Bojan Regvar, Rok Ovsenik

SOCIALNI IN EKONOMSKI VIDIKI VSTOPA V EVROPSKO UNIJO

UVOD

Razlogi za povečevanje obsega uporabnikov socialnega varstva v Sloveniji so v zadnjem desetletju prisotni v različnih dejavnikih. Eden pomembnejših vzrokov za povečevanje obsega uporabnikov socialnega varstva v zadnjih desetih letih je v Sloveniji in tudi ostalih tranzicijskih državah zaostanek v konkurenčnosti v primerjavi z gospodarstvom držav Evropske Unije. Na rast obsega uporabnikov v določeni meri vpliva tudi dopolnjevanje metodologije spremljanja tega pojava, saj se je metodologija statističnega urada Slovenije za spremljanje obsega uporabnikov socialnega varstva spreminjala, kar je vplivalo tudi na evidentiranje obsega uporabnikov socialnega varstva, ne glede na te spremembe pa vseskozi opažamo naraščanje stroškov za reševanje problemov socialnega varstva.

Povečevanje obsega uporabnikov socialnega varstva je glede na izhodišče klasične dvosektorske analize podlaga za dvig stroškov javne porabe, ki jih je treba nameniti za pokrivanje stroškov socialnega varstva. V odsotnosti strategij za razvoj konkurenčnosti in ukrepov na področju socialnega varstva dvig obsega uporabnikov socialnega varstva vpliva na povečanje javne porabe, kar zaradi povečevanja stroškovnih obremenitev dodatno zmanjšanje konkurenčnost.

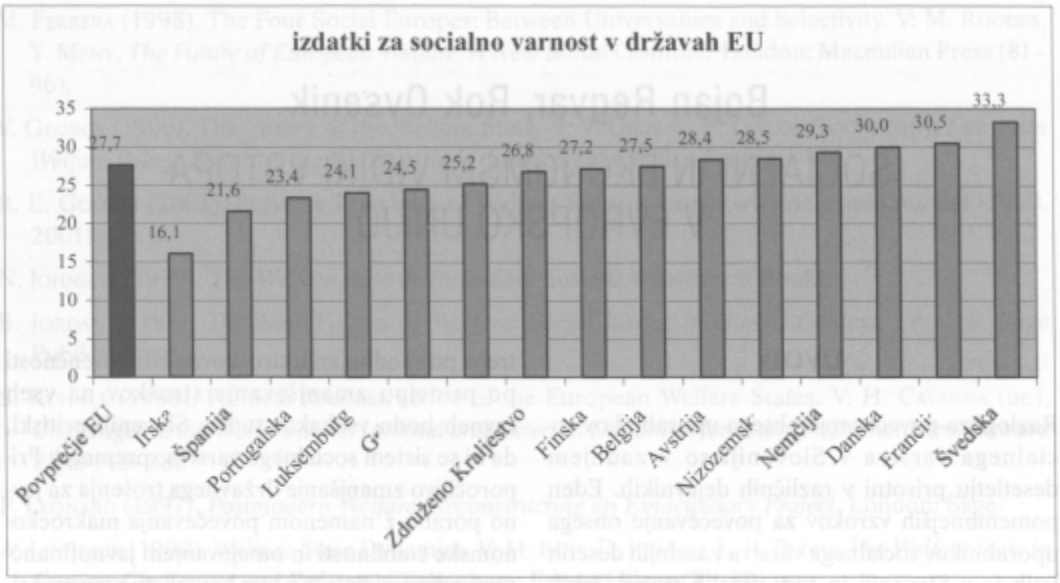
VLOGA SOCIALNEGA VARSTVA PRI POVEČEVANJU MEDNARODNE KONKURENČNOSTI

Stroški socialnega varstva so najvišji posamičen strošek držav Evropske Unije, zato je obseg sredstev za ta namen izrazito podvržen interesu makroekonomistov, da bi ga zmanjšali. Zaradi potrebe po spodbujanju stroškovne konkurenčnosti po principu zmanjševanja stroškov na vseh ravneh bodo vsekakor tudi v Sloveniji pritiski, da bi se sistem socialnega varstva spremenil. Priporočljivo zmanjšanje državnega trošenja za javno porabo z namenom povečevanja makroekonomske stabilnosti in omejevanjem javnofinančnega primanjkljaja je v tem kontekstu povsem šolski koncept izvajanja sprememb in oblika priporočil na osnovi klasične dvosektorske analize potrošne in proizvodne strani v celotni družbi. Vloga socialnega varstva bo morala biti vse bolj proaktivna in po možnosti vse manj obremenjevati stroške javne porabe. To je trend sprememb v socialnem varstvu, ki je primerljiv tudi z ostalimi državami.

