

IZHODIŠČA ZA STRATEŠKI RAZMISLEK O SLOVENSKEM RAZVOJU

1. Uvod

Vlada je jeseni leta 2009 sprejela sklep, da začne pripravo nove Strategije razvoja Slovenije. Podpisani avtorji smo bili neformalno povabljeni, da pripravimo predlog vsebinskih izhodišč in strukture nove strategije, kar bi bilo osnova za vključitev širšega kroga sodelavcev in za pripravo podrobnejše, tudi vsebinsko razdelane dispozicije in za odločitev o operativnih korakih priprave. Takšen dogovor je temeljil na podmeni, da temeljnih strateških usmeritev države, vsebovanih v sedaj veljavni strategiji, ni potrebno v temelju spreminjati, potrebno pa jih je prilagoditi glede na (i) ukrepe ekonomske politike, ki so bili sprejeti ali zavrženi v času od sprejema sedaj veljavne strategije; (ii) spremembe v gospodarskih razmerah in projekcijah zaradi sedanje gospodarske krize; (iii) dodatne slabosti slovenskega razvojnega modela, ki so se bolj jasno izrazile v zadnjih letih in jih obstoječi dokumenti ne naslavlajo dovolj dobro.

Kljub temu, da navedene podmene tudi sami sprejemamo kot dobro izhodišče za pripravo strategije – konec koncev nas je večina podpisanih na različne načine sodelovala pri pripravi več ključnih strateških dokumentov države v preteklosti –, smo v razpravi prišli do sklepa, da je potrebno pred začetkom dela na sami strategiji opraviti širši razmislek in razpravo o razvojnih alternativah slovenske družbe. Glede sedanjega slovenskega razvojnega modela obstaja veliko relevantnih vprašanj, pa tudi nezadovoljstva, ki jih je potrebno izrecno nasloviti in nanje zadovoljivo odgovoriti. Sedanja gospodarska kriza je zaradi svoje globine v različnih intelektualnih krogih spodbudila razmišljanje, da bi morali v temelju spremeniti razvojni model sodobne družbe na globalni ravni, se pravi iz kapitalističnega gospodarstva preiti v neko novo obliko družbene ureditve. Tudi če se s tako radikalnim razmišljanjem ne strinjamo, pa je gotovo treba podati pošten in prepričljiv odgovor na vprašanje o vzrokih globokih gospodarskih kriz in o naukih sedanje izkušnje ter še posebej na temeljno vprašanje o osnovnih globalnih neravnotežjih, ki izhajajo iz razkoraka med uresničevanjem ciljev rasti in razvoja in se odražajo v povečani družbeni in prostorski neenakosti in negativnih vplivih na okolje. Z razmišljanjem o drugačnih paradigmah je povezano tudi nezadovoljstvo, da so dosedanje slovenske razvojne strategije, kljub deklarirani celovitosti, dajale prednost gospodarskemu razvoju pred socialnimi in okoljskimi vprašanji in da niso bile zasnovane na

celovitem razumevanju blaginje človeka in trajnostnega razvoja. Na drugi strani pa obstaja veliko nezadovoljstvo tudi glede razlike med deklariranimi strateškimi odločitvami (na primer za prehod v bolj liberalno različico tržnega gospodarstva z manjšo ali spremenjeno vlogo države, ali za prestrukturiranje v smeri zahtevnejših gospodarskih dejavnosti, ali pa načelna podpora hitrejšemu procesu strukturnih sprememb) in dejansko prakso ekonomske politike, predvsem pa z dejanskimi gospodarskimi rezultati, ki vse bolj razkrivajo temeljno strukturno nekonkurenčnost našega gospodarstva in s tem kažejo tudi posledice neuresničevanja sprejetih strategij. Tako kot mnoge druge stvari v gospodarstvu tudi problem šibke konkurenčnosti ni rešljiv samo na ravni ekonomije, ampak ga je potrebno reševati na ravni celotnega spleta družbenih prepričanj, vrednot in institucij. Tudi to je naloga, ki se je dosedanje strategije niso zadovoljivo lotile.

Namen našega dokumenta je, da bi predstavljal eno od izhodišč za razpravo o strateških prioritetah Slovenije. Uvodoma je zato potrebnih nekaj besed o tem, kako vidimo ključne strateške alternative. Na globalni ravni poteka razprava o tem, v kolikšni meri je sedanja gospodarska kriza rezultat specifične, neoliberalne doktrine ekonomske politike. Kot pojasnjujemo v prvem poglavju dokumenta, se strinjamo s potrebo po spremembah v regulaciji gospodarstva, ne pa s tezo, da je zaradi sedanje krize potrebno razmišljati o koncu kapitalizma ali tržnega gospodarstva na splošno. Obstaja namreč veliko različic kapitalizma in prav to moramo imeti pred očmi, ko razpravljamo o Sloveniji. Ker v Sloveniji nikoli nismo imeli neoliberalnega kapitalizma, razprav o krizi te doktrine ne moremo enostavno predstavljati iz svetovnega v domači kontekst.

