

ib revija

št. 4 let. XLV, 2011

IB revija

Revija za strokovna in metodološka vprašanja trajnostnega razvoja

ISSN 1318-2803

št. 4 / letnik XLV / 2011

Izdajatelj: UMAR, Ljubljana, Gregorčičeva 27

Glavna in odgovorna urednica: dr. Alenka Kajzer

Tehnična urednica: Urška Sodja

Uredniški odbor: dr. Pavle Gmeiner, prof. dr. Drago Kos, mag. Stanka Kukar, prof. dr. Marjan Ravbar, prof. dr. Matija Rojec, prof. dr. Tine Stanovnik, prof. dr. Pavle Sicherl, prof. dr. Janez Šušteršič, dr. Boris Pleskovič

Oblikovanje: Katja Korinšek, Pristop

Računalniška postavitev: Saša Brečko, Peter Hazler

Tisk: Tiskarna Littera Picta d.o.o.

Naklada: 160 izvodov

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

IB revijo subvencionira Javna agencija za knjigo Republike Slovenije.

Kazalo

Tine Stanovnik, Predrag Bejaković, Agnieszka Chłoń-Domińczak: Pobiranje prispevkov za pokojninsko zavarovanje – primerjalna analiza treh srednjeevropskih držav	5
Alenka Kajzer: Vpliv gospodarske krize na trg dela v Sloveniji in izzivi za politiko trga dela.....	13
Mojca Lindič: The impact of the irregular minimum wage increase on wages, employment and average hours paid (case study for Slovenia)	23
Milena Bevc, Marko Ogorevc: Emigracija Slovenskih znanstvenikov v obdobju 1995–2009.....	39
Pavle Sicherl: Comparing transition depression with the earlier depressions in developed countries	49
Mojca Klemenčič Manič, Zoran Cunk, Štefan Bojnec: Nelegalno ravnanje pri gradnji v lastni režiji: racionalnost investorjev ali slabo delovanje institucij?	63

Spoštovane bralke, spoštovani bralci,

pred vami je zadnja letošnja številka Ib-revije, ki prinaša šest člankov. Vsebina večine člankov je tokrat posredno ali neposredno povezana s tematiko trga dela (od vpliva krize na trg dela v Sloveniji do ocene vpliva dviga minimalne plače na zaposlenost in vprašanja emigracije raziskovalcev). Prikazana je tudi primerjalna analiza globine treh padcev gospodarske aktivnosti v tem desetletju in prejšnjem stoletju. Primerjalna analiza sistema pobiranja prispevkov za pokojninsko zavarovanje v treh srednjeevropskih državah (na Poljskem, Hrvaškem in v Sloveniji) je pomembna tako z vidika javnih financ kot razmisleka o morebitnih spremembah v pokojninskem sistemu.

Tine Stanovnik je v sodelovanju s hrvaškim in poljskim raziskovalcem pripravil primerjalno analizo sistema pobiranja prispevkov za pokojninsko zavarovanje v treh srednjeevropskih državah – na Poljskem, Hrvaškem in v Sloveniji. Analizirali so učinkovitost pobiranja prispevkov in prikazali posledice neplačevanja prispevkov, tj. koliko so pravice zavarovancev oškodovane, če delodajalec ne odvaja socialnih prispevkov.

Prispevek Kajzerjeve prikazuje posledice krize gospodarske krize za trg dela v Sloveniji in prizadetost posameznih skupin prebivalstva na trgu dela. Pri tem ugotavlja, da se je v obdobju 2008–2010 najbolj poslabšal položaj mladih, nizko izobraženih in moških ter opozarja na problem segmentacije trga dela. Prikazuje odziv politike trga dela in pripravljene spremembe v regulaciji trga dela, ki jih med drugim izpostavlja tudi kot enega izmed ključnih izzivov za ekonomsko politiko.

Mojca Lindič je proučevala vpliv dviga minimalne plače s pomočjo metode »difference-in-differences«, ki je primerjala vpliv dviga minimalne plače v bolj prizadetih dejavnostih z manj prizadetimi na povprečne plače, zaposlenost in povprečno število plačanih ur. Opazovalno obdobje je zajemalo čas od junija 1999 do decembra 2009. Rezultati so v povprečju pokazali, da je imel izreden dvig minimalne plače statistično značilen negativen vpliv na zaposlenost ter statistično neznačilen pozitiven vpliv na povprečne plače in povprečno število plačanih ur.

Milena Bevc in Marko Ogorevc prikazujeta analizo obsega dejanske emigracije slovenskih raziskovalcev v obdobju 1995–2009, ki temelji na anketiranju vseh raziskovalnih organizacij v Sloveniji v letih 2004 in 2009. Raziskava omogoča analizo trendov: primerjavo petletnega obdobja po vključitvi Slovenije v EU maja 2004 z 10-letnim obdobjem pred tem. Evidentiran obseg emigracije se je v absolutnih številkah povečal (zlasti na letni ravni), izražen relativno – kot delež v številu raziskovalcev – pa je ostal majhen in nespremenjen.

Pavle Sicherl v svojem članku padec gospodarske aktivnosti v letih tranzicijske depresije primerja z upadom v času velike depresije v razvitih državah pred šestdesetimi leti in s celo večjim padcem proizvodnje med drugo svetovno vojno in po njej. Globino depresij meri v dveh dimenzijah: zmanjšanje statičnega indeksa BDP v primerjavi z letom 1989 ali z vrhom pred depresijo in s S-časovno-distanco, ki kaže, koliko let prej so bile iste ravni BDP že dosežene v preteklosti.

Mojca Klemenčič Manič, Zoran Cunk in Štefan Bojnec v prispevku predstavljajo dileme investitorja v zvezi z nelegalnim ravnanjem pri gradnji v lastni režiji. Investitor pri gradnji svojega doma ravna racionalno. Bistveno vprašanje pa je, kaj določa zakonodaja in kakšne so predvidene sankcije. Kritično obravnavajo Zakon o graditvi objektov (ZGO-1) in nekatere pravilnike, ki natančno določajo obveznosti investitorja in drugih obveznih udeležencev pri graditvi ter predvidevajo tudi sankcije.

Prijetno branje vam želi urednica dr. Alenka Kajzer

POBIRANJE PRISPEVKOV ZA POKOJNINSKO ZAVAROVANJE – PRIMERJALNA ANALIZA TREH SREDNJEVROPSKIH DRŽAV

Tine Stanovnik, profesor na Ekonomski fakulteti v Ljubljani in raziskovalni sodelavec Inštituta za ekonomska raziskovanja, Ljubljana

Predrag Bejaković, raziskovalni sodelavec Inštituta za javne finance v Zagrebu

Agnieszka Chłoń-Domińczak, raziskovalna sodelavka Inštituta za statistiko in demografijo varšavske šole za ekonomijo (Warsaw School of Economics)

UDK 368.914

JEL: H 550

Povzetek

V prispevku predstavljamo primerjalno analizo sistema pobiranja prispevkov za pokojninsko zavarovanje v treh srednjeevropskih državah – na Poljskem, Hrvaškem in v Sloveniji. Primerjali smo postopke registracije delodajalcev in delavcev v sistem socialnega zavarovanja, kontrole vplačevanja prispevkov, inšpekcijskega nadzora, izterjave, pravice odloga plačevanja in odpisa dolga ter shranjevanja relevantnih podatkov o zavarovancih. Posebej smo analizirali tudi učinkovitost pobiranja prispevkov. Na koncu smo prikazali, kakšne so posledice neplačevanja prispevkov, tj. koliko so pravice zavarovancev oškodovane, če delodajalec ne odvaja socialnih prispevkov. Iz analize pobiranja prispevkov je razvidno, da je v vseh treh državah prišlo do velikega napredka v informatizaciji in elektronskem sporočanju relevantnih podatkov, vendar to za enkrat še ne daje vidnih rezultatov pri učinkovitejšem pobiranju prispevkov. Čeprav večina strokovnjakov zagovarja enotni sistem pobiranja davkov in prispevkov, je razdelitev pristojnosti med institucijami socialnega zavarovanja in davčno upravo še vedno zelo pestro. Tako institut socialnega zavarovanja na Poljskem (ZUS) ohranja izjemno močno vlogo v postopku pobiranja pokojninskih prispevkov, na drugi strani pa je na Hrvaškem (HZMO) ohranil zgolj funkcijo shranjevanja relevantnih podatkov o zavarovancih in njihovih vplačilih. Slovenski institut socialnega zavarovanja (ZPIZ) še vedno ohranja nekoliko večje pristojnosti od hrvaškega.

Ključne besede: pokojninski sistemi, sistemi pobiranja socialnih prispevkov

Abstract

This paper presents a comparative analysis of the systems of collection of pension contributions in three countries of Central Europe: Poland, Croatia and Slovenia. The comparative analysis includes all the relevant functions of such a system: registration of insured persons, control of contribution payments, inspection and enforcement, granting of arrears, writing off of contribution debt and the record-keeping function. The efficiency of contribution collection was also analysed, using the covered wage bill as an indicator. Finally, the consequences of non-compliance and the protection of worker's rights in such cases are presented. From our analysis, it is clear that much progress has been achieved in the introduction of IT and the electronic reporting of relevant data, though this progress has yet to result in improved efficiency of contribution collection. Though most experts advocate a unified system of tax and contribution collection, there is still large variety in institutional arrangements. Thus, the social security institution in Poland (ZUS) has retained its very strong role in the contribution collection process. The Croatian institution (HZMO) has only retained the registration of insured persons and the record-keeping function, whereas the Slovene institution (ZPIZ) has somewhat more competencies than the Croatian counterpart.

Key words: Pension systems, systems of contribution collection

1. Uvod

Številne srednje- in vzhodnoevropske države so reformirale svoje pokojninske sisteme v devetdesetih letih prejšnjega stoletja in v začetku novega tisočletja. Ena od skupnih značilnosti teh reform je bila, da se načrtovanju nekaterih infrastrukturnih elementov ni posvečala zadostna pozornost. To med drugim vključuje administrativne in

institucionalne priprave, ki so bistvenega pomena za uspešno izvedbo tako zahtevnih družbenih projektov.

Med temi infrastrukturnimi elementi je posebnega pomena postopek pobiranja prispevkov za pokojninsko zavarovanje, ki zagotovo nikoli ni bil na prednostni lestvici pokojninskih reform. Res pa je, da so mednarodne ustanove opozarjale na problem neučinkovitega

pobiranja socialnih prispevkov. Tako študija Svetovne banke (World Bank, 2000) poudarja, da mnogi javni pokojninski sistemi »boleajo« za neučinkovitim pobiranjem prispevkov. Neučinkovitost in utajevanje prispevkov je lahko posledica visokih prispevnih stopenj, slabih spodbud in institucionalnih slabosti v sistemih pobiranja prispevkov ter preskromnega sodelovanjem različnih institucij, ki so vključene v pobiranje prispevkov. Tu gre za pomanjkljivosti pri izmenjavi informacij, podvajanje zbiranja informacij, odsotnost enotnega identifikacijskega sistema in podobno, kar vse povzroča slabe in neučinkovite postopke pri pobiranju prispevkov. Tudi strokovnjaki Mednarodnega denarnega sklada (IMF) proučujejo postopke pobiranja socialnih prispevkov in dajejo zelo jasna priporočila. Barrand, Ross in Harrison (2004) močno zagovarjajo enotno pobiranje davkov in prispevkov in v svoji študiji tudi podrobno analizirajo probleme uvajanja takšnega sistema. Proučevanju problema pobiranja socialnih prispevkov se je pridružila tudi Mednarodna organizacija dela (ILO), ki je financirala raziskovalni projekt o problematiki pobiranja pokojninskih prispevkov. Projekt je zajel pet srednje- in vzhodnoevropskih držav, rezultati pa so bili objavljeni v knjigi »Pobiranje pokojninskih prispevkov: trendi in odprti problemi v centralni in vzhodni Evropi«. Knjiga (Fultz in Stanovnik, 2004) vključuje pet držav – Hrvaško, Madžarsko, Poljsko, Romunijo in Slovenijo, ki so se zelo različno lotile ureditve svojih sistemov pobiranja pokojninskih prispevkov.

Pričujoči prispevek podaja analizo sistemov pobiranja prispevkov v treh od zgoraj navedenih držav, tako da primerjalna analiza vključuje Hrvaško, Poljsko in Slovenijo. Te tri države so se zelo različno lotile pokojninske reforme. Poljska je svoj javni sistem preoblikovala v sistem pogojno vplačanih prispevkov (*Notional defined contribution system – NDC*) leta 1999 in uvedla obvezni drugi steber. Hrvaška je uvedla velike spremembe v javnem pokojninskem sistemu že leta 1998 in obvezni drugi steber leta 1999. Slovenija je uvedla pokojninsko reformo leta 1999; pri javnem sistemu je šlo predvsem za parametrsko reformo, zakonodajne spremembe pri drugem pokojninskem stebru, ki je ostal prostovoljen,¹ pa so omogočile večji razmah dodatnega pokojninskega varčevanja. Poleg zelo različnih poti pokojninske reforme je za te države značilen tudi zelo različen razvoj sistema pobiranja prispevkov.

Struktura našega članka je naslednja: uvodu sledi kratek prikaz osnovnih funkcij v postopku pobiranja prispevkov. Tu prikažemo postopke registracije zavarovanih oseb, plačevanja oziroma nakazovanja prispevkov in kontrolno funkcijo. Ob tem pokažemo tudi na informacijski tok, ki teče od delodajalca do institucije socialnega zavarovanja in davčne uprave. Osredotočamo se predvsem na

postopke, ki jih opravijo delodajalci za svoje zaposlene; postopki za samozaposlene so nekoliko drugačni in jih tu ne obravnavamo. Poleg kontrolne funkcije bomo na kratko prikazali tudi druge funkcije, predvsem inšpekcijski nadzor, izterjavo in hrambo podatkov, ki so relevantni za izračun posameznikove pokojnine. Tretje poglavje obravnava učinkovitost pobiranja prispevkov, problematiko odloga plačil prispevkov in problematiko prispevnega dolga ter posledice neplačevanja prispevkov na pravice delavcev. V 4. poglavju je nekaj sklepnih ugotovitev.

2. Osnovne funkcije sistemov pobiranja prispevkov

Postopki za registracijo delodajalcev in delojemalcev, tj. prijavi v zavarovanje, se razlikujejo med temi tremi državami predvsem v tem, ali je registracija enotna ali je potrebna posebna registracija v vsako od institucij socialnega zavarovanja. Na Poljskem in v Sloveniji je registracija enotna: na Poljskem se delodajalci registrirajo pri Zavodu za socialno zavarovanje (*Zakład Ubezpieczeń Społecznych, ZUS*), v Sloveniji pa pri Zavodu za zdravstveno zavarovanje Slovenije (ZZZS). Na Hrvaškem je potrebna posebna prijava (registracija) za vsako od institucij socialnega zavarovanja. V vseh treh državah se od delodajalca zahteva, da prijavi svoje zaposlene na podoben način, tj. v iste institucije socialnega zavarovanja.

Med strokovnjaki prevladuje mnenje, da skupno in enotno pobiranje prispevkov in davkov izboljšuje učinkovitost pobiranja. Takšno je npr. stališče Baileyja in Turnerja (1998) ter McGillivraya (2001). Podobno meni tudi Ross (2004: 9), ki pravi, da bo »v načelu integracija funkcij pobiranja prispevkov in davkov dobro delovala, ko bosta institucija socialnega zavarovanja in davčna uprava posodobljeni in se lahko takrat naloga integracije osredotoči zgolj na prenos same funkcije pobiranja prispevkov«. V praksi je do dejanskega prenosa funkcij prišlo predvsem zaradi modernizacije davčne uprave in ne toliko zaradi modernizacije institucij socialnega zavarovanja. Seveda so tudi izjeme. Tako je na Poljskem zelo močna institucija socialnega zavarovanja – ZUS – obdržala funkcijo pobiranja prispevkov, na Hrvaškem in v Sloveniji pa jo je prevzela davčna uprava. Na Hrvaškem se je to zgodilo julija 2001, v Sloveniji pa je bilo pobiranje prispevkov že dolgo časa v domeni davčne uprave oziroma institucij, ki so opravljale podobno funkcijo. Na novo ustanovljena davčna uprava je prevzela pobiranje prispevkov leta 1996 od Agencije za plačilni promet, ta pa je bila naslednica Službe družbenega knjigovodstva (SDK), ki je opravljala funkcijo pobiranja socialnih prispevkov še v socialističnem obdobju.²

Na Poljskem in Hrvaškem je pospešeno modernizacijo

¹ Drugi pokojninski steber je postal obvezen le za nekatere poklice, predvsem za tiste, ki so zdravju škodljiva in za katera ni mogoče pričakovati, da bodo delavci lahko delali do izpolnitve pogojev za »normalno« upokožitev.

² Leta 1996 je prišlo do združitve Agencije za plačilni promet in Republiške uprave za javne prihodke (RUJP) in ustanovitve enotne Davčne uprave Republike Slovenije (DURS).

sistema pobiranja prispevkov narekovala pokojninska reforma z uvedbo obveznega drugega pokojninskega stebra. Ta novost pomeni, da se morajo individualizirana mesečna plačila in druge informacije v zvezi z vplačevanjem v pokojninske sklade drugega pokojninskega stebra obdelati pri relevantni instituciji (davčni upravi ali instituciji socialnega zavarovanja), preden se prenesejo na ustrezen pokojninski sklad.³

Obvezno mesečno poročanje o vplačilih individualnih prispevkov v pokojninske sklade drugega pokojninskega stebra je predstavljalo spodbudo, da se podoben način poročanja uvede tudi za vplačila v javni pokojninski sistem. Države, ki niso uvedle obveznega drugega stebra – kakor npr. Slovenija –, niso bile pod takšnim pritiskom, da uvedejo obvezno mesečno poročanje o vplačilih individualnih prispevkov v javni pokojninski sistem. Kljub tej »nenujnosti« je tudi Slovenija leta 2008 prešla na individualizirano mesečno poročanje o plačanih prispevkih. Iz tabele 1, ki kaže zahteve za mesečno poročanje o plačanih prispevkih v teh treh državah, je razvidno, da je Hrvaška še obdržala zahtevo po dostavljanju agregatnih podatkov o prispevkih (t.i. obrazci ID in IDD, ki jih delodajalec dostavlja davčni upravi⁴).

Tabela 1: Zahteve za mesečno poročanje delodajalca o plačanih prispevkih davčni upravi (D) ali instituciji socialnega zavarovanja (S), 2010

Hrvaška	agregatno (D) in individualizirano (R)
Poljska	individualizirano (S)
Slovenija	individualizirano (D)

Opomba: Za Hrvaško se individualizirano (R) nanaša na individualizirane obrazce, ki jih delodajalec pošilja agenciji REGOS, ki evidentira prispevke in prispevne osnove za javni pokojninski sistem (prvi steber) ter obvezne zasebni pokojninski sistem (drugi steber).

Postopek za mesečno poročanje o vplačanih individualiziranih prispevkih za drugi pokojninski steber je tako rekoč enak postopku za mesečno poročanje o vplačanih prispevkih za prvi pokojninski steber. Na Poljskem delodajalec to informacijo pošilja ZUS-u, medtem ko na Hrvaškem delodajalec agregatni obrazec pošilja davčni upravi, individualizirane podatke pa REGOS-u, tj. specializirani agenciji, ki izvaja nadzor nad plačevanjem prispevkov za drugi pokojninski steber. V Sloveniji so osebe, ki delajo v tveganih in zdravju škodljivih poklicih, včlanjene v sklad obveznega dopolnilnega pokojninskega zavarovanja (SODPZ), ki ga upravlja Kapitalska družba (KAD), tako da delodajalec te mesečne individualizirane podatke pošilja KAD-u.

³ Samo na Madžarskem – za sicer zelo kratek čas – so bili prispevki za drugi steber neposredno preneseni od delodajalca do ustreznega pokojninskega sklada. Ta praksa se je končala že leta 1999 in od takrat so se prispevki stekali na račun davčne uprave, ki je potem prenašala ta sredstva na ustrezne pokojninske sklade.

⁴ To je podrobneje opisano v Bejaković (2004).

Na Poljskem ima glavno vlogo v postopku pobiranja pokojninskih prispevkov ZUS. Ta ni odgovoren le za formalno kontrolo pravilnosti podatkov, tj. ali se podatki o vplačanih prispevkih skladajo s podatki o denarnih tokovih, ampak opravlja tudi inšpekcijske preglede, tj. podrobne preglede izkazov pri delodajalcu, kjer preverja tudi to, ali so bili prispevki plačani skladno z zakonskimi predpisi. ZUS ima tudi pravico odločati o odlogu plačevanja prispevkov in ima zakonska pooblastila za prisilno izterjavo prispevkov. Kakor navaja Chłoń-Domińczak (2004: 188), ima ZUS v tem pogledu enaka pooblastila kakor davčna uprava. Vendar obstaja manjša razlika, kajti ZUS ne more samostojno odpisovati prispevnega dolga (prav tam: 189).

Glede na merilo, koliko pooblastil ima relevantni zavod za socialno zavarovanje, je slovenski Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (ZPIZ) nekje v vmesnem položaju: ima manj pooblastil in funkcij kakor ZUS, vendar več kakor hrvaški zavod *Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje* (HZMO). V Sloveniji davčni urad opravlja kontrolno funkcijo in preverja, ali se informacija na poslanih obrazcih sklada z denarnimi prilivi na enotnem zakladniškem računu. Po tej kontroli se denarna sredstva nakažejo na podračun ZPIZ-a v okviru enotnega zakladniškega računa. Inšpekcijskih pregledov pri delodajalcu ne opravlja samo davčna uprava, temveč tudi inšpektorji ZPIZ-a. Vendar od tu naprej inšpektorji ZPIZ-a ne morejo samostojno delovati, temveč morajo o izsledkih inšpekcije obvestiti davčno upravo, ki potem prevzame delo in po potrebi tudi sproži ustrezne sankcije. Odlog plačevanja prispevkov in možnost odpisa prispevnega dolga sta izključno v domeni davčne uprave.

Med temi tremi zavodi socialnega zavarovanja ima hrvaški zavod (HZMO) zagotovo najbolj zožen obseg funkcij. Funkcijo kontrole in inšpekcijskega nadzora opravlja davčna uprava, ki ima tudi pooblastilo, da prizna odlog plačila prispevkov, izvrši prisilno izterjavo prispevkov in odpiše prispevni dolg. HZMO celo ne nakazuje pokojnin, temveč se pokojnine neposredno nakazujejo upokojencem prek zakladniškega računa države (Bejaković, 2004: 77). Pokojninska reforma na Hrvaškem je uvedla novo institucijo – agencijo REGOS. Prvotno je bilo predvideno, da bo agencija odgovorna za pobiranje, kontrolo, inšpekcijo in transfer prispevkov za drugi pokojninski steber v ustrezen pokojninski sklad. REGOS naj bi bil odgovoren tudi za druge informacije o članih pokojninskih skladov (Anušič in dr., 2003: 38). Te visoke zahteve so bile precej zmanjšane v naslednjih letih, ker se je davčna uprava zelo upirala takšnemu širokemu obsegu nalog »konkurenčne« institucije. To bitko je davčna uprava tudi dobila, in REGOS nima pooblastil za izvajanje funkcije inšpekcijskega nadzora, prisilne izterjave in pravice priznavanja odloga plačevanja prispevkov. Te so ostale trdno v domeni davčne uprave.

Zelo pomembne spremembe so se dogodile pri prenosu podatkov. Ta se zdaj izvaja praviloma v elektronski

Tabela 2: Socialni prispevki: spremembe v načinu mesečnega poročanja v prvem in drugem desetletju tega tisočletja

	Začetki prvega desetletja (2000–)	Začetki drugega desetletja (2010–)
Hrvaška	ni elektronskega poročanja	obvezno elektronsko poročanje za srednja in velika podjetja
Poljska	elektronsko poročanje (vendar papirni obrazci, dovoljeni za vse delodajalce)	obvezno elektronsko poročanje (razen delodajalcev, ki zaposlujejo manj kakor pet delavcev)
Slovenija	ni elektronskega poročanja	obvezno elektronsko poročanje

obliki, kakor je razvidno iz tabele 2, ki primerja načine mesečnega poročanja v začetku prvega desetletja in drugega desetletja.

Na Hrvaškem je mesečno elektronsko poročanje obvezno za srednja in velika podjetja, od 1. januarja 2012 pa bo obvezno za vsa podjetja, ki zaposlujejo več kakor sto delavcev.⁵ Na Poljskem je bilo na začetku tega tisočletja elektronsko poročanje obvezno za delodajalce, ki so zaposlovali več kakor dvajset delavcev; do konca prvega desetletja je elektronsko poročanje postalo obvezno za vsa podjetja, ki so zaposlovala več kakor pet delavcev. Slovenija je uvedla elektronsko poročanje za vse delodajalce v začetku julija 2008, poročanje je postalo obvezno od januarja 2009.⁶ Pred letom 2008 je bilo mesečno poročanje bodisi v papirni obliki ali po drugih medijih.

Uvedba nove informacijske tehnologije ni minila brez težav. Na Poljskem je prišlo do zelo resnih težav in kriznega položaja v ZUS-u, zaradi zamud pri uvedbi novega IT-sistema in težav pri usklajevanju identifikacijskih števil za zavarovane osebe. Natančnejši opis teh težav je zelo podrobno pojasnjen v strokovni literaturi,⁷ kjer je navedeno, da so izrazite težave nastopile pri alociranju prispevkov na posamezne individualne račune v okviru drugega pokojninskega stebra. Kriza je dosegla vrh leta 1999, položaj pa se je povsem normaliziral šele leta 2002. Ker precejšnjega dela prispevkov za drugi steber ZUS ni mogel alocirati na pokojninske sklade, so se ta sredstva beležila kot ZUS-ov dolg do pokojninskih skladov. Leta 2003 je poljski sejm sprejel poseben zakon za odplačilo tega dolga z dodelitvijo državnih obveznic tem skladom.

Kakor smo že omenili, je Slovenija uvedla elektronsko poročanje za prispevke v javni sistem julija 2008. Preskusno obdobje je trajalo do konca leta, zato je od januarja 2009 elektronsko poročanje obvezno za vse delodajalce. O posebnih težavah davčna uprava ne poroča, verjetno tudi zaradi tega, ker so individualne davčne številke že dolgo v uporabi.

Kakšne mesečne podatke o dohodnini in socialnih prispevkih mora delodajalec dostaviti davčni upravi in ustanovi socialnega zavarovanja? V Sloveniji mora davčni upravi dostaviti mesečni obrazec REK, ki vsebuje

individualne podatke o socialnih prispevkih in davčnem odtegljaju za dohodnino. Informacija na obrazcu REK vsebuje tudi prispevne osnove in obdavčljiv dohodek (za dohodnino). Na Poljskem delodajalec dostavlja ZUS-u mesečne podatke o plačanih socialnih prispevkih in prispevnih osnovah. Na Hrvaškem mora delodajalec mesečno dostaviti dva obrazca: obrazec ID, ki vsebuje agregatne podatke o plačanih socialnih prispevkih in davčnem odtegljaju za dohodnino, dostavlja davčni upravi. Drugi obrazec, individualizirani obrazec R-Sm, pa dostavlja REGOS-u; ta obrazec vsebuje podatke o prispevnih osnovah za pokojninsko in invalidsko zavarovanje ter pokojninske prispevke za prvi in drugi steber.

Kakšne letne podatke o dohodnini in socialnih prispevkih mora delodajalec dostaviti davčni upravi in inštituciji socialnega zavarovanja? V Sloveniji davčna uprava ne zahteva večletnih obrazcev, ki vsebujejo individualizirane podatke o obdavčljivem dohodku, prispevnih osnovah, letnem davčnem odtegljaju in socialnih prispevkih.⁸ Kljub temu mora delodajalec dostaviti ZPIZ-u letni obrazec (M-4). Ta vsebuje individualne podatke o prispevni osnovi (samo za pokojninsko in invalidsko zavarovanje), plačanih pokojninskih prispevkih in obračunanih, a ne plačanih, pokojninskih prispevkih. Podatki iz obrazca M-4 niso povsem primerljivi s podatki iz obrazca REK, tako da podatkov iz M-4 ne moremo dobiti s preprostim seštevanjem podatkov iz mesečnih obrazcev REK. Na Poljskem delodajalec dostavlja davčni upravi le individualne letne podatke o davčnem odtegljaju za dohodnino. Dodatnih zahtev ni, ZUS pridobi potrebne letne podatke o socialnih prispevkih iz mesečnih obrazcev, ki jih dostavlja delodajalec. Na Hrvaškem delodajalec še vedno pošilja davčni upravi letni obrazec IP, ki vsebuje individualne podatke o obdavčljivemu dohodku, prispevni osnovi, pokojninskih prispevkih in davčnem odtegljaju za dohodnino.

Iz pregleda »kaj kdo prejema in kdaj« je razvidna tudi relativna delitev dela in delitev pooblastil med davčno upravo in relevantno institucijo socialnega zavarovanja. Na Poljskem vidimo, da ZUS prejme vse relevantne

⁸ Ta letni obrazec je bil ukinjen leta 2011, tj. za davčno leto 2010. To je bilo eno leto potem, ko je davčna uprava uvedla mesečno poročanje individualnih podatkov v elektronski obliki. Ta enoletni odlog je podoben stanju na Poljskem, kjer je ZUS od delodajalcev zahteval, da dostavijo letne individualizirane podatke za leto 1999, tj. eno leto potem, ko je bilo uvedeno mesečno elektronsko poročanje individualiziranih podatkov. Ta odlog na Poljskem je nastal zaradi, kakor navaja Chłoń-Domińczak (2004: 159), »težav pri procesiranju mesečnih obrazcev«

⁵ Gre za mesečno poročanje na podlagi obrazcev R-Sm.

⁶ Gre za mesečno poročanje na podlagi obrazcev REK.

⁷ Glej Chłoń-Domińczak (2004: 163–171).

Tabela 3: Alokacija relevantnih funkcij v postopku pobiranja pokojninskih prispevkov na Hrvaškem, Poljskem in v Sloveniji, 2011

Funkcija	Hrvaška	Poljska	Slovenija
kontrola plačevanja prispevkov	davčna uprava	ZUS	davčna uprava
inšpekcijski nadzor	davčna uprava	ZUS	ZPIZ in davčna uprava
prisilna izterjava	davčna uprava	ZUS in davčna uprava	davčna uprava
odlogi in odpis prispevnega dolga	davčna uprava	ZUS v okviru zakonskih pooblastil	davčna uprava
evidentiranje prispevkov in shranjevanje podatkov o delojemalcu	HZMO	ZUS	ZPIZ

informacije za izvajanje kontrolne funkcije pri pobiranju prispevkov. Ker slovenski ZPIZ ne izvaja kontrolne funkcije, ta je v domeni davčne uprave, tudi ne potrebuje mesečnih podatkov o plačilih prispevkov. Podobno velja tudi za hrvaški HZMO. Kljub temu so nekatere razlike v kompetencah med ZPIZ-om in HZMO-jem. Medtem ko ima ZPIZ svoj račun v okviru enotnega zakladniškega računa, HZMO takšnega računa nima in se pokojnine neposredno izplačujejo s podračuna ministrstva za finance v okviru zakladniškega računa.⁹ Poleg tega ZPIZ neposredno prejema letni obrazec M-4 od delodajalcev, HZMO pa prejema te letne podatke od REGOS-a.¹⁰

Alokacija relevantnih funkcij v postopku pobiranja pokojninskih prispevkov je prikazana v tabeli 3.

Kakor vidimo, je vloga ZUS-a izjemna in zanika razširjeno mnenje, po katerem naj bi bila osnovna funkcija institucij pokojninskega socialnega zavarovanja zgolj evidentiranje prispevkov in shranjevanje relevantnih podatkov o zavarovancih – te informacije naj bi omogočale, da se ob upokojitvi tudi natančno določi posameznikova pokojnina. To, da mora biti institucija pokojninskega zavarovanja odgovorna za funkcijo evidentiranja prispevkov in shranjevanja podatkov, je samo po sebi umevno, kajti »naravna« kompetenca davčne uprave ni dolgoročno, večdesetletno shranjevanje podatkov, potrebnih za določitev pravic iz sistema socialnega zavarovanja. V Sloveniji in na Hrvaškem je prenos funkcij z institucij socialnega zavarovanja na davčno upravo relativno novejšega datuma. Tako je bilo na Hrvaškem do sredine 2001 pobiranje prispevkov za socialno zavarovanje ločeno po oblikah (pokojninsko zavarovanje, zdravstveno zavarovanje itd.), pri čemer je bil HZMO odgovoren za pobiranje pokojninskih prispevkov, kontrolo, inšpekcijski nadzor ter za odloge in odpis pokojninskega dolga (Bejaković, 2004: 69). Od leta 2003 so vse te funkcije bile dodeljene davčni upravi. V Sloveniji je imel ZPIZ pooblastila, da prizna odlog plačila prispevkov in odpiše prispevni dolg.¹¹ Spremembe v zakonu iz leta 2005 in uveljavljene od leta 2006 so te funkcije prepustile davčni upravi. Nadaljnje spremembe (v veljavi od januarja 2011) so povsem ukinile pravico do

odloga plačila in ukinile možnost plačila pokojninskega prispevnega dolga v mesečnih obrokih.

Tu ne bomo podrobno opisovali vseh petih funkcij, kakor so navedene v tabeli 3. Tudi sami postopki se med državami razlikujejo, vendar kljub temu obstajajo nekatere skupne značilnosti. Tako je npr. kontrola plačevanja prispevkov osredotočena na preverjanje (a) ali je delodajalec sploh dostavil relevantni mesečni obrazec in (b) ali so podatki konsistentni, navedeni zneski pa skladni s prejetimi plačili. Glede kontrolne funkcije je na primer na Hrvaškem banka, v kateri ima delodajalec račun, še vedno zakonsko obvezana poročati davčni upravi o izplačilih plač, in sicer najpozneje osem dni po izplačilu plač. Kakor navaja Bejaković (2004: 75), se ta zahteva ne izvaja. Nadalje, če davčna uprava ne prejme zahtevanega mesečnega obrazca ID ali IDD od delodajalca, ga o tem obvesti. Če delodajalec ne odgovori, mu davčna uprava pošlje tudi pisno obvestilo. Postopek je podoben v Sloveniji, kjer se davčna uprava močno zanaša na obrazec REK. Če ga davčna uprava ne prejme od delodajalca, ga pozove k predložitvi, temu pa sledi tudi davčna inšpekcija. Ta ocenjuje davčno osnovo in morebiti vloži prijavo inšpekciji dela, ki mora ugotoviti, ali je prišlo tudi do kršitev delovnopravne zakonodaje. Tudi na Poljskem se vstopne informacije preverjajo in ugotavlja točnost identifikacijskih števil, individualnih podatkov in skladnost prejetih plačil z informacijo o vplačanih prispevkih. Pri manjših nedoslednostih je delodajalec pozvan k izpopolnitvi in korekciji obrazca, pri hujših kršitvah in odstopanjih pa sledi inšpekcija v podjetju.

Seveda samo inšpekcijski nadzor v podjetju lahko odkrije bolj vsebinske napake in neprijavljeni dohodek ter premalo plačane socialne prispevke. Funkcija izterjave premalo plačanih prispevkov je večinoma v domeni davčne uprave. Velja namreč, da tisti delodajalec, ki za svoje zaposlene ne plačuje socialnih prispevkov, praviloma ne plačuje niti odtegljaja dohodnine; zato je tudi najbolje, da ena sama institucija skrbi za izterjavo davkov in prispevkov. Glede odloga in odpisa prispevnega dolga lahko rečemo, da je to »večni« problem. V začetnih letih tranzicije, ko so bila velika državna podjetja prestrukturirana, so mnoge bivše socialistične države (med njimi tudi Hrvaška, Poljska in Slovenija) sprejele posebne zakone, ki so dovoljevali takšen odlog prispevkov. Možnosti za odlog plačila

⁹ HZMO dostavlja zakladnici potrebne podatke za izplačilo pokojnin (glej Bejaković, 2004: 77).

¹⁰ REGOS sestavi letne podatke na podlagi mesečnih obrazcev R-5m.

¹¹ To je bilo izrecno navedeno v Zakonu o pokojninskem in invalidskem zavarovanju iz leta 1999 (ZPIZ-1), 228. člen.

prispevkov se danes med državami precej razlikujejo. Tako na primer na Hrvaškem ni posebnih navodil, komu naj se omogoči odlog plačila prispevkov. Kakor navaja Šnajder (2009), je davčna uprava v preteklih nekaj letih zelo redko priznala odlog plačila prispevkov in odpis prispevnega dolga. Drugače kakor Hrvaška ima Poljska zelo natančen postopek za priznavanje odloga plačila in obročnega plačevanja pokojninskega dolga. To je potrebno zaradi pravil o javni pomoči. V vsakem primeru je odlog plačila socialnih prispevkov možen le za tiste delodajalce, ki nimajo starih grehov oziroma nimajo prispevnega dolga. Poljska omogoča tudi »sistemski« odpis – to velja za javne zavode s področja zdravstvene oskrbe, ki so v postopku prestrukturiranja. Kakor smo že omenili, je Slovenija ukinila možnost odloga plačila, odpis prispevnega dolga pa je ostal v domeni davčne uprave.

3. Učinkovitost pobiranja prispevkov, neplačevanje prispevkov in pravice iz sistema socialnega zavarovanja

Kaj lahko rečemo o učinkovitosti pobiranja socialnih prispevkov? Pod »učinkovitostjo« tu ne bomo obravnavali tehnične učinkovitosti, ki analizira same stroške pobiranja prispevkov, nastalih pri zavezancih (delodajalcih) in ustreznih institucijah (zavodih za socialno zavarovanje ali davčni upravi). Pod pojmom »učinkovitost« bomo obravnavali predvsem kakovost pobiranja prispevkov in pri tem skušali ugotoviti obseg izogibanja plačevanja prispevkov. Seveda kakovosti pobiranja ne moremo ocenjevati izolirano, brez upoštevanja celotnega gospodarskega razvoja države in velikosti formalnega dela gospodarstva. Jasno je, da bodo imele države z večjim neformalnim delom gospodarstva (sivo ekonomijo) tudi večje težave pri pobiranju socialnih prispevkov.

Obstajajo različni kazalniki za vrednotenje kakovosti pobiranja socialnih prispevkov; te podrobneje navajata Stanovnik in Fultz (2004: 45). Težko bi govorili o »idealnem« kazalniku, ker uporabljeni kazalniki služijo predvsem analizi kakovosti pobiranja prispevkov v formalnem sektorju gospodarstva. Osnovni kazalnik, ki ga bomo prikazali, so prispevne bruto plače, deljene z BDP. Prispevne bruto plače so kazalnik, ki odgovarja na vprašanje: kakšna je »izračunana« masa bruto plač, ki ob dani prispevni stopnji daje dejanske prihodke od prispevkov delavcev. Ker so podatki o prispevnih stopnjah in podatki o prihodkih od prispevkov delodajalcev in delojemalcev znani, se ta kazalnik brez težav izračuna, izražamo pa ga v razmerju do BDP. Seveda nizke vrednosti tega kazalnika lahko tudi pomenijo, da bruto plače dejansko predstavljajo nizek delež BDP in so zato tudi prispevne bruto plače nizke. To je mogoče zaradi visokega deleža neformalnega sektorja in samozaposlenih. Vendar je tu pomemben trend: trendno zmanjševanje tega kazalnika dejansko

pomeni slabitev formalnega sektorja in/ali večje utajevanje prispevkov. Podobno rastoči trend tega kazalnika pomeni krepitev formalnega sektorja in/ali manjše utajevanje prispevkov.

Tabela 4 prikazuje vrednosti prispevnih bruto plač v razmerju do BDP za tri države.¹² Podatki sicer kažejo, da se vrednosti tega kazalnika trendno zmanjšujejo, kar je razvidno tudi iz slike 1. Upad je zlasti izrazit za Hrvaško, kjer je vrednost prispevnih bruto plač (kot odstotek BDP) padla s 34,3 odstotka leta 2000 na 29,6 odstotka leta 2009.

Tabela 4: Prispevne bruto plače (kot odstotek BDP), 2000–2009

Leto	Hrvaška	Poljska	Slovenija
2000	34,3	27,9	35,5
2001	34,3	28,5	34,5
2002	34,5	27,1	34,0
2003	31,9	25,9	34,1
2004	31,9	25,1	34,0
2005	31,5	25,5	34,1
2006	31,3	25,6	33,6
2007	31,6	25,8	32,2
2008	29,2	26,2	33,1
2009	29,6	26,0	35,0

Vir: podatki o BDP so pridobljeni iz statistike nacionalnih računov, podatki o plačanih prispevkih pa iz letnih poročil ustreznih institucij socialnega zavarovanja.

Natančnejšo analizo nam daje primerjava tega kazalnika z dejanskimi vrednostmi bruto plač (v razmerju do BDP). Tako lahko dobimo oceno, kolikšen delež bruto plač ni obdavčen s prispevki za pokojninsko zavarovanje. Takšno primerjavo prikazujemo samo za Slovenijo, ker nacionalni računi za Hrvaško in Poljsko ne podajajo vrednosti bruto plač.

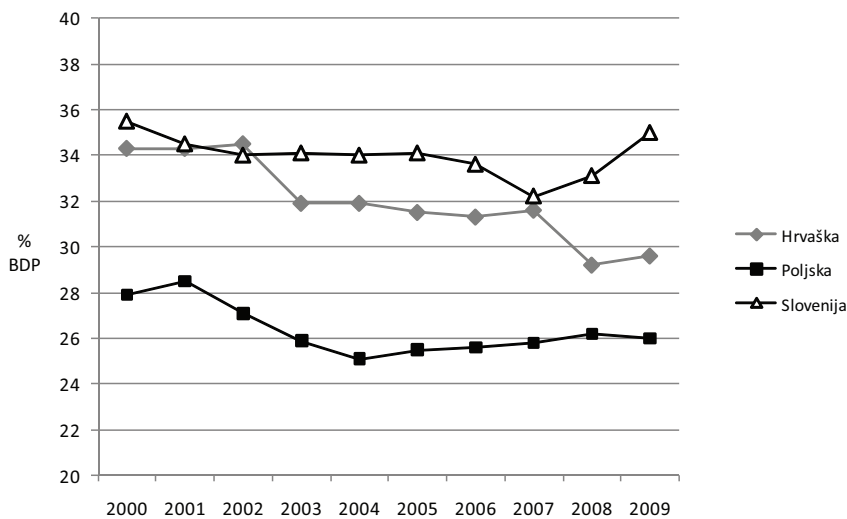
Tabela 5: Prispevne bruto plače in dejanske bruto plače (vse kot odstotek BDP), 2000–2009, Slovenija

Leto	Prispevne bruto plače	Dejanske bruto plače	Razmerje (1 : 2)
2000	35,5	46,0	0,77
2001	34,5	46,5	0,74
2002	34,0	44,3	0,77
2003	34,1	43,9	0,78
2004	34,0	43,9	0,77
2005	34,1	43,6	0,78
2006	33,6	43,3	0,78
2007	32,2	42,8	0,75
2008	33,1	43,7	0,76
2009	35,0	45,6	0,77

Vir: Za dejanske bruto plače: Statistični letopisi Republike Slovenije.

¹² Vrednosti za te kazalnike so izračunani na podlagi najnovejših podatkov o BDP. Glede na stalne revizije vrednosti BDP-ja za Hrvaško in Slovenijo so vrednosti mase prispevnih bruto plač (v razmerju do BDP), ki so tu prikazane, nižje od vrednosti, ki so navedene v Stanovnik in Fultz (2004).

