

UNIVERZA V LJUBLJANI  
EKONOMSKA FAKULTETA

MAGISTRSKO DELO

RAZVOJNA VLOGA DRŽAVE V POVEZAVI Z  
JAVNOFINANČNIMI ODHODKI

Ljubljana, maj 2003

DUŠANKA ŠAVORN RADOVAN

## IZJAVA

Študentka Dušanka ŠAVORN RADOVAN izjavljam, da sem avtorica tega magistrskega dela, ki sem ga napisala pod mentorstvom prof. dr. Marjana SENJURJA in skladno s 1. odstavkom 21. člena Zakona o avtorskih in sorodnih pravicah dovolim objavo magistrskega dela na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne \_\_\_\_\_

Podpis: \_\_\_\_\_

## KAZALO

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1. UVOD</b> .....   | <b>1</b>  |
| 1.1 OPREDELITEV PODROČJA IN OPIS PROBLEMATIKE .....  | 1         |
| 1.2 NAMEN, CILJ IN TEMELJNA HIPOTEZA.....  | 2         |
| 1.3 UPORABLJENE METODE RAZISKOVANJA IN OMEJITVE .....  | 4         |
| 1.4 ORIS POGLAVIJ .....  | 5         |
| <b>2. DRŽAVA, INSTITUCIJE IN GOSPODARSKI RAZVOJ</b> .....  | <b>7</b>  |
| 2.1 OPREDELITEV SEKTORJA DRŽAVE .....  | 7         |
| 2.2 INSTITUCIJE IN GOSPODARSKI RAZVOJ.....   | 8         |
| 2.3 RAZVOJNA VLOGA DRŽAVE V GOSPODARSTVU.....  | 10        |
| 2.4 SEKTOR DRŽAVE IN IZDATKI .....   | 11        |
| 2.4.1 DEJAVNOST SEKTORJA DRŽAVE.....   | 11        |
| 2.5 JAVNOFINANČNA PRAVILA IN INSTITUCIJE .....   | 13        |
| <b>3. KLASIFIKACIJA JAVNOFINANČNIH ODHODKOV</b> .....  | <b>14</b> |
| 3.1 EKONOMSKA KLASIFIKACIJA .....  | 15        |
| 3.2 FUNKCIONALNA KLASIFIKACIJA .....   | 17        |
| 3.3 PROGRAMSKA KLASIFIKACIJA .....   | 19        |
| <b>4. SPREMINJANJE POGLEDA NA VLOGO DRŽAVE SKOZI ZGODOVINO</b> .....   | <b>20</b> |
| 4.1 TEORIJE O GOSPODARSKI VLOGI DRŽAVE .....   | 20        |
| 4.2 RAST JAVNOFINANČNIH ODHODKOV V INDUSTRIJSKIH DRŽAVAH OD 1870 DO 1990 .....   | 22        |
| 4.2.1 OBDOBJE OD 1870 DO KONCA I. SVETOVNE VOJNE – PREVLADA SVOBODNE<br>MENJAVE .....  | 22        |
| 4.2.2 OBDOBJE MED OBEMA VOJNAMA (OD 1918 DO 1941) – KONEC SVOBODNE<br>MENJAVE .....  | 24        |
| 4.2.3 OBDOBJE DO 1980 – NARAŠČAJOČI VPLIV KEYNESIANIZMA .....  | 24        |
| 4.2.4 OBDOBJE DO 1990 – NARAŠČANJE SKEPTICIZMA GLEDE POSEGANJA DRŽAVE V<br>GOSPODARSTVO.....   | 25        |
| 4.3 STRUKTURA JAVNOFINANČNIH ODHODKOV.....   | 26        |
| 4.3.1 SISTEMI SOCIALNE VARNOSTI IN VZROKI ZA NJIHOVO KRIZO .....   | 27        |
| 4.3.1.1 Osnove sistemov socialne varnosti .....  | 27        |
| 4.3.1.2 Kriza sistemov socialne varnosti.....  | 28        |
| 4.3.2 SUBVENCije IN TRANSFERJI.....  | 29        |
| 4.3.3 JAVNI SOCIALNI IZDATKI.....  | 30        |
| 4.3.3.1 Izobraževanje.....   | 30        |
| 4.3.3.2 Zdravstvo.....   | 32        |
| 4.3.3.3 Pokojnine.....   | 33        |
| 4.3.4 IZDATKI ZA OBRESTI.....  | 35        |
| 4.4 JAVNOFINANČNI PRIMANJKLJAJ IN JAVNI DOLG .....   | 36        |
| <b>5. GIBANJE ODHODKOV CENTRALNE RAVNI DRŽAVE V IZBRANIH DRŽAVAH EU V OBDOBJU<br/>OD 1990 DO 2000 IN USPEŠNOST DELOVANJA VLADE</b> ..... | <b>39</b> |
| 5.1 METODOLOŠKA POJASNILA.....   | 40        |
| 5.2 USPEŠNOST DELOVANJA VLADE – OPIS POSTOPKA IN IZBRANI SOCIALNI TER<br>EKONOMSKI KAZALCI.....  | 41        |
| 5.2.1 OPIS POSTOPKA.....   | 42        |
| 5.2.1.1 PRODUKTIVNOST JAVNOFINANČNIH ODHODKOV.....   | 43        |
| 5.2.2 IZBRANI EKONOMSKI IN SOCIALNI KAZALCI.....   | 44        |
| 5.2.2.1 SINTEZNI KAZALEC RAZVOJA .....   | 46        |
| 5.2.2.2 KAZALCI GOSPODARSKEGA IN SOCIALNEGA RAZVOJA .....  | 47        |
| 5.2.2.2.1 Opredelitev gospodarske rasti in razvoja .....   | 47        |
| 5.2.2.2.2 Makroekonomski kazalci .....   | 48        |
| 5.2.2.2.3 Investicije .....  | 48        |
| 5.2.2.2.4 Človeški viri .....  | 49        |
| 5.2.2.2.5 Tehnološki viri.....   | 49        |

|  |            |
|--|------------|
| 5.2.2.2.6 Kazalec zdravja – pričakovana dolžina življenja in kazalec izobraženosti .....                 | 50         |
| 5.3 ANALIZA GIBANJA ODHODKOV CENTRALNE RAVNI DRŽVE V OBDOBJU OD 1990 DO 2000 .....                       | 50         |
| 5.3.1 GIBANJE ODHODKOV CENTRALNE RAVNI DRŽAVE PO EKONOMSKEM IN FUNKCIONALNEM NAMENU .....                | 54         |
| 5.3.2 POVEZAVE MED POSAMEZNIMI KATEGORIJAMI JAVNOFINANČNIH ODHODKOV IN GOSPODARSKIMI CILJI .....         | 57         |
| 5.3.3 ZNIŽEVANJE ODHODKOV CENTRALNE RAVNI DRŽAVE – POMEN INSTITUCIONALNIH DOGODKOV .....                 | 59         |
| 5.3.4 ZNIŽEVANJE JAVNOFINANČNEGA PRIMANJKLJAJA – PROCES PRILAGAJANJA VEČJI JAVNOFINANČNI TRDNOSTI .....  | 64         |
| 5.4 USPEŠNOST DELOVANJA VLADE .....  | 67         |
| <b>6. SLOVENIJA V OBDOBJU OD 1993 DO 2000 .....</b>  | <b>69</b>  |
| 6.1 REFORMA SISTEMA JAVNEGA FINANCIRANJA .....   | 71         |
| 6.2 ANALIZA GIBANJA ODHODKOV CENTRALNE RAVNI DRŽAVE V OBDOBJU OD 1993 DO 2000 .....                      | 79         |
| 6.2.1 GIBANJE ODHODKOV CENTRALNE RAVNI DRŽAVE PO EKONOMSKEM IN FUNKCIONALNEM NAMENU .....                | 80         |
| 6.3 USPEŠNOST DELOVANJA VLADE .....  | 84         |
| <b>7. INVESTICIJE, SUBVENCije IN DRŽAVNE POMOČI .....</b>  | <b>89</b>  |
| 7.1 OPREDELITEV POJMOV .....   | 89         |
| 7.2 TEMELJNA PRAVILA IN KATEGORIJE TER INSTRUMENTI SISTEMA DRŽAVNIH POMOČI V EU .....                    | 90         |
| 7.3 INVESTICIJE IN DRŽAVNE POMOČI V SLOVENIJI .....  | 91         |
| 7.4 OBSEG, SEKTORSKA STRUKTURA TER OSNOVNE SKUPINE IN KATEGORIJE DRŽAVNIH POMOČI V EU IN SLOVENIJI ..... | 92         |
| <b>8. SKLEP .....</b>  | <b>97</b>  |
| <b>9. LITERATURA .....</b>   | <b>101</b> |
| <b>10. VIRI .....</b>  | <b>104</b> |

## **1. UVOD**

### **1.1 OPREDELITEV PODROČJA IN OPIS PROBLEMATIKE**

Glavno področje proučevanja magistrskega dela predstavlja analiza gibanja obsega in strukture odhodkov centralne ravni države po ekonomskem in funkcionalnem namenu v izbranih državah EU v obdobju od 1990 do 2000. Analizirala bom vlogo države oziroma sektorja države pri razvoju skozi trošenje javnofinančnih sredstev oziroma sredstev centralne ravni države. V zadnjih nekaj letih se javnofinančnim odhodkom, tako obsegu, predvsem pa strukturi, daje večji pomen kot v preteklosti. Države članice EU se trudijo zniževati javnofinančni primanjkljaj in nakopičen javni dolg. Pri tem pa je pomembno delovanje države oziroma sektorja države na področju javnofinančnih odhodkov. Pri analizi javnofinančnih odhodkov je potrebno poleg makroekonomskih gibanj podrobno preučiti tudi funkcionalni namen, za katerega so bila javnofinančna sredstva porabljena. Struktura javnofinančnih odhodkov utegne imeti močnejši vpliv na spodbujanje razvoja kot pa sama njegova raven. Na primer, tekoči izdatki za izobraževanje in za raziskave ter investicijski izdatki sektorja države imajo razvojne učinke. Skušala bom ugotoviti, ali je bila vlada s svojim delovanjem pri tem uspešna in je tako spodbudno vplivala na razvoj.

Sektor države je pomemben subjekt v narodnem gospodarstvu. Dobro je poznati njegovo delovanje, ker ima dejavnost sektorja države pomembne razvojne posledice, saj s svojimi izdatki lahko vpliva na izboljšanje dejavnikov razvoja. Dejavniki gospodarskega razvoja so: obseg in učinkovitost investicij, rast prebivalstva, kakovost delovne sile in motiviranost za uspeh, tehnološki napredek, velikost trga, strukturne spremembe, ekonomske institucije in družbenoekonomske razmere. V analizi bom obravnavala obseg investicij, človeške vire in tehnološke vire. Tako bom prikazala poleg makroekonomskih kazalcev tudi kazalce, ki so povezani z obsegom investicij, človeškimi viri in tehnološkimi viri, ter jih povezala z izdatki. Pri tem me bo zanimalo, ali sta obseg, predvsem pa struktura odhodkov centralne ravni države, vplivala na izboljšanje ali poslabšanje izbranih ekonomskih in socialnih kazalcev. Pri tem gledam na investicije, izobraževanje, zdravstvo ter raziskave in razvoj kot na dejavnike gospodarskega razvoja in tako tudi (javni) izdatki za investicije, izobraževanje, zdravstvo, raziskave in razvoj postanejo razvojni kazalci, ne pa zgolj kazalci porabe.

Rezultat (outcome) je morda težje meriti kot proizvod (output), ker se rezultat delovanja vlade na področju javnofinančnih odhodkov lahko pokaže šele v daljšem časovnem obdobju. Na primer, izdatke za izobraževanje je mogoče ocenjevati v povezavi s številom študentov v šolah (če merimo BDP) ali v povezavi z rastjo človeškega kapitala (če merimo rezultat). Izdatke za zdravstvo je mogoče ocenjevati v povezavi s številom operacij ali v povezavi z vplivom na dolgo in kvalitetno življenje. Cilj vlade naj bi razumljivo bil vpliv na rezultate, toda le-te je težje meriti kot BDP.

Posebej sem v analizo vključila tudi Slovenijo. Njena mednarodna prisotnost je vse večja. Najpomembnejši mednarodni vidik Slovenije je vključevanje v EU. Slovenija se zato primerja z EU. Senjur (2002) meni, da v razmerju Slovenije in EU ni ključno vprašanje kapitala, ključno je vprašanje ljudi. Kako se bodo naši podjetniki in menedžerji, naši znanstveniki in strokovnjaki, naši uradniki in delavci obnesli glede na tuje, to je bistveno vprašanje. Potrebno je storiti vse, da bodo Slovenci dober kader in da se bodo uspešno kosali in dobro sodelovali z Evropejci. Vlaganje v izobraževanje, v znanost in razvoj je ključnega pomena za Slovenijo.

Glede na predvideno članstvo Slovenije v EU in Evropski denarni uniji se bo morala Slovenija pri opredeljevanju ciljev in izvajanju javnofinančne politike postopoma prilagajati usklajevanju politike držav članic EU. Pri tem lahko teoretični koncepti, empirične analize in priporočila EU in IMF predstavljajo zanimiv okvir informacij, ki so koristne za spodbudno razvojno delovanje države v Sloveniji na področju javnofinančnih odhodkov.

## ***1.2 NAMEN, CILJ IN TEMELJNA HIPOTEZA***

Namen magistrskega dela je prikazati razvojno vlogo države v povezavi z javnofinančnimi odhodki. Pri tem izključujem problem, ki je povezan z metodološkim usklajevanjem tokov javnega financiranja z mednarodno prakso. Na podlagi gibanja odhodkov centralne ravni države (zajemajo odhodke državnega proračuna in skladov socialnega zavarovanja) po ekonomskem in funkcionalnem namenu v izbranih državah EU in v Sloveniji v obdobju od 1990 do 2000 bom prikazala dinamične in strukturne značilnosti tovrstne aktivnosti države.

Cilj magistrskega dela je pojasniti, da javnofinančni odhodki oziroma odhodki centralne ravni države in njihova struktura spodbudno vplivajo na razvoj in da pri tem lahko država oziroma sektor države s svojim delovanjem, kot eden od ekonomskih subjektov (osebkov), ki delujejo v nacionalnem gospodarstvu, odigra pozitivno vlogo.

Razvoja ni mogoče meriti neposredno, zato bom prikazala spremembe pri izbranih socialnoekonomskih kazalcih, ki so spremljali rast odhodkov centralne ravni države po ekonomskem in funkcionalnem namenu. Pri tem domnevam, da je razvoj odvisen od vrednosti različnih socialnih in ekonomskih kazalcev, kot so na primer: realna rast BDP, pričakovana dolžina življenja, stopnja pismenosti, število let šolanja, ki so jih pridobili prebivalci, in tako naprej. Izboljšanje razvoja bo odvisno od izboljšanja vrednosti teh kazalcev.

Domnevam tudi, da skuša vlada s pomočjo odhodkov centralne ravni države spodbudno vplivati na razvoj tako, da se približuje željenim spremembam teh kazalcev. Domnevam, da je tukaj nesporno, da sprememba v kazalcu pomeni željeno spremembo. Na primer, daljša pričakovana dolžina življenja, nižja inflacija, višja gospodarska rast, nižja brezposelnost, višja pismenost in

tako naprej so nedvomno željene spremembe. Kot posledico domnevam, da čim večji bo pozitiven vpliv porabe države na te kazalce, večje bo izboljšanje blaginje. Tako spremembe v socialnoekonomskih kazalcih razumem kot nadomestke za spremembe v razvoju.

Doseganje razvojnih ciljev države naj bi se izrazilo v povečanju blaginje ljudi. Pri analizi bom zato izhajala iz povezav: (i) da razvoj pomeni večjo blaginjo ljudi, na katero lahko vlada oziroma sektor države vpliva s svojim delovanjem na področju javnofinančnih odhodkov oziroma odhodkov centralne ravni države; (ii) da je delovanje vlade oziroma sektorja države uspešno, če s svojo aktivnostjo na področju javnofinančnih odhodkov doseže izboljšanje socialnih in ekonomskih kazalcev in obratno; (iii) da je "produktivnost" vlade višja, če je dosegla željene spremembe v socialnoekonomskih kazalcih in pri tem ni poslabšala javnofinančne pozicije države (višina javnofinančnega primanjkljaja in javnega dolga v primerjavi z BDP), kot pa če bi te spremembe dosegla s slabšanjem javnofinančne pozicije države. Uspešnost delovanja vlade oziroma sektorja države pri spodbujanju razvoja v obdobju 1990 do 2000 sem izpeljala na podlagi postopka, ki kaže povezavo med višino in strukturo konsolidiranih odhodkov centralne ravni države na eni strani in izbranimi socialnoekonomskimi kazalci na drugi strani.

Mednarodna primerjava strukture javnofinančnih odhodkov v primerjavi z gospodarskimi in socialnimi kazalci je lahko koristna osnova za usmeritev v analizo, zakaj je pri uporabi virov prišlo do porušenega ravnotežja oziroma ali je vlada s svojim delovanjem spodbudno vplivala na razvoj. Spremembe v strukturi ali odstopanja od mednarodnih pravil v primerjavi s kazalci, ki merijo dosežke (uspehe) zastavljenih ciljev, lahko spodbudi delovanje vlade na določenih področjih.

Motiv, ki me je vodil, da sem izbrala omenjeni postopek, je dejstvo, da Evropska komisija s pomočjo strukturnih kazalcev meri napredek v posameznih državah članicah EU. Za države EU so bili strukturni kazalci za področja zaposlovanja, inovacij in raziskovanj, gospodarskih reform ter socialne kohezije prvič predloženi evropskemu svetu in parlamentu februarja 2001. Strukturne kazalce redno uporablja Generalni direktorat za ekonomske in finančne zadeve Evropske komisije (DG EFCIN), prevzemajo jih druge politike in dokumenti, zato imajo izjemno velik politični pomen. Na podlagi sklepa Evropskega sveta v Goeteborgu junija 2001 je Evropska komisija v zbirno poročilo za leto 2002 in priložo vključila tudi kazalce za države kandidatke. Tako je Eurostat vključil v pripravo podatkov za izračun strukturnih kazalcev tudi statistične urade držav kandidatk. Podatki kandidatk so v omenjeno poročilo vključeni v največji možni meri. Strukturni kazalci so za države kandidatke nova in razmeroma zahtevna statistična naloga. Ne gre le za formalno vključitev v omrežje, izjemno velik je politični pomen strukturnih kazalcev oziroma merjenje napredka med sedanjimi in novimi članicami EU.

Moja hipoteza je, da vlada pri vodenju javnofinančne politike s pomočjo javnofinančnih odhodkov (eden od dejavnikov) lahko spodbudno vpliva na razvoj. Na področju javnofinančnih odhodkov postaja vedno pomembnejše delovanje vlade, ki naj bi bilo usmerjeno na tiste javnofinančne odhodke, ki predstavljajo največji neposredni prispevek k rasti in zaposlenosti in s tem k razvoju, zlasti tistim, ki krepijo usmeritev k na znanju temelječem gospodarstvu in družbi. To narekuje preusmeritev javnofinančnih odhodkov proti naraščajoči relativni pomembnosti akumulacije kapitala, tako fizičnega kot človeškega, in podpori raziskavam in razvoju, inoviranju in informacijski tehnologiji. S tem vlada lahko vpliva na smer razvoja.

### ***1.3 UPORABLJENE METODE RAZISKOVANJA IN OMEJITVE***

Pristopa v raziskovanju, ki sem ju uporabila v magistrskem delu, sta deskriptivni in analitični. Deskriptivni pristop je uporabljen v prvem delu analize, kjer so opisane osnovne značilnosti rasti javnofinančnih odhodkov v preteklih sto dvajsetih letih v sedanjih razvitih industrijskih državah. Analitični pristop je prisoten v delu, kjer analiziram gibanje odhodkov centralne ravni države v obdobju od 1990 do 2000 v izbranih državah EU in Sloveniji. Pri tem poskušam analizirati uspešnost/neuspešnost delovanja vlade na omenjenem področju in ugotoviti, ali je vlada s svojim delovanjem spodbudno vplivala na razvoj. Za analizo sem uporabila časovne serije podatkov od leta 1990 do leta 2000, ki so na voljo na letni ravni. Analiza izbranih držav EU (Avstrija, Francija, Irska, Nizozemska, Švedska, Velika Britanija) in Slovenije je izdelana na podlagi podatkov iz zadnjega razpoložljivega letopisa Mednarodnega denarnega sklada – IMF (Government Finance Statistics Yearbook) iz leta 2001, ki prikazuje podatke o javnofinančnih prihodkih in odhodkih za posamezne države na osnovi enotne mednarodno primerljive metodologije, zato z metodološkega vidika omogočajo neposredno primerljivost med posameznimi državami. Podatki so skladni s priporočili priročnika IMF (metodologija Government Finance Statistics – GFS) iz leta 1986, ki izkazuje tokove javnega financiranja po načelu denarnega toka (cash basis principle). Slovenija je bila v omenjenem letopisu predstavljena drugič.

Analiza temelji na: (i) podatkih in študijah IMF, (ii) analizah Evropske unije – Evropske komisije (EU), (iii) podatkih in analizah Organizacije za ekonomsko sodelovanje in razvoj (OECD), (iv) analizah Svetovne banke (WB), (v) podatkih Statističnega urada Evropske skupnosti (EUROSTAT), (vi) gradivih ministrstva za finance, (vii) dokumentu Slovenija v novem desetletju: trajnost, konkurenčnost, članstvo v EU, Strategija gospodarskega razvoja Slovenije 2001 – 2006 (Strategija gospodarskega razvoja Slovenije 2001 – 2006), (viii) dokumentu Poročilo o razvoju, in (ix) dokumentu Poročilo o človekovem razvoju.



Glavno omejitev, s katero sem se soočila pri ustvarjanju magistrskega dela, predstavljajo podatki, ki se nanašajo na javnofinančne odhodke in podatke, ki sem jih uporabila pri prikazu ekonomskih in socialnih kazalcev. Pri podatkih, ki se nanašajo na javnofinančne odhodke, so bili konsolidirani (pri seštevanju bilančnih postavk iz bilanc posameznih entitet javnih financ oziroma blagajn javnega financiranja – državni proračun, proračuni občin, pokojninske in zdravstvene blagajne – je potrebno upoštevati medsebojno pobotanje tokov znotraj sektorja države) le podatki, ki prikazujejo centralno raven države, zato sem v analizo vključila le slednje. V analizo sem vključila šest držav članic EU in Slovenijo. Sprva sem želela vključiti vseh petnajst držav članic EU. Motiv, ki me je vodil, da sem izbrala države članice EU, je povezan z dejstvom, da je mednarodna prisotnost Slovenije vse večja. Najpomembnejši mednarodni vidik Slovenije je vključevanje v EU. Slovenija se zato primerja z EU. Vendar sem v naslednjem koraku v analizo vključila manjši vzorec držav, in to tiste, pri katerih so podatki “dobro” pokrivali proučevano obdobje (tudi v omenjenih državah niso bili na voljo vsi podatki za proučevano obdobje; to je pri tabelah s podatki ustrezno označeno) in je delež konsolidiranih odhodkov centralne ravni države predstavljal več kot 70 % celotnih javnofinančnih odhodkov. Razlogi za izbor manjšega vzorca držav so slabo pokritje proučevanega obdobja s podatki, ki je povezano s prelomom serij zaradi metodoloških sprememb (tako je bila onemogočena primerjava podatkov za pretekla leta) in sprememba obdobja, ko posamezna država izkazuje podatke o tokovih javnega financiranja (fiskalno leto ni enako koledarskemu). Problem so predstavljali tudi podatki, ki so povezani z ekonomskimi in socialnimi kazalci, predvsem pri socialnih kazalcih (na primer pri indeksu človekovega razvoja – HDI), kjer je bila zaradi prelomov serij, ki se nanašajo na metodološke spremembe, onemogočena primerjava za daljše časovno obdobje.

#### ***1.4 ORIS POGLAVIJ***

Magistrsko delo je vsebinsko sestavljeno iz šestih delov. V prvem delu bom predstavila povezavo med državo, institucijami in gospodarskim razvojem. Predstavila bom pomen institucij, ki so za razvoj bistvene. Pri nastanku in razvoju institucij, na osnovi katerih potem lahko trg deluje, ima država pomembno vlogo. Institucije so neke vrste infrastruktura za gospodarski razvoj. V tem delu bom govorila predvsem o vlogi države v gospodarskem razvoju, medtem ko bom spreminjanje gospodarske vloge države skozi zgodovino in različne teoretične koncepte o njeni vlogi v gospodarstvu predstavila v tretjem delu. Nadaljevala bom s predstavitev dejavnosti sektorja države, saj je v narodnem gospodarstvu pomemben in velik subjekt, ki s svojimi izdatki lahko vpliva na gospodarsko aktivnost, njegova dejavnost pa ima pomembne razvojne posledice. Zaključila bom z javnofinančnimi pravili in institucijami, saj je institucionalni okvir države pomemben za javnofinančno politiko.

V drugem delu bom prikazala pomen klasifikacije javnofinančnih odhodkov, ki zagotavlja predpisan (zakonski) okvir tako za odločanje o gospodarski politiki kot za odgovornost njenih

nosilcev. Podrobneje bom predstavila ekonomsko in funkcionalno klasifikacijo javnofinančnih odhodkov.

V tretjem delu bom prikazala spreminjanje gospodarske vloge države skozi zgodovino, ki je bila povezana z rastjo javnofinančnih odhodkov, in predstavila različne teoretične koncepte o vlogi države v gospodarstvu. Rast javnofinančnih odhodkov je bila odgovor na spreminjanje dojemanja o tem, kaj naj bi vlada delala. Prikazala bom rast javnofinančnih odhodkov v sedanjih razvitih industrijskih državah v obdobju sto dvajsetih let (vzorec sedemnajstih držav) od 1870 do 1990. Njihova rast je bila povezana tudi s precejšnjimi spremembami v sami strukturi javnofinančnih odhodkov. Zato bom predstavila komponente javnofinančnih odhodkov, ki so največ prispevale k njihovi rasti. Zaključila bom z gibanji javnofinančnega primanjkljaja in javnega dolga, saj so v sedemdesetih letih prejšnjega stoletja vlade v razvitih industrijskih državah začele beležiti javnofinančne primanjkljaje. Ti primanjkljaji so povzročili kopičenje bremena javnih dolgov.

Po letu 1993 je v državah članicah EU prišlo do sprememb na področju gibanj obsega in strukture javnofinančnih odhodkov ter primanjkljaja in dolga. V državah EU je glavna skrb posvečena javnofinančnemu primanjkljaju in visokemu javnemu dolgu, ki zahtevata reformo pri upravljanju javnofinančnih odhodkov in večjo javnofinančno trdnost. Zato bom v četrtem, osrednjem delu obdobje od 1990 do 2000 prikazala posebej. Najprej bom analizirala gibanje odhodkov centralne ravni države v izbranih državah EU v omenjenem obdobju in predstavila dejavnike (dogodke), ki so povzročili tako spremembe v gibanju primanjkljaja in dolga kakor tudi spremembe v strukturi odhodkov centralne ravni države. Osredotočila se bomo na institucionalne dogodke v EU. V nadaljevanju bom s pomočjo analize gibanja odhodkov centralne ravni države v opazovanem obdobju v izbranih državah EU preverila hipotezo, da vlada oziroma sektor države s pomočjo javnofinančnih odhodkov oziroma odhodkov centralne ravni države (enim od dejavnikov) lahko spodbudno vpliva na razvoj. To bom preverila s pomočjo postopka, ki kaže povezavo med višino in strukturo odhodkov centralne ravni države po ekonomskem in funkcionalnem namenu na eni strani in gibanjem izbranih ekonomskih in socialnih kazalcev na drugi strani v opazovanem obdobju. Zaključila bom z ugotovitvijo, ali je bila vlada pri svojem delovanju na področju javnofinančnih odhodkov uspešna in je tako spodbudno vplivala na razvoj.

Posebej sem v analizo vključila Slovenijo, saj je njena mednarodna prisotnost vse večja. Najpomembnejši mednarodni vidik Slovenije je vključevanje v EU. Slovenija se zato primerja z EU. Tako bom v petem delu prikazala (v četrtem delu predstavljeni postopek) analizo za Slovenijo. Spreminjajoče okolje je in bo tudi Slovenijo prisililo k drugačnemu, sodobnejšemu in predvsem učinkovitejšemu delovanju na področju javnofinančnih odhodkov. Najprej bom predstavila reformo sistema javnega financiranja, ki je pomembna za prilagajanje javnofinančnih odhodkov mednarodni praksi, za izboljšanje upravljanja z javnofinančnimi

odhodki ter za izboljšanje transparentnosti in odgovornosti pri ravnanju z javnofinančnimi sredstvi. Reforma pomeni tudi pomembne institucionalne korake in pritisk k večji razvojni naravnosti in učinkovitosti javnofinančnih odhodkov. V nadaljevanju bom analizirala gibanje obsega odhodkov centralne ravni države v obdobju 1993 do 2000 in predstavila, kateri izdatki so največ prispevali k skupni rasti odhodkov. Nato bom ugotovila, ali je vlada s svojim delovanjem na področju odhodkov centralne ravni države spodbudno vplivala na razvoj.

V Sloveniji predstavljajo investicije države in državne pomoči najpomembnejša nacionalna instrumenta, s katerima se financirajo razvojni programi. Z njima lahko vlada spodbuja razvoj. Njuna struktura po namenu ni razvidna iz funkcionalne klasifikacije odhodkov centralne ravni države, ki jo kaže letopis IMF iz leta 2001, zato sem uporabila druge vire. V šestem delu bom tako predstavila tri kategorije. Te kategorije so: subvencije, investicije in državne pomoči. Predstavila bom tudi temeljna pravila in kategorije ter instrumente sistema državnih pomoči v EU in kako je to urejeno v Sloveniji ter primerjavo celotnega obsega, sektorske strukture ter osnovnih skupin in kategorij državnih pomoči v Sloveniji in EU.

