

Dr. Ana Murn*

Poročilo o razvoju 2006¹

Poročilo o razvoju je dokument, s katerim Slovenija spremlja razvoj in uresničevanje sprejete nacionalne razvojne strategije. Dosedanja štiri poročila, prvo je bilo pripravljeno leta 2002, so spremljala uresničevanje usmeritev Strategije gospodarskega razvoja Slovenije, letošnje peto poročilo pa že izhaja iz usmeritev Strategije razvoja Slovenije. Ker je bila Strategija razvoja Slovenije sprejeta sredi leta 2005, večina razpoložljivih, mednarodno primerljivih podatkov pa pokriva leto 2004, poročilo letos še ne ugotavlja uresničevanja njenih usmeritev. Zato sodi med dokumente, ki prvenstveno izkazujejo izhodiščno stanje razvoja (večinoma za leto 2004) in razvojnih trendov za obdobje 2000–2004 in ocenjuje možnosti uresničevanja ciljev in prioritet Strategije razvoja Slovenije ob nadaljevanju sedanjih trendov razvoja.

Poročilo metodološko sloni večinoma na rezultatih nabora kazalnikov za spremljanje razvoja. Oblikovanje nabora kazalnikov sega v čas priprave Strategije gospodarskega razvoja Slovenije, po sprejetju Strategije razvoja Slovenije pa je bil nabor še precej razširjen s kazalniki, ki pokrivajo nova področja vsebinsko precej razširjene strategije. Kazalniki izhajajo iz mednarodno uveljavljenih metodologij in podatkov za države članice Evropske unije. Podoben nabor kazalnikov ima tudi Evropska unija za spremljanje Lizbonske strategije (strukturni kazalniki) in OECD za spremljanje razvoja v državah članicah (OECD: Factbook 2006). Spričo velikega števila kazalnikov (69) je bilo letos pripravljeno tudi sintezno ocenjevanje razvoja z združevanjem kazalnikov po dveh pristopih. Po prvem pristopu so bile rangirane države po doseženih rezultatih razvoja v letu 2004 in gibanjih v obdobju 2000–2004, doseženi rangi kazalnikov pa so bili aritmetično sešteti po razvojnih prioritetah. Drug pristop je temeljil na matematičnem modelu, ki računa ustrezne relativne uvrstitve držav glede na dosežena povprečja Evropske unije. Prednost modela je v tem, da upošteva tudi odstopanja vrednosti kazalnikov posameznih držav od povprečja Evropske unije. Oba pristopa sta dala zelo podobne sintezne rezultate.

Z nadaljevanjem dosedanjih razvojnih trendov postavljen gospodarski razvojni cilj Strategije razvoja Slovenije, do leta

2013 preseči povprečno raven ekonomske razvitosti Evropske unije, ne bo uresničen. Slovenija zmanjšuje gospodarski razvojni zaostanek za Evropsko unijo, vendar z vidika zastavljenih ciljev prepočasi. Leta 2004 je dosegla že 79 % povprečnega bruto domačega proizvoda Evropske unije na prebivalca po kupni moči in se je med državami članicami uvrstila na 16. mesto, kar je mesto bolje kot leta 2000. V obdobju 2000–2004 je razvojni zaostanek zmanjšala za šest odstotnih točk, kar je nekoliko hitreje kot v obdobju 1995–2000, ko se je njen zaostanek zmanjšal za pet odstotnih točk. Vendar je bila po hitrosti gospodarskega razvoja v obdobju 2000–2004 Slovenija med državami članicami povsem povprečna in se uvršča na osmo do deseto mesto. Bistveno hitrejše rasti kot Slovenija so dosegle Irska, Grčija in baltiške države. Če bo Slovenija razvoj nadaljevala z enakim tempom, bo leta 2013 dosegla 94 % povprečja, cilj Strategije razvoja Slovenije pa je preseči povprečno raven razvitosti Evropske unije. Povprečna gospodarska rast Slovenije je povprečno rast starih članic Evropske unije v obdobju 2000–2005 letno presegala za 1,6 odstotne točke, izračuni pa kažejo, da bi jo morala presegati za skoraj dvakrat toliko, če želi doseči zastavljeni strateški cilj.