Graf 1: Prispevne bruto plače, kot odstotek BDP, 2000-2009



Iz tabele 5 je razvidno, da v Sloveniji več kakor 20 odstotkov celotne mase izplačanih plač (oziroma dohodkov od dela) ni obremenjeno s prispevki za socialno varnost. Seveda to nikakor ne pomeni, da gre za tako velik obseg davčnega oziroma prispevnega izogibanja. Vedeti moramo namreč, da nekatera izplačila dohodkov od dela niso obdavčena s prispevki za socialno varnost. To velja na primer za regres za letni dopust, ki predstavlja okoli 5 odstotkov celotne mase plač, ter za dodatke za prehrano in prevoz na delo.¹³ Iz tabele je tudi razvidno, da ni zaznati trenda izboljševanja ali slabšanja razmerja med maso prispevnih bruto plač in maso dejanskih bruto plač, kar tudi pomeni, da ne moremo reči, da se je kakovost pobiranja prispevkov za pokojninsko zavarovanje v Sloveniji v obravnavanem obdobju izboljševala ali poslabševala.

Glede pravic, ki izvirajo iz sistema pokojninskega zavarovanja, lahko rečemo, da je stališče večine strokovnjakov socialnega zavarovanja, da delavec ne sme trpeti posledic delodajalčevega neplačevanja prispevkov za socialno zavarovanje.¹⁴ Takšno stališče do pravic delavcev se precej razlikuje od pravic samozaposlenih, pri katerih so pokojninske pravice odvisne izključno od plačila pokojninskih prispevkov. Institucije socialnega zavarovanja se niso nikoli povsem sprijaznile s tako »velikodušnim« obravnavanjem pravic delavcev, predvsem zato, ker so na to gledale kot na odprto vabilo k izogibanju plačevanja prispevkov. Dejstvo pa je, da so bile nekatere države, ki so skušale to

spremeniti in določiti bolj stroge pogoje za priznavanje pokojninske zavarovalne dobe, kmalu prisiljene v umik. Tako je npr. v Romuniji pokojninski zakon, sprejet leta 2000, postavil pogoj, da se samo obdobja zavarovanja, za katera so bili plačani prispevki, upoštevajo kot zavarovalna doba. Ta določba je bila hitro umaknjena.¹⁵ Torej je prevladujoče stališče še vedno takšno, da se kljub neplačevanju prispevkov delodajalcev to obdobje še vedno prišteva k zavarovalni dobi. Tako npr. slovenski zakon pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-1) iz leta 1999 v 191. členu določa, da se v zavarovalno dobo všteta samo obdobje, za katero so bili plačani prispevki. Vendar je že v prvem odstavku 192. člena navedeno, da se ne glede na določbe 191. člena, če se ugotovi, da so prispevki obračunani, vendar ne plačani, to obdobje še vedno prišteva k zavarovalni dobi. Drugi odstavek 192. člena gre celo dlje in navaja, da že samo dejstvo, da je delavec zavarovan (tj. registriran v registru socialnega zavarovanja) zadošča, da se to obdobje šteje kot zavarovalna doba. Seveda je tako »velikodušna« obravnava omejena na prvi pokojninski steber, tj. javni pokojninski sistem. Hrvaški sistem ne ponuja tako velikodušne obravnave: če ni dokazila, da so bili prispevki dejansko plačani, se to obdobje upošteva le pri izpolnjevanju pogoja za upokojevanje. Pokojnina se določa le na podlagi dejansko izplačanih plač; z drugimi besedami, za leta neplačanih prispevkov je odmerni odstotek enak 0 odstotka. (Bejaković, 2004: 100). V poljskem sistemu je za delavce obravnava obdobja, za katera prispevki niso bili plačani, nekje med slovenskim in hrvaškim. Tako se obdobja, za katera so bili prispevki obračunani, a ne plačani, upoštevajo pri izračunu pokojnine v sistemu pogojno plačanih prispevkov (NDC). Kakor smo omenili, je v vseh treh državah obravnavanje prispevkov samozaposlenih precej bolj striktno, neposredna posledica neplačevanja prispevkov

¹³ Dodatki za prehrano in prevoz na delo celo niso obdavčeni z dohodnino.

¹⁴ Máté (2004, str.148) navaja da »[...] osnovni koncept je, da zaradi neplačevanja prispevkov delavcev, in za to plačevanje je odgovoren delodajalec, delavec ne sme utrpeti posledic. Samo dejstvo, da je delavec zavarovan, tudi če ni dokazov, da so bili prispevki dejansko plačani, zadošča za to, da se to obdobje zavarovanja v celoti upošteva pri določanju pokojnin«.

¹⁵ Pripadajoči zakonski člen je bil črtan leta 2002 (glej Toma, 2004: 233).

pa je, da se to obdobje ne všteva v zavarovalno dobo.

Institucije pokojninskega socialnega zavarovanja skušajo dvigniti raven ozaveščenosti delavcev, čeprav je seveda težko vedeti, kakšne spodbude bi imeli delavci, če neplačevanje prispevkov delodajalcev ne bi imelo posledic za pokojninske pravice delavcev.

4. Sklepne ugotovitve

Paradigmatski preskok, ki se je dogodil v srednje- in vzhodnoevropskih državah Evrope – tu mislimo predvsem na uvedbo obveznega zasebnega pokojninskega stebra – je imel tudi posledice na ustrezne zadevne institucije, predvsem na institucije socialnega zavarovanja in davčne uprave. Na splošno se je vloga institucij pokojninskega socialnega zavarovanja zmanjšala. Od obravnavanih treh držav je bilo to zmanjšanje prav izrazito na Hrvaškem, precej manj v Sloveniji. Institucija socialnega zavarovanja na Poljskem (ZUS) pa je v tem obdobju celo okrepila svojo moč.

Mesečno poročanje o individualnih prispevkih za pokojninske sklade obveznega drugega pokojninskega stebra je seveda nujno. Po drugi strani pa mesečno poročanje individualiziranih podatkov o plačanih prispevkih nikoli ni bilo nujno za javni pokojninski sistem, razen za javni sistem, ki je deloval po načelu pogojno plačanih prispevkov (NDC). Vendar so države, ki so uvedle obvezni zasebni drugi steber, hitro uvedle tudi mesečno poročanje za javni pokojninski sistem. Tako je Hrvaška uvedla mesečno poročanje prispevkov za javni pokojninski sistem hkrati z mesečnim poročanjem prispevkov za drugi pokojninski steber. Slovenija, ki nima obveznega drugega stebra, je leta 2008 kljub temu uvedla mesečno poročanje o plačanih prispevkih v javni pokojninski sistem. Vse koristi od takšnega razvoja in poročanja v elektronski obliki – ki postaja obvezna oblika mesečnega poročanja –, še niso razvidne. Te naj bi bile predvsem v izboljšani kakovosti pobiranja prispevkov in zmanjševanju možnosti izogibanja plačilu prispevkov. Zdi se, da se je ob takšnih željah treba zavedati, da ni »bližnjic« do boljše kakovosti pobiranja prispevkov in se je ob tem treba zavedati besed Stanleya Rossa (2004: 5), da »pobiranje socialnih prispevkov v sodobnih družbah zahteva zelo širok pristop in za učinkovito pobiranje prispevkov je potrebno široko sodelovanje številnih državnih ustanov in agencij«.

Viri in literatura

Anušić, Z., P. O'Keefe in Madžarević-Šujster, S. (2003). Pension reform in Croatia. *SP Discussion Paper* No. 0304. Washington, D.C.: The World Bank.

Bailey, C. in Turner, J. (1998). Contribution evasion and social security: causes and remedies, 2nd International Research Conference on Social Security, International

Social Security Association, Jerusalem, January, 25–28, 1998.

Barrand, P., Ross, S. in Harrison, G. (2004). Integrating a unified revenue administration for tax and social contribution collections: experiences of Central and Eastern European countries. *IMF Working paper* WP/04/237. Washington, D.C.: IMF.

Bejaković, P. (2004). The collection of pension contributions in Croatia. V: E. Fultz in T. Stanovnik (urednika) *Collection of Pension Contributions: Trends, Issues and Problems in Central and Eastern Europe*. Budapest: ILO, Central and Eastern European Team.

Chłoń-Domińczak, A. (2004). The collection of pension contributions in Poland. V: E. Fultz in T. Stanovnik (urednika) *Collection of Pension Contributions: Trends, Issues and Problems in Central and Eastern Europe*. Budapest: ILO, Central and Eastern European Team.

Fultz, E. in Stanovnik, T. (urednika). (2004). *Collection of Pension Contributions: Trends, Issues and Problems in Central and Eastern Europe*. Budapest: ILO, Central and Eastern European Team.

Máté, L. (2004). The collection of pension contributions in Hungary. V: E. Fultz in T. Stanovnik (urednika) *Collection of Pension Contributions: Trends, Issues and Problems in Central and Eastern Europe*. Budapest: ILO, Central and Eastern European Team.

McGillivray, W. (2001). Contribution evasion: implications for social security pension schemes. *International Social Security Review*, 54 (4), 3–22.

Ross, S. (2004). Collection of social contributions: current practice and critical issues, ISSA Conference on Changes in the Structure and Organization of Social Security Administration, Cracow, June 3–4.

Stanovnik, T. in Fultz, E. (2004). The collection of pension contributions – a comparative review. V: E. Fultz in T. Stanovnik (urednika.) *Collection of Pension Contributions: Trends, Issues and Problems in Central and Eastern Europe*. Budapest: ILO, Central and Eastern European Team.

Šnajder, T., (2009). Analiza učinaka i statistika naplate prikupljanja doprinosa za obvezna osiguranja, *Porezni vjesnik*, 3, 35–49.

Toma, C. (2004). The collection of pension contributions in Romania. V: E. Fultz in T. Stanovnik (eds.) *Collection of Pension Contributions: Trends, Issues and Problems in Central and Eastern Europe*. Budapest: ILO, Central and Eastern European Team.

Vežjak, K. in T. Stanovnik (2004). The collection of pension contributions in Slovenia. V: E. Fultz in T. Stanovnik (urednika) *Collection of Pension Contributions: Trends, Issues and Problems in Central and Eastern Europe*. Budapest: ILO, Central and Eastern European Team.

VPLIV GOSPODARSKE KRIZE NA TRG DELA V SLOVENIJI IN IZZIVI ZA POLITIKO TRGA DELA

dr. Alenka Kajzer, Urad RS za makroekonomske analize in razvoj
UDK 331.5 (497.4)
JEL: J210, J480

Povzetek

Gospodarska kriza je močno zaznamovala gibanja na trgu dela v Sloveniji v letih 2009 in 2010. Članek v prvem delu prikazuje posledice krize in prizadetost posameznih skupin prebivalstva, pri čemer se kaže, da se je v obdobju 2008–2010 najbolj poslabšal položaj mladih, nizko izobraženih in moških. V drugem delu prikazujemo razširjenost oblik ne-tipičnih oblik zaposlitve in opozarjamo na problem segmentacije trga dela, ki se s krizo ni zmanjšal. V tretjem poglavju prikazujemo odziv politike trga dela in spremembe v regulaciji trga dela. V zaključku izpostavljam ključne izzive politike trga dela.

Ključne besede: gospodarska kriza, trg dela, odziv politike

Abstract

Labour market developments in Slovenia were substantially affected by economic crisis in 2009 and 2010. The first chapter of this article gives an overview of the consequences of the economic crisis by providing information on how particular groups of the population were hit by the crisis (youth, low educated and males). The second chapter reveals the prevalence of flexible forms of employment and examines the problem of labour market segmentation. The third chapter presents the adopted changes in labour market policy and labour market regulation. We conclude by indicating key challenges for labour market policy.

Key words: economic crisis, labour market, policy response

Uvod

V letu 2009 je finančna in gospodarska kriza povzročila padec gospodarske aktivnosti v večini razvitih držav. Gospodarska kriza je imela močan vpliv na stanje na trgu dela in blaginjo prebivalstva. Zaposlenost se je zmanjšala, brezposelnost pa močno povečala. Strokovnjaki OECD ugotavljajo, da je bil vpliv recesije na trg dela v letih 2008–2009 v državah članicah OECD nenavadno heterogen v primerjavi z vplivom v prejšnjih recesijah. Korelacija med padcem aktivnosti in povečanjem brezposelnosti v državah OECD je v recesiji v začetku devetdesetih let (1990–1993) znašala $-0,7$, za obdobje krize 2008–2009 pa znaša korelacijski koeficient le $-0,35$ (OECD, 2010). Kljub postopnem okrevanju gospodarske aktivnosti v letu 2010 se je naraščanje brezposelnosti v številnih državah nadaljevalo, bistvenega izboljšanja na trgu dela pa ni bilo zaznati niti v prvi polovici leta 2011. Kriza je torej močno vplivala na trg dela, vendar med prizadetostjo posameznih demografskih in socialno-ekonomskih skupin obstajajo velike razlike. Na povečanje strukturnih problemov na trgih dela v večini držav EU kaže večja stopnja dolgotrajne brezposelnosti.

Predvsem zaradi povečanja strukturnih problemov strokovnjaki OECD ocenjujejo, da bodo posledice krize na trgu dela še dolgo povzročale skrbi nosilcem ekonomske politike (OECD, 2010). Na večje strukturne probleme

kaže povečanje naravne stopnje brezposelnosti, ki je prisotno v večini držav OECD (OECD, 2009). Naraščanje dolgotrajne brezposelnosti nakazuje možnost pojava trdovratne visoke brezposelnosti oz. histereze¹ brezposelnosti. Ball (2009) pojav histereze brezposelnosti povezuje s povečanjem naravne brezposelnosti. Tako obstaja tveganje za pokrizno obdobje visoke in vztrajne brezposelnosti, ki bo zahtevalo oblikovanje (*policy mix*) sklopa ukrepov, ki bodo usmerjeni k spodbujanju zaposlovanja in preprečevanju pojava gospodarske rasti brez nastajanja novih delovnih mest.

Močan padec gospodarske aktivnosti v Sloveniji v letu 2009 je močno vplival na gibanja na trgu dela. V prvem delu članka bomo prikazali posledice gospodarske krize na trgu dela v Sloveniji. Analiza pokaže, da se je v obdobju 2008–2010 na trgu dela najbolj poslabšal položaj mladih, nizko izobraženih in moških. V drugem delu članka bomo analizirali razširjenost atipičnih, bolj prožnih oblik zaposlitve, pri čemer bomo izpostavili problem segmentacije trga dela in vzroke zanj. V tretjem delu članka pa prikazujemo odziv politike na slabšanje razmer na trgu dela, pri čemer izpostavljam izvajanje

¹ Beseda histreza izhaja iz grške besede hysteros (poznejši). Pojem se najpogosteje uporablja v fiziki in označuje trajanje učinka po prenehanju vzroka. Pri brezposelnosti gre torej za vztrajanje visoke ravni brezposelnosti, čeprav se je recesija že končala.

aktivne politike zaposlovanja, podajamo oceno izvajanja obeh intervencijskih zakonov za ohranjanje delovnih mest in tudi kratek pregled zakonodajnih sprememb, s katerimi je vlada skušala reformirati trg dela. V sklepnih mislih pa izpostavljamo še ključne izzive na trgu dela.

1. Vpliv gospodarske krize na trg dela v Sloveniji v letih 2009 in 2010

Po štiriletnem obdobju pospešene gospodarske rasti je v Sloveniji pod vplivom svetovne gospodarske krize v letu 2009 prišlo do 8,1-odstotnega realnega znižanja bruto domačega proizvoda, ki je nekoliko upadel že v zadnjem četrletju 2008. Gospodarska kriza, katere značilnost je bil velik in hiter upad mednarodnih trgovinskih tokov, je slovenski izvoz znižala za 17,7 %. Močan padec tujega in domačega povpraševanja in zaradi finančne krize otežena dostopnost do virov financiranja sta zelo znižala tudi investicijsko dejavnost (za 21,6 %). Zaradi padca tujega in domačega povpraševanja se je močno skrčila aktivnost v predelovalnih dejavnosti in gradbeništvu, ki ga je dodatno prizadel še zaključen investicijski cikel (UMAR, Poročilo o razvoju, 2010).

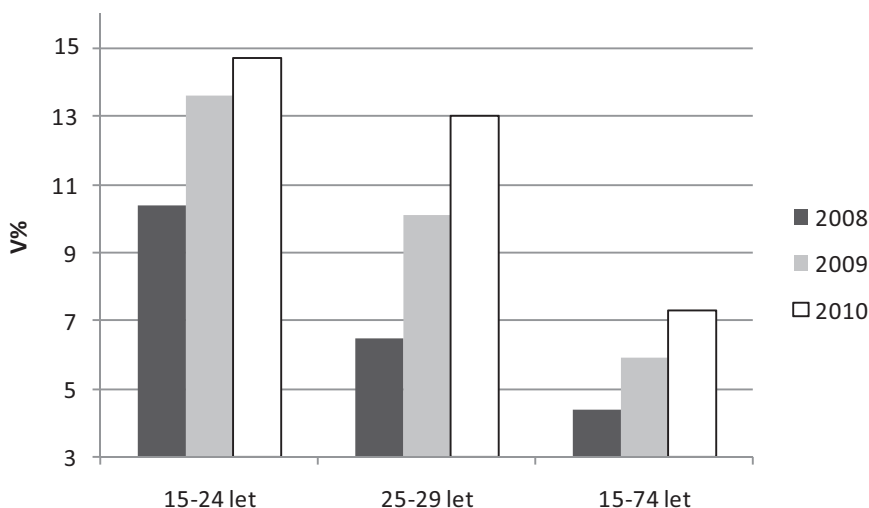
Gospodarska kriza je tudi v Sloveniji povečalo število brezposelnih in zmanjšalo število delovno aktivnih. Stopnja brezposelnosti po anketi o delovni sili (ADS) se je v letu 2009 povečala za 1,5 odst. t. na 5,9 %. Razmere na trgu dela so se v letu 2010 še zaostrovale zaradi odloženega prilagajanja trga dela in počasnega okrevanja gospodarske aktivnosti. V letu 2010 je stopnja brezposelnosti dosegla 7,3 % (za 2,9 odst. t. več kakor v letu 2008). V obdobju 2008–2010 se je stopnja brezposelnosti povečala v vseh starostnih skupinah,

vendar izstopa povečanje stopnje brezposelnosti med mladimi (glej slika 1). V zadnjem četrletju leta 2010 je stopnja brezposelnosti starostne skupine 15–24 znašala 15,4 %, kar je za 4,5 odst. t. več kakor v zadnjem četrletju 2008, za starostno skupino 25–29 let pa je povečanje v tem obdobju znašalo 8,4 odst. t. Brezposelnost mladih je na eni strani povezana z neskladji na trgu dela, ki izhajajo iz strukture vpisa v terciarno izobraževanje po področjih. Hkrati pa imajo mladi tudi zelo pogosto začasno zaposlitev oziroma zaposlitev za določen čas, ki jih delodajalci zaradi padca povpraševanja niso podaljševali.

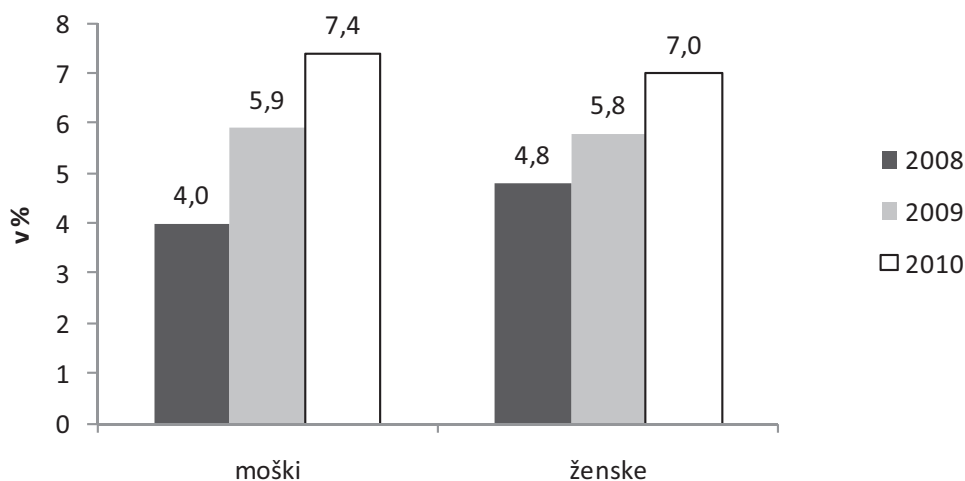
Stopnja brezposelnosti žensk (po ADS) je bila v letu 2008 višja od stopnje brezposelnosti moških (za 0,8 odst. t.). V obdobju 2008–2010 se je stopnja brezposelnosti žensk povečala za 2,3 odst. t. (na 7,1 % v letu 2010), moških pa za 3,5 odst. t. (na 7,5 % v letu 2010). Kot je razvidno iz slike 2, je bila že v letu 2009 stopnja brezposelnosti moških nekoliko višja od stopnje brezposelnosti žensk, razlika pa se je v letu 2010 še povečala. Večje poslabšanje položaja moških na trgu dela v primerjavi z ženskami je povezano z večjim padcem gospodarske aktivnosti v dejavnostih, ki zaposlujejo pretežno moško delovno silo (npr. gradbeništvu).

Padec gospodarske aktivnosti v letu 2009 je z zamikom povzročil zmanjšanje stopnje delovne aktivnosti, ki je bila v starostni skupini 15–64 v letu 2010 za 2,4 odst. t. manjša kakor v letu 2008. V obdobju 2008–2010 se je močno znižala predvsem stopnja delovne aktivnosti nizko izobraženih, ki je leta 2010 znašala 39,7 %, kar je za 3,2 odst. t. manj kakor leta 2008. Podobno velik padec je bil zabeležen tudi pri stopnji delovne aktivnosti srednje izobraženih, bistveno manjši pa pri visoko izobraženih

Slika 1: Stopnje brezposelnosti mladih in skupaj v obdobju 2008–2010



Slika 2: Stopnje brezposelnosti po ADS glede na spol v obdobju 2008–2010



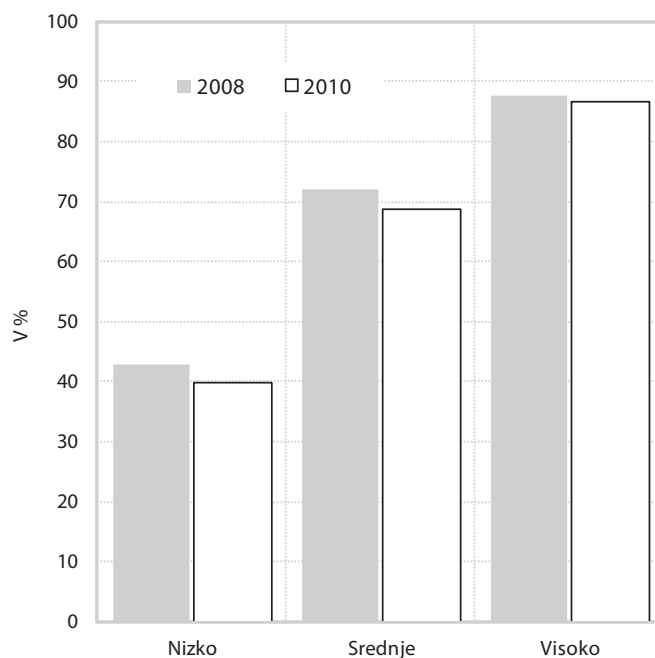
Vir:Eurostat.

(glej sliko 3). Slednje je v veliki meri posledica velikega padca aktivnosti v gradbeništvu in predelovalnih dejavnosti, posebno v nizko in srednje tehnološko intenzivnih dejavnostih.

Podatki o dolgotrajni brezposelnosti in izračun naravne stopnje brezposelnosti (UMAR, 2011) kažejo na povečanje strukturnih problemov na trgu dela v Sloveniji. Stopnja dolgotrajne brezposelnosti se je po

znižanju v letu 2009 (posledica velikega priliva novih brezposelnih) leta 2010 močno povečala. V letu 2010 se je močno povečal tudi delež dolgotrajno brezposelnih med registrirano brezposelnimi. Zlasti v drugi polovici leta 2010 se je močno povečalo tudi število registrirano brezposelnih, ki so starejši od 50 let. Ti brezposelni imajo praviloma skromne zaposlitvene možnosti in zato obstaja precejšnja verjetnost za prehod v dolgotrajno brezposelnost. Izračun naravne stopnje brezposelnosti

Slika 3: Stopnje delovne aktivnosti glede na izobrazbo v letih 2008 in 2010



Vir:Eurostat.

(NAIRU) z univariatno metodo dekompozicije stopnje brezposelnosti na ciklično in trendno komponento z uporabo HP-filtra kaže na povečanje NAIRU z okoli 5,5 % tik pred gospodarsko krizo na okoli 7,0 % v prvem četrtletju 2011 (UMAR, 2011).

2. Razširjenost netipičnih oblik zaposlovanja

Začasne in delne zaposlitve praviloma omogočajo podjetjem hitrejšo prilagajanje na spremembe v povpraševanju in so v času gospodarske krize odigrale pomembno vlogo pri prilagajanju trga dela. Začasne zaposlitve zajemajo vse oblike začasnega dela in se praviloma pogosteje uporabljajo v gospodarstvih z zelo strogimi pravili najemanja in odpuščanja in večjim obsegom sezonskih dejavnosti. Delne zaposlitve² pa omogočajo prilagajanje delodajalca manjšim potrebam po delovni sili: v času gospodarske krize lahko pričakujemo zmanjšanje razširjenosti začasnih zaposlitev in povečanje delnih zaposlitev, v razmerah negotovega okrevanja pa lahko pričakujemo povečanje netipičnih, bolj fleksibilnih oblik zaposlitev.

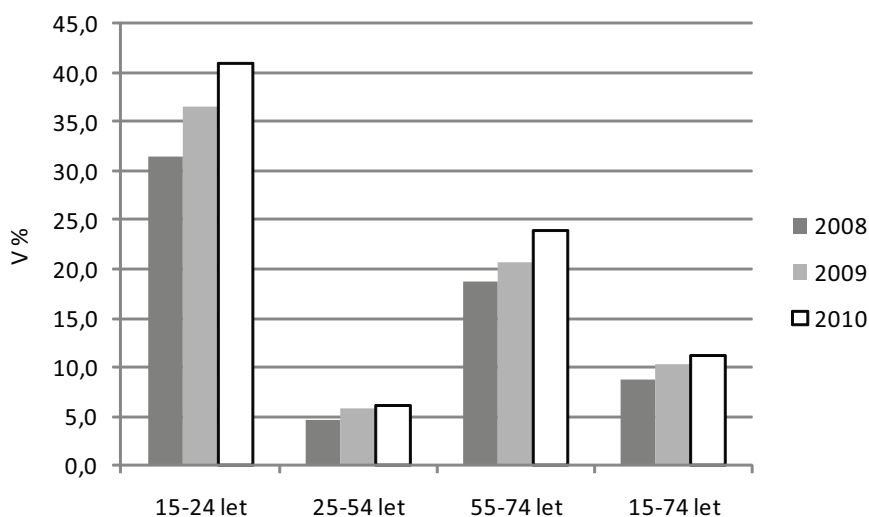
Z upočasnitvijo in padcem gospodarske aktivnosti v letih 2008 in 2009 se je delež začasnih zaposlenih v skupnem številu zaposlenih zmanjšal, saj je bilo ne podaljševanje pogodb o začasnih zaposlitvah pomemben element zmanjševanja zaposlenosti. S postopnim počasnim okrevanjem gospodarstva v letu 2010 se je delež začasnih zaposlenih povečal in približno povrnil na raven iz leta 2008. V razmerah negotovega okrevanja povpraševanja in rigidnih pravil odpuščanja se podjetja bolj pogosto

odločajo za začasno zaposlovanje novih delavcev. Kljub temu pa je bilo zaradi nižje ravni gospodarske aktivnosti v tretjem četrtletju 2010 število delovno aktivnih z začasno zaposlitvijo za skoraj 20 % nižje kakor v tretjem četrtletju 2008, število stalno zaposlenih pa je bilo po oceni nižje za okoli 7 %.

V obdobju 2008–2010 se je razširjenost delnih zaposlitev povečala. Delež delnih zaposlitev v skupnih zaposlitvah (starostna skupina 15–74 let) je v letu 2010 znašal 11,1 %, kar je za 2,4 odst. t. več kakor leta 2008. Kakor je razvidno iz slike 4, se je povečala razširjenost delnih zaposlitev najbolj med mladimi (15–24 let) in starejšimi (55–74 let). Povečanje razširjenosti delnih zaposlitev lahko povežemo s skrajševanjem delovnega časa, ki ga je spodbujal tudi Zakon o subvencioniranju polnega delovnega časa. Povečanje deleža delnih zaposlitev med mladimi pa je v veliki meri posledica povečanja deleža študentskega dela v skupni delovni aktivnosti mladih, ki se je v krizi močno zmanjšala.

Kakor je razvidno iz tabele 1, je delež začasnih zaposlitev posebno velik v starostni skupini 15–24 let, ki opravi tudi večino študentskega dela. Podobno velja tudi za razširjenost delnih zaposlitev med mladimi (glej sliko 4). Študentsko delo povečuje zelo močno starostno segmentacijo trga dela v Sloveniji. Obseg tega dela mladih se je v obdobju 2002–2010 več kakor podvojil. Študentsko delo je leta 2010 predstavljalo okoli 45 % delovne aktivnosti v starostni skupini 15–24 let. Če študentsko delo izločimo iz obsega začasnih zaposlitev in delovne aktivnosti te starostne skupine, se delež mladih zaposlenih z začasnimi zaposlitvami močno zmanjša in približa povprečju EU.³ Slednje kaže na to,

Slika 4: Delež delno zaposlenih v skupni zaposlenosti po starostnih skupinah v letih 2008 in 2010



Vir: Eurostat.

² Delne zaposlitve so v anketi o delovni sili, opredeljene kot delovno aktivno prebivalstvo s skrajšanim delovnim časom, ki običajno delajo manj kakor 36 ur tedensko.

³ Tako izračunan delež začasnih zaposlitev v starostni skupini 15–24 let za leto 2010 znaša okoli 44,6 % (povprečje EU: 42,2 %).

da študentsko delo v sedanji obliki močno povečuje segmentacijo trga dela in bi ga bilo treba drugače urediti. Vlada je ta problem skušala urediti z Zakonom o malem delu, ki je bil zavrnjen na referendumu in za to ni stopil v veljavo. Poleg študentskega dela segmentacijo povzroča tudi močno varovanje zaposlitev za nedoločen čas. Za zmanjšanje segmentacije trga dela pa bi bilo za to treba zmanjšati tudi veliko razliko v pravicah, ki izhajajo iz delovnih razmerij za določen in nedoločen čas. Boeri (2010) je na ravni EU v letu 2010 odprl razpravo o oblikovanju novega tipa pogodb o zaposlitvi, t. i. »open-ended contracts«, ki bi zmanjšali dualizem na trgu dela. Razprave o teoretičnem konceptu še tečejo, konkretne praktične rešitve pa še niso oblikovane.

Tabela 1: Deleži začasnih zaposlitev med vsemi zaposlitvami po starostnih skupinah, v %

	15–24 let	25–49 let	50–64 let	15–64 let
2000	43,2	9,5	6,6 n*	12,8
2001	51,0	9,3	4,8 n	13,0
2002	52,9	10,8	6,0 n	14,6
2003	53,0	10,2	4,4 n	13,5
2004	63,1	13,6	7,7 n	17,8
2005	62,5	13,5	6,3 n	17,2
2006	64,2	13,1	6,5 n	17,1
2007	68,3	14,0	6,7 n	18,4
2008	69,8	12,7	5,7 n	17,3
2009	66,6	12,5	6,0 n	16,2
2010	69,6	13,6	6,9	17,1

Vir: Eurostat.

Opomba: * n – podatek ni statistično značilen.

3. Politika in regulacija trga dela v Sloveniji v obdobju 2008–2010

Na slabšanje razmer na trgu dela se je vlada že v letu 2009 odzvala z bolj intenzivnim izvajanjem ukrepov aktivne politike zaposlovanja (v nadaljevanju: APZ) in sprejetjem dveh intervencijskih zakonov za ohranjanje delovnih mest. Že v letu 2009 je prišlo do velikega

zakonov za ohranjanje delovnih mest in okrepljenega izvajanja aktivne politike zaposlovanja. Obseg izdatkov za ukrepe APZ, skupaj s sredstvi za delovanje ZRSZ, je v letu 2010 znašal 0,66 % BDP, kar je 0,12 odst. t. več kakor leta 2009.

Število vključenih brezposelnih v programe APZ se je v letu 2009 povečalo za 78,5 %, v letu 2010 pa še za 39,7 %. Za analizo obsega in ciljanosti programov APZ smo izračunali razmerje med številom vključenih v APZ iz določene skupine brezposelnih in celotnim številom brezposelnih te skupine, ki nam služi kot približno merilo vključenosti posamezne skupine. Kakor je razvidno iz tabele 2, se je delež vključenih⁴ v programe APZ v letih 2009 in 2010 močno povečal, vendar se je delež vključenosti nekaterih težje zaposljivih ciljnih skupin povišal podpovprečno, delež starejših od 50 let pa celo rahlo znižal, nizka ostaja tudi vključenost dolgotrajno brezposelnih. Ker je delež vključenih najbolj ranljivih in težje zaposljivih skupin brezposelnih v programe APZ sorazmerno nizek, bi bilo smotno povišati vključenost teh oseb v programe APZ in s tem izboljšati njihovo zaposljivost in socialno vključenost.

Z naraščanjem števila brezposelnih je kmalu po začetku gospodarske krize začelo naraščati število prejemnikov denarnih nadomestil. Analiza prejemnikov nadomestil za brezposelnost v letih 2008 in 2009 je pokazala na problem omejenega dostopa mladih do nadomestil za brezposelnost (UMAR, Ekonomski izzivi, 2010), ki naj bi zagotavljalo njihovo dohodkovno varnost v obdobju brezposelnosti. Višina nadomestil za čas brezposelnosti po Zakonu o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti, ki je to področje urejal do 31. 12. 2010, je bila relativno nizka. V letu 2009 je povprečna višina izplačanega bruto nadomestila znašala 562,2 EUR, kar je predstavljalo 39 % povprečne bruto plače. Dejstvo, da je slaba polovica brezposelnih starih do 39 let, da se mladi zaposlujejo relativno pozno in imajo zato ob nastopu brezposelnosti kratko dobo zavarovanja, povzroča, da ima velik delež mlajših brezposelnih slabo dohodkovno varnost. Da so brezposelni zaradi nizkih dohodkov bolj izpostavljeni tveganju revščine, potrjuje podatek o visoki stopnji tveganja revščine brezposelnih.

Tabela 2: Delež vključenih brezposelnih oseb v ukrepe aktivne politike zaposlovanja po posameznih skupinah, v %

Leto	Registrirani brezposelni skupaj	Brezposelni, ki iščejo prvo zaposlitev	Brezposelni nad 1 leto	Brez strokovne izobrazbe (I + II)	Stari 50 let in več	Invalidi
2008	43,6	44,1	12,7	17,6	14,6	12,8
2009	57,1	49,5	13,7	25,6	17,8	15,7
2010	68,5	54,4	19,0	27,6	17,7	19,3

Vir: ZRSZ, preračuni UMAR.

povečanja sredstev za programe APZ, v letu 2010 pa se je obseg sredstev za APZ povišal za 27,8 %. Povišanje porabljenih sredstev za programe APZ v letih 2009 in 2010 je predvsem posledica uvedbe intervencijskih

⁴ Delež vključenosti je izračunan kot količnik med številom vključenih oseb v programe APZ in povprečnim letnim številom brezposelnih oseb posamezne ciljne skupine. Delež vključenosti uporabljamo zgolj kot parcialni približek, saj imajo na izračun deleža velik vpliv spremembe strukture brezposelnih oseb.

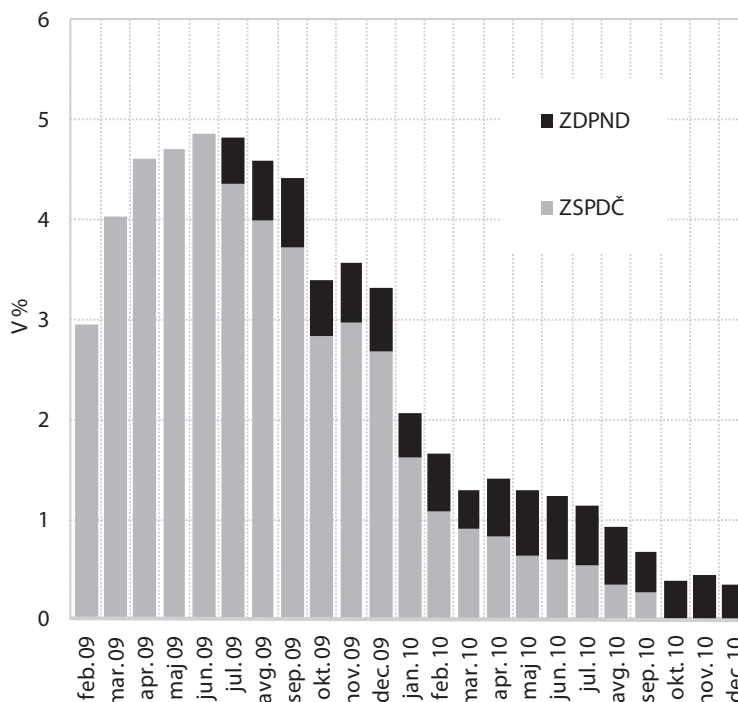
Zakon o urejanju trga dela (ZUTD), ki je nadomestil Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti in se je začel uporabljati s 1. januarjem 2011, je nekoliko olajšal dostop mladih do nadomestil in rahlo izboljšal dohodkovno varnost brezposelnih. Novi zakon je razširil krog upravičencev do denarnega nadomestila za brezposelnost. Do nadomestila je zdaj upravičena brezposelna oseba, ki je bila pred nastankom brezposelnosti zavarovana vsaj devet mesecev v zadnjih dveh letih (po starem zakonu vsaj 12 mesecev v zadnjih 18 mesecih). Poleg tega je višja vrednost denarnega nadomestila za prve tri mesece prejemanja (povišanje z 70 na 80 odstotkov osnove).⁵ Zaradi razširitve kroga upravičencev se je z uveljavitvijo zakona število upravičencev najbolj povečalo v starostni skupini 25–30 let.

Slovenija se je v krizi odločila za uvedbo novih shem za ohranjanje delovnih mest. Januarja 2009 je bil sprejet Zakon o delnem subvencioniranju polnega delovnega časa. Po zakonu so podjetja lahko pridobila subvencijo v višini 60–120 EUR mesečno za delavca, ki je vključen v shemo skrajšanega delovnega časa (skrajšanje za 4–8 ur). Konec maja 2009 je bil sprejet še Zakon o delnem povračilu nadomestila plač, ki ureja delno povračilo izplačanih nadomestil plač zaposlenim na »začasnem čakanju na delo«. Delodajalec je lahko napotil na čakanje

največ 50 % svojih delavcev. Delodajalec izplačuje delavcu nadomestilo plače v višini 85 % njegove povprečne plače v zadnjih treh mesecih. Država povrne delodajalcu 50 % nadomestila. Delavci na čakanju imajo pravico in obveznost, da 20 % časa porabijo za usposabljanje. Programe usposabljanja mora delavcu zagotoviti delodajalec, država pa stroške usposabljanja sofinancira v višini 500 EUR na delavca. Zakon o delnem subvencioniranju polnega delovnega časa se je iztekel septembra 2010, Zakon o delnem povračilu nadomestila plač pa marca 2011.

Ker je gospodarska kriza povzročila zmanjšanje gospodarske aktivnosti in zaposlenosti v zadnjem četrtletju 2008, je januarja 2009 sprejet Zakon o delnem subvencioniranju polnega delovnega časa v prvem četrtletju leta 2009 naletel na veliko zanimanje podjetij.⁶ V letih 2009 in 2010 so bile subvencije za skrajšan delovni čas odobrene 904 podjetjem, za skupno 65.818 zaposlenih v celotnem obdobju izvajanja zakona. Zaradi upadanja gospodarske aktivnosti v prvi polovici leta 2009 je bilo na začetku veliko zanimanje tudi za delno povračilo nadomestila plač ob začetku izvajanja drugega intervencijskega zakona. Delno nadomestilo plač je bilo odobreno 946 podjetjem za 25.066 zaposlenih. Kakor je razvidno iz slike 5, je bilo največ subvencij za polni delovni čas izplačanih sredi leta 2009, ko je bila

Slika 5: Delež zaposlenih, za katere je bila izplačana subvencija ali povračilo nadomestila v skupnem številu zaposlenih, v %



Vir: ZRZS, SURS, lastni preračuni.

* Opomba: ZDPN – Zakon o delnem povračilu nadomestila plač, ZSPDČ – Zakon o subvencioniranju polnega delovnega časa.

⁵ Osnova za odmero nadomestila je povprečna mesečna plača, ki jo je oseba prejela v obdobju osmih mesecev.

⁶ V prvem četrtletju 2009 so podjetja oddala več kakor polovico vseh prošenj za subvencioniranje polnega delovnega časa.

subvencija izplačana za 4,8 % delovno aktivnih. Podjetja iz predelovalnih dejavnosti so zaradi velikega padca povpraševanja najbolj pogosto prejemnik subvencij, kar 5 % vseh podjetij iz predelovalnih dejavnosti je namreč poseglo po subvencijah za skrajšanje delovnega časa in 4,5 % podjetij po nadomestilu povračila plač (UMAR, 2011). Za subvencije za polni delovni čas je bilo v letih 2009 in 2010 izplačanih 33 mio. EUR, pri čemer je bilo 25 mio. izplačanih v letu 2009, ko je bilo za subvencije večje zanimanje. Za delno nadomestilo povračila plač, ki se je začelo izplačevati julija 2009, je bilo skupaj izplačanih 27 mio. EUR (MDSZ, 2011).

V skupnem številu prejemnikov obeh subvencij je največ podjetij iz predelovalnih dejavnosti (44 %), ki jim sledijo podjetja, ki opravljajo trgovinsko dejavnost (18 % podjetij), podjetja s področja poslovanja z nepremičninami, najem in poslovne storitve (16 % podjetij), gradbena podjetja z 12 %. Analiza prejemnikov subvencij po intervencijskih zakonih je pokazala, da je 5 % vseh podjetij iz predelovalnih dejavnosti poseglo po subvencijah za skrajšanje delovnega časa in 4,5 % podjetij po nadomestilu povračila plač. Največji delež zaposlenih pa je bilo v obe shemi vključenih v proizvodnji kovin (UMAR, Ekonomski izzivi, 2011).

Zakon o delnem povračilu nadomestila plač je delodajalcu naložil obveznost izobraževanja in usposabljanja zaposlenih na čakanju, ki bi lahko povečalo zaposljivost delavcev na čakanju. Podatki ZRZS kažejo, da je velika večina (90 %) usposabljanj zaposlenih na čakanju potekalo v obliki notranjih usposabljanj, ki so jih izvajali mentorji oz. zaposleni pri delodajalcih. Najpogostejše teme notranjih usposabljanj so bile iz tehničnih in tehnoloških vsebin, povezanih z usposabljanjem v proizvodnji ter usposabljanj, povezanih s prenašanjem znanj o vzdrževanju strojev in naprav (MDSZ, 2011). Vsebina izobraževanja je vprašljiva z vidika povečevanja zaposljivosti teh zaposlenih, saj je večina podjetij uporabila interna in relativno kratka usposabljanja. Zato ocenjujemo, da čas gospodarske krize ni bil v zadostni meri izkoriščen za povečanje zaposljivosti delavcev na čakanju. V pripravo programov izobraževanja in usposabljanja zaposlenih na čakanju bi bilo smiselno vključiti institucije, ki imajo potrebna znanja za pripravo tovrstnih programov (npr. Andragoški center ali ZRZS).