V obdobju velike nezaposlenosti in majhne gospodarske uspešnosti predvsem rast bruto družbenega proizvoda povečuje možnosti za dvig kvalitete življenja in vpliva na zmanjšanje obsega uporabnikov socialnega varstva. Na to vpliva bolj kakor večanje obsega različnih subvencij, rast institucij ali spremembe ukrepov na področju socialnega varstva. Značilnost delovanja institucij in ukrepov socialnega varstva je, da dajejo rezultate dolgoročno in da vplivajo na povečevanje kohezivnosti in socialne stabilnosti, vendar je kot učinkovit kratkoročni dejavnik zmanjševanja socialnih problemov mogoče potrditi predvsem rast gospodarskih aktivnosti, ki spodbujajo zaposlovanje.

Velika verjetnost je, da bodo države kandidatke za vstop v Evropsko Unijo za izenačitev s povprečjem gospodarske in socialne ravni držav Evropske Unije potrebovale tudi več kakor 20 let. To je mogoče potrditi v primeru izračuna z upoštevanjem 2% višjega doseganja bruto družbenega proizvoda od povprečja bruto družbenega proizvoda držav Evropske Unije. Povprečje ravni kupne moči prebivalcev držav kandidatk za vstop

Graf 1: Delež t. i. socialnih stroškov v bruto družbenem proizvodu posameznih držav (EUROSTAT 1998)



v Evropsko unijo dosega namreč 34% delež kupne moči prebivalcev Evropske unije (EUROSTAT 2001). To nesorazmerje med državami je prisotno od 1996 pa do 2000. Preprost matematični izračun kaže, da v primeru 4% rasti kupne moči prebivalcev držav kandidatk in samo 2% rasti kupne moči prebivalcev Evropske unije letno niti časovno obdobje 20 let ne bo zadostovalo za izenačitev kupne moči. Glede na časovno dimenzijo reševanja problema gospodarske in posledično socialne zaostalosti držav kandidatk si lahko predstavljamo izračun s predpostavko, da bo rast bruto družbenega proizvoda v državah kandidatkah manjša od želene, da se bo njihova konkurenčnost še poslabševala, ali pa da bo gospodarska recesija zajela celotno Evropsko Unijo in posledično tudi države kandidatke. V spremenljivih okoliščinah zaradi različnih dejavnikov ni mogoče vnaprej zagotoviti trajne gospodarske rasti, zato je mogoče pričakovati dalj časa trajajoče težave pri odpravljanju zaostanka v konkurenčnosti v državah kandidatkah, posledično pa tudi v zmanjševanju števila uporabnikov socialnega varstva. Rast t. i. »socialnih stroškov« v državah kandidatkah je predvidljiv tudi zaradi zaostajanja v standardih socialnega varstva, še zlasti v državah, kjer javne službe in storitve niso primerljive s standardi v Evropski Uniji.

V okoliščinah zaostanka konkurenčnosti držav kandidatk za vključitev v Evropsko Unijo bi morali biti makroekonomski ukrepi v teh državah drugačni od makroekonomske politike v Evropski Uniji. Zaradi majhnosti posameznih gospodarstev v primerjavi s celotnim ekonomskim sektorjem Evropske Unije (za najbolje pripravljeno kandidatko Slovenijo velja, da dosega 0,25% BDP EU) in potrebe po povečevanju konkurenčnosti znotraj industrijske proizvodnje v Evropski Uniji bo prišlo v številnih regijah do gospodarskih težav. V težavnih obdobjih si vsaka država pri spodbujanju gospodarske rasti in zmanjševanju obsega brezposelnih oseb pomaga z ustreznimi makroekonomskimi ukrepi (fiskalni, monetarni, davčni). Ker pa je svobodna konkurenca in enotna monetarna politika znotraj držav Evropske Unije pomembno vodilo, ki onemogoča protekcionizem z zaščitnimi ukrepi, bodo po vstopu v Evropsko Unijo številni tovrstni ukrepi onemogočeni, to pa lahko vpliva na povečevanje obsega uporabnikov socialnega varstva tudi v Sloveniji.

ALI LAHKO VKLJUČEVANJE V EU ZMANJŠA ŠTEVILO UPORABNIKOV SOCIALNEGA VARSTVA

Vpliv vključevanja v Evropsko Unijo na družbeni razvoj lahko analiziramo z različnih vidikov. Analize so pretežno usmerjene v dolgoročne

gospodarske in ekonomske koristi, manj pa v kratkoročne negativne učinke, torej v učinke, ki jih je teže napovedati in so manj ugodni od predvidljivih dolgoročnih koristi.