Dosedanji gospodarski razvoj je bil v Sloveniji ugodnejši pri zagotavljanju makroekonomske stabilnosti in zaposlenosti kot na področju konkurenčnosti gospodarstva, razvoju podjetništva in učinkoviti uporabi znanja za gospodarski razvoj.

➤ *Makroekonomska stabilnost je v obdobju 2000–2004 zagotavljala zadovoljive pogoje razvoja, saj se je Slovenija po makroekonomskih kazalnikih (z izjemo inflacije) v letu 2004 uvrščala v prvo polovico držav Evropske unije, najvišje pri javnem dolgu, nižjega so imele le štiri države (vse tri baltiške in Irska). Po hitrosti zniževanja inflacije v obdobju 2000–2004 je bila Slovenija zelo uspešna (zasedla je drugo mesto), nadaljevanje ugodnega trenda tudi v letu 2005 je pripeljalo do uresničitve cilja, saj je ob koncu leta že izpolnila tudi maastrihtski kriterij cenovne stabilnosti. Kljub izpolnjevanju nominalnih fiskalnih kriterijev za prevzem evra, so zaznane še določene slabosti predvsem pri strukturi izdatkov države, ki jih je potrebno prestrukturirati in povečati njihovo prilagodljivost.*

* Urad za makroekonomske analize in razvoj, Ljubljana

¹ Poročilo o razvoju 2006 je publikacija, ki jo pripravlja Urad za makroekonomske analize in razvoj, dr. Ana Murn pa je urednica poročila.

- *Stabilna in razmeroma visoka gospodarska rast je omogočila tudi povečanje zaposlenosti.* Stopnja zaposlenosti se postopno povečuje in že od leta 2004 Slovenija presega povprečje držav članic Evropske unije, stopnja brezposelnosti pa je nekoliko pod njim. Nižja od povprečja držav članic je tudi dolgotrajna brezposelnost, čeprav je delež dolgotrajno brezposelnih v skupnem številu brezposelnih še vedno visok. Zaskrbljujoča je predvsem nizka stopnja zaposlenosti starejših in visoka stopnja brezposelnosti mladih. Razmere na trgu dela še niso zadovoljive tudi z vidika zaposlovanja, čeprav je bil dosežen napredek. Neizkoriščeno možnost za večjo fleksibilnost in večjo zaposlenost predstavljajo predvsem delne zaposlitve.
- *Bistveno slabši rezultati razvoja Slovenije so bili doseženi na področju konkurenčnosti in podjetništva.* Rangiranje držav članic Evropske unije po doseženih rezultatih kazalnikov konkurenčnosti za leto 2004 je Slovenijo uvrstilo v zadnjo tretjino. Konkurenčnost še vedno pesti nizka produktivnost, ki izhaja iz razmeroma neugodne gospodarske strukture z visokim deležem predelovalnih dejavnosti. Med slednjimi je visok delež delovno intenzivnih ter tehnološko srednje zahtevnih dejavnosti, v katerih je večina vodilnih slovenskih izvoznikov. Podjetništvo, ki bi z dinamičnim nastajanjem novih podjetij in njihovo rastjo lahko postopno nadomeščalo staro in predvsem nizko tehnološko intenzivno industrijo ter pospešilo razvoj najbolj dinamičnih, na znanju temelječih storitev, je slabo razvito, prav tako pa je tudi priliv neposrednih tujih naložb med najnižjimi v Evropski uniji. V letu 2005 so bile izhodne neposredne tuje investicije večje od vhodnih, kar je precej neobičajno za to stopnjo gospodarskega razvoja države. Do intenzivnejšega razvoja tržnih storitev je prišlo šele v letu 2004, že od leta 2000 pa se postopno krepijo tudi na znanju temelječe tržne in netržne storitve. Še vedno slabo razvit ostaja tudi bančni sektor, ki bi bil s ponudbo ustreznih finančnih aranžmajev lahko pomemben dejavnik dinamičnega podjetniškega razvoja.
- *Na konkurenčnost gospodarstva pomembno vpliva tudi učinkovita uporaba znanja za gospodarski razvoj.* Slovenija med državami članicami Evropske unije na eni strani dosega ugodne uvrstitve pri kazalnikih, ki kažejo razvojna vlaganja (javnofinančna in zasebna sredstva za izobraževanje – prva tretjina; izdatki za razvojno-raziskovalno dejavnost – prva polovica članic; stanje na področju vlaganj v informacijsko-komunikacijske tehnologije se je poslabšalo in je pod povprečjem držav

