

Dr. Marko Kranjec

Možne poti in koraki do večje odličnosti slovenskega gospodarstva

Povzetek:

V članku avtor razmišlja o možnih načinih povečanja odličnosti slovenskega gospodarstva. Izhaja iz prepričanja, da je za odličnost potrebna predvsem ideja, preblisk posameznika, ki vsak na svojem področju teži k večji uspešnosti in večjemu zaslužku. Državni intervencionizem ne more zagotoviti odličnosti, lahko pa država s svojimi predpisi in ukrepi prispeva k lažjemu doseganju odličnosti. Neustrezni državni predpisi pa lahko po drugi strani tudi preprečujejo doseganje odličnosti in močno škodijo blaginji. Kot primer predpisov, ki lahko preprečujejo učinkovitost in odličnost analizira birokratizacijo na področju ustanavljanja podjetij in graditve objektov, neustrezno zemljiško in prostorsko politiko, politiko konkurenčnosti, davčni sistem, politiko izobraževanja in politiko socialne zaščite posameznika.

Ključne besede: gospodarska učinkovitost, birokratizacija, prostorska politika, davki, socialno zavarovanje.

Summary:

Possible ways and measures to promote the excellence of slovenian economy

The paper discusses the obstacles for better excellence of slovenian business sector. He starts from the premise that excellence is predominantly the result of the idea or intuition of individuals who strive for greater efficiency and higher profit. Government can not guarantee excellence, but it can create an environment that is conducive to excellence. On the other hand, the government can, through inappropriate policies, prevent the attainment of excellence. As damaging examples the author discusses bureaucratic procedures and regulations, inappropriate land policies, competition policy, the tax system, policy of education and policies of social security.

Key words: economic efficiency, bureaucratisation, land policy, taxes, social insurance.

1. Uvod

Ali je slovensko gospodarstvo učinkovito in odlično, ali pa je morda slabo, neodlično, in ga čaka težka prihodnost? Ali bomo lahko postali ena najbolj razvitih držav evropske unije, ali pa bomo živetarili na njeni periferiji? Kaj je pravzaprav na znanju temelječa družba in kako to doseči? Ali se odličnost dosega z državnimi podpora-mi in radodarno socialno politiko ter intervencionizmom ali pa predvsem s prosto individualno pobudo? Ali zagovarjanje ekonomskega liberalizma ne pomeni ogrožanja nacionalnih interesov, in ali ni individualna pobuda danes zastarel pristop? Koliko države potrebuje neka družba in koliko trga? Kje je meja med socialno solidarnostjo in ekonomsko učinkovitostjo?

To so vprašanja, ki sem si jih zastavljal, ko sem pričel razmišljati o temi, ki mi jo je predlagal organizator tega srečanja. Bolj, ko sem razmišljal, manj gotov sem bil, da nanje lahko ponudim odgovore, oziroma da je nanje pravzaprav sploh mogoče zadovoljivo odgovo-

riti. Zato je moj prispevek lahko le subjektivno razmišljanje, ki naj spodbudi razpravo in nakaže nekatere možne smeri delovanja na ožjih, bolj specialnih področjih delovanja.

Kot izhodišče svojega prispevka si bom sposodil misel organizatorja, da »majhna in preprosta iskrica velikokrat vodi do odličnosti in mojstrstva. Vse se začne s prvim korakom«. Menim, da je težko bolje zadeti bistvo prizadevanj za odličnost. To istočasno pomeni, da je odličnost predvsem rezultat prizadevanja vsakega posameznika, in ne nekega usmerjenega družbenega vodenja ali birokratske regulacije. Brez neprestanih prizadevanj posameznikov in podjetnikov je težko dosegati učinkovitost in odličnost.

V sestavku se zato ne bom ukvarjal s špekulacijami, kakšna naj bo razvojna strategija Slovenije. Delim mnenje tistih, ki cinično menijo, da je bodočnost mogoče najbolj zanesljivo napovedovati za nazaj. Lahko bi sicer sestavil seznam področij, ki so trenutno aktualna, ali problematična, ali moderna, ali se meni subjektivno zde pomembna, in jih proglasil za kritična za bodočnost Slovenije, vendar s tem ne bi nič prispeval k pravilnejši usmeritvi v bodočnost.

Skeptičen sem tudi do različnih vizij, ki jih pogosto izdelujejo državni organi in v katerih so predvidene bodoče smeri razvoja države. Menim, da je izdelava takšnih »vizij«, ki naj bi vnaprej opredelile konkurenčne dejavnosti in »nosilce« razvoja bolj ali manj jalovo početje, čeprav so morda številni dobronamerni strokovnjaki drugačnega mnenja. Mogoče je sicer izdelati študije, v katerih eksperti različnih profilov »napovedujejo« bodočnost s tem, da vsak na svojem področju ekstrapolirajo preteklo znanje v bodočnost. Vprašanja pa je, kakšna je uporabna vrednost teh študij. Spomnimo se lahko napovedi Rimskega kluba iz šestdesetih let preteklega stoletja, v katerih so »vizionarji« mehanično ekstrapolirali pretekla dogajanja in napovedovali pomanjkanja skoraj vseh surovin do konca 20. stoletja in velike ekološke katastrofe. Nobena od teh katastrofičnih vizij se ni uresničila. Po drugi strani tudi ekstrapolacija optimističnih pričakovanj nima nič večje vrednosti kot ekstrapolacija katastrof. Predvidevanje, da bo Slovenija postala ena od vodilnih držav EU ne slo- ni na nobeni resni analizi. Največ koristi od vizij imajo ponavadi tisti, ki jih izdelujejo.

