

Matej STEINBACHER*

EKONOMSKE SLOBODE U SLOVENIJI

Današnje okupljanje je prilika da se razmotri kako se naše razumijevanje važnosti tržišta kao strukturâ koje upravljaju raspoređivanjem resursa razvilo tokom vremena. Izgleda da slovenački politički akteri još nisu uvidjeli da je „era velike vlade završena”, već još uvijek shvataju vladu kao normativnog aktera, čiji je zadatak da podijeli kolač. Jedan od najočiglednijih dokaza ovakvog shvatanja jeste nivo troškova Vlade mjeren udjelom u BDP-u, čija se vrijednost konstantno kreće oko 50% od vremena nezavisnosti.

Slovenačka pozicija može takođe biti vrlo poučna za druge zemlje-kandidate za članice Evropske unije, kao što je Crna Gora, time što otkriva da uključivanje u integraciju kakva je Evropska unija ne vodi automatski značajnim unapređenjima nivoa ekonomskih sloboda, iako može podstaći demonopolizaciju i neke privatizacione procese.

Bez obzira na to kojim se indeksom koristili, bilo da je to *Poslovanje Svjetske banke* (55/178), *Tranzicioni pokazatelji* Evropske banke za obnovu i razvoj, *Indeks ekonomskih sloboda* Fondacije Nasljeđe (75/157), *Ekonomске slobode Svjetskog indeksa*, Instituta Frejzer (91/141), ili *Tabela svjetske kompetitivnosti* IMD-a (40/55), svi podaci ukazuju na nizak nivo ekonomskih sloboda u Sloveniji. U ostalom dijelu prezentacije, usmjeriću se na tržište rada i na nivo troškova Vlade kojima se pripisuje najveći broj nedostataka.

TRŽIŠTE RADA

Stepen krutosti tržišta rada može se analizirati proučavanjem zaštite zapošljavanja koja obuhvata svaki set pravila, bilo zakonskih ili onih

* Društvo za slobodno društvo, Bistrica, Slovenija

zapisanih u ugovorima o radu, koji ograničavaju moć poslodavca da otpusti radnika bez odlaganja ili troška (Pissarides 2001). Perspektivni rad Lazeara (1990), o negativnom uticaju zaštite zapošljavanja na produktivnost tržišta rada, inspirisao je nastanak obimne literature.¹ Veći dio literature koncentrisao se na različite zakonske akte iz oblasti rada i različito djelovanje tržišta rada. Naročito su razlike između Sjedinjenih Država i bogatih evropskih država inicirale debatu među ekonomistima o važnosti intervencije države na tržištu rada.

Među ekonomistima postoji široko rasprostranjeno vjerovanje da se visok stepen nezaposlenosti u okviru zemalja Evropske unije može većim dijelom pripisati nefleksibilnosti na njihovim tržištima rada (Ljungqvist i Sargent 1998; Mortensen i Pissarides 1999; Saint-Paul 2004). Zato nije zapanjujuće što je Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj predložila državnim administracijama da *omekšaju* svoja tržišta rada (OECD 1994, 2004). Ovo *omekšavanje* tržišta rada je naročito važno u vremenima kolosalnih tehničkih i tehnoloških promjena i sve više narastajuće globalizacije i unutardržavne kompetitivnosti, koji ukazuju na potrebu fleksibilnih tržišta koja bi bila sposobna da se prilagode ovim promjenama (Ljungqvist i Sargent 2008). Kruta tržišta rada, gdje je skupo zapošljivati i otpuštati radnika, načelno vode nedovoljno optimalnim odlukama firme u smislu otvaranja manjeg broja radnih mjesta od željenog, što bi ostavilo neke mogućnosti neiskorišćenim.

Dosljednija zaštita zapošljavanja kada se firme suočavaju sa značajnim troškovima otvaranja i zatvaranja radnih mjesta vodi, u stvari, smanjenju protoka zapošljavanja, prolongirajući tako trajanje kako zaposlenosti tako i nezaposlenosti.² Možemo govoriti o dilemi „insajder protiv outsajdera”, na primjer, radnici sa regularnim ugovorima o zaposlenju (insajderi) protiv svih ostalih (outsajderi), gdje svi benefiti idu u prilog prvim, koji su predmet zakonski zaštićene zaposlenosti, ali na račun drugog (Saint-Paul 2002).