Evropske unije). Na drugi strani dosega bistveno manj ugodne rezultate pri kazalnikih, ki kažejo uspešnost teh vlaganj v razvoj družbe, temelječe na znanju (prebivalci s terciarno izobrazbo, inovacije, patenti, delež raziskovalcev v gospodarstvu, število diplomantov naravoslovnih in tehničnih ved, sodelovanje javne raziskovalne sfere z gospodarstvom). V obdobju 2000–2004 so bile spremembe na tem področju med najpočasnejšimi, Slovenija se je uvrstila na rep držav članic (23. mesto); ugodnejša gibanja so bila dosežena le pri rasti sredstev za razvojno-raziskovalno dejavnost.

- *Države s hitro rastočim gospodarstvom Evropske unije (Irška, Grčija, Luksemburg, Španija, Združeno kraljestvo, Estonija, Latvija, Litva, Madžarska, Slovaška in Slovenija) se po makroekonomskih kazalnikih, kazalnikih konkurenčnosti in kazalnikih znanja uvrščajo razmeroma visoko (predvsem v primerjavi z doseženo stopnjo razvoja).* Slovenija se po stanju primerjalno uvršča na sredino podobno kot Litva in Španija ter bistveno slabše kot Združeno kraljestvo, Irška, Luksemburg in Estonija. Po hitrosti izboljševanja vseh treh skupin kazalnikov v obdobju 2000–2004 prednjači Irška, sledita ji Estonija in Litva, Slovenija pa se po hitrosti sprememb spet uvršča v sredino. Povezanost med vsemi tremi skupinami kazalnikov in gospodarsko rastjo, kjer se Slovenija tudi uvršča na sredino, kaže na razvojni vzorec postopnega in razmeroma dokaj uravnoteženega razvoja, ki mu Slovenija na področju gospodarskega razvoja sledi že več kot desetletje.

Na področju družbenega razvojnega cilja so rezultati razvoja Slovenije zelo dobri tako na področju moderne socialne države kot na področju večje zaposlenosti. Ugodni so tudi trendi, ki izboljšujejo še obstoječe slabosti. Po kazalnikih stanja se Slovenija med državami članicami Evropske unije uvršča med države z ugodnimi razmerji na trgu dela, v sistemu socialne zaščite ter relativno tudi po doseženi življenjski ravni, tveganju revščine in dohodkovni neenakosti. Pri socialnem razvoju je najslabše (12. mesto) uvrščena po dolgotrajni brezposelnosti. Tako ugodni rezultati socialnega razvoja so bili doseženi ob znižanju deleža izdatkov za socialno zaščito v bruto domačem proizvodu, kar je posledica izvedene pokojninske reforme, ki znižuje javne izdatke za pokojnine. Razmeroma visoke rezultate dosega tudi pri oceni indeksa človekovega razvoja ter ima nizko razliko med dohodki moških in žensk. Stopnja tveganja revščine pred socialnimi transferji je v Sloveniji med vsemi državami članicami najnižja, po stopnji tveganja revščine po socialnih

transferjih pa se uvršča na drugo mesto. Ne glede na dobre rezultate je lahko razvojni problem nizko zaupanje med ljudmi in v institucije. Sistemi socialne zaščite so bili v precejšnji meri prilagojeni aktualnim potrebam, zato prebivalcem omogočajo relativno dobro zaščito in še ne pomenijo nesprejemljivih javnofinančnih obremenitev. Ustrežajo pa današnji demografski strukturi, ne povsem pa tudi prihodnji. Mednarodne primerjave kažejo, da je stopnja socialnega razvoja v Sloveniji nadpovprečno visoka glede na doseženo raven gospodarske razvitosti.