## ***2. DRŽAVA, INSTITUCIJE IN GOSPODARSKI RAZVOJ***

V uvodu smo dejali, da bomo v tem delu predstavili povezavo med državo, institucijami in gospodarskim razvojem. Ker govorimo o državi oziroma sektorju države, bomo najprej opredelili ta pojem. Nadaljevali bomo s pomenom institucij, ki so za razvoj bistvene. Pri nastanku in razvoju institucij, na osnovi katerih potem lahko trg deluje, ima država pomembno vlogo. Institucije so neke vrste infrastruktura za gospodarski razvoj (Senjur, 2002, str. 21). Lahko ga zavirajo, lahko ga spodbujajo. Zato je postala ta tema v zadnjem desetletju tako pomembna za gospodarski razvoj. V razvojni literaturi sta posebej pomembni dve veliki skupini institucij. Prva se nanaša na državo in njeno vlogo v gospodarstvu, druga na trg in na razvoj tržnih institucij. Mi se bomo v nadaljevanju osredotočili na prvo in govorili predvsem o vlogi države pri spodbujanju gospodarskega razvoja. Zaključili bomo s predstavitvijo delovanja sektorja države, saj je v narodnem gospodarstvu pomemben in velik subjekt, ki s svojimi izdatki lahko vpliva na gospodarsko aktivnost, njegova dejavnost pa ima pomembne razvojne posledice. Znotraj tega bomo obravnavali javnofinančna pravila in institucije, saj je institucionalni okvir države pomemben za javnofinančno politiko.

### ***2.1 OPREDELITEV SEKTORJA DRŽAVE***

Opredelitve in pojmovanja pojmov se v svetu pogosto precej razlikujejo ne le med državami, ampak tudi v sami stroki (Rupnik, 1997, str. 79). Z opredelitvijo nekaterih pojmov, ki so povezani z državo in sektorjem države, se bomo skušali v nadaljevanju čim bolj izogniti takim razlikam.

V nacionalnem gospodarstvu deluje več vrst ekonomskih subjektov (Senjur, 2001, str. 35). To so gospodinjstva, podjetja in država, ki so trije osnovni subjekti ter finančni posredniki. V Sloveniji je sektor države, kot eden izmed subjektov v nacionalnem gospodarstvu, opredeljen v posebni uredbi o uvedbi in uporabi SKIS (Uredba o uvedbi in uporabi standardne klasifikacije institucionalnih sektorjev, 1998). SKIS razvršča posamezne institucionalne enote (ekonomske subjekte) v institucionalne sektorje, podsektorje in skupine institucionalnih enot, ki skupaj sestavljajo celotno nacionalno gospodarstvo države. SKIS razčlenjuje gospodarstvo države v pet institucionalnih sektorjev: (i) sektor nefinančnih družb; (ii) sektor finančnih družb; (iii) sektor država; (iv) sektor neprofitnih izvajalcev storitev gospodinjstvom; (v) sektor gospodinjstev.

SKIS v institucionalni sektor države (General Government) vključuje tri podsektorje: (a) enote centralne ravni države: sem spadajo neposredni uporabniki državnega proračuna (nevladni proračunski uporabniki – predsednik RS, državni zbor, ustavno sodišče, računsko sodišče, Slovenska akademija znanosti in umetnosti; vladni proračunski uporabniki – ministrstva in pravosodni proračunski uporabniki – sodišča, tožilstva itd.), državni skladi in druge enote centralne ravni države, (b) enote lokalne ravni države: sem sodijo neposredni uporabniki proračunov občin, skladi lokalne ravni države in druge enote lokalne ravni države, in (c) skladi socialnega zavarovanja: sem sodita Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje in Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije.

V javni sektor se v institucionalnem smislu razvrščajo: (a) vse enote institucionalnega sektorja države, (b) enote institucionalnega sektorja nefinančnih družb, ki so pod javnim nadzorom: javna podjetja in javne gospodarske družbe, ki so v lasti države, ter gospodarske družbe, v katerih ima država več kot 50 % lastniških deležev, in (c) enote institucionalnega sektorja finančnih družb, ki so pod javnim nadzorom: centralna banka, poslovne banke, v katerih ima država več kot 50-odstotne lastniške deleže, ter zavarovalnice in drugi finančni posredniki, v katerih ima država pretežne lastniške deleže.

V nadaljevanju bomo pod pojmom države razumeli opredelitev, ki govori o sektorju države (General Government). Uporabili bomo tudi pojem vlada (Government), ki vodi gospodarsko politiko.

## ***2.2 INSTITUCIJE IN GOSPODARSKI RAZVOJ***

Institucije so za razvoj bistvene (Senjur, 2002, str. 20). Predstavljajo neke vrste infrastrukturo za gospodarski razvoj. North (1994, str. 360) je menil, da institucije tvorijo strukturo motivov v družbi. Institucije so od človeka oblikovane omejitve, ki strukturirajo človeške odnose. Institucije zagotavljajo, da bodo številni ekonomski subjekti v najrazličnejših razmerah tržne

menjave spoštovali dogovore ali pa plačali ustrezno odškodnino za morebitno kršenje pogodb in goljufivo zavajanje (Kovač, 2000, str. 517). Naloga države je, da formalno vzpostavi takšen red (sodna, zakonodajna in izvršilna oblast). Obstajajo pa tudi neformalna pravila (kultura, vrednote, morala), ki omogočajo, da večina spoštuje pravni red brez prisile. Institucije rešujejo probleme nepopolnosti trgov in nepopolnosti odločanja ekonomskih subjektov ter s tem zmanjšujejo negotovost ravnanja ljudi in povečujejo učinkovitost gospodarjenja. Te institucije pa v okviru sodobne reforme države vse bolj dejansko pripadajo različnim oblikam civilne družbe (demokracija) in poslovnim mrežam podjetniške ekonomije (nova ekonomija "partnerski kapitalizem") (Kovač, 2000, str. 517).

Država ima veliko vlogo pri nastanku in razvoju institucij, na osnovi katerih potem lahko trg deluje. Država ni samo gospodar nad pravili; skozi lastno ekonomsko aktivnost kroji okolje za poslovneže in ostalo gospodarstvo. Na osnovi empiričnih analiz je bilo dokazano, da je za razvoj države zelo pomembna kvaliteta institucij in sposobnost države za njihov nastanek in razvoj. To dejstvo je povezano s tremi novimi spoznanji, ki so bila rezultat analize (World Development Report, 1997, str. 30): (i) podatki, ki so bili analizirani, so pokrivali obdobje tridesetih let in štiriindevetdeset industrijskih držav in držav v razvoju. Analiza je pokazala, da so politike in institucionalna sposobnost države pomembne determinante, ki vplivajo na rast in ostale kazalce kvalitete življenja, kot je umrljivost dojenčkov, ter s tem na razvoj; (ii) nadaljnja študija, ki je vključila tri tisoč šeststo podjetij v devetinšestdesetih državah, je tudi pokazala močno odvisnost med institucionalno sposobnostjo – ali njenim pomanjkanjem – in rastjo ter investicijami; (iii) študija je pokazala, da razlike med državami v institucionalni sposobnosti pomagajo v mnogo čem razložiti razvojne razlike med državami.

Da država lahko opravlja svoje funkcije, mora vpeljati pravila in ustvariti institucije (Tanzi, 2000, str. 6–8). Država igra svojo vlogo skozi sklop pravil, zakonov in institucij, ki vodijo in sestavljajo sektor države. Pri tem pa je pomembna kvaliteta sektorja države, ki je preprosto instrument, ki pospešuje oblikovanje in izvajanje vladnih politik. Vsako poseganje države zahteva določen program in vsak program zahteva zakonit mandat (pooblastilo). V tržnih gospodarstvih je mandat za poseganje države v gospodarstvo pogosto specificiran z ustavo in nato s številnimi zakoni in regulacijami, ki dajejo določeno vsebino običajnim splošnim načelom, ki so zapisana v ustavi. Kvaliteta sektorja države se povečuje, če so zakoni napisani jasno in pokrivajo vsa potrebna področja, če ne vodijo do navzkrižnih razlag tako pri javnosti kot pri javnih uslužbencih, če je njihovo število kar se da majhno in če niso med seboj v nasprotju. Zakone pogosto spremljajo določene regulacije, ki pojasnjujejo postopke ali bolj izčrpno dopolnjujejo vsebino zakonov. Regulacije so bile, na osnovi literature, izpostavljene kot eden od glavnih povzročiteljev korupcije, ker jih birokrati lahko zlorabijo za zasledovanje osebnih koristi<sup>1</sup> (Tanzi, 2000, str. 11). Visoko kvaliteten sektor države mora imeti dovolj jasnih pravil za vodenje gospodarskih aktivnosti, toda ne pravil, ki jih je preveč ali so tako

---

<sup>1</sup> Podrobnejšo razlago o korupciji v svetu je moč najti na primer v Tanzi, 1998.

nejasna, da dajejo prekomerno moč birokratom ali ustvarjajo negotovost med tistimi, ki vodijo gospodarsko politiko. Na splošno naj bi pravila predvsem podrobno razložila, kaj ni dovoljeno, kot pa da dajejo pravico, kaj je dovoljeno.

Tako ustava in zakoni ter regulacije tvorijo obsežno zakonito moč sektorja države in njegovih institucij ali drugače povedano, tvorijo pravila igre, ki naj bi določala njegovo obnašanje in regulirala trg (vodijo delovanje posameznikov in podjetij na eni strani in javnih institucij na drugi strani). Številni avtorji, med njimi Buchanan, Alesina, von Hagen, Potreba, Tabellini in Persson, so dokazali, da ima poleg institucij, politična ureditev (na primer sorazmerno ali nesorazmerno zastopanje v parlamentu; pogostost volitev; izbor predsedniškega nasproti nepredsedniškemu tipu vlade; vloga ministra za finance kot super ministra; pravila, ki se uporabljajo pri proračunskem procesu – na primer, ali pričnejo na osnovi makroekonomskih pritiskov, ki odražajo skupni pogled na prioritete, ali dovoljujejo pritiske za porabo, ki so določeni skozi politični vpliv vsakega ministra – ; ali parlament lahko spremeni vsebino proračunskih predlogov; ali se mora glasovati o celotnem proračunu; ali je centralna banka neodvisna in drugo) pomemben vpliv na javnofinančne in makroekonomske rezultate (Tanzi, 2000, str. 13).

### ***2.3 RAZVOJNA VLOGA DRŽAVE V GOSPODARSTVU***

Vloga države v razvoju je odvisna od tega, kaj in koga imamo za nosilca napredka in sprememb (Senjur, 2002, str. 23). Če izhajamo iz predpostavke, da gre za tržno gospodarstvo in svobodo individualnih odločitev, potem sta nosilca in začetnika sprememb posamezna oseba in podjetje kot osnovna tržna ekonomska subjekta. V tem primeru ima država omejeno vlogo pri spodbujanju in usmerjanju napredka.

Država lahko z napačnimi ukrepi zavre razvoj. Zaradi tega so ekonomisti zelo previdni, ko gre za vlogo države v razvoju. Vloga države naj se omeji zgolj na omogočanje, olajševanje in spodbujanje razvojnih procesov (Senjur, 2002, str. 24). Ena od bistvenih predpostavk razvojne politike je, da se gospodarstvo odziva na spodbude in signale, ki jih daje država skozi ukrepe razvojne politike. Država izvaja razvojno politiko. Naloga razvojne politike naj bi bila, da vzdržuje odzivnost gospodarstva na ekonomske spremembe in da vzdržuje in povečuje fleksibilnost gospodarstva.

Dejanja države pa imajo lahko za posledico, da se fleksibilnost gospodarstva zmanjšuje. Nefleksibilnost gospodarstva ima več razlogov (Senjur, 2002, str. 24): (i) okostenelost institucionalnega razvoja; v določenih pogojih nastanejo določene ekonomske institucije, ki se potem poskušajo ohranjati pri življenju, čeprav so se razmere spremenile – s tem zmanjšujejo institucionalno fleksibilnost gospodarstva. Institucije postanejo nefleksibilne

posebno takrat, ko se jih ščiti (na primer z zakonodajo); (ii) hitra rast javne porabe, socialnih programov in različnih zaščitnih predpisov; sami po sebi utegnejo biti zaželeni, lahko pa imajo negativne vplive na spodbude za delo, podjetništvo, varčevanje in investiranje; (iii) prizadevanja države, da zmanjša socialne posledice strukturnih in razvojnih sprememb s tem, da ohranja obstoječe neučinkovite proizvodne aktivnosti in zaposlitve.

Osnovno načelo državnega poseganja mora biti transparentnost razvojne politike. Biti mora povsem razvidno, kdo je lahko deležen neke koristi, ki jo ponuja država, za koliko in zakaj ter kakšni so pogoji. Pridobitev neke koristi od države mora biti povezana z neko razvojno koristnostjo za družbo (Senjur, 2002, str. 24).

Če država hoče usmerjati in spodbujati gospodarski razvoj, mora biti za to tudi usposobljena in dovolj učinkovita. Učinkovitost države je odvisna od tega, kdo jo upravlja, kako učinkovito je njeno upravljanje in koliko so razvite konkurenčne institucije (Kovač, 2000, str. 516). Dolgoročno bodo preživele družbe z gospodarsko učinkovitejšim spletom institucij. Pri tem pa je zelo pomembno, koliko možnosti in spodbud dajejo te institucije pri odkrivanju novih rešitev. Tako bi lahko rekli, da je za kandidatke za vstop v EU v okviru pristopnih pogajanj pomembno na eni strani doseganje primerljivosti institucij države in trga z evropskim pravnim redom, na drugi strani pa je toliko pomembnejši način spodbujanja subjektov, da v tem procesu najdejo optimalno politično ekonomsko rešitev svojih prilagoditvenih in razvojnih problemov. Empirične analize kažejo, da postaja učinkovitost države v boju za večjo konkurenčnost držav v zadnjem obdobju vse pomembnejša (Kovačič, Stanovnik, 2001, str. 21).

## **2.4 SEKTOR DRŽAVE IN IZDATKI**

Sektor države je v nacionalnem gospodarstvu pomemben in velik subjekt, ki s svojimi izdatki in davki lahko vpliva na gospodarsko aktivnost, njegova dejavnost pa ima pomembne razvojne posledice (Senjur, 2002, str. 30).

### **2.4.1 DEJAVNOST SEKTORJA DRŽAVE**

Vlada vodi gospodarsko politiko (Senjur, 2001, str. 203). Ena od teh je politika javnih financ. Javne finance opravljajo tri osnovne funkcije, ki so (Stanovnik, 2002, str. 1–3):

1. Alokacija produkcijskih tvorcev oziroma finančnih virov: to je proces, s katerim se opravlja ne samo prerazdelitev resursov na produkcijo javnih in produkcijo zasebnih dobrin, temveč tudi nadaljnja alokacija znotraj skupine javnih dobrin. Pri določenih pogojih tržni mehanizem zagotavlja učinkovito alokacijo resursov. Če ti pogoji niso

izpolnjeni, tržni mehanizem praviloma ne zagotavlja učinkovite alokacije resursov in takrat govorimo o nepopolnosti trga (market failure). Tržni mehanizem bo v teh primerih proizvajal bodisi preveč bodisi premalo določenih dobrin glede na družbeno željeno raven produkcije. Pomembnejši vzroki za nepopolnost trga so: obstoj javnih dobrin, zunanji učinki ali eksternalije, nepopolna konkurenca, negotovost in nepopolnost informacij. Ti vzroki pomenijo razlog za javno oskrbo ali javno financiranje ali pa pravno regulativo. Vendar pa predstavljajo skupni imenovalec nepopolnosti trga transakcijski stroški, ki vključujejo stroške odločitve, informacije, pogajanja in pravne stroške. Visoki transakcijski stroški onemogočajo učinkovito organizacijo trga oziroma preprečujejo, da trg sploh nastane. Tako so ti stroški visoki za organizacijo in delovanje trga javnih dobrin.

2. Prerazdelitev dohodka: s prerazdelitvijo dohodka javne finance praviloma popravljajo tržne izide, in to tako, da se prerazdeljuje dohodek od premožnejših k manj premožnim. To prerazdeljevanje naj bi zagotavljalo neko sprejemljivo porazdelitev potrošnje določenih dobrin.
3. Stabilizacija gospodarstva: to pomeni, da naj bi država s primernimi instrumenti fiskalne in monetarne politike zasledovala določene makroekonomske cilje, kot so na primer: nizka brezposelnost, nizka inflacija, visoka gospodarska rast.

Četrto funkcijo, ki dejansko ni samostojna funkcija, bi lahko uvrstili med alokacijsko funkcijo (Stanovnik, 2002, str. 1). To je regulatorna funkcija, s katero država zagotavlja in "skrbi" za institucije in pravni red, ki so pomembni za nemoteno delovanje zasebnega sektorja. Brez urejenega pravnega reda in institucij, ki zagotavljajo lastninske pravice in veljavnost pogodb, ne more biti dobro delujočega tržnega gospodarstva in zasebnega sektorja. Regulatorna funkcija države se kaže tudi v tem, da predpisuje in nalaga zasebnemu sektorju spoštovanje različnih tehničnih norm in standardov. To pa vpliva na stroške in učinkovitost zasebnega sektorja.

Dejali smo, da je eden od vzrokov za nepopolnost trga tudi obstoj javnih dobrin<sup>2</sup>. Sektor države se ukvarja z oskrbo tako čistih javnih dobrin kot javnih dobrin in meritornih dobrin (Stanovnik, 2002, str. 9). Pri oskrbi s čistimi javnimi dobrinami dejansko ni možno organizirati trga, ker tudi tehnično ni možno izključevanje posameznikov in oskrbe. Pri oskrbi

---

<sup>2</sup> Javne dobrine so dobrine, pri katerih izključevanje iz potrošnje družbeno ni zaželeno; mejni stroški oskrbe dodatne osebe so enaki nič in bi torej izključitev osebe iz potrošnje imelo za posledico povsem nepotrebno izgubo blaginje. Ločimo: (i) čiste javne dobrine: to so dobrine, pri katerih ni možnosti za tehnično izključitev posameznika iz potrošnje, obenem pa izključitev ni zaželeno (ker so mejni stroški oskrbe dodatne osebe enaki nič). Mednje uvrščamo predvsem nacionalno obrambo in zagotavljanje javnega reda in miru; (ii) javne dobrine: to so tise dobrine, za katere je izključevanje tehnično sicer možno, ni pa zaželeno, ker so mejni stroški oskrbe dodatne osebe enaki nič; (iii) zasebne dobrine: to so dobrine, pri katerih je izključevanje tehnično povsem enostavno, ob enem pa tudi zaželeno, ker imamo neničelne stroške oskrbe dodatnega posameznika; (iv) mešane dobrine: te predstavljajo zmes javne in zasebne dobrine. Te dobrine, bodisi v potrošnji ali proizvodnji, povzročajo pozitivne ali negativne eksternalije (zunanje učinke) in te eksternalije so ravno "javnoznačajski" del te dobrine; (v) meritorne dobrine oziroma dobrine posebnega družbenega pomena. Za oskrbo s temi dobrinami obstaja neki javni interes, ki zagotavlja javno financiranje in/ali javno oskrbo na področju zdravstva, šolstva, storitev socialnega zavarovanja (Stanovnik, 2002, str. 7–8).



z javnimi dobrinami je organizacija trga sicer možna, toda tržni mehanizem bi povzročil neto izgubo blaginje. Zdi se, da je organizacija trga še najmanj problematična pri meritornih dobrinah. Za te dobrine država misli, da bi se ob dani ceni povpraševalo po količini, ki je nižja od družbeno zaželene količine. To naj bi bil osnovni razlog za poseganje tako pri financiranju kot pri oskrbi države s temi dobrinami. Velike razlike v obsegu javnega sektorja med državami nastajajo predvsem zaradi različnega obsega oskrbe z meritornimi dobrinami v okviru javnega sektorja. Tako imamo lahko javno in tudi zasebno šolstvo, zdravstvo, pokojninsko zavarovanje in drugo.

Dejavnost sektorja države lahko opišemo z naslednjim (Stanovnik, 2002, str. 9):

1. sektor države pridobiva, večinoma prisilno, del dohodka ekonomskih subjektov (predvsem posameznikov),
2. pridobljeni dohodek se troši bodisi za
  - a) transferje dohodka določenim skupinam prebivalstva bodisi za
  - b) financiranje ali oskrbo in financiranje "določenih dobrin". Te dobrine niso predmet tržne menjave, ker odgovornost za financiranje prevzema javni sektor. Te dobrine so čiste javne dobrine, javne dobrine in tudi meritorne dobrine, sam nabor in kvaliteta teh dobrin, ki jih ponuja sektor države, pa se med državami močno razlikujeta (v skandinavskih državah sta nabor in kvaliteta dobrin, ki jih ponuja javni sektor, večja in boljša od na primer nabora in kvalitete dobrin, s katerimi oskrbuje prebivalstvo javni sektor v ZDA; vse to pa ima svojo ceno. Relativni obseg obdavčenja v Skandinaviji je bistveno višji od obsega obdavčenja v ZDA).

Opis dejavnosti sektorja države nam kaže, da točka 2a obravnava prerazdelitveno funkcijo, točka 2b pa alokacijsko funkcijo javnih financ. Tako obstoj in dejavnost sektorja države zahtevata določene izdatke, javnofinančne odhodke. Sektor države mora za financiranje teh izdatkov imeti javnofinančne prihodke. Naša analiza se ukvarja z javnofinančnimi odhodki oziroma odhodki centralne ravni države. Vendar pa mora sekto države pri delovanju upoštevati svojo odgovornost za (Senjur, 2001, str. 203): (i) stabilnost gospodarstva, (ii) ustrezno (fair, pošteno) delitev dohodka, (iii) spodbujanje gospodarske aktivnosti in (iv) gospodarsko učinkovitost. S tem lahko spodbudno vpliva na razvoj.

Sektor države torej opravlja večvrstno dejavnost, ki ima pomembne razvojne posledice (Senjur, 2002, str. 33).

1. Država zagotavlja, organizira ali financira proizvodnjo javnih dobrin in storitev, za katere je bolje, da so v javnem sektorju, bodisi ker ne morejo biti organizirane po profitnem načelu (npr. obramba, varnost, državna uprava ipd.) bodisi ker so prisotne močne zunanje ekonomije (externalities), na primer dejavnost gospodarske infrastrukture.

2. Država prerazdeljuje pomemben delež dohodka zaradi zagotavljanja socialne varnosti: na primer zdravstveno in pokojninsko zavarovanje, nadomestila za brezposelnost in podobno.
3. Država ima tudi pomembno investicijsko funkcijo, predvsem na področju gospodarske infrastrukture in pri razvijanju nekaterih pomembnih dejavnikov gospodarskega razvoja, kot sta izobraževanje in razvoj znanosti in tehnologije.

Ekonomska teorija napoveduje, da država s svojimi izdatki vpliva na gospodarsko rast na dva načina (Senjur, 2002, str. 33). Po eni strani vpliva pozitivno, ker preskrbuje javne dobrine in storitve ter vpliva na izboljšanje dejavnikov razvoja. Po drugi strani pa je njen vpliv negativen zaradi neučinkovite preskrbe z javnimi dobrinami in storitvami ter zaradi razdiralnih vplivov, povezanih z javno preskrbo javnih dobrin. Delovanje sektorja države je namreč podvrženo centralnemu odločanju, odsotnosti profitnega motiva in konkurence.

## **2.5 JAVNOFINANČNA PRAVILA IN INSTITUCIJE**

Institucionalni okvir države je posebno pomemben za javnofinančno politiko. Javnofinančna pravila in institucije ustvarjajo okolje, spodbude in pritisk, na osnovi katerih nosilci gospodarske politike delujejo. Pravila in institucije lahko vplivajo na znižanje neučinkovite javne porabe, visokega primanjkljaja in kopičenja javnega dolga. Različne študije so pokazale, da učinkovite države s kvalitetnimi institucijami dosegajo višjo gospodarsko rast in razvoj<sup>3</sup>. Ključni institucionalni dejavniki, ki pomembno prispevajo k vodenju boljše razvojno usmerjene javnofinančne politike, so: (i) proračunski proces, (ii) javnofinančna pravila in (iii) nove smeri pri upravljanju z izdatki (Tanzi, Schuknecht, 2000, str. 152).

Transparentnost proračunskega procesa, ki postavlja jasno zgornjo mejo porabe in jo je zelo težko spodkopati s strani parlamenta ali porabniških enot, bo pomagala omejiti rast izdatkov in javnofinančni primanjkljaj (Tanzi, Schuknecht, 2000, str. 152). Javnofinančna pravila in še posebno ustavne omejitve so lahko pomembne za uveljavljanje ciljev na področju primanjkljaja, o katerih je potrebno v proračunskem procesu preudarno razpravljati. K nalogam usmerjene državne agencije z decentraliziranim odločanjem, konkurenčnim razpisovanjem javnih pogodb in odgovornostjo ministrstva za finance in ostalih kontrolnih institucij lahko pomagajo vladi pri uveljavljanju prednostnih programov porabe in povečajo učinkovitost, s katero so javnosti ponujene bistvene storitve. Pomen agencij je v tem, da so sposobne izvajati in uveljaviti jasna pravila igre. Institucionalne reforme, ki bodo krepile transparentnost in odgovornost, pospeševale uveljavljanje prednostnih programov porabe in učinkovitost pri porabi javnih sredstev, bodo znatno prispevale k dobremu vodenju (good governance). Nov poudarek pravilom in institucijam s strani ekonomistov, znanstvenikov in

---

<sup>3</sup> Podrobnejšo razlago je moč najti na primer v World Bank, World Development Report, 1997.

nosilcev ekonomske politike je bil močno podprt z literaturo na področju institucionalne ekonomike<sup>4</sup>.

Pravila igre morajo delovati kot povezan sistem, kjer spreminjanje samo enega elementa v pravi smeri ne pomeni izboljšanja rezultata, če pravila niso v celoti spoštovana. Tako pomanjkanje transparentnosti v javnofinančni politiki pogosto vodi do uporabe prikritega (quasi) javnofinančnega delovanja. Prikrto javnofinančno delovanje obstaja takrat, ko si država prizadeva uporabiti zunajproračunske institucije (na primer javne sklade) za uresničitev določenih ciljev, ki bi bili lahko doseženi na mnogo preglednejši način, če bi aktivnosti potekale skozi proračun (Tanzi, Schuknecht, 2000, str. 152).

Finančna pravila in institucije so zelo pomembni, če želi biti sektor države z manjšim deležem javnofinančnih odhodkov v BDP tudi učinkovit. Proračunski proces, finančna pravila in institucije ter upravljavske izkušnje lahko spodbudijo vlado, da porabo prednostno usmeri na svoje najpomembnejše cilje in da sredstva s pomočjo programov učinkovito porabi.

### ***3. KLASIFIKACIJA JAVNOFINANČNIH ODHODKOV***

V uvodu smo dejali, da je klasifikacija javnofinančnih odhodkov pomembna (Allen, Tommasi, 2001, str. 121): (i) za oblikovanje gospodarske politike in merjenje alokacije virov med sektorji, (ii) za zagotavljanje skladnosti z zakonodajno oblastjo, (iii) za oceno gospodarske politike in analizo uspešnosti in (iv) za vsakodnevno upravljanje proračuna. Glede na različne potrebe pri oblikovanju gospodarske politike, poročanju in upravljanju s proračunom obstaja več klasifikacij javnofinančnih odhodkov (Allen, Tommasi, 2001, str. 122).

V nadaljevanju bomo podrobneje predstavili ekonomsko in funkcionalno klasifikacijo javnofinančnih odhodkov, ki metodološko sledita priporočilom priročnika javnofinančne statistike Mednarodnega denarnega sklada (IMF, GFS) iz leta 1986, ki jo od leta 1999 uporablja tudi Slovenija za izkazovanje javnofinančnih tokov. Prikazali bomo njun pomen, saj skupaj s programsko klasifikacijo zagotavljajo predpisan (zakonski) okvir za odločanje o gospodarski politiki in pripomorejo k izboljšanju transparentnosti in odgovornosti nosilcev ekonomske politike. Metodološko usklajene klasifikacije javnofinančnih odhodkov z mednarodno prakso omogočajo večjo primerljivost podatkov med državami in analize v času. Zaključili bomo s pomenom programske klasifikacije javnofinančnih odhodkov.

Ker je naša analiza usmerjena na javnofinančne odhodke oziroma odhodke centralne ravni države in ker Slovenija v veliki meri sledi priporočilom priročnika IMF iz leta 1986, ki izkazuje

---

<sup>4</sup> Velik prispevek k razvoju institucionalne ekonomike je dal Douglass North. Podrobnejšo razlago je moč najti v North, 1990.

tokove javnega financiranja po načelu denarnega toka (cash basis principle), bomo v nadaljevanju pri prikazovanju ekonomske in funkcionalne klasifikacije prikazali le osnovne elemente javnofinančnih odhodkov, kot jih izkazuje Slovenija.

### **3.1 EKONOMSKA KLASIFIKACIJA**

Ekonomsko klasifikacija je potrebna za analiziranje proračuna (Allen in Tommasi, 2001, str. 124). Zahteva za ekonomsko klasifikacijo je, da mora biti skladna z metodologijo javnofinančne statistike (Government finance statistics – GFS), ki jo predpisuje priročnik IMF iz leta 1986 (A Manual on Government Finance Statistics, 1986), in z metodologijo javnofinančne statistike, ki jo predpisuje novi priročnik IMF iz leta 2001 (Government Finance Statistics Manual, 2001). Slovenija v veliki meri sledi priporočilom priročnika IMF iz leta 1986, ki izkazuje tokove javnega financiranja po načelu denarnega toka. Medtem ko standardi nacionalnih računov oziroma sistem družbenih računov (SNA – System of National Accounts; SNA93) in evropski sistem računov (ESA – European System of Accounts; ESA95) prikazujejo račun javnih financ po načelu nastanka dogodka (accrual basis principle). Metodologija za izkazovanje bilanc javnega financiranja, ki jo predpisuje novi priročnik IMF iz leta 2001, je primerljiva s standardi nacionalnih računov SNA93 in ESA95, ki tokove javnega financiranja prikazujejo po načelu nastanka dogodka in tako zagotavljajo večjo statistično primerljivost med javnofinančnim poročanjem in nacionalnimi računi.