Slovenačko tržište rada može se okarakterisati kao nefleksibilno. Fondacija Nasljeđe (2008) opisuje trenutnu krutost tržišta rada, navodeći da *nefleksibilna pravila zapošljavanja otežavaju ukupan rast produktivnosti*

¹ Za pregled literature, vidjeti Nickell i Layard (1999).

² Vidjeti, na primjer, Heckman i Pages (2000), koji analiziraju tržišta rada Latinske Amerike i pokazuju da politike koje obezbjeđuju sigurnost posla imaju suštinskog uticaja na rezultate tržišta rada, i koji nastoje da smanje zapošljavanje.

i mogućnosti zapošljavanja. Trošak zapošljavanja radnika mimo plate je relativno visok a rigidnost zapošljavanja i otpuštanja radnika stvara bojazan od rizika kod kompanija koje bi inače zaposlile više ljudi i širile se. Pravila vezana za broj radnih časova ostaju rigidna. Zato nije iznenađujuće da je Poslovanje Svjetske banke stavilo Sloveniju na 166. mjesto u oblasti tržišta rada, a obje mjere ukazuju da Slovenija nije uspjela u započinjanju neophodnih reformi po ovim pitanjima.

Pissarides (2001, 136) dijeli sva pravila iz oblasti zaštite pri zapošljavanju u pet grupa:

- administrativne procedure koje uključuju sve procedure zapošljavanja i otpuštanja;
- obavještenje o završetku rada koje uključuje period kašnjenja, tokom kojeg je obavještenje izdato, ali nije još izvršeno;
- obustava plaćanja;
- teškoće otpuštanja;
- dodatne mjere za kolektivno otpuštanje koje se odnosi na otpuštanje najmanje deset zaposlenih.

Slovenačko radno zakonodavstvo uključuje pravila o otvaranju radnog mjesta, radnim časovima, godišnjem odsustvu, zdravstvu i sigurnosti, reprezentativna prava zaposlenih, kompenzaciono osiguranje radnika, ugovore sa određenim rokom, bezbjednost zapošljavanja, itd. Pored svih ovih pravila, većina slobodnih profesija, kao što su agenti nekretninama, advokati, revizija, itd., predmet su obaveznog licenciranja. Glavni zakonski akt je Akt odnosa u zapošljavanju, usvojen 2002. godine. U njemu se konstatuje da ugovori mogu biti ili određenog trajanja sa datim datumom okončanja i neodređenog trajanja, koji je tipičniji s obzirom na to da je upotreba prvog ograničenija.³ Zapošljavanje sa punim radnim vremenom podrazumijeva 40-časovnu radnu nedjelju i broj prekovremenih sati koji ne smije preći 230 časova godišnje.

Ugovori sa neodređenim trajanjem mogu biti regularno okončani iz ekonomskih razloga, nesposobnosti radnika za izvođenje zadataka ili zbog greške radnika. U svim ovim slučajevima, osim poslednjeg, otpušteni rad-

³ Tipičan ugovor sa određenim trajanjem se potpisuje za privremene zadatke, kao što su zamjena na poslu u slučaju odsutnosti, privremeno uvećanje proizvodnje, itd., i može biti obnovljen, ali u trajanju od najviše dvije godine uz manje od tri mjeseca prekida rada, inače se tretira kao ugovor na neodređeno vrijeme. Ugovor sa određenim trajanjem može trajati duže od dvije godine u slučaju rada na projektu koji traje duže od dvije godine ako je ugovor potpisan za cijeli period rada na projektu.

nici imaju zakonski prioritet pri zapošljavanju u istom preduzeću. Dužina minimalnog perioda za obavještanje o regularnom okončanju ugovora zavisi od trajanja zaposlenja zaposlenog kod trenutnog poslodavca. Ovaj period kreće se od 30 dana za novozaposlene do 120 dana za zaposlene sa više od 25 godina radnog staža kod aktuelnog poslodavca.⁴

U slučaju kolektivnog okončanja, poslodavac je obavezan da sastavi socijalni plan za radnike koji predstavljaju višak prije realizacije okončanja njihovog radnog odnosa i da informiše predstavnike unije poslodavaca i ured za zapošljavanje pri Ministarstvu rada o razvoju ovog plana koji mora da sadrži: broj radnika koji su višak, razlog kolektivnog otpuštanja, itd. Svi radnici koji su otpušteni iz ekonomskih ili razloga neспособnosti imaju pravo da prime kompenzaciju za otpuštanje, čija visina zavisi od radnog staža zaposlenog. Nezaposleni radnici takođe imaju pravo da prime dodatak zbog nezapošljavanja, čija dužina primanja i visina iznosa zavisi od starosti i prethodnih zarada.