V Sloveniji smo v zadnjih dveh desetletjih razvijali specifično različico koordiniranega tržnega gospodarstva, ki je temeljila predvsem na kontinentalnem evropskem modelu z elementi skandinavskega in bolj redko tudi anglosaksonskega modela. Takšen razvojni model je globoko zakoreninjen ne le v geografskem okolju in izročilu tržnega socializma, temveč v veliko bolj nazaj segajočem tradicionalnem »slovenskem preživetvenem modelu«, ki se naslanja na štiri preživetvene vire: na formalni ravni na uradni trg dela in socialne transferje, na neuradni ravni pa na sivo ekonomijo ter družinska socialna omrežja. V tem kontekstu smo prepričani, da Slovenija v gospodarskem smislu potrebuje odločnejši premik iz sedanjega koordiniranega modela v model, ki bo vključeval več pomembnih elementov liberalnega tržnega gospodarstva, vključno z učinkovitimi regulatornimi institucijami, v socialnem smislu pa premik iz *pasivizirajoče v omogočujočo* socialno državo.

Razloge, zakaj smo prepričani, da je sedanji slovenski razvojni model v krizi, pojasnujemo v tretjem poglavju, strateške usmeritve za njegovo prilagoditev pa podajamo v četrtem. Pred tem se na kratko posvetimo osnovnemu vprašanju, ali je res potrebna temeljna sprememba globalne razvojne paradigme. Na podlagi teh izhodišč na koncu nakažemo, katere elemente obstoječe strategije bi veljalo ohraniti, katere boljše povezati med seboj in nadgraditi ter katere nove elemente bi morali dodati.

2. Kriza kapitalističnega razvojnega modela?

Sedanja gospodarska kriza je najgloblja po veliki depresiji v tridesetih letih prejšnjega stoletja. To je seveda spodbudilo razmišljanja o tem, da kriza pomeni tudi konec kapitalizma ali pa vsaj »neoliberalnega« modela kapitalizma. Menimo, da je potrebno ločevanje med specifično obliko kapitalizma in širšim vprašanjem načina koordinacije ekonomskih aktivnosti. Doslej ni nastala prepričljiva intelektualna ali praktična alternativa ekonomskemu sistemu tržnega gospodarstva, temelječem na pretežno zasebni pobudi. Sedanja moralna kritika kapitalizma, ki naj bi temeljil na nebrzdanem pohlepu in izkoriščanju ljudi, je upravičena, če se nanaša na konkretne ekscese v sedanjem času in v bližnji preteklosti, ne more pa biti temelj za absolutno zavračanje tržnega gospodarstva. Nasprotno, nastanek in razvoj kapitalizma so omogočile prav vrednote varčnosti, odrekanja, delavnosti in poštenosti. Sistem prostega tržnega gospodarstva v veliki meri temelji na izročilu klasičnega liberalizma, ki svobodo posameznika nedeljivo povezuje z njegovo odgovornostjo za lastna dejanja. Sklicevanje na vrednote varčnosti, vzdržnosti, dela in odgovornosti zato nikakor ne pomeni odmika od kapitalizma, temveč vračanje nazaj k njegovim pravim koreninam.

Proti razmišljanju o »koncu kapitalizma« govori tudi vrsta ekonomskih argumentov:

- Pregled razvoja kapitalizma od leta 1500 do danes kaže, da so krize temeljni sestavni del kapitalističnega gospodarstva (Reinhart in Rogoff, 2008a in 2008b). Tudi pregled razvoja tržnih gospodarstev v 20. stoletju jasno kaže, da se krize ciklično pojavljajo vsakih 8 – 10 let (Reinhart in Rogoff, 2009). Podobno tudi pregled razvoja socialističnih gospodarstev po drugi svetovni vojni, pri čemer nam je najbližje razvoj nekdanje Jugoslavije, kaže na ciklično prisotnost gospodarskih kriz vsakih 8 – 10 let, ki pa smo jih v nekdanji Jugoslaviji poskušali reševati prek sprememb paradigem razvoja v okviru temeljitih ustavnih sprememb. S tem ne želimo reči, da krize niso

škodljive tako gospodarsko kot socialno, opozarjamo le na šibko utemeljenost prepričanja, da bo sedanja kriza nujno sprožila temeljne spremembe v načinu gospodarjenja in družbenem sistemu.

