzročilo premik v smeri hitrega spoznanja, da so reforme nujno potrebne. Vprašanje pa je, ali jih bodo razmerja političnih sil sploh omogočila ter v kakšni obliki in obsegu.

5. Reforme na trgu dela – recept je poznan, politiki omahljivi, odmerek zdravil pa bo odvisen od pravočasnosti in uglašenosti reform na trgu dela in širše

Dosedanje izkušnje z reformami na trgu dela kažejo, da je ekonomska stroka ali ožje ekonomika dela pripravila in predlagala veliko obsežnejše reformne predloge, kot jih je bilo mogoče sprejeti in uveljaviti v političnem procesu. To pa hkrati jasno kaže, da je vsaj z ekonomskega vidika doseženo sorazmerno veliko soglasje o tem, kakšne reforme trga dela so v EU in njenih članicah potrebne. Lahko rečemo, da je recept poznan, osnovni problem pa je odločitev za zdravljenje.

Osrednje vprašanje reform na trgu dela je vprašanje spodbud za delo. Ker pa je to vprašanje hkrati povezano z davki, davčnim izmikanjem in bežanjem v sivo ekonomijo, je povezano tudi s širšimi ekonomskimi reformami. V moderni družbi si večina ljudi pridobiva sredstva za življenje z delom in živi z dohodkom od dela. Če teh dohodkov nimajo in če ne upoštevamo kapitalskih dohodkov, lahko živijo ljudje tudi s socialnimi transferji ali pa jih vzdržujejo drugi ljudje, največkrat družinski člani. Ob ustrezni

poenostavitvi lahko ugotovimo, da gre večinoma za alternativo med delom in socialnimi transferji. Slednji pa so odvisni od obsežnosti in širokorsčnosti socialne države. Vendar so izredno pomembni tudi za spodbude za delo. Čim večji in dolgotrajnejši so, tem bolj znižujejo spodbude za delo.

Obdavčitev delovnega dohodka popači izbiro med porabo in prostim časom ter zmanjša spodbude za delo. Ker je prerazdeljevanje dohodkov prisotno v vseh modernih družbah, morajo biti te ves čas pozorne na vpliv prerazdeljevanja na spodbude za delo. Po eni strani si prizadevajo s (primerno) progresivnostjo davčnega sistema doseči, kolikor je mogoče, idealno porazdelitev dohodka, po drugi strani pa so s tem prisiljene iskati kompromis med enakostjo in spodbudami. V osnovi gre za to, da je določena stopnja neenakosti v družbi potrebna, da bi obstajale spodbude za učinkovito sodelovanje posameznikov v proizvodnem procesu. Reforme na trgu dela in širše si morajo prizadevati doseči pri vsem tem optimalno rešitev.

Obravnava vprašanja spodbud za delo pa hkrati kaže, da morajo biti reforme posebej pozorne na povezanost med (zakonodajno) regulacijo na trgu dela, politikami zaposlovanja (APZ in PPZ) ter spreminjanjem narave in obsega socialne države. Zlasti slednje je v veliki meri odvisno od političnih razmer in institucionalnega sistema v posameznih državah. Pri tem je zelo pomembna odločnost vlade in vodilnih političnih sil pri izvedbi reform, pa tudi politična moč in razmerja glasov v organih odločanja. Čim širše je družbeno in politično soglasje o potrebnosti ali celo nujnosti reform, tem lažja bo njihova izvedba.

V tem besedilu ni prostora za podrobno obravnavo predlogov moderne ekonomike dela za reforme na trgu dela. Zavedati pa se je tudi treba, da je treba takšne predloge v precejšnji meri prilagoditi konkretnim nacionalnim razmeram, kar je stvar resnega raziskovalnega dela. To delo pa v Sloveniji še ni bilo opravljeno.

Zato si lahko za pridobitev okvirne predstave o pomembnejših točkah potrebnih reform na trgu dela na kratko ogledamo predlog, ki so ga ekonomisti iz nemškega inštituta za delo pripravili za Nemčijo še v času prejšnje vlade (koalicija socialdemokratov in zelenih). Njihov predlog vsebuje sedem točk, ki so razdeljene na 30 podrobnejših ukrepov. Na prvem mestu je odstranitev ovir za spodbude za delo, kar je treba doseči z opustitvijo shem zgodnjega upokojevanja, opustitvijo družinskega modela z eno plačo in spremembami, ki bodo napravile nizko plačano delo ekonomsko sprejemljivo.

Druga točka govori o reformi sistema zavarovanja za brezposelnost. Pri tej točki je treba institucionalno razdvojiti zavarovanje in razmeščanje delavcev na delo, zagotoviti avtonomijo zavarovanja za primer brezposelnosti, povezati upravičenost do transferjev z intenziteto iskanja dela, združiti pomoči brezposelnim s socialnimi pomočmi in uvesti koncept dva + dvanajst (dva meseca brez pomoči in največ dvanajst mesecev pomoči).

Tretja točka se zavzema za reorganizacijo APZ. V tem okviru je treba vzpostaviti »startni center« kot centralno kontaktno točko za brezposelne, zagotoviti vladno podporo za privatne agencije za zaposlovanje, zagotoviti sofinanciranje agencij s strani na novo zaposlenih, zagotoviti tržno zasnovano povezanost s programi na trgu dela, ovrednotiti sistem bonusov za učinkovito pomoč pri zaposlovanju ter ustanoviti agencije, ki bi ponujale delavce za opravljanje storitvenih del, vključno s storitvami v gospodinjstvih.

Četrta točka je namenjena decentralizaciji kolektivnih pogajanj. V tem okviru je treba opustiti splošno veljavnost kolektivnih pogodb o plačah, dati prednost znotraj podjetniškimi sporazumom in omogočiti delavcem, da se pogajajo o razmerju med stabilnostjo zaposlitve in spreminjanjem plač.

Peta točka je usmerjena v smeri doseganja večje prožnosti trga dela. V tem okviru naj bi nadomestili zaščito pred odpuščanjem z odpravninami, opustili pravico, da se lahko vsak polno zaposleni delavec odloči za delo s krajšim delovnim časom, ukinili dela za 325 evrov ter uvedli borzo začasnih delovnih dovoljenj za imigrante.

Šestič gre za izobrazbo kot ključ za trg dela. Pri tem naj bi uvedli vavčerje za otroško varstvo in razširili ta sektor, modernizirali dualni sistem poklicnega izobraževanja, modernizirali sistem visokega izobraževanja in vpeljali preventivne ukrepe za zavarovanje človeškega kapitala pred zastarevanjem in izginjanjem.

Zadnja sedma točka je namenjena demografskim izzivom. Te naj bi obvladovali s sistematičnim financiranjem socialnega zavarovanja, nadaljevanjem pokojninske reforme, povišanjem zakonske upokojitvene starosti, uvedbo točkovnega sistema za imigrante in oblikovanjem konkurence pri zdravstvenem zavarovanju in zavarovanju za dolgoročno oskrbo (IZA Compact, Special Issue, 2002).

Podrobnejša obravnava posameznih točk in ukrepov bi pokazala, zakaj so politiki obotavljivi

pri sprejemanju reformnih ukrepov na trgu dela. Ne glede na okvirno naravo prikaza gornjih točk pa lahko zapišemo, da so mnoge med njimi relevantne tudi za Slovenijo. Upoštevati namreč moramo, da sta si Nemčija in Slovenija do neke mere sorodni. To pa hkrati pomeni, da bo odmerek zdravil, ki jih bo moral vzeti pacient v obeh primerih, odvisen od pravočasnosti in uglašnosti reform.

6. Sklep

Sklenemo lahko z eno samo ugotovitvijo in ta je, da sploh ni alternativ za reforme na trgu dela v Sloveniji in širše v EU. Potrebne so reforme v skladu z dognanji sodobne ekonomske dela. Karkoli drugega bi zapisali, bi bilo prezgodaj, saj se politični procesi, v katerih se odloča o usodi reform, odvijajo pred našimi očmi in je nemogoče napovedati, kako se bodo odvijali ali morda celo odvil. Hkrati pa lahko še zapišemo, da bi pri vsem tem potrebovali več temeljitih strokovnih analiz in zaupanja vanje.

Literatura

Economic Commission for Europe (2005): Economic Survey of Europe, 1/2005, UN, Geneva.

Ekonomsko ogledalo (2005): 8-9/2005, UMAR, Ljubljana.

IZA Compact (2002): Considering the Future of Labor, Special Issue, November/December 2002, Bonn.

IZA Compact (2003): Courage to Reform! Renowned Economists Appeal to German Political Decision Makers, July/August 2003, Bonn.

Odbor za reforme (2005): Predlog konceptov ekonomskih in socialnih reform za povečanje konkurenčnosti slovenskega gospodarstva (Vladno gradivo za javno razpravo), I. del, Predlog ukrepov, Vlada Republike Slovenije, Ljubljana.

Schneider, F. (2002): The Size and the Development of the Shadow Economies of 22 Transition and 21 OECD Countries, IZA Discussion Paper No. 514, IZA, Bonn.

Statistične informacije (SI): 52/2006, SURS, Ljubljana.