Pored osnovnih primanja, svi zaposleni imaju pravo na više dodatnih bonusa, kao što je 30-minutna radna pauza koja čini dio radnog vremena, dodatno radno iskustvo, nedjelja, plaćanje za rad noću, ljetnji odmor, čija je donja granica određena, ili troškovi naknade za prevoz i obrok. Dodatno, poslodavci su obavezni da isplate odsustvo zbog bolesti radniku, a zakon reguliše prekovremeno i zapošljavanje kraće od punog radnog vremena. Dodatno plaćanje se takođe opredjeljuje svim radnicima koji se penzionišu. Ova nadoknada iznosi do dvije prosječne plate u Sloveniji tokom posljednja tri mjeseca ili njegove sopstvene prosječne mjesečne plate tokom posljednja tri mjeseca ako je vrijednost posljednje povoljnija za radnika.

Tržište rada djeluje pod obavezujućim kolektivnim sporazumima. Bruto minimalna plata je određena na 538.53 €, što odgovara 43% bruto prosječne plate i Van den Berg i Rider (1998) pokazali su da uvođenje minimalne plate može ozbiljno uticati na zapošljavanje i uvećati stopu nezaposlenosti u onim sektorima čiji nivo produktivnosti ne uspijeva da prevaziđe nivo minimalne plate. Ipak, Van den Berg (2003) pokazuje da minimalna plata može uticati na tržište rada čak i u slučaju kada je njegova vrijednost niža od najniže plate na tržištu. To je tako zato što to utiče na utvrđivanje, odnosno uvećanje standardnih plata radnika.

⁴ Ako je ugovor okončan usljed greške zaposlenog, onda minimalni period za obavještanje traje 30 dana.

Zbog toga što preduzeća prilikom odlučivanja da li da otvore novo radno mjesto takođe uzimaju u obzir sve vezane troškove koji proizilaze iz gorepomenutih regulativa vezanih za rad, ona će podesiti stepen zapošljavanja njihovom željenom stepenu samo postepeno. Kod ovog, posebno otpusna plaćanja koja preduzeće mora da izvrši po otpuštanju radnika utiču na smanjenje nivoa novih zapošljavanja.⁵ Štaviše, pravila o zaštiti pri zapošljavanju sa visokim troškovima otpuštanja mogu takođe uticati na strukturu novih upošljavanja na štetu određenih grupa, čije informacije, vezane za „kvalitet posla”, mogu biti teško ostvarene, kao što je slučaj sa mladim radnicima čija je stopa nezaposlenosti najveća u Sloveniji.

JAVNE FINANSIJE

Sljedeća najslabija oblast je Vladino miješanje u ekonomiju. Ovdje se izdvaja nivo javnog finansiranja i uticaj Vlade. Počeo bih od javnog finansiranja.

Tačno je da sa javnim dugom od 27.1% BDP-a u 2006. godini Slovenija ne spada u grupu visokozaduženih zemalja. Slovenački dug se većim dijelom sastoji od: 1) naslijeđenih dugova od Jugoslavije; 2) dugova od potraživanja vezanih za transformaciju banaka i preduzeća; 3) finansiranja budžetskih deficita i 4) finansiranja razvoja javne infrastrukture.

Ipak, ukupna javna potrošnja u 2006. godini obračunata na 45.3% BDP-a i prihodi Vlade od ukupno 44.1% BDP-a čine Sloveniju visokoporezovanom zemljom. Broj odslikava da slovenački političari nisu zgrabili ono za šta je Robert J. Barro u svojoj *Poslovnoj nedjelji 2004.* rekao da je *trošenje a ne deficit*, s obzirom na to da je deficit utvrđen na oko 1% BDP-a, ali na račun uvećanja poreza. Rodrik (2003) čak zapaža bolji učinak nekih zemalja u njihovom najefikasnijem javnom sektoru.⁶ Zemlje mogu imati pozitivan uticaj na ekonomski rast dokle god one obezbjeđuju, kako ih on naziva, principe prvog reda, ako što su privatno vlasništvo, snaženje ugovora, tržišnu ekonomiju, zdrav novac, ograničene ili mogućnosti neizdavanja, stabilan javni dug. Hall i Jones (1999) bi doda-

⁵ Vidjeti, na primjer, Abowd i Kramarz (2003).