- Krize torej niso inherentne kapitalističnemu načinu gospodarjenja, ampak so temeljna značilnost katerega koli načina gospodarjenja. Ciklični razvoj je inherenten gospodarski dejavnosti nasploh, ne glede na večje ali manjše razlike med robnimi pogoji gospodarjenja v posameznih družbenih ureditvah. Človeška dejavnost nasploh je podvržena cikličnim procesom. Še več, tudi evolucija sveta sama poteka znotraj nekaterih dolgoročnih in kratkoročnih ciklov. Ne glede na to, ali obstaja skupni zunanji dejavnik vpliva na obnašanje in delovanje narave in gospodarskih in človeških subjektov ali ne, pa je očitno, da je v delovanju narave in obnašanju gospodarskih in človeških subjektov prisotna izrazita ciklična komponenta.
- Tehnične razloge za nastanek sedanje krize je možno v veliki meri razumeti v okviru obstoječe ekonomske teorije. Problem asimetričnih informacij in moralnega hazarda na finančnih trgih je že dolgo poznan in raziskan. Enako velja za povezavo med preveč ohlapno denarno politiko in pregrevanjem finančnih in nepremičninskih trgov.
- Kriza na finančnih trgih torej ni nastala zaradi pojavov, ki jih ne bi bilo mogoče predvideti, še več, prav zaradi takšnih nevarnosti je bil vzpostavljen sistem nadzora in regulacije finančnih institucij s strani centralne banke. Ne drži torej, da nadzora in regulacije ni bilo, drži pa, da so odgovorne institucije pri njem bodisi zatajile, bodisi so se preveč zanašale na »samoregulacijo« finančne industrije. Torej gre bolj kot za krizo samega delovanja trgov ali ekonomije za pomanjkljivo in neučinkovito delovanje nadzornih in drugih institucij države v razmerah, ko bi sproščanje administrativnih omejitev za finančne in kapitalske tokove zahtevalo ustrezen nadzor in regulacijo tudi na globalni ravni.
- Zaenkrat kaže, da sedanja kriza, tudi zaradi ustrezne reakcije ekonomskih politik, ne bo tako dolgotrajna in ne bo imela tako dramatičnih posledic kot velika depresija. Je pa res, da bo zaradi krize prišlo do spremembe nekaterih v preteklosti uveljavljenih mehanizmov delovanja kapitalističnega sistema gospodarjenja. K hitrejšim spremembam pa bodo poleg krize prispevali tudi nekateri drugi pomembni dejavniki, kot so npr. prehod sveta v multipolarno strukturo odločanja z vse močnejšo vlogo t.i. razvijajočih se držav, energetske-klimatske spremembe ter staranje prebivalstva v razvitem delu sveta, zlasti v Evropi, z vsemi posledicami, ki jih ti procesi sprožajo.

Ena pomembnih posledic, s katerimi bodo morale živeti države v naslednjem obdobju, je njihov bistveno zaostren javnofinančni položaj.

- V današnjem razvitem svetu se najhitrejši izhod iz sedanje krize napoveduje v ZDA, se pravi v državi, kjer je kriza nastala. To prej kaže na trdoživost, kot pa na ranljivost ekonomskega modela, ki naj bi zaradi krize propadel. Tudi hiter razvoj velikega dela držav v razvoju – predvsem držav BRIC –, ki predstavljajo zelo velik del svetovnega prebivalstva, njihovo uspešno vključevanje v tokove globalnega gospodarstva ter ne nazadnje dejstvo, da jih je sedanja kriza prizadela v manjši meri, kaže na vitalnost obstoječega ekonomskega modela. Kot že rečeno, iz tega ne želimo izpeljati trditve, da obstaja samo en model uspešnega kapitalizma, še manj želimo postavljati za zgled države z avtoritarnimi političnimi režimi, opozarjamo samo na preveliko enostavnost sklepanja, da bo sedanja kriza prinesla tektonske premike gospodarske in družbene ureditve.
- Pričakovanja, da se gospodarstvo ne bo gibalo ciklično, da se lahko krizam izognemo in da je gospodarstvo možno ves čas vzdrževati »blizu ravnovesja«, pomenijo izjemno poenostavljeno in napačno – neevolutivno – razumevanje ekonomije (za kar so seveda zaslužni tudi ekonomisti sami), zato propad teh poenostavljenih in napačnih pričakovanj ne more biti argument za zavračanje ekonomije kot znanosti niti za zavračanje specifično sistema prostega tržnega gospodarstva.