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

mag. Jana S. Javornik*

Predstavitev publikacije *Socialni razgledi 2006***

1. Uvod

Socialni razgledi so analitični portret razvoja slovenske družbe, družbene klime in razmer ter razvojnih trendov, ki vplivajo na družbeno kohezijo. Izbor uporabljenih kazalnikov temelji na podatkih Statističnega urada RS, Evropskega statističnega urada, Inštituta za varovanje zdravja RS, Andragoškega centra Slovenije, na preračunih Inštituta za ekonomska raziskovanja in na javnomnenjskih podatkih Centra za raziskovanje javnega mnenja pri Fakulteti za družbene vede. V *Konceptualnih izhodiščih* pojasnjujemo ključne koncepte, ki jih pri pripravi *Socialnih razgledov* uporabljamo kot osnovno terminološko orodje in vodilo. V skladu z namenom in ciljem projekta smo – kot enega izmed številnih blaginjskih konceptov – izbrali koncept družbene kohezije. Prvi del *Kako živimo* (p)ostaja stalnica *Socialnih razgledov* ter prinaša slike in ocene življenjskih pogojev v Sloveniji. Sestavlja ga devet vsebinskih sklopov, ki vsak s svojega zornega kota osvetljujejo življenjske pogoje slovenskega prebivalstva in njihove spremembe, večinoma po letu 1995. Drugo poglavje *Slovenija - dolgoživa družba* je analiza razvojnih trendov in izzivov, ki jih prinaša ali pospešuje staranje družbe. Sestavlja ga osem vsebinsko prepletenih sklopov, z obilico elementov za oblikovanje politik, po katerih v zadnjem sklopu zastavljamo ključne razvojne izzive ter predlagamo razvojne usmeritve in ukrepe. Tretji del je *Statistična priloga*, v kateri prikazujemo vrsto statističnih podatkov, ki dopolnjujejo prva dva dela.

2. Življenjski pogoji

Dohodek, zaposlitev, stanovanje, dostopnost storitev, omrežja socialne opore idr. opredeljujejo življenjske pogoje in tako kakovost posamezni-

kovega življenja. V *Socialnih razgledih* (v nadaljevanju tudi SR) prikazujemo življenjske pogoje slovenskega prebivalstva s spremembami v socio-ekonomski stratifikaciji ter predstavitevjo dostopnosti ključnih javnih dobrin in storitev.

2.1 Socioekonomska stratifikacija slovenskega prebivalstva

Na podlagi analize podatkov anket o porabi v gospodinjstvih (APG; SURS) v Sloveniji smo osebe v gospodinjstvih razdelili v štiri dohodkovne razrede¹: nižji, spodnji in zgornji srednji, višji. Rezultati, objavljeni za leti 1998 in 2002, temeljijo na združenih podatkih treh zaporednih let, podatki pa so preračunani na srednje leto, ki se uporablja kot referenčno (leto 1998 vključuje podatke za leta 1997, 1998 in 1999; leto 2002 pa podatke za leta 2001, 2002 in 2003).

Analiza podatkov ankete o porabi v gospodinjstvih kaže, da je v obdobju 1998–2002 večina oseb živela v gospodinjstvih, ki jih uvrstimo v srednji razred. Srednji razred sestavljata spodnji in zgornji srednji razred, predstavlja okoli 80 % slovenskega prebivalstva in se je v navedenem obdobju nekoliko povečal (z 81,0 na 83,2 % vseh oseb). Več kot polovica vseh oseb se uvrsti v spodnji srednji razred. Nasprotno pa sta se v tem obdobju nekoliko zmanjšala nižji in višji razred, pa tudi razlike v dohodkih. Vidimo namreč, da sta se med letoma 1998 in 2002 znižala deleža oseb v obeh skrajnih razredih in deleža dohodkov, s katerimi razpolagajo, zvišal pa se je delež oseb in dohodkov srednjega razreda (glej Tabela 1).

Med letoma 1998 in 2002 se je spremenila struktura dohodkov² in izdatkov slovenskih gospodinjstev. Medtem ko je leta 2002 dohodek iz delovnega razmerja predstavljal glavnino dohodka srednjega in višjega razreda (med

* Urednica. Urad za makroekonomske analize in razvoj, Ljubljana.

** Socialni razgledi so nova publikacija Urada za makroekonomske analize in razvoj, ki nadomeščajo Poročilo o človekovem razvoju.

¹ Nižji dohodkovni razred ima ekvivalentne dohodke pod zneskom v višini 0,6 mediane ekvivalentnih dohodkov oseb v Sloveniji, tj. pod pragom revščine po definiciji Eurostata; spodnji srednji dohodkovni razred ima ekvivalentne dohodke v znesku med 0,6 in pod zneskom v višini 1,2 mediane ekvivalentnih dohodkov; zgornji srednji v višini med 1,2 in 2 medianama; višji pa v znesku, ki je nad 2 medianama ekvivalentnih dohodkov.

² Dohodek je opredeljen kot tekoči denarni razpoložljivi dohodek. Izključeni so enkratni visoki dohodki, vrednost lastne proizvodnje, porabljene v gospodinjstvu, neplačane stanarine (za lastniško stanovanje), zmanjšanje prihrankov ali najeta posojila. Dohodek gospodinjstva je neto dohodek, to je dohodek po plačilu prispevkov za socialno varnost in dohodnine. Da bi omogočili ustrezno primerjavo med osebami, ki živijo v gospodinjstvih različne velikosti in sestave, smo dohodek gospodinjstev delili s številom ekvivalentnih članov. Tako smo dobili ekvivalentni dohodek gospodinjstva, ki je hkrati ekvivalentni dohodek oseb v posameznem gospodinjstvu. Število ekvivalentnih članov je izračunano na podlagi modificirane ekvivalenčne lestvice OECD, ki jo uporabljata tudi Eurostat in SURS: prva odrasla oseba v gospodinjstvu ima utež 1, vsaka naslednja odrasla oseba utež 0,5, vsak otrok, mlajši od 14 let, pa utež 0,3. Vsoto uteži za člane nekega gospodinjstva imenujemo število ekvivalentnih članov oz. ekvivalentna velikost gospodinjstva.

Tabela 1: Porazdelitev oseb in njihovega dohodka po dohodkovnih razredih, Slovenija, 1998 in 2002

Dohodkovni razred	Osebe (v %)		Dohodek (v %)		Indeks povečanja dohodka, 1998-2002	
	1998	2002	1998	2002	Nominalno	Realno
Nižji	14,0	11,9	6,1	5,3	152,4	117,5
Spodnji srednji	54,1	55,0	45,1	45,2	147,3	112,4
Zgornji srednji	26,9	28,2	36,5	38,3	150,0	115,1
Višji	5,1	4,9	12,2	11,1	141,3	106,4
Skupaj	100,0	100,0	100,0	100,0	149,6	114,7

Vir: SURS, datoteki APG 1998 in 2002; preračuni Stropnik.

53 % in 70 %), je predstavljal le 24,8 % dohodka nižjega razreda. Največji del dohodkovnega vira slednjega so namreč pokojnine; leta 2002 se je njihov delež še povečal (s 40,5 % na 46,1 % vseh virov). Leta 2002 je nižji razred (11,9 % oseb) ustvaril 2,2 % vsega dohodka iz delovnega razmerja ter prejel 24,5 % mase nadomestil za brezposelne, 21,6 % drugih socialnih prejemkov in 16,6 % otroških dodatkov. Na drugi strani je višji dohodkovni razred (4,9 % oseb) ustvaril 13,3 % dohodka iz delovnega razmerja, 15,6 % drugih družinskih prejemkov (predvsem zaradi razmeroma visokih denarnih nadomestil za starševski dopust, saj so ta približno enaka prejšnji plači) in kar 40,7 % vsega dohodka iz lastnine.

V obdobju 1998–2002 sta se v vseh dohodkovnih razredih znižala deleža izdatkov za hrano in brezalkoholne pijače (za 2,2 odstotne točke, v nadaljevanju o. t.) ter delež izdatkov za transport (za 2,1 o. t.), povečali pa so se deleži izdatkov za komunikacije (za 2,1 o. t.), za stanovanje in režijo ter rekreacijo in kulturo (za 1,2 o. t.). Zgornji srednji in višji razred sta okrepila deleže izdatkov za obleko in obutev ter pohištvo, opremo in storitve za gospodinjstvo, nižji in spodnji srednji pa sta jih znižala. Nasprotno so nižji, spodnji in zgornji srednji razred znižali delež izdatkov za alkohol in tobak, višji pa jih je nekoliko zvišal. Medtem ko so spodnji, zgornji srednji in višji razred zmanjšali delež izdatkov za transport, jih je nižji razred nekoliko povečal. Pri tem so nižji, spodnji srednji in zgornji srednji razred zvišali tudi delež izdatkov za izobraževanje, višji razred pa ga je znižal.

