

Kriza nemškega družbenoekonomskega sistema in nevarnosti za Slovenijo

Povzetek

Nemško gospodarstvo je trenutno v precej slabem stanju. Tega ne ugotavljajo samo mednarodni opazovalci, temveč opozarja na težave gospodarskega, socialnega in političnega sistema tudi velik del nemškega prebivalstva, politikov in podjetniške sredine. Nemške strukturne težave se vrtijo predvsem okoli ekonomske stagflacije, naraščajoče brezposelnosti, visokih proračunskih

primanjkljajev in javnega dolga, primanjkljajev v financiranju pokojninskega in zdravstvenega sistema, pomanjkanja inovacijske zmogljivosti in politične nesposobnosti sprejeti korenite reforme. Članek obravnava vzroke teh težav in navaja nekaj ključnih elementov reform, ki bi odpravile vzroke šibke nemške gospodarske rasti.

V zadnjih nekaj desetletjih je tudi Slovenija prevzela kar nekaj

elementov nemškega družbeno-ekonomskega sistema, kar pomeni, da je prevzela tudi njegove rigidnosti, ki bi lahko povzročile dolgoročno nižje stopnje rasti od denimo ZDA ali drugih "bolj prilagodljivih" držav EU. Zato članek navaja nekaj temeljnih reform, ki so nujne, da bi se v Sloveniji v prihodnje izognili strukturnim težavam, podobnim sedanjim v Nemčiji.

Summary

The German economy is currently in a weak condition. Not only international critics but also the vast majority of the German people, politicians, and business community would concede that the country's economic, social, and political systems have performed poorly in recent years. Germany's structural problems have been concentrated on economic stagflation, rising unemployment,

surging budget deficits and public debt, under-funding of public pension and health systems, erosion of innovative capacity, and political inability to achieve sweeping reform. This article analyses the main causes of Germany's structural problems and discusses some key elements of the reforms needed to tackle the structural causes of Germany's persistent weak growth.

In last few decades Slovenia has copied basic elements of the German socio-economic system which means that it has also copied many of its rigidities that can cause lower long-term economic growth than in USA or other "more flexible" EU countries. Therefore, the article also suggests basic reforms that are crucial to avoid structural problems in Slovenia in the future.

1. Uvod

Nemško gospodarstvo je v preteklosti slovelo kot stabilno in rastoče gospodarstvo, ki je bilo vzor številnim drugim državam. Vendar pa je tako kakor številne druge evropske države zašlo v precejšnjo, danes zelo celovito krizo. Ta ima številne vzroke, temelječe na politični nepripravljenosti na spremembe in institucionalni togosti. V ozadju se kažejo demografski problemi, že dolgo pa je ključni zaviralec Nemčije tudi njeno nizko domače povpraševanje. Prav tako naj bi na nemško

gospodarstvo neugodno vplivala nizka svetovna gospodarska dejavnost in apreciacija evra, kar je ob nizkem domačem povpraševanju zmanjšalo še izvoz. Pomembno je tudi, da si te krize pravzaprav nihče ne želi. Še najmanj Evropska unija, katere nosilni steber je bilo dolgo časa nemško gospodarstvo, zdaj pa se to spopada s hudimi težavami, za katere ekonomisti menijo, da niso le ciklične, temveč predvsem strukturne.

Sloveniji je bila Nemčija in njeno gospodarstvo v mnogih pogledih močan zgled. Tako denimo veliko

* Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo, boris.gramc@fu.uni-lj.si

pravnih norm temelji na nemškem pravu, socialni sistem pri nas je zasnovan na značilnostih nemškega ipd. Hkrati s prednostmi takšnih nemških pridobitev je Slovenija dobila vrsto slabosti oziroma šibkih točk, ki so danes že resna ovira potencialni rasti slovenskega gospodarstva. Zato je pomembno in potrebno dobro razumeti vzroke in posledice gospodarske krize v Nemčiji, da bi se v Sloveniji lahko premišljeno in tehtno lotili reform, s katerimi bi dosegli dolgoročno rast gospodarstva in vzdržljivost socialnega sistema.

V članku se osredotočamo na pojasnjevanje vzrokov nemške krize, ki jo priznavajo nemški in svetovni ekonomisti, pa tudi politiki, in na navajanje konkretnih rešitev za izhod iz te krize. V drugem poglavju poudarimo ključne kazalce nemške gospodarske krize. Vzroke zanjo predstavimo v tretjem poglavju, v katerem tudi opozorimo, da je problem celovit in ga je samo kot takšnega mogoče odpraviti, v četrtem poglavju pa nato navedemo možne rešitve oziroma izhod iz krize. Vseskozi vlečemo vzporednice in iščemo razlike v gospodarskem sistemu Nemčije in Slovenije, tako pa poskušamo prenesti nemške izkušnje v slovensko okolje in iz njih povleči nauk za potrebne reforme v Sloveniji. Peto poglavje članek sklene.

2. Indikatorji krize v nemčiji

Simptomi, kakršni so nekajletna stagnacija gospodarstva, naraščajoča brezposelnost, primanjkljaj v proračunu in v bilancah socialnega varstva ter politična nemoč izpeljati konkretne in vseobsežne reforme, kažejo, da je nekdanja »obljubljena dežela« Nemčija v globoki krizi. O nestabilnem gospodarskem, socialnem in političnem stanju so si enotni tako prebivalci Nemčije, njeni politiki in podjetniki, kot tudi mednarodna (evropska) javnost, ki je dolga leta iskala vzor prav v nemškem gospodarskem uspehu. Številni ekonomisti, denimo Ackermann (2003), Deutsch et al. (2002) in Bergheim et al. (2003), pravijo, da Nemčija s svojim sedanjim gospodarskim sistemom ni pripravljena na sedanje, kaj šele na prihodnje izzive globalizacije ter tehnoloških in demografskih sprememb.

Simptomi gospodarske krize v Nemčiji razkrivajo strukturne težave gospodarstva (Deutsch et al., 2002). Po tem, ko je v letu 2000 Nemčija dosegla zavidljivo gospodarsko rast, se je gospodarska dejavnost začela upočasnjevati. Tako je v letu 2001 realni BDP porasel za 0,8 %, v letu 2002 za 0,2 %, v letu 2003 pa celo upadel za 0,1 %.