Zaradi vsega naštetega je po našem mnenju neupravičeno pričakovati temeljno spremembo razvojne paradigme »zahodnega« sveta, se pa pomikamo k multipolarni svetovni ureditvi. Pričakujemo lahko delno redefiniranje ciljev ekonomskega razvoja, tako da bodo standardnim meram ekonomskega napredka (gospodarska rast, zaposlenost ipd.) enakovredno postavljeni ob bok kazalniki, ki bolj neposredno merijo dejansko blaginjo oziroma zadovoljstvo posameznikov (o tem govori poročilo Stiglitzeve komisije iz leta 2009). Pričakujemo torej lahko, da bodo v ospredje prišli širši cilji gospodarskega razvoja in ne le rasti. Odgovornost za izboljšanje položaja vseh članov družbe bo v paradigmah »vzdržnega« ekonomskega razvoja prevzela mesto, ki ga je doslej imela odgovornost za ohranjanje naravnih potencialov. Na osnovi te »nove odgovornosti« lahko pričakujemo tudi določene spremembe v ekonomski regulaciji, zlasti na področju razdelitve, vendar verjetno ne bo šlo za obvezne oziroma sistemske spremembe, temveč predvsem za posredne spodbude in promoviranje drugačnih norm glede sprejemljivih delitvenih razmerij. Pričakujemo lahko tudi resno razpravo in spremembe na področju »globalne ekonomske ureditve«, saj so številne finančne krize v

zadnjem obdobju pokazale na tveganja in ranljivost nekaterih predvsem ekonomsko šibkejših in manj razvitih držav pri neuravnoteženem odpiranju mednarodnim trgovinskim in kapitalnim tokovom.

Spremembe lahko seveda pričakujemo tudi na področju same ekonomske teorije. V makroekonomiji bodo verjetno prednost dobila preučevanja dinamičnih, neravnovesnih razvojnih procesov, kot smo bili tega deležni po vsaki večji gospodarski krizi (denimo po letu 1929, po 2. svetovni vojni, v začetku 1980. let itd.). Skladno s tem se bosta regulacija trgov in ekonomska politika morali razvijati v smeri sprotnega odzivanja in podpiranja razvojnih procesov ter zapustiti logiko trendnega usmerjanja gospodarstva k ravnovesju in preprostega vzdrževanja gospodarske stabilnosti. Ker aktivnejša, čeprav drugačna vloga ekonomske politike nosi s seboj tudi večjo možnost napak in zlorab, bo postalo še pomembnejše oblikovanje ustreznih ekonomskih in političnih institucij, ki lahko poleg učinkovitega delovanja ekonomskega trga izboljšajo tudi delovanje političnih trgov. V mikroekonomiji lahko pričakujemo večji poudarek na analizi procesov, ki ustvarjajo razvojno dinamiko družbe (inovativnost, ustvarjanje in uporaba znanja, razvoj novih okolju prijaznih (»zelenih«) tehnologij, podjetništvo nasploh in socialno podjetništvo), hkrati pa tudi večji poudarek na družbeni odgovornosti podjetij in etiki ravnanja lastnikov in managerjev. Pričakujemo lahko tudi odmik od modeliranja ekonomskih odločitev s pomočjo racionalnih pričakovanj k večji interdisciplinarnosti pri analizi individualnih odločitev (psihologija) in njihovih medsebojnih interakcij (sociologija, socialna psihologija, politologija).

Navedeno bo zagotovo pomembno vplivalo na razprave o razvoju in ekonomski politiki na globalni ravni in v posameznih državah. Odrazilo se bo tudi v razpravah o prenovi Lizbonske strategije EU, ki se letos izteka. Vseeno pa ne moremo pričakovati zgodovinskih sprememb, ki bi jih lahko prepoznali kot prehod v »novo družbeno ureditev«, niti ne doktrinarnih prelomov, ki bi jih lahko primerjali s prelomom med klasično in keynesiansko ekonomijo, kaj šele med »kapitalističnim« in »socialističnim« gospodarskim sistemom.

3. Kriza slovenskega razvojnega modela?

Zagovorniki teze o nujnosti temeljne spremembe razvojnega modela na svetovni ravni ta sklep prenašajo tudi na Slovenijo. Takšno razmišljanje je dvakrat zmotno. Prvič je zmotno že zaradi razlogov, ki smo jih navedli v prejšnji točki in po našem mnenju govorijo proti pričakovanjem o temeljni spremembi družbenega modela na globalni ravni. Toda tudi če bi na globalni ravni ta logika držala, bi je še vedno ne mogli samodejno prenesti na Slovenijo, saj v Sloveniji nikoli nismo uvedli modela liberalnega tržnega gospodarstva, ki naj bi bil zdaj v globoki krizi. O krizi slovenskega razvojnega modela razmišljati na enak način kot o krizi svetovnega kapitalizma je zato napaka. Še večja napaka – na meji nevarne iluzije – pa bi bila, če bi sklepali, da ima Slovenija določene prednosti in boljša izhodišča prav zato, ker je doslej sledila dokaj samosvojemu razvojnemu modelu. Nasprotno, prav dosedanji slovenski razvojni model je potrebno spremeniti, če želimo dokončno prestopiti v družbo gospodarsko in socialno najbolj razvitih držav.