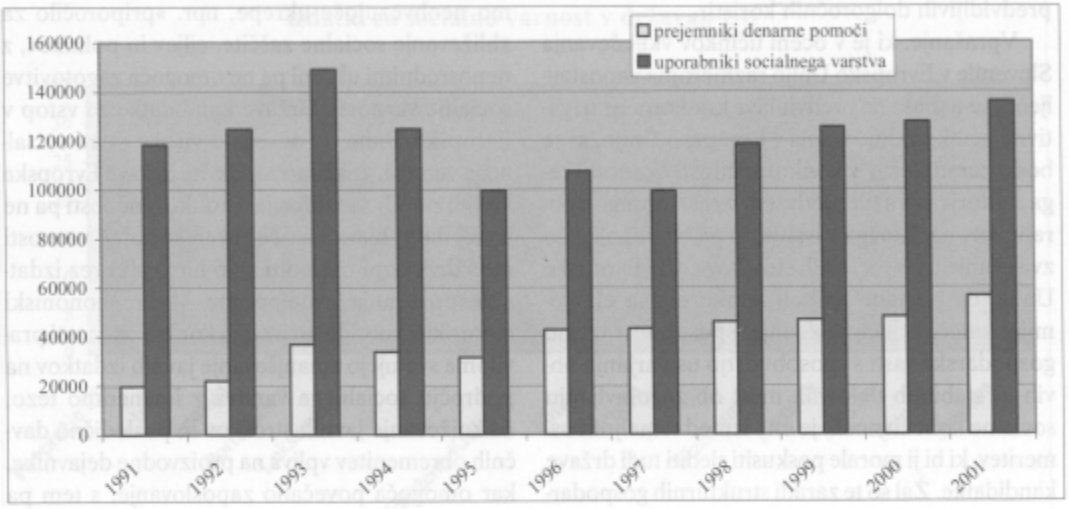
Vprašanje, ki je v oceni učinkov vključevanja Slovenije v Evropsko Unijo razmeroma zapostavljeno, se nanaša na predvidljive kratkoročne negativne učinke vključevanja v Evropsko Unijo, ki se bodo zaradi težav v konkurenčnosti ekonomskega sektorja odrazili predvsem v rasti obsega uporabnikov socialnega varstva, to pa bo pogojevalo zviševanje t. i. »socialnih stroškov«. Cilj Evropske Unije, da postane najbolj konkurenčna ekonomija, katere temelj je znanje, sposobnost trajne gospodarske rasti s sposobnostjo ustvarjanja novih in stabilnih delovnih mest ob zagotavljanju socialne kohezivnosti, je ena izmed temeljnih usmeritev, ki bi ji morale poskusiti slediti tudi države kandidatke. Žal so te zaradi strukturnih gospodarskih in socialnih težav zvečine močno ovirane pri doseganju razvojnih ciljev in želene gospodarske rasti, zlasti zaradi obstoječega zaostanka v konkurenčnosti in večjega obsega socialne problematike. Pogoj za vključitev v Evropsko Unijo in hkrati tudi dejavnik sprememb na področju zaposlovanja je liberalizacija tržišča, kar pomeni odpravo različnih subvencij, odpravo državnega monopola, odpravo nadzorovanih cen in privatizacijo javnih podjetij. Ti dejavniki pa so velika agregatna podstat rasti obsega nezaposlenih. To pa je glavna podstat rasti uporabnikov socialnega varstva.

Če v analizi tveganja vključevanja manj razvitih držav v Evropsko Unijo upoštevamo, da imajo države kandidatke za vstop v Evropsko Unijo številne gospodarske težave in čezmerno porabo javnih sredstev, potem lahko pokažemo na pomemben dejavnik analize tveganja, ki negira možnost hitrega odpravljanja težav v njihovih sistemih socialnega varstva. Gospodarstvo držav kandidatk je nekonkurenčno, obseg nezaposlenih in uporabnikov socialnega varstva pa velik. Liberalizacija tržišča v osnovi zahteva prilagajanje vseh družbenih sistemov potrebi po izboljševanju konkurenčnosti, kar vključuje zmanjševanje stroškov na različnih ravneh, previsoki socialni stroški pa omejujejo konkurenčnost, zaradi česar so podvrženi interesu po njihovem omejevanju.