Za verodostojne kvantitativne ocene učinkov obeh zakonov je še prezgodaj, saj bi potrebovali podrobno analizo tokov zaposlenih pred uvedbo zakonov in po njej. Glede na razpoložljive podatke o vključenosti zaposlenih pa lahko rečemo, da sta shemi na eni strani prispevali k blažitvi posledic krize in spodbujali notranjo prožnost v podjetjih, na drugi strani pa verjetno delno tudi odložili proces prestrukturiranja podjetij.

Vlada je v letih 2010 in 2011 sprejela tudi vrsto zakonskih sprememb, ki naj bi predstavljale

posodobljen zakonodajni okvir za delovanje trga dela (Zakona o urejanju trga dela, Zakona o malem delu in Zakona o štipendiranju, Zakon o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno, Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju). Kar trije od sprejetih zakonov (Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, Zakon o malem delu in Zakon o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno) so bili izpostavljeni referendumski presoji in nato zavrženi, kar kaže, da ne obstaja zadostno soglasje o vsebini in nujnosti reform.

Z Zakonom o malem delu je vlada želela enotno urediti oblike dela, ki jih zaradi njihove občasne narave in dinamike opravljanja dela ne moremo šteti kot delovno razmerje, čeprav ima takšno delo v posameznih primerih lahko tudi elemente delovnega razmerja. Zakon je skušal vse oblike tovrstnega dela vključiti v sistem socialnega zavarovanja. Ustrezneje je urejal študentsko delo in s tem skušal zmanjšati starostno segmentacijo trga dela. Zakon je možnost začasnega dela širil še na skupino upokojenцев in brezposelnih. Predvideni sistem ureditve študentskega dela je bil po naši oceni načeloma ustrezen z vidika vključitve v socialno zavarovanje kot glede omejevanja možnosti tovrstnega dela. Menimo pa, da bi bilo smiselno ponovno pretehtati primernost uvajanja malega dela za brezposelne. Ker je zakon predvideval za malo delo nekoliko nižjo obremenitev z dajatvami za delodajalca in administrativno bistveno enostavnejše postopke kot za druge zaposlitve, bi po naši oceni obstajala možnost, da bi se brezposelni ujeli v past malih zaposlitev, saj njihovo malo delo ne bi prešlo v polno zaposlitev. Upoštevajemo izkušnje v Nemčiji bi po naši oceni lahko prišlo do ustvarjanja nove segmentacije, novih skupin delavcev, ki jim malo delo ne bi zagotavljalo dohodkovne in socialne varnosti. Čeprav se je ureditev začasnega dela v slovenskem zakonu o malem delu razlikovala od nemškega modela malih zaposlitev, so nekatere posledice sprememb nemškega modela za trg dela, ki so bile sprejete leta 2003⁷, relevantne tudi za Slovenijo. Weinkopf in Kalina (2006) tako ugotavljata, (i) da se je v Nemčiji obseg takšnih »marginalnih delnih zaposlitev« po letu 2003 močno povečal in (ii) da je med delavci s t. i. mini zaposlitvami kar 85,5 % prejemnikov nizkih plač.⁸ Zato bodoče ureditve študentskega dela ne bi smeli povezovati z drugimi skupinami.

Med ukrepi za izboljšanje razmer na trgu dela je bil predviden novi zakon o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno. Zavrženi zakon se je od veljavnega zakona poleg natančnejših opredelitev

⁷ Male zaposlitve so bile v Nemčiji uvedene v šestdesetih letih prejšnjega stoletja z namenom vključiti gospodinje na trg dela. V letu 2003 (Hartzove reforme) pa je bil najvišji možni mesečni zaslužek iz t. i. mini zaposlitve (mini job) povišan s 325 na 400 EUR (do tega zneska se ne plačujejo prispevki delojemalcev), odpravljena pa je bila zgornja omejitev za tedensko število opravljenih delovnih ur (manj kakor 15 ur), uvedena je bila tudi t. i. fleksibilna plača v višini 400–800 EUR v primeru t. i. midi zaposlitve.

⁸ Po definiciji OECD so prejemniki nizkih plač osebe, katerih plača je manjša od dveh tretjin mediane.

dela na črno, zaposlovanja na črno in nekaterih drugih pojmov razlikoval zlasti glede nadzora in sankcij: določbe o nadzoru so bile zaostrene (razširil se je krog nadzornih organov in večale njihove pristojnosti), ostreje so bile tudi sankcije (povišanje denarnih glob in možnosti za prepoved opravljanja dejavnosti, odvzema predmetov, s katerim je bilo opravljeno delo na črno, in izdelkov, ki so nastali z delom na črno, in odvzema nastale premoženjske koristi). Glede na to, da ima pojav vrsto negativnih učinkov (omejuje možnosti formalne zaposlitve, z neplačevanjem prispevkov za socialno varnost negativno vpliva na sistem socialne zaščite in zmanjšuje sedanjo in bodočo socialno varnost posameznika, vpliva na nezakonito priseljevanje itd), ekonomske politike držav vsebujejo številne ukrepe za zmanjšanje tega pojava. Največkrat gre za t. i. *policy mix*, ki poleg ukrepov nadzora in sankcioniranja vključuje še deregulacijo in administrativno poenostavitev različnih postopkov v zvezi z opravljanjem dejavnosti, spremembe v davčnem sistemu, različne sisteme spodbud, pa tudi kampanje za spreminjanje javnega mnenja. Tudi v Sloveniji bi se bilo nujno zmanjševanja obsega sive ekonomije lotiti bolj sistematično in spekter ukrepov s permisivnih razširiti zlasti na spodbujevalne. Pri tem bi bilo treba poleg navedenih možnih področij delovanja vpeljati tudi določen sistem spodbud za »pretvorbo« dela na črno v regulirano zaposlitev. Nekaj tovrstnih sistemov spodbud je v praksi preizkusilo že več držav EU, in sicer na področju različnih oblik pomoči v gospodinjstvu, ki je eno najbolj pogostih področij razširjene sive ekonomije.

Novi zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, ki je bil zavržen na referendumu, je naslavljal problem dolgoročne vzdržanosti javnih financ in problem nizke stopnje delovne aktivnosti starejših v starostni skupini 55–64 let. Njegova uveljavitev bi lahko vplivala na hitrejšo povečevanje stopnje delovne aktivnosti starejših, ker je povečevala delovno dobo in starost ob upokojitvi ter povečeval finančne spodbude za ostajanje v delovni aktivnosti po doseganju pogojev za predčasno pokojnino, ki jih moški izpolnijo pri 60 letih starosti in 40 letih delovne dobe, ženske pa pri 60 letih starosti in 38 letih delovne dobe. Če bi posameznik kljub doseganju pogojev za predčasno upokojitev ostal delovno aktiven, bi dobival do 65 leta starosti vsako leto do redne upokojitve 20 % predčasne pokojnine (Čok in drugi 2010). Iskanje učinkovitih rešitev za omenjena problema zagotovo predstavlja pomemben izziv za ekonomsko politiko.

4. Sklepne misli in ključni izzivi za politiko trga dela

Vlada se je na slabšanje razmer na trgu dela v Sloveniji v letih 2009 in 2010 odzvala z dvema intervencijskima zakonoma za ohranjanje delovnih mest in okrepljeno aktivno politiko zaposlovanja ter spremembami v

regulaciji trga dela. Januarja 2009 je bil sprejet Zakon o delnem subvencioniranju polnega delovnega časa, ki je spodbujal skrajšanje delovnega časa namesto odpuščanja. Konec maja 2009 je bil sprejet še Zakon o delnem povračilu nadomestila plač, ki je urejal delno povračilo izplačanih nadomestil plač zaposlenim na »začasnem čakanju na delo«. Ocenjujemo, da sta zakona na eni strani prispevala k blažitvi posledic krize (ublažila porast števila brezposelnih) in spodbujala notranjo fleksibilnost prožnost v podjetjih, na drugi strani pa verjetno upočasnila proces prestrukturiranja podjetij.

Država se je na krizo odzvala s povečanjem vključenosti brezposelnih v programe aktivne politike zaposlovanja, vendar so bili v letih 2009 in 2010 vanje podpovprečno vključeni starejši in nizko izobraženi. Zaradi naraščajočih strukturnih problemov bi bilo treba okrepljeno izvajati programe aktivne politike zaposlovanja, ki bi morali biti bolj ciljno usmerjeni na težje zaposljive in prilagojeni novi strukturi brezposelnih. S tega vidika bi bilo treba ob naraščanju starejših brezposelnih okrepiti javna dela, ki so se v začetku leta 2011 prepolovila. Slovenska izhodna strategija 2010–2013, ki jo je sprejela Vlada RS, med drugim predvideva krepitev elementov varne prožnosti in številne spremembe v regulaciji trga dela (sprejetje Zakona o urejanju trga dela, Zakona o malem delu in Zakona o štipendiranju ter spremembe Zakona o delovnih razmerjih).

Ključna izziva politike trga dela sta problem močne segmentacije trga dela, ki je ne bo mogoče zmanjšati brez konsenza o spremembah v regulaciji trga dela, in oblikovanje sklopa ukrepov za povečanje delovne aktivnosti. Programe APZ bo treba prilagoditi novi strukturi brezposelnih, pri čemer je pomemben izziv okrepitev izvajanja programov APZ za preprečevanje in zmanjševanje dolgotrajne brezposelnosti. Za zmanjšanje segmentacije trga dela bi bilo treba (i) zmanjšati veliko razliko v pravicah, ki izhajajo iz delovnih razmerij za določen in nedoločen čas in (ii) drugače urediti študentsko delo. Po padcu pokojninske reforme bo za povečanje dolgoročne trajnosti javnih financ treba čim prej sprejeti strategijo za aktivno staranje, ki bi lahko povečala zelo nizko stopnjo delovne aktivnosti starejših. Za izboljšanje razmer na trgu dela pa politika in reforme trga dela ni zadostna, ampak bo treba v obdobju fiskalne konsolidacije zagotoviti večjo skladnost delovanja različnih politik, v okviru katerih bi morali oblikovati sklop ukrepov, ki bodo usmerjeni k ustvarjanju novih delovnih mest. Brez boljše regulacije trga dela in aktivne vloge države obstaja nevarnost dalj časa trajajoče skromne gospodarske rasti brez rasti zaposlenosti (job-less growth).

Vlada je velik del predvidenih zakonskih sprememb na trgu dela pripravila in sprejela v letih 2010 in 2011, vendar niso vsi zakoni stopili v veljavo. Kar trije od sprejetih zakonov (Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, Zakon o malem delu in Zakon

o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno) so bili izpostavljeni referendumski presoji in nato zavrtni. To kaže, da ni zadostnega soglasja o vsebini in nujnosti reform trga dela. Do zdaj uveljavljene reforme so sicer delovale v smeri varne prožnosti, vendar je bil zanemarljiv del, ki bi povečeval fleksibilnost. Za paketno sprejemanje sprememb Zakona o delovnih razmerjih, ki naj bi v prvi fazi zajemale spremembe, s katerim bi z vidika pravic in obveznosti približali vrste zaposlitvenih razmerij, (torej tudi pogojev, ki se nanašajo na odpovedne roke in odpravnine ob prenehanju pogodbe), sta bili zamujeni vsaj dve priložnosti. V nadaljevanju bi bilo treba (tudi zaradi referendumске zavrtnitve drugih sprememb na trgu dela) doseči strokovni, politični in socialno-partnerski konsenz o nadaljevanju reform na tem področju, saj izolirane, delne korekcije posameznih problemov ne bodo rešile težav trga dela. Oblikovanje takšnega konsenza zagotovo predstavlja izziv za celotno družbo.

Viri in literatura

Ball, L. M. (2009). *Hysteresis and Unemployment: old and new evidence*. NBER Working paper 14818. Dosegljivo 11. 4. 2011 na spletni strani: <http://www.nber.org/papers/w14818>.

Boeri, T. (2010). *Ending the scourge of dual labour markets in Europe*. Dosegljivo avgusta 2011 na spletni strani: <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/5289>.

Čok, M., Sambt, J. in Majcen B. (2010). *Ocene učinkov predlagane pokojninske zakonodaje*. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta.

OECD, (2009). *Adjustments to the OECD's method of projecting the NAIRU*. Dosegljivo avgusta 2011 na spletni strani: <http://www.oecd.org/dataoecd/56/9/43098869.pdf>.

OECD, (2010). *OECD Employment Outlook – moving beyond the jobs crisis*. Paris: OECD.

UMAR, (2011). *Ekonomski izzivi 2011 – Vpliv gospodarske krize na trg dela in izzivi za politiko*. Ljubljana: Urad za makroekonomske analize in razvoj.

UMAR, (2010). *Poročilo o razvoju 2010*. Ljubljana: Urad za makroekonomske analize in razvoj.

Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2). Dosegljivo avgusta 2011 na spletni strani: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=101&sm=k&q=pokojninskem&mandate=-1&unid=PZ|924549183F6903AFC12577F1004FC1F8&showdoc=1>

Zakon o malem delu. Dosegljivo avgusta 2011 na spletni strani: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=201110&stevilka=376>

Zakon o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno. Dosegljivo avgusta 2011 na spletni strani: <http://www.dz-rs.si/index.php?epa=1502-V&id=101&mandate=-1&showdoc=1&st=a&unid=PZ|C2D73CCAEAA1CA97C1257851003E095C>

Zakon o urejanju trga dela. Uradni list RS, št. 80/2010.

Zakon o delnem subvencioniranju polnega delovnega časa. Uradni list RS, št.5/09, št. 40/09, št. 57/09.

Zakon o delnem povračilu nadomestila plač. Uradni list RS, št. 42/ 2009.

THE IMPACT OF THE IRREGULAR MINIMUM WAGE INCREASE ON WAGES, EMPLOYMENT AND AVERAGE HOURS PAID (CASE STUDY FOR SLOVENIA)¹

Mojca Lindič, MSc, Faculty of Economics, University of Ljubljana
UDK 349.232
JEL: J380

Povzetek

Proučevanje učinkov minimalne plače je bilo že od nekdaj zanimiva tema mnogim znanstvenikom. Sprva so bile raziskave usmerjene predvsem v določanje značilnosti trga delavcev z nizkimi plačami; ključno vprašanje je bilo, ali ima le-ta več lastnosti konkurenčnega ali nekonkurenčnega trga dela. Kasneje so raziskovalci proučevali zlasti učinke minimalne plače. Večina študij je sicer zaključila, da ima minimalna plača negativne učinke na zaposlenost, polemika na to temo pa še vedno poteka.

Minimalna plača je bila v Sloveniji uvedena leta 1995, februarja 2010 pa so bile sprejete večje spremembe zakona, ki ureja minimalno plačo. Predvsem se je zvišal znesek minimalne plače, delodajalci pa se lahko nanj prilagodijo postopoma. Pričakovalo se je, da bo imel novi zakon velik vpliv na slovenski trg dela, zaradi pomanjkanja raziskav na slovenskem primeru ter neskladij v ekonomski teoriji pa ni bilo možno podati jasnih posledic zakona.

Za napoved posledic dviga minimalne plače je ta študija vzela v obzir izreden dvig minimalne plače iz marca 2008. Za proučevanje vpliva je bila uporabljena metoda »difference-in-differences«, ki je primerjala vpliv dviga minimalne plače v bolj prizadetih dejavnostih z manj prizadetimi na povprečne plače, zaposlenost ter povprečno število plačanih ur. Opazovalno obdobje je zajemalo čas od junija 1999 do decembra 2009. Rezultati so v povprečju pokazali, da je imel izreden dvig minimalne plače statistično značilen negativen vpliv na zaposlenost ter statistično neznačilen pozitiven vpliv na povprečne plače in povprečno število plačanih ur. Zaradi nedoslednih rezultatov ostaja vpliv izrednega dviga minimalne plače nepojasnen.

Ključne besede: minimalna plača, učinki minimalne plače, izredni dvig minimalne plače, zaposlenost, povprečna plača, povprečno število plačanih ur

Abstract

The Slovenian minimum wage law, passed in 1995, faced its most recent changes in February 2010, especially regarding the level of the minimum wage. In this paper, the irregular minimum wage increase that took place in March 2008 was taken into account to examine how the Slovenian labour market has reacted to it.

On average, the results showed that the extraordinary minimum wage increase had a statistically significant negative effect on employment, and a positive and statistically insignificant effect on the average wages and the average number of hours paid. However, due to the inconsistent results, the effect of the extraordinary minimum wage increase on the Slovenian labour market remains a conundrum.

Key words: minimum wage, minimum wage effects, irregular minimum wage increase, employment, average wage, average number of hours paid

1. Introduction

As early as the end of the 1770s, Adam Smith emphasised the importance of an appropriate wage *that would assure workers a decent living*, 'It is but equity...that they who feed, clothe and lodge the whole body of the people, should have such a share of the produce of their own labour as to be themselves tolerably well fed, clothed and lodged.'

Nowadays, the opinions concerning the minimum wage are split; some economists and politicians are in favour of the law; former U.S. President Bill Clinton, for example, stated 'I've studied the arguments and the evidence for and against a minimum wage increase. I believe that the weight of the evidence is that a modest increase does not cost jobs, and may even lure people into the job market. But the most important thing is, you can't make a living

¹ Besedilo je bilo zaključeno januarja 2011.

on \$4.25 an hour! However, there are also many sceptics; among them some Nobel Prize recipients, Milton Friedman: 'The high rate of unemployment among teenagers, and especially black teenagers, is both a scandal and a serious source of social unrest. Yet it is largely a result of minimum wage laws. We regard the minimum wage law as one of the most, if not the most, anti-black laws on the statute books.' (*Congressional Record*, 2007: 767) and James M. Buchanan: '...no self-respecting economist would claim that increases in the minimum wage increase employment' (*Deaton*, 1997: 13).

The minimum wage has been a subject of interest for policy makers, economists and researchers for decades. In the beginning, the marginalists and institutionalists debated whether the low-wage labour market could be characterised as a competitive or a non-competitive labour market. Later, the focus of discussion moved to distinguishing the effects of the minimum wage increase. The majority of the researchers found that the minimum wage on average has a negative impact on employment, while some researchers concluded that a minimum wage increase has no or even a positive influence on employment. The influence of the minimum wage on the working hours and on wages was, on average, proved to be positive.

The Slovenian minimum wage law, introduced in 1995, was recently modified in February 2010. One of the major changes was the increase in the minimum wage level. Besides the irregular increase of the minimum wage at the beginning of 2010, there was also one in March 2008. In order to receive plausible indications about what kind of effects the new law will have, the irregular minimum wage increase from March 2008 was taken into account. The applied model used the difference-in-differences method and took into consideration the effect of the minimum wage on the average wages, employment and the average hours paid. On average, the results indicated that the irregular minimum wage increase affected employment in a negative way and the average wages and average number of hours paid in a positive way. Nevertheless, as the results were not consistent, the effect of the irregular minimum wage increase on the Slovenian labour market remains a puzzle.

This paper will first present a literature review of research studies that studied minimum wage effects. In Section 3, an overview of Slovenian minimum wage policy, the empirical evidence and comparison with other EU countries is given. The paper will then proceed with an overview of data and methodology. Section 5 will introduce the model, present the research question and the results of the basic regressions and the sensitivity analyse. Section 6 will discuss the results and provide some recommendations, while Section 7 will summarise and conclude. References and an appendix are included in the last two sections.

2. Literature review

Economic theory predicts that employment will decrease due to the minimum wage in competitive markets, while the outcome is less clear-cut when markets have characteristics of a monopsony. Therefore, one could not univocally determine the outcome of the minimum wage increase by using the theoretical predictions (Borjas, 2008: 137–203).

Minimum wage and its effects have been the source of heated discussions for many years. Since researchers started studying effects of the minimum wage increase few decades ago, the results of the first studies differ from the new ones as the research methods have changed significantly. In the new wave of research, economists improved the already existing research studies with more recent data series, included new methods, started to use the variation in the minimum wage levels among the individual states of the U.S.A., and took into account the economic conditions in order to obtain more robust results (Neumark and Wascher, 2007: 2–3). Therefore, the literature review in this study focuses more on the research studies, done after 1990, dividing them in appropriate thematic subheadings.

2.1. Negative minimum wage effects

Neumark and Wascher (2007) made an exhaustive review of the minimum wage studies and found consistent but not always significant disemployment effects of the minimum wage in two thirds of them. The negative employment effect appears to be particularly strong for the least-skilled workers. Furthermore, Neumark and Wascher (2007) agree that the labour market for low-wage workers can be compared to the competitive model. The authors conclude that in order to estimate the effectiveness of the minimum wage policy, one need to take into account not only the employment effect of the policy but also its effects on the distribution of wages, working hours, incomes, human capital accumulation and other possible variables.

There were many studies that observed employment effects of the minimum wage. Abowd et al. (2009) used panel data and a difference-in-differences estimate when examining the employment effects in the United States and France. Researchers found no employment effects in the United States, whereas France was facing a strong and negative employment effects. Concerning research studies made on the basis of the US data, Deere, Murphy and Welch (1995) and Kim and Taylor (1995) concluded that when the costs of low-wage workers increase, the employment of these workers decreases. Singell and Terborg (2007) found negative employment effects for the industries in which the minimum wage is relatively binding, but not for those that have less strict legislation.

David Neumark conducted many research studies concerning the minimum wage. In the one with Schweitzer and Wascher (2004), they concluded that the low-wage workers are more strongly affected by minimum wage increases. Workers whose income lies between the previous and the new minimum wage level face the wage increase, but they are also confronted with diminishing employment and a declining number of working hours. Altogether, the net effects of the minimum wage increase for the low-wage workers are negative. Neumark and Nizalova (2006) took into account the long-term effects of the minimum wage recipients and found that workers in their late twenties earned less the longer they had received the minimum wage when they were younger. When doing research on the minimum wage in Brazil, Neumark, Cunningham and Siga (2006) could not confirm that the minimum wage increased earnings of the low-income families. Conversely, several facts indicated negative consequences of the minimum wage for these households. A similar study was made by Neumark, Schweitzer and Wascher (2005) for the US data, where the results also indicated the negative net effect of the increase in the minimum wage for the low-income families.

2.2. Positive or undetermined minimum wage effects and their critics

Surveys that did not find negative employment effects but more condensed distributions of earnings due to the minimum wage were made by Dickens, Machin and Manning (1999) on British data and Lemos (2007) for Brazil, while the research by Stewart (2004) only confirmed the first part; i.e. no adverse employment effects in the UK case. Metcalf (2004) wrote an overview of the literature for the UK and concluded no adverse effect on employment but increased intensity of training due to the minimum wage.

Levin-Waldman (2000) took the alternative approach and examined the consequences of the minimum wage increase on employers. His study concluded that the minimum wage increase examined did not have harmful impacts on employers. However, the survey showed that there would have been one if the minimum wage increase had been bigger.

Research studies conducted by Card, Katz and Krueger received a great deal of attention and led to an intense debate among researchers concerning the effects of the minimum wage. The research by Katz and Krueger (1992) studied the impact of the minimum wage change on fast-food restaurants in Texas. Their results indicated that employers increased the wages of fast food workers by more than was required by a new law. Moreover, the new law condensed the distribution of the starting wages in the industry. Employment increased in those companies that were supposedly more affected by the

law while the changes in prices were proven not to be the consequence of the law. Katz and Krueger (1992) supplemented their results with the comment that larger increases in the minimum wage might have caused a decrease in employment and an increase in prices.

Card and Krueger (1994) also did research on the fast food industry. When comparing the less affected New Jersey fast food restaurants with more affected ones, or when comparing New Jersey fast food restaurants with Pennsylvania ones, the results indicated that the minimum wage increase had a positive effect on employment. Moreover, Card and Krueger (1994) found that prices of meals in fast food restaurants increased due to the new law, but that the increase was not higher in more affected restaurants.

Similar conclusions to those in the previous two studies were made by Card (1992) in the case of the minimum wage increase in California. The results indicated that the raise of the minimum wage increased the earnings of low-wage workers and did not reduce the employment of teenage workers.

Many researchers attempted to replicate the presented three studies. Neumark (1993), Neumark and Wascher (2000), and Clark, Kaas and Madden (2006) all concluded that there in fact were negative employment effects due to the increased minimum wage in the three presented studies of Card, Katz and Krueger.

A broader review of the studies, written after the 1990 is available upon request.

3. Slovenian labour market and the minimum wage

The following section describes the labour market and the minimum wage in Slovenia in the previous few years and compares it with selected EU countries.

3.1. Distinct facts about Slovenian labour market

Before the current economic crisis, the Slovenian labour market was faced with increasing employment and decreasing unemployment. However, the situation changed after the crisis. Nowadays, there are worries about the low labour force participation rate of the elderly and younger populations, and high hiring and firing costs. The OECD suggested that Slovenia increase its retirement age, restrict early retirement programs and decrease the length of tertiary studies in order to improve the labour market (OECD).

In November 2010, 937,237 persons participated in the labour force (833,406 in paid employment and 103,831

registered as unemployed). Registered unemployment rate in November 2010 was 11.1%, compared to September 2008, when it was 6.3%. The GDP has decreased from €37,135 million in 2008 to €34,894 million in 2009 (SURS). The recovery of the Slovenian economy is on average slower than in other countries of the euro zone. Forecasts show that the recovery of the Slovenian economy will be slow, with the growth estimated at 2.5% in 2011 (UMAR).

3.2. Definition of Slovenian minimum wage

Slovenian law declares the minimum wage as the lowest amount of payment received by full-time employees (Brezigar Masten et al., 2010: 2). The Slovenian minimum wage is adjusted annually by the government, based on the arrangement with social partners; i.e. the 'tripartite agreement'. In addition, the minimum wage affects all employees with no exemptions, and the coverage is approximately 2.7% of all employees (Funk and Lesch, 2005). In the case of non-compliance with the legislation, the highest punishment for a firm that breaks the law is €20,000 (Uradni list RS, 2010). The Slovenian minimum wage was enacted in 1995 and changed a few times since then. The introduction of a new law was accepted in February 2010. The main difference is that the minimum wage will now be adjusted once a year, after consulting social partners and taking into account consumer price indices, wage movement, growth rate and the movement of employment. The new law also significantly enhanced the level of the minimum wage (to €734.15, gross) on the 1st March 2010 (DURS) but allowed employers to adapt to it gradually until January 2012 (Brezigar Masten et al., 2010: 3–5). If the employer is allowed to increase the minimum wage gradually, the current minimum wage value is €654.69, gross (Uradni list RS, 2010).

The levels of monthly minimum wages in the past few years are shown in Table 1.

Table 1: Levels of monthly minimum wages in Slovenia in the period from January 2004 till December 2009

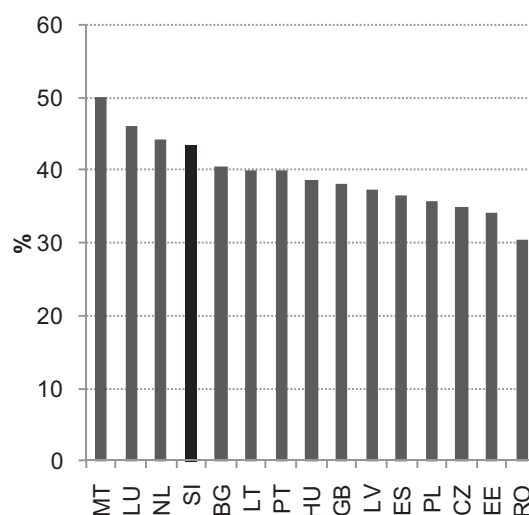
Time period	Minimum wage level (gross value, in €)
From January 2004 until July 2004	465.21
From August 2004 until July 2005	490.32
From August 2005 until July 2006	511.60
From August 2006 until July 2007	521.83
From August 2007 until February 2008	538.53
From March 2008 until July 2008	566.53
From August 2008 until July 2009	589.19
From August 2009 until December 2009	597.43

Source: DURS.

3.3. Comparison with other countries

The majority of EU countries have some form of the statutory minimum wage, varying in types, coverage and the groups of exempted employees. Slovenia has one of the highest levels of minimum wage among the Member States that joined the EU in 2004 and 2007. However, when taking into account all Member States, its minimum wage is somewhat average. The majority of the EU Member States (Slovenia being one of them) reported that the minimum wage had a positive influence on female incomes and the decline in the gender wage gap (Funk and Lesch, 2006).

Figure 1: Minimum wage as a proportion of average monthly earnings across the EU Member States²



Source: EUROSTAT.

When comparing the minimum wages as a proportion of average monthly earnings as reported by EUROSTAT for 2008, the ratio among Member States fluctuated between 50.2% in Malta and 30.5% in Romania. Compared to the other EU countries, Slovenia is in the upper half by this indicator (Figure 1).

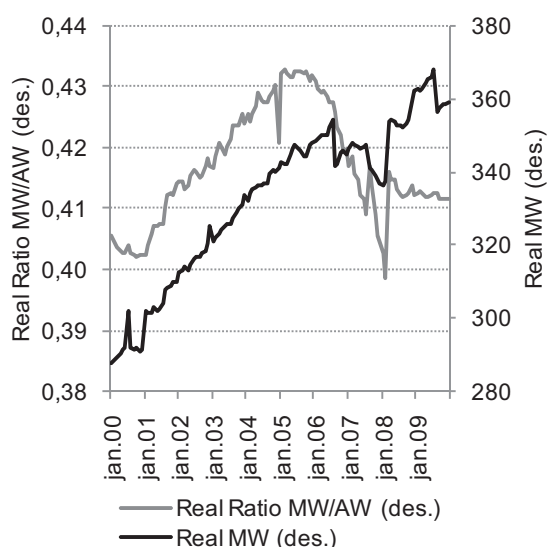
3.4. Empirical evidence

The relation between the minimum wage and the average gross wage in Slovenia fluctuated through the observation period (Figure 2) but (taking into account the original data) it did not deviate on average by more than a magnitude of 0.04 from the initial value in December 1999 (0.42). This indicates that it stayed more or less the same through the observed period. In order to eliminate seasonal effects, caused by the annual bonus (or "13th

² MT=Malta, LU=Luxembourg, NL=Netherlands, SI=Slovenia, BG=Bulgaria, LT=Lithuania, PT=Portugal, HU=Hungary, GB=United Kingdom, LV=Latvia, ES=Spain, PL=Poland, CZ=Czech Republic, EE=Estonia, RO=Romania

pay"), Christmas bonuses and yearly minimum wage increases, Figure 2 includes only seasonally adjusted data. The vertical line in the figure presents the irregular increase of the minimum wage that took place in March 2008.

Figure 2: Movement of the minimum wage in Slovenia



Source: SURS, DURS, own calculations.

Concerning the wage distribution in September 2007 and in September 2008, the highest real average wage

was in Industry D (Electricity, gas and water supply) and the lowest in Industry G (Hotels and restaurants) (SURS). More detailed data on lowest and highest real gross earnings in a particular industry are available upon request.

Table 2 presents people in paid employment by amount of gross wages in September 2007 and September 2008. Since the lowest wage class from 2007 no longer existed after the irregular minimum wage increase in March 2008, one could predict what might happen in 2008 by summing the lowest two wage classes from the September 2007. After summing the percentages in classes up to 550, and from 551 to 615 (columns 1 and 2, while the sum is in column 3), we could expect that, due to the irregular increase in 2008, the number of minimum wage recipients would increase the most in Industries E (Construction), G (Hotels and restaurants) and J (Real estate, renting and business activities). The results in the third column would also be in accordance with the presented literature, since the research studies usually found the condensation of wage distribution around the minimum wage after the increase of the minimum wage. However, when comparing the third column with 2008 (column 6), the percentages of employees that received the actual wages from €551 to €615 did not increase as much as one would expect from the 2007 data. Table 2 indicates that the wage distribution adapted to the irregular wage increase very quickly; possible reasons could be the anticipation effect (which will be examined in Section 5) or that the new minimum wage increase

Table 2: Persons in paid employment by amount of gross wages, by industries, Slovenia, September 2007 and September 2008

Industry ('SKD united')	2007					2008		
	(1) to 550	(2) 551 to 615	(3) to 615	(4) 615 and more	(5) Total	(6) 551 to 615	(7) 615 and more	(8) Total
	%					%		
Total	5.1	5.3	10.4	89.6	100	5.3	94.7	100
A Agriculture, hunting, forestry and fishing	5.1	6.5	11.6	88.4	100	4.6	95.4	100
B Mining and quarrying	0.6	0.7	1.3	98.7	100	0.5	99.5	100
C Manufacturing	6	7	13	87	100	5.7	94.3	100
D Electricity, gas and water supply	0.5	0.8	1.3	98.7	100	0.6	99.4	100
E Construction	13.3	8.1	21.4	78.6	100	15	85	100
F Wholesale, retail, certain repair services	4.6	6.4	11	89	100	4.5	95.5	100
G Hotels and restaurants	8.3	10.4	18.7	81.3	100	10.4	89.6	100
H Transport, storage and communication	3.2	2.8	6	94	100	4.4	95.6	100
I Financial intermediation	2	1	3	97	100	1.4	98.6	100
J Real estate, renting and business activities	9.4	7.3	16.7	83.3	100	10.3	89.7	100
K Public administration and defence; compulsory social security	0.6	1.1	1.7	98.3	100	0.5	99.5	100
L Education	0.9	1.3	2.2	97.8	100	0.6	99.4	100
M Health and social work	3.2	3.9	7.1	92.9	100	1.3	98.7	100
N Other social and personal services	3.7	3.5	7.2	92.8	100	3.6	96.4	100

Source: SURS, own calculations.

Table 3: Number of persons in paid employment with minimum wage by industries, September 2007 and 2008 (MW = minimum wage, WP = working population)

Industry ('SKD united')	September 2007				September 2008			
	Persons in paid employment		Share of MW recipients (MW/WP)		Persons in paid employment		Share of MW recipients (MW/WP)	
	With MW	Employees and industry*	Number	%	With MW	Employees and industry*	Number	%
Total	22,869	771,066	858,870	0.027	20,782	795,591	884,790	0.023
A Agriculture, hunting, forestry and fishing	158	6,351	40,979	0.004	67	6,552	40,654	0.002
B Mining and quarrying	8	3,673	3,722	0.002	7	3,496	3,540	0.002
C Manufacturing	8,286	222,113	229,736	0.036	6,655	220,860	228,458	0.029
D Electricity, gas and water supply	38	11,363	11,390	0.003	42	11,461	11,497	0.004
E Construction	3,355	70,562	80,884	0.041	3,470	79,512	90,562	0.038
F Wholesale, retail; certain repair	2,400	104,188	112,158	0.021	2,080	107,740	115,675	0.018
G Hotels and restaurants	1,005	28,812	32,854	0.031	1,009	29,539	33,537	0.03
H Transport, storage and communication	818	50,732	56,252	0.015	988	53,404	58,862	0.017
I Financial intermediation	160	21,969	22,378	0.007	133	22,831	23,307	0.006
J Real estate, renting and business activities	5,071	68,871	76,304	0.066	5,185	74,449	82,625	0.063
K Public administration and defence; compulsory social security	223	50,205	50,206	0.004	301	51,021	51,024	0.006
L Education	136	58,467	58,712	0.002	144	59,625	59,925	0.002
M Health and social work	714	49,713	51,433	0.014	282	50,612	52,407	0.005
N Other social and personal services	497	24,047	31,862	0.016	419	24,489	32,717	0.013

Source: SURS, own calculations.

Note: Persons in paid employment and self-employed persons.

was not sufficient (this statement, however, would need deeper investigation, beyond the scope of this paper).

The highest relative share of the minimum wage recipients in September 2007 and in September 2008 was in Industry J (Real estate, renting and business activities), whereas the lowest was in Industries B (Mining and quarrying) and L (Education) in September 2007, and A (Agriculture, hunting, forestry and fishing), B (Mining and quarrying) and L (Education) in September 2008 (Table 3).

4. Data and methodology

This section briefly discusses the data and methodology used. The main data used in this study were from the Statistical Office of the Republic of Slovenia (SURS) and from the Agency of the Republic of Slovenia for Public Legal Records and Related Services (AJPES); the variable Harmonised Index of Consumer Prices (HICP) was acquired from the EUROSTAT database. The method used was difference-in-differences.

4.1. Data

The data is of the panel type, controlling for the monthly time variable and cross-sectional type of the industry. The observation period is from June 1999 until December 2009. The descriptive statistics of the main variables are available upon request.

In January 2008, NACE Rev. 2, the new classification of activities of business entities replaced NACE Rev 1.1 in all EU Member States. The national version of the standard classification (SKD 2008) also came into force on the same date in Slovenia. SKD 2008 includes the entire European classification of activities, but also adds some national subclasses. Therefore, it was necessary to combine both classifications in order to have consistent results. The combination of both classifications ('SKD united') was done as a rough comparison, suggested by SURS (SKD). A more accurate arrangement was not possible due to the lack of subcategories among some of the variables. The table for converting into 'SKD united' is included in Appendix 1 (Table A.1).

4.2. Methodology

When an exogenous event, which is usually a consequence of the government's modification of a policy, changes the environment of individuals, families, firms or cities, the ensuing conditions have the characteristics of a so-called natural experiment. Such an experiment has two groups; a control group which is not affected by the policy change and a treatment group that is. The difference-in-differences method compares the difference in results of the affected group with the unaffected one, before and after the interference

(Wooldridge, 2009: 451–454). When the (irregular) increase in minimum wage occurs, the shock offers a natural experiment for observing the consequences of the minimum wage increase (Pereira, 2003: 230). The advantages of the difference-in-differences method are its simplicity (Bertrand, Duflo and Mullainathan, 2002: 2), removing the biases after the intervention, which could be due to the undeviating diversities in the treatment and comparison group, and removing the over-time differences in the treatment group that could be attributable to trends (Wooldridge, 2007: 2-4).

Many researchers have evaluated the impacts of minimum wage increases with the difference-in-differences method, including Card and Krueger (1994), Neumark and Wascher (2000), Pereira (2003), Neumark, Schweitzer and Wascher (2005) and Abowd (2009). The three different models used in this study measured the influence of the irregular minimum wage increase on the average gross wages, the second on employment and the third on the average number of hours paid.

4.2.1. Formulation of control and treatment groups

Economic theory suggests that an industry will be more affected by the minimum wage increase if the rise in the average costs is higher. Therefore, due to the irregular minimum wage increase, the average costs would increase relatively more in those industries that have a higher share of minimum wage recipients. Furthermore, since Haltiwanger and Vodopivec (2003) concluded that firms with less compressed wage-ranges have lower employment instability, one could expect that the more affected industries (due to the irregular minimum wage increase) would also be those that had a more compressed wage-range in the period before the irregular increase. Given that the results on wage distribution are done once a year, the treatment groups were chosen only by the share of the minimum wage recipients. Every model was observed via three different treatment groups. Treatment group 1 included the industries that had more than 3% of the minimum wage recipients in March 2008 (i.e., in the month of the irregular minimum wage increase), Treatment group 2 presented the industries that had more than 3% of the minimum wage recipients in February 2008, and Treatment group 3 presented the industries with more than 6% of the minimum wage recipients in February 2008. The industries in Treatment Group 1 were: C (Manufacturing), E (Construction), G (Hotels and restaurants) and J (Real estate, renting and business activities), Treatment Group 2 consisted of Industries E, G, J, whereas in Treatment Group 3, there was only Industry J. As Industry J has the highest share of minimum wage recipients, one could expect the results to be the most significant for Treatment Group 3. The presumption is that the financial crisis affected the

treatment and comparison group in the same way; the available data did not allow controlling for the financial crisis and there might be deviations between the control and treatment group. However, both groups are counterbalanced in such a way that they both include some industries that were affected by the financial crisis more.

4.2.2. Concerns regarding the difference-in-differences method

The drawbacks of the difference-in-differences method and the possible solutions for resolving them were introduced only recently (Wooldridge, 2007). Donald and Lang (2007) and Bertrand, Duflo and Mullainathan (2002), for example, presented some methods that improve the difference-in-differences method. Bertrand, Duflo and Mullainathan (2002) made a review of the recent papers that used difference-in-differences in their research and concluded the vast majority of them did not deal with the problem of serial correlation adequately. To test how serious the problem of the serial correlation is, Bertrand, Duflo and Mullainathan (2002) created placebo laws (i.e. imaginary laws developed by the authors that did not exist in reality) and tested them with the difference-in-differences method. The method found a significant effect in the 45% of the placebo laws. Although the presented solutions to this problem are beyond the scope of this study, one should bear the drawbacks of the method in mind.

5. Empirical results

This section will present the research question, model, parameter estimates and sensitivity analyses.

5.1. Research question

The main focus of this study is aimed at answering the question regarding the outcome of the irregular minimum wage increase in March 2008 on employment, wages and the average number of hours paid in Slovenia. As some researchers proposed, employers can also adjust the number of working hours instead of lowering employment (Neumark and Wascher, 2007: 34–36); therefore, the variable of average number of hours paid was also included in the model. According to previous studies, one would expect to see the response of employers to the raise of the minimum wage shortly after the increase. However, there are some concerns that the response of employers would not be so observable due to short observation period after the increase. Moreover, employers could also respond to the minimum wage increase before the increase actually happened; for this reason, the sensitivity analyses also controls for anticipation effect.

5.2. Model

Model 1: the impact of an irregular minimum wage increase on the number of employees

$$\ln emp_{it} = \beta_0 + \beta_1 after + \beta_2 treatX + \beta_3 aftertreatX + \beta_4 treatXt + \beta_5 compXt + other\ variables \quad (1)$$

The subscription i represents the industries (from A to N) and t represents the months (from June 1999 until December 2009). The dependent variable $\ln emp_{it}$ is the logarithm of the number of employees by industries, $after$ is the dummy variable that is 1 in the period after the irregular minimum wage increase (thus starting in March 2008) and therefore presents a treatment period, and $treatX$ presents three different treatment groups, where X corresponds to 1 when dealing with Treatment groups 1 and 2 and 3, when dealing with Treatment groups 2 and 3 correspondingly. The variable $aftertreatX$ presents the multiplication of the dummy variable $after$ and $treatX$ and is so-called 'average treatment effect' with β_3 being the coefficient of interest. The variable $aftertreatX$ measures the effect of the minimum wage increase on the average gross wages.

Since the graphic analyses (available upon request) showed there were different time trends between treatment and comparison groups, two different time trends to control for group-specific time trends were included into the model. The variable $treatXt$ is the multiplication of the dummy variable $treatX$ and time trend, specific for the equivalent treatment group, while the variable $compXt$ presents the time trend, specific for the comparison group of the matching treatment group. Other factors include the logarithm of GDP per employee in different industries ($\ln gdpemp_{it}$), the logarithm of harmonised index of consumer prices ($\ln hicp_t$) and the dummy variables for industries (da, db, dc , etc.).

Model 2: the impact of an irregular minimum wage increase on the average gross wages

$$\ln awgross_{it} = \beta_0 + \beta_1 after + \beta_2 treatX + \beta_3 aftertreatX + \beta_4 treatXt + \beta_5 compXt + other\ variables \quad (2)$$

The dependent variable $\ln awgross_{it}$ presents the logarithm of the average gross wage, whereas the other variables are the same as in Model 1.

Model 3: the impact of an irregular minimum wage increase on average number of hours paid

$$\ln hourspaid_{it} = \beta_0 + \beta_1 after + \beta_2 treatX + \beta_3 aftertreatX + \beta_4 treatXt + \beta_5 compXt + other\ variables \quad (3)$$

The variable $\ln hourspaid_{it}$ presents the logarithm of the average number of hours paid by industries. The other variables are the same as in Model 1.

