



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

št. 3-4 / 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
dr. Tine Stanovnik
dr. Pavle Sicherl
dr. Janez Šušteršič

Lektoriranje:
Sektor za prevajanje Generalnega
sekretariata Vlade RS

Oblikovanje:
Sandi Radovan

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

Računalniška postavitve:
Aleš Brečko

Prelom:
Aleš Brečko

Tisk:
UTRIP Brežice d.o.o., Brežice

Vse pravice pridržane.

Naklada:
300 izvodov

Naročila na revijo sprejemamo pisno na
naslov izdajatelja.

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

IB revijo subvencionira Javna agencija
za raziskovalno dejavnost RS.

Kazalo

| | |
|---|-----|
| Tine Stanovnik: Uvedba točkovnega sistema v pokojninski sistem Slovenije | 4 |
| Marjan Ravbar: Prostorski razvoj med sodelovanjem in tekmovalnostjo? | 14 |
| Metka Stare, Maja Bučar: Inovacije v storitvah - možnosti slovenskih akterjev v EU? | 27 |
| Nika Murovec, Renata Slabe Erker, Peter Stanovnik: Ocena vloge in pomena Ciljnega raziskovalnega programa 2001-2006 v Sloveniji | 40 |
| Mojmir Mrak, Maja Bučar, Helena Kamnar: Mednarodno razvojno sodelovanje Republike Slovenije | 50 |
| Róbert Tésits: Some important regional tendencies of the European labour market | 68 |
| Laura Južnik Rotar: Razširjenost fleksibilnih oblik zaposlovanja | 91 |
| Matija Rojec, Tjaša Redek, Črt Kostevc: Omejitve in možni elementi slovenske politike spodbujanja neposrednih tujih investicij (NTI) | 102 |
| Marjan Ravbar: Ustvarjalnost, sestavina uspešnosti družbenega razvoja Slovenije | 116 |
| Igor Prodan, Nika Murovec: Podjetništvo in tehnološko podjetništvo v zasavski regiji: pomen, stanje in spodbujanje | 128 |
| Razprave | |
| Renata Slabe Erker, Nika Murovec: Neprivlačnost trajnostnih potrošniških izbir | 140 |
| Lucija Mulej: Skladni razvoj držav članic EU - od birokracije do etike vključevanja vseh? | 148 |

Spoštovane bralke in bralci,

Pred vami je dvojna številka IB-revije, s katero zaključujemo enainštirideseto leto izhajanja. V branje vam ponujamo 10 člankov in dve razpravi, ki s svojo obsežnostjo narekujejo tudi njeno vsebinsko raznovrstnost.

Tine Stanovnik predstavlja možnost za nujno reformo pokojninskega sistema v Sloveniji s pomočjo točkovnega sistema, ki bi prinesel poenostavitev pri določanju pokojnin in bi omogočal prožnejše ter preglednejše usklajevanje pokojnin.

Marjan Ravbar izpostavlja aktualna vprašanja modernizacije prostorskega planiranja. V prispevku predstavlja nekatere novejšje planerske poglede na politike prostorskega in regionalnega razvoja v teoriji in praksi. Prispevek je zaradi domačih problemov na tem področju zanimivo razmišljanje.

Metka Stare in Maja Bučar obravnavata odnos med inovacijami in storitvami v novih članicah EU. V prispevku identificirata ključne splošne in posebne ovire za inovacije v storitvah in predlagata osnovne smeri politike spodbujanja inovacij v storitvah.

Peter Stanovnik je s sodelavkama ocenjeval vlogo in pomen ciljnih raziskovalnih programov (CRP), ki so bili uvedeni kot posebna oblika znanstvenoraziskovalnega programa, in ki naj bi zagotavljali ciljno usmerjeno raziskovalno podporo načrtovanju, programiranju in izvrševanju razvojnih politik. Iz evalvacije izhajajo nekateri predlogi za sprotne izboljšave razpisov in za izboljšanje programa Konkurenčnost Slovenije 2006-2013.

Mojmir Mrak, Maja Bučar in Helena Kamnar nam podajajo analizo stanja na področju mednarodnega razvojnega sodelovanja v Sloveniji. Osrednji del članka je razmišljanje avtorjev o ciljnih in prednostnih nalogah, ki si jih naša država želi doseči pri mednarodnem razvojnem sodelovanju.

Z vprašanji razmer na trgu dela se ukvarjata dva članka. Robert Tesits obravnava regionalne značilnosti na trgu dela v EU v drugi polovici devetdesetih let prejšnjega stoletja. Laura Južnik Rotar pa predstavlja evropski trg dela in tranzicijske države predvsem z vidika fleksibilnih oblik zaposlitve. V empirični analizi odgovarja na vprašanje, ali prihaja do konvergence ali divergence atipičnih oblik zaposlitve v različnih poklicnih skupinah in med državami članicami EU.

Matija Rojec s sodelavci analizira spoznanja o dometu oziroma omejitvah politike investicijskih spodbud, pri čemer posebno pozornost namenja učinkovitosti investicijskih spodbud z vidika ciljev spodbujevalnih politik, vrste, strukture in velikosti spodbud ter z vidika načina dodeljevanja spodbud. Na tej osnovi v zadnjem delu članka avtorji podajajo predlog koncepta in konkretnih ukrepov slovenske politike investicijskih spodbud za neposredne tuje investicije.

Marjan Ravbar analizira prostorsko razporejenost ustvarjalnih poklicev v Sloveniji in ugotavlja, da so neenakomerno razporejeni. Igor Prodan s sodelavko pa predstavlja podjetništvo v Zasavski regiji.

Tokratno številko zaključujeta dve razpravi: razprava Lucije Mulej obravnava vprašanje skladnega razvoja članic EU z vidika kohezijske politike, druga razprava avtoric Renate Slabe Erker in Nike Murovec pa odpira vprašanja neprivačnosti trajnostnih potrošniških izbir z vidika razvoja.

Prijetno branje in uspešno leto 2008 vam želim,

dr. Alenka Kajzer
urednica

UDK: 368.914.2(497.4)

dr. Tine Stanovnik*

Uvedba točkovnega sistema v pokojninski sistem Slovenije¹

Povzetek

Nadaljnje spremembe v pokojninskem sistemu Slovenije so nujne - predvsem k večji preglednosti in poenostavitvam. Kakor je znano, je zaradi prekinitve usklajevanja pokojnin v drugi polovici leta 1990 in prvi polovici leta 1991, pa tudi njihovega poznejšega nepopolnega

usklajevanja s plačami sistem določanja vstopnih pokojnin postal zelo zapleten. Poenostavitev pri določanju slednjih lahko dosežemo s točkovnim sistemom. Ob uvedbi tega sistema bi tudi zagotovili, da sedanji in novi upokojenci ne bi bili na slabšem kakor v "starem"

sistemu. Točkovni sistem bi omogočal prožnejše in preglednejše usklajevanje pokojnin. V prispevku navajamo še kratek primerjalni prikaz točkovnih sistemov v Nemčiji, Romuniji, Litvi, Estoniji in Slovaški republikli.

Ključne besede: pokojninski sistem, točkovni sistem

Summary

We argue that further changes to the pension system in Slovenia are necessary, mostly in the direction of greater transparency and simplicity. Due to ruptures in pension indexation in 1990 and 1991, and to the fact that pension indexation did not quite follow the growth of nominal wages during

the 1990s, the determination of entry pensions became quite complex, owing to the desire to strictly pursue the principle of horizontal equity. This complexity could be resolved through the introduction of a point system which is simple, transparent and robust. Such a change could also

assure that no pensioner would be worse off compared to the present system. Finally, we present a comparative analysis of the point systems in Germany, Romania, Lithuania, Estonia and the Slovak Republic.

Key words: pension system, point system

JEL: J260, H550

1. Uvod

Minilo je sedem let od uvedbe pokojninske reforme v Sloveniji. V tem času so se pokazali vidni učinki in uspehi, pa tudi slabosti. Zagotovo je ena od slednjih velika nepreglednost sistema, ki se med drugim kaže v načinu izračunavanja vstopne pokojnine. To slabost je mogoče odpraviti z uvedbo točkovnega sistema.

Znano je, da je že bela knjiga o reformi pokojninskega in invalidskega zavarovanja iz leta 1997 predvidela uvedbo točkovnega sistema. Ne vemo, zakaj in v kateri fazi razdelave reformnih predlogov je bil ta predlog izločen. To je bila zagotovo »zamujena« priložnost, tako da je javni pokojninski sistem - v celoti gledano - z leti postajal še bolj nepregleden in zapleten. V članku je priobčen kratek prikaz sedanjega izračuna

* Inštitut za ekonomska raziskovanja, Ljubljana

¹ Zahvaljujem se dr. Ines Sarazin Lovrečič, vodji službe za statistiko in raziskave na Zavodu za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, Dušanu Kidriču (UMAR) in tujim strokovnjakom Cristianu Tomi (Romunija), Romasu Lazutki (Litva) in Mariji Svorenovi (Slovaška republika) za dragoceno pomoč in dodatna pojasnila. Ni treba posebej poudarjati, da gredo vse napake izključno "na račun" avtorja.

vstopne pokojnine v Sloveniji in predlog izračuna na osnovi točk. Nadaljujem s primerjalnim prikazom točkovnih sistemov v Nemčiji, Romuniji, Slovaški republiki, Litvi in Estoniji. Seznam držav, ki imajo točkovni sistem, s tem ni izčrpan, a je vendarle dovolj reprezentativen. Med pomembnejšimi sistemi javnega pokojninskega zavarovanja, ki jih nisem vključil v primerjalni prikaz je francoski sistem. Prav tako nisem podal prikaz točkovnega sistema naše sosede - Hrvaške.

2. Pokojninski sistem v Sloveniji in uvedba točkovnega sistema

Kaj je narobe s samo pokojninsko formulo, ki določa vrednosti vstopne pokojnine? Ta formula zagotovo ni pregledna, »pravzrok« pa nedvomno tiči v prekinitvi usklajevanja pokojnin s plačami ter v zamrznitvi usklajevanja v letih 1990 in 1991. Prekinitev usklajevanja je povzročila težave pri uveljavljanju načela horizontalne izenačenosti. Poenostavljeno povedano, osebi, ki sta se upokojili ob enaki starosti in sta v delovnem obdobju prejemale, relativno gledano, enaki plači (npr. obe sta 40 let prejemale plačo, ki je bila enaka 80 % povprečne plače v državi), prejmeta tudi enako pokojnino ne glede na leto upokojitve. Zamrznitev pokojnin je torej prinesla motnjo v sistem oziroma v »tehniko« uveljavljanja načela horizontalne izenačenosti, prilagoditev sistema pa je bila - kakor bomo videli - usmerjena k vpeljavičasne, ne prav elegantne rešitve.

Če (a) se vstopne pokojnine določajo na osnovi posameznikovih preteklih plač in (b) se pokojnine usklajujejo z rastjo povprečne plače, je celotni sistem določanja pokojnine zelo enostaven. Izpolnitev pogojev (a) in (b) samodejno omogoča, da je izpolnjeno tudi načelo horizontalne izenačenosti, tj. da upokojenci, ki so imeli enako »zgodovino« plač (tj. enaki relativni plači v aktivni dobi, glede na povprečno plačo v državi), prejema enake pokojnine.

Velja namreč:

$$P = \frac{1}{N} \sum (W_t \cdot Iw_t) \cdot \sum od, \quad (1)$$

pri čemer je:

P = izračunana pokojnina,

$\sum od$ = vsota odmernih stopenj,

W_t = posameznikova plača v letu t ,

N = število let, upoštevanih za izračun pokojninske osnove;

$$Iw_t = (1 + w_t)(1 + w_{t+1}) \dots (1 + w_{T-1}), \quad (2)$$

pri čemer je:

w_t = nominalna stopnja rasti povprečne plače (v RS) v letu t ,

T = leto upokojitve.

Torej je:

$$Iw_t = Wa_T / Wa_t, \quad (3)$$

pri čemer je:

Wa_t = povprečna plača v RS v letu t ,

Wa_T = povprečna plača v RS v letu T .

Tako lahko končno zapišemo:

$$P = Wa_T \cdot \frac{1}{N} \sum (W_t / Wa_t) \cdot \sum od. \quad (4)$$

Z besedami:

pokojnina = povprečna plača v RS krat povprečno število pokojninskih točk krat vsota odmernih stopenj.

To je bila (*de facto*) tudi pokojninska formula, veljavna do leta 1990. Zaradi zamrznitve usklajevanja in želje, da se še naprej zagotavlja veljavnost načela horizontalne izenačenosti, je bila sprejeta odločitev, da se spremeni formula za izračun vstopnih pokojnin. Formula, kakršna velja zdaj, se zapiše kot:

$$P = \frac{1}{N} \sum (W_t V k_t) \cdot \sum od, \quad (5)$$

pri čemer je:

$V k_t$ = valorizacijski količnik za obdobje od t do T .

Ali lahko sedanjo pokojninsko formulo v Sloveniji zapišemo tudi v »izrazoslovju« točkovnega sistema? V ta namen izraz (5) zapišemo kot:

$$P = \frac{1}{N} \sum [(W / Wa_t) \cdot Wa_t \cdot V k_t] \cdot \sum od \quad (6)$$

$$= \frac{1}{N} \sum (W_t / Wa_t \cdot V_t) \cdot \sum od, \quad (7)$$

pri čemer je:

$V_t = Wa_t \cdot V k_t$,

torej je pokojnina enaka produktu med povprečno vrednostjo produkta števila točk v letu t ter vrednostjo točke v letu t in vsoto odmernih stopenj.

»Vrednost točke v letu t « (tj. V_t) predstavlja povprečno plačo v RS leta t , »revalorizirano« oziroma prevedeno na leto upokojitve, tj. leto T . Kot rečeno, gre za prav posebno revalorizacijo, z valorizacijskimi količniki, določenimi na ZPIZ-u. Ta formula ni tako »elegantna« kakor formula (4): le v posebnem primeru, ko valorizacijski količniki predstavljajo indekse rasti nominalnih plač, torej ko lahko zapišemo valorizacijski količnik kot izraz (2), se tudi izraz (7) poenostavi in reducira v izraz (4).

2.1 Kaj je »narobe« z valorizacijskimi količniki?

Valorizacijski količnik je bil vpeljan že leta 1992, ob pokojninskem zakonu. V 161. členu zakona se je določil v višini 0,866 za pokojnine, uveljavljene v letu 1992. Kakor rečeno, je bila to posledica zamrznitve pokojnin od oktobra 1990 do junija 1991. Ta količnik je bil potreben, da se ohrani »pravičnost« pokojnin oziroma da novi upokojenci delijo »usodo« starih. Valorizacijski količniki so pozneje postali sestavni del pokojninskega sistema, tudi z blagoslovom ustavnega sodišča. V slovenskem pokojninskem sistemu torej odmerni odstotki ustvarjajo optično iluzijo »velikodušnega« pokojninskega sistema, kajti valorizacijski količniki močno zmanjšajo učinek razmeroma visokih odmernih odstotkov. Tabela 1 daje nekaj bistvenih primerjav.

V stolpcu (2) so dane vrednosti valorizacijskih količnikov za leta od 1990 do 2005, veljavne v letu 2006. To so količniki, s katerimi se valorizirajo povprečne plače posameznika, ki se upokoji v letu 2006. Stolpec (3) daje vrednosti W_T/W_t , pri čemer je $T = 2005$. To so torej kazalniki rasti nominalne povprečne plače v RS. Stolpec (4) kaže razmerje med valorizacijskimi količniki in količniki, ki kažejo rast nominalne povprečne plače. Tako lahko iz stolpca 4 razberemo, da je pri tvorbi pokojninske osnove revalorizacija posameznikovih plač bistveno slabša od rasti nominalne povprečne plače, natančneje, pri tvorbi pokojninske osnove se dejansko upošteva le »del« (tj. med 0,77 in 0,79) rasti nominalne povprečne plače.

Vzemimo za posameznika ugodnejšo, tj. višjo vrednost 0,79. Tako lahko v prvem približku zapišemo:

$$V_k = 0,79 \cdot W_T / W_t.$$

Pokojninsko formulo v pokojninskem sistemu Slovenije, tj. izraz (5), lahko zapišemo kot:

$$P = \frac{1}{N} \sum (W_t / W_t \cdot W_T) \cdot 0,79 \cdot \sum od, \quad (8)$$

Tabela 1: Valorizacijski količniki ZPIZ (stolpec 2), valorizacijski količniki, osnovani na rasti nominalne povprečne plače (stolpec 3), in razmerje (2)/(3)

| Leto | (2) | (3) | (4) = (2)/(3) |
|------|--------|--------|---------------|
| 1990 | 24,224 | 31,167 | 0,777 |
| 1991 | 13,214 | 18,081 | 0,774 |
| 1992 | 4,448 | 5,722 | 0,777 |
| 1993 | 2,966 | 3,765 | 0,788 |
| 1994 | 2,312 | 2,934 | 0,788 |
| 1995 | 1,945 | 2,474 | 0,786 |
| 1996 | 1,687 | 2,155 | 0,783 |
| 1997 | 1,510 | 1,933 | 0,781 |
| 1998 | 1,378 | 1,765 | 0,781 |
| 1999 | 1,258 | 1,613 | 0,780 |
| 2000 | 1,137 | 1,461 | 0,778 |
| 2001 | 1,015 | 1,307 | 0,776 |
| 2002 | 0,925 | 1,192 | 0,776 |
| 2003 | 0,860 | 1,108 | 0,776 |
| 2004 | 0,814 | 1,048 | 0,777 |
| 2005 | 0,777 | 1,000 | 0,777 |

Vir: dokumentacija ZPIZ; za nominalne neto plače: Statistični letopis RS 2005.

Opomba: stolpec 3 kaže razmerje med povprečno neto plačo v letu 2005 in povprečno neto plačo v zadevnem letu.

torej:

$$P = \frac{1}{N} \sum (W_t / W_{a_t} \cdot W_{a_T}) \cdot \sum od^p,$$

pri čemer je:

$$\sum od^p = 0,79 \cdot \sum od.$$

Poglejmo primer moškega, ki ima 40 let delovne dobe in je vsa leta prejemal plačo, enako povprečni plači v RS v zadevnem letu. Oseba se upokoji oktobra 2006. Vzemimo, da je njegovo najboljšo povprečje plač doseženo v obdobju med 1990 in 2005. Vsota odmernih stopenj (tj. $\sum od$) je enaka 0,815. Njegova pokojnina bo (ne upošteva malenkostne revalorizacije v letu 2006) enaka:

$$P = \frac{1}{N} \sum (W_{a_t} / W_{a_t} \cdot W_{a_T}) \cdot 0,79 \cdot \sum od \\ = 1 \cdot W_{a_T} \cdot 0,79 \cdot 0,815,$$

to pa je:

$$P = 0,64 \cdot W_{a_T}.$$

Kakor vidimo, se naše zakonske odmerne stopnje razlikujejo od dejanskih (»efektivnih«). Efektivna odmerna stopnja za vsako dodatno leto delovne dobe je dejansko $0,64/40 = 1,6\%$. Ta odmerna stopnja je blizu nemški; nemški zavarovanec, ki prejema med delovno dobo povprečno plačo, naj bi po 45 letih delovne dobe dosegal pokojnino, ki bi bila 70 % njegove zadnje plače², tj. odmerna stopnja je enaka 1,56 %.

Ali ni torej čas, da slovenski pokojninski sistem preide k preglednejši formuli za določanje pokojnine? V tej pregledni rešitvi bi bila posameznikova pokojnina določena kot:

$$P = W_{a_T} \cdot \frac{1}{N} \sum (W_t / W_{a_t}) \cdot \sum od^p, \quad (9)$$

torej kot produkt treh faktorjev:

- povprečne plače v RS v danem letu (tj. letu pred upokojitvijo);
- povprečnega števila pokojninskih točk, ki jih posameznik pridobi;
- vsote odmernih odstotkov.

Seveda, to bi bil trenutek resnice in nedvoumno priznanje, da so »pravi« odmerni odstotki bistveno nižji od zakonsko določenih in blizu vrednosti

1,6 % za celotno zavarovalno dobo. Nekoliko prožna oblika formule za določanje vstopne pokojnine je:

$$P = V_T \cdot \frac{1}{N} \sum (W_t / W_{a_t}) \cdot \sum od^p. \quad (10)$$

V_T je vrednost točke, ki je »načelno« enaka povprečni plači v RS; usklajevanje pokojnin pa naj bi tako potekalo zgolj z določanjem vrednosti točke. Usklajevanje bi se opravljalo enkrat na leto in bi »načelno« moralo potekati skladno z rastjo nominalnih plač, kar zagotovo ni nujno. Osebnost se bolj nagibam k temu, da bi bila vstopna pokojnina določena v skladu z izrazom (9), za obstoječe pokojnine pa bi se usklajevanje opravljalo po neki družbeno sprejemljivi kombinaciji indeksa nominalne rasti povprečne plače in indeksa življenjskih stroškov.

Seveda, vsako usklajevanje vrednosti točke, ki ni enako rasti nominalne povprečne plače v RS, povzroča kršitev načela horizontalne izenačenosti, tj. upokojenci z enako zgodovino plač ne prejemo enakih pokojnin. Res je, da bi bili z usklajevanjem npr. 50 % rasti plače in 50 % rasti življenjskih stroškov starejši upokojenci nekoliko na slabšem od novih. Toda ne gre pozabiti, da bi bili novi upokojenci prizadeti (a) s tendenčnim zniževanjem povprečnega števila doseženih pokojninskih točk zaradi podaljševanja obdobja, ki se upošteva pri izračunu (od 18 let na 25 let in morebiti na celotno delovno dobo), in (b) zniževanjem odmernih odstotkov. To zniževanje bi se npr. ustavilo, ko bi bil dosežen pogoj, da posameznik s 40 leti delovne dobe, ki je prejemal plačo, enako povprečni plači v RS, in z »normalnim« vstopom v pokojninski sistem prejme vstopno pokojnino, ki je enaka 60 % povprečne plače v letu pred upokojitvijo (zdaj, kakor smo videli, dosega 64 %). Tako kakor v sedanji reformi bi tendenčno zniževanje odmernih stopenj veljalo tudi za obstoječe upokojence.

Posebno vprašanje je, kako bi se obstoječi pokojninski sistem prevedel v točkovnega. Ta prehod bi bil sicer lahko dokaj enostaven, če bi se opustilo nadaljnje zniževanje odmernih stopenj za obstoječe upokojence, ki ga zapoveduje pokojninska reforma iz leta 1999. V tem primeru bi se pokojnine obstoječim upokojencem usklajevale zgolj glede na rast vrednosti točke (tj. glede na V_T) in sploh ne bi bilo potrebno, da se jim določijo oziroma izračunajo povprečne vrednosti točke in vsota odmernih stopenj. V tem, enostavnejšem primeru bi zgolj določanje vrednosti točke (tj. usklajevanje, »slabše« od rasti plač) zagotavljalo nadaljevanje osnovne namere pokojninske reforme. Če bi bila sprejeta odločitev

² In ta plača je enaka povprečni plači v Nemčiji.

o nadaljevanju reforme tudi za obstoječe upokoјence, bi bilo potrebno *ex post* izračunavanje (individualno) povprečne vrednosti točke in vrednosti vsote odmernih stopenj. Zelo verjetno bi pri tem nastopile težave pri »kalibraciji«, zato je vprašanje, ali bi bilo takšno »preoblikovanje« sistema smiselno. Sicer pa, pokojnine novim upokoјencem bi se določale po formuli (9), pri čemer je treba opozoriti, da bi reforma (in nadaljevanje reforme!) učinkovala na zniževanje dveh členov v tej formuli. Povprečno število točk bi se zniževalo zaradi (a) daljšega obdobja, ki se upošteva za izračun: od 18 (ob zaključku reforme) postopoma na celotno delovno dobo, in zaradi (b) upadanja odmernih stopenj. Treba se je namreč spomniti, da bo ob zaključku reforme dejanska odmerna stopnja (za moške) znašala le $0,79 \cdot 0,725 / 40 = 1,43\%$, za ženske pa le malenkost več.

3. Točkovni sistemi v izbranih državah

V tem razdelku bomo prikazali točkovne sisteme v petih državah EU. Kot bomo videli, obstajajo določene razlike med temi sistemi, ne samo pri določanju same pokojninske formule, temveč tudi pri načinih usklajevanja osnovnega parametra - vrednosti točke.

3.1 Točkovni sistem v Nemčiji

Pokojninska formula

Sedanjo obliko točkovnega sistema je Nemčija vpeljala leta 1992. Pokojninska formula je oblike:

$$P = V \cdot C \cdot \sum K_t,$$

pri čemer imajo simboli naslednji pomen:

P = izračunana pokojnina,

V = vrednost pokojninske točke,

C = faktor, ki določa tip pokojnine (1 = če je pokojnina starostna, 1 = če gre za popolno nezmožnost za delo, 0,5 = če gre za delno nezmožnost za delo),

$\sum K_t$ = vsota pokojninskih točk.

Število točk v posameznem letu t je podano z izrazom;

K_t = posameznikova plača v letu t / povprečna plača vseh zaposlenih v letu t .

Formula se upošteva ne samo za določitev vstopnih, temveč tudi za usklajevanje obstoječih pokojnin; to se določa prek vrednosti pokojninske točke.

Določitev vrednosti točke in usklajevanje vrednosti točke

Ob reformi leta 1992 je bila vrednost točke določena tako, da se je dosegalo neko ciljno razmerje za zadevni tip zavarovanca. Natančneje, oseba, ki je delala 45 let in v tem obdobju prejela povprečno plačo, naj bi ob upokoјitvi prejela pokojnino, ki je enaka 70 % povprečne plače. Reforma iz leta 2001 predvideva zniževanje tega razmerja (do leta 2030), vendar ne pod 67 %.

Reforma iz leta 2001 je spremenila tudi način usklajevanja pokojnin; od leta 1992 so bile usklajevane glede na neto dohodek, od leta 2001 pa na osnovi rasti bruto dohodka, zmanjšano za:

- rast obveznih pokojninskih prispevkov;
- rast prispevkov za zasebne pokojninske načrte (»Riesterjeva reforma«);
- zviševanje razmerja med upokoјenci in aktivnimi zavarovanci.

Pri rasti prispevkov za zasebne pokojninske načrte ne gre za dejanske vplačane prispevke, temveč za »fiktivno« določeno »administrativno« rast. »Normativna« prispevna stopnja za zasebne pokojninske načrte naj bi rasla od 1 % leta 2002 na 4 % leta 2008, tj. po pol odstotne točke na leto. Takšno »normativno« upoštevanje prispevkov za zasebne pokojninske načrte seveda povzroča slabše usklajevanje pokojnin, delno opravičeno s tem, da naj bi zasebne pokojnine nadomeščale izpad oziroma zmanjšanje vrednosti javne pokojnine. To polodstotno zmanjševanje spominja tudi na Slovenijo oziroma slabše usklajevanje pokojnin zaradi »famoznega« 151. člena zakona.

Določitev največjega in najmanjšega možnega števila točk

Najvišje število točk je določeno posredno, z določitvijo maksimalne plače, iz katere se plačujejo prispevki. Leta 2002 je bila zgornja meja 54 tisoč, leta 2003 pa 61 200 evrov na leto. Minimalne pokojnine (iz naslova socialnega zavarovanja) dejansko ni. Starejše osebe lahko prejema socialnovarstveni prejemek, ki je seveda osnovan na dohodkovnem preizkusu.

Priznavanje točk za določena obdobja odsotnosti od dela

Priznavanje točk je dokaj široko. Tako se priznavajo točke za nego otroka, obdobje brezposelnosti in vojaške službe, pa tudi leta pridobivanja univerzitetne izobrazbe, skrbi za ostarele (nega domu). Za vsakega otroka se npr. dodelijo tri pokojninske točke. Za starše z vsaj dvema otrokoma se lahko dodelijo točke zaradi prekinitve delovne

kariere, in sicer od otrokovega 3. do 10. leta. Za vsako leto tega obdobja se dodeli 1/3 točke – seveda pod pogojem, da roditelj v tem obdobju ne dela.

Upokojitvena starost

Normalna upokojitvena starost je 65 let.

Predčasna upokojitev

Predčasna upokojitev brez odbitkov

Moški se lahko upokoji pri 63. letu, vendar le pod pogojem, da ima vsaj 35 let zavarovalne dobe. Ta meja naj bi se počasi dvigovala do vrednosti 65 let³. Ženska se lahko upokoji pri 60. letu, pod pogojem, da ima vsaj 15 let zavarovalne dobe (od tega 10 let po štiridesetem letu). Tudi ta meja naj bi se počasi dvigovala do vrednosti 65 let⁴.

Meja 60 let velja za nekatere kategorije brezposelnih in oseb z delno delovno zmožnostjo. V prihodnje naj bi se torej ohranila možnost predčasnega upokojevanja – brez odbitkov – le za brezposelne osebe in osebe z delno delovno zmožnostjo.

Predčasna upokojitev z odbitki

Ta oblika upokojevanja je mogoča za osebe, ki imajo dovolj zavarovalne dobe (vsaj 35 let). Upokojitev je mogoča do pet let pred 65. letom.

Pribitki in odbitki

Za vsako leto upokojitve po »normalni« starosti 65 let se izračunana pokojnina dodatno poveča za 6 % na leto. Za vsako leto upokojitve pred »normalno« starostjo 65 let se pokojnina zniža za 3,6 % na leto; če se oseba upokoji v 62. letu, se npr. izračunana pokojnina zniža za 10,8 %.

Usklajevanje pokojnin

Pokojnine se usklajujejo glede na vrednost točke. Usklajevanje točke je bilo prekinjeno leta 2000, ko se je njena vrednost usklajevala le z rastjo cen. Kakor smo omenili, je reforma iz leta 2001 določila nov način usklajevanja. Okoli 50 % vseh moških upokojencev in kar 90 % vseh ženskih upokojenk ima manj od 45 pokojninskih točk.

3.2 Točkovni sistem v Romuniji

Pokojninska formula

Romunija je vpeljala novo formulo za določitev pokojnine v javnem pokojninskem sistemu v sklopu pokojninske reforme iz leta 2000. Zakon je začel veljati 1. aprila 2001.

Formula je:

$$P = A \cdot V \cdot \frac{1}{N} \sum K_t,$$

pri čemer imajo simboli naslednji pomen:

P = izračunana pokojnina;

A = parameter, odvisen od tipa pokojnine (starostna, invalidska, družinska itd). Za starostno pokojnino je vrednost enaka 1;

V = vrednost pokojninske točke;

K_t = povprečni mesečni bruto dohodek zavarovanca v letu t / povprečni mesečni bruto dohodek (plača) v Romuniji v letu t ;

N = polna prispevna doba; vrednost je 30 let za moške in 25 let za ženske ter se počasi dviguje – 35 let za moške leta 2015 in 30 let za ženske leta 2014.

$\sum K_t$ je vsota pokojninskih točk, pri čemer gre seštevanje po celotni prispevni dobi (ki je lahko večja ali manjša od polne prispevne dobe).

Določitev vrednosti pokojninske točke in njeno usklajevanje

Pokojninski zakon iz leta 2000 določa, da vrednost točke ne bo manjša od 30 % povprečne mesečne bruto plače in ne večja od 50 % povprečne mesečne bruto plače v zadevnem letu. Vlada predlaga vrednost, parlament pa sprejme (ali zavrne) predlog. Vrednost točke je septembra 2006 znašala 31,5 % povprečne bruto plače. Pokojnine se usklajujejo z določanjem vrednosti točke.

Določitev največjega in najmanjšega možnega števila točk

Največje možno število točk v danem letu je 5, najmanjše možno število točk pa praviloma ne more biti nižje od 0,25.

Priznavanje točk za določena obdobja odsotnosti od dela

Za nego otroka se priznava 25 % povprečne bruto plače v zadevnem obdobju (tj. 0,25 točke); za služenje vojaškega roka se priznava 25 % povprečne bruto plače v zadevnem obdobju (tj. 0,25 točke).

Polna upokojitvena starost

Dejanska upokojitvena starost je zelo nizka. Zakon predvideva postopno dvigovanje upokojitvene starosti na 65, in to za moške do leta 2015, za ženske pa do leta 2014.

Predčasna upokojitev

Predčasna upokojitev je mogoča pod nekaterimi pogoji. Obstajata dve obliki predčasne pokojnine.

Predčasna pokojnina: oseba mora imeti prispevno dobo, ki vsaj za deset let presega polno prispevno dobo. Upokojitev je mogoča, če se oseba upokoji največ pet let pred polno upokojitveno starostjo. Posebnih odbitkov ni.

³ Po Axel Borsch-Supan et al.(2001) naj bi se meja dosegla že leta 2004.

⁴ Po Axel Borsch-Supan et al.(2001) naj bi se meja dosegla že leta 2004.

Delna predčasna pokojnina: oseba mora imeti prispevno dobo, ki presega polno prispevno dobo, a manj kakor za deset let. Upokojitev je mogoča, če se oseba upokoji največ pet let pred polno upokojitveno starostjo. Pri tem velja poudariti, da so odbitki zelo veliki.

a) če oseba presega polno prispevno dobo le do enega leta, je znižanje pokojnine enako 0,50 % na mesec. Če se torej upokoji pet let pred polno upokojitveno starostjo, je znižanje enako $60 \cdot 0,5 \% = 30 \%$ pokojnine;

b) če oseba presega polno prispevno dobo med enim letom in devetimi leti, so odbitki različni – večje je preseganje, manjši so odbitki. Če npr. oseba presega polno prispevno dobo za pet let, je odbitek za vsak mesec enak 0,25 %. Upokojitev pet let pred doseganjem polne starosti bo torej povzročila nižjo izračunano pokojnino za $60 \cdot 0,25 \% = 15 \%$;

c) če oseba presega polno prispevno dobo za več kakor devet let, a manj od deset, je znižanje pokojnine enako 0,05 % na mesec. Če se torej upokoji pet let pred polno upokojitveno starostjo, je pokojninsko znižanje enako $60 \cdot 0,05 \% = 3 \%$ pokojnine.

Pribitki in odbitki

Odbitki so razvidni iz določitve delnih predčnih pokojnin. Osebam, ki izpolnijo pogoj za prejemanje »normalne« starostne pokojnine, se za vsak dodaten mesec povprečno število točk poveča za 0,3 %, torej za 3,6 % na leto. Če torej oseba dela dvanajst mesecev nad polno upokojitveno starostjo in v tem obdobju prejema dvakratnik povprečne plače, se ji dodatno povprečno število točk poveča za $2 \cdot 3,6 \% = 0,072$.

Usklajevanje pokojnin

Pokojnine se usklajujejo z usklajevanjem oziroma določanjem vrednosti točke.

3.3 Točkovni sistem v Slovaški republiki

Pokojninska formula

Javni pokojninski sistem je bil spremenjen s pokojninsko reformo, ki je začel s 1. januarjem 2004 vpeljala točkovni sistem. Starostna pokojnina se izračunava po formuli:

$$P = Ka \cdot S \cdot V,$$

pri čemer so simboli:

P = izračunana pokojnina,

Ka = povprečno število točk,

S = delovna (zavarovalna) doba,

V = vrednost točke.

Povprečno število točk (Ka) se izračunava po formuli:

$$Ka = \frac{1}{N} \sum K_t,$$

pri čemer je:

K_t = letni bruto dohodek zavarovanca v letu t / povprečna letna bruto plača v Slovaški republiki v letu t ,

N = obdobje, za katero se povprečje izračunava.

Sprva, ob sprejemu reforme, je bilo obdobje, za katero se izračunava povprečje, določeno kot celotno obdobje od 1994; takrat se je ustanovila sedanja Agencija za socialno zavarovanje, ki je prevzela financiranje pokojnin (prej so se financirale iz državnega proračuna). Po enem letu uporabe tega »modela« se je izkazalo, da so izračunane pokojnine zelo visoke, zato je bila sprejeta odločitev, da se vzame celotno zavarovalno obdobje od 1984. To obdobje se bo daljšalo, dokler ne bo dosežena celotna delovna doba.

Določitev vrednosti pokojninske točke in njeno usklajevanje

Vrednost točke je določena kot 1,25 % povprečne mesečne plače. Torej bo posameznik, ki dela 40 let in prejema povprečno plačo, ob upokojitvi prejel 50 % povprečne plače. Vrednost točke se usklajuje na osnovi rasti bruto plač enkrat na leto (1. januarja).

Določitev največje in najmanjše možne vrednosti točke

Največja vrednost točke (tj. posamezni K_t) je 3.

Najmanjša možna vrednost točke ni določena neposredno, ampak zgolj posredno – s predpisi o minimalni plači. Priznavanje najvišje možne vrednosti števila točk za nove upokojence v posameznem letu je postopno (npr. v letu 2004 za nove upokojence le 60 % razlike med zgornjo mejo (tj. 3) in vrednostjo 1,25; tako so se priznavale posamezniku, ki je imel tri točke, le $1,25 + (3 - 1,25) 60 \% = 2,30$ točke). To postopno priznavanje naj bi potekalo do leta 2015, ko bi bila dosežena vrednost 3.

Priznavanje točk za določena obdobja odsotnosti od dela

Priznava se 0,3 pokojninske točke za vsako leto nege otroka in vsako leto vojaške službe.

Upokojitvena starost

Starostna meja za upokojitev se zvišuje na 62 let za moške in ženske. Za moške bo starostna meja dosežena leta 2008, za ženske pa leta 2024.

Predčasna upokojitev

Predčasna upokojitev je mogoča pod nekaterimi pogoji. Zavarovanec mora imeti vsaj deset let zavarovalne dobe in zadostna vplačila prispevkov, tako da je izračunana pokojnina višja od 120 % uradno določenega življenjskega minimuma. Izračunana pokojnina se za 0,5 % zmanjša za vsak mesec upokojitve pred starostno mejo za upokojitev, torej za 6 % za vsako manjkajoče leto do starostne meje.

Pribitki in odbitki

Za vsak mesec nad starostno mejo se pokojnina poviša za 0,5 %; na letni ravni znaša to 6 %. Odbitki so po velikosti enaki, kakor je razvidno iz določitve predčasnih pokojnin.

Usklajevanje pokojnin

Pokojnine se usklajujejo enkrat na leto, in to 1. julija. Indeks usklajevanja je aritmetična sredina med indeksoma rasti življenjskih potrebščin in povprečne plače.

3.4 Točkovni sistem v Litvi

Pokojninska formula

Reforma javnega pokojninskega sistema v Litvi se je začela leta 1995 z uvedbo nove pokojninske formule.

Formula za starostno pokojnino se zapiše kot:

$$P = B + 0,005 \cdot S \cdot D \cdot Ka$$

Označbe imajo naslednji pomen:

P = izračunana pokojnina,

B = osnovna pokojnina,

S = delovna doba (na podlagi evidenc socialnega zavarovanja),

D = povprečni dohodek, od katerega se plačujejo socialni prispevki,

Ka = povprečno število pokojninskih točk.

Povprečno število pokojninskih točk je izračunano kot:

$$Ka = \frac{1}{N} \sum K_t,$$

pri čemer je:

K_t = povprečna plača posameznika v letu t / povprečna plača vseh zaposlenih v letu t ,

$N = 10$ let.

Seštevek je narejen po najboljših desetih zaporednih letih (od zadnjih 15 let pred upokojitvijo).

»B«, tj. osnovna pokojnina, je v fiksnem znesku.

Določitev vrednosti pokojninske točke in njeno usklajevanje

Kakor je razvidno iz formule, je vrednost pokojninske točke določena posredno, in sicer kot produkt $0,005 \cdot D$, pri čemer je D povprečni dohodek, od katerega se plačujejo socialni prispevki. Pri izračunu povprečnega dohodka D se upoštevajo tudi vsa nadomestila dohodka (bolezni, nadomestilo za porodniški dopust, nadomestilo za brezposelnost), tako da je ta povprečna vrednost nižja od povprečne plače. Vrednost D se načelno določa oziroma izračunava enkrat na leto, v začetnem obdobju pa se je zaradi visoke inflacije določala vsake tri mesece.

Določitev največjega in najmanjšega možnega števila točk

Posamezne vrednosti K_t so omejene navzgor (ne morejo presežati vrednosti 5); omejitev navzdol je posredna, z določitvijo minimalne plače.

Priznavanje točk za določena obdobja odsotnosti od dela

Točke se priznavajo za obdobje nege otroka (do treh let), obvezne vojaške službe (eno leto) in drugih obdobj, v katerih posameznik prejema nadomestilo dohodka (bolezni, nadomestilo za porodniški dopust ali za brezposelnost).

Upokojitvena starost

Upokojitvena starost zelo počasi narašča ter bo dosegla 62 let in 6 mesecev (za moške) oziroma 60 let (za ženske) leta 2009.

Predčasna upokojitev

Mogoča je upokojitev do pet let pred upokojitveno starostjo: to velja za dolgotrajno brezposelne osebe, ki imajo vsaj 30 let delovne (zavarovalne) dobe. Za vsako leto upokojitve pred upokojitveno starostjo je odbitek 4 %. Gre za trajni odbitek.

Pribitki in odbitki

Poleg odbitkov za predčasno upokojitev so mogoči tudi pribitki za upokojitev po upokojitveni starosti. Pribitek 8 % se dobi za vsako leto upokojitve po upokojitveni starosti. Ta spodbuda ni zelo priljubljena, sistem namreč omogoča, da upokojenci, ki še delajo, dobivajo tudi polno pokojnino.

Usklajevanje pokojnin

V zakonodaji iz leta 1995 je bilo predvideno, da bo osnovna komponenta B usklajevana z indeksom življenjskih stroškov, drugi del pokojnine pa z rastjo povprečne plače. Dejansko je vlada višala B precej hitreje od stopnje inflacije. Prav tako se tudi vrednost D povišuje sporadično in natančnega pravila o usklajevanju pravzaprav ni.

3.5 Točkovni sistem v Estoniji

Pokojninska formula

Estonija je vpeljala novo formulo za določitev pokojnine v javnem sistemu v sklopu pokojninske reforme iz leta 1998.

Formula je oblike:

$$P = B + V \cdot s + V \cdot \sum K_t,$$

pri čemer imajo simboli naslednji pomen:

P = izračunana pokojnina,

B = enotna (osnovna) pokojnina,

s = število let delovne dobe do leta 1999,

$\sum K_t$ = vsota pokojninskih točk od leta 1999,

V = vrednost pokojninske točke.

V Estoniji so se očitno odločili, da za obdobje pred letom 1999 vsakemu zavarovancu priznajo eno točko za eno leto delovne dobe. Z drugimi besedami, pokojninska formula predpostavlja, da so vsi zavarovanci pred letom 1999 prejeli povprečno plačo. Ne poznamo razlogov za takšno odločitev: mogoče je, da so bile evidence plač pomanjkljive, in tudi, da je bila za obdobje pod sovjetskim režimom (tj. pred letom 1991) značilna velika plačna distorzija. To seveda ne pomeni, da je bila velika tudi plačna disperzija. Za obdobje od leta 1999 se pokojninske točke (formalno) določajo glede na plačane prispevke, tj. za dano osebo je število pokojninskih točk v letu t enako:

K_t = vplačani pokojninski prispevki za dano osebo v letu t / povprečno vplačani prispevki za vse delavce v letu t .

Lahko zgolj domnevamo, da je bil namen snovalcev reforme s takšnim izračunom povečati plačilno disciplino in skrb za plačilo socialnih prispevkov. Pod pogojem, da vsi zaposleni plačujejo socialne prispevke, je zgornji izraz enakovreden izrazu:

K_t = povprečna plača dane osebe v letu t / povprečna plača vseh delavcev v letu t .

Določitev vrednosti pokojninske točke in njeno usklajevanje

Do leta 2002 sta se vrednosti za B in V enkrat na leto določali, z zakonom, ki ga je sprejel parlament. Od leta 2002 pa se vrednosti B in V enkrat na leto usklajujeta, in to 1. aprila. Indeks usklajevanja je aritmetična sredina letne rasti indeksov življenjskih potrebščin in povečanja prihodkov (socialnih prispevkov).

Določitev največjega in najmanjšega možnega števila točk

Število točk navzgor ni omejeno, navzdol pa je posredno omejeno s predpisi o minimalni plači.

Priznavanje točk za določena obdobja odsotnosti od dela

Država priznava določena obdobja kot zavarovalna in za ta obdobja nakazuje prispevke. Slednji so zelo skromni, tako da je npr. roditelj, ki je skrbel za otroka (do treh let starosti), leta 2004 prejel le 0,15 točke za vsako leto.

Upokojitvena starost

Predpisana vstopna starost je 63 let; moški so jo dosegli leta 2001, ženske pa jo bodo leta 2016.

Predčasna upokojitev

Možna je upokojitev pred predpisano vstopno starostjo, tj. predčasna upokojitev, vendar največ do tri leta. Pokojnina se zniža za 0,4 % na mesec, tj. 4,8 odstotka na leto. To je nekoliko ugodnejše, kakor kažejo aktuarski izračuni; po teh izračunih naj bi bilo znižanje za 6 % na leto.

Pribitki in odbitki

Pokojnina se poveča za 0,9 % za vsak mesec odložene upokojitve, tj. upokojitve nad predpisano vstopno starostjo. Vsako leto odložene upokojitve torej prinese 10,8 % višjo pokojnino. Ta vrednost je višja od aktuarsko pravične stopnje, ki je na letni ravni »le« 7,2 %. Odbitki so razvidni iz pogojev za dodelitev predčasne pokojnine.

Usklajevanje pokojnin

Od leta 2002 se pokojnine usklajujejo tako, kakor se usklajujejo vrednosti B in V . To pomeni, da se obstoječim in novim upokojencem določajo enako. Usklajevanje se izvede enkrat na leto, in to 1. aprila. Indeks usklajevanja je aritmetična sredina letne rasti indeksov življenjskih potrebščin in povečanja prihodkov (socialnih prispevkov).

Literatura in viri

Bednarik, R. (2004), »Pension reform finally a reality«, *EIRO (European industrial relations observatory on-line)*.

Bela knjiga o reformi pokojninskega in invalidskega zavarovanja, november 1997.

Börsch - Supan, A., Reil - Held, A., in Schnabel, R. (2001), »Pension provision in Germany«, v R. Disney in P. Johnson (urednika), *Pension systems and retirement incomes across OECD countries*, Edward Elgar, Cheltenham.

Chagny, O., Dupon, G., Sterdyniak, H., in Veroni, P. (2001), »Les reformes des systemes de retraite en Europe«, Revue de l' OFCE, julij.

IMF (1995), Republic of Slovenia: New challenges confronting the social insurance system, *Oktober, Washington, D. C.*

Lazutka, R. (2006), »Pension reform in Lithuania«, v E. Fultz (urednica), Pension reform in the Baltic states, ILO, Budapest.

Leppik, L., in Vörk, A. (2006), »Pension reform in Estonia«, v E. Fultz (urednica), Pension reform in the Baltic states, ILO Budapest.

OECD (2005), Pensions at a glance, *Pariz.*

Okvir gospodarskih in socialnih reform za povečanje blaginje v Sloveniji, Služba vlade RS za razvoj, 2006.

Preda, M., Pop, L. M., in Bocioc, F. (2006), »The gender dimension of social exclusion and social security reform in Romania«, ILO, Budapest.

Roberts, Lucy (2005), »Les points dans le regime de base allemand«, La lettre de l'Observatoire des Retraites, *marec.*

Schmähl, W. (2004), »Paradigm shift in German pension policy: measures aiming at a new public-private mix and their effects, v M. Rein in W. Schmähl (urednika), Rethinking the welfare state: the political economy of pension reform, Edward Elgar, Cheltenham.

Svorenova, M. (2006), »Pension reform and the trade unions in the Slovak Republic«, *mimeo.*

Prostorski razvoj med sodelovanjem in tekmovalnostjo?

Diskurz o uresničevanju prostorskega planiranja v Sloveniji

Povzetek

Tudi v Sloveniji smo v zadnjem času priča razpravam o modernizaciji prostorskega planiranja. V prispevku predstavljamo nekatere novejša planerske poglede na politike prostorskega in regionalnega razvoja v teoriji in praksi. Prostorsko planiranje je v preteklih desetletjih izoblikovalo nekatera ključna področja svojih spoznanj. Z njimi so bile usmeritve, instrumenti in ukrepi osredotočeni na tri ključna področja: na usmerjanje razvoja omrežja urbanega sistema in s tem na usmerjanje poselitvenih struktur, na planiranje smotrne namenske rabe površja z okoljsko vgrajenimi sestavinami

trajnostnega razvoja in načrtovanje prometne in gospodarske infrastrukture. Vendar se z naraščajočo evropeizacijo in internacionalizacijo na začetku 21. stoletja to v temeljih spreminja. Hkrati nastaja potreba po poenotenju prostorskega planiranja na evropski ravni in oblikovanju aktivnejšega modela na izvedbeni ravni. V ospredju je projektna naravnost, novi kooperacijski in moderacijski modeli, povezani z vprašanji, kako razvojne cilje dejansko prenesti v pokrajino. Z novimi instrumenti je mogoče relativno abstraktno zasnovane cilje, zapisane v razvojnih doku-

mentih in strategijah, konkretizirati, razvojna hotenja nosilcev pa natančneje določiti in z okoljsko uravnoteženega vidika tudi s soglasjem umestiti v prostor. Vendar visoka stopnja konkretizacije zahteva podrobnejše informacije in boljšo obveščenost prizadetih. Merilo uspešnosti je odvisno od stopnje prenosa v prakso in prav zato se zdi, da so planerski pripomočki, kakor npr. "urbano/regionalno upravljanje" in/ali "urbani/regionalni marketing" ustrezni instrumenti za uresničevanje ciljev prostorskega in regionalnega razvoja.

Ključne besede: Slovenija, prostorsko planiranje, regionalno planiranje, razvojno planiranje, družbeni razvoj

Summary

The number of debates about the modernisation of spatial planning in Slovenia has only recently risen. Some new planning views on the politics of spatial development both in theory and practice are presented in this article. Spatial planning has over the past decades modified some of its most relevant areas. With this change, the instruments, directives and different steps have focused more on the three most important areas: handling the growth of the urban system network and determining settlement structures, planning proper usage of surface area with environmentally integrated components of lasting develop-

ment, and planning transport and economic infrastructure. With the growing Europeanisation and internationalisation, spatial planning underwent some changes right at its core at the beginning of the 21st century. There is a growing urge to equalise spatial planning on the European level and to form a more active model on the implementation level. Project orientation and new cooperation and moderation models, which aim to realize all goals and transfer them into the real world, are put right at the heart. With the help of new instruments it is possible to realise all the abstract goals written into research docu-

ments and strategies, which more precisely determine development goals and consensually put them into the environment. This high degree of concretisation needs more detailed information and better notification of all those involved. The measure of success depends on the degree of transformation into real life, which also speaks to the fact that planning accessories such as urban/regional management and/or urban/regional marketing are reasonable instruments for the implementation of goals of spatial and regional development.

* Geografski inštitut Antona Melika ZRC SAZU, Ljubljana

Key words: *Slovenia, spatial planning, regional planning, development planning, social development*

JEL: R580

1. Uvod

Za razvoj prostorskega planiranja v Sloveniji so značilni mejniki, povezani z družbenimi razmerami, stanjem v razvoju stroke in s pravnimi vidiki oz. sprejetjem zakonskih norm, ki so oblikovali dogovorjena pravila igre. Povojno obdobje običajno delimo na štiri faze. Prvo obdobje obsega čas do sprejetja zakona o regionalnem prostorskem planiranju leta 1967. Označuje ga centralizirano državno plansko planiranje, kjer pa so vendarle zaznavni tudi zametki prostorskega planiranja, izhajajočega iz delov urbanističnega planiranja. To obdobje temelji na koncentraciji gospodarstva v mestih z intenzivno industrializacijo, urbanizacijo, deagrarizacijo in praznjenjem podeželja. Drugo – najkrajše – obdobje pomeni čas institucionalizacije prostorskega planiranja, ki pa je bilo zaradi uvedbe sistema družbenega planiranja (1976) prekratko, da bi se lahko dokončno uveljavilo. Pred skoraj štirimi desetletji so bila poleg decentralizacije uprave sprejeta še načela za politiko skladnega regionalnega razvoja, ki je s policentrično zasnovano zasnovano razvoja postopno zmanjševala razlike na regionalni ravni. Tretje obdobje predstavlja čas izenačevanja regionalnega, prostorskega in urbanističnega planiranja s samoupravnim sistemom družbenega planiranja. Zadnje obdobje ob prelomu stoletja pomeni začetek novih izzivov za prostorsko planiranje, ki so ga sprožili zasebna lastnina, uvajanje tržnega modela gospodarstva in liberalizacija gospodarstva, itd. V zadnjih letih smo poleg decentraliziranega sistema odločanja priča še privatizacijskemu valu in s tem razrastu drobnih urbanističnih iniciativ. Veliki industrijski sistemi so se preoblikovali oz. razpadajo v samostojne postindustrijske obrate.

Kratek presek odnosov v povojnem prostorskem planiranju nas opozarja, da se je ob "urbanišičnem" planiranju že zgodaj uveljavil t.i. "socialni organizem", ga na ta način "oplemenil" ter urbanističnemu planiranju dodal "regionalne razsežnosti". Če posplošimo, potem čas do sredine sedemdesetih let lahko poimenujemo kot "prilagoditveno" planiranje. Uvajalnemu obdobju regionalnega prostorskega planiranja sledi zastoj, ki ga obeležuje družbeno planiranje. Sistemu

družbenega planiranja gre zasluga, da je vzpostavil zelo razvejan in prezapleten sistem usklajevanja razvojnih ciljev in planskih nalog. Temu obdobju gre zahvala, da so se začele vzpostavljati natančne evidence o razmerah v pokrajini. Za obe obdobji je tudi značilno večje ali manjše vpletanje politike v strokovne odločitve in sorazmerno slab odziv javnosti pri sprejemanju odločitev. Tretje obdobje lahko poimenujemo kot "perspektivno" planiranje, čigar zametki segajo na začetek osemdesetih let. Zadnje obdobje, ki še ni zaključeno, prav tako označuje spremembe pri planerskih pristopih, v nalogah, vsebini in metodologiji prostorskega planiranja. Iščejo se novi interdisciplinarni prijemi, uporablja se sodobnejša terminologija, aktivnejša je tudi vloga naravoslovnih in družboslovnih znanosti ter javnosti. Hkrati nastaja potreba po poenotenju prostorskega planiranja na evropski ravni in oblikovanju aktivnejšega modela na izvedbeni ravni.

2. Razmerja med družbenim razvojem in prostorskim planiranjem

Od sredine preteklega stoletja poteka intenzivna družbena preobrazba Slovenije¹. V tem času sta se gospodarska in prebivalstvena struktura temeljito spremenili. Iz dežele z okrog polovico kmečkega prebivalstva in le 16 % zaposlenih je z dinamičnim razvojem že v sedemdesetih letih prejšnjega stoletja Slovenija dosegla polno zaposlenost in raven srednje razvite industrijske dežele. Delež kmečkega prebivalstva se je znižal na komaj 5 %, v strukturi aktivnega prebivalstva je najprej v sedemdesetih letih prevladoval sekundarni sektor, medtem ko se je ob prelomu stoletja delež zaposlenih v servisnih dejavnostih že povzpел na skoraj tri petine. Ekonomska moč, izražena z BDP/prebivalca, je leta 2003 dosegla več kakor tri četrtine povprečja EZ-25. Med slovenskimi razvojnimi regijami je le osrednja slovenska razvojna regija presejala to povprečje za 109 %, medtem ko je najmanj razvito Pomurje doseglo 52 % evropskega povprečja (Pečar, 2006).

Čas na prelomu stoletja v Sloveniji zaznamuje pomembne spremembe v družbenem sistemu. Globalizacija in prehod v informacijsko družbo

¹ Pravzaprav zametki te preobrazbe segajo še v obdobje industrijske revolucije ob koncu 19. stoletja.

sta družbo in gospodarstvo temeljito spremenili. To pa je povod za korenito preobrazbo tudi v dojemanju prostorskega planiranja, saj so se z njim posledično spremenile zahteve, ki vplivajo na prostorske strukture – pri čemer izpostavljamo predvsem zahteve gospodarskih subjektov, združenj in prebivalcev po novih proizvodnih, stanovanjskih in infrastrukturnih površinah, pa tudi po preobrazbi obstoječih. Pri uravnavanju prostorskih struktur so odločilnega pomena zlasti: naraščajoča mobilnost gospodarstva in zaposlenih na trgu delovne sile ter prebivalstvenih skupin, prepletanje med mesti in podeželjem, zagotavljanje enakovrednih življenjskih razmer strukturno šibkim in podeželskim območjem ter izseljevanje mlade, pretežno kvalificirane delovne sile iz odročnih območij, demografski obrat in staranje prebivalstva... Ne nepomembno pa je tudi dejstvo, da je EZ vsem novim članicam med drugim priporočila, naj ustvarjajo pogoje za dinamičen in konkurenčen razvoj mestnih regij in zgostitvenih območij, ki bodo na ta način sposobna zagotavljati enakovredno dostopnost do infrastrukture in znanja, varujejo kulturno dediščino in ohranjajo naravo. Gornja načela so večkrat v nasprotju z interesi velikega dela porabnikov prostora in tudi z utečenimi navadami socialnih skupin, ki odločilno vplivajo na preobrazbo v rabi prostora. Zato so se močno zaostрила nasprotja v rabi površin, kar postavlja prostorsko planiranje pred nove izzive.

Znamenja o izjemni preobrazbi prostorskih (zlasti socialno-geografskih) struktur, ki jih v družbi in gospodarstvu sprožajo zlasti (1) globalizacija, (2) vsebinska in sistemska preobrazba regionalne politike ter (3) stagnacija in staranje prebivalstva, so se nakazovala že ob pripravi in sprejemanju sistemske zakonodaje s področja urejanja prostora (Zakon o urejanju prostora 2002 in/oz. Zakon o prostorskem načrtovanju, 2007) in dveh temeljnih razvojnih dokumentov: Strategiji prostorskega razvoja (SPRS, 2004) ter Strategiji razvoja Slovenije, (SRS, 2005). Toda zgornjim razsežnostim družbenih procesov z dolgotrajnimi posledicami so pripravljavci obeh strateških dokumentov posvetili premalo pozornosti, ali pa jih celo zaobšli. Samo nekaj iztočnic:

(1) *Globalizacija*: liberalizacija trgovine, ureditev finančnih trgov, nove komunikacijske tehnologije in naraščajoča naslonitev na moderne znanstveno-tehnične dosežke že približno dve desetletji pospešujejo ekonomski razvoj. Vse to stopnjuje hitrost preobrazbe iz nacionalnih gospodarstev v nadnacionalna. Z globalizacijo se je trg postopno preobrazil iz trga surovin in proizvodov v prosti pretok trga, blaga, kapitala, delovne sile in predvsem znanja, poimenovanega tudi »Global Sourcing«. Prav posebno obliko nematerialnega,

»nevidnega« globaliziranega blagovnega trga v mnogih delih podpirajo različne oblike pretoka informacij in tudi denarni tokovi, zavarovalništvo, svetovanje, mediji in številne druge storitvene dejavnosti. Zemeljska obla se danes ne spreminja več samo v enotni trg pretoka dobrin in trgovinsko-prometnih tokov, marveč vse bolj postaja tudi enotno območje investicijskih dejavnosti. Veliki, globalno delujoči gospodarski sistemi se hkrati selijo s tradicionalnih območij delovanja in postajajo več- in nadnacionalna podjetja. Razširitev gospodarskih območij je usmerjena proti območjem z nižjimi stroški dela in tem procesom se prilagaja tudi urbani sistem. Gospodarski in strukturni preobrazbi dajejo pomemben pečat zlasti čezmejne dejavnosti. Globalizacija pomeni stopnjevanje konkurenčnosti ne le na trgu blaga, storitev in informacijskih tehnologij, marveč predvsem pri dejavnostih pretoka kapitala, dela in znanja. Zaradi globalne konkurenčnosti se tudi ekonomija postopno oddaljuje od politične »vodljivosti« in postaja samostojnejša. Po drugi strani pa tudi politika postaja vse bolj odvisna od pritiskov konkurenčnosti. Mednarodna konkurenca sproža prilagajanje gospodarsko-političnih instrumentov (ne samo npr. na področjih socialne, monetarne politike, ..., marveč tudi na področju delovanja regionalnih politik). Povezovanje držav v različne nadnacionalne tvorbe ima lahko pomembne učinke na prostorske strukture. Poučen primer so prizadevanja EZ pri izgrajevanju omrežja prometnih koridorjev, ki imajo daljnosežne posledice za razvoj omrežja mestnih regij kot razvojnih generatorjev za razvoj obsežnejših gravitacijskih zaledij. Mestne regije postajajo poligon prestrukturiranja družbenih procesov, kjer se ekonomska, politična, socialna in kulturna preobrazba najbolj vidno odražajo v spremembah urbanih in regionalnih ekonomij. S tem se spreminja tudi raven prostorskih interakcij. Z njimi se oblikujejo nove možnosti za mrežno povezovanje in spremenjeno uveljavljanje regionalne politike, ki je čedalje bolj povezana s skrbjo za pospeševanje ugodnega gospodarskega vzdušja (npr. za človeški in socialni kapital), s ponudbo privlačnih lokacij za naseljevanje, s širjenjem ponudbe materialne in nematerialne infrastrukture ... Posledica je ekonomizacija politično-administrativnega ravnanja. Z globalizacijo nacionalne države niso postale pomembnejše spremenila pa se je stopnja njihove odgovornosti, zlasti za razvoj njenih posameznih delov. Svetovna konkurenčnost se še posebej zaostruje v lokalnih okoljih (predvsem na tistih območjih, ki zaostajajo v razvoju). Zato globalizacija ni samo ekonomska kategorija, čeprav so njene možnosti na področju regionalnega in prostorskega razvoja omejene.

(2) *Preobrazba regionalne politike*: rezultat razslojevanja družbe je postopno (sicer počasno) preoblikovanje državnih institucij v ustanove s sposobnostjo uveljavljanja razvojnih zamisli. Le-te se deloma preusmerjajo s politične ravni (parlament, vlada) na področje korporativizma, interesnih združenj in/ali nevladnih organizacij. Navkljub zajetni in skrbno načrtovani hierarhični organiziranosti prizadevanj za enotno usmerjanje skladnega regionalnega razvoja država ni (več edini) porok za dejansko uresničevanje zastavljenih ciljev. Postmoderni mehanizmi javnih institucij so, nasprotno, prav tako kakor celotna družba, sestavljeni iz obilice avtonomnih interesov, ki z lastnimi interesi kot akterji soustvarjajo razvojno-politično areno. Kdor želi sodelovati pri sooblikovanju razvojnih prizadevanj, mora sprejeti pravila igre, posebej na področju komuniciranja z javnostjo. Prav tako mora imeti prilagodljive razvojne programe, ki jih je ob sodelovanju z razvojnimi koalicijami treba uskladiti tudi s sodelujočimi drugimi akterji.

(3) *Demografske spremembe* so tretji veliki izziv, posebej zaradi razkoraka med finančnimi možnostmi države in naraščanjem števila vzdrževanega prebivalstva. Ta vidik zagotavljanja pridobljenih pravic socialne države zaradi neposrednih učinkov na spremembe v sistemu socialnega zavarovanja zahteva temeljito reformo, o čemer v zadnjem času tudi v javnosti potekajo močno odmevne razprave. Toda dejstva so enostavna: že desetletja se zmanjšujejo stopnje rodnosti in so pod vrednostmi, ki še zagotavljajo stabilen prebivalstveni razvoj. Tveganja in posledice dolgoletnega zmanjševanja rojstev zahtevajo skrbno socialno geografsko analizo regionalnih učinkov na področju socialnega skrbstva. Le-te tudi v Sloveniji vodijo sprva v znatno povečevanje povprečne starostne dobe in je zato ob nespremenjenih težnjah že v prihodnjem desetletju pričakovati upadanje prebivalstva. Drugače, kakor še v 80-letih prejšnjega stoletja, ko se je prebivalstveni razvoj nadomeščal s priseljevanjem iz delov nekdanje skupne države, je v prihodnje podoben scenarij komaj mogoče pričakovati. Demografske spremembe poleg postopnega zmanjševanja števila prebivalstva in njenega staranja prinašajo še internacionalizacijo prebivalstvenih skupin. Ta pa bo zaradi različnih ekonomskih pogojev na regionalnih in lokalnih ravneh potekala različno. Zaradi intraregionalne mobilnosti prebivalstva bo prihodnji demografski razvoj močno spremenjen. Demografske spremembe imajo v različnih pokrajinskih enotah povsem drugačne učinke in k preseganju regionalnih razlik vodijo različne poti, ki zahtevajo hitre in prožne ukrepe, čeprav bodo njihovi regionalno geografski učinki vidni šele v daljšem

časovnem obdobju. Predvidljive so zlasti razlike med oblikovanjem zunanjih meja območij mestnih regij ob prometnih koridorjih z dinamičnim, inovativnim in konkurenčnim gospodarskim razvojem in redkeje poseljenimi gorskimi, kraškimi in obmejnimi območji (zlasti ob JV meji). Poleg številnih težav, kakor so npr. povečana in regionalno omejena stopnja brezposelnosti (ki bo sprožala povečan obseg dnevne delovne migracije v gospodarsko pomembnejša območja in/ali dodatno odseljevanje prebivalstva z infrastrukturno odročnejših območij), dušenje zasebne iniciative, praznjenje stanovanjskega fonda, opuščanje obdelovalnih površin, itd., je pričakovati še zmanjševanje izkoriščenosti oziroma podobremenjenost javne infrastrukture v depresivnih območjih ter s tem nevarnost za dodatno poslabševanje življenjskih razmer, in v skrajnem primeru tudi vprašljivost obstoja kulturne pokrajine.

Za Slovenijo je od nekdaj značilna velika razpršenost naselij in nizka stopnja urbanizacije (Vrišer, 1969). Primerjalna analiza v zadnjih štirih desetletjih je, ob splošnem povečanju števila prebivalstva za četrtno (v zgodnejših obdobjih zaradi rojstev in intenzivnega priseljevanja), pokazala, da je urbanizacija najprej (do začetka devetdesetih let) naglo napredovala, nato pa od osemdesetih let dalje sledi zasuk, ki je večinoma posledica nasprotnih procesov v selitveni mobilnosti prebivalstva. Celotno polstoletno obdobje nasebinskega razvoja zaznamuje zaostajanje vlaganj v infrastrukturno (zlasti komunalno) opremljenost, ki ima dolgoročne negativne vplive na okolje in življenjske razmere, posebej zato, ker preventivni ukrepi zamujajo ali pa se sploh ne izvajajo. To je povzročilo obsežno preobrazbo mest in tudi podeželja ter prostorsko prerazporeditev proizvodnih in centralnih dejavnosti.

Na pospešeno preobrazbo prostorskih struktur, povezanih z namensko rabo površja skozi prizmo nepravilnosti z vidika zastavljenih ciljev v prostorskem razvoju, je opozarjala že »*Obrazložitev in utemeljitev Strategije prostorskega razvoja*« (2004), ki izraža bojazen, »...da predvidevanja kažejo, da v prihodnosti ni pričakovati večjih odstopanj od sedanjih teženj ter da se bodo obstoječi procesi nadaljevali tudi v prihodnosti. Opozorila so povezana zlasti z naraščanjem ekonomskih in socialnih problemov, poglobljanjem intraregionalnih gospodarskih disparitet, pri čemer je pričakovati, da bodo urbanizirana območja še nadalje podvržena povečanim zahtevam po novih stanovanjskih, proizvodnih in obrtnih površinah, s tujimi načini poseljevanja ter da bodo okoljske obremenitve naraščale z naraščanjem prometa. Na drugi strani pa je pričakovati depopulacijo v odmaknjenih, pretežno ruralnih, gorskih, hribovskih in kraških predelih ter

nadaljevanje opuščanja kmetijskih dejavnosti ter zaraščanje in zmanjševanje kmetijskih zemljišč (Obrazložitev in utemeljitev Strategije prostorskega razvoja Slovenije, 2004).

Danes, ob začetku 21. stoletja, so mestni vplivi dodobra prepojili podeželsko pokrajino. Več kakor dve tretjini prebivalstva prebiva v urbaniziranih območjih s težnjo po nadaljnjem zgoščevanju teh območij. Prostorski razvoj se odvija v pogojih izredno razpršene poselitve ob stagnaciji in relativno (pre)skromni naravni rasti prebivalstva. Težnje jasno nakazujejo naraščanje pomena urbanih aglomeracij v dolinskih in ravninskih delih ob t.i. »prometnem križu«, ob hkratni razpršenosti poselitve, ki se oblikuje v ugodni oddaljenosti od njihovih (zaposlitvenih) središč. Sodobni socialno geografski procesi poleg tega tudi posredno opozarjajo na vzroke, ki so mnogokrat posledica egoističnega planiranja zlasti na lokalnih ravneh, upoštevajoč praviloma zgolj kratkoročne finančne učinke posegov. V politiki urejanja prostora se v zadnjih (deset)let(jih) zanemari razvojna politika na račun politike urejanja. Čutiti je tudi pomanjkanje občutka za oblikovanje estetskih prvin v pokrajini. Neuslišana so tudi že dolgoletna opozorila o pomanjkljivi usklajenosti med nosilci planiranja in akterji v planskem procesu ter zlasti pomanjkljiv občutek odgovornosti pri preprečevanju pozidavanja »nezazidljivih« kmetijskih in drugih površin. Tako se v Sloveniji postopno oblikujejo naselbinske oblike brez reda in v nasprotju s strokovnimi in političnimi načeli ustvarjajo »samograditeljska« pravila obnašanja v pokrajini.

Kot analitično gradivo so za nadaljnji prostorski razvoj pomembni tudi statistični podatki (Skumavec, 2005), ki opozarjajo, da se je obseg pozidanih površin med leti 1993 in 2001 povečal za 18.431 ha². Nadpovprečne spremembe opazujemo zlasti na obrobjih mest, ne glede na njihovo velikost in položaj v hierarhični zasnovi urbanega omrežja, in prav tako na podeželju. Tu so se zazidane površine povečale za 16 367 ha, kar je 87 % od vseh na novo pozidanih površin. Z objavljenimi podatkovnimi zbirkami je moč analizirati tudi razmerja med različnimi podskupinami pozidanih zemljišč. Tako npr. površine naselij predstavljajo 71 %, medtem ko preostalih 29 % površin zasedajo različni infrastrukturni objekti in naprave, med katerimi prevladuje cestno omrežje (gradnja avtocestnega prometnega križa). Porast poselitvenih površin ima

nazorno »odsljikavo« v znatnem zmanjšanju kmetijskih površin (več o tem v: Ravbar, 2006).

Desetletja trajajoči suburbanizacijski procesi zaradi spreminjajočih se družbenih zakonitosti skozi procese zorenja dobivajo novo kakovost, ki jo v urbanih geografskih raziskavah predstavljajo in oblikujejo mestne regije, somestja in/ali »postsuburbije«. Preobrazba rabe površin ima svoj vsebinski odsev v spremenjeni podobi in spremenjenih funkcijskih strukturah, ki zaradi medsebojne povezanosti mest z obmestji daje tem območjem povsem spremenjeno stališče pri oblikovanju omrežja urbanih sistemov in njihovih nalog (karta 1).

3. Prostorsko planiranje – kvadratura kroga?

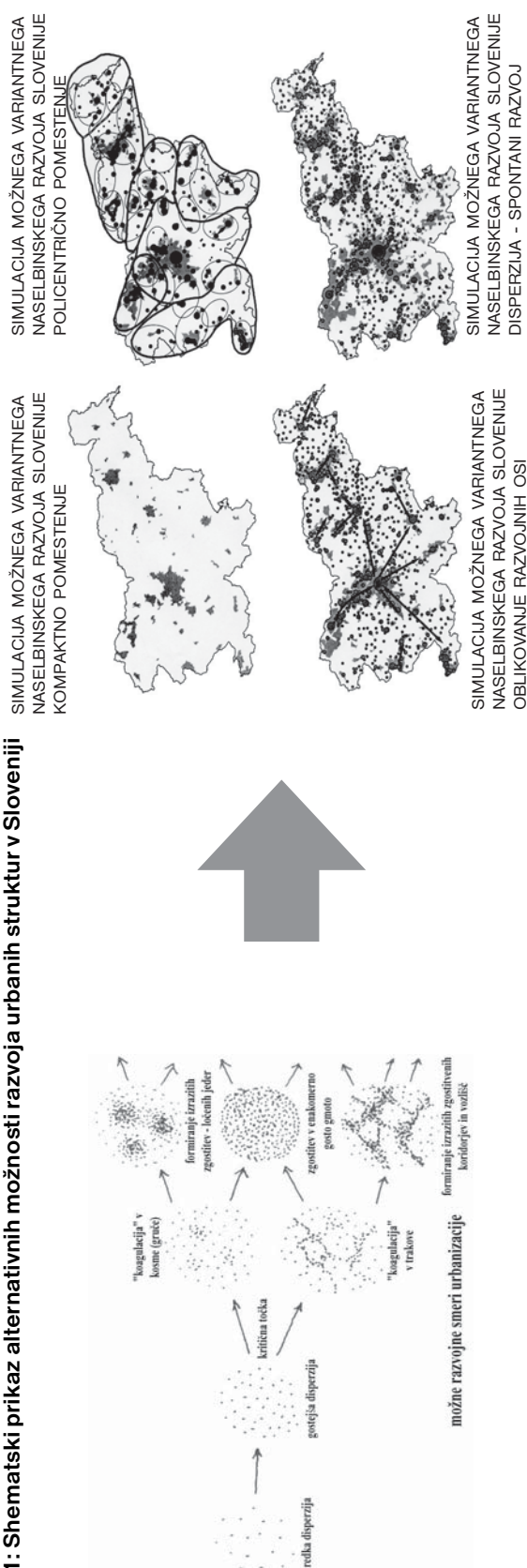
Moderni procesi ustvarjajo različne napetosti v pokrajini, ki jih občasno na različnih področjih in območjih spremljamo tudi v medijih. Prav zato je v politiki prostorskega razvoja toliko pomembneje vzpostaviti medsebojno primerljiva merila in metode za nadaljnje razvijanje načinov ukrepanja, ki bodo sposobni povezati dolgoročne razvojne možnosti z novimi izzivi. Prostorska politika je običajno v precepu med na eni strani kratkoročno naravnanimi individualnimi namerami po spremembi rabe tal, čigar nosilci so bodisi lokalne skupnosti, podjetja in državljani, ter zahtevami po uravnoveženem razvoju na drugi strani. Pravzaprav gre že za staro in še vedno neodgovorjeno dilemo: vrednotenje učinkov v pokrajini med posamičnimi in skupnimi interesi. V vsakem primeru se je treba odločiti, kdaj ima določena raba prostora prednost pred drugo. To je praviloma politična odločitev družbe kot skupnosti vseh porabnikov v prostoru in pri tem mora država nujno posegati na področje delovanja različnih sektorjev, ki jim je s predpisi naložena skrb za upravljanje nad naravnim in družbenim kapitalom oz. so zanje odgovorni: od področij nacionalne in regionalne ekonomije, vprašanj konkurenčnosti, do varstva naravnih virov in biotske raznovrstnosti, itd. Izhajajoč iz temeljnega cilja urejanja prostora, ki je povezano z zagotavljanjem smotne rabe sedanji in prihodnjim generacijam, ima prostorsko planiranje izjemno pomembno usklajevalno vlogo. Sodobna načela prostorskega planiranja zato zahtevajo ustrezno usklajenost, ki kaže na njegovo »nadrejenost«, povezano z nujnostjo medsebojne usklajenosti

² Povprečni indeks sprememb v osemletnem obdobju je 131 %, ali v 2.304 ha letno, oz. 6,3 ha/dan (!). Med statističnimi regijami so se stavbna zemljišča povečala za več kot 2000 ha v Osrednji Sloveniji, Podravju in Savinjskem. Nadpovprečno relativno stopnjo sprememb pa beležimo na Goriškem, Koroškem, Posavju, Zasavju, Dolenjskem in obalno-kraškem območju.

sektorskih programov. Presečna vloga prostorskega planiranja je v močno centraliziranem sistemu, ki ga je v Sloveniji vzpostavila izvršilna oblast, zato odločilnega pomena.

Slovenska družba se prilagaja okvirnim pogojem svetovne (evropske) ekonomije. Pospeševanje razvoja s ciljem preseganja povprečne ravni petindvajseterice EZ in povečanje stopnje zaposlenosti z nacionalnimi razvojnimi projekti - razvojnimi jedri oz. »svetilniki« (gl. npr. Strategijo razvoja Slovenije - SRS, 2005, Program reform za izvajanje Lizbonske strategije v Sloveniji, 2005 in Resolucijo o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje 2007-2023, 2006) nakazuje razvojno pot: najprej, krepitev konkurenčnosti v povezavi z zniževanjem stroškov in večjo prožnostjo razvojnih odločitev, ter drugič, povezanost gospodarskih inovacij z znanstvenimi dosežki. Slovenska prizadevanja so enaka ciljem EZ in so povezana z uresničevanjem ciljev, kakor jih narekuje zlasti procesa »Lizbona/Göteborg«³. Pri obeh dokumentih so prednostne naloge povezane z razvijanjem dinamičnega gospodarskega okolja, spodbujanjem čeznacionalnega mrežnega povezovanja konkurenčnih investicij na tistih področjih, kjer bodo njihovi medsebojni vplivi učinkovali kot razvojni generatorji ter na ta način ustvarjali dinamično in na znanju temelječe družbeno okolje, ki bi gospodarstvu omogočalo prijaznejše oblike produktivnejšega zaposlovanja. Strukturna prilagajanja, povečana produktivnost in globalizacija pa imajo tudi prostorske učinke, ki se odražajo v tem, da se poraba prostora za (klasične) proizvodne dejavnosti zmanjšuje. Povečuje pa se spremenjena raba površin, predvsem v osrednjih, gospodarsko močnih in prometno (infrastrukturno) tehnično zaključenih in zaokroženih območjih. Pretežni del novoustanovljenih podjetij se namreč oblikuje tam, kjer so ugodni pogoji za nastanek prožnih proizvodenj. Zato je še naprej pričakovati povečano povpraševanje po dodatnih površinah v že oblikovanih in nastajajočih mestnih regijah in ob prometnih koridorjih (križiščih), kjer je praviloma tudi ustrezno kvalificirana delovna sila. V teh območjih je torej pričakovati največ spornih situacij med načeli prostorskega planiranja, zahtevami gospodarstva in javnosti. Zaostrovanja je pričakovati zlasti na tistih območjih, ki so posebej »na udaru«, ta pa so praviloma v ekološko zelo občutljivih dolinskih, kotlinskih in ravninskih območjih, kjer bo hkrati treba zaustaviti tudi razpršeno širjenje stanovanjskih (naselbinskih) površin in poiskati »rezervne« površine znotraj že obstoječih naselbinskih območij. Empirična opazovanja strukturnih sprememb v gospodarstvu nas

Karta 1: Shematski prikaz alternativnih možnosti razvoja urbanih struktur v Sloveniji



³ Lizbonska strategija, Lizbona, 2000 in Vodilna načela trajnostnega razvoja evropske celine, Göteborg, 2001.

opozarjajo tudi na povečan obseg nesoglasij pri zagotavljanju novih gradbenih območij za proizvodne površine. Izkušnje kažejo, da bo prihajalo tudi do sporov med posameznimi obrati znotraj obstoječih proizvodnih con, ker se nekateri proizvodni obrati, ki se v (pretežno) razvrednotenem okolju, ne morejo ustrezno razvijati in zahtevajo nove površine zunaj naselij – na odprtih površinah. Posplošeno povedano, tudi v naslednjih letih – čeprav je za daljše časovno obdobje vedno težje predvidevati (ocenjevati) gospodarski razvoj in njegove vplive na prostor – se bodo nasprotja še poglobljala. Neodgovorjena so tudi vprašanja o drobnih regionalnih razlikah (več o tem v: Ravbar, 1999), ki jih bodo v prostorskih strukturah razvojnih žarišč in (širšega) zaledja povzročili spodbujena gospodarska dinamika, nova delovna mesta in dodatna povpraševanja po proizvodnih, servisnih, infrastrukturnih in naselbinskih površinah.

Potrebe po preobrazbi obstoječe rabe prostora se s časom, posebej v hitro spreminjajočih se družbenih razmerah, menjajo zaradi ekonomskih pogojev in z njimi pogojenih različnih interesov, med katerimi ima globalizacija odločujoč vpliv. Zato je samoumevno, da se mora prostorsko planiranje tem pogojem prilagajati in odločati, katera načela in cilji bodo v teh pogojih prednostni. Prvi zasuk v paradigmi načel prostorskega planiranja se je v bližnji preteklosti zgodil v 80-letih prejšnjega stoletja, ko so pomen začela pridobivati okoljsko-ekološka načela urejanja prostora. Pozneje so se metode v praksi še izpopolnjevale in ob prelomu stoletja je začel veljati vsem znani in še vedno aktualni »trikotnik« obnašanja v pokrajini (E.S.D.P., 1999), čigar načela družbenega usmerjanja temeljijo na medsebojno usklajeni povezanosti treh pglavitnih ciljev, ki izhajajo iz ekonomskega, ekološkega in družbenega razvoja (»sustainable development«). Noben od operativnih ciljev ne sme prevladovati nad drugima. »Razvoj« lahko pomeni prevlado ekonomskih zakonitosti, zgolj »uravnoveženost« lahko povzroča preveliko odvisnost šibkih območij in izgubo moči razvitih centrov, zgolj »zaščita« pa pomeni nevarnost stagnacije. Ta načela so kmalu zatem povzeli in konkretizirali vsi sodobni prostorski razvojni dokumenti v državah EZ, tudi v Sloveniji, v Strategiji prostorskega razvoja (SPRS, 2004).

Številni in na prvi pogled protislovni interesi porabnikov prostora so dodobra zamotali pristojnosti prostorskega planiranja na različnih ravneh – od nadnacionalne, ki jo poseeblja

evropski prostorski razvojni koncept (E.S.D.P., 1999), preko različnih nacionalnih strategij (npr. SGRS⁴, SPRS⁵, SRS⁶, itd.) do lokalnih skupnosti, v katerih pristojnosti je upravljanje s prostorom (gl. npr. Zakon o lokalni samoupravi, 1994). Toda funkcionalna prepletanja, še zlasti v urbaniziranih območjih, že dlje časa niso odvisna samo od administrativnih meja. V tej povezavi se pogosto omenja teza, da je npr. mestna regija enaka kakor institucionalizirano območje urejanja, ki pa nikakor ne drži.

4. Ustvarjanje sozvočja med prostorskim planiranjem in družbenim razvojem

Kakšne zahteve postavljata družbeni razvoj in gospodarstvo pred prostorsko planiranje? Stopnja razvitosti v družbenem in gospodarskem okolju bistveno vplivata na postopke in oblikovanje instrumentov v prostorskem planiranju. Pri prostorskem planiranju je še vedno osrednje vprašanje, kako zagotoviti ustrezno (dolgoročno) namensko rabo površin, ki bo v sozvočju s cilji in pglavitnimi cilji in usmeritvami družbenega razvoja, kjer vsi akterji nastopajo kot enakovredni partnerji. Pri tem je zelo pomembna ugotovitev, da gospodarski in družbeni razvoj doživljata pomembne spremembe in s tega zornega kota je tudi napovedovanje prostorskega razvoja za daljše časovno obdobje običajno zelo tvegano, saj so utečene metode v prostorskem razvoju dolgoročne in zato mnogo bolj »statične«. Težnje zadnjih (približno desetih) let kažejo, da so številne gospodarske panoge pod težo prenizke ustvarjene vrednosti propadle in da je pričakovano povečanje dodane vrednosti povezano s povečano produktivnostjo zaposlenih – pri čemer število delovnih mest (po velikem zmanjšanju števila delovnih mest ob koncu preteklega desetletja) v zadnjih letih le neznatno narašča ali stagnira.

Zgornjo tezo potrjuje zaznavno kopičenje gospodarske moči zlasti v osrednji Sloveniji, povečevanje razlik med posameznimi deli države v stopnji regionalne razvitosti in v dinamiki strukturne preobrazbe, ki ju izkazujeta razmerja količnikov BDP/prebivalca in stopnje brezposelnosti med najrazvitejšo osrednjo Slovenijo in najmanj razvitim Prekmurjem v letu 2003, ki sta znašala 2,1 oziroma 2,2 (SURS, 2006). Še posebej pa je nazoren delež bruto investicij/prebivalca, ki je v obdobju od 2000–2006 znašal

⁴ Strategija gospodarskega razvoja Slovenije, 1998.

⁵ Strategija prostorskega razvoja Slovenije, 2004.

⁶ Strategija razvoja Slovenije, 2005.

862 tisoč SIT. Daleč najvišji je bil v osrednji Sloveniji in na območju obalno-kraške razvojne regije, kjer je za 156 % ali 129 % presegal slovensko povprečje. Na ravni državnega povprečja je bil na Dolenjskem in v Posavju. V preostalih razvojnih regijah je bil pod slovenskim povprečjem, daleč najnižji na Koroškem, Notranjskem in Zasavju, z okvirno dvopetinskim deležem glede na državno povprečje.

Razporeditev povprečnih letnih vrednosti investicij na ravni lokalnih skupnosti kaže na še večje razlike med občinami. Izstopa izjemna koncentracija v Ljubljani, Mariboru, Kopru, Novem mestu, Celju, Kranju, Velenju, Krškem, Novi Gorici, Murski Soboti, Ptujju, Domžalah in Brežicah. V teh občinah je povprečna letna vsota investicij presegala 10 mrd SIT. V njih sta prebivali dve petini prebivalstva, vseh investicij skupaj pa je bilo za več kakor dve tretjini, od tega samo v Ljubljani 31 %. Primerjave med vrednostmi investicij v Ljubljani in zgoraj omenjenimi sedeži lokalnih skupnosti si sledijo v naslednjih razmerjih: 1 : 6 : 7 : 8 : 8 : 10 : 13 : 14 : 16 : 21 : 25 : 27, kar z drugimi besedami pomeni, da je bila skupna vrednost investicij v Ljubljani 6-krat višja od tistih v Mariboru, itd., do 27-krat višja od tistih v Brežicah. Na drugi strani pa je bilo v 13 % slovenskih občin (praviloma v SV Sloveniji⁷) v povprečju za manj kakor 10 mio SIT investicij v skupni vrednosti 1,4 mrd SIT ali 0,2 % vseh investicij (oz. le 0,5 % vseh investicij v ljubljanski mestni občini), čeprav je na območju teh občin prebivalo 2,2 % ljudi in je povprečna dodana vrednost/prebivalca predstavljala 2,6 %. Podrobnejšo razporeditev investicij na lokalni ravni predstavlja priložena karta (karta 2), ki prikazuje sintezna razmerja med višino bruto investicij in višino investicij na prebivalca. Nazorno prikazuje določeno stopnjo polarizacije v največjih slovenskih mestih in v že obstoječih zaposlitvenih središčih in kaže, da so investicijske dejavnosti že usmerjene iz središč nacionalnega pomena proti njihovi neposredni sosesčini (npr. občine Trzin, Lukovica, Cerklje na Gorenjskem, Šempeter-Vrtojba,...) ob prometnih koridorjih, zunaj njih pa le še na Idrijsko-Cerkljanskem in v Loški dolini. V tem pogledu osrednja Slovenija močno odstopa z značilno razpršenostjo investicij – kar na svojstven način potrjuje tezo o oblikovanju mešane rabe površin v nastajajočih mestnih regijah. Največje investicije so usmerjene v nekaj deset slovenskih mest. Podatki kažejo izrazito koncentracijo investicijskih dejavnosti v 44 naseljih, katerih skupna vrednost je znašala skoraj 470 mrd SIT ali 87 % vseh investicij v Sloveniji (več o tem v: Ravbar, 2005a).