V Sloveniji se javnofinančni tokovi po ekonomski klasifikaciji, ki je skladna s priročnikom javnofinančne statistike IMF iz leta 1986, izkazujejo v treh medsebojno povezanih računih, ki jih sestavljajo (Bilten javnih financ, 2003, str. 111, 113–115): (i) bilanca prihodkov in odhodkov (bilanca A), (ii) račun finančnih terjatev in naložb (bilanca B) in (iii) račun financiranja (bilanca C).

Bilanca prihodkov in odhodkov (bilanca A) na strani odhodkov izkazuje vse odhodke, ki se po ekonomski klasifikaciji razvrščajo v naslednje štiri kategorije (Bilten javnih financ, 2003, str. 111, 113–115):

1. Tekoči odhodki. Ta prva skupina tekočih odhodkov vključuje: (a) plače in druge izdatke zaposlenim: to so vsa tekoča plačila, nastala zaradi stroškov dela (sredstva za plače in dodatke, regres za letni dopust, povračila in nadomestila, sredstva za nadurno delo in drugi izdatki zaposlenim), (b) prispevke delodajalcev za socialno varnost – prispevke na bruto plače (za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, za zdravstveno zavarovanje, za zaposlovanje in za porodniško varstvo), (c) izdatke za blago in storitve: vsa plačila za nabavljeni material in drugo blago ter plačila za opravljene storitve, ki jih država pridobiva na trgu (material, gorivo in energija, izdatki za tekoče vzdrževanje in popravila, plačila potnih stroškov, izdatki za najemnine in zakupnine ter izdatki za vse vrste storitev, ki jih za državo opravljajo bodisi pravne ali fizične osebe – proizvodne in neproizvodne storitve, intelektualne storitve itd., izdatki za nakup drobne opreme, ki je klasificirana glede na računovodska pravila med tekočimi odhodki, in sicer glede na njihovo vrednost

ali življenjsko dobo). V kategorijo tekočih izdatkov za blago in storitve se skladno z novo ekonomsko klasifikacijo razvrščajo tudi odhodki investicijskega značaja, ki so namenjeni za vojaške namene in za specialno policijsko opremo, (č) plačila obresti za servisiranje domačega in tujega dolga. Le-ta se na naslednjih ravneh razvrščajo na plačila obresti od najetih kreditov in na plačila obresti od izdanih vrednostnih papirjev. V podrobnejši klasifikaciji pa se nadalje razčlenjujejo po posameznih vrstah domačih oziroma tujih kreditodajalcev, (d) sredstva, izločena v rezerve (sredstva, izločena v proračunsko rezervo ter sredstva, splošne proračunske rezervacije za morebitne odhodke, ki niso bili predvideni v času priprave proračuna).

2. Tekoči transferji. V to drugo skupino tekočih odhodkov so zajeta vsa nepovratna, nepoplačljiva plačila, za katera država (plačnik) od prejemnika sredstev v povračilo ne pridobi nikakršnega materiala ali drugega blaga oziroma prejemnik teh sredstev za plačnika (državo) ne opravi nikakršne storitve. Odhodki, ki so zajeti v to skupino, so klasificirani glede na vrsto prejemnika sredstev: (a) subvencije vključujejo vsa nepovratna sredstva, dana javnim podjetjem, privatnim podjetjem, finančnim institucijam (banke, zavarovalnice) in zasebnim tržnim proizvajalcem (obrniki, kmetje in drugi proizvajalci blaga in storitev na trgu). Subvencije se izkazujejo pod različnimi nazivi: regresi, kompenzacije, premije, nadomestila, povračila in drugo. Subvencije so v nadaljnji členitvi razčlenjene po vrstah oziroma namenu (subvencioniranje cen, subvencioniranje obresti, pokrivanje izgub, subvencioniranje proizvodnje, subvencioniranje zaposlovanja in drugo). Najpogosteje je namen subvencij bodisi zniževanje cen za končnega uporabnika ali za zvišanje dohodka proizvajalcev; (b) transferji posameznikom in gospodinjstvom zajemajo vsa plačila, namenjena za tekočo porabo posameznikov ali gospodinjstev, in predstavljajo splošni dodatek k družinskim dohodkom ali pa delno ali polno nadomestilo posameznikom ali gospodinjstvom za posebne vrste izdatkov (socialno zavarovanje, varstvo nezaposlenih, ostarelih in invalidov, družinski prejemki, štipendije, pokojnine, nadomestila plač v času bolezenske odsotnosti in podobno). V okviru transferjev posameznikov se izkazujejo tako neposredna plačila posameznikom iz proračunov kot tudi sredstva, ki jih posamezniki sicer ne prejmejo neposredno, pač pa izkoristijo njihove ugodnosti (na primer pri regresiranju študentske prehrane ali regresiranju potovanj učencev in študentov); (c) transferji neprofitnim organizacijam in ustanovam so tretja skupina tekočih transferjev. Pod neprofitnimi organizacijami razumemo javne ali privatne nevladne institucije, katerih cilj ni pridobitev dobička, ampak je njihov namen delovanja javnokoristen, dobrodelen (na primer Rdeči križ, dobrodelne organizacije, verske organizacije, društva – kulturna, športna, gasilska, strokovna društva in zveze – in druge neprofitne ustanove); (č) drugi domači transferji zajemajo tekoče transferje drugim ravnem države (transferji sredstev, ki se iz centralne ravni države usmerjajo v proračune lokalnih skupnosti) in tekoče transferje v javne zavode in druge izvajalce javnih služb (zajemajo vse izdatke za plačila storitev javnim zavodom, javnim gospodarskim službam in drugim izvajalcem javnih služb, ki se financirajo iz proračunov); (d) tekoči transferji v tujino obsegajo izdatke za plačila tekočih odhodkov različnim mednarodnim institucijam

(članarine, kotizacije, pristopnine in podobno) in izdatke tujim vladnim in nevladnim neprofitnim institucijam in organizacijam v tujini.

Naslednji dve skupini odhodkov, to so investicijski odhodki in investicijski transferji, pa imata značaj kapitalskih odhodkov.

3. Investicijski odhodki zajemajo vplačila, namenjena nakupu in gradnji osnovnih sredstev, to je zgradb in prostorov, prevoznih sredstev, opreme in napeljav ter drugih osnovnih sredstev. Zajemajo tudi izdatke za novogradnje, rekonstrukcije in adaptacije ter za investicijsko vzdrževanje in obnove osnovnih sredstev, izdatke za nakup zemljišč in naravnih bogastev ter izdatke za nakup nematerialnega premoženja, blagovnih rezerv in interventnih zalog. Vključujejo pa tudi plačila za izdelavo investicijskih načrtov, študij o izvedljivosti projektov in projektne dokumentacije.
4. Investicijski transferji vključujejo državne izdatke, ki predstavljajo nepovratna sredstva in so namenjeni plačilu investicijskih odhodkov prejemnikov sredstev. Investicijski transferji so državni izdatki, ki za prejemnike sredstev ne pomenijo vzpostavitve finančne obveznosti do države, pač pa za prejemnika sredstev predstavljajo nepovratna sredstva. Za razliko od investicijskih odhodkov investicijski transferji ne povečujejo realnega (fizičnega) premoženja države, temveč povečujejo realno premoženje prejemnikov teh sredstev (javnim skladom in agencijam, javnim oziroma privatnim podjetjem, posameznikom, finančnim institucijam, javnim zavodom in drugim).

### **3.2 FUNKCIONALNA KLASIFIKACIJA**

Funkcionalna klasifikacija omogoča prikaz aktivnosti države v skladu z njenimi nameni oziroma funkcijami (na primer izobraževanje, socialna varnost in drugo) (Allen, Tommasi, 2001, str. 122). Nanjo ne vplivajo organizacijske razlike med državami. Samo ne pogosto spremenljiva funkcionalna klasifikacija (če ni pogostih metodoloških prelomov v seriji podatkov) omogoča zgodovinski pregled in analize javnofinančnih odhodkov ter primerjavo podatkov v različnih letih (razvoj v času). Mednarodne institucije, zlasti IMF, OZN, OECD, EUROSTAT in druge, so za izkazovanje funkcionalne strukture javnofinančnih odhodkov sprejele in uveljavile funkcionalno klasifikacijo, poznano pod imenom COFOG (Classification of the Functions of Government), ki je bila sprejeta 1986 in objavljena v metodološkem gradivu IMF (A Manual on Government Finance Statistics, 1986). Glavni cilj klasifikacije COFOG je omogočiti standardno klasifikacijo za mednarodne primerjave.

Na osnovi novih metodoloških spoznanj in izkušenj pri uporabi dotedanje COFOG je bila leta 1995 v okviru Statistične komisije OZN oblikovana posebna delovna skupina, ki je v sodelovanju z drugimi mednarodnimi institucijami pripravila revidirano različico funkcionalne klasifikacije (Funkcionalna klasifikacija javnofinančnih odhodkov (COFOG), Metodološki priročnik, 2000). Delo na novi revidirani metodologiji funkcionalne klasifikacije javnofinančnih odhodkov je teklo več kot tri leta in je bilo končano 1998. V začetku aprila 1999 je Statistična komisija OZN v sodelovanju z OECD sprejela novo, revidirano in dopolnjeno funkcionalno

klasifikacijo javnofinančnih odhodkov (tako imenovani novi COFOG), ki je začela veljati leta 2001 in jo bodo morale uporabljati vse omenjene mednarodne institucije.

Nova, revidirana funkcionalna klasifikacija razčlenjuje javnofinančne odhodke v 10 funkcionalnih področij (stara je imela 14 funkcionalnih področij), in sicer: (01) javna uprava, (02) obramba, (03) javni red in varnost, (04) gospodarske dejavnosti, (05) varstvo okolja, (06) stanovanjska dejavnost in prostorski razvoj, (07) zdravstvo, (08) rekreacija, kultura in dejavnosti neprofitnih organizacij, društev, združenj in drugih institucij, (09) izobraževanje in (10) socialna varnost. Posamezna področja funkcionalne dejavnosti so razčlenjena po oddelkih, posamezni oddelki pa po pododdelkih funkcionalnih dejavnosti (Funkcionalna klasifikacija javnofinančnih odhodkov, COFOG. Metodološki priročnik, 2000).

Priročnik IMF iz leta 1986 razvršča na osnovi funkcionalne klasifikacije javnofinančne odhodke v 14 funkcionalnih področij (Funkcionalna klasifikacija javnofinančnih odhodkov, COFOG. Metodološki priročnik, 2000, str. 10-15):

1. Javna uprava: dejavnosti izvršilnih in zakonodajnih organov ter dejavnosti s področja finančnih, fiskalnih ter zunanjih zadev; gospodarska pomoč drugim državam; temeljno raziskovalno delo; splošne zadeve javne uprave; druge splošne zadeve in storitve, ki niso drugje zajete,
2. Obramba in zaščita: vojaška obramba in civilna zaščita; vojaška pomoč drugim državam; raziskave in razvoj na področju obrambe.
3. Javni red in varnost: policija in protipožarna varnost; dejavnosti sodišč in drugih pravosodnih organov; dejavnosti zaporov; druge dejavnosti s področja javnega reda in varnosti, ki niso zajete drugje.
4. Izobraževanje: predšolska vzgoja in osnovno izobraževanje; srednje izobraževanje; višje in visokošolsko izobraževanje; izobraževanje, ki ga ni mogoče opredeliti po stopnjah; podporne storitve pri izobraževanju; druge dejavnosti na področju izobraževanja, ki niso zajete drugje.
5. Zdravstvo: bolnišnične zdravstvene storitve; specialistične zdravstvene storitve, zobozdravstvene storitve in druge izvenbolnišnične storitve; storitve splošnega zdravstvenega varstva; oskrba z zdravili in ortopedskimi pripomočki; raziskave in razvoj na področju zdravstva; druge dejavnosti na področju zdravstva, ki niso zajete drugje.
6. Zagotavljanje socialne varnosti: socialna varnost (oboleli, invalidi, upokojenci, otroci in družina, brezposelni); zagotavljanje socialnega varstva socialno ogroženim; ostali izdatki na področju socialne varnosti, ki niso zajeti drugje (splošni izdatki, raziskave in razvoj, upravljanje in drugo).
7. Stanovanjska dejavnost, prostorski razvoj in varstvo okolja: stanovanjska dejavnost ter prostorsko načrtovanje in razvoj; oskrba z vodo; komunalna dejavnost, zbiranje in ravnanje z odpadki ter varstvo okolja; ostale dejavnosti s področja stanovanjskega in prostorskega razvoja ter varstva okolja, ki niso zajete drugje.
8. Rekreacija, kultura in dejavnost neprofitnih organizacij in institucij: rekreacija, kultura in dejavnost neprofitnih organizacij in institucij.

9. Pridobivanje in distribucija energije: pridobivanje goriv; pridobivanje in distribucija električne energije; pridobivanje in distribucija druge energije.
10. Kmetijstvo, gozdarstvo, ribištvo in lov: kmetijstvo; gozdarstvo; ribištvo in lov; raziskave in razvoj na področju kmetijstva, gozdarstva, ribištva in lova.
11. Rudarstvo, predelovalna industrija in gradbeništvo: pridobivanje rud in mineralov; predelovalna industrija; gradbeništvo; druge dejavnosti s področja rudarstva, predelovalne industrije in gradbeništva, ki niso zajete drugje.
12. Promet in komunikacije: cestni promet; vodni promet; železniški promet, zračni promet; komunikacije.
13. Druge dejavnosti s področja gospodarskih zadev in zadev, povezanih z delom: trgovina in skladiščenje; turizem; večnamenski razvojni projekti; dejavnosti s področja splošnih gospodarskih in trgovinskih zadev; dejavnosti s področja splošnih zadev, povezanih z delom in zaposlovanjem; druge dejavnosti s področja gospodarskih zadev, ki niso zajete drugje.
14. Ostali odhodki, ki niso zajeti drugje: ostali odhodki, ki niso zajeti drugje, od tega plačila obresti.

Navzkrižna klasifikacija javnofinančnih odhodkov po ekonomskem in funkcionalnem namenu je zelo uporabno orodje za analiziranje proračuna. Podatki tovrstne analize kažejo namene, na osnovi katerih država kaže svoje delovanje za izpolnitve nalog, za katere se je obvezala.

### **3.3 PROGRAMSKA KLASIFIKACIJA**

Pri programski klasifikaciji predstavlja program celoto aktivnosti, ki so povezane z določenimi cilji (Allen, Tommasi, 2001, str. 126). V nasprotju s klacifikacijo COFOG, klasifikacija po programih vključuje cilje ekonomske politike in izpolnjevanje teh ciljev. Program je na splošno sestavljen iz številnih aktivnosti in/ali projektov. Znotraj proračunskega sistema je namen programa lahko povezan z določenimi aktivnostmi ali služi kot kategorija proračunskega klasifikacijskega sistema in so tako vsi odhodki klasificirani v posamezne programe in podprograme. Program ima jasno določena sredstva in ga je potrebno razlikovati od politike, ki je usmerjena proti skupnim splošnim ciljem in na splošno ni omejena glede proračuna in časa. Programska klasifikacija lahko služi dvema namenoma: (i) za ugotavljanje in razjasnjevanje ciljev in politik ter (ii) za kontroliranje izvrševanja skozi uspešnost kazalcev, ki so lahko povezani z rezultatom določenega programa. Programska klasifikacija lahko pripomore k izboljšanju transparentnosti in odgovornosti.

## **4. SPREMINJANJE POGLEDA NA VLOGO DRŽAVE SKOZI ZGODOVINO**

V tem delu bomo prikazali spreminjanje gospodarske vloge države skozi zgodovino in predstavili različne teoretične koncepte o njeni vlogi v gospodarstvu. Rast javnofinančnih odhodkov je bila odgovor na spreminjanje dojemanja o tem, kaj naj bi vlada delala (Tanzi,



Schuknecht, 2000, str. 1). Za 20. stoletje je bilo značilno postopno, toda obsežno širjenje vloge države oziroma sektorja države v gospodarstvu, ki se je odražalo skozi podatke o rasti javnofinančnih odhodkov v primerjavi z BDP. V nadaljevanju bomo prikazali rast javnofinančnih odhodkov v razvitih industrijskih državah v obdobju sto dvajsetih let (vzorec sedemnajstih držav), od 1870 do 1990. Celotno obdobje smo razdelili na več podobdobj. Podatki kažejo, da je bila rast javnofinančnih odhodkov največja v obdobju 1960–1980. Njihova rast je bila povezana tudi s precejšnjimi spremembami v sami sestavi javnofinančnih odhodkov. Zato bomo nadaljevali s predstavitvijo komponent javnofinančnih odhodkov, ki so največ prispevale k njihovi rasti (izdatki za subvencije in transferje ter obresti za javni dolg). Področja, za katera država v preteklosti ni nosila odgovornosti, so sčasoma zavzemala vse pomembnejšo vlogo v javnofinančnih odhodkih in postala glavni razlog za njihovo močno rast. Zaključili bomo z gibanji javnofinančnega primanjkljaja in javnega dolga, saj so v sedemdesetih letih prejšnjega stoletja vlade začele beležiti javnofinančne primanjkljaje. Ti primanjkljaji so povzročili kopičenje bremena javnih dolgov. Posebno države z visokimi ravnmi javnofinančnih odhodkov so mučila visoka davčna bremena, javnofinančni primanjkljaj in visok javni dolg.

#### **4.1 TEORIJE O GOSPODARSKI VLOGI DRŽAVE**

Klasični ekonomisti, od Adama Smitha naprej, so zagovarjali minimalno vlogo države v gospodarstvu. V glavnem so dajali prednost vlogi, ki naj bi jo imela država pri zagotavljanju pomembnih javnih del, zakonitosti in reda ter obrambe države. Na osnovi njihovih pogledov bi država morala zavarovati lastninske pravice in veljavnost pogodb ter zaščititi gospodarsko in politično svobodo posameznikov. To naj bi bile bistvene aktivnosti države. Menili so, da vmešavanje države škoduje gospodarski aktivnosti in pomeni oviro za rast. V 19. stoletju je bila gospodarska vloga države dokaj omejena. Na primer, v večini industrijskih držav so znašali javnofinančni odhodki okoli 10 % BDP in "laissez-faire" je bila prevladujoča ekonomska filozofija (Tanzi, 1997, str. 9).

Konec devetnajstega stoletja je prišlo na dan Wagnerjevo stališče o obstoju tendence, da se z razvojem družbe večata tudi pomen in aktivnost države. Pred tem pa je v družbenih znanostih prevladovalo stališče, da bo z razvojem družbene morale in gospodarskim razvojem potreba po dejavnostih in posredovanju države na zasebno področje splahnela (Tarschys, 1975, str. 9). Nemški politični ekonomist Adolph Wagner (1835–1917) je bil prvi, ki je ponudil razlago o pozitivni povezavi med stopnjo gospodarske razvitosti in vlogo države. Svoj zakon o naraščajoči vlogi države je objavil v svoji knjigi "Grundlegung der politischen Oekonomie" (Wagner, 1893, str. 892–908). Ena izmed temeljnih posebnosti Wagnerjevega zakona je v tem, da razlaga povečanje izdatkov države izključno s "strukturnimi" dejavniki. To pomeni, da obravnava spremembe socialnoekonomske strukture kot vzročne dejavnike. Taka dejavnika sta na primer raven bruto domačega proizvoda na prebivalca in stopnja razvoja, ki ga dosega

družba (Gemmell, 1993, str. 103-104). Wagner vidi tri glavne razloge za povečanje vloge države (Wagner, 1893, str. 896–900): (i) nadomeščanje privatne pobude z državno pri enakih potrebah; (ii) nastanek novih potreb in (iii) omejevanje monopolov ter investiranje v področja, ki za zasebni sektor niso privlačna.

Z vlogo države v gospodarstvu<sup>5</sup> so se ukvarjali tudi drugi teoretiki. V nadaljevanju predstavljamo različne teoretične koncepte o vlogi države v gospodarstvu, ki so jih izoblikovale različne ekonomske šole (Pečarić, Fredotović, Nikolić, 1998, str. 441–442; Colander, 2001, str. 509–511; Matičič, 2002, str. 45–46):

1. Neoklasična teorija omejuje prisotnost države samo na primere tržnih nepopolnosti, zato je aktivnost države upravičena le, kadar odpravlja nepopolnost trga in vodi do Pareto učinkovitosti. Neoklasično teorijo je dopolnil Coase z uvedbo transakcijskih stroškov. Podjetja težijo k minimizaciji transakcijskih stroškov na trgu, naloga države pa naj bi bila zmanjševanje transakcijskih stroškov zasebnega sektorja. Vendar poseganje države povzroča dodatne transakcijske stroške, zato naj bi tržne nepravilnosti odpravljali kar trg sam. To zahteva takšen institucionalni okvir, ki bo zagotavljal pregledne lastninske pravice in maksimalno svobodo tržnih aktivnosti. Najvidnejši predstavniki in zagovorniki te teorije so Walras, Pareto, Fisher, Solow in Coase.
2. "Desni" teoretični pristopi: neoavstrijska šola (von Hayek, Rothbard in drugi), čikaška šola (Friedman) in teorija javne izbire (Buchanan, Tullock, Tollison in drugi) zavračajo vlogo države pri izboljševanju uspešnosti poslovanja podjetij, razen v primeru postavljanja in zagotavljanja minimalnega institucionalnega okvira za poslovanje. Država naj bi imela pasivno vlogo pri regulaciji gospodarskih tokov, konkurenca pa bo sama poskrbela za gospodarsko rast in razvoj.
3. Institucionalna teorija: ob upoštevanju faz dolgoročnega gospodarskega razvoja je državna strategija potrebna, ker je v začetnem obdobju sistem še nerazvit, potrebna je minimizacija transakcijskih stroškov, obstaja pomanjkanje izkušenj, cilji so nepregledni in drugo. Teorija upošteva posebne značilnosti posamezne države, njeno politično in ekonomsko zgodovino, podedovane družbene in kulturne vrednote in podobno. Poudariti velja, da institucionalisti ne zagovarjajo prevlade države na trgu, temveč strateško vlogo države kot posrednika na trgu, ki izboljšuje splošne pogoje za razvoj podjetij, kar se nanaša na investicije v infrastrukturo, raziskovalno politiko in družbeno mrežo. Najpomembnejši zagovorniki te teorije so Veblen, Peach in North.

#### **4.2 RAST JAVNOFINANČNIH ODHODKOV V INDUSTRIJSKIH DRŽAVAH OD 1870 DO 1990**

Rast javnofinančnih odhodkov je bila odgovor na spreminjanje dojemanja o tem, kaj naj bi država oziroma sektor države delal (Tanzi, Schuknecht, 2000, str.1). Za 20. stoletje je bilo

---

<sup>5</sup> Podrobnejšo razlago sodobnih teorij o gospodarski vlogi države je moč najti na primer v Meke, 1993, str. 7–49.

značilno postopno, toda obsežno širjenje vloge sektorja države v gospodarstvu, ki se je odražalo skozi podatke o rasti javnofinančnih odhodkov v primerjavi z BDP. Za industrijske države je ta delež v povprečju narasel od okoli 10 % leta 1913 na okoli 48 % leta 1995<sup>6</sup> (World Development Report, 1997, str. 2).

#### **4.2.1 OBDOBJE OD 1870 DO KONCA I. SVETOVNE VOJNE – PREVLADA SVOBODNE MENJAVE**

V 19. stoletju so se klasični ekonomisti in politični filozofi na splošno zavzemali za minimalno vlogo sektorja države v gospodarstvu in naj bi bila omejena na najpomembnejše oziroma bistvene aktivnosti, ki so bile po večini alokativnega značaja; to so na primer obramba, zakoni in red, osnovna javna dela, zaščita lastninskih pravic (Robbins, 1962, str. 95). Vloga, ki naj bi jo igrale javne dobrine, zunanji učinki, ohranitev določene ravni dohodka in preraščevanje v takratnem obdobju še ni bila zaznana pri pospeševanju rasti javnofinančnih odhodkov.

Kot posledica takšnega vedenja so se v večini industrijskih držav v času med 1870 in 1913 povprečni javnofinančni odhodki v primerjavi z BDP gibali med 10,7 % in 12,7 % (glej Tab. 1, na str. 23). Oboroževanje Avstrije, Nemčije, Francije in Velike Britanije, ki je bilo povezano s slutnjo I. svetovne vojne, se je odražalo v višji ravni javnofinančnih odhodkov v BDP v teh državah, medtem ko so javnofinančni odhodki v državah, kot so Japonska, Norveška, Nizozemska in ZDA, ostali pod 10 % BDP. V manjšem številu držav je njihov delež v BDP celo padel v tem obdobju. Pomembna posebnost je v tem, da se v trinštiridesetih letih javnofinančni odhodki niso bistveno povečali, kljub temu da je bilo v tem obdobju v Evropi mnogo obsežnih javnih del (gradnje železniških prog, podzemnih železnic) dokončanih (Tanzi, Schuknecht, 2000, str. 8).

I. svetovna vojna je prinesla znatno rast javnofinančnih odhodkov v povprečni ravni. Ta rast je bila v veliki meri posledica vojaških in drugih izdatkov, ki so bili povezani z vojno (Tanzi, Schuknecht, 2000, str. 8). Države so na eni strani za financiranje dela svojih vojaških aktivnosti povečevale prihodkovno osnovo, na drugi strani pa so morale plačevati svoje dolgove, ki so bili povezani z vojno ali odškodninami za povzročeno škodo v času vojne. Do leta 1920 je delež javnofinančnih odhodkov v BDP narasel v povprečju na 18,7 %. V Franciji, Nemčiji, Italiji in Veliki Britaniji, ki so bile najbolj prizadete od vojne, so javnofinančni odhodki presegli 25 % BDP (glej Tab. 1, na str. 23).

---

<sup>6</sup> To je bilo mogoče povezano tudi s postopno rastjo različnih regulacij v gospodarstvu, čeprav za preteklost ni na voljo statističnih podatkov, ki bi pomenili potrditev tega pogleda (Tanzi, 1997, str. 9).

**Tabela 1: Gibanje javnofinančnih odhodkov (General government expenditure) v obdobju 1870–1990 (delež v BDP v %)**

|   | <i>Pozno devetnajsto stoletje; okoli 1870<sup>a</sup></i> | <i>Pred</i>              | <i>Po</i>         | <i>Pred</i>               | <i>Po II. svetovni vojni</i> |             |             |
|---|---|--------------------------|-------------------|---------------------------|------------------------------|-------------|-------------|
|   |   | <i>I. svetovna vojna</i> |                   | <i>II. svetovna vojna</i> | <i>1960</i>                  | <i>1980</i> | <i>1990</i> |
| <i>Država</i>   |   | <i>1913</i>              | <i>1920</i>       | <i>1937</i>               |                              |             |             |
| <i>Javnofinančni odhodki za vsa leta (General Government)</i>   |   |                          |                   |                           |                              |             |             |
| Avstralija  | 18,3  | 16,5                     | 19,3              | 14,8                      | 21,2                         | 34,1        | 34,9        |
| <b>Avstrija</b>   | 10,5  | 17,0                     | 14,7 <sup>b</sup> | 20,6                      | 35,7                         | 48,1        | 38,6        |
| Kanada  | ...   | ...                      | 16,7              | 25,0                      | 28,6                         | 38,8        | 46,0        |
| <b>Francija</b>   | 12,6  | 17,0                     | 27,6              | 29,0                      | 34,6                         | 46,1        | 49,8        |
| Nemčija   | 10,0  | 14,8                     | 25,0              | 34,1                      | 32,4                         | 47,9        | 45,1        |
| Italija   | 13,7  | 17,1                     | 30,1              | 31,1                      | 30,1                         | 42,1        | 53,4        |
| <b>Irska</b>  | ...   | ...                      | 18,8              | 25,5                      | 28,0                         | 48,9        | 41,2        |
| Japonska  | 8,8   | 8,3                      | 14,8              | 25,4                      | 17,5                         | 32,0        | 31,3        |
| Nova Zelandija <sup>b</sup>   | ...   | ...                      | 24,6              | 25,3                      | 26,9                         | 38,1        | 41,3        |
| Norveška  | 5,9   | 9,3                      | 16,0              | 11,8                      | 29,9                         | 43,8        | 54,9        |
| <b>Švedska</b>  | 5,7 <sup>b</sup>  | 10,4                     | 10,9              | 16,5                      | 31,0                         | 60,1        | 59,1        |
| Švica   | 16,5  | 14,0                     | 17,0              | 24,1                      | 17,2                         | 32,8        | 33,5        |
| <b>Velika Britanija</b>   | 9,4   | 12,7                     | 26,2              | 30,0                      | 32,2                         | 43,0        | 39,9        |
| ZDA   | 7,3   | 7,5                      | 12,1              | 19,7                      | 27,0                         | 31,4        | 32,8        |
| <b>Povprečje</b>  | <b>10,8</b>   | <b>13,1</b>              | <b>19,6</b>       | <b>23,8</b>               | <b>28,0</b>                  | <b>41,9</b> | <b>43,0</b> |
| <i>Odhodki centralne ravni države (Central Government) za obdobje 1870-1937; nato javnofinančni odhodki</i> |   |                          |                   |                           |                              |             |             |
| Belgija   | ...   | 13,8                     | 22,1              | 21,8                      | 30,3                         | 57,8        | 54,3        |
| <b>Nizozemska</b>   | 9,1   | 9,0                      | 13,5              | 19,0                      | 33,7                         | 55,8        | 54,1        |
| Španija   | ...   | 11,0                     | 8,3               | 13,2                      | 18,8                         | 32,2        | 42,0        |
| <b>Povprečje</b>  | <b>9,1</b>  | <b>11,3</b>              | <b>14,6</b>       | <b>18,0</b>               | <b>27,6</b>                  | <b>48,6</b> | <b>50,1</b> |
| <b>Skupno povprečje</b>   | <b>10,7</b>   | <b>12,7</b>              | <b>18,7</b>       | <b>22,8</b>               | <b>27,9</b>                  | <b>43,1</b> | <b>44,8</b> |

Vir: Tanzi in Schuknecht, 2000, str. 6–7.

Opombe: <sup>a</sup> Ali najbližje leto, ki je bilo na voljo za celoten stolpec. Pred II. svetovno vojno so podatki na osnovi bruto nacionalnega proizvoda (BNP) namesto bruto domačega proizvoda (BDP). <sup>b</sup> Podatek za centralno raven države; Nova Zelandija: 1960 je 1970.