Prav tako se ne bom ukvarjal z analizo makroekonomske politike, za katero bom predpostavljal, da bo takšna, da bo zagotavljala ustrezno notranjo in zunanjo makroekonomsko stabilnost.

V sestavku me predvsem zanima ali **družbeni, administrativni in ekonomski okviri** družbe zagotavljajo ustrezno izrabo iniciativ posameznikov. Le-te so po mojem mnenju najbolj pomembne za bodočnost, predvsem za gospodarsko bodočnost Slovenije.

Osnovna in najbolj pomembna naloga družbe je osvestitev državljanov in gospodarstva, da je bodočnost najbolj odvisna od njih samih in njihovih dejanj. Prenehati je treba z razmišljanjem, kaj lahko država stori za državljane in podjetja, ali kaj naj državljani store za državo in pričeti razmišljati **kaj lahko državljani store sami zase**. Država naj državljanom omogoči samo enakost priložnosti, ne enakosti v rezultatih. Ker smo ljudje obdarjeni z zelo različnimi kvaliteta in sposobnostmi, pomeni enakost priložnosti možnost razvijati te različne kvalitete in s tem največ prispevati k skupnemu napredku. Enakost priložnosti ne pomeni, da morajo vsi učenci končati enake šole ali vsi študenti diplomirati, da morajo imeti vsi zaposleni enake plače, da morajo vsi imeti neomejeno zdravstveno varstvo, zagotovljeno zaposlitev, itd. temveč, da je treba vsakemu od nas dati možnost, da svoje različne sposobnosti razvije v največji meri predvsem s svojim lastnim naporom in z zavedanjem, da so njegovi rezultati in njegova prihodnost odvisni v prvi vrsti od njega samega.

Če se strinjamo s tem izhodiščem, potem se postavlja logično vprašanje kaj mora narediti država, da bodo državljani lahko uresničevali svoje iniciative. Menim, da so v tem trenutku v Sloveniji za doseganje – pa tudi za preprečevanje – odličnosti in uresničevanje iniciativ najpomembnejša predvsem naslednja področja:

- administrativne ovire in birokratizacija,
- prostorska in zemljiška politika,
- politika konkurenčnosti,
- davčni sistem,
- politika izobraževanja, in
- politika socialne zaščite posameznika.

Moj izbor je popolnoma subjektiven in zavedam se, da gre za izredno široko področje, ki bi vsako za sebe zahtevalo poglobljeno obrav-

navo. Na tem mestu se bom zato omejil na najnujnejše, z izrecnim poudarkom na doseganju odličnosti.

2. Administrativne ovire in birokratizacija

V Sloveniji se je leta 2000 mudila Svetovalna služba za tuje naložbe, svetovalni organ Svetovne banke, z namenom identificirati administrativne omejitve, s katerimi se morajo spopadati podjetniki pri svojih odločitvah o investiranju in pričetku poslovanja. Poročilo, ki je nastalo na podlagi njihovih ugotovitev je bilo porazno: administrativni postopki in predpisi so resna ovira za podjetniško klimo in za prizadevanje k odličnosti¹. Pri tem je pomembno, da ne gre samo za ovire tujim investitorjem, temveč za ovire nasploh, ki odločilno zmanjšujejo fleksibilnost našega gospodarstva. Prvi korak ali prva iskrice, kot bi rekel naš prireditelj, je zatrta že v kali z birokratskimi postopki. Naj navedem nekaj primerov:

- a) dolgotrajni postopki za vpis novega podjetja v sodni register. Poleg velikega števila dokumentov, ki morajo biti vsi v slovenskem jeziku in notarsko overjeni, je potrebno za vpis v sodni register čakati tudi po več mesecev. Stroški vpisa, ki npr. v Nemčiji znašajo med 100 in 200 Eurov, znašajo v Sloveniji, zaradi sodnih in upravnih taks ter visokih notarskih tarif, tudi do desetkrat več. Vpis v register, ki v večini drugih držav EU traja običajno med 3 dni in 4 tedne, traja v Sloveniji tudi do 3 mesece. Z bistveno prijaznejšim postopkom so nas prehitele tudi že nove članice EU. Tako je npr. v Slovaški mogoče d.o.o. podjetje registrirati v največ 3 dneh (podatek april 2004), pri nas pa je na to potrebno čakati več mesecev. Takšna birokratizacija očitno ne more prispevati k odličnosti, saj podjetnike odvrča od investiranja in sili v iskanje bližnjic kar neizogibno vodi do erozije poslovne etike.
- b) Poseben problem birokratizacije so postopki pridobitve gradbenih dovoljenj. Zakon, ki je bil sprejet leta 2002 in na njegovi podlagi sprejet pravilnik² sta imela namen zmanjšati birokratizacijo tega področja. Dejansko pa sta le nebitveno spremenila postopke, ki so po splošnem prepričanju nepotrebni, podvajajoči in še naprej skrajne birokratski.