2.2 Zadolženost in prezadolženost

Zadolževanje je privilegij delovno aktivnega prebivalstva oziroma socioekonomsko močnejših slojev in večinoma ne pomeni nujno tudi prezadolževanja. Zadolženosti in prezadolženosti v Sloveniji sistematično ne spremljamo (glej SR, 2006: 25 in Ferk, 2007), čeprav sta pomembna kazalnika materialne ogroženosti posameznika oziroma gospodinjstva. V SR smo zato uporabili podatke Slovenskega javnega mnenja (SJM) 2005³. Ti kažejo, da se je v zadnjih petih letih različno zadolžilo 41 % oseb. Nadpovprečen je delež zadolženih v starostni skupini 25–45 let (60,1 %), to je v obdobju, ko so ljudje naložbeno bolj dejavni, predvsem zaradi urejanja stanovanja. Glede na izobrazbeno strukturo se bolj zadolžujejo višje izobraženi, glede na delovno aktivnost pa zaposleni (59,4 %) mnogo bolj od nezaposlenih (32,8 %), upokojenci (25,6 %) ali gospodinje (23,1 %).

Po podatkih SJM (2005) se je v letu 2004 prezadolžilo⁴ 18,1 % oseb. Ti pogosto oziroma včasih niso bili sposobni odplačevati posojil, medtem ko jih je brez težav odplačevalo 36 % oseb, 42,1 % pa se jih sploh ni zadolžilo. V nižjih dohodkovnih razredih je delež prezadolženih večji; njim zadolževanje največkrat predstavlja tudi prezadolževanje. Delež gospodinjstev, ki so v zadnjem letu ustvarila prihranke, se je s 13,0 % v letu 1992 povečal na 29,1 % leta 2005. Delež gospodinjstev, ki so svoje prihranke porabili ali se zadolžili, pa se je v istem obdobju zmanjšal z 31,2 na 17,6 %.

³ Vprašanje se je glasilo: Ali ste se v zadnjih petih letih zadolžili oziroma najeli kredit? Prosimo, upoštevajte vse oblike zadolževanja: krediti pri banki (tudi povečani limit), zadolževanje pri sorodnikih in znancih, zadolževanje na sivem trgu, lizing ... 1 - da; 2 - ne (SJM 2005/1).

⁴ Vprašanje se je glasilo: Ali se vam dogaja, da zaradi odplačevanja kreditov ne morate pravočasno poravnati sprotih stroškov za življenje oziroma morate zmanjševati izdatke za osnovne življenjske potrebščine? 1 - da, pogosto; 2 - da, včasih; 3 - ne, nikoli ali skoraj nikoli; 4 - nisem (bil/-a) zadolžen/-a (SJM 2005/1).

2.3 Socialna izključenost in revščina

Kvantitativnega empiričnega raziskovanja izključevanja (kot kopičenja prikrajšanosti na distribucijski in relacijski ravni) je v Sloveniji, predvsem zaradi pomanjkanja podatkovnih zbirk, zelo malo. Primerjalno študijo zaznav socialne izključenosti, razlogov za izključenost v družbi in pogojev za socialno integracijo ter pomene različnih integracijskih vidikov za posameznike v različnih državah EU predstavlja analiza Evropske fundacije za izboljšanje življenjskih in delovnih pogojev⁵ (2004).

Med prebivalci osemindvajsetih držav, vključenih v raziskavo v letih 2001 in 2002, so se Slovenci počutili najmanj socialno izključeni⁶. Razlike v deležih oseb, ki se počutijo socialno izključene, so med državami precejšnje: od 5,6 % oseb v Sloveniji do 26,6 % na Slovaškem. Povprečje v EU-25 je bilo 12,4 %, v EU-15 12,1 %, v desetih novih članicah EU pa 14,1 %.

Kot razloge, zakaj ljudje živijo v pomanjkanju, Slovenci in Slovenke najpogosteje navajajo eksterne (strukturne) dejavnike. Trije najpomembnejši razlogi za revščino ali socialno izključenost so po njihovem mnenju alkoholizem (53 %), brezposelnost (47 %) in bolezen (36 %). Podobne razloge navajajo vprašani tudi v drugih državah EU. Primerjalna analiza je pokazala, da vprašani v premožnejših državah (in tistih, v socialni politiki katerih bolj kakor državno zagotavljanje socialne zaščite prevladujejo načela in prakse uveljavljanja individualne odgovornosti) pogosteje razlagajo socialno izključenost z individualnim neuspehom (Böhnke, 2004: 9).

Subjektivno občutenje socialne izključenosti lahko dopolnimo z laekenskim kazalnikom socialne izključenosti in revščine. Primerjalno z državami EU-25 se Slovenija po kazalnikih ključnih razsežnosti⁷ uvršča razmeroma ugodno:

- (i) Stopnja tveganja revščine je bila leta 2003 10 %⁸, kar je med državami EU-25 druga najnižja stopnja (najnižjo ima Češka – 8 %; EU-25 15 %).
- (ii) Delež odraslih oseb (18–59 let), ki živijo v gospodinjstvih brez zaposlitve, je četrti najnižji (leta 2005 6,7 %; EU-25 10,2 %).
- (iii) Po stopnji dolgotrajne brezposelnosti se uvrsti na 11. mesto med državami EU-25 (leta 2005 3,1 %; EU-25 3,9 %).

(iv) Pričakovano trajanje življenja pa je nižje kakor v povprečju EU-25. Leta 2003 je bilo pri moških 73,2 leta (EU-25 75,1 leta), pri ženskah pa 80,7 leta (EU-25 81,2 leta).

Stopnja tveganja revščine se je v Sloveniji v obdobju 1998–2003 znižala za 1,8 o. t. Z upoštevanjem dohodkov v naravi je leta 2003 znašala 10 % in je bila za 1,7 o. t. nižja od stopnje, preračunane brez dohodkov v naravi. K zmanjševanju tveganja revščine znatno pripomorejo socialni transferji. Brez njih bi bila stopnja tveganja revščine 16,2-odstotna (v EU-25 pa 26-odstotna). K zmanjševanju tveganja revščine močno prispevajo pokojnine. Če bi bili prebivalci brez njih, bi bila stopnja tveganja revščine leta 2003 namreč kar 36,9-odstotna. Med vsemi kategorijami in socioekonomskimi skupinami je v Sloveniji najvišja stopnja tveganja revščine pri osebah, starih nad 65 let, ki živijo v samskih gospodinjstvih (39,9 %), sledijo pa jim brezposelni moški (38,8 %).

Glede na spol so revščini bolj izpostavljene ženske. Revščina je med njimi višja za skoraj 3 o. t. (za ženske znaša 11,4 %, za moške pa 8,6 %). Glede na starost je bila najvišja stopnja tveganja revščine leta 2003 med osebami, stari 65 let in več (ne glede na to, v kolikočlanskem gospodinjstvu so živi), in sicer 18,5-odstotna. Pod mejo revščine je leta 2003 živel skoraj dvakrat več starih (19,2 %) kakor celotne populacije (10,0 %). Glede na tip gospodinjstva so največjemu tveganju revščine izpostavljena enočlanska gospodinjstva. Z 39,9-odstotno stopnjo tveganja so med njimi najrevnejša enočlanska gospodinjstva oseb, starih 65 let in več. Glede na stanovanjsko razmerje je ta stopnja še vedno najvišja med najemniki stanovanj (23,5 %), čeprav se je v primerjavi z letom 1998 znižala za 3,5 o. t. Med lastniki stanovanj je bila stopnja tveganja revščine 9,8-odstotna.

2.4 Dostopnost storitev in dobrin

Dostopnost storitev in dobrin močno vpliva na raven življenjskega standarda, socialne varnosti, enakosti oziroma neenakosti in socialne vključenosti. Določajo jo (1) pravila in merila dostopa, (2) cene in način financiranja, (3) prostorska organiziranost, (4) kadrovske in prostorske viri itd. Ker zadovoljevanje temeljnih potreb za človekov razvoj ne more biti odvisno le od relativnih cen storitev in dobrin ter razpoložljivega

⁵ European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions je institucija Evropske komisije.

⁶ Občutek socialne izključenosti so merili z občutenjem odtujenosti, nemoči in manjvrednosti, pomanjkanjem priznanja in občutkom potisnjenosti na rob družbe. Med socialno izključene so štete osebe, ki so poročale o dveh, treh ali štirih subjektivnih integracijskih primanjkljajih.

⁷ Podatki o deležu oseb, ki zgodaj opuščajo izobraževanje, so za Slovenijo nezanesljivi.

⁸ Vključeni so dohodki v naravi.

dohodka posameznikov, mora biti organizirano tudi drugače. Države tovrstne storitve regulirajo tako, da določijo posebne pogoje izvajanja, ki zagotavljajo uresničevanje javnega interesa. Mnoge teh storitev se izvajajo v okviru instituta javne službe, v okviru svojih politik pa države posebej skrbijo tudi za dostopnost nekaterih drugih pomembnih dobrin. V evropski praksi se je zanje uveljavil pojem 'storitve splošnega pomena', označuje pa tržne ali netržne storitve, ki jih kot storitve splošnega pomena določijo posamezne države, javne oblasti pa prevzemajo zanje javno obveznost.