Na gospodarsko nevzdržnost slovenskega razvojnega modela smo ekonomisti začeli opozarjati že na začetku tega desetletja. Takrat so različni sistemi indikatorjev in analize mednarodne konkurenčnosti jasno pokazali na strukturne slabosti slovenskega gospodarstva, ki so bile dotlej zaradi dobrih makroekonomskih in socialnih rezultatov deležne manjše pozornosti. V nekaj letih se je oblikovala splošna zavest o nujnosti strukturnih reform za povečanje konkurenčnosti gospodarstva in to spoznanje je bilo zapisano tudi v nekaj temeljnih strateških dokumentih države. Vendar so bile reforme izvedene le delno in na področjih, ki niso pomenila preobrazbe razvojnega modela in to kljub temu, da so številne analize izpostavljale prav zastarelost in slabo odzivnost razvojnega modela »gradualizma« na spremembe kot ključen razlog nizke gospodarske konkurenčnosti.

Ker temeljnih sprememb ni bilo, je sedanja gospodarska kriza povzročila toliko večje razdejanje v neprilagojenem gospodarstvu. To razdejanje se danes kaže tudi kot socialna kriza, saj šibko gospodarstvo znotraj preživelega razvojnega modela ne zmore več zagotavljati zadostne ekonomske osnove za vzdrževanje socialnega ravnotežja. Pričakovan obseg socialnih transferjev je vse težje vzdrževati, vse večji delež zaposlenih pa prejema dohodke, ki komaj omogočajo eksistenco; gre za enakost v revščini (ne pa za neenakost ali enakost v blaginji), ki jo je v danih razmerah mogoče vzdrževati le z visokim obdavčenjem srednjega razreda. Toda to naj nas ne zavede. Čeprav se danes glavni problemi kažejo kot

socialna kriza, pa njeni vzroki niso socialni (v smislu napačne porazdelitve dohodka, premalo aktivne države blaginje, nebrzdanega pohlepa in podobno). Nasprotno, vzroki sedanje gospodarske in socialne krize v Sloveniji so globoko v ekonomiji in samo s spremembo razvojnega modela jih lahko razrešimo. Brez gospodarstva, ki bo temeljilo na novih dejavnostih in bo ustvarjalo bistveno višjo dodano vrednost ter zagotavljalo boljša delovna mesta in ki bo zato konkurenčnejše, ne bo niti večje socialne varnosti, niti bolj trajnostnega razvoja.

Slovenski razvojni model je dolgo temeljil na dveh ključnih elementih: na državni zaščiti domačega gospodarstva, ki je zagotavljalo dodano vrednost za gospodarski napredek, vzdrževanje politično ekonomskih elit in preraščevanje dohodka, ter na kombiniranju raznolikih virov preživetvenega dohodka »navadnih ljudi«. Poleg plače v družbenih podjetjih, kjer se običajno ni zahtevalo zelo intenzivnega dela, so imeli še dohodke (denarne in še bolj nederarne) iz sive ekonomije in dopolnilnega kmetijstva, večina storitev družbenih dejavnosti pa je bila brezplačna ali močno subvencionirana. Tranzicija in vstopanje v evropske integracije sta korenito zarezala v oba ključna elementa razvojnega modela. Tranzicija je povečala zahteve po intenzivnosti dela, da bi se vzdrževala konkurenčnost gospodarstva, hkrati pa je zahtevala tudi posege v obseg brezplačno zagotovljenih javnih storitev ter omejevanje izdatnosti socialnih in delavskih pravic. Sprejemanje evropskega zakonodajnega okvira in pravil skupnega trga pa je otežilo ohranjanje visoke zaščite in državnega lastništva v domačih podjetjih.

Toda čeprav je bil takšen razvojni model načet, nikoli ni bil v temelju spremenjen. Glavni vzrok za to je bila zavestna odločitev ključnih odločevalcev, da se obstoječi model spreminja le marginalno, tam kjer je bilo to nujno potrebno zaradi omenjenih pritiskov tranzicije in evropeizacije. Vzporedno s temi postopnimi spremembami pa je zrasel težko pregleden sistem državnih pomoči, intervencij v gospodarstvo, socialnih transferjev in (do uvedbe evra) akomodativne denarne politike, ki je omogočal vzdrževanje neučinkovitega gospodarskega modela.