Table 4: The results of the models with Treatment Group 3

	Model 1 (y = <i>lnemp</i>)	Model 2 (y = <i>lnawgross</i>)	Model 3 (y = <i>lnhrspaid</i>)
after	-0.019 (-2.0)**	0.016 (2.6)***	0.007 (2.4)**
treat3	1.056 (44.4)***	-0.153 (-9.2)***	-0.014 (-1.4)
aftertreat3	-0.054 (-2.9)***	0.001 (0.1)	0.002 (0.2)
lngdpemp	-0.536 (-19.2)***	0.078 (4.9)***	0.030 (3.9)***
lnhicp	0.166 (2.0)**	0.870 (18.0)***	0.059 (2.0)**
treat3t	0.007 (21.7)***	0.001 (5.3)***	-0.001 (-4.8)***
comp3t	0.003 (11.0)***	0.002 (7.7)***	-0.001 (-6.3)***
_cons	13.77 (33.4)***	1.876 (8.2)***	4.596 (33.5)***
Number of observations	1,778	1,778	1,680
R-squared	0.9923	0.9548	0.3108

Notes:

a) * statistically significant at 10%, ** statistically significant at 5%, *** statistically significant at 1%

b) t-test values are shown in parentheses

c) The dependent variables are: the logarithm of the number of employees (*lnemp*; Model 1), the logarithm of the average gross wages (*lnawgross*; Model 2) and the logarithm of the average number of hours paid (*lnhrspaid*; Model 3).

d) The independent variables are: dummy variable for the treatment period, being 1 in the period after March 2008 (*after*), dummy variable for Treatment Group 3 (industry J, Real estate, renting and business activities) (*treat3*), the average treatment effect (*aftertreat3*), the logarithm of the GDP per employee by industries (*lngdpemp*), the logarithm of the harmonised index of consumer prices (*lnhicp*) and group specific time trends for the treatment and comparison groups (*treat3t* and *comp3t* correspondingly). Other regressors are dummy variables for the specific industry.

5.3. Parameter estimates in basic regressions

The results vary among the three treatment groups. The results of the models with Treatment Group 3 are in accordance with the expected and since the key parameters of the other treatment groups are statistically insignificant, the presented results only refer to the models with Treatment Group 3. Outcomes confirm that Treatment Group 3 (Industry J: Real estate, renting and business activities) was the most affected by the irregular minimum wage increase, which was also expected, since it had the highest share of the minimum wage workers.

The average treatment effect (*aftertreat3*) is statistically significant only in Model 1, and shows there was an approximately 5.4% reduction in the number of employees due to the irregular minimum wage increase. Model 2 and Model 3 indicate that the average gross wages and the average number of hours paid increased. However, given that the results are not statistically significant, one could not conclude how strongly the

irregular increase of the minimum wage influenced the average gross wages and the average number of hours paid. The treatment and comparison group had on average similar effects on the dependent variable.

5.4. Sensitivity analyses

The sensitivity analyses included different dependent variables and diverse combinations of explanatory variables with Treatment Group 3 (Industry J: Real estate, renting and business activities) as it had the most statistically significant results in the basic regressions in comparison to the other two treatment groups.

The analyses were composed of the basic regressions and regressions with the different treatment period that was testing for the anticipation effect (the variable *after3*). The treatment period of the variable *after3* starts from November 2007, since no references were found in the media or in official documents to the irregular minimum wage increase before that date. The regressions did not confirm any anticipation effects.

Furthermore, regressions with shorter observation period (from January 2005 until December 2009) were included in order to have more time-balanced treatment and pre-treatment period. However, as the number of observations decreased considerably (to 840 observations on average), the results were unreliable for drawing conclusions. Moreover, a dummy variable for March 2008 was incorporated so as to control for possible different trends in this month, but the results did not vary from the basic ones. Finally, due to the results of Haltiwanger and Vodopivec (2003), a new treatment group (*treat4*) was formulated that included Industry G (Hotels and restaurants), which had the most compressed wages in September 2007 (SURs). However, the results of the latter treatment group should be used with caution since the research is done only once a year every September. All regressions have heteroskedastic robust standard errors. Statistics and results from more detailed research, which follows in the next few subheadings, are available upon request.

5.4.1. Impact of the irregular minimum wage increase on employment

When observing the influence of the irregular minimum wage increase on employment, several dependent variables were included in the sensitivity analyses. First, when using the logarithm of the number of employees (*lnemp*) as the dependent variable, the average treatment effect was mostly negative and statistically significant. Concerning the results, the irregular minimum wage increase decreased employment on average by 5.4%.

The second dependent variable was the logarithm of the ratio between the number of minimum wage recipients and the number of employees (*lnmwcover*), where the average treatment effect was generally negative and statistically insignificant. Hence, one could not conclude what was the effect of the irregular minimum wage increase on the share of the minimum wage recipients. However, the dependent variable *lnmwcover* might not be the most appropriate since one cannot distinguish which of the two variables had the prevailing effect on the ratio; it might be the decrease in the number of minimum wage recipients or the increase in the number of employees.

The third variable was the logarithm of the whole working population (*lnworkpop*), which, besides employees, also includes the self-employed. The average treatment effect was negative and statistically significant through most variations. The results show that, on average, the irregular increase in the minimum wage decreased the working population by 3.9%.

The final dependent variable in this group was the logarithm of the ratio between the number of minimum wage recipients and the working population (*lnshareworkpop*). The average treatment effect in

these regressions was on average negative and statistically significant. The results show that the ratio between minimum wage recipients and the working population decreased by 3.9% on average due to the irregular minimum wage increase. Nonetheless, the same concerns relate to the dependent variable *lnshareworkpop* as to the dependent variable *lnmwcover* (the ratio between the number of minimum wage recipients and the number of employees).

The impact of the irregular minimum wage increase on the employment of the young population was also tested but was later excluded from the results due to the incompatibility of the data from different statistical sources.

To be concise: taking into account the constraints of variables *lnmwcover* (the ratio between the number of minimum wage recipients and the number of employees) and *lnshareworkpop* (the ratio between the number of minimum wage recipients and working population), one should rely more on the results of regressions with dependent variables *lnemp* (the logarithm of the number of employees) and *lnworkpop* (the logarithm of the whole working population). The latter both indicate the irregular minimum wage increase had a negative impact on employment on average. However, the exceptions were regressions with the treatment variable *treat4*.

5.4.2. Impact of the irregular minimum wage increase on average gross wages

Several different dependent variables were treated when looking for the wage effect. The first was the same as in the basic regressions (variable *lnawgross*; the logarithm of the average gross wages). The average treatment effect changed signs depending on which independent variables one included into the regressions. Additionally, all coefficients of the average treatment effect were statistically insignificant, so it is not clear what the exact effect of the irregular minimum wage increase on the average gross wages was. It is sometimes argued that because of the increase in the minimum wage, the negative employment effects (which will be presented later) are offset by increased earnings. However, similar to Meyer and Wise (1982), no statistically significant increase was found in the earnings due to the irregular increase in the minimum wage. Regressions with the addition of the variable *after3*, with the shorter observation period or with Treatment Group 4 (Industry G: Hotels and restaurants) gave similar results.

The second compilation checked whether the results would be more statistically significant with the inclusion of a new dependent variable: the logarithm of the ratio between the minimum wage level and the average gross wage (variable *lnmwawgross*). Comparing different regressions, the average treatment effect was negative on average but again statistically insignificant.

In view of the fact that average wages had spikes every year in November and December due to the "13th pay" or Christmas bonuses, the moving averages were calculated in order to smooth the data. Since Slovenia had a very high inflation in 2007, 2008 and 2009 (above the average in the euro area) (EUROSTAT), the nominal average wages were transformed into real average wages with the reference date being June 1999 (variable *Inrealawmoving*). The average treatment effect was positive in all cases, but on average statistically insignificant.

Since the variable *Inrealawmoving* is calculated as the moving average, is in real terms and gives the most consistent results, one could conclude that the irregular increase in the minimum wage increased the average gross wages. However, the conclusion should not be taken as a matter of course as the majority of the results are not statistically significant.

5.4.3. Impact of the irregular minimum wage increase on the average number of hours paid

The influence of the irregular minimum wage increase on the logarithm of the average number of hours paid (variable *Inhrspaid*) was, on average, positive and statistically insignificant across different regressions. Since all results of the average treatment effect were statistically insignificant, it was not possible to conclude what the effect of the irregular minimum wage increase on the average number of hours paid was.

6. Discussion and recommendations

The results from the previous section indicate the irregular minimum wage increase from March 2008 had a negative impact on average on employment and a positive impact on the average gross wages and the average number of hours paid. However, the conclusions are not unambiguous since the coefficients of the average treatment effect vary substantially when observing the employment effect, whereas they are usually statistically insignificant when observing the effect on the average gross wages and the effect on the average number of hours paid.

There are several concerns regarding the results presented in the previous section. First, the results with Treatment Group 4 (variable *treat4*; Industry G: Hotels and restaurants) seem to contradict majority of the results when observing the impacts of irregular minimum wage increase on employment and on the average number of hours paid. Moreover, the average treatment effect of the employment effect is sometimes too high to be realistic (for example 0.211 when the dependent variable was *Inmwcover*). One reason for this phenomenon could be the characteristics of Industry G

(Hotels and restaurants). Specifically, Card and Krueger (1994) also found a positive impact on employment because of the minimum wage increase in fast-food restaurants. Critics claimed the positive employment effect appeared also due to the characteristics of the industry, which supposedly has monopsonistic qualities. However, Card and Krueger (1994) observed only one aspect of the industry, while this study looked at it as a whole, so this argument might not be reliable. The other explanation could be that, contrary to the other industries, the crisis influenced this industry in a positive way. The reason could be that Slovenian tourists rather spent their holidays in Slovenian tourist resorts than abroad because of the crisis. Therefore, since Industry G (Hotels and restaurants) greatly depends on the trends in tourism, higher domestic demand could have had a positive impact on this industry. When observing the statistical data, the percentage of Slovenian tourists in 2008 and 2009 increased on average compared to the same months of the previous year, while the number of foreign tourists decreased on average. When evaluating the overall number of tourists in Slovenia, the number increased by 3.17% (the number of domestic tourists increased by 7% while the number of foreign tourists increased by 1.14%) in 2008 compared to 2007. Conversely, the overall number of tourists decreased by 1.6% in 2009 compared to 2008 (although the increase in the number of domestic tourists was 5.92%, the decrease of 5.82% of foreign tourists prevailed). Therefore, the reason for increased employment in the treatment period in Industry G (Hotels and restaurants) could be due to the increased number of domestic tourists and not due to the irregular minimum wage increase. The results thus indicate the treatment variable *treat4* might not be reliable, since the crisis might influence Industry G (Hotels and restaurants) in a different way than the other industries.

Although the results for the dependent variable average number of hours paid (*Inhrspaid*) are statistically insignificant, the outcomes are congruent with some other research studies (Neumark and Wascher, 2007: 34–36). When the irregular minimum wage increase had a negative influence on employment, on average it had a positive influence on average number of hours paid (and vice versa). This indicates that when employers had to decrease employment due to the higher labour costs, they compensated the decrease with the increased number of hours paid.

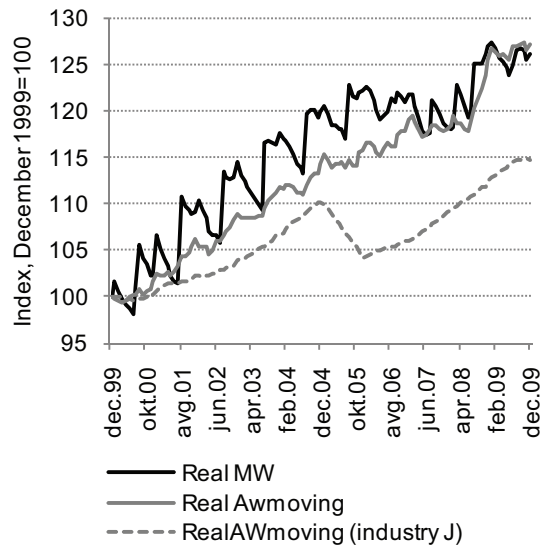
Another remark can be made about the vast varieties among elasticities for average treatment effect when observing the employment effect. The already mentioned concerns regarding Treatment Group 4 (variable *treat4*; Industry G: Hotels and restaurants) and regressions with shorter observation periods could explain the diversities in coefficients for these regressions, while the inconsistency in coefficients of basic regressions might indicate the problems with the data.

There might also be concerns regarding high R-squared values, especially when observing the employment effect, where the R-squared was often higher than 0.99. Some of the first researchers who indicated the concerns regarding high R-squared values were Granger and Newbold (1974). In their paper, they also brought forward the phrase 'spurious regression', which relates to a situation where two variables are related due to their correlation with a third variable (Wooldridge, 2009: 636). This might indicate the problem of the integration of order zero ($I(0)$) or the integration of order one ($I(1)$) (Wooldridge, 2009: 363-637). Since it is hard to determine whether a time series is integrated of order zero or of order one (Wooldridge, 2009: 394), it was checked whether the result changes with first-differencing the dependent variable $\ln emp$ (the logarithm of the number of employees); one of the methods, proposed by Wooldridge (Wooldridge, 2009: 393-395). The R-squared decreased, while the other coefficients did not change significantly.

Ultimately, disregarding the peculiar results of the regressions with the shorter period and the variable $\ln emp$, the results of the employment effect for the basic regressions do not seem to be compatible with the results of the wage effect. Specifically, since the average treatment effect is mostly consistent in being negative and statistically significant in the first case, one would expect it would also be statistically significant in the latter. However, the wage effect is positive on average but always statistically insignificant when observing the basic regressions. One reason for this could be that the minimum wage receivers were getting a hike above inflation, while other workers were getting a raise that did not compensate for inflation. The facts that are in favour of this statement are the aforementioned high inflation in Slovenia in 2007, 2008 and 2009, and the increase in the ratio between the minimum wage and the average gross wage after the irregular minimum wage increase in March 2008. Therefore, the reason could be that the workers most affected by the irregular minimum wage increase received a nominal wage increase, hence nobody's salary was reduced, but the overall effect on the real wages was zero since the wage of the minimum wage receivers increased in the real terms, whereas the rest of the workers faced a real wage decrease. The data confirm these predictions, since the real average gross wages in Industry J (Real estate, renting and business activities) decreased in real terms several times after February 2008. Especially when observing the moving average of the average gross wages, the data show that the increase was smaller every year, and that in the last months of 2009, there was a decrease in the moving average of real average gross wages in Industry J (Real estate, renting and business activities). Moreover, in favour of this explanation are also facts that Industry J (Real estate, renting and business activities) had a higher share of high wage earners than the average industry in September 2007 and in September 2008 (SURS), and

that the real wages in this industry grew slower than the real minimum wages and real average gross wages in the average industry (figure 3).

Figure 3: Comparison of the real minimum wage and moving averages of the real average gross wages and the real average gross wages in Industry J (Real estate, renting and business activities)



Source: SURS, own calculations.

Finally, the data in this study seem to be insufficient. Perhaps this is due to the change in the classifications in 2008, an overly short post-treatment observation period or the lack of the inclusion of the other relevant factors, such as human capital, for which no appropriate data were found.

7. Conclusions

In the beginning of the 1990s, Card, Katz and Krueger started a still on-going debate concerning the influences of the minimum wage. Some researchers found the minimum wage has a positive or insignificant impact on employment while the majority of the results indicate the minimum wage has an adverse effect on employment. The wage effect seems to be less controversial. Some authors have also mentioned the importance of studying the effect on working hours since, besides employment, employers can also adjust the number of hours paid by their employees.

The Slovenian minimum wage law was passed in 1995 and to 2010 there were modest changes in the law. The motivation was to check how the Slovenian labour market reacts to irregular minimum wage increases, referring specifically to that of March 2008. The focus of this study was finding the effects of the irregular minimum wage increase on wages, employment and average number of hours paid. The observation period was from June 1999 until December 2009.

The model was based on the difference-in-differences method. Several treatment groups consisted of the industries that had the highest share of minimum wage recipients and should therefore have been more affected by the irregular minimum wage increase. The results, based on the treatment group with the most consistent results, on average indicated the irregular minimum wage increase had a positive and statistically insignificant influence on wages and average number of hours paid but a statistically significant negative influence on employment.

Even though there were some possible explanations provided in the discussion to the dilemmas that appeared during the research, some unresolved issues still remain. In order to obtain more significant results, future researchers should take into account a longer post-treatment observation period, include other appropriate factors, for instance human capital, and take the drawbacks of the difference-in-differences method into consideration. Nonetheless, this study sheds some light on the possible outcomes, what might be the shortcomings and giving some recommendations for future research.

References

- AJPES, Agency of the Republic of Slovenia for Public Legal Records and Related Services. [Online] Available at: <http://www.ajpes.si/> [Accessed on February 15, 2010]
- Abowd, J. M. et al. (2009), Minimum Wages and Employment in France and the United States. *National Bureau of Economic Research*, NBER Working Paper.
- Baker, M., Benjamin, D. and Stanger, S. (1999), The Highs and Lows of the Minimum Wage Effect: A Time-Series Cross-Section Study of the Canadian Law. *Journal of Labor Economics*, 17, (2), 318–350.
- Bertrand, M., Duflo, E. and Mullainathan, S. (2002), How much should we trust differences-in-differences estimates? *National Bureau of Economic Research*, NBER Working Paper, No. 8841.
- Boeri, T. and van Ours, J. (2008), *The Economics of Imperfect Labor Markets*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Borjas, G. J. (2008), *Labor economics*. 4th ed. Boston: McGraw-Hill/Irwin.
- Brezigar Masten, A. et al. (2010), Ocene posledic dviga minimalne plače v Sloveniji, *Zbirka Delovni zvezki UMAR*, 19, (3).
- Brown, C. (1999), Minimum wages, employment, and the distribution of income, *Handbook of Labor Economics*, 3, (2), 2101–2163.
- Burkhauser, R. V., Couch, K. A. and Wittenburg, D. C. (1996), 'Who Gets What' from Minimum Wage Hikes: A Re-Estimation of Card and Krueger's Distributional Analysis in Myth and Measurement: The New Economics of the Minimum Wage, *Industrial and Labor Relations Review*, 49, (3), 547–552.
- Burkhauser, R.V. and Finegan, T.A. (1993), The Economics of Minimum Wage: Legislation Revisited, *Cato Journal*, 13, (1), 123–129.
- Card, D. and Krueger, A. B. (1994), Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania, *The American Economic Review*, 84, (4), 772–793.
- Card, D. (1992), Do Minimum Wages Reduce Employment? A Case Study of California, 1987–89, *Industrial and Labor Relations Review*, 46, (1), 38–54.
- CIA (The World Factbook - Slovenia). [Online] Available at: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/si.html> [Accessed on June 22, 2010]
- Clark, K., Kaas, L. and Madden, P. (2006), Minimum wage increases can lead to wage reductions by imperfectly competitive firms, *Economics Letters*, 91, (2), 287–292.
- Congressional Record (2007), Proceedings and debates of the 110th congress, 1st session, 153 (1), 767.
- Deaton, A. (1997), Letter from America. *Royal Economic Society Newsletter*, January, 13.
- Deere, D., Murphy, K. M. and Welch, F. (1995), Re-examining Methods of Estimating Minimum-wage Effects, Employment and the 1990-1991 Minimum-Wage Hike, *The American Economic Review*, 85, (2), 232–237.
- Dickens, R., Machin, S. and Manning, A. (1999), The Effects of Minimum Wages on Employment: Theory and Evidence from Britain, *Journal of Labor Economics*, 17, (1).
- Donald, S. G. and Lang, K. (2007), Inference with Difference-in-Differences and Other Panel Data, *The Review of Economics and Statistics*, 89, (2), 221–233.
- DURS, Tax Administration of the Republic of Slovenia, Ministry of Finance. [Online] Available at: http://www.durs.gov.si/si/aktualno/minimalna_in_zajamcena_placa/minimalna_placa_po_mesecih/ [Accessed on May 2, 2010]
- Ehrenberg, R. G. and Smith, R. S. (2003), *Modern labor economics: theory and public policy*. 8th ed. Boston [etc.]: Addison-Wesley.
- Filer, R. K., Hamermesh, D. S. and Rees, A. E. (1996), *The economics of work and pay*. 6th ed. New York: HarperCollins College Publishers.

- Funk, L. and Lesch, H. (2006), Minimum Wage Regulations in Selected European Countries, *Intereconomics*, 41, (2), 78–92.
- Funk, L. and Lesch, H. (2005), Minimum wages in Europe. [Online] Available at: <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2005/07/study/tn0507101s.htm> [Accessed on April 15, 2010]
- Granger, C. W. J. and Newbold, P. (1974), Spurious regressions in econometrics, *Journal of Econometrics*, 2, (2), 111–120.
- Haltiwanger, J. and Vodopivec, M. (2003), Worker flows, job flows and firm wage policies, An analysis of Slovenia, *Economics of Transition*, 11, (2), 253–290.
- Katz, L. F. and Krueger, A. B. (1992), The effect of the minimum wage on the fast food industry, *National Bureau of Economic Research*, NBER Working Paper, No. 3997.
- Kim, T. and Taylor, L. J. (1995), The Employment Effect in Retail Trade of California's 1988 Minimum Wage Increase, *Journal of Business & Economic Statistics*, 13, (2), 175–182.
- Lemos, S. (2007), Minimum wage effects across the private and public sectors in Brazil, *Journal of Development Studies*, 43, (4), 700–720.
- Levin-Waldman, O. M. (2000), The Effects of the Minimum Wage: A Business Response, *Journal of Economic Issues*, 34, (3), 723–730.
- Metcalfe, D. (2004), The impact of the national minimum wage on the pay distribution, employment and training, *The Economic Journal*, 114, 84–86.
- Neumark, D. and Wascher, W. (2007), Minimum Wages and Employment, *IZA Discussion Paper Series*, IZA DP No. 2570.
- Neumark, D. and Nizalova, O. (2006), Minimum Wage Effects in the Longer Run, *The Journal of Human Resources*, 42, (2), 435–452.
- Neumark, D., Cunningham, W. and Siga, L. (2006), The effects of the minimum wage in Brazil on the distribution of family incomes: 1996–2001, *Journal of Development Economics*, 80, 136–159.
- Neumark, D., Schweitzer, M. and Wascher, W. (2005), The Effects of Minimum Wages on the Distribution of Family Incomes, A Nonparametric Analysis, *The Journal of Human Resources*, 40, (4), 867–894.
- Neumark, D., Schweitzer, M. and Wascher, W. (2004), Minimum Wage Effects throughout the Wage Distribution, *The Journal of Human Resources*, 39, (2), 425–450.
- Neumark, D. and Wascher, W. (2000), Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania: Comment, *American Economic Review*, 90, (5), 1362–1396.
- Neumark, D. (1993), *Employment Effects of Minimum and Subminimum Wages*. Recent Evidence. Washington, D.C.: Employment Policies Institute.
- OECD (2009), Economic Survey of Slovenia, 2009. [Online] Available at: <http://www.oecd.org/dataoecd/2717/43039695.pdf> [Accessed on April 15, 2010]
- Singell, L. D. and Terborg, J. R. (2007), Employment effects of two northwest minimum wage initiatives, *Economic Inquiry*, 45, (1), 40–55.
- SKD [Anon.] (2008), Standardna klasifikacija dejavnosti - SKD, Razlike med SKD 2008 in SKD 2002. [Online] Available at: http://www.stat.si/doc/klasif/revizija/Razlike_SKD2008_SKD2002.pdf [Accessed on April 1, 2010]
- STA (2010), Obrtniki: Placilna nedisciplina in siva ekonomija neobvladljivi, *Delo.si*. [Online] Available at: <http://www.delo.si/clanek/105386> [Accessed on June 7, 2010]
- STA (2007), Siva ekonomija predstavlja med 20 in 24 odstotkov BDP, *Finance.si*. [Online] Available at: <http://www.finance.si/189731/Siva-ekonomija-predstavlja-med-20-in-24-odstotkov-BDP> [Accessed on June 7, 2010]
- Stewart, M. B. (2004), The impact of the introduction of the U.K. minimum wage on the employment probabilities of low-wage workers, *Journal of the European Economic Association*, 2, (1), 67–97.
- SURS, Statistical Office of the Republic of Slovenia. [Online] Available at: <http://www.stat.si/eng/index.asp> [Accessed on February 03, 2011]
- UMAR, Institute of Macroeconomic Analysis and Development of the Republic of Slovenia. [Online] Available at: http://www.umar.gov.si/informacije_za_javnost/obvestila_in_sporocila_za_javnost/obvestilo/zapisi/ekonomsko_ogledalo_okrevanje_domacega_gospodarstva_zaostaja_za_evropskim/31/?tx_ttnews%5Bsyearch%5D=2010&tx_ttnews%5Bmonth%5D=6&chash=0638ed5a51 [Accessed on June 22, 2010] and Available at: <http://www.umar.si/> [Accessed on February 03, 2011]
- Uradni list RS [Anon.] (2010), Zakon o minimalni placi, *Uradni list RS*, 13 (1457). [Online] Available at: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=201013&stevilka=519> [Accessed on May 21, 2010]

Terrel, K. and Almeida, Rita K. (2008), Minimum wages in developing countries: helping or hurting workers?, World Bank, Employment Policy Primer. [Online] Available at: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALPROTECTION/EXTLM/0,,contentMDK:22029078~menuPK:588059~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:390615~isCURL:Y~isCURL:Y,00.html> [Accessed on January 31, 2011]

Wooldridge, J. M. (2009), *Introductory Econometrics: A Modern Approach*. 4th ed. Mason, OH [etc.]: South-Western/Cengage Learning.

Wooldridge, J. M. (2007), What's New in Econometrics? (Lecture 10: Difference-in-Differences Estimation), *NBER Summer Institute*, 2007. [Online] Available at: http://www.nber.org/WNE/Slides7-31-07/slides_10_diffindiffs.pdf [Accessed on June 23, 2010]

Appendix

Table A. 1: Description of 'SKD united'

SKD 'united'	SKD 2002	SKD 2008	Description
A	A+B	A	Agriculture, forestry and fishing
B	C	B	Mining and quarrying
C	D	C	Manufacturing
D	E	D+E	Electricity, gas and water supply
E	F	F	Construction
F	G	G	Wholesale and retail trade, repair of motor vehicles and motorcycles
G	H	I	Hotels and restaurants
H	I	H+J	Transport, storage and communication
I	J	K	Financial intermediation
J	K	L+M+N	Real estate, renting and business activities
K	L	O	Public administration and defence, compulsory social security
L	M	P	Education
M	N	Q	Health and social work
N	O	R+S	Other community, social and personal service activities

Source: SKD.

EMIGRACIJA SLOVENSkih ZNANSTVENIKOV V OBDOBJU 1995–2009

Docentka dr. Milena Bevc, Inštitut za ekonomska raziskovanja, Ljubljana
Marko Ogorevc, univ. dipl. ekonomist, mladi raziskovalec, IER
UDK 001.891(497.4)
JEL: F220, I230

Povzetek

Anketiranje raziskovalne sfere je ob odsotnosti uradnih statističnih in drugih podatkov ključni vir za proučevanje emigracije znanstvenikov. V prispevku prikazujemo analizo obsega dejanske emigracije slovenskih raziskovalcev v obdobju 1995–2009. Temelji na anketiranju vseh raziskovalnih organizacij v Sloveniji, izvedeno pa je bilo v letih 2004 in 2009. Uporaba enake metodologije in vprašalnikov ter velik odziv omogočata analizo trendov: primerjavo petletnega obdobja po vključitvi Slovenije v EU maja 2004 z 10-letnim obdobjem pred tem. Evidentiran obseg emigracije se je v absolutnih številkah povečal (zlasti na letni ravni), izražen relativno – kot delež v številu raziskovalcev – pa je ostal majhen in nespremenjen. Ocenili smo tudi skupno število emigrantov za celo "populacijo". Na letni ravni to število ni veliko, vendar narašča: obenem se znižuje povprečna starost emigrantov in povečuje delež doktorjev.

Ključne besede: raziskovalci, emigracija, obdobje 1995-2004, obdobje 2004-2009, anketiranje, Slovenija

Abstract

In this paper we analyse the size/scope of emigration of Slovene scientists in the period 1995–2009, based on the survey of all research organisations in the country conducted in 2004 and 2009. The use of the same methodology and questionnaires together with a high response rate enables us to analyse trends: a comparison of the 5-year period following Slovenia's accession to the EU in May 2004 with the 10-year period prior to this event. The number of emigrants among organisations (which responded to the survey) increased in absolute terms, but expressed in relative terms – as a percentage of researchers employed in these organisations – it remained small and without noticeable change. We have also estimated the total number of scientists-emigrants – for "population". The annual number is not large, but it has been increasing. Also, the average age of emigrants has been decreasing and the percentage of scientists with Ph.D. increasing.

Key words: researchers, emigration, period 1995-2004, period 2004-2009, survey, Slovenia

Uvod

Meddržavna mobilnost znanstvenikov je zelo pomembna za uspešnost države na področju znanosti in tehnologije, predstavlja pa tudi številne potencialne nevarnosti, med katerimi je ključen trajni odliv v tujino. Merjenje meddržavne mobilnosti in migracij znanstvenikov je zahtevno in tudi v drugih državah doslej pomanjkljivo, saj uradnih statističnih podatkov o teh tokovih ni. V takih razmerah je ključni možni vir podatkov anketiranje različnih subjektov v znanstveni sferi. V Evropski uniji so začeli pred nekaj leti sistematično zbirati podatke z anketiranjem o teh tokovih, in sicer prek posebnega projekta, ki ga financira Evropska komisija (IDEA, 2010). Na Inštitutu za ekonomska raziskovanja uporabljamo anketiranje za proučevanje teh tokov že od sredine 90. let. Potencialni odliv iz slovenske znanosti smo proučevali z anketiranjem raziskovalcev v letih 1995 in 2005, dejanski odliv v ustreznem preteklem obdobju

pa z anketiranjem raziskovalnih organizacij (vodstva, kadrovskih služb) v letih 1995, 2004 in 2009.¹ V obeh primerih sta zadnji dve proučevanji temeljili na uporabi enake metodologije in vprašalnikov (enak je bil osrednji del vprašalnikov), s čimer je bila ob istočasnem velikem odzivu organizacij zagotovljena možnost opazovanja trendov v pojavu. V tem prispevku bomo prikazali obseg dejanske emigracije slovenskih raziskovalcev v obdobju 1995–2009, pri čemer bomo primerjali obdobje po priključitvi Slovenije EU (maj 2004) z 10-letnim obdobjem pred tem dogodkom. Prispevek temelji na dveh raziskovalnih projektih, izvajanih v okviru Ciljnega

¹ Viri so: dejanska emigracija: leta 1995 – Bevc in dr., 1996; leta 2004 – Bevc, Koman, Murovec, 2003, 2004, 2006; leta 2009 – Bevc, Ogorevc, Koman, 2011. potencialna emigracija: 1995 – Bevc in dr., 1996; 2005 – Bevc, Uršič, 2006.

raziskovalnega programa Konkurenčnost Slovenije.²

V tem prispevku bomo najprej prikazali glavne metodološke značilnosti anketiranja, opozorili na vire podatkov o proučevani populaciji raziskovalnih organizacij, njene osnovne značilnosti ter primerjavo anketirancev, ki so se odzvali (respondentov), s populacijo. Nato bomo prikazali obseg emigracije v okviru skupnega obsega/količine trajnih odhodov raziskovalcev iz organizacij, nato pa še podrobnejšo analizo obsega emigracije, vključno z oceno obsega za celo populacijo raziskovalnih organizacij. Prispevek zaključujemo z glavnimi sklepnimi ugotovitvami.

1. Metodologija in vir podatkov

Za zagotovitev možnosti opazovanja trendov v dejanski emigraciji raziskovalcev s pomočjo dveh anketiranj, izvedenih v dveh časovnih presekih (2004 in 2009), smo morali izpolniti več metodoloških in drugih pogojev. Zadevajo vir podatkov o populaciji, način anketiranja, vrste in značilnosti vprašalnikov, obdobje opazovanja ter opredelitev emigranta oziroma zaposlitveno mobilnega raziskovalca.

Populacija in vir podatkov zanje. Anketirali smo vse organizacije v Sloveniji z registriranimi raziskovalci in tudi take, ki izvajajo raziskovalno delo brez raziskovalcev, registriranih pri Javni agenciji za razvojno-raziskovalno dejavnost (ARRS) oziroma (anketiranje v letu 2004) pri nekdanjem Ministrstvu za šolstvo, znanost in šport (MŠZŠ). Podatke o tej populaciji smo pridobili od Inštituta informacijskih znanosti Maribor (IZUM, 2004, 2009). Skupaj smo v letu 2009 anketirali 763 organizacij, v letu 2004 pa 481 organizacij. V populaciji raziskovalcev v evidenci IZUM-a so upoštevani redno zaposleni (za nedoločen in določen čas – polni ali skrajšani), dopolnilno zaposleni in drugi (delajo po avtorskih pogodbah ipd.), ki so registrirani pri ARRS. Glede na potrebe naše analize je prednost te baze podatkov v primerjavi s podatki Statističnega urada RS (SURS), da ne upošteva le raziskovalcev, ki so bili raziskovalno aktivni v preteklem letu, pomanjkljivost pa, da so zajeti tudi raziskovalci, ki so bili nekoč vpisani v evidenco, pa organizacije za njih niso sporočile spremembe (npr. upokojen, umrl ipd.). V bazi IZUM-a se za aktivne raziskovalce podatki dopolnjujejo, ostali pa se ne brišejo; podatek o skupnem številu raziskovalcev (tabela 1) je tako verjetno precenjen. Na

² Gre za naslednja projekta:

Človeški viri v razvojno raziskovalni dejavnosti v Sloveniji (stanje in emigracija) ter primerjava z državami EU (financerji: nekdanje Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport, Ministrstvo za gospodarstvo, Urad RS za makroekonomske analize in razvoj);

Beg možganov med raziskovalci v Sloveniji s posebnim ozirom na absolvente programa mladih raziskovalcev in programa mladih raziskovalcev za gospodarstvo (financerji: Javna agencija Republike Slovenije za raziskovalno dejavnost, Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, Služba Vlade Republike Slovenije za evropske zadeve in razvoj).

podlagi podatkov SURS (SURS, 2010)³ je bilo v letu 2009 v Sloveniji 21 % manj raziskovalcev kot v bazi IZUM-a.

Anketiranje je potekalo po klasični in delno po elektronski pošti. V obeh letih (2009 in 2004) smo ga izvajali dobre tri mesece. V vsako organizacijo smo poslali dva različna vprašalnika. En vprašalnik smo poslali direktorju oziroma dekanu. Drug vprašalnik, namenjen »popisu« vsakega emigriranega raziskovalca, pa smo poslali odgovorni osebi za kadre.

Vprašalnika sta bila v osnovnih elementih enaka pri obeh anketiranjih – 2009 in 2004, ker smo želeli zagotoviti možnost opazovanja trendov. Bistvena razlika pri obeh vprašalnikih v letu 2009 glede na tista v letu 2004 je vključitev obravnave mladih raziskovalcev (iz obeh programov: Mladi raziskovalci in Mladi raziskovalci iz gospodarstva).

Obdobje opazovanja emigracije je bilo pri anketiranju v letu 2009 od 1. 7. 2004 do 30. 9. 2009, pri anketiranju v letu 2004 pa od 1. 1. 1995 do 30. 4. 2004. V nadaljevanju bomo pri navajanju obeh obdobj uporabljal naslednji sistem: 1995–2004₁ in 2004₂–2009. Označba 1 ali 2 pri letu 2004 pomeni, da je prva polovica tega leta zajeta v prvem, druga polovica tega leta pa v drugem navedenem obdobju.

Opredelitev emigranta in zaposlitveno mobilnega raziskovalca znotraj Slovenije. Pod emigranta oziroma zaposlitveno mobilnega raziskovalca znotraj Slovenije smo razumeli raziskovalca⁴ z doktoratom, magisterijem ali dodiplomsko izobrazbo, ki je bil v organizaciji zaposlen za polni delovni čas in je v opazovanem obdobju odšel iz organizacije (prekinil delovno razmerje) v tujino ali v drugo organizacijo v Sloveniji.

2. Populacija in respondenti

Prikazujemo osnovne podatke o populaciji, odzivu na anketiranje ter primerjavo populacije in respondentov.

V letu 2009 smo izpolnjene vprašalnike od direktorjev oziroma dekanov dobili od 263 organizacij s skupno 9.120 registriranimi raziskovalci, v letu 2004 pa od 217 organizacij s skupno 7.134 registriranimi raziskovalci (tabela 1). To pomeni, da smo pri obeh anketiranjih dobili odziv od zelo velikega deleža populacije, tako v smislu števila organizacij kot v pogledu v njih zaposlenih raziskovalcev. Evidentirano število emigrantov za obdobje 2004₂–2009 znaša 88 in za 10-letno obdobje 1995–2004₁, 73. Podrobnejše podatke o njih pa smo

³ Tistih raziskovalcev, ki se z raziskovalno-razvojno dejavnostjo ukvarjajo manj kot 10 % polnega delovnega časa, po OECD-jevih frascatskih priporočilih SURS ne upošteva (SURS, 2009).

⁴ Registriranega pri ARRS oziroma leta 2004 pri MŠZŠ; v primeru organizacij v evidenci IZUM-a, ki nimajo registriranih raziskovalcev, pa tudi takega raziskovalca, če je bil pred odhodom raziskovalno aktiven (je delal na raziskovalnih projektih/haloga).

Tabela 1: Osnovni podatki o anketirani populaciji, respondentih ter emigrantih – Slovenija, 2009 in 2004

Kategorija	2009	2004
Populacija		
Število organizacij v proučevani populaciji	763	481
Število v njih zaposlenih raziskovalcev, registriranih pri ARRS* oziroma nekdanjem MŠZŠ*	13.245	9.884
Respondenti		
Število organizacij, ki so vrnile izpolnjen vprašalnik za direktorje/dekane (in delež v populaciji)	263 (34,5 %)	217 (45,1 %)
Število v njih zaposlenih raziskovalcev, registriranih pri ARRS* oziroma nekdanjem MŠZŠ* (in delež v populaciji)	9.120 (68,9 %)**	7.134 (71,4 %)**
Število organizacij, ki so beležile emigracijo (vprašalnik za direktorje/dekane)	39	30
Število organizacij, ki so posredovale podrobnejše podatke o emigrantih (vprašalnik za kadrovske službe)	36	24
Evidentirani emigranti		
Število emigrantov, ki je razvidno iz vprašalnika za direktorje/dekane	88	73
Število emigrantov, ki je razvidno iz vprašalnika za kadrovske službe (zanje smo dobili njihov popis)	81	62

Vir: IZUM (2009, 2004), Anketa (2009, 2004), Anketa (2009a, 2004a).

* Upoštevani so redno zaposleni, dopolnilno zaposleni in drugi (avtorske pogodbe ipd.), registrirani pri ARRS oziroma pri nekdanjem MŠZŠ.

** Ker je populacija nekoliko precenjena, je delež respondentov v dejanski populaciji verjetno nekoliko večji od prikazanega; v letu 2009 bi ob upoštevanju podatka SURS o številu raziskovalcev znašal 87 %. A verjetno je precenjen tudi podatek o številu raziskovalcev za respondente.

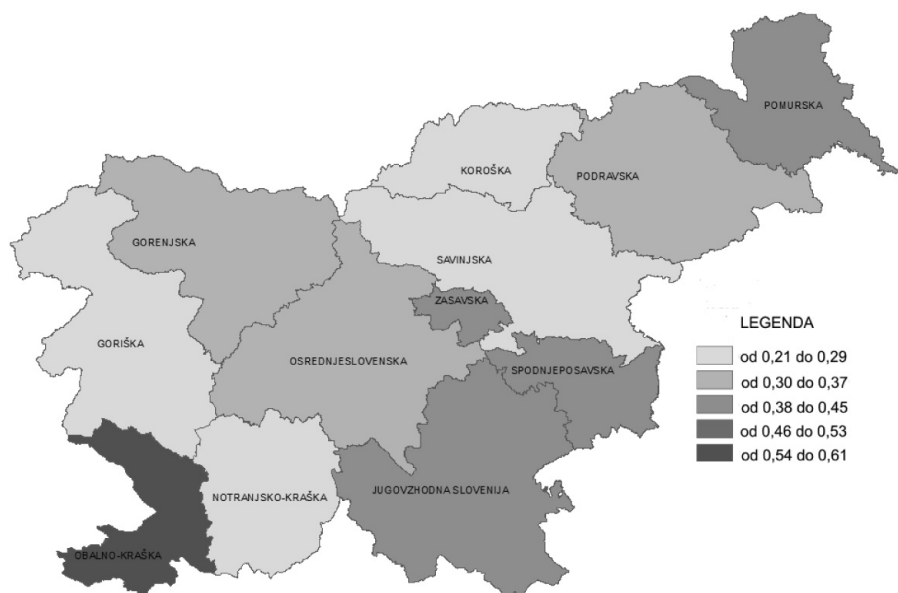
pridobili v prvem primeru za 81 in v drugem primeru za 62 emigrantov (tabela 1), in sicer na podlagi drugega navedenega vprašalnika (za odgovorno osebo za kadre).

Značilnosti populacije. Za populacijo smo proučili tiste dimenzije, za katere smo imeli podatke v bazi IZUM-a. Pri obeh anketiranjih sta bili to naslednji dimenziji: (1) velikost, merjena s številom raziskovalcev, (2) struktura

glede na vrsto organizacije (upoštevaje klasifikacijo IZUM-a). Pri drugem anketiranju (2009) pa smo opazovali tudi regionalno dimenzijo. Po teh dimenzijah smo lahko primerjali populacijo in respondente.

Primerjava populacije in respondentov. Opazovanje velikosti organizacije, merjene s številom v njih zaposlenih raziskovalcev, kaže, da je bilo v obeh letih (2004 in 2009) tako v populaciji kot med respondenti največ organizacij,

Slika 1: Odziv raziskovalnih organizacij na anketiranje o mobilnosti in emigraciji raziskovalcev po statistični regiji – Slovenija, 2009 (delež respondentov v populaciji, %)*



Vir: Anketa (2009), GURS (2010), IZUM (2009).

* Deleži so prikazani v decimalkah (1 = 100 %)

ki zaposlujejo do 10 raziskovalcev. Odziv na anketiranje pa je naraščal z velikostjo organizacije in je bil največji v velikih organizacijah. Analiza po vrsti organizacije (upoštevaje klasifikacijo IZUM-a) kaže, da se je v letu 2009 na anketiranje odzvalo 81 % vseh javnih raziskovalnih in infrastrukturnih zavodov, 67 % visokošolskih zavodov, 53 % zavodov, 25 % gospodarskih družb ter 60 % drugih organizacij. Glede na naveden odziv je struktura respondentov nekoliko drugačna od strukture celotne populacije, vendar je ta razlika bistveno manjša, če opazujemo respondente z vidika števila v njih zaposlenih raziskovalcev. Opazovanje regionalne dimenzije pa kaže, da je bil leta 2009 odziv organizacij (slika 1) največji v Obalno-kraški (61 %), najmanjši pa v Goriški in Koroški regiji (22 %). Odziv največje, torej Osrednjeslovenske regije, je bil nad povprečjem za celo državo (upoštevaje obe dimenziji: organizacije in raziskovalce), zato je med respondenti zastopana bolj kot v populaciji.

3. Obseg emigracije v okviru skupnega obsega trajnih odhodov raziskovalcev iz organizacije

V nadaljevanju prikazujemo osnovne podatke in ugotovitve o obsegu (število) odhodov raziskovalcev iz organizacij, ki so se odzvale na anketiranje, v proučevanih obdobjih: 2004₂–2009 in 1995–2004₁. Vrsta podatkov in informacij je zajeta v tabeli 2 in sliki 2.