Dostopnost storitev splošnega pomena in dobrin se kljub številnim omejitvam izboljšuje. Temelji(la) (naj bi) na načelih socialne pravičnosti, solidarnosti, enakih možnosti in tako na preprečevanju socialne izključenosti. A velja poudariti, da so v konkretnih izpeljavah ukrepov socialnih politik med temi načeli neredki kompromisi (predvsem zaradi konfliktov med ponudbo in povpraševanjem). V praksi dostopnost tako še vedno omejujejo nezadostna mreža storitev in programov (premajhna zmogljivost in neenakomerna regionalna pokritost), težave pri financiranju in pogosto slaba informiranost morebitnih upravičencev.

Vključenost otrok v vrtnice narašča, prav tako vključenost mladih v izobraževanje, problem pa je nizka vključenost prebivalcev v nizko izobrazbo in starejših v izobraževanje. V šolskem letu 2005/2006 je bilo v vrtcih 77,8 % otrok med tretjim in petim letom starosti, vključenost mlajših od treh let pa je bila 25,6-odstotna. Zaradi upadanja števila osnovnošolskih otrok se zmanjšuje število osnovnih šol (v šolskem letu 2004/2005 jih je bilo 799, v 2000/01 pa 817); nadaljnje zmanjševanja števila osnovnih, predvsem podružničnih šol bi lahko zaostriло problem prostorske dostopnosti osnovnega izobraževanja. Delež vključene generacije v starosti 15–19 let v srednjih šolah je v obdobju 1999–2004 porasel z 72,2 na 77,9 %. Povečuje se tudi število študentov na terciarni ravni, s čimer Slovenija že dosega raven tistih držav članic EU-25, ki imajo najvišje razmerje števila študentov do števila prebivalcev: razmerje števila študentov na 1000 prebivalcev je leta 2004 doseglo 56,2 % (leta 1995: 24,1 %), razmerje do prebivalcev v starosti 20–29 let pa 37,9 % (leta 1995: 16,4 %). Število visokošolskih zavodov narašča, vendar so neenakomerno razporejeni. Imamo namreč štiri univerze, in sicer v Ljubljani, Mariboru, Kopru in Novi Gorici, kar vse vpliva na prostorsko dostopnost izobraževanja. Po podatkih Andragoškega centra Slovenije je bila med odraslimi leta 2004 največja vključenost v izobraževanje pri osebah z visoko izobrazbo,

najmanjša pa pri tistih z nedokončano osnovno šolo. Povezava med doseženo stopnjo izobrazbe in vključenostjo v izobraževanje je še bolj kakor pri formalnem očitna pri neformalnem izobraževanju, kjer ta narašča z vsako naslednjo višjo stopnjo izobrazbe. Vključenost prebivalcev z visoko izobrazbo ali več v neformalno izobraževanje je bila leta 2004 šestkrat višja od vključenosti tistih z nedokončano osnovno šolo. Precejšnje so tudi razlike v vključenosti prebivalstva v izobraževanje glede na starost; starostna skupina 50–65 let se vključuje približno dvakrat manj od starostne skupine 25–39 let in 40–49 let. Javni izdatki za izobraževanje so, primerjalno gledano, v Sloveniji razmeroma visoki; večji delež javnih sredstev zanj kakor druge evropske države namenimo za štipendije in podobne oblike socialnih ugodnosti študentom. S šolstvom so precej zadovoljni tudi prebivalci; izobraževalnim ustanovam zaupajo, prav tako dobro pa ocenjujejo možnosti izobraževanja.

Slovenija zaostaja za drugimi državami EU glede na kadrovske in druge zdravstvene zmogljivosti, razlike so tudi v dostopnosti med regijami, nerešeni problem pa čakalne dobe. Po številu zaposlenih zdravnikov na 100.000 prebivalcev zaostanek Slovenije za evropskim povprečjem narašča, podpovprečno je tudi število zobozdravnikov na 100.000 prebivalcev. Pač pa se Slovenija po številu medicinskih sester in zdravstvenih tehnikov, čeprav jih na nekaterih področjih primanjkuje, uvršča v zgornjo polovico držav EU-25. Glede bolniških postelj se prav tako kaže slovensko zaostajanje: v letu 2004 smo jih imeli 479,9 na 100.000 prebivalcev (495,5 v letu 2003; 574,1 v letu 1995). Kadrovske zmogljivosti na primarni ravni se med regijami zelo razlikujejo; čeprav analize (IVZ RS) kažejo pomanjkanje zdravnikov na primarni ravni v nekaterih delih države, je še izrazitejše pomanjkanje specialistov pediatrov in zobozdravnikov. Nerešen problem je že dlje časa čakalna doba, ki povzroča neenakosti med zavarovanimi osebami, saj si jo premožnejši poskušajo skrajšati s plačilom iz lastnih sredstev, drugim, ki tega ne zmorejo, pa se čakalna doba zato podaljšuje. Sredstva, namenjena za zdravstvo kot delež v BDP, so višja kakor v povprečju držav EU, preračunano na prebivalca pa Slovenija za njimi močno zaostaja. V sestavi celotnih izdatkov za zdravstvo se je v obdobju 1997–2003 zmanjšal delež javnih izdatkov (z 79,2 % v letu 1997 na 76 % v letu 2003), delež zasebnih izdatkov pa se je v istem obdobju povečal z 20,8 % na 24,0 %. V sestavi zasebnih izdatkov jih je skoraj 60 % kritih s prostovoljnimi zdravstvenimi zavarovanjem. Stanje zdravstva prebivalci ne ocenjujejo visoko: leta 2004 so mu na lestvici 0–10 namenili oceno 4,89; z njim so bolj zadovoljni starejši in manj izobraženi.

Dostopnost socialnovarstvenih storitev zmanjšujejo nezadostna mreža storitev in programov, težave pri financiranju in pogosto slaba informiranost morebitnih uporabnikov. Mreža storitev centrov za socialno delo, posebnih socialnih zavodov za odrasle in zavodov za usposabljanje otrok s posebnimi potrebami je že dlje časa nespremenjena. Mreže varstveno-delovnih centrov za odrasle osebe z motnjami v telesnem in duševnem razvoju ter domov za starejše pa so v zadnjih desetih letih doživele obsežne širitve, zlasti po letu 2000 (s ponudbo zasebnikov in nevladnih organizacij). Podaljševanje življenjske dobe, naraščanje števila starih in spremenjene (z)možnosti družin za njihovo oskrbo pa močno širijo obseg potrebnih storitev dolgotrajne oskrbe. Po številu mest za institucionalno oskrbo starih je Slovenija blizu 4,9 mesta na 100 prebivalcev, starejših od 65 let, in se ne razlikuje bistveno od bolj razvitih držav EU. Zaostajamo pa po obsegu oskrbe na domu in drugih neinstitucionalnih oblikah pomoči, saj je vanje vključenih manj kakor 2 % prebivalcev, starejših od 65 let. Zaradi razlik v regionalni razvitosti in dostopnosti je za sprejem v domove za starejše v nekaterih okoljih čakalna doba daljša kakor drugje. Celotni izdatki za dolgotrajno oskrbo so v letu 2004 znašali 1,13 % BDP (0,88 % BDP javni in 0,25 % BDP zasebni izdatki). Od tega jih je bilo 60 % namenjenih dolgotrajni zdravstveni in 40 % dolgotrajni socialni oskrbi. Glede na višino javnih izdatkov smo primerljivi z EU-15, zasebni izdatki pa predstavljajo manj od četrtine vseh sredstev za dolgotrajno oskrbo.

Zagotavljanje ustreznih in cenovno sprejemljivih bivalnih možnosti za vse prebivalce ostaja razvojna naloga. Skoraj 85 % ljudi v Sloveniji živi v lastniških stanovanjih, drugi so bodisi uporabniki stanovanj (staršev ipd.) bodisi najemniki. Kakor naloga zakonodaja, mora država ustvarjati možnosti, da si državljani pridobijo primerno stanovanje. Dostopnost stanovanj socialno šibkejšim skupinam se zagotavlja z mrežo neprofitnih stanovanj in z možnostjo pridobiti subvencijo za plačilo najemnine. Obseg zgrajenih neprofitnih stanovanj pa je vse od leta 1995 zelo skromen ter daleč pod potrebami in vsakoletnimi načrti. Odločitve o tem, koliko neprofitnih stanovanj bo dodeljeno v najem in po katerih merilih, je prepuščena občinam. S sprejetjem novega stanovanjskega zakona leta 2003 so se sicer nekoliko izboljšale možnosti subvencioniranja najemnin, vendar so tudi te subvencije zaradi omejenosti na najemnike neprofitnih stanovanj za marsikoga nedosegljive. Delež stanovanj brez osnovnih napeljav se zmanjšuje. Kljub temu je ob popisu leta 2002 v stanovanjih brez centralnega ogrevanja še vedno živelo 16,4 % vseh gospodinjstev, 5,2 % v stanovanjih brez kopalnice

in 4,8 % v stanovanjih brez stranišča. V slabše opremljenih stanovanjih prebivajo zlasti gospodinjstva v nemestnih naseljih, glede na lastništvo pa najemniki in podnajemniki.