Ohranjanje visoke ravni socialnega varstva je imperativna vrednota držav Evropske Unije, znotraj uravnavanja sistema socialnega varstva pa je vsaka država samostojna pri določanju strategij, sprejemanju zakonodaje, organizaciji in financiranju lastnega sistema socialne varnosti. Evropska Unija lahko prek evropske komisije sprejema samo neobvezujoče ukrepe, npr. »priporočilo za zbliževanje socialne zaščite, ciljev in politike«, z neposrednimi ukrepi pa ne omogoča zagotovitve socialne varnosti. Države kandidatke za vstop v Evropsko Unijo ne dosegajo visoke ravni socialnega varstva, značilne za razvite države Evropske Unije, zaradi zaostajanja v konkurenčnosti pa ne kaže, da bi bilo mogoče raven socialne varnosti med državami uskladiti zelo hitro ali brez izdatnega povečanja javne porabe. Makroekonomski teoretiki v kontekstu razvoja konkurenčnosti praviloma svetujejo zmanjševanje javnih izdatkov na področju socialnega varstva z imanentno tezo, da zniževanje javnih stroškov in posledično davčnih obremenitev vpliva na proizvodne dejavnike, kar omogoča povečano zaposlovanje, s tem pa se zmanjšuje obseg uporabnikov socialnega varstva. Vzdrževanje visoke ravni socialnega varstva je posebnost Evropske Unije v primerjavi z manj razvitimi državami, evropskim ciljem pa v okviru svojih možnosti sledi tudi Slovenija. Seveda to nalaga velike stroške, klasična dvosektorska analiza pa v primeru povečanih potreb napoveduje negativne trende na področju javne porabe, ki so vse bolj prisotni tudi v Sloveniji. Zaradi potrebe po razvoju konkurenčnosti je tudi v Sloveniji vse bolj poudarjena nikoli dokončana zgodba o potrebi po spremembi sistema socialne varnosti, tako da bodo standardi socialne varnosti podobni standardom v Evropski Uniji, na drugi strani pa je prisoten trend po zniževanju stroškov. Konfliktnost možnosti in ciljev je mogoče zaslediti v različnih dokumentih (npr. nacionalni program socialnega varstva do leta 2005) in izvajalski praksi (omejitve v državnem proračunu), ki se v izkazanih potrebah in dejanskih možnostih razlikujejo, tovrstni konflikt med cilji in možnostmi pa se bo s poslabševanjem konkurenčnosti samo še zaostroval.

Če je bil leta 1993 dosežen vrh socialne problematike z najvišjim obsegom nezaposlenih in sočasno tudi največjim obsegom uporabnikov socialnega varstva, je od leta 1993 povprečno mesečno število upravičencev do denarne pomoči izrazito narastlo in je mogoče zanesljivo napovedati povečano rast stroškov, povezanih z denarnimi socialnimi pomoči tudi za naslednje kratkoročno obdobje. Ta rast je sočasna tudi s spremembo starostne strukture nezaposlenih. Pomembno je,

Grafični prikaz 2: Število uporabnikov socialnega varstva in delež prejemnikov denarne socialne pomoči (Statistični urad RS 2002)



da je bilo leta 1991 med brezposelnimi 19% starejših od 40 let, leta 2001 pa se je njihov delež povzpel na 48,9% (Republiški zavod za zaposlovanje 2001). Vse bolj velja, da se le malo brezposelnih, starih nad 40 let, ponovno zaposli, kar vsekakor vpliva na obseg denarnih socialnih pomoči. Rast negativnega trenda v tem segmentu nezaposlenih je mogoče pričakovati tudi v naslednjem kratkoročnem obdobju. Sprememba kriterijev za pridobitev denarne socialne pomoči je sledila prilivu novih upravičencev in dvigu sredstev za transfere v obdobju zadnjih dveh let, ko so se uvajale spremembe zakona o socialnem varstvu, hkrati pa je mogoče potrditi, da so spremembe v strukturi in problematiki nezaposlenih oseb pogojevale spremembe na področju uporabnikov socialnega varstva. Projekcija gibanja obsega uporabnikov socialnega varstva kaže verjetnost, da se bo število uporabnikov na skupni ravni še povečevalo, v delu predvidene rasti materialno ogroženih pa je to verjetnost mogoče potrditi s precejšnjo stopnjo verjetnosti. To je posledica sprememb v načinu dodeljevanja denarnih pomoči pa tudi v dohodkih prebivalcev in strukturnih težavah pri zaposlovanju manj izobraženih in starejših nezaposlenih oseb.