... Ni podatka.

Čeprav je proti koncu 19. stoletja izšlo vplivno delo nemškega političnega ekonomista Adolpha Wagnerja (1893), ki je dodal prerazdelitev (redistribution) bogastva k zakoniti in običajni aktivnosti države, je bila gospodarska vloga države dokaj omejena in "laissez-faire" (svobodna menjava) prevladujoča ekonomska filozofija.

#### **4.2.2 OBDOBJE MED OBEMA VOJNAMA ( OD 1918 DO 1941) – KONEC SVOBODNE MENJAVE**

Po I. svetovni vojni so nove ideje, na osnovi katerih se je zdelo, da zagovarjajo povečevanje javnofinančnih odhodkov, pričele vplivati na javnofinančno politiko, ki so jo vodile države.

Do poznih dvajsetih let prejšnjega stoletja je mnogo evropskih držav vpeljalo začetne sisteme socialne varnosti in gospodarska kriza je povzročila močno državno aktivnost v smeri povečevanja javnofinančnih odhodkov, ki so vključevali različne socialne programe (Tanzi, Scuknecht, 1997, str. 165). ZDA so vpeljale glavne programe, ki so bili povezani s programom "New Deal" (Rooseveltov program za gospodarsko in socialno obnovo ZDA po veliki gospodarski krizi leta 1929), ostale države so odobrile višje izdatke za brezposelne in javna dela, ki naj bi omogočali zmanjšanje brezposelnosti, ki jo je povzročila velika gospodarska kriza. Do leta 1937 so javnofinančni odhodki narasli v povprečju na 22,8 % BDP in predstavljali so skoraj dvakratno raven v primerjavi z letom 1913 (glej Tab. 1, na str. 23). Javnofinančni odhodki so se povečali v vseh državah. Del rasti je bil povezan s padcem gospodarske aktivnosti, ki jo je povzročila velika gospodarska kriza<sup>7</sup>. Od leta 1937 so bile ideje o minimalni vlogi države in politiki "laissez-faire" potisnjene v ozadje. Nastale so ugodne razmere za bodočo rast države blaginje, kjer naj bi prerazdelitev dohodka igrala glavno vlogo (Tanzi, Scuknecht, 1997, str. 165).

#### **4.2.3 OBDOBJE DO 1980 – NARAŠČAJOČI VPLIV KEYNESIANIZMA**

Po II. svetovni vojni, zlasti v obdobju od 1960 do 1980, je bilo močno prisotno navdušenje nad politiko povečevanja javnofinančnih odhodkov, ki je bila povezana z močno rastjo državnega poseganja v gospodarstvo. Keynes je s svojim vplivnim delom "General Theory" (1936) dal osnovo za stabilizacijsko vlogo, ki naj bi jo imela država v gospodarstvu. Močno bojazen pred nezaposlenostjo, ki naj bi jo povzročila velika gospodarska kriza, je blažilo prepričanje, da naj bi uporaba Keynesove politike povpraševanja odstranila ali zmanjšala poslovna nihanja in nezaposlenost v gospodarstvu. Zlasti v šestdesetih in sedemdesetih letih prejšnjega stoletja je bil vpliv Keynesovih idej na nosilce ekonomske politike zelo močan. Musgrave je v svojem vplivnem delu "The Theory of Public Finance" (1959) opisal alokacijsko, stabilizacijsko in prerazdelitveno funkcijo, ki naj bi jih opravljale moderne države. Razvoj teorij javnih dobrin in pojma zunanjih učinkov je spodbujal naraščanje alokacijske vloge države.

Pred II. svetovno vojno je bila velika gospodarska kriza glavni vzrok za spodkopavanje omejevanja javnofinančnega primanjkljaja. Spodkopavanje zakonitega institucionalnega pritiska na javnofinančni primanjkljaj se je pospešilo po II. svetovni vojni, ko so številne evropske države sprejele pravice blaginje kot ustavne pravice. Rast javnofinančnih odhodkov je bila povezana tudi z dinamiko političnih procesov v demokratičnih družbah. Rast javnofinančnih odhodkov je bila podprta s strani interesnih skupin, ki so lobirale za določene programe in z birokrati, ki so zahtevali večje proračune (Tanzi, Schuknecht, 2000, str. 13).

Pri ocenjevanju povečanja javnofinančnih odhodkov po II. svetovni vojni je potrebno upoštevati zgodovinski in institucionalni razvoj. V obdobju med 1937 in 1960 so

---

<sup>7</sup> Rast je mogoče manj kritična, če upoštevamo dejstvo, da so se leta 1937 nekatere države že pripravljale na vojno.

javnofinancijski odhodki relativno, v primerjavi z BDP, počasi naraščali, velik del te rasti pa je bil verjetno povezan z rastjo izdatkov za obrambo, posebno med II. svetovno vojno (Tanzi, Schuknecht, 2000, str. 15). Javnofinancijski odhodki so v povprečju narasli od 22,8 % BDP leta 1937 na 27,9 % BDP leta 1960 (glej Tab. 1, na str. 23).

Hitro povečanje javnofinancijskih odhodkov v obdobju med 1960 in 1980 je presenetljivo zato, ker je nastopilo takrat, ko večina držav ni bila vpletena v vojaška dogajanja; takrat ni bilo večjega upadanja gospodarske aktivnosti in demografski razvoj na splošno ni povzročal javnofinancijskih problemov (Tanzi, Schuknecht, 2000, str. 16). To povečanje javnofinancijskih odhodkov odseva predvsem sprememba pogleda na vlogo sektorja države v gospodarstvu. Šestdeseta in sedemdeseta leta prejšnjega stoletja so bila zaznamovana s Keynesom in s časom, v katerem so bile vlade od mnogih videne kot učinkovite v alokaciji in prerazdelitvi virov in/ali dohodka in v stabilizaciji gospodarstva. To je bilo tudi obdobje, v katerem so sistemi socialne varnosti pridobili značilnost države blaginje (Tanzi, Schuknecht, 2000, str. 16). Vse to je povzročilo, da se je delež javnofinancijskih odhodkov v BDP povečal od 27,9 % leta 1960 na okoli 43 % leta 1980 (glej Tab. 1, na str. 23). To je bil čas, ko je veljalo zaupanje v državo, da je sposobna rešiti mnogo socialnih in gospodarskih problemov. To je bilo tudi zlato obdobje poseganja sektorja države v gospodarstvo.

Rast javnofinancijskih odhodkov v industrijskih državah v preteklih sto dvajsetih letih kaže, da sta obe svetovni vojni v določeni meri povzročili pomembno rast ravni tako prihodkov kot odhodkov, vendar je bilo obdobje med 1960 in 1980 povezano z najmočnejšo rastjo.

#### ***4.2.4 OBDOBJE DO 1990 – NARAŠČANJE SKEPTICIZMA GLEDE POSEGANJA DRŽAVE V GOSPODARSTVO***

Skepticizem glede primerne vloge države oziroma sektorja države v mnogih njenih aktivnostih se je začel pojavljati v poznih šestdesetih in sedemdesetih letih prejšnjega stoletja. To je bilo takrat, ko je pomanjkljivost osnovnih teoretičnih modelov, ki so bili naklonjeni aktivističnim vladnim politikam v alokaciji virov, stabilizaciji gospodarstva in prerazdelitvi dohodka, postala očitna. Sprva se je skepticizem pojavil pri majhni skupini kritikov (na primer Buchanan, Friedman) in kasneje pri večjem številu opazovalcev. Napake pri vodenju vladnih politik za učinkovito alokacijo virov, njihovo prerazdelitev za dobro načrtovane namene in stabilizacijo gospodarstva za zniževanje inflacije v sedemdesetih letih prejšnjega stoletja so se pokrivalo z rezultati takratnih novih študij, ki so osvetljevale nespodbudne učinke visokih davkov (Tanzi, Schuknecht, 2000, str. 18).

Neuspeh poseganja javnega sektorja v gospodarstvo se je pokazal predvsem v poslabševanju javnofinancijskih rezultatov in rastoči inflaciji, ki je vedno težje zagotavljala temeljne človekove pravice na področju zdravstva, šolstva, socialne varnosti in infrastrukture (Kovač, 2000, str. 511).

### **4.3 STRUKTURA JAVNOFINANČNIH ODHODKOV**

V preteklem stoletju je bila rast javnofinančnih odhodkov povezana s precejšnjimi spremembami tudi v sami njihovi strukturi, ki je odražala spremenjeno dožemanje o tem, kaj naj bi država delala (Tanzi, Schuknecht, 2000, str. 23). Na začetku so bili izdatki večinoma omejeni na ohranitev zakona in reda, zunanje varnosti in v zelo omejenem pomenu državnih storitev in investicij. V kasnejših desetletjih, zlasti v obdobju med 1960 in 1980, je skrb za javne dobrine in storitve močno narasla, predvsem (javni) socialni izdatki so najmočneje narasli in pojasnjujejo velik del rasti javnofinančnih odhodkov. V zadnjih nekaj letih so brezposelnost in demografske spremembe (predvsem staranje prebivalstva) tudi prispevale k njihovi rasti.

Socialni izdatki so povezani s sistemi socialne varnosti, za katere je značilna poudarjena vloga države. Kriza sistemov socialne varnosti postaja ena od stalnic sodobnih družb, ki se "navzven" kaže kot kriza financiranja (Stanovnik, 2002, str. 161). Prihodkovni viri (davki in prispevki) ne uspejo pokriti pravic in obveznosti, ki izvirajo iz sistema. Najpomembnejši področji sistema socialne varnosti sta pokojninsko področje (področje starost) in zdravstveno področje (področje bolezen/zdravstveno varstvo).

Če bo sedanja politika ostala nespremenjena, se bo rast socialnih izdatkov nadaljevala in lahko, skupaj z realno rastjo bremena obresti za javni dolg, v mnogih državah potisne javnofinančne odhodke na višjo raven, kar lahko pomeni soočenje z resnim javnofinančnim neravnotežjem (povečanje javnofinančnega primanjkljaja in javnega dolga).

V nadaljevanju bomo zato najprej predstavili osnove sistemov socialne varnosti in vzroke za njihovo krizo ter v nadaljevanju analizirali (znotraj javnofinančnih odhodkov) gibanje izdatkov za subvencije in transferje. Naraščanje subvencij in transferjev je rezultat naraščanja vladnih obveznosti na socialnem področju. Za razumevanje dinamike (javnih) socialnih izdatkov je potrebno bližje pogledati nekatere podkategorije izdatkov, ki so povzročile njihovo močno rast. Te kategorije so izobraževanje, zdravstvo, pokojnine, nadomestila za brezposelnost in druge oblike dohodkovnih nadomestil in socialnih storitev. Prve tri bomo v nadaljevanju podrobneje predstavili. Zaključili bomo z izdatki za obresti za javni dolg, ki so od zgodnjih osemdesetih let prejšnjega stoletja postali pomembna kategorija javnofinančnih odhodkov.

#### **4.3.1 SISTEMI SOCIALNE VARNOSTI IN VZROKI ZA NJIHOVO KRIZO**

##### **4.3.1.1 OSNOVE SISTEMOV SOCIALNE VARNOSTI**

Za države kontinentalne Evrope so značilni sistemi socialnega zavarovanja. To so sistemi socialne varnosti, ki se financirajo pretežno s prispevki (Stanovnik, 2002, str. 152, 155). V

skandinavskih državah je večji delež davčnega financiranja socialne varnosti. Za sisteme socialne varnosti je značilna poudarjena vloga države, pri njihovem financiranju pa delež javnih sredstev predstavlja najpomembnejši del. Pri socialni varnosti gre za določeno "socializacijo" tveganja. To pomeni, da prispevki, ki jih plačuje posameznik za zagotavljanje socialne varnosti, niso v sorazmerju z individualnimi tveganji. Duhovni oče socialnega zavarovanja je nemški kancler Otto Bismarck, ki je leta 1891 uvedel socialno zavarovanje. V nadaljevanju bomo govorili o javnem socialnem zavarovanju.

Pri zasnovi sistemov socialne varnosti oziroma (širše) pri zasnovi tipov države blaginje je odločilna vloga normativne ekonomike oziroma vrednostnih sistemov prebivalcev. V vsaki družbi obstajajo določene norme pravičnosti in sprejemljivosti. Osnovi razlogi za javno financiranje socialnih izdatkov so neekonomski: (i) le javno financiranje zagotavlja tudi željen obseg specifičnega egalitarizma (pravičnosti) oziroma solidarnosti in (ii) izobraževanje, zdravstvena oskrba in stanovanjska oskrba so dobrine, ki omogočajo večjo vključenost posameznika v družbo (preprečuje izključenost), in v tem smislu so to dobrine, katerih potrošnja ustvarja pogoje za dostojno življenje. Čeprav je za vse sisteme socialne varnosti značilna poudarjena vloga države, so med posameznimi sistemi pomembne razlike glede obsega in kvalitete socialnih pravic, ki jih ti sistemi nudijo (Stanovnik, 2002, str. 153–154).

Pravice iz sistema socialne varnosti so lahko prikazane kot pravice iz treh skupin (Stanovnik, 2002, str. 157): (i) pravice, ki izvirajo iz socialnega zavarovanja: te pravice naj bi se pretežno financirale s prispevki, čeprav ti prispevki dostikrat ne pokrivajo vseh stroškov za zagotavljanje pravic (tudi v Sloveniji so pravice iz socialnega zavarovanja, med njimi pokojnine, nadomestilo za brezposelnost, nadomestilo za porodniški dopust, odvisne od plačila prispevkov, kar nekaj sredstev pa neposredno primakne državni proračun), (ii) pravice, ki so pogojene z dohodkovnim ali premoženjskim stanjem upravičenca: te pravice se pretežno financirajo z davki in jim rečemo pravice iz sistema socialnega varstva, in (iii) pravice, ki so pogojene zgolj s pripadnostjo določeni skupini (v Sloveniji so to na primer otroški dodatki za družine z otroki, dodatek za postrežbo za invalide itd). Tako bi lahko rekli, da so sistemi socialne varnosti v kontinentalni Evropi sestavljeni iz treh delov: prvi (prevladujoči) je sistem socialnega zavarovanja, drugi je sistem socialnega varstva, tretji pa sistem univerzalnih pravic.

Pri sistemih socialne varnosti je pomembno analizirati dejansko funkcioniranje teh sistemov. Pri tem je pomembno vprašanje, v kolikšni meri posamezni sistemi zagotavljajo primeren dohodek ali oskrbo ciljnim skupinam socialne varnosti (na primer starostnim upokojevcem, brezposelnim, invalidom). Visok delež revnih ostarelih ljudi, visok delež revnih otrok, slabšanje zdravstvenih kazalcev prebivalstva, vse to so znaki, da sistem socialne varnosti ni uspešen. Pomemben je rezultat delovanja sistema socialne varnosti (Stanovnik, 2002, str. 160).



#### **4.3.1.2 Kriza sistemov socialne varnosti**

Dejali smo, da kriza sistemov socialne varnosti postaja ena od stalnic sodobnih družb, ki se kaže kot kriza financiranja. Prihodkovni viri (prispevki in davki) ne pokrivajo pravic in obveznosti, ki izvirajo iz sistema. Pri tem se ponuja preprosta rešitev, povečanje prihodkov bodisi z večanjem subvencij države sistemu socialnega zavarovanja bodisi z zviševanjem prispevnih stopenj, ki pa je težko uresničljiva. Ekonomisti namreč menijo, da bi povečanje prihodkov na taki osnovi imelo negativen vpliv na konkurenčnost gospodarstva in s tem na gospodarsko rast. Vendar pa za to krizo stojijo tudi politični vzroki. Za oskrbo dobrin socialne varnosti je značilen določen "specifični egalitarizem", kar pomeni, da ta sistem neposredno ali posredno zagotavlja prerazdeljevanje dohodka in/ali resursov. Kriza teh sistemov je posledica spreminjanja zaznav o egalitarizmu oziroma manjše politične in (zdi se) družbene pripravljenosti za takšno prerazdeljevanje dohodka (Stanovnik, 2002, str. 161).

Med vzroke za manjšo pripravljenost za financiranje teh sistemov bi morali upoštevati tudi dejstvo, da so se sheme socialne varnosti širile in zajemale vse širše sloje prebivalstva, ne da bi se ob takšnih širitvah (tako pravic kot upravičencev) podrobno zavedali možnih negativnih učinkov na trg dela in na nacionalno konkurenčnost (Stanovnik, 2002, str. 161). Globlji vzrok za krizo v sistemih, ki so osnovani na socialnem zavarovanju, je potrebno iskati v velikih spremembah na trgu dela. Le-ti dobro delujejo v pogojih visoke zaposlenosti in stabilnih zaposlitev. Takšen trg je stvar preteklosti. Sedaj trg postaja segmentiran. To pomeni, da se delež oseb, ki nimajo trdnih vezi s trgom dela, nenehno povečuje. Gre predvsem za osebe, ki nimajo trajne zaposlitve, ali za osebe, ki delajo za nepolni delovni čas. Te osebe sicer plačujejo skromne prispevke, vendar so v sistemu socialnega zavarovanja potem deležni tudi skromnih pravic, kar pomeni, da se bo za ta del prebivalstva povečeval pomen socialnega varstva.

Rešitve iz krize pri dveh najpomembnejših podsistemih socialne varnosti, pokojninskem in zdravstvenem, se iščejo predvsem (Stanovnik, 2002, str. 162): (i) v smeri privatizacije in (ii) prelaganju bremena tveganja na posameznika. Oboje je medsebojno tesno povezano. Privatizacija praviloma pomeni bistveno manjšo "socializacijo" tega sistema, čeprav so "privatne" sheme večinoma še vedno del sistema socialne varnosti.

#### **4.3.2 SUBVENCIIJE IN TRANSFERJI**

Največjo spremembo v sestavi javnofinančnih odhodkov, ki se je zgodila v zadnjih tridesetih do štiridesetih letih, je povzročila močna rast izdatkov za subvencije in transferje (največji del transferjev predstavljajo transferji posameznikom in gospodinjstvom). Večina te rasti je nastala v obdobju 1960–1980 (glej Tab. 2, na str. 29). V industrijskih državah so izdatki za subvencije in transferje odražali naraščanje socialnih izdatkov za širjenje socialnih aktivnosti

vlade, medtem ko je imelo staranje prebivalstva v omenjenem obdobju omejen vpliv<sup>8</sup> (Tanzi, Schuknecht, 2000, str. 30).

**Tabela 2: Državni proračun – izdatki za subvencije in transferje, 1870–1995**  
(delež v BDP v %)

| <i>Država</i>           | <i>Okoli leta 1870<sup>a</sup></i> | <i>1937</i> | <i>1960</i> | <i>1970</i> | <i>1980</i> | <i>1995</i> |
|-------------------------|------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Kanada                  | 0,5                                | 1,6         | 9,0         | 12,4        | 13,2        | 14,9        |
| <b>Francija</b>         | 1,1                                | 7,2         | 11,4        | 21,0        | 24,6        | 29,9        |
| Nemčija                 | 0,5                                | 7,0         | 13,5        | 12,7        | 16,8        | 19,4        |
| Japonska                | 1,1                                | 1,4         | 5,5         | 6,1         | 12,0        | 13,5        |
| Norveška                | 1,1                                | 4,3         | 12,1        | 24,4        | 27,0        | 27,0        |
| Španija                 | ...                                | 2,5         | 1,0         | 6,7         | 12,9        | 25,7        |
| <b>Velika Britanija</b> | 2,2                                | 10,3        | 9,2         | 15,3        | 20,2        | 23,6        |
| ZDA                     | 0,3                                | 2,1         | 6,2         | 9,8         | 12,2        | 13,1        |
| <b>Povprečje</b>        | <b>0,9</b>                         | <b>4,5</b>  | <b>8,5</b>  | <b>13,6</b> | <b>17,4</b> | <b>20,9</b> |
| Avstralija              | ...                                | ...         | 6,6         | 10,5        | 16,7        | 19,0        |
| <b>Avstrija</b>         | ...                                | ...         | 17,0        | 16,6        | 22,4        | 24,5        |
| Belgija                 | 0,2                                | ...         | 12,7        | 20,7        | 30,0        | 28,8        |
| <b>Irska</b>            | ...                                | ...         | ...         | 18,8        | 26,9        | 24,8        |
| Italija                 | ...                                | ...         | 14,1        | 17,9        | 26,0        | 29,3        |
| <b>Nizozemska</b>       | 0,3                                | ...         | 11,5        | 29,0        | 38,5        | 35,9        |
| Nova Zelandija          | 0,2                                | ...         | ...         | 11,5        | 20,8        | 12,9        |
| <b>Švedska</b>          | 0,7                                | ...         | 9,3         | 16,2        | 30,4        | 35,7        |
| Švica                   | ...                                | ...         | 6,8         | 7,5         | 12,8        | 16,8        |
| <b>Povprečje</b>        | ...                                | ...         | <b>11,1</b> | <b>16,5</b> | <b>24,9</b> | <b>25,3</b> |
| <b>Skupno povprečje</b> | <b>1,1</b>                         | <b>4,5</b>  | <b>9,7</b>  | <b>15,1</b> | <b>21,4</b> | <b>23,2</b> |

Vir: Tanzi in Schuknecht, 2000, str. 31.

Opombe: <sup>a</sup> Ali najbližje leto, ki je bilo na voljo za celoten stolpec.

... Ni podatka.

Za skupino držav, za katere so bili na voljo podatki, je v poznih letih devetnajstega stoletja povprečna raven izdatkov za subvencije in transferje znašala okoli 1 % BDP (glej Tab. 2, na str. 29). V tem času je bila Velika Britanija v tej kategoriji izdatkov vodilna z 2,2 % BDP. Socialna varnost dejansko ni obstajala in subvencije proizvajalcem so bile zelo omejene (Tanzi, Schuknecht, 2000, str. 30). Do leta 1937 je velika gospodarska kriza skupaj s pojavljanjem sistemov socialne varnosti povzročila povprečno rast izdatkov za subvencije in transferje na 4,5 % BDP. Francija, Nemčija in zlasti Velika Britanija so si nakopičile največ transferjev.

Transferji in subvencije so še nadalje naraščali in leta 1960 dosegli 9,7 % BDP (glej Tab. 2, na str. 29). Avstrija je bila najvišje na lestvici držav. V obdobju 1960–1980 so se zgodnje omejene socialne politike začele postopoma preoblikovati v tisto, kar so v mnogih državah

<sup>8</sup> Staranje prebivalstva bo postal pomembnejši dejavnik v prihodnjih letih.

imenovali "država blaginje". Subvencije in transferji kot delež v BDP so se več kot podvojili in presegli 20,0 % BDP. Večina te rasti je šla na račun transferjev posameznikom in gospodinjstvom, čeprav so v tem času pri večini držav tudi subvencije proizvajalcem močno narasle (Tanzi, Schuknecht, 2000, str. 32).

Po letu 1980 se je naraščajoči trend nadaljeval, vendar se je hitrost naraščanja upočasnila. Izdatki za subvencije in transferje so povprečno narasli od 21,4 % BDP leta 1980 na 23,2 % BDP (glej Tab. 2, na str. 29). Glede te rasti pa je bilo zaslediti razlike med državami; nekatere države, kot na primer Belgija, Irska, Nizozemska in Nova Zelandija, so pričele zmanjševati vlogo države oziroma sektorja države, medtem ko so ostale nadaljevale s porabo izdatkov za blaginjo.

#### **4.3.3 JAVNI SOCIALNI IZDATKI<sup>9</sup>**

Dejali smo, da je naraščanje subvencij in transferjev (predvsem transferjev posameznikom in gospodinjstvom) rezultat naraščanja obveznosti vlade na socialnem področju. Za razumevanje dinamike socialnih izdatkov je potrebno bližje pogledati nekatere podkategorije izdatkov, ki so povzročile njihovo močno rast. Te kategorije so izobraževanje, zdravstvo, pokojnine, nadomestila za brezposelnost in druge oblike dohodkovnih nadomestil in socialnih storitev (na primer invalidnost, smrt hranitelja družine, družina/otroci, nastanitev). V nadaljevanju bomo predstavili prve tri, ki spadajo med največje kategorije znotraj socialnih izdatkov. Govorili bomo o javnih izdatkih, ker je v sistemih socialne varnosti delež javnih izdatkov pri financiranju tovrstnih sistemov najpomembnejši.

##### **4.3.3.1 Izobraževanje**

Že od nekdanj je bilo od večine ljudi razumeti, da je zagotavljanje dobrega sistema izobraževanja ena od bistvenih nalog vlade. Pogosto je bilo dokazano, da izobrazba prispeva tako h gospodarski rasti kot k pravičnosti in tako k socialni stabilnosti in demokratičnim vrednotam (Tanzi, Schuknecht, 2000, str. 33). Sredi devetnajstega stoletja so vlade pričele zagotavljati osnovno izobraževanje. V današnjih industrijskih državah je do leta 1900 postalo zagotavljanje precej splošno razširjenega osnovnošolskega izobraževanja pravilo, čeprav je bil v mnogih državah delež populacije, ki je dejansko obiskovala te šole, mnogo nižji kot pa možno število in je tako mnogo posameznikov ostalo nepismenih. V zgodnjih devetdesetih letih je povprečni delež izdatkov za izobraževanje presegel 1 % BDP. Francija, Nemčija in Japonska so kazale najvišjo raven teh izdatkov (glej Tab. 3, na str. 31).

Pred II. svetovno vojno so se izdatki za izobraževanje skoraj podvojili in znašali okoli 2 % BDP. Bili so povezani z nadaljnjo rastjo zakonite zahteve za prisotnost v šoli. Do leta 1960 je

---

<sup>9</sup> Javni socialni izdatki (public social expenditures) so definirani kot javni izdatki za izobraževanje, zdravstveno zaščito, stanovanjsko oskrbo, pokojnine, nadomestila za brezposelnost ter druge oblike dohodkovnih nadomestil in socialnih storitev (Stanovnik, 2002, str. 151).

postalo srednješolsko izobraževanje skoraj splošno zahtevano in brezplačno v državah OECD. Izdatki za izobraževanje so narasli na 3,5 % BDP (glej Tab. 3, na str. 31). Po II. svetovni vojni so države doživljale obdobje nagle rasti rojstev (baby boom), ki se je v obdobju 1960–1980 kazalo v rasti izdatkov za izobraževanje. Od 1980 je njihova rast skoraj konstantna.

**Tabela 3: Javni izdatki za izobraževanje, 1870–1993**  
(delež v BDP v %)

| <i>Država</i>           | <i>okoli 1870<sup>a</sup></i> | <i>1913</i> | <i>1937</i> | <i>1960</i> | <i>1980</i> | <i>1993–1994</i> |
|-------------------------|-------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|------------------|
| Avstralija              | ...                           | ...         | 0,7         | 1,4         | 5,5         | 6,0              |
| <b>Avstrija</b>         | ...                           | ...         | 2,5         | 2,9         | 5,6         | 5,5              |
| Belgija                 | ...                           | 1,2         | ...         | 4,6         | 6,1         | 5,6              |
| Kanada                  | ...                           | ...         | ...         | 4,6         | 6,9         | 7,6              |
| <b>Francija</b>         | 0,3                           | 1,5         | 1,3         | 2,4         | 5,0         | 5,8              |
| Nemčija                 | 1,3                           | 2,7         | ...         | 2,9         | 4,7         | 4,8              |
| <b>Irska</b>            | ...                           | ...         | 3,3         | 3,2         | 6,6         | 6,4              |
| Italija                 | ...                           | 0,6         | 1,6         | 3,6         | 4,4         | 5,2              |
| Japonska                | 1,0                           | 1,6         | 2,1         | 4,1         | 5,8         | 4,7              |
| <b>Nizozemska</b>       | ...                           | ...         | 1,5         | 4,9         | 7,6         | 5,5              |
| Nova Zelandija          | ...                           | ...         | 2,3         | 3,2         | 5,8         | 7,3              |
| Norveška                | 0,5                           | 1,4         | 1,9         | 4,2         | 7,2         | 9,2              |
| Španija                 | ...                           | 0,4         | 1,6         | 1,3         | 2,6         | 4,7              |
| <b>Švedska</b>          | ...                           | ...         | ...         | 5,1         | 9,0         | 8,4              |
| Švica                   | ...                           | ...         | ...         | 3,1         | 5,0         | 5,6              |
| <b>Velika Britanija</b> | 0,1                           | 1,1         | 4,0         | 4,3         | 5,6         | 5,4              |
| ZDA                     | ...                           | ...         | ...         | 4,0         | ...         | 5,5              |
| <b>Povprečje</b>        | <b>0,6</b>                    | <b>1,3</b>  | <b>2,1</b>  | <b>3,5</b>  | <b>5,8</b>  | <b>6,1</b>       |

*Vir:* Tanzi in Schuknecht, 2000, str. 34.

*Opombe:* <sup>a</sup> Ali najbližje leto, ki je bilo na voljo za celoten stolpec.

... Ni podatka.

Rast izdatkov za izobraževanje lahko delno pojasni rast javnofinančnih odhodkov v preteklosti, ki odraža naraščanje vpisa v šole, zlasti v višje ravni izobraževanja (Tanzi, Schuknecht, 2000, str. 33). Odraža pa tudi odločitve vlade, da financira povečan delež izdatkov na vseh ravneh izobraževanja. Danes je srednješolsko izobraževanje večinoma brezplačno. Celo visokošolsko izobraževanje je pogosto prevladujoče financirano s strani vlad, čeprav imajo ti izdatki veliko investicijsko komponento za tiste, ki imajo korist od tega, ker jim le-ta pogosto zagotavlja, skupaj s poklicno kvalifikacijo, povečevanje njihovega življenjskega dohodka.

S splošno razširjenim srednješolskim izobraževanjem in naraščanjem vpisa v veliki meri javno financiranega univerzitetnega izobraževanja bo izobraževanje še naprej vsrkalo znaten delež javnih sredstev. Upadanje natalitete je znižalo naraščajočo dinamiko v izdatkih za izobraževanje. Vendar bo v tem sektorju nastal pritisk za reforme, ki naj bi potekale v smeri

izboljšanja kvalitete in stroškovne učinkovitosti javnega sistema izobraževanja in prizadevanja za večjo vlogo zasebnega sektorja, na primer na osnovi uporabe šolskih vavčerjev, ki bodo študentom dopustili izbiro šol, vključujoč zasebne šole, in vneslo nekakšno konkurenco v šolsko birokracijo (Tanzi, Schuknecht, 2000, str. 35).