Stopnja razširjenosti uporabe interneta je razmeroma visoka, za evropskim povprečjem pa zaostajamo po deležu gospodinjstev s širokopasovno internetno povezavo. Podatki kažejo, da so slovenska gospodinjstva med novimi članicami EU najbolj opremljena za uporabo interneta – leta 2005 je imelo v Sloveniji dostop do njega 48 % gospodinjstev. Kot najpogostejši razlog, da nimajo tega dostopa, pa navajajo, da nimajo potrebe in želje, previsoke stroške opreme in dostopa, in med pomembnimi razlogi je tudi pomanjkanje ustreznega znanja. V Sloveniji je imelo leta 2005 dostop do širokopasovne povezave 19 % gospodinjstev, kar je manj od povprečja EU-25 (23 %).

2.5 Subjektivna zaznava življenjskih pogojev

Pri analizi zaznav osebnih, družinskih in družbenih pogojev smo se osredotočili na razmeroma širok spekter življenjskih situacij. Prva raven so osebne in družinske okoliščine, ki vključujejo kazalnike subjektivne sreče in zadovoljstva z življenjem, zdravja, življenjskega optimizma, socialne vključenosti in občutkov varnosti ter materialnega stanja gospodinjstva. Drugo raven predstavlja zadovoljstvo z različnimi vidiki delovanja širše družbe, od političnega, ekonomskega in socialnega sistema do zdravstva in izobraževanja. Ravni med sabo nista ločeni, saj socialna umeščenost anketiranca in njegove ali njene družine predstavlja prizmo, skozi katero ocenjuje dogajanje v širši družbi. Velja seveda tudi nasprotno: splošno družbeno dogajanje odseva na najbolj zasebnih ravneh, kakršni so na primer občutki življenjske sreče in zdravje posameznika. Izbor uporabljenih kazalnikov temelji na statističnih podatkih ankete o porabi v gospodinjstvih (SURs), dveh najnovejših raziskavah Centra za raziskovanje javnega mnenja, izvedenih jeseni 2004 (ESS – drugi val) in spomladi 2005, uporabljeni pa so bili tudi podatki več predhodnih raziskav Slovenskega javnega mnenja (SJM).

Zadovoljstvo z življenjem je razmeroma nizko, prav tako je nizko zaupanje (političnim institucijam in ljudem). Z življenjem so bolj zadovoljni tisti, ki: se počutijo zdrave, so poročeni (ali živijo v zunajzakonskih partnerskih zvezah) in imajo višji (samoocenjeni) družbeni status. Razlike v zadovoljstvu glede na starost in spol so razmeroma majhne. Raziskave kažejo, da na izraženo zadovoljstvo (vedno bolj) vplivajo tudi zaposlitev (plačano delo), njena kakovost in delovna avtonomija. Visoko je zaupanje

v družino in izobraževalne ustanove, izrazito nizko pa v politične stranke, državni zbor in Cerkev z duhovščino. Prav tako malo zaupamo drugim ljudem. Slovenija se namreč uvršča v skupino držav z nizko stopnjo socialnega kapitala; prevladuje podoba egoističnega in nesolidarnega okolja.

Slovenci in Slovenke opažajo izrazitejšo pozitivne razvojne premike od leta 1995 predvsem pri izobraževanju in demokratičnih pravicah, nekoliko tudi pri zdravstvenem varstvu in splošnem življenjskem standardu – a na splošno manj, kakor bi pričakovali glede na podatke o rasti blaginje večine prebivalstva. To kaže veliko neskladje med statistično realnostjo in dejansko izkušnjo. Največ izboljšanja Slovenci in Slovenke opažajo pri možnostih izobraževanja. Da so te možnosti danes (dosti) boljše kakor v referenčni točki v preteklosti, je leta 1995 menilo 33,6 % oseb, leta 2005 pa 59,4 %. Sledijo ocene možnosti demokratičnosti odločanja (33,0 %), kjer pa v letih 1999–2003 opazimo padajoči trend. Mlajši ocenjujejo razvojna gibanja bolj pozitivno, razen tistih, ki jih najbolj neposredno zadevajo (možnost preživljati otroke in dobiti stanovanje). Najnižje so ocene v starostni skupini 45–60 let, ki na prihodnji razvoj gledajo bistveno manj optimistično; lahko bi rekli, da so posledice tranzicije občutili bolj neposredno kakor druge starostne skupine. Sistematičnih razlik med izobrazbenimi skupinami ni, prav tako ni opaznih razlik glede na zaposlitveni status. Brezposelni razvojna gibanja sicer ocenjujejo nekoliko slabše kakor zaposleni, a razlike niso velike. Glede na dohodek so razlike opazne predvsem pri kazalnikih demokratičnosti in zakonitosti; pripadniki višjih dohodkovnih razredov ocenjujejo trende bolj pozitivno kakor pripadniki nižjih. Možna razlaga tega bi se lahko navezala na teoretske razprave o legitimnosti demokratičnega sistema, namreč da je sistem bolj legitimen v očeh tistih, ki so v njem ekonomsko uspešnejši. Kljub vsemu pa gledajo Slovenci in Slovenke na prihodnost z zmernim optimizmom ter pozitivno ocenjujejo spremembe življenjskega standarda in razmer. A vendarle manj in v nižjih deležih, kakor bi lahko pričakovali glede na statistično izmerjene spremembe.

3. Slovenija – dolgoživa družba

Na staranje se države, skoraj brez izjeme po vsej Evropi, odzivajo podobno. Iščejo, preizkušajo ali/ in uvajajo politike, ki zadevajo starejše generacije (ki so stare, so upokojene ali bi se lahko upokojile), ter preverjajo, spreminjajo in popravljajo politike, ki so usmerjene k mlajšim generacijam. Število in

sestava prebivalstva sta namreč posledica individualnih ravnanj in odločitev ter razmer, v katerih ljudje živijo; vselej se odločamo v konkretnem družbenem in vrednotnem okviru, pa vendar sami. V drugem delu *Socialnih razgledov* zato predstavljamo tiste spremembe od konca devetdesetih let do danes, ki Slovenijo označujejo kot dolgoživo družbo, in iz tega izhajajoče priložnosti, naloge, ne navsezadnje pa tudi probleme.

Staranje družbe je že dolgo napovedovano, a v politikah prezrto razvojno dejstvo večine držav, tudi Slovenije. Dolgoživost je posledica sočasnega učinkovanja izboljšanja življenjskih pogojev, kar se kaže kot podaljševanje življenja in upad števila rojstev. Posledica je vedno manjši naravni prirast. Ta je v Sloveniji negativen od druge polovice devetdesetih. Selitveni prirast je pozitiven, a razmeroma nizek. Starostna sestava prebivalstva se torej spreminja, indeks starostne odvisnosti starih⁹ pa se veča. Krči se delež otrok, naraščata pa delež delovno sposobnega in delež starega prebivalstva. Ta proces je zdaj sicer še počasen (zaradi razmeroma velikih demografskih izgub v obeh svetovnih vojnah), lahko pa postane kritičen že v naslednjem desetletju in pozneje, ko bodo začele vstopati v kontingent starega prebivalstva številčne generacije, rojene po drugi svetovni vojni, medtem ko se bodo kontingenti otrok in delovno sposobnega prebivalstva (zaradi nizke rodnosti po letu 1980) začeli zmanjševati.

3.1 Prebivalstvena slika

Dosedanji demografski razvoj Slovenije zaznamujejo trije pomembni zasuki. Ti se časovno ujemajo s tremi obdobji: s koncem 19. stoletja, začetkom 80. let 20. stoletja in začetkom 21. stoletja. V zadnjih letih 19. stoletja se je začela zniževati rodnost. V začetku 80. let 20. stoletja se je začela zviševati povprečna starost žensk ob rojstvu otrok, pričakovano trajanje življenja ob rojstvu je preseglo 70 let in celotna rodnost se je znižala pod vrednost 2,1. Prebivalstvo se je začelo pospešeno starati. Posledice opisanih sprememb so se v prvih letih 21. stoletja pokazale v upadanju števila tistih skupin prebivalstva, ki so bistvenega pomena za nadaljnji socialni in ekonomski razvoj Slovenije. Leta 2000 se je začelo zmanjševati število žensk v rodni dobi, leta 2003 je število starih (65 ali več let) prvič preseglo število mladih (0–14 let). Slovenija je v skupini evropskih držav z najnižjo rodnostjo. Ta upada že zadnjih sto let; po stagnaciji v obdobju 1999–2003 se je leta 2005 zvišala na 1,26 otroka na žensko. Leta 2004 je prenehal naraščati delež delovno sposobnega prebivalstva (15–64 let). Ta se bo v nekaj letih začel krčiti. Sredi leta 2005 je imela

⁹ Razmerje med starim (65+) in delovno sposobnim prebivalstvom (15–64 let).

Slovenija dva milijona prebivalcev, katerih povprečna starost je bila že 40,4 leta.