»Obseg/število« vseh odhodov. Skupno evidentirano število raziskovalcev, ki so v obdobju od 1. 7. 2004 do konca septembra 2009 zapustili organizacijo zaposlitve (brez upokojenih in umrlih), znaša 1.286. V primerjavi s številom zaposlenih raziskovalcev v anketiranih organizacijah septembra leta 2009 (po podatkovni bazi

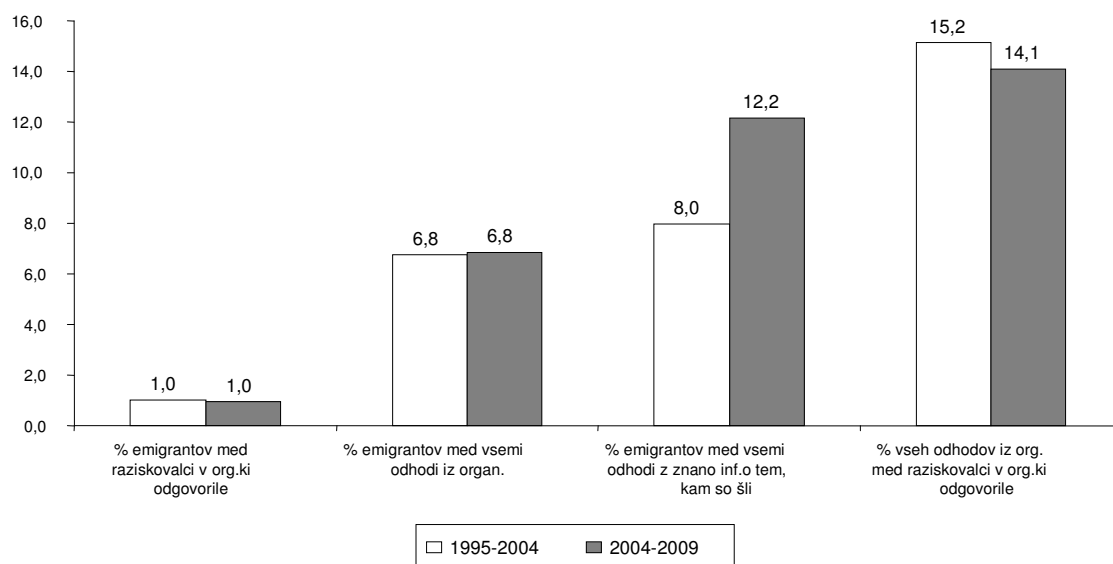
Tabela 2: Raziskovalci, ki so v obdobju 1995–2009 odšli iz organizacije*, glede na to kam so šli

Kam so odšli raziskovalci	1995–2004 ₁		2004 ₂ –2009	
	Raziskovalci – skupaj		Raziskovalci – skupaj	
	Število	(%)	Število	(%)
V drugo organizacijo v Sloveniji	844	78,1	636	49,5
V tujino	73	6,7	88	6,8
Ni znano	164	15,2	562	43,7
SKUPAJ	1.081	100	1.286	100

Vir: Lastni izračuni na podlagi naslednjih virov: Anketa (2009, 2004), IZUM (2004, 2009).

* Upokojeni in umrli niso upoštevani.

Slika 2: Kazalniki o relativnem obsegu emigracije in celotne zaposlitvene mobilnosti slovenskih raziskovalcev* v obdobju 2004₂–2009 v primerjavi z obdobjem 1995–2004₁** (%)



Vir: Lastni izračuni na podlagi naslednjih virov: Anketa (2009, 2004), IZUM (2004, 2009), Tabela 2.

* Slovenija, tujina, neznano.

** Upokojeni in umrli niso upoštevani.

IZUM-a) predstavlja to 14 %. Tako izražen relativni obseg mobilnosti raziskovalcev je približno enak, kot je bil v obdobju 1995–2004₁, ko je naveden delež znašal 15 %.

Razpoložljivost podatka o cilju odhoda. Navedeni odhodi raziskovalcev iz organizacije zajemajo tako emigracijo kot tudi odhode v drugo organizacijo v Sloveniji. Zajemajo pa tudi odhode neznanu kam (anketiranci niso vedeli, kam so odšli raziskovalci po odhodu iz organizacije). Slednjih je bilo v obdobju 2004₂–2009 562 (44 %), kar je absolutno in relativno bistveno več, kot je bilo značilno za obdobje 1995–2004₁.

Struktura odhodov z znanim ciljem. Delež odhodov z znanim ciljem med vsemi odhodi je v obdobju 2004₂–2009 znašal 56 %, v obdobju 1995–2004₁ pa 85 %. V strukturi teh odhodov je predstavljala emigracija v prvem navedenem obdobju 12 %, v drugem pa 8 %; razliko pa predstavljajo odhodi v druge organizacije znotraj Slovenije.

Delež evidentirane emigracije med vsemi odhodi. Pri tem kazalniku se je treba zavedati njegovih omejitev, saj so med vsemi odhodi zajeti tudi tisti z neznanim ciljem in med temi je morda tudi kakšen odhod v tujino. Čim manj je bilo slednjih odhodov, tem bolj relevanten je kazalnik in primerjava njegove vrednosti med obema opazovanima obdobjema. V obdobju 2004₂–2009 je ta delež ostal enak kot v desetletnem obdobju 1995–2004₁, to je blizu 7 %.

4. Podrobnejša analiza obsega emigracije in ocena za celo populacijo

Najprej prikazujemo evidentirani obseg emigracije, njegovo povezavo z nekaterimi značilnostmi organizacije, nato pa še oceno števila emigrantov za celotno populacijo raziskovalnih organizacij.

4.1. Evidentirani obseg emigracije

Na podlagi vprašalnika za direktorje oziroma dekane je, kot smo že povedali, v obdobju 2004₂–2009 emigriralo 88 raziskovalcev, v obdobju 1995–2004₁ pa 73 raziskovalcev. Zaradi različno dolgega obdobja (petletno in 10-letno) je smiselna primerjava letnega števila emigrantov med tema obdobjema. Tudi tako izražen obseg emigracije, torej letno število emigrantov (glej sliko 4), je bil v petletnem obdobju po priključitvi Slovenije EU precej večji kot v povprečju desetletnega obdobja pred tem.

Poleg absolutnega števila je zlasti z vidika primerjave obeh obdobj še pomembnejši relativni obseg emigracije. Pogledali bomo naslednji kazalnik: delež emigrantov v skupnem številu raziskovalcev, zaposlenih v vseh organizacijah, ki so odgovorile na vprašalnik. Pri

tem se število zaposlenih nanaša na stanje en teden pred izvedbo anketiranja, vir zanj pa je podatkovna baza IZUM-a (2009, 2004).

Delež emigrantov v skupnem številu raziskovalcev v organizacijah-respondentih je znašal za emigrante iz obdobja 2004₂–2009 1 % (oziroma natančneje 0,96 %) in je bil skoraj enak kot v obdobju 1995–2004₁ (1,02 %). Prikazali smo ga v sliki 2. Ta kazalnik bomo razumeli kot ključni kazalnik relativnega obsega emigracije; z njim se bomo srečali še pri oceni obsega emigracije za celotno populacijo raziskovalnih organizacij. Je pa dejanska vrednost tega kazalnika verjetno nekoliko večja od navedene; razlog je že prikazana precenjenost podatkov o številu raziskovalcev (v populaciji in organizacijah-respondentih) v uporabljeni podatkovni bazi IZUM-a. Ker je bil vir podatkov pri obeh anketiranjih (2004, 2009) enak, je primerjava vrednosti kazalnika med obema obdobjema kljub temu smiselna. Če za obdobje 2004₂–2009 predpostavimo, da je bila precenjenost števila raziskovalcev v organizacijah-respondentih enaka, kot smo jo izračunali za populacijo (27 %) oziroma je bilo dejansko število raziskovalcev za 21 % nižje od tistega v uporabljeni podatkovni bazi IZUM-a (znašalo je 7.204 oseb namesto 9.120), znaša popravljena vrednost obravnavanega kazalnika 1,2 %.

4.2. Povezava med obsegom emigracije in nekaterimi značilnostmi matične raziskovalne organizacije

Povezavo med obsegom emigracije, izražene s številom emigrantov, in nekaterimi značilnostmi organizacije (število zaposlenih raziskovalcev, vrsta organizacije, njeno prevladujoče znanstveno področje), iz katere so bili emigranti, smo proučili na podlagi vprašalnika za direktorje oziroma dekane. Glavne ugotovitve povzemamo v nadaljevanju.

Velikost matične organizacije, merjena s številom raziskovalcev. Povezava obsega emigracije z navedeno značilnostjo organizacij je statistično značilna, pozitivna in razmeroma šibka⁵. Večina evidentiranih emigrantov je bila iz velikih organizacij (z več kot 100 raziskovalci), kar je bilo značilno tudi za emigracijo v obdobju 1995–2004₁ (tabela 3).

Vrsta matične raziskovalne organizacije. Podobno kot v obdobju 1995–2004₁ je bila tudi v obdobju 2004₂–2009 povezava med obsegom emigracije in navedeno značilnostjo organizacij statistično značilna, vendar šibka⁶. V obdobju 2004₂–2009 je bil največji delež anketiranih organizacij z emigracijo (60 %) značilen

⁵ Negrupirani podatki: Spearmanov koeficient 0,354, stopnja značilnosti 0,000; grupirani podatki: Spearmanov koeficient 0,373, stopnja značilnosti 0,000.

⁶ Negrupirani podatki: Cramerjev koeficient 0,247, stopnja značilnosti 0,009; grupirani podatki v pet skupin: Cramerjev koeficient 0,181, stopnja značilnosti 0,028.

za poslovni sektor z RR dejavnostjo. Podobno kot v obdobju 1995–2004₁ je nadpovprečen delež organizacij z emigranti značilen še za visokošolske ustanove in javne raziskovalne ali infrastrukturne zavode. V tabeli 4 pa

prikazujemo primerjavo števila in strukture emigrantov po vrsti organizacije med obdobjema 2004₂–2009 in 1995–2004₁.

Tabela 3: Primerjava emigracije slovenskih raziskovalcev v obdobju 2004₂–2009 s tisto v obdobju 1995–2004₁ glede na velikost organizacije (število raziskovalcev)

Število raziskovalcev v organizaciji (pred začetkom anketiranja)*	Emigranti			
	1995–2004 ₁		2004 ₂ –2009	
	Število	%	Število	%
Do 10	9	12,3	11	12,5
11–20	2	2,7	5	5,7
21–50	3	4,1	7	8,0
51–100	11	15,1	15	17,0
101+	48	65,8	50	56,8
Skupaj	73	100	88	100

Viri: Anketa (2009, 2004).

* Pri obdobju 2004₂–2009 je to bilo 22. 9. 2009, pri obdobju 1995–2004₁ pa 23. 4. 2004.

Tabela 4: Primerjava emigracije slovenskih raziskovalcev v obdobju 2004₂–2009 s tisto v obdobju 1995–2004₁ glede na vrsto organizacije*

Vrsta organizacije	Emigranti			
	1995–2004 ₁		2004 ₂ –2009	
	Število	%	Število	%
Visokošolska ustanova	19	26,0	37	42,0
Raziskovalni/infrastrukturni zavod	38	52,1	12	13,6
Drug zavod v javnem sektorju in Univerzitetni klinični center	2	2,7	7	8,0
Podjetje/gospodarska družba	7	9,6	21	23,9
Drugo	7	9,6	11	12,5
Skupaj	73	100	88	100

Viri: Anketa (2009, 2004).

* Upoštevana je klasifikacija, ki smo jo uporabili v vprašalniku. Zaradi možnosti primerjave obeh obdobj so organizacije grupirane v prikazanih pet skupin.

Tabela 5: Primerjava emigracije slovenskih raziskovalcev v obdobju 2004₂–2009 s tisto v obdobju 1995–2004₁ glede na znanstveno področje njihove matične organizacije*

Znanstveno področje organizacije	Emigranti			
	1995–2004 ₁		2004 ₂ –2009	
	Število	%	Število	%
Naravoslovje	34	46,6	32	36,4
Tehnika	16	21,9	18	20,5
Medicina	7	9,6	11	12,5
Biotehnika	4	5,5	5	5,7
Družboslovje	9	12,3	14	15,9
Humanistika	1	1,4	5	5,7
Interdisc. raziskave		0,0	3	3,4
Ni podatka	2	2,7		0,0
Skupaj	73	100	88	100

Viri: Anketa (2009, 2004), ARRS (2009), MŠZŠ (2004).

* Upoštevana je klasifikacija ARRS oziroma nekdanjega MŠZŠ (glej citirana vira).

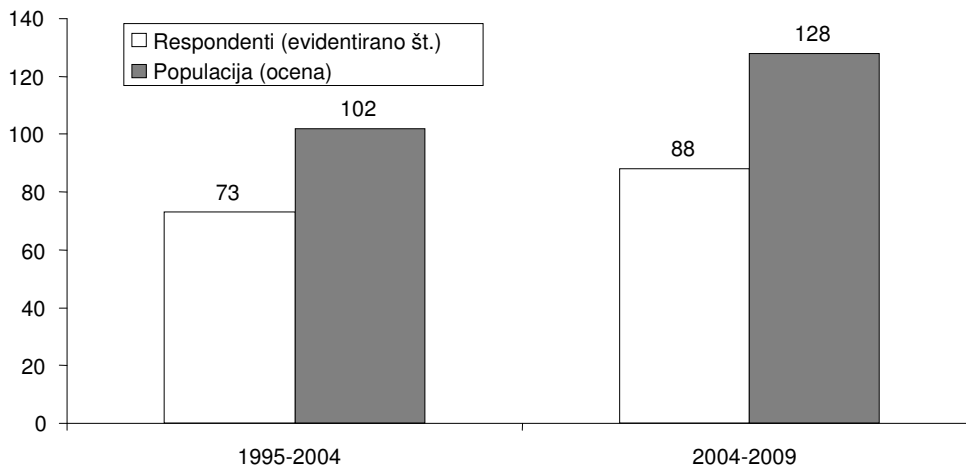
Širše znanstveno področje delovanja organizacije. V nobenem od opazovanih dveh obdobj (1995–2004₁ in 2004₂–2009) ni bilo statistično značilne povezave med obsegom emigracije in navedeno značilnostjo organizacij. Obseg emigracije se torej med organizacijami iz različnih znanstvenih področij bistveno ne razlikuje. V obeh obdobjih je bil delež organizacij z emigracijo največji v organizacijah, katerih prevladujoče znanstveno področje delovanja sta naravoslovje ali medicina. Iz tabele 5 je razvidno, da je bila v celotnem opazovanem obdobju 1995–2009 vsaj tretjina emigrantov iz organizacij s področja naravoslovja, vendar je bil delež teh emigrantov v drugem opazovanem obdobju (2004₂–2009) bistveno manjši na račun povečanja števila emigrantov iz organizacij s področja medicine, družboslovja in humanistike.

4.3. Ocena obsega emigracije za celo »populacijo«

Oceno števila emigrantov v obdobju 2004₂–2009 in 1995–2004₁ za celo populacijo (vse raziskovalne organizacije v Sloveniji) smo izdelali ob predpostavki, da je izračunan delež emigrantov med raziskovalci v celi populaciji enak, kot velja za vzorec oziroma respondente. Ta delež je v obdobju 2004₂–2009 znašal, kot smo že povedali, pred raznimi popravki 1 % oziroma natančneje 0,96 %. Popravljen vrednost kazalnika znaša 1,2 %. V ocenah za populacijo smo upoštevali prvotne nepopravljene izračune.

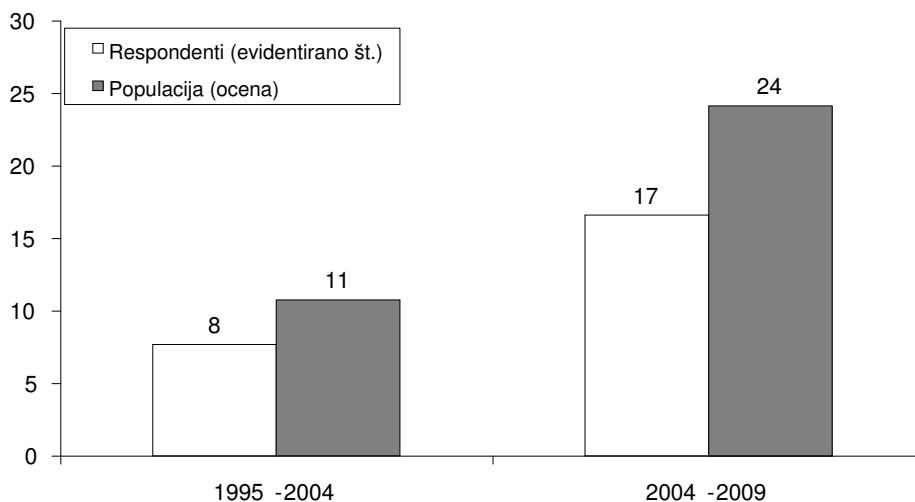
Ocenjeno skupno število emigrantov v populaciji v obdobju 2004₂–2009 znaša 128, v 10-letnem obdobju 1995–2004₁ pa 102 (slika 3). Ocenjeno letno število emigrantov pa se je povečalo od 11 na 24 (slika 4).

Slika 3: Skupno število emigrantov med slovenskimi raziskovalci v obdobju 2004₂–2009 in 1995–2004₁, evidentirano število (anketa) in ocenjeno število za celotno populacijo



Vir: Lastni izračuni na podlagi naslednjih virov: Anketa (2009, 2004), IZUM (2004, 2009).

Slika 4: Letno število emigrantov med slovenskimi raziskovalci v obdobju 2004₂–2009 in 1995–2004₁, evidentirano število* (anketa) in ocenjeno število za celotno populacijo



Vir: Lastni izračuni na podlagi naslednjih virov: Anketa (2009, 2004), IZUM (2004, 2009).

* Izračun je bil narejen ob upoštevanju dejanskega opazovanega obdobja: 1995–2004 (do 30. 4.), 2004 (od 1. 7.)–2009.

Za obdobje 2004₂–2009 smo oceno skupnega števila emigrantov za populacijo izdelali še po dveh značilnostih organizacij: velikosti (število raziskovalcev) in statistični regiji. Izračun deleža emigrantov med vsemi raziskovalci ter izračun ocenjenega števila emigrantov v populaciji po teh dveh značilnostih raziskovalnih organizacij prikazujemo v tabelah 6 in 7.

Ocena glede na velikost matične organizacije (število raziskovalcev) kaže (tabela 6), da je emigracija raziskovalcev relativno največja v majhnih »raziskovalnih« organizacijah, nadpovprečna pa je še v organizacijah z 51 do 100 raziskovalci. Ocena po statistični regiji (tabela 7 in slika 5), izražena relativno (kot delež v številu raziskovalcev), pa kaže, da je ta med regijami z emigracijo

Tabela 6: Ocena števila emigrantov med slovenskimi raziskovalci v obdobju 2004₂–2009 za populacijo vseh raziskovalnih organizacij po njihovi velikosti (število raziskovalcev)

Število raziskovalcev v organizaciji (september 2009)	RAZISKOVALCI				
	Število		Emigranti		
	Populacija	Vzorec	Vzorec (število)	Vzorec (%) (3/2*100)	Popul.-ocena (število) (1*4/100)
	1	2	3	4	5
1 do 10	1.927	605	11	1,82	16
11 do 20	1.408	564	5	0,89	7
21 do 50	2.094	1.324	7	0,53	10
51 do 100	1.738	1.333	15	1,13	22
nad 100	6.078	5.294	50	0,94	73
Skupaj	13.245	9.120	88	0,96	128

Vir: Lastni izračuni na podlagi naslednjih virov: Anketa (2009), IZUM (2009).

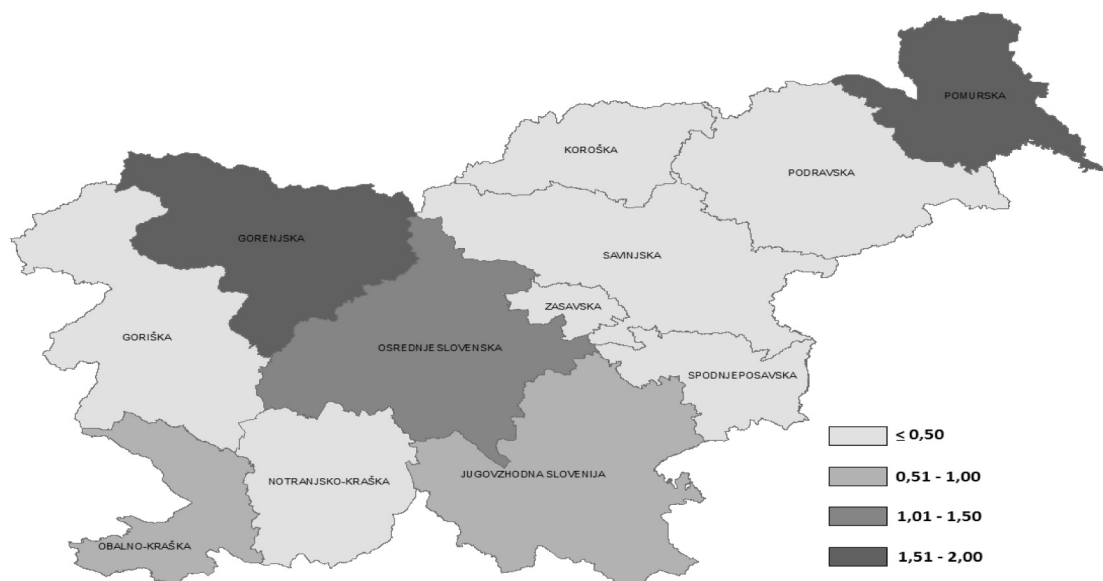
Tabela 7: Ocena števila emigrantov v obdobju 2004₂–2009 med slovenskimi raziskovalci za populacijo vseh raziskovalnih organizacij po statistični regiji

Statistična regija	RAZISKOVALCI				
	Število		Emigranti		
	Populacija	Vzorec	Vzorec (število)	Vzorec (%) (3/2*100)	Popul.-ocena (število) (1*4/100)
	1	2	3	4	5
Pomurska	113	53	1	1,89	1
Podravska	1.725	1.219	5	0,41	7
Koroška	103	26	0	0,00	0
Savinjska	679	326	0	0,00	0
Zasavska	67	40	0	0,00	0
Spodnjeposavska	42	26	0	0,00	0
Jugovzhodna Sl.	465	392	2	0,51	3
Osrednjesloven.	8.296	5.947	67	1,13	97
Gorenjska	743	505	9	1,78	13
Notranjsko-kraš.	50	13	0	0,00	0
Goriška	395	91	0	0,00	0
Obalno-kraška	567	482	4	0,83	6
SKUPAJ	13.245	9.120	88	0,96	128

Vir: Lastni izračuni na podlagi naslednjih virov: Anketa (2009), IZUM (2009).

* Delež ni mogoče izračunati, ker organizacija z emigracijo mladih raziskovalcev septembra leta 2009 ni imela več nobenega takega raziskovalca.

Slika 5: Delež emigrantov med slovenskimi raziskovalci v obdobju 2004₂–2009 v številu raziskovalcev, zaposlenih v organizacijah-respondentih (septembra 2009) po statistični regiji (%)



Vir: Lastni izračuni na podlagi naslednjih virov: Anketa (2009), IZUM (2009), Tabela 7.

raziskovalcev, največja v Pomurski in Gorenjski regiji, nadpovprečna pa tudi Osrednjeslovenski regiji. V prvih dveh regijah je v opazovanem obdobju emigriralo blizu 2 % raziskovalcev.

5. Sklepne ugotovitve

Anketiranje raziskovalne sfere je ob odsotnosti uradnih statističnih in drugih podatkov ključni vir za proučevanje emigracije znanstvenikov. Za opazovanje trendov ga je smiselno izvajati vsaj vsakih nekaj let, pri tem pa je treba uporabiti enotno metodologijo in vprašalnike ter zagotoviti velik odziv. Take analize so redke. Na IER smo za proučitev dejanske emigracije znanstvenikov tako anketiranje izvedli v letih 2004 in 2009. Z anketo smo kontaktirali direktorje/dekane in kadrovsko službo vseh raziskovalnih organizacij v Sloveniji ter zbrali odgovore od več kot ene tretjine organizacij, ki so skupaj zaposlovale več kot dve tretjini vseh raziskovalcev. Z dvema vprašalnikoma smo proučili emigracijo raziskovalcev v obdobju dobrih petih let po priključitvi Slovenije EU maja 2004 in jo primerjali z emigracijo v 10-letnem obdobju pred to priključitvijo.

Ključna ugotovitev je, da se je *evidentiran obseg* emigracije slovenskih raziskovalcev po priključitvi Slovenije EU v absolutnih številkah povečal (na letni ravni z osem na 17 oseb, v skupnem številu pa s 73 na 88 oseb), izražen relativno (kot delež v številu raziskovalcev) pa je ostal nespremenjen (1 % vseh registriranih raziskovalcev v času anketiranja v organizacijah-

respondentih). *Ocenjen skupni obseg* emigracije za celotno populacijo raziskovalcev v Sloveniji pa se je povečal s 102 oseb v obdobju 1995–2004₁ na 128 oseb v obdobje 2004₂–2009.

Sklenemo lahko, da evidentiran odliv slovenskih znanstvenikov v tujino v zadnjih 15 letih ni množičen in se delno spremeni v povratno migracijo, vendar pa je zaskrbljujoč z vidika trendov (povečevanje števila), vzrokov (odhajanje zaradi boljših pogojev za raziskovalno delo, omejene možnosti zaposlitve mladih raziskovalcev po prenehanju statusa ipd.) in značilnosti emigrantov (odhajajo vse mlajši in bolj izobraženi). Obenem pomeni za državo precejšnjo ekonomsko škodo, ker v formiranje raziskovalca vlaga znatna sredstva. Zavedati pa se moramo tudi, da je zaradi poslabšanje gospodarskih razmer in velikega potencialnega odliva raziskovalcev v tujino (sredi preteklega desetletja) mogoče pričakovati povečanje emigracije.

Viri in literatura

Anketa (2004). Vprašalnik o emigraciji in mobilnosti raziskovalcev v obdobju od 1. 1. 1995 do 30. 4. 2004 za direktorje raziskovalnih organizacij, podjetij z raziskovalci, dekane visokošolskih zavodov. Ljubljana: Inštitut za ekonomska raziskovanja, maj–julij, 2004.

Anketa (2004a). Vprašalnik o emigraciji in mobilnosti raziskovalcev v obdobju od 1. 1. 1995 do 30. 4. 2004 za vodje kadrovske službe v organizacijah z raziskovalci. Ljubljana: Inštitut za ekonomska raziskovanja, maj–julij, 2004.

Anketa (2009). Vprašalnik o emigraciji in mobilnosti raziskovalcev v obdobju od 1. 7. 2004 do 30. 9. 2009 za direktorje raziskovalnih organizacij, podjetij raziskovalci, dekane visokošolskih zavodov. Ljubljana: Inštitut za ekonomska raziskovanja, oktober 2009–januar 2010.

Anketa (2009a). Vprašalnik o emigraciji in mobilnosti raziskovalcev v obdobju od 1. 7. 2004 do 30. 9. 2009 za vodje kadrovskih služb v organizacijah z raziskovalci. Ljubljana: Inštitut za ekonomska raziskovanja, oktober 2009–januar 2010.

ARRS (2009). Šifrant raziskovalnih ved, področij in podpodročij. Dostopno na: <http://www.arrs.gov.si/sl/gradivo/sifranti/sif-vpp.asp> (10. 9. 2009)

Bevc, Milena, Janez Malačič, Valentina Prevolnik, Renata Slabe – Erker, Dejan Sarka (1996). Dejanski in potencialni beg možganov iz Slovenije – obseg, značilnosti in vzroki. Ljubljana: Inštitut za ekonomska raziskovanja.

Bevc, Milena, Klemen Koman, Nika Murovec (2003, 2004). Človeški viri v razvojno raziskovalni dejavnosti v Sloveniji (stanje in emigracija) ter primerjava z državami EU (prva in druga faza) v okviru projekta: Mali F. »Mehanizmi in ukrepi za prenos znanja iz akademske in raziskovalne sfere v gospodarstvo v luči novih inovacijskih paradigem – Stanje in trendi razvoja v Sloveniji glede na razvite države Evropske unije«. Ljubljana: Inštitut za ekonomska raziskovanja.

Bevc, Milena (ur.), Klemen Koman, Nika Murovec (2006). Človeški viri v razvojno-raziskovalni dejavnosti v Sloveniji in primerjava z državami EU – Stanje in emigracija. Ljubljana: Inštitut za ekonomska raziskovanja.

Bevc, Milena, Sonja Uršič (2006). Potencialni odliv človeških virov iz slovenske RRD v tujino in druge dejavnosti v Sloveniji ter primerjava s stanjem sredi 90. let. Ljubljana: Inštitut za ekonomska raziskovanja.

Bevc, Milena, Ogorevc, Marko, Koman, Klemen (2011). Emigracija slovenskih raziskovalcev in njihova zaposlitvena mobilnost znotraj Slovenije. Ljubljana: Inštitut za ekonomska raziskovanja.

GURS (2010), E-PROSTOR podatkovni portal. Ljubljana: Geodetska uprava Republike Slovenije, podatki o mejah statističnih regij, določeni na podlagi mej občin. Dostopno na: <http://e-prostor.gov.si/index.php?id=417> (30.3.2010)

IDEA (2010). Study on mobility patterns and careers paths of EU researchers (MORE), Final report – prepared for European Commission. IDEA consult (NIFU STEP, WIFO, LOGOTECH, The University of Manchester), Brussels, June 2010.

IZUM (2004). Podatkovna baza o organizacijah z raziskovalci ter številu raziskovalcev v teh organizacijah. Interna dokumentacija. Ljubljana–Maribor: Javna agencija RS za raziskovalno dejavnost – Inštitut informacijskih znanosti.

IZUM (2009). Podatkovna baza o organizacijah z raziskovalci ter številu raziskovalcev v teh organizacijah. Interna dokumentacija. Ljubljana–Maribor: Javna agencija RS za raziskovalno dejavnost – Inštitut informacijskih znanosti.

MŠZŠ (2004). Šifrant raziskovalnih ved, področij in podpodročij. Ljubljana: Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport. Dostopno na: <http://www.mszs.si/slo/znanost/sifrant/pdf/sif-podr.pdf> (20. 4. 2004)

SURS (2009). Statistične informacije, Raziskovanje in razvoj, znanost in tehnologija, št. 33, 2009. Dosegljivo na <http://www.stat.si/doc/statinf/23-si-086-0901.pdf> (9. 4. 2010)

SURS (2010). SI-STAT podatkovni portal. Zaposleni v raziskovalno-razvojni dejavnosti. Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije. Dostopno na: <http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/Saveshow.asp> (20. 6. 2011)

COMPARING TRANSITION DEPRESSION WITH THE EARLIER DEPRESSIONS IN DEVELOPED COUNTRIES

Prof. Pavle Sicherl, PhD, SICENTER (Socio-economic Indicators Center), Ljubljana
UDK 338.124.4
JEL: C100, N100, O110, O570, P270

Povzetek

Padec gospodarske aktivnosti v letih tranzicijske depresije je v članku primerjan z upadom v času velike depresije v razvitih državah pred šestdesetimi leti ter s celo večjim padcem proizvodnje med drugo svetovno vojno in po njej. Resnost depresij merimo v dveh dimenzijah: zmanjšanje statičnega indeksa BDP v primerjavi z letom 1989 ali z vrhom pred depresijo ter s S-časovno-distanco, ki kaže, koliko let prej so bile enake ravni BDP že dosežene v preteklosti.

Skupni čas, ki je pretekel od začetne referenčne vrednosti pred depresijo do vrnitve na stare ravni, je bil v tranzicijskih gospodarstvih v večini primerov daljši kot v razvitih državah v veliki depresiji leta 1929 in po drugi svetovni vojni. V razvitih državah se je ta čas gibal med sedmimi in 10 leti, za tranzicijska gospodarstva pa med šestimi in 18 leti. Uspešnost v času tranzicije je bila pod pričakovanji. Morali bi se bolj osredotočiti na trajnostni razvoj in rast in ne samo na spreminjanje institucionalnega sistema ali še ožje na prehod na institucionalni in pravni okvir EU. Pomen družbenega konsenza o strategiji razvoja, ki je nujen za uresničevanje potrebnih reform, kaže, da bi lahko bilo pomanjkanje tega konsenza eden od vzrokov za neoptimalno okrevanje in tudi za nadaljevanje vključevanja v svetovne gospodarske procese.

Ključne besede: tranzicijska depresija, velika depresija 1929, S-časovna-distanca, zgodovinske primerjave

Abstract

The decline of economic activity in the transition years in post-socialist countries is compared with the decline in the Great Depression in developed countries as well as the larger decline in output during and after World War II. The severity of economic depressions are measured in two dimensions: decrease in the static index in comparison with 1989 or the peak before the recession, and in the S-time-distance lag indicating how many years earlier the same levels of GDP had been achieved in the past.

The total time elapsed from the starting benchmark levels to the recovery to these levels was in most cases longer in the transition economies than for the developed countries in the Great Depression and after WWII. For developed countries, this time varied between seven and ten years; for transition economies from six to 18 years. The performance in transition was below expectations. Not only should the focus on development and growth be much more important: the process should also be understood as a process of transformation and re-regulation that is considerably broader and more demanding than merely a transition in the narrow sense or even transition to the EU institutional and legal framework. The importance of social consensus regarding development strategy, that is needed to carry out specific reforms, indicates that the lack of it might have been one of the greatest obstacles for the successful recovery of these countries and for their integration into global economic processes.

Key words: transition depression, Great Depression, S-time-distance, historical comparisons

1. Introduction

Nearly two decades of post-socialist transition is analysed in a historical perspective. The analytical framework is broadened by the concept of time distance perspective. The depths of the transition depression, of the Great Depression and that after WWII in developed countries are compared with several measures. It is indicated that in transition economies the duration of recovery to the

starting benchmark level was in many cases longer than in the developed countries.

The first two decades of post-socialist transition raises many questions. Abrupt and profound changes in the political and economic institutions and conditions in these countries have led to two sets of consequences. First, new liberties have opened new flexibility and opportunities in political and economic life.

These developments were also expected to bring improvements in the economic performance of these countries over the longer run. Second, the abrupt changes presented a great shock to the economy and led to a drastic deterioration in the production performance and employment possibilities in the short run. The important policy question is to what extent the severity of this fall has been a consequence of an inappropriate strategy and sequence of introducing economic reforms. Lessons of experience in transition would be also useful for further improvements in economic performance and social stability in these countries.

This article has a much more modest ambition. First, the decline of economic activity in the years of transition will be compared with the decline in the Great Depression in developed countries about sixty years earlier and the even larger decline in output during and after World War II. While the economic, social and political conditions of the earlier depressions were not the same as in the post-socialist transition countries, it is of interest to see how the developed countries fared after these great declines in their attempts to catch up with the previously achieved production levels. We shall examine what broad conclusions can be drawn from putting the present performance of selected transition countries in historical perspective, using several measures of the severity of depression and for the performance in the recovery phase. An earlier version of this analysis covering the period to 1997 appeared in a restricted paper for the Economist Intelligence Unit (Sicherl 1998). A more narrow analysis looking at the development distances in southeast Europe in the WIIW (The Vienna Institute for International Economic Studies) Countdown project briefly discussed the transition depression in Slovenia, Croatia, Bulgaria and Romania (Sicherl 2000). A part of it was published in this journal (Sicherl 2002). The Economist Intelligence Unit article covered only the period until 1997, while the WIIW report only covered four countries to 1999. By 1999, only Poland, Slovenia and Slovakia had reached their 1989 levels, while the other countries had not yet recovered to their starting levels. Now we are able to extend the analysis to 11 countries and the period of observation to 1989–2008; every country analysed has recovered to its pre-recession levels.

International comparisons are overwhelmed with problems of accuracy, coverage and comparability; therefore, one should be prepared for the possibility of considerable range of uncertainty in the statistics for these countries. Some of them became independent countries in this period and there can be problems with the long-term indicator series for them. For GDP, we use data from Conference Board (2011), for historical series on developed countries data from Maddison (1991).

2. The time distance lens to the severity of the fall in depression

There is no need to discuss the time distance methodology in detail, as it was presented in this journal as a new view in a comparative analysis in Sicherl (1999). In general, 'time distance' means the difference in time between which two events occurred. We define a special category of time distance, which is related to the level of the analysed indicator. The S-time-distance statistical measure measures the distance (proximity) in time between the points in time when the two series compared reach a specified level of the indicator X. The observed distance in time (the number of years, quarters, months, etc.) for given levels of the indicator is used as a temporal measure of disparity between the two series, in the same way that the observed difference (absolute or relative) at a given point in time is used as a static measure of disparity (*ibid.*, p. 23–24).

There are several useful ways of describing economic development over time. It seems that the prevailing one is that of using growth rates of the respective magnitudes or indicators in percentage changes. This has advantages and disadvantages. Positively, it is simple to understand a time series of yearly (or quarterly or monthly) growth rates over time; negatively, the series refer to changing base values, so it may not be easy to grasp the change in levels over a period of time.

We shall also pay more attention to the levels to analyse the situation. A complementary approach also shows that decreases in recessions and depressions could be measured in two dimensions: the static index from the peak and the time distance against the trend before the peak. Thus, it is a special case of application of the time distance measure being different from applications in benchmarking and monitoring. It represents the S-time-distance analysis for a single time series. We show the situation in the recessions in two dimensions: the decrease in the static index in comparison with 1989, and the S-time-distance lag indicating how many years earlier the same levels of GDP had already been achieved in the past.

3. Historical experience in depression and recovery: developed countries and post-socialist transition countries

In this section, the situations of the transition depression and recovery will be compared from several points of view. The severity of the downturn will be first compared in terms of ratios of GDP at the lowest point of the downturn and the appropriate benchmark year (1929 for the Great Depression, 1989 for transition countries; and 1939, 1943 or 1944 for World War II cases).

Table 1: Dynamics of GDP for selected transition economies (1989=1)

Time	Slovenia	Czech Republic	Hungary	Slovak Republic	Poland	Estonia	Lithuania	Latvia	Bulgaria	Romania	Russian Federation
1965	0.391	0.574	0.624	0.574	0.549	0.472	0.526	0.502	0.565	0.504	0.524
1966	0.413	0.599	0.659	0.599	0.583				0.610	0.562	0.550
1967	0.427	0.624	0.697	0.624	0.604				0.642	0.587	0.574
1968	0.453	0.653	0.706	0.653	0.641				0.654	0.600	0.608
1969	0.496	0.665	0.727	0.665	0.634				0.686	0.627	0.616
1970	0.543	0.679	0.724	0.679	0.667				0.725	0.642	0.664
1971	0.583	0.702	0.756	0.702	0.715				0.749	0.732	0.681
1972	0.613	0.727	0.773	0.727	0.767				0.784	0.779	0.685
1973	0.652	0.751	0.813	0.751	0.825	0.661	0.744	0.740	0.815	0.804	0.743
1974	0.715	0.778	0.834	0.778	0.873				0.841	0.849	0.764
1975	0.754	0.801	0.852	0.801	0.914				0.910	0.887	0.766
1976	0.771	0.814	0.854	0.814	0.937				0.937	0.933	0.802
1977	0.826	0.851	0.908	0.851	0.954				0.928	0.954	0.821
1978	0.895	0.861	0.930	0.861	0.989				0.948	0.985	0.842
1979	0.962	0.869	0.932	0.869	0.971				0.985	1.013	0.838
1980	0.985	0.893	0.941	0.893	0.946				0.956	1.016	0.839
1981	0.976	0.888	0.948	0.888	0.896				0.982	1.010	0.847
1982	0.977	0.905	0.982	0.905	0.888				1.014	1.011	0.867
1983	0.984	0.919	0.972	0.919	0.932				0.994	1.002	0.895
1984	1.004	0.941	0.997	0.941	0.966				1.027	1.042	0.907
1985	1.016	0.948	0.973	0.948	0.976				0.996	1.040	0.915
1986	1.047	0.965	0.992	0.965	1.007				1.023	1.058	0.952
1987	1.036	0.970	1.008	0.970	0.994				1.025	1.036	0.965
1988	1.018	0.992	1.023	0.992	1.016				1.018	1.033	0.985
1989	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
1990	0.919	0.988	0.933	0.975	0.903	0.919	0.967	1.029	0.891	0.891	0.970
1991	0.837	0.873	0.822	0.833	0.840	0.827	0.912	0.899	0.816	0.776	0.922
1992	0.791	0.869	0.797	0.779	0.861	0.710	0.718	0.611	0.757	0.708	0.788
1993	0.814	0.869	0.792	0.794	0.893	0.650	0.602	0.541	0.746	0.719	0.719
1994	0.857	0.889	0.816	0.843	0.940	0.639	0.543	0.553	0.759	0.747	0.628
1995	0.916	0.941	0.828	0.893	1.006	0.657	0.569	0.556	0.781	0.800	0.602
1996	0.948	0.979	0.833	0.955	1.069	0.695	0.599	0.576	0.707	0.831	0.581
1997	0.995	0.972	0.866	0.997	1.144	0.776	0.644	0.624	0.668	0.780	0.589
1998	1.030	0.965	0.907	1.041	1.201	0.828	0.693	0.654	0.695	0.743	0.557
1999	1.086	0.978	0.945	1.041	1.256	0.826	0.685	0.675	0.726	0.734	0.592
2000	1.133	1.013	0.991	1.055	1.309	0.908	0.707	0.722	0.767	0.752	0.652
2001	1.166	1.038	1.028	1.092	1.325	0.977	0.755	0.780	0.799	0.794	0.685
2002	1.212	1.058	1.071	1.142	1.344	1.054	0.807	0.831	0.836	0.835	0.718
2003	1.246	1.096	1.113	1.197	1.396	1.134	0.890	0.890	0.882	0.878	0.770
2004	1.300	1.145	1.164	1.257	1.471	1.216	0.955	0.967	0.942	0.953	0.825
2005	1.358	1.218	1.201	1.341	1.524	1.330	1.030	1.070	1.002	0.992	0.878
2006	1.437	1.300	1.244	1.455	1.619	1.471	1.110	1.201	1.067	1.071	0.949
2007	1.536	1.380	1.254	1.608	1.728	1.573	1.220	1.321	1.136	1.138	1.031
2008	1.594	1.414	1.264	1.701	1.817	1.493	1.255	1.265	1.206	1.222	1.085
Time	Slovenia	Czech Republic	Hungary	Slovak Republic	Poland	Estonia	Lithuania	Latvia	Bulgaria	Romania	Russian Federation

Source: Conference Board (2011). For the period 1989–2008 dynamics from data of total GDP for all countries, in millions of 2010 USD (converted to 2010 price level with updated 2005 EKS PPPs). In the period 1965–1988 for CZ and SK dynamics was approximated by data for Czechoslovakia, for RU and Baltic states by dynamics of USSR; all from A. Maddison (1995). The dynamics for the period 1965–1988 for Slovenia were approximated by the dynamics of gross material product of Slovenia; source Savezni zavod za statistiku (1989).