¹ Foreign Investment Advisory Service: Slovenia, Administrative barriers to investment, Washington, 2000.

² Zakon o graditvi objektov (ZGO-1, U.I. RS, št. 110/2002 in spremembe); Pravilnik o projektni in tehnični dokumentaciji (U.I. RS, št. 66/2004).

Naj naveden samo najbolj bistveno. Prejšnjo lokacijsko informacijo in lokacijsko dovoljenje je sicer zamenjal enoten postopek, ki pa zahteva zbiranje enakega ali celo večjega števila dokumentov kot prej. Zakon in še posebno pravilnik podrobno naštevata vrste potrebne dokumentacije in celo mesto, na katerem morajo biti oznake, od katerih ni mogoče niti najmanjše odstopanje. Na zunanji strani platnic dokumentov morajo biti vedno navedene podatki o vrsti projekta ³, številka projekta, vsebina mape, vrsta gradnje in podatki o objektu. Načrti morajo biti vloženi v mape po točno določenem vrstnem redu ⁴, ker se sicer vložena vloga zavrne kot nepopolna, kar podaljšuje postopek za najmanj 1 mesec. Izdelava načrtov, tudi če neka instalacija ni predvidena, denimo telefonski priključek, je obvezna in povezana s pridobivanjem nepotrebnih soglasij. Stroški soglasij se gibljejo od 10 do 25 tisoč SIT, stroški izdelava različnih načrtov pa več 100 tisoč SIT.

Vsaka sprememba načrtov pomeni ponovitev celotnega postopka, ponovno pridobivanje soglasij in nove stroške.

Očitno je, da takšni postopki ne prispevajo k odličnosti temveč koristijo predvsem točno določenim skupinam:

- a) **birokraciji**, ki se s formalističnim pristopom ščiti pred očitki o neučinkovitosti, ki bi bila pri transparentnejših postopkih evidentna. Poleg tega so možne velike zlorabe in korupcija, ko so investitorji prisiljeni poseči po vseh sredstvih za realizacijo svojih projektov, ni pa mogoče izključiti tudi političnega klientelizma;
- b) **izdelovalcem projektne dokumentacije**, ki so zainteresirani za zapletenost postopkov, ker lahko nastopajo v vlogi edino usposobljenih za ta dela, poleg tega pa imajo zveze tudi z birokracijo in lahko pospešijo postopek. Za svoje storitve seveda zaračunavajo kartelno določene cene, ki so običajno bistveno previsoke;
- c) **dajalcem soglasij**, ki lahko pogosto brez posebne utemeljitve zavrnejo izdajo soglasja (npr. zaradi premajhne kapacitete omrežja, ipd.), največkrat pa je izdano soglasje povezano z obveznostjo investitorja, da potrebna dela (npr. priključke) izvede sam izdaja-

³ Projektov je 5 vrst: idejna zasnova (IDZ), idejni projekt (IDP), projekt za pridobitev dovoljenja (PGD), projekt za razpis (PZR) in projekt za izvedbo (PZI).

⁴ Mapa št. 1: arhitektura, št. 2: načrti krajinske arhitekture, št. 3: načrti gradbenih konstrukcij, št. 4: načrti električnih instalacij in opreme, št. 5: načrti strojnih instalacij, št. 6: načrti telekomunikacij, št. 7: tehnološki načrti, št. 8: načrti izkopov in osnovne podgradnje, št. 9: drugi gradbeni načrti, in št. 10: drugi elaborati.

telj soglasja (npr. komunalno podjetje). Tarife za izdana soglasja so običajno v popolnem nesorazmerju s stroški časa, ki so potrebni za njihovo izdajo.

3. Prostorska in zemljiška politika

Drugo področje, ki je v tesni zvezi z birokratizacijo, je prostorska in zemljiška politika. Po oceni že omenjene Svetovalne službe za tuje naložbe sta prostorska in zemljiška politika med najbolj zapletenimi vidiki investicijskega procesa v Sloveniji in glavna zaviralna faktorja prestrukturiranja in pridobitve tujih naložb. Sam ocenjujem, da je to tudi eden glavnih vzrokov za visoke cene zemljišč in stanovanjske gradnje. Kje so problemi?

Jedro problema je po mojem mnenju v vsaj treh elementih prostorske politike, in sicer:

- prostorskem planiranju, ki izhaja iz koncepta centralnega planiranja,
- monopolizaciji dejavnosti pridobivanja in opremljanja zemljišč s strani občinskih podjetij ali vplivnih projektantskih organizacij,
- monopolizaciji stanovanjske gradnje s strani stanovanjskih skladov.