Dolgoročni podatki pravzaprav kažejo na kontinuiteto upadanja gospodarske rasti skozi nekaj desetletij: medtem ko je bila povprečna letna stopnja gospodarske rasti v Nemčiji v 60. letnih preteklega stoletja 4,5 %, je postopno upadla na 2,8 % v 70. letih ter 2,3 % v 80. letih in le 1,6 % v 90. letih. Celotno v letih 1995–2000, ko je svetovno gospodarstvo doživelo velik vzpon, je nemško gospodarstvo raslo v povprečju le 1,7-odstotno na leto.¹

Tudi zaposlenost je v zadnjih letih vztrajno upadala. Uradni podatki kažejo, da je skupno število brezposelnih v letih 2003 in 2004 presegalo štiri milijone ljudi oziroma 10 % delovne sile, kar naj bi bilo blizu najvišje vrednosti po združitvi obeh Nemčij. Vendar ti podatki iz raznih razlogov (denimo prikriti brezposelnosti) še vedno »skrivajo« enega do dva milijona v resnici brezposelnih ljudi. To dejstvo kaže na velik problem brezposelnosti, ki za seboj nujno potegne socialne probleme oziroma probleme v proračunu in socialnih blagajnah.

Proračuni vseh uporabnikov javnih financ izkazujejo velik primanjkljaj, predvsem zaradi nizke gospodarske dejavnosti in visokih socialnih izdatkov zaradi velike brezposelnosti. V letu 2004 je Nemčija že tretje leto zapored prekršila pravilo 3-odstotnega proračunskega primanjkljaja v BDP, določenega v Paktu o stabilnosti in rasti. Prav tako je maastrichtsko mejo 60 % BDP prekoračila velikost javnega dolga. V ozadju teh problemov je javni »pay-as-you-go« sistem pokojninskega zavarovanja in sistem zdravstvenega zavarovanja, ki s prihodki ne moreta pokriti vseh zahtevanih in pričakovanih odhodkov. Zaradi hude stiske v pokojninski in zdravstveni blagajni so zato v Nemčiji povečali prispevni stopnji, to pa je zmanjšalo razpoložljivi dohodek gospodinjstev in povzročilo višje stroške dela.

Sedanja kriza je tudi odsev politične nesposobnosti izpeljati konkretne reforme in spodbuditi gospodarstvo. Po delni pokojninski reformi v letu 2001 in nekaj manjših spremembah ob koncu Kohlove vladavine v poznih 90. letih se je nemška vlada pod vodstvom kanclerja Gerharda Schröderja umaknila od nepriljubljenih reform trga dela, davkov ali socialne politike. V zadnjih letih je zgolj poskušala krpiti velik primanjkljaj v blagajnah, vendar znotraj obstoječih struktur in sistemov. Zaradi institucionalne neprožnosti je bila kritična obravnava sedanjih sistemov neučinkovita in neuspešna. Do leta 2003 je bilo videti, da se politika ne bo sposobna in ne pripravljena spopasti s tabuji

¹ Območje evra je imelo v obdobju 1995–2000 povprečno letno rast 2,5 %, ZDA pa 3,8 %.

Tabela 1: Ključni gospodarski kazalci v Nemčiji

	2002	2003	2004	2005*
Rast bruto domačega proizvoda	0,1	-0,1	1,6	0,7
Zahodna Nemčija	0,0	-0,2	1,6	0,7
Vzhodna Nemčija	0,7	0,2	1,5	0,7
Delovna sila (v 1000)	38.696	38.314	38.442	38.731
Brezposelni (v 1000)	4.061	4.377	4.381	4.844
Stopnja brezposelnosti	9,5	10,3	10,2	11,1
Rast cen življenjskih potrebščin (v %)	1,4	1,1	1,6	1,7
Rast povprečne plače (v %)	0,8	0,7	-1,1	0,0
Bilanca javnega sektorja				
V milijardah EUR	-77,5	-81,3	-80,3	-76,1
V % nominalnega BDP	-3,7	-3,8	-3,7	-3,4
Plačilna bilanca	48,2	45,3	84,0	85,0

* Ocene.

Vir: Državni statistični urad (spletne strani), Bundesbank (spletne strani).

socialnih in gospodarskih reform, potem pa je marca 2003 v dokumentu »Agenda 2010« kancler Schröder le zastavil pot ključnim reformam, ki bi omilile pritiske in odpravile javnofinančne težave.

Gospodarski problemi so osnova in hkrati gonilo reformnim procesom. Vendar pa med nemško javnostjo, političnimi strankami, sindikati in drugimi interesnimi skupinami ni soglasja niti o tem, kako hudi so dejansko problemi in kaj jih povzroča, niti o načinih odpravljanja krize (Ackermann, 2003). Obstaja pa soglasje, da je Nemčija v krizi, kar kažejo tudi podatki v Tabeli 1.

3. Vzroki strukturne krize v nemčiji in značilnosti slovenskega družbenoekonomskega sistema

Deutsch et al. (2002) ne dvomijo, da je vzrok nemške strukturne krize nizka gospodarska dejavnost. Že dalj časa opazno gospodarsko mrtvilo ni samo na prvi pogled jasen simptom, temveč je hkrati neposredno in posredno poslabšalo stanje na trgu dela, v pokojninskem in zdravstvenem socialnem sistemu ter širše v javnih financah, hkrati pa je spodbudilo potrebo po reformah v vseh omenjenih segmentih nemškega narodnega gospodarstva. Vsi omenjeni sistemi so bili vzpostavljeni in so dobro delovali med rasto ali pa vsaj stabilno, vendar sorazmerno visoko gospodarsko rasto. Naraščajoča »država blaginje« pa je v preteklih desetletjih spodjedla gospodarsko osnovo in zmanjšala možnosti te rasti. Ugotovimo lahko, da so s slednjo povezani vsi simptomi, vzroki in vse »terapije«. Temu problemu se bomo zato v nadaljevanju podrobneje posvetili.