Projekcija prebivalstva Slovenije, ki jo je opravil Eurostat, kaže nadaljnje daljšanje pričakovanega življenja za moške in ženske ter povečanje deleža starih. Število rojstev naj bi naraščalo do leta 2015, ko naj bi ponovno začelo upadati. Selitveni prirast naj bi se povečal na nekaj manj kakor sedem tisoč oseb na leto, celotno število prebivalcev pa se ne bo bistveno spreminjalo. Od leta 2004, ko je bilo sredi leta 1.997.000 prebivalcev, se bo njihovo število do leta 2015 rahlo povečevalo (do okoli 2.020.000), nato pa se bo začelo zmanjševati in bo v letu 2050 (pri opisanih predpostavkah) doseglo število 1.897.100. V obdobju 2004–2050 se bo ob teh predpostavkah v celotnem prebivalstvu število ljudi po posameznih starostnih skupinah spreminjalo različno. Skoraj podvojilo se bo število starejših od 65 let, sočasno pa znižalo število starih do 14 let in starih 15–64 let. Posledica spremenjene številčnosti po posameznih starostnih skupinah bo spremenjena starostna sestava prebivalstva. Delež tistih, ki bodo stari 65 let in več, se bo s sedanjih 15 % povečal na 31 %, delež starih 15–64 let pa se bo zmanjšal s 70 % na 56 %.

3.2 Družina in njene nove podobe

Oprelitev pojma družina predstavlja 'družbeni napotek in diagnozo', ki vpliva na moralno-ideološke predstave in na delovanje socialne politike ter je hkrati njen odsev. Kar je v neki družbi večinsko sprejeto kot moralno in torej normativno, je navadno tudi nagrajeno z ukrepi socialne oziroma družinske politike in obratno. Z jezikovnim (definitornim) posegom v realnost leto pravzaprav (so)ustvarjamo in je ne zgolj nevtrarno opisujemo. Zato prvi del tega poglavja namenjamo pomembni razpravi o definicijah in tipologizaciji družin, nato pa predstavimo spreminjanje načinov družinskega življenja. Kot pomembne širše družbene spremembe navajamo dva procesa, od katerih so še zlasti odvisne spremembe družin in v družinah: (1) spremembe na trgih dela in (2) staranje prebivalstva, ki že močno vpliva na organizacijo družinskega življenja; vpliv staranja se bo v prihodnje še krepil.

Slovenska družina (in tako gospodinjstvo) se spreminja, mladost in starost se podaljšujeta. Starševstvo (eden ključnih znakov odraslosti) se vedno bolj premika proti tridesetim letom. Starost mater ob rojstvu prvega

otroka se namreč zvišuje; od leta 1965, ko je znašala 24,2 leta, se je povzpela na 27,8 leta v letu 2005. Zmanjšuje se število jedrnih, narašča pa število reorganiziranih in enostarševskih družin¹⁰. Med enostarševskimi prevladujejo družine mater z otroki, ki so ob popisu 2002 predstavljale 86 % vseh enostarševskih družin; narašča tudi število enostarševskih družin očetov z otroki (SURs). Od srede sedemdesetih se zmanjšuje število porok (leta 1965 sta bili 9,2 poroki na 1000 prebivalcev, leta 2005 pa 2,9), starost ob prvi poroki se zvišuje (z 22,5 leta 1980 na 28,2 leta 2005). Razvez pa je bistveno manj kakor v državah EU-25. Leta 2003 sta bili 1,2 razvezi na 1000 prebivalcev (v EU-25 v povprečju 2,1 razveze na 1000 prebivalcev). Narašča število otrok, rojenih zunaj zakonske zveze – v letu 1954 dobra desetina otrok in ta delež je leta 2005 dosegel že skoraj polovico vseh rojstev (46,7 %).

Slovenija je družinsko naravnana družba. Javnomenjski podatki kažejo, da Slovenci in Slovenke ne izkazujejo protidružinskih (protinatalitetnih) usmeritev ter da jih je velika večina zadovoljnih s svojim družinskim življenjem. Družina je v hierarhiji vrednot Slovencev že dolgo na prvem mestu. Eden od razlogov je gotovo v ideologizaciji družine. Zato je 'imeti družino' družbeno pričakovan in vrednotno zaželen odgovor¹¹ in takšna so tudi stališča mladih. Starševstvo je za mlade skrbno pretehtano in zelo odgovorna odločitev, ki jo, ko razmišljajo o starševstvu, praviloma postavljajo čisto na konec vseh izpolnjenih osnovnih pogojev (zaposlitev, stanovanje itd.). Mladi kot najpomembnejši pogoj za odločitev za otroke navajajo nujnost, da se počutijo dovolj zrele za tako zahtevno in odgovorno vlogo, kakršna je starševstvo.

V delitvi dela v družini ni opaznejših znakov enakosti med partnerjema. Razporeditev vlog in odnosov v družini je, sodeč po raziskavah od leta 1977, precej tradicionalna. Opravila, ki so bila že tradicionalno vezana predvsem na ženske, so še vedno pretežno njihova naloga. Tako so ženske tiste, ki perejo perilo, pospravljajo in čistijo po hiši ali stanovanju, pripravljajo hrano in kuhajo. Prav tako jim je najpogosteje prepuščena skrb za bolne in pomoči potrebne družinske člane. Tudi nakupovanje hrane je največkrat njihova 'naloga', čeprav moški pri tem sodelujejo nekoliko bolj kakor npr. pri negi bolnih družinskih članov. Moškim so 'naložena' predvsem manjša popravila v hiši. O neenakomerni

¹⁰ Statistika, eden najpomembnejših virov informacij o družinskem življenju, opazi le oblike družinskega življenja, razlogov zanje pa ne. Ne zmore npr. ločevati na videz enakih enostarševskih družin, ki so nastale zaradi razveze, od tistih, ki so takšne že od vsega začetka, itd.

¹¹ Vrednote so splet zelo osebnih, obenem pa družbeno pogojenih življenjskih orientacij, stališč in presoj. Zato je treba razlikovati med javnim zagovorom vrednot in zasebnimi oziroma osebnimi vrednotnimi orientacijami.

delitvi opravil med spoloma še jasneje priča podatek o številu ur, porabljenih za gospodinjstvo. Ženske v starosti 20–74 let¹² v Sloveniji porabijo za gospodinjska dela (vključno s skrbjo za otroke) skoraj 5 ur na dan, kar je približno 2,5-krat več kakor moški (dobri 2 uri in pol). V približno enakem razmerju se kaže poraba časa za nego otroka (ženska v povprečju skoraj 3 ure in pol na teden, moški slabo uro in pol). Ženske v Sloveniji za 'klasična gospodinjska'¹³ opravila namenijo 88 % svojega časa, moški pa 49 %, medtem ko porabijo moški za 'druga gospodinjska opravila' več časa (51 %) kakor ženske (12 %).

Slovenke so 'sprijaznjene' s pripisano jim družinsko vlogo in veliko obremenitvijo. Tako opravijo večino gospodinjskega dela, kar se jim sicer ne zdi pravično. Celotni moški priznavajo, da doma opravijo manj dela, kakor se jim zdi pravično. Oba spola se hkrati močno strinjata, da bi morali moški posvetiti več časa gospodinjskemu delu, predvsem pa skrbni za otroke. Kar polovica žensk namreč poroča o družinskem življenju kot stresnem, moški precej manj. Anketiranci odgovarjajo, da je usklajevanje poklicne in družinske sfere precej zahtevno, ker je zahtevna vsaka od njiju posebej (tudi časovno). Višje izobraženim se zdi časovno pogosto preobremenjujoča poklicna sfera, nižje izobraženim pa domača. Staranje prebivalstva in družinskih članov pri tem ni zanemarljivo, saj močno vpliva tudi na medgeneracijske odnose v družini.

V družinskem življenju ima staranje prebivalstva vsaj dve pomembni implikaciji. Prva je (socialno-politično aktualno) vprašanje skrbi za stare, ki se osredinja predvsem na razmerje med državo in družino ter njuno delitev odgovornosti pri skrbi za stare. Pri tem je opazno predvsem vprašanje delitve dela; skrb za stare je namreč še vedno pripisana ženskam ter ostaja njihova 'tipična' naloga in odgovornost znotraj družinske oz. sorodniške mreže. Druga implikacija se nanaša na to, da imajo stari v družinskem življenju pomembno vlogo tudi kot 'varuhi' – stari starši (predvsem babice) so npr. pomemben člen v sistemu zagotavljanja varstva in nege predšolskih otrok.

3.3 Socialna vključenost starih

Veliko starih živi samih. V letu 2002 je 48,2 % (v raziskavi Urbanističnega inštituta in FDV) oseb, starih 65 let in več, živelo samih, 31,5 % pa v dvočlanskih gospodinjstvih; le redki so živeli v

številčnejših gospodinjstvih. Glede na celotno slovensko populacijo jih je bilo bistveno manj v lastniških stanovanjih: v lastni hiši ali stanovanju jih je živelo 51,9 % (v celotni populaciji 84,6 %), 41 % v najetem stanovanju ali hiši, 3,8 % v oskrbovanem stanovanju in 3,3 % kako drugače. Velikost stanovanja, v katerem živijo stari, ustreza tipu oziroma velikosti gospodinjstva. Ker so to najpogosteje samska gospodinjstva, so stanovanja večinoma majhna. 51,5 % vprašanih je živelo v stanovanjih do 50 kvadratnih metrov, velikost nad 100 kvadratnih metrov je med starimi redkost. Večina jih je s stanovanjskimi razmerami zadovoljna. Najbolj so bili zadovoljni z dostopom do stanovanjskega objekta, z bližino javnih servisov, velikostjo stanovanja ter bližino sorodnikov in prijateljev. Velika večina (80 %) jih zato v zadnjih letih ni razmišljala o selitvi.