⁶ Neke procjene MMF-a pokazuju da se slovenački Budžet suočava sa visokom krutošću čiji se izvori mogu naći u institucionalnim i zakonskim strukturama kao što su kvaziautonomne jedinice potrošnje koje su iznad direktne kontrole Vlade (npr. bolnice i škole), mehanizmi finansiranja socijalnih usluga, široko prostiranje društvenih ovlašćenja i nefleksibilni kolektivni sporazumi.

li da je ova „socijalna infrastruktura” još važnija za očuvanje dugoročog rasta nego ljudski kapital ili tehnološki napredak.

Glavni dio priliva u Budžetu je sjedinjen s porezima, od kojih su u 2006. godini porezi na proizvodnju iznosili 15.5% BDP-a. Od 1999. godine, Slovenija je uvela porez na dodatu vrijednost (PDV), sa redovnom stopom od 20% i smanjenom stopom od 8.5%, koja se najvećim dijelom odnosi na osnovne potrebe. Porezi na prihod se sastoje od poreza na lični prihod i poreza na profit i iznose 9.3% BDP-a u 2006. godini. Posljednji se uvećava preko tri poreske stope, 16% za neto poreski prihod niži od 6 800 € godišnje, 27% za neto poreski prihod preko 6 800€ do 13600€ godišnje, a najviša granična poreska stopa iznosi 41%. Porezi na profite su linearni, počevši od stope od 23%, koja će se postepeno smanjiti na 20% u 2010. godini. Socijalni doprinosi, kao što su doprinosi za penzionni plan i za zdravstveno osiguranje, plaćaju se od strane zaposlenih i poslodavaca i iznose 14.5% BDP-a u 2006. godini.

Od radova Baroa (1990), Baroa i Sala i Martina (1992), Lukasa (1990), koji proučavaju ekonomske efekte oporezivanja, predmet rada mnogih ekonomista postalo je proučavanje efekata oporezivanja u kontekstu modela ekonomskog rasta. U ovim modelima, neodgovarajući porezi utiču na učinak kroz donošenje odluka u privatnom sektoru, kao, na primjer, odluka firmi o investiranju i odluka pojedinaca o slobodnom radu, proizvodeći tako dodatno opterećenje za oporezivanje.

Porezi na dobit posebno utiču na odluke pojedinaca koji počinju, između ostalog, zamjenjivati rad za slobodno vrijeme. Empirijske studije koje su analizirale režime američke promjene poreskih stopa u raznim godinama, kako Feldstein (1995), Goolsbee (2000), ili Kumar (2008), potvrđuju ovo i pokazuju da je lični prihod veoma podložan promjenama u graničnim stopama poreza. Ova promjena odslikava se na razne načine, uključujući promjene u obezbjeđivanju rada, ušteđevinu, vid nadoknade, tempiranje prihoda i utaju poreza (Carroll i Hrungrung 2005).

Sa druge strane, poreski kapital u stvari oporezuje buduću potrošnju utičući (smanjujući) stopu povraćaja tako smanjenih ulaganja. Judd (1985, 1999) je pokazao da bi bilo optimalno, u cilju smanjenja negativnog efekta, imati nultu poresku stopu na kapital. Ovaj rezultat je neosporan, naročito kada se postavi u međunarodni kontekst poreskog nadmetanja. Devereux i Griffith (1998) empirijski su dokazali da je efektivna poreska stopa na kapital važan faktor koji utiče na izbore multinacionalnih firmi gdje da investiraju.

PRIVATIZACIJA

Drugi dio Vladinog miješanja u ekonomiju, koji je doprinio slabom učinku Vlade prema indeksu Heritage-a, vezan je za njenu ulogu kao vlasnika nepokretnosti.