V publikaciji nemške centralne banke »More Growth for Germany« (2002) je zajeta celovita problematika sedanjega nemškega zastoja v rasti. Problem namreč ni samo v cikličnem dnu, ampak je dolgoročen. Zaradi svetovnega zastoja v rasti, pri katerem »vodijo« ZDA, zloma trga kapitala, močnega evra in visoke stopnje geopolitične negotovosti po 11. septembru 2001 so številna gospodarstva – tudi nemško – zašla v ciklično upadanje. Ko pa se je rast v ZDA leta 2004 nekoliko obnovila in se je odpravil »overshooting« v tečaju evra, je tudi Nemčija začela kazati, da se pobira s cikličnega dna. Takšno gibanje razkriva njeno močno odvisnost od stanja v svetovnem gospodarstvu ter nesposobnost spodbujati domače povpraševanje in gospodarske dejavnosti. Problemu potencialne in dolgoročne trendne rasti naj bi zato v Nemčiji pri oblikovanju in izvajanju reform posvetili največ pozornosti. Zdajšnje napovedi potencialne gospodarske rasti so namreč med 1 in 2 %, kar je v medčasovni in mednarodni primerjavi zelo nizko. Razlogi za to so navedeni v nadaljevanju.

Neučinkovita uporaba dela. Empirična študija nemške centralne banke je pokazala, da je pri onemogočanju hitrejšje dolgoročne rasti poglavitna omejitev neučinkovita uporaba proizvodnega dejavnika »delo«. Njegov nizki prispevek k rasti naj bi najbolj upočasnjeval gospodarski razvoj v zadnjih treh desetletjih (Bernheim in Neuhaus, 2002). Študija Mednarodnega denarnega sklada – IMF (2003) je pokazala celo, da slabo uporabljeno delo nosi več kakor polovico krivde za nizko rast v 90. letih. Ključni problem naj ne bi bil v delovni produktivnosti, ki je izražena v produktu na delovno uro in je pravzaprav zelo visoka, temveč v nizkem delovnem vložku. To naj bi bila posledica

nizke stopnje rasti prebivalstva (približno 0,2 % v povprečju na leto glede na 1,1-odstotno povprečno letno rast v ZDA), nizke udeležbe na trgu dela in nenehnega zmanjševanja opravljenih delovnih ur na zaposlenega. Skrajšanje delovnega tedna, naraščanje praznikov in dela prostih dni, zgodnje upokojevanje, veliko brezposelnih med slabo izobraženim prebivalstvom in razmeroma visok delež netržnega gospodinjkega dela (ki seveda ni zajet v statističnem spremljanju) so letno število delovnih ur na prebivalca znižali od povprečnih 950 ur v 60. letih preteklega stoletja na povprečnih 700 ur v 90. letih – to je skoraj za četrtnino.² V ZDA se je število delovnih ur na prebivalca v istem obdobju za četrtnino povečalo (vir: <http://puck.sourceoecd.org>; lastni izračuni).

Neprožnost trga dela in stroški »države blaginje«. Prej navedeni razlogi za nizki delovni input v Nemčiji imajo pravzaprav dva temelja. Prvi je visoko razviti, močno redistributivni in nepregledni sistem blaginje, ki zaradi visokih davkov in socialnih prispevkov povzroča veliko neskladje med bruto in neto plačami. Hkrati pa z visokimi rezervacijskimi plačami in visokim socialnim standardom za brezposelne zmanjšuje zanimanje za zaposlitev. Drugi razlog je strukturna rigidnost na trgu dela, ki se kaže v centraliziranem in kolektivnem oblikovanju plač. Posledica tega so precej nerazlične plače med regijami, sektorji, podjetji in kvalifikacijami zaposlenih, previsoka podpora odsotnosti z dela in nizka časovna fleksibilnost delavcev. Tovrstna rigidnost je v Nemčiji v zadnjih letih močno povečala bruto plače in hkrati znižala stopnjo novega zaposlovanja. Naraščajoča brezposelnost je očitni dokaz, da nemški trg dela dejansko ne deluje, kakor bi moral, torej ne izenačuje ponudbe s povpraševanjem oziroma ne omogoča zaposlitve potencialnim delavcem pri neki postavljeni plači. Naraščajoča siva ekonomija, ocenjena na 16 % BDP, kar naj bi bilo dvakrat več kakor v ZDA, in neuradno zaposlovanje dodatno kažejo na dejansko nedelujoči nemški trg dela (IMF, 2002).

Padajoča produktivnost kapitala. Medtem ko je delovna intenzivnost upadala, se je kapitalna intenzivnost proizvodnje v Nemčiji v zadnjih treh desetletjih močno povečevala. Ker je delo zaradi togosti na svojem trgu postajalo sorazmerno dražje, so ga podjetja zamenjevala s kapitalom. Ključno vodilo njihovega poslovanja je bila racionalizacija. Rezultat takšnih sprememb je popolnoma v skladu s teoretičnim predvidevanjem (glej npr. Ruffin in Gregory, 1997; Senjur, 2002; Acocella, 2005; Weil, 2005): stog kapitala in produktivnost dela sta zelo porasla, produktivnost kapitala in njegov donos pa upadla. V zadnjem času so se naložbe v kapital

in njegova akumulacija močno zmanjšale, vendar pa je to verjetno predvsem posledica cikličnega gibanja.

Upadanje inovativne zmogljivosti. Glede na visoke stroške dela in vedno starejše prebivalstvo je ključni potencial nemške rasti in razcveta v globaliziranem svetovnem gospodarstvu na dolgi rok inovacijska sposobnost. Hofmann (2003) pravi, da Nemčija sicer še vedno razmeroma veliko nameni za dejavnosti R&D, zanemarja pa zaščito inovacij s patenti in razvoj človeških virov.