#### 4.3.3.2 Zdravstvo

Hiter razvoj v medicini in prikazovanje, da javno zdravstveno zavarovanje lahko prispeva k posameznikovemu blagostanju in produktivnosti v gospodarstvu, je v prejšnjem stoletju, zlasti pa v zadnjih desetletjih, povzročilo znaten razvoj zdravstvenega sektorja in s tem povpraševanje po vpletenosti države pri zagotavljanju visokih zdravstvenih standardov za prebivalstvo (Tanzi, Schuknecht, 2000, str. 35). V zdravstvu, tako kot v izobraževanju, sta bila koncept zunanjih učinkov in skrb za pravičnost uporabljena za opravičevanje vladnega poseganja pri zagotavljanju teh storitev.

V posameznih državah je bilo javno zdravstveno zavarovanje eno od prvih področij sistema socialne varnosti, ki je bilo na voljo. Do leta 1960 so izdatki za zdravstvo narasli na 2,4 % BDP (glej Tab. 4, na str. 33). Do leta 1980 so se izdatki več kot podvojili in v povprečju dosegli 5,8 % BDP; na Irskem in Švedskem so presegli 8 % BDP. Po tem obdobju so izdatki za izobraževanje naraščali mnogo počasneje in leta 1994 dosegli v povprečju 6,4 % BDP.

**Tabela 4: Javni izdatki za zdravstvo, 1913 - 1994**  
(delež v BDP v %)

| <i>Država</i>               | <i>Okoli leta 1910<sup>a</sup></i> | <i>Okoli leta 1930</i> | <i>1960</i> | <i>1980</i> | <i>1994</i> |
|-----------------------------|------------------------------------|------------------------|-------------|-------------|-------------|
| Avstralija                  | 0,4                                | 0,6                    | 2,4         | 4,7         | 5,8         |
| <b>Avstrija<sup>b</sup></b> | ...                                | 0,2                    | 3,1         | 4,5         | 6,2         |
| Belgija                     | 0,2                                | 0,1                    | 2,1         | 5,1         | 7,2         |
| Kanada                      | ...                                | ...                    | 2,3         | 5,4         | 7,0         |
| <b>Francija</b>             | 0,3                                | 0,3                    | 2,5         | 6,1         | 7,6         |
| Nemčija                     | 0,5                                | 0,7                    | 3,2         | 6,5         | 7,0         |
| <b>Irska</b>                | ...                                | 0,6                    | 3,0         | 8,4         | 6,0         |
| Italija                     | ...                                | ...                    | 3,0         | 6,0         | 5,9         |
| Japonska                    | 0,1                                | 0,1                    | 1,8         | 4,6         | 5,5         |
| <b>Nizozemska</b>           | ...                                | ...                    | 1,3         | 6,5         | 6,9         |
| Nova Zelandija              | 0,7                                | 1,1                    | 3,5         | 4,8         | 5,7         |
| Norveška                    | 0,4                                | 0,6                    | 2,6         | 6,5         | 6,9         |
| Španija                     | ...                                | ...                    | 0,9         | ...         | 5,8         |
| <b>Švedska</b>              | 0,3                                | 0,9                    | 3,4         | 8,8         | 6,4         |
| Švica                       | ...                                | 0,3                    | 2,0         | 5,4         | 6,9         |
| <b>Velika Britanija</b>     | 0,3                                | 0,6                    | 3,3         | 5,2         | 5,8         |
| ZDA                         | 0,3                                | 0,3                    | 1,3         | 4,1         | 6,3         |
| <b>Povprečje</b>            | <b>0,3</b>                         | <b>0,4</b>             | <b>2,4</b>  | <b>5,8</b>  | <b>6,4</b>  |

Vir: Tanzi in Schuknecht, 2000, str. 38.

Opombe: <sup>a</sup> Ali najbližje leto, ki je bilo na voljo za celoten stolpec. <sup>b</sup> Centralna raven države.

... Ni podatka.

Med državami je v zgodnjih devetdesetih letih prejšnjega stoletja zanimiva enoličnost izdatkov za zdravstvo, ki so se gibali v meji med 5,5 % BDP na Japonskem in 7,6 % v Franciji (glej Tab. 4, na str. 33). Ta slika zamegljuje precejšnje razlike v skupnih stroških sektorja zdravstva, ker ne vključuje zasebnega financiranja zdravstvenih storitev. V nekaterih državah, na primer Italiji, je relativno skromna kvaliteta javnega zdravstva v nekaterih predelih države spodbudila rast zasebne preskrbe zdravstvenih storitev (Tanzi, Schuknecht, 2000, str. 37).

Počasnejše naraščanje izdatkov za zdravstvo po letu 1980 v določeni meri odraža napor za reformo sektorja zdravstva in nadzor njegovih stroškov. Pritisk zdravstvenih proračunov bo verjetno narasel. Tehnični napredek, ki bo verjetno povzročil rast stroškov zdravstvenih storitev močnejše kot v ostalih sektorjih, podaljševanje pričakovane dolžine življenja in staranje prebivalstva bodo povzročili, da se bodo javna sredstva morala uporabiti na stroškovno učinkovitejši način, da ne bo trpelo doseganje dobrih zdravstvenih standardov. Pritiski na vlade v državah gredo v smeri reform, ki so povezane s predstavitvijo nadaljnjih stroškovno-varčevalnih reform na področju sektorja zdravstva s strani države. Država bi lahko postala bolj kot regulator in manj kot preskrbovalec zdravstvenih storitev z izjemo pri najrevnejšem delu prebivalstva (Tanzi, Schuknecht, 2000, str. 37).

#### **4.3.3.3 Pokojnine**

Izdatki za pokojnine predstavljajo najpomembnejši del izdatkov za socialno varnost. Poseganje vlade na področje starosti (pokojnine) se je začelo v poznih letih devetnajstega stoletja, ko je leta 1889 Nemčija vpeljala pokojninsko zavarovanje. Pokojninsko zavarovanje se je razvijalo v podobni smeri kot zdravstveno zavarovanje. Politični pritiski so vodili k povečanju obsega pravic in pokritja populacije, ki je bila zajeta v obvezno zavarovanje. To je povzročilo, da so izdatki za pokojnine pričeli naraščati, posebno po II. svetovni vojni. V obdobju 1920–1960 je pokritje naraslo od 20 % delovne sile leta 1910 na 56 % leta 1935 in na blizu 100 % delovne sile do leta 1975. Prav tako so naraščale tudi pravice. K rasti izdatkov za pokojnine je prispevalo tudi staranje prebivalstva; v državah OECD je delež prebivalstva, starega nad 60 let, narasel od 8,7 % leta 1900 na 14,4 % leta 1960 (Tanzi, Schuknecht, 2000, str. 39).

Izdatki za pokojnine so narasli od 1,2 % BDP leta 1920 na skoraj 2,0 % BDP leta 1937 (glej Tab. 5, na str. 34). Do leta 1960 so izdatki v povprečju narasli na 4,5 % BDP; pri tej kategoriji izdatkov sta Nemčija in Avstrija potrošili celo okoli 10 % BDP. Podobno kot se je dogajalo pri ostalih kategorijah socialnih izdatkov, so se izdatki za pokojnine v obdobju 1960–1980 skoraj podvojili in leta 1980 dosegli 8,4 % BDP.

**Tabela 5: Javni izdatki za pokojnine, 1913–1993**  
(delež v BDP v %)

| Država                      | Okoli leta 1913 <sup>a</sup> | 1920       | 1937 <sup>b</sup> | 1960       | 1980       | 1990       |
|-----------------------------|------------------------------|------------|-------------------|------------|------------|------------|
| Avstralija                  | ...                          | ...        | 0,7               | 3,3        | 4,5        | 4,2        |
| <b>Avstrija<sup>b</sup></b> | ...                          | 2,4        | 2,4               | 9,6        | 11,4       | 12,3       |
| Belgija                     | ...                          | 0,3        | 3,7               | 4,3        | 11,2       | 11,2       |
| Kanada                      | ...                          | ...        | ...               | 2,8        | 3,4        | 4,8        |
| <b>Francija</b>             | ...                          | 1,6        | ...               | 6,0        | 10,5       | 11,3       |
| Nemčija                     | ...                          | 2,1        | ...               | 9,7        | 12,8       | 11,3       |
| <b>Irska</b>                | ...                          | ...        | ...               | 2,5        | 5,8        | 5,8        |
| Italija                     | ...                          | 2,1        | ...               | 5,5        | 11,7       | 12,4       |
| Japonska                    | 0,6                          | 0,3        | 0,8               | 1,3        | 4,5        | 5,9        |
| <b>Nizozemska</b>           | ...                          | ...        | ...               | 4,0        | 12,6       | 13,3       |
| Nova Zelandija              | ...                          | ...        | 2,9               | 4,3        | 7,7        | 8,1        |
| Norveška                    | ...                          | 0,1        | ...               | 3,1        | 6,9        | 8,9        |
| Španija                     | 0,5                          | 0,9        | 2,0               | ...        | 7,7        | 9,2        |
| <b>Švedska</b>              | ...                          | 0,5        | ...               | 4,4        | 9,9        | 10,8       |
| Švica                       | ...                          | ...        | ...               | 2,3        | 8,5        | 8,9        |
| <b>Velika Britanija</b>     | ...                          | 2,2        | 1,0               | 4,0        | 5,9        | 6,3        |
| ZDA                         | ...                          | 0,7        | ...               | 4,1        | 7,0        | 7,0        |
| <b>Povprečje</b>            | <b>0,4</b>                   | <b>1,2</b> | <b>1,9</b>        | <b>4,5</b> | <b>8,4</b> | <b>8,9</b> |

Vir: Tanzi in Schuknecht, 2000, str. 41.

Opombe: <sup>a</sup> Ali najbližje leto, ki je bilo na voljo za celoten stolpec. <sup>b</sup> Centralna raven države.

... Ni podatka.

Vlade so radodarno dajale pravice v času, ko je bilo prebivalstvo relativno mlado. Danes se mnoge države srečujejo s potencialno eksplozivnim položajem. Delež prebivalstva, starega nad 60 let, naj bi do leta 2020 po pričakovanjih narasel za več kot 1/4 celote. To naj bi povzročilo znatno rast izdatkov za pokojnine. Vlade bodo, tako kot pri zdravstvenem zavarovanju, soočene s pritiskom za reforme pokojninskih sistemov, da bi se izognile večjim proračunskim težavam ali žrtvovanju pomembnih dosežkov pri preprečitvi revščine ostarelih (Tanzi, Schuknecht, 2000, str. 42).

Če bo sedanja politika ostala nespremenjena, se bo rast socialnih izdatkov nadaljevala in lahko, skupaj z realno rastjo bremena obresti za javni dolg, v mnogih državah potisne javnofinančne odhodke na višjo raven, kar lahko pomeni soočenje z resnim javnofinančnim neravnotežjem (povečanje javnofinančnega primanjkljaja in javnega dolga).

#### 4.3.4 IZDATKI ZA OBRESTI

V zgodnjih osemdesetih letih prejšnjega stoletja so se izdatki za plačilo obresti (pomenijo servisiranje javnega dolga države, ki je nastal v preteklosti) pojavili kot pomembna komponenta javnofinančnih odhodkov. Zgodovinsko so bili izdatki za obresti visoki v glavnem v povojnih časih zaradi servisiranja dolga, povezanega z vojno. Izdatki za obresti so

bili v Franciji, Italiji ali Španiji relativno visoki v poznih letih devetnajstega stoletja, ker so vlade morale servisirati dolg, ki so si ga nakopale med prejšnjimi vojnami. Po I. svetovni vojni so izdatki za obresti ponovno narasli, saj so države, posebno evropske, morale servisirati novi dolg, povezan s to vojno. Vladi Nemčije in Avstrije v veliki meri nista izpolnjevali svojih obveznosti glede servisiranja dolga (Tanzi, Schuknecht, 2000, str. 45).

**Tabela 6: Centralna raven države – izdatki za obresti, 1870–1995**  
(delež v BDP v %)

| Država                  | Okoli leta<br>1870 <sup>a</sup> | 1913       | 1920       | 1937       | 1970       | 1980       | 1995       |
|-------------------------|---------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Avstralija              | 3,6                             | 2,8        | 5,4        | 5,8        | 1,7        | 1,8        | 1,8        |
| <b>Avstrija</b>         | ...                             | ...        | 1,0        | 1,5        | 0,8        | 2,5        | 4,0        |
| Belgija                 | ...                             | 4,1        | 6,6        | 3,4        | 2,8        | 6,2        | 9,8        |
| Kanada                  | ...                             | ...        | 4,8        | 5,8        | 1,2        | 2,5        | 4,3        |
| <b>Francija</b>         | 5,2                             | ...        | 4,5        | 5,4        | 0,5        | 1,5        | 3,2        |
| Nemčija                 | 0,3                             | 0,3        | ...        | 0,9        | 0,4        | 1,0        | 2,5        |
| <b>Irska</b>            | ...                             | ...        | 0,5        | 2,3        | 3,5        | 6,3        | 5,8        |
| Italija                 | 4,5                             | 2,6        | 4,4        | 4,7        | 1,8        | 5,4        | 11,1       |
| Japonska                | ...                             | ...        | 1,1        | ...        | 0,4        | 2,4        | 3,0        |
| <b>Nizozemska</b>       | 2,4                             | ...        | ...        | 4,8        | 1,3        | 3,7        | 4,8        |
| Nova Zelandija          | ...                             | ...        | ...        | 6,3        | 2,6        | 3,9        | 4,5        |
| Norveška                | 0,4                             | 0,9        | 1,8        | 1,4        | 1,0        | 2,7        | 2,3        |
| Španija                 | 3,3                             | 3,2        | 2,3        | 3,9        | 0,5        | 0,7        | 4,7        |
| <b>Švedska</b>          | ...                             | ...        | 1,0        | 0,9        | 1,0        | 4,1        | 6,6        |
| Švica                   | ...                             | ...        | ...        | 1,1        | 0,3        | 0,5        | 0,9        |
| <b>Velika Britanija</b> | 1,7                             | 1,7        | 5,7        | 5,3        | 2,7        | 4,7        | 3,7        |
| ZDA                     | 1,4                             | ...        | 1,3        | 1,0        | 1,3        | 2,3        | 3,2        |
| <b>Povprečje</b>        | <b>2,5</b>                      | <b>2,2</b> | <b>3,1</b> | <b>3,4</b> | <b>1,4</b> | <b>3,1</b> | <b>4,5</b> |

Vir: Tanzi in Schuknecht, 2000, str. 46.

Opombe: <sup>a</sup> Ali najbližje leto, ki je bilo na voljo za celoten stolpec.

... Ni podatka.

Po II. svetovni vojni so hitra gospodarska rast in uravnotežene javne finance večini industrijskih držav prinesle znatni padec javnega dolga, ki je bil povezan z vojno, in izdatkov za obresti. Od leta 1960 močna rast javnofinančnih odhodkov in kasnejše kopičenje javnega dolga v večini industrijskih držav nista bila povezana z vojno. Izdatki za plačilo obresti so v povprečju znatno narasli, od 1,4 % BDP leta 1970 na 4,5 % leta 1995 (glej Tab. 6, na str. 35). Tega leta so v Belgiji in Italiji tovrstni izdatki dosegli ali presegli 10 % BDP.

Samo majhnemu številu držav je uspelo pobegniti tem trendom. Pri večini je razmerje med javnim dolgom in BDP ter obveznost plačil obresti nenehno naraščalo, čeprav se je hitrost naraščanja v zadnjih letih zmanjšala (glej Tab. 6, na str. 35).



#### **4.4 JAVNOFINANČNI PRIMANJKLJAJ IN JAVNI DOLG**

Rast javnofinančnih odhodkov od leta 1870 do sedaj je morala biti financirana. Do leta 1960 je bilo to v veliki meri doseženo na osnovi povečanja javnofinančnih prihodkov, predvsem davkov, razen v času vojnih obdobj. V zadnjih nekaj desetletjih rast javnofinančnih prihodkov ni uspela slediti rasti javnofinančnih odhodkov kljub uvedbi novih davkov in znatnim rastem davčnih stopenj ter deleža davčnih prihodkov v BDP. V sedemdesetih letih prejšnjega stoletja so vlade začele beležiti javnofinančne primanjkljaje (glej Tab. 7, na str. 37). Ti primanjkljaji so povzročili kopičenje bremen javnih dolgov (glej Tab. 8, na str. 38). Posebno države z visokimi ravni javnofinančnih odhodkov so mučila visoka davčna bremena, javnofinančni primanjkljaj in visok javni dolg.

V zadnjih nekaj letih so ta gibanja pri nosilcih ekonomske politike povzročila zaskrbljenost glede visokih ravni javnofinančnih odhodkov in glede izvajanja obstoječih politik za bodoče generacije. Nedavno je v nekaterih industrijskih državah javnofinančna utrditev (consolidation) pričela kazati rezultate v smeri znižanja javnofinančnega primanjkljaja (ali celo prehoda v presežek). Seveda pa bomo lahko šele v prihodnosti videli, kako se bo ta javnofinančna utrditev nadaljevala, posebno če se bo gospodarska rast upočasnila.

Uravnotežen proračun ni vedno najugodnejša javnofinančna pozicija za državo. Lahko je nerealen ali celo nerazumen v času vojn ali recesij. Lahko pa služi kot izvrstno pravilo, ker skrbi za koristno ocenitev javnofinančne pozicije države v "normalnih" okoliščinah<sup>10</sup> (Tanzi, Schuknecht, 2000, str. 61).

Leta 1960 je večina industrijskih držav imela uravnotežene javne finance ali pa so beležile celo presežek (glej Tab. 7, na str. 37). Samo Kanada, Italija in Velika Britanija so imele primanjkljaj, ki je presegal 2 % BDP, medtem ko je devet od sedemnajstih držav beležilo presežek. Do leta 1980 se je položaj bistveno spremenil. V povprečju je javnofinančni primanjkljaj presegel 3 % BDP. Irska je imela primanjkljaj, ki je presegel 12 % BDP; tudi Belgija in Italija sta bili blizu dvojni številki. Samo Švica, Francija in Norveška so uspele obdržati uravnotežene javne finance ali imeti presežek. V poznih osemdesetih letih prejšnjega stoletja je močna gospodarska konjunktura pomagala izboljšati javnofinančno pozicijo držav in leta 1990 so Avstralija, Japonska, Norveška, Švedska in Švica imele presežek. Povprečna raven primanjkljaja je še vedno presegala 2 % BDP; Italija je beležila najvišji primanjkljaj, ki je dosegel 11 % BDP.

---

<sup>10</sup> Vendar pa je potrebno uporabiti določeno opozorilo pri ocenjevanju javnofinančne pozicije države izključno na podlagi primanjkljaja. Majhen primanjkljaj v obdobju recesije bi lahko bilo znamenje boljšega "zdravja" javnih financ. Definicija primanjkljaja in vključitev ali izključitev bodočih obveznosti iz pokojninskega sistema in javnega dolga lahko pokaže zelo drugačno sliko. Tudi Barro (1979) je pokazal, da je javnofinančna politika, ki ohranja relativno stalne davčne stopnje in tako omogoča nastanek presežkov in primanjkljajev, ko nastanejo posebne okoliščine, učinkovitejša kot tista, ki omogoča, da se stopnje gibajo navzgor in navzdol (Tanzi, Schuknecht, 2000, str. 61).

**Tabela 7: Javnofinančno ravnotežje (presežek/primanjkljaj) <sup>a</sup>, 1960–1990  
(delež v BDP v %)**

| <i>Država</i>           | <i>1960</i> | <i>1980</i> | <i>1990</i> | <i>1996</i> |
|-------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Avstralija              | 3,2         | -1,7        | 0,6         | -0,9        |
| <b>Avstrija</b>         | 2,2         | -1,7        | -2,2        | -3,9        |
| Belgija                 | 0,0         | -8,8        | -5,8        | -3,2        |
| Kanada                  | -2,6        | -2,8        | -4,1        | -2,0        |
| <b>Francija</b>         | 2,7         | 0,0         | -1,6        | -4,0        |
| Nemčija                 | 2,8         | -2,9        | -2,1        | -3,4        |
| <b>Irska</b>            | -0,5        | -12,3       | -2,3        | -0,9        |
| Italija                 | -5,3        | -8,6        | -11,0       | -6,7        |
| Japonska                | 1,3         | -4,4        | 2,9         | -4,3        |
| <b>Nizozemska</b>       | 0,2         | -4,2        | -5,1        | -2,3        |
| Nova Zelandija          | ...         | ...         | -1,6        | 3,0         |
| Norveška                | 2,5         | 5,2         | 2,6         | 5,8         |
| Španija                 | -0,1        | -2,0        | -3,8        | -4,7        |
| <b>Švedska</b>          | 1,5         | -4,0        | 4,2         | -3,5        |
| Švica                   | 6,1         | 0,0         | 0,7         | -2,2        |
| <b>Velika Britanija</b> | -2,3        | -3,4        | -1,2        | -4,7        |
| ZDA                     | 0,0         | -1,4        | -2,7        | -1,1        |
| <b>Povprečje</b>        | <b>0,7</b>  | <b>-3,3</b> | <b>-2,3</b> | <b>-2,3</b> |

*Vir:* Tanzi in Schuknecht, 2000, str. 62.

*Opomba:* <sup>a</sup> - Pomeni javnofinančni primanjkljaj.

... Ni podatka.

Ena od bistvenih razlik med obdobjema pred letom 1960 in po njem je dolgotrajna narava javnofinančnega primanjkljaja, celo v obdobjih "normalne" gospodarske rasti (Tanzi, Schuknecht, 2000, str. 63). Mnoge industrijske države so imele javnofinančni primanjkljaj skoraj nepretrgoma od zgodnjih sedemdesetih let prejšnjega stoletja.

Škoda, povzročena z visokim javnofinančnim primanjkljajem, povzroča izrinjanje aktivnosti in investicij zasebnega sektorja ter se lahko raztegne na daljše obdobje. Kronično visok primanjkljaj lahko povzroči znatna bremena dolga, zlasti ko ima država nizko gospodarsko rast in so realne obrestne mere za vladna posojila visoke.

Javni dolg ni nov pojav. Leta 1870 so Avstralija, Francija, Italija, Velika Britanija in ZDA imele javni dolg med 40 % in 100 % BDP, ki so ga povzročile večje vojne (glej Tab. 8, na str. 38). Do I. svetovne vojne so vse te države, z izjemo Francije, znatno znižale svoj javni dolg, kar je bila posledica vodenja javnofinančne politike v tem obdobju. Med I. svetovno vojno je javni dolg ponovno znatno narasel. Povprečna raven javnega dolga je leta 1920 znašala 66 % BDP in je v Avstraliji, Belgiji, Franciji, Novi Zelandiji in Veliki Britaniji presegel 100 % BDP (glej Tab. 8, na str. 38). Zaradi vpliva velike gospodarske krize, ni nobeni državi uspelo v obdobju 1920–1937 znatno znižati javnega dolga. V tem obdobju raven dolga ni pretirano

zlezla navzgor kljub gospodarskemu upadanju (brez primere) in pojavu brezposelnosti v zgodnjih tridesetih letih (Tanzi, Schuknecht, 2000, str. 64–66).

**Tabela 8: Javni dolg, 1870–1990**  
(delež v BDP v %)

| Država                  | Okoli leta<br>1870 <sup>a</sup> | 1913        | 1920        | 1937        | 1970        | 1980        | 1990        |
|-------------------------|---------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Avstralija              | 100,1                           | 75,1        | 122,4       | 153,0       | ...         | ...         | 21,3        |
| <b>Avstrija</b>         | ...                             | ...         | 22,5        | 40,5        | 19,4        | 37,3        | 58,3        |
| Belgija                 | ...                             | 128,4       | 132,9       | 117,2       | 67,5        | 78,2        | 129,7       |
| Kanada                  | ...                             | ...         | 40,6        | 74,1        | 51,9        | 44,0        | 72,5        |
| <b>Francija</b>         | 51,4                            | 66,5        | 136,8       | 137,2       | 53,1        | 30,9        | 40,2        |
| Nemčija                 | ...                             | ...         | 4,2         | 17,4        | 18,4        | 31,1        | 45,5        |
| <b>Irska</b>            | ...                             | ...         | 9,6         | 31,4        | 67,4        | 72,7        | 96,3        |
| Italija                 | 92,0                            | 70,6        | 91,3        | 95,7        | 41,7        | 58,1        | 104,5       |
| Japonska                | 0,6                             | 53,6        | 25,6        | 57,0        | 12,1        | 51,2        | 65,1        |
| <b>Nizozemska</b>       | ...                             | ...         | ...         | 71,9        | 50,6        | 46,9        | 78,8        |
| Nova Zelandija          | ...                             | ...         | 158,3       | 154,8       | ...         | 44,8        | 60,9        |
| Norveška                | 6,8                             | 27,9        | 28,4        | 28,0        | 47,0        | 47,6        | 32,5        |
| Španija                 | ...                             | 77,7        | 37,7        | 57,4        | 14,2        | 18,3        | 50,3        |
| <b>Švedska</b>          | ...                             | ...         | 21,5        | 26,5        | 30,5        | 44,3        | 44,3        |
| Švica                   | ...                             | ...         | ...         | 33,4        | ...         | ...         | 31,9        |
| <b>Velika Britanija</b> | 40,2                            | 30,4        | 132,0       | 188,1       | 81,8        | 54,0        | 39,0        |
| ZDA                     | 43,9                            | 2,5         | 31,0        | 43,7        | 45,4        | 37,0        | 55,5        |
| <b>Povprečje</b>        | <b>47,9</b>                     | <b>59,2</b> | <b>66,3</b> | <b>78,1</b> | <b>42,9</b> | <b>46,4</b> | <b>60,4</b> |

Vir: Tanzi in Schuknecht, 2000, str. 65.

Opombe: <sup>a</sup> Ali najbližje leto, ki je bilo na voljo za celoten stolpec.

... Ni podatka.

Po II. svetovni vojni in vse do sredine sedemdesetih let je zaradi uravnoveženosti proračunov javni dolg upadel; hitra gospodarska rast in relativno nizke realne obrestne mere so povzročile znižanje deleža dolga v BDP. Do leta 1970 je javni dolg v povprečju padel na okoli 43 % BDP, medtem ko so bile realne obrestne mere zgodovinsko nizke (glej Tab. 8, na str. 38). Dvajset let kasneje se je povprečna raven javnega dolga zvišala za skoraj dvajset odstotnih točk BDP in dosegla 60 % BDP.

## 5. GIBANJE ODHODKOV CENTRALNE RAVNI DRŽAVE V IZBRANIH DRŽAVAH EU V OBDOBJU OD 1990 DO 2000 IN USPEŠNOST DELOVANJA VLADE

V prejšnjem poglavju smo na osnovi podatkov videli, da je bilo za 20. stoletje značilno postopno, toda obsežno širjenje vloge države oziroma sektorja države v gospodarstvu, ki se je odražalo skozi podatke o rasti javnofinančnih odhodkov v primerjavi z BDP. Podatki so pokazali, da je bila rast največja v obdobju 1960–1980. Njihova rast je bila povezana tudi s precejšnjimi spremembami v sami strukturi javnofinančnih odhodkov. Komponente

javnofinančnih odhodkov, ki so največ prispevale k njihovi rasti, so bile: izdatki za subvencije in transferje ter izdatki za obresti za javni dolg. Transferji (predvsem posameznikom in gospodinjstvom) so bili najbolj dinamična vrsta izdatkov, zato naj bi znižanje javnofinančnih odhodkov izhajalo iz teh področij. To pomeni v mnogih državah zahtevo po privatizaciji podjetij in storitev. To naj bi povzročilo prihranke pri ostalih vrstah izdatkov (na primer proizvodne subvencije, če privatizacija vključuje javna podjetja, ki so se obdržala pri življenju zaradi subvencij, ki so jih prejemale od države). Zasebna skrb in financiranje nekaterih javnih investicijskih projektov tudi lahko pomembno zniža izdatke za javne investicije in izboljša kvaliteto storitev (Tanzi, Schuknecht, 2000, str. 134).

Ena od pomembnih razlik med obdobjema pred letom 1960 in po njem pa je bila dolgotrajna narava javnofinančnega primanjkljaja, celo v obdobjih "normalne" gospodarske rasti. Mnoge industrijske države so imele javnofinančni primanjkljaj skoraj nepretrgoma od zgodnjih sedemdesetih let. Ti primanjkljaji so povzročili kopičenje bremena javnih dolgov ter rasti bremena plačil obresti. Posebno države z visokimi ravnmi javnofinančnih odhodkov so mučili visoka davčna bremena, javnofinančni primanjkljaj in visok javni dolg.

Vendar pa je po letu 1993 v državah članicah EU prišlo do sprememb v strukturi javnofinančnih odhodkov, primanjkljaju in dolgu. V državah EU je glavna skrb posvečena javnofinančnemu primanjkljaju in visokemu javnemu dolgu, ki zahtevata reformo pri upravljanju javnofinančnih odhodkov in večjo javnofinančno trdnost. Države članice EU se trudijo zniževati javnofinančni primanjkljaj in nakopičeni javni dolg. Zato je v tem, osrednjem delu obdobje od 1990 do 2000 prikazano posebej. Najprej bomo analizirali gibanje obsega odhodkov centralne ravni države v izbranih državah EU v omenjenem obdobju in predstavili dejavnike (dogodke), ki so povzročili tako spremembe v gibanju primanjkljaja in dolga kakor tudi spremembe v sami strukturi odhodkov centralne ravni države. Osredotočili se bomo na institucionalne dogodke v EU.