Table 2: How many years earlier had the current level of GDP already been achieved (S-time-distance for GDP series on itself, based on first intersection)

Time	Slovenia	Czech Republic	Hungary	Slovak Republic	Poland	Estonia	Lithuania	Latvia	Bulgaria	Romania	Russian Federation
1965											
1966											
1967											
1968											
1969					1.2						
1970			1.1								
1971											
1972											
1973											
1974											
1975											
1976											
1977									1.3		
1978											
1979					1.5						1.2
1980					3.5				1.8		2.1
1981	1.4	1.2		1.2	6.5				2.1	2.1	
1982	2.4				7.6					3.1	
1983	3.0		1.3		7.2				1.6	4.4	
1984					6.7						
1985			3.3		7.4				3.5	1.0	
1986			2.2						2.1		
1987	1.4				1.4				3.1	3.2	
1988	2.9								4.3	4.2	
1989	5.2		2.5		3.2				7.4	10.5	
1990	11.6	2.2	10.8	2.8	15.3	4.8	3.1		15.3	14.9	2.7
1991	13.8	11.8	17.6	14.5	17.7	10.2	7.5	8.2	18.0	19.1	5.8
1992	15.6	13.0	19.4	18.0	18.3	16.7	20.0	23.4	20.8	21.3	16.4
1993	16.2	14.0	20.5	18.3	18.5	20.5	25.2	26.7	22.1	22.2	20.4
1994	16.6	14.2	20.9	17.2	17.8	21.9	28.4	27.3	22.7	22.7	24.8
1995	16.7	10.9	21.3	13.7	9.1	22.2	28.4	28.2	23.1	22.2	27.2
1996	17.2	8.6	22.0	10.6		21.4	28.3	28.5	26.5	22.4	28.8
1997	13.5	9.9	20.8	8.4		18.6	27.7	27.9	28.6	25.0	29.6
1998	12.5	12.0	21.0			17.1	26.9	27.9	28.8	26.8	31.7
1999		11.7	18.5			18.2	28.2	28.2	29.0	28.0	31.5
2000			16.3			15.3	28.4	27.6	28.5	28.6	30.2
2001						13.1	27.3	25.5	28.5	28.4	29.0
2002							25.1	23.4	28.2	28.3	29.4
2003							20.9	20.8	28.4	28.2	27.9
2004							17.8	17.0	26.3	27.1	26.8
2005									23.4	26.7	22.6
2006											20.1
2007											
2008						1.8		1.5			
Time	Slovenia	Czech Republic	Hungary	Slovak Republic	Poland	Estonia	Lithuania	Latvia	Bulgaria	Romania	Russian Federation

Source: Own calculations based on Table 1.

Table 1 presents information on the dynamics of GDP in selected transition countries. This selection includes the ten CEE countries that became the members of the EU, as well as Russian Federation. The main emphasis of the analysis is on the period after 1989, with transition

depression and recovery. However, since we would like to add some information about the degree of the decline in GDP in a historical perspective, we have added the time series for the period 1965–1989. The backward-looking time series are needed for calculation of this

special application of S-time-distance for GDP series on itself, based on first intersection in the past. The data sources and approximations used are available under Table 1.

Time distances in Table 2 relate to a special group of possible application of the time distance concept, which is probably less interesting than some other time distance applications for benchmarking and monitoring earlier in the journal, but can still serve as an interesting presentation tool in describing the severity of depressions. Here, a given time series of GDP is compared with its own movements in the past; one possible way of presenting the degree of decline from earlier values is to calculate the observed distance in time (number of years, months, etc.) between the present time and the time when this level of the indicator had already been achieved. Such calculations of backward-looking S-time-distance can be easily grasped by separately analysing each country's GDP series in Table 1 over time. For instance, GDP in Romania was in 1992 at about 71 per cent of its 1989 level, approximately the same (73 per cent) level had already been achieved in 1971, which means that the backward-looking time distance was about 21 years. Similarly, the level of GDP in 1933 in the USA had first been attained in 1918; the resulting time distance in Table 4 is 15 years, indicating an additional and complementary way of describing the severity of decline, i.e. that the level of GDP fell back to a level attained 15 years ago.

Tables 3 and 4 summarise the experience in downward and recovery phases in depressions in developed economies in the 1930s and 1940s and in transition economies after 1989, respectively. The duration of decline and the magnitude of decline in expressed as percentage from the respective major benchmark years (1929 or 1989) are broadly similar. In percentage terms, the average decline according to calculations based on data from Maddison (1991) for 16 developed capitalist economies in the Great Depression (Australia, Austria, Belgium, Canada, Denmark, Finland, France, Germany, Italy, Japan, Netherlands, Norway, Sweden, Switzerland, UK and USA) is comparable with that in Czech Republic, Slovenia, Slovakia, Hungary and Poland in the 1990s. The minimum level reached by the sixteen countries in the Great Depression was 82 per cent of the 1929 level while the respective percentage from the 1989 level was between 78 per cent for Slovakia and 87 per cent for the Czech Republic. The notable exceptions among transition countries are Lithuania, Latvia and Russia, where GDP at a minimum fell to about 55 per cent of the 1989 level. With respect to the duration of decline, the longest declines were experienced in Russia and Bulgaria, nine and eight years respectively.

In addition to describing the depth of the depression regarding the index of decline against the previous benchmark, the special application of time distance for

a single time series calculated in Table 2 on the basis of time series dynamics in Table 1 provides an additional view of the severity of the depression. Tables 3 and 4 present the information on how many years earlier the minimum level in the respective depression had already been reached in the same country. This specific S-time-distance application compares the time path of real GDP for each country with its own past development (and not another country as done in the some earlier benchmarking applications).

When one compares the degree of depression in terms of time distance, the comparison between the experience of developed countries in Great Depression and the selected post-socialist transition economies, it seems that the decline was less serious in the Great Depression. The lag in time for sixteen countries mentioned was nine years and that for the USA 15 years. From the post-socialist transition economies, only the Czech Republic and Slovenia, with time lags of 13 and 16 years, respectively, can be compared with the value for the USA, but even for these two countries such values are higher than the value for the average for sixteen developed countries in the Great Depression. Besides the Czech Republic and Slovenia, Poland and Slovakia with 18-year lags join the group of smaller declines, while for seven other post-socialist transition economies their GDP dropped to levels achieved between 21 and 32 years ago. Especially high values are for Latvia (27 years), Lithuania (28 years), Bulgaria (29 years), and Russia (32 years). These time distances bring these countries closer to the magnitude of decline experienced in France, Germany and Japan during and after World War II; in percentage terms, the decline was less than for the three aforementioned countries in World War II. Also, the total time elapsed to the return to the levels before the Great Depression was longer in most transition economies.

Figures 1 and 2 visually present the comparison between the USA in the Great Depression and Hungary after 1989. The fall in percentage terms was greater in the case of the United States, but in terms of the time when the trough was achieved, the magnitude of the depression was higher in Hungary, 15 years and 21 years, respectively (in the USA, the 1933 level fell to its 1918 level; in Hungary, the 1993 level fell to about 1972 level). Even more importantly, the speed of recovery from the trough was slower in Hungary than in the USA; the average growth rate of the GDP from the trough to the earlier benchmark year was 6.2 per cent in the USA and 3.3 per cent in Hungary.

Figures 3 and 4 compare the WWII experience in Germany with the transition period in Russia. In percentage terms, the depression was more severe in Germany, where in 1946 the GDP fell to only 40 per cent of its 1944 level; in Russia, the 1998 level was 56 per cent of the 1989 level. In both cases, the level of GDP at the minimum level reached was that achieved in these countries 32 years

Table 3: Historical experience in downward and recovery phases in depressions of selected transition countries

	Poland 1989=1	Slovenia 1989=1	Slovakia 1989=1	Czech Republic 1989=1	Hungary 1989=1	Estonia 1989=1	Lithuania 1989=1	Latvia 1989=1	Bulgaria 1989=1	Romania 1989=1	Russia 1989=1
Downward phase											
Minimum level reached (year)	1991	1992	1992	1992	1993	1994	1994	1993	1997	1992	1998
Duration of decline (years)	2	3	3	3	4	5	5	4	8	3	9
Minimum level reached (%)	84	79	78	87	79	64	54	54	67	71	56
How many years before has this level been already achieved	18	16	18	13	21	22	28	27	29	21	32
Recovery phase											
Recovery to benchmark (year)	1995	1998	1998	2000	2001	2002	2005	2005	2005	2006	2007
Recovery to benchmark (%)	101	103	104	101	103	105	103	107	100	107	103
Duration of recovery from trough (years)	4	6	6	8	8	8	11	12	8	14	9
Average growth rate in recovery period (%)	4.6	4.5	4.9	1.9	3.3	6.4	6.0	5.8	5.2	3.0	7.1
Total time elapsed (years)											
Total time elapsed to return to the level in benchmark year	6	9	9	11	12	13	16	16	16	17	18

Source: Own calculations based on GDP data in Table 1.

Table 4: Historical experience in downward and recovery phases in the Great Depression and after World War II of developed countries

	USA 1929=1	16 countries 1929=1	France 1939=1	Germany 1944=1	Japan 1943=1
Downward phase					
Minimum level reached (year)	1933	1932	1944	1946	1945
Duration of decline (years)	4	3	5	2	2
Minimum level reached (%)	70	82	47	40	48
How many years before has this level been already achieved	15	9	26	32	24
Recovery phase					
Recovery to benchmark (year)	1939	1936	1949	1953	1953
Recovery to benchmark (%)	101	101	102	101	102
Duration of recovery from trough (years)	6	4	5	7	8
Average growth rate in recovery period (%)	6.2	5.2	16.8	14.1	9.9
Total time elapsed (years)					
Total time elapsed to return to the level in benchmark year	10	7	10	9	10

Source: Sicerl (1998), own calculations based on GDP data in Maddison (1991).

ago, i.e. more than three decades ago. The difference between the German case and the Russian case is first in the duration of the decline; in Germany, this drastic decline happened in only two years due to the historical reasons. In Russia, there was a continuous decline for nine years (from 1989 to 1998), until the recovery phase started. While from 1998, the average rate of growth in

recovery in Russia was 7.1 per cent and Russia reached its 1989 level only after 9 years in 2007, Germany reached its 1944 level in 7 years, growing at 14.1 per cent per year.

Of the post-socialist transition economies, the shortest duration of recovery from the trough to the 1989 level

Figure 1: USA (1929–1939)
Decline in GDP in the USA in the period 1929–1939
Relative static decline and lag in time for given GDP level

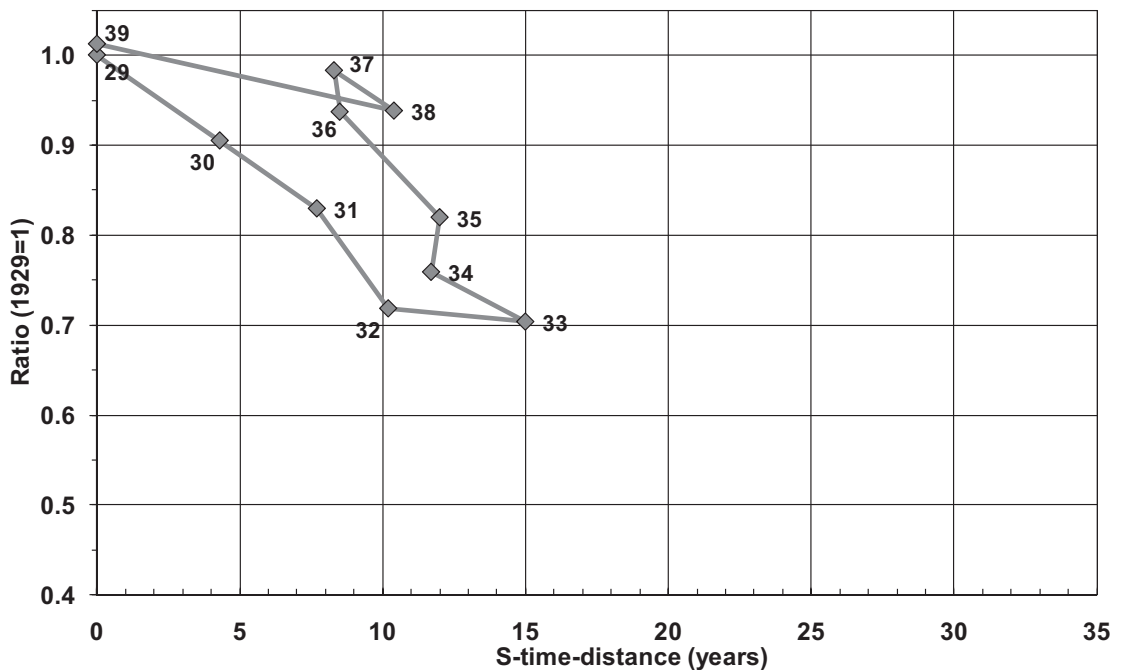


Figure 2: Hungary (1989–2001)

Decline in GDP in Hungary in the period 1989–2001
 Relative static decline and lag in time for given GDP level

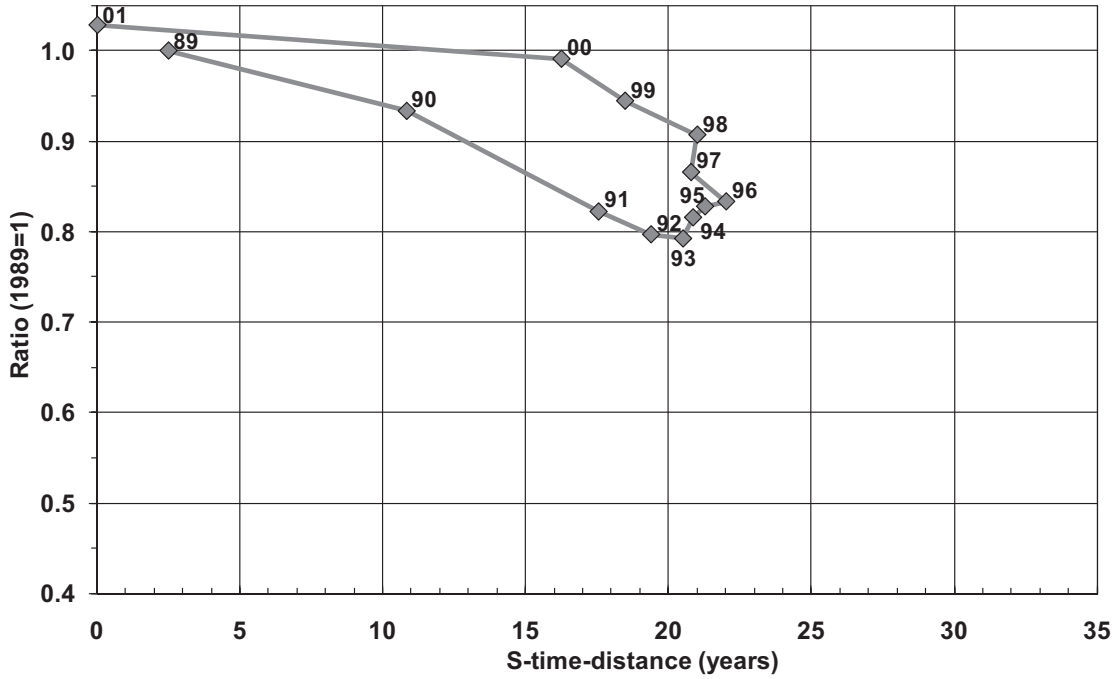


Figure 3: Germany (1944–1953)

Decline in GDP in Germany in the period 1944–1953
 Relative static decline and lag in time for given GDP level

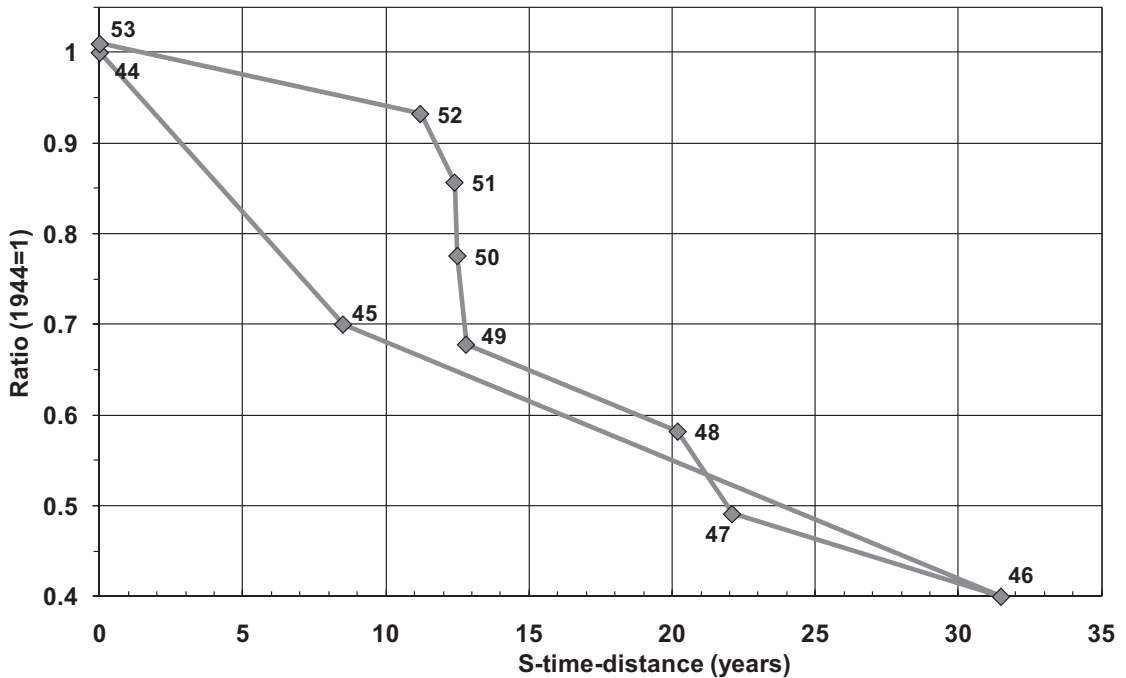
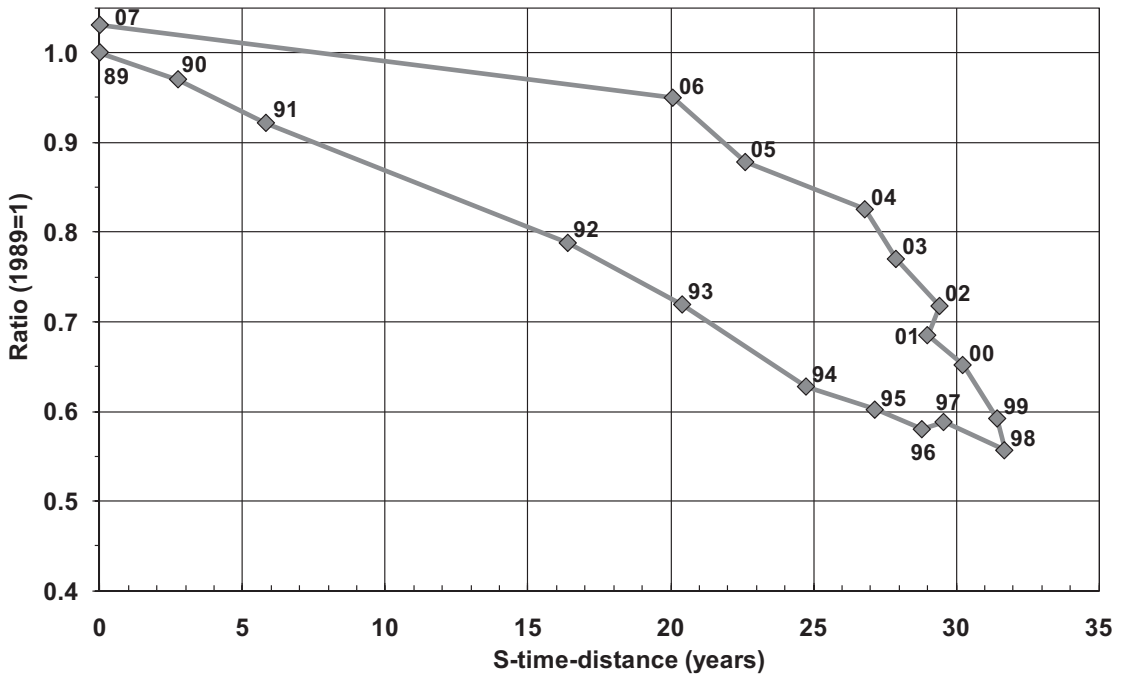


Figure 4: Russia (1989–2007)
Decline in GDP in Russia in the period 1989–2007
Relative static decline and lag in time for given GDP level



was achieved in Poland (4 years), Slovenia and Slovakia (6 years). For Hungary, the Czech Republic, Bulgaria, and Estonia, the duration of recovery was about eight years; for Russia, Lithuania, Latvia, and Romania, the duration of recovery was from 9 to 14 years.

This means that with the exception of Poland, Slovakia, and Slovenia, the performance in terms of duration of recovery from the trough for the post-socialist transition economies has been worse than the recovery in the USA; this conclusion is strengthened when looking at the experience of the average of the 16 developed countries in the Great Depression where the time of recovery from the trough was only four years.

The summary indication of both the downward and the recovery phase is total time elapsed (years) from the starting benchmark levels to the return to these levels. This time is shown in Table 3 for transition economies and in Table 4 for developed countries. For the total time elapsed to return to the level in benchmark year for developed countries in Table 4, we can see that this time varied between 7 and 10 years; for transition economies in Table 3 from 6 to 18 years. Roughly, we can make two sets of comparisons.

Figure 5 shows the severity of depression as measured by the time series of S-time-distance from the GDP levels already achieved earlier. The fall of the USA in the

Great Depression is visualised by comparison with the transition depression in the five transition economies with smaller falls (Poland, Slovenia, Slovakia, Czech Republic, and Hungary). For three countries (Poland, Slovenia, and Slovakia), the total elapsed time was less than 10 years as in the case of the USA, for Czech Republic and Hungary more than that.

The fall in the other six transition economies was much more similar to the severity of the fall in the depression of Germany and Japan after WWII, as also shown in Figure 6. Here, the total time elapsed (years) from the starting benchmark levels to the return to these levels was for Germany and Japan after WWII about 10 years; for the six transition economies between 13 and 18 years.

It should be mentioned that the transition economies that entered the European Union are in general much better positioned than the rest of the post-socialist transition economies in Central and Eastern Europe and in the Commonwealth of Independent States. It means that the general conclusions about the less satisfactory performance in recovery from the transition depression in relation to the performance of developed countries in the Great Depression and in the recovery from the WWII could also hold for many of these countries. The startling contrast with experience of China in its transformation poses additional questions about the relative performance of the analysed transition economies in the historical perspective.

Figure 5: S-time-distance measure of the fall: How many years earlier had the GDP level already been achieved? – comparing USA in the Great Depression and five transition economies

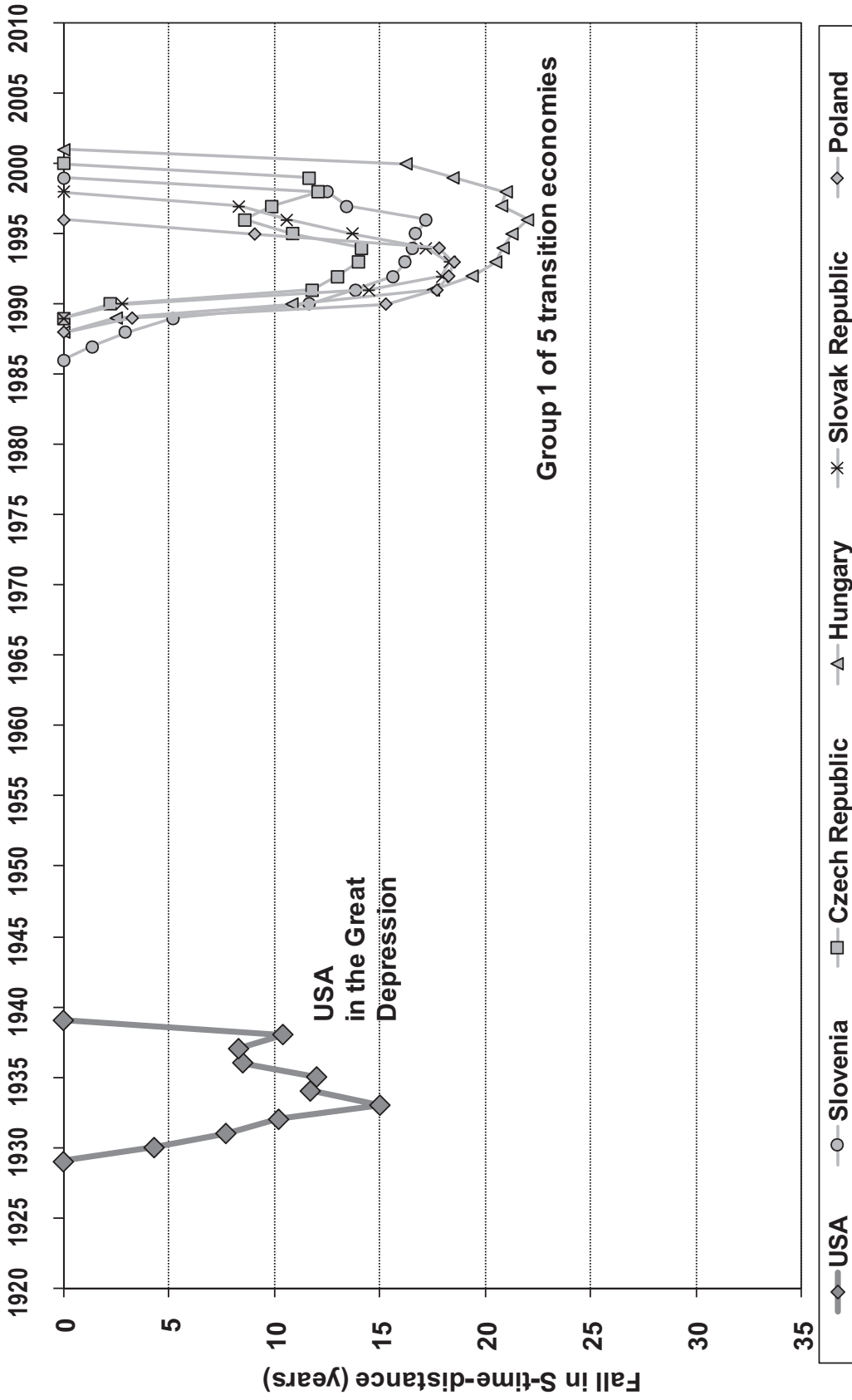
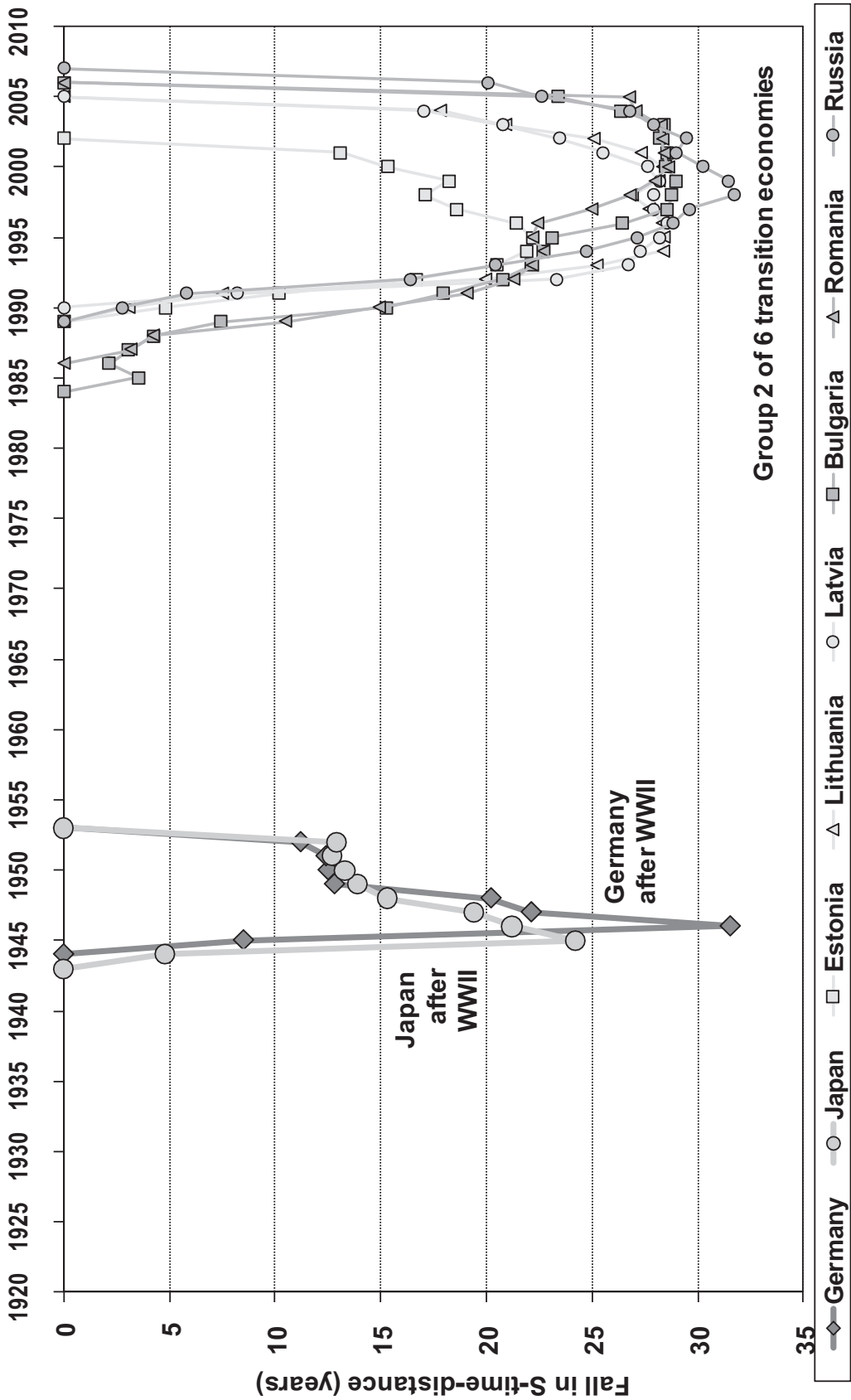


Figure 6: S-time-distance measure of the fall: How many years earlier was GDP level achieved – comparing Germany and Japan after WWII and 6 transition economies



4. Discussion

The use of the conventional term 'transition economies' to describe the selected countries is used in the narrow meaning of transition from the previous socialist system towards market based capitalist system. This black-and-white distinction is of course a great simplification. Within the capitalist system, there are substantial differences in the institutional arrangements and in the value systems, as illustrated in seven cultures of capitalism by Hampden-Turner and Trompenaars (1993). Equally on the other side there were large differences, e.g. between the central planning system in the USSR and the market-oriented self-management system in the former Yugoslavia. The use of the conventional term 'transition economies' should thus not imply that such differences are neglected but rather simply to indicate that the development transition is combined with the abovementioned transition of the political and socio-economic system.

Not only do the results show slower recovery of production in post-socialist transition countries, they have been accompanied by several other negative developments. In several of the analysed countries the external debt increased, and social cohesion mostly decreased. The question is why the positive effects of introducing a new system with greater freedom of expression and a much greater choice and opportunities to exploit the latent potential were not able to overshadow decisively and more immediately the consequences of dismantling the old system. There are two extreme positions. First, nothing better could have been accomplished. Second, while the expectations in the beginning might have been too optimistic, a lack of innovative approach instead of imitation, and lack of wisdom and of political will to promote the societal synergy are to be blamed.

The ambition of this article is to present some statistical findings, to initiate questions and provoke deliberations rather than to provide competent answers to this historical task. Only some general comments can be added. There may be some obvious reasons for greater recovery in GDP than in industrial production, the priorities might have changed.¹ In transition countries industry was overemphasised, and sixty years after the Great Depression industry does not play the same role in development than at that stage or after the war. Also, the creation of employment opportunities may be more difficult, and its modality has been undergoing radical changes. While these megatrends might have made the recovery more difficult now, the much greater stock of available technical progress and openness of the

world markets must have been working in the opposite direction.

Following Schumpeter (1954), one should look also for factors that have influenced the transition experience at the level of social organisation and prevalent attitudes. The urgent need for drastic change was obvious; the previous system did not fail only because of human rights issues, but particularly because of the growing economic inefficiency. This means that the initial conditions for effective and efficient decision making were not favourable. What made the situation much worse was the lack of appreciation of the complexity and difficulty of the transition towards a new economic and social system. It is the quality of the change that matters, not simply the dismantling of the old system.

Boulding (1992) states that economic development is fundamentally a learning process and very little else. In this sense, much more new learning has to be done in transition than in recovery from the depressions in capitalist economies, but the potential for improvement has been accordingly higher. It seems that less than optimal performance has been partly due to the lack of knowledge and wisdom, and partly because of diverse views and interests. Indiscriminate copying of institutions and regulations instead of understanding their true nature, interrelationships and requirements for their success in practice meant that policy makers did not realise that in an economy that is in great disequilibrium, the practical effects of the same institutions and regulations will not be the same. Dilemmas and options about the institutional arrangements and policy instruments are wide open, as the notions of 'market economy' and 'multi-party democracy' also have different forms in developed capitalist countries, with different balance between competition and coordination. The differences between coordinating mechanisms are in a study (CPB 1997) related to four fundamental trade-offs: flexibility versus commitment, incentives versus solidarity, diversity versus scale, and experimentation versus certainty.

Transition countries should have learned from the history that in the depth of a depression *laissez faire* is not an appropriate policy and should not confuse the needed deregulation with it. Many arrangements and incentives work well only in an environment of effective law and order. Coordination and cooperation alongside regulated competition are necessary conditions for societal synergy, which is the base for capacity to innovate and adjust to the changing environment in order to deal with the problems of transition and international competitiveness.

The transition processes, in the narrow meaning of the term, and development processes should not have been considered as identical. China has enjoyed high growth performance for a long period of time without going

¹ In the earlier restricted paper for the Economist Intelligence Unit (Sicherl, 1998) decline and recovery in industrial input until 1996 showed that the rate of growth of industrial output in the post-socialist transition economies was much slower than that of developed countries in the Great Depression.

through all of the transition requirements 'prescribed' by transition economics. Namely, insisting that one should estimate the position of a country predominantly or even exclusively on the basis of 'transition' indicators as advocated by some organisations would be a serious mistake both in evaluating development distances or growth potential. This means that the simplistic prescription of deregulation has not been the proper advice; it should promote removing obstacles to entrepreneurship through re-regulation according to development needs and not *laissez faire*.

There is a much deeper trend of change taking place in the world. All countries, not only those that followed the path of transition in the narrow meaning of change from a socialist system to capitalist system, need to adjust to the challenges of technological change and globalisation. Institutions will always be an important factor of development, but they will be changed institutions and arrangements, and the path dependency implied in transition economics will have to undergo serious examination. Not only should the focus on development and growth be much more important: the process should also be understood as a process of transformation and re-regulation that is considerably broader and more demanding than just transition in the narrow sense or even transition to the EU institutional and legal framework (Sicherl 2002).

5. Conclusions

The statistical overview of the relative positions, the experience in the decline and performance in the recovery phase of major depressions in the developed countries in the past and in transition economies in the last two decades raises interesting questions. The appropriate answers and guidelines are very complex economic, social and institutional issues for which there are no ready-made recipes.

The first conclusion of the article is methodological. The novel time distance methodology offers a new perspective to the perception of severity of depressions, the additional statistical measure *S*-time-distance, and a tool for policy analysis and debate that is readily understood by researchers, policy makers, media and general public.

The degree of severity of the transition depression in the analysed 11 countries was at least as great as in the Great Depression in capitalist economies in the 1930s, for some of them even considerably greater. In Slovenia, Hungary, Poland and the Czech Republic, GDP fell around 20 per cent until the start of recovery, which was also the average experience of 16 capitalist economies in the 1930s. The fall in the USA was larger, about 30 per cent; the fall in Latvia and Lithuania was 46 per cent and in Russia 44 per cent. These declines of GDP were so large

that they were closer to the experience of the decline in Japan after World War II than to the experience in the Great Depression in the 1930s.

When one compares the degree of depression in terms of time distance, the comparison between the experience of developed countries in Great Depression and the selected post-socialist transition economies, it seems that the decline was less serious in the Great Depression. The lag in time for sixteen countries mentioned was 9 years and that for the USA 15 years. From the post-socialist transition economies, only the Czech Republic and Slovenia with time lags of 13 and 16 years, respectively can be compared with the value for the USA; even for these two countries such values are higher than the value for the average for sixteen developed countries in the Great Depression. For seven other post-socialist transition economies their GDP dropped to levels achieved between 21 and 32 years ago.

The above analysis has not been concerned with the long-term (potential) rate of growth of transition economies and the corresponding growth rates of developed countries. The emphasis was on a set of specific situations, i.e. the speed of recovery from trough to the levels at the beginning of depressions. In most cases, the speed of recovery from the trough was slower in the transition economies than it was in the developed countries in their recovery period in the past.

The summary indication of both the downward and the recovery phase is the total time elapsed (years) from the starting benchmark levels to the return to these levels. For total time elapsed to return to the level in benchmark year for developed countries, this time varied between 7 and 10 years; for transition economies, from 6 to 18 years. For three countries (Poland, Slovenia, and Slovakia), the total elapsed time was less than 10 years as in the case of the USA, for Czech Republic and Hungary slightly more than that. The fall in the other six transition economies was much more similar to the severity of the fall in the depression of Germany and Japan after WWII. This was about 10 years for Germany and Japan after WWII; for the six transition economies between 13 and 18 years.

The fact that GDP, or GDP per capita, is the foremost and many times the exclusive indicator in international comparisons for assessing levels of development and economic performance could lead to several biases. First, when a larger number of economic and social indicators are taken into account, it has been shown (Sicherl, 2002, 2004) that the disparity between transition economies and EU countries in other analysed indicators has in general been considerably smaller than the disparity in GDP per capita. Second, the possibility of official GDP data to portray appropriately the differences among countries leaves much to be desired. For example, it is hoped that the size of the informal economy may

lessen the disparities observed. However, for historical comparisons the effect is not so clear. Quite probably people in the Great Depression in the 1930s also tried to cushion the conditions of great unemployment with informal activities.

For many years before 1989, the selected transition economies had been experiencing diminished efficiency, not only the centrally planned economies, but also countries where some market elements had been introduced earlier. The growing inefficiencies of the previous system were the prevailing trend in the analysed countries. However, the comparison in this article is not with the previous system, but with past experience within the capitalist system. The potential for better performance had been there; there are many individual success stories and opportunities for foreign investors and domestic entrepreneurs, but the total time elapsed from the starting benchmark levels to the return to these levels in the transition depression was in most cases longer than for the developed countries in the Great Depression and after the WWII. The performance in transition was also below expectations, in many cases accompanied by deterioration in social cohesion and growing inequality, external indebtedness and unemployment. The importance of social consensus on the development strategy that is needed to carry out specific reforms indicates that the lack of it might have been one of the greatest obstacles for the successful recovery of those countries. Hopefully the change for the better is in the making.

References

- Boulding, K. (1992), *Development, Equity, and Liberation*. In: Savoie D.J., Bracher I. (eds), *Equity and Efficiency in Economic Development*. Intermediate Technology Publications, London
- Conference Board (2011), *The Conference Board Total Economy Database*, January 2011, <http://www.conference-board.org/data/economydatabase/>
- CPB (1997), *Challenging Neighbours: Rethinking German and Dutch Economic Institutions*, Springer Verlag, Berlin
- Hampden-Turner, C., Trompenaars, F. (1993), *The Seven Cultures of Capitalism*, Piatkus, London
- Maddison, A. (1991), *Dynamic Forces in Capitalist Development*, Oxford University Press, New York.
- Maddison, A. (1995), *Monitoring the World Economy, 1820–1992*. OECD, Paris
- Sicherl, P. (1998), *Performance of transition economies in historical perspective*, in *Economies in transition, Regional overview*, 2nd quarter 1998, The Economist Intelligence Unit, London
- Sicherl, P. (2000), *Development Distances in Southeast Europe*, in WIIW (2000), *Countdown Project, European Union Enlargement, Regionalism and Balkan Integration*, An EU-Interreg II/C project coordinated by WIIW Vienna, October
- Sicherl, P. (2002), *Development Distances in Southeast Europe*, IB revija, No.1 XXXVI, 2002
- Sicherl, P. (2004), *Comparing in Two Dimensions: A Broader Concept and a Novel Statistical Measure of the Time Dimension of Disparities*. *European Societies*, 6(2), 181–203.
- Savezni zavod za statistiku (1989), *Jugoslavija 1918-1988, Statistički godišnjak*, Beograd
- Schumpeter, J. A. (1954), *Capitalism, Socialism, and Democracy* (orig. 1942), Allen & Unwin, London

NELEGALNO RAVNANJE PRI GRADNJI V LASTNI REŽIJI: RACIONALNOST INVESTITORJEV ALI SLABO DELOVANJE INSTITUCIJ?

Mojca Klemenčič Manič, Ingra Stanislav Klemenčič, s. p.
mag. Zoran Cunk, Ministrstvo za notranje zadeve, Policijska uprava Maribor
prof. dr. Štefan Bojnec, Fakulteta za management, Univerza na Primorskem
UDK 624
JEL: L740, L850, K190, K400, K420

Povzetek

V prispevku predstavljamo dileme investitorja v zvezi z nelegalnim ravnanjem pri gradnji v lastni režiji. Investitor pri gradnji svojega doma ravna racionalno. Bistveno vprašanje pa je, kaj določa zakonodaja in kakšne so predvidene sankcije. Pri tem nas zanima tudi vloga državnih institucij. Kritično obravnavamo Zakon o graditvi objektov (ZGO-1) in nekatere pravilnike, ki natančno določajo obveznosti investitorja in drugih obveznih udeležencev pri graditvi ter predvidevajo tudi sankcije. Pri gradnji so namreč prisotni različni interesi in zakonodajalec mora v smislu družbeno odgovornega delovanja vpletenih institucij zagotoviti minimalne standarde zanesljivosti bivanja v vseh enostanovanjskih stavbah.

Ključne besede: gradnja v lastni režiji, nedovoljena gradnja, gradbena inšpekcija, družbena odgovornost

Abstract

This paper addresses the investor's dilemma regarding the illegal practices in self-housing construction activities. The investor acts rationally as homo economicus when building his own home. The main question is what defines the legislation, what the expected sanctions are, and what the role of state institutions in this process is. The Construction Act and certain rules, which specify the investor's obligations and the engagement of other required participants in the building process and also provide penalties, are critically analysed and discussed. Different interests are present in the housing construction process, and the legislature must – in terms of socially responsible behaviour of institutions involved – ensure the minimum standards of safe living conditions in all single-home buildings.

Key words: self-construction housing activities, illegal construction, building inspection, social responsibility

1. Uvod

Lasten stanovanjski objekt v Sloveniji še vedno predstavlja enega od osnovnih pogojev za dobro počutje ljudi in merilo njihove učinkovitosti ter uspešnosti v življenju. Pozitivna zakonodaja jim omogoča gradnjo enostanovanjskega objekta tudi v lasti režiji. Kljub tesni povezanosti gradnje v lastni režiji z delom na črno in sivo ekonomijo te tematike ne bomo obravnavali. V prispevku se namreč osredotočamo na temeljni zakon s področja gradnje, tj. Zakon o graditvi objektov – ZGO-1, Uradni list RS, št. 46/04, s spremembami (v nadaljevanju: ZGO-1). Kritično presojamo možnost nelegalnega ravnanja investitorja, ki gradi stanovanjski objekt v lastni režiji pod pogoji, določenimi v ZGO-1. Pri tem lahko naredi številne nepravilnosti, ki praviloma niso sankcionirane, z njimi pa med drugim ogroža sebe in druge.