Stari (65 let in več) so skupina prebivalcev pričakovano najvišjo stopnjo kronične zbolelosti in bolezenskih stanj. Pogosteje obiskujejo zdravnika, imajo višje stopnje hospitalizacije, porabijo več zdravil in medicinsko-tehničnih pripomočkov. S starostjo so povezani tudi slabovidnost, težave s sluhom, manjša gibljivost, težave z zobmi in s tem povezane težave pri komunikaciji, kar vse lahko kritično zmanjša funkcionalne zmožnosti in kakovost življenja, tako pa poveča socialno izključenost starih. Potrebe ljudi po zdravstvenih storitvah se s starostjo spreminjajo, še zlasti so v porastu potrebe po dolgotrajni oskrbi. Kljub temu je starim ljudem namenjeno manj preventivne skrbi kakor drugim skupinam, saj se zdravstveni sistem razmeroma slabo odziva na njihove posebne potrebe.

Čeprav se omrežja socialne opore starih močno zožijo, je njihova opora zadovoljiva. Podatki raziskave Inštituta za socialno varstvo RS (Novak in dr., 2004) iz leta 2004 kažejo, da v Sloveniji prevladujeta domača oziroma družinska in sosedska oskrba starih ljudi. Socialno omrežje starih tvori v povprečju 5,8 osebe (na ravni celotne populacije tvori omrežje 6,5 osebe), najpomembnejši vir njihove opore pa so otroci. Z viri neformalne socialne opore so najbolj opremljeni tisti stari, ki prebivajo v razširjeni družini v vaškem okolju, najmanj pa stare ženske, ki živijo same in katerih majhna omrežja so usmerjena predvsem k otrokom. Pri povečanih osebnih potrebah imajo te starostnice na voljo zelo malo alternativnih neformalnih virov, zato so izpostavljene velikemu tveganju.

¹²Zaradi primerljivosti s podatki Eurostata so podatki preračunani na populacijo 20–74 let. Nekatere podatke in ugotovitve zato velja jemati zadržkom; upoštevajoč preračune na ustrežnejšo populacijo, bi se bistveno spremenili (povečali). Anketo je v Sloveniji v obdobju april 2000–marec 2001 izvedel SURS.

¹³Gospodinjska dela so v APČ statistično razvrščena med t. i. klasična: priprava hrane, pomivanje posode, čiščenje, skrb za oblačila, nakupovanje in skrb za otroke; ter druga gospodinjska dela: vrtnarjenje, gradnja in popravila, vzdrževanje vozil in pomoč drugim gospodinjstvom.

Tveganje revščine je med starimi skoraj dvakrat večje kakor med celotnim prebivalstvom. Medtem ko je leta 2003 v Sloveniji živelo pod mejo revščine 10 % prebivalstva (leta 2002 9,9 %), je bilo med osebami, starimi 65 let in več, takih kar 18,5 % (v letu 2002 19,2 %). Ženske, stare 65 let in več, revščina bolj ogroža kakor moške v isti starosti. V letu 2003 je pod mejo revščine živelo 11,1 % starih moških in 22,9 % starih žensk. Ogroženost se še poveča, kadar star človek živi sam; v letu 2003 je bilo pod mejo revščine kar 39,9 % samskih starih ljudi. Stare ženske pogosteje kakor moški živijo same; samski stan je tako eden pomembnih vzrokov višje stopnje tveganja revščine žensk. Stopnja tveganja revščine je višja med osebami, starimi 65 let in več, ki niso lastniki stanovanj; pod mejo revščine je tako leta 2003 živelo kar 30,2 % starih, uporabnikov stanovanj.

Zaradi demografskih sprememb se bodo občutno povečale potrebe po dolgotrajni oskrbi. Te potrebe sicer niso vezane le na starost, vendar z njo naraščajo. V Sloveniji naj bi bilo leta 2004 po ocenah (izdelanih na podlagi raziskave SHARE) dolgotrajne oskrbe potrebnih 58.000 prebivalcev (14 % moških in 22 % žensk, skupaj 19 % prebivalcev v starosti 65 let in več). Če te ocene veljajo, lahko sklepamo, da je bil precejšen del prebivalcev, potrebnih pomoči, v Sloveniji doslej deležen zgolj neformalne pomoči družine, sosedov, prijateljev ali nevladnih organizacij ali pa pomoči kljub potrebi sploh ni imel. Z dosedanjim razvojem dolgotrajne oskrbe je Slovenija namreč krepila predvsem institucionalno oskrbo¹⁴ in manj oskrbo na domu. Tako je bilo leta 2004 v sistem dolgotrajne oskrbe in sistem denarnih dodatkov za pomoč in postrežbo vključenih med 30.000 in 35.000 prebivalcev. Od teh jih je bilo okrog 14.000 vključenih v institucionalno oskrbo, okrog 5000 v oskrbo na domu, okrog 30.000 pa jih je prejelo dodatek za pomoč in postrežbo.

3.4 Delovna aktivnost starejših

Stopnja delovne aktivnosti starejših je nizka, a narašča, dolgotrajna brezposelnost pa je še vedno visoka. Stopnje brezposelnosti po starostnih skupinah v obdobju 1999–2005 se nižajo, predvsem v starostnih skupinah 15–24 in 50–64 let. K sorazmerno nizki anketni stopnji brezposelnosti starejših (v starosti 50–64 let) verjetno prispeva tudi to, da dela pogosto ne iščejo aktivno in tako ne izpolnjujejo enega od meril za brezposelnost po anketi o delovni sili. Podatki torej niso (nujno)

izraz visokih stopenj delovne aktivnosti starejših, saj glede na te Slovenija spada med države z najnižjimi stopnjami v EU, vendar pa kažejo pozitivno naravnost. To je predvsem kazalec učinkovanja pokojninske reforme; stopnja delovne aktivnosti starostne skupine 50–54 let se je z uveljavitvijo zakona dvignila za kar 10,5 o. t., počasi pa se dviguje tudi stopnja delovne aktivnosti starostne skupine 55–64 let. 'Rezerve' za povečanje stopnje delovne aktivnosti v Sloveniji so torej predvsem v zmanjšanju brezposelnosti mladih in starostni skupini 15–24 let in v povečanju stopnje delovne aktivnosti v starostni skupini 55–64 let. V primerjavi z mlajšimi se starejši ponavadi pogosteje otepajo dolgotrajne brezposelnosti, kar kaže med drugim na večji problem zaposlovanja slednjih. Podatki iz registra brezposelnih kažejo, da se dolgotrajna brezposelnost najpogosteje pojavlja v kombinaciji starosti in nizke izobrazbe ter pri večjih zaposlitvenih ovirah (npr. invalidnost).

Staranje prebivalstva povečuje potrebo po daljšem delovno aktivnem življenju. Če bodo starejši podaljšali delovno aktivnost, se lahko bistveno ublaži pritisk na pokojninsko in zdravstveno blagajno. Vendar pa se to ne more zgoditi zgolj s podaljševanjem normativne potrebne delovne dobe za upokojitev; zagotoviti moramo ustrezne možnosti in spodbude za daljšo delovno aktivnost.

3.5 Izzivi dolgožive družbe

Prebivalstvena slika, še bolj pa njena perspektiva (tj. projekcije), postaja vse aktualnejši predmet družbene zaskrbljenosti. Stanje in razvoj prebivalstva lahko omejujoče vplivata na družbeni razvoj ali pa v razvojni paradigmi zahtevata korenite spremembe. Ne zgolj sistemom socialne zaščite, tudi sistemom vedno bolj (pre)obremenjenih opornih omrežij in medosebnih odnosov postavljata številne priložnosti in izzive. Sistemi socialne zaščite so precej prilagojeni sedanjim potrebam, omogočajo razmeroma dobro zaščito in danes še ne pomenijo nesprijemljivih javno-finančnih obremenitev. Vendar ustrezajo današnji demografski sestavi in potrebam, ne povsem pa tudi prihodnjim.

Demografske spremembe (dolgoročno) opredeljujejo družbene, ekonomske in finančne posledice v prihodnosti. Tako se v dolgoživi družbi vprašanja fiskalne vzdržnosti, učinkovitosti in socialne pravičnosti kažejo popolnoma drugače.

¹⁴ Zlasti domovi za starejše, ki opravljajo institucionalno varstvo starejših ter z organizirano prehrano, varstvom in zdravstvenim varstvom nadomeščajo ali dopolnjujejo funkcije doma ali lastne družine. V institucionalni oskrbi, ki je organizirana v desetih območnih enotah, in sicer leta 2005 v 68 javnih in zasebnih domovih za starejše, je bilo 13.641 oseb, razpoložljive zmogljivosti pa so se v zadnjih petih letih precej povečale.