Takšen marginalističen pristop k spremembam je užival visoko družbeno podporo, saj je bil obstoječi model razumljen kot vrednota, kot slovenska posebnost, na kateri lahko gradimo svojo zgodbo o uspehu. Gre za konsenz med političnimi in gospodarskimi elitami ter delavstvom, ki je bil zastavljen v drugi polovici prejšnjega stoletja in utrjen v procesu

privatizacije, njegove zgodovinske korenine pa segajo še dlje v preteklost. Prelomi takšnih ukoreninjenih struktur, mentalnih vzorcev in vrednotnih ter normativnih struktur pa so zelo težki in jih je mogoče izvesti zgolj v času temeljnih prelomov oz. v času globokih družbenih kriz. Zato smo vse do danes – kljub številnim drugačnim deklaracijam – ohranili temeljne značilnosti slovenskega modela. Država še vedno ohranja možnost neposrednega poseganja v odločitve pomembnih ekonomskih subjektov (namesto, da bi delovala preko mehanizmov zakonske regulative in ekonomske politike, prepogosto deluje skozi niz nepreglednih kadrovskih povezav, ki naj bi omogočale »bolj učinkovito« neposredno upravljanje države), pomembna infrastrukturna in finančna podjetja ostajajo neprivatizirana, obseg socialnih pravic ostaja dolgoročno javno finančno nevzdržen, regulacija trga dela na segmentu zaposlitev za nedoločen čas odvrta novo zaposlovanje, uvajanje konkurence in odpiranje trgov v mrežnih dejavnosti je počasno, gospodarska rast pa pretežno temelji na nekaj velikih podjetjih in infrastrukturnih naložbah. Tipičen primer slovenskega pristopa je privatizacija, ki ob preširokem pojmovanju nacionalnega interesa in pomanjkanju domačega kapitala ni mogla privedi drugam kot do »tajkunov«, do ukvarjanja managerjev s konsolidacijo lastništva namesto z razvojnimi investicijami in do tega, da smo z dobršnim delom lastništva podjetij spet tam, kjer smo bili pred petnajstimi leti.

Danes je nevzdržnost obstoječega modela očitna bolj kot kdaj koli prej. Gospodarska kriza je najbolj prizadela delovno intenzivno industrijo, ki je v slovenski gospodarski strukturi zaradi dosedanje zaščite nadpovprečno prisotna. Vendar pa bi se obstoječi model zlomil, tudi če krize ne bi bilo. Njegovo ohranjanje je v zadnjem obdobju zahtevalo ogromno povečanje intenzivnosti dela ob hkratnem prehajanju ljudi v vse manj varne oblike zaposlitve. Intenzivnost dela ljudem otežuje dopolnjevanje plače s tradicionalnimi dopolnilnimi viri (siva ekonomija, obdelovanje lastne zemlje in podobno), povečujeta se obolevnost in absentizem kot odgovor na intenzivnost dela. Ker gospodarstvo, ki se ni dovolj prestrukturiralo, ni uspelo dovolj povečati ustvarjene dodane vrednosti, podjetja ne morejo izplačevati dostojno visokih plač, država pa nima več dovolj virov za financiranje obsežnega socialnega sistema in sistema javnih storitev, zato napoveduje posege v obstoječe pravice. Ljudje danes izgorevajo na negotovih delovnih mestih za dohodke, ki so na meji preživetja. Ekonomska neučinkovitost se je tako končno pokazala kot globoka socialna kriza, ki je v okviru obstoječega gospodarskega in preračunovane modela enostavno nerešljiva.

4. Kako nadgraditi veljavno razvojno strategijo?

Veljavna razvojna strategija temelji na izhodiščih, ki so zelo podobna zgoraj podani kritiki slovenskega razvojnega modela. Zato vsebuje številne predloge sprememb in usmeritve politik, ki so še danes relevantne. Kot smo povedali že uvodoma, jo je potrebno predvsem nadgraditi glede na spremenjene okoliščine. V nadaljevanju podajamo izhodišča za ključne elemente te nadgradnje.

A. Makroinstitucionalni sistem

Prvo in odločilno vprašanje, ki ga je potrebno nasloviti v novi strategiji, je vprašanje vzrokov za vztrajanje ekonomske politike pri ohranjanju ključnih sestavin obstoječega razvojnega modela in to kljub njeni deklarativni pripravljenosti na spremembe. Iskanje vzrokov ne more ostati omejeno na področje ekonomije oziroma na vprašanje različnih ekonomskih doktrin. Eksplicitno je potrebno odpreti vprašanje načina oblikovanja političnega ravnovesja (t.i. družbenega konsenza) v Sloveniji oziroma, povedano v ekonomskem žargonu, preveriti je potrebno ustreznost institucij, ki uokvirjajo delovanje političnega trga. V prvi vrsti bi morali kritično preučiti sedanji sistem socialnega partnerstva, ki je pogosto odigral ključno vlogo pri spreminjanju velikopoteznih razvojnih politik v zgolj marginalne korekcije obstoječega sistema. Preoblikovanje socialnega partnerstva zahteva tako modernizacijo delovanja sindikatov kot tudi modernizacijo delovanja predstavnikov delodajalcev. Enako pozornost bi morali nameniti volilnemu sistemu, ki ustvarja velike in programsko raznorodne koalicije, znotraj katerih drugačni kot marginalni predlogi ne morejo uspeti, hkrati pa izvoljenim predstavnikom ne omogoča prevzema »odgovornosti za spremembe«.