Velika vloga države v gospodarstvu. Nemška vlada ima z neposrednimi predpisi, davki, socialnimi prispevki in državnimi izdatki precejšnjo vlogo v gospodarstvu. Visoki davki in socialni prispevki (41,5 % BDP v letu 2003) zmanjšujejo zaposlovanje in naložbeno dejavnost na tem področju. Ta učinek dodatno podkrepi zelo zapleten davčni sistem, ki je nespodbuden in zavira rast, čeprav je s svojimi 23 % BDP še vedno približno tak kakor v rastočih 60. letih prejšnjega stoletja. Vendar pa so v tem obdobju izredno porasli socialni prispevki. Visoke subvencije, ki znašajo več kakor 150 milijard evrov na leto oziroma tretjino vseh pobranih letnih davkov ter so usmerjene predvsem v kmetijstvo, rudarstvo, promet in stanovanja (približno 65 milijard evrov na leto), povzročajo napačno razdeljevanje kapitala in drugih proizvodnih dejavnikov. Nenehna rast javne porabe in socialnih izdatkov je pustila posledice na nekaterih temeljnih javnih naložbah, denimo v izobraževanje. Pomanjkanje davčnega reda v državi ter sprejetje Pakta stabilnosti in rasti je vladi pustilo zelo malo manevrskega prostora za diskrecijsko javno porabo oziroma stabilizacijsko makroekonomsko politiko. Čeprav je nekatere vplive države v gospodarstvu težko izmeriti, je očitno, da je njena vloga izredno močna in da z vsaj nekaterimi posegi zavira rast nemškega gospodarstva (Boss, 2003).

Demografske spremembe. Simptomi gospodarskega zastoja so se v Nemčiji pokazali, še preden se je resnično začela spopadati s problemom demografskih sprememb. Celó hitreje kakor v nekaterih razvitih državah (primerjano predvsem z ZDA) se bo nemško prebivalstvo v naslednjih dveh desetletjih ne samo postaralo, temveč tudi občutno zredčilo. Uradne projekcije kažejo, da se bo delovna sila, tj. prebivalstvo med 15. in 65. letom starosti, začela krčiti že leta 2015. Negativni vpliv nizkega delovnega vložka v Nemčiji naj bi se še okrepil, zato je pod tako črnim scenarijem in brez uveljavljanja reform v državi ocenjena trendna rast BDP v povprečju pod 1 % na leto. Porasli bodo seveda še problemi s »pay-as-you-go« sistemom

² Podatki se nanašajo zgolj na nekdanji zahodni del Nemčije.

pokožnin, saj se bo razmerje med vplačniki prispevkov in upravičenci pokojnin zelo zmanjšalo. Vse to naj bi druge strukturne probleme samo še bolj spodbudilo (Graf, 2003).

Nizka zavzetost za celovite reforme. V študiji Bergheima et al. (2003) je izpostavljenih deset dejavnikov, zaradi katerih naj bi bilo zanimanje za reforme razmeroma nizko. Prvih pet je psiholoških: nasprotovanje reformam pri Nemcih zaradi posedovanja še vedno razmeroma velikega premoženja; vpliv medijev, ki naj bi celo pretiravali s kriznim stanjem; nenaklonjenost tveganju pri prebivalstvu; zaupanje v dobro delujočo »socialno državo« ter izogibanje individualnemu tveganju in pobudi; majhno zanimanje ljudi za politiko, zato se s krizo niti nočejo ukvarjati. Naslednjih pet vzrokov pa naj bi bilo političnih in institucionalnih: močan vpliv lobijev in interesnih skupin; v svojo kariero zazrti politiki, ki želijo samo povečevati svojo moč; veliko poslancev naj bi prihajalo iz javnega sektorja, zato naj bi razširili miselnost o nepravilnosti trga in uspešnosti državnega poseganja; pogoste volitve na vseh vladajočih ravneh, kar povzroča kratkoročno usmerjenost politik; nemški zvezni sistem, ki zavira neodvisno regionalno politiko in reforme.

Slovenija se s krizo, kakršna je v Nemčiji, še ne srečuje, vendar pa so vprašanja njenega prihodnjega razvoja oziroma vprašanja vodenja primerne gospodarske politike zelo pomembna, saj je slovenski družbenoekonomski sistem osnovan predvsem na nemškem in bi kot takšen zaradi podobnih razlogov, navedenih zgoraj, v kakšnem desetletju lahko zašel v krizo. Izhod iz tovrstne krize je praviloma zahtevnejši in bolj boleč od preprečevanja njenega nastanka.

Temeljni problemi slovenskega družbeno-ekonomskega sistema izhajajo iz zelo rigidnega trga dela, visokih socialnih izdatkov, nizke inovativne zmogljivosti in razmeroma močnega državnega uravnavanja gospodarstva. Prav tako ima Slovenija veliko težavo v iskanju neaktivnosti in soglasja o tem, kateri koraki so potrebni za preboj med visoko razvite države. Gospodarski razvoj je zato lahko ogrožen.

Slovenija ima tako kakor Nemčija zelo rigiden trg dela, ki ga obremenjujejo (1) številni nepotrebni stroški, vezani izključno na zaposlitev samo, niso pa v nikakršni povezavi z delovnimi rezultati zaposlenih (denimo dodatek za delovno dobo, povračila stroškov prehrane med delom, jubilejne nagrade ipd.), in (2) nepotrebni davki (predvsem davek na izplačane plače, ki pa se počasi odpravlja). Zaradi visoke socialne pomoči številni posamezniki niso pripravljeni vključiti se v delovno silo, med pomembnejšimi razlogi za togost slovenskega trga

dela pa so še osredinjena pogajanja s sindikati o plačah delavcev; posledica takšnih pogajanj je, da tudi v Sloveniji ni velikih razlik v plačah med regijami in poklici. Medtem ko nemško gospodarstvo slovi vsaj po visoki produktivnosti, slovensko dosega le okoli 70 % višine nemškega proizvoda na opravljeno delovno uro.

»Pay-as-you-go« sistem medgeneracijskega prerazdeljevanja se izkazuje kot problematičen, saj se razmerje med vplačanimi prispevki v pokojninsko blagajno in izplačanimi pokojninami vse bolj zmanjšuje. Vprašanje vzdržljivosti takšnega pokojninskega sistema se zaostri, ko upoštevamo, da Slovenija od leta 1995 spada med tiste evropske države z najnižjo rodnostjo, saj slovenska ženska v svoji rodni dobi v povprečju rodi 1,3 otroka ali manj. Leta 2003 je bil kazalec v Sloveniji 1,2 – skupaj s Češko, Slovaško in Ukrajino najnižji v Evropi. Modelno prebivalstvo s tako nizko rodnostjo in 29-letno starostno razliko med starši in otroki bi se zmanjševalo po povprečni letni stopnji 1,9 odstotka, kar bi ga v nekaj manj kakor 37 letih razpolovilo. Tako nizka rodnost povzroča izredno hitro staranje celotnega za delo sposobnega prebivalstva.