V nadaljevanju bomo s pomočjo analize gibanja odhodkov centralne ravni države (zajemajo odhodke državnega proračuna in skladov socialnega zavarovanja) v obdobju od 1990 do 2000 v izbranih državah EU preverili hipotezo, da vlada pri vodenju javnofinančne politike s pomočjo javnofinančnih odhodkov oziroma odhodkov centralne ravni države (enim od dejavnikov) lahko spodbudno vpliva na razvoj. To bomo preverili s pomočjo postopka, ki kaže povezavo med višino in strukturo odhodkov centralne ravni države po ekonomskem in funkcionalnem namenu na eni strani in gibanjem izbranih ekonomskih in socialnih kazalcev na drugi strani. Zaključili bomo z ugotovitvijo, ali je bila vlada s svojim delovanjem na področju odhodkov centralne ravni države uspešna in je tako spodbudno vplivala na razvoj. Zanimale nas bodo spremembe v strukturi odhodkov, saj utegne imeti njihova struktura močnejši vpliv na spodbujanje razvoja kot pa sama njegova raven. Na primer tekoči izdatki za izobraževanje in za raziskave ter investicijski izdatki sektorja države imajo razvojne učinke (Senjur, 2002, str. 34).

Razvoja ni mogoče meriti neposredno, zato bomo prikazali spremembe pri izbranih socialnoekonomskih kazalcih, ki so spremljali rast odhodkov centralne ravni države po ekonomskem in funkcionalnem namenu. Pri tem domnevamo, da je razvoj odvisen od vrednosti različnih socialnih in ekonomskih kazalcev, kot so na primer pričakovana dolžina življenja, stopnja pismenosti, število let šolanja, ki so jih pridobili prebivalci, in tako naprej. Izboljšanje razvoja bo odvisno od izboljšanja vrednosti teh kazalcev.

Motiv, ki nas je vodil, da smo izbrali v nadaljevanju opisani postopek, je dejstvo, da je pričela Evropska komisija s pomočjo strukturnih kazalcev meriti napredek v posameznih državah članicah EU.

### **5.1 METODOLOŠKA POJASNILA**

Analiza temelji na uporabi časovne serije podatkov od leta 1990 do leta 2000, ki so na voljo na letni ravni. Analiza izbranih držav EU (Avstrija, Francija, Irska, Nizozemska, Švedska, Velika Britanija) je izdelana na podlagi podatkov iz zadnjega razpoložljivega letopisa javnofinančne statistike IMF (Government Finance Statistics Yearbook), iz leta 2001, ki prikazuje podatke o javnofinančnih prihodkih in odhodkih za posamezne države na osnovi enotne mednarodno primerljive metodologije, zato z metodološkega vidika omogočajo neposredno primerljivost med posameznimi državami. Podatki so skladni s priporočili priručnika IMF iz leta 1986, ki izkazuje tokove javnega financiranja po načelu denarnega toka (cash basis principle).

V povezavi z ekonomsko in funkcionalno klasifikacijo bomo v naši analizi uporabljali in analizirali podatke, ki se nanašajo na odhodke centralne ravni države (Central Government). Ti so v bilančnih shemah računov javnega financiranja zajeti v bilanci prihodkov in odhodkov (bilanca A). Podatki centralne ravni države so konsolidirani. To pomeni, da so bili izločeni tisti transferni tokovi med posameznimi entitetami centralne ravni države (državnega proračuna in skladov socialnega zavarovanja), ki z vidika centralne ravni države ne predstavljajo izvirnih prihodkov oziroma odhodkov. Podatki, ki se nanašajo na druge ravni, regionalno (ali deželno) oziroma raven provinc in lokalno raven, niso konsolidirani (pobotani) in bi lahko predstavljali omejitev kvantitativnih in kvalitativnih zaključkov analize.

Za ponazoritev obsega zgoraj omenjenega pojava predstavljamo, koliko so v posamezni državi znašali deleži transferjev znotraj tokov javnega financiranja, ki so bili v globalni bilanci javnega financiranja medsebojno konsolidirani (vsi podatki so izraženi v deležu v BDP, v %) (Vencelj, 1993, str. 43): Avstrija, 1991, 5,1; Francija, 1991, 3,6; Nizozemska, 1991, 12,5; Švedska, 1991, 6,9; Velika Britanija, 1990, 7,3; Slovenija, 1993, 1,8.

V analizo smo želeli vključiti vseh petnajst držav članic EU. Motiv, ki nas je vodil, da smo izbrali države članice EU, je v dejstvu, da je mednarodna prisotnost Slovenije vse večja. Najpomembnejši mednarodni vidik Slovenije je vključevanje v EU. Slovenija se zato primerja z

EU. V naslednjem koraku smo v analizo vključili manjši vzorec držav, in to tiste, pri katerih so podatki "dobro" pokrivali proučevano obdobje (tudi v omenjenih državah niso bili na voljo vsi podatki za proučevano obdobje; to je pri tabelah s podatki ustrezno označeno) in je delež konsolidiranih odhodkov centralne ravni države predstavljal več kot 70 % celotnih javnofinančnih odhodkov. Razlogi za izbor manjšega vzorca držav so slabo pokritje proučevanega obdobja s podatki, ki je povezano s prelomom serij zaradi metodoloških sprememb (tako je bila onemogočena primerjava podatkov za pretekla leta), in sprememba obdobja, ko posamezna država izkazuje podatke o tokovih javnega financiranja (fiskalno leto ni enako koledarskemu).

## **5.2 USPEŠNOST DELOVANJA VLADE – OPIS POSTOPKA IN IZBRANI SOCIALNI TER EKONOMSKI KAZALCI**

Motiv, ki nas je vodil, da smo izbrali v nadaljevanju opisani postopek, je dejstvo, da Evropska komisija s pomočjo strukturnih kazalcev meri napredek v posameznih državah članicah EU. Strukturne kazalce<sup>11</sup> redno uporablja Generalni direktorat za ekonomske in finančne zadeve Evropske komisije (DG EFCIN), prevzemajo jih druge politike in dokumenti in imajo zato izjemno velik politični pomen (Žebre, 2002, str. 21). Evropski svet je na sestanku v Lizboni leta 2000 zadolžil Evropsko komisijo, da za države članice EU pripravi letno zbirno poročilo o napredku na osnovi dogovorjenih strukturnih kazalcev za področja zaposlovanja, inovacij in raziskovanj, gospodarskih reform ter socialne kohezije. Tako je Eurostat kot direktorat Evropske komisije še v istem letu pripravil za Evropski svet predlog seznama 35 strukturnih kazalcev, ki so ustrezali tudi merilom statističnih kakovosti. Za države EU so bili strukturni kazalci za področja zaposlovanja, inovacij in raziskovanj, gospodarskih reform ter socialne kohezije prvič predloženi evropskemu svetu in parlamentu februarja 2001 kot priloga zbirnega poročila za leto 2000. Na osnovi ugotovitve, da so izjemno uporabni za merjenje napredka pri doseganju ciljev na navedenih področjih, in potrebe po vključitvi še drugih področij, predvsem okolja, je Eurostat za prilogo k zbirnemu poročilu za leto 2002 predložil v odobritev Evropski komisiji in Evropskemu svetu nov, razširjen seznam 42 strukturnih kazalcev, nadalje razčlenjenih skupaj na 107 strukturnih kazalcev. Na podlagi sklepa Evropskega sveta v Goeteborgu junija 2001 je Evropska komisija v zbirno poročilo za leto 2002 in prilogo vključila tudi kazalce za države kandidatke. Tako je Eurostat vključil v pripravo podatkov za izračun strukturnih kazalcev tudi statistične urade držav kandidatk (Statistična poročila, 2003, str. 12). Podatki kandidatk so v omenjeno poročilo vključeni v največji možni meri. Strukturni kazalci so za države kandidatke nova in razmeroma zahtevna statistična naloga. Ne gre le za formalno vključitev v omrežje, izjemno velik je politični pomen strukturnih kazalcev oziroma merjenje napredka med sedanjimi in novimi članicami EU.

---

<sup>11</sup> Več o strukturnih kazalcih je moč najti v Statističnih poročilih Statističnega urada RS št. 1, 2003 in Žebre, Strukturni kazalniki – nova statistična naloga držav kandidatk, Statistična sporočila, št. 1, 2002, str. 21-23.

### 5.2.1 OPIS POSTOPKA

S pomočjo postopka, ki kaže povezavo med višino in strukturo odhodkov centralne ravni države po ekonomskem in funkcionalnem namenu na eni strani in gibanjem izbranih ekonomskih in socialnih kazalcev na drugi strani v obdobju od 1990 do 2000 v izbranih državah EU, bomo preverili hipotezo, da vlada oziroma sektor države s pomočjo javnofinančnih odhodkov oziroma odhodkov centralne ravni države (enim od dejavnikov) lahko spodbudno vpliva na razvoj. Analizirali bomo vlogo javnega sektorja pri razvoju skozi trošenje sredstev centralne ravni države.

Domnevamo, da je razvoj odvisen od vrednosti različnih socialnoekonomskih kazalcev, kot so na primer: pričakovana dolžina življenja, stopnja pismenosti, število let šolanja, ki so jih pridobili prebivalci, in tako naprej. Izboljšanje razvoja bo odvisno od izboljšanja v vrednosti ustreznih kazalcev.

Domnevamo tudi, da poskuša država s pomočjo odhodkov centralne ravni države spodbujati razvoj tako, da se približuje željenim spremembam teh kazalcev. Domnevamo, da je tukaj nesporno, da sprememba v kazalcu pomeni željeno spremembo. Na primer, daljša pričakovana dolžina življenja, nižja inflacija, višja gospodarska rast, nižja brezposelnost, višja pismenost in tako naprej so nedvomno željene spremembe.

Doseganje razvojnih ciljev vlade naj bi se izrazilo v povečanju blaginje ljudi. Pri analizi bomo zato izhajali iz povezav, (i) da razvoj pomeni večjo blaginjo ljudi, na katero lahko vlada oziroma sektor države vpliva s svojim delovanjem na področju javnofinančnih odhodkov oziroma odhodkov centralne ravni države, (ii) da je delovanje vlade oziroma sektorja države uspešno, če s svojo aktivnostjo na področju javnofinančnih odhodkov doseže izboljšanje socialnih in ekonomskih kazalcev in obratno, in (iii) da je "produktivnost" vlade oziroma sektorja države višja, če je dosegla željene spremembe v socialnoekonomskih kazalcih in pri tem ni poslabšala javnofinančne pozicije države (višina javnofinančnega primanjkljaja in javnega dolga v primerjavi z BDP), kot pa če bi te spremembe dosegla s poslabšanjem javnofinančne pozicije države. Uspešnost delovanja vlade oziroma javnega sektorja v obdobju 1990 do 2000 smo izpeljali na podlagi postopka, ki kaže povezavo med višino in strukturo konsolidiranih odhodkov centralne ravni države na eni strani in izbranimi socialnoekonomskimi kazalci na drugi strani. Tako lahko spremembe v socialnoekonomskih kazalcih razumemo kot nadomestke za spremembe v razvoju.

Seveda obstajajo omejitve pri opisanem postopku. Na primer, večja poraba države pogosto vpliva na zmanjšanje sedanje oziroma bodoče zasebne porabe. Višji davki, ki so potrebni za financiranje te porabe, ustvarjajo oportunitetne stroške tega trošenja, ki so povezani z opustitvijo zasebne porabe. Tovrstni stroški niso upoštevani pri tej metodi, ki beleži samo pozitiven vpliv porabe države na kazalce in ne upošteva stroškov tega trošenja.

Naslednji problem je tudi ta, da je težko ali celo nemogoče upoštevati vse socialne in ekonomske cilje (in s tem vse socialnoekonomske kazalce), na katere država želi vplivati s svojo porabo. Dodaten problem je tudi ta, da vpliv različnih socialnoekonomskih kazalcev na razvoj ni enak. Nekateri imajo lahko pomemben vpliv, ostali mnogo manjši. Tako bi bilo zelo koristno določiti te uteži, ki pa jih postopek ne vsebuje, ker jih je težko določiti (odvisne so od preferenc posamezne države).

Gospodarska rast in dohodek na prebivalca sta na neki način kazalca kvalitete gospodarske politike, ki jo vodi vlada. Vlada lahko vpliva še na ostale ekonomske spremenljivke, kot so inflacija, varčevanje in investiranje ter brezposelnost. Na bodoči ekonomski potencial družbe vplivajo tudi državne finančne obveznosti (realne obrestne mere) in številni programi v zdravstvu in izobraževanju. Administrativna in regulativna učinkovitost ter varovanje okolja naj bi tudi bila uporabna kazalca za kvaliteto gospodarske politike.

Vlada ne more biti odgovorna za vso kvaliteto rezultatov, ki se kažejo skozi te kazalce. V resnici so razlike med državami in spremembe, ki se kažejo skozi daljše časovno obdobje, večkrat povezane s tehničnim napredkom ali kulturnimi razlikami med državami (Tanzi, Schuknecht, 2000, str. 76). Zato ni dobro primerjati držav samo na osnovi posameznega kazalca. Potrebno je primerjati skupino kazalcev in pri tem ustvariti razumljivo sliko.

#### **5.2.1.1 PRODUKTIVNOST JAVNOFINANČNIH ODHODKOV**

Produktivnost javnofinančnih odhodkov je odločilnega pomena za znižanje javnofinančnega primanjkljaja in doseganje večje trdnosti javnih financ, zlasti takrat, ko so sredstva za zagotavljanje javnih dobrin in storitev omejena (Chu et al., 1995, str. 1–2). Izključno osredotočenje na javnofinančne prihodke ni primerno, saj naraščanje produktivnosti javnofinančnih odhodkov lahko nudi ključno izbiro za zniževanje primanjkljaja ali širjenje pomembnih programov na strani javnofinančnih odhodkov. Izboljšanje produktivnosti javnofinančnih odhodkov ni samo mikroekonomsko, temveč tudi makroekonomsko vprašanje. Zato imajo nosilci gospodarske politike glavno vlogo pri izboljšanju produktivnosti javnofinančnih odhodkov. Chu et al. pojem "produktivnost" javnofinančnih odhodkov utemeljujejo z razlago, da je aktivnost vlade oziroma sektorja države prav tako produkcijski proces. Vlada zaposluje človeške in druge vire in kopiči sredstva za produkcijo javnih dobrin in storitev, kot so na primer "gospodarska stabilizacija, obramba in zaščita, javni red in varnost, zaščita revnih". Razlika med javno proizvodnjo in javno preskrbo je pomembna. Vlada lahko preskrbi (dobavi) javno dobrino, toda proizvodnjo lahko prepusti zasebnemu sektorju. Ne glede na to vlada uporablja sredstva za produkcijo ali preskrbo in za upravljanje s koristmi. Vlada naj bi za uresničevanje (izpolnjevanje) zastavljenih ciljev sredstva uporabila učinkovito. Podobno kot pri produktivnosti dela in kapitala bi lahko bila produktivnost javnofinančnih odhodkov (oziroma delovanje vlade na področju javnofinančnih odhodkov) definirana na osnovi primerjave doseženih ciljev z danimi javnofinančnimi odhodki. Za posamezen program je lahko neproduktiven javni izdatek definiran kot razlika med dejanskim javnim izdatkom za program



in znižanim izdatkom, ki naj bi prinesel enako družbeno korist z večjo stroškovno učinkovitostjo.

Mednarodna primerjava strukture javnofinančnih odhodkov v primerjavi z gospodarskimi in socialnimi kazalci lahko nudi koristno osnovo za usmeritev v analizo, zakaj je pri uporabi sredstev prišlo do porušenega ravnotežja oziroma ali je vlada s svojim delovanjem spodbudno vplivala na razvoj. Medtem ko sestava javnofinančnih odhodkov v danem času ne pokaže njihove učinkovitosti, spremembe v sestavi ali odstopanja od mednarodnih pravil v primerjavi s kazalci, ki merijo dosežke (uspehe) zastavljenih ciljev, lahko spodbudi delovanje vlade na določenih področjih (Chu et al., 1995, str. 1–2). Gupta, Verhoeven in Tiongson (1999) z medsektorsko analizo podatkov za 50 držav v razvoju in tranzicijskih držav dokazujejo, da alokacija izdatkov znotraj socialnih sektorjev, šolstva in zdravstva, izboljšuje tako dostop do pridobivanja znanja v šolah, kot znižuje stopnjo umrljivosti pri dojenčkih in otrocih. Vendar pa je pri tem pomembna velikost, izboljševanje sestave in kvalitete izdatkov ter učinkovitost alokacije (Gupta, Verhoeven, Tiongson, 1999, str. 3).

### ***5.2.2 IZBRANI EKONOMSKI IN SOCIALNI KAZALCI***

Razvoja ni mogoče meriti neposredno, zato bomo prikazali spremembe pri izbranih ekonomskih in socialnih kazalcih, ki so spremljali rast odhodkov centralne ravni države po ekonomskem in funkcionalnem namenu v obdobju 1990–2000 (glej Tab. 9, na str. 45). Podatki za posamezno skupino kazalcev so bili za vse izbrane države vzeti iz istega vira, kar omogoča njihovo večjo primerljivost. Domnevamo, da ti kazalci v večji meri določajo razvoj.

Analiza, predstavljena v nalogi, omogoča oceno, ali je vlada s svojim delovanjem spodbudno vplivala na razvoj. Gospodarska rast ne pomeni veliko, če ne povzroči izboljšav v življenju posameznika (Seljak, 2001, str. 23). Analiza vključuje samo nekatere izbrane socialnoekonomske kazalce. V nadaljevanju bomo predstavili, katere ekonomske in socialne kazalce smo izbrali.

Kazalci služijo za prikazovanje stanj in spreminjanj posameznega pojava v resničnosti. Kvaliteta teh kazalcev je odvisna od naše ravni znanja o določenem pojavu, možnosti merjenja in kvantifikacije tega pojava ter od razpoložljivosti podatkov o tej kvantifikaciji (Seljak, 2001, str. 90). Nikoli ne bo doseženo stanje, ko bi lahko vse pojave opredelili s podatki, zato vedno razpolagamo s slabšimi ali boljšimi kazalci.

**Tabela 9: Izbrani ekonomski in socialni kazalci**

|  | <i>Kazalec</i>   |
|--|--|
| 1. Sintezni kazalec razvoja                    | Indeks človekovega razvoja, HDI in njegove komponente:         |
|  | Indeks pričakovane dolžine življenja                           |
|  | Indeks izobrazbe   |
|  | Indeks BDP   |
| 2. Kazalci gospodarskega in socialnega razvoja |  |
| Makroekonomski kazalci                         | Bruto domači proizvod – pariteta kupnih moči (PPP USD/p.c.)    |
|  | Letna rast BDP (v %)   |
|  | Stopnja inflacije (v %)  |
|  | Stopnja brezposelnosti (po ILO, v %)                           |
|  | Bruto investicije v osnovna sredstva (delež v BDP v %)         |
|  | Presežek/primanjkljaj centralne ravni države (delež v BDP v %) |
|  | Javni dolg (delež v BDP v %)                                   |
| Človeški viri                                  | Izdatki (javni) za zdravstvo (delež v BDP v %)                 |
|  | Izdatki (javni) za izobraževanje (delež v BDP v %)             |
| Tehnološki viri                                | Izdatki (javni) za raziskave in razvoj *                       |
| Pričakovana dolžina življenja                  | Pričakovana dolžina življenja (v letih)                        |
| Izobraženost                                   | Bruto vpisni količnik (v %)                                    |

*Opomba:*\* Izdatki za raziskave in razvoj niso vključeni v analizo, ker funkcionalna klasifikacija javnofinančnih odhodkov na osnovi metodologije IMF, GFS iz leta 1986 tega ne omogoča, saj izdatki niso prikazani kot samostojno funkcionalno področje, temveč so vključeni pri posameznih podskupinah funkcionalnih področij.

Ekonomska veda ima na mednarodni ravni dosežen dogovor o sistemu nacionalnih računov (SNA) in na njem temelječem bruto domačem proizvodu. S sistemom računov naj bi merili gospodarsko rast, ki naj bi kazala predvsem količinsko (materialno) izboljšanje življenja prebivalstva (Seljak, 2001, str. 23). Osnovna kazalca, ki merita povečanje proizvodne dejavnosti in kupno moč tega povečanja, sta bruto domači proizvod na prebivalca in bruto domači proizvod, popravljen s paritetami kupne moči na prebivalca. Koncept SNA in BDP se je na področju ekonomije in merjenja gospodarske rasti izkazal za zelo uporabno orodje analize. Vendar pa se BDP zaradi pomanjkanja drugih ustreznih kazalcev pogosto nepravilno uporablja tudi kot merilec splošne stopnje razvoja in kot eden od pomembnih kriterijev pri ocenjevanju razvojnih projektov (Seljak, 2001, str. 23). Gospodarski razvoj je opredeljen širše kot gospodarska rast; gospodarski razvoj označuje predvsem kakovostne premike na boljše. Gospodarski razvoj obravnava vprašanje materialnih osnov za izboljšanje življenjskega standarda ljudi (Senjur, 2002, str. 7) oziroma boljše ali bolj človeško življenje (Todaro, 1994, str. 16). Pri tem gre tako za količinsko kakor za kakovostno izboljšanje življenjskega standarda. Gospodarski razvoj je proces ustvarjanja kakovostno novih značilnosti gospodarstva.

V tem delu se ukvarjamo z analizo gibanja odhodkov centralne ravni države in pri tem domnevamo, da vlada s pomočjo javnofinančnih odhodkov oziroma odhodkov centralne ravni države (enim od dejavnikov) lahko spodbudno vpliva na razvoj. Zanimajo nas spremembe v strukturi javnofinančnih odhodkov, saj utegne imeti struktura močnejši vpliv na spodbujanje

razvoja kot pa sama njegova raven. Zato je potrebno merjenje omenjenega vpliva države razširiti z dopolnilnimi merami, ki se v SNA ne kažejo; uvesti dodatne kazalce, ki bodo omogočili dostop do novih informacij.

Kazalci stopnje socialnega razvoja naj bi pomagali oceniti rezultate gospodarskega razvoja in njihovo porazdelitev med različnimi skupinami v družbi s stališča kvalitete življenja prebivalcev (Seljak, 2001, str. 24). Na tem področju še ne obstaja mednarodno dogovorjen (oziroma sintezni) kazalec, ki bi meril večino komponent stopnje socialnega razvoja (kot npr. BDP na gospodarskem področju). Na tem področju naj bi bil osnovni cilj zagotovitev ustrezne kvalitete življenja vsem predstavnikom današnje generacije, pri čemer je raven ustrezne kvalitete odvisna tako od zgodovinsko kot od konkretno pogojenih vrednot.

#### **5.2.2.1 SINTEZNI KAZALEC RAZVOJA**

V zadnjih dvajsetih letih je bilo narejenih precej poskusov pri iskanju količinskega kazalca razvoja. V okviru programa združenih narodov za razvoj (United Nations Development Programme, UNDP) so predlagali indeks človekovega razvoja (Human Development Index, HDI), ki je nedvomno najvplivnejši indeks tega področja in boljši merilec ravni razvoja in stopnje razvoja posamezne države od trenutno uporabljenega BDP/p.c (Seljak, 2001, str. 64). HDI objavlja od leta 1990 naprej poročilo o človekovem razvoju (Human Development Report, HDR), ki ga pripravlja UNDP.

Koncept in HDI izhajata iz predpostavke o medsebojni povezanosti gospodarskega in družbenega razvoja, v središču katerega je človek (Poročilo o razvoju, 2002, str. 16). HDI naj bi meril dosežke na področju človekovega razvoja z enostavnim sestavljenim indeksom, ki omogoča tudi rangiranje držav (Senjur, 2001, str. 309). HDI je sintezni kazalec, sestavljen iz treh (samostojnih) indeksov: (a) zdravje (indeks pričakovane dolžine življenja). Na splošno velja prepričanje, da je dolgo življenje pomembno samo po sebi in da se skozi dolžino življenja izražajo tudi drugi posredni vplivi (hrana in zdravje); (b) izobrazba (kombiniran indeks pismenosti in bruto vpisnega količnika). Stopnja pismenosti odraslih (z utežjo dve tretjini) naj bi bila rezultat preteklega razvoja, skupni vpisni količnik v vse tri nivoje izobraževanja (z utežjo ena tretjina) pa naj bi kazal sedanjo politiko izobraževanja in njeno usmerjenost v prihodnost; (c) življenjski standard pa meri bruto domači proizvod po kupni moči; ta kazalec ne izraža samo dohodka, temveč tudi, kaj se lahko s tem dohodkom kupi.

#### **5.2.2.2 KAZALCI GOSPODARSKEGA IN SOCIALNEGA RAZVOJA**

V uvodu smo dejali, da bomo analizirali vlogo države oziroma sektorja države pri razvoju skozi trošenje sredstev centralne ravni države in da ima njegova dejavnost pomembne razvojne posledice, saj s svojimi izdatki lahko vpliva na izboljšanje dejavnikov razvoja. Dejavniki gospodarskega razvoja so (Senjur, 2001, str. 138): obseg in učinkovitost investicij, rast prebivalstva, kakovost delovne sile in motiviranost za uspeh, tehnološki napredek, velikost trga,

strukturne spremembe, ekonomske institucije, družbenoekonomske razmere. V naši analizi bomo obravnavali obseg investicij, človeške vire in tehnološke vire. Tako bomo prikazali poleg makroekonomskih kazalcev tudi kazalce, ki so povezani z obsegom investicij, človeškimi viri in tehnološkimi viri, ter jih povezali z izdatki. Pri tem nas bo zanimalo, ali sta obseg predvsem pa struktura odhodkov centralne ravni države vplivala na izboljšanje ali poslabšanje izbranih ekonomskih in socialnih kazalcev. Pri tem gledamo na investicije, izobraževanje, zdravstvo ter raziskave in razvoj kot na dejavnike gospodarskega razvoja in tako tudi (javni) izdatki za investicije, izobraževanje, zdravstvo, raziskave in razvoj postanejo razvojni kazalci, ne pa zgolj kazalci porabe.

#### **5.2.2.2.1 *Opredelitev gospodarske rasti in razvoja***

Gospodarska rast je empirično merjena kot rast bruto domačega proizvoda, BDP (če upoštevamo še rast prebivalstva kot rast bruto domačega proizvoda na prebivalca, BDP/p.c.), in je opredeljena kot stopnja povečevanja proizvoda kot takega ali na osebo (Senjur, 2002, str. 6–7). Senjur navaja, naj bi rast pomenila predvsem količinske spremembe. Seveda te prinašajo s seboj tudi kakovostne spremembe; če so količinske spremembe dovolj močne, to pomeni novo kakovost. Vendar, ko govorimo o rasti, imamo v mislih v prvi vrsti količinske spremembe in povečanja.

Kadar pa hočemo poudariti tako količinske kot kakovostne spremembe v gospodarstvu, uporabljamo širši koncept gospodarskega razvoja. Pri razvoju je poudarek na kakovosti, novostih, strukturnih spremembah, pa tudi na povečevanju (Senjur, 2002, str. 7). Gospodarski razvoj obravnava vprašanje materialnih osnov za izboljšanje življenjskega standarda ljudi. Pri tem gre tako za količinsko kakor za kakovostno izboljšanje življenjskega standarda. Gospodarski razvoj je proces ustvarjanja kakovostno novih značilnosti gospodarstva. Za njegovo uresničitev je potrebno, da se gospodarstvo količinsko povečuje; se pravi, da raste. Potrebne pa so tudi spremembe kakovostnih značilnosti, ki se izražajo s strukturnimi spremembami. Gospodarski razvoj torej obsega tako gospodarsko rast kakor tudi izboljševanje kakovosti življenja ter strukturne spremembe. Todaro definira gospodarsko rast kot proces, pri katerem se povečujejo produkcijske zmogljivosti gospodarstva, ki povzročajo povečanje narodnega dohodka (Todaro, 1994, str. 672); razvoj pa je proces izboljševanja kvalitete življenja oziroma večdimenzionalni proces, ki vsebuje večje spremembe v socialni strukturi, obnašanju prebivalstva in državnih institucij kakor tudi povečevanje gospodarske rasti, zmanjševanje neenakosti in odpravo revščine. Todaro tako uporablja zgolj pojem razvoja (brez pridevnika), ki v njegovi definiciji zajema gospodarsko in socialno področje.

#### **5.2.2.2.2 *Makroekonomski kazalci***

V analizo bomo vključili enega od dveh najosnovnejših kazalcev, ki merita povečanje proizvodne dejavnosti in kupno moč tega povečanja. To je bruto domači proizvod, popravljen s

paritetami kupnih moči na prebivalca, ki meri kupno moč povečanja proizvodne dejavnosti. Pri proučevanju razvoja pa ni pomembno samo stanje tega kazalca, temveč tudi njegova sprememba, zato je vključena tudi letna rast BDP.

Makroekonomska stabilnost je pomemben element, ki vpliva neposredno na kvaliteto življenja posameznikov in na možnost povečanja proizvodnje (Seljak, 2001, str. 93)<sup>12</sup>. Makroekonomske dosežke gospodarstva lahko ocenjujemo po treh merilih (Senjur, 2001, str. 33): stopnja rasti proizvoda, stopnja inflacije, stopnja brezposelnosti, ki so tudi vključeni v analizo.

Dodali smo še naslednja dva kazalca: primanjkljaj/presežek centralne ravni države in javni dolg, ki pomembno vplivata na stabilnost gospodarstva. Doseganje uravnoteženih javnih financ danes bo pripomoglo državam k uspešnejšemu obvladovanju dolgoročnega proračunskega izziva, ki je povezan s staranjem prebivalstva. Nižja raven javnega dolga bo zmanjšala breme plačil obresti in tako delno nadomestila povečanje javnih izdatkov za pokojnine in zdravstveno varstvo (The contribution of public finances to growth and employment, 2000, str. 17).

### **5.2.2.2.3 Investicije**

Investicije so najpomembnejši razvojni dejavnik (Senjur, 2002, str. 167). Investicije so vsak namenski izdatek za povečanje prihodnjega dohodka. To je najsplošnejša opredelitev in omogoča, da med investicije uvrstimo tako materialne kakor tudi nematerialne naložbe, ki postajajo vse pomembnejše. Del izdatkov za izobraževanje je po tej opredelitvi lahko investicija v človeški kapital. Prav tako so izdatki za raziskave in razvoj lahko investicije.