Ocenjujem, da je koncept prostorske politike, ki je uzakonjen v Sloveniji neprimeren in škodljiv za gospodarski razvoj. Ta koncept vleče svoje miselno poreklo še iz razdobja centralnega planiranja, kar mu odvzema potrebno fleksibilnost. Prostorski razvoj Slovenije je zasnovan na dveh ravneh: i) na ravni države, kjer je opredeljen z resolucijo o strategiji gospodarskega in prostorskega razvoja. Resolucija je zelo splošen dokument in ima predvsem samo deklarativno veljavo; ii) na podlagi usmeritev resolucije in ustrezne zakonodaje (Zakon o urejanju prostora - Zurep) so nato lokalne skupnosti (občine) zavezane izdelati svoje prostorske načrte. Pri tem se postavlja zahteva po kompleksnem prostorskem načrtu, ki naj bi za občino kot celoto predvidel prostorski razvoj za daljše razdobje. Kljub navidezni logičnosti tega pristopa je iz prakse več kot očitno, da je takšen način planiranja neprimeren za razmere, kjer prihaja do neprestanih sprememb, kar je pravilo v tržnem gospodarstvu in življenju. Izdelani prostorski načrti, ki jih večina občin niti ni sposobna tehnično izdelati (ponovno potreba po strokovnih izdelovalcih!) in ki so izredno dragi, zastari v zelo krat-

kem času. Posledica tega je, da primanjkuje enkrat zemljišč za poslovno dejavnosti, drugič zemljišč za stanovanjsko gradnjo, ker obstoječi prostorski načrti niso v skladu z željami in potrebami investorjev.

Zakon o urejanju prostora iz leta 2002⁵ je tako določil, da morajo občine izdelati nove prostorske načrte v obliki občinskih prostorskih strategij in prostorskih redov. Vendar namen izdelave novih strategij in redov ni večja fleksibilnost prostorske politike na ravni občin temveč zgolj zadovoljitev odloka o uresničevanju strategije.

Postavlja se upravičeno vprašanje ali je sploh smiselno izdelovanje kompleksnih prostorskih načrtov občin v razmerah neprestanih sprememb. Ali ne bi bilo bolj smiselno okvirno določiti namensko rabo prostora na vnaprej določenih občinskih površinah (npr. za poslovne namene, za stanovanjsko gradnjo, za rekreacijo, itd.), nato pa dopustiti gradnjo vsakemu investitorju, ki izpolnjuje pogoje in zahteve glede namenskosti in tipa gradnje. Občine bi tako brez dolgotrajnih postopkov lahko ponudile zemljišča zainteresiranim investitorjem, ki bi se vključevali v njihove razvojne načrte.

Zaradi zgoraj opisane ureditve prostorske politike, v Sloveniji dejansko ne obstaja trg zemljišč, ki bi zagotavljal ustrezno in pravočasno ponudbo. Zemljišča so dejansko zagotovljena predvsem in v prvi vrsti občinskem skladom zemljišč in občinskem komunalnim podjetjem ter večjim projektantskim in gradbenim podjetjem. Zaradi takšne oligopolne strukture se cene zemljišč neprestano samo povišujejo, kar se nato pojasnjuje s prevelikim povpraševanjem glede na ponudbo čeprav v smislu potencialnih zemljišč v občini to sploh ne drži. V tej zvezi je potrebno tudi omeniti, da gre tudi za monopolizacijo komunalnega opremljanja zemljišč, ki ga v glavnem izvajajo lokalna komunalna podjetja, s stroški, ki verjetno bistveno presegajo učinkovito izvajanje opremljanja. Vsi dosedanja poskusi, da bi se razvila funkcija privatnega investitorstva v opremljanju zemljišč (t.i. developer), na osnovi česar bi nato investitorji sami prevzeli aktivnejšo vlogo so bili neuspešni, predvsem zaradi nasprotovanja občinskih monopolistov – opremljevalcev zemljišč in gradbenih podjetij.

Posebno vlogo, v negativnem smislu, v stanovanjski gradnji pa imajo republiški in občinski stanovanjski skladi, ki iz trga izrinjajo privatne

⁵ Zakon o urejanju prostora (Zurep-1, UL RS 110/2002), Stanovanjski zakon (SZ-1, UL RS 69/2003) in predvsem številni podzakonski predpisi pripravljeni na ministrstvu za okolje in prostor.

gradbene izvajalce in investitorje. Pri vsem tem je presenetljivo, da je javno mnenje prepričano, da so skladi pozitivno vplivali na ponudbo stanovanj in njihove cene. Resnica je ravno obratna, kar dokazuje podatek, da so se cene stanovanj v enem letu povišale za skoraj 10 %.