Slovenija se uvršča tudi v vrh držav, ki so na t. im. drugi stopnji razvitosti, na kateri je najpomembnejši element naložbena raven (Jaklič, 2002). Podjetja so sposobna ne samo prevzeti tujo tehnologijo, temveč jo tudi izpopolniti. Vendar pa ima Slovenija slabo razvito inovativno okolje in v nasprotju z Nemčijo nizke izdatke za dejavnosti R&R (v letu 2004 okoli 1,6 % BDP). Prav tako kakor Nemčija pa ima probleme s financiranjem in razvojem visokega izobraževanja, ki je neučinkovit in ki ob zelo visokih javnih izdatkih v ta namen zagotavlja visoke zasebne stopnje donosa.

4. Ukrepi za izboljšanje gospodarske aktivnosti in razvoj obeh gospodarstev

Nemški strukturni problemi so tema analiz in razprav že vrsto let. Dani so bili številni predlogi za učinkovito vodenje gospodarske politike in poskus izhoda iz krize. Nemški in mednarodni raziskovalni inštituti (med njimi IMF, OECD, nemška centralna banka) so oblikovali že vrsto reformnih predlogov po temeljitih gospodarskih analizah in izkušnjah nekaterih drugih držav, ki so že doživele tako krizo. Vendar so bili njihovi predlogi komaj kaj upoštevani. Velikokrat so vzrok za to politiki, ki jim pri državljanih nepriljubljene »neoliberalne« in »antisocialne« reforme zmanjšujejo podporo, njihovo dejansko uresničevanje pa verjetno poraz na naslednjih volitvah. Kljub temu je leta 2003 tedanji kancler Schröder

naredil korak naprej ter z »Agendo 2010« sprožil javno politično debato in spopad mnenj o potrebnih strukturnih reformah v državi.

V tem poglavju bomo opisali nekaj ključnih elementov potrebne celovite reforme v Nemčiji, ki bi odpravila strukturne vzroke nizke gospodarske rasti. Reforme, ki naj bi popravile slabo stanje nemškega gospodarstva, naj bi pravzaprav predstavljale pogumno, konsistentno in vzdržljivo kombinacijo tržno usmerjenih reform trga dela, pokojninskega in zdravstvenega sistema, davčne ureditve in tržne liberalizacije. Hkrati bomo predlagali ustrezne spremembe tudi v Sloveniji.

Trg dela. Ker je slaba uporaba dela kot proizvodnega dejavnika v Nemčiji ključna ovira za gospodarsko rast, je nujna reforma trga dela, tako da bi se povečala zaposlenost in pospešila gospodarska dejavnost. Ker je vzrokov za neprožnost in neravnotežje na trgu dela zelo veliko, bi bil potreben celoten paket reform, ki bi povečal stopnjo udeležbe (angl. participation rate) in število delovnih ur ter predvsem prožnost delovnega vložka, zmanjšal pa različne nepotrebne stroške dela (predvsem davke) in okreplil zanimanje zanj delo. Zelo pomemben del reform bi morala biti sprememba togega in centraliziranega kolektivnega določanja plač v bolj prilagodljiv, decentraliziran in na raven (skupin) podjetij usmerjen sistem kolektivnih pogajanj. Tudi delovne ure bi morale postati prožnejše; kar zadeva demografske razmere, Deutsch et al. (2002) pravijo, da bi bilo treba povečati letno število delovnih ur in potrebno delovno dobo za upokojeve. Predvsem z zadnjim predlogom se nekateri, denimo Steiner (2004), ne strinjajo, ker naj bi sicer poslabšali zdravje ljudi v pozni življenjski dobi, hkrati pa zmanjšali zaposljivost mladih.

Za nizko izobraženo delovno silo, ki predstavlja velik del strukturne brezposelnosti, naj bi pogajanja ostala na narodnogospodarski ravni. Zagotoviti je namreč treba usklajenost plač te skupine ljudi s sistemom socialne varnosti (predvsem nadomestil za brezposelnost) in davčnim sistemom. Nujno je namreč, da se nizko izobraženi in dokaj brezposelni populaciji po plačilu vseh davkov in socialnih prispevkov še vedno izplača »uradno« delati. Državni zavod za zaposlovanje, ki išče zaposlitev, izobražuje in izpopolnjuje brezposelne, mora iskati informacije o potrebah neposredno na trgu.

Nujno potrební pogoj za vzpostavitev učinkovitega in prilagodljivega trga dela je po Steinerjevem mnenju (2004) odprava stroge zakonske zaščite pogodb o delovnem razmerju, s čimer bi spodbudili zaposlovanje predvsem v majhnih in srednje velikih podjetjih. Za znižanje brez-

poselnosti bi bilo treba zelo omejiti tudi rast plač. Vsaj nekaj let bi morale zaostajati za rastjo produktivnosti. Takšna prozaposlitvena plačna politika bi postala politično zanimiva, če se zaposlenim ponudi tudi večja udeležba v dobičku podjetij, v katerih so zaposleni, lahko celo v povezavi z vplačevanjem teh dobičkov v pokojninske sheme (Steiner, 2004).

Slovenija bi za oblikovanje bolj prilagodljivega trga dela prav tako morala uvesti več korenitih sprememb. Taka je denimo preureditev sistema kolektivnega dogovarjanja in kolektivnih pogodb k večji decentralizaciji, ko naj bi se te sklepale na ravni panog ali celo podjetij in ne na državni ravni. Dohodki, ki so vezani na samo zaposlitev, naj bi se zmanjšali, v zameno pa bi delodajalci porabili tako oblikovane prihranke za povečanje plač dobrim in uspešnim delavcem ter udeležbo delavcev pri dobičku. S povečanjem prožnosti pri nagrajevanju bi pridobili predvsem bolj kvalificirani in produktivni delavci.