5. Vloga prostorskega planiranja v spremenjenih razmerah

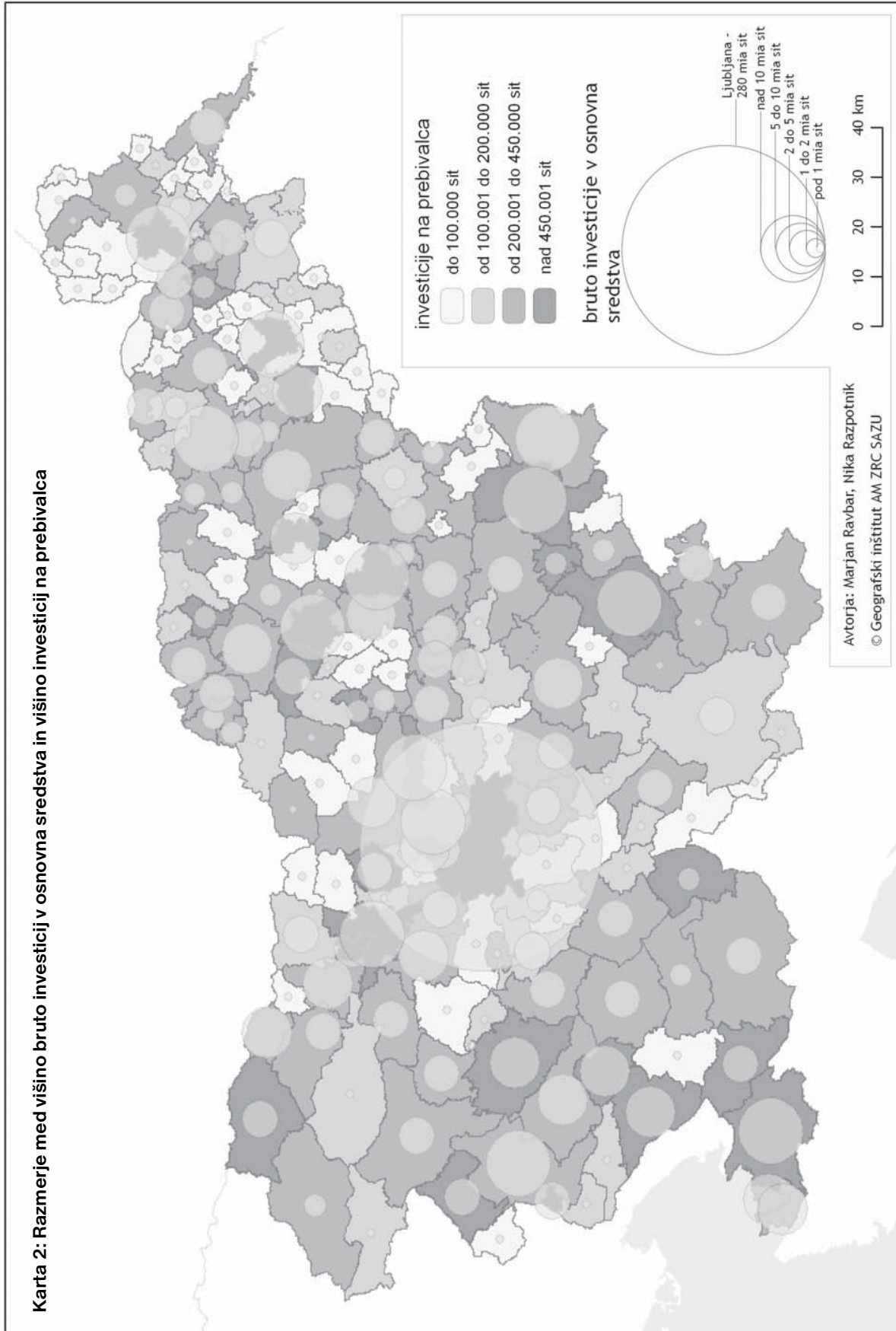
Nedvoumni cilj vseh prostorskih in razvojnih dokumentov je v "ponudbi" možnih poti za izboljšanje življenjskih razmer. Prostorski (predvsem naravni) pogoji, zemljišča in nepremičnine so osrednja skrb prostorskega planiranja in za razvoj proizvodnih dejavnosti hkrati tudi ključnega pomena. Naloga prostorskega planiranja je tudi zagotovitev smotrne rabe zemljišč in urejen naselbinski sistem. Za izpolnitev zadane naloge je za skupno dobro celotne družbe treba usklajevati številne interese na sicer omejenem zemljišču. Gospodarstvo oz. proizvodni del gospodarstva je zato le eden izmed številnih akterjev v tem procesu. Cilji prostorskega planiranja so pogosto v nasprotju s potrebami in željami gospodarstva. Gospodarstvo ima pogosto postopke v prostorskem planiranju za »coklo« pri njihovih razvojnih prizadevanjih. Pri tem se, posplošeno rečeno, večina očitkov nanaša predvsem na to, »da je proizvodni del gospodarstva v številnih segmentih omejevan«. Raznolikost gospodarskih nalog pogosto ustvarja napetosti na različnih področjih in ravneh planerskega procesa: na horizontalni ravni pri različnih težnjah po prostoru, na vertikalni ravni pa pogosto tudi zaradi premalo domišljene delitve pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi.

Prostor je omejena in dragocena dobrina. V tekmovanju za »nadvlado« nad temi površinami je v Sloveniji več različnih kandidatov (kmetijstvo, gozdarstvo, industrija, različne storitvene dejavnosti, prebivalci oz. stanovalci, rekreativne dejavnosti, država ...). Množici zahtevkov zaradi omejenosti razpoložljivega zemljišča ni mogoče zadostiti. Zaradi pomanjkanja prostora in različnih interesov namreč ni mogoče zadostiti vsem teritorialnim potrebam. Pri planiranju prostorskih posegov je pomembno spoštovati predvsem dve načeli:

Javno dobro: določeni načini rabe tal imajo značaj javnega dobra, kjer je raba v proizvodne namene izključena in zato ni predmet trgovanja. Namenska raba, določena za območja s posebnim pomenom, ima sicer visoko vrednost, toda nobene cene. »Netržni« načini rabe zemljišč imajo tudi v tržnem gospodarstvu pomemben delež, ki ga država na sistematično ureja (predvsem z »mehkimi« načini urejanja, tako da ostajajo lastniki zemljišč kljub temu zavarovani). Tudi nekatere že »zazidane« površine so javno dobro, npr. srednjeveška mestna središča ipd.

⁷ Bistrica ob Sotli, Oplotnica, Kostel, Žetale, Šalovci, Gornji Grad, Dobje, Odranci, Grad, Vodice (?), Jezersko, Vitanje, Ribnica na Pohorju, Juršinci, Trnovska vas, Rogašovci, Sveti Andraž, Velika Polana, Sveta Ana, Kobilje, Hodoš, Tabor, Luče, Osilnica, Razkrižje.

Karta 2: Razmerje med višino bruto investicij v osnovna sredstva in višino investicij na prebivalca



Zunanji vplivi: določeni načini rabe tal povzročajo negativne vplive v ožji ali širši okolici, za kar se običajno ne plačuje odškodnina (npr. za pretiran hrup iz industrijskega objekta), ki bi vključevala tudi zmanjšano vrednost zemljišča za stranske vplive v neposredni okolici.

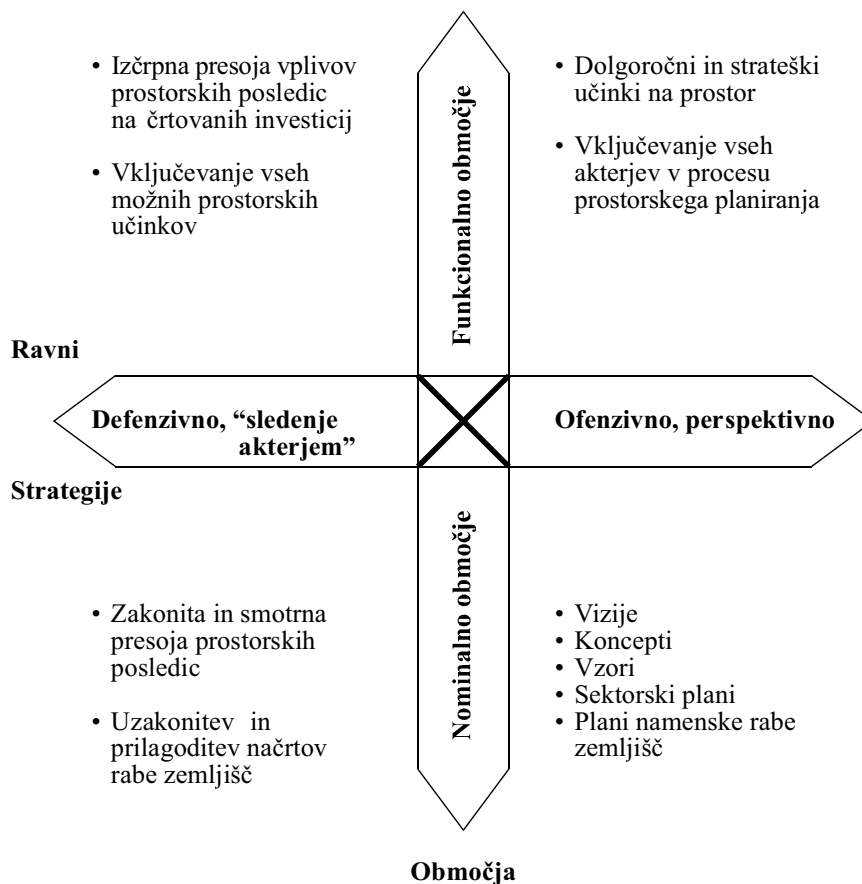
Pri usklajevanju gospodarskega razvoja ima prostorsko planiranje na voljo dokaj raznolike ukrepe. Razpet je med splošne družbene cilje, zakonska določila in sektorske razvojne strategije. Različne (npr. gospodarske) strategije običajno sledijo sektorskim zamislim in postavljajo prostorsko planiranje v podrejen (defenziven) položaj. Druga pot je, da se prostorsko planiranje postavi v aktivno - ofenzivnejšo vlogo, torej v vlogo razsodnika raznolikim sektorskim predvidevanjem. Tako ima prostorsko planiranje štiri možnosti, kar ponazarja spodnji model tipizacije možnih prostorskih instrumentov pri planiranju gospodarskega razvoja:

1. **kvadrant:** *nominalno-defenzivna vloga prostorskega planiranja:* Razvojni pobudniki so večinoma gospodarski akterji. Prostorsko planiranje se pri sektorskih načrtih običajno zavzema za

spoštovanje zakonskih določb in kontrolo smotrne rabe zemljišč kot pomembnega dela urejanja prostora. Glavni očitak takemu ravnanju je v pretežno formalističnem načinu in (pre)togem tradicionalnem instrumentariju spoštovanja namenske rabe zemljišč. Velik upravni aparat, ki deluje na tem področju, praviloma le potrjuje odločitve, ki so bile sprejete drugje.

2. **kvadrant:** *funkcionalno-defenzivna vloga prostorskega planiranja:* Razvojne pobude še vedno prihajajo iz proizvodne sfere in so običajno zasnovane v sektorskih združenjih. Prostorsko planiranje v takih primerih prevzema zgolj, čeprav zelo pomembno in težavno vlogo, posrednika-usklajevalca različnih interesov. Poglavitna težava je pri izbiri in vključevanju vseh prizadetih partnerjev in zato pogosto zelo težavno delo tudi pri sprejemanju pravičnih odločitev. Službe za prostorsko planiranje v teh primerih običajno organizirajo prostorske konference (razumljene tudi kot »postopek preiskave«) na različnih ravneh. Rezultat ali ukrep je izdano dovoljenje, ki vsebuje različne izvedbene pogoje ali zavrnitev načrtovanega

Model 1: Tipizacija možnih prostorsko planskih instrumentov pri planiranju družbenega razvoja



posega. Takšno prostorsko planiranje je še vedno defenzivno in ima predvsem vlogo usklajevalca različnih interesov in v mnogočem zgolj vlogo razsodnika (»dežurnega krivca«).

3. **kvadrant:** *nominalno-ofenzivna vloga prostorskega planiranja:* Prostorsko planiranje je v tem primeru zasnovano kot »presečno« planiranje in uporablja zgolj urbanistični oz. prostorski upravno-pravni instrumentarij kakor tudi druga »resorna« pravna sredstva in ukrepe pri izdajanju ustreznih dovoljenj. Povezano je s sodobnimi načini prostorskega spremljanja izvedenih posegov in možnim uvajanjem dodatnih ukrepov.
4. **kvadrant:** *funkcionalno-ofenzivna vloga prostorskega planiranja:* Tako naravnano prostorsko planiranje le na operativni ravni skrbi za izvajanje prostorske politike. Težišče je usmerjeno na strateško proučevanje vplivov in prostorskih učinkov nameravanih posegov. S tem se strokovno delo v prostorskem planiranju predstavlja z usklajevalne ravni na strokovno usposobljeno in socialno angažirano raven in zagovarja vlogo prostorskih strokovnjakov pri oblikovanju strategij in odločitev. Oboje je primerna podlaga za problemsko vrednotenje strukturnih sprememb v pokrajini kakor tudi za sistemsko presojo vplivov na regionalni razvoj in okolje. Prostorsko planiranje se tako osredotoča na reševanje ključnih problemov in aktivno sodeluje pri oblikovanju instrumentov (npr. davčna, zemljiška politika...). Podlaga za planiranje so enotni prostorski informacijski sistemi (planski elementi, enotni kazalniki, "GIS", "public private partnership",...). Gre tudi za postopno preoblikovanje (državne) uprave, ki teži k oblikovanju primerljivih družbenih pogojev za uravnotežene posege v prostor. V tem primeru upravljanje z mestnim prostorom s primesjo "dnevne politike" pridobiva pomen (več o tem v: Ravbar, 2005c).

Prostorsko planiranje je v preteklih desetletjih izoblikovalo nekatera ključna področja svojih spoznanj. Z njimi so usmeritve, instrumenti in ukrepi osredotočeni na tri ključna področja: na usmerjanje razvoja omrežja urbanega sistema in s tem na usmerjanje poselitvenih struktur, na planiranje smotrne namenske rabe površja z okoljsko vgrajenimi sestavinami trajnostnega razvoja ter na načrtovanje prometne in gospodarske infrastrukture. Vendar se z naraščajočo evropeizacijo in internacionalizacijo prostorsko planiranje na začetku 21. stoletja bistveno spreminja. V ospredje stopa projektna naravnost, novi kooperacijski in moderacijski modeli, povezani z

vprašanji, kako razvojne cilje dejansko prenesti v pokrajino. Z novimi instrumenti je mogoče relativno abstraktno zasnovane cilje, zapisane v razvojnih dokumentih in strategijah, konkretizirati, razvojna hotenja nosilcev pa natančneje določiti in z okoljsko-uravnoteženega vidika tudi soglasno umestiti v prostor. Visoka stopnja konkretizacije zahteva podrobnejše informacije in boljšo obveščenost prizadetih. Merilo uspešnosti je odvisno od stopnje prenosa v prakso in prav zato se zdi, da so planerski pripomočki, kakor npr. »urbano/regionalno upravljanje« in/ali »urbani/regionalni marketing« ustrejni instrumenti za uresničevanje ciljev prostorskega in regionalnega razvoja (več o tem v: Ravbar, 2005c).

Slovenska praksa oblikovanja in usmerjanja (prostorskega in regionalnega) razvoja temelji na dveh medsebojno enakovrednih institucionaliziranih zakonskih podlagah: na Zakonu o urejanju prostora (2002 in/oz. 2007) in Zakonu o skladnem regionalnem razvoju (2005), kar je svojevrstna posebnost. Na svojstven način gre za »dvojnost« v sistemski zakonodaji, ki kljub temu, da nalaga medsebojno usklajenost pri pripravi temeljnih prostorskih in razvojnih programskih dokumentov, povzroča na izvajalski ravni veliko zmede. Dvojnost je odveč, če bi predhodno razjasnili pojmovne dileme med razumevanjem: »regionalnega«, »prostorskega« in »razvojnega« planiranja. Po avtorjevem mnenju razvojno planiranje (čigar ključna naloga je povezana z vplivom na strukturne spremembe in sektorske politike kot delov narodnega gospodarstva...) predstavlja "nadrejeni" sistem za prostorsko planiranje (ki pomeni predvsem planiranje optimalne rabe tal in organizacije (razmeščanja) različnih dejavnosti v pokrajini...). Pri vseh treh najpogosteje uporabljenih pojmih pa gre vendarle za sožitje in usklajenost delovanja med razvojnimi in prostorsko relevantnimi (sektorskimi) politikami, upoštevajoč načela trajnosti in ne le ekonomskih zakonitosti, pri čemer ima prostorsko planiranje ključno vlogo pri odločanju o razmestitvi posameznih dejavnosti rabe površin.

Pri opazovalcih se vzbuja še vtis, da sta - z vidika učinkovitosti - na področju prostorskega planiranja dve nasprotujoči si stremljenji. Na eni strani so priporočila in usmeritve na evropski in nacionalnih ravneh (npr. ESDP, 1999 in/ali SPRS, 2004), ki zagovarjajo usklajen razvoj, na drugi strani pa je odločanje o strateških odločitvah prepuščeno tudi drobnim lokalnim skupnostim in/ali še vedno neformaliziranim (ohlapnim) regionalnim združenjem, ki so pristojni za pripravo in izvajanje razvojnih programov. Na ta način se pobude za spremembe rabe površin s pravno upravljaljskega vidika prenašajo na najnižjo raven, pri čemer imajo

lokalne skupnosti visoko moč odločanja. Sistem urejanja prostora je sicer zasnovan hierarhično in planerska praksa omogoča odločanje po dogovoru ob pogoju, da se spoštujejo prednostni cilji nadrejenega dokumenta, hkrati pa dopušča tudi dovolj manevrskega prostora za odločanje o lastnem (lokalnem ali regionalnem) razvoju.

Spremenjeni okvirni pogoji zato zahtevajo tehten premislek o modernizaciji prostorskega planiranja v Sloveniji, ki je na operativni ravni povezan z uresničevanjem strategije prostorskega razvoja (SRS, 2005). Na spremenjene izzive se je tudi v Sloveniji, tako kakor v drugih državah EZ, treba odzvati z oblikovanjem novih scenarijev in s tem prispevati k usmerjanju (zelenega) razvoja prostorskih struktur (Ravbar, 2005b). Vodilna načela prostorskega planiranja so namreč tudi v Sloveniji povezana s pospeševanjem trajnostnega (*uravnoteženega, vzdržnega, sonaravnega...*) razvoja, ko naj bi bili vsi posegi v sovzvočju z ekološko nalogo in dolgoročnim stremljenjem za vzpostavitev enakovrednih življenjskih razmer. Trajnostni razvoj torej pomeni predvsem zagotavljanje obstoja raznolikosti prostorskih vlog z aktivnim upravljanjem izrabe prostorskih virov in namenske rabe površin v pogojih naraščajočih napetosti med različnimi uporabniki prostora v pokrajini. Drugo pomembno dejstvo je, da Slovenija popolnoma še ne izkorišča instrumentarija, ki ga ponujajo npr. regionalni razvojni koncepti, medobčinsko sodelovanje, partnerska omrežja mest, itd., saj ti sistemi, kakršne pozna moderna metodologija prostorskega planiranja še niso zaživel, vendar so za konkretizacijo, prenos in evalvacijo trajnostnega razvoja neizogibni.

V zakulisju dinamičnega družbenega razvoja in spremenjenih okvirnih pogojev se dogajajo tudi korenite strukturne spremembe v pokrajini. Zato je treba usmeritve iz Strategije prostorskega razvoja (SPRS, 2004) na novo ovrednotiti in jih dopolniti z novimi poudarki. Ob aktualnih razpravah pospeševanja gospodarske rasti in konkurenčnosti, sprememb v položaju socialne države in izhodiščih trajnostnega razvoja je neizogibno, da se vanje s svojimi pogledi o vlogi prostorskih politik pri konkurenčnosti, o primerni oskrbi prebivalstva s storitvenimi dejavnostmi kakor tudi o krepitvi prostorskega planiranja pri trajnostnem upravljanju rabe tal, varstva naravnih virov in zagotavljanja razvojnih možnosti vključijo tudi drugačna razmišljanja prostorskih planerjev. Za prostorsko in regionalno planiranje so različni pogledi strokovnjakov izjemno pomembni. Pomenijo lahko »hrbtenico« horizontalnem prilagajanju različnih sektorskih politik in hkrati

tudi podlago vertikalnim prizadevanjem za uravnotežen in odgovoren prostorski razvoj.

Strateški načrti sodobnih razvojnih scenarijev vsebujejo spremenjene poudarke pri opredeljevanju prostorskih struktur. Tako npr. niti mest niti urbaniziranih območij niti podeželskih ali na drug način razvojno problematičnih območij ni več mogoče obravnavati kot samobitnih prostorskih kategorij z enotnimi instrumenti urejanja, s katerimi bi zmanjšali regionalno razpršenost. Namesto prizadevanj za oblikovanje znanstveno utemeljenih členitev prostorskih kategorij, na katerih temeljijo vnaprej dogovorjeni pospeševalni ukrepi, so pri sodobnih pristopih v središču planskih prizadevanj tri naloge, in sicer: »rast in inovacije«, »zagotavljanje preventivnih ukrepov za izboljšanje kakovosti življenjskih razmer« in »ohranjanje naravnih virov ter ustroja kulturne pokrajine«. Tudi pri tem se uveljavljajo novi načini, kako doseči enakovredne življenjske razmere. Le-te temeljijo na večji preglednosti in pospeševanju medsebojnega sodelovanja. Cilj zagotavljanja enakovrednih življenjskih razmer namreč državo zavezuje, da izpolni začrtane cilje enakovrednih življenjskih razmer na celotnem območju države. Pri tem je treba preudarno pretehtati načela trajnostnega razvoja in v slovenskih razmerah zelo raznovrstne prostorske vzorce, ki se mozaično prepletajo med območji s podeželsko-obrobni težnjami in širjenjem urbanih nalog.

Spremenjena paradigma pri strateškem planiranju prostorskega razvoja v novih pogojih ni sporna, čeprav jo nekateri kritiki razumejo tudi kot strateški odmik od tradicionalnih načinov usmerjanja prostorskega razvoja. Največ zagovornikov je med lobisti urejanja podeželja, ki v zanemarjanju podeželja vidijo bojazen izničenja izhodišč enakomernega razvoja. Pri tem pa si zatiskajo oči pred dejstvi, da podeželje že dolgo ni več enotna problemska kategorija. Gospodarske, socialne, okoljske in kulturne razlike med naravno- in družbeno-geografskimi pokrajinskimi enotami so se zaradi različne prebivalstvene gostote v zadnjih desetletjih tako poglobile, da enakovredno obravnavanje problemskih kategorij pri planiranju ni več smiselno. Podobne ugotovitve veljajo tudi za usmerjanje prostorske politike v urbaniziranih območjih, kjer je prav tako slišati glasove o »protiurbanizacijskem odnosu« do mestnih območij, ki pa se po družbeni (infra)strukturi in ekonomskem položaju med seboj prav tako močno razlikujejo, čeprav jim zagovorniki še vedno priznavajo položaj inovacijskih jeder za širšo okolico. V tem pogledu je nova naravnost ne le upravičena, ampak nujna.

Literatura in viri

European Spatial Development Perspective (ESDP), 1999: *Na poti k uravnoteženemu in trajnostnemu razvoju EZ*. Potsdam, 10.–11. maj 1999, izdajatelj Evropska komisija, Luksemburg (večjezično).

Lizbonska strategija, 2000. Medmrežje: http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_de.htm

Obrazložitev in utemeljitev Strategije prostorskega razvoja Slovenije, 2004: Medmrežje: http://www.gov.si/upr/dokumenti_sprs.php

Pečar, J., 2006: *Regije 2006 – izbrani socialno-ekonomski kazalniki po regijah*. Delovni zvezek št. 15. UMAR, Ljubljana, 212 str.

Program reform za izvajanje Lizbonske strategije v Sloveniji, 2005. Medmrežje:

http://www.slovenijajutri.gov.si/fileadmin/urednik/dokumenti/program_reform_izvajanje_lizbonske.pdf

Ravbar, M., 1999: *Eine Auswahl von Indikatoren der Regionalentwicklung zur Erforschung regionaler Disparitäten. V: Gleichwertige Lebensbedingungen in Mitteleuropa: ein tragfähiges Konzept für die Raumordnung?*, (Arbeitsmaterial, Nr. 253). Hannover: ARL, 1999, str. 235-246.

Ravbar, M., 2004: *Razpotja naselbinskega omrežja v Sloveniji: težnje, razvojne dileme in možni scenariji*. IB revija, letnik XXXVIII (2004), št. 4, Ljubljana, str: 41-52.

Ravbar, M., 2005a: *Geografska analiza investicijskih aktivnosti na regionalni in prostorski razvoj Slovenije v letu 2004 – Pasti in izzivi v pogojih globalizacije*, GIAM ZRC SAZU, Ljubljana, 56 str.

Ravbar, M., 2005b: *Pogledi na usmerjanje trajnostnega naselbinskega razvoja : težnje, razumevanje in urbani menedžment kot instrument usmerjanja poselitve*. Ljubljana, IB revija, letnik XXXIX (2005), št. 4, str. 4-15.

Ravbar, M., 2005c: *Regionalni management – izziv in preizkusni kamen za politiko regionalnega planiranja*. Ljubljana, Dela, 24, Regionalno planiranje in regionalni razvoj med teorijo in prakso, str. 61-75.

Ravbar, M., 2006: *Slovensko podeželje na preizkušnji – kdo bo nadomestil kmetijstvo?* Dela 25, Slovenska politična geografija in podeželje na razpotju, Oddelek za geografijo na Filozofski fakulteti, str. 207-223.

Resolucija o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje 2007-2023, 2006. Medmrežje: <http://www.gov.si/vrs//util/bin.php?id=2006101718322902>

Skumavec, D., 2005: *Pokrovnost v Sloveniji 1993 – 2001*, SURS, št. 815, 68 str, Ljubljana.

Stahelin-Witt, E., – Pattner, R. M., 1998: *Wirtschaft und Raumplanung*. Bundesamt für Raumplanung, Bern.

Statistični urad RS (SURS), 2006: *Slovenske regije v številkah*, Ljubljana, 56 str.

Strategija prostorskega razvoja Slovenije, Ur. L. RS, št. 76/2004. Medmrežje: <http://www.uradni-list.si/1/ulonline.jsp?urlid=200476&dhid=71830>

Strategija razvoja Slovenije, 2005. Medmrežje: <http://www.sigov.si/zmar/projekti/srs/srs.php>

Vodilna načela trajnostnega razvoja evropske celine, Göteborg, 2001. Medmrežje: http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_de.htm

Vrišer, I., 1969: *Mala mesta v SR Sloveniji*. Inštitut za geografijo Univerze v Ljubljani, Ljubljana, str. 37.

Zakon o prostorskem načrtovanju, Ur. L. RS, št. 33/2007, Ljubljana. Medmrežje: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200733&stevilka=1761>

Zakon o urejanju prostora (ZUreP), Ur.l. RS, št. 110/2002, Ljubljana. Medmrežje: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2002110&stevilka=5386>

UDK: 330.341.1

dr. Metka Stare*, dr. Maja Bučar**

Inovacije v storitvah - možnosti slovenskih akterjev v EU?

Povzetek

Prispevek obravnava odnos med inovacijami in storitvami v tranzicijskih državah - novih članicah EU, in se osredotoča na stanje v Sloveniji. Najprej predstavi konceptualni okvir pri opredelitvi inovacij v storitvah in različne razsežnosti inoviranja v storitvah, ki presegajo sektorsko opredelitev. V osrednjem delu obravnavamo

pomanjkljivo razumevanje inovacij v storitvah v državah v tranziciji/Sloveniji. Na podlagi podatkov inovacijske ankete CIS3 in CIS4 analiziramo intenzivnost inovacijske dejavnosti v Sloveniji v primerjavi z državami EU in ugotovljamo, kakšne so razlike med inovacijsko dejavnostjo v storitvenih in predelovalnih dejavnostih.

Prispevek identificira ključne splošne in posebne ovire za inovacije v storitvah, še posebno tiste, ki so značilne za tranzicijske države. S prikazom stanja in analize ovir v zaključku predlagamo osnovne smeri politike spodbujanja inovacij v storitvah, kar bi prispevalo k zmanjšanju zaostanka za razvitejšimi državami.

Ključne besede: inovacije v storitvah, tranzicijske države, ovire za inovacije v storitvah

Summary

The article explores the relationship between innovations and services in transition economies - i.e. new EU Member States, focusing on Slovenia. We first present a conceptual framework for defining innovation in services and different dimensions of innovation in services that transcend the boundaries of sectoral definition. The central part of the article deals with the deficient understanding

of innovation in services in transition economies/Slovenia. Using CIS3 and CIS4 innovation survey data, we analyse the intensity of innovative activity in Slovenia compared to the EU and examine differences in innovative activity in services and manufacturing. Further, we identify key general and service-specific barriers to innovation in services, particularly those that are character-

istic for transition economies. Based on an overview of the present status of innovation in services and analysis of barriers to innovation in services in Slovenia/transition economies, we propose in conclusion some basic guidelines for policies towards encouraging innovation in services that could contribute to decreasing the lag of transition economies behind developed countries.

Key words: innovation in services, transition economies, barriers to service innovation

JEL: O310, L800, L880, O380

* Center za mednarodne odnose, Fakulteta za družbene vede.

** Center za mednarodne odnose, Fakulteta za družbene vede.

1. Izhodišča¹

"Zdi se, kakor da so storitve in inovacije dva vzporedna svetova, ki obstajata popolnoma neodvisno drug od drugega." (Gallouj, 2002)

Paradoks, na katerega je opozoril avtor omenjenega citata in zadeva teoretične razprave, ki so prevladovali v razvitih državah do začetka devetdesetih let prejšnjega stoletja, je v Sloveniji zelo aktualen danes. Tranzicijska gospodarstva, med njimi tudi Slovenija, so dolga leta zanemarjala vlogo storitev v povečevanju gospodarske učinkovitosti ter zmožnosti inovacij v storitvah za doseganje dolgoročne rasti in konkurenčnosti. Če še lahko govorimo o določeni tradiciji inoviranja na področju tehničnih inovacij in v proizvodnem sektorju, je izkušenj z netehnološkimi inovacijami in inovacijami v storitvah nasploh malo. Zlasti pomanjkljivo je poznavanje posebnosti inoviranja v storitvah, ki je podlaga za vzpostavitev spodbudnega okolja za inovacije v storitvah in za oblikovanje ustrezne ekonomske politike.

V razvitih državah se od devetdesetih let 20. stoletja uveljavljajo znanstvena spoznanja o inovacijski dejavnosti kot dejavniku konkurenčnosti s koncepti *nacionalne inovacijske sposobnosti* (Stern, Porter in Furman, 2002) in *nacionalnega inovacijskega sistema* (Nelson, 1993, Freeman in Soete, 1997), ki so spodbudili vlade v razvitih državah, da se dejavneje vključijo v oblikovanje inovacijske politike. Čeprav se je ta sprva osredotočala predvsem na proizvodno dejavnost in z njo povezane tehnološke spremembe, se v zadnjem času namenja vse več pozornosti inovacijam v storitvah in netehnološkim inovacijam v celotnem gospodarstvu. Postopoma se krepi spoznanje, da so tudi storitve inovativne. K temu je pripomogel hiter razvoj informacijsko-komunikacijskih tehnologij (IKT), ki so odprle številne možnosti za produktne, procesne in organizacijske inovacije v storitvah. Hkrati je uvajanje IKT še bolj poudarilo prepletenost in medsebojno odvisnost industrijske in storitvene proizvodnje ter vpetost storitvenih funkcij v vse faze poslovnih procesov. Takšen odnos do povezovanja storitev in inovacijske politike na konceptualni ravni in na ravni nacionalnih politik je zaznati predvsem v gospodarsko razvitih okoljih². V zadnjih letih je na tem področju zelo dejavna tudi Evropska komisija s pripravo vrste

dokumentov in ukrepov, ki prispevajo k boljšemu razumevanju posebnosti inovacij v storitvah in k oblikovanju ustreznih politik. V tej smeri gre razumeti tudi pripravo smernic za evropsko strategijo podpore inovacijam v storitvah (CEC, 2007).

Prispevek razlaga odnos med inovacijami in storitvenim sektorjem v tranzicijskih državah – novih članicah EU³, tako da se osredotoča predvsem na Slovenijo. Najprej predstavi konceptualni okvir pri opredelitvi inovacij v storitvah in različne razsežnosti inoviranja v storitvah, ki presegajo zgolj sektorsko opredelitev. Sledi prikaz pomanjkljivega razumevanja inovacij v storitvah v državah v tranziciji/Sloveniji, ki se kaže v nizki ravni inovativnosti v storitvenih v primerjavi s podjetji predelovalnih dejavnosti in v zapostavljanju inovacij v storitvah pri oblikovanju inovacijske politike. Na podlagi podatkov inovacijskih anket CIS3 in CIS4 analiziramo intenzivnost inovacijske dejavnosti v Sloveniji v primerjavi z državami EU ter ugotovljamo razlike med inovacijsko dejavnostjo v storitvenih in predelovalnih dejavnostih. V nadaljevanju analiziramo inovacijsko dejavnost v storitvah glede prepoznavanja ključnih ovir na tem področju ter jih razdelimo na splošne, značilne za vse sektorje gospodarstva, in na tiste, ki so posebne za storitve. S prikazom stanja in analizo ovir na koncu navajamo glavne ugotovitve o možni politiki spodbujanja inovacij v storitvah, kar bi prispevalo k zmanjšanju zaostanka za razvitejšimi državami na tem področju.

2. Teoretično-konceptualni pristopi pri opredelitvi in merjenju inovacij v storitvah

2.1 Teoretično-konceptualni pristopi

Proučevanje inovacij v storitvah je kakor vsako razmeroma novo področje raziskovanja v začetku naletelo na omejitve in zastarele vzorce razumevanja. Inovacije so bile tradicionalno (ozko) pojmovane kot tehnične spremembe, osredotočene na nove, korenite tehnične rešitve v proizvodnji. Zato so bile storitvene dejavnosti, ki so manj uporabljale tradicionalne tehnologije, razumljene kot inovacijsko

¹ Članek je nastal v okviru raziskovalnega dela v programski skupini "Možnosti in priložnosti Slovenije in njenih akterjev v pogojih članstva Evropske unije".

² Kot primer navajamo program nemške vlade iz leta 2006 Inovacije s storitvami, ki priznava medsebojno povezanost industrijske in storitvene proizvodnje ter na tej podlagi uvaja ukrepe za pospešitev inovacije v storitvah ne glede na dejavnost, s katero se ukvarja podjetje (Rubalcaba, 2006).

³ Izraz nove članice uporabljamo za vseh 13 držav, ki so se pridružile EU po letu 2004.

nedejavne in tako brez posebne vloge na inovacijskem področju. Pa vendar je že Schumpeter opredelil inovacije bistveno širše kakor zgolj novo tehnično rešitev: »kot uvedbo novih elementov ali nove kombinacije elementov v proizvodnjo ali dobavo proizvodov in storitev« (Schumpeter, 1934: 66). Ta pogled zajame različna področja inovacijske dejavnosti, nekatera celo izrazito specifična za storitveni sektor, na primer tržne in organizacijske inovacije. Schumpetrovo razumevanje inovacij omogoča analizo proizvodne in storitvene dejavnosti pod enakimi pogoji, tako pa zagotavlja storitvam tisto raven pozornosti, ki si jo glede na obseg in rast svojih dejavnosti tudi zaslužijo (Drejer, 2004: 560).

Zaradi prevladujoče vloge storitev v sodobnih gospodarstvih ter pomena inovacij za gospodarsko rast in razvoj se inovacijske dejavnosti v storitvah postopoma razumevajo in analizirajo širše. Raziskovalno delo se usmerja v iskanje jasnejše opredelitve posebnih lastnosti inovacij v storitvah in v iskanje skupnih elementov inovacijske dejavnosti v predelovalni dejavnosti. Eden vodilnih teoretikov na področju inovacij v storitvah povzema razvoj raziskav na tem področju kot prehod od popolnoma tehnološkega pristopa, prek ozko storitveno specifičnega do na koncu prevladujočega, integrativnega pristopa k razumevanju inovacij v storitvah (Gallouj, 2002). Tehnološki pristop se ukvarja predvsem z vprašanjem vstopa tehnologije v storitveno dejavnost, medtem ko storitveno specifični analizira tudi tiste oblike inovacij, ki so lastne samo storitvam (npr. *ad hoc* inovacije, neopredmeteni procesi in produkti). Integrativni pristop izhaja iz načela, da ni potrebe po ločeni obravnavi inovacij v storitvah od inovacij v predelovalni dejavnosti, saj obe dejavnosti konvergirata, ločnica med storitvami in proizvodnjo pa se briše. Nekateri utemeljujejo pravilnost tega pristopa z omejenostjo tradicionalne, ozko tehnične obravnave inovacij tudi za proizvodno dejavnost, saj tudi tam nastajajo netehnološke inovacije (Drejer, 2004). Novejše raziskave potrjujejo, da imajo inovacije v storitvah več razsežnosti ter da so pogosto povezane z organizacijskimi spremembami, ki vključujejo novo zasnovo storitev, nove odnose s strankami in nove načine distribucije storitev (Van Ark et al., 2003, Howells, Tether, 2004). Hkrati ugotavljajo, da sta tehnična in netehnična razsežnost inovacij komplementarni in da je lahko pomen ene ali druge glede na tip storitve različen (Van Ark et al., 2003).

Opredelitev in merjenje inovacijske dejavnosti v storitvenem sektorju je zahtevno vprašanje ne le

zaradi raznovrstnosti in posebnih lastnosti storitev (neopredmetenost, interaktivnost med dobaviteljem in uporabnikom, informacijska intenzivnost), ampak tudi zaradi različnih vlog, ki jih imajo storitve v procesu inoviranja. Dodaten izziv za razumevanje inovacij v storitvah prinaša naraščajoča povezanost in prepletenost storitvene in industrijske proizvodnje na ravni dejavnosti (npr. raziskovalna in farmacevtska dejavnost) in na ravni poslovnih funkcij (npr. krepitev trženjske funkcije v industriji bele tehnike). Zato je treba pri opredeljevanju inovacij v storitvah upoštevati širok pristop, ki po eni strani temelji na kriteriju storitvenih dejavnosti, po drugi strani pa na kriteriju storitvenih funkcij (Fostering Innovation in Services, 2007). Na tej podlagi ločimo:

a) *inovacije v storitveni dejavnosti na podlagi novih tehnologij* (npr. uvajanje bankomatov v bančne storitve) ali inovacije storitvenih funkcij na podlagi IKT (npr. internetno oglaševanje);

b) *organizacijske ali netehnološke inovacije v storitvenih dejavnostih* (npr. dostava hrane na dom v gostinskih storitvah) ali v storitvenih funkcijah v katerikoli dejavnosti (npr. inovativno oblikovanje avtomobilov ali outsourcing⁴ marketinške funkcije v tekstilni industriji).

Poleg teh dveh osnovnih tipov inovacij v storitvah je treba upoštevati še *vlogo storitev kot katalizatorja in spodbujevalca inovacijskih procesov v celotnem gospodarstvu* (npr. svetovalne storitve ali storitve, povezane z zaščito intelektualne lastnine). Nekatero storitve, ki temeljijo na znanju, lahko stopajo v inovacijski proces na vse tri načine: so vir organizacijskih inovacij, generator inovacij na podlagi IKT in spodbujevalec inovacij v celotnem gospodarstvu (Miles, 2001: 27). Takšen je primer inženirskega in tehničnega svetovanja, tržnih raziskav in oblikovanja.

Samo ob upoštevanju različnih razsežnosti storitvenih inovacij oziroma inovacij v storitvah lahko pravilno ocenimo njihov pomen in prispevek k povečani konkurenčnosti.

2.2. Merjenje inovacij v storitvah

Celovitost proučevanja širše razsežnosti inovacij v storitvah se kaže tudi pri njihovem statističnem spremljanju, ki se razvija, vendar je še precej pomanjkljivo in omejeno z razpoložljivostjo podatkov o različnih tipih inovacij v storitvah, ki se osredotočajo predvsem na tehnološke inovacije

⁴ Izraz outsourcing storitev na splošno opredeljuje način izvajanja storitev s pomočjo zunanjih izvajalcev (izven podjetja), ne glede na lokacijo zunanjega dobavitelja storitev (doma ali v tujini). Offshoring pa opredeljuje zagotavljanje storitev od ponudnikov v tujini (Stare, 2006).

proizvodov/storitev in procesov. Inovacijske ankete, kakršna je Community Innovation Survey (CIS), so najpogostejši vir primerljivih podatkov o inoviranju v državah EU. Zasnovane so bile za spremljanje in analizo tehničnih vidikov inoviranja v industriji, postopoma pa so bile vanje vključene tudi nekatere storitvene dejavnosti⁵. Kljub temu se ankete CIS osredotočajo predvsem na produktne in procesne inovacije⁶. Tako je inovacijska dejavnost v storitvenem sektorju podcenjena, saj so v mnogih storitvah še posebej pomembne zlasti netehnološke oziroma organizacijske inovacije, kar je bilo potrjeno s študijami primerov. Tudi empirični podatki iz raziskave Innobarometer 2002⁷ so pokazali, da je bilo 34 % podjetij v storitveni dejavnosti vključenih v razvoj novega proizvoda, 24 % v razvoj novega postopka in kar 54 % v razvoj organizacijskih novosti (Howells, Tether, 2004). Zato so v okviru nadaljnjih anket CIS⁸ (CIS3 in CIS4) poskušali bolj zajeti in oceniti tudi organizacijske in trženjske inovacije⁹. Anketa CIS4 je potrdila, da je v večini držav EU med inovacijsko dejavnimi podjetji delež tistih, ki uvajajo tudi organizacijske in/ali trženjske inovacije, višji med storitvenimi kakor med predelovalnimi podjetji. Znatno razliko v korist večjega deleža predelovalnih podjetij pri organizacijskih inovacijah ugotavljata edino Irska in Slovenija (Eurostat, CIS4, SURS, 2007).

Zaradi razlik v naravi inovacijske dejavnosti na storitvenem in predelovalnem področju je treba biti pazljiv pri primerjavi različnih kazalnikov med državami. Na to opozarjajo nekatere študije, ki so primerjale inovacijsko sposobnost držav na obeh področjih (Kanerva et al., 2006)¹⁰. Pri tem so upoštevali širši izbor dejavnikov, ki vplivajo na

inovacijsko sposobnost¹¹, in na njihovi podlagi oblikovali sintezni inovacijski indeks v storitvah (SII). Avtorji priznavajo, da je konstrukcija takšnih indeksov zelo zahtevna zaradi pomanjkanja podatkov za vrsto kazalnikov po državah. Njihova slabost je tudi, da se vrednost posameznega kazalnika nanaša na zadnje leto, za katero so na razpolago podatki, ti pa lahko zelo nihajo in tako vplivajo na relativni položaj države, kar potrjujeta analizi za leti 2006 in 2007. Izračuni SII za storitve za EU-27 v letu 2006 (Kanerva et al., 2006) npr. kažejo, da so najvišjo vrednost indeksa dosegle skandinavske in nekatere druge razvite države, med prvimi desetimi pa so bile uvrščene kar štiri nove članice EU (Latvija, Češka, Romunija in Slovaška). Slovenija je zasedla 20. mesto med EU-27¹². Druga študija (Arundel et al., 2007) je bila narejena na podlagi novejših podatkov¹³ in nekaterih spremenjenih kazalnikov, vendar je bilo zaradi pomanjkanja novejših podatkov sintezni indeks inovativnosti v storitvah mogoče izračunati le za 17 držav EU. Rezultati kažejo, da sta med prvimi desetimi državami po inovacijski sposobnosti v storitvah od novih članic samo še Češka in Estonija, Slovenija pa ni uvrščena, ker ni podatkov za minimalni izbor kazalnikov, iz katerih je izračunan sintezni indeks inovativnosti v storitvah. Omenjene empirične analize so vsekakor napredek v ocenjevanju inovacijske sposobnosti držav v storitvah, vendar pa naletimo na težavo razpoložljivosti podatkov za zadosti kazalnikov v vsaki državi, pa tudi na omejitve, značilne za konstruiranje sinteznih indeksov. Kljub izboljšanju kazalnikov za merjenje inovacijske dejavnosti v storitvah je njihov nadaljnji razvoj nujen tudi zaradi raznovrstnosti storitev, ki se poleg drugega izraža v intenzivnosti in naravi inovacijske dejavnosti.

⁵ V CIS2, ki je bila izvedena v EU-15, so bile vključene posamezne tržne storitve.

⁶ Produktna inovacija je uvedba novega ali bistveno izboljšanega proizvoda ali storitve na trg. Procesna inovacija je uveljavitev novega ali bistveno izboljšanega proizvodnega postopka za distribucijo surovin, izdelkov ali storitev ali pa podporne dejavnosti za izdelke ali storitve.

⁷ Innobarometer je mnenjska raziskava med evropskimi menedžerji in ne znanstvena analiza.

⁸ CIS3 je vključil v anketo kazalnik netehnoloških sprememb (napredne menedžerske tehnike, nova ali znatno spremenjena organizacijska sestava, pomembne spremembe v estetskem videzu ali oblikovanju proizvoda), CIS4 pa inovacije v zvezi z organizacijo in trženjem. Vendar pa v priročniku iz Osla (2. izdaja), ki je podlaga za ankete CIS, podjetja, ki uvajajo netehnološke spremembe in organizacijske inovacije, niso opredeljena kot inovatorji. Šele tretja izdaja priročnika iz Osla (2005), na podlagi katerega se bo izvajala anketa CIS5, bo odpravila nekatere pomanjkljivosti.

⁹ Organizacijske inovacije uvajajo nove organizacijske metode v poslovanje podjetij, v organizacijo delovnega mesta ali odnos s kupci in dobavitelji. Trženjske inovacije uvajajo nove trženjske metode, vključno s spremembami v oblikovanju, pakiranju, oglaševanju proizvodov in oblikovanju cen (Bloch, 2005).

¹⁰ Po njihovem mnenju inovacije v storitvah dosti manj temeljijo na akumulaciji zmogljivosti kakor v predelovalnih dejavnostih. Skladno s tem naj bi storitvena podjetja dosti hitreje napredovala v inovacijskih dejavnostih kakor predelovalna, v katerih je potrebna zaloga akumuliranih sposobnosti in zmogljivosti.

¹¹ Podatki o teh kazalnikih izhajajo iz European Innovation Scoreboard (EIS) in so razvrščeni v sedem skupin: človeški viri (3 kazalniki), povpraševanje po inovacijah (2 kazalnika), tehnološko znanje (2 kazalnika), netehnološke spremembe (5 kazalnikov), viri znanja (7 kazalnikov), komercializacija (2 kazalnika) in intelektualna lastnina (2 kazalnika) (podrobneje glej Kanerva et al., 2006).

¹² Za podlago so bili uporabljeni podatki EIS 2005 in CIS3.

¹³ EIS 2006 in CIS4.

3. Pomen inovacij v storitvah v tranzicijskih državah in stanje v Sloveniji

3.1 Osnovna izhodišča

Tranzicijska gospodarstva, med njimi Slovenija, so dolga leta zanemarjala zmožnost inovacij v storitvah kot dejavnika dolgoročne rasti in konkurenčnosti. Po eni strani je to posledica neustreznega razvoja storitev v preteklosti zaradi pojmovanja storitev kot neproduktivnega dela in materialne zasnove vrednotenja proizvodnje (Kostecki, 1996: 8), ki se je kazalo v velikem zaostanku njihove razvitosti v zvezi s standardi razvitih držav glede na delež v zaposlenosti in dodani vrednosti, pa tudi glede na raznovrstnost in kakovost storitev. Po drugi strani je bilo razumevanja inovacij omejeno zgolj na tehnološke spremembe v industriji. Zato je tudi za Slovenijo ob tradiciji tehničnega inoviranja v industriji značilno zelo pomanjkljivo poznavanje posebnosti inoviranja v storitvah in netehničnih inovacij. Storitveni sektor je v tranzicijskih državah v zadnjih 15 letih pridobil prevladujoč položaj v BDP in zaposlenosti ter zmanjšal zaostanek v razvitosti v primerjavi z razvitimi tržnimi gospodarstvi, še zlasti v tradicionalnih storitvah, kakršna sta trgovina in promet. Poslovne storitve, ki temeljijo na znanju, kljub napredku precej zaostajajo za standardi v razvitih državah. Poleg te nezadostne razvitosti se pomanjkljivosti tranzicijskih držav kažejo v učinkovitosti storitvenega sektorja in majhni internacionalizaciji storitev. Omenjene težave so predvsem odsev nezadostne konkurence na trgih storitev in šibke inovacijske dejavnosti v storitvah v teh državah (Stare, 2007).

Raziskav in empiričnih analiz o inoviranju v storitvah v tranzicijskih državah v preteklosti je sorazmerno malo. Tako je zelo opazna ugotovitev analize, ki je bila opravljena na Madžarskem leta 2000–2001, da so storitvena podjetja bolj pasivni kakor aktivni inovatorji, saj inovirajo predvsem z nakupom tehnologije, kar utemeljujejo z nižjo ravnijo konkurence v storitvah (Inzelt, 2002: 375).

3.2 Primerjalna ocena inovacijske dejavnosti v storitvah v Sloveniji

Zaradi težav, ki se pojavljajo pri izračunu sinteznih indeksov inovativnosti se v nadaljevanju ome-

jujemo na analizo osnovnega kazalnika inovativnosti, to je delež inovacijsko dejavnih podjetij v storitvenih in predelovalnih dejavnostih¹⁴. Čeprav gre samo za en kazalnik, je ta vendarle končni rezultat delovanja množice dejavnikov v podjetju in širšem inovacijskem okolju, ki vplivajo na intenzivnost inoviranja. V analizi želimo ugotoviti predvsem, kakšen je položaj Slovenije glede stopnje inovativnosti v storitveni in predelovalni dejavnosti, ter jo primerjati z drugimi članicami EU. Izhajamo iz anket CIS3 in CIS4, ki predstavljata metodološko poenoteno zbirko podatkov o inovacijski dejavnosti držav EU-27 v predelovalni dejavnosti in izbranih storitvenih dejavnostih¹⁵. Anketa CIS3 je zajela obdobje 2000–2002, CIS4 pa obdobje 2002–2004.

V tabeli 1 je prikaz inovacijske intenzivnosti storitvenih in predelovalnih dejavnosti v dveh obdobjih; države so razvrščene po deležu inovacijsko dejavnih storitvenih podjetij med letoma 2000–2002 in 2002–2004 (za vsak podatek je v oklepaju pripisan vrstni red države za neko obdobje in dejavnost). Kljub temu da so pri posameznih državah opazne velike razlike v podatkih za obe obdobji (npr. Grčija in Irska), lahko iz uvrstitev držav sklepamo na nekatere značilnosti. Najboljše rezultate glede deleža inovacijsko dejavnih podjetij v obeh obdobjih dosega Nemčija, sledijo Avstrija, Danska, Švedska in Belgija, če pa upoštevamo samo storitvena podjetja, so v najboljšem položaju Nemčija, Luksemburg in Švedska. Med starimi in novimi članicami EU so opazne precejšnje razlike glede inovacijske aktivnosti, saj dosežata v obeh obdobjih le Estonija in Ciper boljše rezultate od nekaterih starih članic; v drugem obdobju tudi Češka prekaša vsaj eno staro članico EU. V povprečju je zaostanek novih članic EU za starimi dosti večji pri deležu inovacijsko dejavnih podjetij v storitvah kakor pa v predelovalnih podjetjih, čeprav se je med opazovanima obdobjema pri obeh vrstah podjetij zmanjšal. Slovenija zaseda zelo neugoden položaj in kljub povečanju deleža inovacijsko dejavnih podjetij svojega položaja med članicami EU-27 ni izboljšala, saj je pri predelovalnih podjetjih napredovala, pri storitvenih pa nazadovala za eno mesto.

V nadaljevanju podrobneje analiziramo podatke iz ankete CIS4, ki se nanašajo na obdobje 2002–2004. Iz slike 1 je razvidno, da je v večini držav EU-27 inovacijska intenzivnost večja v predelovalnih kakor storitvenih dejavnostih; velika

¹⁴ Izračun kot odstotek inovacijsko dejavnih podjetij (tista, ki so uvedla inovacijo proizvoda/storitve ali postopka) glede na celotno število podjetij v neki dejavnosti.

¹⁵ Med storitvenimi dejavnostmi so zajeti naslednji oddelki in skupine SKD: (51) posredništvo in trgovina na debelo, (60–64) promet, skladiščenje in zveze, (65–67) finančno posredništvo, (72) obdelava podatkov, (73) raziskovanje in razvoj, (74.2) projektiranje in tehnično svetovanje ter (74.3) tehnično preizkušanje in analiziranje.

Tabela 1: Delež inovacijsko dejavnih podjetij v predelovalnih in storitvenih dejavnostih EU-27, 2000–2002 in 2002–2004, v %

| | | 2000-2002 | | 2002-2004 | |
|-----------|-----------------------|-------------------------|-----------------------|-------------------------|-----------------------|
| | | Predelovalne dejavnosti | Storitvene dejavnosti | Predelovalne dejavnosti | Storitvene dejavnosti |
| 1 | Nemčija (DE) | 66,5 (2) | 57,1 (1) | 74,0 (1) | 57,5 (1) |
| 2 | Luksemburg (LU) | 49,8 (8) | 48,0 (4) | 49,3 (9) | 53,2 (2) |
| 3 | Estonija (EE) | 38,9 (15) | 33,0 (13) | 48,2 (10) | 50,7 (3) |
| 4 | Avstrija (AT) | 53,3 (5) | 44,9 (7) | 57,5 (5) | 47,9 (4) |
| 5 | Danska (DK) | 52,7 (6) | 36,5 (11) | 57,8 (4) | 46,0 (5) |
| 6 | Švedska (SE) | 47,7 (10) | 46,4 (5) | 54,9 (6) | 45,9 (6) |
| 7 | Belgija (BE) | 59,1 (3) | 42,4 (8) | 58,2 (3) | 45,3 (7) |
| 8 | Portugalska (PT) | 44,8 (12) | 50,1 (3) | 38,8 (14) | 44,3 (8) |
| 9 | Grčija (GR) | 27,3 (22) | 32,7 (14) | 61,4 (2) | 43,8 (9) |
| 10 | Velika Britanija (UK) | 39,1 (14) | 32,6 (15) | 44,6 (11) | 41,8 (10) |
| 11 | Ciper (CY) | 50,6 (7) | 46,1 (6) | 53,2 (7) | 37,9 (11) |
| 12 | Finska (FI) | 49,4 (9) | 39,8 (9) | 50,5 (8) | 36,8 (12) |
| 13 | Španija (ES) | 37,6 (16) | 24,6 (18) | 34,9 (19) | 36,8 (13) |
| 14 | Češka R. (CZ) | 32,3 (18) | 27,4 (16) | 41,7 (12) | 33,9 (14) |
| 15 | Italija (IT) | 40,2 (13) | 25,3 (17) | 37,6 (15) | 33,5 (15) |
| 16 | Francija (FR) | 46,0 (11) | 33,8 (12) | 36,9 (16) | 32,1 (16) |
| 17 | Nizozemska (NL) | 54,6 (4) | 38,4 (10) | 41,5 (13) | 29,2 (17) |
| 18 | Irska (IE) | 75,4 (1) | 51,7 (2) | 36,4 (17) | 29,0 (18) |
| 19 | Litva (LT) | 35,4 (17) | 22,1 (19) | 31,2 (20) | 25,7 (19) |
| 20 | Poljska (PL) | 17,8 (26) | 16,2 (20) | 26,2 (23) | 22,0 (20) |
| 21 | Madžarska (HU) | 28,0 (21) | 15,7 (22) | 21,2 (25) | 20,4 (21) |
| 22 | Latvija (LV) | 23,0 (23) | 15,2 (23) | 17,4 (27) | 17,6 (22) |
| 23 | Slovaška (SK) | 22,5 (24) | 15,9 (21) | 27,3 (21) | 17,0 (23) |
| 24 | Malta (MT) | 28,1 (20) | 11,4 (26) | 27,0 (22) | 16,1 (24) |
| 25 | Romunija (RO) | 19,4 (25) | 13,0 (24) | 21,8 (24) | 16,1 (25) |
| 26 | Slovenija (SI) | 28,2 (19) | 12,8 (25) | 35,0 (18) | 16,0 (26) |
| 27 | Bolgarija (BG) | 13,1 (27) | 8,6 (27) | 18,2 (26) | 12,7 (27) |

Vir: CIS3 in CIS4, Eurostat.

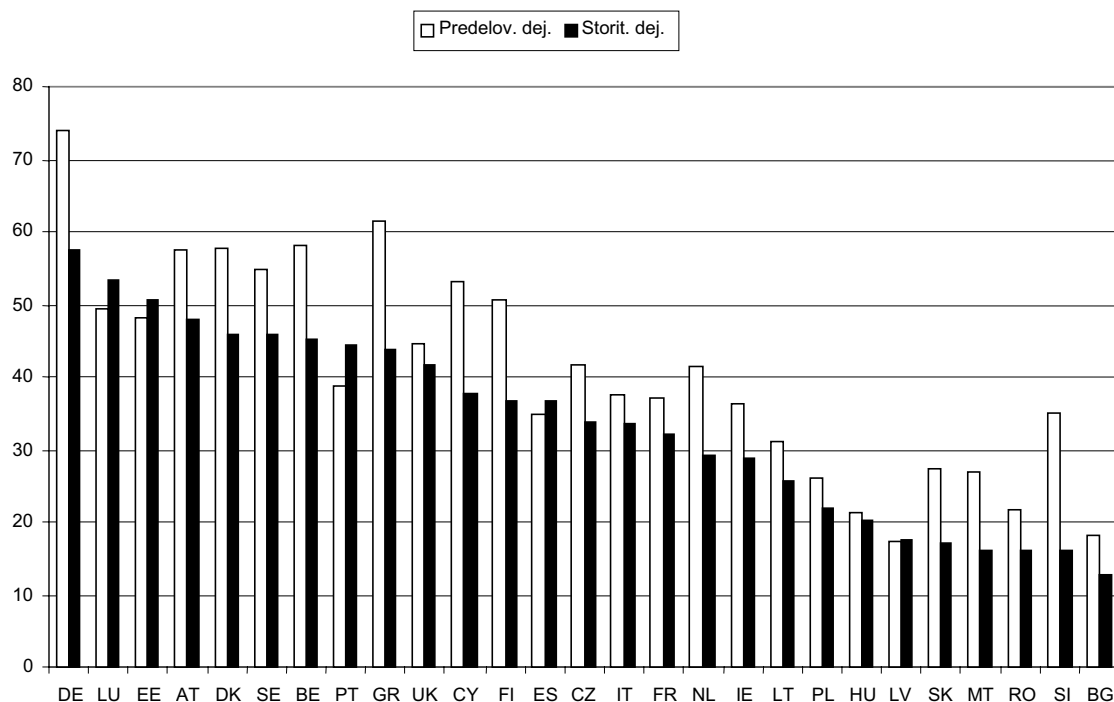
razlika v korist storitvenih dejavnosti je očitna zlasti pri Portugalski. V splošnem obstaja visoka in pozitivna medsebojna odvisnost med intenzivnostjo inovacijske dejavnosti držav v predelovalni in storitveni dejavnosti, čeprav so v nekaterih državah opazne znatne razlike¹⁶. Mednje spada Slovenija, v kateri je delež podjetij, ki inovirajo v storitveni dejavnosti, več kakor še enkrat nižji od tistega v predelovalnih dejavnostih. Ob opozarjanju na velike razlike v Sloveniji se

dostikrat izraža mnenje, da je za to kriva neustreznost kazalnikov za merjenje inovacijske dejavnosti v storitvah. Tudi nepoznavanje procesa inoviranja v storitvah naj bi vplivalo na to, da tisti, ki izpolnjujejo inovacijske vprašalnike v storitvenih podjetjih, dejansko podcenijo inovacijsko dejavnost. Čeprav bi se s temi argumenti lahko celo strinjali¹⁷, je težko verjeti, da bi ob enaki metodologiji in enakih navodilih za izpolnjevanje ankete CIS4 v vseh državah EU-27 prav v Sloveniji nastale takšne razlike

¹⁶Korelacija ranga držav EU po intenzivnosti inoviranja v predelovalnih in storitvenih dejavnostih je zelo visoka in je znašala 0,868 za podatke CIS3 in 0,873 za podatke CIS4.

¹⁷Skupina izvedencev Evropske komisije, ki se je ukvarjala s posebnostmi inoviranja v storitvah, meni, da so statistike s tega področja močno nagnjene v korist tehnoloških inovacij ter da je treba zato izboljšati merjenje vložkov v inovacije in njihovih rezultatov v inovacijah v storitvah.

Slika 1: Delež inovacijsko dejavnih podjetij v predelovalni in storitveni dejavnosti v EU-27, 2002–2004, v %



Vir: glej tabelo 1.

v prepoznavanju inovacijske dejavnosti v storitvenih podjetjih in tako podcenjenosti inovacij na tem področju. Glede na poznavanje razmer se nam zdi verjetnejše, da je uvajanje novih proizvodov in procesov v storitveni dejavnosti v Sloveniji dejansko šibko.

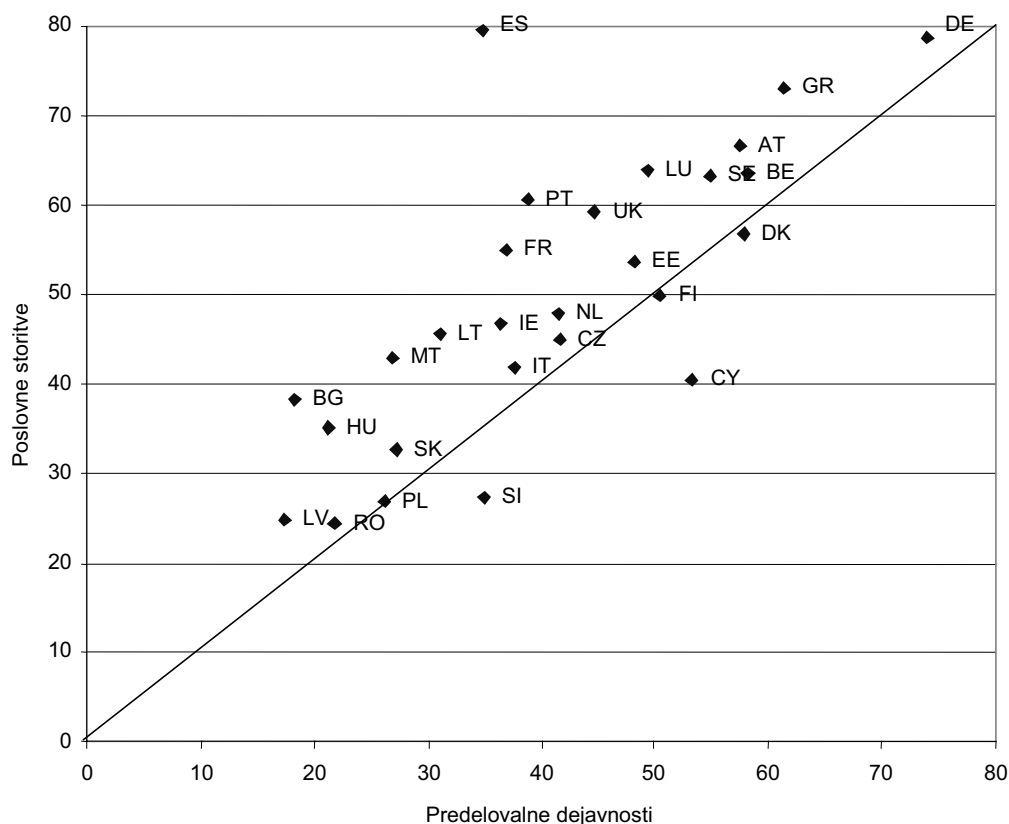
Kakor smo že omenili, se stopnja inovacijske dejavnosti med posameznimi vrstami storitev močno razlikuje. Najinovativnejše so na znanju temelječe poslovne storitve, za katere je značilna tudi visoka intenzivnost izdatkov za raziskave in razvoj, zlasti v povezavi z IKT, pa tudi narava inovacij je pri njih podobna tisti v predelovalnih podjetjih. Nekatere druge storitve so dosti manj inovativne in uvajajo v glavnem netehnološke inovacije. Zato je treba podatke o inovacijski dejavnosti v storitvah na splošno razlagati zelo pazljivo oziroma upoštevati razlike med vrstami storitev. Na podlagi podatkov CIS4 o inovacijski dejavnosti v obdobju 2002–2004 ugotavljamo, da so podjetja z na znanju temelječimi poslovnimi storitvami vsaj tako inovativna kakor podjetja iz predelovalnih dejavnosti¹⁸ (slika 2).

V skoraj vseh državah EU-27 je inovacijska dejavnost podjetij v poslovnih storitvah višja ali podobna inovacijski dejavnosti predelovalnih podjetij, tudi v Nemčiji, ki ima visok delež inovacijsko dejavnih podjetij v predelovalni industriji. Samo v Sloveniji in na Cipru inovacijska intenzivnost v poslovnih storitvah ne dosega tiste v predelovalnih dejavnostih, pri čemer je na Cipru znatno višja kakor pri nas. Omenjene značilnosti dodatno potrjujejo šibke plati inoviranja v storitvah na Slovenskem.

Ker so na znanju temelječe poslovne storitve hkrati spodbujevalec in katalizator inovacijskih procesov v gospodarstvu na splošno, je to lahko resna grožnja napredovanju Slovenije po lestvici konkurenčnosti. Pomembne ovire nam očitno onemogočajo, da bi se inoviranje na storitvenem področju širilo hitreje. Pri tem nikakor ne moremo biti zadovoljni niti z inovativnostjo predelovalnih dejavnosti, saj je tudi tam zaostanek za naprednejšimi državami EU velik. V nadaljevanju obravnavamo dejavnike, ki neugodno vplivajo na inovativnost v storitvah.

¹⁸ Če bi bili znani podatki o inovacijski dejavnosti tudi za druge na znanju temelječe storitve, npr. za raziskave in razvoj (SKD 73), bi lahko to ugotovitev še dodatno potrdili.

Slika 2: Delež inovacijsko dejavnih podjetij v predelovalni dejavnosti in poslovnih storitvah v EU-27, 2002–2004, v %



Vir: CIS4, Eurostat.

Opomba: poslovne storitve zajemajo dejavnosti SKD 72 (računalniške in informacijske storitve), 74.2 (arhitekturne in inženirske storitve ter svetovanje) in 74.3 (tehnično testiranje in analize).

4. Ovire za inoviranje v storitvah

Z analizami ovir za inovacije v storitvah v EU-15 so se ukvarjali številni avtorji (Preissl, 1998, Kuusisto in Meyer, 2003, Van Ark et al., 2003), za države v tranziciji pa velja opozoriti na analizo med izbranimi storitvenimi podjetji (Stanovnik et al., 2000) in podobno na Madžarskem (Inzelt, 2002).

Po analizi ovir, izhajajočih iz odgovorov storitvenih podjetij, ki inovirajo (CIS3), so bile ugotovljene podobne osnovne ovire, kakršne navajajo omenjene študije: visoki stroški inovacijske dejavnosti, pomanjkanje ustreznih finančnih virov, ocenjena visoka stopnja tveganja in premalo ustreznih človeških virov. V novih državah članicah sta bila kot glavna razloga za skromno inovacijsko dejavnost v storitvenem sektorju poudarjena pomanjkanje sredstev in visoki inovacijski stroški (Statistics in Focus, 2004). Menimo, da so takšni odgovori delno lahko posledica neustreznega pojmovanja inovacij kot primarnega tehnološkega

pojava, ki je navadno tudi stroškovno intenzivnejši. Trdimo pa, da inovacijsko dejavnost v storitvah v tranzicijskih državah in Sloveniji ovirajo še drugi dejavniki, ki so posledica posebnega družbeno-ekonomskega razvoja in podjetniškega okolja. Razlikujemo splošne ovire in tiste, ki so značilne za inovacije v storitvah in jih na kratko obravnavamo v nadaljevanju.

4.1 Splošne ovire

Nekatere ovire vplivajo na inovacijsko dejavnost na splošno, ne glede na sektor, čeprav imajo včasih posebno neugoden učinek na storitve. Mednje uvrščamo posebnosti podjetniškega okolja in s tem povezano kulturo, pomanjkanje ustreznega znanja ter institucionalne in sistemske ovire (več v Bučar in Stare, 2003, str. 78–87). Čeprav se je na podlagi spodbujanja podjetništva položaj v Sloveniji in drugih novih članicah precej spremenil, je odpravljanje vrednostnih in kulturnih ovir dolgoročen proces, ki zahteva sistematičnost pri povezovanju znanja o inovacijah, inovacijski politiki in upravljanju inovacij.

Pomanjkanje ustreznega znanja in sposobnosti je resna ovira za inovacije, posebno upoštevajoč, da znanje hitro zastara in da ga je treba vseskozi dopolnjevati. Sodeč po ugotovitvah analiz inovacijske dejavnosti v novih članicah, nastaja največje neskladje pri prenosu invencije v inovacijo – se pravi v fazi, ko je treba inventivno idejo prenesti v tržno zanimiv proizvod oziroma storitev. K temu je močno pripomoglo tehnično razumevanje inovacij, pa tudi dediščina planskega sistema, pri katerem je bilo v ospredju vprašanje, kako »proizvesti« in ne kako »prodati«. Pomanjkanje upravljaljskega in trženjskega znanja, potrebnega za uspešen inovacijski proces, še traja. Prav od tega znanja pa je odvisna dinamika in učinkovitost tega procesa, morda še bolj izražena v storitvenih inovacijah.

Vzpostavitev celovitega nacionalnega inovacijskega sistema, vključno z ustreznimi finančnimi viri, ni bila v nobeni od tranzicijskih držav visoko na listi prednostnih nalog gospodarske politike. Pri načrtovanju ukrepov na tem področju je bilo navadno uporabljeno zelo ozko razumevanje inovacij (EC, 2001). Inovacijska politika se je usmerjala predvsem na institucije, ki so spodbujale pridobivanje in širjenje novega znanja ter so glavni viri (tehničnih) inovacij. Mehanizmi, ki bi podpirali pridobivanje upravljaljskega ali organizacijskega znanja ter uvajanje novih finančnih shem, so se pogosto zanemarjali (Bučar in Stare, 2006). Kakor ugotavljata Mickiewicz in Radošević za tranzicijske države, »je bila inovacijska politika v zadnjih desetih letih podrejena drugemu, pomembnejšemu tranzicijskemu prizadevanju« (2001: 10). Uvajanje podpornih ukrepov je spremljalo slabo usklajevanje in preglednost dela različnih državnih organov ter pogosto spreminjanje podpornih mehanizmov. Zelo počasi nove članice uvajajo v svojo inovacijsko politiko redno spremljanje in vrednotenje ukrepov, še največ prav na podlagi evropskih pobud (INNO Trendchart, 2006).

4.2 Posebne ovire za inovacije v storitvah

Te ovire izražajo pomanjkljivosti v delovanju storitvenih trgov novih članic, v organizaciji proizvodnje in distribucije storitev ter v pomanjkljivem razumevanju celovitosti inovacijskega procesa v storitvah med oblikovalci politike. Čeprav je imel storitveni sektor v novih članicah EU med tranzicijo izjemno hitro rast, njegova sestava ni sledila tej dinamiki. V novih članicah

prevladujejo tradicionalne tržne storitve, kakršne so trgovina in promet, medtem ko so največji zaostanki za starimi članicami EU izraziti zlasti glede finančnih in poslovnih storitev. Šibka kakovost in učinkovitost storitev, skupaj z nizko stopnjo njihove internacionalizacije, se kaže kot dodatno nasprotje v razvoju storitvenega sektorja (podrobno v Stare, 2007). V nadaljevanju na kratko omenjamo nekatere ovire, ki niso spodbudno okolje za inovacije v storitvah v Sloveniji, večinoma pa veljajo tudi za druge nove članice EU.

Nezadostna konkurenca v storitveni dejavnosti

Uvajanje inovacije je pogosto načrtovani odgovor podjetij na tržne priložnosti in izzive (Hauknes, 1998: 6). Da se inovacije uspešno razvijajo v konkurenčnem okolju, je pomembno za nove članice EU, pri katerih konkurenca med ponudniki storitev nima daljše tradicije. Tudi po uvedbi tržno naravnanih reform v teh državah, ki je izpostavila industrijo ostri tuji konkurenci, so storitvene dejavnosti precej bolj zaščitene pred domačo in tujo konkurenco. Delno je to posledica tradicionalno večje zaščite storitvenih dejavnosti zaradi same narave nekaterih storitev, delno pa tudi počasnejše deregulacije (odprava ovir pri vstopu novih domačih in tujih podjetij na storitveni trg) ter nezadostnih človeških in institucionalnih zmogljivosti za učinkovito izvajanje predpisov¹⁹. Ker stopnja konkurence vpliva na povpraševanje po inovacijah (Radošević, 2004: 655), se to v storitvenih dejavnostih kaže tudi na manjši motiviranosti podjetij za inovacijsko dejavnost. Ob pomanjkljivi ponudbi raznovrstnih storitev v preteklosti, ki jo je označevala slaba kakovost in odsotnost konkurence, tudi pritisk na prilagajanje storitev potrebam potrošnikom ni deloval spodbudno, kakor je bilo to v bolj razvitih tržnih gospodarstvih. Če upoštevamo še, da so inovacije v storitvah predvsem posledica interakcije potrošnikov in dobaviteljev ter ne toliko formalne raziskovalno-razvojne dejavnosti, je jasno, da novim članicam manjka ena od najpomembnejših spodbud za inoviranje (Kuusisto in Meyer, 2003: 22).

Kljub temu da se na znanju temelječe storitve v novih članicah EU izboljšujejo, tudi zaradi povečanega dotoka tujih naložb vanje, konkurenca na tem področju še vedno ni velika, med drugim tudi zaradi nižje stopnje outsourcinga v primerjavi z razvitimi državami in visoke stopnje diferenciacije teh storitev. Zlasti mala in srednje velika podjetja nimajo zadosti profesionalnih znanj, veččin

¹⁹ Gre za pomanjkanje strokovnjakov za neodvisne regulativne institucije in za njihovo nezadostno usposobljenost, ki omogoča učinkovitejšo delo teh institucij. Hkrati se dogaja, da neodvisni regulatorji dejansko niso neodvisni od izvršilne oblasti.

in izkušenj. Z uveljavitvijo Direktive o storitvah na notranjem trgu EU je pričakovati povečano konkurenco med ponudniki, tako pa več spodbude za inovacije. Na podlagi podatkov o tržni koncentraciji in gibanju števila podjetij se za Slovenijo ugotavlja, da je raven konkurence v tržnih storitvah nezadostna (Stare, Šušteršič in Kmet, 2007), kar prispeva k pojasnjevanju nizke stopnje inovativnosti storitev.

Razvitost na znanju temelječih storitev

Številne analize inovacijske dejavnosti so potrdile pomembno vlogo na znanju temelječih storitev pri ustvarjanju znanja, njegovi uporabi in širjenju znotraj inovacijskih sistemov²⁰ (Miles, 2001, Muller in Zenker, 2001, Howells in Tether, 2004, OECD, 2006). Pri teh storitvah je inovacijska dejavnost zelo visoka, hkrati pa imajo posebno vlogo pri širjenju inovacij v celotnem gospodarstvu. Za učinkovitost teh storitev je pomembno zlasti upravljavsko, organizacijsko in trženjsko znanje, ki krepi inovacijsko sposobnost. Kakor opozarja Illeris (1996), so imele socialistične države tehnično dobro izobraženo delovno silo, ki pa ni imela ustreznega organizacijskega ali inovacijskega znanja.

Raven razvoja na znanju temelječih storitev in njihova specializacija vpliva na intenzivnost povezav med različnimi deli gospodarstva, tako pa omogoča učinkovito izvajanje inovacijske dejavnosti v vseh delih gospodarstva. Najnovejša raziskave tudi statistično potrjujejo, da obstaja pozitivna korelacija med deležem na znanju temelječih poslovnih storitev v dodani vrednosti ali zaposlenosti in inovacijsko sposobnostjo držav (Arundel et al., 2007). Zaostanek Slovenije in drugih novih članic EU za starimi pa je največji prav pri storitvah, temelječih na znanju (UMAR, 2006). Zamuda pri razvoju slednjih je pogojena s predtranzicijsko gospodarsko ureditvijo, za katero je bila po eni strani značilna nizka raven razvoja poslovnih storitev, po drugi pa njihova internalizacija v proizvodnem sistemu. Zaposleni, ki so jih opravljali, pogosto niso imeli specializiranega znanja in usposobljenosti iz trženja, oglaševanja, nadzora kakovosti, upravljanja, tehničnih storitev, svetovanja itd. (Stare, 2007).

Raven razvitosti na znanju temelječih poslovnih storitev v novih članicah in nezadostna konkurenca torej ne zahtevata niti ne spodbujata inovacij v storitvah, zato menimo, da ovirata inovativnost nasploh in še posebno inovacije v storitvenih dejavnostih. Inovacije v na znanju temelječih

storitvah so ključno povezane z difuzijo IKT, ki je v Sloveniji počasnejša kakor v EU-15, po drugi strani pa so mnoge od teh inovacij netehnološke. Učinkovito uvajanje netehnoloških inovacij, kar inovacije v na znanju temelječih storitvah so (zasnova novih storitev, novi načini trženja, organizacije procesov in distribucije storitev), je kritično odvisno prav od razpoložljivosti in razvitosti storitev, temelječih na znanju. Iz podatkov o njihovem zaostanku v razvitosti v Sloveniji lahko sklepamo, da to omejuje tudi intenzivnost inovacijske dejavnosti v storitvah, ki smo jo obravnavali v pod poglavju 3.2.

Inovacijska politika, povezana s storitvami

Izkušnje razvitih držav kažejo, da so bile inovacije v storitvah zelo redko cilj ukrepov v podporo inovacijam (Green et al., 2001). Vendar se zaradi prevladujočega pomena storitev v gospodarstvih krepi prepričanje, da je spodbujanje inovacij v storitvah potrebno na različnih področjih (od naložb v IKT, razvoja človeških virov, ugodnega podjetniškega okolja do posebnosti zaščite intelektualne lastnine (OECD, 2005)). Nove članice EU še niso razvile posebnih instrumentov za spodbujanje teh inovacij, saj se inovacijska politika, ki je šele pred kratkim postala pomembnejši element ekonomske politike, pogosto srečuje s pomanjkljivim izvajanjem celo bolj »tradicionalnih« ukrepov in z nezadostnim financiranjem (Nauwelaers in Reid, 2002). Te države postopoma uvajajo nekatere spodbude, ki bi na daljši rok lahko okrepile tudi inovacijsko dejavnost v storitvah kot npr. razvoj človeških virov, pridobivanje znanja iz inovacijskega menedžmenta, ozaveščanje o pomenu inovacij. Vendar zgolj uvedba ukrepov, ki jih države prenašajo v svoje okolje na podlagi dobre prakse v razvitejših članicah, še ne prinašajo rezultatov: nujna je njihova prilagoditev razmeram v okolju in kakovostno izvajanje (Bučar in Stare, 2007).

Tako kakor v drugih novih članicah so instrumenti inovacijske politike tudi v Sloveniji splošne narave in jih lahko uporabljajo vsa podjetja, ne glede na dejavnost. Kljub temu se osredotočajo na podporo raziskovalno-razvojni dejavnosti, ki je povezana zlasti s tehnološkimi inovacijami v predelovalnih dejavnostih. Različni strateški dokumenti sicer izražajo podporo široko opredeljenim inovacijam, v nekaterih so inovacije v storitvah omenjene tudi eksplicitno, vendar pa se v praksi pri oblikovanju ukrepov na to pogosto pozablja. Pregled obstoječih ukrepov in mehanizmov v podporo inovacijam sicer kaže, da ti niti ne omejujejo niti ne

²⁰ Na znanju temelječe storitve pojmujemo širše od opredelitve v CIS4 - vključujemo poslovne, finančne in telekomunikacijske storitve.

pospešujejo inovacije v storitvah ter da jih nekateri, med njimi zlasti podpora grozdom in mrežam, celo spodbujajo (Stare in Bučar, 2007). Kljub temu so bili zelo redko uporabljeni v ta namen, bodisi zaradi zelo skromnega zavedanja o pomenu inovacij v storitvah²¹ bodisi ker nastajajo v izvedbenih postopkih težave, ki niso spodbudne za inovacije v storitvenih podjetjih ali funkcijah²². Toda obetavno je, da se boljša podjetja iz predelovalnih in storitvenih dejavnosti vse bolj zavedajo pomembne vloge inoviranja v storitvah in storitvenih funkcijah za povečanje konkurenčnosti, žal pa je njihovo število še precej omejeno. Poleg tega so v zadnjem času tudi pri oblikovanju inovacijske politike opazni nekateri premiki pri upoštevanju širših razsežnosti inovacij. Tako so bili npr. v programih Ministrstva za gospodarstvo za spodbujanje podjetništva in konkurenčnosti predlagani nekateri ukrepi za pospeševanje procesnih in organizacijskih inovacij, pomoč pri svetovalnih in drugih storitvah v podporo inovacijam ter podpora pri ustanavljanju in delovanju inovativnih skupin. Glede na pomanjkljivo razumevanje inovacij v storitvah bo treba nameniti več pozornosti tudi ozaveščanju različnih akterjev, ki sodelujejo v inovacijskem procesu, o pomenu netehnoloških inovacij.

5. Sklepne misli

Na podlagi obravnave evolucije teoretično-konceptualnih izhodišč pri analizi inovacij v storitvah ugotavljamo, da je bil v razvitih državah dosežen znaten napredek pri razumevanju teh inovacij, ki temelji na večji celovitosti, upoštevanju njihove celovite narave in različnih razsežnosti (tehnološke in netehnološke inovacije). Hkrati so vidne izboljšave v merjenju inovacij v storitvah na podlagi podatkov, pridobljenih iz vprašalnika o inovacijski dejavnosti (CIS), ki ga uporabljajo države EU. Najnovejši dokumenti Evropske komisije nakazujejo potrebno po oblikovanju široko zastavljene strategije za izboljšanje inovacijske dejavnosti v storitvah, ki bo temeljila na štirih elementih: na boljšem razumevanju posebnosti teh inovacij v storitvah, na podpori vsem oblikam inovacij, ne samo netehnološkim, na razvoju posebnih podpornih mehanizmov za inovativne storitve z visoko sposobnostjo rasti, na spodbujanju nadnacionalnega sodelovanja pri oblikovanju boljše politike za spodbujanje inovacij v storitvah v Evropi (CEC, 2007).

Priporočila glede sodobne inovacijske politike so posebno pomembna za tranzicijska gospodarstva, v katerih je še vedno zelo pomanjkljivo razumevanje inovacij v storitvah. Še bolj neugoden je položaj za Slovenijo, ki kljub povečanju deleža inovacijsko dejavnih podjetij pri storitvah med letoma 2000–2004 svojega položaja med članicami EU-27 ni izboljšala. V Sloveniji je inovacijsko dejavnih samo 16 % storitvenih podjetij, kar jo uvršča na rep EU (26. mesto), poleg tega je neskladje med deležem podjetij, ki inovirajo v storitvenih in predelovalnih dejavnostih, med vsemi državami EU največje prav v Sloveniji. Šibke plati inoviranja na tem področju odsevajo tudi v razvitosti na znanju temelječih poslovnih storitev. Upoštevajoč, da so slednje obenem spodbujevalec in katalizator inovacijskih procesov v gospodarstvu na splošno, je nizka stopnja inovativnosti v teh storitvah resna grožnja za napredovanje Slovenije po lestvici konkurenčnosti.

Kje so vzroki za tako neugoden položaj Slovenije v mednarodnih primerjavah glede inovacijske dejavnosti v storitvah? Očitno je, da poleg pomanjkljivega razumevanja pomena le-te obstajajo še druge pomembne ovire, ki onemogočajo, da bi se inoviranje na storitveno področje širilo hitreje. Med njimi opozarjamo na nezadostno konkurenco na trgih storitev, pomanjkljivo razvitost na znanju temelječih storitev ter da ni ukrepov in mehanizmov inovacijske politike, ki bi bili usmerjeni v pospeševanje inovacij v storitvah. Zmanjševanje teh ovir zahteva ukrepe različnih politik ne samo na horizontalni, temveč tudi na ravni specifičnih usmerjenih ukrepov, na kar kažejo tudi predlogi smernic evropske politike na tem področju. Nove članice EU se glede oblikovanja inovacijske politike v podporo inovacijam v storitvah lahko dosti naučijo iz teh smernic in konkretnih uspešnih mehanizmov, ki so jih že uvedle nekatere razvite države, pri tem pa morajo izhajati iz posebnosti svojega družbeno-ekonomskega in kulturnega okolja. Za Slovenijo je zmanjševanje ovir za inovacije v storitvah in posledična krepitev slednjih ključni vzvod za povečanje konkurenčnosti in preboj med najuspešnejše države.

Članek predstavlja prvo obravnavo posebnosti in različnih razsežnosti inovacij v storitvah v Sloveniji, področja, ki je bilo doslej v analizah in diskusijah o dejavnih konkurenčnosti nezadostno obravnavano. Z odpiranjem tega vprašanja želimo

²¹ Čeprav številni akterji in institucije priznavajo pomen inovacij v storitvah in potrebo po oblikovanju posebnih ukrepov za njihovo spodbujanje, hkrati priznavajo, da v Sloveniji še vedno prevladuje tehnološko razumevanje inovacij (Stare in Bučar, 2007).

²² To se je pokazalo v mnogih razpisih za podporo inovacijam v Sloveniji. Razpisna dokumentacija, ki jo morajo priložiti prijavitelji, in merila, ki jih morajo izpolniti, skoraj onemogočajo, da bi se na razpis prijavila storitvena podjetja.

spodbuditi raziskave o različnih razsežnostih inovacij v storitvah in razpravo o njihovi zmožnosti povečati konkurenčnost slovenskega gospodarstva ter ne nazadnje opozoriti na nujnost oblikovanja ustreznih podpornih politik za spodbujanje inovacij v storitvah. Nikakor pa prispevek ne more ustrezno obdelati vseh razsežnosti teh inovacij, ki jim je treba v prihodnje posvetiti več pozornosti, omenjeno problematiko pa proučevati bolj poglobljeno na makro-, sektorski in mikroravni ter s študijami primerov.

Literatura in viri

- Arundel, A., Kanerva, M., van Crysden, A., in Hollanders, H., 2007, *Innovation Statistics for the European Service Sector*, *Inno Metrics*. http://www.proinno-europe.eu/admin/uploaded_documents/Innovation_Indicators_for_the_European_Service_Sector.pdf
- Andersson, Thomas, 2000, 'Innovation in Services', *OECD workshop Innovation and the Productivity in Services*, Sydney, 31. oktober-3. november.
- Bloch, Carter, 2005, *Innovation measurement: present and future challenges*, *Eurostat Conference »Knowledge Economy-Challenges for Measurement*, Luxembourg, 8.-9. december 2005.
- Bučar, Maja, in Stare, Metka, 2002, 'Slovenian Innovation Policy: Unexploited Potential for Growth', *Journal of International Relations and Development*, Vol. 5, No. 4, str. 427-448.
- Bučar, Maja, in Stare, Metka, 2003, *Inovacijska politika male tranzicijske države*, Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Bučar, Maja, in Stare, Metka, 2007, *Governance and Innovation Policy in the New Member States: from policy assimilation/imitation to policy learning*, *GARNET workshop*, Ljubljana, 8. julij, 2006, mimeo.
- Drejer, Ina, 2004, *Identifying innovation in surveys of services: a Schumpeterian perspective*, *Research Policy*, No. 33, str. 551-562.
- CEC, 2007, *Towards a European Strategy in Support of Innovation in Services: Challenges and Key Issues for Future Actions*. Commission Staff working document, SEC(2007) 1059.
- European Commission, 2001, *Innovation Policy Issues in Six New Member States: The Challenges*, Directorate-General for Enterprise.
- Eurostat, *Community Innovation Survey*, (CIS). http://epp.eurostat.cec.eu.int/portal/page?_pageid=1996,45323734&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=welcomeref&open=/science/inn&language=en&product=EU_MAIN_TREE&root=EU_MAIN_TREE&scrollto=229.
- Fostering Innovation in Services, 2007, A Report of the Expert Group on Innovation in Services*. <http://www.europe-innova.org/index.jsp?type=page&lg=en&cid=7552>.
- Freeman, C., 2002, 'Continental, national and sub-national innovation systems - complementarity and economic growth', *Research Policy*, No. 31, str. 191-211.
- Freeman, Ch., in Soete, L. 1997, *The Economics of Industrial Innovation*. Third edition. London, Frances Pinter.
- Gallouj, Faiz, 2002, *Innovations in the Service Economy - The New Wealth of Nations*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Green, Lawrence, Howells, Jeremy, in Miles, Ian, 2001, 'Services and Innovation: Dynamics of Service Innovation in the European Union', *Annex G to the Report on Research and Development*, Economic Policy Committee.
- Hauknes, Johan, 1998, *Services in Innovation - Innovation in Services*, *SIAS Final report*, STEP Group.
- Howells, Jeremy, in Tether, Bruce, 2004, *Innovations in Services: Issues at Stake and Trends*, *Final report*, *INNO-Studies 2001: Lot 3 (ENTRC/2001)*.
- Illeris, Sven, 1996, *The Service Economy - A Geographical Approach*, Chicester: John Wiley & Sons.
- INNO Trendchart, <http://www.proinno-europe.eu/>.
- Inzelt, Annamaria, 2002, *Attempts to Survey Innovation in the Hungarian Service Sector*, *Science and Public Policy*, vol. 29, No. 5, str. 367-383.
- Kanerva, M., Hollanders, H., in Arundel, A., 2006, 2006, *TrendChart report: Can we measure and compare innovation in services?* http://trendchart.cordis.lu/scoreboards/scoreboard2006/pdf/eis_2006_innovation_in_services.pdf
- Kuusisto, Jari, in Meyer, Martin, 2003, *Insights into services and Innovation in the Knowledge Intensive Economy*, *Technology Review*, No. 134, TEKES.
- Mickiewicz, Tomasz, in Radošević, Slavo (2001), *Innovation capabilities of the six EU candidate countries: comparative data based analysis*. London: School of Slavonic and East European Studies.
- Miles, Ian, 2001, 'Services Innovation: A Reconfiguration of Innovation Studies', *Discussion Paper Series*, PREST, University of Manchester.
- Muller, Emmanuel, in Zenker, Andrea, 2001, 'Business services as actors of knowledge transformation: the role of KIBS in regional and national innovation systems', *Research Policy*, No. 30, str. 1501-1516.