4. Politika konkurenčnosti

Z vstopom v EU so načeloma odpadle ovire za prosti pretok blaga, storitev, dela in kapitala. Na področju gospodarstva je zato konkurenčnost danes večja kot preje. Kljub temu je mogoče še vedno govoriti o nezadostni konkurenčnosti, predvsem na področjih, kjer prevladujeta eno ali največ dve podjetji. V preteklosti smo o tem imeli velike razprave, predvsem v povezavi z nacionalnim interesom. Ali je nacionalni interes ščititi domačega proizvajalca ali domačega potrošnika? Menim, da še ni dovolj prisotno zavedanje, da je bistven interes države blagostanje potrošnika in ne interes ozke skupine proizvajalcev.

Poseben problem konkurenčnosti predstavljajo gospodarske javne službe oz. storitve splošnega interesa (energetika, telekomunikacije) in komunalne službe kot so dimnikarstvo, pogrebni zavodi, ipd. kjer v večini občin ni nikakršne konkurence. Na področju energetike in telekomunikacij smo bili po evropskih določilih dolžni ustanoviti regulatorne agencije, ki naj bi skrbele za konkurenco med operaterji ter zagotavljale nemoten dostop do skupnega omrežja. V praksi se je izkazalo, da regulator za telekomunikacije (APEK) ni bil sposoben zagotoviti nemotenega dostopa vsem operaterjem, ker je bil pod vplivom dominantnega operaterja. Na področju energetike pa je država sama preprečevala, in še preprečuje, konkurenco z oblikovanjem holdinga proizvajalcev in distributerjev, ki onemogočajo dostop alternativnim ponudnikom.

Velik problem neustrezne konkurenčnosti je tudi kartelizacija v t.i. svobodnih poklicih, kot so notarji, projektanti, lekarnarji, ipd., ki so si z omejitvami vstopa v dejavnost in količinskimi kvotami – le-te so vsilili z argumentom zagotavljanja kakovosti – na račun potrošnikov zagotovili visoke cene in visoke zaslužke.

5. Davčni sistem

V letošnjem letu se je razplamtela široka razprava o tem, kakšen davčni sistem potrebujemo, da bi dosegli cilje večje socialne pravičnosti in višje gospodarske učinkovitosti. Ali je naš davčni sistem pravičen in dovolj spodbuja pripravljenost za tveganja in gospodarsko pobudo?

Dejstvo je, da je davčna obremenitev našega gospodarstva visoka. Delež davkov in prispevkov v BDP znaša blizu 40 %, kar nas uvršča v zgornjo polovico EU držav. Ob sorazmerno visokih neto plačah – v razmerju do produktivnosti dela – smo zato postali mednarodno nekonkurenčni. Rešitev tega problema je lahko samo v fiskalni razbremenitvi, za katero pa bo nujno potrebno doseči soglasje predvsem na strani javne porabe. Brez zmanjševanja javnih izdatkov ne bo mogoče zniževati davkov.

Evidentno je, da bo potrebno **zmanjševati** predvsem i) birokratski aparat, ki je pogosto v korist samo tistim, ki so v njem zaposleni (primer ministrstva za obrambo), ii) izdatke za programe, ki ne dajejo učinkov (dejansko bo potrebno sestavljati proračun na podlagi merljivih programov, in ne na podlagi izdatkov preteklih let), in iii) obseg gospodarskih in socialnih transferov, s prenosom nekega dela teh izdatkov v breme državljanov (prenehanje subvencioniranja nerentabilnih podjetij, prenašanje dela izdatkov za šolstvo, zdravstvo, in pokojnine na posameznike, ipd.).

Kar se tiče zasnove davčnega sistema menim, da so šle spremembe iz leta 2004 v pravo smer. Zasnova davčnega sistema Slovenije je danes pretežno v skladu z davčnimi sistemi držav EU (čeprav enotni davčni sistem EU ne obstaja) med drugim z uvedbo obdavčevanja po svetovnem dohodku, večjo izenačenostjo zavezancev glede na vrste dohodkov in stroškov, s postavitvijo načel za preprečevanja dvojne ekonomske in pravne obdavčitve, s podrobno opredelitvijo obdavčevanja pri statusnih spremembah gospodarskih družb in z uvedbo vrste manjših vsebinskih sprememb.

Poleg sprememb v zasnovi, ki jih mora upoštevati vsak davčni sistem, so bile uvedene tudi spremembe, ki pomenijo širjenje virov dohodkov, ki zapadajo pod obdavčitev (npr. obresti) ali zniževanje

davčno priznanih stroškov (različni normirani stroški). Številni zavezanci so se tako šele po sprejeti reformi zavedli, da se bo njihova davčna obveznost povečala. To je povzročilo splošno odklanjanje reforme in je rezultiralo v intenzivnem lobiranju interesnih skupin za zaustavitev reforme ali za popravke, ki bi zakonodajo vrnili nazaj v nereformirani sistem. Med temi skupinami naj omenim predvsem študente, kmete, kulturnike, pisatelje, profesorje, športnike, veterane, samostojne poklice, sindikate, idr.