Pokojninski in zdravstveni sistem. Velik del stroškov dela v Nemčiji sestavljata dva elementa »države blaginje«: pokojninsko in javnozdravstveno varstvo. Njuna prispevna stopnja znaša 19,5 % in predstavlja v povprečju 14,4 % bruto plačila. Polovico te stopnje krijejo delodajalci. Doseganje višje zaposlenosti in gospodarske rasti zahteva znižanje prispevne stopnje, kar bi ob nespremenjenih sistemih pokojninskega in zdravstvenega varstva dolgoročno pripeljalo do njune hude finančne krize, posebno če upoštevamo demografske spremembe. Te bi povzročile krizo že ob obstoječih visokih prispevnih stopnjah. Za pokojninski in zdravstveni sistem v Sloveniji in Nemčiji so nujne spremembe, ki bi omogočile dobro delovanje sistemov na dolgi rok. Pokojninski sistem potrebuje predvsem naslednje ukrepe (Bräuninger, 2003): (1) zmanjševanje zagotovljene ravni prejemkov – pokojnin pod 40 % bruto plač in nadaljnje prilagajanje pokojnin glede na demografske razmere; (2) zvišanje upokojitvene starosti v kombinaciji z možnostjo izbire dejanske upokojitvene starosti, pri čemer bi posamezniki, ki bi izbrali zelo pozno upokojeve, za svojo pokojnino dobili posebne bonuse; (3) zagotovitev uravnoteženega razmerja med vplačanimi pokojninskimi prispevki in izplačanimi pokojninami; (4) zagotovitev preglednosti in verodostojnosti sistema z uvedbo individualnih pokojninskih računov; (5) spodbujanje sedanje za delo sposobne generacije, da sama z individualnimi pokojninskimi shemami poskrbi za svoje pokojnine.

Povečevanje pričakovane življenjske dobe in velik napredek v medicinskem znanju in tehnologiji

bosta v prihodnosti še dodatno vplivala na zviševanje stroškov zdravstvenega sistema. Višja stopnja zaposlovanja pa po drugi strani zahteva ustavitev nenehne rasti zdravstvenih prispevkov v stroških dela, ki jih plačujejo delodajalci. Zdravstvena reforma naj bi tako odpravila povezavo med delodajalcem in delojemalcem na zdravstvenem področju ter uvedla rast individualnih zdravstvenih premij. Večja usmeritev v tveganju primerno, zasebno naravnano zdravstveno zavarovanje naj bi bila ustreznejša od sedanjega nenehnega prizadevanja obdržati zdravstvene izdatke znotraj proračunske omejitve ter vedno novih poskusov krčenja stroškov preventivnega in kurativnega zdravljenja (Deutsch, 2002). Hkrati s korektivo na povpraševalni strani bi bilo treba zagotoviti večjo produktivnost in učinkovitost tudi na ponudbeni strani pri zdravnikih, lekarnah in drugih izvajalcih zdravstvenih storitev. Pomembno vlogo naj bi odigrale zavarovalnice, ki bi morale poskrbeti za večjo preglednost, konkurenco in odgovornost obeh strani.

Tovrstne tržno usmerjene reforme naj bi bile medsebojno zelo povezane in glede izvedbe zelo zahtevne predvsem med njihovim uvajanjem. Vendar so za zniževanje nedelovnih stroškov dela delodajalcev preprosto nujne.

Problematiko zdravstva je mogoče v Nemčiji in Sloveniji začeti reševati predvsem z uveljavitvijo načela, da se morajo cilji zdravstvene politike, javnih zavodov in posameznih zdravnikov načrtovati po merljivih kazalcih in da se po teh presojata tudi njihovo delo in učinkovitost, v javnozdravstveno zavarovanje pa naj bi vključili evropsko primerljiv obseg in standard pravic, ki bi se finančno obdržal tudi dolgoročno. Državi bi morali zagotoviti možnost za samostojno, pregledno in nadzorovano upravljanje sredstev javnega zdravstvenega zavarovanja (modeli cen, analiza naložb glede na stroškovne ugodnosti ipd.).

Med zanimivimi predlogi za odpravo problema pokojnin se je v Sloveniji pojavil sistem naložbenega pokojninskega zavarovanja s polnim kapitalskim pokritjem, ki odpravlja medgeneracijsko prerazdeljevanje (prispevki za delo sposobne generacije se zbirajo in nalagajo na individualnih pokojninskih računih), a se zaradi javnofinančne nevzdržnosti financiranja prehoda iz dokladnega v naložbeni sistem, nasprotovanja socialnih partnerjev in nerazvitosti slovenskega finančnega trga še ni mogel uveljaviti. Brščič in Kešeljević (2005) govorita tudi o t. im. virtualnih pokojninskih računih: zbrani prispevki na individualnih pokojninskih računih se ne namenijo nakupu vrednostnih papirjev kakor pri

sistemu s kapitalskim pokritjem, ampak podobno kakor pri dokladnem sistemu za izplačilo pokojnin obstoječim upokojemcem. V zameno za plačane prispevke, naložene na zavarovančevem individualnem pokojninskem računu, zavarovanec pridobi eksplicitno terjatev do države, tj. pravico do bodočih davčnih prihodkov. Izvirnost teh računov je v tem, da z upoštevanjem načela aktuarske pravičnosti zadovoljujejo interese posameznikov, zagotavljajo dolgoročno vzdržljivost javnih financ ter so, kar je še posebno pomembno, politično sprejemljivi in ne nazadnje ob obstoječi podatkovni infrastrukturi Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje tudi hitro uresničljivi.