- Nauwelaers, Claire, in Reid, Alisdair, 2002, 'Learning Innovation Policy in a Market-Based Context: Process, Issues and Challenges for EU Candidate Countries', *Journal of International Relations and Development*, Vol. 5, No. 4, str. 357-379.
- Nelson, R. R., 1993, *National Innovation Systems: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- OECD, 2005, *Promoting Innovation in Services, Working Party on Innovation in Services, DSTI/STP/TIP(2004)4/Final*. Pariz: OECD.
- OECD, 2006, *Innovation and Knowledge-Intensive Service Activities*, Pariz.
- OSLO Manual, 2005, *Guidelines for collecting and interpreting innovation data, Third edition*, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/OSLO/EN/OSLO-EN.PDF.
- Preissl, Brigitte, 1998, *Barriers to Innovation in Services*, Project SI4S, topical paper No. 2, STEP Group.
- Radošević, Slavo, 2004, *The Innovation Capacities of the CEEC in the Enlarged EU*, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 42, No. 3, str. 641-666.
- Reid, A., 2003, *Innovation performance, SMEs and candidate countries: background paper for Conference on implementation of the European Charter for SMEs in the CCs*, Talin, 1. oktober 2003.
- Rubalcaba, L., 2006, *Which Policy for Innovation in Services?*, *Science and Public Policy*, Vol. 33, No. 10, str. 475-756.
- Schumpeter, J., 1934, *The Theory of Economic Development*, *Harvard Economic Studies Series*, Harvard: Harvard University Press.
- Stanovnik, Peter, Prevolnik Rupel, Valentina, in Bevc, Milena, 2000, 'Inovacijska sposobnost in tehnološka intenzivnost v nekaterih storitvenih dejavnostih v Sloveniji' (*Innovative capacity and technological intensity in selected service activities in Slovenia*), Ljubljana: Inštitut za ekonomska raziskovanja.
- Stare, Metka, 1999, 'Determinants of Producer Services Development in Slovenia', *Eastern European Economics*, Vol. 37, No. 6, str. 54-70.
- Stare, Metka, 2006, *Outsourcing storitev v okviru razširjene EU možnosti in priložnosti Slovenije, Teorija in praksa*, letn. 43, št. 1/2, str. 201-220.
- Stare, Metka, 2007, *Service Development in Transition Economies: Achievements and Missing Links*, Bryson, J., in Daniels, P. (ured.), *The Handbook of Service Industries*, Edward Elgar.
- Stare, Metka, in Bučar, Maja, 2007, *Service Innovation Policy Mapping Study, Slovenia, INNO NETS Project*, <http://www.proinno-europe.eu/doc/slovenia.pdf>.
- Stare, Metka, Šušteršič, Mojca, in Kmet Zupančič, Rotija, 2007, *Izzivi razvoja tržnih storitev, Konferenca Zveze ekonomistov Slovenije, Maribor, 25. oktober 2007*.
- Statistics in Focus*, 2004, *Innovation Output and Barriers to Innovation, Theme 9, No. 1*, Eurostat.
- Stern, Scott, Porter, Michael E., in Furman, Jeffrey L. 2000, *The Determinants of National Innovative Capacity, NBER Working Paper Series, WP 7876*. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Sundbo, Jon, 2001, *The Strategic Management of Innovation: a Sociological and Economic Theory*, Cheltenham: Edward Elgar.
- SURS, 2007, *Inovacijska dejavnost v predelovalni dejavnosti in izbranih storitvenih dejavnostih, Slovenija 2002-2004. Statistične informacije št. 29, 10. maj, Statistični urad Republike Slovenije*.
- UMAR, 2006, *Poročilo o razvoju 2006*. Ljubljana: Urad za makroekonomske analize in razvoj.
- Van Ark, Bart, Broersma, Jourens, in Hertog, den Pim, 2003, *Services Innovation, Performance and Policy: A Review, Synthesis Report, Ministry of Economic Affairs*.

Nika Murovec*, dr. Renata Slabe Erker**, dr. Peter Stanovnik***

Ocena vloge in pomena Ciljnega raziskovalnega programa 2001-2006 v Sloveniji¹

Povzetek

Ciljni raziskovalni programi so bili uvedeni kot posebna oblika znanstvenoraziskovalnega programa, da bi z interdisciplinarnimi uporabnimi raziskavami zagotavljali ciljno usmerjeno raziskovalno podporo načrtovanju, programiranju in uresničevanju razvojnih politik. Raziskave v njihovem okviru so ciljno in problemsko

naravnane na izboljšanje konkurenčne sposobnosti Slovenije kot podlage za uspešen razvoj države in povečanje blaginje njenega prebivalstva. Z ovrednotenjem smo ugotavljali, ali in v kakšni meri so odobreni projekti usklajeni s cilji Strategije gospodarskega razvoja Slovenije in samim programom ter kako jih uporabljajo pristojna

ministrstva in službe pri svojem delu za povečanje konkurenčnosti Slovenije. Iz analize izhajajo predlogi za sprotne izboljšave razpisov in izboljšanje programa Konkurenčnost Slovenije 2006-2013 v smislu povečanja uporabnosti izsledkov in učinkovitosti programiranja.

Ključne besede: ciljni raziskovalni program, spremljanje, vrednotenje

Summary

Target-oriented research programmes (TRP) were introduced as a special form of scientific research programme with the intent to assure target-oriented research support to planning, programming and performing development policies with interdisciplinary applied research. TRP studies target and are problem-oriented towards the improvement of Slovenia's compet-

itive ability as the foundation of successful national development and the enhancement of the welfare of its citizens. With this evaluation, we tried to establish whether and to what extent the approved projects are in accordance with the Strategy for the Economic Development of Slovenia and the programme itself, as well as how the projects serve the

competent ministries and agencies in their efforts to increase the competitiveness of Slovenia. Based on the analysis, proposals for simultaneously improving public competitions and the Slovenian Competitiveness 2006-2013 programme, in the sense of increasing the applicability of results and effectiveness of programming, are given.

Key words: target-oriented research programme, monitoring, evaluation

JEL: O290, O220

1. Uvod

Ciljni raziskovalni program (v nadaljevanju CRP) je bil v letu 2001 oblikovan kot nov sistem

medresorskega povezovanja pri načrtovanju in izvajanju mrežnih raziskovalno-razvojnih projektov na posameznih področjih javnega interesa. Na ta program se nanaša tudi naš prispevek.

* Inštitut za ekonomska raziskovanja, Ljubljana

** Inštitut za ekonomska raziskovanja, Ljubljana

*** Inštitut za ekonomska raziskovanja, Ljubljana

¹ Prispevek je rezultat projekta Analiza uresničevanja ciljev CRP Konkurenčnost Slovenije 2001-2006. Inštitut za ekonomska raziskovanja je v sodelovanju s Fakulteto za družbene vede - Center za teoretsko sociologijo opravil vmesne in končno vrednotenje štirih razpisov na podlagi programa ter sprejetih projektov.

Uvodoma naj omenimo, da so se prvi ciljni raziskovalni programi oblikovali na podlagi sklepa Vlade Republike Slovenije že leta 1994 kot orodje prenosa znanja, ki je usmerjeno k uresničevanju širših družbenih ciljev nacionalnega pomena. »Njihova osnovna značilnost je ciljno zaokroževanje uporabnih in razvojnih raziskav, ki se oblikujejo in uresničujejo v sodelovanju z drugimi ministrstvi, ki opredeljujejo cilje in politiko razvoja z resornega vidika, medtem ko MVŠZT na podlagi svojih veljavnih kriterijev zagotavlja kakovost izvajanja teh projektov« (Poročilo o financiranju raziskovalne dejavnosti iz proračuna RS v letih 1998, 1999). Temeljni namen teh programov je prispevati k oblikovanju in uresničevanju strateških ciljev razvoja Slovenije in s tem k izboljšanju njene konkurenčne sposobnosti in povečanju blaginje njenega prebivalstva. Z interdisciplinarnimi uporabnimi raziskavami naj bi zagotavljali ciljno usmerjeno raziskovalno podporo pri pripravi dolgoročnih razvojnih dokumentov in sistemskih rešitev za njihovo uresničevanje, spremljanje in vrednotenje uresničevanja ter prilagajanje ali spreminjanje ukrepov za izvajanje glede na spremenjene okoliščine v domačem in mednarodnem okolju (www.arrs.gov.si). Praktična vrednost programov naj bi bila predvsem večja stopnja uporabnosti za posamezne vladne službe in ministrstva, ki so praviloma poleg MVŠZT tudi sofinancerji teh raziskovalnih projektov. Prav sodelovanje med njimi pri vsebinskem oblikovanju in financiranju raziskav za strategijo razvoja je posebna vrednost tega programa.

Če je morda pogost očitak temeljnim raziskovalnim projektom (in v določenem smislu celo uporabnim projektom), da so preveč znanstveni in lahko praksi ponudijo le malo uporabnega, naj za ciljne raziskovalne programe to že po definiciji ne bi veljalo. Ali pa to tudi dejansko velja, bomo skušali odgovoriti v nadaljevanju tega prispevka. V ta namen bomo najprej predstavili merila za vrednotenje programov, na podlagi katerih bomo pozneje z uporabo opisane metodologije ovrednotili Ciljni raziskovalni program Konkurenčnost Slovenije 2001–2006, da bi ugotovili, ali in v kakšni meri so bili odobreni projekti usklajeni s cilji Strategije gospodarskega razvoja Slovenije in ciljnih raziskovalnih programov ter kako jih uporabljajo pristojna ministrstva in službe pri svojem delu za povečanje konkurenčnosti Slovenije. Na koncu bomo predlagali sprotne izboljšave razpisov in izboljšanje programa Konkurenčnost Slovenije 2006–2013 v smislu povečanja uporabnosti izsledkov in učinkovitosti programiranja.

Prispevek je nastal na podlagi projekta Analiza uresničevanja ciljev CRP Konkurenčnost Slovenije

2001–2006, ki ga je financiralo Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, izvajal pa Inštitut za ekonomska raziskovanja (IER) v sodelovanju s Fakulteto za družbene vede – Center za teoretsko sociologijo (FDV – CTS).

2. Teoretični vidiki vrednotenja projektov in programov

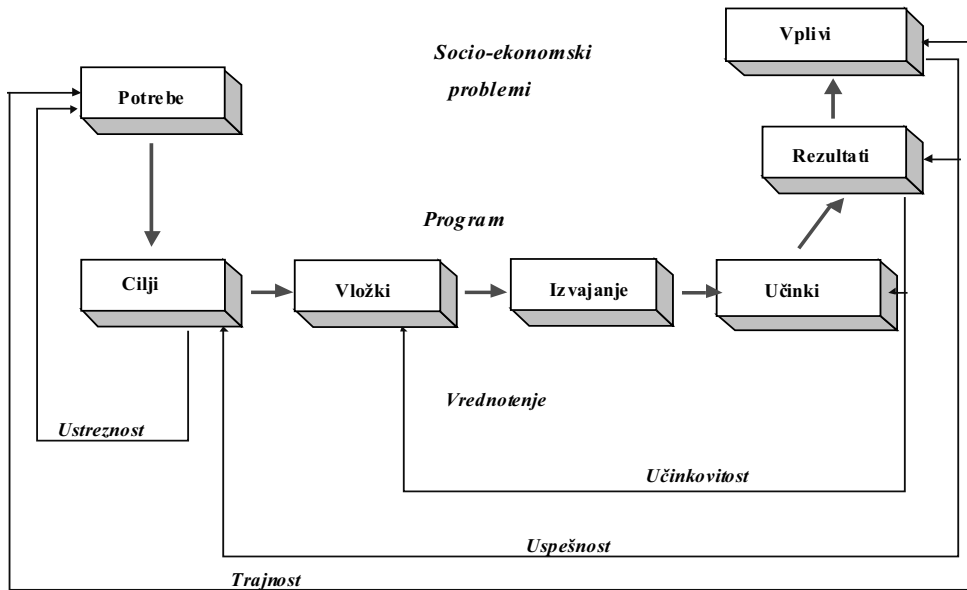
Vrednotenje nima enotne opredelitve. Priročnik MEANS (EC, 1999) opredeljuje vrednotenje javnih izdatkov kot presojo vrednosti javnih izdatkov glede na izbrana merila in posamezne standarde (predvsem ustreznost in učinkovitost). Pri tem je zlasti pomembno, da javni izdatki zadovoljujejo potrebe, ki so bile razlog za javne izdatke in imajo ustrezne rezultate. So pa tudi podobne opredelitve, kot je naslednja (EC, 2001, str. 4): Vrednotenje je sistematična in čim objektivnejša ocena tekočega ali končanega projekta, programa, politike, in sicer vsebine, izvedbe in izsledkov. Namen vrednotenja je oceniti ustreznost, učinkovitost, uspešnost, vpliv in trajnost. Vrednotenje mora dati informacijo, ki je uporabna in verodostojna ter omogoča uporabo njenih ugotovitev in priporočil pri odločanju pri prejemnikih in financerjih. OECD opredeljuje vrednotenje kot zanesljivo in uporabno analitično oceno rezultatov javnih politik organizacij in programov zaradi izboljšanja informacij in zmanjšanja negotovosti (OECD, 1998).

Glavni cilji vrednotenja so izboljšanje kakovosti projektov/programov/politik in na podlagi tega tudi izboljšano odločanje, pomoč pri usmerjanju sredstev in utemeljitev ter upravičenje javnih izdatkov v politični in civilni javnosti (Owen et al, 1999).

Slika 1 prikazuje proces in temeljna merila vrednotenja. Teoretično je vrednotenje zadnji del projektnega/programskega kroga, vendar to velja zgolj za naknadno ("ex-post") vrednotenje. Tako je predhodno vrednotenje v bistvu ocenjevanje razvojnih programov, še preden so pravnoformalno sprejeti oziroma zavezujoči, medtem ko se vmesno vrednotenje uporablja za izboljšanje izvajanja projektov in razvojnih programov, tekočih ali prihodnjih. Cronbach (1980) celo dokazuje, da se evalvacije primarno uporabljajo za opravičevanje prihodnjih programov, ne pa programov, ki se vrednotijo. Vrednotenje je skupaj s spremljanjem oziroma poročanjem bistveni del vsakega procesa načrtovanja (Vedung, 1997) v zasebnem in javnem sektorju, čeprav se je uveljavilo predvsem v slednjem.

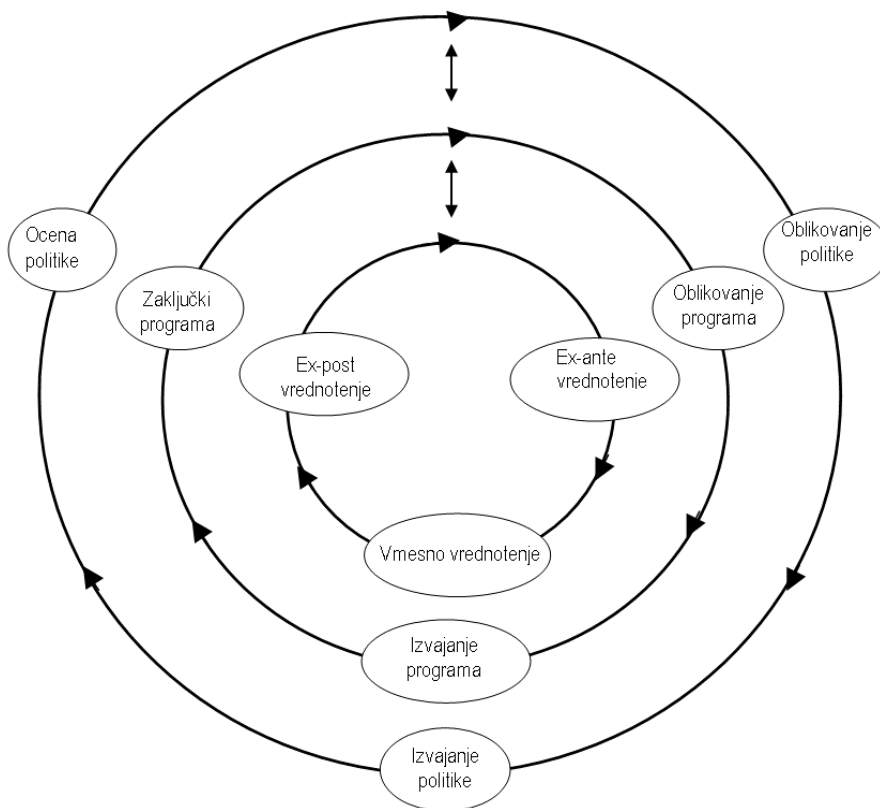
Slika 2 kaže povezanost programov, politik in posameznih vrednotenj. Problem povezovanja projektov, programov in politik je stalen in zelo

Slika 1: Proces in temeljna merila vrednotenja



Vir: EC, 1999, str. 9.

Slika 2: Povezanost vrednotenja, programov in politik



Vir: Tavistoc Institute with GHK and IRS, 2003, str. 7.

resen. Dobri projekti še ne pomenijo dobrega programa in dobri programi še ne pomenijo dobre politike, vendar pa je vrednotenje projektov vložek v vrednotenje programov in vrednotenje programov je vložek v vrednotenje politik.

3. Metodologija vrednotenja CRP Konkurenčnost Slovenije 2001–2006

Projekt Analiza uresničevanja ciljev CRP Konkurenčnost Slovenije 2001–2006 je bil izveden na podlagi pregleda razpisnih dokumentacij, prijav, vmesnih ter zaključnih poročil odobrenih projektov v letih 2001–2006 ter vse morebitne dodatne dokumentacije (aneksi pogodb, pritožbe, dopisi ...), do katere nam je ARRS omogočila vpogled. Pregledane so bile prijave vseh odobrenih projektov na težiščih 1 – Konkurenčnost gospodarstva, 2 – Učinkovitost države in razvoj demokracije, 3 – Človeški viri in socialna kohezivnost, 5 – Regionalni in prostorski razvoj ter razvojna vloga okolja, 7 – Mednarodni odnosi in nacionalna varnost, 8 – Narodna identiteta, pluralnost in mednarodne integracije, 9 – Informacijska družba ter 0 – Podporne raziskovalne tematike (skupaj 441 prijav). Zaradi veliko odobrenih projektov so bili v letih 2001 in 2002 na težiščih 1 in 5 ter v vseh letih na težišču 3 v dogovoru z naročnikom (MVZT) iz podrobnejše obravnave izključeni nekateri projekti, za katere so tisti, ki so jih vrednotili na podlagi prijav presodili, da niso neposredno povezani s SGRS². Skupaj je bilo v celoti spremljanih 326 projektov.

Vrednotenje se ne nanaša na vsebino posameznih raziskovalnih projektov, kar je naloga naročnikov oziroma posameznih recenzentov, temveč je to predvsem vrednotenje Ciljnega raziskovalnega programa in posameznih tematskih sklopov, čeprav je seveda eno in drugo prepletano. Vrednotenje projektov, predvsem manjših, je v veliki meri prepuščeno financerjem projektov ali celo izvajalcem (samoevalvacija). V naši analizi prevladuje vmesno vrednotenje. Nanj se nanaša ta prispevek, ki je v nadaljevanju strukturiran po ključnih merilih vrednotenja, to so ustreznost, učinkovitost, uspešnost, koristnost in trajnost. Deloma posegamo z našo analizo tudi v ex-post vrednotenje³, iz katerega izhajajo predlogi za

izboljšanje nadaljnjih razpisov, ki jih povzemamo v sklepih.

Izsledki, ki bodo podrobneje predstavljeni v nadaljevanju tega prispevka, izhajajo iz vrednotenja skupno 389 prijav in 276 projektov na težiščih 1 – Konkurenčnost gospodarstva, 3 – Človeški viri in socialna kohezivnost, 5 – Regionalni in prostorski razvoj ter razvojna vloga okolja, 8 – Narodna identiteta, pluralnost in mednarodne integracije in 9 – Informacijska družba, ki so bili ovrednoteni v okviru skupine IER. Ugotovitve za različna težišča se razlikujejo zgolj v posameznih podrobnostih, zato so glavni vsebinski sklepi za vsa težišča enaki. Izključitev podrobnih podatkov za težišča 2, 7 in 0 (52 prijav in 50 projektov), ki so bili ovrednoteni v okviru skupine FDV – CTS, zato ne vpliva bistveno na vsebino tega prispevka⁴.

Naročnik raziskave je bil o ugotovitvah vrednotenja obveščan sproti v vsakoletnih predhodnih poročilih, ki so sledila posameznim razpisom. Tak način je omogočil hitro uporabo ugotovitev študije, kar se je izrazilo v sprotne izboljševanju posameznih vidikov razpisov, obrazcev in tudi pravilnika CRP.

4. Ugotovitve vrednotenja CRP Konkurenčnost Slovenije 2001–2006

Ustreznost

Pri vprašanju ustreznosti gre za ugotavljanje, ali in v kakšni meri so cilji projekta/programa/politike prilagojeni potrebam uporabnika oziroma ministrstva naročnika.

Sam cilj, ki je bil zastavljen z oblikovanjem Ciljnega raziskovalnega programa, ustrezen v smislu, da program zapolnjuje prav tisti primanjkljaj, ki ga naročniki neposredno, predvsem kratkoročno občutijo. Prav naročniki so namreč tisti, ki naj bi oblikovali razpisane teme, in sicer v skladu z lastnimi ugotovljenimi potrebami. CRP naj bi tako naročnikom zagotovil povsem praktično uporabno vrednost, to je zagotavljal pristojnim ministrstvom in službam pomoč pri njihovem delu za izboljšanje administrativne učinkovitosti ter povečanje konkurenčnosti Slovenije in tako neposredno odgovarjal na njihova odprta vprašanja.

² Za podrobnejše podatke o tem, koliko je bilo vseh projektov, ki niso neposredno povezani s SGRS, glej tabelo 1.

³ Kadar so pretekli dosežki ocenjevanja programa vložek za poznejše odločitve, so ex-post in interim evalvacije, kot je to v našem primeru, lahko že sestavni del samih ex-ante evalvacij (Mali, 2002).

⁴ Skupina FDV – CTS je v okviru projekta poleg evalvacije za težišča 2, 7 in 0 opravila tudi intervjuje z naročniki in izvajalci. Ta prispevek se ne nanaša na ugotovitve, ki izhajajo iz tega dela raziskave.

Cilji CRP so zagotoviti ciljno usmerjeno raziskovalno podporo:

- pripravi dokumentov dolgoročnega razvojnega načrtovanja in sistemskih rešitev za njihovo uresničevanje na državni ravni in po posameznih, medsektorsko in medresorsko opredeljenih prednostnih področjih;
- spremljanju in vrednotenju uresničevanja temeljnih usmeritev teh dokumentov in sistemskih rešitev;
- prilagajanju in spreminjanju njihovih ciljev ter ukrepov za izvajanje glede na spremenjene okoliščine v domačem in/ali mednarodnem okolju (www.arrs.gov.si).

Kot take ocenjujemo cilje programa kot ustrezne, saj drugi raziskovalni programi (razen razpisa za uporabne raziskovalne projekte) niso tako izrazito usmerjeni, uporabni⁵. Vsebine se oblikujejo in uresničujejo v sodelovanju z vsemi ministrstvi, njihovimi sprotnimi potrebami in nacionalnimi cilji (strategijo).

Pri vrednotenju pa se ne moremo izogniti tudi grobem ovrednotenju ciljev posameznih razpisanih tem in odobrenih projektov. Da bi bili tudi ti cilji čim ustrežnejši, so bila pripravljena posebna izhodišča, da bi usmerjala izvajalce k raziskavam, ki prispevajo k uresničevanju Ciljnega raziskovalnega programa. Kljub temu lahko za razpisane teme in odobrene projekte ugotovimo, da se po svoji ustreznosti zelo razlikujejo. Velik del projektov vsebuje elemente temeljnega značaja, pa tudi sami izvajalci pogosto ocenjujejo, da sta razširitev metodološkega instrumentarija in razvoj lastnega temeljnega raziskovanja eden glavnih potencialnih pomenov projekta. Nekateri naročniki so pri oblikovanju razpisanih tem bolj upoštevali cilje Strategije gospodarskega razvoja Slovenije in sam osnovni namen Ciljnega raziskovalnega programa kot drugi. Ti so natančneje opredelili svoje potrebe in interes po raziskovalnih projektih ter bolj sodelovali z izvajalci, pa tudi vplivali na spremembe nadaljnega raziskovalnega dela. Še posebej bi pri tem lahko izpostavili Ministrstvo za gospodarstvo, Ministrstvo za finance in UMAR, kar je razvidno iz dokumentacije o dogovarjanjih med naročnikom in izvajalcem (zaznamkov v vmesnih in končnih poročilih, projektnih nalog, dopisov, aneksov pogodb), predstavitev vmesnih izsledkov in tudi

njihove uporabe ter tudi iz samih razpisanih tem. Na drugi strani se nekatere razpisane teme od ciljev Ciljnega raziskovalnega programa precej oddaljujejo in so preveč široke – temeljne ali pa preozke, sektorske (takih je več predvsem na težišču celostnega razvoja na področju varnosti živil, zdrave prehrane ter podeželja). Prav v takih primerih se opazi tudi prijavljanje projektov z zelo abstraktnimi cilji, pri katerih se ustvarja vtis, da se uporabljajo predvsem za pridobivanje dodatnih sredstev za neko raziskovalno ustanovo ali raziskovalno skupino.

V tabeli 1 je po posameznih razpisih in težiščih predstavljen pregled odobrenih projektov glede na njihovo povezanost s Strategijo gospodarskega razvoja Slovenije in Ciljnim raziskovalnim programom. Projekti so bili zaradi poenostavitve prikaza razvrščeni v tri skupine. Temeljna merila za razvrstitev projektov v tri skupine so bila:

- **A-projekti**, neposredno povezani s Strategijo gospodarskega razvoja Slovenije in zelo pomembni za njeno uresničevanje in/ali za uresničevanje drugih razvojnih dokumentov,
- **B-projekti**, posredno povezani s Strategijo gospodarskega razvoja Slovenije (se načeloma lahko povezujejo z njenimi cilji ali cilji drugih razvojnih dokumentov),
- **C-projekti**, ki so zelo specifični, se nanašajo na ozko področje ali sektor, in praviloma niso neposredno povezani s cilji Strategije in Ciljnega raziskovalnega programa.

Treba je poudariti, da je razporejanje projektov v opredeljeni skupini A in B arbitrarno, saj se skupini medsebojno prepletata oziroma se projekti lahko uvrščajo v eno ali drugo skupino. Za uvrstitev projektov je zato odločilna presoja tistega, ki vrednoti, o obsegu povezanosti posameznega projekta s Strategijo gospodarskega razvoja Slovenije na podlagi njegove prijave.

Učinkovitost

Pri merilu učinkovitosti ugotavljamo, kakšni so rezultati programa glede na porabljena sredstva. Ali je torej učinek ustrezen ali je glede na vrednost naložbe premajhen?

Obseg sredstev, namenjenih Ciljnemu raziskovalnemu programu, je iz leta v leto naraščal. V letu 2001 so tako vsa finančna sredstva (sredstva

⁵ Cilj raziskovalnih programov ni kratkoročna praktična uporabnost, temveč izpopolnjevanje znanja na zaokroženih področjih raziskovanja, za katere je pričakovati, da bodo aktualna in uporabna v daljšem časovnem obdobju. Pri temeljnih raziskovalnih projektih gre za eksperimentalno ali teoretično delo, s katerim naj bi se pridobilo predvsem novo znanje o osnovah pojavov in zaznavnih dejstev, ne da bi predvidevali kakšno posebno uporabo izsledkov. Uporabni projekti naj bi sicer zagotavljali praktično uporabno vrednost, vendar pa je predlagatelj teme nosilec in ne uporabnik (kot v primeru CRP), zato teme ne izhajajo nujno iz trenutnih in najbolj aktualnih potreb uporabnikov in niso tako usmerjene (www.arrs.gov.si).

Tabela 1: Razvrstitev projektov v skupine A, B in C

| Težišče | | A | B | C | Skupaj |
|--|----------------------------------|-------|-------|-------|--------|
| T 1 - Konkurenčnost gospodarstva | | | | | |
| 2001 | Število projektov | 16 | 1 | 2 | 18 |
| | Struktura odobrenih sredstev v % | 95 | 2 | 3 | 100 |
| 2002 | Število projektov | 10 | - | 2 | 12 |
| | Struktura odobrenih sredstev v % | 89 | - | 11 | 100 |
| 2003 | Število projektov | 7 | - | 1 | 8 |
| | Struktura odobrenih sredstev v % | 85 | - | 15 | 100 |
| 2004 | Število projektov | 14 | 2 | - | 16 |
| | Struktura odobrenih sredstev v % | 91 | 9 | - | 100 |
| T 3 - Človeški viri in socialna kohezivnost | | | | | |
| 2001 | Število projektov | 19 | 15 | 8 | 42 |
| | Struktura odobrenih sredstev v % | 56 | 31 | 13 | 100 |
| 2002 | Število projektov | 18 | 21 | 4 | 43 |
| | Struktura odobrenih sredstev v % | 59 | 36 | 5 | 100 |
| 2003 | Število projektov | 12 | 6 | - | 18 |
| | Struktura odobrenih sredstev v % | 69 | 31 | - | 100 |
| 2004 | Število projektov | 10 | 12 | - | 22 |
| | Struktura odobrenih sredstev v % | 40 | 60 | - | 100 |
| T 5 - Regionalni in prostorski razvoj ter razvojna vloga okolja | | | | | |
| 2001 | Število projektov | 10 | 12 | 6 | 28 |
| | Struktura odobrenih sredstev v % | 34 | 43 | 23 | 100 |
| 2002 | Število projektov | 20 | 4 | 4 | 28 |
| | Struktura odobrenih sredstev v % | 69 | 13 | 19 | 100 |
| 2003 | Število projektov | 16 | 1 | 1 | 18 |
| | Struktura odobrenih sredstev v % | 95 | 1 | 4 | 100 |
| | Število projektov | 23 | 14 | - | 37 |
| 2004 | Struktura odobrenih sredstev v % | 51 | 49 | - | 100 |
| T 8 - Narodna identiteta, pluralnost in mednarodne integracije | | | | | |
| 2001 | Število projektov | 3 | 5 | 1 | 9 |
| | Struktura odobrenih sredstev v % | n. p. | n. p. | n. p. | n. p. |
| 2002 | Število projektov | - | 4 | 1 | 5 |
| | Struktura odobrenih sredstev v % | n. p. | n. p. | n. p. | n. p. |
| T 9 - Informacijska družba | | | | | |
| 2001 | Število projektov | 5 | 7 | 4 | 16 |
| | Struktura odobrenih sredstev v % | 39 | 40 | 21 | 100 |
| 2002 | Število projektov | 3 | 4 | 2 | 9 |
| | Struktura odobrenih sredstev v % | 42 | 37 | 22 | 100 |

Vir: ARRS - prijave in odobritve projektov po težiščih, interna dokumentacija.

ARRS ter sredstva posameznih ministrstev, ki sofinancirajo ciljne programe) zanje znašala približno 750 mio. SIT, v letu 2004 pa že več kot 2,5 milijarde SIT (www.arrs.gov.si). V celotni finančni strukturi ARRS pa so sredstva zanje v obdobju 2004–2006 pomenila le od 1,5 do 2,5 %.

Najpomembnejšo vlogo imajo raziskovalni programi ter program mladih raziskovalcev (62 % celotnega proračuna ARRS), nato sledijo temeljni in aplikativni projekti (okoli 20 %) ter financiranje znanstvene infrastrukture ter mednarodnega sodelovanja.

Tabela 2: Pregled števila prijavljenih in odobrenih projektov, razpisanih in odobrenih sredstev ter povprečnega trajanja in vrednosti projektov po posameznih letih in težiščih

| Področje, raziskovalne teme | Število projektov | | Sredstva * (v mio. SIT) | | Povprečno trajanje projekta (v mesecih) | Povprečna vrednost projekta* (v mio. SIT) |
|-----------------------------------|-------------------|----------|----------------------------|----------|---|--|
| | prijavljeni | odobreni | razpisana | odobrena | | |
| T 1 - 2001 | 39 | 20 | 110,0 | 53,0 | 35,4 | 23,3 |
| T 1 - 2002 | 23 | 13 | 66,0 | 27,1 | 32,0 | 14,2 |
| T 1 - 2003 | 20 | 11 | 176,0 | 171,8 | 22,8 | 21,5 |
| T 1 - 2004 | 37 | 19 | 224,5 | 217,5 | 20,1 | 13,6 |
| T 3 - 2001 | 78 | 42 (+2) | 125,0 | 39,9 | 28,0 | 10,1 |
| T 3 - 2002 | 96 | 43 (+4) | 99,8 | 40,0 | 27,7 | 8,7 |
| T 3 - 2003 | 48 | 18 (+2) | 99,75 | 129,5 | 27,0 | 7,2 |
| T 3 - 2004 | 49 | 22 (+2) | 174,0 | 152,7 | 23,3 | 6,9 |
| T 5 - 2001 | 45 | 28 (+2) | 122,0 | 81,5 | 32,0 | 12,9 |
| T 5 - 2002 | 73 | 28 | 187,0 | 96,8 | 17,0 | 9,4 |
| T 5 - 2003 | 51 | 18 | 187,6 | 165,7 | 19,6 | 9,0 |
| T 5 - 2004 | 71 | 37 | 385,5 | 367,2 | 20,8 | 9,8 |
| T 8 - 2001 | n. p. | 10 | 20,0 | 10,7 | 20,4 | 9,6 |
| T 8 - 2002 | n. p. | 4 | 19,0 | 8,6 | 30,0 | n. p. |
| T 8 - 2003 | n. p. | 4 (+1) | 24,0 | 24,0 | 18,0 | 6,37 |
| T 8 - 2004 | 33 | 8 | 37,6 | 72,0 | 20,25 | 9,0 |
| T 9 - 2001 | 18 | 16 (+1) | 80,0 | 39,6 | 39,4 | 12.142 |
| T 9 - 2002 | 18 | 9 | 37,5 | 11,5 | 22,8 | 7.863 |
| T 9 - 2003 | n. p. | 16 | 129,0 | 145,5 | 21,7 | 8,12 |
| T 9 - 2004 | 12 | 10 | 99,0 | 99,0 | 23,0 | 9,9 |

Opomba: * To so sredstva Ministrstva za šolstvo, znanost in šport in drugih financerjev.

Razpisana sredstva za Ciljni raziskovalni program so med posameznimi težišči zelo nihala, kar je razvidno tudi iz tabele 2. Močno krčenje sredstev (in časovnih možnosti) za izvedbo predlaganih in sprejetih programov opozarja na nerealnost načrtovanja raziskovalnih programov. V letu 2003 in 2004 so se zmanjšale razlike med obsegom predlaganih in odobrenih sredstev na vseh obravnavanih težiščih.

Pri pregledu posameznih projektov prijav in pogodb je bilo opazno veliko neskladje med prijavljenimi potrebami in odobrenimi sredstvi za posamezen projekt, saj je večina odobrenih projektov dosegla le 40 do 60 odstotkov prijavljenih sredstev. Prav tako so presenečala tudi velika nihanja pri zahtevanih finančnih sredstvih, ki niso bila usklajena z vsebino in obsegom dela. Nekateri predlogi so bili podcenjeni, drugi močno precenjeni.

Do zadnjega vrednotenja so bili nekateri projekti že končani in na voljo so njihovi izsledki raziskovanja za uporabo pri naročnikih in drugih

družbenih subjektih s ciljem povečanja konkurenčnosti Slovenije. Kot primere neposrednih rezultatov projektov lahko navedemo: ustanovitev štirih tehnoloških mrež v Sloveniji, različne razvojne prostorske dokumente, predlog strategije razvoja in klasifikacije gospodarskih con v Sloveniji, digitalizacijo prostorskih podatkov, model za analizo učinkov sprememb v dohodnini in za spremembe na področju socialnih prispevkov, pa tudi za analizo socialnih prejemkov, razvoj vzdržnega, učinkovitega in pravičnega sistema financiranja v razmerah predvidenega staranja prebivalstva z uporabo dinamičnih OLG-modelov, ekonometrično orodje za napovedovanje makroekonomskih spremenljivk, predlog razvojnih prednostnih nalog 2007–2013, vključenost Slovenije v mednarodno priznane letopise konkurenčnosti.

Kljub tem ugotovitvam pa težko presojamo o učinkovitosti Ciljnega raziskovalnega programa. Precej projektov se je namreč končalo šele v letu 2006 in takojšnjih učinkov seveda ne moremo pričakovati, posledično jih torej tudi še ne moremo

ovrednotiti. Več o učinkovitosti celotnega Ciljnega raziskovalnega programa Konkurenčnost Slovenije 2001–2006 bi bilo mogoče presoditi šele z naknadnim (ex-post) vrednotenjem čez kakšno leto ali dve, ko bi naročniki izsledke tudi že v polni meri uporabljali.

Uspešnost

Merilo uspešnosti vsebuje oceno uresničevanja ciljev programa oziroma projektov in torej govori o tem, ali so pričakovani učinki in izsledki v skladu z načrtovanimi.

Osnovni cilj Ciljnega raziskovalnega programa je zagotovitev podpore vladi pri oblikovanju in izvajanju posameznih politik, ki izhajajo iz strateških dokumentov. Dejansko stanje pa je, da sprejeti strateški dokumenti ne temeljijo vedno na ustreznih strokovnih podlagah, premajhna pozornost pa se namenja tudi samemu spremljanju uresničevanja dokumentov ter njihovemu vrednotenju, pri čemer ne sme biti poudarjeno zgolj vrednotenje celotnih dokumentov, temveč tudi vrednotenje posameznih delov strateških dokumentov (npr. razvojne prednostne naloge, splet inovacijskih politik ...). Iz tega bi lahko torej sklepali, da Ciljni raziskovalni program ni bil v celoti uspešen pri uresničevanju svojih ciljev.

Kljub temu na drugi strani vidimo, da so nekateri projekti, izpeljani v okviru Ciljnega raziskovalnega programa, odigrali pomembno vlogo pri vključevanju v Evropsko unijo, prostorskem načrtovanju, zemljiški politiki, prepoznavanju tržnega oziroma širših gospodarskih zmožnosti neizrabljenih endogenih virov. Ciljni raziskovalni program Konkurenčnost je omogočil tudi pripravo analitičnih podlag za pogajanja z Evropsko unijo za finančno perspektivo 2007–2013 v zvezi s koriščenjem strukturnih skladov ter kohezijskega sklada. Poleg tega je CRP z več projekti omogočil pripravo Državnega razvojnega programa, dal strokovne podlage za Zakon o zagotavljanju skladnejšega regionalnega razvoja ter nacionalno Strategijo regionalnega razvoja. Za te primere torej lahko rečemo, da je bila uspešnost visoka.

V okviru CRP je bilo na nekaterih težiščih razpisanih tudi precej takih tem, ki se že same po sebi ne skladajo s cilji CRP. Vsekakor od projektov, odobrenih v okviru takih tem, posledično ne moremo pričakovati, da bodo uspešno dosegali zastavljene cilje CRP. Sodeč po samoevalvaciji izvajalcev projektov, so bili posamezni projekti zelo uspešni, saj skoraj vsi izvajalci ocenjujejo, da so bili cilji projekta v celoti doseženi. Glede na cilje CRP sodimo, da je do zdaj uporabljena samoevalvacija sicer primerna, če naročniki eksplicitno potrdijo ustreznost oziroma uporabnost

projekta. Zlasti pri večjih projektih pa bi bile kljub temu nujne zunanje nevtralne recenzije.

Zaključimo torej lahko, da so izsledki projektov, financiranih v okviru Ciljnega raziskovalnega programa, kljub nekaterim pomanjkljivostim dobra strokovna podlaga in pomagajo nekaterim vladnim resorjem pri uresničevanju ciljev Strategije gospodarskega razvoja Slovenije in povečevanju konkurenčnosti. Pomen tega dela je predvsem odvisen od dejavnosti vlade oziroma pristojnega ministrstva in njegovega sodelovanja z izvajalcem v vseh fazah izvajanja CRP. Da bi bile razlike med predvidenimi cilji programa kot celote in dejanskimi cilji, ki jih dosega, manjše, je potrebna predvsem večja zavzetost naročnikov. Ti morajo jasneje opredeliti cilj projekta, ki naj bi prinesel konkretne, uporabne ugotovitve, ki temeljijo na trdnih teoretičnih in metodoloških podlagah. Zato bi morali biti vloga in odgovornost naročnikov v strokovnih svetih močnejši pri opredelitvi raziskovalnih tem, vrednotenju prijavljenih projektov in selekciji izvajalca. Seveda pa je nerealno pričakovati, da bi opravljene raziskave že v kratkem roku lahko vplivale na povečanje konkurenčnosti slovenskega gospodarstva (IER, FDV – CTS, 2006).

Koristnost

V okviru merila koristnosti ugotavljamo, ali je projekt/program/politika zadovoljil potrebe ciljne skupine.

Glede na to, da cilji CRP izhajajo iz potreb naročnikov (ustreznost), hkrati pa so bili v glavnem doseženi (uspešnost), sledi, da je bil Ciljni raziskovalni program v splošnem tudi koristen oziroma je zadovoljil potrebe naročnikov.

Ker že pri ustreznosti nastajajo precejšnje razlike med posameznimi težišči oziroma naročniki, je podobno tudi pri koristnosti. Na težiščih, na katerih so namreč naročniki ustrežneje opredelili cilje, je tudi koristnost projektov mnogo večja. Tako so na nekaterih težiščih, npr. težiščih, namenjenih konkurenčnosti gospodarstva, človeškim virom in socialni kohezivnosti ter uravnoteženemu regionalnemu in prostorskemu razvoju ter razvojni vlogi okolja, že od prvega leta dalje neposredni naročniki uporabljali fazne ugotovitve večletnih projektov pri oblikovanju ekonomske in drugih politik. Na nekaterih drugih težiščih pa program ni zadovoljil potreb naročnikov. Dogajalo se je namreč, da za nekatere razpisane teme sploh ni bilo prijav, kar torej pomeni, da so posamezna pomembna vprašanja ostala odprta. Za nekatera težišča (gospodarska infrastruktura, mednarodni odnosi in nacionalna varnost ter narodna identiteta, pluralnost in mednarodne povezave) lahko po

obsegu razpisanih sredstev, razpisanih temah in odobrenih projektih ugotovimo, da ali nimajo pravega uporabnika ali pa pristojna ministrstva in službe potrebne raziskovalne podpore za svoje delo pridobivajo iz drugih virov in ne prek tega Ciljnega raziskovalnega programa.

Problem sta tudi neprožnost sistema Ciljnih raziskovalnih programov in njegova časovna zahtevnost. Od poziva neposrednim uporabnikom, da prijavijo svoje potrebe, do razpisa, vrednotenja in izbiranja prijav, odobritve projektov, ponovne obravnave pritožb in podpisa pogodb poteče namreč več kot pol leta. Po drugi strani se potrebe hitro spreminjajo sicer v okviru obstoječih ciljev, pojavijo se nove, ker pa je CRP precej neprožen, se na nove potrebe ni sposoben dovolj hitro odzvati.

Trajnost

Pri trajnosti se sprašujemo, koliko časa po koncu projekta/programa/politike bodo še vidni učinki.

Učinki bodo trajni daljše časovno obdobje, saj je to pravzaprav tudi namen programa, s katerim naj bi s povečevanjem dolgoročne konkurenčnosti dosegli višjo blaginjo državljanov. Ciljni raziskovalni program namreč izhaja iz obetavnih in sonaravnih vsebin. V tem trenutku je sicer nekoliko prezgodaj za konkretno oceno programa po tem merilu. Sicer pa, kot rečeno, so njegovi učinki strateški in bi morali delovati srednjeročno oziroma se dopolnjevati z učinki novega oziroma naslednjega programa. Ciljni raziskovalni program je tako kot Strategija »del neprestanega iskanja najboljših rešitev razvoja« (SRS, 2005). Predvideva se sistematično sprotno dopolnjevanje spreminjanja ciljev in prehajanja v nove programe.

Kar se tiče praktičnih učinkov ciljnega raziskovalnega programa, se praktični izsledki posameznih projektov kažejo na več področjih, kot so na primer kmetijstvo, regionalni in prostorski razvoj, finančni odnosi z EU, tako da zanje lahko trdimo, da bodo njihovi učinki trajni.

5. Sklep

Temeljna naloga Ciljnega raziskovalnega programa je z uporabnimi raziskavami zagotoviti ciljno usmerjeno raziskovalno podporo pri pripravi, izvajanju in spremljanju dolgoročnih razvojnih dokumentov in posameznih ukrepov v njihovem okviru. Sodeč po analizi glede na pet meril (ustreznost, učinkovitost, uspešnost, koristnost, trajnost), ugotavljamo, da je Ciljni raziskovalni program sorazmerno dobro opravil to nalogo. Pri tem se kažejo precejšnje razlike po področjih, saj

je na nekaterih program opravil nalogo precej dobro, na drugih slabše. Nerealno bi bilo sicer pričakovati, da bi te raziskave do danes že vplivale na povečanje konkurenčnosti Slovenije. Kakor koli že, sklenemo lahko, da ima veliko zmožnost uporabnosti in da je primerno orodje prenosa znanja, ki je usmerjeno k uresničevanju širših družbenih ciljev nacionalnega pomena. Iz naše analize pa izhaja nekaj predlogov za izboljšanje programa v prihodnosti, predvsem v smislu povečanja prispevka znanosti k praksi.

Ugotavljamo, da je uporabna zmožnost Ciljnega raziskovalnega programa zelo odvisna od samih naročnikov. Če ti ne razumejo dobro njegove vloge in ne oblikujejo ustrezno razpisov, seveda ne moremo pričakovati uporabnih rezultatov. Zdi se, da nekatera ministrstva ne morejo ali ne znajo izkoristiti intelektualnih zmožnosti raziskovalnih organizacij za pomoč pri iskanju in oblikovanju novih sistemskih, pravnih in drugih rešitev. Poleg tega je problem tudi premajhna prožnost delovanja sedanjega sistema ciljnih raziskovalnih programov, da se bi lahko učinkovito in hitro odzival na potrebe naročnikov.

Dogajalo se je, da je del projektov vseboval temeljne ali aplikativne prvine, vendar ne tudi strateške. V tem smislu bi bilo treba program resnično natančno prevetrili in s tega vidika neustrezne projekte usmeriti v druge raziskovalne programe, kar bi gotovo močno povečalo njegovo uporabno vrednost.

Odločilnega pomena za uspeh programa in ne nazadnje za razvoj Slovenije je izboljšanje sodelovanja med naročniki in raziskovalci, ki mora biti ustrezno pravnoformalno urejeno, pregledno in pravično. Poleg tega je treba izboljšati tudi sodelovanje med različnimi skupinami izvajalcev.

Poleg vsebinske prenove, ki jo je Ciljni raziskovalni program v letu 2006 že do neke mere uresničil, na primer širše zastavljena težišča in nove, aktualne teme, pa je potrebna tudi postopkovna in organizacijska prenova. Ne glede na to, kdo bo v prihodnje oblikoval vsebino ciljnih raziskovalnih programov, Strateški svet ali ministrstva, pomembno je, da so to ljudje, ki so jim cilji CRP in obstoječe potrebe dobro razumljivi oziroma poznani. Strateški svet in strokovni sveti bi lahko prispevali tudi k večji povezavi med ustanovami, tako da bi opozorili na podobne projekte z različnih težišč in pravočasno seznanili nosilce s povezanostjo projektov. S tem bi se nedvomno povečala tudi uporabnost programa. Po drugi strani je v nekaterih kritičnih primerih smiselno dovoliti različnim raziskovalnim skupinam, da rešujejo problematiko samostojno, tako da dobi uporabnik

širok vpogled oziroma različne vidike celovitih rešitev. Na ta način se zadovoljujejo spreminjajoče potrebe naročnikov v času.

Literatura in viri

Cronbach, L. J. and associates (1980). Toward reform of program evaluation: Aims, methods, and institutional arrangements. San Francisco : Jossey-Bass.

EC (1999). Indicators For Monitoring And Evaluation: An Indicative Methodology, Methodological Working Paper No3.

EC (2001). Project Cycle Management: Manual.

EC (1999). MEANS-Collection, Volume 1: Evaluating socio-economic programmes. Evaluation design and management, Luxembourg.

EC (2006). Smart innovation: A practical guide to evaluating innovation programmes. Innovation papers No 44. Brussels-Luxembourg.

IER, FDV-CTS (2006). Analiza uresničevanja ciljev CRP Konkurenčnost Slovenije 2001-2006.

Mali, F. (2002). Razvoj moderne znanosti : socialni mehanizmi. Ljubljana : FDV.

MŠZŠ (2001). Izhodišča ciljnega raziskovalnega programa Konkurenčnost Slovenije 2001-2006.

MŠZT (1999). Poročilo o financiranju raziskovalne dejavnosti iz Proračuna RS v letu 1998.

MVZT (2001). Razpisna dokumentacija 2001-2006.

OECD (1998). Best Practice Guidelines for Evaluation, Paris.

Owen, J. M., Rogers, P. J. (1999). Program Evaluation: Forms and Approaches. London : Sage Publications.

Prijave odobrenih projektov v okviru CRP Konkurenčnost Slovenije 2001-2006 za leta 2001, 2002, 2003 in 2004 (gradivo ARRS).

UMAR (2005). Strategija razvoja Slovenije. Ljubljana.

Tavistoc Institute with GHK and IRS (2003). The Evaluation of Socio-economic Development: The Guide. London: Tavistoc Institute.

UMAR (2001). Strategija gospodarskega razvoja Slovenije 2001-2006. Slovenija v novem desetletju: trajnost, konkurenčnost, članstvo v EU.

Vedung, E. (1997). Public Policy and Program Evaluation. New Brunswick: Transaction Publishers.

Vmesna in končna poročila projektov v okviru CRP Konkurenčnost Slovenije 2002-2006 za leta 2001, 2002, 2003, 2004, 2005 in 2006 (interno gradivo ARRS).

dr. Mojmir Mrak*, dr. Maja Bučar**, mag. Helena Kamnar***

Mednarodno razvojno sodelovanje Republike Slovenije

Povzetek

Mednarodno razvojno sodelovanje oziroma uradna razvojna pomoč je pomemben sestavni del delovanja razvitih držav v mednarodni skupnosti. S svojim gospodarskim razvojem se je Republika Slovenija pridružila razvitim državam sveta in tako vstopila v klub donatoric, to je držav, ki so sprejele moralno obveznost pomagati manj razvitim delom sveta. Naše obveznosti so še jasneje opredeljene s članstvom v EU. Članek najprej metodološko

opredeli mednarodno razvojno sodelovanje oziroma uradno razvojno pomoč kot osnovni predmet analize. V nadaljevanju predstavi, kakšno je danes stanje na tem področju v Sloveniji. Osrednji del članka pa je razmišljanje avtorjev o ciljih in prednostnih nalogah, ki si jih naša država želi doseči pri mednarodnem razvojnem sodelovanju. Za izvedbo tako zasnovane razvojne pomoči pa je v zadnjem delu predstavljen tudi operativni

organizacijski koncept, ki ga predlagamo za dosego zastavljenih ciljev. Sistem mednarodnega razvojnega sodelovanja Republike Slovenije se bo sčasoma razvijal oziroma spreminjal. Kako hitre bodo te spremembe, bo odvisno od vrste dejavnikov, med katerimi je treba zlasti omeniti dinamiko naraščanja obsega uradne razvojne pomoči in sposobnost države, da se za izvajanje programov razvojne pomoči ustrezno organizira.

Ključne besede: Uradna razvojna pomoč, Slovenija, Evropska unija, mednarodno razvojno sodelovanje

Summary

International development cooperation or official development assistance (ODA) is an integral part of the activities of developed countries within the international community. With its achieved level of economic development, Slovenia has joined the group of donor countries: the group which has morally committed itself to help less developed regions in the world. Slovenia's commitments are even more clearly defined with its EU membership. This article first de-

fines international development cooperation or official development assistance (ODA) as the main subject of analysis. In the following section, the current state of affairs in Slovenia in the area of international development assistance is presented. The goals, principles and objectives of Slovenian ODA as seen through the authors' eyes are presented in the central part of the article. The authors suggest a possible organisational structure for ODA, which would

enable implementation of the goals that have been set. The system of international development cooperation of the Republic of Slovenia is bound to evolve through time. How dynamic this evolution is going to be will depend on several factors. Among them, the dynamics of increasing ODA, as well as the ability of the government to implement the necessary organisational changes deserve to be singled out.

Key words: Official Development assistance - ODA, Slovenia, European Union, International development cooperation

JEL: F350, O190

* Univerza v Ljubljani

** Univerza v Ljubljani

*** Univerza v Ljubljani

1. Uvod

Mednarodno razvojno sodelovanje oziroma uradna razvojna pomoč je pomemben sestavni del delovanja razvitih držav v mednarodni skupnosti. S svojim gospodarskim razvojem se je Republika Slovenija pridružila razvitim državam sveta in tako vstopila v klub donatoric, to je držav, ki so sprejele moralno obveznost pomagati manj razvitim delom sveta. Naše obveznosti so še jasneje opredeljene s članstvom v EU. Ta zagotavlja približno polovico sredstev, ki jih mednarodna skupnost namenja državam v razvoju. EU državam v razvoju pomaga v boju proti revščini, prizadeva si za razvoj demokracije, človekove pravice ter njihov gospodarski in socialni napredek. Pomemben cilj EU na tem področju je razpolovitev revščine do leta 2015. Politika EU na področju razvojnega sodelovanja je postala tudi slovenska politika; z EU si tako delimo cilje, načela in sprejete obveznosti.

EU je leta 2005 sprejela časovni načrt povečevanja razvojne pomoči, ki države članice zavezuje, da delež za uradno razvojno pomoč (ODA) do leta 2010 povečajo na 0,56 % BND,¹ do leta 2015 pa na 0,7 % BND. Države, ki so se včlanile po letu 2002, naj bi do leta 2010 za ODA namenile 0,17 % BND, do leta 2015 pa 0,33 % BND. Več kot polovica tega povečanja pomoči naj bi se usmerila v Afriko.² Doseganje teh politično sprejetih ciljev bi za Republiko Slovenijo pomenilo več kot podvojitve obsega uradne razvojne pomoči v obdobju 2007–2010, v obdobju 2011–2015 pa bi se ta morala povečati še za nadaljnjih 150 %.

Leta 2006 je Slovenija sprejela *Zakon o mednarodnem razvojnem sodelovanju*,³ ki določa cilje in način dolgoročnega načrtovanja, financiranja ter izvajanja mednarodnega razvojnega sodelovanja. V skladu s tem zakonom se mednarodno razvojno sodelovanje načrtuje in izvaja na podlagi resolucije o mednarodnem razvojnem sodelovanju, v kateri naj bi bili opredeljeni vsebinske in geografske prednostne naloge ter okvirni obseg sredstev za njihovo uresničevanje.

Članek ima štiri glavne cilje. Prvi cilj je metodološko opredeliti mednarodno razvojno sodelovanje

oziroma uradno razvojno pomoč kot osnovni predmet analize (*o čem govorimo?*). Drugi cilj je predstaviti, kakšno je danes stanje na tem področju (*kje je Slovenija danes?*). Tretji cilj je namenjen opredelitvi tistih ciljev, ki si jih naša država želi doseči pri mednarodnem razvojnem sodelovanju (*kaj je za Slovenijo benchmark?*), v četrtem delu pa je predstavljen organizacijski koncept, ki ga predlagamo za doseg zastavljenih ciljev (*kako naj Slovenija benchmark doseže?*). Članek temelji na podatkih, dostopnih do konca maja 2007.

2. Koncept mednarodnega razvojnega sodelovanja oziroma uradne razvojne pomoči

Mednarodno razvojno sodelovanje oziroma uradna razvojna pomoč je koncept, ki temelji na metodoloških usmeritvah in standardih, ki jih je vzpostavil OECD kot nesporno največja strokovna avtoriteta na področju uradne razvojne pomoči. OECD-jeva opredelitev in klasifikacija uradne razvojne pomoči ter njegova metodologija za ugotavljanje finančnih in drugih tokov na tem področju so danes v svetu sprejete, s tem pa tudi v državah EU kot tisti metodološki okvir, ki ga mora vzeti za svojega vsaka država, ki vzpostavlja oziroma razvija svoj nacionalni sistem na tem področju.

2.1 Opredelitev uradne razvojne pomoči

Uradna razvojna pomoč (angl. official development assistance – ODA) je skupen izraz za vse tiste mednarodne tokove državam prejemnicam pomoči, ki izpolnjujejo ta tri merila: i) njihov vir je javni sektor, ii) usmerjeni so k spodbujanju gospodarskega razvoja in blaginje v državah prejemnicah in iii) so dani po koncesijskih pogojih, kar pomeni, da vsebujejo stopnjo finančne pomoči⁴, ki ni manjša od 25 %. Uradna razvojna pomoč torej ne vsebuje donacij in posojil po koncesijskih pogojih za vojaške namene. Poleg tega je treba omeniti, da uradna razvojna pomoč ne zajema celotne mednarodne razvojne pomoči, ki jo subjekti iz Republike Slovenije namenjajo

¹ External Relations Council, Brussels 24 May 2005, str. 3.

² Delovni okvir držav članic in Komisije, ki temelji na uresničevanju MDG v Afriki, določa strategija The EU and Afrika: Towards a Strategic Partnership, ki jo je Evropski svet sprejel decembra 2005.

³ <http://www.uradni-list.si/1/ulonline.jsp?urlid=200670&dhdid=83570>.

⁴ Stopnja finančne pomoči je sintetični kazalnik, s katerim se izraža razlika med tržnimi pogoji in finančnimi pogoji (zapadlost, moratorij na plačilo glavnice in obrestna mera) koncesijskega posojila. Višina te stopnje je vedno med 0 in 100 %. Daljša kot sta zapadlost posojila in moratorij na plačilo glavnice ter nižja kot je obrestna mera, višjo stopnjo finančne pomoči ima koncesijsko posojilo. Če je uradna razvojna pomoč dana v obliki darila, potem je stopnja finančne pomoči 100 %. Druga skrajna možnost pa je posojilo po tržnih pogojih, kjer je stopnja finančne pomoči 0 %.

upravičencem v državah prejemnicah. Mednarodna razvojna pomoč namreč poleg sredstev, katerih vir je javni sektor – torej poleg uradne razvojne pomoči – vključuje tudi sredstva, ki jih zagotavlja zasebni sektor, kot npr. različne nevladne organizacije, fundacije in posamezniki.

2.2 Klasifikacije uradne razvojne pomoči po različnih merilih

Mednarodno razvojno sodelovanje oziroma uradno razvojno pomoč je mogoče klasificirati po najrazličnejših merilih. Za namene tega članka so najpomembnejše klasifikacije po treh osnovnih merilih. Prvo merilo, po katerem se celotna uradna razvojna pomoč deli na dva osnovna dela, na dvostransko in multilateralno razvojno pomoč, so kanali usmerjanja pomoči. Preostali dve merili za klasifikacijo uradne razvojne pomoči sta pomembni predvsem za klasifikacijo dvostranske razvojne pomoči. Glede na instrumente, s pomočjo katerih se ta pomoč usmerja v države prejemnice, je uradno razvojno pomoč smotrno deliti na tri skupine, na donacije (finančne, v blagu), koncesijska posojila in tehnično pomoč. Po namenih/sektorjih razvojne pomoči pa je najprimernejša delitev na dve veliki skupini, na humanitarno/pokonfliktno pomoč in razvojno pomoč v ožjem pomenu.

Kanali usmerjanja uradne razvojne pomoči

V *multilateralno uradno razvojno pomoč* se uvrščajo vsi prispevki mednarodnim institucijam, če izpolnjujejo te pogoje: i) institucija se v celoti ali pretežno ukvarja z razvojem, ii) prispevek mora biti namenjen instituciji, katere članice so države, ali pa skladu, ki ga taka institucija upravlja, in iii) prispevki se v instituciji uporabljajo tako, da izgubijo svojo nacionalno identiteto in s tem postanejo sestavni del njenih sredstev (institucija torej sama razpolaga s tako zbranimi sredstvi). Uradna razvojna pomoč, ki ne izpolnjuje navedenih treh meril, se šteje kot dvostranska uradna pomoč. To torej pomeni, da če država donatorica, ki je usmerila določena sredstva v multilateralno institucijo, dejansko nadzoruje porabo teh sredstev s specifikacijo prejemnikov ali specifikacijo nekaterih drugih pogojev, kot so npr. namen, pogoji itd., potem se taka sredstva klasificirajo kot dvostranska razvojna pomoč.

V nekoliko operativnejšem smislu je multilateralno pomoč smiselno razdeliti na dve podskupini. Prvo podskupino, imenovano *institucionalna multilateralna pomoč*, sestavljajo vplačila v kapital in redne

operacije mednarodnih organizacij (v celoti ali odstotku, določenem z metodologijo OECD-ja). V državah članicah EU, torej tudi v Sloveniji, največji del tovrstne pomoči zajemajo vplačila v proračun EU in EDF⁵, namenjena uradni razvojni pomoči. V to podskupino se uvrščajo tudi vplačila v kapital mednarodnih finančnih institucij ter različne članarine. Drugo podskupino multilateralne uradne razvojne pomoči, imenovano *programska multilateralna pomoč*, pa sestavljajo vsi preostali transferji mednarodnim organizacijam, ki izpolnjujejo navedena tri merila za mednarodno uradno razvojno pomoč. Gre dejansko za transferje, s katerimi država običajno podpira programe in/ali specializirane sklade posamezne mednarodne institucije.

Dvostranska uradna razvojna pomoč vključuje vse tiste transakcije, ki jih država donatorica usmeri v državo prejemnico neposredno. V to obliko pomoči se vključujejo tudi transakcije z nacionalnimi in mednarodnimi nevladnimi organizacijam ter druge z razvojem povezane transakcije, kot npr. subvencioniranje obresti, spodbujanje razvojne zavesti, reorganizacija/odpis dolga in administrativni stroški.

V članku se operativno uporablja še en koncept, imenovan *razpoložljiva uradna razvojna pomoč*. Gre za seštevek programske multilateralne pomoči in vseh treh podskupin dvostranske pomoči oziroma za tisti del celotne uradne razvojne pomoči, o katerem država donatorica popolnoma samostojno odloča, za katere namene jo bo uporabila. Pod razpoložljivo uradno razvojno pomočjo torej razumemo celotno uradno razvojno pomoč države, zmanjšano za institucionalno multilateralno pomoč in administrativne stroške.

Instrumenti za izvajanje uradne razvojne pomoči

Glavna finančna instrumenta uradne razvojne pomoči po klasifikaciji OECD-ja in uporabljena v tem članku sta *donacija* (angl. grant) in *koncesijsko posojilo*, to je posojilo, ki je dano po koncesijskih pogojih. Poleg čistih finančnih instrumentov pa se uradna razvojna pomoč daje tudi v obliki donacij v naravi in *tehnične pomoči*. Pri zadnji gre za prenos znanja v obliki podpore svetovalcev, izobraževanja, raziskav in podobnih dejavnosti. Ob tem je smotrno ločiti med t. i. *samostojno tehnično pomočjo* (angl. free-standing technical assistance), katere glavni namen je krepiti znanje in usposobljenost držav prejemnic in kamor je mogoče uvrstiti različne oblike tehnične pomoči upravam držav

⁵ European Development Fund – Evropski razvojni sklad, ki je poseben neproračunski sklad Evropske unije za financiranje razvojnega sodelovanja s 77 državami Afrike, Karibov in Pacifika, v katerega vplačujejo države članice.

prejemnic ter tudi vse oblike sodelovanja na področju izobraževanja in raziskav, ter t. i. *tehnično pomočjo, povezano z investicijskimi projekti* (angl. investment related technical assistance), katere glavni namen je zagotavljati uspešno pripravo, izvedbo in delovanje posameznih investicijskih projektov oziroma programov.

Nameni uradne razvojne pomoči

Izhajajoč iz klasifikacije OECD-ja, ki jo uporabljamo tudi v tem članku, je uradno razvojno pomoč po namenu mogoče razdeliti v dve veliki skupini.

V prvo skupino se uvršča *humanitarna in pokonfliktna pomoč*. Gre za pomoč, ki se daje ob naravnih in drugih nesrečah ali oboroženem spopadu oziroma v nujnih primerih takih razsežnosti, ki jih prizadeto območje oziroma država ne more sama obvladovati. Izključni namen humanitarne pomoči je preprečiti oziroma olajšati človeško trpljenje. Ta skupina pomoči pa ne zajema samo blažitev posledic nesreč in/ali oboroženih spopadov, temveč tudi t. i. pokonfliktno pomoč. Gre za pomoč, s katero se financirajo dejavnosti, ki omogočajo učinkovit prehod k razvojni pomoči, ki je po svoji naravi dolgoročnejša.

V drugi skupini uradne razvojne pomoči je *razvojna pomoč v ožjem pomenu besede*. Gre za pomoč iz uradnih virov financiranja in je namenjena krepitvi razvojne zmogljivosti države prejemnice pomoči. Po klasifikaciji OECD-ja je to pomoč smotno deliti na pomoč za te sektorje oziroma namene:

- *sektorska pomoč* - to je pomoč, ki je usmerjena v državo prejemnico v obliki projektne pomoči oziroma pomoči za posamezen projekt. V osnovi so projekti lahko na enem od teh treh področij: i) socialna infrastruktura, ii) gospodarska infrastruktura in iii) produkcijski sektorji;
- *multisektorska, programska in horizontalna pomoč* - vključuje pomoč, ki se ne nanaša na posamezne projekte, temveč se uporablja za splošne razvojne namene v državi prejemnici;

- *odpisi dolgov* - to je pomoč, s katero države donatorice odpišejo del dolgov posamezni državi prejemnici;
- *podpora nevladnim organizacijam* - v to skupino razvojne pomoči so vključeni transferji nevladnim organizacijam v državi donatorici in državah prejemnicah pomoči;
- *administrativni stroški in nerazporejeno* - gre za stroške, ki jih imajo države donatorice z organiziranjem uradne razvojne pomoči in financiranjem svoje infrastrukture - institucij/programov - namenjenih podpori razvojni pomoči v njihovi državi.⁶

3. Evolucija mednarodnega razvojnega sodelovanja Republike Slovenije in analiza obstoječega stanja na tem področju

S stališča uradne razvojne pomoči Republike Slovenije je treba obdobje od leta 1991 razdeliti na tri obdobja. Prvo vključuje čas do leta 1996, ko je bila velika večina slovenske dvostranske uradne razvojne pomoči humanitarne narave kot odziv naše države na reševanje problemov, nastalih zaradi vojaških spopadov na ozemlju nekdanje skupne države. Za drugo obdobje, to je med letoma 1977 in 2004, je značilno, da se je v tem času Republika Slovenija preoblikovala iz »prisilne« donatorice v »normalno« donatorico. Obdobje se končuje z letom 2004, ko je Slovenija postala članica Evropske unije, praktično sočasno pa je tudi kot prva država v tranziciji končala proces t. i. graduacije v Svetovni banki. Tretje obdobje vključuje najnovejši čas, to je leti 2005 in 2006.

Po podatkih zunanjega ministrstva, razpoložljivih konec maja 2007, uradna razvojna pomoč Republike Slovenije v letu 2005 - to je zadnje leto, za katero so na razpolago uradni podatki - znašala skupno 6,5 milijarde SIT oziroma 0,098 % BDP. Približno 60 % te vsote oziroma natančno 4 milijarde SIT je odpadlo na multilateralno pomoč,

⁶ V tem članku so v to skupino vključene te skupine stroškov:

- stroški administriranja uradne razvojne pomoči v Republiki Sloveniji,
- transferji tistim mednarodnim institucijam s sedežem v Sloveniji, ki se že ukvarjajo z uradno razvojno pomočjo in so že sistemsko financirane iz proračuna Republike Slovenije (taka institucije je Mednarodni center za promocijo podjetij - ICPE),
- transferji tistim slovenskim institucijam, ki jih je ustanovila/soustanovila slovenska vlada z namenom dajanja določenih oblik uradne razvojne pomoči, ki so že sistemsko financirane iz proračuna Republike Slovenije (take institucije so Center za evropsko prihodnost - v nadaljevanju CEP, Center za razvoj financ - v nadaljevanju CEF, Center za mednarodno sodelovanje in razvoj - v nadaljevanju CMSR, Mednarodni sklad za razminiranje in pomoč žrtvam min - v nadaljevanju ITF),
- podpora programom/projektom, namenjenim krepitvi zavesti o potrebnosti/smiselnosti uradne razvojne pomoči; to so specializirani izobraževalni in raziskovalni projekti/programi s področja uradne razvojne pomoči ter projekti/programi, namenjene krepitvi javnega mnenja v prid uradne razvojne pomoči.

preostalih 2,5 milijarde SIT pa na dvostransko pomoč. Že samo to, da po petih mesecih tekočega leta ni na razpolago vsaj predhodnih podatkov o obsegu mednarodnega razvojnega sodelovanja za preteklo leto, jasno opozarja na problem pravočasnosti in kakovosti statističnih podatkov o uradni razvojni pomoči. Medtem ko za obdobje do leta 2001 uradnih podatkov o skupnem obsegu in strukturi uradne razvojne pomoči sploh ni, pa so podatki za naslednja leta ne celoviti in metodološko ne povsem usklajeni z metodologijo OECD-ja. Tudi metodologija ugotavljanja se je skozi čas spreminjala, kar seveda pomeni, da tudi sicer javno objavljeni podatki za posamezna leta niso med seboj popolnoma primerljivi.

Za izboljšanje kakovosti podatkov o uradni razvojni pomoči Republike Slovenije, kar je prvi pogoj ne le za verodostojnost objavljenih podatkov, temveč tudi za vodenje konsistentne politike države na tem področju, je smiselno čim prej pridobiti tehnično pomoč, ki bi nam pomagala nadgraditi obstoječi način ugotavljanja uradne razvojne pomoči ter nam predlagala vsebinske in institucionalne rešitve, s pomočjo katerih bi Republika Slovenija vzpostavila verodostojen in z OECD-jevimi standardi popolnoma usklajen sistem zbiranja in obdelave podatkov o uradni razvojni pomoči.⁷

Drugi problem, ki ga ima Republika Slovenija na tem področju, je, da država še do konca leta 2007 ni sprejela političnega dokumenta, ki bi opredeljeval vsebinski okvir za politiko države na področju uradne razvojne pomoči, čeprav je Zakon o mednarodnem razvojnem sodelovanju, sprejet pred poletjem leta 2006, zavezal vlado, da v nekaj mesecih pripravi predlog resolucije o mednarodnem razvojnem sodelovanju. Po tem se naša država močno razlikuje od novih držav članic, ki so večinoma tovrstne dokumente že pripravile in sprejele.

Do sredine leta 2006 Slovenija tudi ni imela posebnega zakonodajnega okvira, ki bi urejal uradno razvojno pomoč. To seveda pomeni, da je do tedaj Slovenija te transakcije izvajala na podlagi obstoječe zakonodaje, pri čemer so bili zlasti pomembni zakoni o javnih financah, izvrševanju proračuna in javnih naročilih. Ob tem je treba poudariti, da vsi ti zakoni niso prilagojeni posebnostim uradne razvojne pomoči, kar je občasno povzročalo, da je bilo uresničevanje programov in projektov, financiranih iz tega vira, upočasnjeno ali pa celo prekinjeno.

Za načrtovanje in izvajanje uradne razvojne pomoči je značilno, da poteka izrazito decentralizirano. Marca leta 2002 je vlada na zunanjem ministrstvu sicer ustanovila Pisarno za mednarodno razvojno sodelovanje in humanitarno pomoč, ki je leta 2004 prerasla v Sektor za mednarodno razvojno sodelovanje in humanitarno pomoč, vendar pa je vloga tega organa ostala izrazito usklajevalna. Tako so za celotno multilateralno pomoč pristojna posamezna ministrstva. Zunanje ministrstvo je pristojno za sodelovanje z OZN, finančno za sodelovanje z vsemi mednarodnimi finančnimi institucijami in proračunom EU, posamezna ministrstva pa za sodelovanje s tistimi mednarodnimi organizacijami, ki delujejo na področjih iz njihove pristojnosti. Tudi dvostranska razvojna pomoč Republike Slovenije je močno decentralizirana. Praktično je vsako ministrstvo odgovorno za načrtovanje pomoči in izvedbo oziroma organizacijo izvedbe posameznih dejavnosti s tega področja.

Izrazito decentralizirano je tudi financiranje mednarodnega razvojnega sodelovanja. Postavke, ki vsebujejo uradno razvojno pomoč, so pogosto razpršene med zelo različne postavke posameznih ministrstev. To Sektorju za mednarodno razvojno sodelovanje in humanitarno pomoč otežuje ali celo onemogoča, da bi zbral popolne podatke o skupnem obsegu in strukturi uradne razvojne pomoči. Podatke o pomoči namreč sektorju dostavljajo sama ministrstva, ki preprosto pogosto nimajo potrebnega znanja na področju uradne razvojne pomoči, pa tudi njihova pripravljenost za pravočasno pošiljanje informacij zunanjemu ministrstvu ni vedno na najvišji ravni.

Ne le v primerjavi z državami OECD, temveč tudi v primerjavi z nekaterimi državami srednje Evrope ima Slovenija izrazito omejeno število kakovostnih kadrov, ki se sistematično ukvarjajo s problematiko razvojne ekonomije in pri tem z uradno razvojno pomočjo. To se kaže tudi v tem, da skoraj nobena visokošolska ustanova v naši državi nima v svojem izobraževalnem programu, dodiplomskem ali podiplomskem, problematike razvojnega sodelovanja. Pomanjkanje infrastrukture se kaže tudi v omejenih zmogljivostih za raziskovalno in svetovalno dejavnost. Naj navedemo primer. V Sloveniji se dosti govori o strateški prednostni usmeritvi, ki jo Balkan pomeni za našo politiko in gospodarstvo. Toda, če se pogleda, koliko je ta usmeritev podprta s primerno kadrovske in institucionalno infrastrukturo, ugotovimo, da je ta podpora zelo šibka.

⁷ Morda bi bilo treba razmisliti o izkušnjah Avstrije na tem področju, ki je to nalogo že pred časom z javnim pooblastilom prenesla na zasebno institucijo.

In ne nazadnje, podobno kot za večino drugih novih držav donatoric je tudi za Slovenijo značilna razmeroma nizka stopnja občutljivosti slovenske politične in gospodarske elite ter družbe kot celote za problematiko uradne razvojne pomoči. Razumljivo je sicer, da vsaj do zdaj problematika svetovnega razvoja in odgovornosti za probleme človeštva kot celote ni bila predmet poglobljenih političnih in gospodarskih razprav v Sloveniji. Zato je tudi razumljiva relativna neobčutljivost političnih in gospodarskih elit na eni strani ter širše javnosti na drugi strani za ta vprašanja. Pritisk na povečanje sredstev, ki jih Slovenija v naslednjih letih mora namenjati uradni razvojni pomoči, bo brez dvoma povečal zanimanje za to tematiko in občutljivost za vprašanja, povezana z njo.

4. Izhodišča, cilji in načela mednarodnega razvojnega sodelovanja⁸

4.1 Izhodišča in cilji

Pri oblikovanju ciljev mednarodne razvojne pomoči Republike Slovenije je treba izhajati iz teh izhodišč: i) skladnost z vrednotami in razvojnimi usmeritvami slovenske družbe in gospodarstva, ii) skladnost s cilji mednarodne skupnosti na področju razvoja, še posebno s cilji EU in OZN, ter iii) skladnost s cilji zunanje politike, katere sestavni del je mednarodno razvojno sodelovanje.

Zakon o mednarodnem razvojnem sodelovanju Republike Slovenije v 3. členu opredeljuje, da ima naša država na področju mednarodnega razvojnega sodelovanja te cilje: i) boj proti revščini v državah v razvoju s podpiranjem njihovega gospodarskega in družbenega razvoja, ii) zagotavljanje miru in človekove varnosti v svetu, zlasti s krepitvijo in pospeševanjem demokracije, pravne države, človekovih pravic in dobrega upravljanja v državah v razvoju, iii) boj proti HIV-u/aidsu, malariji in drugim boleznim ter zmanjševanje umrljivosti novorojenčkov in mater, iv) omogočanje vsem ne

glede na spol, raso ali vero, da dosežejo splošno ali osnovno raven izobrazbe, v) zagotavljanje trajnostnega razvoja, ki uravnoteženo vključuje cilje ohranjanja okolja, varstvo naravnih virov, ekonomsko rast in vzdržnost, ter skrb za socialno vključenost in pravičnost, vi) zagotavljanje osnovnih družbenih storitev in dobrega upravljanja ob upoštevanju družbene in osebne varnosti, vii) krepitev dvostranskega in večstranskega sodelovanja s prednostnimi državami ter viii) druge posebne cilje Republike Slovenije na tem področju skladno z zunanjepolitičnimi interesi in glede na vsebino resolucije o mednarodnem razvojnem sodelovanju v skladu s 4. členom tega zakona. Zakon torej sledi temeljnemu ciljem, ki jih je opredelila EU v dokumentu Evropski razvojni dogovor (angl. European Development Consensus⁹). Predmet prvega dela dokumenta je *Evropska vizija razvoja*, medtem ko drugi del določa prenovljeno *Razvojno politiko Evropske skupnosti*, ki usmerja izvajanje te vizije ter opredeli prednostne naloge delovanja na ravni Skupnosti. Osrednji cilj razvojnega sodelovanja EU, ki vključuje uresničevanje razvojnih ciljev novega tisočletja¹⁰, je odprava revščine.

4.2 Načela

Poleg usklajenosti temeljnih ciljev so za oblikovanje slovenske strategije mednarodnega razvojnega sodelovanja pomembna tudi načela usmerjanja pomoči in izvajanja sodelovanja z državami partnericami. Ta načela je mogoče razdeliti v dve osnovni skupini. Prvo skupino sestavljajo načela razvojne pomoči, za katera so se države članice EU, torej tudi Slovenija, dogovorile na ravni EU. Gre predvsem za načela, na katerih naj bi temeljilo sodelovanje z državami prejemnicami, za načela usklajevanja in delitve dela med posameznimi donatorji v državah EU, za načela skladnosti z drugimi politikami EU ter za načela, usmerjena v izboljševanje učinkovitosti pomoči. Druga skupina načel pa so načela, ki so pomembna predvsem za operacionalizacijo razvojne pomoči na nacionalni, to je slovenski ravni.

⁸ Podlaga za to poglavje je analiza sistemov razvojnega sodelovanja v drugih državah članicah EU (Irska, Danska, Avstrija, Nizozemska) in tudi politike, dogovorjene na ravni vseh držav članic. Glavni cilj članka – prikaz slovenske strategije – in prostorska omejitve ne omogočata podrobnejše analize prakse in izkušenj drugih.

⁹ Evropski razvojni dogovor oz. Skupna izjava Evropskega sveta, predstavnikov vlad držav članic, Evropskega parlamenta in Evropske komisije o razvojni politiki Evropske unije (Official Journal C 46/01 of 24 February 2006; dostopno na http://ec.europa.eu/development/body/publications/descript/pub7_32_en.cfm).

¹⁰ Razvojni cilji novega tisočletja so: 1) odprava revščine in lakote; 2) doseči splošno osnovno izobrazbo; 3) spodbujati enakopravnost spolov in dati več moči ženskam; 4) zmanjšati smrtnost otrok; 5) izboljšati zdravje mater; 6) boriti se proti HIV-u/aidsu, malariji in drugim boleznim; 7) zagotoviti trajnostni okoljski razvoj in 8) razviti svetovno razvojno partnerstvo; dostopno na <http://www.un.org/millenniumgoals/>.

Načela na ravni EU

Za zagotavljanje učinkovitega in uspešnega razvojnega sodelovanja že Pogodba o Evropski uniji iz Maastrichta, 1993¹¹, ki postavlja pravni temelj za evropsko razvojno sodelovanje, poudarja tri ključna načela¹² tega sodelovanja:

- *Komplementarnost* razvojnega sodelovanja med državami članicami in Evropsko komisijo. Države članice delegirajo pomemben delež svojega razvojnega sodelovanja Komisiji, a hkrati še naprej upravljajo svoje dvostranske razvojne programe, ki imajo lahko drugačne politične cilje in strateške pristope. Zato je ključnega pomena, da se po načelu komplementarnosti razvojne pomoči oblikuje jasna delitev dela med Skupnostjo in državami članicami.
- *Usklajevanje* razvojnega sodelovanja temelji na redni in celoviti izmenjavi informacij in posvetovanju med EU in državami članicami o politiki razvojnega sodelovanja in konkretnih programih (vključno z mednarodnimi institucijami).
- *Skladnost* drugih politik, ki lahko s svojimi rešitvami vplivajo na položaj držav v razvoju, da se zagotovi razvojno sodelovanje. Ključnega pomena na tem področju so trgovinska politika, migracijska politika, kmetijska politika, politike na področju izobraževanja, zdravstva, energetike, varnosti itd.). Prav zagotavljanje skladnosti je eden najtežje uresničljivih načel, saj se v praksi pogosto dogaja, da se razvojni cilji podredijo konkretnim gospodarskim interesom držav članic.

Poleg teh temeljnih načel so bila ugotovljena in v sklopu različnih dokumentov izražena še številna druga načela, ki danes opredeljujejo razvojno sodelovanje držav članic EU s partnerskimi državami. Naj navedemo samo nekatere od teh ključnih dokumentov:

- *Evropski razvojni dogovor*¹³, v katerem je opredeljeno, naj bi se dejavnosti razvojnega sodelovanja držav članic izvajale v skladu z načeli lastništva in partnerstva (za oblikovanje in izvajanje lastne razvojne strategije in programov so predvsem odgovorne partnerske države¹⁴), poglobljenega političnega dialoga s partnerskimi državami, udeležbe civilne družbe, enakosti spolov in odzivanja na probleme tako imenovanih šibkih držav¹⁵;
- *Rimska deklaracija o usklajevanju*¹⁶ in *Pariška deklaracija o učinkovitosti pomoči*¹⁷, ki sta usmerjeni predvsem k povečanju učinkovitosti pomoči v vseh državah v razvoju;
- *Aid effectiveness package* (sestavljajo ga trije dokumenti, imenovani Sporočila (angl. Communications)¹⁸), s katerim je EU predlagala podroben delovni načrt za povečano učinkovitost razvojne pomoči. Cilji so pomembni tudi za slovensko strategijo;
- *Sklepe o smernicah EU glede komplementarnosti in delitve dela*¹⁹, v okviru katerih so sprejeli splošna načela ter naloge držav članic in Komisije glede delitve dela znotraj, med državami in sektorji.

Poleg splošnih obvez držav članic se nekaj posebnih rešitev nanaša neposredno na države, ki so postale članice po letu 2002. Tako zanje velja drugačna dinamika povečevanja obsega sredstev, namenjenih uradni razvojni pomoči, kot za »starejše« članice predvsem zaradi razmeroma nizke začetne ravni. Hkrati pa se računa na posebne primerjalne prednosti novih držav članic, zlasti na njihove izkušnje pri tranzicijskem menedžmentu.

Dodatna načela na nacionalni, to je slovenski ravni

Za slovensko mednarodno razvojno sodelovanje bi spoštovanje navedenih načel pomenilo usklajevanje njenega razvojnega sodelovanja z

¹¹ Treaty on European Union (Maastricht Treaty) – v izvirniku členu 130 u do 130 v; dostopno na <http://www.eurotreaties.com/maastrichtec.pdf>.

¹² Poznane tudi kot trojni C: complementarity, co-ordination in coherence.

¹³ Glej opombo 9.

¹⁴ V sodobnem razvojnem izrazju uveljavljen korekten izraz za države prejemnice razvojne pomoči.

¹⁵ Gre za usmerjanje razvojne pomoči v tako imenovane krhke države (Fragile states), ki so zaradi številnih težav še posebej izpostavljene problemom revščine, vendar prav njihova institucionalna šibkost odvrča donatorje.

¹⁶ Rome Declaration on Harmonization of February 2003.

¹⁷ Paris Declaration on Aid Effectiveness: Ownership, Harmonisation, Alignment, Results and Mutual Accountability, March 2, 2005.

¹⁸ Aid effectiveness package vsebuje: The Communication on Financing for Development and Aid Effectiveness (COM(2006) 85 final); The Communication on Delivering more, faster and better (COM(2006) 87 final) ter The Communication on Joint multi annual programming (COM(2006) 88 final).

¹⁹ Conclusions of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council on EU guidelines on complementarity and division of labour, 14029/06.

drugimi državami EU in Evropsko komisijo ter usklajevanje tega sodelovanja med različnimi ministrstvi in drugimi institucijami v Sloveniji. Glede na svoje primerjalne prednosti ima Slovenija možnost ponuditi tiste oblike razvojnega sodelovanja, ki gradijo na komplementarnosti. Sem spadajo posebne slovenske tranzicijske izkušnje in izkušnje iz obdobja prilagajanja evropski ureditvi ter izkušnje s pokonfliktno pomočjo na Balkanu.

Slovenija pa si mora še posebej prizadevati za skladnost razvojnih ciljev oziroma njihovo upoštevanje pri oblikovanju rešitev na področju drugih politik. Dosedanja praksa ne potrjuje poznavanja načela skladnosti, saj smo pogosto priča, ko pri drugih politikah (npr. trgovinska, kmetijska, migracije) Slovenija zagovarja stališča, ki niso v skladu s cilji mednarodnega razvojnega sodelovanja.²⁰ V kakšnem smislu so si stališča nasprotujoča, pa tudi, kako ravnajo druge države EU? Delno lahko tako obnašanje pojasnimo s slabim poznavanjem vsebin in še nedorečenimi usmeritvami na področju razvojnega sodelovanja, vzrok za to pa je tudi razmeroma skromna politična podpora temu področju. Jasno opredeljeni cilji slovenskega razvojnega sodelovanja ter ustrezno obveščanje znotraj vlade in širše v javnosti so ključnega pomena za ustrezno spoštovanje načela skladnosti politik. Izhodiščni dokaz za zagotavljanje skladnosti politik je prav doseganje učinkovitosti razvojne pomoči: če so politike v neskladju ali si celo s cilji in instrumenti nasprotujejo, lahko pozitiven prispevek razvojne pomoči izničijo.

Cilji slovenskega mednarodnega razvojnega sodelovanja morajo biti usklajeni z vrednostnim sistemom slovenske družbe in lastnimi razvojnimi cilji ter cilji in usmeritvami, ki jih je Slovenija sprejela kot članica EU. S tega vidika se poleg ciljev, ki jih predlaga Zakon o mednarodnem razvojnem sodelovanju, kažejo kot pomembne usmeritve še zagotavljanje politične in gospodarske stabilnosti v jugovzhodni Evropi, pomoč pri vzpostavljanju družbene infrastrukture in zagotavljanju družbenih storitev v izbranih državah v razvoju s poudarkom na najmanj razvitih državah in tistih sektorjih, na katerih lahko slovenska pomoč dopolni pomoč že uveljavljenih donatorjev. Pri vseh oblikah razvojnega sodelovanja je potencialno v ozadju tudi gospodarski interes, ki pri oblikovanju ciljev vstopa v ospredje pri izboru

konkretnih področij zagotavljanja pomoči oziroma pri geografskih prednostnih usmeritvah. Vendar je treba opozoriti, da sodobni koncept razvojnega sodelovanja pričakuje, da države svoje razvojne pomoči ne pogojujejo neposredno (tied-aid). Tako je treba gospodarski interes opredeliti dolgoročno z odpiranjem večjih možnosti za sodelovanje v okoljih, v katerih se z razvojno pomočjo zagotavlja stabilnejša gospodarska rast in na tej podlagi tudi nove poslovne priložnosti.

Ob načrtovanju instrumentov razvojne pomoči Slovenija ne sme pozabiti načela evropskega razvojnega sodelovanja, ki poudarja pomembno vlogo države prejemnice razvojne pomoči kot enakopravne partnerice pri izboru področja in opredeljevanju konkretnih projektov. Hkrati je smiselno, da se Slovenija dejavno vključi v načrtovanje delitve dela med donatorji in že pri oblikovanju svojih geografskih in vsebinskih/tematskih prednostnih usmeritev upošteva smernice EU. Po eni strani lahko Slovenija na podlagi svojih dosedanjih izkušenj predvsem v jugovzhodni Evropi ponudi drugim članicam vlogo koordinatorice v izbrani državi²¹ na določenem področju. Prav tako lahko svoje posebne pozitivne izkušnje ponudi tudi kot lastni vsebinski prispevek v sklopu usklajenega nastopa držav članic, ki ga vodi druga država ali Komisija. Uporaba te poti je posebno primerna v najmanj razvitih državah, v katerih nimamo svojih koordinacijskih in logističnih zmogljivosti, in si tako postopoma pridobivamo izkušnje z razvojnim sodelovanjem.

5. Geografske in vsebinske prednostne naloge uradnega razvojnega sodelovanja

Izhajajoč iz obstoječega položaja v Republiki Sloveniji na področju mednarodnega razvojnega sodelovanja in ob upoštevanju evropskih usmeritev, ki narekujejo koncentracijo posamezne države donatorice glede izbora držav in izbora vsebin/tematik, je razumljivo, da mora Republika Slovenija določiti omejeno število geografskih in tematskih/vsebinskih prednostnih nalog, na katere bo osredotočala svojo uradno razvojno pomoč.

Za opredelitev geografskih in vsebinskih/tematskih prednostnih nalog Republike Slovenije pri razvojnem sodelovanju smo uporabili matrični

²⁰ Zavzemanje za uvedbo omejitev pri uvozu tekstila in obutve iz držav v razvoju, ohranjanje visoke zaščite za proizvodnjo sladkorne pese, zelo strogo omejevanje migracij itd.

²¹ Koordinatorstvo mora biti usklajeno med donatorji in z državo prejemnico pomoči, ki se mora strinjati z izborom koordinatorja.

pristop, pri katerem se na eni strani opredelijo geografske prednostne naloge, na drugi pa vsebinske oziroma tematske. Pri opredelitvi enih in drugih izhajamo iz ciljev, ki jih Republika Slovenija kot članica EU želi doseči s svojo razvojno pomočjo, ter iz zmogljivosti, kadrovskih, organizacijskih in finančnih, s katerimi država razpolaga za doseg te ciljev. Hkrati je treba za izbrane države oblikovati poseben pristop za vsako posamezno prejemnico glede na upoštevanje njenih razvojnih potreb, prednostnih nalog in sposobnosti za črpanje razvojne pomoči v izbranem sektorju. Z državami, s katerimi se razvojno sodelovanje razvija, je treba oblikovati partnerski odnos, ki temelji na predpostavki, da so razvojni projekti, v katere se Republika Slovenija vključuje, tisti, ki jih tudi prejemnica opredeljuje kot prednostne ter jih je pripravljena in sposobna voditi.

Pri izbranih geografskih prednostnih nalogah bi bilo smiselno, da bi Republika Slovenija izvajanje svojih programov/projektov uradne razvojne pomoči zasnovala na dveh načinih.