Vključevanje manj razvitih držav in njihovih manj konkurenčnih gospodarstev v skupni ekonomski prostor Evropske Unije je okvir sprememb, kjer dogodki niso povsem predvidljivi, še zlasti ne tako, da bi bilo mogoče sklepati samo o pričakovanih pozitivnih učinkih. Prisotni bodo namreč tudi številni kratkoročni negativni učinki, ki bodo predvsem posledica nekonkurenčnosti večjih ali manjših delov gospodarstev teh držav in se bodo odrazili v povečevanju obsega uporabnikov socialnega varstva. To je mogoče potrditi za manj razvite države kandidatke, vsekakor pa tudi za Slovenijo.

SKLEP

Uspešnost vključitve držav kandidatk za vstop v Evropsko Unijo se ne bo merila z letom vstopa kot kakšnim posebnim kriterijem, temveč veliko bolj po rezultatih, ki se bodo odražali v razmerju med pozitivnimi učinki in negativnimi posledicami, ki jih bodo pogojevale strukturne spremembe. Tovrstne učinke bo mogoče meriti z gibanjem obsega uporabnikov socialnega varstva, ki so zanesljiv indikator uspešnosti družbenih sprememb. Ravno na področju zmanjševanja uporabnikov socialnega varstva pa registriramo težave tako v Evropski Uniji kakor v državah kandidatkah za vstop v Evropsko Unijo. Polnopravno članstvo v Evropski Uniji bo dolgoročno predvidoma pozitivno vplivalo na vse vidike skupnega gospodarskega in socialnega prostora in hkrati vplivalo na spremembe ekonomskega in socialnega si-

stema v državah kandidatkah, kratkoročni učinki pa bodo zaradi obstoječih težav v konkurenčnosti negativni in se bodo odrazili predvsem na socialnem področju in posledično dodatnih obremenitvah javne porabe.

Velika pričakovanja niso dovolj za dolgoročno stabilnost. Medtem ko se države kandidatke za vstop v Evropsko Unijo ukvarjajo s subvencijami, težavami v ekonomskem sektorju, negativnih trendih v javnih financah in uvajanjem evropskih predpisov, se v Evropski Uniji ukvarjajo s spodbujanjem znanosti, reorganizacijo javnih financ, programi zmanjševanja brezposelnosti in ukrepi za povečevanje konkurenčnosti. Ker se v mnogih manj razvitih državah povečuje obseg uporabnikov socialnega varstva, v razvitih državah pa vse bolj razvijajo ciljno usmerjene ukrepe za zmanjševanje tega problema, se posledično povečujejo tudi razlike v konkurenčnosti.

Če spremljamo ukrepe za zmanjševanje števila uporabnikov socialnega varstva, lahko potrdimo, da je stabilna gospodarska rast ob nizki inflaciji in ukrepih za povečevanje konkurenčnosti odločilnega pomena za zaposlovanje in posledično zmanjšanje števila uporabnikov socialnega varstva. Z makroekonomskega vidika so za zmanjševanje obsega uporabnikov socialnega varstva zato bistvene makroekonomska stabilnost, rast bruto družbenega proizvoda in take spremembe socialnega varstva, da bo sistem socialnega varstva z zmernimi finančnimi obremenitvami spodbujal konkurenčnost skupaj z drugimi družbenimi podsistemi.

Realnost predstave o koristnosti prilagajanja in vključevanja držav kandidatk v Evropsko Unijo se odmika zaradi navdušenja nad pričakovanimi dolgoročnimi pozitivnimi učinki, kratkoročni negativni učinki pa bodo močno vplivali na uspešnost gospodarstva v teh državah in posledično tudi na kvaliteto življenja ljudi. Pretiran skepticizem ali pretiran optimizem v tovrstni analizi sta bolj škodljiva, kakor si je mogoče predstavljati, analiza tveganj pa bolj pomembna, kakor se zdi. Znotraj analize tveganj je mogoče potrditi sistem socialnega varstva kot makroregulativni instrument, ki bo lahko ob primerni uporabi ublažil pričakovane kratkoročne negativne učinke, vsekakor pa bodo zaradi potrebe po spodbujanju konkurenčnosti v uravnavanju celotnega sistema finančne omejitve tudi na področju socialnega varstva. Ne glede na različne dejavnike pa je mogoče potrditi, da se ceni vstopa v Evropsko Unijo, ki se bo odrazila v kratkoročnem dvigu uporabnikov socialnega varstva, ni več mogoče izogniti.

LITERATURA

EUROSTAT (1998). url: http://europa.eu.int/comm/eurostat/Public/datashop/print-product/EN?catalogue=Eurostat&product=9-13032002-EN-BP-EN&mode=download in http://europa.eu.int/eurostat.html

EUROSTAT (2001).

Republiški zavod za zaposlovanje (2001), Letno statistično poročilo.

Statistični urad RS (2002), Statistična informacija št. 181.