Pomemben vzrok za nezadovoljstvo zavezancev z našim davčnim sistemom sta davčni postopek in (ne)usposobljenost davčne službe, da davke pobira na enostaven in poceni način. Birokratizacija postopkov, neažurnost evidenc na davčnih uradih in nezadostna pravna zaščita so verjetno enako pomembni za nezadovoljstvo zavezancev kot previsoke obremenitve, posebno gospodarstva, z reformo 2004. Stroški izpolnjevanja davčnih obveznosti (t.i. *compliance costs*), ki jih naš davčni sistem v veliki meri prevljuje na zavezance predstavljajo pomemben dodatni strošek, pravzaprav skriti davek, in povzročajo veliko nezadovoljstvo pri zavezancih. Pravih ocen teh stroškov v Sloveniji nimamo, izkušnje drugih držav pa kažejo, da ti stroški lahko tudi do petkrat presegajo neposredne administrativne stroške davčne službe (DURS-a). Če upoštevamo, da neposredni stroški DURS-a znašajo okoli 20 mlrd SIT letno, je lahko izračunati kolikšen je skriti davek zaradi neustrezno organiziranega sistema davčne administracije. Zaradi neustreznega informacijskega sistema in načina vplačevanja davkov, ki sta še v veliki meri podedovani iz bivšega sistema SDK morajo zavezanci vplačevati davke in poročati davčni službi na način, ki je izredno drag in neučinkovit (papir). Ocene, ki jih je izdelal DURS kažejo, da je za isto informacijo pri nas potrebno do 22 krat več postopkov kot na Irskem. Pri tem pa ta sistem ne zagotavlja boljših in hitrejših evidenc o vplačilu davkov in prispevkov temveč bistveno slabše in neažurne. Niti davčni uradi, niti obe veliki blagajni, ZPIZ in ZZZS, nimajo tekočega vpogleda v davčne in prispevne zaostanke, kar povzroča dodatno nejevoljo zavezancev (pogosti primeri pri samostojnih podjetnikih) in omogoča zlorabe (neplačani prispevki za pokojnine, ipd.). Postopkovni del sloven-

skega davčnega sistema je zato enako neustrezen, kot so neustrezne nekatere vsebinske rešitve v samih materialnih predpisih.

V zadnjem času se veliko razpravlja o uvedbi t.i. linearne dohodnine (*flat-rate tax*), ki naj bi poenostavila davčni sistem in spodbudila investitorje za naložbe. Izkušnje držav, ki so uvedle ta davek (Estonija, Latvija, Rusija, Slovaška, Romunija, idr.) zaenkrat še ne dovoljujejo sklepov, da je to prava pot za razbremenitev gospodarstva in pospeševanje aktivnosti. Z uvedbo takšnega davka je potrebno temeljito reformirati tudi celoten sistem socialnih pomoči, kar se drugače lahko zgodi, da osebe pod pragom obdavčitve trajno ostanejo brezposelne, osebam, ki se nahajajo takoj nad pragom obdavčitve pa se bistveno poveča davčna obremenitev. S Sloveniji bo pred morebitno uvedbo tega davka potrebno narediti še poglobljene analize.

6. Politika izobraževanja

O tem je mogoče reči samo par besed, ker gre za izredno kompleksno in široko področje. Obravnavati bi bilo potrebno posebej vsak nivo izobraževanja, od osnovnošolskega do univerzitetnega.

Ali naš izobraževalni sistem pospešuje odličnost? Rezultati mednarodnih primerjav kažejo, da so naši učenci po znanju nekje na sredi testiranih držav, odvisno od področja znanja. Kar osebno čutim kot pomanjkljivost, predvsem srednjega šolstva, je premajhna motivacija za samostojnost učenja in preveč zahtev za memoriranje nepomembnih podrobnosti. V tem pogledu se ni dosti spremenilo v zadnjih štiridesetih letih, odkar sem sam zapustil srednjo šolo.

Univerzitetni študij se prav tako razlikuje od fakultete do fakultete. Menim, da je bistveno preveč vpisovanja na družboslovne fakultete in premalo na tehniko. Bistveno predolgo je tudi trajanje študija, saj na ljubljanski univerzi v povprečju znaša več kot 7 let. Po ocenah mednarodnih testov se nobena od slovenskih univerz ne nahaja med prvimi šeststotimi univerzami sveta. Postavlja se tudi resno vprašanje plačljivega izrednega študija, ki za marsikatero fakulteto predstavlja velik delež dohodka, ki gre pogosto tudi na račun kvalitete.

Glede financiranja univerzitetnega študija sem mnenja, da bo pri rednem študiju potrebno postopno uvajanje šolnin, saj je prejeta izo-

brazba v prvi vrsti zasebna korist, ki se kaže v višjih zaslužkih v teku življenjske dobe in je zato pravično, da zanjo plačajo predvsem koristniki. Zanimivo pri tem je, da takšnemu sistemu nasprotujejo praktično vsi, čeprav podatki kažejo, da imajo od brezplačnega študija koristi predvsem študenti iz premožnejših družin. Temeljito bo potrebno prenoviti sistem štipendiranja in kreditiranja izobraževanja. V tej zvezi bo potrebno tudi temeljito razmisliti o nadzoru in standardih izobraževanja, saj komercializacija študija, zlasti na nekaterih fakultetah, kaže da ni dovolj strogosti pri priznavanju izpitov in podeljevanju diplom, kar ima lahko dolgoročno izredno negativne posledice na kvaliteto dela, inovativnost in odličnost.