B. Mikroinstitucionalni sistem

Poleg teh konstitutivnih institucij, ki določajo strukturo političnega odločanja, bi se morala strategija temeljito posvetiti tudi slabostim in potrebnim spremembam drugih institucij, ki so ključne za delovanje gospodarskega sistema in tudi za izvajanje sprejetih razvojnih odločitev. V prvi vrsti je tu vprašanje delovanja pravne države: kako naj ta zagotovi učinkovito izvrševanje pogodbenih razmerij, predvsem pa zaščito gospodarskih in drugih subjektov pred samovoljnimi posegi države? Drugo je vprašanje okrepitve nadzornih institucij, ki nadzirajo delovanje države bodisi neposredno (npr. računsko sodišče, protikorupcijska komisija), bodisi posredno (npr. agencija za trg vrednostnih papirjev, urad za varstvo konkurence), pa tudi institucij, kot so tožilstvo, policija in sodišča, ki zagotavljajo spoštovanje »pravil igre« s strani

vseh akterjev, tudi na primer podjetij kot delodajalcev. Tretje je vprašanje drugačne, bolj ekonomsko učinkovite in k uporabniku usmerjene organizacije delovanja javnega sektorja. Gre tako za vprašanja organizacije javne uprave na ravni ministrstev (njihovo število in kadrovskega potencial), kakor tudi organizacije na ravni javnega sektorja v širšem pomenu. Četrto je vprašanje preoblikovanja sistemov socialnega zavarovanja, ne le z vidika njihove dolgoročne vzdržnosti, temveč tudi z vidika njihovega vpliva na gospodarstvo in trg dela. Ne nazadnje je tu še vrsta vprašanj glede različnih ekonomskih institucij, ki ključno vplivajo na delovanje ekonomskega sistema: na primer institucije, ki opredeljujejo lastništvo in upravljanje podjetij (corporate governance, kapitalski trg in transakcije z lastninskimi pravicami, državni nadzor nad gospodarstvom, obseg in upravljanje državne lastnine v podjetjih), institucije na trgu dela, administrativne ovire za gospodarjenje in podobno.

C. Sistem spodbud

Tudi znotraj ožjega področja ekonomskega razvoja bi morala nova strategija v primerjavi s predhodno prinesiti nekaj pomembnih novosti pri oblikovanju spodbud za razvoj. Prvič, poudariti in rešiti je potrebno problem spodbud in ovir za mobilnost prebivalstva, ki jih sestavlja kompleksen splet dejavnikov na trgu nepremičnin, finančnem trgu, prometni infrastrukturi, socialnem sistemu. Drugič, spodbujati je treba premikanje podjetij na vrh reprodukcijske verige, to je v proizvodnjo končnih izdelkov namesto v proizvodnjo lahko zamenljivih vmesnih proizvodov, in v večjo uporabo znanja nasploh. Tretjič, potrebno je spodbujati dejavnosti, ki lahko izkoristijo primerjalne prednosti negibljivih dejavnikov, zlasti lokacije oziroma ozemlja. Četrto, treba je spodbujati razvoj gospodarskih dejavnosti in raziskav, ki neposredno odgovarjajo na izzive trajnostnega razvoja (globalno segrevanje, energetska oskrba, energetska varčnost, okolju prijazni proizvodi in njihova proizvodnja) in s tem nevarnosti spreminjajo v razvojne priložnosti. Petič, treba je vzpostaviti spodbudne pogoje za podjetništvo in rast malih podjetij ter za prehod iz sive ekonomije v formalno.

D. Omogočujoča socialna država

Potrebna je modernizacija sistemov socialnega zavarovanja v smeri omogočujoče države blaginje. Gre za tip socialne države, v katerega so se v zadnjih desetih letih razvile skandinavske družbe in kjer mehanizmi socialne varnosti prilagajajo posameznike in družine tržnim razmeram. Ključno vprašanje ni obseg, temveč kakovost transferjev, to je, da so usmerjeni k trgu oziroma k temu, da osvobajajo družino in omogočajo ženskam in moškim, da so na trgih dela kar se da konkurenčni. Nujna je razbremenitev družin s kakovostnimi vrtci,

šolami ter oskrbo obolelih in starejših. Nujna je vzpostavitev pogojev, ki naj povečajo prostorsko mobilnost, s tem pa možnost izkoristka znanja in spretnosti na ozemlju celotne države. Tukaj igrajo ključno vlogo stanovanja, torej razumna stanovanjska politika po švedskem vzoru. Odlaganje reform trga dela na segmentu zaposlitev za nedoločen čas in v javnem sektorju je pripeljalo do razvoja nadomestnih oblik fleksibilnosti, ki v slabši položaj postavlja mlajše zaposlene in ženske, kar vodi do nižje stopnje rodnosti in do neizkoriščenosti izobrazbenega potenciala.