- Prvi način, imenovan *programski način* – v začetnem obdobju (na primer do 2010) bi se uporabljal za ne več kot tri do štiri države – temelji na prizadevanju Republike Slovenije za oblikovanje projektov uradne razvojne pomoči v izbrani državi. Za vsako od teh držav se v določenih presledkih izdelata strateški programski dokument, ki naj bi določil večletni finančni okvir in področja sodelovanja, dinamiko ter izvajalce vsaj na ravni ministrstva, pri določenih projektih pa lahko tudi konkretnije na ravni nosilcev/izvajalcev projektov. Dokument bi tudi opredelil instrumente pomoči (donacije, koncesijska posojila, tehnično pomoč). Priprava takega dokumenta, ki bi temeljila na že sklenjenih dvostranskih sporazumih o razvojnem sodelovanju s partnersko državo, predpostavlja redno in sistematično spremljanje dogajanj in razvojnih potreb v tej državi. Tako sistematično spremljanje države in regije kot celote bo tudi okrepilo analitično znanje Slovenije o regiji in nas s tem v EU še dodatno uveljavilo kot poznavalce regije.
- Drugi način, imenovan *projektni način*, pa bi veljal za uresničevanje programov/projektov v vseh drugih državah, ki so izbrane kot geografske prednostne usmeritve za slovensko uradno razvojno pomoč, vendar se zanje ne bodo izdelovali celoviti strateški programski dokumenti. V teh državah bi razvojno sodelovanje temeljilo na projektih/programih, ki bi bili po eni strani prednostnega pomena za partnersko državo, po drugi strani pa bi bili v skladu z vsebinskimi/tematskimi prednostnimi

nalogami, opredeljenimi v tej strategiji in sklenjenih dvostranskih sporazumih o razvojnem sodelovanju. Tudi za te projekte/ programe bi se opredelili instrumenti pomoči in okvirni obseg finančne pomoči.

Za Republiko Slovenijo bi bilo pri izvajanju mednarodnega razvojnega sodelovanja tudi smiselno, da razmeroma visok odstotek svoje »razpoložljive« uradne razvojne pomoči, na primer 80 %, usmerja v programe/projekte, ki so prednostni po geografskem merilu ali po vsebinskem/tematskem merilu, oziroma vsaj 50 % te pomoči v tiste programe/projekte, ki izpolnjujejo obe merili hkrati.

5.1 Geografske

Geografske **prednostne usmeritve** uradnega razvojnega sodelovanja Republike Slovenije je smiselno zasnovati na ciljnih in načelih, opredeljenih v prejšnjem poglavju, ter na izpolnitvi temeljnega pogoja za odobritev pomoči neki državi, to pa je, da si država prejemnica pomoči sama dejavno prizadeva za družbeni in gospodarski razvoj.

Poleg navedenega je treba pri opredeljevanju geografskih **prednostnih nalog** uradne razvojne pomoči Republike Slovenije upoštevati še naslednje:

- *stopnja družbenega in gospodarskega razvoja v državi prejemnici pomoči in potreba po uradni razvojni pomoči* – prednost naj bi imele najmanj razvite države oziroma države z nizkimi dohodki, ki naj bi prav zaradi tega imele največje potrebe po razvojni pomoči iz tujine;
- *dosežena raven demokracije oziroma institucionalne urejenosti v mogoči prejemnici pomoči, ki jamči, da bo razvojna pomoč učinkovito porabljena* – ob dobrem poznavanju lokalnih razmer je smiselno, da se Republika Slovenija odloči za sodelovanje s tako državo ali državami, ki šele oblikujejo svoje zakonodajno in institucionalno okolje (tako imenovane *fragile states*) in jim prav razvojno sodelovanje s Slovenijo omogoča pridobivanje znanja in sposobnosti za dobro upravljanje (*good governance*), še posebej če take države izpolnjuje katerega od drugih pomembnih meril (najmanj razvite, dobri politični in diplomatski odnosi itd.);
- *raven političnih in diplomatskih odnosov med državo prejemnico in Slovenijo, pri čemer se upoštevajo zgodovinske, kulturne in gospodarske vezi med državama* – prav zgodovinska in kulturna sorodnost lahko dajeta Republiku Sloveniji potencialno primerjalno prednost pred drugimi državami donatoricami, s tem pa možnost, da se v določeni državi prejemnici uveljavi kot

pomembna donatorica, morda pa celo kot koordinatorica ali sokoordinatorica uradne razvojne pomoči še nekaterih drugih držav članic EU;

- *gospodarsko sodelovanje* - večja prepoznavnost Republike Slovenije v državah prejemnicah njene pomoči bi omogočila tudi vstop večjega števila slovenskih podjetij na te trge, zato je smiselno, da se slovensko gospodarstvo bolj vključuje v oblikovanje njenih programov uradnega razvojnega sodelovanja. Gospodarski interes je mogoče uveljavljati na oba načina uradne razvojne pomoči (pri multilateralni pomoči lahko slovenska podjetja sodelujejo na razpisih mednarodnih institucij, katerih članica je Slovenija²²), vendar je za gospodarski interes pomembnejši dvostranski način. Pri tem namreč donatorica v večji meri oblikuje pogoje sodelovanja zasebnega sektorja pri programih razvojne pomoči;
- *prisotnost drugih donatoric in usklajenost z njimi* - na podlagi pregleda številčne prisotnosti drugih držav se lahko kot manj prednostne za Republiko Slovenijo opredelijo tiste države, v katere že vstopajo številne države donatorice in je tako lahko dodana vrednost vključitve nove donatorice manjša. Slovenija si mora prizadevati za usklajevanje in dopolnjevanje svoje uradne razvojne pomoči z drugimi razvitimi državami;
- *obveznosti, ki jih je Slovenija že sprejela na podlagi dvostranskih sporazumov o mednarodnem razvojnem sodelovanju* - sporazumi so sicer načelne narave in ne opredeljujejo finančnega obsega sodelovanja. Slovenija ima tako že sklenjene dvostranske sporazume z Bosno in Hercegovino, Makedonijo, Moldavijo ter Srbijo in Črno goro²³, pred podpisom pa je še sporazum z Albanijo, sklenitev sporazuma o razvojnem sodelovanju pa je Republika Slovenija ponudila tudi Ukrajini.

Zahodni Balkan

Z vidika meril za opredelitev geografskih **prednostnih nalog** mednarodnega razvojnega sodelovanja Republike Slovenije se njihovi izpolnitvi za obdobje naslednjih približno 10 let

najbolj približujejo države zahodnega Balkana, kamor se uvrščajo Albanija, Bosna in Hercegovina, Črna gora, Makedonija in Srbija^{24,25}. Med temi državami bi se Makedonija in Črna gora opredelili kot državi, v katerih bo Republika Slovenija izvajala programe/projekte uradne razvojne pomoči na »programski način«, v preostalih treh državah s tega območja pa bo ta pomoč potekala na »projektni način«. Verjetno bi bilo v t. i. »programskih državah« smiselno, da se slovenska diplomatsko-konzularna predstavništva okrepijo s strokovnjakom, ki bo sistematično delal pri načrtovanju in pomagal pri uresničevanju projektov/programov slovenskega razvojnega sodelovanja v teh državah. Seveda bi morali biti ti strokovnjaki plačani iz proračuna za mednarodno razvojno sodelovanje Republike Slovenije.

Izbrane države na območju nekdanje Sovjetske zveze

Poleg zahodnega Balkana v uvodu v to poglavje opredeljena merila za slovensko dvostransko razvojno sodelovanje izpolnjuje tudi območje nekdanje Sovjetske zveze. Večina držav na tem območju je namreč revnejša od držav zahodnega Balkana, njegova stabilizacija bi bistveno pripomogla k miru in varnosti v mednarodnem okolju, pa tudi dejavnost slovenskega gospodarstva daje slutiti, da obstaja zanimanje za poglobljeno delovanje Slovenije. Poleg tega so nam države nekdanje Sovjetske zveze do neke mere zgodovinsko in kulturno blizu, prav tako je dobro razvita raven političnih odnosov. In ne nazadnje, Slovenija je že podpisala sporazuma o dvostranskem razvojnem sodelovanju z Moldavijo in predlagala podpis sporazuma z Ukrajino.

Razvojno sodelovanje s temi državami bi v prvem letu ali dveh potekalo izključno na podlagi »projektnega načina«, šele z institucionalnim, kadrovskim in finančnim razvojem na področju mednarodnega razvojnega sodelovanja pa bi Republika Slovenija lahko začela razmišljati o prehodu na »programski način« z eno, največ dvema državama regije. V tem času bi se bilo mogoče s sistematično analizo tudi odločiti, katere države v tej regiji naj bi začeti obravnavati na »programski način«. Glede na naše razmeroma

²² V sklopu izvajanja programov mednarodnega sodelovanja je treba organizirati tudi redno spremljanje razpisov različnih mednarodnih organizacij in ustrezno obveščati slovenska podjetja o možnostih vključevanja v njihove razpise.

²³ Ker je bil sporazum podpisan še, ko je bila skupna država, ga bosta verjetno sčasoma nadomestila dva ločena sporazuma, eden s Srbijo in drugi s Črno goro.

²⁴ Na zahodni Balkan seveda spada tudi Kosovo, njegov formalni status pa bo izražal politične odločitve, ki jih bo v zvezi s tem ozemljem sprejela Republika Slovenija kot članica EU.

²⁵ Jasno se je treba zavedati, da bo zahodni Balkan lahko geografska prednostna usmeritev slovenskega mednarodnega razvojnega sodelovanja samo omejeno časovno obdobje v trajanju približno 10 let. Približno toliko časa bo namreč trajalo njihovo približevanje EU. Po preteku tega obdobja bo morala Republika Slovenija svojo razvojno pomoč geografsko preusmeriti v druge regije.

šibko poznavanje razmer v regiji, omejene kadrovske zmogljivosti, omejeno prisotnost naših konzularno-diplomatskih predstavništav in druge omejitve za izvajanje samostojne dvostranske pomoči bi se bilo treba pri izvajanju programov v tem delu sveta bistveno bolj kot na zahodnem Balkanu povezovati z drugimi razvitimi državami oziroma sodelovati z mednarodnimi institucijami.

Izbrana država oziroma izbrani državi iz skupine najmanj razvitih držav

Če so bili pri izboru držav zahodnega Balkana in delno tudi držav na ozemlju nekdanje Sovjetske zveze kot geografskih prednostnih usmeritev za razvojno pomoč prednostno upoštevani politični in gospodarski interesi, kar potrjujejo sklenitve dvostranskih sporazumov o razvojni pomoči s temi državami, je nujno, da Slovenija kot nova članica EU pri opredeljevanju svojih geografskih prednostnih nalog določi tudi eno ali dve državi iz skupine najmanj razviti držav ter da tja – poleg multilateralne pomoči, namenjene v te države iz proračuna EU in EDF – usmeri del svoje dvostranske razvojne pomoči. Glede na **prednostne naloge**, opredeljene na ravni EU, in na visoko koncentracijo držav iz te skupine v Afriki so prav države na tej celini najprimernejša izbira. S stališča svetovne skupnosti bi bilo primerno, da bi se Republika Slovenija dejavno vključila v zagotavljanje razvojne pomoči eni od tistih afriških držav, znanih pod imenom »aid orphans«²⁶. Zato bi bilo prav, da Slovenija svoje razvojno sodelovanje usmeri tudi v te najmanj razvite države prejemnice oziroma z mehanizmom sofinanciranja podpre vključevanje svojih nevladnih organizacij v projekte v teh državah. Zaradi omejenih človeških virov in pomanjkanja posebnega znanja o Afriki bi bilo smiselno slovensko dvostransko pomoč v izbrano afriško državo ali države vsaj v naslednjih nekaj letih usmerjati v sodelovanju z izbrano razvito državo ali pa prek »programskega multilateralne kanala«²⁷.

5.2 Vsebinske/tematske prednostne naloge po posameznih geografskih območjih

Tako kot geografske morajo tudi vsebinske/tematske **prednostne naloge** slovenskega mednarodnega razvojnega sodelovanja slediti izpolnjevanju ciljev, opredeljenih v Zakonu o

mednarodnem razvojnem sodelovanju. Uradno razvojno pomoč je smiselno osredotočiti na tiste vsebinske/tematske **prednostne naloge** držav, za katere v državi prejemnici obstaja povpraševanje. Najbolj sistematično se te kažejo v nacionalnih strategijah odpravljanja revščine oziroma strategijah razvoja, za katere je smiselno, da jih donatorice podprejo. Slovenska pomoč bo za državo prejemnico zanimiva samo, če bo usmerjena na tista področja, na katerih ima naša država primerjalno prednost pred drugimi donatoricami.

Poleg navedenega je treba pri odločanju o vsebinskih/tematskih prednostnih nalogah razvojne pomoči upoštevati vsaj še te dejavnike:

- *sprejete mednarodne obveznosti Republike Slovenije kot donatorice, ki izhajajo predvsem iz razprav v EU, mednarodnih finančnih institucijah in Združenih narodih* – podobno kot mednarodne organizacije je tudi EU npr. določila prednostna področja svojega razvojnega delovanja. Od leta 2000 EU pri financiranju razvoja podpira predvsem usmeritve za uresničevanje teh ciljev: razvoj dobrega vladanja (good governance) in vzpostavitev institucij, povezanost trgovine in razvoja, oblikovanje regionalnega sodelovanja in prizadevanj za povezovanje, gradnjo prometne infrastrukture, razvoj kmetijstva in zagotavljanje varne hrane, oblikovanje makroekonomske politike ter dostop do družbenih storitev;
- *pozitivne izkušnje preteklih projektov/programov mednarodnega razvojnega sodelovanja* – čeprav smo ugotovili, da dosedanja slovenska uradna razvojna pomoč ni bila sistematična, pa to nikakor ne pomeni, da nekateri projekti/programi niso bili dobri. Celo nasprotno, obstaja vrsta projektov/programov mednarodnega razvojnega sodelovanja, ki so bili v državah prejemnicah pozitivno sprejeti in zagotavljajo objektivno dobre rezultate z vidika ciljev uradne razvojne pomoči. Smiselno je, da se pri odločanju o tematskih/vsebinskih prednostnih nalogah take pozitivne izkušnje upoštevajo in da se ti programi nadaljujejo, po možnosti pa celo razširijo svojo dejavnost;
- *v dvostranskih sporazumih o razvojnem sodelovanju so navedena tudi področja, na katera naj se to sodelovanje osredotoča* – večinoma so to zelo široke

²⁶V svojem poročilu za 2006 DAC določa te afriške države kot »orphans« oziroma marginalizirane države: Burundi, Demokratska republika Kongo, Gvineja, Nigerija. Dodatno DAC opredeli še drugo skupino držav, v katerih je nizka stopnja razvojne pomoči povezana s šibko razvitimi institucijami in politikami: Srednjeafriška republika, Slonokoščena obala, Liberija, Somalija, Sudan, Togo, Zimbabve (OECD, 2006).

²⁷Evropska komisija je v zadnjem obdobju večkrat poudarjala, da bi bilo za Slovenijo izrazito produktivno, če bi že med predsedovanjem EU začela uspešno izvajati – samostojno ali v sodelovanju z drugo članico EU oziroma Evropsko komisijo – projekt v eni od afriških držav (»Africa case«).

opredelitve, ki so v skladu s usmeritvami, predhodno naštetimi kot prednostna področja razvojne pomoči EU, določena pa so tudi posebna področja, povezana s slovenskimi izkušnjami z vstopom v EU.

Pri razvrščanju po namenih uradne razvojne pomoči je vsebinske/tematske prednostne naloge smiselno opredeliti v okviru obeh namenov uradne razvojne pomoči, to je humanitarne in pokonfliktne pomoči ter razvojne pomoči v ožjem pomenu besede.²⁸

Humanitarna in pokonfliktna pomoč

Pri humanitarni in pokonfliktni pomoči ima Republika Slovenija določeno tradicijo in izkušnje predvsem iz obdobja vojne na območju nekdanje SFRJ, ki jih je vredno nadgrajevati. Slovenija kot država in slovensko prebivalstvo sta se na dogajanja v svoji soseščini v prejšnjem desetletju odzvala z veliko mero solidarnosti, Slovenija pa je bila vključena tudi v večino solidarnostnih akcij, ki so v zadnjih letih potekale v svetu. Redne programe humanitarne in pokonfliktne pomoči je izvajala v državah zahodnega Balkana, Afganistanu, Iraku in v nekaterih afriških državah, pomembni izvajalci pa so bili ITF na področju razminiranja ter nevladne organizacije, zlasti Rdeči križ, Karitas, UNICEF ter članice Ustanove Skupaj na področju psihosocialne pomoči otrokom ter na drugih področjih.

Z vidika opredeljenih dejavnikov pri odločitvah o vsebinskih/tematskih prednostnih nalogah slovenske razvojne pomoči humanitarna pomoč izpolnjuje vsaj tri od njih: i) očitne potrebe prizadetih držav v razvoju ob naravnih nesrečah in drugih krizah, ii) pozitivne izkušnje s tovrstnim delovanjem v preteklosti ter iii) humanitarno pomoč praktično vedno podpre mednarodna skupnost. Poleg tega je humanitarna in pokonfliktna pomoč tudi povsem v skladu s temeljnimi cilji slovenske razvojne pomoči, saj pripomore k odpravljanju revščine, zagotavlja stabilnost in hkrati omogoča udeležbo slovenskemu gospodarstvu, še posebej kadar gre za pomoč v naravi.

Izbor konkretnih vsebin/tematik, na katere naj bi Slovenija prednostno usmerjala svojo redno humanitarno in pokonfliktno pomoč, temelji predvsem na pozitivnih izkušnjah, pridobljenih do zdaj, in na politično že izraženih izhodiščih za v

prihodnje. Obe merili ali pa vsaj eno izpolnjuje zlasti pomoč, ki jo je Republika Slovenija namenjala: i) *programom razminiranja* (ITF), ii) *programom za pomoč ženskam in otrokom v državah po krizah*²⁹ (*Ustanova Skupaj*), iii) *krejitvi zmogljivosti civilne družbe ter različnih družbenih skupin in posameznikov* (NVO) ter (iv) *programom pomoči migrantom in azilantom*.

Razvojna pomoč v ožjem pomenu besede

Pri tovrstni uradni razvojni pomoči gre za tiste oblike pomoči, ki so namenjene krejitvi razvojne zmogljivosti države prejemnice. Po že omenjeni klasifikaciji OECD-ja je razvojna pomoč v ožjem pomenu besede razdeljena na te tri vsebinske/tematske namene: i) sektorska pomoč, ii) multisektorska, programska in druge oblike horizontalne pomoči ter iii) odpis dolgov. V nadaljevanju so predstavljene vsebinske/tematske prednostne usmeritve slovenske uradne razvojne na področju sektorskih pomoči ter multisektorske, programske in drugih horizontalnih oblik pomoči.

Sektorske pomoči

Postavljena merila za opredelitev vsebinskih/tematskih prednostnih nalog slovenske uradne razvojne pomoči zagotovo izpolnjuje *sektor družbenih storitev*, vključno z izobraževanjem, zdravstvom, prebivalstveno politiko, oskrbo z vodo in upravljanjem voda, vzpostavitvijo institucij (good governance) in krejitvijo nevladnega sektorja, zaposlovanjem ter stanovanjsko politiko. Navedena področja so namreč ključnega pomena pri odpravljanju revščine oziroma veliko pripomorejo k razvoju gospodarstva, saj samo vlaganje v človeški kapital dolgoročno zagotavlja gospodarski in s tem družbeni razvoj.

Slovenija mora svojo razvojno pomoč usmeriti v zagotavljanje družbenih storitev in družbene infrastrukture na tistih ciljnih področjih, na katerih ima naša država primerjalne prednosti, oziroma na segmentih, za katere so izrazile interes države prejemnice. Kazalniki tega so podpisani dvostranski sporazumi in dosedanje razvojno sodelovanje. Ob upoštevanju zgoraj navedenih meril je za Slovenijo smiselno, da svojo uradno razvojno pomoč na področju družbene infrastrukture prednostno usmerja na ti dve področji:

- *vzpostavitev in krepitev državnih in drugih institucij, potrebnih za kakovosten razvoj države* - pri tranzicijskih državah je poudarek na podpori razvoju institucij, potrebnih za pospešitev

²⁸ Meja vse pogosteje ni zelo jasna, saj se v donatorski skupnosti zagovarja načelo, da humanitarno oz. pokonfliktno pomoč v naslednji fazi nadgradi razvojna pomoč, ki prizadeti državi/regiji omogoči vzpostaviti razmere za trajnejši razvoj in dolgoročno odpravo posledic naravne nesreče ali druge krize.

²⁹ To področje je tudi ena od prednostnih nalog Slovenije med predsedovanjem EU.

tranzicije, pri državah zahodnega Balkana pa še zlasti institucij, ki so pomembne za njihovo približevanja EU. Republika Slovenija kot uspešna tranzicijska država in nova članica EU ter hkrati država, ki je z državami s tega območja delila skupno zgodovino, ima na tem področju nedvomno pomembne primerjalne prednosti.³⁰ Ob upoštevanju teh dejstev naj razvojna pomoč na tem območju poteka predvsem v obliki tehnične pomoči državni upravi in drugim delom prebivalstva – prednostno naj bo usmerjena v te štiri segmente: i) socialna politika in politika izobraževanja na vseh ravneh, ii) reforma javnih financ, iii) posodobitev javne uprave in lokalne samouprave ter iv) usposabljanja uprave za približevanje EU. Zelo pozitivni so tudi posamezni programi različnih nevladnih organizacij;³¹

- *izobraževanja kadrov iz ciljnih držav na višješolski oziroma visokošolski ravni* – gre zlasti za štipendiranje različnih oblik izobraževanja študentov iz ciljnih držav na visokih in višjih šolah v Republiki Sloveniji ter za podporo izbranim programom izobraževanja študentov in drugih izbranih skupin prebivalstva v ciljnih državah. Izkušnje številnih držav namreč jasno kažejo, da je sodelovanje na tem področju eno od najučinkovitejših ne le za pomoč ciljnim državam, temveč tudi za vzpostavljanje in krepitev dolgoročnega razvojnega sodelovanja s partnersko državo.

Naslednji sektor, ki izpolnjuje večino postavljenih meril za dodeljevanje slovenske razvojne pomoči, je sektor *gospodarskih storitev in infrastrukture*. Ob upoštevanju navedenih meril, dosedanjih referenc pri gospodarskem sodelovanju z državami zahodnega Balkana in izraženega zanimanja slovenskih gospodarskih organizacij za vključevanje v projekte na področju gospodarske infrastrukture v regiji bi bilo za Slovenijo smiselno, da svojo uradno razvojno pomoč na tem področju osredotoča na ti dve področji:

- *projektiranje/gradnja (tudi obnova) prometne, telekomunikacijske in energetske infrastrukture ter razvoj informacijsko-telekomunikacijskega sektorja* – na teh področjih je slovenskim podjetjem v zadnjih letih uspelo pridobiti posle za vrsto referenčnih objektov ali pa so v postopku njihovega pridobivanja, kar po eni strani potrjuje

konkurenčnost slovenskih podjetij na teh področjih, na drugi strani pa tudi zanimanje držav s tega območja za sodelovanje s slovenskimi partnerji. V tem delu sveta obstaja tudi precejšnje zanimanje partnerjev za vključevanje slovenskih podjetij v razvoj različnih segmentov informacijsko-komunikacijske tehnologije kot pomembnega sestavnega dela gospodarskega razvoja. Močan gospodarski interes za sodelovanje je izražen tudi na slovenski strani;

- *poslovne storitve, usmerjene v spodbujanje razvoja malih in srednjih podjetij ter v njihovo internacionalizacijo* – v Sloveniji se je v zadnjih 15 letih razvil razmeroma uspešen in izvozno usmerjen sektor malih in srednjih podjetij, pri čemer ta podjetja predstavljajo kar 95 % vseh slovenskih podjetij. Ker je povečanje izvoza ena od zahtev za vse države zahodnega Balkana, je razumljivo, da je to eno od področij, na katerem države te regije vidijo Slovenijo kot zelo primerno partnerico za sodelovanje. Tudi v Sloveniji obstaja izražen poslovni interes za sodelovanje pri programih podjetništva, malih in srednjih podjetij ter gradnje poslovnih con in podjetniških središč.

Multisektorska, programska in druge horizontalne oblike pomoči

Najpomembnejše oblike tovrstne pomoči so proračunska in plačilnobilančna pomoč ter horizontalne pomoči, namenjene varovanju okolja, pomoč v podporo demokratizaciji in zagotavljanju enakosti spolov. Večino meril za usmerjanje tovrstne slovenske razvojne pomoči izpolnjujeta ti dve področji:

- *projektiranje in gradnja okoljske infrastrukture* – podobni argumenti, kot so bili navedeni v prid projektiranju in gradnji gospodarske infrastrukture kot vsebinske/tematske prednostne naloge razvojne pomoči, veljajo tudi za okoljsko infrastrukturo, kamor spadajo kanalizacija in čistilne naprave, odlagališča odpadkov ter vodovodi. To so vsa področja, na katerih imajo države, ki so med geografskimi prednostnimi usmeritvami Slovenije, velike razvojne potrebe in na katerih ima naša država primerne projektantske in izvajalske zmogljivosti. S stališča držav prejemnic je sodelovanje z Republiko Slovenijo zanimivo predvsem zaradi razmeroma dobrega okoljskega položaja in

³⁰ Tipični primeri dobre prakse na nekaterih od teh področij so npr. programi, ki jih izvajata CEF na področju javnih financ in novoustanovljeni CEP na področju izobraževanja diplomacije, ter projekti »twinning« za usposabljanje državne uprave prejemnic pomoči pri njihovem približevanju EU.

³¹ Tu je primer dobre prakse delovanje Ustanove Skupaj pri razvijanju celostnih in povezujočih modelov psihosocialne zaščite otrok.

prilaganja okoljskemu pravnemu redu EU. In ne nazadnje, podobno kot gospodarska infrastruktura je tudi varovanje okolja v dvostranskih sporazumih opredeljeno kot eno prednostnih za razvojno sodelovanje;

- *dobro upravljanje ter krepitev pravne države in demokratičnih procesov* – to je vsebinska/tematska prednostna naloga, ki prav tako izpolnjuje večino postavljenih meril za slovensko razvojno pomoč. Izkušnje številnih držav kažejo, da so odsotnost pravne države, korupcija ter nasploh pomanjkanje demokracije in medkulturnega dialoga pomembni razlogi za revščino in slabo delovanje številnih manj razvitih držav, kar ima negativne posledice za njihovo gospodarsko in politično stabilnost. Republika Slovenija je bila že v preteklosti zlasti v okviru Pakta stabilnosti za jugovzhodno Evropo dejavna na tem področju, zato je treba s tem nadaljevati v tej regiji in tudi širše. Naša država si nedvomno na tem področju lahko izbori pomembno vlogo med državami donatoricami. Pomembna podlaga za to pa bi bili dvostranski sporazumi, sklenjeni med Republiko Slovenijo in državami zahodnega Balkana.

6. Projekcija uradne razvojne pomoči do leta 2015

Eno ključnih vprašanj uradne razvojne pomoči je njeno financiranje. Pri tem je zlasti pomembno, koliko sredstev bo namenjenih za uradno razvojno pomoč in kako bodo razporejena.

6.1 Projekcije skupnega obsega sredstev

Pri izdelavi scenarija skupnega obsega uradne razvojne pomoči Republike Slovenije do leta 2015 se je izhajalo iz sprejetih zavez naše države na tem področju v EU, ne pa iz tega, kako realno je, da bo naša država resnično izvedla to, za kar se je

obvezala na mednarodnem nivoju. V skladu z mednarodno sprejetimi zavezami naj bi Republika Slovenija v letu 2010 za uradno razvojno pomoč namenila 0,17 % BND, v letu 2015 pa 0,33 % BND. Scenarij izhaja iz ocene stanja za leto 2007, po katerem naj bi bil obseg sredstev za uradno razvojno pomoč na ravni 0,1 % BDP oziroma 31 milijonov evrov.³² Pri projekcijah so uporabljene uradne makroekonomske napovedi iz Programa stabilnosti iz decembra 2006,³³ pri čemer je upoštevan le osnovni (in ne ciljni) makroekonomski scenarij. Za leti 2014 in 2015, za kateri uradnih projekcij makroekonomskih agregatov ni na voljo, je bila upoštevana za eno odstotno točko nižja nominalno rast BDP kot v letih 2009–2013. Vse ocene predvidenih sredstev so izražene v tekočih cenah.

Po scenariju, prikazanem v tabeli 1, se bo moral obseg sredstev uradne razvojne pomoči v osmih letih povečati za petkrat (z dobrih 30 milijonov evrov v letu 2007 na dobrih 160 milijonov evrov leta 2015), da se bo delež v BDP povečal za malo več kot trikrat in dosegel 0,33 % BDP. Predstavljeno povečanje sredstev bo posledica dveh dejavnikov: povečanja deleža uradne razvojne pomoči v odstotku BDP (z 0,1 v letu 2007 na 0,33 v letu 2015) in skoraj 60-odstotnega povečanja BDP države v opazovanem obdobju.

6.2 Projekcija strukture sredstev

Drugi vidik financiranja razvojne pomoči je delitev po glavnih kategorijah:

- institucionalna multilateralna pomoč, kamor se, kot je bilo že povedano, uvrščajo: i) plačila iz slovenskega proračuna v proračun EU v deležu, ki predstavlja financiranje mednarodne razvojne pomoči iz proračuna EU (4,63 % vseh izdatkov proračuna EU³⁴), ii) plačila v Evropski razvojni sklad (EDF) ter iii) plačila članarin in prispevkov drugim mednarodnim organizacijam;

Tabela 1: Osnovni scenarij; obseg uradne razvojne pomoči za obdobje 2008 do 2015

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|
| URP v % BDP | 0,10 | 0,12 | 0,15 | 0,17 | 0,20 | 0,23 | 0,26 | 0,30 | 0,33 |
| URP v mio. € | 31,73 | 40,55 | 53,83 | 64,79 | 80,95 | 98,87 | 118,69 | 144,26 | 166,72 |

Vir: Lastni izračuni.

³² Kot rečeno, avtorji članka nimamo niti predhodnih statističnih podatkov o uradni razvojni pomoči Republike Slovenije za leto 2006, zato v strategiji predpostavljamo, da bo kot delež v BDP v letu 2007 enaka, kot je bila v letu 2005, to je 0,1 % BDP.

³³ Program stabilnosti, december 2006 (www.sigov.si/mf/slov/tekgib/program_stabilnosti_2006.pdf).

³⁴ 4,63 % je uradni podatek za delež državne razvojne pomoči med skupnimi izdatki proračuna EU za leto 2004.

- razpoložljiva uradna razvojna pomoč, kot sta programska multilateralna pomoč in celotna dvostranska pomoč, ter
- administrativni stroški izvajanja razvojne pomoči.

V tabeli 2 so predstavljene projekcije strukture uradne razvojne pomoči po omenjenih treh kategorijah, za izračun katerih so bile uporabljene te predpostavke:

- glede vplačil v proračun EU so bili upoštevani uradni izračuni slovenskih vplačil v proračun EU, ki so bili narejeni za finančno perspektivo 2007–2013, za leti 2014 in 2015 pa je predvidena 4- oziroma 3-odstotna rast v primerjavi s predhodnim letom;
- delež izdatkov, ki jih proračun EU namenja za razvojno pomoč, naj bi v opazovanem obdobju ostal na približno enaki ravni v celotnem obdobju in bi v povprečju znašal 4,63 % celotnih proračunskih izdatkov;
- glede Evropskega razvojnega sklada (EDF) bo upoštevan znesek, o katerem je na ravni EU že dogovorjeno;
- glede članarin in prispevkov mednarodnim organizacijam bomo upoštevali obseg iz proračuna za leto 2007, potem pa naj bi se ta sredstva letno povečevala; do leta 2010 za 10 % letno in po letu 2010 za 4 % letno;
- glede administrativnih stroškov se predpostavlja, da bo izvajanje slovenske uradne razvojne pomoči približno tako učinkovito kot v povprečju držav OECD, v katerih so v obdobju 2000–2003 administrativni stroški znašali 5,9 % celotne uradne razvojne pomoči. Razumevanje administrativnih stroškov je

enako opredelitvi iz poglavja 2. Predpostavljamo tudi, da se bodo zlasti v letih, ko se bodo sredstva za »razpoložljivo« uradno razvojno pomoč občutno povečala, precej povečali administrativni stroški za vzpostavitev in izboljšanje struktur dvostranske pomoči.

Iz table 2 je razvidno, da bo v začetku opazovanega obdobja v strukturi izrazito prevladovala institucionalna multilateralna pomoč predvsem zaradi vplačil v proračun EU, ki pa se bo na koncu obdobja razpolovila in bo v celoti pomenila le še dobrih 20 % celotne uradne razvojne pomoči. Veliko večino sredstev za uradno razvojno pomoč pa bo tedaj predstavljala razpoložljiva uradna razvojna pomoč. Medtem ko se za leto 2007 njen delež ocenjuje na vsega 25 %, naj bi se do leta 2015 povečal na dobrih 71 %. Zaradi tega mora Republika Slovenija nujno vzpostaviti primerno institucionalno strukturo za kakovostno upravljanje tistega dela uradne razvojne pomoči, ki bo v partnerske države usmerjan kot dvostranska pomoč ali kot programska multilateralna pomoč. Ob razmeroma skromnih domačih sposobnostih bo to ključnega pomena, če bo država želela ohraniti uravnotežen odnos med celotno multilateralno in celotno dvostransko uradno razvojno pomočjo.

Hkrati z večanjem obsega razpoložljive uradne razvojne pomoči bodo nujno naraščala tudi sredstva za administrativne stroške, ki naj bi se povečala s 5 % v letih 2007 in 2008, 6 % v letih 2009 do 2011 na 7 % po letu 2012. V tej skupini so sredstva za: i) poravnavo čistih administrativnih stroškov upravljanja uradne razvojne pomoči, ii) poravnavo stroškov osnovnega delovanja institucij (mednarodnih s sedežem v Sloveniji in slovenskih), ki jih je (so)ustanovila slovenska

Tabela 2: Osnovni scenarij; predvidena struktura uradne razvojne pomoči v milijonih evrov

| Kategorija URP | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|---------------|---------------|
| Institucionalna multilateralna pomoč | 22,20 | 31,26 | 31,50 | 30,96 | 31,55 | 32,57 | 33,60 | 34,68 | 35,59 |
| od tega: | | | | | | | | | |
| - proračun EU | 16,30 | 17,87 | 17,46 | 16,21 | 16,48 | 17,18 | 17,87 | 18,59 | 19,14 |
| - EDF | 0 | 6,9 | 6,9 | 6,9 | 6,9 | 6,9 | 6,9 | 6,9 | 6,9 |
| - članarine in prispevki mednarod. organizacijam | 5,90 | 6,49 | 7,14 | 7,85 | 8,17 | 8,49 | 8,83 | 9,19 | 9,55 |
| razpoložljiva URP* | 7,95 | 7,26 | 19,11 | 29,95 | 44,54 | 59,38 | 76,78 | 99,48 | 119,46 |
| od tega humanitarna in pokonfliktna pomoč** | 0,79 | 0,73 | 1,91 | 2,99 | 4,45 | 5,94 | 7,68 | 9,95 | 11,95 |
| administrativni stroški | 1,59 | 2,03 | 3,23 | 3,89 | 4,86 | 6,92 | 8,31 | 10,10 | 11,67 |
| SKUPAJ | 31,73 | 40,55 | 53,83 | 64,79 | 80,95 | 98,87 | 118,69 | 144,26 | 166,72 |

Vir: Lastni izračuni.

* Vključuje programska multilateralno pomoč in dvostransko pomoč.

** Pokonfliktna in humanitarna pomoč naj bi zajemala 10 % celotne razpoložljive pomoči, pri čemer naj bi načrtovana pokonfliktna pomoč zajemala okoli tri četrtine, eno četrtino pa nenačrtovana humanitarna pomoč.

vlada zaradi zagotavljanja uradne razvojne pomoči (ICPE, CEF, CEP, CMSR), iii) financiranje specializiranih izobraževalnih in raziskovalnih projektov/programov s področja razvojne pomoči ter projektov/programov, namenjenih krepitvi zavesti o potrebnosti/smiselnosti uradne razvojne pomoči.

7. Temeljna načela in usmeritve za vzpostavitev organizacijsko-upravljske strukture za mednarodno razvojno sodelovanje

Učinkovita poraba vse več proračunskih sredstev, namenjenih uradni razvojni pomoči, terja vzpostavitev organizacijsko-upravljske strukture, ki bo naprej ustrezala razpoložljivemu obsegu sredstev za razvojno pomoč ter bo hkrati v skladu s standardi EU in OECD na področju uradne razvojne pomoči. Organizacija oziroma upravljanje tovrstnega sodelovanja Republike Slovenije mora zagotavljati, da bodo javna sredstva za ta namen porabljena učinkovito, pregledno in namensko ter na način, ki bo čim bolj izpolnil cilje slovenskega razvojnega sodelovanja. Poleg tega je treba pri sistemu slovenskega mednarodnega razvojnega sodelovanja spoštovati tudi načelo organizacijske racionalnosti. To pomeni, da mora temeljiti na že obstoječih institucijah, ki pa jih je treba na novo povezati in vzpostaviti boljše sodelovanje med njimi, kot smo mu bili priča do zdaj.

Zakon o mednarodnem razvojnem sodelovanju zaznava problem pretirane decentralizacije pri organiziranosti in upravljanju, zato tu dopušča možnost določenih sprememb. V zakonu je tako predvidena izrecno povečana stopnja centralizacije pri vsebinskem in finančnem načrtovanju ter nadzoru, ki bo sicer še naprej potekal na kombiniran način. Pri organizaciji izvajanja uradne razvojne pomoči pa zakon sicer ohranja možnost decentraliziranega sistema, v katerega naj bi se poleg ministrstev po potrebi vključile tudi pooblašene javne in zasebne institucije, ne preprečuje pa večje centralizacije tudi na tem področju.

Ob upoštevanju v svetu priznanih temeljnih načel za kakovostno organiziranje in upravljanje uradne razvojne pomoči ter rešitev, ki jih vzpostavlja zakon, se za naslednje srednjeročno obdobje, to je obdobje naslednjih pet/sedem let, predlaga vzpostavitev organizacijske strukture, katere jedro bi bil Direktorat za mednarodno razvojno sodelovanje in humanitarno pomoč. Ta bi moral imeti bistveno višjo stopnjo samostojnosti, kot jo ima sedanji Sektor za mednarodno razvojno

sodelovanje in humanitarno pomoč. Prav premajhna samostojnost direktorata v okviru zunanega ministrstva je eno največjih, če ne kar največje tveganje predlagane strukture organiziranosti države za mednarodno razvojno sodelovanje. Upravljanje mednarodnega razvojnega sodelovanja in pri tem precejšnjih finančnih sredstev uradne razvojne pomoči se namreč po naravi svojega dela, svojih kadrovskih zahtevah in številnih drugih značilnostih precej razlikuje od klasičnega dela diplomacije. To pa seveda pomeni, da obstaja realna nevarnost, da delo direktorata ne bo optimalno in ne bo izpolnil nalog, ki se od njega zahtevajo s to strategijo, če bo deloval po pravilih, prilagojenih delu diplomacije, ne pa posebnostim upravljanja uradne razvojne pomoči.

Obstajajo različne možnosti, da se večji del nalog, povezanih z izvajanjem mednarodnega razvojnega sodelovanja, že v tej fazi izloči iz osnovne strukture zunanega ministrstva, v njegovi strukturi pa bi ostala samo majhna enota, ki bi bila pristojna za vodenje politike mednarodnega razvojnega sodelovanja. Ena takih možnosti je, da se dejavnost institucionalizira kot organ v sestavi zunanega ministrstva. Če bi bil sprejet ta tip organizacije, bi razvojno sodelovanje in humanitarna pomoč še vedno ostala v pristojnosti zunanega ministrstva, kar je tudi smiselno in primerljivo z večino drugih držav, v operativnem smislu pa bi bilo delo organizirano v organu v sestavi, ki bi imel bistveno večjo stopnjo samostojnosti kot omenjeni direktorat. Tak organ v sestavi bi namreč lahko imel svoja pravila organiziranosti, svojo kadrovsko politiko in svoje postopke dela, prilagojene problematiki razvojne in humanitarne pomoči. Pri taki ureditvi bi bil direktor organa v sestavi po funkciji tudi nacionalni koordinator mednarodnega razvojnega sodelovanja in predsednik medresorske skupine, z zunanjim ministrstvom pa bi bil operativno povezan prek kolegija ministra. Druga možnost za zagotavljanje večje stopnje samostojnosti organa, ki bi bil pretežno pristojen za izvajanje mednarodnega razvojnega sodelovanja države, pa bi bila organiziranost razvojne pomoči v ožjem pomenu besede v obliki enega ali več trust skladov, prek katerih bi država načrtovala in izvajala ta del sodelovanja s partnerskimi državami. V tem primeru bi izvajanje humanitarne pomoči seveda ostalo na zunanjem ministrstvu.

Sistem mednarodnega razvojnega sodelovanja Republike Slovenije se bo sčasoma razvijal oziroma spreminjal. Kako hitre bodo te spremembe, bo odvisno od vrste dejavnikov, med katerimi je treba še posebej omeniti naraščajoč obseg uradne razvojne pomoči, še zlasti njenega dvostranskega dela, ter izkušnje, ki si jih bo država pridobivala na tem področju. Če so dosedanje

izkušnje nekaterih drugih držav donatoric v zvezi z organizacijsko strukturo te dejavnosti nekakšna najava za prihodnji razvoj Republike Slovenije na tem področju, potem je realno pričakovati, da se bo dolgoročno, to je okoli leta 2015, tudi naša država usmerila v eno od različic organizacijsko-upravljalvske strukture, katere jedro je povsem samostojna agencija za mednarodno razvojno sodelovanje, ki skrbi za načrtovanje razvojne politike države in njeno uresničevanje.

Če se bo Republika Slovenija odločila, naj organizacija mednarodnega razvojnega sodelovanja temelji na predlaganem direktoratu z dovolj veliko stopnjo samostojnosti ali morda še bolje na posebnem organu v sestavi zunanjega ministrstva ali posebni vladni službi, potem bo s tako organizacijsko strukturo imela dober nastavek za poznejši prehod na drug, višji tip organiziranosti tega področja. V kolikor pa bo država vztrajala na obstoječi institucionalni strukturi organiziranja mednarodnega razvojnega sodelovanja, potem pa je z visoko stopnjo gotovosti mogoče napovedati, da se bodo že predstavljene slabosti na področju programiranja in izvajanja tega sodelovanja nadaljevale tudi v prihodnje.

Literatura in viri

- Agreement on Development Cooperation between the Government of the Republic of Slovenia and the Government of the Council of Ministers of Bosnia and Herzegovina, signed 8 September 2003.*
- Agreement on Development Cooperation between the Government of the Republic of Slovenia and the Government of the Republic of Macedonia, signed 10 June 2004.*
- Agreement on Development Cooperation between the Government of the Republic of Slovenia and the Government of the Republic of Moldova, signed 9 June 2004.*
- Bister Ana (2005) Development NGOs in Slovenia (Country Report), Dialog, September 2005.*
- The Government's Vision for New Priorities in Danish Development Assistance 2004 - 2008.*
- EC (2006) 2723rd Council Meeting General Affairs and External Relations, Luxembourg, 10-11 April 2006, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/06/95&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>*
- EC (2006) Conclusions of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council on EU guidelines on complementarity and division of labour, 14029/06.*
- EC (2006) The Communication on „Delivering more, faster and better“ (COM(2006) 87 final).*
- EC (2006) The Communication on „Financing for Development and Aid Effectiveness“ (COM(2006) 85 final).*
- EC (2006) The Communication on »Joint multi annual programming“ (COM(2006) 88 final).*
- EC(2006) The EU and Africa: Towards a Strategic Partnership; www.europe-cares.org/africa/docs/03_eu_africa_strategy_en.ppt*
- EU Development Concensus, Official Journal C 46/01 of 24 February 2006; http://ec.europa.eu/development/body/publications/descript/pub7_32_en.cfm*
- European Commission (2003) Final Report: Consequences of Enlargement for Development Policy, Volume I, http://ec.europa.eu/comm/development/body/organisation/docs/study_conseq_enlarg_voll.pdf#zoom=100*
- European Commission (2006) Compendium on Development Co-operation Strategies, 186 str., http://ec.europa.eu/development/body/publications/descript/pub8_1_en.cfm*
- IMF, Sept. 2006 World Economic Outlook Database. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2006/02/data/index.aspx>*
- Mavko, Mitja (2006) Uradna razvojna pomoč in Slovenija; magistrsko delo, Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta.*
- Moss/Subramanian (2005) After the Big Push? Fiscal and Institutional Implications of Large Aid Increases, Washington, DC: Center for Global Development (Working Paper 71).*
- Mrak Mojmir (2002) Slovenia as a Donor Country: Where It Is and Where It Should Go? V EADI 10th General Conference: EU Enlargement in a Changing World (CD-ROM). Ljubljana: EADI in IER.*
- Mrak Mojmir (2004) Razvojna pomoč kot katalizator gospodarskega sodelovanja s tujino : predlog za diskusijo na Odboru za mednarodno konkurenčnost Slovenije. Ljubljana, junij 2004.*
- Muerle, Holger et al (2007) Towards a Division of Labour in European Development Co-operation: Operational Options; GDI- Discussion paper 6/2007, Bonn, http://www.die-gdi.de/die_homepage.nsf/FSdpub?OpenFrameset*
- MZZ (2005) Mednarodno razvojno sodelovanje Republike Slovenije 2002 - 2004. Ministrstvo za zunanje zadeve RS. Ljubljana, 2005. 40 str.*
- Novak, Matjaž in Dejak, Bojan (2006) Organiziranje mednarodne razvojne pomoči Slovenije, UP Fakulteta za management Koper, ekspertiza, zaključno poročilo, september 2006.*

- OECD (1992) Development Assistance Manual : Principles for Effective Aid.*
- OECD (2006a): International Development Statistics 2006, CD-ROM, Paris.*
- OECD (2006c) Final ODA Data for 2005; <http://www.oecd.org/dataoecd/52/18/37790990.pdf>*
- OECD (2006d) Monitoring Resource Flows to Fragile States: 2006 Report, DCD/DAC(2006)52, Paris.*
- Pakt stabilnosti za JV Evropo.spletna stran MZZ.*
- Paris Declaration on Aid Effectiveness: Ownership, Harmonisation, Alignment, Results and Mutual Accountability, March 2, 2005. http://www.oecd.org/docu ment / 1 8 / 0 , 2 3 4 0 , e n _ 2 6 4 9 _ 3 2 3 6 3 9 8 _ 3 5 4 0 1 5 5 4 _ 1 _ 1 _ 1 _ 1 , 0 0 . h t m l*
- Program stabilnosti, december 2006 (www.sigov.si/mf/slov/tekgib/program_stabilnosti_2006.pdf)*
- Pravilnik o programski klasifikaciji izdatkov državnega proračuna (Ur.l. RS, št. 112/2003, 56/2005, 141/2006)*
- Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije (Ur.l. RS, št. 13/2006)*
- Proračunski priročnik za leti 2007/08.*
- Rome Declaration on Harmonization of February 2003; http://www.who.int/hdp/publications/Ib_rome_declaration.pdf .*
- SLOGA (2007) PREDLOGI Sloge in večjih slovenskih humanitarnih in razvojnih organizacij k »Strategiji slovenskega razvojnega sodelovanja«; mimeo.*
- SLOGA (2007) Vloga izobraževanja za razvoj v okviru razvojne politike države (pripravila: Mateja Kraševc in Rene Suša -Društvo Humanitas); mimeo.*
- Sporazum med republiko Slovenijo in Svetom ministrov Srbije in Črne gore o razvojnem sodelovanju, podpisan 9. julija 2003.*
- Strategija vključevanja Republike Slovenije v gospodarsko obnovo Jugovzhodne Evrope (2006), Republika Slovenija, Ministrstvo za ekonomske odnose in razvoj.*
- SURS, 2006, Zunanja trgovina: http://www.stat.si/doc/zuntrg/EUR_1205.xls*
- Treaty on European Union (Maastricht Treaty), 1992. <http://europa.eu.int/en/record/mt/top.html>*
- Uredba o podlagah in postopkih za pripravo državnega proračuna, UL RS št. 45/2002.*
- Zakon o javnih financah /ZJF/, (Ur.l. RS, št. 79/1999, 124/2000, 79/2001, 30/2002, 56/2002-ZJU, 127/2006-ZJZP, 14/2007-ZSPDPO).*
- Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2007 in 2008 /ZIPRS0708, (Ur.l. RS, št. 126/2006).*
- Zakon o mednarodnem razvojnem sodelovanju Republike Slovenije(2006) http://www.mzz.gov.si/si/zakonodaja_in_dokumenti/zakoni/zakon_o_mednarodnem_razvojnem_sodelovanju_republike_slovenije/*
- Zapis ustanovne seje Strokovnega sveta za mednarodno razvojno sodelovanje, 25. oktober 2006*
- World Economic Outlook Database (2006) <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2006/02/data/index.aspx>*

Some important regional tendencies of the European labour market

Povzetek

Modelski izračuni Evropske komisije kažejo, da se je v drugi polovici devetdesetih let prejšnjega stoletja ciklično prilagojena stopnja rasti strukturne brezposelnosti v Evropski uniji znižala. Vendar to znižanje po državah članicah ni bilo enako. Namen analize je proučiti prostorske in strukturne značilnosti gibanj na trgu dela med širitvijo Evropske unije na vzhod. V prispevku poleg neenakosti pri zaposlenosti in brezposelnosti ocenjujemo prostorske razlike v atipični zaposlenosti. Kar se tiče regionalnih in časovnih gibanj, je sprememba gospodarskega sistema brez dvoma dolgo določala procese na trgu dela v srednje- in vzhodno-evropskih državah. Na prehodu v novo tisočletje pa je ena od najpomembnejših evropskih značilnosti, da se je periferija - ki je v številnih pogledih na repu lestvice evropskih regij - začela približevati drugim državam. Vodilna območja v tem pogledu so jug Italije, Španije, Francije in Grčije. V ozadju teh premikov se kažejo tudi znaki strukturnih sprememb.

Ključne besede: trg dela, regionalne razlike, EU

Summary

The model calculations of the European Commission showed that in the second half of the 1990s, the rate of adjusted structural unemployment dropped in the EU. However, this tendency was different in the various member states. The aim of this analysis is to explore the regional and structural features of labour market tendencies at the time of the eastern expansion of the European Union. The purpose - besides bringing to light inequalities in the field of employment and unemployment - is to evaluate regional differences in atypical employment. Regarding regional and temporal tendencies, it is unambiguous that the change of economic system has determined the labour market processes for a long time in the countries of eastern Central Europe. However, after the turn of the millennium, one of the most important features of European tendencies is that the periphery - which belongs to the "file closers" in almost every aspect - has started to fall into line with the others. In this, the southern regions of Italy, Spain, France and Greece are the leaders. Signs of structural change can also be recognised behind these tendencies.

Key words: labour market, regional differences, EU

JEL: R230

1. Introduction

Due to the protracted economic and financial crisis in the European Union, the rate of economic growth has significantly decreased. From 1990 there was a gradual decrease in employment as well, together with a fast increase in unemployment.

Surpassing the psychological limit of 10%, the EU unemployment rate rose to 12% in 1993 from 9.5% in 1992. Within a period of three years, 5 million jobs disappeared in the European Union. Half of the 18 million unemployed people living in the member states were permanently out of work. In comparison with the United States and Japan, the

* Associate professor, director of Centre for Labour Market and Equal Opportunities of Geographical Institute, University of Pécs

competitiveness of the Union not only decreased in the area of employment, but also in the fields of product development, innovation and export market share. The experiences of the member states showed that apart from the economic reasons, the passive, "wait-and-see" type of job market policies and the social protection systems dominated by various forms of income subsidization also greatly contributed to the development of massive permanent unemployment.

Starting from the above, EU directives on employment appropriated the application of employment policy that aims to provide full-scale employment, to improve the quality and increase the productivity of work, and to strengthen social and regional cohesion. They also mention how to better harmonize the needs of the labour market and the structure of qualifications, underlining that flexibility of the labour market must go hand-in-hand with safety, and they stress the role of social partners. They emphasize the need for employment-friendly labour cost development and wage control mechanisms. Investments into human resources must be expanded, and an educational and training system must be created that can adjust itself to the new requirements of the labour market.

The model calculations of the European Commission showed that in the second half of the 1990s, the *structural unemployment* index, when freed from conjunctural fluctuations, decreased in the EU. This improvement did not present itself to the same extent in every country, however.

The aim of the current research is to explore the regional and structural characteristics of labour market processes that can be observed during the enlargement of the European Union. Apart from the inequalities present in the fields of employment and unemployment, this research would like to assess the regional differences in atypical employment as well.

2. Research methods

The prior research is being published based on secondary analysis of more significant Hungarian and international studies. The critical analyses, classified according to their topics, are to follow the logic of development in the given branch of science. The source of data for the cartograms was the direct data service of Eurostat, as well as the Eurostat data found in the *Employment in Europe* publications. The evaluatory analysis was based on the data in the regional database of Eurostat on the labour market, demographics and the economy. Within the category of the labour market,

the analysis dealt with the statistical data on the economically active population, employed persons, unemployed persons, and the socio-demographic state of the labour force. The spatial informatics display of the NUTS 2 level dynamic data lines was done using version ArcGIS 9.1 of the ArcGIS 9 programme package.

From among the atypical forms of employment, an evaluatory analysis based on data processing puts the main emphasis on part-time and fixed-term employment, as well as on self-employment, which are also the most widespread forms in the countries of the European Union and are recorded statistically by Eurostat.

3. Results

3.1. Regional differences in economic activity and employment

Throughout the countries of the European Union, economic activity shows significant regional differences. While Denmark, Sweden and the United Kingdom can be described by high rates, Italy, Hungary and Malta are lagging behind. The more prominent activity rates of 80% or higher can be attributed mainly to the high rate of employment of women. Besides the member states mentioned above as positive examples, there are also standalone examples for high activity of women, primarily in Portugal and Finland. In the case of Portugal, behind the prominent rate lie fundamental changes during the years following the turn of the millennium; this is where the most significant increase in women's participation in the job market can be observed.

The increasing participation of women in the labour market and their higher employment rate can have several causes. From among these, we should highlight an adequate supply of child-care institutions, a higher level of qualifications among women, equal treatment in the labour market, and norms of providing equal opportunities, as well as a developed non-governmental sphere and tertiary sector, which offer numerous job opportunities for women.

As for the average level of qualifications, in Denmark the ratio of women in higher education is high even compared to men. In relation to the whole female population, in terms of the ratio of women studying in higher education, Denmark is only surpassed by the Baltic states, Poland and Sweden. In Sweden, the legislative process in connection with equal opportunities was begun as early as in the mid-1970s. Back then the goal was

to provide equality in the labour market. After the turn of the millennium, there have already been five acts to deal with the principle of equality, namely with wage differences, equal treatment and disproportional experiences in decision making and public administration (JACOBSEN, H. 2004).

Spain and Cyprus are the best examples for the growth of the economic activity rate. In both member states, in the background of this process we find that women taking roles in the labour market became more important. We should not forget, either, that in the case of the latter member state the activity of men increased greatly as well. Since in Cyprus it was unique that even while unemployment was decreasing, economic activity was considerably increasing, the increase in the rate of employment was in the background of this growth process. The structural change and the open nature of the Cypriot economy, the significant ratio of small and medium-size enterprises, and the growth of the role of the tertiary sector also in employment – including tourism and financial services – all contributed to the revival of the labour market, especially when the main focus was on labour-intensive services and not on the capital-intensive activities.

Low economic activity, which is experienced in Hungary as well, is a serious problem because it imposes a considerable burden on the active participants of the economy, both through taxation and redistributive social mechanisms. Thus it weakens competitiveness and restricts the scope of the state. Therefore, in these regions the increase of economic activity and of the employment level should particularly be treated as a priority of economic policy. In the early 1990s, “full employment” was suddenly followed by the uncertainty of the labour market, which was accompanied by then-unknown massive and permanent unemployment. The majority of those who became unemployed soon became inactive and thus left the labour market for good. In Hungary, people over 50 leave the labour market sooner than they reach retirement age. Certainly, in the '90s many measures were taken that facilitated leaving the labour market, i.e. many channels of pre-retirement became open. At the same time, the education of young people became significantly longer. Women are least motivated in villages and small settlements, where besides the low quality of the childcare network, the deficiencies and increasing costs of transport make getting jobs more difficult. The unsatisfactory state of health of some of the working-age population is a further cause of the fact that low economic activity is becoming permanent.

In the years after the turn of the millennium, decreasing economic activity could be experienced only in Lithuania and Romania. The permanent regional differences experienced in economic activity obviously suggest a low level of regional mobility. Besides Hungary, Italy is also a good example of this. While in Hungary there is a difference of more than 10% between the north Hungarian, north plain and central regions, in the case of Italy there are differences of 17–20% between the northern and southern regions, even in the long term.

In the EU member states the employment rate is behind the 70% target rate set by the Lisbon Strategy by the year 2010 (and also behind the 67% target set by the year 2005). One year after the eastern enlargement, this rate is 64% regarding the EU-25. The rate reaches 70% in six member states only: Denmark, Cyprus, Portugal, Sweden, the Netherlands and the United Kingdom. In Poland and Malta it is barely over 50%, however. According to analysts from the European Commission, in order to achieve the 70% target more than 20 million more jobs should be created. The situation is bleaker on the regional than on the national level. The 70% employment rate was achieved only in a quarter of EU-25 regions, and in 5% of them the rate does not reach even 50%. These regions can be found mainly in the southern part of Italy and in the western part of Poland. If we consider the enlargement of 2007, then we see that the rates of Bulgaria are even more worrisome. The employment rate is usually higher in the more prosperous regions, although in some especially affluent regions the employment rate is still low (for example, in northern Italy).

3.2. Regional and structural characteristics of unemployment

Regions with favourable labour market situation

Regarding the situation of unemployment after the turn of the century, the Netherlands, Luxembourg, Denmark, Ireland, Cyprus and Austria can be seen as models because the rate of job seekers does not significantly exceed 5% in any of these member states.

Let us again take Denmark as an example. The macroeconomic expansion of the 1990s, the flexibility of the labour market, the generous passive and active support system of the unemployed, and the employment policy reforms of 1994 all contributed fundamentally to the low job-search rate at the present time. After the “economic miracle”, which is growth led by actual

Figure 1: Regional differences in economic activity (2000–2004)

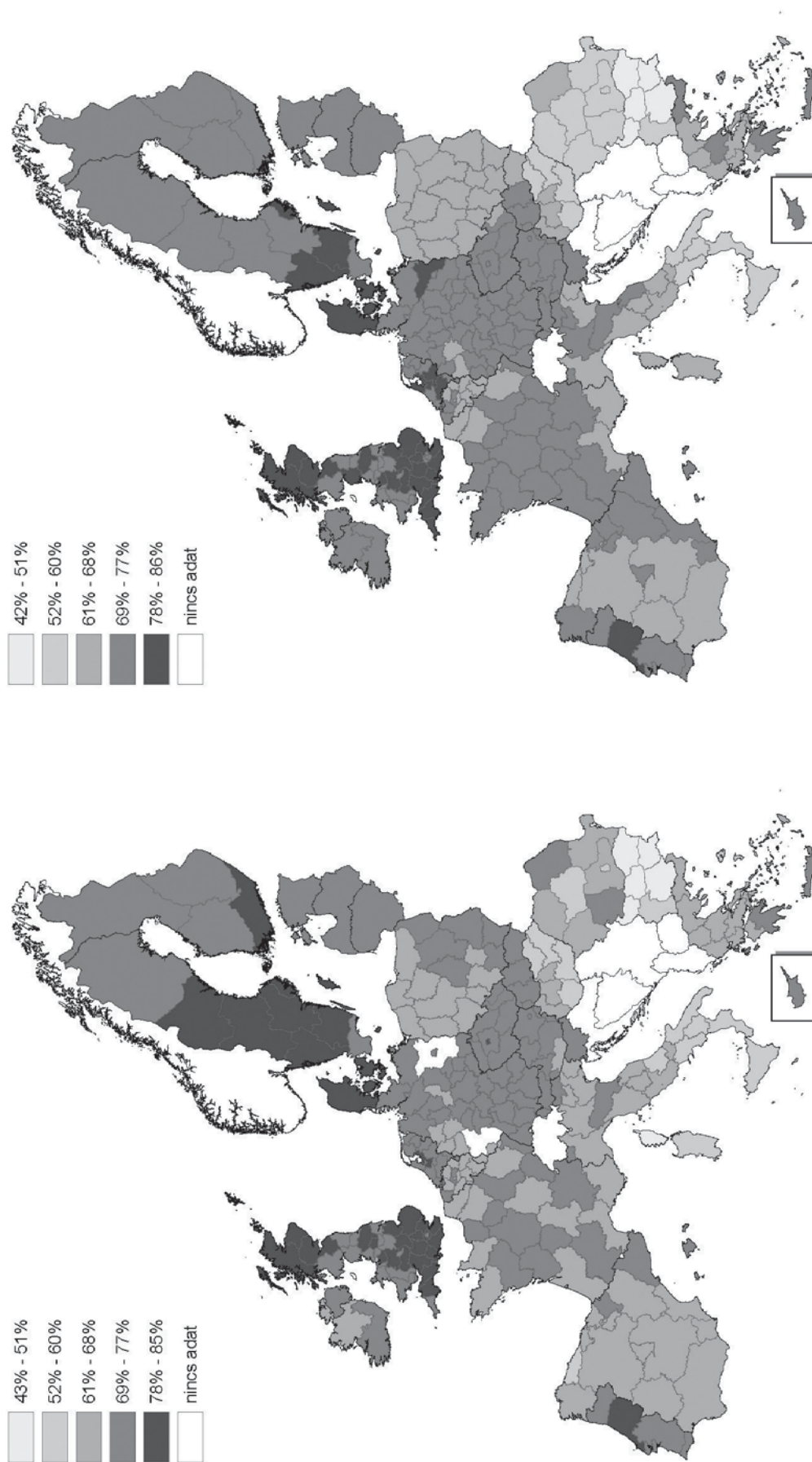
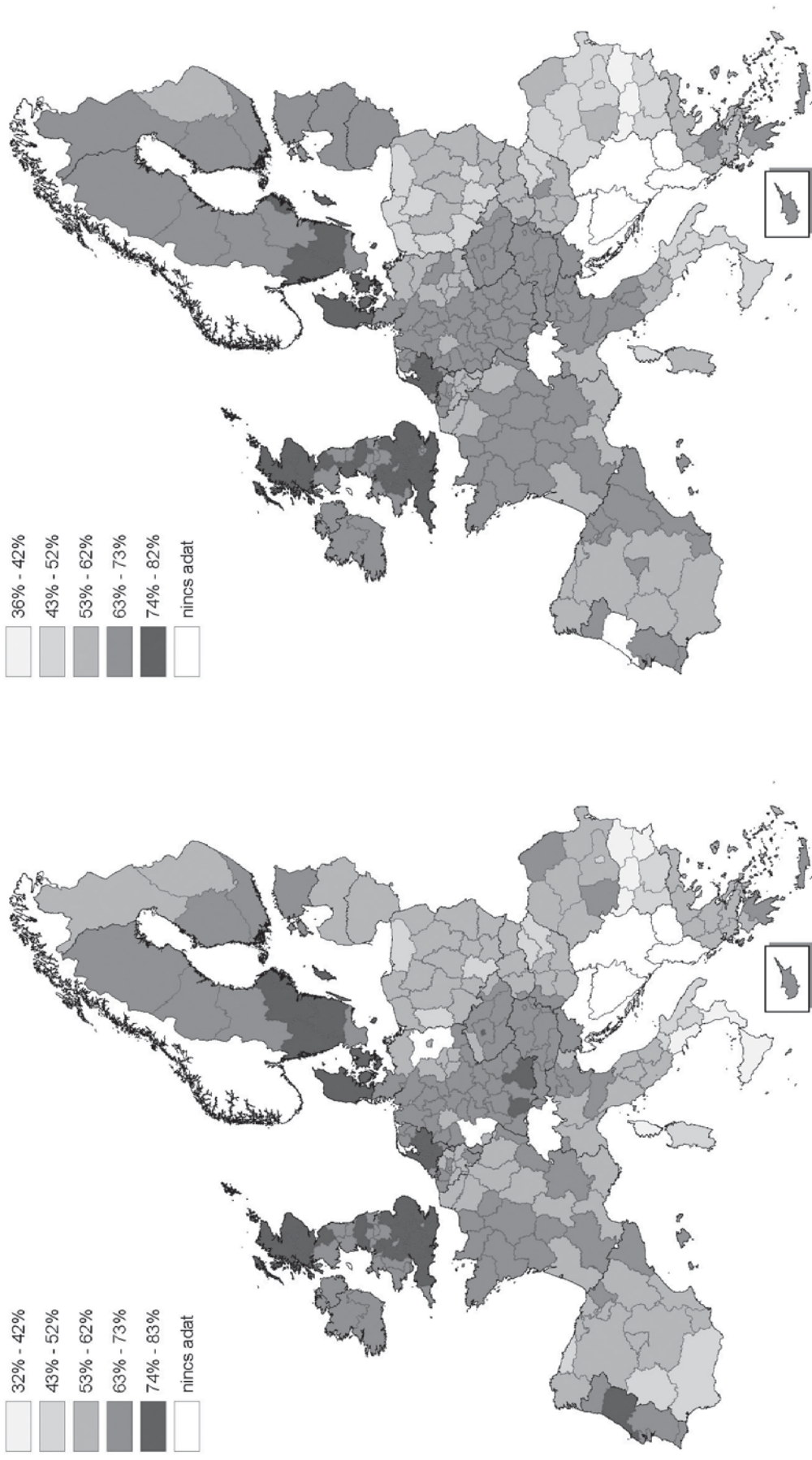


Figure 2: Regional differences in employment (2000–2004)



domestic demand, and which could be seen since 1993, export became the main drive of Denmark's economy. The growth of exports in connection with strengthened international competitiveness, which was due to the slower increase of wages, provided a basis for macroeconomic expansion (MADSEN, K. 2004). Furthermore, the rate of permanent unemployment was also among the lowest, which was the result of active labour market programmes, the support of self-employment and job rotation, training, the motivating support-allowance system, and the consideration of individual and local needs in the training system.

In the case of Luxembourg, we also saw a massive 15-year growth period that reached 7% per year in the years preceding the turn of the millennium. Financial services had a huge role in this growth, and probably these services had a further effect in the remarkable performance of transport-telecommunications, tourism, trade and business services (Eurostat). Following the turn of the millennium, Luxembourg moved away from "full employment", and the rate of unemployment reached 5% by the middle of the first decade. Although employment was continuously growing, unemployment was still increasing because many of the new jobs were filled by foreign employees. The number of people commuting across the borders has been continuously growing since the 1980s. Within one decade their number tripled, and it is still growing today (more than 100,000 people). Two years after the turn of the millennium, the ratio of foreign employees reached 65% and the ratio of cross-border commuters was nearly 40%. More than half of those who commute from across the border come from France, while a smaller share comes from Belgium and Germany. Growing unemployment mainly affects career starters, the young and people with low qualifications, since older people can easily leave the job market through early or pre-retirement.

In Ireland, a country which exploits its central position in the transatlantic economy, the fast growth of the second half of the 1990s resulted in the expansion of production and the creation of new jobs. In the processing industry, service and other sectors, full employment grew by more than 40% between 1993 and 2002, but this trend broke after the turn of the millennium. Between 2000 and 2002 employment decreased by nearly 15,000 people (4.2%). Foreign companies were leading in both growth and decrease, and their share in employment increased from 46% to 50% between 1993 and 2002. During the period in question, more than half of the new jobs were created in international commercial and financial services. More than one third of all the new jobs were the

result of the employment growth of foreign companies in the field of international commercial and financial services. This capital influx was accompanied by the new industrial policy of the 1990s, which aimed at increasing the productivity and capacity of domestic industry and attracting new foreign investments. In order to enhance successful export, the industrial policy did not concentrate on the foundation of new companies but rather on the improvement and growth of existing small and medium-size companies. The tax reform, which was created so as to increase capital-attracting ability (business tax was reduced to 10%), and the fact that Ireland received the most funds both in absolute and relative measures from the Structural and Cohesion Fund of the EU in the second half of the 1990s all contributed to the favourable situation of the country (ARTNER A. 2005).

Regions with unfavourable labour market situation

The highest unemployment rates, which significantly exceed the EU average (9.2% in 2004), are characteristic of Germany, the newly joining countries of Poland, Latvia and Lithuania, and the southern member states of Greece and Spain.

Poland is in a special situation, since its unemployment ratio is twice the EU average. Since agriculture can provide very few people with a living, in countries where many are still employed in agriculture, the rate of unemployment is higher. Poland was the only formerly socialist country where agriculture could not be collectivized. Two million units of privately owned landed property remained until the change of regime. In the years following the change of regime, farmers were not able to adapt to the conditions of the market economy (and to western food safety and other standards). In Poland, an agricultural support system similar to the direct income support used by the European Union did not develop. Seventy-five percent of the state support given to agriculture was paid into a pension fund created for farmers (KRUS). Based on the data available about the mid-'90s, there is a rather significant difference in terms of income between Polish and European farmers. Agriculture employs nearly 20% of the population in Poland. Certainly there are considerable regional differences, since in eastern Poland the proportion of agricultural employees is almost the double the national average.

Many of the unemployed are registered in villages, and it is a serious problem that those who work in agriculture have very low qualifications. The poor education of farmers often restricts the further education of their children. The landed property

structure of Polish agriculture has three main groups. First, the large farms formed from the former state farms of the north-eastern regions, then the family farms of a couple hundreds of hectares characteristic in the central Polish region, and, finally, the weekend plots which are only a few hectares and which produce mainly not for the market but for the farmers' own consumption. This type is characteristic in the south-east of Poland, where the number of unregistered unemployed people is the highest. The EU accession of Poland will probably have no effect on family farms of 1-2 hectares and the EU will not really notice that they exist, because these farms are not present with their products either on the Polish or the European market. As opposed to the small farms that provide self-support, the large farms in the north-east of Poland constitute the competitive slice of Polish agriculture.

There are also demographic causes in the background of these prominently bad numbers. The dynamic growth of the working-age population continued after the turn of the millennium. Although the number of pensioners is continuously increasing, this has not caused such a change in the composition of the Polish population to keep the demographic composition of its employees from being one of the youngest in Europe.

A further factor could be the level of wages, which is quite high in Poland and more or less corresponds to the Hungarian income level. However, the productivity of work is only average compared to other Central European countries. The considerably high minimum wage makes employment rather expensive in those sectors that require lower qualifications.

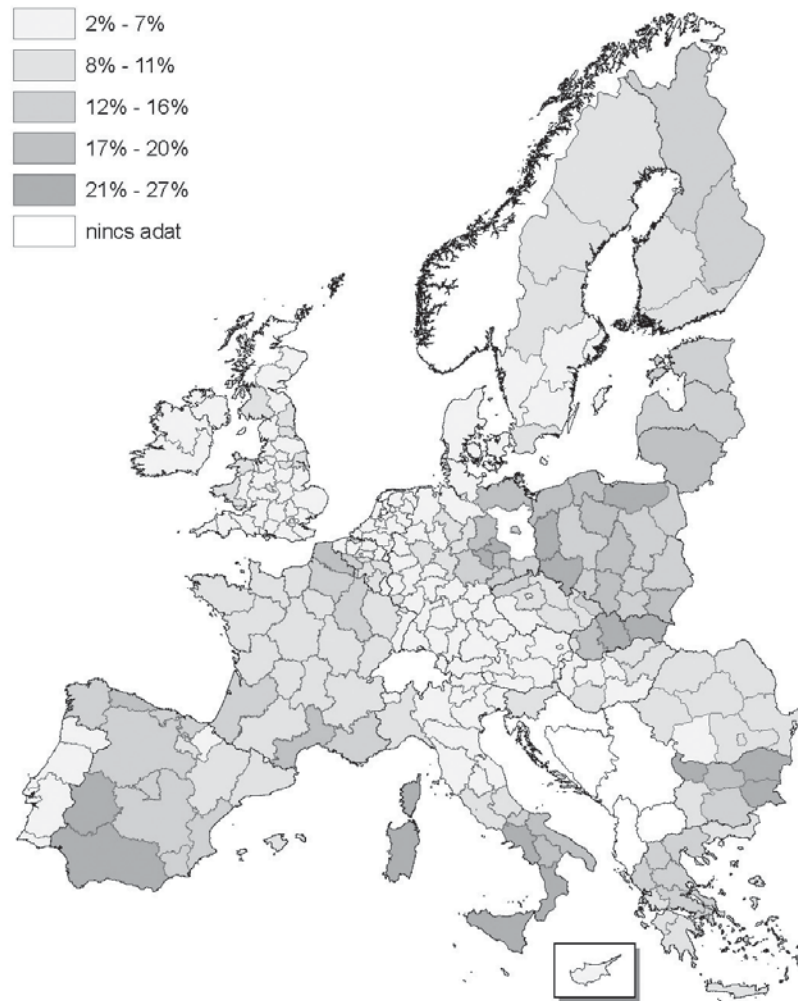
The structural change to the economy still entails the closing down of factories. Due to the structure of employment, it is probable that further dismissals can be expected from among agricultural workers. The minimum wage, which is determined uniformly at the level of the national economy, is not able to adapt to the differences in economic development of the different Polish regions.

Unemployment shows significant differences according to the different regions. The rate of unemployment is lower in the voivodships in the central and eastern part of the country, although in the latter agriculture still plays a decisive role. The reason for the seeming contradiction is that many of the unemployed agricultural people of these regions have not registered themselves. In Poland the number of "hidden" unemployed is estimated at about one million. The voivodships

of the Poludniowy region, especially the regions of Silesia, can be characterised by even higher unemployment. The structural change and consolidation of the once highly supported heavy industry sector proved to be one of the most difficult tasks of the 1990s and is still a pressing question. Heavy industry is a strategically important area of the Polish economy for many different reasons.

On the one hand, 70% of Poland's energy needs were fulfilled from coal even in 2002. However, the coal mines in the southern region of the country not only have an important role in the region because of production, but also because the sector's functioning has an important employment aspect. In Silesia more than 5% of employed people have jobs in industries connected to coal mining. Several plans have been made regarding the transformation of lossmaker companies in heavy industry, but in spite of governmental effort they failed to privatise the large industrial companies working in the sector. The cause of this was primarily that the potential investors did not accept the very strict conditions – maintaining the level of employment, costly investments, and the significant voting power of the state – of the Polish government in the privatization contracts. As a result of this, the structural change of the iron and steel industries has been financed mainly from state funds. Modernization accelerated only at the end of the 1990s. The main direction of this was laying off the work force, in the framework of which the number of people working in the industry was reduced to one third its former size between 1997 and 2000.

Moreover, the regional differences in shaping unemployment rates proved to be permanent. The abiding differences in unemployment observed regionally and the accompanying increasing wage differences together should lead to the growth of interior migration. Studies suggest, however, that migration from the regions afflicted by a high level of unemployment to those offering more favourable employment opportunities has not begun. PRZYBYŁA (2002) puts down this phenomenon to three factors. The prices of flats in major Polish cities are so high that potential employees could not afford them. Most of the new jobs are in the service sector, where mostly employees with higher qualifications are needed. However, 80% of job seekers have only elementary qualification or trade school qualification. What is more, many of the potential employees are unwilling to move to the city because they do not want to give up the self-support provided by their 1-2 hectare family farms. The problem of unemployment is especially worsened by the fact that 57% of the unemployed have had no jobs for more than a year.

Figure 3: Regional differences in unemployment (2000–2004)

Ed.: MÁTÉ K. 2006.

Economic growth will probably have little effect on unemployment, which is partly connected to the structural changes taking place in parallel with the privatization plans. The new investments that follow privatization replace the labour force; the increased productivity comes with a decreased demand for workers, which shows significant differences among the various sectors, depending on the qualifications of the employees.

In the eastern areas of Bulgaria there are at least two factors that contribute to the high rate of unemployment. One is the above-average unemployment rate in rural areas, and the other is the change that began in the second half of the '90s, resulting in a significant fall in industrial production – namely in the fields that were the most typical to those areas, such as metallurgy, the chemical industry and the food industry. What can raise optimism in the eastern regions in the future is the transport geographical situation on

the one hand, which can induce changes through the EU development of the transport infrastructure network that will strengthen the position of the region in the labour market. The other factor is the opportunity to create jobs by the intensive development of tourism.

At the same time, during the past few years the rate of job seekers has significantly risen in Portugal. This increase can primarily be attributed to the lower-performing northern region. The production structure in the northern areas of Portugal is mainly based on highly export-oriented, labour-intensive traditional branches of lower productivity. The introduction of new markets and products notwithstanding, as well as investment into equipment, the value of R&D investment is remarkably lower.

A significant increase in the rate of job seekers can also be observed in some eastern provinces of

Germany, such as Mecklenburg-Vorpommern and Saxony, with a special regard for the area of Leipzig. The main economic problem of Mecklenburg-Vorpommern is that except for agriculture, it is lagging behind the western regions in terms of productivity. It is well known that not regarding the inherited agricultural structures, the market economy has resulted in an economic structure that is similar to that of the western ones, namely to the structure in Schleswig-Holstein. The enterprises in the processing industry – especially in the food industry, and the wood, paper and metal industries – are much less productive, and the decline of the branch also has a result in employment. In Saxony the rising rate of unemployment can be traced back to slow economic recovery and to structural reasons. Following the early upswing in the '90s, at the end of the decade the region was characterized by stagnation; the economy was unable to properly adapt to the new challenges.

While the rate of unemployment characteristic of Hungary slightly decreased after the turn of the millennium, it began to increase again from 2004. After the turn of the millennium, the Hungarian labour market received a number of shocks simultaneously: recession, the change of the exchange-rate system and the consequent worsening of competitiveness, and the minimum wage raise in 2001–2002 and the significant increase of salaries in the public sector. As a result of these shocks, remarkable structural changes came underway, employment in the processing industry decreased, and the ratio of market services and the state sector grew. Still, there was no significant rise in the rate of unemployment, so it can be assumed that the loss of nearly 60,000 jobs in the processing industry was moderated by other sectors, the increase in market services and the state sector, meaning that employment in the national economy only decreased by 20,000 people. Moreover, these 20,000 people not only increased the number of unemployed, but also the number of inactive people, meaning that part of the people who lost their jobs in the processing industry did not try to find a job soon afterwards but chose instead to move out of the labour market. However, the expansion of the state sector cannot be continued; the level of unemployment that began to grow in 2004 will further increase in the second half of the decade due to the effect of necessary administrative reforms.

Regions with improving tendencies

Contrary to the aforementioned processes, it is remarkable that in Latvia, Spain and Italy, unemployment has significantly decreased during the years after the turn of the millennium. In Latvia,

where an economic growth of 7% or higher has been recorded since 2000, the rate of employment began to improve only after 2004. The reason for this is that increasing productivity is the main cause of the economic boom. Economic growth can be seen in every sector, but its effect is felt mainly in trade, services and the construction industry. The income coming from the processing industry has contributed mostly to the growth of GDP, since the turnover in this sector has been of the highest degree, has showed permanent growth and has reached its highest amount in years.

Unemployment decreased at a higher rate in Italy, especially in Liguria and in the south, in Calabria, and on the islands. Although in Liguria the activity rate is below the national average, the rate of employed people has been increasing since the beginning of the 1990s and is over the average. Inevitably, this process is due to the expansion in the employment of women. Agriculture and industry (especially the steel and engineering industries, the production of means of transport and the chemical industry) have lost importance in the past decades. Those who had no place in the above sectors found employment in the tertiary sector, where more than 73% of the active population work, exceeding the national average by 10%. The picture is not complete without the fact that Liguria is among the leading regions in terms of average school qualification. Families are willing to invest either into vocational training or postgraduate training, thus significantly increasing their chances on the labour market. Calabria is among those that are lagging behind concerning economic activity, employment or the rate of unemployment in Italy. While agriculture has the most significant role in employment, industry has the least significant role when compared to the other Italian provinces. At the same time, in the 1990s agriculture was a major discharge sector when more than 30,000 people left it and found employment mostly in the tertiary sector. Among the services, tourism has the best improvement opportunities; either the increase in value added of the past years or the increase in the number of hotels and beds are at the focus of studies.

Asturia, the vicinity of the capital, Extremadura and Andalusia had important roles in the formation of favourable Spanish activity values. At the end of the '90s, Extremadura was characterised by low productivity, low economic efficiency and low competitiveness. At the same time, agricultural production was characterised by several comparative advantages, though capital-lacking large estates were in the majority. Utilizing the opportunities lying in these advantages could drive future improvement. The development of a more

competitive economic base required eliminating the technical underdevelopment of the region. One indicator of this problem could be the rather low rate of R&D (research and development) expenditure. One of the most significant improvements of the 1990s was the construction of new highways in the region. From the second half of the '90s, the change in the structure of employment clearly showed that agriculture, which was a leader in milk and fruit production, lost its role in Asturia. The number of the unemployed started decreasing from 1996. Unemployment decreased by nearly 8% within the first five years after the turn of the millennium. Certainly the most job opportunities are now provided by the service sector, where tourism has a significant role.

The primary sector still has a significant role in the economy of Andalusia. It is partly because on this base there are huge, unexploited opportunities in the food industry which improve in parallel with increased productivity. On the other hand, the continuous improvement of the tertiary sector – especially tourism, retail trade and business services – can provide a basis for favourable tendencies of the labour market.

In the capital and its vicinity, the obviously improving situation of the past few years can be attributed to a process that started with modernization of the processing industry and business management. All this resulted in a leap forward in terms of quality and competitiveness. Certain sectors of industry – telecommunications, electronics and pharmaceuticals – have moved towards specialization. Parallel to this, the transport industry, which can be characterized by small and medium-size enterprises, developed and can be a token for future improvement in the industry. In addition to this, business, advisory, sales and telecommunications services have become dominant. Furthermore, the R&D network, which is determinant even on a national basis, definitely has a huge role in the improvement.

Besides the improvement of unemployment to a lesser degree on the national basis, the prominent “insular” decrease of the job-search rate in certain regions could also be seen mainly in Greece in the Attica region, or in certain regions of France – Languedoc, Corsica, Cote d’Azur and upper Normandy.

The unfavourable labour market tendencies in Greece were mainly due to structural changes: the traditional processing industry and agriculture had lost their role. Despite the strong economic growth of the country, perhaps only Thessalia was able to offset these processes. While earlier unemployment

grew significantly in the textile, footwear and furniture industries, certainly the unfavourable processes were due not only to the downgrading of the aforementioned industries and the decrease in investment, but also to the concentration of population in the area. In the service sector, the growth of employment was due to the expansion of administrative activities in the government, public and private sectors. The improvement in the tertiary sector was the result of the excellent performance of transport, telecommunications, retail and wholesale trade and financial services. Thus, after the turn of the century unemployment decreased in the region, and the activity and employment rate of women – as opposed to that of men – significantly increased.

Corsica, which is unique because of its traditions affecting the world of work and also the situation of women in the job market, was in a special situation for years. However, from the middle of the 1970s the economic activity of women significantly increased, and parallel to this the fast improvement of services created a lot of jobs. Since the second half of the 1990s, based on its average 2% annual growth rate, the island can be regarded as among the front-runners. The growth of the tertiary sector is still dynamic today, the effect of which is experienced both in the field of public and private services. Nevertheless, tourism has a more and more significant role in the economy of Corsica. Eighty percent of all jobs are connected to services. Education, health, social services and retail and wholesale trade have a prominent job-creating effect. In the tourist season, which fortunately is expanding, there are several new jobs in retail and catering.

The economy of Provence-Alpes-Côte d’Azur is unquestionably dominated by services. The convincing expansion of the tertiary sector is due not only to the population density and immigrants, but also to the fast improvement of tourism. The leading tourist region of the country has the second most hotels in the country. However, the tourist potential – as opposed to Corsica, for example – is supplemented with business and financial services. Financial middlemanship and real estate services can be highlighted among the market services. However, regional differences are considerable even within the region, since Marseille, Nice and Toulon essentially determine the labour market opportunities.

Therefore, the fact that labour market tendencies are favourable compared to the national level is primarily due to the strengthening role of services, which happened in parallel to the decay of traditional industries, the appearance of new

technologies and the introduction of a dynamic employment policy. The presence of older generations, the preservation of the traditions of certain rural regions and the expansion of tourism also enhance the importance of public services in the region.

In the second half of the 1990s, employment growth exceeded the national average in Languedoc-Roussillon. This was due partly to the demographic tendency and partly to the growth of the tertiary sector. At that time services were not yet able to compensate for the significant decrease of industrial employment. Parallel to the above processes, the rate of part-time employment greatly increased. Those who were employed in the tertiary sector mainly worked in trade, while industrial employment was the second lowest in the country after Corsica. The number of people employed in agriculture was relatively stable – compared to the central and southern regions of Greece – and showed a decrease of only 1-2% in the first five years after the turn of the millennium. Besides the deterioration of the traditional industrial sectors, the considerably seasonal nature of agriculture and tourism also has a role in the consistently high numbers. In the future, the situation of job seekers can be improved by utilizing further opportunities in market and financial services and tourism.

The 1980s brought about sudden changes in the labour market of upper Normandy, when unemployment started increasing and reached its peak by 1987. The crisis of the two traditional industries – the textile and ship-building industries – resulted in the loss of jobs in large numbers. The modernization of the means of production in the engineering and electronics industries only made the picture bleaker. With the narrowing of employment opportunities, unemployment significantly exceeded the national average. In the 1990s, the number of new jobs did not reach a value corresponding to the growth of the economically active population.

Those industrial activities that are connected to the energy sector – through the nuclear power plants and oil refineries – still act as a determining factor today. The decentralization policy of the 1960s created several chemical and electronic plants, the headquarters of which remained in the capital. The industry of the region is usually characterised aptly by three words: diversity, dependence and internationalization. Besides the above, the commercial and transport services are also determining factors. The increase in productive investments, alongside technological improvement and the innovation potential of small and medium-size enterprises, can provide for future im-

provement. The expansion of business and financial services can help to improve enterprises and export activity. Due to the proximity of the capital and by utilizing the potential in tourism, and also by supporting research and development programmes, the region has been able to increase employment and reduce unemployment. The processes outlined above have been gaining ground since 2001.

3.3. Characteristics of the spread of flexible employment forms in Europe

Regional characteristics of self-employment

According to the definition of the International Labour Organisation, the self-employed are those who are working owners of enterprises without a sole proprietorship – that is, without a legal entity – independently of whether or not they have employees, as well as those who work on their account, agricultural independents and all their contributing family members and trade school students, and those who are working members of productive type co-operatives.

The small farmers of the agriculture sector make up the biggest group of independents among the above groups of the self-employed. The proportion of self-employed who use the working power of the family is characteristically high in those countries which still have significant agriculture. The other big group is made up of the owners of the many small family-run pensions, restaurants and shops connected to tourism which exist in those countries that have a big tourist industry, namely in certain parts of Greece and Italy.

Besides the above countries, the highest proportion of self-employment is characteristic of Poland and Romania. The ratio of those who support themselves and their families in a non-employment legal relation is in parallel with the role of the primary sector in employment. Here, certainly, the self-employment ratio of the eastern regions (Podlaskie, Swietokrzyskie) is the highest, one and a half times the national average, which inevitably corresponds to the prominently high proportion in agricultural employment, exceeding the average share by more than 80%. In the south-eastern region, small family farms of only a few hectares are dominant, which can be characterized by a low degree of specialization and which mainly deal with cattle breeding and growing corn and potatoes.

It should be mentioned that due to the low-grade industrial pollution and the excellent soil quality, the opportunities to be found in organic farming and agrotourism ensure development in the long

run. On the other hand, the north-eastern regions have poorer soil and the ratio of arable land and fruit farms is below average; nevertheless, they have the biggest share in grassland farming, and thus also in cattle breeding, in the country.

In Romania, especially in the southern and south-western regions of the country, the employment ratio of the primary sector is still over 40%. Statistical data show that the value of agricultural production in the country was relatively stable even after the change of regime, and that Romania did not show the intensively decreasing tendency that was characteristic of almost all the other EU countries. Farming is characterized by the small size of farms and self-support in most places. Commodity production is of little importance. The socio-economic situation is made more complex by the fact that these farms have no other income. The change of property relations and compensation has fundamentally contributed to the very high proportion of self-employment in Romania. In contrast to Hungary, the co-operative sector disappeared and a major part of agricultural land was cultivated by individual farmers. By the middle of the 1990s, the number of people concerned with agricultural production as owners, contributing family members or employees increased by nearly half a million. However, the private entrepreneurs who appeared in the commercial, service and catering sectors in exceedingly high numbers, even compared to the eastern Central European countries, must be added to the above. The employment policy that removed the family members of those who had two hectares of land from the passive support system of the unemployed also contributed to the increase in the number of self-employed (KÖLLÖ J. - VINCZE M. 1999). In those regions where the economic transition entailed more difficulties, agriculture "received" masses of potentially unemployed people. The self-employing "hidden unemployed" can be expected to be absorbed and their numbers to decrease not earlier than during the catching-up process, and through the strengthening of the entrepreneurial sphere.

In Greece we can find a self-employment ratio significantly exceeding the national average on the Aegean islands and the Peloponnese. While in the case of the former, it is the significant role of the tertiary sector, in the case of the latter it is agriculture that is in the background. Although in the case of Italy, significant regional differences cannot be seen, it is understandable that the central and southern regions exceed the national average by some percentage points. There is excess self-employment primarily in Tuscany, Umbria and Molise. Because in the central Italian regions it is

mainly the services that provide opportunities for private enterprise, the self-employed can increase their proportion here, even if very slightly. At the same time Molise, due to the decrease in its role in agriculture, shows a corresponding falling tendency in self-employment. During the seven years after the middle of the 1990s, the sector lost 5,600 jobs in the region, which made up one third of all employment opportunities. Thus, parallel with the decrease of the number of people living from agriculture, the number of those supporting themselves and their families in a non-employment legal relation showed significant increase.

In the background of the losses in self-employment in the region of Mazovia we find that a significant part - two thirds - of the voivodeship is of agricultural nature. While the south-western parts are dynamically developing vegetable- and fruit-growing areas, the north-east is specialized in milk production and potato growing. While in most parts of Poland the number of people employed in agriculture grew even after the turn of the century, in this region, apart from Greater Poland, agricultural employment has decreased by many percentage points. The structural change of the Ionian islands resulted in a similar situation in Greece. Trade, catering and tourism became the winners from agriculture's losses.