Pri medgeneracijskem in sonaravnem cilju, ki je opredeljen kot uveljavljanje načela trajnosti na vseh področjih razvoja, Slovenija dosega različne rezultate. Razmeroma ugodni so rezultati regionalnega razvoja, nekoliko slabši na področju integracije okoljskih politik v gospodarski razvoj, razmeroma slabi pa so rezultati na področju demografskih trendov.

- *Pri trajnostnem razvoju z vidika okolja oziroma integracije okoljskih komponent v gospodarski razvoj se Slovenija uvršča v sredino držav članic Evropske unije, pri čemer jo najbolj obremenjuje energetska intenzivnost in visoka poraba nitratnih gnojil na enoto kmetijske zemlje. Pri drugih kazalnikih dosega rezultate, ki jo uvrščajo v prvo ali na začetek druge tretjine držav članic. Od leta 2000 do leta 2004 se je vpetost okoljskih vsebin v gospodarski razvoj povečevala hitreje kot v povprečju Evropske unije (9. mesto), med različnimi kazalniki pa je bilo gibanje neugodno le pri deležu cestnega v blagovnem prometu. Prilagajanje gospodarstva ter poselitve pričakovanim podnebnim spremembam, uveljavljanju trajnostne rabe naravnih virov in zmanjševanju nastajanja odpadkov se relativno počasi izboljšuje, okoljska politika pa še ni dovolj integrirana v razvojne usmeritve.*
- *Demografski trendi so z vidika trajnostnega razvoja slabi. Kritična kazalnika sta nizka rodnost, ki je že nekaj let med najnižjimi v Evropski uniji, in povečevanje deleža starega prebivalstva, ki je trenutno še nižji od povprečja Evropske unije, in tudi njegovo povečevanje je počasno, kritično pa bo postalo že v naslednjem desetletju. Slabšanje starostne sestave prebivalstva posledično povečuje indeks odvisnosti starega prebivalstva. Zaradi nizke rodnosti je naravni prirast prebivalstva negativen od druge polovice devetdesetih let, selitveni prirast pa je relativno nizek. Število prebivalcev Slovenije je v zadnjem desetletju ostalo skoraj nespremenjeno.*
- *Regionalne razlike so v Sloveniji majhne in sodijo med najnižje v državah Evropske unije. Razlike, merjene z bruto domačim proizvodom na prebivalca, počasi naraščajo, a predvsem zaradi hitrejše*

krepitev Osrednjeslovenske regije. Na področju brezposelnosti se trendi zmanjševanja regionalnih razlik, pričeti leta 2002, nadaljujejo; na področju dohodka (merjenega z osnovo za dohodnino na prebivalca) pa so razlike med regijami majhne in stabilne že od leta 1995. Demografski trendi kažejo nadaljevanje koncentracije prebivalstva v Osrednjeslovenski regiji, problematično pa je predvsem upadanje števila prebivalstva v obrobni pokrajini.

Dosežen razvoj Slovenije v obdobju 2000–2004 ni bil uravnotežen. Strategija gospodarskega razvoja Slovenije se je opredelila za uravnotežen razvoj (med gospodarsko, socialno in okoljsko komponento razvoja), vendar pa je zaradi ugotovitve, da so zaostanki Slovenije za razvitimi državami največji na gospodarskem področju, postavila prioriteto, da večja uravnoteženost razvoja zahteva predvsem hitrejši gospodarski razvoj. Kljub takšni strateški opredelitvi je tudi v obdobju izvajanja te strategije socialni razvoj napredoval hitreje kot gospodarski in okoljski, pri čemer je slednji merjen le s kazalniki integriranosti varstva okolja v gospodarski razvoj. Neuravnoteženost razvoja je splošna značilnost tudi drugih držav Evropske unije s hitro rastočim gospodarstvom, toda v nobeni od posebej analiziranih držav članic nista socialni in okoljski razvoj napredovala hitreje od gospodarskega.