Tovrsten pojav nelegalnih rešitev pri gradnji v lastni režiji bomo zato opredelili kot tiste pravne rešitve, pri katerih investitor krši bistvena določila ZGO-1. Z dialektično teorijo sistemov (Mulej 2000: 63; Mulej 2010: 4) kot metodologijo, ki pomaga doseči zadostno in potrebno celovitost ter opozarja in zagovarja, da je treba obnašanje ljudi in organizacij obravnavati v skladu s sodobno varianto potrebe človeštva, to je družbeno odgovornostjo, bomo upoštevali troje. Prvič, upoštevali bomo ekonomsko odgovornost *homo economicusa*. Drugič, upoštevali bomo tudi zakonsko odgovornost in ravnanja v skladu z veljavnimi pravnimi akti. Ekonomska in zakonska odgovornost sta v Carrollovi piramidi družbene odgovornosti zahtevani stopnji (Carroll in

Buchholz 2000, 750). In tretjič, vključili bomo še etično in filantropsko odgovornost.¹

Naš raziskovalni problem je postaviti izhodišča in poiskati odgovor na vprašanje, ali se investitorji obnašajo racionalno in hkrati v glavnem spoštujejo določila pozitivne zakonodaje ali pa so institucije državne uprave s svojim nadzorstvenim aparatom neučinkovite in neuspešne. Temeljni namen je ovrednotiti segment družbene odgovornosti v izbranem obdobju (2006–2009) na ozemlju Republike Slovenije z vidika vloge in pomena investitorja in državnega organa (gradbene inšpekcije) pri gradnji stanovanjskega objekta v lastni režiji. Temeljna cilja sta prikazati pojav nedovoljene gradnje stanovanjskih stavb v Sloveniji in prirediti Cooterjev in Ulenov (1996) model prava in ekonomije, da bo smiselno pojasnil racionalne odločitve investitorja o izvedbi kršitve ZGO-1, kar je bistveni znanstveni prispevek.

Skladno z ZGO-1 (12. točka 2. člena) spadajo med t. i. nedovoljene gradnje: nelegalne gradnje (gradnja oziroma dela, za katera je predpisano gradbeno dovoljenje, se izvajajo ali so izvedena brez veljavnega gradbenega dovoljenja), neskladne gradnje (za gradnjo ali dela, za katera je predpisano gradbeno dovoljenje, je takšno dovoljenje sicer izdano, vendar se takšna gradnja ali dela izvajajo ali so izvedena v nasprotju s pogoji, določenimi z gradbenim dovoljenjem, kakor tudi da se objekt, za katerega je bilo sicer izdano gradbeno dovoljenje, uporablja v nasprotju s pogoji, določenimi z njim) in nevarne gradnje (gradnja, ki se izvaja, ali že zgrajeni objekt ogroža premoženje, zdravje in življenje ljudi, promet, sosednje objekte ali njegovo okolico).²

Prispevek je sestavljen iz treh delov. Po uvodu, v drugem delu, podrobneje predstavljamo stanje na področju enostanovanjske gradnje fizičnih oseb v Sloveniji, bistvene značilnosti gradnje v lastni režiji in vlogo investitorja ter njegovo odločitev o sodelovanju z drugimi udeleženci pri tovrstni gradnji. V tretjem delu prikazujemo stanje na področju nedovoljenih gradenj stanovanjskih stavb v Sloveniji, ki se nanašajo na prekrške

po ZGO-1 v zvezi z izdanimi odločbami gradbenih inšpektorjev, in ekonomske posledice tovrstnih gradenj za investitorja. V sklepnem delu navajamo glavne ugotovitve, ki se nanašajo predvsem na kritično oceno sedanje zakonske ureditve.

2. Investitor in gradnja enostanovanjske stavbe v lastni režiji

2.1. Enostanovanjska stavba kot dobrina

V Sloveniji obstaja dolga tradicija gradnje enostanovanjske stavbe v lastni režiji, ki jo lahko izvajajo le fizične osebe. Ritonjeva (2006: 6) ugotavlja, da v povprečju 45 % kupljenega materiala in opreme vgradijo investitorji sami. Enostanovanjska stavba predstavlja investitorju dobrino, torej sredstvo, ki ima zanj uporabno vrednost in mu prinaša korist. Investitor z njo zadovoljuje svoje potrebe. Takšno dobrino lahko opredelimo kot ekonomsko dobrino, saj je na trgu sorazmerno redka in je dostopna v manjših količinah, kakor je zaželeno, ter ima svojo ceno. Namen investitorjeve dejavnosti je učinkovito in racionalno povečati takšno dobrino, da bi čim bolj popolno in učinkovito zadovoljil svoje potrebe, torej dosegel svoje zadovoljstvo in zadovoljstvo svojih najbližjih (Bojnec in drugi 2007: 18–19). Ta želja po lastni stanovanjski stavbi se kaže že pri otrocih. Verovšek in Juvančič (2009: 48) v raziskavi prepoznavanja prostorskih kvalitet namreč že med mladostniki ugotavljata, da si več kakor polovica anketiranih devetošolcev želi bivati v »veliki, razkošni hiši«, v »običajni, srednji« pa jih želi živeti le slaba tretjina.

Za investitorja v tem prispevku predpostavljamo, da se obnaša v skladu s teoretičnim konstruktom *homo economicus* (Prašnikar in drugi 2008: 28). Ta se namreč pri reševanju temeljnega ekonomskega problema odloča izključno po ekonomskem načelu, brez čustvenih ali vrednostnih (etično-moralnih) opredelitev. Racionalno ekonomsko načelo je opredeljeno kot načelo doseganja določenega učinka s čim manjšimi sredstvi ali pa doseganje čim večjega učinka z določenimi sredstvi (Bajt in Štiblar, 2004: 103).

Glede na sredstva, ki jih gradnja stavbe zahteva, in glede na učinke (ekonomske, socialne, okoljevarstvene in podobno), ki jih povzročajo, presega domeno prostega ukrepanja in razpolaganja investitorja. V pravnem smislu to pomeni, da investitor ne more več povsem prosto odločati, temveč na njegove odločitve bistveno vplivajo določila ne samo civilnega, temveč tudi javnega upravnega in ustavnega prava (Breznik in Duhovnik, 2010: 31). Sedanji zakonski in podzakonski akti torej investitorju nalagajo določene obveznosti pri gradnji enostanovanjske stavbe v lastni režiji. V prispevku se osredotočamo na bistven zakon s tega področja, tj. Zakon o graditvi objektov – ZGO-1, Uradni list RS, št. 46/04, s spremembami (v nadaljevanju: ZGO-1). Ta

¹ V piramidi družbene odgovornosti (ibid.) je etična odgovornost opredeljena kot izvajanje dejavnosti, ki jih pričakuje družba, filantropska odgovornost pa predstavlja najvišjo (zaželeno) raven, ki jo sestavljajo dejavnosti fakultativne narave. Cunk (2010: 4) ekocentrično filantropski vložek obče konsistentnosti podjetja opredeli kot nujni vložek, ki vsem vložkom predstavlja rdečo nit in ki omogoča, da začnemo ustvarjati nekaj, kar je več od splošno pričakovanega oziroma zahtevanega, nečesa nepredvidljivega, višjega cilja, ki v dobro človeštva zahteva sprožitev ustvarjalnosti in prehod k zakonitvi zmernosti. Uzakonitev zmernosti (Pličanič 2003: 17–69) kot pristop k uvedbi ekocentrizma predstavlja željo po doseganju višjih vrednot pri prehodu iz miselnosti, da je človek gospodar narave in da zato lahko živali, rastline in neživ svet brezobzirno izkorišča in uničuje, k miselnosti, da je človek soodvisno vpet v kozmično mrežo živali, rastlin in neživega sveta in s tem na priznavanje novega vrednostnega sistema, ki zagovarja in spoštuje ohranitev naravnega ravnovesja.

² Na voljo so le podatki gradbene inšpekcije, ki se nanašajo na vse stanovanjske objekte.

zakon med drugim ureja pogoje za graditev objektov, določa bistvene zahteve in njihovo izpolnjevanje glede lastnosti objektov, inšpekcijsko nadzorstvo, sankcije za prekrške v zvezi z graditvijo objektov ter ureja druga vprašanja, povezana z graditvijo objektov (1. točka 1. člena ZGO-1). ZGO-1 kot osrednji splošni normativni pravni akt določa človekovo zavestno in voljno ravnanje ter dejanje, ki ustvarja pravne posledice in učinke. Ekonomsko racionalno ravnanje oziroma dejanje investitorja gradnje enostanovanjske hiše v lastni režiji pa lahko krši norme ZGO-1.

Tabela 1 prikazuje osnovne podatke o gibanju gradnje enostanovanjskih stavb fizičnih oseb, ki so v Sloveniji v obdobju 2006–2009 gradile povprečno 8876 enostanovanjskih stavb na leto. Trend gradnje enostanovanjskih stavb sicer upada, kar pa se ustrezno izraža v trendu dokončanih enostanovanjskih stavb, ki raste.³ Ob koncu pregrevanja gospodarstva in pojavu svetovne krize je tako začelo konstantno letno upadati tudi število izdanih dovoljenj fizičnim osebam za gradnjo enostanovanjskih stavb (povprečno 10 %). SURS ocenjuje, da fizične osebe dokončajo povprečno 2679 enostanovanjskih stavb na leto.

Tabela 1: Število novogradenj enostanovanjskih stavb fizičnih oseb v gradnji, dokončanih novogradenj enostanovanjskih stavb in izdanih dovoljenj za novogradnjo enostanovanjskih stavb, Slovenija, obdobje 2006–2009

	2006	2007	2008	2009
v gradnji	8893	9586	8741	8282
dokončane	2576	2600	2631	2908
dovoljenja za gradnjo	3810	3395	3219	2826

Vir: SURS, 2011.

V nadaljevanju najprej predstavljamo pravne dileme investitorja, ko pri gradnji enostanovanjske stavbe v lastni režiji sprejema racionalne odločitve v nasprotju z določili ZGO-1.

2.2. Investitor in drugi udeleženci pri gradnji enostanovanjske stavbe

Investitor je pravna ali fizična oseba, ki naroči graditev objekta ali ki jo sam izvaja (4.1 točka 2. člena ZGO-1). Graditev objekta po ZGO-1 obsega projektiranje, gradnjo in vzdrževanje objekta (1. člen ZGO-1), stavba pa je med drugim objekt z enim ali več prostorov, v katere človek lahko vstopi in so namenjeni prebivanju (1.1 točka 2.

³ Podatkov o tem, koliko enostanovanjskih stavb v Sloveniji je v gradnji in kdaj je gradnja teh stavb dejansko končana, natančno ne spremlja nihče. SURS na svoji spletni strani sicer prikazuje tudi tovrstne podatke o enostanovanjskih stavbah v gradnji in dokončanih enostanovanjskih stavbah, vendar obenem navaja, da so podatki le ocene, ki temeljijo na letnih ali mesečnih vprašalnikih.

člena ZGO-1). Gradnja novega objekta je izvedba del, s katerimi se zgradi nov objekt oziroma se objekt dozida ali nadzida in zaradi katerih se bistveno spremeni njegov zunanji videz (7.1 točka 2. člena ZGO-1). ZGO-1 dovoljuje investitorju gradnjo enostanovanjske hiše tudi v lastni režiji. To pomeni, da investitor kot fizična oseba (SURS šteje med fizične osebe posameznike in tudi samostojne podjetnike) sam, s pomočjo družinskih članov ali s sosedsko pomočjo gradi objekt, ki ga potrebuje samo za lastne potrebe prebivanja (8.1 točka 2. člena ZGO-1). O gradnji v lastni režiji govorimo, ko posameznik gradi manj zahteven objekt (praviloma vse enostanovanjske stavbe), vendar samo pod naslednjimi pogoji (79. člen ZGO-1):

1. da je to največ enonadstropen objekt z največ eno kletjo in z možno mansardo nad nadstropjem,
2. da je takšen objekt enostanovanjska stavba za lastne potrebe,
3. da uporabna površina stavbe skupaj z mansardo ne presega 250 m² koristne površine in
4. da je zagotovljen gradbeni nadzor po določbah tega zakona.

Pri tovrstni gradnji je treba poudariti, da je investitor izključno fizična oseba, ki je hkrati v vlogi izvajalca, saj sam izvaja gradnjo. Čeprav govorimo o gradnji enostanovanjske hiše v lastni režiji, pa investitor ni edini udeleženec. ZGO-1 namreč natančno določa tudi druge udeležence (2. člen) pri tovrstni gradnji. Ob izpolnjevanju pogojev za gradnjo v lastni režiji je poleg investitorja udeležen še projektant in nadzornik, ki je gospodarski subjekt oziroma fizična oseba, ki nastopa v njenem imenu. Zaradi lažje obravnave vlog in funkcij posameznega udeleženca v nadaljevanju predstavljamo le nekatere bistvene značilnosti vsakega udeleženca pri izvajanju gradnje:

- Projektant je pravna ali fizična oseba, ki kot gospodarsko dejavnost opravlja storitve pri projektiranju (4.2 točka 2. člena ZGO). Odgovorni vodja projekta izvaja projektiranje, izdelovanje projektne dokumentacije in z njim povezano tehnično svetovanje, ki se glede na vrsto načrtov, ki sestavljajo takšno dokumentacijo, deli na arhitekturno in krajinsko-arhitekturno projektiranje, gradbeno projektiranje in drugo projektiranje (5. točka 2. člena ZGO) ter pri izvajanju gradnje objekta, ki ga je projektiral, nadzoruje, ali se gradnja objekta izvaja skladno s projektom za pridobitev gradbenega dovoljenja (4. točka 45. člena ZGO).
- Nadzornik je pravna ali fizična oseba, ki kot gospodarsko dejavnost opravlja storitve gradbenega nadzora (4.4 točka 2. člena ZGO-1). Ta oseba je lahko tudi investitorjev projektant. Gradbeni nadzor je opravljanje strokovnega nadzorstva na gradbišču, s katerim se preverja, ali se gradnja izvaja po projektu za pridobitev gradbenega dovoljenja (v nadaljevanju: PGD), na podlagi katerega je bilo izdano gradbeno dovoljenje, in nadzoruje kakovost izvedenih del, gradbenih proizvodov, drugih materialov, inštalacij

in tehnoloških naprav, ki se vgrajujejo v objekt, ter ali se pri izvajanju del spoštujejo dogovorjeni roki izgradnje (8.3 točka 2. člena ZGO-1).

Ekonomske posledice odločitve investitorja o (ne) sodelovanju z udeleženci bomo predstavili v poglavju 2.3 in so bistveno povezane z značilnostjo gradnje enostanovanjske stavbe v lastni režiji.

2.3. Bistvene značilnosti gradnje enostanovanjske stavbe v lastni režiji

2.3.1. Pridobitev gradbenega dovoljenja

Po odločitvi investitorja, da se bo lotil gradnje, je prva dilema investitorja v lastni režiji ta, ali bo pred začetkom gradnje v skladu z veljavno zakonodajo pridobil gradbeno dovoljenje. Gradbeno dovoljenje je odločba, s katero pristojni upravni organ dovoli gradnjo in določi konkretne pogoje, ki jih je treba pri gradnji upoštevati (6. točka 2. člena ZGO-1). Investitor se lahko odloči, da bo začel graditi brez gradbenega dovoljenja, s čimer pa se tudi zavestno odloči, da bodo vse njegove nadaljnje dejavnosti nelegalne. Ob tem zavestno prevzame tudi ekonomske in pravne posledice odkritja takšnega početja.⁴

Pri njegovi pozitivni odločitvi je treba upoštevati dejstvo, da mora investitor do trenutka izdaje gradbenega dovoljenja premagati številne administrativne ovire, preden uspe urediti vso dokumentacijo, ki je pogoj za pridobitev gradbenega dovoljenja. Tudi Gruden in Kovačeva (2007: 63) ugotavljata, da gre pri tovrstnem postopku za kompleksna vprašanja, kjer se temeljni predpisi iz različnih (tudi političnih) razlogov precej pogosto spreminjajo.

V primerjavi z drugimi državami je ta postopek v Sloveniji izjemno dolgotrajen in birokratski, čeprav natančnih podatkov o časovnih rokih izdaje dovoljenj ne spremlja nihče. Za enostanovanjski objekt lahko namreč v Sloveniji samo na upravni enoti, torej v zadnji fazi urejanja dokumentacije, postopek izdaje dovoljenja traja od nekaj tednov do nekaj mesecev ali celo let. Do izdaje gradbenega dovoljenja se lahko investitor sreča z različnimi subjekti državne uprave: od sodišča, geodetske uprave in občine do upravne enote, kjer je med drugim podvržen strogemu nadzoru skladnosti načrtovanega posega v prostor s prostorskimi akti. Investitor mora v zvezi z gradnjo objekta poskrbeti za vse potrebne vloge, naročila in prijave, določene z ZGO-1 in drugimi predpisi. Vse to pa je treba upoštevati pri načrtovanju

⁴ Upravno sodišče Republike Slovenije poudarja, da sme investitor graditi le tisto in v takem obsegu, kakor je določeno v pravnomočnem gradbenem dovoljenju. S tem ko ne upošteva v upravni odločbi določenih pogojev, prevzame nase tveganje, da bo tak objekt v nadaljevanju obravnavan kot neskladna ali celo nelegalna gradnja (Sodba Upravnega sodišča Republike Slovenije, UL0003270, Sodba I U 1085/2009, z dne 20/05-2010).

časa trajanja gradnje. SURS je v okviru Eurostatovega projekta ugotovil, da je sicer povprečen čas trajanja gradnje stavbe v lastni režiji v posamezni slovenski regiji različen, vendar pa znaša v Sloveniji v povprečju 3 leta in en mesec (Ritonja 2006: 1–10).

2.3.2. Gradnja enostanovanjske stavbe

Gradnja novega objekta predstavlja izvedbo gradbenih in drugih del (7. točka 2. člena ZGO-1). V praksi velja prepričanje, da lahko investitor takoj, ko mu je gradbeno dovoljenje vročeno, že začne gradbena dela. Vendar pa je zadosten pogoj za začetek gradnje pravnomočno gradbeno dovoljenje. Investitor lahko na lastno odgovornost začne gradnjo tudi po dokončnosti gradbenega dovoljenja (3. člen ZGO-1). Izraz »na lastno odgovornost« kritizirata tudi Breznik in Duhovnik (2005: 39), saj investitor prevzame tveganje, da bo na podlagi dokončnega gradbenega dovoljenja zgrajen objekt, če je v poznejših postopkih gradbeno dovoljenje odpravljeno ali nično, odstranjen. Zakonodajalec torej sicer dovoljuje gradnjo na podlagi dokončnega gradbenega dovoljenja, vendar po drugi strani zanj predpisuje tudi sankcije.

Investitor mora najprej poskrbeti za označitev gradbišča s tablo, na kateri so navedeni vsi udeleženci pri graditvi objekta, imena, priimki, nazivi in funkcija odgovornih oseb ter podatki o gradbenem dovoljenju (82. člen ZGO-1). Pravila označitve gradbišča podrobneje določa Pravilnik o gradbiščih (Uradni list RS, št. 55/08, 54/09). Pri gradnji v lastni režiji ni treba sestaviti prijave gradbišča in je torej niti ni treba poslati inšpekciji za delo.

Gradbeno dovoljenje nima neomejenega roka veljavnosti, saj preneha veljati, če investitor ne začne gradnje manj zahtevnega objekta v dveh letih po njegovi pravnomočnosti (71. člen ZGO-1). V času veljavnosti gradbenega dovoljenja lahko na zahtevo investitorja upravni organ veljavnost takšnega dovoljenja podaljša, vendar največ dvakrat in to skupaj največ za dve leti (72. člen ZGO-1). V tem času mora investitor enostanovanjske stavbe začeti gradnjo, vendar pa niti ZGO-1 niti kateri od njegovih podzakonskih aktov nikjer ne določa, kaj natanko pomeni izraz »začetek gradnje«.

Ko gradbeno dovoljenje postane pravnomočno in dokončno, se lahko investitor začne pripravljati na gradnjo. Pred začetkom gradnje vsakega novega objekta, za katerega je predpisano gradbeno dovoljenje, mora investitor poskrbeti za zakoličenje objekta skladno s pogoji, ki so navedeni v gradbenem dovoljenju (80. člen ZGO-1). Zakoličenje objekta je prenos tlorisa zunanjšega oboda načrtovanega objekta na teren (6.4 točka 2. člena ZGO-1), opravi pa ga geodet. Velikokrat se investitorji zaradi dodatnih stroškov ne odločijo za zakoličenje objekta, s čimer sicer ravnajo v nasprotju z zakonodajo, vendar pa gradnjo lahko začnejo.

Najpozneje z dnem, ko začne s pripravljalnimi deli na gradbišču, mora investitor zagotoviti gradbeni nadzor

(85. člen ZGO-1).⁵ Poleg tega naj bi o začetku gradnje obvestil tudi odgovornega vodjo PGD, da lahko skladno z ZGO-1 opravlja projektantski nadzor.⁶ Gradbeni nadzor se poveri nadzorniku, ki je lahko projektant ali izvajalec. Velikokrat je projektant PGD hkrati tudi nadzornik, torej obenem opravlja gradbeni in projektantski nadzor.

2.3.3. Predpisane dejavnosti po dokončanju gradnje

Osnovni kazalnik dokončanja gradnje in pogoj za začetek uporabe enostanovanjske stavbe je pridobljeno uporabno dovoljenje (5. člen ZGO-1). V praksi pa ga pridobivajo redki investitorji enostanovanjskih stavb. Razlogov je več, na primer visoki stroški pridobitve dovoljenja glede na koristi pridobitve uporabnega dovoljenja in pomanjkljiv nadzor nad izvajanjem zakonskih določil.

89. člen ZGO-1 določa pogoje za izdajo uporabnega dovoljenja. Investitor pri upravnem organu za gradbene zadeve, ki je izdal gradbeno dovoljenje, vloži zahtevo za izdajo uporabnega dovoljenja za enostanovanjsko stavbo, ko skupaj z odgovornim nadzornikom in odgovornim vodjo projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja ugotovi, da je bila gradnja izvedena skladno z gradbenim dovoljenjem, tako da je objekt mogoče uporabljati. To zahtevo mora investitor vložiti najpozneje v osmih dneh po končani gradnji.

Uporabno dovoljenje za enostanovanjsko stavbo je po poenostavljenem postopku izdano brez poprejšnjega tehničnega pregleda, če je stavba zgrajena na podlagi gradbenega dovoljenja in investitor zahteva za izdajo uporabnega dovoljenja poleg geodetskega načrta novega stanja zemljišča priloži izjavo projektanta in nadzornika, da je takšna stavba zgrajena skladno s predpisi (101. člen ZGO-1).⁷

⁵ Z globo od 500 do 1200 evrov se za prekršek kaznuje posameznik kot investitor, če nadzornika ne imenuje (drugi odstavek 164. člena ZGO-1). Če globo plača takoj, je znesek polovičen.

⁶ ZGO-1 sicer nikjer ne določa, da bi moral investitor projektanta PGD obvestiti o gradnji. Vendar pa je časovno nemogoče, da bi odgovorni vodja PGD (sploh če projektira po vsej Sloveniji) zgolj na lastno pobudo (in stroške) ugotavljal, če in v kateri fazi gradnje so objekti, ter izvajal tovrstni nadzor. ZGO-1 odgovornemu vodji PGD sicer med drugim nalaga, da pri izvajanju gradnje objekta, ki ga je projektiral, nadzoruje, ali se gradnja objekta izvaja v skladu s PGD (četrti odstavek 45. člena), vendar globa zaradi neizvajanja tega določila ni predpisana.

⁷ Za vse druge manj zahtevne objekte, razen za enostanovanjske, je eden od pogojev za pridobitev uporabnega dovoljenja opravljen tehnični pregled (90. člen ZGO-1). Komisijo za tehnični pregled sestavljajo tako predstavnik upravne enote kakor tudi soglasodajalci, praviloma pa upravni organ vanjo vključi še druge strokovnjake (druga točka 90. člena). Največkrat gre za strokovnjake s področja gradbeništva, električnih in strojnih inštalacij in podobno. Zahtevi za izdajo uporabnega dovoljenja morajo biti priloženi (5. točka 89. člena ZGO-1):

1. projekt izvedenih del,
2. geodetski načrt novega stanja zemljišča po končani gradnji,
3. dokazilo o zanesljivosti objekta,
4. drugi podatki in dokazila, če jih za to vrsto objekta določa gradbeno dovoljenje ali poseben zakon.

Predvsem pri poslovnih objektih je uporabno dovoljenje in predhodno opravljen tehnični pregled pogoj za opravljanje dejavnosti. Pri enostanovanjskih objektih pa tehnični pregled stavbe že nekaj let ni več predpisan, čeprav je bila zakonska ureditev včasih drugačna.

Če želi torej investitor pridobiti uporabno dovoljenje na opisani način, nujno potrebuje le izjavo projektanta PGD in nadzornika ter njuno udeležbo pri gradnji objekta. Če namreč investitor objekta ne zgradi skladno z gradbenim dovoljenjem, lahko projektant PGD pred tovrstno izjavo od investitorja zahteva, da pridobi novo, spremenjeno gradbeno dovoljenje. V tem primeru je treba pripraviti novo oziroma spremenjeno projektno dokumentacijo PGD, kar investitorju povzroči dodatne stroške.

Če pogledamo določbe 105. člena ZGO-1, ugotovimo, da je uporabno dovoljenje osnova za vpis objekta v zemljiški kataster ali stavbe v kataster stavb (in s tem pridobitvijo hišne številke). A 16. člen ZGO-1, ki govori o evidentiranosti objekta, med drugim določa, da se evidentiranost objektov zagotavlja v postopku izdaje gradbenih in uporabnih dovoljenj ter z vpisovanjem zgrajenih objektov v uradne evidence, in da je treba zemljišča, na katerih so zgrajeni objekti, za katere je s tem zakonom predpisano gradbeno dovoljenje, evidentirati v zemljiškem katastru. V nadaljevanju pa je določeno, da je treba stavbe, za katere je s tem zakonom predpisano gradbeno dovoljenje, evidentirati v katastru stavb.

Vendar pa skladno z zakonodajo s področja geodetske dejavnosti uporabno dovoljenje za enostanovanjsko stavbo ni pogoj za pridobitev hišne številke, vsekakor pa je treba predhodno objekt vpisati v kataster stavb, kar pripravi geodetsko podjetje. Pri tem se ne ukvarja s tem, ali je objekt zgrajen skladno s prostorskim aktom (lega objekta, zunanji videz, dimenzije itd.), ampak geodet skladno z 79. členom Zakona o evidentiranju nepremičnin (Uradni list RS, št. 47/06) vnese le podatke o dejanski rabi stavbe. Postopek določitve hišne številke pa je natančno opisan v 27. členu Zakona o določanju območij ter o imenovanju in označevanju naselij, ulic in stavb (Uradni list RS, št. 25/2008). Po izdanem gradbenem dovoljenju mora investitor za pridobitev hišne številke od geodeta le še zahtevati, da pripravi elaborat vpisa stavbe v kataster. Uporabno dovoljenje za enostanovanjsko stavbo torej ne glede na določila ZGO-1 ni pogoj za pridobitev hišne številke, je pa predhodno treba objekt vpisati v kataster stavb.

Po podatkih Svetovne banke (2011) je v Sloveniji v letu 2009 znašal povprečen čas za pridobitev uporabnega dovoljenja (ne glede na vrsto objekta) od vložitve vloge na upravno enoto kar 56 dni.

2.4. Ekonomska odločitev investitorja o sodelovanju z udeleženci

Med gradnjo enostanovanjskega objekta v lastni režiji investitor sprejema ekonomske odločitve o sodelovanju z drugimi udeleženci, ki bistveno vplivajo na vezavo in razdelitev sredstev, namenjenih gradnji, seveda pa posledično tudi na možnost izvedbe nelegalne rešitve. Takšna nelegalna rešitev se lahko kaže v obliki kršitev določil ZGO-1, za katere je predpisana sankcija

za prekršek. Podatke o kršitvah ZGO-1 ter izrečenih sankcijah za prekršek objavlja Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor Ministrstva za okolje in prostor.

Investitor se tako lahko odloči, da o gradnji ne bo obvestil svojega projektanta ali imenoval nadzornika, ki naj bi nadzirala gradnjo. Velikokrat pri gradnji sodeluje sorodnik ali sosed, ki je sicer zaposlen v gradbenem sektorju in naj bi se na gradnjo dobro spoznal. Takšno delo lahko ovrednotimo z odstotkom neplačanega dela pri gradnji v lastni režiji, ki je ocenjen na 13 % (Ritonja 2006, 10). Problem nastane, ko »strokovnjaka« med pomočniki ni, izdelan pa ni niti projekt za izvedbo (v nadaljevanju: PZI). ZGO-1 namreč izvajalca (pri lastni režiji je to investitor) nedvomno obvezuje, da mora na gradbišču izvajati dela po projektu za izvedbo (2. točka prvega odstavka 83. člena ZGO-1). PZI predstavlja PGD, ki pa je dopolnjen s podrobnimi načrti, na podlagi katerih se v skladu s pogoji iz gradbenega dovoljenja gradnja lahko izvede (peti odstavek 35. člena ZGO-1).⁸ PZI tako za razliko od PGD pri enostanovanjskem objektu poleg podrobnejšega načrta arhitekture vključuje še druge načrte, in sicer najmanj načrt gradbenih konstrukcij, načrt električnih inštalacij in električne opreme ter načrt strojnih inštalacij in strojne opreme. Velik problem v praksi predstavlja dejstvo, da veliko investitorjev enostanovanjskih objektov naroča samo PGD in torej podrobnejših načrtov, nujnih za pravilno izvedbo gradnje, sploh ne prejme.

Če investitor že vnaprej ve, da objekta ne bo gradil v skladu s projektom PGD (in PZI), potem prej omenjenega projektanta ali nadzornika o poteku gradnje ne bo obveščal. Lahko se namreč zgodi, da bi mu povzročala le dodatne težave: o nepravilnostih bi lahko obvestila gradbeno inšpekcijo, ki bi ugotovila neskladnost gradnje z izdanim gradbenim dovoljenjem, zaradi česar bi bilo treba gradbeno dovoljenje spremeniti. To bi pomenilo, da bi moral investitor plačati kazen in tudi izdelavo novega oziroma spremenjenega projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja. Ker projektanta oziroma nadzornika vedno (ali sploh) ne obvešča o poteku gradnje, je ključno vprašanje, kako je zagotovljeno, da se dejansko opravlja pregled objekta v smislu preverjanja in da je zgrajen v skladu s projektno dokumentacijo z upoštevanjem standardov in stroškovnih izhodišč.

Kadar investitor o poteku gradnje ne obvešča svojega projektanta in nadzornika, je zanesljivost gradnje in

uporabe takega stanovanjskega objekta vsekakor vprašljiva. Investitor je namreč za skladnost gradnje s prostorskim aktom, varnost na gradbišču, zanesljivost gradnje in samo izvajanje del ter uporabo ustreznih gradbenih proizvodov in materialov odgovoren sam. Zakonodajalec s tem nalaga bistveno večjo odgovornost investitorju, kakor se zdi na prvi pogled. Čeprav obravnavamo le gradnjo stavbe v lastni režiji, znašajo povprečni stroški gradnje več kakor 132.000 evrov (Ritonja 2006: 10). Ob upoštevanju višine stroškov in vsebinske raznovrstnosti del, potrebnih za kakovostno in zakonito izvedbo del, zakonodajalec predpostavlja, da investitor razpolaga s številnimi sposobnostmi in znanji, ki jih sicer obvladujejo različni profili strokovnjakov (od bagristov in zidarjev do električarjev in pleskarjev).

Klemenčič Maničeva in drugi (2011: 7-33) ugotavljajo, da lahko investitor zaupa nadzorniku, vendar pa ostajajo odprta nekatera druga vprašanja, na katera bo za zagotavljanje celostne družbene odgovornosti potrebno čim prej poiskati rešitve in ustrezno ureditev. Nujno je treba spremeniti mišljenje in ravnanje vseh udeležencev, saj odgovornosti za kakovostno in varno gradnjo ne moremo pripisati le investitorju ali nadzorniku.

V tujini je stanje povsem drugačno, saj gradnje v lastni režiji praviloma sploh ne poznajo. Investitorji so dovolj ozaveščeni o tem, da je gradnjo objekta, v katerem bodo preživeli večino svojega časa, smiselno prepustiti strokovnjakom, ne pa da bi se je laično lotevali sami. To velja tudi za nadziranje poteka izvedbe del. V Veliki Britaniji opravljajo nadzor nad gradnjo v okviru javnega in tudi zasebnega sektorja (Baiche, Walliman in Ogden 2006: 279–299). Tako imenovani BCBs (angl. *Building Control Bodies*), ki združujejo lokalne oblasti in tudi zasebna podjetja, skrbijo za to, da so pri gradnji izpolnjene zakonske določbe s področja gradbenih predpisov. Njihova ključna naloga je, da pravočasno odkrivajo morebitne nepravilnosti (še preden jih »zakrijejo«), čeprav je zaradi vedno večje konkurence vse več pritiskov na obe vrsti nadzornikov. Ugotavljanje skladnosti gradnje z izdanim gradbenim dovoljenjem pa ni v njihovi pristojnosti. Avtorji ugotavljajo, da znanje gradbenih predpisov pri izvajalcih močno upada in da jih večina ni članov strokovnih združenj, tako da sploh nimajo dostopa do pomembnih informacij. A po pričevanju nadzornikov priznavajo, da gradbeni predpisi niso niti pretirano nepraktični niti jih ni težko uveljaviti v praksi, saj so namreč izrecno napisani in jasno določeni.

V Nemčiji zakonodaja praviloma določa omejitve glede števila ur, ki jih pri gradnji v lastni režiji lahko opravijo sorodniki in (za razliko od naše ureditve) tudi prijatelji (Hausbau mit Eigenleistung). Vseh del pa investitor še vedno ne sme opraviti sam, ampak jih lahko opravijo le strokovnjaki z licenco.

V Avstriji (Nach dem Hausbau) praviloma gradbeni predpisi ne določajo le veljavnosti gradbenega dovoljenja, ampak tudi rok za dokončanje gradnje

⁸ Za lažje razumevanje tematike je treba nujno ločiti med projektom za pridobitev gradbenega dovoljenja (PGD), ki je namenjen upravnemu postopku, in projektom za izvedbo (PZI), ki je namenjen sami gradnji. PGD je sistematično urejen sestav takšnih načrtov, na podlagi katerih je pristojnemu organu omogočeno, da presodi vse okoliščine, pomembne za izdajo gradbenega dovoljenja (4. točka 35. člena ZGO-1). Pravilnik o projektni dokumentaciji (Ur. l. RS, št. 55/08) za gradnjo enostanovanjske stavbe določa izjemo od splošnih pravil, saj PGD vključuje le vodilno mapo, načrt arhitekture, namesto načrta gradbenih konstrukcij pa le izjavo odgovornega projektanta, da bo objekt mehansko odporen in stabilen (35. člen).

objekta. Ob končanju gradnje je treba o tem obvestiti pristojno občino in v skladu z deželno zakonodajo vložiti vlogo za pridobitev uporabnega dovoljenja. Glede na zakonodajo posamezne dežele je po navadi treba vlogi priložiti dodatna dokazila, kakor je na primer poročilo dimnikarja, poročilo o strojnih ter električnih inštalacijah in podobno.

V Sloveniji je bil sicer leta 2009 sprejet Pravilnik o zahtevah za nizkonapetostne električne inštalacije v stavbah (Uradni list RS, št. 41/2009), vendar energetski inšpektorji, pristojni za nadzor nad izvajanjem določb tega pravilnika, za enostanovanjske objekte nimajo nobenih pooblastil. V tretjem odstavku 15. člena je namreč določeno, da so predmet inšpekcijskega nadzora električne inštalacije v vseh stavbah, razen enostanovanjskih in dvostanovanjskih stavb.

Izjave udeležencev o ustreznosti objekta, ki so pogoj za izdajo uporabnega dovoljenja, so dokazilo o tem, da je objekt varen. Izvedba del v skladu z zdravstvenimi, požarnimi in drugimi predpisi ter konstrukcijska varnost objekta so ključni dejavniki prijetnega bivanja. V Sloveniji uporabnega dovoljenja za enostanovanjski objekt ne zahtevajo niti zavarovalnice, tako da je brez težav mogoče zavarovati vsak stanovanjski objekt. ZGO-1 glede zanesljivosti objekta določa, da se zanesljivost objektov zagotavlja z njihovim projektiranjem, gradnjo in izvajanjem del, gradbenim nadzorom, uporabo in vzdrževanjem objektov (prvi odstavek 12. člena ZGO-1). V drugem odstavku istega člena pa določa, da je treba objekte projektirati in zgraditi oziroma rekonstruirati s takšnimi gradbenimi proizvodi in materiali in tako, da bo objekt kot celota zanesljiv. Vendar pa si investitor praviloma želi čim manjše stroške gradnje, zato se tudi izogiba vključevanju drugih udeležencev, ki bi morebitne nepravilnosti lahko odkrili, posledično pa zato ne začne postopka za pridobivanje uporabnega dovoljenja za stavbo.

3. Prikaz nedovoljenih gradenj stanovanjskih stavb

3.1. Udeleženci nadzorstvene funkcije gradnje objekta

Ko je gradbeno dovoljenje za enostanovanjsko stavbo enkrat izdano, ravnanje investitorja, ki mora biti skladno z različnimi zakonskimi in podzakonskimi akti s področja gradnje stavb, nadzirata projektant PGD v obliki projektantskega nadzora in nadzornik v obliki gradbenega nadzora. Za oba nadzornika je značilno, da praviloma v praksi odkrije nepravilnosti ali neskladnosti s pogoji iz gradbenega dovoljenja in ZGO-1 neposredno sporočita investitorju, ki jih mora odpraviti. Če investitor ugotovljenih nepravilnosti kljub ugotovitvam in opozorilom ne odpravi (pri projektantskem nadzoru) ali ravna v neskladju s projektom za izvedbo in gradbenimi

predpisi (pri gradbenem nadzoru), pa morata o tem obvestiti pristojnega gradbenega inšpektorja (četrti odstavek 45. člena ZGO-1 in drugi odstavek 88. člena ZGO-1).

Nad izvajanjem zakonskih določil (vseh navedenih udeležencev) bdi gradbeni inšpektor kot nadzorstveni organ države na področju izvajanja določil ZGO-1. Upravičeno ga lahko pričakujemo na gradbišču, vendar pa je bistvena razlika od obeh prej navedenih nadzornikov ta, da gradbeni inšpektor za izvedbo nadzora ne potrebuje kakega svojega prej izdanega dokumenta (kakor npr. v primeru projektanta PGD) ali imenovanja (v primeru nadzornika), temveč dela in naloge opravlja v okviru svojih uradnih dolžnosti. Ne glede na to ali je vzrok obiska gradbišča in izvedbe inšpekcijskega nadzorstva prijava ali opredeljeno prednostno področje dela v posameznem koledarskem letu Gradbenega inšpektorata RS, pa so prav izvedene dejavnosti ter izrečeni ukrepi tisti, ki najbolj kažejo na posamezne (ne)dovoljene dejavnosti investitorja pri gradnji objekta v lastni režiji, ki imajo znake prekrška.

Inšpekcijski nadzor je nadzor nad izvajanjem in spoštovanjem zakonov in drugih predpisov (2. člen Zakona o inšpekcijskem nadzoru, Uradni list RS, št. 56/2002, s spremembami, v nadaljevanju: ZIN). Inšpektorji delujejo v okviru inšpekcij, ki so organizirane za posamezno upravno področje. V okviru inšpekcije za prostor Gradbeni inšpektorat RS nadzira objekte predvsem v smislu preprečevanja nedovoljene gradnje in nadzora izpolnjevanja z zakonom predvidenim bistvenih lastnost objektov v vseh fazah gradnje.

Gradbeni inšpektor v okviru inšpekcijskega nadzorstva nadzoruje zlasti, ali (145. člen ZGO-1):

- so izpolnjeni pogoji za začetek gradnje in drugih del po ZGO-1,
- se gradnja ali sprememba namembnosti izvaja skladno z izdanim gradbenim dovoljenjem,
- se objekti gradijo ter ali so zgrajeni in vzdrževani tako, da zagotavljajo zanesljivost in izpolnjujejo bistvene zahteve po ZGO-1,
- so izpolnjeni pogoji za začetek uporabe objektov po ZGO-1,
- udeleženci pri graditvi objektov, ko opravljajo dejavnost prostorskega načrtovanja, projektiranja, revidiranja, gradnje in gradbenega nadzora, izpolnjujejo pogoje, določene z ZGO-1,
- se dela, za katera ni treba pridobiti dovoljenja po ZGO-1, izvajajo v skladu s prostorskimi akti in gradbenimi predpisi,
- se gradi objekt, za katerega je izdan sklep, s katerim se je dovolila obnova postopka in zadržanje izvršitve gradbenega dovoljenja.

Gradbeni inšpektor z odločbo (150. člen ZGO-1):

- odredi, da se nepravilnosti, ki jih ugotovi v zvezi z objektom ali gradnjo in vzdrževanjem, odpravijo v

- roku, ki ga določi,
- odredi, da se ustavi nadaljnja gradnja, če se ne odpravijo ugotovljene nepravilnosti v roku, ki ga je določil,
 - prepove uporabo objekta, ki se uporablja brez uporabnega dovoljenja, mu spremeni namembnost brez gradbenega dovoljenja in mu spremeni namembnost, za katero ni potrebno dovoljenje, v nasprotju s prostorskimi akti ali gradbenimi predpisi,
 - prepove vgrajevanje gradbenih proizvodov, ki ne izpolnjujejo predpisanih pogojev, ali materialov oziroma materialnih surovin, za katere ni dokazil, da so iz legalnega kopa.

V obdobju 2006–2010 je na leto opravljalo svoja dela in naloge povprečno 73 gradbenih inšpektorjev (tabela 2). Ti so letno opravili povprečno 10.634 inšpekcijskih pregledov in skladno z določili 150. člena ZGO-1 izdali povprečno 1543 odločb, od katerih se jih je letno povprečno 36,57 % nanašalo na področje vseh stanovanjskih stavb (poleg eno- torej tudi na dvo- in večstanovanjske).

V tujini zakonodaja načeloma ne dopušča, da bi bili enostanovanjski objekti pri gradnji izvzeti iz stalnega nadzora državnih inštitucij (npr. Nemčija, Avstrija, ZDA), čeprav se ureditve v zveznih državah ali deželah razlikujejo. Za razliko od britanskih inšpektorjev in nadzornikov imajo na primer teksaški tudi pristojnost uvedbe disciplinskega ukrepa, če investitor ne upošteva njihovih priporočil (Anonymous, 2008: 24). Nadzirajo gradnjo temeljev, zidov in ostrejša kakor tudi vodovodne in električne inštalacije ter opravijo končni nadzor. Investitor lahko za nadziranje posamezne faze naroči strokovnjake različnih strok, ti pa morajo biti ali zasebniki (pooblaščen inženirji ali arhitekti) ali člani teksaškega združenja za nepremičnine ali teksaškega stanovanjskega gradbenega združenja. Po izračunih (*Construction and Building Inspectors*, 2011, lastni izračuni) je v ZDA na manj kakor 3000 prebivalcev en gradbeni inšpektor, v Sloveniji pa je eden na približno 27.000 prebivalcev.

V Kanadi (Sturgeon County) potrebujejo investitorji enostanovanjskih objektov poleg lokacijskega dovoljenja tudi gradbeno, električno, plinsko in vodovodno ter dovoljenje za odpadne vode. Najmanj dva dni pred začetkom del mora investitor o svoji nameri obvestiti občino, da lahko izvaja nadzor. Cena tovrstnega nadziranja pa je že vključena v ceno posameznega dovoljenja, ki ga lahko pridobijo le pooblaščen strokovnjaki (dovoljenje za električne inštalacije torej le električar).