In the European Union after the turn of the millennium, at the NUTS 2 level the record relative decrease in self-employment was characteristic of the Spanish La Rioja. Earlier, the relatively high proportion of self-employment was behind the relatively low rate of unemployment, which was usually half the national average. Although the region plays an important role in agriculture - primarily in vegetable and fruit growing, as well as wine production - still the relatively lower degree of decrease in the employment ratio of the sector can hardly provide an explanation for the extent of the negative tendency.

Certainly, significantly different values are characteristic of Denmark and Luxembourg, where the self-employment rate is about half the European average. According to LAKY T. (2001), it can be clearly seen that the more developed and wealthy a country is, the smaller the number of citizens who are (remain) self-employed. Mainly those who gain this status do not have enough capital to found an independent company (as a legal entity).

In the countries, where the national income per capita is the highest of all the countries in the European Union and nearly 80% of the population between the ages of 15 and 64 are employed, self-employment has no significant "tradition".

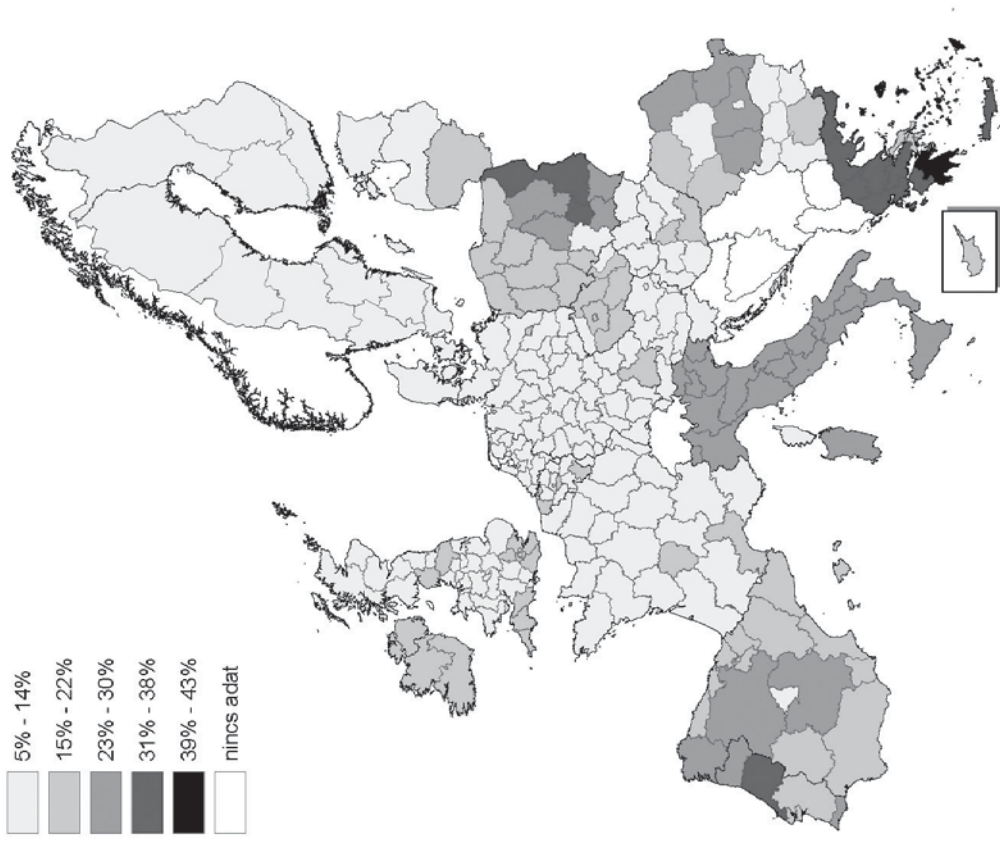
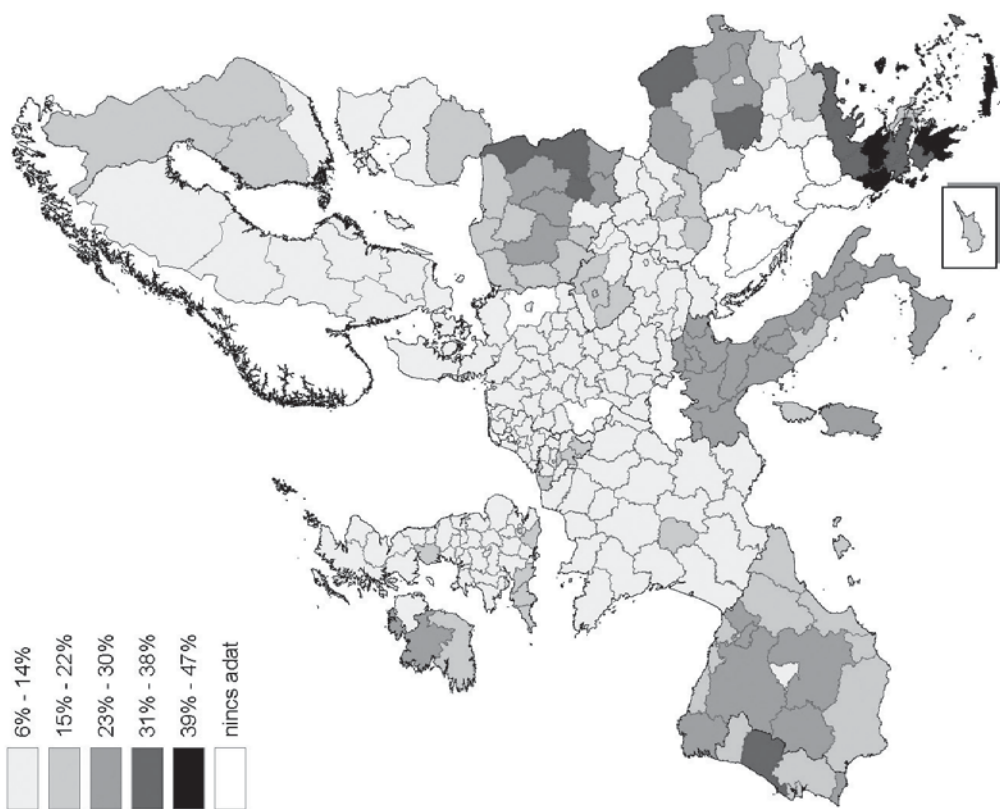


Figure 4: Regional differences in self-employment (2000–2004)



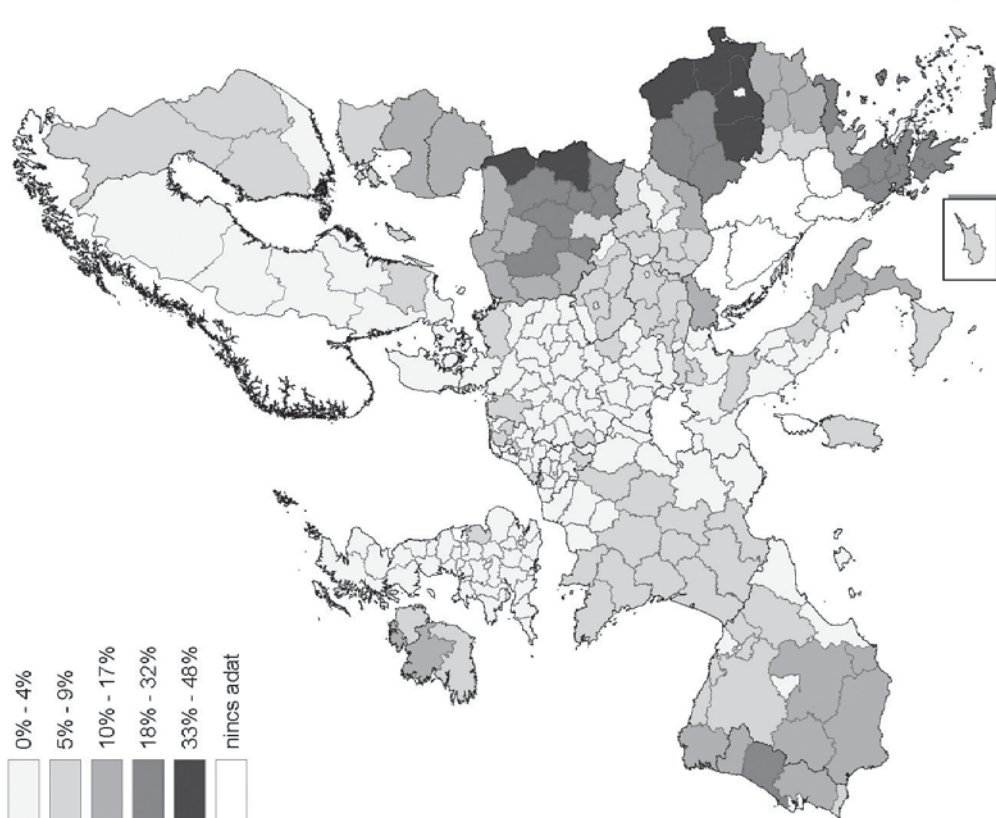
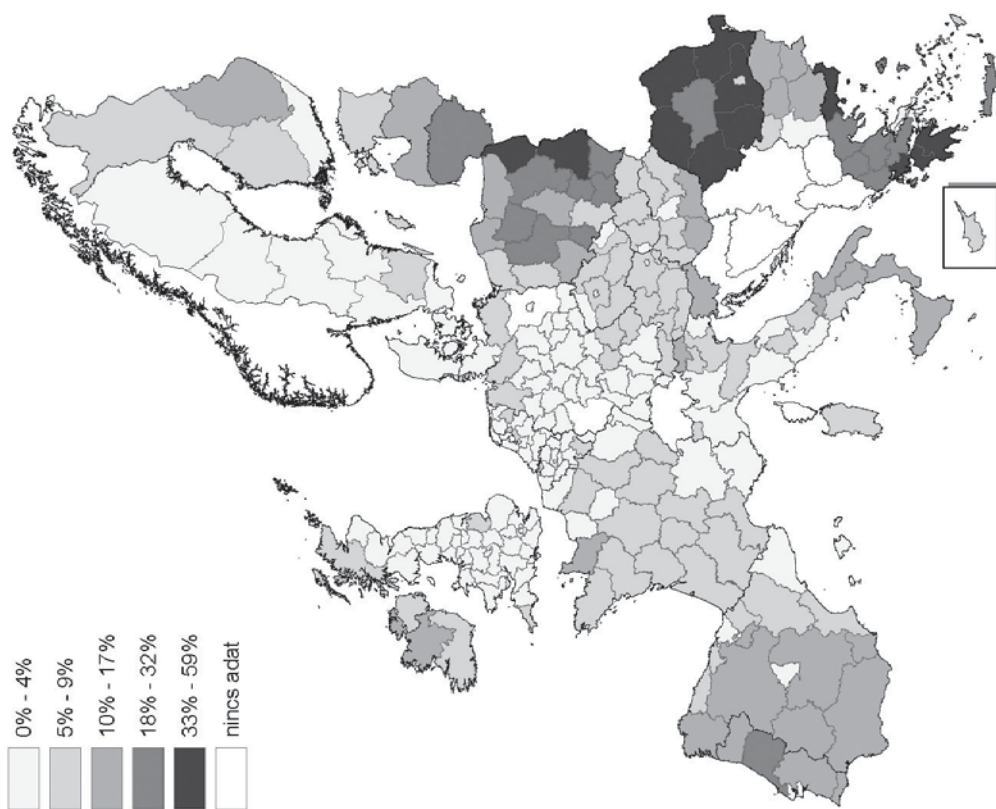


Figure 5: Proportion of agricultural employment (2000–2004)



Regional characteristics of part-time employment

Despite the fact that the practice of part-time employment is more and more widespread, this form has no common definition. As it is stated in the OECD glossary on the topic: according to the basic definition by the ILO, part-time work entails substantially less time than normal. This definition is used for administrative purposes in many countries, but it is not sufficient for every examination. Thus, either employees are asked if they regard themselves as part-time workers, or a working time "cut-off" is considered part-time based on the distinction between full and part-time employment. The general recommendation is to use the definition of a working hours cut-off when making international comparisons. OECD uses the "less than 30 hours a week" definition for the common understanding of the term "cut-off", mainly for statistical purposes (LAKY T. 2001).

The majority of part-time workers are employed by the tertiary sector. In some countries of the European Union, especially in the United Kingdom, the sectoral effect on the part-time employment of women is more significant because services have a greater proportion. The spread of part-time work is influenced by further demand factors as well. The forced contraction of work costs, the demand for increased flexibility, the development of global markets and the high level of unemployment all have contributed to this process. The lack of job vacancies resulted in the acceptance of part-time jobs by both men and women, who originally looked for full-time jobs. The growing proportion of women in the labour market on the side of demand, which can be traced back for more than 40 years, further increased the significance of part-time employment. The increasing participation of women in the labour market can be attributed to social, economic (e.g. the decrease in men's wages), political and educational changes as well.

In Hungary, the proportion of part-time workers is very low (about 5%). Few people are employed in this form, even compared to the countries of the eastern Central European region. In the Baltic countries and Poland, one in every ten employees is a part-timer. It must be added that in those regions where the taxes payable by employers are the same in the case of both full-time and part-time employees, it is more worthwhile to employ someone full-time. Conservative company managers also hinder the spread of part-time work because many of them are not able to conceive of a four-hour workday. In Hungary the gross salary of part-timers does not reach even 40% of the salary of those who are employed full-time. The

introduction and massive use of part-time work has not happened in the public sector, either. The negative feelings of participants in the private sector can only be relieved by positive experiences in the public sector. (The exemplary Netherlands have been employing young people in part-time jobs in the public sector since the end of the 1980s, thus making the solution popular this way as well.)

Therefore the Netherlands has made the greatest leap forward regarding the form of part-time employment. In the 1970s, the Dutch experienced one of the worst employment situations: a double-digit unemployment rate, high wages and a welfare state that took care of everyone. Due to the employment reforms of 1982 - i.e. liberalization of the labour market, reduction of the generous social support system that used to surround employees, minimum wage freeze, facilitation of the part-time work system, and reduction of the tax liability of earned income - the labour market began to revive, more people found work and the ratio of permanently unemployed people within all the unemployed dropped by half (LAKY T. 2001).

Typically, women are the ones working 15-30 hours per week. From 10 part-timers, seven are women, while from 10 female workers, eight work part-time, which is understandable if we consider that the traditional family model allows less time and opportunity for women to build a career. Many of them are satisfied if they manage to find even a part-time activity besides taking care of the children. If we add that in the EU Dutch women have the highest economic activity, then it seems that Holland could achieve a healthy balance between work and private life. The ratio of men in part-time employment compared to women is the highest in the eastern Central European countries, where from 10 part-timers, four are men. In the EU-15 countries the rate is 10 to 2 - that is, out of 10 part-timers, only two are men.

To achieve this outstanding result, it is obviously necessary to ban any kind of discrimination against part-time employees. Wages proportionate to working hours, bonuses, holidays and other fringe benefits provide the basis for this. The latest laws give employees the right to reduce and increase working hours according to their own wishes. This can only be refused if it can be unambiguously proved that the request violates business interests.

Of course, the northern parts of the Netherlands are again in the leading position when compared with other regions in terms of part-time employment. Nevertheless, only the south-western regions of the United Kingdom show similar values to those in the Netherlands.

One area that can be seen as an example is the area of Groeningen, where parallel to the structural transformation, the majority of the new workplaces created in the tertiary sector provided part-time opportunities. Parallel to the growing activity rate and the decreasing number of people working on family farms, masses of women appeared in the labour market. The structural change of the industry in the region was not favourable for unemployment anyway, because the labour-intensive sectors either decayed or became modernized, but much rather they were overtaken by capital-intensive sectors (e.g. the chemical industry). Therefore, most of the new jobs developed in the tertiary sector, and education, informatics, transport and trade improved better than the national average.

In the economy of Friesland, besides some food-industrial multinational companies, the small and medium-size enterprises, where two thirds of the overall employment is concentrated, play the main role. The expansion of the tertiary sector can be seen best in the field of financial services. Several major insurance companies (Aegon, Avero Achmea, etc.) have premises here.

Between 1970 and 1990 in the region of Drenthe – parallel with the development of industry – employment tendencies changed favourably, since employment growth was above the national average. Nevertheless, the recession of the early 1980s could be felt here as well. Although unemployment was below the national average from the second half of the 1980s, its decrease was faster than in other parts of the country. So, besides industry, services provided the majority of jobs. The expansion of the latter clearly determined the direction of economic-employment structural change. After the turn of the millennium the influx of women into the labour market accelerated, and their activity rate and part-time employment grew significantly.

In the United Kingdom, the south-western areas are in the lead regarding part-time employment. Here, the values are above the national average by 4%. In these areas the economic activity of women is above average, and at the same time, the labour force absorption ability of services is even more considerable. In parallel with this, the role of the processing industry is becoming smaller. Following the turn of the millennium, Bristol and its vicinity increased employment in the fields of financial and business services, education and also in tourism. It must be particularly emphasized that the ratio of secondary employment in this region is the highest in the whole country, which fact – together with the above factors – can also explain the outstanding rate of part-time employment.

The Cornwall area deserves special attention. Here, despite the diversification of the economy, the processing industry does not offer enough jobs. However, the tertiary sector is developing dynamically here as well. While at the end of the 1990s, 69% of employed people could find a job in one of the services, in 2004 this rate was already 74%. The increase in significance of tourism is outstanding, though seasonability causes some problems in employment here as well. The region attracts around five million visitors a year and thus helps the services gain ground to an extent that would otherwise be impossible. At the same time, the activity rate of women grew significantly in the 1990s, although activity was low at the national level.

After the turn of the millennium, Austria and Luxembourg had the most spectacular results in the field of expansion of part-time employment. In Austria, though the values cannot reach half of the Dutch rate even today, a 15% overall expansion has been achieved. This comprises a 4% expansion in the case of men and a 30% expansion in the case of women.

In some sectors women's part-time employment is over-represented in Austria. These sectors are retail and wholesale trade, health and social work, and business services. Retail and wholesale trade employ about 500,000 people, and had a 3% growth in employment as early as the second half of the 1990s. Besides its role in employment, this sector is among the most successful ones regarding productivity and added value as well. In retail trade, especially in the big chain stores, while the number of trainees continuously decreases, the rate of young, atypical employees grows. These tendencies can also be noticed through the negative effects on the income situation within the sector.

Furthermore, the pension reform package that was accepted in 1997 also played a significant role in preparing the expansion of part-time employment. This reform includes a measure that is a kind of combination of the right to a partial pension and part-time employment with the aim to reduce the working hours of older people.

The large-scale growth of labour force demand, which took place after 1985 in Luxembourg, gives an unambiguous answer to the reasons for low unemployment. In the second half of the '90s, average unemployment was less than a third of the EU average. As a point of fact, when cross-border commuters lose their jobs they do not appear in the statistics of Luxembourg, and thus they do not make them worse. The years following the turn of the millennium brought about a slow-

down in the economy. This tendency did not spare labour market processes either: the ratio of job-seekers has continuously been increasing since 2002. It is probable that after the growing tendency of structural unemployment, even if the ratio decreases, it will not reach the previous level again.

The change of production structure had a fundamental effect on the employment structure as well. The expansion of the tertiary sector during the last 25 years has doubled the number of people working in the sector. The growing demand of the financial, business, transport and telecommunications services, as well as the public sphere, drove this change.

During the preparation of the 1998 national employment action plan, the slow expansion of employment in Luxembourg was dealt with. The 1999 Act on the realization of the action plan already contains laws that enhance the expansion of part-time employment (gradual early retirement, part-time parental leave, change-over to part-time employment for employees over 49), and more flexible organization of part-time work. It also includes the introduction of a four-week probation period similar to the probation period of full-time employment, and the introduction of compulsory collective negotiations.

Following the turn of the millennium, besides Austria and Luxembourg, the provinces of Trento and Lazio in Italy achieved a remarkable increase in part-time employment in the Union. This tendency can be connected to the growing activity of women in both regions. In the past years the employment situation of the Italian capital and its vicinity has come to the foreground of politics, where, apart from the growth of the economy and job creation, flexible employment and the increasing role of women in the labour market have also appeared as a priority. Since the 1970s the role of services in employment have been growing in this area, and it is still the most significant in the country. Besides public services, the network of retailers leading in part-time employment have a distinguished role.

In Trento, where the activity rate is above the national average, the employment ratio of women has been increasing since the second half of the 1990s. In parallel, the ratio of part-timers has increased by 8% in five years, which is four times higher than the EU average. This is clearly due to the expansion of women's part-time employment, the rate of which grew by 14% in the case of women, while in the case of men the increase corresponds to the EU average. One of the most decisive elements of the structural change to the region's

economy is the continuous strengthening of tourism. In accordance with this, the most important and the most dynamically developing activities of the tertiary sector are the services connected to tourism.

Regional characteristics of employment with fixed-term contracts

No regional data can be found in connection with fixed-term contracts in the database of Eurostat; thus these can only be examined at the member state level. In quite a few European countries, in more than half of the institutions this form of employment is not used at all (the least in Estonia, Latvia, Slovakia and Romania), and in other countries like Ireland, Luxembourg, the United Kingdom and Malta, more than three quarters of companies do not sign contracts for a temporary period. It must be added that in regions where seasonability or employment protection is low, the situation does not require companies to sign fixed-term contracts.

Fixed-term contracts were used most widely in Spain, Poland, Portugal and Slovenia, where only one third or one half of companies used them. In the listed countries, except for Spain, the ratio of agricultural employment is consistently high. Seasonal work in agriculture and tourism as a periodic task to be performed also contributes to the amount of fixed-term contracts.

It is remarkable that the ratio of those who are employed in this form is increasing, though not at such a high rate as in the case of part-time employment. The period of the fixed-term contract - having significant differences among countries - is characteristically 3-6 or 6-12 months. The rate of contracts that are signed for more than a year or for less than three months is far behind the above. More than half of the employment is in manual - mostly unskilled - labour. The majority of non-manual jobs are less demanding office work. The main reason for these contracts is to perform some seasonal tasks or to substitute for someone. Another important factor is the uncertain amount of future work and the need for a longer probation period. It must be mentioned that in regions where unemployment shows a growing tendency or is permanently high (e.g. Spain, Poland), employment with a fixed-term contract can be a "compromise" form to solve the situation.

4. Conclusions

From the survey of the tendencies of unemployment in Europe in space and time, it can be clearly seen that the change of regime in the eastern Central

Figure 6: Regional differences in part-time employment (2000–2004)

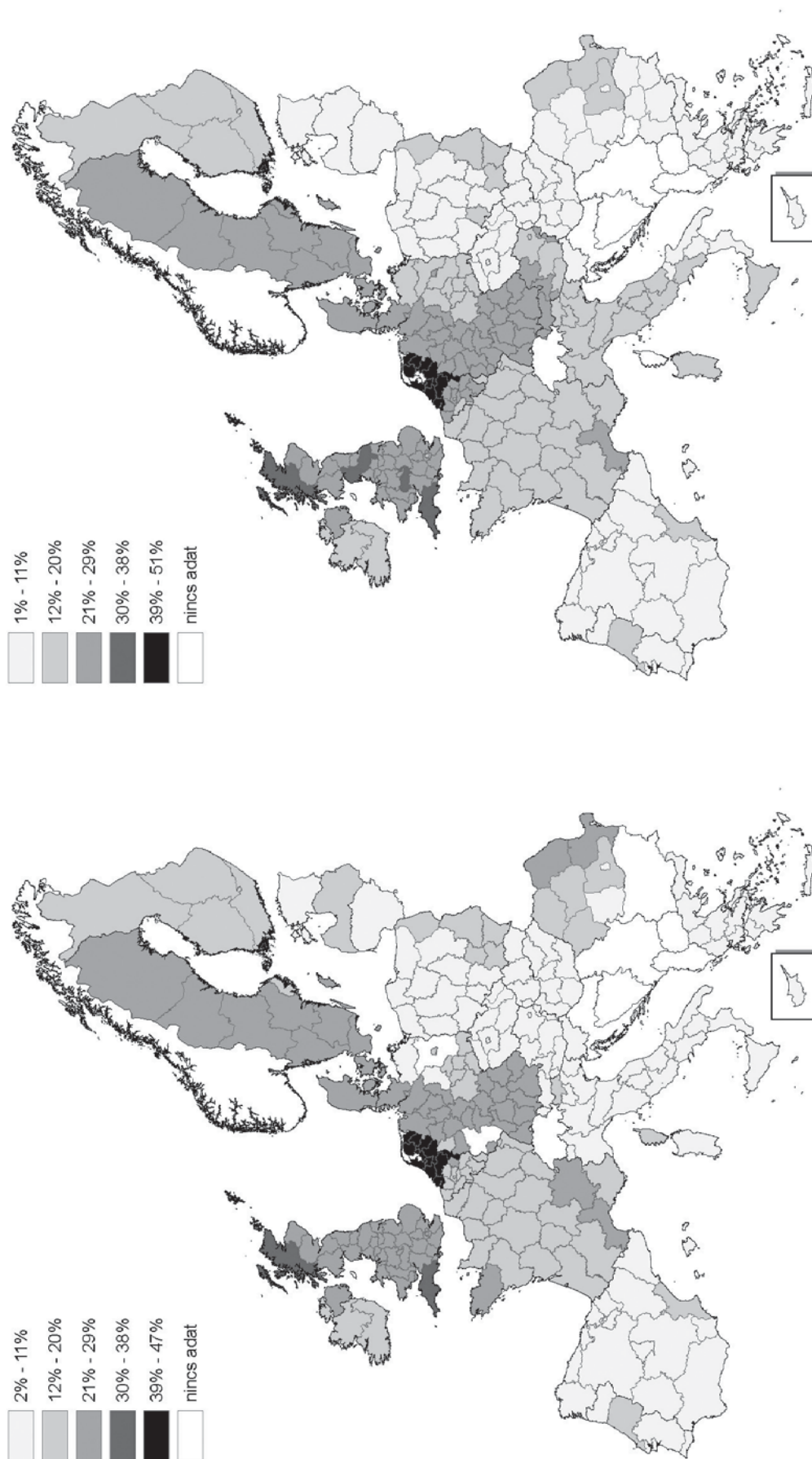


Figure 7: Proportion of people employed in the tertiary sector (2000–2004)

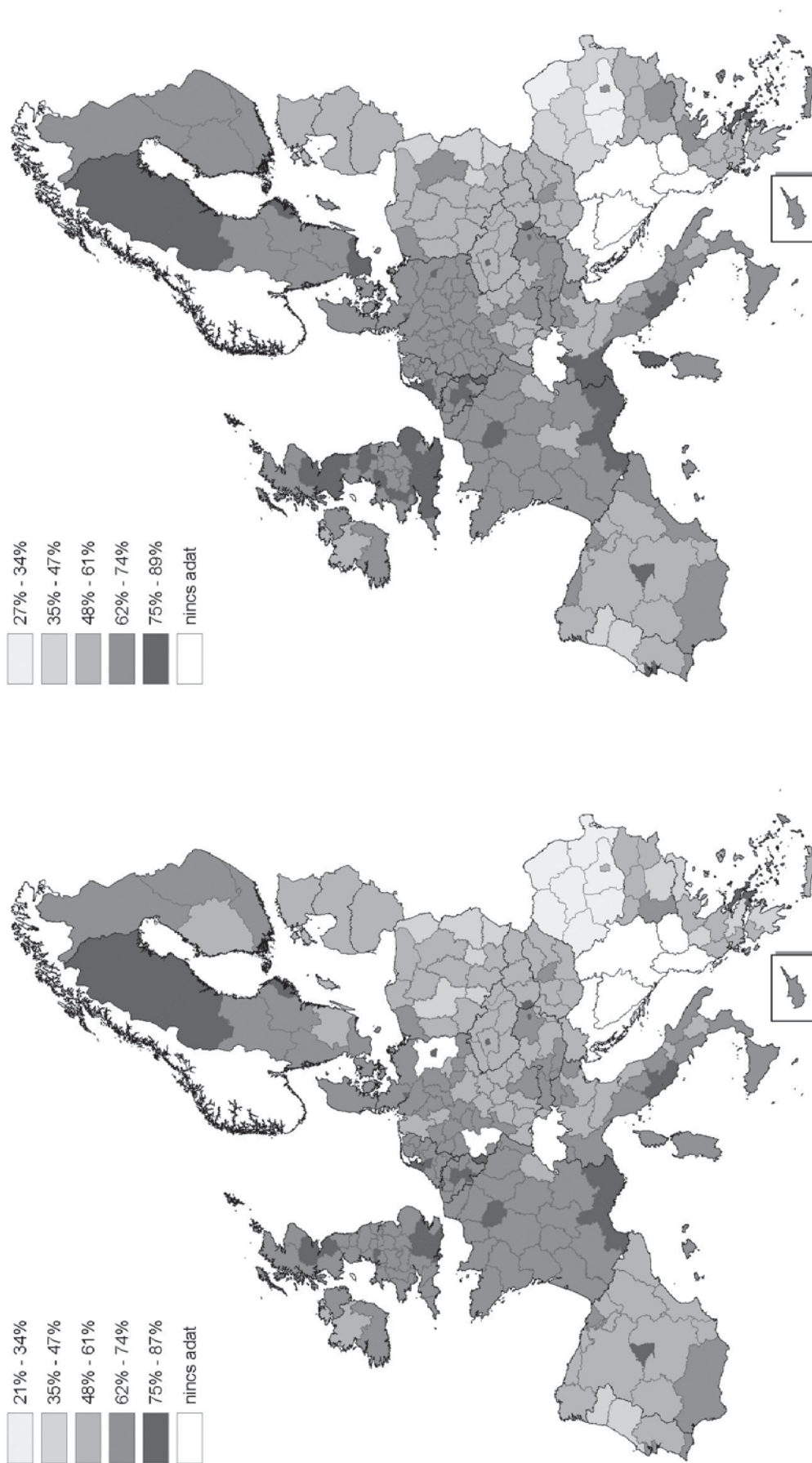
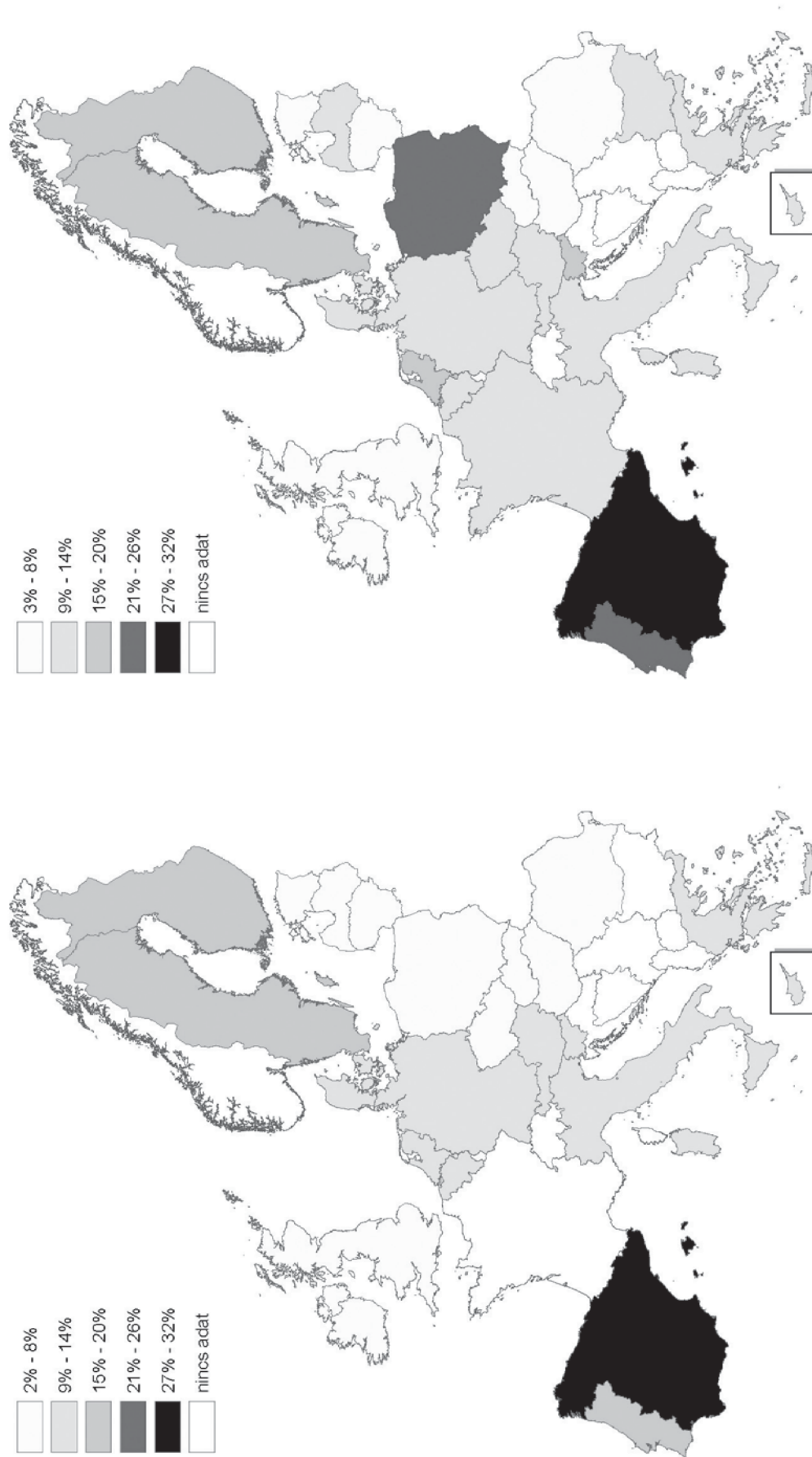


Figure 8: Proportion of people employed with a temporary contract (2000–2004)



European countries had a very long-term effect on labour market processes. The majority of the people who lost their jobs in the first half of the '90s did not get back into the labour market. This could be put down to the fast devaluation of the acquired professional expertise, as well as to the spread of alternative means of subsistence (black labour, independent household farming plots). The fact that people could leave the labour market so quickly and that they moved back there only at a moderate rate was facilitated by both the laxity of the early and disability pension systems and the generosity of the unemployment benefit system. As for the consequences of the economic change of system on the labour market, the level of activity and employment is remarkably low when compared to that of other European countries. This can be attributed to the inflexibility in terms of job opportunities offered to those being away from the labour market for a longer time. The development that began during the period of decreasing-stagnating unemployment level, that is, during the middle or second half of the '90s, did not lead to a significant increase in employment either. Another negative aspect is that the difference between the employment rates of the newly acceded countries and those of the other European countries further increased in the past few years, despite the fact that the catching-up economies were characterised by a permanently high rate of growth. The growth of productivity was faster than the European average, but the rates of employment did not increase; in several countries there was even a decrease.

According to some assumptions, the low level of employment in certain countries can be traced back to structural reasons, such as the fast devaluation of the earlier-acquired professional expertise and experience during the change of the economic system, as well as the inefficiency of the Hungarian educational system. The other factor is that technological development actually entails inflexibility in terms of job opportunities. Compared to the transitional economies, however, in Hungary it can be positively evaluated that employment has been increasing slowly but continuously since 1996. Contrary to this, in Poland, the Czech Republic and Slovakia, significant structural changes began after 1998 and are still having an effect at this time. To make the situation even more complex, in comparison with the EU, the tax burdens can be regarded as relatively high. This is true in the case of almost all the new member states, suggesting the presence of a sort of financial trap. High tax burdens prevent legal job creation, thus increasing unemployment. The rate of active employment policy instruments per unemployed person is lower in the new member

states – and thus in Hungary as well – than the EU average. At the same time, it is remarkable that there is a significant dispersion within the EU itself. In the Netherlands, the ratio of expenses to GDP is five times as much as in the United Kingdom. The spread of active employment policy instruments in the new member states is also hindered by the limits of the budget. Besides this, mixed experiences concerning the effectiveness of the programmes can also present obstacles.

Naturally, those European regions where the economic development of the past decades was accompanied by a suitable level of social mobility as well as flexibility of the labour market, and where, besides international trade, financial and business services are the most significant, are to be listed among the top rank in terms of the characteristics of the labour market.

In certain regions of Western Europe, where the economy is based on traditional sectors of lower productivity and the value of R&D investment is much smaller than the investment into equipment and the introduction of new markets and products, these features certainly have a fundamental influence on the employment situation as well. In those regions (especially in the eastern regions of Germany), where the main economic problem is lagging behind concerning productivity, again a higher rate of job seekers should be reckoned with. It is well known that except for inherited agricultural structures, the market economy has resulted in an economic structure that is catching up to that of the western areas. The competitiveness of the processing industry, however, is far from the western level; thus the decline of that sector also has an effect on the employment situation. There are some areas where structural problems have been protracted due to the slow economic recovery, meaning that the area was unable to properly adapt to the new challenges. These areas were also characterized by stagnation after the turn of the millennium. Based on the above, three crisis areas can be pointed out in the EU where unemployment is significantly higher than the European average and there are no signs of catching up. These are Poland, Slovakia and the eastern provinces of Germany.

A regional feature of the labour market processes that is even more important than the above is the fact that following the turn of the millennium, the periphery – which belongs to the lowest rank in almost all aspects, even now – has begun to catch up. The leaders in this process are Italy, Spain, France and Greece, especially the southern regions. The southern regions of the first two member states can pride themselves on a tendency of improvement

of 5–8% in terms of both the rate of employment and the unemployment figures during the five years after the turn of the millennium. Behind these tendencies, one can observe the signs of a changing economic structure. As the role that agriculture plays in employment is becoming ever smaller, it is the opportunities offered by tourism that are gradually coming to the forefront. Of course, where people are willing to invest either into vocational training or even into postgraduate programmes, or to obtain more knowledge specific to a given company, there, by getting to a higher level from their primary qualifications, their chances on the labour market also become significantly better.

The catching up of peripheral areas can be observed not only in the Mediterranean region. There are examples of this among the most developed regions as well. Going through a structural change in employment, the northern areas of the Netherlands were able to decrease their rate of unemployment, which otherwise had been higher than the national average. With the expansion of services – primarily with the dynamic development of transportation and financial services – and especially by increasing the rate of part-time employment of women, these regions could even defy the overall tendencies experienced in the country.

Of the areas affected by a change of structure in industry, those that have good transport-geographical features can improve their positions in the labour market and lay emphasis on supporting investment in production and R&D, and on facilitating technological development, as well as on strengthening the innovation potential of small and medium-size companies. If, as a result of an expansion in financial and business-related services, all of these are accompanied by the development of enterprises and the expansion of their foreign trade opportunities, then they can also begin to catch up.

When assessing regional differences in terms of atypical forms of employment, it becomes clear that in the most developed member states of the EU part-time employment is the most significant form of flexible employment, whereas in the case of the newly joined countries it is self-employment and employment with a fixed-term contract.

The rate of self-employers, meaning basically those who utilize the workforce of their families, is typically high in those countries in Europe that still have significant agriculture, such as in Poland. The other major group is made up of the working owners of small family-run pensions, restaurants and tourism-related shops that exist in large numbers in certain areas of Greece and Italy.

Generally, it can be stated that parallel to the decrease of the number of those living from agriculture, there is a significant decrease in the number of people providing for themselves and their families with a non-employment legal status.

As for the spread of part-time employment, it can be set down that the regional differences between countries can mostly be explained by differences in the economic structures, the breakdown of wage-earners by sector, and the size of organizations. To a certain extent the analysis of the development of various sectors can provide an explanation for the sensitivity of part-time employment to economic cycles, as well as to the overall tendency of replacing full-time employment with part-time employment. Therefore, it is a generally accepted view that the ratio of part-timers in a given country reflects the state of the economy as well. The more developed a region is, the higher the ratio of part-timers is. In the case of Hungary, these ratios provide an accurate picture of how developed the economy is. Naturally, there are differences between regions or sectors within the country. Taking these differences into consideration is a highly important aspect in employment policy (SERES A. 2004).

There are further factors of demand that have an influence on the spread of part-time employment. The efforts to keep labour costs low, the need for increasing flexibility, the establishment of global markets and the higher level of unemployment have all contributed to this process. In the cases of both men and women seeking full-time jobs, the lack of these full-time jobs have resulted in them too accepting part-time jobs. From the side of supply, the increasing rate of women participating in the labour market further increases the significance of part-time employment.

The ratio of people employed part-time in eastern Central Europe is low. One of the reasons for this is the historical tradition of full-time jobs. From this aspect, a part-time job means the worsening of employment conditions. The other reason is the low level of wages, as a result of which the income from a part-time job is not enough for economic survival.

Besides its seasonal significance in agriculture, tourism and the construction industry, employment with fixed-term contracts can be connected to the level of unemployment, changes in its rate, and directly to the treatment of unemployment. From the other side, it can be connected to the level of employment safety. Areas of lower unemployment levels have lower levels of fixed-term employment. Where unemployment shows an increasing

tendency, employing people with fixed-term contracts can be a “compromise” form of treatment. Areas of lower levels of employment safety of course have a lower occurrence of fixed-term employment.

Bibliography

ARTNER A. 2005: *Írország a fellendülés éveiben. MTA Világgazdasági Kutatóintézet, Kihívások, 181 p., June 2005.*

MADSEN, K. 2004: *How can it possibly fly? The paradox of a dynamic labour market in a Scandinavian welfare state. Dickey Center for International Understanding, Dartmouth College, Hanover, New Hampshire (USA), 30-31 January 2004. p. 31.*

LAKY T. 2001: *Az atipikus foglalkozások. In: Foglalkoztatás, munkanélküliség. Munkatudományi tanulmányok, Struktúra-Munkaügyi Kiadó, Budapest, p. 126.*

PULA G. : *Az euró bevezetésével járó strukturális politikai kihívások: munkapiac. MNB-tanulmányok, Budapest, 41/2005. p. 62.*

RUKOWSKI, J. - PRZYBYLA, M. 2002: *Poland: Regional Dimensions of Unemployment. In: B. Funck - L. Pizzati (eds): Labor, Employment and Social Policies in the EU Enlargement Process: Changing Perspectives and Policy Options, Washington D.C.: International Bank for Reconstruction and Development/World Bank.*

SICHERL, P. 2005: *Long Term Trends in Atypical Forms of Employment. SICENTER, Ljubljana, Slovenia. (Based on the international project “Households, work and flexibility” within the 5th Framework Programme of the EU.) 44 p.*

GÄCHTER, A. 1997: *Part-time work for older workers. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin.*

Report by the Commission's services on the implementation of Council Directive 97/81/EC of 17 December 1997 concerning the Framework Agreement on part-time work concluded by UNICE, CEEP and the ETUC. p. 40.

Razširjenost fleksibilnih oblik zaposlovanja

Povzetek

Pojav fleksibilnih oblik zaposlovanja je povezan z naraščanjem fleksibilnosti trga dela. Fleksibilne oblike zaposlovanja so posledica prilagajanja trenutnim tržnim razmeram. Trzijske države gotovo spadajo v skupino držav, v katerih so bile reforme trga dela najbolj opazne z vidika prehoda v

tržno gospodarstvo in uvajanja sodobnih zaposlitvenih razmerij. Še vedno pa so med državami opazne razlike z vidika togosti delovne zakonodaje in naklonjenosti tem oblikam zaposlitve. V članku se osredotočamo na dve glavni obliki atipičnih zaposlitev, in sicer zaposlitev s krajšim delovnim

časom ter začasno zaposlitev. V empirični analizi poskušamo odgovoriti na vprašanje, ali prihaja do konvergence ali divergence atipičnih oblik zaposlitve v različnih poklicnih skupinah in med državami članicami EU.

Ključne besede: atipična zaposlitev, trzijske države, EU, konvergenca, divergenca

Summary

The phenomenon of atypical employment is connected with increased labour market flexibility. Various forms of atypical employment are a reflection of the adjustment process to the current market situation. Transition countries undoubtedly represent a group of countries where labour market reforms have been most

noticeable in light of the transition into a market economy, as well in light of introducing modern work arrangements. Still there are some differences between countries in the sense of employment legislation rigidity, as well in the esteem of these forms of employment. This article focuses on the two major forms of atypical

employment: that is, part-time and temporary employment. By empirical analysis we try to answer whether there is a convergence or divergence between EU Member States in the prevalence of atypical employment in various occupational groups.

Key words: atypical employment, transition countries, EU, convergence, divergence

JEL: J210

1. Uvod

Fleksibilne oblike zaposlovanja¹, ki jih lahko opredelimo kot zaposlitve, ki niso redne, so v zadnjem času vedno pogostejše. Potreba po njihovi uporabi se je pojavila s potrebami delodajalcev, da čim bolj gladko in tekoče prilagodijo svojo proizvodnjo in stroške trenutnim tržnim razmeram. Zaradi precej toge zaščitne delovne zakonodaje ob zaposlitvah za nedoločen čas, ki vključuje administrativne postopke, kot na primer odpovedne roke, posvetovanja s sindikati, posebno

varstvo socialno šibkih skupin ter plačilo odpravnine, se delodajalci raje odločajo za fleksibilnejše oblike zaposlovanja. Omogočajo jim hitrejšo prilagoditev večjega števila delavcev trenutnim tržnim razmeram ter finančnemu položaju podjetja, kar obenem pomeni hkratno zmanjšanje stroškov odpovedi delovnih razmerij. Seveda pa se uporaba tovrstnih oblik zaposlovanja med državami razlikuje. Slednje je lahko povezano z močno vlogo sindikatov v posamezni državi, pa tudi s prepričanjem delavcev, da so atipične oblike zaposlitve nekaj »slabega«. Najpogosteje navajani

* Gea College Visoka šola za podjetništvo

¹ V članku uporabljamo tudi izraz atipične oblike zaposlitve.

zadržki glede tovrstnih zaposlitev so negotovost in nezmožnost načrtovanja prihodnosti, stopnja socialne varnosti, ki je v tem primeru nižja kot pri rednih zaposlitvah. Struktura članka je naslednja: uvodu sledi kratka predstavitev izhodišč fleksibilnih oblik zaposlovanja in nekaterih statističnih dejstev, pa tudi ugotovitev, da pretirano toga delovna zakonodaja ovira uvajanje prožnejših oblik zaposlovanja. Med pokazatelje togosti trga dela na primer spada tudi indeks fleksibilnosti zaposlitve Svetovne banke, ki je predstavljen v podpoglavju 2.3. Omenjeni indeks nakazuje, da bolj kot država sprošča delovno zakonodajo, bolj se povečuje fleksibilnost trga dela. Pregled gibanja na trgu dela v tranzicijskih državah je v 3. poglavju. Tranzicijske države so gotovo skupina najbolj vidnih reformatork na trgu dela. Predstavljena sta razvoja trgov dela v tranzicijskih državah ter naraščanje fleksibilnih oblik zaposlovanja. Analiza se nanaša na dve najpogostejši fleksibilni obliki zaposlitve, in sicer zaposlitev s krajšim delovnim časom in začasno zaposlitev. V 4. poglavju se na podlagi indikatorja konvergence/divergence v empirični analizi sprašujemo, ali obstaja konvergenca ali divergenca atipičnih oblik

zaposlitve med državami članicami EU in v posameznih poklicnih skupinah. Empirična analiza se nanaša na začasne zaposlitve ter zaposlitve s krajšim delovnim časom. Sklepu nato sledi še pregled uporabljene literature.

2. Pojav fleksibilnih oblik zaposlovanja – naraščanje fleksibilnosti trga dela

2.1 Izhodišča

Naraščanje fleksibilnih oblik zaposlovanja, ki so posledica prilagajanja trenutnim gospodarskim razmeram, pomeni večjo fleksibilnost trga dela. Literatura in statistični podatki pa kažejo, da se naklonjenost tem novejšim oblikam zaposlitve med delavci močno razlikuje. Tovrstne prakse so najpogostejše med mladimi in starejšimi delavci oziroma v starostnih skupinah 15–24 in 55–64 let. Primerjava med spoloma nam razkrije, da je več začasno zaposlenih in zaposlenih s krajšim delovnim časom žensk, medtem ko so moški bolj

Tabela 1: Zaposlitev s krajšim delovnim časom v % glede na celotno zaposlenost v izbranih evropskih državah po spolu

| Država | 1996 | | 2004 | |
|------------------|-------|--------|-------|--------|
| | Moški | Ženske | Moški | Ženske |
| Avstrija | 4,2 | 28,8 | 5,7 | 41,3 |
| Belgija | 3,0 | 30,5 | 6,8 | 41,0 |
| Češka | 2,9 | 10,3 | 2,3 | 8,5 |
| Danska | 10,8 | 34,5 | 12,3 | 33,9 |
| Francija | 5,2 | 29,4 | 5,2 | 30,0 |
| Finska | 7,9 | 15,6 | 8,7 | 17,8 |
| Nemčija | 3,8 | 33,6 | 6,1 | 40,8 |
| Grčija | 3,3 | 9,0 | 2,2 | 8,6 |
| Madžarska | 2,1 | 4,4 | 3,2 | 6,2 |
| Irska | 5,0 | 22,1 | 6,1 | 31,9 |
| Italija | 3,1 | 13,0 | 4,9 | 24,8 |
| Nizozemska | 17,0 | 68,5 | 22,5 | 74,8 |
| Norveška | 10,3 | 45,8 | 15,0 | 45,8 |
| Poljska | 8,5 | 13,5 | 8,1 | 13,4 |
| Portugalska | 5,1 | 13,0 | 7,0 | 16,1 |
| Slovaška | 1,1 | 3,8 | 1,4 | 4,2 |
| Slovenija | 5,2 | 8,6 | 7,7 | 11,7 |
| Španija | 3,1 | 17,0 | 2,7 | 17,9 |
| Švedska | 8,9 | 41,8 | 12,4 | 36,4 |
| Švica | 8,7 | 53,5 | 11,8 | 58,8 |
| Velika Britanija | 8,1 | 44,8 | 10,6 | 44,2 |

Vir: Eurostat Yearbook, 2005.

samozaposleni. Delež atipičnih oblik zaposlitve je večji v zasebnem sektorju, čeprav v zadnjem času narašča tudi v javnem sektorju. Z naraščanjem velikosti podjetja se delež atipičnih oblik zaposlitve zmanjšuje (Burgess in Strachan, 1999; Bergström in Storrie, 2003).

Čeprav je pojem fleksibilnosti trga dela v zadnjem času aktualen, zlasti z vidika učinkovitosti evropske politike zaposlovanja in lizbonske strategije, pa se uporaba tovrstnih oblik zaposlovanja med državami razlikuje. Tabela 1 nam prikazuje gibanje pri zaposlitvah s krajšim delovnim časom glede na celotno zaposlenost v izbranih evropskih državah po spolu. Med izbranimi državami so članice in nečlanice EU, pa tudi nekatere tranzicijske države.

Ker je problem brezposelnosti v Evropi v zadnjem času vedno bolj pereč, se fleksibilne oblike zaposlovanja kot odgovor na nastale razmere vedno bolj uveljavljajo. Tabela 1 prikazuje občutne razlike glede zaposlitev s krajšim delovnim časom med izbranimi evropskimi državami, kar pomeni, da ne sestavljajo neke homogene skupine. Splošno gibanje glede zaposlitev s krajšim delovnim časom je pozitivno, čeprav obstajajo izjeme v južni Evropi (Grčija) in med tranzicijskimi državami (Češka, Poljska). V zaposlitvah za krajši delovni čas prevladujejo ženske. Večji delež zaposlenih za krajši delovni čas glede na celotno zaposlenost lahko zasledimo v nekaterih državah severne in zahodne Evrope, manjše deleže pa v južni in vzhodni Evropi. Razširjenost fleksibilnih oblik zaposlovanja se med opazovanimi državami razlikuje tudi zaradi togosti delovne zakonodaje. Glede na trenutne gospodarske razmere so reforme delovne zakonodaje nujne, vendar se naklonjenost tem reformam med državami močno razlikuje.

2.2 Potreba po prenovi delovne zakonodaje

Temeljni cilj zaščitne delovne zakonodaje je omogočiti delojemalcem zaposlitveno in dohodkovno varnost ob trenutni zaposlitvi in brezposelnosti. Pri odpustu delavca mora delodajalec obvestiti delavca v zakonskem ali pogodbeno določenem odpovednem roku, saj ima delavec v tem primeru na voljo čas, da si poišče novo zaposlitev. Zaščitna delovna zakonodaja v nekaterih državah zavezuje delodajalca, da po možnosti ponudi drugo zaposlitev v svojem podjetju in da sodeluje s sindikati in drugimi institucijami trga dela pri ponovni zaposlitvi brezposelnega delavca, pri čemer mora plačevati neko nadomestilo. Namen teh ukrepov je povečanje dolgoročne delavčeve pripadnosti

posamezni zaposlitvi, zavedanje delodajalčeve obveznosti za notranjo prerazporeditev ali po možnosti sodelovanje pri iskanju ponovne zaposlitve zunaj tega podjetja in blaženje izgube dohodka. Možnosti stabilne zaposlitve so za delavce lahko znak, da se z večjim zanimanjem udeležijo dodatnega izobraževanja in usposabljanja, za podjetja pa pomeni vlaganje v dodatno izobraževanje in usposabljanje dolgoročno večjo produktivnost, večjo notranjo fleksibilnost delavcev in hitrejše prilagajanje spremenjenim tržnim razmeram. Stabilnost zaposlitve naj bi tudi pomenila manjše nasprotovanje delavcev pri uvajanju novih tehnologij in delovnih praks (Abraham in Houseman, 1993; Arulampalam in Lee Booth, 1997; Cazes, 2002).

Prav te togosti v delovni zakonodaji (npr. odpovedni roki, plačilo odpravnin) pa podjetjem povzročajo visoke stroške odpuščanja, saj je to povezano s plačilom odpravnine in drugih obveznosti, ki so v korist brezposelnih oseb. Slednje se lahko nanaša na pomoč pri iskanju ponovne zaposlitve ter financiranje dodatnega izobraževanja in usposabljanja. Poleg tega mora podjetje določeno obdobje obdržati presežnega delavca na svoji plačilni listi predvsem zaradi dolgotrajnih administrativnih postopkov (upoštevanje odpovednega roka, pogajanja z reprezentativnimi telesi in/ali institucijami trga dela), kar seveda pomeni dodatne stroške za podjetje. Lahko bi povzeli naslednje: bolj toga zaščitna delovna zakonodaja pomeni bolj previdne delodajalce pri zaposlovanju delavcev v redna delovna razmerja (Bertola, Boeri in Cazes, 2000).

Ena od slabosti toge delovne zakonodaje je tudi, da se poglobljajo razlike na eni strani med delavci, ki so redno zaposleni in z zaščitno delovno zakonodajo uživajo veliko varnost zaposlitve, na drugi strani pa med delavci, ki niso redno zaposleni (zaposlitev za določen čas, sezonska zaposlitev, druge oblike neformalne zaposlitve), pa tudi brezposelni iskalci zaposlitve, ki niso deležni zaščitne delovne zakonodaje. V splošnem velja, da za prvo skupino delavcev čas trajanja zaposlitve pri istem delodajalcu s starostjo narašča, medtem ko se tveganje izgube zaposlitve zmanjšuje. V nasprotju s tem pa se druga skupina delavcev srečuje s problemom dostopnosti do redne zaposlitve, pri čemer se te možnosti še poslabšujejo zaradi ekonomske nestabilnosti. Toga zaščitna delovna zakonodaja lahko na ta način spodbuja rast nerednih oblik zaposlitve ter zmanjša najemanje novih delavcev, zlasti za redne oblike zaposlitve. Slednje lahko privede do večje brezposelnosti, še posebej dolgoročne brezposelnosti.

Tabela 2: Indeksi fleksibilnosti zaposlitve

| Država | 2003 | 2004 | 2005 |
|-------------|------|------|------|
| Slovenija | 59 | 53 | 64 |
| Litva | 64 | 41 | 44 |
| Latvija | 62 | 49 | 59 |
| Estonija | ... | 44 | 51 |
| Češka | 36 | 28 | 24 |
| Slovaška | 61 | 10 | 39 |
| Avstrija | 41 | 40 | 44 |
| Belgija | 90 | 20 | 20 |
| Danska | 25 | 17 | 20 |
| Finska | 43 | 44 | 48 |
| Francija | 61 | 66 | 66 |
| Nemčija | 46 | 55 | 55 |
| Irska | 68 | 29 | 33 |
| Poljska | 92 | 34 | 37 |
| Portugalska | 88 | 58 | 58 |
| Španija | 88 | 69 | 66 |
| Švedska | 39 | 43 | 43 |
| Švica | 53 | 17 | 17 |

Vir: Doing business in 2006, 2005, 2004.

2.3 Indeksi fleksibilnosti zaposlitve Svetovne banke

Eden od analitičnih kazalnikov stopnje togosti delovne zakonodaje je tudi indeks fleksibilnosti zaposlitve Svetovne banke. Izračuna se v skladu z metodologijo Svetovne banke kot povprečje treh podindeksov, in sicer indeksa težavnosti pri odpuščanju, indeksa togosti delovnega časa ter indeksa težavnosti pri zaposlovanju delavcev. Vsak od omenjenih treh podindeksov zajema določeno število kazalnikov (za podroben seznam glej Doing business in 2006). Indeks fleksibilnosti zaposlitve Svetovne banke lahko zavzame vrednosti med 0 in 100, pri čemer nižje vrednosti pomenijo večjo fleksibilnost, višje vrednosti indeksa pa manjšo fleksibilnost trga dela. V tabeli 2 prikazujemo indekse fleksibilnosti zaposlitve za nekatere izbrane evropske države.

Na podlagi podatkov lahko vidimo, da so tranzicijske države skupina najvidnejših reformatorjev na področju trga dela, gibanje povečevanja prožnosti trga dela pa je opazno tako rekoč pri vseh opazovanih državah. Bolj ko sta prožni zaposlovanje in odpuščanje delavcev, bolj prožen postaja trg dela. Na primer v Nemčiji se je čas prejemanja nadomestila za brezposelnost skrajšal na 18 mesecev, kar izhaja iz novega ukrepa, ki je združil nadomestilo za brezposelnost in

zavarovanje za primer brezposelnosti v enoten program. Pred vpeljavo tega ukrepa je lahko brezposelna oseba 32 mesecev prejela nadomestilo za brezposelnost (ki je pomenilo 60 % prejšnje plače), po poteku tega ji je pripadalo zavarovanje za primer brezposelnosti, ki ga je bila brezposelna oseba deležna toliko časa, dokler ni našla ustrezne zaposlitve. V Sloveniji se je v letu 2005 indeks fleksibilnosti zaposlitve celo povečal, kar nakazuje zmanjšanje fleksibilnosti slovenskega trga dela. Razloge lahko iščemo v naslednjem: kljub spremembam in dopolnitvam veljavnega Zakona o delovnih razmerjih (veljati je začel leta 2003), ki so bile usmerjene k povečevanju fleksibilnosti trga dela, je zakon tog predvsem pri odpuščanju delavcev. Težavnosti pri odpuščanju delavcev se navezujejo na odpovedne roke in plačila odpravnin. Razloge prav tako lahko iščemo v še vedno močni vlogi sindikatov.

3. Pregled gibanja na trgu dela v tranzicijskih državah

3.1 Kratek pregled razvoja trgov dela v tranzicijskih državah

Polna zaposlenost s presežnim povpraševanjem nad ponudbo dela so bile značilnosti trgov dela nekdanjih centralnoplanskih ekonomij ob prehodu

v tranzicijo. Polna zaposlenost se je dosegala na račun nižjih plač, kar je imelo demotivacijski učinek na zaposlene. V mnogih sektorjih je bilo zaposlenih več ljudi, kot je bilo dejansko potrebno, poleg tega pa so neskladja v razporeditvi dela v industriji prispevala k nizki storilnosti dela. Cilj ekonomskih reform skupaj s političnimi spremembami je bil odpraviti te slabosti, medtem ko so socialne reforme te spremembe poskušale vpeljati čim bolj socialno sprejemljivo.

Skoraj čez noč so se trgi tranzicijskih držav odprli svetovni konkurenci, kar je s seboj pripeljalo sprostitve cen skupaj s strogo makroekonomsko stabilizacijsko politiko. Prej zaprte, samozadostne ekonomije se seveda takemu nenadnemu preobratu niso mogle takoj prilagoditi, kar se je pokazalo v padcu gospodarske rasti, ki je bil večji od

pričakovanega. Prav tako se je nenadno močno zmanjšalo povpraševanje po delu in po rahlem zatišju tudi sama zaposlenost, kar je bilo povečini posledica padca proizvodnje.

Zmanjšanje stopenj zaposlenosti

Zmanjšanje zaposlenosti se je bolj pokazalo v prikriti brezposelnosti in deloma tudi v ekonomski neaktivnosti. V obdobju od leta 1996 do leta 2000 so se v večini tranzicijskih držav stopnje zaposlenosti delovnega kontingenta, tj. prebivalstvo v starosti 15–64 let, zmanjšale, medtem ko so se v Sloveniji te stopnje rahlo povečale. Po letu 2000 pa so se v večini opazovanih tranzicijskih držav stopnje zaposlenosti povečale, kar se nekako ujema z obdobjem ekonomske stabilizacije v teh državah (tabela 3).

Tabela 3: Stopnje zaposlenosti prebivalstva v starosti 15–64 let v %, 1996–2005

| Država | | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|-----------|--------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Bolgarija | moški | ... | ... | ... | ... | 54,7 | 52,7 | 53,7 | 56,0 | 57,9 | 60,0 |
| | ženske | ... | ... | ... | ... | 46,3 | 46,8 | 47,5 | 49,0 | 50,6 | 51,7 |
| | skupaj | ... | ... | ... | ... | 50,4 | 49,7 | 50,6 | 52,5 | 54,2 | 55,8 |
| Češka | moški | ... | ... | 76,0 | 74,0 | 73,2 | 73,2 | 73,9 | 73,1 | 72,3 | 73,3 |
| | ženske | ... | ... | 58,7 | 57,4 | 56,9 | 56,9 | 57,0 | 56,3 | 56,0 | 56,3 |
| | skupaj | ... | ... | 67,3 | 65,6 | 65,0 | 65,0 | 65,4 | 64,7 | 64,2 | 64,8 |
| Estonija | moški | ... | ... | 69,6 | 65,8 | 64,3 | 65,0 | 66,5 | 67,2 | 66,4 | 67,0 |
| | ženske | ... | ... | 60,3 | 57,8 | 56,9 | 57,4 | 57,9 | 59,0 | 60,0 | 62,1 |
| | skupaj | ... | ... | 64,6 | 61,5 | 60,4 | 61,0 | 62,0 | 62,9 | 63,0 | 64,4 |
| Madžarska | moški | 59,5 | 59,7 | 60,5 | 62,4 | 63,1 | 62,9 | 62,9 | 63,5 | 63,1 | 63,1 |
| | ženske | 45,2 | 45,4 | 47,2 | 49,0 | 49,7 | 49,8 | 49,8 | 50,9 | 50,7 | 51,0 |
| | skupaj | 52,1 | 52,4 | 53,7 | 55,6 | 56,3 | 56,2 | 56,2 | 57,0 | 56,8 | 56,9 |
| Latvija | moški | ... | ... | 65,1 | 64,1 | 61,5 | 61,9 | 64,3 | 66,1 | 66,4 | 67,6 |
| | ženske | ... | ... | 55,1 | 53,9 | 53,8 | 55,7 | 56,8 | 57,9 | 58,5 | 59,3 |
| | skupaj | ... | ... | 59,9 | 58,8 | 57,5 | 58,6 | 60,4 | 61,8 | 62,3 | 63,3 |
| Litva | moški | ... | ... | 66,2 | 64,3 | 60,5 | 58,9 | 62,7 | 64,0 | 64,7 | 66,1 |
| | ženske | ... | ... | 58,6 | 59,4 | 57,7 | 56,2 | 57,2 | 58,4 | 57,8 | 59,4 |
| | skupaj | ... | ... | 62,3 | 61,7 | 59,1 | 57,5 | 59,9 | 61,1 | 61,2 | 62,6 |
| Poljska | moški | ... | 66,8 | 66,5 | 64,2 | 61,2 | 59,2 | 56,9 | 56,5 | 57,2 | 58,9 |
| | ženske | ... | 51,3 | 51,7 | 51,2 | 48,9 | 47,7 | 46,2 | 46,0 | 46,2 | 46,8 |
| | skupaj | ... | 58,9 | 59,0 | 57,6 | 55,0 | 53,4 | 51,5 | 51,2 | 51,7 | 52,8 |
| Slovaška | moški | ... | ... | 67,8 | 64,3 | 62,2 | 62,0 | 62,4 | 63,3 | 63,2 | 64,6 |
| | ženske | ... | ... | 53,5 | 52,1 | 51,5 | 51,8 | 51,4 | 52,2 | 50,9 | 50,9 |
| | skupaj | ... | ... | 60,6 | 58,1 | 56,8 | 56,8 | 56,8 | 57,7 | 57,0 | 57,7 |
| Slovenija | moški | 66,0 | 67,0 | 67,2 | 66,5 | 67,2 | 68,6 | 68,2 | 67,4 | 70,0 | 70,4 |
| | ženske | 57,1 | 58,0 | 58,6 | 57,7 | 58,4 | 58,8 | 58,6 | 57,6 | 60,5 | 61,3 |
| | skupaj | 61,6 | 62,6 | 62,9 | 62,2 | 62,8 | 63,8 | 63,4 | 62,6 | 65,3 | 66,0 |

Vir: Eurostat Yearbook, 2005.

Tabela 4: Stopnje zaposlenosti glede na starostne skupine v %, 1990, 1999 in 2004

| Država | 1990 | | | 1999 | | | 2004 | | |
|-----------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 15-24 | 25-49 | 50-64 | 15-24 | 25-49 | 50-64 | 15-24 | 25-49 | 50-64 |
| Češka | 57,7 | 96,0 | 55,7 | 48,7 | 89,3 | 59,4 | 34,6 | 88,3 | 57,5 |
| Estonija | 53,0 | 95,6 | 68,5 | 43,5 | 88,2 | 62,2 | 34,0 | 85,2 | 66,3 |
| Madžarska | 51,5 | 86,0 | 36,0 | 40,7 | 79,0 | 37,9 | 29,9 | 79,6 | 44,2 |
| Latvija | 56,1 | 95,1 | 67,4 | 41,6 | 87,0 | 53,1 | 38,4 | 86,8 | 63,1 |
| Litva | 49,5 | 93,9 | 61,9 | 39,8 | 92,6 | 59,8 | 27,2 | 89,1 | 63,2 |
| Poljska | 44,3 | 87,3 | 60,6 | 37,3 | 85,0 | 47,8 | 31,9 | 85,9 | 41,7 |
| Slovaška | 58,8 | 95,6 | 55,3 | 45,6 | 89,5 | 45,6 | 38,9 | 89,9 | 48,0 |
| Slovenija | 50,4 | 93,1 | 42,0 | 41,8 | 91,3 | 38,2 | 37,9 | 91,5 | 45,7 |

Vir: Lastni izračuni; Yearbook of Labour Statistics, 2005.

V tabeli 4 so podatki za stopnje zaposlenosti po posameznih starostnih skupinah, in sicer 15–24 let, 25–49 let ter 50–64 let. Najopaznejše zmanjšanje stopenj zaposlenosti je vidno v starostni skupini 15–24 let, pri čemer lahko vzroke za to stanje iščemo v podaljševanju študija, kar za mlade pomeni poznejšo vključitev na trg dela. Na drugi strani se med vzroki navaja tudi težaven prehod iz šole v službo. Delodajalci so namreč v splošnem nepripravljeni nameniti dodatna sredstva za usposabljanje mladih na delovnem mestu, za katere so dodaten problem pri vključevanju na trg dela tudi delovne izkušnje, kar jih kljub visoki izobrazbenosti postavlja v podrejen položaj. Zaradi zaostajanja nacionalnega izobraževalnega sistema za potrebami na trgu dela se dogaja, da po določenem profilu izobrazbe sploh ni povpraševanja in se tako pojavijo neskladja med potrebami delodajalcev in izobraženimi, ki tako ne ustrezajo dejanskemu povpraševanju na trgu dela.

Skupine starejših delavcev so bile na začetku tranzicije prve, ki so jih odpuščali, saj so se v večini tranzicijskih držav z uvedbo shem predčasnega upokojevanja izognili dolgoročni brezposelnosti starejših delavcev. V zadnjem času se je to spremenilo. Zaradi izjemnih obremenitev pokojninskega in tudi zdravstvenega sistema so bile sheme predčasnega upokojevanja večinoma ukinjene. Poleg tega se je, da bi pokojninski sistem postal finančno bolj vzdržan, starostna meja za upokojitev zakonsko zvišala. In ne nazadnje, nizke pokojnine so prisilile starejše delavce, da ohranijo zaposlitev in/ali da sprejmejo slabše zaposlitve. Iz navedenih razlogov so se stopnje zaposlenosti za starostno skupino 50–64 let v drugi polovici devetdesetih let ponovno izboljšale. Na Madžarskem so se omenjene stopnje v opazovanem obdobju ves čas povečevale, medtem ko je bil na primer v Poljski opazen padec v ekonomski dejavnosti te starostne skupine.

Dolgotrajna brezposelnost

Ena vidnih značilnosti brezposelnih je dolgotrajna brezposelnost. Običajno so to določene skupine brezposelnih, ki imajo zelo majhne možnosti, da se ponovno zaposlijo. Njihove značilnosti so nizka izobrazba, višja starost, nemobilnost, zdravstvene težave. Kljub udeleženi pri programih dodatnega izobraževanja in usposabljanja ter drugih programih se te osebe težko ponovno zaposlijo. V veliko primerih je vzrok za to tudi ugoden sistem socialnih transferjev.

Brezposelnost po starosti

Mladi, še posebno ko končajo šolanje in so brez formalnih delovnih izkušenj, so skupina, ki se pogosto spopada z brezposelnostjo. V večini opazovanih držav je brezposelnost mladih pod 25 let skoraj dvakrat večja kot povprečje za celotno državo (tabela 6). Načeloma pa naj bi brezposelnost s starostjo padala, kar je povezano s starostnimi ugodnostmi, notranjimi informacijami in deloma tudi predčasnimi upokojitvami (Cazes in Nesporova, 2003).

3.2 Naraščanje fleksibilnih oblik zaposlovanja

Medtem ko so bile fleksibilne oblike zaposlovanja pred tranzicijo bolj izjema in omejene na posamezne skupine delavcev (na primer menedžerji, akademiki, sezonski delavci), so po letu 1989 postale pogostejše in dostopnejše širšim skupinam delavcev. Kot fleksibilne oblike zaposlovanja so mišljene zaposlitve z določenim časovnim trajanjem, kot na primer zaposlitve za določen čas, zaposlitve za krajši delovni čas. Čeprav so tranzicijske države z reformami fleksibilnejše oblike zaposlovanja zakonsko podprle, pa se njihov obseg v primerjavi z rednimi zaposlitvami med državami razlikuje (Kugler in Saint-Paul, 2004; Fabiani in Rodriguez-Palenzuela, 2001).

Tabela 5: Stopnje dolgotrajne brezposelnosti v %

| Država | | 1998 | 2000 | 2002 | 2005 |
|-----------|--------|------|------|------|------|
| Bolgarija | moški | ... | 9,6 | 12,5 | 5,9 |
| | ženske | ... | 9,2 | 11,4 | 5,9 |
| | skupaj | ... | 9,4 | 12,0 | 5,9 |
| Češka | moški | 1,5 | 3,5 | 3,0 | 3,4 |
| | ženske | 2,6 | 5,2 | 4,6 | 5,3 |
| | skupaj | 2,0 | 4,2 | 3,7 | 4,2 |
| Estonija | moški | 4,4 | 6,7 | 6,3 | 4,2 |
| | ženske | 4,1 | 5,0 | 4,4 | 4,2 |
| | skupaj | 4,2 | 5,9 | 5,4 | 4,2 |
| Madžarska | moški | 4,5 | 3,5 | 2,8 | 3,2 |
| | ženske | 3,8 | 2,5 | 2,2 | 3,2 |
| | skupaj | 4,2 | 3,1 | 2,5 | 3,2 |
| Latvija | moški | 8,3 | 8,3 | 6,4 | 4,5 |
| | ženske | 7,5 | 7,5 | 4,6 | 3,8 |
| | skupaj | 7,9 | 7,9 | 5,5 | 4,2 |
| Litva | moški | 7,9 | 9,4 | 7,6 | 4,1 |
| | ženske | 7,0 | 6,5 | 6,8 | 4,6 |
| | skupaj | 7,5 | 8,0 | 7,2 | 4,3 |
| Poljska | moški | 3,5 | 6,0 | 9,7 | 9,3 |
| | ženske | 6,3 | 9,1 | 12,3 | 11,4 |
| | skupaj | 4,7 | 7,4 | 10,9 | 10,2 |
| Slovaška | moški | 6,0 | 10,3 | 11,9 | 11,3 |
| | ženske | 7,1 | 10,2 | 12,5 | 12,3 |
| | skupaj | 6,5 | 10,3 | 12,2 | 11,8 |
| Slovenija | moški | 3,3 | 4,1 | 3,4 | 2,8 |
| | ženske | 3,3 | 4,2 | 2,6 | 3,2 |
| | skupaj | 3,3 | 4,1 | 3,5 | 3,0 |

Vir: Eurostat Yearbook, 2005.

Tabela 6: Stopnje brezposelnosti za starostni skupini 15–24 let ter 15–64 let v %

| Država | 2000 | | 2002 | | 2005 | |
|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | 15-24 let | 15-64 let | 15-24 let | 15-64 let | 15-24 let | 15-64 let |
| Bolgarija | 33,7 | 16,4 | 37,0 | 18,1 | 21,8 | 9,9 |
| Češka | 17,8 | 8,7 | 16,9 | 7,3 | 19,2 | 7,9 |
| Estonija | 23,9 | 12,8 | 17,6 | 10,3 | 15,9 | 7,9 |
| Madžarska | 12,5 | 6,4 | 12,7 | 5,8 | 19,4 | 7,2 |
| Latvija | 21,4 | 13,7 | 22,0 | 12,2 | 13,6 | 8,9 |
| Litva | 30,6 | 16,4 | 22,5 | 13,5 | 15,7 | 8,3 |
| Poljska | 35,1 | 16,1 | 42,5 | 19,9 | 36,9 | 17,7 |
| Slovaška | 36,9 | 18,8 | 37,7 | 18,7 | 30,3 | 16,4 |
| Slovenija | 16,3 | 6,7 | 16,5 | 6,3 | 15,9 | 6,3 |

Vir: Eurostat Yearbook, 2005.

Tabela 7: Zaposlitev za določen čas glede na celotno zaposlenost v %

| Država | 1998 | 2000 | 2002 | 2005 |
|-----------|------|------|------|------|
| Bolgarija | ... | | 4,6 | 5,2 |
| Češka | 5,9 | 6,9 | 7,1 | 7,3 |
| Estonija | 1,5 | 2,2 | 2,1 | 3,1 |
| Madžarska | 5,3 | 5,7 | 6,4 | 6,1 |
| Latvija | 6,8 | 5,9 | 10,4 | 7,8 |
| Litva | 5,3 | 3,0 | 6,1 | 4,3 |
| Poljska | 3,9 | 4,2 | 11,3 | 18,7 |
| Slovaška | 3,8 | 3,7 | 4,3 | 4,3 |
| Slovenija | 9,3 | 11,1 | 12,9 | 14,8 |

Vir: Lastni izračuni; Eurostat Yearbook, 2005.

Zaposlitev za določen čas

Tabela 7 prikazuje deleže zaposlitev za določen čas glede na celotno zaposlenost za izbrana leta. Splošno gibanje v vseh opazovanih tranzicijskih državah je bilo naraščanje deleža zaposlitev za določen čas. Najvidnejše spremembe sta doživeli Poljska in Slovenija. V omenjenih državah sta imeli v letu 2005 najvišje deleže zaposlitev za določen čas med vsemi opazovanimi državami Poljska 18,7 % in Slovenija 14,8 %. Na drugi strani pa je na primer v Estoniji omenjeni delež v letu 2005 komaj presegel 3 %. V Estoniji je med letoma 2000 in 2002 celo rahlo padel delež zaposlitev za določen čas. Kljub izkazani rasti deleža zaposlitev za določen čas pa opazovane tranzicijske države še vedno zaostajajo za petnajsterico držav EU. V evropskih državah k naraščajočemu deležu zaposlitev za določen čas prispeva tudi hitrejša in opaznejša deregulacija trga dela. Proti koncu devetdesetih let prejšnjega stoletja je ta delež v evropskih državah presegal 10 %, pri čemer so imele najvišje deleže Finska, Portugalska ter Španija.

Zaposlitev za krajši delovni čas

Razen Latvije, Poljske in Slovenije je le majhen delež delavcev zaposlen za krajši delovni čas (tabela 8). Delavci seveda niso preveč zainteresirani za skrajševanje svojega delovnega časa in zaslužka, saj nižja raven plač pomeni, da vsakršno zmanjšanje plač vpliva na proračun gospodinjstva. Velika večina delavcev daje prednost zaposlitvi za polni delovni čas in trdi, da pogodbe o zaposlitvi za krajši delovni čas ne prevladajo nad negativnim učinkom nerazpoložljivosti časa v primerjavi z delavci, ki so v rednem delovnem razmerju.

Na podlagi podatkov lahko tudi sklepamo, da se v opazovanem obdobju ni pojavilo neko splošno gibanje v zaposlovanju za krajši delovni čas. Nekatere države so imele rahlo rast in nato spet padec v deležu zaposlitev s krajšim delovnim

časom med vsemi zaposlenimi (na primer Litva in Poljska), spet druge pa padec v zaposlitvah s krajšim delovnim časom (na primer Češka in Latvija) ali pa sprememb sploh ni bilo.

Za večino opazovanih tranzicijskih držav velja, da je delež žensk, zaposlenih za krajši delovni čas, večji kot delež moških. Večji delež žensk v zaposlitvah za krajši delovni čas je povezan z vlogo žensk pri skrbi in varstvu otrok, kar ženskam onemogoča, da bi ugodno povezale družinsko življenje z zaposlitvijo in kariero.

4. Konvergenca ali divergenca atipičnih oblik zaposlitve v EU?

Delno lahko razlike v razširjenosti atipičnih oblik zaposlitve med državami članicami EU razložimo s primerjavo zakonov s področja dela ter sistemov socialne varnosti (Delsen, 1995). Pretirana divergenca v teh zakonih in sistemih socialne varnosti, ki so na razpolago ob začasnih zaposlitvah ter zaposlitvah s krajšim delovnim časom, lahko povzroči razlike v konkurenčnosti na skupnem trgu EU. Na drugi strani pa lahko zaradi povečane mednarodne konkurenčnosti ter večje mobilnosti dela, ki je posledica harmonizacije evropskih notranjih trgov dela, posledično pričakujemo konvergenco v razširjenosti atipičnih oblik zaposlitve med državami članicami EU. V primerjavi z drugimi študijami, ki pretežno analizirajo razširjenost in pomen atipičnih oblik zaposlitve na ravni dejavnosti oziroma na ravni države, se v naši analizi osredotočamo na poklicne skupine. Da bi dobili neko sliko o tem, ali nastaja konvergenca ali divergenca atipičnih oblik zaposlitve v EU (v nadaljevanju se analiza nanaša na začasne zaposlitve ter zaposlitve s krajšim delovnim časom), lahko uporabimo indikator konvergence/divergence za posamezno poklicno

Tabela 8: Zaposlitev za krajši delovni čas kot delež v celotni zaposlenosti po spolu v %

| Država | | 1998 | 2000 | 2002 | 2005 |
|-----------|--------|------|------|------|------|
| Češka | moški | 2,7 | 2,2 | 2,1 | 2,1 |
| | ženske | 10,0 | 9,5 | 8,3 | 8,4 |
| | skupaj | 5,9 | 5,4 | 4,8 | 4,8 |
| Estonija | moški | 4,7 | 4,2 | 3,9 | 4,9 |
| | ženske | 10,2 | 9,5 | 9,6 | 10,4 |
| | skupaj | 7,4 | 6,8 | 6,7 | 7,7 |
| Madžarska | moški | 2,4 | 2,1 | 2,3 | 2,9 |
| | ženske | 5,4 | 5,3 | 5,1 | 6,1 |
| | skupaj | 3,8 | 3,6 | 3,6 | 4,4 |
| Latvija | moški | 12,2 | 9,8 | 7,3 | 7,6 |
| | ženske | 12,8 | 12,4 | 11,2 | 11,6 |
| | skupaj | 12,5 | 11,1 | 9,3 | 9,6 |
| Litva | moški | 7,4 | 8,0 | 8,6 | 4,6 |
| | ženske | 9,7 | 10,2 | 11,0 | 8,5 |
| | skupaj | 8,5 | 9,1 | 9,8 | 6,5 |
| Poljska | moški | 8,3 | 8,4 | 8,3 | 7,7 |
| | ženske | 13,0 | 13,2 | 13,4 | 14,2 |
| | skupaj | 10,4 | 10,6 | 10,7 | 10,6 |
| Slovaška | moški | 1,1 | 1,0 | 1,2 | 1,2 |
| | ženske | 3,8 | 2,9 | 2,7 | 3,9 |
| | skupaj | 2,3 | 1,9 | 1,9 | 2,4 |
| Slovenija | moški | 6,7 | 4,7 | 5,2 | 7,1 |
| | ženske | 8,7 | 7,7 | 8,3 | 11,0 |
| | skupaj | 7,6 | 6,1 | 6,6 | 8,9 |

Vir: Eurostat Yearbook, 2005.

skupino (De Grip, Hoevenberg in Willems, 1997).
Opredelimo ga kot:

$$CI_i = \frac{\sum_{j=1}^n (X_{ij} - \bar{X}_i)^2}{n-1}$$

pri čemer je:

CI_i ... indikator konvergence/divergence za poklicno skupino i
 X_{ij} ... odstotek atipične oblike zaposlitve v poklicni skupini za državo j

\bar{X}_i ... povprečna stopnja atipične oblike zaposlitve v poklicni skupini i

n ... število držav

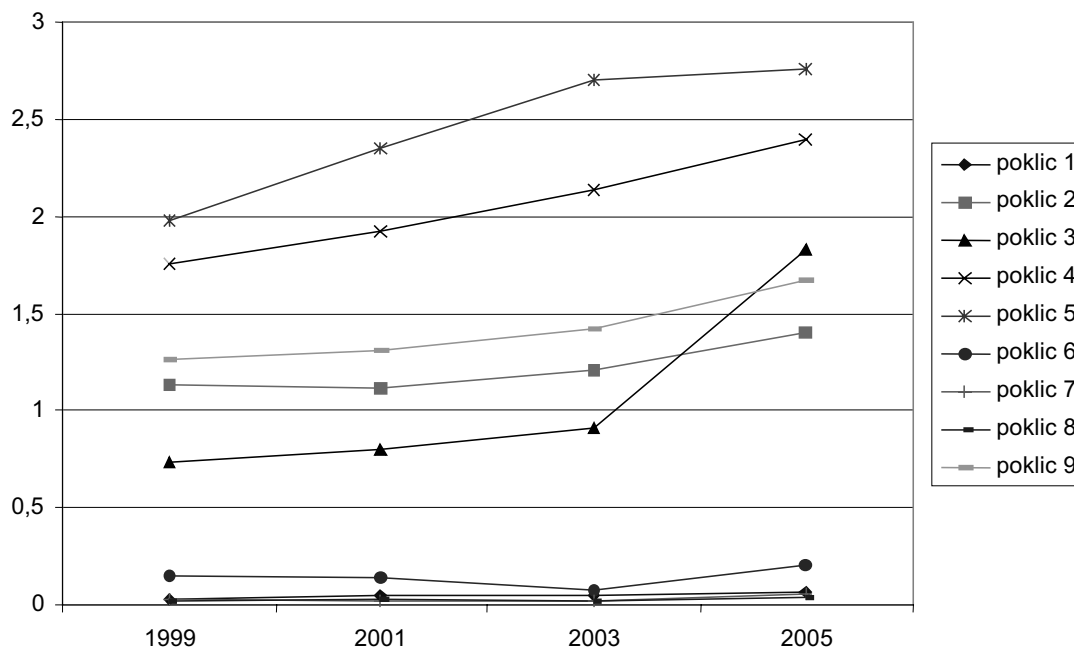
Vrednost tega indikatorja v katerem koli letu pokaže stopnjo harmonizacije atipičnih oblik zaposlitve med državami. Spremembe v vrednosti tega indikatorja skozi čas pa pokažejo, ali nastaja konvergenca/divergenca atipičnih oblik zaposlitve. Večja kot je vrednost tega indikatorja na vertikalni osi, tem manjša je stopnja harmonizacije atipičnih oblik zaposlitve v opazovanih državah. Pri tem rast vrednosti tega indikatorja pomeni naraščanje divergence, padec v vrednosti indikatorja pa naraščanje konvergence. Hipotetična vrednost »0« indikatorja konvergence/divergence bi tako pomenila popolno harmonizacijo.

Zaposlitev s krajšim delovnim časom

Slika 1 prikazuje gibanje indikatorja konvergence/divergence za devet poklicnih skupin v skladu z mednarodno standardno klasifikacijo poklicev².

² Poklic 1: zakonodajalci, višji uradniki, menedžerji; poklic 2: akademiki; poklic 3: tehnični in drugi strokovnjaki; poklic 4: uradniki; poklic 5: prodajalci; poklic 6: kmetje, ribiči; poklic 7: delavci v umetni obrti; poklic 8: strojniki, monterji; poklic 9: osnovni poklici.

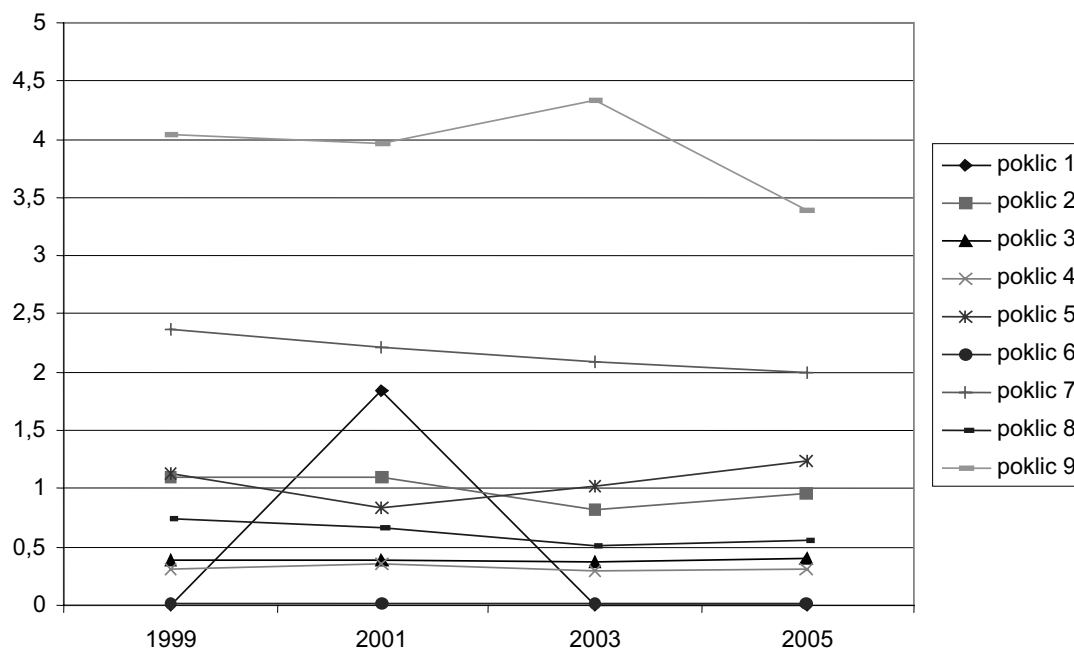
Slika 1: Gibanje indikatorja konvergence/divergence za zaposlitev s krajšim delovnim časom, prvo četrtletje posameznega leta 1999–2005



Vir: Eurostat Labour Force Survey Data; lastni izračuni.

Zaradi razpoložljivosti podatkov so v analizo vključene: Belgija, Češka, Španija, Francija, Italija, Madžarska, Avstrija, Slovenija in Finska. Slika prikazuje, da se stopnja harmonizacije v državah pomembno razlikuje med posameznimi poklicnimi skupinami. Največje razlike in s tem

Slika 2: Gibanje indikatorja konvergence/divergence za začasne zaposlitve, prvo četrtletje posameznega leta 1999–2005



Vir: Eurostat Labour Force Survey Data; lastni izračuni.

gibanje divergence se pojavljajo med uradniki in prodajalci, sledijo pa jim osnovni poklici. Gibanje divergence je opazno tudi med akademiki ter tehničnimi in drugimi strokovnjaki, pa tudi zakonodajalci, višjimi uradniki, menedžerji ter, zanimivo, med strojniki in monterji, ki spadajo med nižje kvalificirane poklice.

Začasna zaposlitev

Slika 2 prikazuje razlike med državami članicami EU v deležu začasnih zaposlitev glede na celotno zaposlenost za devet poklicnih skupin. Če primerjamo vrednosti indikatorja konvergence/divergence pri začasnih zaposlitvah z vrednostmi indikatorja konvergence/divergence pri zaposlitvah s krajšim delovnim časom, lahko vidimo, da so spremembe v deležu začasnih zaposlitev v državah navadno bistveno manjše kot pri zaposlitvah s krajšim delovnim časom. Največje spremembe je opaziti pri osnovnih poklicih ter pri delavcih v umetni obrti. Sledijo jim druge poklicne skupine. V obdobju 1999–2005 nobena poklicna skupina ne kaže opaznega gibanja konvergence, razen zakonodajalcev, višjih uradnikov ter menedžerjev, pri katerih podatki (razen v letu 2001) nakazujejo skoraj popolno harmonizacijo oziroma popolno konvergenco. Na drugi strani pa druge poklicne skupine, razen osnovnih poklicev ter delavcev v umetni obrti, nakazujejo divergenco.