Pitanje privatizacionog procesa u Sloveniji bilo je oduvijek kontroverzno i čak podsticalo političku nestabilnost u ranim devedesetim. Kao rezultat usvojenog gradacijskog pristupa privatizaciji samoupravljačkih firmi sa kvazivladinim sredstvima i bankama u državnom vlasništvu, koji igraju značajnu ulogu, Vlada je sačuvala svoj uticaj u ekonomiji. EBRD izvještava da je u 2006. godini udio privatnog sektora u ekonomiji bio samo 65%. Slovenački razvoj zaostaje naročito na širokoj skali privatizacije firmi na kojoj je Slovenija najlošije rangirana među zemljama Centralne i Istočne Evrope koje su se priključile EU u 2004. godini prema *Tranzicionim pokazateljima* za 2007. Evropske banke za obnovu i razvoj.

Prisustvo Vlade u sektoru nekretnina naročito je izraženo u finansijama u sektoru osiguranja, gdje ona kontroliše (direktno ili posredno) većinu akcija u dvjema najvećim bankama, kontroliše većinu akcija najvećeg osiguravača koji posjeduje 43.3% udjela na tržištu, usluge javnog sektora kakve su snabdijevanje vodom ili urbani objekti, energetski i gasni sektor, itd.

Od vremena Margaret Tačer, u kasnim 70-im i ranim 80-im, kada je ona vodila opsežan privatizacioni program, mnoge zemlje su slijedile taj primjer prodavanjem firmi u državnom vlasništvu, što je povećalo ulogu tržišta u dodjeli sredstava. Ovo predstavlja alternativu gledištu da vlada treba da sačuva većinski udio u „strateškim sektorima”, kao što su telekomunikacije i bankarsko poslovanje, koji su suštinski djelovali kao firme monopolskog sektora. Ovo naročito važi za socijalističke ekonomije, kao što je slovenačka. Mnoge studije pokazuju da javna preduzeća posluju slabije nego privatna u pogledu efikasnosti, gdje prekomjerna zaposlenost i pogrešno upravljanje sredstvima predstavljaju samo dva od glavnih izvora njihove nedovoljne efikasnosti.⁷

Slovenačka debata o privatizaciji nekako se razvijala oko pojma „nacionalnog interesa” i može se pronaći unazad, makar u 1992. godini, kada je Parlament usvojio privatizaciju bivših samoupravljačkih firmi. Ve-

⁷ Vidjeti, na primjer, Djankov i Murrell (2002) za raspravu o tranzicionim zemljama. Privatizacioni proces se, kako god, ne vezuje samo za ove zemlje; vidjeti Boycko et al. (1996) ili Megginson i Netter (2001)

ćina firmi je privatizovana ili kroz slobodnu raspodjelu vaučera, insajderima (radnici i rukovodioci), ili sa jednakim transferima kvazivladinim sredstvima. Stranci su stavljeni sa strane tokom ovog procesa i uvjerenje da većina firmi mora očuvati slovenačko vlasništvo je opstalo.

Matej STEINBACHER

ECONOMIC FREEDOM IN SLOVENIA

Summary

Many economist and politicians ask themselves „*why do some countries produce so much more output per worker than others*” if I am allowed to quote Hall and Jones’ 1999 paper. Authors summarized that it is the difference in the capital accumulation that spurs a differences in productivity and all this is driven by differences in institutions and government policies which provides an environment in which individuals accumulate skills and firms capital.

Index of Economic Freedom yearly published by the Heritage Foundation and the Wall Street Journal comprehensively studies many indicators that determine whether the particular environment is favorable to economic growth or not. The latest Index ranked Slovenia on 75th position with most deficiencies attributed to the too extensive governmental interference in the economy and inflexible labor markets. This shows that although Slovenia is still the most developed transitional country there is still an ample space for improvements. And let me conclude by citing Ljungqvist and Sargent (1998, 548) that:

„in times of greater economic turbulence. In the last two decades, the rapid restructuring from manufacturing to the service industry, the adoption of new information technologies, and increasing international competition in both goods and services seem to have been major sources of economic turbulence. In the case of internationalization, national economies have found themselves forced to respond to changing economic conditions in farther away places. There seems to be no slowing of the pace of this development. Instead, ongoing market liberalizations in countries such as China, India, and the former centrally planned economies in Eastern Europe are accentuating the need for national economies to be flexible and responsive to changing international competition. It follows that the [...] states of today would benefit from restructuring. In the design of social safety nets, it is more important than ever to incorporate incentives to work. Failure to do so threatens to sustain high and long-term unemployment and needlessly to waste human capital.”