Za obravnavo našega problema v Sloveniji je zanimiv prav trend izdanih odločb v letih 2006–2010 v zvezi s stanovanjskimi stavbami, ki v zadnjih štirih letih raste, medtem ko je trend izvedenih inšpekcijskih pregledov relativno stalen. GIRS v svojih načrtih in poročilih

(poročila o delu GIRS za posamezno leto) kot temeljno nalogo opredeljuje čim bolj učinkovito preprečevanje nedovoljenih gradenj, vendar je treba priznati, da je področje dela gradbene inšpekcije zelo široko. Težavo predstavljajo tudi sistemske napake državnega aparata (npr. podatki iz popisa nepremičnin naj bi bili podlaga za odkrivanje gradenj na črno, kar bi omogočala vzpostavljena evidenca o upravnih aktih, ki bi morala biti vzpostavljena že leta 2005, vendar je pri tem doživela veliko zamudo).

Tabela 2: Število gradbenih inšpektorjev, inšpekcijskih pregledov, izdanih odločb v skladu s 150. členom ZGO-1 v zvezi s stanovanjskimi stavbami, Slovenija, obdobje 2006–2010

	2006	2007	2008	2009	2010
gradbeni inšpektorji	76	70	69	74	74
inšpekcijski pregledi (vsi)	11.523	10.780	10.231	10.325	10.311
inšpekcijski pregledi (stan. stavbe) ¹	3.565	3.504	3.589	3.792	3.980
odločbe: (vse)	1.568	1.367	1.494	1.529	1.756
odločbe: ²	577	440	591	570	650

Vir: GIRS, 2011.

¹ Uporabljeni podatki se nanašajo na rubriko »eno-, dvo- in večstanovanjske in socialnovarstvene stavbe« iz poročil GIRS.

² Uporabljeni podatki se nanašajo na odločbe, izdane za vse stanovanjske zgradbe.

Inšpektor pri opravljanju nalog inšpekcijskega nadzora samostojno vodi postopke ter izdaja odločbe in sklepe v upravnem postopku v skladu z Zakonom o splošnem upravnem postopku, v prekrškovnem postopku pa v skladu z Zakonom o prekrških (18. člen ZIN). V povprečju torej opravijo en inšpekcijski pregled na dva delovna dneva, pregled stanovanjske stavbe (eno-, dvo- ali večstanovanjske) pa v povprečju na dobrih pet delovnih dni ali enkrat v tednu. Ni odveč omeniti, da je vsako gradbeno dovoljenje poslano v vednost tudi območni izpostavi Gradbenega inšpektorata RS.

3.2. Prikaz stanjana na področju nedovoljenih⁹ gradenj stavb v obdobju 2006–2009

3.2.1. Prekrški po ZGO-1

O prekrških odločajo prekrškovni organi in sodišča (prvi odstavek 45. člena Zakona o prekrških, Uradni list RS, št. 7-238/03, s spremembami, v nadaljevanju: ZP-1). Prekrškovni organi so upravni in drugi državni organi ter nosilci javnih pooblastil (tudi gradbeni inšpektorji), ki izvajajo nadzorstvo nad izvrševanjem zakonov in uredb, s katerimi so določeni prekrški (drugi odstavek 45. člena ZP-1). Opozoriti je treba, da ZP-1 ne uveljavlja zgolj obtožnega (tudi predlagalnega, akuzatornega) načela,

⁹ ZGO-1 med nedovoljene gradnje uvršča nelegalno, neskladno in tudi nevarno gradnjo (12. točka 2. člena).

temveč se postopek v skladu z oficialnim načelom lahko začne tudi po uradni dolžnosti – ex offo (Tratar, 2005: 191). Relevantna so torej dejanja, ki jih prekrškovni organ opravi v smislu pregona za prekršek v okviru svoje pristojnosti (50. člen ZP-1). Vodenje inšpekcijskega postopka, izrekanje ukrepov in vročanje inšpekcijskih odločb se šteje za nujne ukrepe v javnem interesu, zato se odločba lahko izda (tudi ustno) v skrajšanem postopku brez zaslišanja strank (146. člen ZGO-1).

Prekrški investitorja, neposredno povezani z gradnjo objekta, so opredeljeni v:

- 164. členu ZGO-1, kjer 27. točka prvega odstavka določa prekrške v zvezi z naročilom za gradnjo objekta, uporabo objekta ali dajanjem objekta v uporabo, imenovanjem udeležencev projektiranja ali poverjanjem izdelave drugim udeležencem gradnje objekta ipd.;
- 174. členu ZGO-1, kjer 9. točka prvega odstavka določa prekrške investitorja pri gradnji v lastni režiji v zvezi z gradnjo, zakoličenjem in označevanjem gradbišča ter dostopnostjo v zvezi z nadzorom gradbišča;
- 179. členu ZGO-1, ki določa prekršek investitorja nelegalne gradnje (brez gradbenega dovoljenja);
- 180. členu ZGO-1, ki določa prekršek investitorja neskladne gradnje;
- 181. členu ZGO-1, ki določa prekršek investitorja nevarne gradnje; in
- 184. členu ZGO-1, ki določa prekršek investitorja v zvezi s posebnimi prepovedmi (za objekte nedovoljene gradnje izvedba komunalnih priključkov, vpis v zemljiško knjigo, njegova uporaba in promet z njim ali zemljiščem, na katerem je, in sklepanje raznih pravnih poslov).

Investitor gradnje v lastni režiji se kaznuje za prekršek, če krši katero od prepovedi iz navedenih členov, z globo od 500 do 1200 evrov. Kadar gradbeni inšpektor določi način prisilne izvršbe, znašajo globe za manj zahteven objekt, če je zavezanec fizična oseba, od 3000 do 8000 evrov. Vse poznejše prisilne globe za zavezanca, ki kljub izrečenim globam ne izpolni svoje obveznosti, se izrekajo, dokler seštevek denarnih kazni ne doseže desetkratnega zneska globe. Investitorjevi prekrški, ki jih v zvezi z gradnjo enostanovanjskega objekta v lastni gradnji določajo zgoraj navedeni členi ZGO-1, zastarajo v dveh letih. Poudariti je treba, da gradbeni inšpektor po določilih ZP-1 kot prekrškovni organ vodi t. i. hitri postopek brez odlašanja, hitro in enostavno. Tovrstna zastaranja bi bila pri gradbenih inšpektorjih kot prekrškovnih organih prve stopnje praktično nerazumljiva, podatkov o tem pa gradbeni inšpektorat ne objavlja.

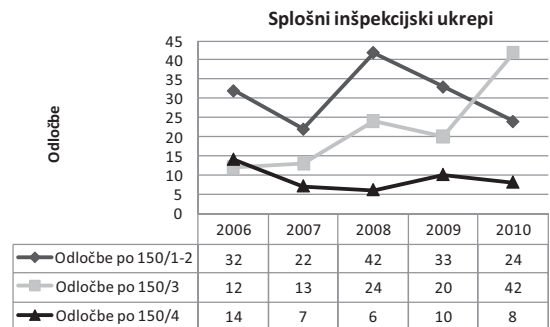
3.2.2. Odločbe gradbenih inšpektorjev

Gradbeni inšpektor v postopku inšpekcijskega nadzora izda odločbo. Izda jo lahko v skrajšanem postopku, brez zaslišanja strank, tudi ustno in tudi na gradbišču ali

objektu. ZGO-1 navaja v 2. poglavju (Inšpekcijski ukrepi) v 150. do 162. členu ukrepe gradbenega inšpektorja za bistvene kršitve, ki jih lahko stori tudi investitor gradnje enostanovanjskega objekta v lastni režiji. V nadaljevanju opisujemo osnovne značilnosti teh ukrepov, ki hkrati dajejo pregled bistvenih kršitev investitorja, in njihovo pojavnost.

Prvič, odločbe za opravo nepravilnosti v zvezi z objektom, gradnjo ali vzdrževanjem (prva točka prvega odstavka 150 člena ZGO-1), za ustavitev nadaljnje gradnje, če se ne odpravijo ugotovljene nepravilnosti (druga točka prvega odstavka 150 člena ZGO-1), za prepoved uporabe objekta (tretja točka prvega odstavka 150. člena ZGO-1) in prepoved vgrajevanja gradbenih proizvodov in mineralov (četrti točka prvega odstavka 150. člena ZGO-1).

Slika 1: Odločbe za splošne inšpekcijske ukrepe pri gradnji vseh stanovanjskih stavb, Slovenija, 2006–2010



Vir: GIRS, 2011.

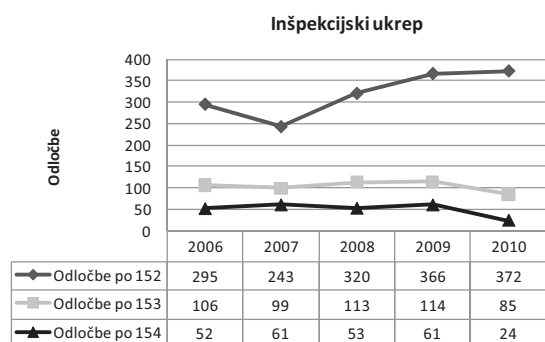
Gradbeni inšpektorji so pri gradnji vseh stanovanjskih stavb (med njimi verjetno tudi enostanovanjskih, grajenih v lastni režiji) letno izdali povprečno 31 odločb zaradi nepravilnosti v zvezi z objektom, gradnjo ali vzdrževanjem, 22 odločb za ustavitev nadaljnje gradnje, če se ne odpravijo ugotovljene nepravilnosti, in 9 odločb prepovedi vgrajevanja gradbenih proizvodov in mineralov (slika 1). Število izdanih odločb za odpravo po prvi in drugi točki prvega odstavka 150. člena ZGO-1 upada, medtem ko je v letu 2010 opazno bistveno povečanje odločb po tretji točki prvega odstavka 150. člena ZGO-1.

Drugič, odločbe za inšpekcijski ukrep pri nelegalni gradnji (152. člen ZGO-1), neskladni gradnji (153. člen ZGO-1) in nevarni gradnji (154. člen ZGO-1).

Ugotavljamo, da so gradbeni inšpektorji letno izdali povprečno 319 odločb zaradi nepravilnosti nelegalne gradnje, 103 odločbe zaradi nepravilnosti neskladne gradnje in 49 odločb zaradi nepravilnosti nevarne gradnje stanovanjskih objektov (slika 2). Število izdanih odločb po 152. členu ZGO-1 se stalno povečuje, medtem ko je v letu 2010 opazen bistven upad po 154. členu

ZGO-1. Večja ozaveščenost ljudi (možnost e-prijave nedovoljene gradnje), razpravljanje o problematiki nelegalnih gradenj v sredstvih javnega obveščanja in intenzivnejše delo gradbene inšpekcije pri odkrivanju nedovoljenih gradenj (prednostne naloge, razvidne iz poročil o delu GURS za posamezno leto) očitno zagotavljajo več odkritih primerov nelegalne gradnje.

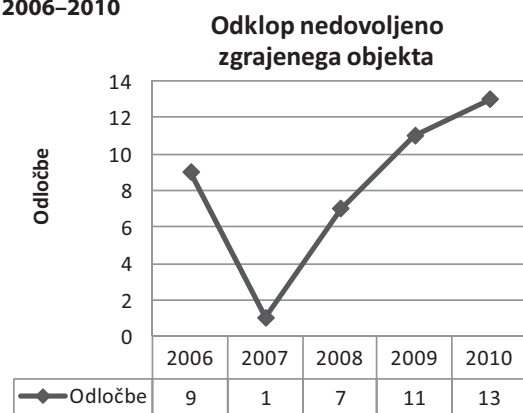
Slika 2: Odločbe za inšpekcijski ukrep pri nelegalni gradnji, neskladni gradnji in nevarni gradnji stanovanjskega objekta po ZGO-1, Slovenija, 2000–2010



Vir: Prirejeno po GIRS, 2011.

Tretjič, odločbe za inšpekcijski ukrep posebnih prepovedi, ki je bil izrečen zaradi nedovoljene gradnje in prepovedi izvedbe komunalnih priključkov na objekte gospodarske javne infrastrukture (158. člen ZGO-1).

Slika 3: Odklop nedovoljeno zgrajenega objekta (nadzor nad priključevanjem nedovoljenih gradenj na gospodarsko javno infrastrukturo), Slovenija, 2006–2010



Vir: GIRS, 2011.

Gradbeni inšpektorji so v obdobju 2006–2010 letno povprečno za 8 stanovanjskih stavb odredili odklop priključkov nedovoljeno zgrajenega objekta iz gospodarske javne infrastrukture, pri čemer število odklopov vse od leta 2007 raste (slika 3). To povečanje

števila odredb za odklop priključkov je posledica dejavnosti gradbenih inšpektorjev, ki so to področje v svojih načrtih opredelili kot prednostno (glede na vrsto gradenj) zaradi učinkovitega zmanjševanja uporabe objekta in s tem nelegalnih gradenj (poročilo o delu GIRS za posamezno leto).

Četrtič, odločbe za inšpekcijski varstveni ukrep odvzema predmetov, ki je bil izrečen zaradi nedovoljene gradnje (161. člen ZGO-1).

Ugotavljamo, da so gradbeni inšpektorji v celotnem obdobju pri inšpekcijskem nadzoru stavb izdali 6 odločb za zaseg predmetov leta 2006, nato pa odločbe s tem ukrepom niso več izdali (vir: GIRS, 2011). Gradbeni inšpektor izvajanje ukrepa inšpekcijskega varstvenega ukrepa odvzema predmetov, ki je izrečen zaradi nedovoljene gradnje, obravnava kot ukrep za povečanje učinkovitosti nadzora. Še v letu 2007 (poročilo o delu GURS za leto 2006) je gradbena inšpekcija načrtovala nadaljevanje izvajanja tega ukrepa zaradi zmanjševanja števila nedovoljenih gradenj, vendar iz poznejših poročil ni mogoče razbrati razloga za odsotnost izreka ukrepa.

3.2.3. Bistvene ugotovitve o nedovoljenih gradnjah enostanovanjskih stavb v lastni režiji

Bistvene ugotovitve raziskave o nedovoljenih gradnjah enostanovanjskih stavb v lastni režiji so:

- nesporno smo ugotovili, da so fizične osebe gradile letno povprečno kar 96,21 % vseh enostanovanjskih stavb (vir: SURS, lastni izračun);
- mnenje strokovne javnosti se močno razlikuje pri oceni o številu stavb v lastni režiji: (www.nepremicnine-smuk.com) ocenjuje se, da so fizične osebe letno v lastni režiji zgradile okoli 1300 stavb, na podlagi izsledkov raziskave Ritonjeve (2006: 6) pa je mogoče oceniti, da gradijo fizične osebe v lastni režiji letno najmanj 45 % vseh enostanovanjskih stavb, torej je letna ocena gradenj v lastni režiji okrog 3994 stavb;
- gradbeni inšpektorat ne opredeljuje nadzora gradenj fizičnih oseb enostanovanjskih stavb v lastni režiji kot prednostno nalogo, zaradi česar omenjenih podatkov o odločbah investitorjem enostanovanjskih stavb v lastni režiji ne prikazujejo;
- povsem natančnih podatkov o gradnji enostanovanjskih stavb fizičnih oseb v lastni režiji iz obstoječih evidenc SURS ali drugega vira ni mogoče pridobiti;
- odločbe gradbene inšpekcije je popolnoma jasno mogoče opredeliti na področju nelegalnosti investitorjev pri gradnji stanovanjskih objektov (op. vseh); in
- ni mogoče utemeljeno sklepati, da je pogostost odločb gradbene inšpekcije enakomerno

porazdeljena glede na način gradnje (lastna režija v primerjavi z drugimi oblikami), saj tovrstna ekstrapolacija ni ustrezno utemeljena in ne omogoča utemeljenih zaključkov.¹⁰

Zaradi navedenega ni mogoče popolnoma utemeljeno pojasniti, kolikšen je tisti delež nelegalnih dejavnosti investitorjev enostanovanjskih objektov v gradnji lastni režiji (v primerjavi z vsemi gradnjami v lastni režiji), ki jih je pristojni državni organ ugotovil pri svojem nadzoru.

3.3. Ekonomske posledice ugotovljenih nepravilnosti gradnje za investitorja

3.3.1. Odločitev investitorja za izvedbo nedovoljene gradnje stavbe

Investitor je pri odločitvi o iskanju osebne koristi z neupoštevanjem pravnih pravil v vlogi posameznika, ki natančno prouči sredstva, s katerimi lahko doseže nedovoljene cilje, hkrati pa je tudi tisti, ki natančno prouči nedovoljena sredstva, s katerimi lahko te nedovoljene cilje doseže. Poglejmo, kateri so bistveni elementi njegove odločitve o (ne)izvedbi nedovoljene gradnje. Pri gradnji enostanovanjske stavbe v lastni režiji investitor praviloma pozna osnovne oblike pravnih norm, ki jih pozitivna zakonodaja opredeljuje kot prekrške, vendar je z uvajanjem odločitev (ki jih bo država morebiti pozneje opredelila kot prekršek) prepričan, da (prirejeno po Cunk 2009: 85):

- je njegova odločitev (in izvedba) nova rešitev (celo z značilnostmi inovacije), ki izpolnjuje nekatere elemente, ki niso opredeljeni z osnovno obliko opisa prekrška (ali da bo tako vsaj mogoče prikazati) in jih država kot osnovni represivni organ ne bo mogla opredeliti kot kršitev pozitivne zakonodaje;
- njegova odločitev (in izvedba) izpolnjuje določila, ki jih država sicer opredeljuje kot kršitev pozitivne zakonodaje v obliki prekrška, vendar zaradi novosti

¹⁰ Recenzentu se zahvaljujemo za komentar. Na tem mestu prikazujemo le informativni izračun ocene deleža odločb, ki se nanašajo na gradnjo v lastni režiji. Na podlagi izsledkov raziskave Ritonjeve (2006: 6) ocenjujemo, da gradijo fizične osebe v lastni režiji letno najmanj 45 % vseh enostanovanjskih stavb, torej je letna ocena gradenj v lastni režiji okrog 3994 stavb. Pričujoča raziskava Ritonjeve je namreč edini, a hkrati dovolj dober pokazatelj gradnje v lastni režiji v Sloveniji. Ta delež smo tudi mi uporabili kot osnovo pri oceni izdanih odločb gradbenih inšpektorjev, ker drugi podatki žal niso na voljo. Pri določitvi ocene števila odločb gradbene inšpekcije, ki se nanašajo na nelegalno ravnanje investitorja pri gradnji v lastni režiji, bi lahko izhajali iz števila izdanih gradbenih dovoljenj za vse stanovanjske stavbe. Na tej podlagi ugotavljamo, da se približno 36 % vseh izdanih gradbenih dovoljenj za stanovanjske stavbe nanaša na tiste enostanovanjske stavbe, ki jih fizične osebe gradijo v lastni režiji. Ker pa prednostne naloge gradbenega inšpektorata ne opredeljujejo nadzora gradenj posamezne vrste stanovanjskih stavb po vrsti investitorja kot prednostno nalogo, lahko upravičeno predpostavljamo, da je ta delež gradenj enostanovanjskih stavb smiselno upoštevati tudi v podatkih gradbene inšpekcije pri oceni deleža izdanih odločb. Ocenjujemo, da se tako približno tretjina vseh izdanih odločb gradbenih inšpektorjev nanaša na nepravilnosti, ugotovljene pri gradnji enostanovanjskih objektov v lastni režiji (Vir: SURS, lastni izračun).

odločitve in izvedbe, pričakovanj o nedejavnosti države ali že potrjene (v praksi) neučinkovitosti države, ko gre za uspešno dokazovanje nezakonitosti ravnanja ter sankcioniranja prekrškov, ne bo nikoli odkrita (ali pa bo odkrita po preteku zastaralnega roka).

Investitor pa vsekakor izvede analizo stroškov in koristi upoštevajoč pridobljene koristi nedovoljene gradnje in stroškov, ki bi mu jih takšna identifikacija nedovoljene gradnje z izrečeno sankcijo povzročila.

Navedeno predstavlja optimiranje ekonomske racionalnosti investitorja, ki bo pri obravnavi rešitve (nedovoljene gradnje) vsekakor upošteval tudi tveganje. Bistveno komponento pri opredelitvi teže tveganja pa predstavlja izražena (ne)aktivnost oziroma (ne)strpnost državnega organa.

3.3.2. Prihranki odločitve o nedovoljeni gradnji

Sitem gradnje stavbe v lastni režiji smo zasnovali na naslednjih predpostavkah:

- investitor bo za izvedbo nekaterih zakonsko opredeljenih del (dejavnosti) vključil (poiskal, najel in plačal) druge bistvene udeležence, ki bodo naročena dela izvedli strokovno in zakonito ter zanj pravzaprav predstavljali institut garanta za takšno izvedbo,
- investitor bo preostala dela in dejavnosti izvedel ekonomsko racionalno, vendar strogo v skladu z zakonskimi predpostavkami, in
- sankcije ob ugotovljeni nedovoljeni gradnji bodo izražale posamično in tudi splošno preventivno dejavnost.

Tako poskuša investitor z odločitvami in izvedbami, opredeljenimi v prejšnjem poglavju, predvsem:

- prihraniti stroške (kadar npr. ne vključi nujnih udeležencev ali ne izvede nujno potrebnih dejavnosti in del pri gradnji) oziroma
- prihraniti čas, saj na tak način praviloma skrajša prav tako dolgotrajnejši postopek, kar se, upoštevajoč nekatere druge predpostavke (npr. trenutno biva v najemniškem stanovanju), prav tako izrazi v prihranku denarnih sredstev.

Cooter in Ulen (1996, 383–407) sta razvila ekonomsko teorijo zločina in kazni, s katero sta oblikovala model za predvidevanje prihodnjega kriminalnega vedenja, ki temelji na teoriji racionalne odločitve za izvršitev kaznivega dejanja. Z navedenim modelom lahko pojasnimo tudi dilemo oziroma racionalno odločitev investitorja, in sicer: ali bo uporabil rešitev, s katero bo izvršil nelegalno dejanje, ali ne oziroma ali bo uporabil sporno rešitev ekonomskega problema ter za presojo njene koristnosti čakal na odločitev države o morebitni kršitvi veljavne zakonodaje.

Glede kršitev določil ZGO-1 velja, da jih je mogoče razvrstiti glede na njihovo težo (ni postavil gradbene table do nelegalne gradnje), sankcije pa glede na njihovo strogost (od opozorila do odstranitve nedovoljene gradnje) in navadno se strožje sankcije izrekajo za težje kršitve ZGO-1. »Dejanska kazenska sankcija« prikazuje strogost kazenske sankcije, ki jo ZGO-1 določa kot funkcijo teže kršitve. Sankcija postaja strožja, ko se teža kršitve veča. Da bi dali konkretniji pomen, si predstavljamo kršitev. Težo kršitve lahko merimo z višino privarčevanega denarja s kršitvijo (denarna korist). Po drugi strani predpostavimo, da je tudi sankcija za kršitev denarna kazen, tako da strožja sankcija pomeni višjo globo. Razmerje 100 % kaže razporeditev instituta sankcije, ki je še zlasti pomemben za zastraševanje. Takšna sankcija, ne glede na težo kršitve, ki jo gradbeni inšpektor dosodi investitorju, je ob tem razmerju povsem enaka vsoti, ki se ji je investitor s kršitvijo izognil. Če se je investitor izognil 1000 evrom, bo višina sankcije prav tako 1000 evrov. Ko je strogost sankcije popolnoma enaka teži kršitve, ima postopek za posledico popolno plačilo celotne privarčevane vsote. Zato je razmerje 100 % poimenovano »popolno vračilo«.

Če mora investitor, ko gradbeni inšpektor odkrije kršitev, le povrniti privarčevano korist, sankcija ne deluje zastraševalno. Zato mora izrečena sankcija nadgraditi popolno vračilo. Nad razmerjem 100 % popolnega vračila je zato treba opredeliti večje razmerje. To razmerje pomeni dejansko razporeditev sankcij v nekem pravnem sistemu. Razmerje dejanske kazenske sankcije pa določi zakonodajalec. V našem primeru bomo zgolj teoretično predpostavili možnost samo izreka globe, navedene trditve pa je mogoče smiselno uporabiti tudi ob izrekih drugih sankcij: pri tem je treba nedvomno upoštevati predvsem nekatere dodatne psihološke in sociološke opredelitve (pozitivne ali negativne) investitorja. Investitor bo torej ob sprejemu odločitve o potencialni kršitvi nedvomno izvedel analizo glede na predstavljena dejstva o institutu popolnega vračila (razmerje 100 %), o teži kršitve (posledično strogosti zagrožene sankcije – vrednost nad razmerjem 100 %) in pridobljeni koristi (privarčevanega denarja).

Cooter in Ulen (1996) poudarjata, da je sankcioniranje kaznivih dejanj zgolj verjetno, kar velja tudi v našem modelu investitorja, ki krši ZGO-1. Investitor, ki svoje odločitve sprejema racionalno, pri razmišljanju o izvršitvi kršitve upošteva verjetnost sankcije. Racionalni investitor izračuna pričakovano korist kršitve, ki je vsaj enaka pridobljeni koristi (privarčevanemu denarju), od katere odšteje predvideno sankcijo, pomnoženo z verjetnostjo, da bo kršitev ugotovljena in sankcija izrečena. Npr.: denarna kazen za kršitev znaša 1200 evrov (to je najvišja globa za investitorja v skladu z ZGO-1), verjetnost, da bo sankcija ugotovljena in izrečena investitorju, pa je enaka 0,75. Tako je pričakovana sankcija enaka $0,75 \times 1200 \text{ evrov} = 900 \text{ evrov}$. Ta element negotovosti sankcije

je v razmerju 100 %, saj je nižje razmerje rezultat 100 % poravnave, zmanjšane za odbitek zaradi negotovosti sankcije.

Pričakovana sankcija se torej lahko spusti pod 100 %, ki zagotavlja popolno vračilo. To pa se zgodi tudi v primeru, ko je sicer doseženo popolno vračilo, vendar je s kršitvijo dosežena še neka dodatna (pri določanju sankcije prenizko ali neovrednotena) korist investitorja (zaradi kršitve so se odselili sosedje in mu poceni prodali bodisi zemljišča bodisi stavbe) ter v primeru, ko oškodovanci (sosedje) v postopku niso prijaviili premoženjskopravnega zahtevka, ali ko organ napoti oškodovanca glede premoženjskopravnega zahtevka na pravdo (pa oškodovanec od nje odstopi). Znotraj tega razmerja investitor s kršitvijo pridobi več, kakor pričakuje, da bo izgubil, zato kršitev prinaša korist.

3.3.3. *Posledice odkritja nedovoljene gradnje*

Ko govorimo o stroških odkritja nedovoljene gradnje, moramo takoj opozoriti na bistveno vlogo udeleženca, ki ugotavlja navedeno nelegalnost gradnje:

- če značilnost nedovoljene gradnje ugotovita projektant PGD ali nadzornik, se praviloma (če investitor upošteva navodilo) to izrazi kot povečanje neposrednih stroškov (odprava nepravilnosti) ali časa (čas, potreben za izvedbo dejavnosti). Zanimivo je tudi dejstvo, da ima popolnoma enake posledice za investitorja tudi odkritje nelegalnosti s strani gradbenega inšpektorja v primeru, da gradbeni inšpektor izreče ukrep opozorila,
- če nedovoljeno gradnjo ugotovi gradbeni inšpektor in v prekrškovnem postopku izda odločbo s sankcijo, pa poleg zgoraj opredeljenega časa in neposrednih stroškov izvedbe nastanejo kot posledica tudi posredni stroški (v najlažji obliki kot globa, morebitni dodatni ukrepi – zaseg, v najhujši kot rušitev stavbe). Globo se lahko nato preoblikuje v uklonilni zapor, kar pa še poveča časovno spremenljivko.

Temeljna značilnost globe se kaže v njihovem kaznovanem značaju z opredelitvijo povračilne (retributivne) sankcije, ki je praviloma namenjena zagotovitvi posebne preventivne dejavnosti (preprečevanje konkretnemu storilcu prekrška, da bi dejanje ponovil) in splošne preventivne dejavnosti (učinek sankcije, ki pomeni splošno opozorilo ali odvrčanje vseh potencialnih storilcev od storitve prekrškov). Opozoriti pa je treba tudi na ekonomski vpliv sankcije na kršitelja (globo, odvzem predmetov in odvzem premoženjske koristi) oziroma njihov časovni vpliv (varnostni ukrep in sprememba globe v uklonilni zapor). V praksi je teh ukrepov sorazmerno malo, kar je najverjetneje tudi posledica usmeritve gradbene inšpekcije, ki praviloma uporabi opozorila in šele nato druge prisilne ukrepe (poročila o delu GIRS). Zato so v splošnem koristi večje od stroškov: posamezniki se v določenem institucionalnem okolju,

ki slabše deluje, obnašajo racionalno na kratek rok. Posledice tega pa so degradacija institucionalnega okolja in zmanjševanje tveganja investitorja.

4. Sklep

Investitor enostanovanjske stavbe vlaga svoja sredstva v gradnjo največkrat zaradi zagotovitve osnovnih bivalnih pogojev. Juvanec (2008, 18) meni, da kakovost gradnje in njegova uporaba nista v neposredni zvezi in da investitor vpliva na vsebino, torej na funkcijo objekta, na estetsko plat pa le, če želi večjo urejenost. Od ravni investitorjeve kulture naj bi bilo odvisno, ali bo v danih okvirih izbral najslabšo ali najboljšo rešitev ali pa bo iz teh okvirov zavestno kaj izločil. Po njegovem mnenju namreč vsaka (nesankcionirana) črna gradnja prinese osnovo za nadaljnjo gradnjo, množilno za deset novih podobnih gradenj.

Ugotavljamo, da se investitorji nedovoljene gradnje znotraj slabo delujočega institucionalnega okolja na kratek rok obnašajo racionalno, saj so pričakovane koristi od nedovoljenega delovanja večje od možnih stroškov. Pri svojih dejanjih v precejšnji meri ne spoštujejo določila pozitivne zakonodaje, kar bi lahko pomenilo, da njihova dejanja temeljijo na realnem pričakovanju, da je državna uprava s svojim nadzorstvenim aparatom neučinkovita in neuspešna.

Ključ za družbeno odgovorno ravnanje investitorjev je zato v družbeno odgovornem delovanju institucij, na vzpostavitvi učinkovitega in preglednega institucionalnega okolja, ki bo uravnotežilo stroške in koristi od nedovoljenega delovanja investitorjev pri gradnji v lastni režiji. S tem bodo odpravljeni vzroki in posledice za nedovoljeno delovanje investitorjev znotraj hitro delujočega in pravičnega zakonodajnega okvira.

Prav tako ni smiselno zagovarjati piramidne podrejenosti ali nadrejenosti posamezne stopnje družbene odgovornosti. Potreben je premik k smiselnemu, celostnemu in hkratnemu upoštevanju nepogrešljivih, nujnih in zahtevanih vložkov občje (vseobsegajoče) konsistentnosti (usklajenosti, neprotislovnosti in doslednosti) udeležencev (Cunk 2010: 6).

Dokler ne bo tega miselnega premika pri vseh udeležencih gradnje enostanovanjskih objektov v lastni režiji, bo osnovno ravnanje investitorja le sledenje izpolnjevanja zahtev homo economicusa. Na institucijah je, da odgovorijo na vprašanje, zakaj udeleženci gradnje enostanovanjskih objektov v lastni režiji niso pripravljene spoštovati zakonskih določil in plačevati za udeležence (za hkratno doseganje tudi ostalih stopenj družbene odgovornosti), če pa je verjetnost odkritja nedovoljenih dejavnosti minimalna ali je sploh ni. Če se nepravilnost odkrije, je rešitev vprašljiva in postopki predolgi.

Viri in literatura

Anonymous. (2008). Counties, like cities, required to have inspections. *Texas Banking*, 97 (9), str. 24. Dostopno na: Proquest Database (9. 6. 2011).

Baiche, Bousmaha, Nicholas Walliman in Raymond Ogden. 2006. Compliance with building regulations in England and Wales. Department of Architecture, School of the Build Environment, Oxford Brookes University, Oxford UK, 24 (4), str. 279–299.

Bajt, Aleksander in Franjo Štiblar. 2004. *Ekonomija. Ekonomska analiza in politika*. Ljubljana: GV Založba.

Bojnec, Štefan, Žiga Čepar, Tanja Kosi in Bojan Nastav. 2007. *Ekonomika podjetja*. Koper: Fakulteta za management.

Breznik, Janez in Duhovnik, Janez. 2005. Uvodna pojasnila h komentarju. V: *Zakon o graditvi objektov s komentarjem*. Ljubljana: GV Založba.

Breznik, Janez in Duhovnik, Janez. 2010. Uvodna pojasnila h komentarju. V: *Zakon o graditvi objektov (ZGO-1) s komentarjem*. J. Breznik in drugi. Ljubljana: GV Založba.

Carroll, B. Archie in K. Ann Buchholz. 2000. *Business & society's ethics and stakeholder management*. 4th. Edition, Cincinnati (Ohio): South-Western College.

Cooter, Robert in Thomas Ulen. 1996. *Law and Economics – 2nd Edition*. Reading (Massachusetts): Addison Wesley Longman, Inc.

Cunk, Zoran. 2009. Navidezno inovativne, a pravno sporne rešitve kriznih situacij v pravni osebi. Magistrsko delo. Maribor: Ekonomsko-poslovna fakulteta.

Cunk, Zoran. 2010. Dinamični model družbene odgovornosti podjetja – model občje konsistentnosti. V: *Eseji o družbeni odgovornosti*. M. Mulej in A. Hrast. Maribor: Inštitut za razvoj družbene odgovornosti – IRDO in Ljubljana: Inštitut za trajnostni razvoj, prostorsko načrtovanje in okoljske študije: Zavod Ypsilon, 6. poglavje.

Gruden, Barbara in Polona Kovač. 2007. Procesne posebnosti upravnega postopka izdaje gradbenega dovoljenja. *Uprava*, V (1/2007), str. 43-66.

Hausbau mit Eigenleistung. Dostopno na: <http://www.wohnungen.lu/hausbau/hausbau-mit-eigenleistung.html> (10. 6. 2011).

Juvanec, Borut. 2008. Skladen razvoj med teorijo in odnosi. *AR* (2), str. 14–23.

Klemenčič Manič, M., Cunk, Z. in Bojnec, Š. (2011). Investitor in (ne)odgovornost nadzornika pri gradnji enostanovanjske stavbe v lastni režiji. Uprava, IX (3/2011), str. 7-33. Ljubljana: Fakulteta za upravo.

Mulej, Matjaž etc. (2000). Dialektične in druge mehkosistemske teorije (podlaga za celovitost in uspeh managementa). Maribor: Univerza v Mariboru, Ekonomsko-poslovna fakulteta.

Mulej, Matjaž, Vojko Potočan, Zdenka Ženko in Štefan Kajzer: Etika soodvisnosti kot ozadje družbene odgovornosti. V: Eseji o družbeni odgovornosti. M. Mulej in A. Hrast. Maribor: Inštitut za razvoj družbene odgovornosti – IRDO in Ljubljana: Inštitut za trajnostni razvoj, prostorsko načrtovanje in okoljske študije: Zavod Ypsilon, 4. poglavje.

Nach dem Hausbau. Dostopno na: <http://www.help.gv.at/Content.Node/226/Seite.2260600.html> (13. 6. 2011).

Nepremičnine Smuk. Dostopno na: www.nepremicnine-smuk.com (3. 5. 2011).

Pličanič, Senko. 2003. Temelji ekološkega prava: kako uzakoniti zmernost pri človekovih odnosih z živalmi, rastlinami in neživim svetom. Ljubljana: Cankarjeva založba.

Poročilo o delu inšpektorata Republike Slovenije za okolje in prostor za leto 2010, februar 2011. Dostopno na: http://www.iop.gov.si/fileadmin/iop.gov.si/pageuploads/IRSOP_dokumenti/Porocilo_UZ/LETNO_POROCILO_20101_1_.pdf (2. 4. 2011).

Poročilo o delu inšpektorata Republike Slovenije za okolje in prostor za leto 2008, številka 020-10/2009, januar 2009. Dostopno na: http://www.iop.gov.si/fileadmin/iop.gov.si/pageuploads/IRSOP_dokumenti/Porocilo_UZ/LETNO_POROCILO_20101_1_.pdf (2. 4. 2011).

Poročilo o delu inšpektorata Republike Slovenije za okolje in prostor za leto 2009, številka 020-22/2010, marec 2010. Dostopno na: http://www.iop.gov.si/fileadmin/iop.gov.si/pageuploads/IRSOP_dokumenti/Porocilo_UZ/LETNO_POROCILO_20101_1_.pdf (2. 4. 2011).

Prašnikar, Janez, Polona Domadenik in Matjaž Koman. 2008. Mikroekonomija. Ljubljana: GV Založba.

Pravilnik o gradbiščih (Uradni list RS, št. 55/08, 54/09).

Pravilnik o projektni dokumentaciji (Uradni list RS, št. 55/05).

Pravilnik o zahtevah za nizkonapetostne električne

inštalacije v stavbah (Uradni list RS, št. 41/2009).

Republika Slovenija, Ministrstvo za okolje in prostor, Inšpektorat RS za okolje in prostor, Urad predstojnika, Poročilo o delu inšpektorata Republike Slovenije za okolje in prostor za leto 2006, številka 020-8/2007, januar 2007. Dostopno na: http://www.iop.gov.si/fileadmin/iop.gov.si/pageuploads/IRSOP_dokumenti/Porocilo_UZ/LETNO_POROCILO_20101_1_.pdf (2. 4. 2011).

Republika Slovenija, Ministrstvo za okolje in prostor, Inšpektorat RS za okolje in prostor, Urad predstojnika, Poročilo o delu inšpektorata Republike Slovenije za okolje in prostor za leto 2007, številka 020-10/2008, februar 2008. Dostopno na: http://www.iop.gov.si/fileadmin/iop.gov.si/pageuploads/IRSOP_dokumenti/Porocilo_UZ/LETNO_POROCILO_20101_1_.pdf (2. 4. 2011).

Ritonja, Tina. 2006. Anketa o samogradnji v gospodinjstvih. Dostopno na: http://www.stat.si/radenci/program_2006/D3_Ritonja.doc (9. 6. 2011).

Sodba Upravnega sodišča Republike Slovenije, UL0003270, Sodba I U 1085/2009, z dne 20/05-2010).

Statistični urad RS. Dostopno na: <http://www.stat.si/> (2. 4. 2011).

Sturgeon County. Dostopno na: <http://www.sturgeoncounty.ab.ca/SERVICES/CountyServices/PlanningandDevelopment/FrequentlyAskedQuestions/tabid/135/Default.aspx> (12. 6. 2011).

The World Bank. Time required to obtain an operating license (days). Dostopno na: <http://data.worldbank.org/indicator/IC.FRM.DURS> (13. 6. 2011).

Tratar, Boštjan. (2005). Komentar k členom 45–58. V: Zakon o prekrških s komentarjem. I. Bele et. al. Ljubljana: GV Založba.

Verovšek, ŠpelainMatevžJuvančič.(2009).Prepoznavanje prostorskih kvalitet med mladostniki. Urbani izziv, 20 (1), str. 43–52.

Zakon o evidentiranju nepremičnin, Uradni list RS, št. 47/06, s spremembami.

Zakon o graditvi objektov – ZGO-1, Uradni list RS, št. 46/04, s spremembami.

Zakon o prekrških ZP-1, Uradni list RS., št. 7-238/03, s spremembami.

Zakona o določanju območij ter o imenovanju in označevanju naselij, ulic in stavb, Uradni list RS, št. 25/2008.

Navodila avtorjem za oblikovanje in pošiljanje znanstvenih in strokovnih prispevkov za objavo v IB reviji

Prispevke objavljamo v slovenskem jeziku, na avtorjevo željo in v skladu z uredniškim programom IB revije pa tudi v angleškem jeziku, v takem primeru mora biti povzetek v slovenskem jeziku nekoliko daljši (ena stran).

Za vse članke oziroma prispevke velja obojestransko anonimni recenzentski postopek. Recenzenta sta lahko dva in ju izbere uredništvo. Uredništvo si pridržuje pravico zavrnitve članka brez zunanjega recenziranja.

Zaradi anonimnega recenziranja naj bodo podatki o avtorju priloženi na posebni naslovni strani. Ta naslovna stran naj vsebuje ime in priimek avtorja, strokovni naziv, domači naslov in polni naslov ustanove, telefonsko številko, ter predlog tipa po tipologiji, ki se uporablja pri vodenju bibliografij v sistemu COBISS, ter izjavo, da predloženo besedilo še ni bilo objavljeno oziroma ni v pripravi za tisk. Če je naslov članka zelo dolg, naj avtor predlaga tudi skrajšani naslov.

V primeru, da je delo skupinsko, je treba navesti soavtorje skupaj z ustreznimi podatki.

IB revija je bila sprejeta v mednarodno bazo revij Journal of Economic Literature (JEL). Zato je potrebno članek opremiti s trištevlično kodo JEL klasifikacijskega sistema, ki ga najdete na spletni strani: http://www.econlit.org/subject_descriptors.html#J.

Vse prispevke lektoriramo. Če ob lektoriranju prihaja do večjih sprememb, uredništvo članek vrne v avtorizacijo.

Dolžina besedila naj ne presega eno avtorsko polo (16 strani - avtorska stran obsega 30 vrstic v širini 60 znakov ali skupaj 1800 znakov s presledki in ločili) oziroma 30.000 znakov. Prispevek naj bo opremljen s ključnimi besedami in povzetkom v angleškem in slovenskem jeziku. Tabele, grafe, slike je treba kot priloge predložiti v izvirniku, opremljene z naslovi in legendo.

Besedilo celotnega prispevka, skupaj z morebitnimi formulami, vključenimi v besedilo mora biti napisano v pisavi Myriad Pro (alternativa Arial), velikosti 9, opombe pod besedilom pa v velikosti 7. Besedilo mora biti poravnano na obeh straneh, z enim razmikom med odstavki. Besedilo povzetka in ključne besede morajo biti v kurzivi.

Dolžina posamezne formule med besedilom ne sme biti daljša od 7cm. V primeru, da je formula daljša jo je treba razbiti na več vrstic.

Besedilo prispevka mora biti oddano v .doc formatu ter opremljeno z vsemi tabelami in grafikoni

Grafikone je treba predložiti tudi v izvirniku, v .xls formatu, v črnobeli grafiki (ne v barvah). Velikost grafikona je 7,5 cm x 7,5 cm. Oblika pisave je Myriad Pro (alternativa Arial), velikost pisave 9.

Tabele se lahko predložijo v .doc ali .xls formatu, Oblika pisave je Myriad Pro (alternativa Arial), velikost pisave 8.

Uporabljeno literaturo in vire je treba navesti v seznamu na koncu članka in urejeno po abecednem redu priimka avtorjev. Osnovna oblika reference v besedilu je (Kovač, 1998), v seznamu na koncu članka pa: Priimek, začetnico imena. (Leto). Naslov knjige (Prispevka. Naslov revije ali zbornika, številka, strani). Kraj: Založba.

Opombe je treba v besedilu označiti z zaporednimi številkami od začetka do konca besedila, nadpisanimi na ustreznem mestu v besedilu in po enakem vrstnem redu razvrščene pod besedilom.

Prispevek je treba oddati v tiskanem izvodu in v elektronski obliki.

Prispevke pošljite na naslov uredništva:

Urad RS za makroekonomske analize in razvoj, Gregorčičeva 27, 1000 Ljubljana, ali na e-pošto tehnične urednice: urska.sodja@gov.si.

Za vse nadaljnje informacije se obrnite na uredništvo IB revije.

Uredništvo

ib revija

št. 4 let. XLV, 2011

ISSN 1318-2803



9 771318 280019