7. Politika socialne zaščite

Predno sploh kaj rečem v vplivu politike socialne zaščite na odličnost naj povem, da sem mnenja, da je določena stopnja socialne zaščite nujna v vsaki družbi. Nihče ne sme biti izpostavljen tveganju, da ga nepredvidljivi dogodki v življenju in v družbi popolnoma marginalizirajo. Drugo vprašanja pa je, kolikšna naj bo ta zaščita, in kaj mora storiti posameznik tudi sam, da se čim bolje zaščiti pred nepredvidenim. Mnenja sem, da moramo kot posamezniki za to storiti več kot smo naredili v preteklosti.

Dejstvo je, da je Evropa v preteklosti dajala velik poudarek socialni politiki, s sistemi javnega zdravstva, pokojninskega zavarovanja in socialne podpiranosti. Dejstvo je tudi, da Evropa že dalj časa tehnološko zaostaja za bolj dinamičnimi gospodarstvi Azije in ZDA. Ali torej lahko to zaostajanje vsaj deloma pripišemo tudi preveč radodarni politiki socialne zaščite in poudarjanju javnega izvajanja? Moje mnenje je, da ta zveza precej zanesljivo obstaja. Odličnost je, kot smo ugotovili že na začetku, pogosto posledica prebliska, individualne pobude, ki v preveč poudarjenem sistemu socialne zaščite nujno oslabi. Pri tem naj ponovno zelo jasno poudarim, da sem pristaš solidarnosti, vendar predvsem za tiste, ki si želijo pomagati tudi sami.

Slovenski zdravstveni sistem je dober primer negativnega delovanja socialne zaščite na zmanjševanje učinkovitosti in odličnosti. Slovenija ima, vsaj na papirju, skoraj univerzalno pokritje zdravstvenih potreb državljanov. Po deležu izdatkov za zdravstvo v bruto doma-

čem proizvodu (okoli 9.2 %) se uvrščamo med države EU z višjim deležem. Istočasno pa ugotavljamo, da je oprema v zdravstvenih zavodih iztrošena, da je organizacija izvajalcev neustrezna in da zdravstveni postopki v veliko primerih niso primerni.⁶ Poleg tega obstajajo izrazito dolge čakalne vrste, ki pogosto negirajo vse na papirju zapisane pravice in povzročajo velike razlike med tistimi, ki se lahko čakalnim vrstam izognejo in tistim, ki se jim ne morejo. Ti pojavi so evidentni znak, da takega sistema ne moremo oceniti kot odličnega. Ali je vzrok za to prevelik obseg proračunskega financiranja (s predpostavko solidarnosti) ali prevelik poudarek na javnem sektorju kot izvajalcu, je težko reči. Menim, da bi morali dati večjo možnost izbire posamezniku, kar pomeni tudi večjo odgovornost.

Ekonomsko in družbeno izhodišče učinkovitega in odličnega zdravstvena sistema je po mojem mnenju primerno definiral J. Kornai⁷ z dvema načeloma, na katerih naj bi slonel učinkovit zdravstveni sistem:

- i) načelo suverenosti posameznika, ki mora imeti pravico in možnost odločati o svojem zdravju ne samo kar se tiče izbire zdravnika (le-ta v našem sistemu ni zagotovljena ne danes, ne v reformiranem sistemu), temveč tudi o načinu življenja in o posledicah za zdravje, in
- ii) načelo solidarnosti, ki zahteva pomoči vsakemu državljanu v primeru potrebe in bolezni.

Ti dve načeli ne izhajata iz apriorističnega in ideološkega zagovarjanja javnega sektorja in neomejenega obsega socialne solidarnosti temveč dopuščata možnost za financiranje in izvajanje zdravstva vsakemu, ki izpolnjuje ustrezne pogoje in, ki je ekonomsko učinkovit. Načelo suverenosti potrošnika pa istočasno implicira, da nikomur ni mogoče zagotoviti neomejenega zdravstvenega varstva, ne glede na posameznikov odnos do ohranjanja zdravja.

Pretirano poudarjanje socialnega aspekta zdravstva nas bo v končni posledici prisililo, da pričnemo resno razmišljati o privatizaciji

⁶ Pri tem se ne spušamo v strokovni vidik odličnosti našega zdravstvenega sistema. Predpostavljamo, da je le-ta ustrezen, v nekaterih primerih tudi zelo dober. Dejstvo pa je, da se naši zdravniki hodijo spoznavati z novimi metodami zdravljenja v tujino in, da praktično vso opremo nabavljajo v tujini.