Neuravnoteženost razvoja v Sloveniji je posebnost in predvsem posledica kombinacije politik. Razvojna vloga države je predvsem pri pospeševanju konkurenčnosti gospodarstva šibka, saj razvoj spremljajo številne slabosti, kar potrjuje tudi rangiranje držav Evropske unije. Slovenijo zaznamuje razmeroma slaba uvrstitev rezultatov razvoja leta 2004 in dokaj povprečne spremembe v obdobju 2000–2004. Podobne so tudi ocene mednarodnih institucij (WEF, IMD, EBRD, Svetovna banka), ki kažejo, da ima Slovenija težave s konkurenčnostjo in podjetništvom predvsem na področjih učinkovitosti podjetij, infrastrukture, konkurence, kakovosti nacionalnega poslovnega okolja, lastniške vloge države v gospodarstvu, pravne varnosti ter davčnih obremenitev, zlasti stroškov dela.

- *Institucionalno okolje doslej ni prispevalo dovolj k razvoju. Po učinkovitosti vlade, kot jo ocenjuje IMD, Slovenija med članicami Evropske unije zaseda šele 18. mesto (2005). Prav tako slabo ocenjuje učinkovitost javnih institucij WEF (2005: 17. mesto). Tudi pričujoče poročilo izkazuje razvojne probleme na različnih področjih, ki izhajajo iz delovanja državnih organov in javnih institucij. Združimo jih lahko v tri skupine: administrativne in druge ovire pri razvoju podjetništva in investiranja; še vedno velik*

lastniški in upravljavski delež države v podjetniškem sektorju; prepočasna liberalizacija mrežnih dejavnosti in šibko varovanje konkurence.

- *Skupna davčna obremenitev je v Sloveniji visoka, nadpovprečno obremenjena pa sta tako potrošnja kot delo.* Po skupni davčni obremenitvi je Slovenija (40,1 % BDP) deseta država Evropske unije; za Švedsko, kjer je obremenitev največja, zaostaja za 10,7 odstotnih točk; Litvo, kjer je obremenitev najmanjša, pa presega za 11,6 odstotnih točk BDP. Posebej je v Sloveniji visoka obremenitev z davki na potrošnjo (4. mesto) in z davki na delo (7. mesto). Davki na kapital pa so zelo nizki, nižje imajo le baltske države. Med državami s hitro rastočim gospodarstvom v Evropski uniji je davčna obremenitev višja kot v Sloveniji le v Luksemburgu, davki na potrošnjo in davki na delo pa so v Sloveniji najvišji.
- *Visoki javnofinančni izdatki so se v primerjavi z BDP v zadnjih dveh letih že nekoliko znižali, njihova struktura in poraba pa še nista dovolj učinkoviti.* Po višini javnofinančnih izdatkov se Slovenija med državami, članicami Evropske unije, uvršča v sredino, vendar visoki izdatki za t. i. "državotvorne naloge" (8. mesto) znižujejo možnosti financiranja izdatkov, ki bolj prispevajo h gospodarski rasti. Tako so v Sloveniji nižji kot v povprečju Evropske unije predvsem izdatki za gospodarske dejavnosti ter stanovanjski in prostorski razvoj; po izdatkih za izobraževanje in zdravstvo pa se Slovenija uvršča v zgornjo polovico držav Evropske unije. Nižji izdatki za gospodarske dejavnosti so posledica tudi neustreznega proračunskega načrtovanja, saj gre večinoma za izdatke, ki so najbolj fleksibilni, zato država pri vsakokratnih krčenjih celotnih proračunskih izdatkov krči prav te (subvencije in investicijske transferje). Visoki javnofinančni izdatki in njihovo nerazvojno razporejanje negativno vplivajo na gospodarsko rast in razvoj, na kar Slovenijo opozarjajo ne le mednarodne primerjave, temveč tudi priznane mednarodne institucije (npr. Mednarodni denarni sklad).

Sintezna ugotovitev Poročila o razvoju je, da mora Slovenija spremeniti dosednji razvojni koncept in razvojno vlogo države.

Če koncepta in vloge države ne bo spremenila, ciljev Strategije razvoja Slovenije ne bo dosegla. Še več, prehitijo jo lahko tudi nekatere sedaj manj razvite države članice Evropske unije (predvsem baltske države), ki že dosegajo pospešene stopnje gospodarske rasti, imajo pa tudi bistveno bolj spodbudna okolja za dolgoročno pospešen razvoj.