5. Sklep

V članku smo se osredotočili na dve glavni obliki atipičnih zaposlitev, in sicer zaposlitev s krajšim delovnim časom ter začasno zaposlitev. Skupino izbranih tranzicijskih držav smo predstavili kot eno najvidnejših reformatork na področju trga dela z vidika prejšnjega centralnoplanskega sistema ter z vidika sodobnih zaposlitvenih razmerij. Nekatere od teh držav so danes že članice EU. Če pogledamo podatke po strukturi prebivalstva, lahko vidimo, da največje breme tovrstnih oblik zaposlitve nosijo mladi ter da so ženske večji del zaposlenih v takih oblikah zaposlitve. Seveda se intenzivnost tovrstnih oblik zaposlitve med posameznimi državami razlikuje, pri čemer razlike nastajajo zaradi različnih stopenj togosti delovne zakonodaje, različne moči sindikatov, pa tudi splošne nenaklonjenosti delavcev atipičnim oblikam zaposlitve, saj so z njimi povezane negotovost, manjša socialna varnost, nezmožnost načrtovanja prihodnosti. V empirični analizi smo na podlagi indikatorja konvergence/divergence ugotavljali, ali nastaja med različnimi poklicnimi skupinami med državami članicami EU konvergenca ali divergenca atipičnih oblik zaposlitve. Ugotovili smo, da so spremembe v deležu začasnih zaposlitev v državah navadno

bistveno manjše kot pa pri zaposlitvah s krajšim delovnim časom. Divergenca je pogostejša pri nižje usposobljenih delavcih, konvergenca pa pri visoko usposobljenih delavcih.

Literatura in viri

Abraham, K. G. in Houseman, S. N. (1993). *Does Employment Protection Inhibit Labour Market Flexibility?* Upjohn Institute Staff Working Paper No. 16. Chicago: University of Chicago.

Arulampalam, W., in Lee, B. A. (1997). *Labour Market Flexibility and Skills Acquisition: Is There a Trade-off?* ILR Working Papers No. 13. Essex: Institute for Labour Research.

Bergström, O., in Storrie, D. (2003). *Contingent Employment in Europe and the United States*. Cheltenham: Edward Elgar.

Bertola, G., Boeri, T., in Cazes, S. (2000). *Employment Protection in Industrialized Countries: the Case for New Indicators*. *International Labour Review*, 139 (2000), 1, str. 57–72.

Burgess, J., in Strachan, G. (1999). *The Expansion in Non-Standard Employment in Australia and the Extension of Employers' Control*. V Felstead A. in Jewson N. (ed.): *Global Trends in Flexible Labour*. London: Macmillan.

Cazes, S. (2002). *Do Labour Market Institutions Matter in Transition Economies? An Analysis of Labour Market Flexibility in the Late Nineties*. Discussion Paper No. 140. Geneva: International Institute for Labour Studies.

Cazes, S., in Nesporova, A. (2003). *Labour Markets in Transition. Balancing Flexibility and Security in Central and Eastern Europe*. Geneva: International Labour Organization.

De Grip, A., Hoevenberg, J., in Willems, E. (1997). *Atypical Employment in the European Union*. *International Labour Review*, 136 (1997), 1, str. 49–71.

Delsen, L. (1995). *Atypical Employment: An International Perspective – Causes, Consequences and Policy*. Groningen: Wolters, Noordhoff.

Doing business in 2006, 2005, 2004.

Eurostat Labour Force Survey Data, 2006.

Eurostat Yearbook, 2005.

Fabiani, S., in Rodriguez-Palenzuela, D. (2001). *Model-based Indicators of Labour Market Rigidity*. Working Paper No. 57. Frankfurt: European Central Bank.

Kugler, A. D., in Saint-Paul, G. (2004). *Hiring and Firing Costs, Adverse Selection and Long-term Unemployment*. *Journal of Labour Economics*, Oxford, 22,(2004), 3, str. 553–584.

Yearbook of Labour Statistics, 2005.

dr. Matija Rojec*, dr. Tjaša Redek**, dr. Črt Kostevc***

Omejitve in možni elementi slovenske politike spodbujanja neposrednih tujih investicij (NTI)

Povzetek

Cilj prispevka je na osnovi obstoječih teoretičnih spoznanj, empiričnih študij in praktičnih izkušenj drugih držav predlagati osnovne elemente slovenske politike investicijskih spodbud za neposredne tuje investicije (NTI). Najprej analiziramo spoznanja o dometu oziroma omejitvah politike investicijskih spodbud. Posebna pozornost je posvečena učinkovitosti investicijskih spodbud z vidika ciljev spodbujevalnih politik, z vidika vrste oziroma strukture in velikosti spodbud in z vidika načina dodeljevanja spodbud. Na tej osnovi v zadnjem delu prispevka podajamo predlog koncepta in konkretnih ukrepov slovenske politike investicijskih spodbud za NTI.

Ključne besede: NTI, politika do NTI, investicijske spodbude, Slovenija

Summary

Based on existing theoretical knowledge, empirical studies and practical experience of other countries, the objective of the paper is to propose main elements of Slovenia's policy of investment incentives for inward foreign direct investment (FDI). First, we analyse the scope and limitations of investment incentives' policies. Special attention is given to the efficiency of investment incentives from several aspects, such as goals of investment incentives' policies, types, structure and scale of incentives, and method of investment incentives delivery. Based on that, in the last section we present a proposal for the concept and actual measures of the Slovenian FDI incentives policy.

Key words: FDI, investment incentives, Slovenia

JEL: F210, F230

1. Uvod – razlogi za aktivno politiko do NTI

Slovenija z 20,0 % deležem stanja vhodnih NTI v BDP koncem leta 2006 spada med EU države z najnižjo stopnjo penetracije NTI.¹ Tudi primerjava UNCTAD-ovega indeksa potenciala države za pritegovanje NTI in indeksa dejanske uspešnosti države v pritegovanju NTI, kaže, da uspešnost Slovenije v pritegovanju NTI vseskozi bistveno zaostaja za njenimi potenciali na tem področju. V letu 2005 se je Slovenija med 141-imi državami po indeksu potenciala za pritegovanje NTI uvrstila

na zelo visoko 33. mesto, po dejanski uspešnosti pritegovanja NTI pa na nizko 95. mesto; leto pozneje pa smo po uspešnosti padli na še nižje 103. mesto (UNCTAD, 2007: 221). To kaže na slabo investicijsko klimo v Sloveniji in na nizko uspešnost naše politike pri pridobivanju NTI.

V literaturi pa tudi dejanski politiki do NTI velja: (i) da so glavnega pomena za privlačnost neke države kot lokacije za NTI dejavniki trga, kamor spadajo velikost trga, rast prebivalstva, rast in velikost BDP, dostop do/bližina izvoznih trgov, in stroškovni dejavniki, kamor spadajo stroški/kvaliteta dela, stroški/kvaliteta surovin, kvaliteta

* Urad za makroekonomske analize in razvoj, Ljubljana in Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede

** Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta

*** Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta

¹ Nižje deleže imajo le Italija, Grčija in Nemčija (UNCTAD, 2007: 259-260).

poslovne infrastrukture in repatriacija dobičkov; (ii) tem sledijo t. i. dejavniki investicijske klime v najširšem smislu, kamor spadajo politična stabilnost, makroekonomska stabilnost, regulatorni okvir nasploh, davčne stopnje in struktura, regulativa in politika trga dela in proizvodnih trgov itd.; (iii) potem pa je tu še specifična politika do NTI, ki zajema zakonodajni okvir za NTI, trženje države kot lokacije za NTI in investicijske spodbude (gl. npr. Dunning, 1993; UNCTAD, 1998; Business International, 1992; AT Kearney, 1998; Meyer, 1998 itd.).

Čeprav ima Slovenija nekatere očitne pomanjkljivosti, kar se tiče njene temeljne privlačnosti za NTI, se zdi, da to ni naš glavni problem v zvezi z majhnimi prilivi NTI. Rezultati anketiranja podjetij s tujim kapitalom v Sloveniji, ki ga je po naročilu JAPTI izvedel GfK Gral Iteó (2006), kot tudi primerjava izbranih dejavnikov privlačnosti Slovenije kot investicijske lokacije z drugimi državami kaže, da imamo probleme predvsem z (i) nasploh neprijaznim in restriktivnim podjetniškim okoljem v Sloveniji, (ii) implementacijo regulative in ekonomske politike, ki je na izvedbeni ravni pogosto diskriminatorna do tujih investitorjev in (iii) prešibko in premalo osredotočeno politiko spodbujanja vhodnih (in izhodnih) investicij.

Ni dvoma, da je pomen splošnega regulatornega in ekonomsko-političnega okvira države za njeno privlačnost kot lokacije za NTI velik. Za Slovenijo z visokimi davki, administrativnimi ovirami in togim trgom dela to velja še toliko bolj. V tem okviru je posebna politika do NTI lahko le eden od elementov investicijske klime. Ni najpomembnejši, saj še tako dobra politika do NTI ne more odtehtati neustreznega oziroma podjetjem neprijaznega zakonskega, administrativnega in ekonomsko-političnega okvira in iz njega izhajajočih ovir za investiranje in poslovanje. Zakaj torej potrebujemo aktivno politiko do NTI? V zadnjih 10-15 letih smo pričali vse večji liberalizacije regulative, ki zadeva NTI, in nasploh vse večjemu izenačevanju elementov investicijske klime med državami. To še posebej velja za države članice EU, ki so konkurenca ena drugi pri pritegovanju NTI. Čim bolj so si države podobne med seboj in čim bolj podobne postajajo nacionalne politike in regulative do NTI, tem pomembnejši postaja vpliv drugih specifičnih razlik med državami na lokacijske odločitve tujih investitorjev in tem bolj agresivne postajajo politike in spodbude za pritegnitev NTI. Države poskušajo pritegniti NTI predvsem s štirimi ukrepi aktivne ekonomske politike do NTI: (i) investicijskimi spodbudami, ki jih ponujajo tujemu investitorju, (ii) gradnjo imidža države prejemnice, (iii) neposrednim pridobivanjem NTI in (iv) z

zagotavljanjem storitev za tuje investitorje. Zaradi vse večje izenačenosti preostalih elementov investicijske klime ustrezna politika do NTI postaja vse bolj neizogiben element dobre investicijske klime, ki jo pričakujejo tuji investitorji. Ti pričakujejo, da jim bo država prejemnica zagotavljala določene storitve, da jim bo predstavljala in ponujala različne investicijske priložnosti in da jim bo pri investiciji pomagala tudi z investicijskimi spodbudami. Če tega ni in če so drugi primarni in sekundarni dejavniki za investicijo v dveh državah bolj ali manj izenačeni, bo tuji investitor odšel drugam. Te stvari so enostavno postale infrastruktura, ki jo tuji investitor pričakuje, ko začne izbirati lokacijo za svojo investicijo. Če se hoče neka država potegovati za začetne tuje investicije, mora to igro sprejeti.

Pričujoči prispevek se osredotoča le na investicijske spodbude kot osrednji element aktivne politike države do NTI. Prav za investicijske spodbude so značilne stalne, neredko nasprotujoče si razprave analitikov in nosilcev ekonomske politike. Medtem ko se vsi strinjajo, da je za pritegnitev NTI koristno izboljševati imidž države prejemnice, se lotevati neposrednega pridobivanja NTI in zagotavljanja storitev za tuje investitorje, mnenja o koristnosti, obsegu, oblikah in načinih dodeljevanja investicijskih spodbud še zdaleč niso tako enotna. Naš cilj je na osnovi obstoječih teoretičnih, empiričnih in praktičnih spoznanj predlagati osnovne elemente za slovensko politiko investicijskih spodbud za NTI. Uvodu v drugem delu prispevka sledi analiza obstoječih teroetičnih, empiričnih in praktičnih spoznanj o investicijskih spodbudah za NTI, v tretjem delu analiziramo učinkovitost investicijskih spodbud, v četrtem delu pa podajamo predlog koncepta in ukrepov slovenske politike investicijskih spodbud za NTI.

2. Teorija in praksa investicijskih spodbud

Investicijske spodbude so namenjene temu, da se pritegnejo nove NTI v posamezno državo (lokacijske spodbude s kvantitativnimi cilji) ali pa temu, da se tuje podružnice spodbudijo k opravljanju posameznih funkcij, ki jih ima država prejemnica za zaželene, kot so izobraževanje, kupovanje inputov v državi prejemnici, raziskovalno-razvojna dejavnost, izvoz itd. (obnašalne spodbude s kvalitativnimi cilji) (UNCTAD, 2003). Investicijske spodbude so praviloma namenjene domačim in tujim investitorjem, vendar države, tudi članice EU, vse bolj uporabljajo fiskalne in proračunske instrumente za pritegnitev tujih firm. To se nanaša

na ugodnejšo davčno obravnavo multinacionalnih podjetij in na finančne spodbude. Tudi če spodbude niso eksplicitno v korist tujih investitorjev, se pogosto načrtujejo in oblikujejo predvsem s tujimi investitorji v mislih (individualno načrtovani pogodbeni režimi za velike projekte, posebni svežnji spodbud za strateške investitorje, visokotehnološke investicije ipd.). V zadnjem času tako v razvitih kot v manj razvitih državah še posebej rastejo dotacije, povezane z investiranjem (domaćih in tujih firm) v raziskave in razvoj (R&R) (gl. na primer UNCTAD, 2005). Trendi na področju investicijskih spodbud v EU imajo naslednje značilnosti:

- uporaba selektivnih shem za pritegnitev NTI, vsaj kar se začetnih tujih investicij tiče, se povečuje (Blomström, 2002). Med starimi članicami EU imajo vse razen Danske neke sisteme subvencioniranja za pritegnitev NTI, medtem ko nove države članice raje uporabljajo selektivne davčne spodbude;
- nekatere države uporabljajo posebne davčne sheme, s katerimi želijo pritegniti visoko usposobljene raziskovalce in (kar je enako pomembno za poslovni razvoj) izkušene menedžerje;
- v EU in ZDA smo priča rastoči tendenci, da se subvencije in druge spodbude vse bolj dodeljujejo na podlagi ocenjene sposobnosti podjetij - domácih ali tujih, da povečajo domači R&R kapital (UNCTAD, 2005; Economic Commission, 2006);
- obstaja jasna tendenca padanja davčnih stopenj za podjetja, ki je ob širitvi davčnih osnov vsaj delno tudi posledica želje pritegniti NTI (OECD, 2004).

Spodbude so lahko učinkovite pri pritegovanju NTI oziroma vplivanju na lokacijske odločitve in obnašanje tujih investitorjev. Vendar pa ekonomska zaželenost lokacijskih spodbud ni jasna, še posebej če se z njimi poskuša nadomeščati krepitev konkurenčnih sposobnosti države prejemnice ali če spodbujajo tekmovanje med ponudniki. Razlogi v prid spodbudam, katerih namen je vplivati na aktivnost ali obnašanje tujih investitorjev oziroma podjetij s tujim kapitalom, so močnejši, vendar le, če je okolje za to primerno. Spodbude, ki vplivajo na obnašanje so praviloma učinkovitejše, če jih država kombinira z drugimi ukrepi, katerih namen je na primer krepiti raven usposobljenosti

delovne sile, tehnologije ali kvalitete infrastrukture (OECD, 2003).

Ekonomika investicijskih spodbud. Glavni razlog za dajanje spodbud je povezan z nezmožnostjo trga, da bi lastniku neke konkurenčne prednosti - kot so ekonomije obsega, znanje ali usposobljenost kadrov - omogočil, da si povsem prilasti koristi od te prednosti, oziroma preprečil, da se ne prelijejo brezplačno tudi na druga podjetja. Poglejmo to pri inovacijah oziroma tehnologiji. Zaradi ne-rivalske narave tehnologije lahko inovacijo, do katere pride neko podjetje, brez zelo velikih dodatnih stroškov uporabijo tudi druga podjetja. To so prelijanja tehnologije oziroma znanja (»spillover« učinki) na druga podjetja v nekem gospodarstvu.² Zaradi tega so družbene koristi oziroma donos od uvajanja novih tehnologij večje od privatnega donosa, ki si ga prilasti inovator.

Prelivanje upravičuje dajanje spodbud vse do točke, ko se privatni donos izenači s širšim družbenim donosom. Dajanje spodbud je ekonomsko upravičeno tudi: (i) če z njihovo pomočjo pritegnemo eno ali več vodilnih podjetij, ki jim potem sledijo tudi drugi investitorji, (ii) zaradi potencialnih koristi od padajočih stroškov po enoti proizvoda in od učenja ob delu in (iii) če kompenzirajo investitorjem stroške, ki jih imajo zaradi drugih ukrepov državne intervencije (UNCTAD, 2003). Seveda pa po drugi strani obstajajo tehtni razlogi, da država ostaja previdna pri dodeljevanju spodbud nasploh in še posebej, kar se tiče dajanja spodbud samo tujim investitorjem. Ko vlada razmišlja o spodbudah, mora še kako pretehtati stroškovne vidike tega početja oziroma zagotoviti, da se bo izognila nekaterim situacijam, kot so:

- ponujanje spodbud investitorjem, ki bi investirali tudi sicer;
- težave z izračunavanjem eksternalij (razlike med družbenim in privatnim donosom) oziroma z izbiro "zmagovalcev";
- zmanjšanje fiskalnih dohodkov (pri fiskalnih spodbudah) in/ali povečanje fiskalnih izdatkov (pri finančnih spodbudah) zmanjšuje znesek fiskalnih virov za druge namene (kot so izboljšanje infrastrukture, izobraževanje in usposabljanje);
- administrativni stroški, povezani z upravljanjem shem investicijskih spodbud;

² Pri NTI se prelivanje znanja dogaja kot posledica uvajanja novih tehnologij in organizacijskih strokovnih znanj v tujih podjetjih. Do prelijanja znanja z NTI pa pride, ko vstop ali prisotnost multinacionalnega podjetja poveča znanje domácih podjetij v državi prejemnici, ker multinacionalna podjetja ne morejo povsem internalizirati koristi od svojega znanja. Prisotnost tuje podružnice lahko torej posredno s prelivanjem znanja domačim podjetjem poveča stopnjo tehnološkega spreminjanja in tehnološkega učenja v državi prejemnici NTI.

- mogoče izgube učinkovitosti, če se podjetja locirajo tam, kjer so spodbude največje, ne pa, kjer so lokacijski dejavniki sicer najugodnejši (rentniško obnašanje) (UNCTAD, 2003);
- konkurenca med državami za pritegnitev NTI lahko povzroči probleme, saj obstaja težnja, da se ponudijo previsoke spodbude in da raven subvencij dejansko preseže raven koristi od učinkov prelivanja (UNCTAD, 2002; Blomström, 2002).

Najpomembnejši razlog proti investicijskim spodbudam, ki bi bile namenjene le tujim podjetjem, temelji na ugotovitvah, da učinki prelivanja niso avtomatični, temveč da so bistveno odvisni od absorpcijske sposobnosti domačih podjetij. Potencial za učinke prelivanja se najbrž ne bo uresničil, če domača podjetja nimajo sposobnosti in motivacije, da bi se učila od tujih multinacionalnih podjetij in da bi investirala v novo tehnologijo. To pa pomeni, da so investicijske spodbude, katerih namen je povečati potencial za učinke prelivanja, lahko neučinkovite, razen če jih kombiniramo z ukrepi za izboljšanje sposobnosti učenja v domačih podjetjih in če nam uspe vzdrževati konkurenčno poslovno okolje (Blomström, 2002).

Vrste investicijskih spodbud. Spodbude so vse merljive ekonomske ugodnosti, ki jih daje vlada določenim podjetjem oziroma kategoriji podjetij, da bi ta delovala na določen način (UNCTAD, 1998). Najpomembnejše so tako imenovane faktorske spodbude, katerih cilj je spodbujanje investiranja ali določenega obnašanja podjetij. Faktorske spodbude so lahko fiskalne (npr. nižja davčna stopnja, oprostitev plačila davkov, nižja davčna osnova, pospešena amortizacija ipd.), finančne (npr. državna nepovratna sredstva, posojila pod ugodnejšimi pogoji, jamčenje posojil, plačevanje davka na dohodek zaposlenih za neko obdobje ipd.) in druge (npr. pomoč pri infrastrukturi podjetja, prednostne pogodbe z vlado, zagotavljanje nekaterih storitev investitorjem, ustanavljanje industrijskih parkov ter prostocarinskih, podjetniških in tehnoloških con) (OECD, 1989). Poleg faktorskih obstajajo še implicitne spodbude (npr. obljuba vlade, da bo kupovala od konkretnega podjetja s tujim kapitalom), ki pa se podeljujejo individualno.

Finančne spodbude se dajejo vnaprej in niso vezane na končno uspešnost projekta. Po drugi strani pa je večina fiskalnih spodbud relevantna le, če je investicija uspešna in je ustvarila dobiček, zato so fiskalne spodbude za investitorja manj "gotove" (UNCTAD, 1996). Tuji investitorji imajo načeloma raje finančne kot fiskalne spodbude, države prejemnice, za katere so finančne spodbude

praviloma neposredni proračunski strošek, pa se morajo odločiti, kakšno spodbujevalno politiko bodo vodile, agresivno ali pasivno. Čim več spodbud, ki so vseč tujim investitorjem, daje država, bolj agresivna je njena spodbujevalna politika. Za najagresivnejšo spodbujevalno politiko se odločajo po navadi manjše države, ki želijo predvsem izvozno usmerjene NTI in v katerih so slednje pomembna makroekonomska kategorija (Rojec, 1994).

Temeljni integralni elementi spodbujevalnih politik. Literatura in praksa navajata tri osnovna načela, na katerih temeljijo uspešne politike investicijskih spodbud:

- Spodbude naj temeljijo na instrumentih, ki so enako dosegljivi vsem investitorjem ne glede na industrijo ali nacionalnost investitorja. To je precej bolj učinkovito kot pa politike, ki temeljijo na diskrecijskih odločitvah;
- Spodbude naj načeloma ne bi bile ex-ante tipa, ki se podeljujejo pred investiranjem. Namesto tega naj promovirajo tiste aktivnosti, ki ustvarjajo potencial za učinke prelivanja. To še posebej pomeni izobraževanje, usposabljanje, aktivnosti R&R (več o tem gl. v UNCTAD, 2005) in povezovanje med tujimi in domačimi podjetji (več o tem gl. v UNCTAD, 2001);
- Poleg investicijskih spodbud mora vlada v okviru svoje politike spodbujanja investicij opredeliti tudi aktivnosti, povezane s posodabljanjem infrastrukture, dvigniti raven izobraževanja in usposobljenosti delavcev ter izboljšati celotno poslovno okolje.

Vlada države prejemnice NTI mora v zvezi s spodbudami razčistiti predvsem vprašanja: (i) vrste/tipa spodbud, ki se nanaša predvsem na alternativno uporabo širše zaščitne politike kot spodbude nasproti spodbudam v ožjem pomenu besede, to je faktorskim spodbudam; (ii) višine spodbud; (iii) vezave spodbud na izpolnjevanje nekih kriterijev oziroma operativnih zahtev glede delovanja tujega investitorja (na primer, velikost investicije, število novo ustvarjenih delovnih mest, transfer sodobne tehnologije, izvajanje dejavnosti R&R, lokacija projekta v manj razviti regiji, izvozna usmerjenost projekta itd.); (iv) večje ali manjše diverzificiranosti investicijskih spodbud; (v) načina dajanja spodbud. V zvezi s temi vprašanji pri spodbujevalni politiki v zadnjih letih zasledimo naslednje trende:

- prehajanje od avtomatičnega na selektivno/kriterijsko dodeljevanje spodbud;
- manj splošnih spodbud in več spodbud za točno določene namene, kot so uvajanje sodobne tehnologije, pospeševanje izvoza, R&R delo,

zaposlovanje (še posebej visokokvalificirane delovne sile), ekološko prijazni projekti in podobno;

- pri faktorskih (finančnih) spodbudah manj subvencij ter več vračljivih oblik financiranja;
- strožje, pogosto celo projektno spremljanje učinkovitosti dajanja spodbud in ustrezne sankcije pri neustreznih rezultatih projekta, za katerega so bile dane spodbude.

Seveda pa spodbujevalna politika neke države ni in ne more biti opredeljena izključno ali predvsem z razmišljanji v zvezi z NTI. Spodbujevalna politika posamezne države načeloma izhaja iz širše razvojne strategije in ekonomske politike te države in je le deloma determinirana z NTI. Tuji investitorji oziroma podjetja v tuji lasti imajo načeloma povsod nacionalno obravnavo, kar se tiče spodbud. Tudi v praksi pri dodeljevanju spodbud pretežno ni diskriminiranja v škodo tujih investitorjev, le izjemoma pa prihaja do diskriminiranja njim v korist. Čeprav so države, ki bi imele posebne spodbujevalne sheme za tuje investitorje, izjema, pa so v okviru spodbujevalnih shem kot takih: (i) nekatere spodbude po sami svoji vsebini bolj ali manj namenjene/načrtovane za tuje investitorje (visoka tehnologija, regionalne centrale itd.), čeprav neformalno; (ii) pri dodeljevanju v določenem smislu diskriminirajo v korist tujih investitorjev (ker hočejo pridobiti kapital, ki bi se posamezni državi sicer izognil, visoko tehnologijo, ki je domača podjetja nimajo, in podobno).

3. Učinkovitost investicijskih spodbud

V najširšem pomenu besede je vprašanje učinkovitosti investicijskih spodbud vprašanje celotnih stroškov in koristi investicijskih spodbud, oziroma vprašanje, "ali so eksternalije delovanja tujih multinacionalnih podjetij dovolj močne in sistematične, da upravičujejo subvencioniranje NTI z različnimi vrstami fiskalnih in finančnih spodbud" (Blomström in Kokko, 2003, str. 3). Zaradi potencialnega transfera tehnologije, ki izhaja iz NTI, lahko ustvarijo družbeni multiplikator, ki je večji kot pri domačih projektih v obliki dodatnih plač in davkov. Koristi vključujejo tudi prelivanja ali eksternalije, ki lahko pozitivno vplivajo na produktivnost in konkurenčnost domačih podjetij (Blomström in Kokko, 2003). Torej, analiza stroškov in koristi spodbud mora upoštevati ne le pritegovanje dodatnih NTI, temveč tudi druge neposredne in posredne koristi in stroške spodbujevalnih programov. Čeprav se lahko spodbujevalna politika

pokaže kot uspešna pri pritegovanju NTI in zelenem obnašanju podjetij s tujim kapitalom, nam to še ne pove vsega o celotnih družbenih stroških in koristih investicijskih spodbud. Tu se pojavljajo vprašanja kot, ali bi morda tuji investitorji prišli/se zeleno obnašali tudi brez spodbud, ali bi bilo mogoče spodbude, dane tujemu investitorju, bolj učinkovito uporabiti kje drugje, vprašanje učinkov prelivanja, rentniško obnašanje tujih investitorjev itd.

Izkušnje različnih držav (gl. npr. Hanson, 2001), precej nejasne ugotovitve glede učinkov prelivanja s podjetij s tujim kapitalom na domača podjetja (Blomström in Kokko, 2003; Górg in Greenaway, 2001; Damijan in drugi, 2003 itd.) ter indikacije precej intenzivne davčne konkurence med novimi srednjeevropskimi članicami EU nakazujejo, da stroški spodbud morda presegajo njihove družbene koristi, vsaj v sektorjih, kot je avtomobilska industrija, v kateri so tuji investitorji prejeli velike spodbude. Le malo pa je konkretnih analiz, ki poskušajo dejansko ovrednotiti stroške in koristi spodbujevalnih programov. Tudi te analize (glej npr. Fisher in Peters, 1997; Wells in Allen, 2001; Te Velde, 2001; Mallya in drugi, 2004) pa ne dajejo jasnih odgovorov glede razmerja celotnih koristi in stroškov investicijskih spodbud.

V nadaljevanju obravnavamo učinkovitost politike investicijskih spodbud s treh najpomembnejših vidikov te politike, to je z vidika ciljev spodbujevalnih politik, z vidika vrste oziroma strukture in velikosti spodbud in z vidika načina dodeljevanja spodbud.

Učinkovitosti spodbud glede na cilje spodbujevalnih politik.

Učinkovitost investicijskih spodbud je mogoče ocenjevati le z vidika njihovih ciljev, oziroma z razmerjem med izbranimi kriteriji ciljev ekonomske politike na področju NTI in fiskalnimi stroški teh spodbud. Spodbujevalne politike imajo predvsem dva cilja, kvantitativnega, ki se izraža s povečevanjem prilivov NTI ali tudi s številom novo ustvarjenih delovnih mest, in kvalitativnega, ki dejansko pomeni spodbujanje zelenega obnašanja tujih investitorjev, na primer investiranje v prioritetne sektorje, kvaliteta novo ustvarjenih delovnih mest, izvozna usmerjenost, uporaba domačih inputov, transfer tehnologije, raziskovalna in razvojna dejavnost, učinki prelivanja, nameščanje podjetij s tujim kapitalom v manj razvitih regijah ipd. V praksi praviloma nikoli ni tako, da bi neka vlada uresničevala samo kvantitativne ali samo kvalitativne cilje. Običajno vlada uresničuje celo vrsto različnih ciljev v zvezi s NTI, pri čemer posamezne države različnim ciljem dajejo (zelo) različno težo.

Poglejmo nekaj empiričnih študij o učinkovitosti politik investicijskih spodbud z vidika ciljev, ki jih države hočejo uresničiti s temi spodbudami. Te Velde (2001) navaja Irsko in Singapur kot primera držav, katerih programa spodbujanja sta bila uspešna pri pritegovanju dodatnih NTI. Po drugi strani pa mnoge analize kažejo, da programom spodbujanja NTI v glavnem ni uspelo pritegniti dodatnih NTI (Morriset in Pirnia, 2000; Oman, 2000). Wells in Allen (2001) ugotavljata, da so imele investicijske spodbude le malo učinka na skupne prilive NTI v Indonezijo, Beyer (2002), Holland in Ownes (1996) ter Semihradsky in Klazar (2001) za različne države v tranziciji ugotavljajo, da so imele spodbude le malo vpliva na obseg prilivov NTI, oziroma da spodbude, ki so ciljale na večje prilive NTI v glavnem niso imele zelenih učinkov.

Drugi ključni cilj spodbujevalnih politik je kvaliteta NTI. Načeloma velja, da mora imeti pri načrtovanju spodbujevalnih programov skrb zanjo prednost pred kvantitativnimi cilji (glej na primer Lall, 1996; Narula in Dunning, 2000). Kvalitativni cilji se lahko nanašajo na strukturne premike med industrijami, ali pa na poglobljanje sposobnosti, izboljševanje kvalitete, povečevanje dodane vrednosti, ali na oboje. Pri tem je izboljševanje kvalitete samih NTI (podjetij s tujim kapitalom) ena mogoča pot, prelivanje pozitivnih učinkov NTI na domača podjetja (predvsem tehnologije) pa druga mogoča pot. Te Velde (2001) pravi, da države, ki so uspešne s svojimi spodbujevalnimi programi, maksimirajo koristi in minimizirajo stroške tako, da usmerijo cilje na specifične vrste projektov, Irška na primer na industrije, za katere je značilna intenzivna uporaba človeškega kapitala. Irška in Singapur uporabljata nacionalna programa povezovanja med tujimi podružnicami in domačimi podjetji, ki komplementirata njuna programa spodbujanja NTI, da bi tako maksimirala koristi od prelivanj. Obratno pa so štiri države ASEAN-a zgled slabih in celo škodljivih politik do NTI. Pri njih se je premočno osredotočenje na spodbude izvozno usmerjenim NTI končalo z izgubo mnogih potencialnih koristi, ki bi jih NTI lahko imele na domača podjetja (Thomsen, 1999).

Mallya in drugi (2004) so analizirali uspešnost češke politike spodbujanja NTI z vidika pritegovanja dodatnih NTI, kvalitete teh investicij in njihovih celotnih stroškov in koristi. Češka politika spodbujanja in češka agencija za tuje investicije (Czechinvest) sta sicer v zadnjem obdobju tradicionalno ocenjeni kot ena najuspešnejših na svetu (UNCTAD, 2003). Po uvedbi spodbujevalnega programa so se sicer letni prilivi NTI v Češko več kot podvojili v primerjavi s prejšnjim obdobjem, toda Mallya in drugi

ugotavljajo, da je češka nacionalna shema spodbujanja NTI v najboljšem primeru pritegnila dodatnih 10 % NTI glede na hipotetične okoliščine brez spodbud. Analiza kaže, da je le malo investitorjev vstopilo v državo, ali se odločilo za razširitev obstoječih operacij zaradi tega, ker so jim ponudili spodbude. Morda pomembnejše vprašanje je, ali je programu spodbujanja uspelo izboljšati kvaliteto NTI. Anketa kaže, da je bil program uspešen v sektorskem usmerjanju NTI. Subvencionirani projekti NTI se razlikujejo od drugih tudi po drugih vidikih: so večji, pogosteje so to nove oziroma začetne (»greenfield«) investicije, so izvozno usmerjeni, imajo načrte za reinvestiranje in pogosteje so v tehnološko intenzivnih industrijah. Ugotovitve torej nakazujejo, da so kriteriji za dodeljevanje spodbud, kot jih uporablja Czechinvest, uspešni pri dvigovanju kvalitete NTI (glede velikosti, pritegovanja začetnih projektov in neizbire pretirano stroškovno usmerjenih investitorjev). Na drugih področjih je bila uporaba teh kriterijev za dvigovanje kvalitete NTI manj uspešna. S povečevanjem spodbud so količinski cilji začeli ogrozati kvalitativne v smislu neuspešnosti pritegnitve NTI v visokotehnološke industrije. Analiza češkega spodbujevalnega svežnja kaže, da se morajo vlade osredotočiti na tak nacionalni program spodbujanja NTI, ki bo predvsem izboljševal njihovo kvaliteto, kar je pomembnejše, kot da si bo postavljali neke kvantitativne cilje. Poleg tega morajo vlade uporabljati instrumente, ki bodo spodbujali dodatno domače investiranje in učinke prelivanja (Mallya in drugi, 2004).

Učinkovitost spodbud glede na vrsto oziroma strukturo in velikost spodbud. Nedvomno je učinkovitost spodbud odvisna tudi od same vrste/strukture spodbud in njihove velikosti. Načeloma velja, da bodo davčne olajšave manj pomembne kot neka primerljiva vrednost subvencij. Tuji investitorji imajo načeloma raje izplačilo subvencij že pred začetkom poslovanja kot pa fiskalne vzpodbude, katerih vrednost je odvisna od uspešnosti poslovanja. Države prejemnice, za katere so finančne spodbude praviloma neposredni proračunski strošek, pa se morajo odločiti, kakšno spodbujevalno politiko bodo vodile, agresivno ali pasivno. Čim več spodbud, ki so vseč tujim investitorjem, daje država, bolj agresivna je njena spodbujevalna politika. Za najagresivnejšo spodbujevalno politiko se odločajo po navadi manjše države, ki želijo predvsem izvozno usmerjene NTI in v katerih so te pomembna makroekonomska kategorija. V nadaljevanju podajamo izkušnje z nekaterimi najpomembnejšimi oblikami spodbud.

Davki in fiskalne spodbude. Morda je največ pozornosti v zadnjem času namenjene vplivu

davčnih spodbud (zniževanje davčnih stopenj) na tokove NTI. Pomen davčnega sistema kot spodbude za investicije je potrdila vrsta empiričnih raziskav. Velika večina obstoječih empiričnih raziskav o vplivu davčnih obremenitev (podjetniških davkov) na tokove NTI potrjuje, da je vpliv davčnih obremenitev na NTI značilen, velik in negativen. Zniževanje davčnih stopenj naj bi pozitivno vplivalo na prilive NTI. Davki so pomemben dejavnik vpliva na odločitve o investiranju na določen trg in na vrednost investicije, ki bo izvedena (več o tem v Kostevc in drugi, 2007).

Finančne in druge spodbude. Načeloma velja, da imajo tuji investitorji raje finančne in druge spodbude (na primer zagotovitev infrastrukture za investicijo pod ugodnejšimi pogoji) v obliki dotacij in subvencij kot pa fiskalne spodbude v obliki nižjih davkov ali različnih davčnih olajšav. Razlog naj bi bil v tem, da dotacije in subvencije dobijo v glavnem že pri gradnji objektov za investicijo ali pa ob samem začetku dejavnosti, medtem ko je izkoristek davčnih olajšav odvisen od uspešnosti projekta. Če projekt ni dobičkonosen, teh spodbud ni mogoče izkoristiti. Pa vendar se zdi, da novejša analize govorijo prej nasprotno. Nižja raven davka na dobiček in davčne olajšave so v različnih empiričnih študijah dobili več potrditve o pozitivnem vplivu na NTI kot pa finančne in druge spodbude (glej, na primer, Mayer in Muchinelli, 1998; Ferrer, 1998; Hubert in Pain, 2002).

Spodbujanje učinkov prelivanja - povezovanja podjetij s tujim kapitalom z domačimi podjetji. Celotna ekonomska logika spodbujanja NTI temelji v glavnem na možnosti prelivanja pozitivnih učinkov - predvsem tehnologije in znanja nasploh - s tujih podružnic na domača podjetja (glej poglavje 2). Politike spodbujanja učinkov prelivanja so lahko dveh vrst. Prva in dolgoročno najučinkovitejša je spodbujanje dvigovanja absorpcijske sposobnosti domačega gospodarstva za prelivanja z izobraževanjem in usposabljanjem ter z investiranjem v človeški kapital. Na koncu koncev je namreč obseg prelivanja odvisen od ustreznega okolja v državi prejemnici. Druga politika je neposredno spodbujanje povezovanja tujih podružnic z domačimi podjetji.

V preteklosti so vlade poskušale prisiliti podjetja s tujim kapitalom v povezave z domačimi podjetji z zahtevami o lokalni vsebini (obvezen delež domačih inputov v proizvodni), domačem lastništvu (maksimiranje tujega lastniškega deleža) in skupnih naložbah (obvezen domači partner), včasih pa celo z neposrednimi zahtevami o transferu tehnologije. Te politike so se v glavnem

pokazale za precej neuspešne, zato načrtovalci ekonomske politike vse bolj poskušajo spodbujati bolj "naravne" povezave. Po eni strani gre za izboljševanje informacij o možnem sodelovanju tujih podružnic z domačimi podjetji, kot je na primer ustvarjanje elektronskih podatkovnih zbirk, ki naj olajša poslovno povezovanje. Po drugi strani pa gre za to, da so zahteve glede določenega obnašanja podjetij s tujim kapitalom v glavnem zamenjali prožnejši sistemi, v katerih se ponujajo spodbude tujim investitorjem v zameno za izpolnitev obveznosti glede povezovanja z domačimi podjetji. Investitorji se načeloma lahko odločijo, da ne bodo upoštevali teh obveznosti, s čimer se seveda odrečejo spodbudam. Nekatere države uspešno spodbujajo povezovanje tujih in domačih podjetij prav s tem "pozitivnim" povezovanjem spodbud in obveznosti. Najpogosteje se kot uspešni navajajo Singapur, Irska in Malezija. Uspešnost teh programov je zelo odvisna od pripravljenosti za dejavno sodelovanje obstoječih investitorjev. S tem da jim država prejemnica zagotavlja finančno in organizacijsko podporo, se znižajo tveganja tujih investitorjev, povezana z angažiranjem in usposabljanjem dobaviteljev (OECD, 2005).

Učinkovitost spodbud glede na način dodeljevanja spodbud in sposobnost investicijskih agencij pri oblikovanju in vodenju politike. Selektivno spodbujanje NTI je postalo običajna praksa v mnogih državah. Po eni strani ima targetirana investicijska podpora celo vrsto potencialnih prednosti v zniževanju stroškov in povečevanju koristi. Po drugi strani pa je res, da so tudi možna tveganja za neuspešnost take politike večja. Spodbude za NTI so lahko in na splošno so učinkovite glede na pričakovane/zahtevane koristi (znesek kapitala, število novo ustvarjenih delovnih mest ali nove visokotehnološke zmogljivosti, izvozna usmerjenost itd.) in fiskalne stroške vlade države prejemnice NTI. Toda znesek pričakovanih/zahtevanih in dejanskih neto koristi se lahko zelo razlikuje. Tako je bolj targetirana investicijska podpora lahko uspešnejša in učinkovitejša, vendar pa se s povečanjem targetiranja mogoča vrzel med dejanskimi in zahtevanimi/pričakovanimi koristi in stroški tudi poveča. Še več, z bolj selektivno investicijsko podporo se povečajo tudi drugi stroški - administrativni stroški, pritiski transparentnosti, problem »principal-agent« znotraj javnega sektorja in rentniško obnašanje skupin pritiska.

Ne obstaja splošno soglasje glede prednosti in slabosti uporabe kriterijev dodeljevanja spodbud ali drugih selektivnih pristopov do NTI. EBRD (2002) in druge mednarodne institucije menijo na primer, da je treba spodbujevalne programe kombinirati s transparentnim pristopom k se-

lekcioniranju zaradi nevarnosti, da bi vlade poskušale izbirati zmagovalce. UNCTAD (2002; 2003) zagovarja targetiranje kvalitativnih koristi s pritegovanjem izvozno usmerjenih NTI, ki izboljšujejo primerjalne prednosti države prejemnice. OECD zagovarja spodbujevalne programe, ki bolj kot na konkurenci temeljijo na jasnih pravilih (Oman, 2000).

Morriset (2003), ki je analiziral delovanje agencij za promocijo investicij v 58 državah v tranziciji in razvoju, navaja naslednje ugotovitve glede njihove učinkovitosti pri oblikovanju in vodenju politike investicijskih spodbud:

- Učinkovitost agencije je odvisna od okolja v državi, v kateri deluje. Agencija v državi s slabo investicijsko klimo je nizko učinkovita pri pritegovanju NTI;
- Agencije, ki namenjajo več sredstev za oblikovanje, spodbujanje in zagovarjanje svoje politike, so učinkovitejše, ker taka dejavnost ni koristna le za tuje, temveč tudi za domače investitorje. Nasprotno pa sta aktivnosti generiranja investicij in targetiranja investitorjev dragi in rizični, še posebej v državah s slabo investicijsko klimo;
- Agencije, ki so vzpostavile mehanizme poročanja najvišjim državnim organom ali zasebnemu sektorju, so sistematično uspešnejše pri pritegovanju NTI. Take institucionalne povezave prispevajo h krepitvi zaveze vlade, krepijo pa tudi verodostojnost in prepoznavnost agencije v poslovni skupnosti.

Analiza najboljših praks agencij za spodbujanje investicij nakazuje štiri načela, ki so pomembna za vodenje učinkovite politike investicijskih spodbud:

- Predvidljivost, ki pomeni obstoj jasnih politik in pravnega okvira za investiranje, predvidljivih pravil in regulative, in njihova pravična in konsistentna uporaba.
- Odgovornost in učinkovitost državnih uradnikov se povečujeta z vzpostavitvijo standardov delovanja in nadzora, kar vključuje tudi jasen in nepristranski pritožbeni postopek.
- Transparentnost, ki predpostavlja pravočasno razpolaganje z informacijami, ki jih je lahko pridobiti. Obstaja naj tudi organizirana pomoč investitorjem.
- Dialog z deležniki, vključno s skupnostjo investitorjev, prispeva k razvoju politike in

uresničevanju odločitev te politike (UNCTAD, 2004).

Eno od stalno prisotnih in nikoli dokončno odgovorjenih vprašanj industrijske politike je, ali targetirati industrijo v spodbujanje NTI ali ne. Charlton in drugi (2004) so analizirali prakso 122 agencij za spodbujanje NTI glede prakse targetiranja industrij v spodbujevalnih politikah. Targetiranje industrij je široko razširjeno. Več kot 70 % analiziranih držav selektivno spodbuja NTI v nekaterih industrijah pred drugimi. Targetiranje še posebej prevladuje v majhnih in bogatih državah.³ Merjeno z razmerjem med NTI in BDP v obdobju 1995–2002, podatki kažejo, da so tiste države, ki uporabljajo targetiranje industrij v svojih ekonomskih politikah, pritegnile več NTI kot države, ki ne targetirajo industrij. Pri večini držav je očitna povezava med njihovo stopnjo razvoja in izbiro ciljnih industrij, so pa primeri, v katerih se države povsem jasno odmikajo od tega pravila. Na primer kar nekaj držav targetira visokotehnoške industrije, v katerih imajo le malo obstoječih sposobnosti ali primerjalnih prednosti. Charlton in drugi (2004) ugotavljajo, da države, ki targetirajo industrije, ki niso v skladu z njihovimi nacionalnimi značilnostmi, pritegnejo manj NTI.

4. Predlogi koncepta in ukrepov slovenske politike investicijskih spodbud za tuje investitorje

Primerjava politik investicijskih spodbud v državah EU, ki veljajo za precej uspešne pri pritegovanju NTI (Belgija, Grčija, Irska, Portugalska, Češka, Madžarska, Poljska in Slovenija),⁴ z razmerami v Sloveniji nam kaže temeljne slabosti slovenske spodbujevalne politike:

- a/ Vlade Češke, Madžarske, Irske in Portugalske obravnavajo NTI kot razvojni instrument precej bolj resno kot Slovenija. Očitna je precej večja in pristna odločenost vlad teh držav, da pritegnejo razvojno kvalitetne projekte NTI. V Sloveniji te odločenosti in želje razen od JAPTI do zdaj ni bilo zaznati.
- b/ Glede same izbire instrumentov spodbujanja investicij, ki jih imajo na razpolago druge države, se zdi, da Slovenija ne zaostaja. Program ukrepov za pospeševanje podjetništva in podjetniške konkurenčnosti za obdobje 2007–2013, ki ga izvaja Ministrstvo za gospodarstvo,

³ Države pri izbiri ciljnih industrij sicer uporabljajo različne kriterije, ki pa so na splošno povezani ali s privlačnostjo industrije za tuje investitorje ali pa z zaželenostjo določene industrije v razvojni strategiji države (Charlton in drugi, 2004).

⁴ Glej Rojec in drugi (2006).

spodbude, namenjene zaposlovanju in izobraževanju delavcev, ki jih zagotavlja Ministrstvo za delo družino in socialne zadeve, davčne olajšave za investicije in posebne spodbude, ki jih daje JAPTI, predstavljajo širok nabor spodbud za vse mogoče namene. Nabor ukrepov je najbrž celo preširok. Iz njega ni prav jasno, katere so naše prioritete. Problem spodbud v Sloveniji torej ni preozek nabor ukrepov, problem je premajhna osredotočenost spodbud na nekaj ključnih prioritet (zaposlovanje/izobraževanje, tehnologija/raziskave in razvoj, izvoz, regionalna dimenzija).

- c/ Naslednja pomanjkljivost slovenskih spodbujevalnih programov, še posebej tistih, s katerimi lahko razpolaga JAPTI, je, da so sredstva namenjena za spodbujanje NTI neprimerno nižja kot v konkurenčnih državah. Na primer Javni razpis JAPTI-ja za spodbujanje NTI v letih 2007 in 2008 predvideva za leto 2007 5,6 mio. evrov in za leto 2008 2,2 mio. evrov proračunskih sredstev (MG, 2007), kar je primerjalno gledano precej skromen znesek.
- d/ Način dodeljevanja spodbud v Sloveniji, ki so na razpolago v prvi vrsti že obstoječim podjetjem in se dodeljujejo z občasnimi razpisi, dejansko onemogoča JAPTI, da bi se kompetentno pogajala s tujimi investitorji. Če niso neke spodbude stalno na razpolago za tiste, ki izpolnjujejo neka merila, je to za vodenje politike problem. Problem je namreč, da se obetavni projekti pojavijo tudi v času, ko ni razpisa.
- e/ Slovenija ne pozna posebnega pogodbenega režima za velike investicijske projekte oziroma možnosti oblikovanja posebnih spodbujevalnih svežnjev za take projekte. To močno zmanjšuje možnosti in prožnost JAPTI pri njenem delovanju.
- f/ Še ena velika slabost slovenske spodbujevalne politike je, da ne zagotavlja omembe vrednih spodbud za infrastrukturo/zemljišča/poslovne prostore in istočasno nima omembe vrednih industrijskih parkov. Analizirane države na tem področju ponujajo veliko več.

Konceptualni okvir. Glede uporabe investicijskih spodbud sta teorija in praksa precej nedvoumni. Splošna ekonomska politika in značilnosti ekonomskega okolja pomembneje vplivajo na obnašanje tujih investitorjev in podjetij s tujim kapitalom kot pa posebni neposredno na NTI in podjetja s tujim kapitalom usmerjeni instrumenti in ukrepi. Spodbude ne smejo biti usmerjene le ali prvenstveno na količino, temveč predvsem na kvaliteto NTI. Država mora imeti jasno vizijo o tem, kako se NTI vključujejo v njeno razvojno strategijo. Pri spodbujanju NTI naj države

upoštevajo načelo enake obravnave za vse ekonomske subjekte – odmiki od tega načela so smiselni, kadar NTI obetajo precejšnje pozitivne učinke prelivanja in kadar tuji investitor brez spodbude ne bo izbral optimalnega obsega proizvodnje. Zelo pomembna je vzpostavitev programa spodbujanja učinkov prelivanja za domača podjetja (Guisinger in drugi, 1985; Hanson, 2001 itd.). Konceptualno se pri vzpostavljanju ekonomske politike do tujih investicij zastavljajo vprašanja glede:

- a/ Vrste spodbud: uporaba širše zaščitne politike kot spodbude ali fiskalne in finančne spodbude;
- b/ Višine spodbud: agresivnejši ali pasivnejši pristop; samodejno dajanje spodbud ali "individualno skrojeni svežnji";
- c/ Eksplicitna ali implicitna spodbujevalna politika, ki temelji na diskrecijski pravici odgovornih organov, da neko pravico dajo, ali je ne dajo;
- d/ Pogojevanja dajanja spodbud z izpolnjevanjem kriterijev/operativnih zahtev;
- e/ Diverzificiranosti investicijskih spodbud;
- f/ Selektivnosti (prioritet) glede dejavnosti oziroma proizvodnih in storitvenih segmentov;
- g/ Bolj ali manj diferenciranega obravnavanja tujih investitorjev;
- h/ Administrativno-organizacijske ureditve izvajanja politike do NTI.

Konkurenca med državami prejemnicami pri izvozno usmerjenih NTI zahteva agresivnejšo spodbujevalno politiko. Raven konkurence med državami prejemnicami pa je najvišja v situaciji skupnega trga. Kljub težnjam po usklajevanju davčnih pogojev in izenačevanju sistemov državnih pomoči v EU se tekma za NTI ne zmanjšuje in državam uspeva najti načine spodbujanja tujih investitorjev, da pridejo prav k njim. Slovenija lahko v prihodnje v industriji poskuša pritegniti le izvozno usmerjene investicije, pa naj bo to izvoz nasploh ali pa prodaja na notranji trg EU in na območje nekdanje Jugoslavije. To kaže na potrebo po agresivnejši spodbujevalni politiki Slovenije z vsemi s tem povezanimi značilnostmi, kot so večji poudarek na faktorskih spodbudah, možnost diferenciranega obravnavanja tujih investitorjev, potreba po močnejši vlogi investicijske agencije itd.

Slovenska politika spodbujanja NTI mora temeljiti na dveh temeljnih izhodiščih. Prvo je nacionalna obravnava tujih investitorjev, ki pomeni, da tuji investitorji načeloma tudi pri spodbudah ne smejo biti niti v boljšem niti v slabšem položaju kot domači ekonomski subjekti. To pa ne izključuje možnosti, če projekt NTI ponuja nekaj izrednega/

enkratnega, da ne more dobiti tudi izredne obravnave glede spodbujevalnih ukrepov. Ta možnost mora seveda obstajati tudi za izredne domače projekte. Drugo izhodišče je integracija spodbujevalne politike do NTI v splošno politiko spodbujanja investicij ter razvojno strategijo in politiko države. Spodbujevalna politika do NTI mora le bolj poudariti tiste vidike in ukrepe, ki so specifični in ustrežnejši za NTI.

Strateško in dolgoročno gledano bo morala biti slovenska politika pri spodbujanju NTI precej agresivnejša, če naj pritegnemo razvojno pomembne projekte NTI. Države EU in širše namreč zagotavljajo tujim investitorjem tako privlačne spodbujevalne svežnje, da država, kot je Slovenija, brez konkurenčnega sistema investicijskih spodbud enostavno ne more računati na omembe vreden obseg projektov začetnih NTI.

V skladu z načelom o enakih pogojih gospodarjenja za vse naj slovenska regulativa ne predvideva eksplicitnih spodbud za tuje investitorje, implicitno pa bi bile lahko tujim investitorjem namenjene predvsem spodbude za: (i) pritegovanje večjih razvojno pomembnih investicij (odpiranje novih trgov, transfer sodobne tehnologije, raziskovalno-razvojno delo, zaposlovanje visokokvalificirane delovne sile itd.), za katere je značilna mobilnost; (ii) vzpostavljanje regionalnih central v Sloveniji (na primer za poslovanje z drugimi deli nekdanje Jugoslavije); (iii) večje vključevanje domačih podjetij kot dobaviteljev podjetij s tujim kapitalom (učinki prelivanja).

Tovrstne spodbude, ki bi bile namenjene vsem ekonomskim subjektom, bi morale temeljiti na teh treh medsebojno povezanih načelih, in sicer na načelu individualizirane obravnave pomembnejših projektov, dajanju spodbud v obliki "individualno skrojenih svežnjev spodbud" (sklepanje posebnih pogodb) in možnosti diferenciranega obravnavanja tujih investitorjev, tako da se lahko ponudijo izredne spodbude s slovenskega vidika najzanimivejšim projektom. Prednosti takega načina so, da se: (i) zmanjšuje obseg spodbud nasploh in povečuje njihova učinkovitost, zagotavlja, (ii) da posamezni investitorji res dobijo tiste spodbude, ki jim največ pomenijo, (iii) omogoča nadpovprečno spodbujanje najbolj zaželenih projektov, (iv) olajšuje spremljanje rezultatov danih spodbud in sprejemanje morebitnih popravkov ukrepov, (v) odgovornim organom pa se omogoča, da (v konkurenčni tekmi z drugimi državami) licitirajo za projekte tujih investicij, za katere menijo, da so še posebej zanimivi.

Pri spodbujanju NTI je treba še posebej upoštevati naslednje kriterije: višino spodbud, ki naj bo povezana s prenosom tehnologij in razvojno-

raziskovalne dejavnosti (politika tehnološkega razvoja), izvozno usmerjenost oziroma mednarodno trženje (politika konkurenčnosti), kraj investicije (regionalna politika), učinke na zmanjševanje brezposelnosti, prekvalifikacijo in izobraževanje delavcev (politika zaposlovanja).

Zneski, ki jih Slovenija namenja za spodbujanje NTI, so v primerjavi z drugimi državami zelo majhni. V razmerah, ko je malo verjetno, da bi slovenska država namenjala precejšnje nove vire za spodbujanje investicij, je realnejša možnost poskušati preusmeriti obstoječa sredstva za spodbujanje investicij (vključno s sredstvi iz programov EU) v produktivnejše namene. Slovenija ima vrsto programov najrazličnejših spodbud, predvsem v Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve, Ministrstvu za gospodarstvo in različnih občinah. Vsak ima različne sheme spodbud in vabi podjetja k udeležbi z javnimi razpisi za vsako shemo posebej. Razdrobljenost sama po sebi otežuje podjetjem pridobivanje pomoči za razvoj. Kombiniranje spodbud iz teh programov bi JAPTI omogočilo ustvarjanje relativno privlačnih svežnjev spodbud za tuje investitorje. Ključni značilnosti dajanja spodbud v okviru teh programov sta, da se spodbude dodeljujejo: (i) v prvi vrsti ali izključno že obstoječim podjetjem in (ii) na podlagi časovno omejenih razpisov, zaradi česar so v glavnem nedostopne za spodbujanje NTI. JAPTI, ki se srečuje s potencialnimi tujimi investitorji in njihovimi konkretnimi vprašanji glede oblike in višine spodbud za posamično investicijo, se namreč zaradi opredeljenih pogojev dodeljevanja spodbud ne more konkretno pogovarjati s tujim investitorjem, niti mu kar koli določenega obljublja. V okviru obstoječih programov spodbud bi problem lahko rešili tako, da bi: (i) bile vse spodbude enako dostopne za nova in za obstoječa podjetja; (ii) bili vsi razpisi stalno odprti (in ne časovno omejeni) in z dovolj visokimi merili za dodeljevanje spodbud, da sredstev ne bi zmanjkalo. Na ta način bi imela JAPTI "vstop" v vse spodbujevalne programe v Sloveniji, lahko bi se kompetentno pogajala s tujimi investitorji, saj bi jim lahko vnaprej ponudila spodbude in jim pomagala ustvarjati najprimernejše svežnje spodbud v skladu z opredeljenimi načeli.

Če povzamemo, pri spodbujanju NTI bi morala Slovenija čim prej narediti naslednje:

- a/ Odločenost vlade in njenih organov za pritegovanje razvojno obetavnih projektov NTI mora biti večja in pristna; če sami ne verjamemo, da nam NTI lahko razvojno koristijo, je boljše, da jih ne spodbujamo;
- b/ Glavni cilj spodbujanja naj ne bodo večji prilivi NTI, temveč kvaliteta teh NTI (ustvarjanje

- kvalitetnih delovnih mest, prenos tehnologije, izvoz itd.) in njihovo povezovanje z domačimi podjetji (učinki prelivanja);
- c/ JAPTI mora imeti dostop do vseh spodbud, ki se dodeljujejo v Sloveniji;
- d/ Ponudbo spodbud je treba zožiti in osredotočiti na nekaj ključnih ciljev, ki se nanašajo na mala podjetja, tehnologijo/razvojno-raziskovalno dejavnost, zaposlovanje/izobraževanje, izvoz in regionalni vidik;
- e/ Spodbujanju začetnih investicij je treba nameniti resna sredstva, dostop do njih omogočiti domačim in tujim investitorjem, njihovo dajanje pa vezati na nove investicije in širitev že obstoječih;
- f/ Spremeniti način dodeljevanja spodbud, ki naj bodo na razpolago ne le obstoječim podjetjem, temveč tudi novim investitorjem, in predvsem naj ne bodo razpisi časovno omejeni;
- g/ Vpeljati poseben pogodbeni režim za velike, razvojno obetavne investicijske projekte oziroma možnost za oblikovanje posebnih spodbujevalnih svežnjev za take projekte;
- h/ Z ugodno ponudbo poslovnih/proizvodnih prostorov v industrijskih parkih reševati problem razpoložljivosti teh prostorov.

Konkretni predlogi ukrepov za slovensko politiko spodbujanja vhodnih NTI. Upoštevač slovenski regulatorni in administrativno-institucionalni okvir, sedanjo slovensko politiko spodbujanja NTI ter izkušnje in prakso držav, ki so se pri vhodnih NTI izkazale kot uspešne, v nadaljevanju dajemo konkretne predloge za slovensko politiko spodbujanja vhodnih NTI. Pri tem se osredotočamo le na investicijske spodbude, medtem ko predloge, ki se nanašajo na splošne pogoje za pritegovanje investicij in delovanje podjetij s tujim kapitalom, na tem mestu puščamo ob strani (gre predvsem za vzpostavitev večjih novih poslovnih con/industrijskih parkov, zniževanje davka na dobiček v kontekstu izenačevanja drugih pogojev gospodarjenja v EU in širše, nadaljnje poenostavljanje postopkov registracije pravne osebe in pridobivanja potrebnih dovoljenj; več o tem glej v Rojec in drugi, 2006).

Poseben pogodbeni režim za velike (tuje) projekte. Slovenija je s finančnimi spodbudami za zniževanje vstopnih stroškov za večje začetne tuje

investicije naredila nujen korak v pravi smeri za dvig svoje konkurenčnosti pri pridobivanju konkretnih projektov NTI. To spodbudo bi bilo treba dopolniti še z:

- a/ Možnostjo davčnih olajšav za velike projekte NTI; prednost davčnih olajšav z vidika države je, da namesto proračunskega odliva (subvencija) pomeni le odrekanje potencialnemu proračunskemu prilivu (tuji investitor lahko izkoristi davčno olajšavo le in šele, ko je realiziral dobiček);
- b/ Vzpostavitev posebnega pogodbenega režima za velike (tuje) projekte, ki bi omogočil oblikovanje privlačnega svežnja za te projekte; sveženj bi v dogovoru z investitorjem pomagal ustvarjati in realizirati JAPTI in bi poleg finančnih spodbud za zniževanje vstopnih stroškov in morebitnih davčnih olajšav za velike projekte lahko vseboval tudi spodbude iz drugih programov slovenske industrijske politike.

Investitor bi sveženj spodbud lahko uporabil na podlagi posebne pogodbe z JAPTI. Dobra osnova za dodeljevanje svežnja spodbud je Ocenjevalni model za javni razpis za spodbujanje NTI 2004–2005. Model bi verjetno kazalo dopolniti z vidika targetiranja industrij ali posebnih projektov. Kot uspešnejše se namreč kažejo države, ki targetirajo investicijske spodbude na določene industrije ali posebne vrste projektov⁵.

Pri podelitvi pogodbenega režima je treba še posebej upoštevati naslednja merila: višina spodbud naj bo vezana na prenos tehnologij in razvojno-raziskovalne dejavnosti (politika tehnološkega razvoja), izvozno usmerjenost oziroma mednarodno trženje (politika konkurenčnosti), kraj investicije (regionalna politika), učinke na zmanjševanje brezposelnosti, prekvalifikacijo in izobraževanje delavcev (politika zaposlovanja). Pogodba z investitorjem bi tudi sankcionirala morebitno neizpolnjevanje obljub investitorja, na podlagi katerih je dobil spodbude. Prav nesprenmljanje rezultatov spodbud, ko se enkrat dodelijo, je eden od problemov izvajanja sedanje sheme finančnih spodbud za zniževanje vstopnih stroškov za večje začetne tuje investicije.

Spodbujanje povezovanja podjetij s tujim kapitalom z domačimi podjetji. Gre za t. i. učinke prelivanja z dvigovanjem absorpcijske sposobnosti domačih

⁵ Program Vlade RS za spodbujanje tujih neposrednih investicij za obdobje 2005–2009 iz julija 2005 navaja, da bo Slovenija še posebej poudarjala svoje možnosti v kemijski in farmacevtski industriji, elektroindustriji (predvsem proizvodnja komponent za elektronsko in avtomobilsko industrijo), kovinskopredelovalni industriji, orodjarstvu, informacijski in komunikacijski tehnologiji, papirni industriji, drugih dejavnostih in tehnologijah, ki v svetovnem merilu hitro rastejo oziroma se prestrukturirajo in za katere se pokaže, da obstajajo možnosti za hitro uveljavitev Slovenije kot lokacije za NTI, transportu in logistiki, turizmu, centrih za strateške storitve in v finančnih storitvah. Po našem mnenju je ustrežnejši kriterijski pristop, kot je na primer Irski, ki targetira vse s človeškim kapitalom intenzivne industrije.

podjetij in s spodbujanjem podjetij s tujim kapitalom za povezovanje z domačimi podjetji. Uspešno izvajanje politike integriranja podjetij s tujim kapitalom v domače gospodarstvo zahteva v prvi vrsti zelo aktivno in kompetentno vlogo vpletenih državnih služb/agencij. Tu gre predvsem za: (i) obveščanje podjetij s tujim kapitalom o možnostih domačih dobaviteljev, (ii) povezovanje podjetij s tujim kapitalom z domačimi podjetji, (iii) pomoč potencialnim domačim dobaviteljem pri vzpostavljanju proizvodnje, ki bo zadovoljila zahteve podjetij s tujim kapitalom (tudi z ukrepi spodbujanja razvoja malih in srednjih podjetij), (iv) izobraževanje osebja v potencialnih domačih dobaviteljnih in (v) pomoč pri financiranju proizvodnje inputov. Slovenija bi morala iskati rešitve v smeri:

- a/ Oblikovanja povezav med tujim proizvajalcem in domačim dobaviteljem oziroma oblikovanja proizvodnih verig;
- b/ Oblikovanja grozdov znanja, ki bi vključevali domača podjetja in podjetja s tujim kapitalom; pri tem bi domača in tuja podjetja vstopala v poslovne povezave, kar bi omogočilo prenos in razpršitev tehnološkega znanja in poslovnih praks na domača podjetja;
- c/ Povezovanja podjetij s tujim kapitalom z domačimi raziskovalnimi ustanovami in univerzami, kar bi omogočilo dejavno sodelovanje domačih raziskovalcev pri ustvarjanju aplikativnih raziskav.

Subvencioniranje usposabljanja zaposlenih za uvajanje novih/zahtevnejših tehnologij. Pri spodbujanju NTI je treba še posebej spodbujati NTI v visoko/srednje visokotehnološke dejavnosti in NTI, ki ustvarjajo "dobra" delovna mesta, to je tista, ki zahtevajo višje kvalifikacije. To je mogoče s (so)financiranjem plač delavcev, ki se usposabljujejo v podjetjih za uvajanje novih tehnologij/proizvodnih programov. Subvencioniranje je treba strogo vezati na čas usposabljanja in na nove tehnologije/proizvodne programe. Države sistematično spodbujajo investicije v ustvarjanje boljših delovnih mest tudi s pomočjo ugodnosti pri zaposlovanju. Glavne ugodnosti so: sofinanciranje stroškov raziskovalcev, subvencije za prekvalificiranje ali izobraževanje, stroški izobraževanja kot davčna olajšava. Pri spodbujanju investicij v tehnološko bolj zahtevne panoge države uporabljajo najprej davčne olajšave za vlaganje v raziskave in razvoj, subvencije za nakup opreme posameznih vrst. Države sofinancirajo tudi izobraževanje delavcev in vodstvenih delavcev.

Slovenija kot relativno razvita država želi utemeljiti svoj prihodnji razvoj prav na spodbujanju tehnološko bolj intenzivnih dejavnosti, pri čemer

je seveda ta lahko domačega in tujega izvora. Zato bi lahko še bolj intenzivno uporabljali sklope ukrepov s tega področja.

Vzpostavljanje regionalnih central v Sloveniji. Slovenija kot odskočna točka za vstopanje podjetij zunaj EU na območje EU in/ali podjetij iz EU na območje nekdanje Jugoslavije. Gre za posebne ukrepe za povečanje privlačnosti Slovenije kot odskočne deske za investiranje v jugovzhodno Evropo oziroma za lociranje regionalnih central za to regijo pri nas. Slovenija ima namreč vrsto posebnih prednosti, ki jo kvalificirajo kot potencialno privlačno lokacijo za regionalne centrale za jugovzhodno Evropo.

Dejavnosti, povezane s pospeševanjem ustanavljanja regionalnih central v Sloveniji, se razvrščajo od izboljšanja/razvoja transportne, (tele)komunikacijske in finančne infrastrukture za sodelovanje s "prednostnimi državami prejemnicami NTI", pa vse do neposrednega spodbujanja tovrstnih NTI s fiskalnimi in finančnimi spodbudami. Pred časom je že bila v obtoku ideja o ustanovitvi investicijskega sklada za jugovzhodno Evropo v Sloveniji, ki bi vključeval slovenske in mednarodne finančne vire. Politike drugih držav zajemajo davčne olajšave za koordinacijske, storitvene in distribucijske centre, spodbude za najemanje znanstvenikov, davčne olajšave.

Spodbujanje širitve že obstoječih tujih podjetij v Sloveniji. Analize kažejo, da je precej lažje spodbujati k širitvi že prisotne tuje investitorje v državi kot pa iskati/pritegniti nove. Pri že obstoječih investitorjih z enako spodbudo lahko dosežemo večji učinek kot pri pritegovanju novih tujih investitorjev. Tako širitev Revoza jasno kaže, kaj pomeni, če je tuji investitor že zasidran v državi. Če bi se Renault na novo odločal o svoji investiciji, Slovenija prav gotovo ne bi prišla v poštev. Z vidika investicijskih spodbud je treba širitev obstoječih tujih podjetij povsem izenačiti z novimi NTI, JAPTI pa bi moral stalno spremljati dejavnost obstoječih podjetij s tujim kapitalom v Sloveniji in jih spodbujati k širitvi/razvoju obstoječe dejavnosti.

Trženje Slovenije kot lokacije za tuje investicije. Pri trženju Slovenije v tujini je mogoče računati na uspeh le, če tržimo konkreten proizvod, in ne nekih splošnih prednosti države. Vse dokler Slovenija ne zagotovi primerne ponudbe poslovnih con oziroma parkov, tudi nimamo proizvoda, ki bi ga prodajali. Trženje Slovenije v tujini je torej treba vezati na poslovne cone/parke – prostor v njih je ob delovni sili, spodbudah itd. tisto, kar lahko prodajaš – in v tem okviru na konkretne

slovenske regije. Šele v tem okviru lahko govorimo o splošnih prednostih Slovenije.

Literatura in viri

AT Kearney. 1998. *FDI Confidence Index*. Global Business Policy Council, 1(2) (December).

Beyer, J. 2002. *Please invest in our country: how successful were the tax incentive for foreign investment in transition countries?* *Communist and Post-Communist Studies*, 35: 191-211.

Blomström, M. 2002. *The Economics of International Investment Incentives*. Paris: OECD.

Blomström, M., and Kokko, A. 2003. *The Economics of Foreign Direct Investment Incentives*. Working paper 168. Stockholm: Stockholm School of economics.

Business International, Creditanstalt. 1992. 1992 East European Investment Survey.

Charlton, A., Davies, N., Faye, M., Haddock, J., and Lamb, C. 2004. *Industry Targeting within Foreign Investment Promotion*. Oxford Investment Research Working Paper, August. Oxford: Oxford Investment Research.

Damijan, J. P., Knell, M., Majcen, B., and Rojec, M. 2003. *Technology Transfer through FDI in Top-10 Transition Countries: How Important are Direct effects, Horizontal and Vertical Spillovers*. William Davidson Working Paper Number 549. The William Davidson Institute at the University of Michigan Business School, Ann Arbor.

Dunning, J. H. 1993. *Multinational Enterprises and the Global Economy*. Wokingham: Addison-Wesley.

EBRD. 2002. *Transition Report Update*. London: EBRD.

Economic Commission. 2006. *Foreign Direct Investment and Innovation*, ECFIN/EPC(2006)REP/53314. Brussels: Economic Policy Committee, Working Group on Globalisation.

Ferrer, C. 1998. *Patterns and determinants of location decisions by French multinationals in European regions*. In J-L. Mucchielli (ed.), *Multinational Locations Strategy, Research and Global Strategic Management*, Vol. 6. London: JAI Press.

Fisher, P. S., and Peters, A. H. 1997. *Tax and spending incentives and enterprise zones*. *New England Economic Review*, March/April: 109-137.

GfK Gral Iteo. 2006. *Raziskava podjetij s tujim in mešanim kapitalom v letu 2005 - Poročilo*. Mimeo.

Görg, H., and Greenaway, D. 2001. *Foreign direct investment and intra-industry spillovers: a review of the literature*. *GEP Research Paper 2001/37*.

Guisinger, S. E., and Associates. 1985. *Investment Incentives and Performance Requirements*. New York: Praeger Publishers.

Hanson, G. H. 2001. *Should countries promote foreign direct investment? G-24 Discussion paper Series 9*.

Holland, D., and Owens, J. 1996. *Taxation and foreign direct investment: the experience of the economies in transition*. *Bulletin for International Fiscal Documentation*, 50 (2): 46-66.

Hubert, F., and Pain, N. 2002. *Fiscal Incentives, European Integration and the Location of Foreign Direct Investment*. *The Manchester School*, 70 (3): 336-363.

Kostevc, Č., T. Redek in M. Rojec. 2007. *Davek na dobiček kot determinanta vhodnih neposrednih tujih investicij*. *IB revija*, 41 (2): 17-28.

Lall, S. 1996. *Learning from the Asian Tigers*. Basingstoke: Macmillan.

Mallya, T. J. S., Kukulka, Z., and Jensen, C. 2004. *Are incentives a good investment for the host country? An empirical evaluation of the Czech National Incentive Scheme*. *Transnational Corporations*, 13 (1): 109-148.

Meyer, K. 1998. *Direct Investment in Economies in Transition: Making Central European Industries Competitive*. Cheltenham: Edward Elgar.

MG. (18. 5. 2007). *Javni razpis za spodbujanje TNI v letih 2007 in 2008 ter komentar MG o sklepu Sveta OECD o začetku pogajanj s Slovenijo*. [URL: <http://www.mg.gov.si/si/splosno/novice/novica/article/2159/5557/?cHash=9770f58523>].

Morriset, J. 2003. *Does a country need a promotion agency to attract foreign direct investment? A small analytical model applied to 58 countries*. *World Bank Policy Research Working Paper 3028 (April)*. Washington, D.C: World Bank, FIAS.

Morriset, J., and Pirnia, N. 2000. *How tax policy and incentives affect foreign direct investment: a review*. *Policy Research Working Paper, No. 2509*. Washington, D.C: World Bank.

Narula, R., and Dunning, J. H. 2000. *Industrial development, globalization and multinational enterprises: new realities for developing countries*. *Oxford Development Studies*, 28 (2): 143-167.

OECD. 1989. *International Investment and Multinational Enterprises - Investment Incentives and Disincentives: Effects on International Direct Investment*.

OECD. 2003. *Checklist for Foreign Direct Investment Incentive Policies*.

OECD. 2004. *Recent Tax Policy Trends and Reforms in OECD Countries*.

OECD. 2005. *A Policy Framework for Investment: Investment Promotion and Facilitation*. OECD Conference Investment for Development: Making it Happen, 25-27 October, Rio de Janeiro.

Oman, C. 2000. *Policy Competition for Foreign Direct Investment: A Study of Competition among Governments to Attract FDI*. Paris: OECD.

Rojec, M. 1994. *Tuje investicije v slovenski razvoj*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.

Rojec, M., Redek, T., in Kostevc, Č. 2006. *Primerjava učinkovitosti oblik za spodbujanje TNI v Sloveniji in tujini*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Sedmihradsky, M., and Klazar, S. 2001. *Tax competition for FDI in Central European countries*. Working Paper. Prague: University of Economics, department of Public Finance.

te Velde, D. 2001. *Policies towards foreign direct investment in developing countries: emerging best practices and outstanding issues*. Working Paper, March. London: Overseas Development Institute.

Thomsen, S. 1991. *Southeast Asia: The Role of Foreign Direct Investment Policies in Development*. OECD Working Papers on International Investment, 1999/1. Paris: OECD.

UNCTAD. 1996. *Incentives and Foreign Direct Investment*. Current Studies, Series A, 30. New York and Geneva: United Nations.

UNCTAD. 1998. *World Investment Report 1998*. New York and Geneva: United Nations.

UNCTAD. 2001. *World Investment Report 2001*. New York and Geneva: United Nations.

UNCTAD. 2002. *World Investment Report 2002*. New York and Geneva: United Nations.

UNCTAD. 2003. *World Investment Report 2003*. New York and Geneva: United Nations.

UNCTAD. 2004. *Good Governance in Investment promotion*. TD/B/COM.2/EM.15/2, 15 August. Geneva: Trade and Development Board.

UNCTAD. 2005. *World Investment Report 2005*. New York and Geneva: United Nations.

UNCTAD. 2007. *World Investment Report 2007*. New York and Geneva: United Nations.

Wells, L. T., and Allen, N. J. 2001. *Using tax incentives to compete for foreign investment: are they worth the costs?* FIAS Occasional Paper, No. 15. FIAS, Washington, D.C.

UDK: 316.42(497.4)

doc. dr. Marjan Ravbar*

Ustvarjalnost, sestavina uspešnosti družbenega razvoja Slovenije

Povzetek

V prispevku analiziramo prostorsko razprostranjenost ustvarjalnih poklicev v Sloveniji po občinah zaposlitve. Ključna ugotovitev je, da so ustvarjalni poklici zelo neenakomerno razporejeni. Z najvišjimi deleži posebej izstopajo zaposlitvena središča nacionalnega pomena in okoliške obmestne občine v nastajajočih mestnih regijah. Ustvarjalne socialne skupine imajo nedvoumen učinek na regionalni razvoj. Primerjave s stopnjo bruto dodane vrednosti na prebivalca to potrjujejo. Območja z visokim deležem ustvarjalnih poklicev so tudi bolj inovativna in njihov gospodarski in družbeni razvoj je bolj dinamičen. Opravljene analize izkazujejo tudi pozitivno povezanost med deležem v ustvarjalnih dejavnostih zaposlenih prebivalcev in inovativnostjo, izmerjeno s številom patentov na prebivalca.

Ključne besede: Slovenija, geografija človeških virov, ustvarjalne socialne skupine, učeče se regije

Summary

This article analyses the spatial dispersion of creative occupations in various municipalities in Slovenia. The main conclusion drawn from the article is the very uneven distribution of creative occupations, which are most dominant in national employment centres and suburban areas of urban regions. Creative social groups undoubtedly represent a strong impact on regional development, which is seen through GDP per capita. The areas with higher levels of creative occupations are more innovative, and their social and economic development more dynamic. The analyses also show a positive correlation between the share of employed people in creative occupations, and innovation based on the average number of patents per capita.

Key words: Slovenia, geography of human resources, creative social groups, learning regions, competitiveness

JEL: J240

1. Uvod

Znanje in informacije so poleg surovin, dela in kapitala četrti dejavnik gospodarskega napredka, ki ob prelomu iz 20. v 21. stoletje postaja odločilnega pomena. Nova znanja, izražena z novimi proizvodi ali v obliki iznajdb, s tehnološkimi in organizacijskimi pristopi prispevajo tudi k nastanku »novih« socialnih in regionalnih neenakosti. Nove oblike znanj namreč ne nastajajo povsod, hkrati in enakomerno, ampak pronicajo zgolj iz določenih inovacijskih središč, kar na številnih območjih (tudi v Sloveniji) zaostrejuje njihov izhodiščni položaj.

Proučevanje izredno vsestranskih razsežnosti ustvarjalnosti in njenih daljnosežnih posledic na gospodarski in celotni družbeni razvoj je bilo doslej pri številnih družboslovnih vedah (npr. sociologija, ekonomija, ipd.) osvetljeno z različnih zornih kotov. Preobrazbi pokrajine zaradi vplivov ustvarjalnosti kot eni izmed pomembnih sestavin pri strukturnih spremembah v sodobni družbi je v sodobni slovenski (geografski) literaturi posvečeno premalo pozornosti.

Poglavitno pozornost namenjamo temeljnim značilnostim gospodarske in socialno geografske preobrazbe družbe, ki jo ustvarja ustvarjalno okolje

* Geografski inštitut Antona Melika ZRC SAZU, Ljubljana

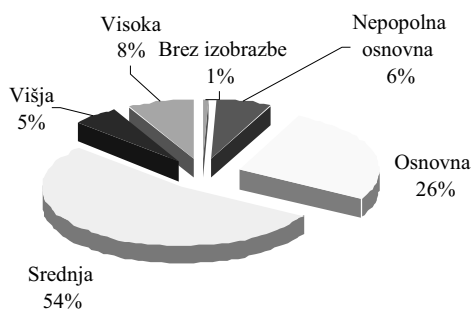
kot poglavitno gibalno modernega družbenega napredka. Poudarek je namenjen geografskim razsežnostim ustvarjalnosti in prostorskim vplivom konkurenčnosti, zlasti "novi terciarizaciji" in prepletanju ter povezovanju med mestnimi omrežji. Analitično predstavitev stopnje ustvarjalnosti in njeno razprostranjenost povezujemo s sodobnimi izzivi, povezani z razvojnimi prizadevanji v Sloveniji.

Pričujoči prispevek je prvi slovenski poskus utemeljitve nekaterih geografsko-razvojnih dejavnikov, ki jih spodbujajo različne oblike ustvarjalnosti ljudskih dejavnosti. Geografska razprostranjenost človeških zmožnosti je eno glavnih gibalno ustvarjalnosti in s tem družbenega razvoja. Z njimi so povezani pomembni socialno-ekonomski učinki in tudi regionalne neuskkljenosti v pokrajini. Na nekatere bomo opozorili s kritičnim raziskovalnim pogledom, hkrati pa želimo odpreti nove razsežnosti raziskovanj kot izziv za nadaljevanje poglobljenih razprav.

2. Izobrazbena sestava prebivalstva

Izobrazbena sestava je v modernih družbah pomembna sestavina, ki zaznamuje sodobno in v razvoj usmerjeno družbeno skupnost. Ne označuje le strokovne usposobljenosti za opravljanje poklicev, pač pa posredno tudi inovacijsko sposobnost okolja za prilagajanje sodobnim izzivom v postindustrijski družbi. Čim višja je stopnja izobrazbene ravni, tem višja je običajno absorpcijska moč družbe pri nastajanju »učočih se regij«. Zato je stopnja izobraženosti prebivalstva pogosto ena najpomembnejših analitskih kazalnikov splošne družbene razvitosti države in njenih delov.

Izobrazbena sestava prebivalstva v letu 2002



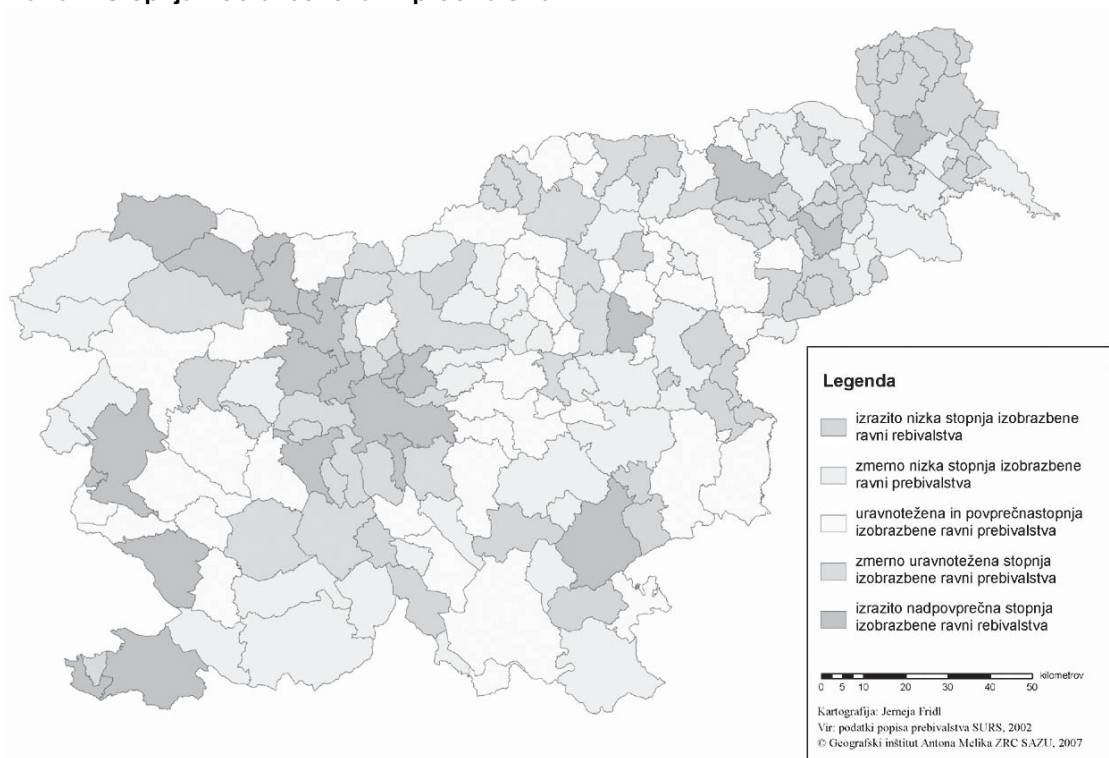
Vir: Popis prebivalstva, 2002.

Prikazana izobrazbena raven prebivalstva iz leta 2002 je trenutni preseki raven prebivalstva, čigar proces je odraz dolgotrajnega življenjskega cikla. Tega leta petnajstinka odraslih oseb še vedno ni imela dokončane niti osnovne šole, četrtnina jih je zaključila

osnovno šolo, dobra polovica srednjo šolo in osmina najmanj višjo ali visoko šolo. Poglavitna značilnost izobrazbene sestave je, da njen razvoj ni potekal v skladu z močno razvejanim omrežjem izobraževalnih ustanov, niti z dinamičnim povojnim družbenim napredkom (npr. z industrializacijo...).

Za merilo izobrazbene ravni prebivalstva smo uporabili tudi medsebojna razmerja med tremi glavnimi skupinami dosežene najvišje stopnje izobrazbe, in sicer: dokončano osnovno, srednjo ter višje- ali visokošolsko izobrazbo. Opredelitev smo oprli na podatke o razmerjih za vsako lokalno skupnost posebej. Upoštevali smo tudi položaj občine v trikotnem grafikonu. Opredelitev je bila opravljena na matematični in grafični način. Kot razmejitevne vrednosti smo uporabili pri vsaki izobrazbeni skupini srednjo vrednost ter +/- standardne odklone. Klasifikacija je pokazala, da iz trojnega odnosa izhaja dvanajst možnih kombinacij, ki pa smo jih poenostavili v pet vrst izobrazbene ravni prebivalstva. Vrednotenje je pokazalo, da se je v prvo skupino (1) z izrazito nizko stopnjo izobrazbene ravni prebivalstva uvrstilo 45 občin, v drugo skupino (2) z zmerno nizko stopnjo izobrazbene ravni prebivalstva 46, v tretjo skupino (3) z uravnoteženo in povprečno stopnjo izobrazbene ravni prebivalstva 42, v četrto (4) skupino z zmerno uravnoteženo stopnjo izobrazbene ravni prebivalstva 35 in v peto (5) skupino z izrazito nadpovprečno stopnjo izobrazbene ravni prebivalstva 24 občin. Kartografski prikaz tipološke členitve izobrazbene ravni prebivalstva kaže na strnjena območja z nižjo ravni v Prekmurju (zlasti Goričko), Slovenskih goricah, Halozah, Obsotelju, zgornji Savinjski dolini, Suhi Krajini, delu Bele Krajine in Loškem potoku. Izrazito nadpovprečna raven izobrazbe je na Gorenjskem in na območjih vseh večjih mest (karta 1).

Ob popisu 2002 je bilo 102.320 študentov ali 23 % vseh šolajočih, ki so študirali v treh univerzitetnih središčih. Ljubljana je največje univerzitetno središče v državi po številu raziskovalcev in profesorjev ter tudi po številu študentov. V njej je 200 raziskovalnih organizacij, kar je 42 % vseh raziskovalnih organizacij v državi, in v njih je zaposlenih 6566 raziskovalcev, ali skoraj dve tretjini slovenskih raziskovalnih zmogljivosti. Univerza v Ljubljani s svojo razvejano izobraževalno in raziskovalno ponudbo privlači večji del slovenskih študentov. Tako je bilo na Univerzi v Ljubljani in drugih visokih šolah v času popisa vpisanih 75.953 študentov, kar predstavlja kar 74 % vseh študentov v Sloveniji. V Mariboru je študiralo 24.827 študentov ali četrtnina, najmanj študentov, 1595 ali 2 %, je imela v letu 2000 ustanovljena Univerza na Primorskem. V povprečju je bilo v starostni skupini od 19 do 24 let 35,4 študentov na 1000 prebivalcev, poleg tega se je še petina prebivalstva (21,5 %), starega od 15 do 64 let, izobraževala za potrebe dela ali za osebni razvoj.

Karta 1: Stopnja izobrazbene ravni prebivalstva

Med univerzitetnimi središči so se leta 2002 v Ljubljani izobraževali študenti iz skoraj tretjine slovenskih naselij (1834). Glede na starost in velikost ljubljanske univerze je razpršenost študentske populacije enakomerna po vseh statističnih regijah. Več kakor 500 študentov je iz Ptuja, Postojne, Vrhnike, Trbovelj, Nove Gorice, Škofje Loke, Kamnika, Domžal, Velenja in Kopra ter več kakor 1000 iz Celja, Novega mesta, Maribora, Kranja in seveda Ljubljane (22.278). Iz polovice manj naselij (943) prihajajo študenti v Maribor. Tudi »vplivno« območje mariborske univerze je izrazito osredotočeno na SV Slovenijo. Največ študentov je iz: Ljubljane, Velenja, Ptuja, Celja in razumljivo Maribora, preko pet tisoč. Zanimivo je stanje na primorski univerzi, v katero so vključeni študenti iz petine slovenskih naselij (1087), največ, razumljivo, iz obalnih mest: Kopra (362), Izole (154), Lucije (104) in Pirana (49), nato iz Ljubljane in Nove

Gorice. Zaledje oblikujeta zlasti obalno-kraška in goriška regija, sledita pa jim notranjska in ljubljanska (zlasti območja Blok, kočevsko-ribniške doline in Pokolpja). Z Dolenjske prihajajo študenti iz 106 naselij, z Gorenjske iz 74 naselij, Savinjske iz 62 in Posavja iz 47 naselij. Iz preostalih regij je število študentov zanemarljivo.

3. Kaj so ustvarjalne skupine?

Poznavanje izobrazbene ravni prebivalstva je pomemben sestavni del geografije človeških virov. Vendar imajo znotraj njih tako imenovane ustvarjalne socialne skupine še poseben pomen. Ustvarjalnost je sposobnost uspešnega prenosa novih razpoložljivih znanj v prakso. V pričujočem prispevku smo se oprli na teoretska izhodišča avtorjev¹, ki so utemeljili vlogo »ustvarjalnosti« v

¹ S proučevanji tim. »geografije ustvarjalnega razreda« se v zadnjih letih intenzivno ukvarjajo številni sodobni raziskovalci (npr. P. Meusburger (Bildungsgeographie 1998), R. Florida (The Rise of the Creative Class, 2004), Landry (The Art of City Making, 2006), Scott (Creative Cities, 2006), itd.). V zadnjem obdobju v evropskih razmerah izstopata danski in nemški projekt o razporeditvi ustvarjalnih poklicev. V prvem primeru (The geography of the Danish Creative Class, A Mapping and Analysis (Kristina Vaarst Andersen and Mark Lorenzen), oktober 2006) so oblikovali skupino raziskovalcev iz Danske, Norveške, Švedske, Finske, Nemčije, Velike Britanije, Nizozemske, Švice in Italije, s pomočjo katerih so raziskali učinke med ustvarjalnimi poklici, kvaliteto bivanja (okolja), tehnološkim napredkom in družbeno blaginjo. Septembra 2007 pa je Berlinski inštitut za demografske in razvojne raziskave (Berlin-Institut fuer Bevoelkerung und Entwicklung) objavil izjemno odmevno raziskavo: »Talente, Technologie und Toleranz - wo Deutschland Zukunft hat« avtorjev S. Kroehnerta, S. Morgenstern in R. Klingholza. Naštete objave so odprle široko razpravo o razmerjih med inovativnostjo, gospodarskim razvojem, izobrazbeno ravnijo delovne sile, kvaliteto okolja ter med tehnološkim razvojem, talenti in tolerantnostjo.

družbenem napredku, in na njihovih (prilagojenih) predpostavkah raziskali:

- kaj je ustvarjalno (geografsko) okolje in na podlagi česa ga definiramo;
- kje ustvarjalne socialne skupine prebivajo in kje delujejo;
- zakaj so območja z ustvarjalnim okoljem neenakomerno razporejena;
- kateri dejavniki oblikujejo ustvarjalno okolje in kakšni so njihovi učinki na regionalni razvoj in ali obstaja povezanost med prostorsko razporeditvijo ustvarjalnih poklicev, kakovostjo bivalnega okolja in/ali neenakostjo v tehnološkem in socialno-ekonomskem razvojem.