Tudi v Sloveniji, podobno kakor v številnih drugih evropskih državah, bo spremenjena starostna struktura prebivalstva (ob vseh drugih nespremenjenih parametrih in pogojih, predvsem pa pri enakem vzorcu upokojevanja in delovne aktivnosti) močno povečala potrebe in javne izdatke za stare (za pokojnine, zdravstvo, dolgotrajno oskrbo in za druge, s staranjem povezane izdatke) na eni strani, na drugi pa bosta manjše število in delež aktivnih prebivalcev (ob hkratnem samo delno zmanjšanem skupnem številu prebivalcev) močno oblikovala možnosti za gospodarsko rast ter določala davčne in prispevne osnove, tako pa omejevala možnosti zadovoljevanja povečanih potreb. V tako spremenjenih razmerah so nujne prilagoditve v sistemih izobraževanja, zaposlovanja in socialne zaščite (zdravstva in dolgotrajne oskrbe) ter v pokojninskem sistemu, ki bodo morale zagotoviti trdne temelje socialne varnosti ter omogočiti in uveljaviti socialno vključenost. Čim poznejše bo ukrepanje, tem bolj drastični bodo morali biti ukrepi. Staranje družbe postavlja številne izzive ne zgolj sistemom socialne zaščite, temveč tudi sistemom (pre)obremenjenih opornih omrežij in medosebnih odnosov, ki se lomijo pod previsokimi pričakovanji in bremenami. Zato so potrebni (vsaj) ukrepi na naslednjih področjih:

1. Družinska politika:

Celovita, univerzalna in diferenciacijska družinska politika naj upošteva spremenjene pogoje oblikovanja družin (in različne potrebe različnih družin), naslavlja različne potrebe različnih skupin ter spodbuja uveljavljanje načela enakosti žensk in moških tudi v praksi. Zato bi bilo treba:

- oblikovati kakovostne življenjske razmere družin;
- oblikovati ukrepe za zmanjšanje brezposelnosti mladih;
- zagotoviti, da je zaposlitev fleksibilna in obenem varna;
- posvetiti posebno pozornost reševanju stanovanjskih vprašanj;
- spodbujati dejavnejše vključevanje moških v družinsko življenje oziroma načrtno dvigovati pomen in vlogo očeta;
- oblikovati ukrepe, ki ustvarjajo možnosti za uspešno kombinacijo delovnega in družinskega življenja, kariere in starševstva;
- danes prevladujoči 'šprinterski' model kariere bi bilo treba zamenjati s t. i. 'maratonskim' modelom.

2. Trg dela

Demografske spremembe zahtevajo spremembe na trgu dela, zato je treba:

- omogočiti hitrejši vstop mladih v delovno aktivnost;

- oblikovati strategijo aktivnega staranja;
- spodbujati vključenost starejših v izobraževanje in usposabljanje;
- okrepiti zaposlenost starejših z večjo uporabo delnih zaposlitev kot načina postopnega izhoda s trga dela in razvojem nekaterih storitvenih dejavnosti.

3. Zdravstvo

Dolgoživost družbe vodi k spreminjanju zdravstvenega sistema, zato bi bilo treba:

- oblikovati ukrepe za zagotavljanje učinkovitosti, javnofinančne vzdržnosti sistema zdravstvenega varstva in socialne pravičnosti;
- oblikovati ukrepe za podaljševanje števila 'zdravih let';
- razvijati programe izobraževanja in usposabljanja zdravstvenega osebja za delo s starimi;
- razvijati in okrepiti zbiranje podatkov za pripravo kazalnikov zdravja in zdravstvenega sistema ter usmerjati financiranje v raziskovalne in razvojne projekte na področjih, na katerih napovedujemo največje potrebe v povezavi s staranjem prebivalstva, vključno z raziskavami promocije zdravja starejših;
- čim bolj in čim dlje vključevati stare v aktivno življenje ter preprečevati njihovo socialno izključenost.

4. Sistem dolgotrajne oskrbe

Od vseh sistemov socialne zaščite, na katere bo vplivalo staranje, je v Sloveniji najbolj akutna potreba po prenovi obstoječega sistema dolgotrajne oskrbe. Na obseg potreb po dolgotrajni oskrbi vplivata predvsem zdravstveno stanje ljudi in njihove funkcionalne zmožnosti. Zato je treba:

- vzpostaviti enovit sistem dolgotrajne oskrbe, ki bo zagotavljal učinkovitost, racionalnost in socialno pravičnost;
- okrepiti oskrbo na domu;
- za kakovostno starost so pomembni medčloveški odnosi, zato je nujno premagovanje predsodkov pred staranjem;
- omogočiti in spodbujati vključevanje starih v organizirane (prostočasne) dejavnosti..

5. Pokojninski sistem

S prebivalstveno perspektivo so neposredno povezani pokojninski izdatki; ti bodo v prihodnosti še bolj obremenjevali pokojninski sistem, zato so prilagoditve nujne. Bolj temeljito se bomo morali ukvarjati z revščino starih, pomembno vprašanje pa predstavlja tudi medgeneracijski prerazdelitveni učinki ukrepov na medgeneracijski ravni.

6. Migracijska politika

Ne nazadnje mora Slovenija oblikovati **migracijsko politiko**, ki bo določala obseg migracij in uvedla ukrepe za integracijo migrantov.

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 izvorniku, opremljene z naslovi in legendo.

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

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

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

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

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

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

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

Prispevke pošljite na naslov uredništva:

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

Za vse nadaljnje informacije se obrnite na uredništvo IB revije.

Uredništvo

Druge publikacije UMAR

Zbirka Delovni zvezki	<p>1/2007: Zadolževanje in prezadolženost prebivalstva, B. Ferik</p> <p>15/2006: Regije 2006 - izbrani socio-ekonomski kazalniki po regijah, J. Pečar</p> <p>14/2006: Poslovanje gospodarskih družb v letu 2005, J.M. Novak</p> <p>13/2006: Metodološke spremembe merjenja cenovne in stroškovne konkurenčnosti, S. Jurančič</p> <p>12/2006: Reforma Pakta stabilnosti in rasti, M. Bednaš</p> <p>11/2006: Firm of Private Value: What is Behind the Creation of Multiple Blockholder Structure?, A. Brezigar Masten, A. Gregorič, K. Zajc</p> <p>10/2006: Dejavnosti slovenskega gospodarstva v luči poslovanja gospodarskih družb v letu 2005, uredila R. Kmet Zupančič</p> <p>9/2006: Denarni prejemki prebivalcev v javnem financiranju Slovenije, uredila M. Kersnik</p> <p>8/2006: Vzorci trošenja gospodinjstev v Sloveniji in Evropski uniji, A. Tršelič Selan</p> <p>7/2006: Metodološke značilnosti ankete o porabi gospodinjstev v Sloveniji in Evropski uniji, A. Tršelič Selan</p> <p>6/2006: Metodologija izračuna indeksa razvojne ogroženosti za obdobje od 2007 do 2013, J. Pečar, D. Kavaš</p> <p>5/2006: Spremembe na trgu dela v Sloveniji v obdobju 1995-2005, uredila: A. Kajzer</p> <p>4/2006: Podjetniška aktivnost in podjetniško okolje v Sloveniji, L. Žakelj</p> <p>3/2006: Poslovanje gospodarskih družb v letu 2004, J.M. Novak</p> <p>2/2006: Does Exporting Boost Capital Investments? The Evidence from Slovenian Manufacturing Firms' Balance Sheets; M. Ferjančič, A. Burger</p> <p>1/2006: Ključni sektorji slovenskega gospodarstva: Kvantitativni in kvalitativni pristop s poudarkom na primeru predelovalnih dejavnosti, G. Kovačič, T. Jagrič</p>
Socialni razgledi 2006	<p>SR podajajo sliko tega, kako dobro ali slabo živimo v Sloveniji. Pri analizi socialne stratifikacije slovenske družbe smo opredelili štiri dohodkovne razrede, in jih uporabili za analizo podatkov o dohodkih in porabi gospodinjstev. Številne podatke smo povezali v enoten okvir analize družbene kohezije, socialnega kapitala in zadovoljstva z življenjem. SR prinašajo novosti tudi z obravnavo posebne teme - dolgožive družbe. Ukvarjamo se z izzivi in priložnostmi, ki jih razvojno dejstvo staranja družbe postavlja ne zgolj sistemom socialne varnosti, temveč tudi sistemom vedno bolj (pre)obremenjenih opornih omrežij in medosebnih odnosov, ki se lahko lomijo pod previsokimi pričakovanji in bremenami.</p>
Pomladansko / Jesensko poročilo	<p>Pomladansko poročilo 2006 Jesensko poročilo 2006</p>
Zbirka Analize, raziskave in razvoj	<p>Strategija razvoja Slovenije (SRS 2006-2013), 2005 Poročilo o razvoju 2006, 2006 Slovenija - On the Way to the Information Society, 2004 Slovenija v novem desetletju: trajnost, konkurenčnost, članstvo v EU - povzetek Slovenija v novem desetletju: trajnost, konkurenčnost, članstvo v EU (SGRS 2001-2006)</p>

Naročilnica

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