Investicije kot materialne naložbe naj bi bile vsak izdatek, katerega namen je povečevanje in ohranjanje stoga kapitala (Senjur, 2002, str. 167). Investicije so izdatki, ki se dodajajo k fizičnemu stogu kapitala. Kapital je nakopičen stog materialnih sredstev, ki skozi čas prispeva k povečanemu toku dobrin in storitev. Investicije so po tej opredelitvi povečanje tako opredeljenega kapitala. To so tako imenovane materialne naložbe. V razvojni ekonomiki se daje večji pomen investicijam v osnovna sredstva kot pa investicijam v povečanje zalog (slednje so sicer pomembne za gospodarski razvoj, vendar so še pomembnejše za vodenje kratkoročne ekonomske politike). Računsko jih dobimo tako, da od domačega proizvoda odštejemo javno in zasebno porabo. Obseg investicij<sup>13</sup> navadno merimo z deležem le-teh v BDP. V analizo smo vključili kazalec bruto investicij v osnovna sredstva v primerjavi z BDP in ga vključili med makroekonomske kazalce.

---

<sup>12</sup> Na primer Naqvi, ki je pri svoji študiji preučeval 40 držav v razvoju Azije, Afrike in Latinske Amerike v letih 1960–1990, je pri proučevanju med drugim prišel tudi do ugotovitve, da so visoke stopnje rasti, makroekonomska stabilnost in povečevanje gospodarske enakosti pozitivno povezane (Naqvi, 1995, str. 543–556).

<sup>13</sup> Vendar ni pomemben samo obseg investicij, temveč tudi njihova učinkovitost (investicije naj bi po teoriji spodbudile rast BDP, zato je tudi njihovo učinkovitost najbolje ocenjevati s primerjanjem stopenj rasti investicij in BDP) (Seljak, 2001, str. 93).

#### **5.2.2.2.4 Človeški viri**

Pojmovanje investicij, kot investicije v osnovna sredstva plus povečanje zalog je v novejšem času postalo preozko (Senjur, 2002, str. 168). V novejšem času se vse bolj poudarja tudi neotipljive (intangible) investicije. Izdatki za izobraževanje in strokovno izpopolnjevanje delovne sile so dejansko investicije v človeški kapital. Prav tako so izdatki za raziskave in razvoj izrazito investicijski izdatki tako z vidika podjetja kot z vidika celotnega narodnega gospodarstva.

Nesporno so človeški viri (human resources) najpomembnejši element pri proučevanju razvoja (Senjur, 2002, str. 138, 259). Pri tem je pomembna kvaliteta človeškega kapitala; zdravstveno stanje ljudi, njihova strokovna usposobljenost, motiviranost za delo. V analizi so prikazani izdatki za izobraževanje in zdravstvo v primerjavi z BDP.

#### **5.2.2.2.5 Tehnološki viri**

Z ločitvijo tehnologije od neposrednega produkcijskega procesa je tehnologija dobila svojo menjalno obliko, s katero lahko gre v menjalni proces: patenti, licence in druge oblike industrijske lastnine (Senjur, 2002, str. 340). Lahko govorimo o proizvodni tehnologij in o stroških te proizvodnje. Gre za dejavnost raziskav in razvoja ter stroškov teh dejavnosti. V to so vključene tako bazične kot aplikativne raziskave, ki se uresničujejo v novostih (inovacijah).

V ekonomski teoriji je tehnološki napredek definiran kot "vsak prispevek k stopnji rasti, ki se ne more pripisati rasti delovne sile in rasti obsega proizvodnih sredstev" (Senjur, 2002, str. 325). Na osnovi te definicije lahko pod pojmom tehnološki razvoj razumemo (Seljak, 2001, str. 94): tehnične izboljšave, izume, večji obseg znanja in izobraževanja, zdravstveno stanje itd.; to pomeni deloma tudi tisto, kar v analizi prikazujemo pod človeškim kapitalom. Izobraževanje pozitivno vpliva na tehnološki napredek. Tehnološki napredek prihaja v gospodarstvo utelešen v delovni sili (Senjur, 2002, str. 344). Neposreden namen izdatkov za raziskave in razvoj je spodbujanje in razvijanje tehničnega napredka. Podatek o deležu izdatkov za raziskave in razvoj v BDP je postal eden od razvojnih kazalcev.

V analizo smo želeli vključiti izdatke za raziskave in razvoj v primerjavi z BDP, vendar funkcionalna klasifikacija javnofinančnih odhodkov na osnovi metodologije IMF, GFS iz leta 1986 tega ne omogoča, ker izdatki za raziskave in razvoj niso prikazani kot samostojno funkcionalno področje, temveč so vključeni pri posameznih podskupinah funkcionalnih področij. Vendar pa so izdatki za raziskave in razvoj predstavljeni v sedmem poglavju, kjer podrobneje predstavljamo med drugim tudi investicije in državne pomoči (glej Tab. 24, na str. 95 in Tab. 25, na str. 96) kot instrumenta, s katerima vlada lahko spodbuja razvoj.

#### **5.2.2.2.6 Kazalec zdravja – pričakovana dolžina življenja in kazalec izobraženosti**

Najpogostejša delitev socialnih kazalcev je v skladu s potrebami državnih organov (Seljak, 2001, str. 106). Ti potrebujejo informacije o dogajanjih na področjih, ki jih upravljajo. Gre za delitev na kazalce zdravstvenega stanja, demografije, šolstva itd. in je posledica organiziranosti ministrstev in področnih statistik na statističnih uradih posameznih držav in mednarodnih organizacij. Kazalci stopnje socialnega razvoja naj bi pomagali oceniti rezultate gospodarskega razvoja in njihovo porazdelitev med različnimi skupinami v družbi s stališča kvalitete življenja prebivalstva (Seljak, 2001, str. 24). Prav tako naj bi merili vplive socialne politike na socialne službe in raven kvalitete življenja. Na tem področju še ne obstaja mednarodno dogovorjen (oz. sintezni) kazalec, ki bi meril večino komponent stopnje socialnega razvoja (kot na primer BDP na gospodarskem področju).

V analizo sta vključena dva osnovna kazalca, ki naj bi kazala kvaliteto človeškega dejavnika. Kazalec zdravja – pričakovana dolžina življenja. Izbira tega kazalca temelji na predpostavki, da je dolgo življenje vrednost sama po sebi, in na dejstvu, da se prek njega izražajo različni posredni dejavniki – ustrezne prehrabene navade, dobro zdravje. Kazalec izobrazbene ravni (bruto vpisni količnik<sup>14</sup>). Oba bosta prikazana pri dezagregiranem kazalcu HDI.

### **5.3 ANALIZA GIBANJA ODHODKOV CENTRALNE RAVNI DRŽVE V OBDOBJU OD 1990 DO 2000**

Dejali smo, da je država oziroma sektor države zelo pomemben gospodarski subjekt, ki deluje v narodnem gospodarstvu. Koristno je poznati njegovo delovanje ter posledice njegovega delovanja v preteklosti, saj omogoča prepoznavanje tako pozitivnih kot negativnih rezultatov delovanja. Pomen in vloga države se običajno merita s kazalci, kot sta na primer delež javnofinančnih odhodkov oziroma prihodkov v BDP<sup>15</sup>. Ob tem pa sta izpuščena vsaj dva pomembna vidika njenega delovanja (Rop, 1991, str. 12): (i) usmerjevalno delovanje, katerega aktivnost je še posebej težko izmeriti, vendar ga pri celostni analizi vloge države oziroma sektorja države ne smemo pozabiti, čeprav obstaja povezava med posameznimi aktivnostmi države, katerih posledica je povečanje ali zmanjšanje javnofinančnih odhodkov ali prihodkov, in spremembami v usmerjevalnem delovanju države; (ii) javnofinančni odhodki so največkrat opazovani in analizirani le po tem, kakšne aktivnosti vodi država. Zelo pomemben pa je končni rezultat (outcome) delovanja države. Način, s katerim poskušamo reševati ta vprašanj, so različne neposredne (primerjalne) in posredne (odkrivanje preferenc) metode (Lybeck, Henrekson, 1988, str. 21).

Rezultat (outcome) je morda težje meriti kot proizvod (output), ker se rezultat delovanja vlade na področju javnofinančnih odhodkov lahko pokaže šele v daljšem časovnem obdobju (Tanzi,

<sup>14</sup> Bruto vpisni količnik prikazuje razmerje med prebivalstvom, zajemom v izobraževanje, in celotno populacijo v starostni kategoriji, ki jo zajema šolski sistem (Poročilo o razvoju, 2002, str. 17).

<sup>15</sup> Javnofinančni odhodki v primerjavi z BDP je najbolj vsakdanje uporabljen kazalec velikosti države (Persson, Tabellini, 2001, str. 8).

2000, str. 17). Na primer, izdatke za izobraževanje je mogoče ocenjevati v povezavi s številom študentov v šolah (če merimo BDP) ali v povezavi z rastjo človeškega kapitala (če merimo rezultat). Izdatke za zdravstvo je mogoče ocenjevati v povezavi s številom operacij ali v povezavi z vplivom na dolgo in kvalitetno življenje. Cilj vlade naj bi razumljivo bil vpliv na rezultate, toda le-te je težje meriti kot BDP.

Vlada oziroma država v praksi posega v gospodarstvo zaradi različnih razlogov (The contribution of public finances to growth and employment, 2000, str. 15): (i) ponuja javne dobrine in popravlja tržne napake, (ii) prerazdeljuje dohodek med regijami in posamezniki in (iii) stabilizira proizvod v času gospodarskih ciklov. Za te namene uporablja vlada različne instrumente. Pomembni so zlasti reguliranje, obdavčenje in javnofinančni odhodki. Z vplivanjem na odločitve gospodarskih subjektov o delu, varčevanju in investiranju sektor države prek javnih financ vpliva na delovanje realnega gospodarstva. Ocenitev tega vpliva pa ni enostavna. Razlog leži v tem, ker država skozi različne instrumente zasleduje mnoge gospodarskopolitične cilje. To pomeni, da je vpliv javnih financ na realno gospodarstvo mnogovrsten in obsežen. V naši analizi se bomo posvetili javnofinančnim odhodkom.

Na področju javnofinančnih odhodkov postaja vedno pomembnejše delovanje vlade, ki naj bi bilo usmerjeno na tiste javnofinančne odhodke, ki spodbudno vplivajo na razvoj zlasti tistih, ki krepijo usmeritev k na znanju temelječem gospodarstvu in družbi (The contribution of public finances to growth and employment, 2000, str. 35). To narekuje preusmeritev javnofinančnih odhodkov proti naraščajoči relativni pomembnosti akumulacije kapitala, tako fizičnega kot človeškega, in podpora raziskavam in razvoju, inoviranju in informacijski tehnologiji. S tem vlada lahko spodbudno vpliva na razvoj.

Vlada s svojim delovanjem na področju javnofinančnih odhodkov lahko spodbudno vpliva na razvoj (The contribution of public finances to growth and employment, 2000, str. 14–17):

1. S prispevanjem k akumulaciji fizičnega in človeškega kapitala: država neposredno povečuje akumulacijo produkcijskih faktorjev z vlaganjem v fizični (infrastruktura), človeški (izobraževanje in usposabljanje) kapital in z vlaganjem v znanje (raziskave in razvoj ter inovacije). Tudi socialni izdatki imajo pozitivno vlogo, zlasti pri podpori investicijam v človeški kapital. Javne investicije imajo lahko posreden, pozitiven učinek na skupno faktorsko akumulacijo, če dopolnjujejo zasebne investicije (npr. skrb za učinkovit transport, energetiko in ostalo infrastrukturo lahko poveča produktivnost investicij privatnega sektorja in privabi nadaljnje investicije). Trošenje javnega sektorja za akumulacijo kapitala naj bi vnaprej imelo pozitiven učinek na rast in zaposlenost. Toda za gospodarsko rast ni pomembna samo javna akumulacija produkcijskih faktorjev kot taka, temveč skupna (javna in zasebna) faktorska akumulacija. Z naraščanjem javnih investicij lahko pride do omejenega ali celo negativnega učinka na rast, če te izrinjajo zasebne investicije.
2. Z zagotavljanjem pravih spodbud skozi sistem podpor (benefit system): sistem socialne varnosti prispeva k popravljanju tržnih napak z zagotavljanjem zavarovanja v primeru



brezposelnosti, bolezni in starosti ter tako pomaga k učinkovitejši alokaciji virov. Socialna zaščita igra tudi prerazdelitveno vlogo, v kateri z zniževanjem socialnih konfliktov tudi prispeva k rasti in zaposlenosti. Dobro načrtovana socialna zaščita in sistem podpor lahko povečata gospodarsko učinkovitost (na primer programi kot so zaščita proti brezposelnosti ali družinske podpore) prav tako tudi politike za podporo socialne povezanosti lahko pripomorejo k dvigu udeležbe in ponudbe na trgu dela. Ti pozitivni učinki pa se lahko sprevržejo v negativne učinke na ponudbo in povpraševanje na trgu dela (na primer brezpogojno radodarno zavarovanje pred brezposelnostjo in dolgotrajna podpora, če ni povezana s podporo za zaposlitev ter kontrolo razpoložljivosti dela, lahko vodita do odvisnosti od podpor; sistem zgodnjega upokojevanja, ki v slabih časih zagotavlja varnostno mrežo za starejše delavce/ke in ovira njihov ponovni vstop na trg dela v dobrih časih ali jih vzpodbuja k prezgodnjemu umiku s trga dela).

3. Z zagotavljanjem stabilnega makroekonomskega okolja: zagotavljanje makroekonomskega okolja, ki bo vodilo k rasti in zaposlenosti ter k razvoju, zahteva močno proračunsko disciplino. Proračunska disciplina vpliva na rast in zaposlenost prek številnih neposrednih in posrednih poti. Glede neposrednih poti zmerena javnofinančna politika, ki podpira denarno politiko pri vzdrževanju stabilnosti cen, lahko vodi v znižanje obrestnih mer. To lahko vzpodbudi privatno investiranje, ki vodi k višji rasti zalog kapitala na srednji in dolgi rok. Nadalje, zniževanje javnega dolga bo znižalo breme plačila obresti, omogočilo prostor za zniževanje davkov in/ali povečalo produktivnost državnega trošenja. Naslednja neposredna pot je prek agregatnega varčevanja (vsota zasebnega in javnega varčevanja). Rast javnega varčevanja dviguje agregatno nacionalno varčevanje in tako lahko zagotavlja dodatne vire za produktivne investicije. Glede posrednih poti lahko vpliva na stabilna inflacijska pričakovanja, s tem znižuje negotovost in izboljšuje dolgoročno napovedovanje načrtov varčevalcev in investitorjev. Nadalje, proračunska disciplina zagotavlja, da država lahko dovoli polno delovanje avtomatičnih proračunskih stabilizatorjev<sup>16</sup> in s tem v času pešanja gospodarske aktivnosti mehča poslovni cikel. Naslednja posredna pot je doseganje uravnoveženih javnih financ danes, ki bo pripomoglo državam k uspešnejšemu obvladovanju dolgoročnega proračunskega izziva, ki je povezan s staranjem prebivalstva. Nižja raven javnega dolga bo zmanjšala breme plačil obresti in tako delno nadomestila povečanje javnih izdatkov za pokojnine in zdravstveno varstvo.

Značilnost zadnjih nekaj let so žive razprave o gospodarski vlogi, ki naj bi jo igrala država. Kaj naj bi država delala? Kako velik naj bi bil delež javnofinančnih odhodkov v BDP? Ta vprašanja

---

<sup>16</sup>Fluktuacija v gospodarski aktivnosti avtonomno vpliva na proračunske prihodke in odhodke. V času gospodarske rasti davčne osnove rastejo in nezaposlenost se zmanjšuje, medtem ko se obratno dogaja v času recesije. Rezultat se kaže v tem, da davčni prihodki in izdatki, ki so povezani s socialno varnostjo nezaposlenih, fluktuirajo glede na cikel in proračunsko ravnotežje se avtomatično odziva na ciklična gibanja v gospodarstvu (avtomatični proračunski stabilizatorji). V obdobjih pozitivne proizvodne vrzeli, ko dejanski proizvod preseže potencialni proizvod, višji prihodki ter nižji transferji za socialno varnost (posebno podpore nezaposlenim) držijo primanjkljaj nizko. Obratno se dogaja v obdobju negativne proizvodne vrzeli. Delovanje avtomatičnih stabilizatorjev pripomore k mehkejšemu cikličnemu fluktuiranju gospodarstva v času razcveta in recesije (The contribution of public finances to growth and employment, 2000, str. 13).

se pogosto pojavljajo v mnogih državah. Razprave so vroče tako v državah blaginje<sup>17</sup> (posebno evropskih) kot v državah na prehodu. V državah EU je glavna skrb posvečena javnofinančnemu primanjkljaju in visokemu javnemu dolgu, ki zahtevata reformo pri upravljanju javnofinančnih odhodkov in večjo javnofinančno trdnost (Brumby, Cangiano, 2000, str. 3).

**Tabela 10: Gibanje odhodkov centralne ravni države v izbranih državah EU v obdobju 1990–2000 (delež v BDP v %)**

| <i>Država</i>                 | <i>1990</i> | <i>1995</i> | <i>2000</i> |
|-------------------------------|-------------|-------------|-------------|
| Avstrija <sup>1</sup>         |             | 41          | 40          |
| Francija <sup>2</sup>         | 41          | 46          | 46          |
| Irska <sup>3</sup>            | 37          | 36          | 33          |
| Nizozemska <sup>4</sup>       | 50          | 48          | 45          |
| Švedska <sup>5</sup>          |             | 47          | 39          |
| Velika Britanija <sup>6</sup> | 37          | 41          | 36          |
| <b>Povprečje *</b>            | <b>41</b>   | <b>43</b>   | <b>40</b>   |

*Vir:* Government Finance Statistics Yearbook, IMF, 2001.

Opombe: <sup>1,5</sup> 2000=1999; <sup>2,3</sup> 2000=1997; <sup>4</sup> 1990=1991, 2000=1997; <sup>6</sup> 2000=1998.

\* Podatek predstavlja neponderirano povprečje izbranih držav EU, za katere so bili na voljo podatki.

... Ni podatka.

Oznake držav: A=Avstrija, F=Francija, IRL=Irska, NL=Nizozemska, S=Švedska, GB=Velika Britanija.

V državah EU je v osemdesetih letih in zlasti v devetdesetih letih prejšnjega stoletja prišlo do preobrata v razmišljanju o vlogi države, in sicer v korist bolj omejene vloge države (Brumby, Cangiano, 2000, str. 3). Po tem obdobju je raven javnofinančnih odhodkov še vedno naraščala (delno zaradi preteklih obvez in zaradi moči ter odpornosti skupin, ki so lobirale za nekatere programe, ki so povzročali rast javnofinančnih odhodkov), vendar se je hitrost naraščanja upočasnila (Tanzi, Schuknecht, 2000, str. 20). Po letu 1995 je vidno upadanje ravni odhodkov centralne ravni države v BDP, ki so v izbranih državah EU v povprečju padli od 43,5 % BDP leta 1995 na 40,1 % BDP leta 2000 (glej Tab. 10, na str. 53).

Po letu 1993 se je začel položaj v državah članicah EMU spreminjati. Institucionalni in finančni dogodki v obdobju 1992 do 1993 (maastrichtski konvergenčni kriteriji in finančna kriza v Italiji) so silili nosilce ekonomskopolitičnih odločitev v zniževanje proračunskih primanjkljajev in ustavitve naraščanja dolga. Doseganje zastavljenih ciljev pa je povezano z zniževanjem javnofinančnih odhodkov (Reviglio, 2001, str. 5). Naraščanje različnih podpor in ugodnosti (zlasti na socialnem področju), ki so v preteklosti politikom zagotavljale večjo podporo volivcev, ni več primerno. Izbrane države EU so po letu 1995 pričele zniževati primanjkljaj centralne ravni države (glej Tab. 11, na str. 54). To pa je ena od bistvenih razlik med obdobjema pred letom 1995 in po njem.

<sup>17</sup> Razvoj glede velikosti države blaginje gre z roko v roki s spremembami v njeni sestavi. Država blaginje je v resnici sestavina, ki tvori celoto programov z različnimi cilji: vzdrževati delavca, ko nastopi neki dogodek, povezan z delovno aktivnostjo (brezposelnost); zagotoviti dohodek za upokojene in stare ljudi; vsem državljanom nuditi nekatere osnovne storitve (zdravstveno varstvo, družinske podpore itd.). Teža, ki jo vsaka država EU pripisuje tem različnim aktivnostim, je odvisna od mnogih dejavnikov, vključujoč sestavo prebivalcev po letih, udeležbo žensk na trgu dela, raven strukturne brezposelnosti (Public finances in EMU - 2002, 2002, str. 75).

**Tabela 11: Ravnotežje centralne ravni države (presežek/primanjkljaj) <sup>a</sup> v izbranih državah EU v obdobju 1990–2000 (delež v BDP v %)**

| <i>Država</i>     | <i>1990</i>       | <i>1995</i> | <i>2000</i>       |
|-------------------|-------------------|-------------|-------------------|
| Avstrija          | ...               | ...         | ...               |
| Francija          | -2,1              | -6,5        | -3,5 <sup>2</sup> |
| Irska             | -2,4              | -2,0        | -0,7 <sup>3</sup> |
| Nizozemska        | -2,6 <sup>1</sup> | -4,7        | -1,6 <sup>4</sup> |
| Švedska           | ...               | -10,5       | 0,1 <sup>5</sup>  |
| Velika Britanija  | 0,6               | -5,4        | 0,6 <sup>6</sup>  |
| <b>Povprečje*</b> | <b>-1,6</b>       | <b>-5,8</b> | <b>-0,7</b>       |

*Vir: Vir: Government Finance Statistics Yearbook, IMF, 2001.*

Opombe: <sup>1</sup> 1990=1991; <sup>2,3,4</sup> 2000=1997; <sup>5</sup> 2000=1999; <sup>6</sup> 2000=1998.

\* Podatek predstavlja neponderirano povprečje izbranih držav EU, za katere so bili na voljo podatki.

<sup>a</sup> - Pomeni javnofinančni primanjkljaj.

... Ni podatka.

Oznake držav: A=Avstrija, F=Francija, IRL=Irska, NL=Nizozemska, S=Švedska, GB=Velika Britanija.

### **5.3.1 GIBANJE ODHODKOV CENTRALNE RAVNI DRŽAVE PO EKONOMSKEM IN FUNKCIONALNEM NAMENU**

Pri proučevanju gibanja strukture odhodkov centralne ravni države po ekonomskem namenu v izbranih državah EU, zlasti po letu 1995, podatki kažejo, da so k znižanju odhodkov centralne ravni države v povprečju največ prispevali naslednji komponenti izdatkov (glej Tab. 12, na str. 55): transferji neprofitnim institucijam ter posameznikom in gospodinjstvom (od 20,4 % BDP leta 1995 na 18,8 % BDP leta 2000) in plačila obresti (od 4,5 % BDP leta 1995 na 3,7 % BDP leta 2000).

**Tabela 12: Gibanje odhodkov centralne ravni države po ekonomskem in funkcionalnem namenu v izbranih državah EU v obdobju 1990–2000 (delež v BDP v %)**

|  | 1990 |      |      |                 |      |      | 1995 |                |      |      |      |      | 2000           |                |                  |                 |                |                 |
|--|------|------|------|-----------------|------|------|------|----------------|------|------|------|------|----------------|----------------|------------------|-----------------|----------------|-----------------|
|  | A    | F    | IRL  | NL <sup>1</sup> | S    | GB   | A    | F <sup>a</sup> | IRL  | NL   | S    | GB   | A <sup>2</sup> | F <sup>3</sup> | IRL <sup>4</sup> | NL <sup>5</sup> | S <sup>6</sup> | GB <sup>7</sup> |
| <b>Konsolidirani odhodki centralne ravni države - skupaj</b> | .... | 41,8 | 37,7 | 50,2            | .... | 37,5 | 41,6 | 46,0           | 36,7 | 48,5 | 47,5 | 41,0 | 40,0           | 46,1           | 33,0             | 45,9            | 39,3           | 36,5            |
| <b>Ekonomski namen</b>                                       |      |      |      |                 |      |      |      |                |      |      |      |      |                |                |                  |                 |                |                 |
| 1. Tekoči odhodki: v tem                                     |      | 12,8 | 14,9 | 11,4            | .... | 14,4 | 14,5 | 14,2           | 12,0 | 11,9 | 13,1 | 15,0 | 13,1           | 14,0           | 10,0             | 11,2            | 11,5           | 13,9            |
| 1.1. Plače in izdatki za blago in storitve                   | .... | 10,7 | 7,0  | 7,0             | .... | 11,1 | 10,6 | 11,1           | 6,5  | 7,3  | 6,9  | 11,5 | 9,8            | 10,9           | 5,8              | 7,1             | 7,0            | 10,7            |
| 1.1.1. Plače in drugi izdatki zaposlenim                     | .... | 7,0  | 5,2  | 4,2             | .... | 4,9  | 4,2  | 7,5            | 4,9  | 4,4  | 2,5  | 2,9  | 4,0            | 7,4            | 4,2              | 4,3             | 2,3            | 2,2             |
| 1.2. Plačila obresti   | .... | 2,1  | 7,8  | 4,4             | .... | 3,2  | 3,9  | 3,2            | 5,4  | 4,6  | 6,1  | 3,5  | 3,3            | 3,1            | 4,2              | 4,2             | 4,5            | 3,2             |
| 2. Tekoči transferji: v tem                                  | .... | 26,5 | 20,3 | 36,4            | .... | 19,3 | 24,3 | 29,6           | 21,1 | 34,2 | 33,1 | 23,6 | 24,8           | 30,2           | 20,0             | 33,1            | 27,1           | 21,2            |
| 2.1. Subvencije  | .... | 1,2  | .... | 0,8             | .... | 0,7  | 2,3  | 1,5            | .... | 0,7  | 3,2  | 0,6  | 1,8            | 1,9            | ....             | 1,2             | 1,6            | 0,5             |
| 2.3. Transferji nepr. inst. ter posamez. in gospodinjstvom   | .... | 21,0 | .... | 22,2            | .... | 11,4 | 18,6 | 23,0           | .... | 22,4 | 24,0 | 14,3 | 17,5           | 23,4           | ....             | 20,7            | 19,5           | 13,1            |
| 3. Investicijski odhodki in investicijski transferji         | .... | 2,5  | 2,6  | 2,4             | .... | 3,8  | 2,9  | 2,1            | 3,6  | 2,4  | 1,3  | 2,5  | 2,1            | 1,9            | 3,0              | 1,6             | 0,8            | 1,4             |
| <b>Funkcionalni namen</b>                                    |      |      |      |                 |      |      |      |                |      |      |      |      |                |                |                  |                 |                |                 |
| 1. Javna uprava  | .... | 2,4  | 3,0  | 3,3             | .... | 1,2  | .... | 3,0            | 3,1  | 3,1  | 2,7  | 1,6  | ....           | ....           | 3,0              | 2,9             | 2,5            | 1,5             |
| 2. Obramba in zaščita  | .... | 2,7  | 1,2  | 2,4             | .... | 4,0  | .... | 2,5            | 1,0  | 1,9  | 2,5  | 3,0  | ....           | ....           | 1,0              | 1,8             | 2,2            | 2,7             |
| 3. Javni red in varnost                                      | .... | 0,6  | -    | 1,1             | .... | 1,2  | .... | 0,6            | -    | 1,4  | 1,2  | 1,3  | ....           | ....           | -                | 1,3             | 1,1            | 1,2             |
| 4. Izobraževanje   | .... | 2,9  | 4,6  | 5,3             | .... | 1,0  | .... | 3,3            | 4,8  | 5,2  | 2,3  | 1,6  | ....           | ....           | 4,5              | 4,6             | 2,6            | 1,5             |
| 5. Zdravstvo   | .... | 6,7  | 4,9  | 6,5             | .... | 4,9  | .... | 10,0           | 5,6  | 7,1  | 0,1  | 5,7  | ....           | ....           | 5,4              | 6,8             | 0,8            | 5,5             |
| 6. Zagotavljanje socialne varnosti                           | .... | 18,3 | 10,1 | 19,0            | .... | 11,9 | .... | 17,9           | 10,3 | 18,0 | 23,5 | 14,9 | ....           | ....           | 8,6              | 17,2            | 18,2           | 13,2            |
| 7. Gospodarske dejavnosti in storitve <sup>b</sup>           | .... | 2,1  | 5,0  | 3,2             | .... | 3,4  | .... | 3,8            | 5,3  | 2,9  | 4,7  | 2,4  | ....           | ....           | 5,5              | 2,8             | 3,8            | 1,5             |
| 8. Ostalo <sup>c</sup>                                       | .... | 6,2  | 8,9  | 9,4             | .... | 9,8  | .... | 5,1            | 6,6  | 9,1  | 11,4 | 10,5 | ....           | ....           | 5,1              | 8,6             | 8,3            | 9,5             |
| v tem: plačilo obresti                                       | .... | 2,1  | 7,8  | 4,4             | .... | 3,2  | 3,9  | 2,7            | 5,4  | 4,6  | 6,1  | 3,5  | 3,3            | 3,1            | 4,2              | 4,2             | 4,5            | 3,2             |

Vir: Government Finance Statistics Yearbook, IMF, 2001.

Opombe: <sup>a</sup> Stolpec, ki prikazuje odhodke centralne ravni države po funkcionalnem namenu v primerjavi z BDP: 1995=1993; delež konsolidiranih odhodkov centralne ravni države je v letu 1993 predstavljal 46,2% BDP. <sup>b</sup> Vključujejo: pridobivanje in distribucija energije; kmetijstvo, gozdarstvo, ribištvo in lov; rudarstvo, predelovalna industrija in gradbeništvo; promet in komunikacije; druge dejavnosti s področja gospodarskih zadev in zadev, povezanih z delom. <sup>c</sup> Vključuje: stanovanjska dejavnost, prostorski razvoj in varstvo okolja; rekreacija, kultura in dejavnosti neprofitnih organizacij in institucij; ostali odhodki, ki niso zajeti drugje.

– Podatek je nič ali pa je zanemarljivo majhen.

....Ni podatka.

<sup>1</sup> 1990=1991; <sup>2,6</sup> 2000=1999; <sup>3,4,5</sup> 2000=1997; <sup>7</sup> 2000=1998.