⁷ Kornai, J.: *Recommendations for Hungarian health reform*; v knjigi: *Reforming the state; Fiscal and welfare reforms in post-socialist countries*; Cambridge University Press, 2001.

zdravstva in diferenciranem obsegu dopolnilnega zavarovanja. Poleg tega bo potrebno resno razmisliti tudi o uvedbi regulacije, ki je sedaj predvsem formalna in neučinkovita. Javni izvajalci se ne čuti-jo dolžne voditi ustrezne evidence in podatke o produktivnosti zdravnikov, kar nujno zmanjšuje kvaliteto. Zdravstvo je dejavnost, kjer je regulacija neizogibna, ne glede na to ali je v celoti organizirano v javnem sektorju ali pa imamo mešani sistem javnega in zasebnega zdravstva.⁸ V grobem bi regulacijo na področju izvajanja zdravstvenih storitev lahko razdelili na ekonomsko in zdravstveno regulacijo. Pri ekonomski regulaciji gre za nadzor nad stroški in cenami storitev (s pomočjo modelov plačevanja) in za ugotavljanje učinkovitosti in produktivnosti poslovanja (produktivnosti zdravnikov, bolnic, učinkovitosti zdravljenja itd.). Ekonomska regulacija ne pomeni poseganja v strokovne vidike zdravljenja. Ekonomska regulacija je običajno usmerjena v 4 večja področja: i) regulacija sklepanja pogodb in izbire izvajalcev, ii) regulacija plačevanja storitev izvajalcev, iii) regulacija porabe in plačevanja zdravil⁹, in, iv) regulacija investicij v zdravstvo. Naša zdravstvena politika je tem vidikom v preteklosti namenila premalo pozornosti.

Menim, da bi podobno razmišljanje kot za zdravstvo lahko uporabili tudi za preveč radodarno politiko socialne podpore za brezposelnost. Takšna politika ustvarja t.i. učinek odvisnosti in ne spodbuja brezposelnih k iskanju zaposlitve. Znani so primeri, da brezposelni odklanjajo prekvalifikacijo in ponujeno delo tako, da je za dela, ki jih odklanjajo naši državljani potrebno uvoziti sezonske delavce. Tak sistem ne more pospeševati odličnosti, ne posameznika in ne družbe kot celote.

8. Sklep

V sestavku sem nanizal nekatere faktorje, ki lahko močno zmanjšujejo prizadevanja posameznikov za doseganje odličnosti. Name-

⁸Tudi za ameriški zdravstveni sistem velja, da je to sektor z največjo stopnjo regulacije v vsem gospodarstvu.

⁹Da izvajalci in drugi lobiji, ki imajo korist od sedanjega netransparentnega sistema ne marajo ekonomske regulacije dokazujejo razprave o tem kakšna nevarnost grozi bolnikom, če bodo morali jemati generična zdravila namesto dragih originalov. Prihranki, ki jih je mogoče doseči z generiki pa bi pri tem znašali nekaj deset mlrd SIT.

noma sem se izognil razpravi o ekonomski politiki in se osredotočil na institucionalne vzroke in omejitve. Obravnaval sem predvsem naslednje elemente: i) birokratizacijo, ii) prostorsko politiko, iii) politiko konkurenčnosti, iv) davčni sistem, v) politiko izobraževanja in vi) sistem socialne zaščite.

Vsako od navedenih področij lahko na odličnost deluje pozitivno ali negativno. Navedel sem predvsem negativne primere, ki državljanom preprečujejo, da bi uresničili svoje ambicije in prispevali k odličnosti. Naloga politike bo odprava teh pomanjkljivosti, če hočemo, da se bo Slovenija bolj uspešno približala k odličnosti svojega delovanja.

Literatura in viri:

1. Buchanan, J.: Liberty, Market and State, Wheatsheaf Books, Ltd., 1986.
2. Foreign Investment Advisory Service: Slovenia, administrative barriers to investment, Washington, 2000.
3. Friedman, M.: Capitalism and freedom, The University of Chicago Press, 1962.
4. Kornai, J.: Recommendations for hungarian health reform; Reforming the State; Cambridge University Press, 2001.
5. Kranjec, M.: Sprememba financiranja ni reforma zdravstva, Posvetovanje: Bela knjiga: reforma slovenskega zdravstva, Društvo ekonomistov Ljubljana, 2003.
6. Kranjec, M.: Z brezplačnim izobraževanjem revni financirajo bogate, Finance, 27. 05. 2004.
7. Kranjec, M.: Dimnikarji ometajo denarnice, Finance, 17. 03. 2005.
8. Kranjec, M.: Stanovanj naj ne gradi država ampak trg, Finance, 16. 09. 2004.
9. Pravilnik o projektni in tehnični dokumentaciji, UL RS, št. 66/2004.
10. Pravilnik o merilih za odmero komunalnega prispevka, UL RS, št. 117/2004.
11. Uredba o vsebini programa opremljanja zemljišč za gradnjo, UL RS, št. 117/2004.
12. Zakon o urejanju prostora, UL RS, št. 110/2002.
13. Zakon o graditvi objektov, UL RS, št. 110/2002.