E. Legitimnost oblikovanja družbenih razvojnih ciljev

Sprememba, ki bo povečala družbeno relevantnost in legitimnost strategije, pa je potrebna tudi že pri samem postavljanju razvojnih ciljev. Cilji morajo biti postavljeni tako, da bodo ljudem pomenili nekaj oprijemljivega, sicer strategija ne bo mogla pridobiti zadostne družbene podpore. Osrednji cilj mora biti povečevanje blaginje ljudi, pri čemer mora biti pojem blaginje jasno opredeljen prek različnih vidikov kakovosti življenja posameznikov, od materialne in osebne varnosti prek razvoja lastnih potencialov in interesov do kakovostnega naravnega okolja. Jasno mora biti prikazano, kako bodo posamezni sklopi ukrepov oziroma usmeritev strategije prispevali k izboljševanju različnih elementov blaginje. Tudi način spremljanja izvajanja strategije mora biti zastavljen tako, da bodo enakovredno spremljani in kvantificirani vsi pomembni vidiki blaginje.

F. Vrednostna in konceptualna opredelitev razvojnega modela

Danes je očitno, da uspešna izhodna strategija iz sedanje gospodarske krize ni mogoča brez temeljitih strukturnih sprememb, navedenih v točkah A do E. Toda, če naj bi bile te uspešne, bodo morale temeljiti na izhodiščih prostega, konkurenčnega tržnega gospodarstva, podprtega in uravnoteženega z modernizirano vlogo socialne države, o kateri govorimo zgoraj. Zato se nova strategija ne bo mogla izogniti nekaterim temeljnim vrednostnim oziroma konceptualnim opredelitvam glede prihodnjega razvojnega modela. Idealno bi bilo, če bi takšno uvodno poglavje lahko nastalo kot sinteza javnih razprav, ki naj bi jih spodbudilo naše poročilo.

G. Javnofinančni vidik

Čeprav bo vlada na sedanjo krizo morala odgovoriti z različnimi dokumenti, katerih namen bo kratkoročno oziroma srednjeročno odgovarjanje na bistveno poslabšan javnofinančni položaj države (npr. izhodna strategija in strategija odpravljanja presežnega javnofinančnega

primanjkljaja) in čeprav naj bi se s to temo predvidoma ukvarjal tudi nedavno ustanovljeni fiskalni svet, pa tudi nova strategija ne bo mogla obiti te problematike. Treba bi bilo torej analizirati tudi javnofinančne vidike strategije, o kateri je govora v prejšnjih točkah, ter poiskati odgovore na ključne probleme, ki jih Slovenija še vedno ima na prihodkovni strani svojih javnih financ, še bolj pa na njeni odhodkovni strani.

5. Postopek priprave in struktura strategije

Navedeni preudarki dajejo osnovo tudi za odločitev o postopku priprave in strukturi nove strategije. Glede na to, da gre vsebinsko bolj za nadgradnjo kot za radikalno prenovu lahko podobna ostane tudi struktura.

1. Splošni uvodni del, ki bi zajemal:

- kratek povzetek razvojnih rezultatov in ekonomske politike v obdobju od sprejema zadnje strategije,
- predvidevanja glede prihodnjega razvoja ekonomskega okolja,
- osnovne vrednostne oziroma konceptualne opredelitve razvojnega modela,
- osnovne razvojne cilje strategije.

2. Operativni del, ki bi za razliko od sedanjih petih lahko vseboval le dve razvojni prioriteti:

- prva prioriteta bi bila razvoj ustvarjalne in odprte družbe in bi povezala vsebine, ki so zdaj zajete v prvih dveh prioritetah (na znanju temelječa družba + konkurenčno gospodarstvo), dopolnili pa bi jih z vsebinami, ki smo jih omenili v prejšnji točki kot dopolnitev ekonomskega dela strategije in kot vprašanje ekonomskih institucij,
- druga prioriteta bi bila namenjena institucionalnemu okviru razvoja in bi zajela vprašanja konstitutivnih družbenih institucij, pravne države in nadzornih institucij, reforme javnega sektorja in preoblikovanje sistemov socialnega zavarovanja. S tem bi celovito dopolnili sedanjo tretjo prioriteto, ki govori o učinkovitem delovanju države,
- ostali dve sedanji prioriteti, to je modernizacija socialne države in trajnost razvoja, bi morali smiselno integrirati v strategijo že na ravni ciljev, nato pa v vsaki od dveh prioritet predvideti ustrezne usmeritve za doseganje vseh ciljev.

PRIPRAVILI:

Janez Šušteršič

Urban Vehovar

Jože P. Damijan

Mojmir Mrak

Matija Rojec

Ljubljana, 25.2.2010