Ustvarjalnost (lat. »creatio« = kreativnost, ustvarjalnost) predstavlja uspešno in inovativno reševanje različnih nalog v družbi in ni v izključni domeni znanstvenikov ali umetnikov. Gre za raznolike dejavnosti, ki se odražajo na številnih področjih družbenega življenja. Florida (2003) je identificiral tri medsebojno povezane vrste ustvarjalnosti: (1) »*technological creativity or innovation*«, (2) »*economic creativity or entrepreneurship*« in (3) »*artistic or cultural creativity*«. Postavil je še hipotezo, da vse tri skupine ustvarjalnih poklicev vzajemno vplivajo druga na drugo in na ta način pospešujejo ekonomski napredek določenega družbenega okolja. Izhodišče njegove teorije »ustvarjalnega kapitala« je prosta izbira kraja bivanja in delovnega mesta, pri čemer imajo po njegovem odločilno vlogo zlasti toleranca do raznolikosti nazorskih pogledov in kulturna raznoterost priseljencev ter pospeševanje družbenega vzdušja za odprtost do uresničitve novih zamisli.

Pojem ustvarjalnost se v literaturi uporablja še v povezavi z drugimi sopomenkami. Med njimi izstopa zlasti »*creative milieu*« ali »*milieu des innovateurs*« (ustvarjalno okolje), ki je sinonim za sposobnost uspešnega prenosa novih razpoložljivih znanj v prakso in intenzivno povezovanje znanstveno-tehnoloških centrov z gospodarskimi združenji. Dosedanje raziskave (npr. Aydalot, P. (1986), Nijkamp, P., Mouwen, A. (1987), Campagni, R., (1991), Maillat, D., (1992), Fromhold-Eisebith, M. (1995)) opozarjajo na pomen ustvarjalnosti in prikazujejo gospodarsko strukturo, skupaj s ponudbo storitvenih dejavnosti z visoko produktivnimi razvojno-raziskovalnimi dejavnostmi (»*venture capital*«). Zraven sodita še primerna infrastrukturna povezanost in kakovost življenjskega okolja. To je nov pogled in temu je prilagojena sodobna razlaga vsebin razvojnega načrtovanja, ki se razlikuje od doslej uveljavljenih tradicionalnih pogledov.

Kopičenje ustvarjalnih prebivalstvenih skupin je v določenih geografsko zaokroženih območjih povezano z izbranimi gospodarskimi dejavnostmi, ki so v sodobnih globalizacijskih razmerah vpete v tekmovalnost, zaradi česar še bolj potrebujejo visoko izobražene in ustvarjalne sodelavce, npr. pri raziskavah in razvoju v naravoslovnih in tehničnih vedah, povezanih z visoko tehnično razvitimi podjetji, tržništvom ali oblikovanjem... Med ustvarjalnimi poklici je pomembna tudi vloga raznolikih kulturnih ustvarjalcev, umetnikov in poustvarjalcev ter drugih ustvarjalnih profilov v humanističnih, družboslovnih, medicinskih in drugih vedah.

Temeljna hipoteza v tem primeru je, da se ustvarjalna delovna sila v sodobnih socialno-ekonomskih pogojih ne seli zgolj z namenom, da dobi zaposlitev (»*people follow jobs*«), marveč tja, kjer so bivalni pogoji prijazni za ustvarjalnost (»*jobs follow people*«). Tako Florida (2004, str. 220) v svoji teoriji pritrjuje zagovornikom nove razvojne teorije (Lucas, 1988), ki opozarjajo na odločujočo vlogo zlasti tistih mest in urbanih aglomeracij, ki imajo pri konkurenčnosti nacionalnih gospodarstev odločujočo vlogo. Zanje velja, da imajo poleg značilne gospodarske usmerjenosti v razvojno intenzivne dejavnosti tudi zelo pomembno (ustvarjalno) vlogo pri različnih družbenih dejavnostih, ki ustvarjajo temeljne pogoje za inovativnost in podjetništvo. Posebej pomembni so medsebojna povezanost in stiki med ljudmi z visoko toleranco (tudi do etnične raznolikosti). Vzgibi v zakulisju spodbujajo nove kombinacije ustvarjalnih znanj in s tem inovacij ter posledično ustanavljanje novih podjetij in novih ustvarjalnih delovnih mest. Povezanost novih znanj s podjetništvom povzroča komercializacijo novih idej, ki so gonilna sila gospodarskega napredka (gl. npr. Schumpeter, 1911, Feldman, 2000).

Ustvarjalne skupine je izjemno težko identificirati, kajti njihove dejavnosti se medsebojno zelo razlikujejo. Najtežje je iz njih izluščiti »vsebino« ustvarjalnosti. Načeloma gre za skupine, ki so sposobne določen problem prepoznati in na tej podlagi razvijati nove zamisli ali jih na svojstven način kombinirati tako, da ustvarjajo nove produkte. Florida (2004, str. 8) ustvarjalne skupine deli na tri podskupine: jedro tvorijo ljudje, ki ustvarjajo nova znanja. Sem po njegovem sodijo zlasti inženirji tehničnih profilov, naravoslovci, zdravniki ter učitelji in raziskovalci s področja gospodarstva, družboslovnih in humanističnih znanosti. Po njegovem te visoko ustvarjalne socialne skupine (»*creative core*«) poganjajo družbeno-ekonomski in tehnološki razvoj. Naslednjo podskupino sestavljajo strokovnjaki,

Tabela 1: Izbor in razmejitve ustvarjalnih poklicev

| Ustvarjalne skupine | Poklicne skupine (na podlagi ISCO klasifikacije) |
|---------------------------|---|
| Strokovnjaki | fizični, kemiki in podobni strokovnjaki (211*), matematiki, statistiki, informatiki in podobni strokovnjaki (212, 213), arhitekti, inženirji in podobni strokovnjaki (214), zdravniki in strokovnjaki biomedicinskih, bioloških in biotehničnih ved (221, 222), univerzitetni in visokošolski učitelji ter drugi strokovnjaki za izobraževanje (231- 235), strokovnjaki s področja arhivistike, bibliotekarstva, družboslovnih in humanističnih ved, poslovanja, prava, javne uprave in podobnih ved (24) |
| Ustvarjalni profesionalci | zakonodajalci, visoki državni uradniki, direktorji in predsedniki uprav (1), strokovnjaki za zdravstveno nego (223), strokovnjaki za poslovanje (241), pravniki in sodniki ter podobni poklici (242), strokovnjaki finančnih, komercialnih ved, itd. (341-346) |
| Kulturni ustvarjalci | pisatelji, slikarji, kiparji, skladatelji, glasbeniki, plesalci, koreografi, režiserji, igralci, novinarji, umetniški ustvarjalci in poustvarjalci, fotografi, ipd. (245) |

Vir: priredba na podlagi opisa skupin iz standardne klasifikacije poklicev (SKP), SURS: <http://www.stat.si/klasje/klasje.asp>.

* Šifra področne skupine poklicev po klasifikaciji ISCO.

zaposleni v delovno intenzivnih poklicih (*»creative professionals«*). Gre npr. za direktorje in predsednike uprav, visoke državne uradnike, strokovnjake, dejavne v raznovrstnih tehničnih, izobraževalnih, medicinskih dejavnostih, odvetnike, ipd., ki podpirajo gospodarski razvoj ter na ta način posredno vzpostavljajo interakcije z drugimi znanji. Umetniki tvorijo tretjo podskupino ustvarjalnega razreda. Kulturni ustvarjalci in poustvarjalci (*»Bohemians«*), kamor sodijo glasbeniki, publicisti, pisatelji, likovniki, sicer ne prijavljajo novih patentov, vendar so njihove dejavnosti eden izmed najpomembnejših kazalnikov za odprtost, prepoznavnost in raznolikost v pokrajinski podobi. Pomenijo tudi svojstveno privlačnost za prvi dve skupini ustvarjalnih poklicev. Navzočnost kulturnih ustvarjalcev in umetniških skupin je pomemben lokacijski dejavnik pri oblikovanju ustvarjalnega okolja (Fromhold-Eisebith, 1995) in ima pomembno vlogo pri zagotavljanju pogojev za kakovost bivanja (Florida, 2004, str. 11).

Za pričujočo analizo je pomembno iz množice različnih poklicev izluščiti reprezentativne kategorije glede na njihovo ustvarjalnost, kar pa je iz številnih praktičnih primerov tvegano početje. Podatkovne zbirke so prevzete iz statističnega registra delovno aktivnega prebivalstva (SRDAP), ki jih vodi SURS. Za potrebe pričujočega prispevka smo uporabili zbirke delovno aktivnega prebivalstva po enotah področnih skupin poklicev, stopnji šolske izobrazbe in občini dela na dan 31. 12. 2006. Razporeditev temelji na mednarodno primerljivi standardni klasifikaciji poklicev ISCO 88 (International Standard Classification of Occupations). Tabela 1 prikazuje poskus razmejitve kategorij ustvarjalnih poklicev po sistematiki ISCO, ki je večinoma prilagojena razmišljanjem in teoretskim podlagam Floride (2004).

Pomembna pomanjkljivost statističnih zbirk je, da dajalci podatkov pri razvrščanju oseb po poklicih vedno ne upoštevajo temeljnih načel razvrščanja in (posebej pri ustvarjalnih poklicih) niso dovolj natančni. Pogosto jih razvrščajo po nazivih ali statusu, ne pa po vrsti dela, ki ga dejansko opravljajo. Zaradi zajetnega števila poklicev je lahko tudi združevanje v gornje tri skupine sporno. Nadaljnja pomanjkljivost je, da se podatki vodijo po kraju (občini) zaposlitve, ne pa tudi po kraju bivanja, kar bi védenje o bivanjskih navadah ustvarjalnih skupin prebivalstva nedvomno obogatilo. Prav te pomanjkljivosti je pri interpretaciji podatkov treba upoštevati, v nasprotnem primeru so rezultati lahko izkrivljeni.

4. Kje delajo in prebivajo ustvarjalne socialne skupine?

Ob upoštevanju zgoraj naštetih pomanjkljivosti je delež ustvarjalnih poklicev v Sloveniji v skupnem številu prebivalstva konec leta 2006 znašal 7,0 %. (Za primerjavo: v ZR Nemčiji: 12,1 %, na Danskem: 15,7 %, po enaki metodologiji zajetja za leto 2004 (Fritsch, Stützer, 2007)). Med tremi podskupinami ustvarjalnih poklicev predstavljajo strokovnjaki s 5,23 % najštevilčnejšo skupino, medtem ko je bil delež kulturnih ustvarjalcev komaj 0,23 %. (V ZRN je bilo to razmerje 8,3 % : 0,43 % (ibid, 2007)).

Razporeditev ustvarjalnih poklicev po razvojnih regijah izkazuje izrazito koncentracijo v osrednjeslovenski razvojni regiji, kjer je skoraj polovica vseh delovnih mest v ustvarjalnih poklicih v Sloveniji (čeprav je v tej regiji »le« 32 % delovnih mest). Zaradi te izjemne koncentracije je delež ustvarjalnih poklicev v primerjavi s številom prebivalstva v vseh drugih razvojnih regijah pod

Tabela 2: Število ustvarjalnih poklicev po kraju dela in bivanja ter deleži po razvojnih regijah Slovenije, 2006

| Razvojne regije | A = Št. ustvarjal. poklicev po kraju dela | B = Št. ustvarjal. poklicev po kraju bivanja | Razlika A - B | % ustvarjal. poklicev po kraju dela/bivanja | % ustvarjalnih od št.akt. preb. v regiji |
|------------------|---|--|---------------|---|--|
| Slovenija | 139212 | 138595 | +617 | 7,0 | 12,9 |
| Dolenjska | 6760 | 7778 | - 1018 | 4,9/5,6 | 10,3 |
| Gorenjska | 10025 | 13556 | - 3531 | 7,4/9,8 | 10,8 |
| Goriška | 6583 | 7771 | - 1188 | 4,6/5,6 | 11,1 |
| Koroška | 3100 | 3902 | - 802 | 2,2/2,8 | 9,1 |
| Notranjska | 1921 | 2934 | - 1013 | 1,4/2,1 | 8,8 |
| Obalno-kraška | 7117 | 7667 | - 550 | 5,1/5,5 | 11,9 |
| Osr. Slov. | 64743 | 51058 | + 13685 | 46,5/36,8 | 18,1 |
| Podravje | 18009 | 18917 | - 908 | 12,7/13,6 | 11,5 |
| Pomurje | 4613 | 5367 | - 754 | 3,3/3,9 | 9,4 |
| Posavje | 2704 | 3413 | - 709 | 2,0/2,5 | 9,4 |
| Savinjska | 11887 | 13908 | - 2021 | 8,6/10,0 | 9,1 |
| Zasavje | 1750 | 2324 | - 574 | 1,2/1,7 | 9,8 |

Vir: SURS, 2007.

državnim povprečjem. Skoraj trikrat manj (13 %) jih je v Podravju, nato pa sta po številu in deležih savinjska in gorenjska razvojna regija. Okrog 5 % ustvarjalnih poklicev je v obalno-kraški regiji ter na Dolenjskem in Goriškem. Povsod drugje se njihov delež giblje od 1–3 %.

Primerjave deležev ustvarjalnih poklicev med krajem dela in krajem bivanja izkazujejo ugodnejšo razporeditev med razvojnimi regijami. Razlike v številu ustvarjalnih poklicev med krajem dela in bivanja izkazujejo, da je v vseh regijah razen v osrednjeslovenski (ki kaže na presežek v višini 13685) manj delovnih mest z ustvarjalnimi poklici kakor nam kažejo statistični podatki o ustvarjalnih poklicih po kraju bivanja. To izpričuje na znatne medregionalne dnevne delovne migracije, usmerjene proti tej regiji, ki so višje kot pa jih zaznavamo pri ostalih poklicih. Po občinah so razlike še večje. Tako ima npr. Ljubljana »presežek« delovnih mest med ustvarjalnimi poklici za 21825. Po drugi strani pa imajo občine v neposrednem ljubljanskem zaledju Grosuplje, Medvode, Kamnik, Vrhnika in Domžale »primanjkljaj«, ki je v vsaki izmed naštetih občin višji kakor dva tisoč »ustvarjalcev«. Empirični primeri nazorno kažejo na nadpovprečno stopnjo dnevne delovne migracije iz teh občin proti Ljubljani, ki presega preostale izobrazbene skupine med aktivnim prebivalstvom. Prav zato so deleži ustvarjalnih poklicev v primerjavi z aktivnim prebivalstvom med razvojnimi regijami ugodnejši.

V povprečju predstavljajo sedmino aktivnega prebivalstva, pri čemer delež v osrednji Sloveniji predstavlja skoraj petino, na povprečni ravni je na Dolenjskem, Gorenjskem, Goriškem, Podravju in na Obalno-kraškem, na Koroškem, Notranjskem, Pomurju, Savinjskem ter Posavju pa je pod povprečjem (tabela 2).

Za podrobnejšo presojo geografske razporeditve ustvarjalnih poklicev smo oblikovali prikladen lokacijski koeficient:

$$\text{lokacijski koeficient} = \frac{\frac{\text{št. ustvarjalnih poklicev občina}}{\text{št. prebivalcev občina}}}{\frac{\text{št. ustvarjalnih poklicev Slovenija}}{\text{št. prebivalcev Slovenija}}}$$

Ta koeficient ponazarja, koliko delež ustvarjalnih poklicev v posamezni lokalni skupnosti (ali razvojni regiji) odstopa od državnega povprečja. Čim bolj vrednosti lokacijskega koeficienta presegajo vrednost 1,0, tem močnejše je zastopana kategorija ustvarjalnih poklicev v primerjavi s slovenskim povprečjem. Vrednosti pod 1,0 izkazujejo podpovprečne deleže. Tabela 3 in grafikon 1 kažeta, da je ta koeficient le v širšem ljubljanskem območju visoko nadpovprečen. V vseh drugih regijah pa je zaradi izrazite koncentracije v Ljubljani podpovprečen. Razumljivo je, da več kakor štiri petine (84,8 %) ustvarjalnih poklicev vseh treh podskupin dela v mestih in tradicionalnih zaposlitvenih središčih ali urbaniziranih okoljih, medtem ko ta delež na podeželju dosega dobro desetino (15,2 %)². Posebej prihaja do izraza

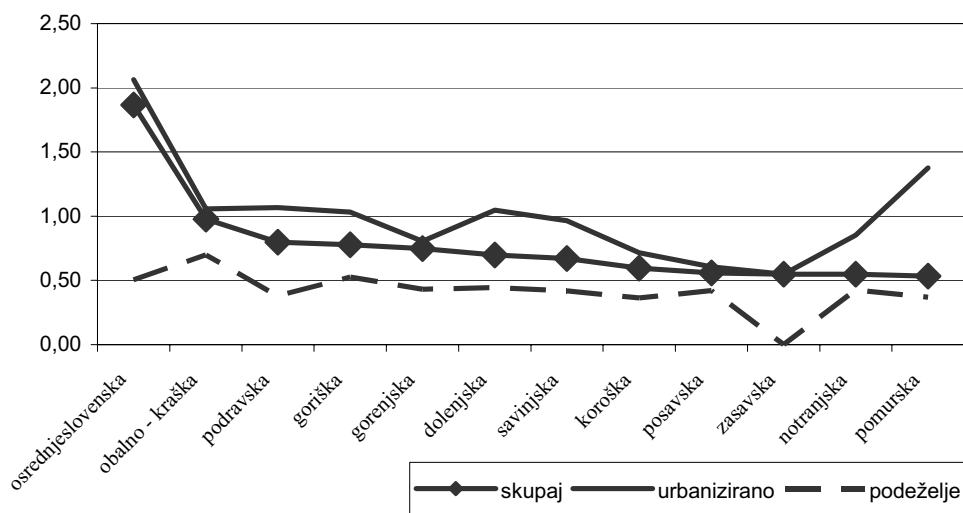
² Razmejitev prostorskih kategorij glede na stopnjo urbanizacije: po Ravbar, 1996.

Tabela 3: Lokacijski koeficienti med urbaniziranimi območji in podeželjem ter razmerja med deleži strokovnjakov in kulturnimi ustvarjalci

| Razvojne regije | lokacijski koeficient | | | % ustvarj. pokl. v urbaniz. | Delež strokovnjakov | Delež umetnikov |
|------------------|-----------------------|--------------|-------------|-----------------------------|---------------------|-----------------|
| | Skupaj | Urbanizirano | Podeželje | | | |
| Slovenija | 1,00* | 1,31* | 0,43 | 85 | 70 | 3,1 |
| Gorenjska | 0,75 | 0,81 | 0,43 | 91* | 69 | 2,1 |
| Goriška | 0,78 | 1,03* | 0,53 | 66 | 75* | 2,0 |
| Dolenjska | 0,70 | 1,05 | 0,44 | 63 | 75* | 1,4 |
| Koroška | 0,59 | 0,71 | 0,36 | 79 | 72 | 1,3 |
| Notranjska | 0,55 | 0,85 | 0,43 | 45 | 72 | 1,6 |
| Obalno-kraška | 0,98 | 1,06* | 0,70 | 84 | 69 | 4,1* |
| Osr. Slov. | 1,87* | 2,06* | 0,50 | 97* | 68 | 4,1* |
| Podravje | 0,80 | 1,07* | 0,38 | 81 | 72* | 3,0 |
| Pomurje | 0,53 | 1,38* | 0,37 | 42 | 76* | 1,6 |
| Savinjska | 0,67 | 0,97 | 0,42 | 67 | 72 | 1,6 |
| Posavje | 0,56 | 0,61 | 0,42 | 81 | 71 | 1,1 |
| Zasavje | 0,55 | 0,55 | 0,00 | 100* | 70 | 1,1 |

Vir: SURS, 2007.

Opomba: * pomeni nadpovprečno stanje.

Grafikon 1: Lokacijski koeficienti med urbaniziranimi območji in podeželjem po razvojnih regijah

Vir: SURS, 2007.

koncentracija v nastajajočih mestnih regijah in (zaposlitvenih) središčih nacionalnega pomena. Tabela 3 prikazuje še razmerja med podskupinami ustvarjalnih poklicev. Prevladujejo strokovnjaki, katerih delež predstavlja skoraj tri četrtine. Podatki kažejo, da med razvojnimi regijami ni opaznih razlik.

Podrobnejša analiza ustvarjalnih poklicev po območjih lokalnih skupnosti prav tako izkazuje izrazito prevlado Ljubljane, kjer lokacijski koeficient skoraj dvakrat presega državno povprečje. Med vsemi 194 občinami je nadpovpre-

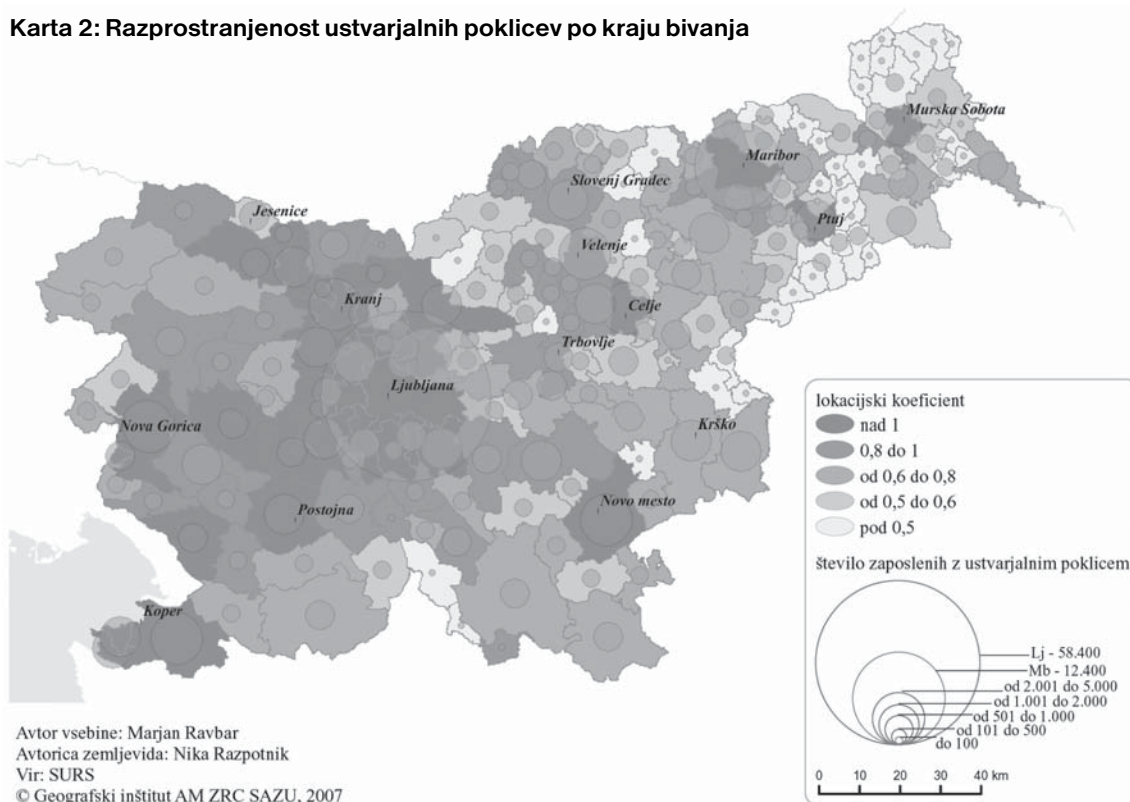
čen le še v Mariboru, Celju, Kranju, Kopru, Novem mestu, Novi Gorici, Velenju, Murski Soboti, Ptuj in Slovenj Gradcu. Če primerjamo le podskupino »strokovnjakov«, sta se med našeta mesta vključili še občini Trzin in Šempeter-Vrtojba. Vendar pa vrsta srednje velikih zaposlitvenih središč (s prevlado predelovalnih industrij) izkazuje podpovprečne vrednosti. Povsem razumljivo pa je, da so majhne in na novo nastale občine v obmejnih območjih in SV Sloveniji skoraj brez ustvarjalnih socialnih skupin (tabela 4, ki prikazuje po dvajset občin z najvišjimi in najnižjimi deleži ustvarjalnih skupin, ter karta 2).

Tabela 4: »Rank size rule« občin z najvišjim in najnižjim številom ustvarjalnih poklicev v skupnem številu prebivalstva – 2006

| Občine z najvišjim številom ustvarjalnih poklicev | | | | Občine z najnižjim številom ustvarjalnih poklicev | | | |
|---|-------------------------------|--|-----------------------------|---|-------------------------------|--|-----------------------------|
| Rang in ime občine | št. ustv. pokl. po kraju dela | lokacijski koef. po kraju dela/bivanja | % od št. preb po kraju dela | Rang in ime občine | št. ustv. pokl. po kraju dela | lokacijski koef. po kraju dela/bivanja | % od št. preb po kraju dela |
| 1. Ljubljana | 55777 | 1,80/1,05 | 20,9 | 175. V. Polana | 28 | 0,22/0,85 | 1,8 |
| 2. Maribor | 11919 | 1,39/0,93 | 10,7 | 176. Kostel | 28 | 0,42/0,79 | 4,0 |
| 3. Celje | 4560 | 1,49/0,99 | 9,4 | 177. Razkrižje | 27 | 0,24/0,81 | 2,0 |
| 4. Koper | 4269 | 1,10/1,04 | 8,7 | 178. G. Petrovci | 26 | 0,46/0,74 | 1,1 |
| 5. Kranj | 4213 | 1,17/1,04 | 8,0 | 179. Grad | 25 | 0,23/0,69 | 1,1 |
| 6. N. mesto | 3730 | 1,39/1,06 | 9,0 | 180. Odranci | 22 | 0,31/0,85 | 1,3 |
| 7. N. Gorica | 2769 | 1,16/1,04 | 7,7 | 181. Šalovci | 20 | 0,21/0,65 | 1,1 |
| 8. Velenje | 2140 | 1,46/1,12 | 6,4 | 182. Ribnica/Poh | 20 | 0,26/0,84 | 1,6 |
| 9. M. Sobota | 1965 | 1,87/0,96 | 9,9 | 183. Kuzma | 19 | 0,21/0,52 | 1,2 |
| 10. Domžale | 1553 | 0,84/1,09 | 5,0 | 184. Žetale | 18 | 0,22/0,80 | 1,3 |
| 11. Ptuj | 1530 | 1,27/0,96 | 6,4 | 185. Jezersko | 15 | 0,56/0,96 | 2,2 |
| 12. Krško | 1306 | 0,85/0,95 | 4,6 | 186. Dobje | 13 | 0,29/0,82 | 1,3 |
| 13. Šk. Loka | 1177 | 0,99/1,05 | 5,3 | 187. Kobilje | 11 | 0,24/0,80 | 1,7 |
| 14. Sl. Gradec | 1118 | 1,30/1,02 | 6,6 | 188. Zavrč | 9 | 0,21/0,86 | 0,6 |
| 15. Kamnik | 1073 | 0,71/1,07 | 4,0 | 189. Solčava | 9 | 0,63/0,92 | 1,7 |
| 16. Jesenice | 1030 | 0,82/1,03 | 4,7 | 190. Tabor | 8 | 0,24/0,91 | 0,5 |
| 17. Piran | 981 | 0,99/1,01 | 5,6 | 191. Trnovska v. | 8 | 0,25/0,91 | 0,6 |
| 18. Radovljica | 938 | 0,89/0,98 | 5,1 | 192. Sv. Andraž | 7 | 0,17/0,76 | 0,6 |
| 19. Sl. Bistrica | 932 | 0,71/0,98 | 3,1 | 193. Hodoš | 7 | 0,65/0,64 | 2,0 |
| 20. Brežice | 891 | 0,70/0,88 | 3,6 | 194. Osilnica | 1 | 0,53/0,79 | 0,2 |

Vir: SURS, 2007.

Karta 2: Razprostranjenost ustvarjalnih poklicev po kraju bivanja



Namen pričujoče analize je še, da z analizo statističnih determinant prikazemo razprostranjenost in geografska razmerja med številom ustvarjalnih skupin po kraju bivanja in dela v Sloveniji. Bistvena ugotovitev je, da so ustvarjalni poklici zelo neenakomerno razporejeni. 22 % občin ima nezatno število ustvarjalnih poklicev. Z izjemo Mirni Peči, Osilnice, Solčave, Jezerskega, Kostela, Luč, Bistrice/Sotli, Dobja in Sodražice so vse v SV Sloveniji. Pomembnejših je 36 zaposlitvenih središč z več kakor 5000 delovnimi mesti. Med njimi poleg Ljubljane posebej izstopajo zlasti središča nacionalnega pomena, ki imajo hkrati tudi presežek delovnih mest v primerjavi z ustvarjalnimi socialnimi skupinami po kraju bivanja. Število ustvarjalnih poklicev po kraju dela je v ravnovesju z ustvarjalnimi skupinami po kraju bivanja v Sežani, Slovenj Gradcu, Ptuj, Idriji in Velenju, medtem ko imajo središča, kakor npr. Ajdovščina, Kočevje, Krško, Brežice, Radovljica, Jesenice, Ravne, Postojna, Piran, Izola, Sevnica in Trbovlje, izrazit primanjkljaj. Kljub močnim težnjam po koncentraciji je vendarle tudi v nekaterih manjših središčih opaziti prisotnost ustvarjalnih poklicev, npr. na Krško-brežiškem polju, v Sežani, na idrijskem, konjiško-zreškem območju, na Tolminskem, v zgornji Vipavski dolini, na kočevsko-ribniškem območju, itd., kar kaže, da ustvarjalno zaposlovanje vendarle ni omejeno samo na

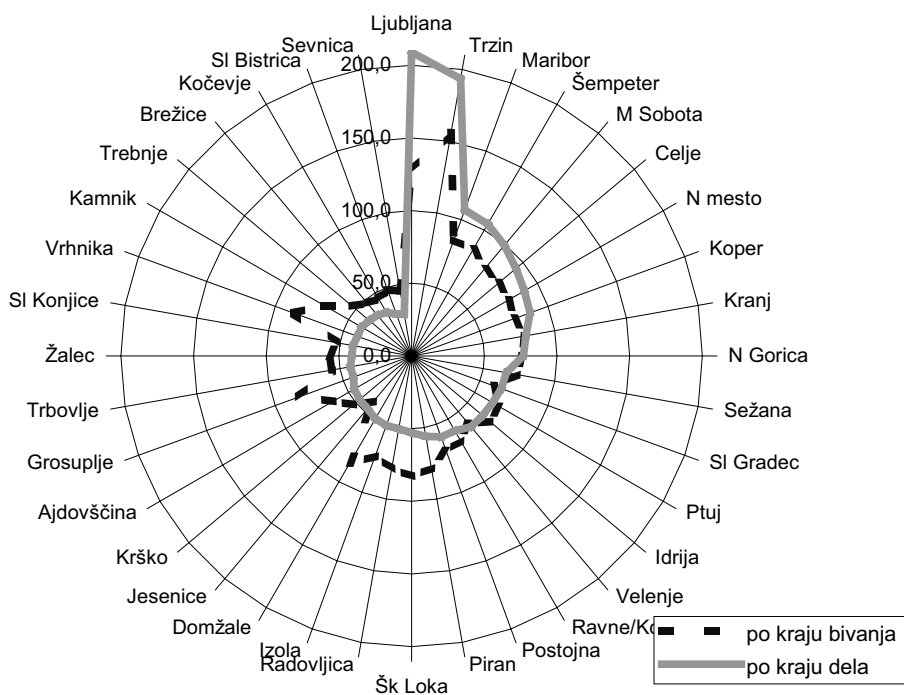
največja zaposlitvena središča z dobrimi razmerami za ustvarjalne in inovativne gospodarske dejavnosti.

Proučevanja nadalje kažejo na povezanost med številčnostjo ustvarjalnih poklicev in kakovostjo bivalnega okolja. V slovenskih razmerah je zlasti utemeljena z neurejenostjo nepremičninskega trga delovne sile pri izbiri kraja bivanja. Hipotezo v našem primeru potrjujejo velike razlike med številom ustvarjalnih poklicev po kraju bivanja in dela v majhnih okoliških obmestnih občinah (brez znanega števila delovnih mest) v nastajajočih mestnih regijah. Najobsežnejšo skupino občin okoli Ljubljane z dnevno migracijo oblikujejo: Grosuplje, Vrhnika, Polhov Gradec, Medvode, Brezovica, Škofljica, Litija, Ivančna Gorica, Domžale, Kamnik, Logatec, Cerknica, Škofja Loka, pa tudi Šenčur, Radovljica, Tržič in Bled, okoli Celja: Žalec, Šentjur in Slovenske Konjice ter okoli Maribora: Slovenska Bistrica in Hoče-Slivnica, itd.

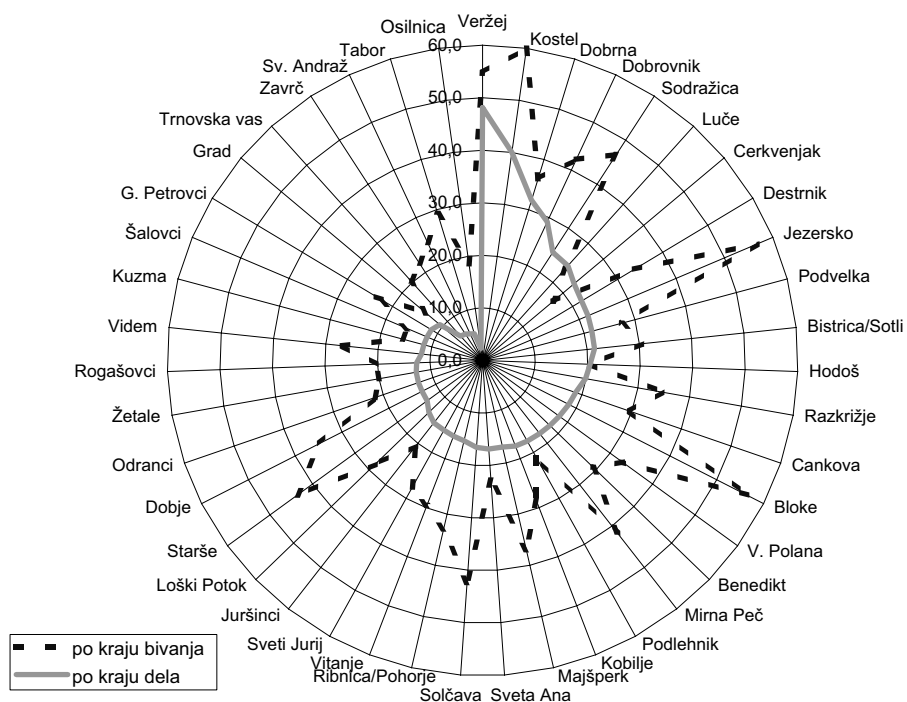
5. Zaključna opažanja

Ljubljana in tudi druga srednje velika mesta (središča nacionalnega pomena) skupaj z neposrednim vplivnim območjem (mestnimi

Grafikon 2: Razmerja med številom ustvarjalnih poklicev po kraju bivanja in dela/1000 prebivalcev v občinah z več kakor 5000 delovnimi mesti

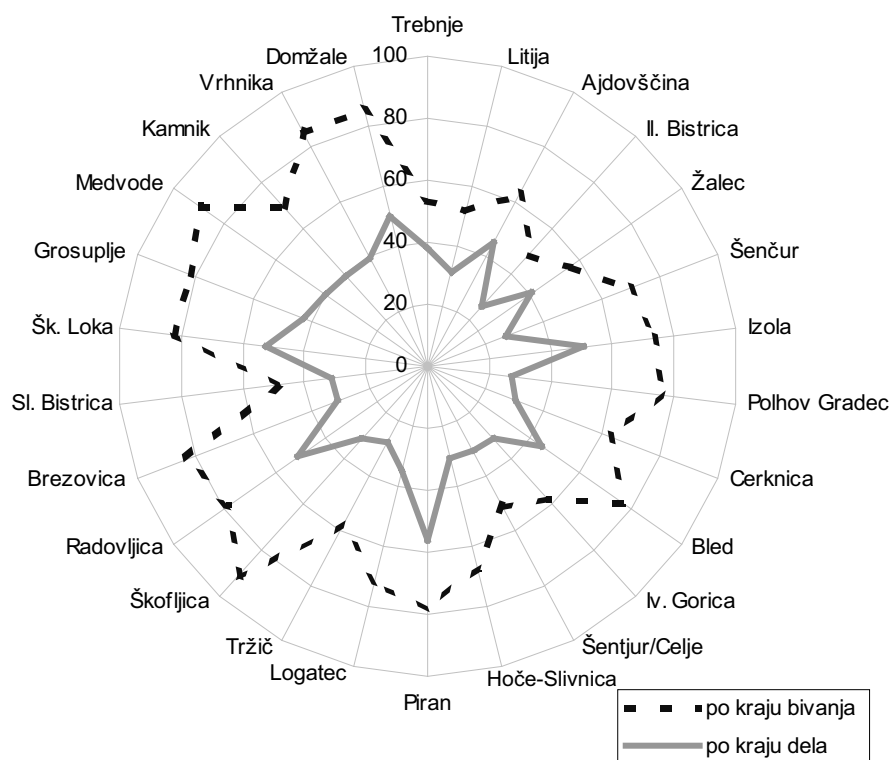


Grafikon 3: Razmerja med številom ustvarjalnih poklicev po kraju bivanja in dela/ 1000 prebivalcev v občinah z manj kot 500 delovnimi mesti



Vir: SURS, 2007.

Grafikon 4: Razmerja med številom ustvarjalnih poklicev po kraju bivanja in dela/ 1000 prebivalcev v občinah z najvišjim deležem dnevnih delovnih migrantov



Vir: SURS, 2007.

regijami) postajajo kraj prestrukturiranja družbenih procesov, kjer se ekonomska, politična, socialna in kulturna preobrazba najbolj vidno odraža v spremembah znotraj urbanih in regionalnih ekonomij. S tem se spreminja tudi raven prostorskih interakcij. Z njimi se oblikujejo nove možnosti za mrežno povezovanje in spremenjeno uveljavljanje regionalne politike, ki je vedno bolj povezana s skrbjo za pospeševanje ugodnega gospodarskega vzdušja (npr. za človeški in socialni kapital), s ponudbo privlačnih lokacij za naseljevanje, s širjenjem ponudbe materialne in nematerialne infrastrukture.

Pričujoča analiza je pokazala, da pronicanje znanja, glede na način, kako se ustvarja, zahteva daljši čas. Ta znanja prodrejo le v manjše število mest – po naši analizi 11 – pri čemer so manjša zaposlitvena središča in še posebej odročnejši kraji od njih običajno odrezani. Koncentracija ustvarjalnega prebivalstva je z vidika geografske razprostranjenosti zelo neenakomerno razporejena in osredotočena le v največjih slovenskih mestnih aglomeracijah, ki od tod izžarevajo tehnične in družbene inovacije ter na ta način ustvarjajo nove zarodke gospodarske rasti. Socialno-kulturne razmere za ustvarjalnost, družbeni dejavniki vplivov in razvojne zmožnosti, ki določajo obseg znanja, so torej neenakomerno razporejeni. V nasprotju z informacijami, ki so danes skoraj v vsakem trenutku in slehernem delu Slovenije dosegljive, pa so znanje, ustvarjalnost in izkušnje povezani s konkretnimi skupinami oseb in so večinoma osredotočeni (zakoreninjeni) v širši ljubljanski mestni regiji, čeprav je prostorsko neenakomerna delitev človeških virov pod globalizacijskimi vplivi podvržena razpršitvenim procesom, na katere vpliva zlasti infrastrukturna opremljenost in kakovostni informacijski tokovi.

To je v svoji knjigi »The Rice of the Creative Class« dokazoval tudi Richard Florida (2004), kjer zastopa tezo, da so ustvarjalni človeški viri povezani z ustreznimi lokacijskimi dejavniki. Izobraževalne institucije niso enakomerno razporejene in niso dostopne vsem družbenim skupinam. Ozko so povezane tudi z močjo odločanja in na ta način močno koncentrirane. Po njegovem so ustvarjalna mesta v določeni meri inkubatorji prihodnjega razvoja. Zato regionalnim akterjem priporoča, naj posebno pozornost posvečajo zlasti tistim območjem, ki ponujajo visoko kakovostne bivalne razmere in imajo hkrati ustrezne rekreacijske možnosti ali omogočajo takšne ustvarjalne dejavnosti, ki so pomembne za uspešen regionalni razvoj.

Ustvarjalne socialne skupine imajo nedvoumen učinek na družbeni razvoj, čeprav je nedvoumne empirične učinke težko dokazati. Vendar primerjave lokacijskih koeficientov s stopnjo bruto dodane vrednosti na prebivalca to potrjujejo (Ravbar, Razpotnik, 2007). Tudi kopičenje gospodarske moči zlasti v osrednji Sloveniji, povečevanje razlik med posameznimi deli države v stopnji regionalne razvitosti in v spreminjanju strukturne preobrazbe, ki jo npr. izkazujejo razmerja količnikov BDP/prebivalca in stopnje brezposelnosti med najrazvitejšo osrednjo Slovenijo in najmanj razvitim Prekmurjem, kjer sta v letu 2003 znašala 2,1 oziroma 2,2 (SURs, 2006), kar govori v prid tej tezi. Ilustrativen je tudi podatek o vrednosti investicij/prebivalca od 2000–05, ki je znašal 862 tisoč SIT. Daleč najvišji je bil spet v osrednji Sloveniji in na obalno-kraškem območju, kjer je za 182 % oz. 156 % presegal slovensko povprečje. Na ravni državnega povprečja je bil na Dolenjskem in v Posavju, v drugih razvojnih regijah je bil pod slovenskim povprečjem, daleč najnižji pa na Koroškem, Notranjskem in v Zasavju, z okvirno dvopetinskim deležem glede na državno povprečje.

Ob tem se tudi zastavlja vprašanje, ali so območja z visokim deležem ustvarjalnih poklicev v resnici inovativna in ali visok delež ustvarjalnih poklicev tudi dejansko spremljata pospešeni gospodarski in družbeni razvoj? V zadnjem obdobju opravljene analize kažejo pozitivno povezanost med deležem v ustvarjalnih dejavnostih zaposlenih prebivalcev in inovativnostjo, izmerjeno s številom patentov na 1000 prebivalcev (Nared, 2006).

Literatura in viri

- Aydalot, P. (1986): *Milieux innovateurs en l'Europe*. Paris.
- Feldman, M., 2000: *Location and Innovation: The New Economic Geography of Innovation, Spillovers and Agglomeration*. V: *The Oxford Handbook of Economic Geography*. Oxford, str. 373-394.
- Florida, R., L., 2003: *Entrepreneurschip, Creativity and Regional Economic Growth*. V: *The emergence of entrepreneurschip policy: governance, start-ups, and growth in the US knowledge economy*. Hart, David M., Cambridge.
- Florida, R., L., 2004: *The Rice of the Creative Class*. Revised paperback edition, New York.
- Fritsch, M., Stützer, M., 2007: *Die Geographie der Kreativen Klasse in Deutschland*. *Raumforschung und Raumordnung*. Hannover, Letnik 65, Heft 1, str. 15-29.

Fromhold-Eisebith, M. 1995: Das "Kreative Milieu" als Motor regionawirtschaftlicher Entwicklung. Forschungstrends und Erfassungsmöglichkeiten. Geographische Zeitschrift, letnik 83, zvezek 3-4, Stuttgart, str: 30-66.

Fromhold-Eisebith, M. 1995: Das "Kreative Milieu" als Motor regionawirtschaftlicher Entwicklung. Forschungstrends und Erfassungsmöglichkeiten. Geographische Zeitschrift, letnik 83, zvezek 3-4, Stuttgart, str: 30-66.

Lucas, R., 1988: On the Mechanics of Economic Development. Journ. Of Monetary Economics 22, str. 3-42.

Maillat, D., (1992): The Inovation Process and the Role of the Milieu. V. D. Maillat in J. C. Perin (eds): Enterprises innovatrices et development territorial. GREMI. Neuchâtel: EDES, str: 3-20.

Maillat, D., Quévit, M., Senn, L. (1993): Réseaux d'innovation et milieux innovateurs: un pari pour le développement régional. GREMI. Neuchâtel: EDES.

Nared, J., 2006: Vplivi regionalne politike na razvoj prostorskih struktur v Sloveniji: teorije, modeli in aplikacija. Doktorska disertacija, Filozofska fakulteta - oddelek za geografijo, str. 89.

Nijkamp, P., Mouwen, A. 1987: Knowledge centers, information diffusion and regional development. V: The spatial impact of technological change (eds.: J.H.Brotchie et al.). London, str. 254-270.

Ravbar, M., Razpotnik, N., 2007: Geografska analiza investicij - pasti in izzivi na poti uresničitve nacionalnih razvojnih projektov v Sloveniji. Regionalni razvoj v Sloveniji.

Schumpeter, J., A., 1911: Die Theorie wirtschaftlichen Entwicklung. Berlin.

SURS: Delovno aktivno prebivalstvo po enotah področnih skupin poklicev, stopnji šolske izobrazbe in občini dela, 31. 12. 2006, Register delovno aktivnega prebivalstva (SRDAP).

SURS: Stan-dar-dna kla-si-fi-ka-ci-ja po-kli-cev (SKP), <http://www.stat.si/klasje/klasje.asp>

Podjetništvo in tehnološko podjetništvo v zasavski regiji: pomen, stanje in spodbujanje

Povzetek

Zasavska regija je ena izmed najmanj razvitih regij v Sloveniji in njene možnosti za razvoj so omejene. Neizkoriščene ostajajo tudi številne podjetniške priložnosti. V tem prispevku zato proučujemo stanje in problematiko podjetništva v zasavski regiji, s posebnim pou-

darkom na tehnološkem podjetništvu. Na podlagi analize stanja v regiji in rezultatov anketiranja 129 zasavskih podjetnikov proučujemo razlike med običajnimi in tehnološkimi podjetniki, da bi ugotovili, koliko prispevajo k razvoju regije. Zbrani podatki o značilnostih po-

djetnikov omogočajo tudi oblikovanje nekaterih predlogov za spodbujanje podjetništva v regiji. Kakor ugotavljamo v zaključku, je prav tehnološko podjetništvo tisto, ki regijo lahko popelje na pot do uspeha.

Ključne besede: podjetništvo, tehnološko podjetništvo, podjetnik, regionalni razvoj, zasavska regija

Summary

The Zasavje region is one of the least developed regions in Slovenia with very limited options for development. However, several entrepreneurial opportunities in the region remain unexploited. Therefore, in this article we study the status and issues of entrepreneurship in the Zasavje region, with a

special emphasis on technological entrepreneurship. Based on analysis of the region and the results of a survey of 129 entrepreneurs in Zasavje, the differences between entrepreneurs in general and technological entrepreneurs are studied, in order to find out how much they contribute to re-

gional development. The gathered data on entrepreneurial characteristics also enable the formulation of some propositions for fostering entrepreneurship in the region. The final conclusion is that technological entrepreneurship can put the region on the path to success.

Key words: entrepreneurship, technological entrepreneurship, entrepreneur, regional development, Zasavje region

JEL: L260, O300

1. Uvod

Podjetništvo je ključni dejavnik gospodarskega razvoja, saj povečuje konkurenco in sili k stalnemu izboljševanju kakovosti, s čimer povečuje blaginjo prebivalstva (Timmons in Spinelli, 2004). Prav nova in rastoča podjetja so tista, ki ustvarijo večino delovnih mest (Birch, 1987) in so kot taka torej eden od glavnih spodbujevalcev gospodarske rasti. V zadnjem času je v okviru podjetništva kot dejavnika ustvarjanja individualne in regionalne

blaginje še posebna pozornost namenjena tehnološkemu podjetništvu (Venkataraman, 2004).

V literaturi obstaja več opredelitev tehnološkega podjetništva. V tej raziskavi upoštevamo opredelitev Dorfa in Byersa (2005) in tehnološko podjetništvo opredeljujemo kot stil vodenja, ki vključuje identifikacijo tehnološko intenzivnih komercialnih priložnosti z visokimi možnostmi, zbiranje virov, kakor so znanje in kapital ter upravljanje podjetja v hitri rasti, in ob velikem

* Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta

** Inštitut za ekonomska raziskovanja, Ljubljana

Tabela 1: Primerjava novih tehnoloških podjetij in 500 najboljših podjetij za Evropo in ZDA

| | Evropa 1991-95 | | ZDA 1990-94 | |
|--------------------------------|------------------------------------|-----------------------------------|---------------------------------|--------------------------------|
| | Nova tehnološka podjetja iz Evrope | Najboljših 500 podjetij iz Evrope | Nova tehnološka podjetja iz ZDA | Najboljših 500 podjetij iz ZDA |
| Rast števila delovnih mest v % | 15 | 2 | 20 | -0,9 |
| Rast prihodkov v % | 35 | 14 | 35 | 2 |
| Rast izvoza v % | 30 | | 57 | |
| Izdatki za R&D / prihodki | 8,6 | 1,3 | | |
| Izdatki za R&D / kapital | | | 30 | 14,7 |

Vir: Coopers in Lybrand, 1996.

tveganju, ki se ga obvlada z uporabo modernih načinov odločanja. Tehnološka podjetja izkoriščajo pomembne prednosti v znanosti in tehniki za razvoj boljših izdelkov in storitev za uporabnika. Vodje tehnoloških podjetij se odlikujejo v osredotočenosti, strasti in nepopustljivi želji po uspehu. Javnost se je pomena tehnološkega podjetništva začela zavedati v osemdesetih letih, ko so številne tradicionalne panoge naletele na težave, tehnološka podjetja pa so na drugi strani postala sinonim za nova delovna mesta in gonilna sila tehnološkega napredka in inovacij (Almus in Nerlinger 1999). Tehnološka podjetja odlikujejo tudi visoke stopnje rasti prodaje in dobička ter posledično tudi davčnih prispevkov (Mian, 1997) in so eden ključnih dejavnikov, ki določajo napredek regije. Vlade so zato oblikovale različne ukrepe (posebni zakoni, promoviranje, vzpostavljanje virov financiranja), s katerimi so tehnološko podjetništvo začele spodbujati (Kulicke, 1993). V tehnoloških podjetjih narašča število zaposlenih dvakrat hitreje kakor v drugih podjetjih. Raziskava, ki sta jo izvedla Almus in Nerlinger (1999), s podatki ZEW-Foundation Panel za območje nekdanje Zahodne Nemčije v obdobju od 1989 do 1996, je pokazala, da tehnološka podjetja rastejo hitreje od netehnoloških in da so tehnološka podjetja v obdobju izvajanja raziskave povečala število zaposlenih, medtem ko se je število zaposlenih v netehnoloških podjetjih zmanjševalo. Pozitivna povezanost med tehnološkim podjetništvom in gospodarsko rastjo je razvidna tudi iz primerjave novih tehnoloških podjetij z uspešnimi obstoječimi podjetji na področju rasti delovnih mest, rasti prodaje in izvoza ter vlaganja v raziskave in razvoj. V prvi polovici devetdesetih let je bilo ugotovljeno, da so nova tehnološka podjetja v Evropi in ZDA na vseh obravnavanih področjih boljša kakor 500 najboljših podjetij v Evropi in 500 najboljših podjetij v ZDA (tabela 1).

Nova visokotehnološka podjetja imajo bistvene prednosti na štirih pomembnih področjih:

—spodbujanje inovativnosti,

- ustvarjanje novih delovnih mest,
- rast izvoza in
- regionalni razvoj.

Namen tega prispevka je analizirati stanje na področju podjetništva v zasavski regiji in na podlagi analize stanja ugotoviti, kakšen je pomen podjetništva za zasavsko regijo in če ga je smiselno spodbujati. Poseben poudarek bo namenjen tehnološkemu podjetništvu. Pomen tehnološkega podjetništva ter razlike med tehnološkimi in drugimi podjetji so bile izpostavljene že v uvodu. V nadaljevanju tega prispevka bo zaradi boljšega razumevanja problematike zasavska regija najprej predstavljena z ustreznimi kazalci splošnega gospodarskega razvoja, za tem pa bo podrobneje opisano tudi stanje v regiji na področju podjetništva, in sicer z makroekonomskega vidika. Metodologija in rezultati raziskave, ki je bila opravljena na podlagi anketiranja 129 zasavskih podjetnikov, bodo predstavljeni v nadaljevanju. V sklepnem delu tega prispevka bomo povzeli glavne ugotovitve raziskave in odgovorili na vprašanje, ali in zakaj je podjetništvo in tehnološko podjetništvo v zasavski regiji smiselno spodbujati, ter predlagali tudi nekatere možne načine njegovega spodbujanja.

2. Zasavska regija

Zasavska regija, ki je ena izmed najmanj razvitih slovenskih regij, se uvršča med tradicionalno industrijska in rudarsko-energetska območja Slovenije s staro industrijsko sestavo, nizkim deležem kmečkega prebivalstva, visoko brezposelnostjo in s pokrajinsko degradacijskimi procesi (Regionalni razvojni program zasavske regije za obdobje 2007–2013, 2007). Tri zasavske doline (trboveljska, hrastniška in zagorska) predstavljajo gosto poseljeno in urbanizirano območje, medtem ko so obsežnejša, višje ležeča območja redkeje poseljena, gospodarsko šibkejša in večinoma zaznamovana z neonesnaženim

Tabela 2: Naravni in selitveni prirast prebivalstva v letu 2004

| Občina | Naravni prirast prebivalstva | Selitveni prirast prebivalstva | Vsota | Št. prebivalcev |
|-----------------|------------------------------|--------------------------------|-------------|-----------------|
| Hrastnik | -28 | 15 | -13 | 10.393 |
| Trbovlje | -73 | -51 | -124 | 18.046 |
| Zagorje ob Savi | -35 | -73 | -108 | 17.108 |
| Skupaj | -136 | -109 | -245 | 45.547 |

Vir: SI-Stat podatkovni portal, 2007.

podeželjem (Regionalni razvojni program zasavske regije za obdobje 2002–2007, 2002). Zasavska regija je najmanjša regija v Sloveniji; razprostira se na 264 km² (Slovenske regije v številkah, 2007), kar predstavlja 1,3 % slovenskega ozemlja. Regija obsega občine Hrastnik, Trbovlje in Zagorje ob Savi. Temeljna pokrajinska značilnost regije je reliefno razgibano hribovito površje. Ob reki Savi, ki povezuje vse tri občine, poteka ozek pas obrečnega sveta, ki omogoča cestno in železniško povezavo Zasavja s sosednjimi regijami, blizu pa je tudi peti evropski koridor.

V regiji je 30. junija 2007 živel 45.242 prebivalcev, kar predstavlja 2,2 odstotka celotnega prebivalstva Slovenije (SI-Stat podatkovni portal, 2007). Gostota prebivalstva presega slovensko povprečje za več kakor 70 odstotkov. V juniju 2007 je bila gostota prebivalstva kar 171 prebivalcev/km² (v Sloveniji je v povprečju 99 prebivalcev/km²). Zadnjih deset let je v regiji opaziti stalni rahel upad števila prebivalcev, predvsem v občinskih središčih. Zmanjševanje števila prebivalcev je seštevek gospodarskih, zaposlitvenih, socialnih in okoljskih vzrokov ter značilnosti polpreteklega regionalnega razvoja. Močan vpliv ima predvsem negativni naravni prirast prebivalstva, kar opozarja na pospešeno staranje prebivalstva v regiji. Glede na indeks staranja spada Zasavje med regije z najvišjimi vrednostmi indeksa staranja v Sloveniji, saj je v starostni skupini 65 let ali več za 26 % več prebivalstva kakor v starostni skupini od 0 do 14 let (Slovenske regije v številkah, 2007). Z vidika negativnega selitvenega prirasta je problematično predvsem to, da so selitve izobraženih ljudi v razvitejša območja vse pogostejše.

Naravnogeografske danosti regije ustvarjajo razmere za njeno usmerjenost zlasti v industrijo. Zadnjih petdeset let regionalnega razvoja tako zaznamuje raba rjavega premoga in razvoj industrije. Ta dva dejavnika sta povzročila velike gospodarske, demografske, socialne, zdravstvene in prostorsko-pokrajinske spremembe. Spremenila se je prevladujoča gospodarska struktura, socialna sestava prebivalstva, prihaja do dnevnih migracij, gospodarski subjekti in prebivalstvo pa se

koncentrirata v ozkih dolinah. Tretjino bruto dodane vrednosti v regiji danes še vedno prispevajo dejavnosti rudarstva in predelovalne industrije, pri čemer celotna industrija obsega kar 49 % bruto dodane vrednosti v regiji; za primerjavo, v osrednjeslovenski regiji industrija ustvari zgolj 24 % bruto dodane vrednosti v regiji (Slovenske regije v številkah, 2007).

Za zasavsko regijo je značilno primanjko vanje delovnih mest in visoka stopnja brezposelnosti (13,8 %), ki je druga najvišja v državi, takoj za stopnjo brezposelnosti v pomurski regiji (Slovenske regije v številkah, 2007). Temu primerne so tudi plače v regiji, ki so za 14 % nižje od slovenskega povprečja (Regionalni razvojni program zasavske regije za obdobje 2002–2007, 2002). Vir delovnih mest predstavljajo predvsem rudarstvo in pridobivanje električne energije (Rudnik Trbovlje-Hrastnik in Termoelektrarna Trbovlje), poleg tega pa tudi industrija gradbenih materialov (Cementarna Trbovlje, Ytong Slovenija in IGM), kemična in steklarska industrija (TKI in Steklarna Hrastnik) in elektroindustrija (ETI Izlake). Podjetja s področja storitev so resda najštevilčnejša, vendar gre za manjša podjetja z malo zaposlenimi. Delež malih in srednjih podjetij je pod državnim povprečjem. Nizke plače so zaznamovane predvsem v nizki kvalifikacijski strukturi zaposlenih in nezainteresiranosti za tehnične poklice. Med prebivalstvom prevladuje dokončana IV. stopnja izobrazbe. Posledično plače vplivajo na počasnejši gospodarski razvoj, zlasti pri tistih dejavnosti, ki so povezane z osebno blaginjo prebivalstva. Za prodor na slovenski in zahteven svetovni trg so potrebni znanje, kapital in tehnologija, ki jih v regiji primanjkuje.

Pomemben makroekonomski kazalnik regionalne razvitosti je tudi podatek o gospodarski dejavnosti in ustvarjeni dodani vrednosti. Povprečna dodana vrednost na zaposlenega v slovenskih podjetjih (kazalnik produktivnosti dela) je leta 2004 znašala 24.787 EUR na zaposlenega. Podjetja v zasavski regiji lahko uvrstimo med podpovprečna glede produktivnosti dela, saj so leta 2004 zabeležila 20.506 EUR dodane vrednosti na zaposlenega (Rebernik et al., 2006).

Tabela 3: Izobrazbena struktura prebivalstva, starega 15 ali več let, v zasavskih občinah leta 2002

| Občina | Preb., staro 15 in več let | Stopnje izobrazbe | | | | | | | |
|--------------------|----------------------------------|-------------------|---------------------------------------|--------------------------|---|---|-----------------------|------------------------------------|-------------------------------------|
| | | I. Brez izob. | II. Ne-popolna osnovna izob. | III. Osnovna izob. | IV. Nižja in srednja poklicna izob. | V. Strokovna in splošna srednja izob. | VI. Višja izob. | VII. Visoka dodipl. izob. | VIII. Visoka podipl. izob. |
| Zagorje | 14.371 | 71 | 1.071 | 4.128 | 4.311 | 3.471 | 619 | 650 | 50 |
| Trbovlje | 15.825 | 75 | 812 | 4.194 | 4.924 | 4.130 | 769 | 848 | 73 |
| Hrastnik | 8.736 | 61 | 812 | 2.736 | 2.508 | 1.962 | 331 | 307 | 19 |
| Zasavje | 38.932 | 207 | 2.695 | 11.058 | 21.306 | 11.743 | 9.563 | 1.719 | 1.805 |
| Zasavje v % | 100,00 | 0,53 | 6,92 | 28,40 | 54,73 | 30,16 | 24,56 | 4,42 | 4,64 |

Vir: SI-Stat podatkovni portal (2007).

Stagnacija in regresija, ki sta rezultat gospodarskih, zaposlitvenih, socialnih in okoljskih značilnosti prejšnjega industrijskega razvoja, predstavljata največji problem v regiji. Tradicionalno industrijsko okolje, ki se ni prilagodilo novim tržnim razmeram, odpor do sprememb in problem vzpostavitve učečih se organizacij zaznamuje regijo. Tranzicija in postopno opuščanje energetske dejavnosti je velik del rudarske industrije potisnilo v krizo. To krizo je mogoče ublažiti ali končati le z razvojem, vzpodbudo inovativnih podjetniških dejavnosti, izobraževanjem zaposlenih, preišljenimi investicijami in, kakor so pokazale študije, z uporabo nove tehnologije, ki dolgoročno omogoči hitrejšo rast podjetij.

3. Podjetništvo v zasavski regiji – makroekonomski vidik

Ker je podjetništvo primarna gonilna sila razvoja, imajo države, regije in občine, ki aktivno spodbujajo razvoj podjetništva, višjo stopnjo rasti in višjo razvojno raven kakor tiste države, regije in občine, v katerih institucije, politika in kultura preprečujejo podjetništvo (Petrin, 2000). Podjetništvo je poskus ustvariti dodano vrednost z odkrivanjem poslovnih priložnosti, obvladovanja tveganja, ki ustreza tej priložnosti, in s komunikacijskimi in poslovnimi (vodstvenimi) sposobnosti ter znanjem mobilizirati človeške, finančne in materialne vire, potrebne za uspeh podjetja (Vahčič, 2000).

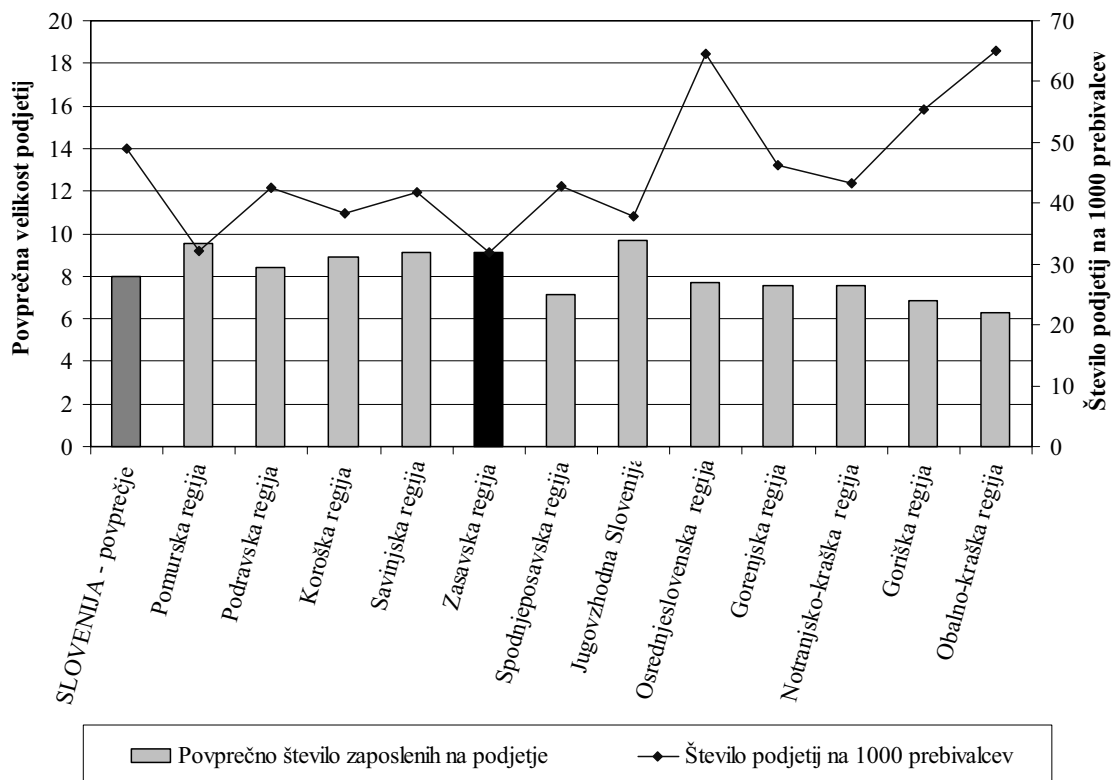
Bistvo podjetništva ni zgolj doseganje dobička, ampak tudi povečevanje dodane vrednosti na zaposlenega, kar omogoča dobro plačevanje zaposlenih in plačevanje davkov. To predstavlja podlago za hitro rast. Brez dobro plačanih in motiviranih zaposlenih in brez infrastrukture, ki jo zagotavlja država iz davkov, podjetja ne morejo biti dolgoročno uspešna (Vahčič, 2000). Dodana

vrednost na zaposlenega (20.506 EUR na zaposlenega v letu 2004) in plače (od januarja do junija 2007 povprečno 766 EUR neto na mesec) so v Zasavju pod slovenskim povprečjem, zaradi česar podjetja nimajo podlage, ki bi jim omogočala hitro rast (Rebernik et al., 2006; SI-Stat podatkovni portal, 2007).

V zasavski regiji je veliko podjetniških priložnosti, ki pa niso izkoriščene. Dobre poslovne priložnosti najdemo povsod, tako v okviru obstoječih podjetij in dejavnosti kakor tudi v okviru novih podjetij in novih dejavnosti. Poslovne priložnosti niso samo v novih produktih, temveč tudi v novih organizacijskih prijemih in novih tehnologijah (Vahčič, 2000). Razlog za neizkoriščenost slednjih najdemo v slabi kvalifikacijski strukturi zaposlenih v zasavski regiji in posledično v pomanjkanju ustreznih znanj o novih organizacijskih pristopih in novih tehnologijah. Za uspešno poslovanje podjetja so pomembne tudi vodstvene sposobnosti podjetnika, in sicer, da je zmožen uresničiti poslovno priložnost. Zbrati mora sredstva, voditi zaposlene in razviti uspešno podjetje (Vahčič, 2000). Velike migracije izobraženih v Ljubljano pustošijo zasavsko regijo, kjer je vse manj primerno izobraženih kadrov. Ti iščejo zaslužek in boljše delovne pogoje zunaj domače regije.

Čim več podjetnikov ali podjetniških skupin uresniči podjetniške priložnosti v novih podjetjih in čim hitrejša je rast dodane vrednosti, bolje je podjetništvo v določeni regiji ali državi razvito. Zasavska regija je leta 2006 beležila zgolj 31,9 podjetij na 1000 prebivalcev in se tako uvrstila na zadnje mesto v Sloveniji (povprečje v Sloveniji je 49,0 podjetij na 1000 prebivalcev). Med najrazvitejše slovenske regije je leta 2006 sodila obalno-kraška regija s 65,0 podjetji na 1000 prebivalcev, kar je več kakor enkrat več kakor v zasavski regiji. Dejstvo, da imata pomurska (32,2 podjetij na 1000 prebivalcev) in zasavska regija

Slika 1: Število podjetij na 1000 prebivalcev in povprečna velikost podjetij, 2006



Vir: lastni izračuni in SI-Stat podatkovni portal, 2007.

bistveno manj podjetji na 1000 prebivalcev kakor obalno-kraška in osrednjeslovenska regija (64,7 podjetij na 1000 prebivalcev), kaže na zelo neenakomerno porazdelitev podjetij po Sloveniji (lastni izračuni in SI-Stat podatkovni portal, 2007). Ustanovitev novih podjetij bi za regijo pomenilo poleg možnosti za razvoj tudi nova delovna mesta. Poleg zaposlovanja podjetja prinašajo tudi druge prednosti. Pomembna so zaradi izgradnje različnih podpornih sistemov, ekonomije obsega podpornih storitev, razvitosti bančne mreže, zainteresiranosti rizičnega kapitala, kritične mase socialnega kapitala, sinergije kompetenc, in tako dalje.

Čeprav ima regija najmanj podjetij v Sloveniji, kjer prevladujejo mala in srednje velika podjetja, ji lahko pripišemo nadpovprečno velikost podjetja (9,1 zaposlenih na podjetje). Povprečno slovensko podjetje je leta 2006 zaposlovalo 8,0 ljudi, kar pomeni, da je regija nad slovenskim povprečjem.

Za odpravo ali vsaj omejitev problemov v zasavski regiji je treba vzpodbujati podjetništvo in podjetniške ideje (Zupan, 2001). Podjetništvo lahko prispeva (Glas, 2001):

- 1) k ustvarjanju delovnih mest: zaposlovanje delavcev in ustvarjanje delovnih mest je ključni

razlog za spodbujanje razvoja malih in srednje velikih podjetij po svetu. Raziskave kažejo, da je delež novo zaposlenih v tem sektorju največji v svetu in tudi v Sloveniji;

- 2) h gospodarski rasti in zvišanju produktivnosti;
- 3) k stalnim spremembam v gospodarstvu in družbi na področju inovacij; te spremembe so povezane z gospodarsko rastjo in razvojem. Med njimi so pomembne inovacije za razvoj novih proizvodov in povečevanje zanimanja vlagateljev za vlaganje v novonastala podjetja;
- 4) k povečanju dohodka v regiji.

4. Metodologija raziskave o podjetništvu v zasavski regiji

Z raziskavo smo želeli preveriti, ali se tehnološka podjetja res razlikujejo od običajnih podjetij po večjem vplivu na razvoj regije, in če je torej tehnološko podjetništvo smiselno spodbujati tudi v zasavski regiji in kako je to najbolj smiselno početi.

Raziskava o podjetništvu v Zasavju je bila izvedena s strukturiranim vprašalnikom. Celotni vprašalnik

je bil razdeljen na sedem sklopov in je skupaj obsegal 125 vprašanj. V prvem sklopu z 28 vprašanji so bila splošna vprašanja o podjetniku in njegovem podjetju. Drugi sklop vprašanj se je nanašal na rast podjetja. V tem delu so podjetniki:

- 1) ocenili rast prometa, dobička, tržnega deleža, izvoza in števila zaposlenih v primerjavi s predhodnim letom in
- 2) na 5-stopenjski lestvici izrazili svoje strinjanje ali nestrinjanje s petnajstimi izjavami, ki so povezane z rastjo podjetja (npr. trenutno je moje podjetje premajhno in želim, da v prihodnje raste,...).

Tretji sklop vprašanj se je nanašal na znanje in veščine podjetnika ter njegove motive ob začetku poslovanja. Anketiranci so na 5-stopenjski lestvici (od 1 – sploh jih nisem potreboval, do 5 – zelo sem jih potreboval) ocenjevali raven znanj in veščin (tehnološka znanja in veščine, človeška znanja in veščine, poslovna znanja in veščine), ki so jih potrebovali ob začetku poslovanja. Poleg tega so na 5-stopenjski lestvici (od 1 – nepomemben, do 5 – izjemno pomemben) ocenjevali motive (npr. opravljati delo, ki sem si ga želel, gibljiv delovni čas,...), ki so bili pomembni ob ustanovitvi podjetja. Četrty sklop anketnega vprašalnika je sestavljalo 37 vprašanj v povezavi s podjetniškimi mrežami in viri informacij podjetnika. Anketiranci so na 5-stopenjski lestvici ocenili, kako so jih določeni posamezniki spodbujali pri poslu, kako so se zgledovali po določenih posameznikih, kako so stiki in poznanstva prispevali k posameznim vidikom poslovanja ter kako pogosto iščejo nasvete pri ustreznih institucijah. Peti sklop vprašanj je obsegal 10 vprašanj v zvezi z ravnanjem podjetnika po ustanovitvi, pri čemer so anketiranci na 5-stopenjski lestvici izbirali med dvema skrajnostma (npr. od ustanovitve podjetja pa do danes na trg nismo/smo vpeljali veliko novih proizvodov). Predzadnji sklop vprašanj je zajemal mnenja podjetnikov o pomenu novih tehnologij za zasavsko regijo, zadnji sklop pa je opredeljeval podjetnikova stališča do načina poslovanja v lastnem podjetju.

Vprašalnik je bil poslan po pošti 650 podjetnikom iz zasavske regije. Naslovi podjetij so bili pridobljeni preko Poslovnega informatorja Republike Slovenije (PIRS), v raziskavo pa so bila vključena vsa naključno izbrana podjetja, ki so registrirana kot družbe z omejeno odgovornostjo in imajo do 50 zaposlenih, ter naključno izbrani samostojni podjetniki. Pričakovana stopnja odziva na vprašalnik je bila od 10 do 15 odstotkov. K anketnemu vprašalniku je bila v pisemsko ovojnico priložena frankirana pisemska ovojnica s povratnim naslovom. Sodelovanje pri raziskavi je bilo prostovoljno in anonimno. Od 650 poslanih

vprašalnikov jih je bilo vrnjenih 142 (21,9 %) vprašalnikov, od katerih jih je bilo 129 (19,8 %) uporabnih za analizo. 13 vrnjenih vprašalnikov je bilo izločenih zaradi naslednjih razlogov: en vprašalnik je bil vrnjen, ker oseba, ki je odgovarjala, ni podjetnik, dva podjetnika nista prevzela pošte, zato se je pošta vrnila, sedem vprašalnikov se je vrnilo praznih zaradi napačnega naslova, trije vprašalniki pa so se vrnili prazni z opombo, da podjetje ne posluje več.

Glede na izpolnjene vprašalnike, ki so vključeni v vzorec, in primerjavo s celotno populacijo, je vzorec reprezentativen glede na število zaposlenih v podjetju, strukturo po občinah, strukturo po dejavnostih in strukturo glede na organizacijsko obliko. Potencialni problem neodzivnosti določenega dela populacije na vprašalnik je bil preverjen z metodo primerjave odgovorov pri vprašalnikih, ki so bili vrnjeni v roku enega tedna, z odgovori pri vprašalnikih, ki so bili vrnjeni po več kakor dveh tednih (Armstrong in Overton, 1977).

Podrobnejša statistična analiza, ki je vključevala metode opisne analize, intervale zaupanja, t-teste in ANOVO je bila narejena s programom SPSS, različica 13.

5. Rezultati raziskave

5.1 Podjetniki v zasavski regiji

Raziskava je pokazala, da je povprečni podjetnik v zasavski regiji star 43,5 let, s prvim poslom pa je v povprečju začel pri 27,9 letih. Podjetniki v Zasavju imajo v povprečju zelo nizko stopnjo izobrazbe (med srednjo in višjo stopnjo izobrazbe). Večinoma je trenutni lastnik tisti, ki je pričel s poslom (83,6 % podjetnikov je podjetje ustanovilo), le redki podjetniki pa so podjetje kupili ali ga pridobili s prevzemom. 43,8 % podjetij je družinskih, od tega jih 78,9 % namerava podjetje predati naslednji generaciji, kar nakazuje na željo po stalnosti in ne preveč tveganem ravnanju podjetnika. Povprečno število ur na teden, ki jih podjetnik porabi za delo v podjetju, je ob začetku poslovanja 56,07 ur, po tem, ko že nekaj let posluje, pa 54,39 ur. Povprečni zasavski podjetnik je večinoma edini lastnik podjetja (povprečno ima posameznik v lasti 90 % podjetja), kar je za hitro rast podjetja, ki potrebuje tudi dodatne vire financiranja, lahko velika ovira. Podjetniki v Zasavju v povprečju niso nagnjeni k rasti, pač pa se zadovoljujejo z nizkimi dobički in ne preveč tveganim poslovanjem. V podjetjih v regiji so nizke povprečne stopnje rasti prometa, dobička, tržnega deleža in izvoza, ki znašajo do 10 %. Nobeno izmed

Tabela 4: Osnovne značilnosti podjetnikov v zasavski regiji

| Spremenljivka (legenda odgovorov) | N | Srednja vrednost | Standardni odklon |
|--|-----|------------------|-------------------|
| 1. Starost podjetnika (v letih) | 121 | 43,49 | 9,44 |
| 2. Starost podjetnika, ko je pričel s prvim poslom (v letih) | 122 | 27,86 | 7,97 |
| 3. Stopnja izobrazbe (1-osnovna šola; 2-poklicna šola; 3-srednja šola; 4-višja šola; 5-Visoka/Univerzitetna; 6-podiplomska) | 126 | 3,20 | 1,04 |
| 4. Ali je podjetnik začel s tem poslom? (0- Ne; 1- Da) Opomba: Tisti, ki niso začeli s tem poslom, so posel prevzeli od očeta ali matere, ga podedovali po očetu ali materi, pridobili z lastninjenjem, pridobili s poroko, pridobili s prevzemom, kupili podjetje v stečaju, pridobili delež kot zaposleni. | 128 | 0,84 | 0,37 |
| 5. Ali je podjetje družinsko podjetje? (0- Ne; 1- Da) | 128 | 0,44 | 0,50 |
| 6. Če gre za družinsko podjetje, ali ga želite prenesti na naslednjo generacijo? (0- Ne; 1- Da) | 57 | 0,79 | 0,41 |
| 7. Število ur na teden, ki jih je podjetnik porabil za delo na začetku | 116 | 56,07 | 21,13 |
| 8. Število ur na teden, ki jih podjetnik porabil za delo danes | 118 | 54,39 | 18,52 |
| 9. Delež lastništva v podjetju | 124 | 90,37 | 21,39 |

anketiranih podjetij ne presega 50 % letne stopnje rasti.

V zasavski regiji je 29,5 % podjetij, ki temeljijo na visoki tehnologiji (spodnja meja pri 95 % intervalu zaupanja je 21 %, zgornja pa 37 %). Zaskrbljujoče je, da povprečni podjetniki v zasavski regiji ne stremijo k napredku in razvoju podjetja (kar pa ni značilno za tehnološke podjetnike, kakor bo prikazano v naslednji točki).

Kljub miselnosti podjetnikov v zasavski regiji, da znajo strateško razmišljati (srednja vrednost na 5-stopenjski lestvici = 4,08), dobro organizirati posel (sr. vred. = 4,20), da imajo dober občutek za delo in vodenje ljudi (sr. vred. = 4,15) in jasno vizijo podjetja v prihodnosti (sr. vred. = 3,94), da znajo izbirati dobre sodelavce (sr. vred. = 3,92) in prepričevati kupce (sr. vred. = 3,89) ter da uresničujejo poslovne priložnosti (sr. vred. = 3,92), jim primanjkuje želje po rasti in širitvi podjetja (sr. vred. = 3,24).

Tabela 5: Strateška usmerjenost zasavskih podjetnikov

| Spremenljivka (legenda odgovorov: 1 - nikakor se ne strinjam se; 2 - ne strinjam se; 3 - sem neodločen; 4 - strinjam se; 5 - popolnoma se strinjam) | N | Srednja vrednost | Standardni odklon |
|---|-----|------------------|-------------------|
| 1. Znam strateško razmišljati o poslu | 127 | 4,08 | 0,64 |
| 2. Znam dobro organizirati posel | 124 | 4,20 | 0,62 |
| 3. Imam dober občutek za delo in vodenje ljudi | 124 | 4,15 | 0,70 |
| 4. Imam jasno vizijo podjetja čez 5 do 10 let | 123 | 3,94 | 0,82 |
| 5. Znam izbirati dobre sodelavce | 122 | 3,92 | 0,68 |
| 6. Znam prepričati kupce, sem uspešen prodajalec | 122 | 3,89 | 0,77 |
| 7. Ena izmed mojih odlik je uresničevanje poslovnih priložnosti | 121 | 3,92 | 0,68 |
| 8. Trenutno je moje podjetje premajhno in želim, da v prihodnosti raste | 127 | 3,24 | 1,14 |

Tabela 6: Znanja in veščine, ki jih je podjetnik potreboval ob začetku poslovanja

| Spremenljivka (legenda odgovorov: 1 - sploh jih nisem potreboval; 2 - malo sem jih potreboval; 3 - zmerno sem jih potreboval; 4 - precej sem jih potreboval; 5 - zelo sem jih potreboval) | N | Srednja vrednost | Standardni odklon |
|---|-----|------------------|-------------------|
| 1. Znanja in veščine - vsebine, ki se nanašajo na posameznika (kreativnost, sposobnost timskega dela, motivacija,...) | 123 | 3,98 | 0,93 |
| 2. Poslovna znanja in veščine - vsebine, ki se nanašajo na poslovanje podjetja (trženje, nabava, stroškovno upravljanje...) | 122 | 3,76 | 1,05 |
| 3. Tehnološka znanja in veščine - vsebine, ki se nanašajo na proizvodnjo (proizvodne tehnologije, pretok materialov, simulacije v proizvodnji) | 116 | 2,89 | 1,37 |
| 4. Tehnološka znanja in veščine - vsebine, ki se nanašajo na poslovne operacije (modeliranje poslovnih procesov, projektno vodenje,...) | 118 | 3,24 | 1,20 |

Tabela 7: Motivi ob začetku poslovanja

| Spremenljivka (legenda odgovorov: 1 - nepomembno; 2 - malo pomembno; 3 - pomembno; 4 - zelo pomembno; 5 - izjemno pomembno) | N | Srednja vrednost | Standardni odklon |
|---|-----|------------------|-------------------|
| 1. Možnost preizkušanja in udejanjanja lastnih idej | 126 | 4,07 | 0,81 |
| 2. Opravljati delo, ki sem si ga želel | 127 | 3,94 | 1,08 |
| 3. Osebna varnost in zagotovljeno delovno mesto | 126 | 3,83 | 0,99 |
| 4. Nadaljevanje družinske tradicije | 121 | 2,05 | 1,36 |
| 5. Možnost večjega vpliva v skupnosti | 125 | 2,28 | 1,09 |
| 6. Položaj in ugled, ki ju prinaša podjetništvo | 125 | 2,54 | 1,13 |
| 7. Denar in bogastvo, ki ju lahko prinese podjetništvo | 127 | 2,72 | 0,99 |

Podjetniki v regiji so ob pričetku poslovanja potrebovali predvsem znanja in veščine, ki se nanašajo na posameznika (kreativnost, sposobnost timskega dela, motivacija,...) (sr. vred. na 5-stopenjski lestvici = 3,98), in poslovna znanja in veščine, ki se nanašajo na poslovanje podjetja (trženje, nabava, stroškovno upravljanje ...) (sr. vred. = 3,76), manj pa tehnološka znanja in veščine, ki se nanašajo na proizvodnjo (proizvodne tehnologije, pretok materialov, simulacije v proizvodnji) (sr. vred. 2,89), in tehnološka znanja in veščine, ki se nanašajo na poslovne operacije (modeliranje poslovnih procesov, projektno vodenje,...) (sr. vred. = 3,237).

Kot najbolj pomembne motive ob začetku poslovanja so zasavski podjetniki opredelili udejanjanje lastnih idej (srednja vrednost na 5-stopenjski lestvici = 4,07), opravljanje zelenega dela (sr. vred. = 3,94) ter osebno varnost in zagotovljeno delovno mesto (sr. vred. = 3,83). Nadaljevanje družinske tradicije (sr. vred. 2,05), možnost večjega vpliva v skupnosti (sr. vred. = 2,28), položaj in ugled,

ki ju prinaša podjetništvo (sr. vred. = 2,54), ter denar in bogastvo, ki ju lahko prinese podjetništvo (sr. vred. = 2,72), pa na podjetnike niso odločilno vplivali ob začetku njihovega poslovanja.

Zasavski podjetniki se zgledujejo predvsem po uspešnih podjetnikih (srednja vrednost na 5-stopenjski lestvici = 3,24), manj pa po starših (sr. vred. = 2,01) in ožjih družinskih članih (sr. vred. = 1,577). V poslu podjetnike v zasavski regiji najbolj spodbujajo življenjski partnerji (srednja vrednost na 5-stopenjski lestvici = 4,01) in poslovni partnerji (sr. vred. = 3,35), manj pa starši (sr. vred. = 2,33) in prijatelji (sr. vred. = 2,72).

Stiki in poznanstva zasavskim podjetnikom prispevajo predvsem k neformalni promociji podjetja (srednja vrednost na 5-stopenjski lestvici = 3,94), manj pa pri iskanju usposobljenega strokovnega kadra (sr. vred. = 2,46), pri pridobivanju finančnih virov (sr. vred. = 2,32) in pridobivanju drugih sredstev (sr. vred. = 2,18).

Tabela 8: Vzorniki in spodbudniki zasavskih podjetnikov

| Spremenljivka (legenda odgovorov: 1 - sploh ne; 2 - zelo malo; 3 - delno; 4 - veliko; 5 - zelo veliko) | N | Srednja vrednost | Standardni odklon |
|--|-----|------------------|-------------------|
| 1. Koliko se je podjetnik zgledoval po uspešnih podjetnikih | 127 | 3,24 | 1,27 |
| 2. Koliko se je podjetnik zgledoval po starših | 125 | 2,01 | 1,30 |
| 3. Koliko se je podjetnik zgledoval po ožjih družinskih članih | 123 | 1,58 | 0,97 |
| 4. Koliko podjetnike v zasavski regiji spodbujajo življenjski partnerji | 118 | 4,01 | 1,07 |
| 5. Koliko podjetnike v zasavski regiji spodbujajo poslovni partnerji | 127 | 3,35 | 1,06 |
| 6. Koliko podjetnike v zasavski regiji spodbujajo starši | 123 | 2,33 | 1,39 |
| 7. Koliko podjetnike v zasavski regiji spodbujajo prijatelji | 125 | 2,72 | 1,15 |

Tabela 9: Koliko stiki in poznanstva prispevajo k posameznim vidikom poslovanja?

| Spremenljivka (legenda odgovorov: 1 - sploh ne; 2 - zelo malo; 3 - delno; 4 - veliko; 5 - zelo veliko) | N | Srednja vrednost | Standardni odklon |
|--|-----|------------------|-------------------|
| 1. Pri neformalni ("dober glas seže v deveto vas") promociji podjetja | 122 | 3,94 | 0,86 |
| 2. Pri iskanju usposobljenega in strokovnega kadra | 122 | 2,46 | 1,08 |
| 3. Pri pridobivanju finančnih virov sredstev | 123 | 2,32 | 1,10 |
| 4. Pri pridobivanju drugih sredstev | 124 | 2,18 | 1,04 |

Tabela 10: Kako pogosto zasavski podjetniki iščejo nasvete?

| Spremenljivka (legenda odgovorov: 1 - nikoli; 2 - redko; 3 - srednje; 4 - pogosto; 5 - zelo pogosto) | N | Srednja vrednost | Standardni odklon |
|---|-----|------------------|-------------------|
| 1. Pri poslovnih partnerjih | 127 | 2,81 | 0,89 |
| 2. Pri raziskovalnih inštitutih | 126 | 1,37 | 0,70 |
| 3. Na univerzi in drugih visokošolskih institucijah | 126 | 1,42 | 0,81 |
| 4. Pri tehnoloških centrih | 126 | 1,44 | 0,71 |

Tabela 11: Razvoj zasavske regije

| Spremenljivka (legenda odgovorov: 1 - nikakor se ne strinjam; 2 - ne strinjam se; 3 - sem neodločen; 4 - strinjam se; 5 - popolnoma se strinjam) | N | Srednja vrednost | Standardni odklon |
|---|-----|------------------|-------------------|
| 1. Razvoj zasavske regije naj temelji na novih tehnologijah | 125 | 4,05 | 0,77 |
| 2. Podjetja v zasavski regiji naj predvsem prevzemajo nove tehnologije in naj jih ne razvijajo | 124 | 2,61 | 1,04 |
| 3. Podjetja v zasavski regiji naj razvijajo novo tehnologijo | 124 | 3,97 | 0,80 |
| 4. Podjetja v zasavski regiji naj se povežejo s tujimi partnerji in na ta način pridobijo novo tehnologijo | 125 | 3,83 | 0,83 |
| 5. Podjetja v zasavski regiji naj kupujejo licence za nove tehnologije | 123 | 3,45 | 0,88 |
| 6. Podjetnike ustvarjanje novih priložnosti navdušuje | 127 | 4,25 | 0,55 |
| 7. V poslu rad uvajam spremembe | 127 | 3,69 | 0,94 |

Problem podjetnikov v zasavski regiji je tudi dejstvo, da zelo malo iščejo nasvete zunaj podjetja. Še največkrat prosijo za nasvet poslovne partnerje (srednja vrednost na 5-stopenjski lestvici = 2,81), skoraj nikoli pa se za nasvet ne obrnejo na institucije znanja, na primer na raziskovalne inštitute (sr. vred. = 1,37), univerze in druge visokošolske ustanove (sr. vred. = 1,42) ter tehnološke centre (sr. vred. = 1,44). Še posebej zaskrbljujoče z vidika rasti regije je tudi to, da se na tovrstne ustanove po nasvete ne obračajo niti tehnološki podjetniki.

Zasavski podjetniki se zavedajo pomena tehnološkega razvoja, na katerem naj bi temeljila regija (srednja vrednost na 5-stopenjski lestvici = 4,05) in se ne strinjajo z izjavo, da je treba nove tehnologije zgolj prevzemati, ne pa jih tudi razvijati (sr. vred. = 2,61). Glede pridobivanja novih tehnologij si zasavski podjetniki najbolj želijo, da bi podjetja v zasavski regiji razvijala novo tehnologijo (sr. vred. = 3,97), se povezovala s tujimi partnerji in na ta način pridobila novo tehnologijo (sr. vred. = 3,83) ter šele nato kupovala licence za nove tehnologije (sr. vred. = 3,447). Zasavska regija ima zmožnosti za razvoj tehnološkega podjetništva, saj podjetnike navdušuje odkrivanje novih priložnosti (srednja vrednost na 5-stopenjski lestvici = 4,25) in uvajanje sprememb (sr. vred. = 3,693).