Davčna reforma. Če želi nemška vlada popeljati gospodarstvo nazaj med hitro rastoča svetovna gospodarstva, mora rešiti strukturne javnofinančne probleme. Glede na visok proračunski primanjkljaj in javni dolg ter visoke davke in socialne prispevke vlada v prihodnosti ne more dodatno povečevati javnega dolga ali javnofinančnih prihodkov, ne da bi s tem neugodno vplivala na gospodarsko dejavnost (Boss, 2003). To dejstvo vodi v eno samo možno rešitev neizogibne finančne konsolidacije: v znižanje javnofinančnih izdatkov. Poleg različnih načinov povečevanja učinkovitosti javnega sektorja, denimo z odpravljanjem podvajanja dela na raznih ravneh oblasti in vključevanjem zunanjih izvajalcev, s čimer se krepi partnerstvo med javnim in zasebnim delom, mora biti prednostna naloga pri zmanjševanju izdatkov še vedno krčenje cele vrste neposrednih plačil in subvencij raznim skupinam. Subvencije ne le da porabijo približno tretjino proračunskih prihodkov, temveč tudi zelo zmanjšajo pripravljenost za delo in kvarijo načrtovano delitev virov v gospodarstvu, s čimer po raznih kanalih pritiskajo na znižanje potencialne rasti gospodarstva. Manjše subvencije gospodinjstvom (denimo kot potni stroški in nočno delo) morajo iti z roko v roki s temeljno davčno reformo, ki naj bi znižala nominalne davčne stopnje, povečala davčno osnovo z odpravo nekaterih olajšav, predvsem pa naj bi poenostavila davčni sistem. Z odmikom od trenutnega davčnega sistema, ki vse vire dohodkov obravnava enako, bi morala reforma zagotoviti sistem, v katerem bi bile obresti in druge oblike dohodkov od kapitala izvzete iz splošne osnove ter obdavčene po enotni in nizki davčni stopnji. Tako naj bi spodbudili varčevanje in naložbe ter se izognili davčnemu izmikanju investitorjev. Drugi elementi velike davčne reforme naj bi šli po Bossovem mnenju (2003) od neposrednega k posrednemu (potrošno osnovanemu) obdavčenju in v krepitev davčne avtonomije na več ravneh oblasti.

Tudi Slovenija zahteva preglednejši in enostavnejši davčni sistem, ki se v zadnjem času predstavlja s

konceptom enotne davčne stopnje. Tehnično gledano bi bilo mogoče učinke enotne davčne stopnje doseči tudi brez njene uvedbe, in sicer s hitrejšim odpravljanjem davka na plačilno listo in znižanjem najvišjih dohodninskih stopenj. Negativne posledice, povezane z verjetno višjo obdavčitvijo nižjih slojev, bi bile tako lažje obvladljive. Korak v pravo smer pa je Slovenija že naredila, ko je kapitalski dobiček izvzela iz običajne dohodninske osnove in ga začela obdavčevati ločeno po enotni in nizki davčni stopnji.

Liberalizacija, izobraževanje in druge reforme. Poleg omenjenih področij bi bila reforma, ki bi spodbudila nemško gospodarstvo in konkurenčnost, potrebna tudi na vrsti drugih področij. Med te sodi denimo reforma izobraževalnega sistema, sistema spodbujanja inovacij in nadaljnja liberalizacija v nekaterih ključnih panogah (Shaaf, 2003). Kljub temu da so te reforme pomembne, je temeljni poudarek še vedno na trgu dela, na davčnem in socialnem sistemu.

Reševanje demografskih problemov. Številne demografske študije napovedujejo precejšnje staranje in krčenje nemškega prebivalstva, kar naj bi dodatno poglobilo strukturne probleme. Kljub temu družba še ni dokončno odgovorila, kaj lahko sama in država naredita za demografske spremembe. Skozi nekaj zadnjih desetletij se je življenjsko pričakovanje v Nemčiji precej zvišalo, stopnja rodnosti pa je upadala. Slednja naj bi bila tudi ključni demografski problem. Naloga politike naj bi bila analizirati sedanje stanje in sprejeti ustrezne ukrepe za povečanje stopnje rodnosti nemškega prebivalstva. Bräuninger et al. (2002) predlaga denimo izboljšanje finančnega stanja družin in zagotovitev ustreznega varstva otrok. Nekateri politiki pravijo, da bi bila rešitev v priseljevanju.

Slovenija in Nemčija poleg naštetih reform in nujnih sprememb potrebujeata gospodarsko politiko, ki bo postavljala v središče mednarodno konkurenčnost, rast in zaposlovanje, zato je namen takšne politike spodbujati oziroma omogočiti razvoj in uspešnost podjetij, ne pa jih omejevati pri poslovanju. Gospodarska politika za globalno podjetništvo po mnenju Tajnikarja in Pušnikove (2005, str. 2005) cilja na vložke in ne na rezultat, biti mora decentralizirana in po naravi regionalna oziroma lokalna, pomembno mesto pa morajo imeti tudi spodbude za financiranje podjetij s tveganim in neformalnim kapitalom, ki zagotavlja kapital za nova inovativna podjetja oziroma naložbe, povezane z visokim tveganjem. Slovenija potrebuje močno povezanost univerz in raziskovalnih inštitutov s podjetji, predvsem pa

učinkovito in kakovostno visokošolsko izobraževanje, ki naj bi ga zaradi narave izrazito zasebne naložbe bolj financirali študenti sami. Podoben ukrep je smiselna za Nemčijo, ki zaradi proračunskih omejitev ne vzdrži več bremena naraščajočega števila visokošolskih študentov.

Delno so bili zgoraj našteti potrebni ukrepi za odpravo strukturnih problemov nemškega gospodarstva zajeti že v »Agendi 2010«, ki jo je kancler Schröder razgrnil leta 2003, v Sloveniji pa je vlada lani predstavila podoben paket reform, kakor jih navajamo v tem članku. Problem, da veliko reformnih premikov v Nemčiji ni bilo izvedenih, v Sloveniji pa se začetek reform tudi precej odmika, je poleg pritiskov interesnih skupin in volilno usmerjenega obnašanja politikov še v precej zapletenem sistemu sprejemanja reformnih zakonov. Tako postane celotna reforma pravzaprav politično tekmovanje, prigovarjanje, lobiranje in pogajanje med političnimi strankami, ki vsaka zastopa svoj krog volivcev in interesnih skupin. Njen dokončni izid je tako vnaprej neznan. Velikokrat kljub dokaj jasnim priporočilom stroke prevlada politična odločitev, ki z gospodarskega stališča ni najboljša.

5. Sklep

Dejstva, da se Nemčija sooča s hudimi problemi gospodarske rasti, ki niso »le« ciklične, temveč strukturne narave, se zaveda večina ekonomskih subjektov v državi. Rast pričakovanih prihodnjih dohodkov je zato nizka; to pomeni, da so gospodinjstva in podjetja zelo previdna pri njihovi potrošnji in investicijah, kar vodi v še manjšo gospodarsko aktivnost.

Gospodarska politika ima pred seboj pglavitni cilj: najti rešitev problema rasti in popeljati Nemčijo nazaj med hitro rastoča evropska in svetovna gospodarstva. Številni strokovnjaki pri tem navajajo nekatere ključne reforme, ki naj bi imele skupni imenovalc v zmanjšanju vloge države v gospodarstvu in povečanju zasebne pobude. Na mnogih področjih naj bi to pomenilo, da posamezniki postanejo sami odgovorni zase in da država skrbi le za osnovno socialno varstvo. V tem procesu je tudi cilj povečati učinkovitost uporabe javnih izdatkov in okrepiti konkurenco.

Čeprav je nemška vlada v zadnjih letih predstavila nekaj predlogov za povečanje gospodarske rasti, doslej še ni bilo politične volje in družbenega soglasja k ukrepom, ki bi Nemčijo popeljali nazaj na pot dolgoročne rasti. Ključni ukrepi, na katerih naj bi slonela temeljna in celovita reforma delovanja nemškega gospodarstva, naj bi se

nanašali na ureditev trga dela, ki bi bil bolj prilagodljiv in decentraliziran. Z zmanjšanjem radodarnosti države pri raznih socialnih pomočeh naj bi zagotovili večje zanimanje za udeležbo v delovni sili. Poleg tega številni ekonomisti opozarjajo na zelo zapleten davčni sistem in na dolgoročno nevzdržljivost velikih izdatkov zdravstvene in pokojninske blagajne. Samo z odločnimi in jasnimi reformami za večjo posameznikovo odgovornost in manjšanje vpliva države v gospodarstvu naj bi jim po mnenju mnogih resnično uspelo povzdigniti Nemčijo med rastoča gospodarstva.

Hkrati s temeljnimi reformami naj bi potekala krepitev inovativne države in odprava demografskih težav, ki so vzrok nekaterih razvojnih ovir v Nemčiji. Množica reform – vse v tem članku niti niso zajete – kaže na množičnost problemov, ki zavirajo rast nemškega gospodarstva, in na potrebo po celoviti in ne le delnih reformah. Za takšno obsežno reformo pa mora dovolj moči, poguma in volje zbrati predvsem politika, kajti ta zaradi lastnih interesov (maksimizacije volilnega izida) velikokrat ne dopusti rešitev in ukrepov, ki bi bili ekonomsko logični in upravičeni.

Slovenija sicer še ni zašla v tako izrazito razvojno krizo kakor Nemčija, vendar pa bi sistem, kakršnega ima in je zelo podoben nemškemu, to slej ko prej sprožil. Večja fleksibilnost trga dela, korekcije v socialnem sistemu, spodbujanje inovacij in podjetništva ter sprememba davčnega sistema so tudi v Sloveniji temeljna usmeritev za prihodnost. Samo tako bosta obe državi lahko preplezali razvojne ovire in dohiteli najrazvitejša gospodarstva.

Literatura

Ackermann, Josef (2003). *A Successful Year of Reform in 2003! V: More Growth for Germany*. Frankfurt: Deutsche Bank Research.

Acocella, Nicola (2005). *Economic Policy in the Age of Globalization*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bergheim, Stefan, in Marco Neuhaus (2002). *Bottleneck Labour – An Empirical Growth Analysis*. Frankfurt: Deutsche Bank Research.

Bergeim, Stefan, Marco Neuhaus in Stefan Schneider (2003). *Reformstau: Causes and Remedies. V: More Growth for Germany*. Frankfurt: Deutsche Bank Research.

Boss, Alfred (2003). *The Public Sector – A Clamp on Growth*. Kiel: Kiel Institute for World Economics.

Bräuninger, Dieter, et al. (2002). *The Demographic Challenge*. Frankfurt: Deutsche Bank Research.

Bräuninger, Dieter (2003). *On the Statutory Pension Scheme Reform*. Frankfurt: Deutsche Bank Research.

Brščič, Bernard, in Aleksandar Kešeljević (2005). *Bodi realist. Zahtevaj virtualne pokojnine*. Delo, 47(2005), 228.

Deutsch, Klaus Günter, Quitzau Jörn in Walter Norbert (2002). *Germany's Return to Growth: A Reform Agenda*. Frankfurt: Deutsche Bank Research.

Graf, Bernhard (2003). *German Growth Potential: Facing the Demographic Challenge*. Frankfurt: Deutsche Bank Research.

Hofmann, Jan (2003). *Innovation in Germany: Mind the Gap!* Frankfurt: Deutsche Bank Research.

International Monetary Fund (2002). *Germany: Selected Issues*. Washington, D.C.: IMF Country Report No. 02/240.

International Monetary Fund (2003). *Germany: 2003 Article IV Consultation*. Washington, D.C.: IMF Country Report No. 03/341.

Jaklič, Marko (2002). *Slovenija na razvojni prelomnici*. Delo, 44(2002), 21.

Ruffin, Roy J., in Paul R. Gregory (1997). *Principles of Economics*. Reading (Mass.): Addison-Wesley.

Schaaf, Jürgen (2003). *Germany's Entrepreneurial Environment: Boom and Gloom for High-tech Companies*. Frankfurt: Deutsche Bank Research.

Senjur, Marjan (2002). *Razvojna ekonomika*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.

Steiner, Viktor (2004). *Labor Market Reforms for More Growth*. Berlin: Freie Universität Berlin.

Tajnikar, Maks, in Ksenja Pušnik (2005). *Globalizacija in podjetništvo z vidika Slovenije*. Naše gospodarstvo, 51(2005), 5-6, str. 34-44.

Weil, David N. (2005). *Economic Growth*. Boston: Addison-Wesley.

Gljučne besede: gospodarska rast, razvojna politika, strukturne težave, reforme.

Key words: economic growth, development policy, structural problems, reforms.