5.2 Kako se tehnološki podjetniki razlikujejo od drugih podjetnikov v zasavski regiji

Za tehnološke podjetnike je značilno, da so nekoliko starejši od netehnoloških podjetnikov (v povprečju za 2,5 let) in da so statistično značilno ($p < 0,05$) v večji meri moškega spola (86,8 % tehnoloških podjetnikov je moških, medtem ko je med drugimi podjetniki 70,3 % moških).

V povprečju imajo tehnološki podjetniki statistično značilno ($p < 0,05$) višjo stopnjo izobrazbe (sr. vred. na 6-stopenjski lestvici = 3,500) kakor netehnološki podjetniki (sr. vred. = 3,068), poleg tega so v povprečju statistično značilno ($p < 0,05$) več let na vodstvenih položajih (so bolj izkušeni; sr. vred. za tehnološke podjetnike je 14,714 let, za netehnološke pa 11,573 let) in delajo bolj v skladu s predhodnimi delovnimi izkušnjami in/ali izobrazbo (srednja vrednost na 5-stopenjski lestvici za tehnološke podjetnike je 3,886, za druge podjetnike pa 3,368).

Tehnološki podjetniki imajo v povprečju statistično značilen nižji delež lastništva v podjetju (85,114 %) v primerjavi z netehnološkimi podjetniki (92,442 %) in višji prispevek proizvodnje v skupnem prihodku (za 8,705 % višji delež) in višjo rast izvoza.

Tabela 12: Nagnjenost k rasti (vpr. od 1–3) in ravnanje podjetnika po ustanovitvi (vpr. od 4–12)

| Spremenljivka (legenda odgovorov) | Tehnološki podjetnik? | N | Srednja vrednost | Razlika med sr. vred. skupin | Stopnja značilnosti pri preskušanju razlik med neodvisnima skupinama |
|---|-----------------------|----|------------------|------------------------------|--|
| 1. Trenutno je moje podjetje premajhno in želim, da v prihodnosti raste. (1 - nikakor se ne strinjam; 2 - ne strinjam se; 3 - sem neodločen; 4 - strinjam se; 5 - popolnoma se strinjam) | NE | 89 | 3,079 | -0,527 | p<0,05 |
| | DA | 38 | 3,605 | | |
| 2. Imam močno željo, da z rastjo podjetja v prihodnosti obogatim (1 - nikakor se ne strinjam; 2 - ne strinjam se; 3 - sem neodločen; 4 - strinjam se; 5 - popolnoma se strinjam) | NE | 87 | 3,126 | -0,426 | p<0,10 |
| | DA | 38 | 3,553 | | |
| 3. Imam jasno vizijo podjetja čez 5 do 10 let (1 - nikakor se ne strinjam; 2 - ne strinjam se; 3 - sem neodločen; 4 - strinjam se; 5 - popolnoma se strinjam) | NE | 85 | 3,871 | -0,208 | p<0,20 |
| | DA | 38 | 4,079 | | |
| 4. Od ustanovitve podjetja do danes na trg (nismo - 1/smo - 5) vpeljali veliko novih proizvodov | NE | 88 | 3,250 | -0,550 | p<0,01 |
| | DA | 35 | 3,800 | | |
| 5. V primerjavi s tekmeci na trgu zelo (redko - 1/pogosto - 5) prvi uvedemo nove proizvode in storitve, procesne tehnologije in druge poslovne prakse | NE | 87 | 3,207 | -0,393 | p<0,10 |
| | DA | 35 | 3,600 | | |
| 6. V podjetju dajemo prednost proizvodom in storitvam, ki (niso - 1/so - 5) tvegani in imajo (povprečen/nadpovprečen) donos. | NE | 84 | 2,964 | -0,359 | p<0,10 |
| | DA | 34 | 3,324 | | |
| 7. Ko se na trgu soočimo z negotovostjo, smo (premišljeni in preudarni pri sprejemanju strateških odločitev z namenom izogniti se slabim odločitvam - 1 /smo odločni in ukrepamo hitro, zato da lahko dosežemo zelene rezultate - 5) | NE | 86 | 3,151 | -0,477 | p<0,05 |
| | DA | 35 | 3,629 | | |
| 8. Naše podjetje se na trgu obnaša (sorazmerno pasivno in išče dogovore s tekmeci - 1/zelo agresivno in tekmovalno - 5) | NE | 86 | 2,837 | -0,277 | p<0,20 |
| | DA | 35 | 3,114 | | |
| 9. V podjetju (ni poudarka - 1/je poudarek - 5) na razvoju lastnih rešitev, tako tehnoloških kakor tudi administrativnih | NE | 85 | 3,129 | -0,471 | p<0,05 |
| | DA | 35 | 3,600 | | |
| 10. V našem konkurenčnem okolju je (pametneje sprejemati konzervativne in postopne odločitve - 1/se je treba odzivati hitro in drzno - 5) | NE | 85 | 3,365 | -0,464 | p<0,05 |
| | DA | 35 | 3,829 | | |
| 11. V podjetju (hitro izkoristimo priložnosti, za katere mislimo, da se bodo dobro obrestovale - 1/raje najprej temeljito raziščemo priložnost in se nato odločamo) | NE | 86 | 3,198 | -0,374 | p<0,10 |
| | DA | 35 | 3,571 | | |
| 12. Naše podjetje (se običajno zgolj odziva na dejanja, ki jih na trgu sprožijo tekmeci - 1/običajno sproži dejanja na trgu, na katera se morajo tekmeci odzvati - 5) | NE | 85 | 2,871 | -0,415 | p<0,05 |
| | DA | 35 | 3,286 | | |

Izredno pomembno je, da so tehnološki podjetniki v zasavski regiji bistveno bolj nagnjeni k rasti podjetja. To je ključno za razvoj regije in je tudi v skladu z ugotovitvami o pomenu tehnološkega podjetništva v drugih regijah. Da se tehnološki podjetniki na tem področju pomembno razlikujejo od običajnih podjetnikov, je razvidno iz tabele 12. Še posebej velika razlika je v njihovi želji po rasti podjetja in bogatenju na podlagi rasti, vpeljevanju novih proizvodov na trg ter razvoju lastnih rešitev ter hitrem in drznem ravnanju.

Tehnološki podjetniki poleg znanj in veščin, ki jih ob ustanovitvi potrebujejo povprečni podjetniki v regiji, zelo potrebujejo predvsem tehnološka znanja in veščine s področja vsebin, ki so vezane na poslovne operacije – modeliranje poslovnih procesov, projektno vodenje,... (srednja vrednost na petstopenjski lestvici 3,750), ne pa tudi tehnološka znanja in veščine, ki se nanašajo na proizvodnjo in izdelek.

6. Diskusija in zaključek

Zasavska regija je ena od najslabše razvitih regij v Sloveniji, hkrati pa so možnosti za spodbuditev razvoja v njej precej omejene. Glede na tradicionalno industrijsko usmerjenost regije je podjetništvo, še posebej pa tehnološko podjetništvo, bistvenega pomena, saj predstavlja eno redkih možnosti za razvoj regije. Podjetništvo namreč prispeva k ustvarjanju delovnih mest, h gospodarski rasti in zvišanju produktivnosti, k stalnim spremembam v gospodarstvu in družbi na področju inovacij ter k povečanju dohodka v regiji (Glas, 2001). Podjetnike v regiji navdušuje ustvarjanje novih priložnosti in uvajanje sprememb. Kljub temu pa je podjetništvo v regiji izredno slabo razvito. Zasavska regija je imela leta 2006 samo 31,9 podjetij na 1000 prebivalcev in se tako uvrstila na zadnje mesto v Sloveniji (povprečje v Sloveniji je 49,0 podjetij na 1000 prebivalcev).

Rezultati raziskave so pokazali, da povprečni podjetniki v zasavski regiji niso posebej nagnjeni k tveganju in tako tudi ne k inovativnosti ter rasti in razvoju podjetja, ki so s tem neločljivo povezani. Kljub njihovem mnenju, da znajo strateško razmišljati, dobro organizirati posel, da imajo dober občutek za delo in vodenje ljudi, da imajo jasno vizijo podjetja v prihodnosti, da znajo izbirati dobre sodelavce in prepričevati kupce ter da uresničujejo poslovne priložnosti, jim primanjkuje želje po rasti in širitvi podjetja. Glavni motivi za ustanovitev podjetja so predvsem udeležanje lastnih idej, opravljanje zelenega dela in osebna varnost ter zagotovljeno delovno mesto in ne obogatitev, ugled, položaj in moč. Običajno podjetništvo tako prispeva predvsem k zmanjševanju stopnje brezposelnosti, in sicer z ustvarjanjem novih delovnih mest za podjetnike in njihove družinske člane. Kljub temu, da torej sodeč po rezultatih raziskave običajno podjetništvo regiji ne more zagotoviti potrebnega razvojnega preskoka, ga je kljub temu smiselno spodbujati. Nastanek novih podjetij lahko spodbujamo predvsem z ustrezno infrastrukturo, promocijo podjetniške kulture, podjetniškim izobraževanjem... Ker se podjetniki v Zasavju najbolj zgledujejo po drugih podjetnikih, bi organizacija dogodkov, na katerih bi znani podjetniki predstavili svojo zgodbo o uspehu, promovirala kulturo podjetništva v Zasavju ter tako zelo ugodno motivacijsko vplivala na tiste, ki svojih podjetij še niso ustanovili, kakor tudi spodbudila že obstoječe podjetnike k rasti njihovega podjetja. Takšna podjetniška srečanja bi prispevala tudi k mreženju, ki je trenutno velika pomanjkljivost zasavskih podjetnikov. Ti namreč trenutno svoje stike in poznanstva uporabljajo pretežno le za neformalno promocijo podjetja, ne znajo ali ne želijo pa jih

izkoristiti kot vire za dostop do različnih znanj ali kakovostnih kadrov. Pomembno je spodbuditi tudi sodelovanje z institucijami znanja in tehnološkimi centri. Podjetniki so v večinoma edini lastniki svojih podjetij in se svojemu lastništvu niso pripravljene odpovedati. Podjetnikom, ki bi se odločili za rast in ki za to ne potrebujejo zelo velikih vložkov, bi bilo zato smiselno omogočiti ugodna posojila, s katerimi bi lahko financirali svojo rast, hkrati pa zadržali lastništvo.

Podjetniki v Zasavju verjamejo v oživitev regije s tehnološkim podjetništvom. Zavedajo se namreč pomena tehnološkega razvoja, na katerem naj bi temeljila regija, in si ne želijo zgolj prevzemati nove tehnologije, pač pa jih želijo tudi razvijati. Prav tehnološki podjetniki so tisti, ki so med podjetniki v regiji najbolj usmerjeni k raziskavam in razvoju ter tako z inovacijami tudi več prispevajo k povečanju produktivnosti, več izvažajo in ustvarjajo najvišje stopnje rasti prihodkov in delovnih mest (Coopers in Lybrand, 1996). Tudi rezultati raziskave so potrdili, da se tehnološki podjetniki v Zasavju pomembno razlikujejo od običajnih podjetnikov. Najpomembnejša razlika je v njihovi bistveno večji naravnosti v rast in razvoj podjetja ter inovativnosti. Tehnološki podjetnik z inovacijami povečuje tudi produktivnost drugih podjetij in dolgoročno ne zagotavlja zgolj delovnega mesta sebi ali svoji družini, temveč lahko s svojo strateško usmerjenostjo v rast podjetja pomembno prispeva tudi h gospodarski rasti celotne regije. Da bi tehnološki podjetnik lahko financiral svojo rast in razvoj, potrebuje velika sredstva. Zgolj lastna sredstva za ta namen ne zadostujejo več, zato je za spodbujanje tehnoloških podjetnikov izrednega pomena, da jim omogočimo čim ugodnejši dostop do zadostnih virov sredstev.

Glede na rezultate raziskave lahko sklenemo, da je spodbujanje tehnološkega podjetništva v zasavski regiji ena izmed redkih možnosti za gospodarski in razvojni preboj regije. Uspešna tehnološka podjetja ugodno vplivajo tudi na številna druga podjetja v regiji, s katerimi poslovno sodelujejo, hkrati pa so jim tudi za zgled ter posredno s povečevanjem kupne moči povečujejo tudi njihov potencialni trg. Velik problem v zasavski regiji je pomanjkanje in izseljevanje kakovostnih kadrov – uspešna tehnološka podjetja lahko ta proces spreobrnejo in privabijo najkakovostnejše kadre tudi iz drugih regij. Nova podjetja sprožijo tudi celo vrsto drugih pozitivnih posledic, kakor je izgradnja različnih podpornih sistemov, ekonomija obsega podpornih storitev, zainteresiranost rizičnega kapitala, razvitost bančne mreže ipd. Spodbujanje tehnološkega podjetništva je torej prvi bistveni korak v procesu, ki celotno

regijo lahko popelje na pot uspeha. Sklenemo torej lahko, da je spodbujanje tehnološkega podjetništva v regiji vsekakor smiselno, še več, je nujno za razvoj regije.

Literatura in viri

Almus, Matthias in Nerlinger, Eric A. 1999. Growth of new technology-based firms: which factors matter? *Small Business Economics*, 13(2), str. 141–154.

Armstrong, J. Scott in Overton, Terry S. 1977. Estimating nonresponse bias in mail surveys. *Journal of Marketing Research*, 14(3), str. 396–402.

Birch, David L. 1987. *Job Creation in America*. New York: The Free Press.

Coopers and Lybrand. 1996. *Economic impact surveys of the US and Europe*.

Dorf, Richard C. in Byers, Thomas H. 2005. *Technology ventures: from idea to enterprise*. 1st edition. Boston: McGraw-Hill.

Glas, Miroslav. 2001. *Podjetništvo: Izziv za spremembe*. Ljubljana: Center za razvoj podjetništva.

Kulicke, Marianne. 1993. *Chancen und Risiken junger Technologieunternehmen: Ergebnisse des Modellversuchs 'Foerderung technologieorientierter Unternehmensgruendungen'*. Heidelberg: Physica-Verlag.

Mian, Sarfraz A. 1997. Assessing and managing the university technology business incubator: an integrative framework. *Journal of Business Venturing*, 12(4), str. 251–285.

Petrin, Tea. 2000. *Podjetništvo - pomemben dejavnik razvoja podeželja*. Podjetništvo izziv za 21. stoletje. Ljubljana: Gea College.

Rebernik, Miroslav, Tominc, Polona, Duh, Mojca, Rus, Matej, Krošlin, Tadej, Bradač, Barbara, Močnik, Dijana in Pušnik, Ksenja. 2006. *Slovenski podjetniški observatorij 2005*. Maribor: Ekonomsko-poslovna fakulteta, Inštitut za podjetništvo in management malih podjetij.

Regionalni razvojni program zasavske regije za obdobje 2002–2007. 2002. [URL: http://www.rcr-zasavje.si/rrp/data/RRP_za_zasavje2.zip, 20. 08. 2007]

Regionalni razvojni program zasavske regije za obdobje 2007–2013. 2007. [URL: http://www.rcr-zasavje.si/rrp2/docs/RRP_ZASAVJE_osnutek.doc, 21. 08. 2007]

SI-Stat podatkovni portal. 2007. [URL: www.stat.si/pxweb/, 10. 10. 2007]

Slovenske regije v številkah. 2007. Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije.

Timmons, Jeffrey A. in Spinelli, Stephen. 2004. *New Venture Creation: Entrepreneurship for the 21st Century*. 6. izdaja. Boston: Irwin Homewood.

Vahčić, Aleš. 2000. *State of entrepreneurship in Slovenia*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.

Venkataraman, Sankaran. 2004. Regional transformation through technological entrepreneurship. *Journal of Business Venturing*, 19(1), str. 153–167.

Zupan, Slavka. 2001. *Možni prispevek podjetništva pri reševanju krize v starih industrijskih središčih*: magistrsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.

dr. Renata Slabe Erker*, Nika Murovec**

Neprivlačnost trajnostnih potrošniških izbir

Povzetek

Sodobna potrošnja je pretežno netrajnostna in pogosto namenjena zgolj razkazovanju materialnega bogastva, ne glede na mogoče negativne vplive na okolje, zdravje in družbo nasploh. Naša teza je, da bi bilo sodobne potrošniške vzorce z ustreznimi prijemi mogoče izboljšati z vidika trajnosti. V prispevku je raziskano ozadje navedene teze, obstoječi potrošniški vzorci pa so razloženi s pregledom različnih teorij. Na tej osnovi so predstavljeni predlogi za zmanjšanje netrajnostne oziroma povečanje trajnostne potrošnje, s poudarkom na tem, kako slednjo narediti vidnejšo in tako privlačnejšo za vse generacije.

Ključne besede: trajnostna potrošnja, vidna potrošnja, sodobni potrošniški vzorci, davčna politika, ozaveščanje, trženje

Summary

Modern consumption is largely unsustainable and its sole purpose is often the display of material wealth, regardless of possible negative influences on the environment, health and society in general. Our thesis is that it is feasible to alter the existing consumption patterns towards a more sustainable direction by taking appropriate measures. In this article, the background of the stated thesis is investigated. Furthermore, present patterns of consumption are explained with different theories. Based on this, proposals for reducing unsustainable consumption or increasing sustainable consumption are presented, with an emphasis on how to make sustainable consumption more visible and therefore more attractive to all generations.

Keywords: sustainable consumption, conspicuous consumption, modern consumption patterns, tax policy, awareness, marketing

1. Uvod

Proizvodnja in potrošnja ustvarjata odpadke in emisije ter porabljata naravne vire. Potrošniško naravnana družba je sicer gonilo razvoja, hkrati pa se človeštvo prav zaradi nje zastrašujoče hitro približuje mejam naravnih zmogljivosti planeta. Priča smo posledicam tople grede, podnebnim spremembam, naravnim katastrofam, kopičijo se gore odpadkov in ne vemo kam z njimi, pitna voda je pogosto oporečna, narava je degenerirana zaradi čezmernega izčrpanja neobnovljivih naravnih virov, rastlinske in živalske vrste izginjajo. Ljudje pa s svojim potrošniškim življenjskim slogom neprestano preizkušamo te meje, pri čemer nam le redkokdaj uspe živeti zares bolj kakovostno. Še več, prostega časa za izlete v naravo, za druženje s prijatelji je vse manj, boleznih sodobnega časa vse več, več je kriminala, sorazmerno več je revščine, vedno več posameznikov in skupin je socialno izključenih.

Poskusi rešiti omenjeno problematiko so v današnji družbi močno opazni in gibanje njihovega uveljavljanja je ugodno, vendar pa se osredotočajo

pretežno na stran ponudbe. Tako se na primer za zmanjšanje onesnaževanja uvajajo, bolj ali manj uspešno, različni instrumenti: zakonodaja in predpisi (standardi), tržni/davčni instrumenti (dovolilnice za proizvodnjo, takse na obremenjevanje okolja), razvijajo se okoljske tehnologije. Na strani potrošnje pa se javni posegi uporabljajo le redko, to velja na primer za rente; ozaveščanje se krepi šele v zadnjih letih, medtem ko je na davčnem področju dogajanje umirjeno.

Namen tega prispevka je zato na podlagi preučitve ozadja oziroma spodbud za potrošne odločitve ponuditi predloge dodatnih ukrepov, kar zadeva potrošnjo. Naša teza je, da je z ustreznimi prijemi mogoče znatno omejiti netrajnostno potrošnjo, in sicer z zmanjšanjem deleža vidne potrošnje, ki je netrajnosten. V prispevku bo raziskano ozadje navedene teze. Neravnotežje v obstoječih potrošniških vzorcih bo razloženo s pregledom različnih teorij. V zaključnem delu pa bodo predstavljeni predlogi za zmanjšanje netrajnostne potrošnje, s poudarkom na tem, kako narediti trajnostno potrošnjo vidnejšo, tako pa privlačnejšo za vse generacije.

* Inštitut za ekonomska raziskovanja, Ljubljana

** Inštitut za ekonomska raziskovanja, Ljubljana

2. Problematika in opredelitev potrošnje z vidika trajnosti

Ob uvodnem razmišljanju se zastavlja vprašanje koristnosti povečevanja rasti bruto domačega proizvoda. Ekonomisti vseh šol se strinjajo, da je gospodarska rast koristna. Po Friedmanu (2005) na primer prinaša rast bruto domačega proizvoda, ki ga ustvarja večina prebivalstva (in ne le 10 % najbogatejših), ugodne moralne posledice, kakršne so socialna mobilnost, strpnost in demokratičnost. To pomeni, da se z rastjo bruto domačega proizvoda in rastjo dohodkov večine povečujejo individualne izbire, žal pa ne nujno tudi kakovost življenja (Mallaby, 2005). Namen tega prispevka ni oporekati koristim gospodarske rasti. Hitreje ko se namreč gospodarstvo krepi, večji je delež posameznikov, katerih življenjski standard predstavlja pomemben napredek glede na preteklost. Rast in produktivnost osvobodjata dodatne vire, ki se lahko porabijo za različne oblike potrošnje, na primer za okolje, zdravje, izobraževanje in socialne programe, ki trajno lahko povečujejo blaginjo.

Tudi razmerje med bogastvom in onesnaženjem ni preprosto linearno v smislu več bogastva, več onesnaženja, ampak gre za obrnjeno U-krivuljo (Kuznetsova hipoteza, 1955). Kar lahko razložimo tako, da imajo največje težave z onesnaženjem srednje razvite družbe, ki imajo dovolj industrije za večje onesnaženje, ne pa tudi dovolj bogastva za financiranje čiščenja. V bogatejših družbah je na voljo več sredstev za na primer izolacijo hiš in čistejše avtomobile. Pot k trajnostnemu napredku torej ne leži v zaviranju gospodarske rasti, temveč v njenem spodbujanju. Vendar pa se krivulja, če Kuznetsovo hipotezo uporabimo za različna onesnaževala, lahko spremeni tudi v naraščajočo premico. Zanimivo je, da je ta oblika značilna za emisije ogljikovega dioksida in komunalne odpadke, se pravi za onesnaževala, vezana na energetske intenzivnost in potrošnjo. Ponovno smo torej pri potrošnji.

Države s kapitalističnim sistemom so se po vojni izjemno razvile in ne gre oporekati njegovi uspešnosti z vidika gospodarske rasti. V zadnjih petdesetih letih se je kupna moč v razvitem svetu povečala za približno petdeset odstotkov (merjeno z realnim dohodkom *p. c.*). Težko pa je trditi, da je ta sistem popoln, sploh če se raven zadovoljstva ljudi v tem obdobju ni spremenila. Ko namreč dohodkovna raven enkrat preseže minimalni absolutni prag, se povprečna raven zadovoljstva (koristnosti) v državi nagiba k stabilnosti v času, celo ob visoki gospodarski rasti (Layard, 2006). Ta zanimivi fenomen kaže, da gospodarska rast, ki jo poganja sodobna potrošnja, ne vpliva ugodno

na vse vidike življenja – predvsem ne na okoljske in socialne. Problemi razvrednotenja okolja in družbe torej ne izhajajo iz gospodarske rasti, temveč iz netrajnostne potrošnje.

Trajnostno potrošnjo v literaturi opredeljujejo različno, pri čemer pa je vsem skupno poudarjanje, da je to potrošnja, ki (1) zadovoljuje osnovne človeške potrebe, (2) daje prednost kakovosti življenja pred materialnim standardom, (3) minimizira rabo virov, odpadke in onesnaževanje, (4) vključuje vidik življenjskega cikla pri potrošniških odločitvah in (5) upošteva prihodnje generacije. Tako je trajnostna potrošnja razumljena tudi v nadaljevanju tega prispevka, pri čemer je dan večji poudarek okoljski razsežnosti te opredelitve. V zvezi s potrošnjo je pomembna tudi njena delitev na vidno in nevidno potrošnjo, pri čemer velja, da je večina prve netrajnostna. Namen vidne potrošnje (angl. *conspicuous consumption*) je razkazovanje bogastva posameznika kot sredstva za izkazovanje socialnega položaja (Veblen, 1899). Vidna potrošnja torej ni nekaj, kar bi se pojavilo šele v zadnjem času, temveč obstaja od nekdaj, le da je v dvajsetem stoletju z znatnim izboljšanjem življenjskega standarda srednjega razreda postala sredstvo izkazovanja položaja tudi za »povprečnega« posameznika. To je povzročilo njen velikanski porast v celotni sestavi potrošnje. Za posameznika namreč ni pomembno le njegovo absolutno, ampak tudi relativno bogastvo (npr. Frey in Stutzer, 2002; Brown et al., 2004; Luttmer 2005; Clark et al., 2006). Simetrično Nashevo ravnotežje igre zato po Paretovo ne bo učinkovito, saj bodo posamezniki za vidno potrošnjo zapravili več denarja, kakor je zanje optimalno, hkrati pa se to ne bo kazalo v neto spremembi njihovega relativnega položaja (Hopkins in Kornienko, 2004).

Vidna potrošnja je torej za posameznika zelo privlačna in jo izbira kljub temu, da ni trajnostna. Problem pa ni le v tem, da njen osnovni namen ni zadovoljevanje osnovnih človeških potreb in izboljševanje kakovosti življenja, temveč tudi v tem, da večina vidnih dobrin ne omogoča minimiziranja uporabe nenadomestljivih naravnih virov ali zmanjšanja strupenih stranskih proizvodov, odpadkov in onesnaženja.

3. Prikaz sodobnih potrošniških vzorcev

Temeljni problem, ki ga obravnava pričujoči prispevek, je torej neuravnoteženost potrošnje. Številni avtorji (npr. Hille, 1995; Carley in Spapens, 1998; Sachs et al., 1998) dokazujejo, da bi lahko prebivalci vsega sveta živeli v precejšnji blaginji (primerljivi z današnjim življenjskim standardom

Norvežanov) pri enakem deležu porabe naravnih in okoljskih virov na prebivalca, če bi se proizvodni in potrošniški vzorci spremenili. V današnji potrošnji prevladujejo netrajnostne oblike. Potrošnja luksuznih dobrin, ki so pretežno netrajnostne, narašča štirikrat hitreje od druge potrošnje (Hauck in Stanforth, 2007), medtem ko se komunalna infrastruktura slabo vzdržuje, javne storitve se slabšajo, mesta so vedno bolj umazana, onesnaženost narašča, revščina narašča (v relativnem smislu), prav tako kriminal. Kljub vsemu pa tudi netrajnostna potrošnja povečuje število delovnih mest in prispeva k razvijanju družbe nasploh. Pri vsem tem se upravičeno zastavljata dve vprašanji: prvič, ali bi bila družba kot celota na boljšem, če bi denar porabljali drugače, in drugič, ali ga ima posameznik sploh pravico porabljati tako, kakor želi.

Napredek se izraža na ravni posameznika z njegovo osebno potrošnjo, pa tudi na družbeni ravni s preskrbljenostjo z javnimi dobrinami. Da gre pri netrajnostni potrošnji za konflikt med posameznikom, ki razmišlja zelo kratkoročno, in dolgoročno blaginjo družbe ter da družba kot celota obstaja pod optimumom in da bi z drugačno alokacijo potrošnje lahko našli družbeno kar najboljši položaj, ne da bi se ta poslabšal posamezniku (Paretova izboljšava), bo pokazano v naslednjem razdelku.

Posvetimo se bolj drugemu vprašanju, ki na prvi pogled zveni kot poseganje v svobodno izbiro posameznika, nesprejemljivo za demokratično družbo. Pa vendar je sprejemljivo, če razložimo netrajnostno potrošnjo z eksternalijami. Ali ne gre pri potrošnji po izbiri posameznika, ki ima lahko negativne posledice za družbo, pravzaprav za podobno stvar kakor pri tovarni, ki s svojo proizvodnjo neposredno onesnažuje okolje? Nakup hitrega športnega avtomobila na primer vpliva na nakup pri sosedu, na emisije v zraku in na varnost udeležencev v prometu. Potrošnja torej ni le stvar posameznika in njegovih odločitev o tem, kaj in koliko bo trafil, ampak tudi kolektivna problematika skupne potrošnje, ki presega trajnostne omejitve. V ekonomski teoriji se strošek ali korist, ki ju posameznik ni upošteval pri racionalni odločitvi, pojmuje kot eksternalija. Formalno se ta kaže, kadar sprejemljivke, ki vstopajo v našem primeru v funkcijo koristnosti potrošnika, nadzoruje neki drug družbeni subjekt in ne odločevalec sam. Mikroekonomsko (Paretovo) merilo obvladljivosti eksternalij oziroma merilo o tem, katere eksternalije odpravljati s posegi in katerih ne, je, da je poseg smiseln, če so stroški oškodovanca večji od koristi povzročitelja. Poleg tega obstajajo druga, dodatna merila, na primer transakcijski stroški, ki vplivajo

na odločitev, da se eksternalije internalizirajo, se pravi, da se vključijo v stroške njihovega povzročitelja (Rothengatter, 1993).

Eden od vzrokov za obstoječe vzorce potrošnje je tudi razlog, da potrošnika zanima njegovo relativno bogastvo. Teorija o vidni potrošnji se torej več, kakor potrjuje, tudi v praksi. Ko se posameznik tako odloča o nakupu avtomobila, ga ne zanimajo zgolj značilnosti vozila, temveč tudi primerjava s sosedovim, prijateljevim itd. Nikakor ne moremo ubežati temu, kar opazno počnejo drugi, hkrati pa imamo možnost nadzorovati zgolj lastno izbiro. Standardi so torej postavljeni in se vedno bolj dvigujejo. Kljub večjemu absolutnemu bogastvu ljudi pa se njihovo relativno bogastvo ne dviguje, saj je v njihovem socialnem krogu vedno več posameznikov.

Družbeni vidik sprejemanja potrošniških odločitev seveda ne deluje zgolj negativno. Odločitev posameznika za kolesarjenje na delo je spodbuda za sodelavce, da se tudi sami odločijo za kolesarjenje, kar posledično zniža emisije (če to početje zajame širok krog ljudi). Tako se oblikujejo lokalne družbe, v katerih je vrednota kolesarjenje, in družbe, v katerih je vrednota vožnja s hitrimi športnimi avtomobili. Ker pa ima posameznik sicer moč vplivati in ne tudi neposredno nadzorovati izbiro drugih, je posledica zgolj njegove odločitve za kolesarjenje v službo ta, da bo dihal isti (umazan) zrak, kakor če se pelje z avtomobilom.

Vrsta potrošnje je torej posredno odvisna od družbenega kroga, v katerem živimo in delamo. Logično je sicer, da z naraščanjem dohodka in ko imamo zadovoljene osnovne potrebe, kakršne so hrana, obleka in stanovanje, posegamo po več luksuznih dobrinah. Težava pa je, da so te le redko trajnostne in da je delež trajnostne potrošnje v sodobnih družbah nasploh majhen. To pa ne velja le za posameznike, ampak tudi za državni sektor. Vse preveč pogosto so javna sredstva porabljena za netrajnostne namene, medtem ko jih za trajnostne, ki zagotavljajo dolgoročno blaginjo družbe, primanjkuje. Poglejmo si nekaj primerov prikrajšanja pri trajnostni javni potrošnji na okoljskem področju, ki temu pritrjujejo.

Komunalni vodovodni sistemi v Sloveniji so bili večinoma grajeni pred trideset in več leti predvsem iz azbestno-cementnih cevi (vsaj tistih večjih dimenzij). Vgrajenih je okoli štiri do pet tisoč kilometrov takšnih cevi, sistemi so dotrajani, zamenjava pa poteka počasi. Dejstvo pa je, da je azbest kot material škodljiv, strupen, rakotvoren. Bolj znana je sicer škodljivost azbestnih vlaken pri izpostavljenosti med vdihavanjem. Vendar pa je škodljivo tudi zaužitje azbesta s pitno vodo, na

primer zaradi erozije dotrajanih cevi. Reakcija na azbest se pojavi v desetih, štiridesetih letih, pogosto kot obolenje na prebavnem traktu. In vendar še ni bila sprejeta vladna odločitev, da bi se projekt zamenjave cevi začel izvajati sistematično.

Drug primer je onesnaženost zraka, zaradi česar umre v mestih dva milijona ljudi na leto (WHO, 2006). Največja nevarnost za zdravje so inhalabilni delci PM10 iz razpršenih virov, kakršni so promet, kurišča, industrija in termoenergetski objekti. Delci so premajhni, da bi se zadržali v nosu ali grlu, in se nalagajo v pljučih, tako pa povzročajo bolezni dihal, pljučnega raka in srčne bolezni. V mestih dosega povprečna vrednost onesnaženosti z delci $70 \mu\text{g}/\text{m}^3$ in več. Tako je bila povprečna zimska koncentracija PM10 na merilnem mestu Ljubljana Figovec v letu 2003 $77,7 \mu\text{g}/\text{m}^3$, poletna pa $56,7 \mu\text{g}/\text{m}^3$ (SILAQ projekt, 2003). WHO je predlagal nove smernice za zmanjšanje povprečne vrednosti na $20 \mu\text{g}/\text{m}^3$. Tako bi se število mrtvih zmanjšalo za 15 odstotkov, skrčilo pa bi se tudi število obolelih za boleznimi dihal in srca ter pljučnim rakom. Vprašanje pa je, ali bo v slovenskih mestih na voljo dovolj sredstev za uveljavljanje strožjih okoljskih standardov.

Za naravovarstveno področje na primer so proračunski viri čedalje bolj omejeni, čeprav smo še nedavno sprejeli odločitev, da več od tretjine slovenskega ozemlja vključimo v varstveno omrežje Natura 2000. In še bi lahko naštevali podobne primere prikrajšanja pri trajnostni javni potrošnji.

4. Razlage sodobnih potrošniških vzorcev

V pričujočem razdelku so obravnavani ključni razlogi, ki jih ekonomska in druga literatura, predvsem s področja socialne psihologije in sociologije, navadno navaja pri pojasnjevanju današnjih potrošniških vzorcev. Prvi razlog je povezan s človeško naravo in socio-demografskimi dejavniki ter tiči v psiholoških procesih, kakršni so prilagajanje, želje in pričakovanja (Boehnke, 2005). Ljudje se zelo hitro prilagajamo novim standardom, to pa vzdržuje potrošnjo. Ob visokem materialnem standardu se pojavljajo vedno nove potrebe in z dolgoročnim napredovanjem oziroma razvojem naraščajo tudi želje, ki se prilagajajo vsakokratnim okoliščinam. To tezo potrjujejo anketne raziskave o za življenje nujnem dohodku, izvajane od petdesetih let prejšnjega stoletja v ZDA in Evropi. Rainwater (1990) poroča, da je v ZDA od 1950 do 1986 dohodek, »nujen za shajanje«, naraščal z enako stopnjo kakor nacionalni dohodek *per capita*. Smolensky (1965) pa je prepričan o

medianski vrednosti okrog polovice povprečnega nacionalnega dohodka *per capita* vse od začetka 20. stoletja. Podobno sta za evropske podatke ugotavljala Kapteyn in van Praag (1976).

Druga razlaga sodobnih potrošniških vzorcev je povezana z dohodkovno porazdelitvijo. Ta ekonomska kategorija ima dve plati in obe delujeta proti naraščanju vidne potrošnje. Poglejmo si ju podrobneje. Prva pravi, da dohodkovna neenakost povečuje vidno potrošnjo s postavljanjem višjih standardov v zgornjih razredih in sledenju le-tem navzdol v nižjih razredih. In čeprav ljudje v nižjih in srednjih dohodkovnih razredih trošijo več, kakor so včasih, njihovi dohodki realno niso večji.

Dohodkovna neenakost po svetu narašča. V Veliki Britaniji na primer 20 odstotkov najbogatejših Britancev zasluži dobrih sedemkrat več od najrevnejših 20 odstotkov sodržavljanov. Vrzel med tistimi z najvišjimi in tistimi z najnižjimi dohodki je danes na Otoku največja od leta 1880, odkar je na voljo statistika. V Sloveniji je položaj boljši, saj se uvrščamo v vrh evropskih držav z nižjo dohodkovno neenakostjo. Najbogatejših 20 odstotkov Slovencev je imelo leta 2003 3,1-krat višje dohodek od najrevnejših 20 odstotkov (UMAR, 2007). Medianski prejemnik dohodkov v ZDA ima danes pravzaprav realno enak dohodek kakor leta 1979 in dohodki tistih na spodnji petini dohodkovne porazdelitve so se dejansko znižali za več kakor deset odstotkov v istem časovnem obdobju (Frank, 1999).

Poglejmo si še drugo teorijo, ki pravi ravno obratno, in sicer da je prav dohodkovna enakost tista, ki povečuje vidno potrošnjo. Poveča namreč konkurenčnost subjektov v nekem dohodkovnem razredu v smislu izboljšanja relativnega položaja med enakimi, zato prihaja do razkazovanja statusa in povečanja vidne potrošnje (Hopkins in Kornienko, 2007).

Razloge za obstoječe potrošniške vzorce je mogoče iskati tudi v nižjem varčevanju in zadolževanju. Potrošniki v spodnjem delu dohodkovne porazdelitve so prisiljeni, da svojo povečano potrošnjo financirajo z manjšim varčevanjem in večjo zadolženostjo. V primerjavi z nekaterimi drugimi razvitimi državami v Sloveniji sicer nizko varčevanje in visoko zadolževanje še ne predstavljata tako velike težave, vendar se stopnje rasti neto varčevanja od leta 2003 tudi pri nas zmanjšujejo (SURS, 1998 in 2007). V poznih devetdesetih letih je bil položaj malenkostno boljši, tudi zaradi demografskih gibanj. Kadar je stopnja varčevanja nizka, podjetja manj vlagajo v nove tehnologije, tovarne in opremo. V nasprotnem se nepotrošeni denar zbira predvsem na varčevalnih računih in

posoja podjetjem, ki ga porabijo za novo kapitalsko opremo, s čimer povečajo produktivnost svojih delavcev. Povečanje stopnje varčevanja je možni vir izboljšanja prihodnje blaginje. Kakor je bilo že omenjeno, se sodobna potrošnja vedno bolj financira tudi z zadolževanjem. Od leta 1995 se na primer bruto zunanji dolg Slovenije, to je javni in zasebni dolg, povečuje in je znašal leta 2005 dobrih 70 odstotkov bruto domačega proizvoda (UMAR, 2007). Potrošniški dolg narašča in osebni bankroti postajajo celo pogostejši od podjetniških. Pri slednjih je razlog v prevelikem vlaganju, pri prvih pa v preveliki potrošnji.

Naslednja razlaga sodobnih potrošniških vzorcev leži v močnih spodbudah proizvajalcev, ki so jih deležni potrošniki. Na potrošnjo vpliva oglaševanje in druge oblike komunikacije, ki privabljajo ljudi k nakupu. Da je oglaševanje pomembna ter vplivna gospodarska in družbena dejavnost, pričajo tudi naslednji podatki. Podjetja v Sloveniji so v letu 2006 porabila zanj 376,9 milijona evrov (Setinšek, 2007), globalna poraba pa je bila v tem letu ocenjena na kar 423,839 milijarde dolarjev, pri čemer se stopnja rasti oglaševalskih izdatkov iz leta v leto povečuje (ZenithOptimedia, 2006). Prav v teh sredstvih se hkrati skriva ena od možnosti za izboljšanje obstoječih vzorcev potrošnje, ki bo obravnavana v nadaljevanju. Trajnostni izdelki/storitve se namreč tradicionalno ne ponujajo na trgu niti se ne oglašujejo njihove koristi. Izjema je na primer zelena elektrika. Na naše izbire in vrednotenje potrošnje močno vplivajo informacije, ki jih imamo. K temu je treba dodati, da je vidna potrošnja zelo privlačna v prvi fazi pridobitve, potem pa ta privlačnost zelo hitro pada. Vendar so kratkoročni učinki jasnejši in informacije tudi, zato je izbira običajno v korist vidni potrošnji (Frank, 1999).

Pri razlagah sodobnih potrošniških vzorcev ne smemo pozabiti na kratkoročno usmerjenost posameznika. Ta si s potrošnimi odločitvami prizadeva čim bolj zadovoljiti svoje potrebe. Kljub temu njegove odločitve niso vedno najrazumnejše. Pogosto namreč prevlada izrazito kratkoročna usmerjenost – prizadeva si zadovoljiti nekatere sekundarne potrebe, ki jih ima, kljub temu da zaradi tega v prihodnosti morda ne bo mogel zadovoljevati niti svojih primarnih potreb oziroma bo ogroženo zadovoljevanje primarnih potreb njegovih potomcev. Tako se na primer ni pripravljen odpovedati hitrejšemu avtomobilu, s katerim prispeva predvsem k zadovoljevanju potreb višjega reda, npr. spoštovanja ali samopotrjevanja, kljub temu da ta avtomobil onesnažuje zrak, ki je zanj osnovna fiziološka potreba. K temu prispeva seveda tudi posameznikovo zavedanje, da njegova enostranska akcija ne spremeni ničesar oziroma

da je posledica oziroma škoda njegovega netrajnostnega vedenja zgolj neznatna glede na celotno škodo, ki nastaja v sodobni potrošniški družbi.

Drugače od sredstev, s katerimi razpolaga posameznik, so javna sredstva veliko večjega obsega. Posledično je tudi vpliv potrošniških odločitev države (ali združbe držav) neprimerno večji od posameznikovih. Javna potrošnja naj bi bila zato tista, ki naj bi skrbela za dolgoročno blaginjo družbe in tako za uravnoteženje potrošniških vzorcev. Žal pa vse preveč pogosto ni tako. Tudi javne potrošniške izbire ne opravljajo vedno funkcije dolgoročne blaginje družbe. Razlog netrajnostnih javnih izbir je v tem, da je javna potrošnja zgolj navidezno javna – tudi za »javnimi« potrošniškimi odločitvami namreč stoji posameznik. Posameznik, ki deluje kratkoročno in egoistično in je kot tak lahka tarča podkupovanja finančno močnejših družbenih subjektov.

Nekateri avtorji omenjajo kot razlog nenavadnega vzpona materialne potrošnje tudi demografske dejavnike oziroma finančno okrepitev povojne generacije, tako imenovane »baby boomers«. Kakor koli že, vsi te dejavniki in verjetno še kateri bolj prikriti, s psihološkim, socialnim in ekonomskim ozadjem, delujejo na spodbude za ustvarjanje današnje potrošnje po svoji sestavi in jakosti.

5. Možnosti za spremembo potrošniških vzorcev

Če so potrošniške izbire različno privlačne, je rešitev problema premajhne trajnostne potrošnje v povečanju privlačnosti takšnih izbir oziroma v zmanjšanju privlačnosti netrajnostne, pogosto luksuzne potrošnje. V obeh primerih naj bi se postopoma zamenjali obstoječi potrošniški vzorci; v prvem primeru zaradi sprememb lastnih želja, v drugem pa zaradi upada finančnih spodbud, povzročene s spremembo davčne politike. Naš cilj je, da se posameznik odloči za izbiro »trošiti drugo«. Ta izbira dejansko izboljša posameznikov položaj le, če to stori pomemben delež ljudi, sicer pa poslabša zgolj njegov lastni položaj (t. i. zapornikova dilema). Če se torej pomemben delež ljudi odloči za zmanjšanje vidne potrošnje oziroma povečanje njenega trajnostnega deleža, sta na boljšem oba, posameznik in družba.

Ključ za rešitev leži v razumevanju sestave spodbud, podobnih tistim, ki so odgovorne za presežno onesnaževanje. Presežno vidno potrošnjo namreč povzroča enaka vrzel v spodbudah kakor presežno onesnaževanje. To je vrzel, ki nastane zaradi kratkoročne usmerjenosti posameznika in dolgoročne blaginje družbe. Zato je izkušnje na

okoljskem področju mogoče prenesti na problem potrošnje. Vožnja z avtomobilom na primer je privlačnejša za posameznika kakor za družbo v celoti. Enostranska akcija – vožnja s kolesom – ne bo imela merljivega učinka na količino smoga. Prav tako posameznikova odločitev glede zmanjšanja druge netrajnostne potrošnje ne bo učinkovala na družbo kot celoto in njene potrošne standarde, čeprav bi bil skupni učinek posameznih akcij lahko precejšen. Če vsi posamezniki tako razmišljajo, se ne bodo odločili za spremembo v obnašanju.

Če razmišljamo o zmanjšanju privlačnosti vidne potrošnje, in sicer njenega netrajnostnega dela, zaradi njenih negativnih zunanjih učinkov, to je vplivov na stanje okolja in zdravje ljudi, ne moremo mimo konvencionalnega ekonomskega ukrepa – (progresivnega) obdavčenja potrošnje, ki ga je preučevalo že več avtorjev (Friedman, Pigou, Marshall in Thurow). Ta ukrep se zdi pravičen, navadno je pri izpeljavi prilagoditev tudi učinkovit, hkrati pa daje pomembno spodbudo za razvoj novih tehnologij, čeprav obstajajo številne podrobnosti, o katerih si ekonomisti niso edini. Glavni pomislek proti takšni rešitvi je, da je to najradikalnejši instrument socialnih sprememb. Če takšen davek zmanjša vidno potrošnjo, so od tega koristi za okolje in družbo, če pa je ne zmanjša, prav tako nihče ni na slabšem, saj se s tem ustvarijo dodatni javni prihodki. Pri vidni potrošnji gre namreč pogosto za kupovanje nekaterih dobrin prav zato, ker je njihova cena visoka; nizka cena torej pri njih ni zaželeno oziroma povzroči, da potrošniki preidejo na druge, dražje alternative. Zmanjšanje vidne potrošnje bi se z vpeljavo davka na (luksuzno) potrošnjo zgodilo pri tistih potrošnikih, ki bi se lahko najbolje prilagodili. Pri vsem tem pa bi se posameznikom, ki imajo posebno strast do luksuznih dobrin, dopustilo, da jo uresničijo, ne da bi se počutili slabo v družbi, ker so bili z davkom že pravično kaznovani. Toda treba je opozoriti, da progresivnost davčne stopnje ne odseva v popolnem zmanjšanju sredstev za proizvodnjo vidne potrošnje, temveč v zmanjšanju njihove stopnje rasti. Kakovost in povprečna cena luksuznih dobrin se povečata, ne glede na manjšo potrošnjo. Vendar je treba še enkrat poudariti, da je ta ukrep zelo radikalen in verjetno ne bi bil smiseln, če bi se sprejemal na nacionalni ravni, ampak samo če bi se zanj odločala širša regija, na primer Evropa. K temu je treba dodati zelo pomembno poanto, da je učinkovitost davka zajamčena le, če so zbrana sredstva porabljena namensko. Kajti kakor je bilo v prispevku že ugotovljeno, je javna potrošnja zgolj navidezno javna, saj za javnimi potrošniškimi odločitvami stoji kratkoročno in egoistično naravnani posameznik, ki lahko izniči vse to prizadevanje z usmerjanjem zbranih prihodkov v vidno in netrajnostno javno potrošnjo.

Precej manj boleča zamenjava potrošniških vzorcev, predvsem pa enostavnejša, je povečanje privlačnosti trajnostne potrošnje. Najočitnejši ukrep, ki lahko pripomore k temu, je ozaveščanje potrošnikov o trajnostni potrošnji oziroma o »dobri« in »slabi« potrošnji, pri čemer ima odločilen vpliv predvsem vlada in njene organizacije. V zadnjem času se krepí zavest prebivalstva glede vplivov njihovega življenjskega sloga na okolje in njihovo zdravje. Pri tem je pomembno, da vlada in različne vladne organizacije ne le namenijo sredstva za programe obveščanja in izobraževanja, temveč da s svojo potrošnjo tudi same dajejo pozitiven zgled. Seveda pa samostojno in omejeno delovanje vladnega sektorja ni dovolj za spreminjanje potrošnih vzorcev.

Poleg informiranja lahko odigra ključno vlogo pri uveljavljanju pozitivnega odnosa do trajnostne potrošnje zasebni sektor, ki je pri izrabi trženjskega orodja učinkovitejši in za velik delež porabnikov tudi verodostojnejši. Zato predlagamo, da vlada del sredstev nameni zasebnemu sektorju. Na prvi pogled se sicer morda to lahko zdi paradoksalno, saj se krivda za tolikšen porast vidne in nemalokrat »odvečne« potrošnje najpogosteje pripisuje prav trženju. Dejstvo pa je, da s trženjem podjetja ne ustvarjajo novih potreb pri potrošnikih (Kotler, 2003). Potrebe po samopotrditvi, spoštovanju, samozavesti, dosežkih in tako naprej so pri ljudeh zapravne že od nekdaj. Uspešni tržniki pa prepričujejo potrošnike, da vse te potrebe lahko zadovoljijo na primer prav z izbrano znamko športnega avtomobila. Z ustreznimi spodbudami bi pridobili podjetja, da svojo moč preusmerijo, in z uporabo ustrezne trženjske strategije bi sčasoma lahko dosegli, da bi tudi del luksuzne potrošnje postal trajosten.

Da bi dosegli omenjene cilje, morajo najprej začeti pri prvem orodju trženjskega spleta – izdelku. Pri oblikovanju ponudbe trajnostnih izdelkov se morajo proizvajalci bolj približati kupcem in njihovim željam. Zdaj namreč posameznik v mnogo primerih nima dovolj možnosti za izbiro. Tako so denimo ekološka bombažna oblačila pogosto videti staromodna in izražajo »tradicionalne vrednote«, zaradi česar niso privlačna za posameznike, ki jim je bližje urbano življenje in imajo drugačne želje (Haugestad 2003). Pri poskusu spreminjanja potrošniških vzorcev je zelo pomembno orodje tržno komuniciranje. Še posebno z oglaševanjem lahko podjetja trajnostno potrošnjo ne le naredijo mikavnejšo, temveč jo lahko predstavijo celo kot luksuzno. Pomembno vlogo pri tem igrajo tudi tržne poti, ki morajo biti seveda v skladu s celotno podobo, in pa cena. Če želimo narediti trajnostno potrošnjo privlačnejšo za povprečnega porabnika, je smiselno, da je cena

dostopna. Po drugi strani pa, če želimo uvesti neko trajnostno dobrino v luksuzno potrošnjo, to nikakor ni zaželeno.

S spodbudo ustreznih trženjskih mehanizmov pri podjetjih, ki proizvajajo trajnostne dobrine, bi tako na osnovi istega načela relativnega bogastva, na katerem temelji vidna potrošnja, lahko sprožili podoben začarani krog, ki pa bi imel pozitiven rezultat. Toda če želimo doseči ta cilj, ni pomembno le tržno komuniciranje. Treba se je namreč zavedati, da je pomemben del trajnostne potrošnje neviden in kot tak ne more nadomestiti »slabe« vidne potrošnje. Pozornost moramo zato posvetiti tudi vprašanju, kako narediti nevidno trajnostno potrošnjo vidnejšo. Za to lahko uporabimo različno »dokazno gradivo«, kakršno je na primer komunikacijsko gradivo ali simboli, s katerimi lahko ponosni potrošnik tudi drugim pokaže, da je prispeval k neki sicer nevidni trajnostni dobrini (primer v zadnjih letih zelo priljubljenih gumijastih zapestnic, s katerimi sporočamo, da smo svoj denar namenili za dobrodelni namen, in hkrati k temu spodbujamo še druge). S takšnimi fizičnimi dokazi odgovorne potrošnje bi njeno privlačnost za potrošnike zagotovo povečali.

6. Zaključek

Gospodarska rast je v splošnem zaželena, saj je najboljši način za povečanje družbene blaginje z izboljševanjem zdravstvenih storitev, razvoja okoljskih tehnologij, preskrbe s hrano in dostopa do drugih osnovnih potreb. Težko pa je trditi, da gospodarska rast, ki jo poganja sodobna potrošnja, pozitivno vpliva na vse vidike življenja, zlasti ne povsem na okoljske in socialne vidike. V prispevku ugotavljamo, da problemi razvrednotenja okolja in družbe ne izhajajo iz same gospodarske rasti, temveč iz sodobnih vzorcev potrošnje. Na splošno je namreč vidna potrošnja, ki je vedno več, zvečine netrajnostna.

Z okoljsko zakonodajo in tržnimi instrumenti na okoljskem področju je bil v razvitih državah narejen pomemben korak k trajnostnemu razvoju, in sicer predvsem z zmanjšanjem onesnaževanja s spodbujanjem razvoja novih okoljskih tehnologij. Ti neposredni negativni učinki na okolje in zdravje se počasi bolj ali manj uspešno rešujejo, ker temeljijo na nujnosti svoje internalizacije. Pozablja pa se na posredne učinke, ki izhajajo iz same potrošnje. Ti učinki skupaj so izjemno veliki in jih je precej težje ustaviti kakor neposredne. Poskusom spremembe potrošniških vzorcev, ki temeljijo na zmanjšanju privlačnosti vidne potrošnje, se pogosto očita poseganje v svobodno izbiro posameznika, ki ni sprejemljivo za demo-

kratično družbo, čeprav je dejstvo, da gre za negativne zunanje učinke potrošnje na okolje, zdravje in družbo nasploh. V obvladljive eksternacije lahko država poseže z davki, v našem primeru glede odvečne potrošnje. Nekateri posamezniki se na spodbude ne bi odzivali in bi jim bila še vedno omogočena tudi izbira na primer luksuzne netrajnostne potrošnje. To svojo odločitev bi sicer morali plačati, saj bi bila dodatno obdavčena, vendar pa visoka cena pri vidni potrošnji ni ovira. Pravzaprav je celo potrebna in zaželena, tako da bi tudi takšnim potrošnikom omogočili zadovoljstvo, hkrati pa bi njihova »slaba« potrošnja omogočila zbiranje sredstev, ki bi jih uporabili za financiranje ozaveščanja in uveljavljanje trajnostne potrošnje. Vendar pa je praktična izpeljava družbene spremembe, ki bi temeljila na internalizaciji eksternacij, na državni ravni težko izvedljiva. Zato v prispevku ponujamo rešitev s povečanjem privlačnosti vidne in nevidne trajnostne potrošnje. V tem trenutku se namreč ta rešitev zdi najmanj boleča in najhitrejša.

Vlada in različne vladne organizacije lahko k povečanju privlačnosti trajnostne potrošnje prispevajo predvsem z informiranjem in izobraževanjem javnosti, pri čemer je nadvse pomemben tudi njihov zgled. Poleg tega predlagamo, da se sredstva namenijo za spodbude zasebnemu sektorju pri trženju trajnostnih izdelkov. Zasebni sektor je namreč pri tem mnogo bolj učinkovit in sposoben vplivati ne le na boljšo ozaveščenost potrošnikov in večjo privlačnost trajnostne potrošnje, temveč ima tudi moč, da trajnostne dobrine uveljavi kot luksuzne, tako pa del vidne potrošnje nadomesti s trajnostno. Na ta način bi se izognili tudi strahu pred zmanjšanjem zaposlenosti z odpravo netrajnostne potrošnje, saj bi šlo zgolj za postopno preusmeritev dela proizvodnje podjetij.

Literatura in viri

Boehnke, Petra. 2005. *First European Quality of Life Survey: Life satisfaction, happiness and sense of belonging*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Brown, Gordon D. A., Gardner, Jonathan, Oswald, Andrew, in Qian, Jing. 2004. *Does Wage Rank Affect Employees' Wellbeing? IZA Discussion Paper*. Dostopno na SSRN: <http://ssrn.com/abstract=678868>.

Carley, Michael, in Spapens, Philippe. 1998. *Sharing the World: Sustainable Living and Global Equity in the 21st century*. London: Earthscan Publications Ltd.

Clark, Andrew E., Masclet, David, in Villevall, Marie-Claire. 2006. *Effort and Comparison Income: Survey and Experimental Evidence*. Bonn: IZA.

- Consumer Choice as a Game of Status. American Economic Review*, 94, str. 1085-1107.
- De Lardereel, Jacqueline Aloisi. 2001. *Sustainable Consumption - A Contribution to the Debate*. Bruselj: AIM.
- Frank, Robert H. 1999. *Luxury Fever*. New Jersey: Princeton University Press.
- Frank, Robert H., in Cook, Philip J. 1995. *The Winner-Take-All Society: Why the few at the Top Get So Much More Than the Rest of Us*. New York: The Penguin Press.
- Frey, Bruno S., in Stutzer, Alois. 2002. *What Can Economists Learn from Happiness Research?* *Journal of Economic Literature*, June 2002, 40, str. 402-435.
- Friedman, Benjamin M. 2005. *The Moral Consequences of Economic Growth*. *Society*, 43, 2, str. 15-22. New York: Spinger.
- Hauck, William E., in Stanforth, Nancy. 2007. *Cohort perception of luxury goods and services*. *Journal of Fashion Marketing and Management*. 11, 2, str. 175-188.
- Haugestad, Anne Kristine. 2003. *Norwegians as Global Neighbours and Global Citizens*. V: Haugestad, Anne Kristine, in Wulforth, J. D. (ur.). *Future as Fairness: Ecological Justice and Global Citizenship*, str. 217-240. Amsterdam in New York: Rodopi.
- Hille, John. 1995. *Sustainable Norway: Probing the Limits and Equity of Environmental Space*. Oslo: ForUM.
- Hopkins, Ed, in Kornienko, Tatiana. 2007. *Status, Affluence, and Inequality: Rank-Based Comparisons in Games of Status*. *UCLA Series Levine's Bibliography*.
- Hopkins, Ed, in Kornienko, Tatiana. 2004. *Running to Keep in the Same Place*.
- Kapteyn, Arie, in van Praag, Bernard. 1976. *A New Approach to the Construction of Family Equivalence Scales*. *European Economic Review*, 7: 313-35.
- Kotler, Philip. 2003. *Marketing Management*. 11th Edition. Upper Saddle River: Prentice Hall/Pearson Education International.
- Layard, Richard. 2006. *Happiness and Public Policy: A Challenge to the Profession*. *The Economist Journal*, 116, 510, str. 24-33.
- Linder, Staffan. 1970. *The Harried Leisure Class*. New York: Columbia University Press.
- Luttmer, Erzo F. P. 2005. *Neighbors as Negatives: Relative Earnings and Well-Being*. *Quarterly Journal of Economics*, 120, 3, str. 963-1002.
- Mallaby, Sebastian. 2005. *The World's Banker: A Story of Failed States, Financial Crisis, and the Wealth and Poverty of Nations*. New York: The Penguin Press.
- Porter, M. E.: *On Competition*, Boston, 1998.
- Rainwater, Lee. 1990. *Poverty and Equivalence as Social Constructions*. Luxembourg: Income Study Working Paper 55.
- Rothengatter, Werner. 1993. *Externalities of Transport*. *European Transport Economics*. Oxford: Blackwell, str. 81-129.
- Sachs, Wolfgang, Loske, Reinhard, Linz, Manfred, et al. 1998. *Greening the North: A Post-Industrial Blueprint for Ecology and Equity*. London/New York: Zed Books.
- Schor, Juliette B. 1991. *The Overworked American*, New York: Basic Books.
- Scitovsky, Tibor. 1989. *Human Desire and Economic Satisfaction*. New York: NYU Press.
- Seidman, Laurence S. 1997. *The USA Tax: A Progressive Consumption Tax*, Cambridge: MIT Press.
- Setinšek, Irena. 2007. *Oglaševalsko leto 2006 v znamenju telekomunikacij, trgovcev in spletnega oglaševanja*. Ljubljana: Mediana.
- Smolensky, Eugene. 1963. *The Past and Present Poor in the Concept of Poverty*. Washington DC: Chamber of Commerce of the United States.
- SURS. 1998. *Statistični letopis Republike Slovenije*. Ljubljana: SURS.
- SURS. 2007. *Statistični letopis Republike Slovenije*. Ljubljana: SURS.
- UMAR. 2007. *Poročilo o razvoju 2006*. Ljubljana: UMAR.
- Veblen, Thorstein. 1899. *Theory of the Leisure Class: An Economic Study in the Evolution of Institutions*. New York: Macmillan.
- Wallich, Paul. 1994. *A Workaholic Economy*. *Scientific American*. 271, 2, str. 79.
- WHO. 2006. *Air Quality Guidelines*. Ženeva: WHO.
- ZenithOptimedia. 2007. *Online Advertising to Grow Seven Times Faster than Offline Advertising in 2007*. Press Release. London: ZenithOptimedia Group Limited. Dostopno na: <http://www.zenithoptimedia.com>.

dr. Lucija Mulej*

Skladni razvoj držav članic EU - od birokracije do etike vključevanja vseh?

1. Uvod

7. septembra 2007 je v prostorih Ministrstva za javno upravo potekal posvet z NVO glede izvajanja prednostne usmeritve "Spodbujanje razvoja nevladnih organizacij, civilnega in socialnega dialoga". Prav tako je slovenska vlada letos dala v javno razpravo Državni razvojni program RS za obdobje 2007–2013 in pripadajoči Operativni program razvoja človeških virov za obdobje od 2007–2013¹. Ministrstvo za javno upravo je 14. septembra 2006 pripravilo predstavitev osnutka tega operativnega programa in posvet o njem.

Kohezijska politika in pripadajoči strukturni skladi Evropske unije so po mnenju strokovnjakov eden izmed instrumentov, s katerimi bo mogoče uresničiti temeljno sprejeto zavezo Evropske unije, tj. trajnostni razvoj. Osnovna ideja tega razvoja temelji v holistični filozofiji, ki se prikazuje kot z etiko združena ekološka ozaveščenost, razširjena na vsa področja življenja. Ne govorimo več zgolj o trajnostnem razvoju nežive narave in nematerialnega družbenega okolja; govorimo o trajnostnem razvoju misli, duha in človekovih pravic, združenih v osrednje geslo Evrope, ki je dodana vrednost enakosti vseh. Dodano vrednost je mogoče zajeti v besedno zvezo »civilna družba«, ki je nenadomestljivi in nujni člen uspešne izvedbe katerega koli projekta, zlasti na ravni regionalnega soodločanja. Trajnosten razvoj ni zgolj povezovanje in uravnoteženje politik in zunanjih interesov, temveč zlasti zniževanje postranskih stroškov in zunanjih dejavnikov, ki kot taki vplivajo na celotno

podobo vsake države članice EU in blagor njenih državljanov.

2. Od birokracije do etike?

Razlog osredotočanja na vrednote in etiko, odsevajoče v sistemskih premikih, ki jih uresničujejo cilji razpisov strukturnih in kohezijskih skladov, je osnovna naravnost razvoja in dinamične rasti, ki poskuša prebiti tezo o Evropi dveh hitrosti². S tem namenom je bila v okviru OP ESS opredeljena tudi posebna prednostna usmeritev v krepitev tretjega sektorja³, ki naj kot polje civilne družbe kaže pravo naravo stanja stvari v državi in blagor državljanov. Ali termin »Evropa dveh hitrosti« še vedno obstaja kot dejstvo? Po besedah predsednika dr. Drnovška ne sme postati dejstvo. Kakor je povedal, je sam privrženec okrepljenega sodelovanja na nekaterih področjih, kot povezava posameznih članic EU pa se mu Evropa dveh hitrosti ne zdi sprejemljiva. Prav tako ne verjame, da bi se s tem strinjala večina držav članic. Pri tem gre predvsem za nekakšen pritisk, da bi čim prej sprejeli evropsko ustavo (glej uradno stran UP RS, 5. 11. 2004).

Proti Evropi dveh hitrosti stremi kohezijska politika celotne Evrope, ki poskuša z raznovrstnimi ukrepi zmanjševati gospodarska, družbena in območna neskladja. Smernice za kohezijsko politiko v razdobju 2007–2013 so naslednje:

1. spremeniti Evropo in njene regije v privlačnejši kraj za naložbe in delo (kamor sodi prometna infrastruktura, sinergija med varstvom okolja

* ZRC SAZU, Znanstvenoraziskovalni center Slovenske akademije znanosti in umetnosti

¹ Operativni program za razvoj človeških virov za obdobje 2007–2013 (v nadaljnjem besedilu: OP ESS) je skupni programski dokument Slovenije in EU, sprejet na predlog države članice po uskladitvi z Evropsko komisijo. Slovenija bo usmerila razpoložljiva sredstva Evropskega socialnega sklada (ESS), Evropskega sklada za regionalni razvoj (ESRR), Kohezijskega sklada (KS), drugih finančnih virov in sredstva ustreznega lastnega sofinanciranja v gospodarsko konvergenco države po merilih trajnostnega razvoja, pri katerem gre predvsem za izboljšanje možnosti rasti in zaposlovanja z vlaganjem v fizične in človeške vire, inovacije v družbi znanja, zmožnost prilagajanja gospodarskim in socialnim spremembam, varovanje okolja in učinkovitost upravljanja. Tako želi Slovenija prispevati k uresničitvi skupne dolgoročne vizije in ciljev svojega razvoja. Konkretno, skupni cilj OP ESS je doseganje večje zaposlenosti, socialne vključenosti, višjega življenjskega standarda in zmanjšanje regionalnih razlik, kar bo mogoče doseči z večjim vlaganjem v ljudi, katerih človeški kapital bo zagotavljal večjo stopnjo inovativnosti, zaposljivosti in gospodarske rasti. (Vir: Neuradni osnutek operativnega programa 2006 za predhodno obravnavo na EK, http://sl.zveza-zdos.si/sitedata/10/upload/File/Dokumenti/OP_ESS-Osnutek-4.julij_2006.pdf)

² "Vedno znova bodo izjeme. Vedno znova se bo dogajalo, da se bodo posamezne članice EU odločile, da ne bodo sodelovale v določenih politikah unije. A to ni Evropa dveh hitrosti. Naj jasno povem, da o Evropi dveh hitrosti ne želim niti slišati, to ne sme biti cilj naših politik!" je v Bruslju v Evropskem parlamentu na posebnem plenarnem zasedanju ob zaključku predsedovanja EU povedala nemška kanclerka Angela Merkel. Menila je, da je EU po vrhu minuli teden "pridobila novo moč" (Delo, 27. 6. 2007).

³ Evropska komisija regijam, ki se potegujejo za sredstva iz strukturnih skladov, nalaga dolžnost vzpostavitve širšega partnerstva, v katero naj se statistično značilno vključuje tretji sektor: civilna družba, okoljski partnerji, nevladne organizacije, organizacije za trajnostni razvoj itd.

- in gospodarsko rastjo, intenzivna raba tradicionalnih energetskih virov);
2. izboljšati znanje in inovativnost za rast (kamor sodijo naložbe v raziskave in tehnološki razvoj, spodbujanje inovacij in podjetništva, informacijska družba);
 3. več delovnih mest in boljša delovna mesta.

Cilji kohezijske politike so trije: konvergenca najmanj razvitih držav članic in regij, konkurenčnost in zaposlovanje regij, ki spadajo med najmanj razvite, in evropsko ozemeljsko sodelovanje, pri katerem naj se krepí čezmejno, nadnacionalno in medregionalno povezovanje. Kohezijska politika v Sloveniji poteka po različnih dokumentih; prvi je Nacionalni strateški referenčni okvir (NSRO)⁴, ki se deli na operativne programe (OP razvoja človeških virov, OP krepitev razvojnih danosti, OP razvoja okoljske in prometne infrastrukture ter OP cilja 3, ki se navezuje na evropsko ozemeljsko sodelovanje).

Evropa dveh hitrosti je sicer termin izpred nekaj let. Besedne zveze, ki so v različnih letih označevale politiko EU, so na primer Evropa koncentričnih krogov, Evropa s trdnim jedrom itd. Kakor pravi dr. Jožef Kunič, beseda ni pomembna, pomembno je, kaj se skriva za njo (glej Pogovori o prihodnosti Slovenije). Vprašanje Evrope dveh hitrosti je seveda vprašanje veljave, vpliva in enakopravnega soodločanja. Vprašanje zunanje politike, ki naj bi bila skupna, vseevropska, je morda najbolj pereče v odnosu do držav kandidat in spornih vprašanj, kakršno je avtonomija Kosova. In vendar, uvajanje evropskih standardov v isto okolje z isto hitrostjo je nemogoče (skupna valuta, skupna obramba, skupna zunanja politika itd.) in ne more biti za vse članice enako, saj se najočitneje razlikujemo v tradicijah (o problemih vnosa uvoženega sistema glej Mulej, 2005).

Lizbonska strategija z zavedanjem o omenjenih težavah poskuša reševati nasprotja s cilji in resolucijami, o katerih bo govor v nadaljevanju, saj na lokalnih ravneh držav članic opazamo iskanje načinov, kako pridobiti čim več sredstev iz proračuna bruseljske blagajne – za nove države članice, ki so manj razvite (BDP in gospodarska rast), se popularizirajo zlasti strukturni skladi EU. Seveda se ponovno zastavlja vprašanje Evrope dveh hitrosti in izjemna uspešnost črpanja sredstev iz strukturnih skladov pri Irski, ki kot razvita

članica teh sredstev ne bi potrebovala več, ali Portugalski, Italiji in Veliki Britaniji, ki so po črpanju celotnih sredstev po programih najuspešnejši. Solidarnost, o kateri piše lizbonska strategija, bi se morala vzpostaviti na ravni prenosa znanja prijav in vodenja projektov z uspešnih članic na novinke⁵, ki se zaradi nejasnih navodil vladnih služb in poplave informacij na evropskih portalih pogosto težko znajdejo.

Sicer so programski dokumenti za novo finančno perspektivo 2007–2013 v okviru strukturnih skladov v Sloveniji naslednji:

- Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR)
- Evropski socialni sklad (ESS)
- Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad (EKUJS)
- Finančni instrument za usmerjanje ribištva (FIUR)

Krovni programski dokumenti za črpanje sredstev iz strukturnih skladov so torej poleg nacionalnih strateških referenčnih okvirov (NSRO) operativni programi (OP), ki sledijo trem osnovnim ekonomskim politikam EU: *strukturni politiki*, ki naj bi se nanašala na tiste ukrepe, katerih namen je spreminjanje sestave gospodarstva za doseganje mikro- in makroekonomskih ciljev. Cilj strukturne politike je lahko gospodarska in socialna kohezija, ni pa to nujno, saj so mogoči tudi drugačni cilji, npr. gospodarska rast, prožnost trga delovne sile, inovativnost gospodarstva itd. Čeprav tudi ti pogosto vodijo do gospodarske in socialne kohezije, je izraz strukturna politika, vsebinsko gledano, nekoliko širši od izraza kohezijska politika. Naslednja politika je namreč *kohezijska politika*, ki naj bi se nanašala na tiste ukrepe ekonomskih politik, katerih namen je zmanjševanje gospodarskih in socialnih razlik med območji. Za doseganje teh ciljev kohezijska politika pogosto zahteva naložbe v ključne dejavnike konkurenčnosti posameznih območij, ki na dolgi rok spremenijo gospodarsko in socialno sestavo območja. Glede na cilje in vrednote se zdi ta izraz najprimernejši za skupno politiko EU. Tretja je *regionalna politika*, ki naj bi se nanašala na ukrepe ekonomskih politik, izvedene na regionalni ravni. Ker se kohezijska politika Evropske unije danes izvaja pretežno na tej, regionalni ravni, se je uveljavil ta izraz. Vsebinsko gledano se zdi najmanj primeren od vseh treh, saj informacija o ravni

⁴ NSRO Slovenije sledi ciljem, kakršni so izboljšanje blaginje prebivalcev RS s spodbujanjem gospodarske rasti, ustvarjanjem delovnih mest in krepitevjo človeškega kapitala z zagotavljanjem uravnoteženega razvoja med regijami.

⁵ Sicer je mogoče obiskovanje številnih seminarjev, ki jih prirejajo zasebniki in javne službe. A ti seminarji oz. delavnice so žal splošni in ne dajejo bistvenih informacij, na primer o vprašanju »režijskih stroškov« v sedmem okvirnem programu in katero odstotno stopnjo naj vzame institucija, npr. raziskovalni center. Te in podobne odločitve so prepuščene prijaviteljem.

izvajanja politike ne sporoča tudi ciljev in vrednot, ki jih ta politika uresničuje.

Na spletni strani SVLR naletimo na programski načrt oblikovanja in črpanja sredstev strukturnih skladov: »Namen sodelovanja javnosti pri pripravi programskih dokumentov za naslednje programsko obdobje 2007–2013 je zagotoviti preglednost postopka priprave tega dokumenta in zagotoviti informiranost ljudi o ciljih ter ukrepih, ki jih namerava Slovenija doseči in izvajati v naslednjih sedmih letih ter zagotoviti možnosti sodelovanja javnosti pri pripravi dokumentov« (<http://www.svlr.gov.si/>).

Sodelovanje z javnostjo je usmerjeno na naslednje ciljne skupine:

- lokalni in regionalni partnerji;
- gospodarstvo;
- socialni partnerji in civilna družba v Sloveniji in na tujem: nevladne organizacije, univerze, raziskovalne institucije itd.;
- druga zainteresirana javnost v Sloveniji in na tujem (slovenska narodnostna manjšina na tujem, narodnostni manjšini v Sloveniji, druge etnične skupine itd.).

Sodelovanje s širšo javnostjo je nujna oblika vzpostavljanja trajnostnega razvoja, ki naj bi se uresničil z »načelom partnerstva«. Gre za vzpostavitev spektra mrež za sodelovanje med partnerji, zlasti za usklajevanje izvedb načel NSRO s predstavniki regionalnih in lokalnih teles.

3. Lizbonska strategija in dejstvo Evrope dveh hitrosti

Evropa dveh hitrosti je med drugim (kritika neenakomernega razvoja in ekonomske rasti) kritika delovanja lokalnih institucij na več ravneh. Za okvirni program Evropska unija in Komisija predvidita institucionalizacijo t. i. nacionalnih kontaktnih točk (v nadaljnjem besedilu: NKT), ki so v Sloveniji pogosto na sedežih pristojnih ministrstev. Vloga NKT je podpora, obveščanje in svetovanje pri vprašanih raznovrstnih deležnikov, ki se prijavljajo na razpis projektov: pri Ministrstvu za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo govorimo o znanstvenih inštitutih in univerzah, ki se po zakonu lahko obrnejo na NKT. Za operativni program sprejmejo vlogo informatorja in podporne službe lokalni samoupravni organi, ki so jim nadrejeni državni organi, kakršen je Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in

regionalno politiko. Evropska komisarka za proračun Dalia Grybauskaitė je nedavno opozorila, da je močno nezadovoljna z dosedanjim prešibkim izkoristkom bruseljskih sredstev v novih članicah EU. Litovska komisarka je brez ovinkarjenja pozvala novinke, naj izboljšajo administrativno vodenje projektov. Kakor smo zapisali, imamo v Sloveniji razširjeno mrežo NKT in služb, vendar te po mnenju mnogih, ki se natančno in vsak dan ukvarjajo s projekti, ne opravljajo svojega dela skladno z dogovori. Problem je v komunikaciji in dosegljivosti odgovornih oseb oz. skrbnikov programov. Ironično je, da je osnovni cilj operativnih, pa tudi drugih programov Skupnosti naložba v ljudi, katerih človeški kapital bo zagotavljal visok življenjski standard in višjo zaposljivost, kar je tudi najboljši način za večjo zaposlenost in socialno vključenost ter zmanjševanje regionalnih razlik. Programski načrt sodelovanja z (zainteresirano) javnostjo je torej negotov. Problemi v komunikaciji se sicer v strukturnih skladih poskušajo reševati z načelom partnerstva⁶ pri izvajanju in načrtovanju projektov, ki bi sledilo politikam evropske kohezije.

Operativni program v Sloveniji poudarja naslednja področja:

1. Spodbujanje podjetništva in prilagodljivosti (MDDSZ)
 - Strokovnjaki in raziskovalci za konkurenčnost podjetij (MG, MVZT)
 - Izobraževanje in usposabljanje za konkurenčnost in zaposljivost (MDDSZ)
 - Štipendijske sheme (MDDSZ, MVZT)
 - Pospješevanje novih zaposlitvenih možnosti (MDDSZ)
2. Spodbujanje zaposljivosti iskalcev dela in neaktivnih (MDDSZ)
3. Razvoj človeških virov in vseživljenjskega učenja (MŠŠ)
 - Usposobljeni ljudje za gospodarstvo, javni in nevladni sektor (MŠŠ, MK)
 - Kakovost izobraževanja in vseživljenjsko učenje (MŠŠ)
 - Izobraževanje in usposabljanje učiteljev in izobraževalcev (MŠŠ)
 - Razvoj sistema IKT (MŠŠ)
 - Kakovost, konkurenčnost in odzivnost visokega šolstva (MVZT)
4. Spodbujanje socialne vključenosti (MDDSZ)
 - Okrepitev socialne vključenosti in boj proti diskriminaciji (MDDSZ)

⁶ Načelo partnerstva narekuje sodelovanje med Evropsko komisijo, državnimi in lokalnimi oblastmi ter vladnimi in nevladnimi organizacijami v izvedbenem ciklusu projekta in uresničitvi projektih ciljev.

- Povečati dostopnost in enake možnosti v sistemu vzgoje in izobraževanja (MŠŠ)
 - Kultura v podporo socialni vključenosti družbenih skupin (MK)
5. Institucionalna in administrativna usposobljenost (MJU)
- Učinkovita in uspešna javna uprava (MJU, MVZT, MP)
 - Reforma institucij na trgu dela (MDDSZ)
 - Spodbujanje razvoja nevladnih organizacij in civilnega dialoga (MJU)
 - Izboljšanje zdravstvenega stanja prebivalstva (MZ)

Lizbonska strategija kot temeljni akt usmeritev in izvajanja gospodarskih in socialnih reform prisega na »odprto metodo« usklajevanja, ki politike posameznih držav postavlja na raven celotne Evrope in strateških načrtov EU. Strategija te metode temelji na izmenjavi dobrih praks in izkušenj v evropskih državah. Komisija vsako leto pripravi pregled uresničevanja lizbonskih ciljev in ga objavi v svojem poročilu spomladanskemu Evropskemu svetu, v katerem velja splošna ocena manka enakovredne obravnave treh stebrov: gospodarskega, socialnega in okoljskega. Sicer pa so kot prednostne naloge nanizane znanje, inovacije, boljša delovna mesta in poudarek na ohranjanju socialne kohezije, pri čemer bodo obravnavani predlogi nacionalnih lizbonskih akcijskih programov, z imenovanjem nacionalnega koordinatorja za spremljanje izvajanja lizbonske strategije. Zdi se, da bi podoben predlog rešil dileme novih članic, ki so v boju za evropsko identiteto obremenjene z lastnimi strukturnimi omejitvami.

Zamisel o vzpostavitvi institucije s sedežem v Evropi, ki bi sledila ključni strategiji, in sicer povezovanju inovacij, raziskav in gospodarstva, je že stara. Cilj ustanovitve evropskega tehnološkega inštituta, ki je predviden v letu 2009, je uresničitev "trikotnika znanja", ki zajema izobraževanje, raziskave in inovacije ter povezuje sfere znanja s prakso in odločanjem na nacionalnih in regionalnih ravneh. Podobna zamisel bi bila smiselna za prijave k evropskim projektom, ko bi vsaka država morala zagotoviti ključno institucijo in osebo, neposredno odgovorno za celotno delo institucije. Tako pa pogosto naletimo na zaprta vrata, gluhe telefone in ljudi, ki so ob zadnjem roku oddaje projekta na službeni poti v Bruslju.

4. Epilog

Ali si Slovenija zares želi uspeti v evropskem prostoru? Nedvomno je cilj držav članic skladen

razvoj, kar se kaže v številnih dokumentih in pobudah. Marca 2000 so se v Lizboni zbrali evropski ministri za znanost in oblikovali razvojne smernice z osnovnim ciljem: Evropa leta 2010 kot najučinkovitejša in na znanju temelječa družba s polno zaposlenostjo. Za to naj bi sicer poskrbeli z organiziranjem evropskega raziskovalnega prostora (European Research Area), ki naj bi zagotavljal znanstvena odkritja in zlasti inovativnost. Vendar, znanstvena odkritja je težko načrtovati, saj zasnova znanstvenih revolucij (Kuhn) nakazuje, da se te zgodijo nenačrtovano in popolnoma onkraj priznanih premis, ki so sicer nujne za samo odkritje. Sistem zagotavljanja finančne podpore za nemoteno raziskovanje in razvoj je zahteven. Znanstveniki se iz razmišljajočih ljudi spreminjajo v ljudi trga in menedžmenta. Znanost se brez dvoma spreminja, spreminjajo se naročniki in politika znanstvenih nalog. Zanikanje pomena humanistike je zanikanje pomena razvoja človeške vrednosti, ki je v evropske dokumente in resolucije vpeta na diskurzivni ravni, praktična raven izvajanja načel pa zaostaja za ideali. Z omenjenimi strukturnimi težavami se srečujejo novinke in države ustanoviteljice, pri čemer brez dvoma velja načelo dveh hitrosti. Po mnenju številnih je dohajanje ritma najmočnejših mogoče zgolj s pospešenim dialogom med številnimi družbenimi podsistemi v domačih državah, v katerih je nujno potrebno odprto dogovarjanje in sprejemanje odločitev, sicer bo prihodnost Evrope enako negotova, kakor so bili njeni začetki.

Literatura in viri

Delo, 27. 6. 2007.

Eurofunding (2007): Education, training, research Guide. Welcomeurope.

Harvey, B. (2004): The Illusion of Inclusion. European Citizen Action Service. Bruselj.

IB Revija, 2005-2007: Revija za strokovna in metodološka vprašanja trajnostnega razvoja.

Mulej, L. (2005): »Janusov obraz globalizacije«. IB revija, 2005.

Nared, J., et al. (2007): Veliki razvojni projekti in skladni regionalni razvoj. ZRC SAZU, Ljubljana.

Operativni program za razvoj človeških virov 2007-2013.

Medmrežje 1: <http://www.svlr.gov.si/>.

Medmrežje 2: http://ec.europa.eu/budget/budget_detail/current_year_en.htm/.

Medmrežje 3: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/newregl0713_en.htm/.

Medmrežje 4: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:L:2006:210:SOM:EN:HTML/>.

Medmrežje 5: http://europa.eu/scadplus/treaties/singleact_en.htm.

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

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

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

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

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

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

IB revija je bila sprejeta v mednarodno bazo revij Journal of Economic Literature (JEL). Zato je potrebno članek opremiti s **tristevilčno kodo** JEL klasifikacijskega sistema, ki ga najdete na spletni strani: http://www.econlit.org/subject_descriptors.html#J.

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

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

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

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

Prispevke pošljite na naslov uredništva:

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

Za vse nadaljnje informacije se obrnite na uredništvo IB revije.

Uredništvo

Druge publikacije UMAR

| | |
|---|--|
| <p>Zbirka Delovni zvezki</p> | <p>12/2007: Poslovanje gospodarskih družb v 2006 - pregled po dejavnostih, R. Kmet Zupančič in drugi</p> <p>11/2007: Zasebna potrošnja - teoretična izhodišča in analiza potrošnje v Sloveniji v obdobju 1995-2006, B. Ferk</p> <p>10/2007: Dinamika zunanjega zadolževanja Slovenije, J. Markič</p> <p>9/2007: Obseg in učinkovitost slovenske politike subvencioniranja gospodarskih družb, A. Murn</p> <p>8/2007: Scenariji gospodarskega razvoja Slovenije do leta 2030, B. Tavčar, I. Zakotnik, I. Strmšnik, T. Kraigher</p> <p>7/2007: Paradigma konkurenčnosti držav in analiza Slovenije po sistemih WEF in IMD za leto 2006, A. A. Chiaietta</p> <p>6/2007: Innovation Cooperation and Innovation Activity of Slovenian Enterprises (Inovacijsko sodelovanje in inovacijska aktivnost slovenskih podjetij) (Delovni zvezek je v angleškem jeziku, vsebuje povzetek v slovenščini), A. Jaklič, J. P. Damijan, M. Rojec</p> <p>5/2007: Domet in možni elementi politike aktivnega spodbujanja tujih neposrednih investicij (TNI) v Sloveniji (v pripravi), M. Rojec, T. Redek, Č. Kostevc</p> <p>4/2007: Okoljska komponenta gospodarskega razvoja Slovenije v zadnjih letih, M. Vendramin</p> <p>3/2007: Strukturne spremembe v mrežnih dejavnostih - učinki liberalizacije, R. Kmet Zupančič, J. Povšnar</p> <p>2/2007: Napovedovanje sprememb dodane vrednosti dejavnosti kmetijstva v Sloveniji v tekočem srednjeročnem obdobju, M. Kovač, E. Erjavec, S. Kovač</p> <p>1/2007: Zadolževanje in prezadolženost prebivalstva, B. Ferk</p> |
| <p>Socialni razgledi 2006</p> | <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 opomih omrežij in medosebnih odnosov, ki se lahko lomijo pod previsokimi pričakovanji in bremenami.</p> |
| <p>Pomladansko / Jesensko poročilo</p> | <p>Pomladansko poročilo 2006 Jesensko poročilo 2006</p> |
| <p>Pomladanska / Jesenska napoved</p> | <p>Pomladanska napoved gospodarskih gibanj 2007, 2007</p> |
| <p>Zbirka Analize, raziskave in razvoj</p> | <p>Poročilo o razvoju 2007 Strategija razvoja Slovenije (SRS 2006-2013), 2005 Slovenia - On the Way to the Information Society, 2004 Slovenija v novem desetletju: trajnost, konkurenčnost, članstvo v EU - povzetek Slovenija v novem desetletju: trajnost, konkurenčnost, članstvo v EU (SGRS 2001-2006)</p> |

Naročilnica

| | | | |
|---|---|-----------------------------|---|
| Naročnina | *Naročnina obsega en tiskani in en brezplačni izvod v e-verziji (publikacij, ki so na voljo v e-verziji). Vsak naslednji izvod v eni ali drugi verziji se obračuna dodatno. Pri naročnini na izvod v e-verziji (brez tiskane verzije) imate 10 % popusta. | | |
| Popusti | Na količino – po dogovoru (pri naročilu večjega števila izvodov ene publikacije do 25 %), za naročilo na več mesečnih zbirk (na dve zbirki 20 % in 25 % za naročilo na vsaj tri). | | |
| Naročilo in informacije | UMAR, Gregorčičeva 27, 1000 Ljubljana; telefon 01-478-1043; fax 01-478-1070. Naročene publikacije in račun vam bomo poslali po pošti. E-pošta: publicistika.umar@gov.si ; za informacije o ostalih publikacijah se lahko obrnete na naš spletni naslov: http://www.gov.si/umar/public.php | | |
| Obnavljanje | Naročilo se avtomatično obnavlja za naslednje leto. | | |
| Odpoved | Odpoved naročnine velja po izteku leta, za katero je bila obnovljena. Odpoved mora biti posredovana pisno, najkasneje do konca koledarskega leta. | | |
| Naziv ustanove in ime kontak. osebe, oz. ime ter priimek naročnika in tel.št. | | | |
| Naslov naročnika | | | E-naslov |
| ID za DDV | Zavezanec za DDV | <input type="checkbox"/> DA | <input type="checkbox"/> NE Datum: |
| Želim koristiti tudi naslednje brezplačne možnosti: | | | |
| prejemati brezplačen e-izvod publikacije na e-naslov (poleg izvoda, ki ga prejmem po navadni pošti) | | | <input type="checkbox"/> |
| prejemati geslo na svoj elektronski naslov (ob spremembi gesla) | | | <input type="checkbox"/> |
| prejemati obvestila o izdaji novih publikacij | | | <input type="checkbox"/> |
| P e r i o d i k a | | | |
| | SIT | EUR | Vpišite število izvodov* tiskani e-izvod |
| Ekonomski izzivi | 2.500,00 | 10,43 | |
| Ekonomsko ogledalo. 11 števil letno. Cena za en izvod 1.500,00 SIT / 6,26 EUR. | 16.000,00 | 66,77 | |
| Slovenian Economic Mirror. 11 števil letno. Cena za en izvod 1.500,00 SIT / 6,26 EUR. | 16.000,00 | 66,77 | |
| Pomladansko / Jesensko poročilo. Letna naročnina za eno publikacijo 2.500,00 SIT / 10,43 EUR. | 5.000,00 | 20,86 | |
| Spring / Autumn Report. Letna naročnina za eno publikacijo 3.500,00 SIT / 14,61 EUR. | 7.000,00 | 29,21 | |
| Poročilo o razvoju | 3.000,00 | 12,52 | |
| Development Report | 3.000,00 | 12,52 | |
| Zbirka Delovni zvezki (za posamezne teme se lahko obrnete na spletno stran oz. gornje naslove in tel. številke; cena po ceniku velja za en izvod). | 2.200,00 | 9,18 | |
| IB revija. Štiri številke letno. Enojna številka stane 3.000,00 SIT / 12,52 EUR, dvojna številka stane 4.000,00 SIT / 16,69 EUR. | 10.000,00 | 41,73 | |
| Info IMAD / UMAR Info. 1 izvod brezplačno. Koristne informacije o UMAR. Slovensko, angleško. | | | |
| V primeru, da ne naročate celotne zbirke, vpišite izbrano publikacijo: | | | |
| K n j i ž n e i z d a j e | | | |
| | SIT | EUR | Vpišite število izvodov* tiskani e-izvod |
| Socialni razgledi 2006 (knjiga ali CD) | 3.834,24 | 16,00 | |
| Socialni razgledi 2006 (knjiga in CD) | 4.792,80 | 20,00 | |
| Social Overview 2006 (knjiga ali CD) | 6.230,64 | 26,00 | |
| Social Overview 2006 (knjiga in CD) | 9.585,60 | 40,00 | |
| Poročilo o človekovem razvoju Slovenija 2002–2003 (knjiga in CD) | 2.500,00 | 10,43 | |
| Poročilo o človekovem razvoju Slovenija 2002–2003 (knjiga ali CD) | 1.900,00 | 7,93 | |
| Human Development Report Slovenia 2002–2003 (knjiga in CD) | 5.000,00 | 20,86 | |
| Human Development Report Slovenia 2002–2003 (knjiga ali CD) | 4.300,00 | 17,94 | |
| Strategija razvoja Slovenije (SRS 2006–2013) | 1.500,00 | 6,26 | |
| Slovenija'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 |