Oznake držav: A=Avstrija, F=Francija, IRL=Irsk, NL=Nizozemska, S=Švedska, GB=Velika Britanija.

Podatki o gibanju odhodkov centralne ravni države po funkcionalnem namenu kažejo, da so izdatki, ki so bili namenjeni za osnovne funkcije države (javna uprava, obramba in zaščita, javni red in varnost), po letu 1995 v povprečju upadli (glej Tab. 12, na str. 55). To je lahko povezano z njihovo racionalizacijo in večjo učinkovitostjo (Public finances in EMU – 2002, 2002, str. 72). Po letu 1995 do leta 2000 se je v večini izbranih držav EU v večji meri zniževal delež izdatkov v primerjavi z BDP, ki daje prednost prerazdeljevanju (izdatki za zagotavljanje socialne varnosti). V povprečju pa je v manjši meri upadel delež izdatkov, ki naj bi izboljševal alokacijo virov<sup>18</sup> (izobraževanje in zdravstvo<sup>19</sup> – izdatki, namenjeni investicijam v človeški kapital –, gospodarske dejavnosti in storitve). Delež je ostal bolj stabilen (glej Tab. 12, na str. 55)

Ta gibanja lahko nakazujejo, da so nekatere države zmanjševale poseganje v gospodarstvo s preusmeritvijo v bolj regulatorno aktivnost in/ali bolj učinkovito uporabo virov (Public finances in EMU – 2002, 2002, str. 74)<sup>20</sup>.

Delež plačil obresti za javni dolg v BDP je v obdobju 1990 do 1995 v izbranih državah EU v povprečju naraščal, po letu 1995 pa je začel upadati in je povezan tudi s pritiskom, ki ga je povzročil proces vključevanja držav članic EU v EMU (Public finances in EMU – 2002, 2002, str. 72; glej Tab. 12, na str. 55).

Maastrichtski proces proračunskega prilagajanja je v določeni meri povzročil, da so javnofinančni odhodki oziroma odhodki centralne ravni države, zlasti po letu 1995, začeli upadati (Public finances in EMU – 2002, 2002, str. 61; glej Tab. 10, na str. 53).

Velik del razlike v obsegu odhodkov centralne ravni države v BDP v izbranih državah EU je razložen z deležem odhodkov v BDP, ki je bil namenjen transferjem, ki zrcalijo večjo prednost prerazdeljevanja (glej Tab. 12, na str. 55). Čeprav obstaja razlika, je moč zaznati podobnosti glede alokacije virov med nekaterimi glavnimi izdatkovnimi kategorijami. Na primer, izdatki za plače in drugi izdatki zaposlenim zavzemajo podoben delež v BDP; izjema je Francija, ki ima višji delež. Podobno lahko vidimo pri izdatkih za blago in storitve. Pri vseh državah izdatki za transferje predstavljajo največji delež v primerjavi z BDP. To lahko nakazuje (Public finances in EMU – 2002, 2002, str. 61): (i) da so te značilnosti koristile pri vstopanju držav v EMU, saj so reakcije držav na gospodarske šoke lahko enotnejše, in (ii) to tudi kaže, da se države članice

---

<sup>18</sup> Sem sodi tudi pomembna kategorija izdatkov za raziskave in razvoj.

<sup>19</sup>Zdravstvo je vključeno v skupino "produktivnih" izdatkov (izdatki, ki lahko prispevajo k večji gospodarski učinkovitosti), kot sledi iz Bleaney, Kneller, Gemmel (2001). V literaturi obstaja veliko število študij, ki potrjujejo pomembnost izobrazbe (šolanja) in v zadnjem času zdravstva, v gospodarskem razvoju. Obstaja dolga tradicija na splošno v ekonomiji in zlasti v razvojni ekonomiki, da gledajo zdravstvo in izobraževanje kot skupno investicijo (Sab, Smith, 2002, str. 202–203).

<sup>20</sup> Podrobnejši opis in pregled klasifikacije javnofinančnih odhodkov po skupinah (izdatki, namenjeni za osnovne funkcije države; izdatki, ki dajejo prednost prerazdeljevanju; izdatki, ki naj bi izboljševali alokacijo virov) je moč najti v Atkinson, van den Noord, 2001, str. 9–13.

EU razlikujejo bolj v svojih preferencah glede velikosti javnofinančnih odhodkov kot pa v svojih preferencah, kako naj bi bili javnofinančni odhodki alocirani.

### **5.3.2 POVEZAVE MED POSAMEZNMIMI KATEGORIJAMI JAVNOFINANČNIH ODHODKOV IN GOSPODARSKIMI CILJI**

Gospodarska rast v naši analizi pomeni sestavni del gospodarskega razvoja, saj kvaliteta in izboljšanje dejavnikov gospodarske rasti (kapital, človeški viri in tehnološki viri) pomembno vplivata na razvoj. Veliko ekonomske literature je proučevalo povezavo med sestavo javnofinančnih odhodkov in gospodarsko rastjo. Glavne empirične ugotovitve literature so povzete v Tabeli št. 13, na str. 58.

Znotraj določenih omejitev imajo javnofinančni odhodki lahko pozitiven vpliv na rast in s tem na razvoj, vendar se ta smer razvoja lahko obrne, če odhodki presežejo maksimalno raven (Foelster, Henrekson, 1999, str. 338 ).

Na področju javnofinančnih odhodkov je v številnih študijah moč najti, da visoke ravni izobraževalnih in zdravstvenih dosežkov (uspehov) pozitivno korelirajo z rastjo proizvoda. Če je povezava med trošenjem za izobraževanje in zdravstvo ter rastjo proizvoda šibka, to mogoče zrcali skromno ciljanje ali alokacijo izdatkov za te namene. V številnih študijah je tudi moč najti dokaze o pozitivni povezavi med javnimi infrastrukturnimi izdatki in rastjo proizvoda, čeprav je tudi tu ponovno lahko empirična povezava šibka in lahko kaže na neučinkovito trošenje države (Gerson, 1998, str. 3).

Določene vrste dobrin in storitev, ki jih ponuja država, tudi lahko povečujejo učinkovitost gospodarstva. Lamo in Strauch (2002) sta prikazala glavne zaključke empirične literature in ugotovila, da imajo javne infrastrukturne investicije, investicije v izobraževanje ter raziskave in razvoj, pozitiven učinek na rast (Public finances in EMU – 2002, 2002, str. 82).

Različnost in določena neskladnost v empiričnih rezultatih ni presenetljiva, saj vsaka od študij preučuje podatke različnih držav v različnih obdobjih (Gerson, 1998, str. 12). Različnost v empiričnih ocenah tudi kaže, da je pomembna določena sestava znotraj vsake izdatkovne postavke: na primer, na področju infrastrukturnih investicij se zdi, da imata gradnja cest in zagotavljanje osnovne infrastrukturne v transportu in komunikacijah najmočnejši vpliv na rast.

**Tabela 13: Glavni zaključki makroekonomske povezave med posameznimi kategorijami javnofinančnih odhodkov in gospodarskimi cilji: izbrane študije**

| <i>Izdatkovna postavka</i>        | <i>Glavne ugotovitve</i>   |
|-----------------------------------|--|
| <i>Javne investicije</i>          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Ascher (1989)</u>: <i>močan pozitiven učinek</i> na gospodarsko rast v državah G-7.</li> <li>• <u>Easterly, Rebelo (1993)</u>: <i>pozitiven vpliv</i> na rast je odvisen od kvalitete javnih investicij. Pozitivna korelacija samo za investicije v transport in komunikacije.</li> <li>• <u>Heitger (2001)</u>: <i>pozitiven vpliv</i> na akumulacijo fizičnega kapitala. Sedanje ravni javnih investicij ne sprožajo učinkov izrinjanja (zasebnih) investicij v državah OECD.</li> </ul>   |
| <i>Raziskave in razvoj</i>        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Guellec, van Pottelsbergh del la Potterie (1997)</u>: <i>naraščajoči pozitiven učinek</i> javnih izdatkov za raziskave in razvoj do zgornje meje, po njej javni izdatki izrinjajo zasebne investicije v raziskave in razvoj.</li> <li>• <u>David, Hall in Toole (2000)</u>: javni izdatki za raziskave in razvoj lahko <i>preženejo investicije zasebnega sektorja</i>.</li> </ul>   |
| <i>Izobraževanje</i>              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Wolf, Gittleman (1993)</u>: <i>pozitiven učinek</i> na gospodarsko rast samo za investicije v terciarno izobraževanje.</li> <li>• <u>Deala Fuente, Domenech (2000)</u>: <i>pozitiven učinek</i> šolanja na skupno faktorsko produktivnost v državah OECD.</li> <li>• <u>Barro (2000)</u>: <i>pozitiven in značilen vpliv</i> javnih izdatkov na dolgoročno gospodarsko rast.</li> <li>• <u>Bleaney, Gemmel (2001)</u>: <i>mešan učinek</i> razlike v javnih izdatkih na rast v devetdesetih letih prejšnjega stoletja v državah EU: pozitiven učinek - Danska, Francija, Velika Britanija; negativen učinek - Nizozemska in Švedska.</li> <li>• <u>Buysse (2002)</u>: <i>pozitiven učinek</i> javnih izdatkov v državah OECD na rast produktivnosti, po nadzorovanju demografskih razlik.</li> </ul> |
| <i>Zdravstvo</i>                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Bleaney, Kneller, Gemmel (2001)</u>: <i>pozitiven in značilen učinek</i> na rast v državah OECD v obdobju od 1970 do 1994.</li> </ul>  |
| <i>APZ *</i>                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Martin (1998)</u>: <i>mešani rezultati</i>, ki so bili odvisni od vrste in namena politike. Izobraževalni programi so na splošno bolj učinkoviti pri zniževanju brezposelnosti.</li> </ul>   |
| <i>Socialni izdatki</i>           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Feldstein (1976)</u>: <i>negativen učinek</i> pokojninskih transferjev v sistemu PAYG na nacionalno varčevanje in zasebno investiranje.</li> <li>• <u>Korpi (1985)</u>: <i>značilen negativen učinek</i>.</li> <li>• <u>McCallum, Blais (1987)</u>: <i>negativen nelinearen učinek</i> na rast. Višja raven izdatkov zmanjšuje varčevanje in investiranje.</li> <li>• <u>Hansson, Henrekson (1994)</u>: <i>neznačilen pozitiven učinek</i> v državah OECD v obdobju od 1970 do 1987.</li> <li>• <u>Persson, Tabellini (1994)</u>: <i>značilno pozitiven učinek</i> na rast BDP v državah OECD v obdobju od 1960 do 1985.</li> <li>• <u>De la Fuente (1997)</u>: <i>neznačilen učinek</i> na rast.</li> </ul>   |
| <i>Zaposlenost v javni upravi</i> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Algan, Cahuc, Zylberberg (2002)</u>: <i>negativen učinek</i> na delovanje trga dela. Zaposlovanje v javni upravi izrinja zasebno zaposlovanje, ko javni sektor ponudi privlačne plače in/ali ugodnosti.</li> </ul>   |
| <i>Podpore nezaposlenim</i>       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Millard, Mortensen (1997)</u>: <i>negativen učinek</i> naraščanja podpor v primeru brezposelnosti na trajanje nezaposelnosti.</li> <li>• <u>Acemoglu, Shimer (1999)</u>: zmerne podpore v primeru brezposelnosti <i>povišujejo proizvod</i> z izboljšanjem sestave del.</li> </ul>   |

Vir: Public finances in EMU – 2002, 2002, str. 81.

Opomba: \* Aktivna politika zaposlovanja. V državah članicah EU omenjena politika predstavlja enoten del obeh politik, tako nacionalne politike kot evropske zaposlitvene strategije, v borbi proti visoki in vztrajni brezposelnosti. Običajno pokriva veliko število različnih aktivnosti, kot so pomoč pri iskanju dela, izobraževalni programi in zaposlitvene subvencije (bodisi zasebnemu sektorju, kot spodbude pri zagonu podjetja, ali neposredno pri ukrepih države za ustvarjanje delovnih mest).

Razprava glede povezave javnofinančnih odhodkov in rasti vključuje tudi socialne izdatke, ki naj bi, dokler sledijo svojim glavnim ciljem zmanjševanja neenakosti in naraščanju socialne povezanosti, tudi prispevali k povečevanju rasti (Public finances in EMU – 2002, 2002, str. 80). Vendar pa razprave glede povezave med socialnimi izdatki in rastjo vključujejo tudi nasprotna stališča. Na primer, Lindbeck (1999) in Atkinson (1999) sta zavzela nasprotni stališči: prvi je poudarjal širok negativen učinek na učinkovitost evropskih držav blaginje, drugi je na osnovi pregleda empirične literature zaključil, da tu še vedno ne obstaja jasen dokaz o negativnem vplivu (Public finances in EMU – 2002, 2002, str. 82)

Na osnovi empiričnih ugotovitev je moč razbrati splošno ugotovitev, da imajo lahko javnofinančni odhodki znotraj določenih omejitev pozitivne učinke na gospodarsko učinkovitost; zdi se, da naj bi to veljalo tudi za programe socialne zaščite (Public finances in EMU – 2002, 2002, str. 82). Buti, Franco in Pench (1999) dokazujejo, da določeni blaginjski izdatki lahko pomagajo doseči boljšo alokacijo produkcijskih faktorjev (Public finances in EMU – 2002, 2002, str. 82). Na primer, Layard, Nickell in Jackman (1991) ugotavljajo, da dobro načrtovane podpore za brezposelne lahko povečajo učinkovitost trga dela s tem, da omogočajo boljšo povezanost med iskalci zaposlitev in prostimi delovnimi mesti (Public finances in EMU – 2002, 2002, str. 82). Vendar pa premočna zaščita lahko vodi k togosti trga dela z negativnimi učinki na brezposelnost.

Ekonomska literatura nam tako daje neko različico sporočila, da je učinek javnofinančnih odhodkov na rast in s tem na razvoj različen glede na vrsto izdatkov. Učinek je verjetno lahko pozitiven, če javnofinančni odhodki ostanejo zmerni (vzdržni), in lahko postanejo celo negativni, če izdatki presežejo določene ravni (Public finances in EMU – 2002, 2002, str. 82).

### ***5.3.3 ZNIŽEVANJE ODHODKOV CENTRALNE RAVNI DRŽAVE – POMEN INSTITUCIONALNIH DOGODKOV***

Po letu 1990 so imeli institucionalni dogodki določen vpliv tako na gibanje kot na sestavo javnofinančnih odhodkov v državah članicah EU. Dejali smo, da se je po letu 1993 začel položaj v državah članicah EU spreminjati. Institucionalni in finančni dogodki v obdobju 1992 do 1993 (maastrichtski konvergenčni kriteriji in finančna kriza v Italiji) so silili nosilce ekonomskopolitičnih odločitev k zniževanju proračunskih primanjkljajev in ustavitvi naraščanja dolga.

V nadaljevanju bomo predstavili dejavnike (dogodke), ki so povzročili tako spremembe v gibanju primanjkljaja in dolga kakor tudi spremembe v sami sestavi odhodkov centralne ravni države. Osredotočili se bomo na institucionalne dogodke in z njimi povezane zaveze v državah EU v obdobju 1990 do 2000. Predstavili bomo samo najpomembnejše, kot so: pogodba o Evropski uniji – maastrichtska pogodba iz leta 1993; splošne usmeritve ekonomske in proračunske politike držav članic EU (Broad Economic Policy Guidelines – BEPG) iz leta



1993; dogovor o stabilnosti in rasti (Stability and Growth Pact – SGP) iz leta 1997; nacionalni programi stabilnosti in konvergenčni programi.

V maastrihtski pogodbi iz leta 1993 so se države članice EU dogovorile o časovnem vidiku uvajanja gospodarske in denarne unije (Evropska unija in njeni cilji, 2002, str. 40–41). Skupna evropska valuta, evro, je bila uvedena 1. januarja 1999. Oblikovanje Evropske gospodarske in denarne unije je bila osrednja točka maastrihtske pogodbe o Evropski uniji iz leta 1993. Pogodba o Evropski uniji določa uvajanje Evropske denarne unije v treh razvojnih stopnjah. V prvi fazi Evropske denarne unije, ki se je začela julija 1990, so države članice EU opravile nadzor nad pretokom kapitala in si začele prizadevati, da bi tesneje koordinirale svoje gospodarske in denarne politike. Druga faza izgradnje Evropske denarne unije je trajala od januarja 1994 do decembra 1998. V tem obdobju je bilo bistveno prizadevanje, da bi čim več držav članic izpolnilo konvergenčne kriterije za članstvo v Evropski denarni uniji (gre za pet kriterijev; dva javnofinančna – proračunski primanjkljaj in javni dolg, in tri denarne – inflacija, obrestne mere, devizni tečaj). Istočasno so bile izvedene tehnične priprave na uvedbo skupne valute. Evropski denarni inštitut (EMI) v Frankfurtu je pripravil izhodišča za denarno politiko nove Evropske centralne banke, ki naj bi jo ustanovili. V tretji fazi razvoja je Evropska denarna unija postala stvarnost. Ustanovljena je bila 1. januarja 1999, njene članice so države članice EU, ki izpolnjujejo konvergenčne kriterije. Euro je vpeljalo enajst držav članic EU: Nizozemska, Francija, Finska, Španija, Portugalska, Luxemburg, Irska, Italija, Nemčija, Belgija in Avstrija. Za ta korak se niso odločile Velika Britanija, Danska in Švedska, Grčija pa še ni izpolnjevala maastrihtskih konvergenčnih kriterijev, ki so pogoj za vključitev v Evropsko denarno unijo.

Naslednji pomemben institucionalni dogodek je bil sprejetje splošnih usmeritev ekonomske in proračunske politike (Broad Economic Policy Guidelines – BEPG). To je dokument, ki vsebuje splošne smernice ekonomske in proračunske politike, namenjen državam članicam EU (Public finances in EMU – 2002, 2002, str. 211). Njegov cilj je zagotoviti tesno koordinacijo ekonomskih politik in zdržno približevanje gospodarske uspešnosti držav članic EU. Pripravila ga je Evropska komisija (izključna nosilka predlagane pravice za nove predpise; varuh spoštovanja ustanovitvenih pogodb; pristojna za nadzor nad izvajanjem vseh odločitev, kar izhaja iz njenega položaja izvršilnega telesa Evropske unije; odgovorna za upravljanje izvrševanja proračuna Evropske unije) in sprejet s strani Sveta Evropske unije – znan tudi kot Ministrski svet (sestavljajo ga ministri petnajstih držav članic EU. V njem države članice EU sprejemajo predpise, določajo politične cilje, koordinirajo svoje nacionalne javne politike in rešujejo različne druge probleme, s katerimi se soočajo pri urejanju odnosov med državami in institucijami). Postopek BEPG je bil prvič uporabljen konec leta 1993 po ratifikaciji Pogodbe o Evropski uniji (Maastrihtska pogodba) novembra 1993.

BEPG postavlja splošna priporočila za doseganje boljše sestave javnofinančnih odhodkov. Priporočila zlasti preusmeritev javnofinančnih odhodkov proti: (i) akumulaciji fizičnega in človeškega kapitala; (ii) zagotovitvi sistema podpor za primer brezposelnosti, ki bo povečeval

zmožnost zaposlitve in priložnosti za delo; (iii) alokaciji zadostnih javnih sredstev za raziskave in razvoj (Public finances in EMU – 2002, 2002, str. 80).

Proračunska disciplina je bistvena sestavina pri zagotavljanju uspeha EMU. Vedno znova Evropska komisija navaja, da nizek primanjkljaj in dolg pomagata pri vzdrževanju nizkih obrestnih mer in vrnitvi zasebnih investicij; hraniti nizka in stabilna inflacijska pričakovanja; z zniževanjem obrestnih bremen pomagata pri prestrukturiranju javnofinančnih odhodkov in znižanju obdavčenja; dovoljujeta rast javnofinančnega varčevanja in s tem omogočata prostor za proračunske posledice staranja prebivalstva; ustvarjata prostor za obvladovanje javnofinančne politike v času neugodnih gospodarskih gibanj (Public finances in EMU – 2000, 2000<sub>a</sub>, str. 45). Dogovor o stabilnosti in rasti (Stability and Growth Pact – SGP) je konkreten odgovor EU glede skrbi za proračunsko disciplino. SGP, sprejet 1997, je okrepil predpise maastrichtske pogodbe na področju javnofinančne discipline v EMU. Njegovi predpisi so stopili v polno veljavo, ko je bila uvedena skupna evropska valuta, evro, 1. 1. 1999. Jedro uresničevanja SGP je, da države članice dosežejo in vzdržujejo srednjeročni proračunski položaj, ki je blizu ravnotežja ali v presežku.

SGP je formalno sestavljen iz treh delov (Public finances in EMU – 2002, 2002, str. 31): (i) preventivni elementi, ki skozi reden nadzor preprečujejo, da bi proračunski primanjkljaj prestopil zgornjo omejitev 3 % BDP. Uredba Evropske komisije št. 1466/97 krepi večstranski nadzor proračunskega položaja in koordinacijo ekonomskih politik; (ii) odvrtačni elementi, ki v primeru kršitve 3–odstotne referenčne vrednosti nalagajo državam članicam, da sprejmejo takojšnje ukrepe za rešitev nastale situacije in če je potrebno, dovoljujejo uvedbo kazenskih ukrepov. Te elemente vsebuje Uredba Evropske komisije št. 1467/97, ki govori o pospeševanju in razjasnjevanju izvrševanja postopkov presežnega primanjkljaja (excessive deficit procedure); (iii) politično zavezo vseh treh strani, vključenih v SGP (Komisijo, države članice in Svet ministrov), k polnemu in pravočasnemu izvrševanju proračunskega nadzora.

Pomemben institucionalni element predstavljajo tudi nacionalni programi stabilnosti ali konvergenčni programi držav EU (Public finances in EMU – 2000, 2000<sub>a</sub>, str. 155). Nacionalni programi stabilnosti vsebujejo srednjeročne proračunske strategije tistih držav članic EU, ki so že sprejele evro. Ti programi se morajo v skladu s SGP letno dopolnjevati. Konvergenčni programi vsebujejo srednjeročne proračunske in denarne strategije. Pripravljajo ga tiste države članice EU, ki še niso sprejele evra. Ti programi se morajo v skladu s SGP tudi letno dopolnjevati. V teh večletnih programih (običajno pokrivajo obdobje treh let) države članice določijo srednjeročne cilje kakor tudi pot prilagajanja tem ciljem. Pot prilagajanja pomeni prerez načrtovanega proračunskega prilagajanja v srednjeročnem obdobju. Kot je določena v SGP, se le-ta nanaša na načrtovan razvoj proračunskega ravnotežja, kot je določen v nacionalnih programih stabilnosti in konvergenčnih programih. Prvi niz programov je bil pripravljen konec leta 1998/začetek leta 1999. Pred tretjo fazo Evropske denarne unije (začela se je 1. januarja 1999) so bili konvergenčni programi izdelani na prostovoljni osnovi, Evropska

komisija pa jih je uporabljala pri ocenjevanju napredka, storjenega v času priprave na uvedbo evra.

Za enakomerno delovanje SGP je Svet za ekonomske in finančne zadeve oktobra 1998 uvedel pravila za spremljanje programov stabilnosti in konvergenčnih programov (Code of Conduct<sup>21</sup>) (Public finances in EMU – 2002, 2002, str. 201). Enotna pravila se nanašajo na strukturo vsebine in format tabel ter zahtevajo od držav članic EU, da predložijo ažurirane programe in ukrepe za izboljšanje kvalitete javnih financ. Ta pravila so bila leta 2001 revidirana, v smeri, da bi se olajšal procesa ocenjevanja programov s strani Komisije in Sveta ministrov ter, da bi se zagotovilo, da so ocene proračunskega položaja in pričakovanj s strani držav članic, ki jih vsebujejo BEPG, pripravljene bolj prilagojeno. Učinkovitost proračunskega nadzora in koordinacija na osnovi SGP sta odvisni od kvalitete informacij, ki so predstavljene v programih

Pravila iz maastrichtske pogodbe, ki so bila okrepljena s SGP, zagotavljajo, da so zaveze k javnofinančni disciplini v EMU nepretrgane. Bistveno pri tem je, da maastrichtska pogodba in SGP vsebujeta pravila za vodenje javnofinančne politike, ki so povezana s cilji na področju javnofinančnega primanjkljaja; v začetku 3 % BDP referenčne vrednosti konvergenčnega kriterija in naknadno dopolnjena s ciljem SGP glede proračunskega položaja, ki mora biti blizu uravnovešenega ali v presežku.

V državah članicah EMU naj bi bila velikost javnofinančnih odhodkov tako pod pritiskom dveh politik (Reviglio, 2001, str. 4): (i) SGP in v srednjeročnem obdobju (ii) potreba po zniževanju davkov (na delo in dobičke) za dvig konkurenčnosti v novem globalnem svetu ter borba proti brezposelnosti. To pomeni zahtevo po strukturnih reformah, ki naj bi preprečile hitrejšo rast javnofinančnih odhodkov od BDP v času, ko bodo postali problemi staranja prebivalstva večji in bodo zahtevali predvsem povečanje izdatkov za pokojnine in zdravstvo.

Konvergenčne zahteve za prehod v EMU v obdobju 1994 do 1997 so pokazale, kako težko je za te države znižati proračunski primanjkljaj s pomočjo znižanja javnofinančnih odhodkov. Nekatere države so maastrichtske konvergenčne kriterije na področju proračuna v večji meri dosegale z naraščanjem davkov, zniževanjem obrestnih mer in zniževanjem javnih investicij (Reviglio, 2001, str. 4). Potrebne bodo reforme na področju javnofinančnih odhodkov, ki naj bi zadostile novim potrebam, ki so povezane s staranjem prebivalstva, zaščito okolja in s preusmeritvijo javnofinančnih odhodkov proti bolj produktivnim izdatkom (Reviglio, 2001, str. 12); to pomeni preusmeritev javnofinančnih odhodkov proti naraščajoči relativni pomembnosti akumulacije kapitala – tako fizičnega kot človeškega – in podpora raziskavam in razvoju, inoviranju in informacijski tehnologiji (Public finances in EMU – 2000, 2000a, str.35). Brez zniževanja in sprememb v strukturi javnofinančnih odhodkov bosta brezposelnost in gospodarska rast še naprej trpeli.

---

<sup>21</sup> Podrobnejši pregled pravil je moč najti v Public finances in EMU – 2002, 2002, str. 201–206.

Sama EU ni dovoljevala, da bi si države članice nakopale dolg. Zato so države članice EMU na osnovi SGP ratificirale formalno mejo primanjkljaja. EU je pazljivo opazovala, ker bi lahko skromno javnofinančno poročanje nekaterih držav članic in vodenje ohlapne javnofinančne politike s strani nekaterih držav vodilo do težav v EU. SGP v EU je pokazal pomembnost institucionalne podpore za verodostojnost javnofinančnih pravil. Le-ta ne napoveduje samo številčnih ciljev, zelo jasno definira tudi pravila postopkov, ki krepijo verodostojnost. SGP obvezuje države članice, da si kot srednjeročni cilj postavijo doseganje uravnoteženega (balanced) proračuna ali celo presežek. Ciklične spremembe v proizvodni naj ne bi kršile maastrichtske zgornje meje primanjkljaja 3 % BDP. Komisija EU kontrolira javnofinančno uspešnost držav članic in pripravlja predloge za kršitve, če je 3-odstotna zgornja meja presežena. Predlogi za kršitve morajo biti odobreni s strani Sveta ministrov. Države, ki imajo težave, morajo en mesec pred parlamentarno razpravo predložiti EU "programe stabilnosti". Po desetih mesecih "opozorilnega" obdobja morajo države kršiteljice položiti na račun EU določeno vsoto denarja, ki se ne obrestuje in se državam vrne po dveh letih. Višina pologa znaša od 0,2 % BDP (ko primanjkljaj preseže 3 % BDP) do največ 0,5 % BDP (ko primanjkljaj znaša 6 % BDP ali več) (Public finances in EMU – 2000, 2000a, str. 48).

V državah članicah EMU obstaja soglasno mnenje, da denarna stabilnost zahteva vzdržnost javnih financ držav članic (von Hagen, Hallett, Strauch 2001, str. 5). Misel, da naj bi vztrajna javnofinančna ohlapnost spodkopala zmožnost izpolnitve osnovnega cilja evropske centralne banke, to je cenovne stabilnosti, se pojavlja kot rdeča nit skozi vse pomembne dokumente in procese odločanja, ki potekajo v smeri EMU, od Delorovega poročila leta 1989 glede javnofinančnih konvergenčnih kriterijev za vstop v EMU, določenih z maastrichtskim dogovorom, do dogovora o stabilnosti in rasti, ki je bil sprejet v Amsterdamu leta 1997. Države članice EMU so pokazale močan napor, da dosežejo javnofinančno trdnost v procesu vstopanja v EMU, ki jim dovoljuje javnofinančni primanjkljaj v višini 3 % BDP. V večini držav članic EMU so ti dogovori in procesi povzročili znižanje javnega dolga.

Močan in strog proračunski pritisk, s katerim se soočajo države članice EMU, zahteva, da mora biti večja pozornost namenjena temu, kako so javnofinančni odhodki potrošeni (Public finances in EMU – 2002, 2002, str. 62). Države članice EU lahko prispevajo k boljši porabi javnofinančnih sredstev, če jih usmerjajo proti akumulaciji fizičnega (infrastruktura) in človeškega (izobraževanje in usposabljanje) kapitala ter vlaganjem v znanje (raziskave in razvoj ter inovacije). Investicije v infrastrukturo imajo lahko močan učinek na dolgoročno rast. Izdatki za socialno varnost imajo, pod določenimi pogoji in znotraj določenih omejitev, lahko tudi pozitiven vpliv na rast in gospodarsko učinkovitost. Mnoge države EU so izboljšale sestavo javnofinančnih odhodkov in pri tem pričele zniževati javnofinančne odhodke (Public finances in EMU – 2002, 2002, str. 62; glej Tab. 12, na str. 55).

Empirični dokazi tudi kažejo, da je v devetdesetih letih pomen institucij, ki vodijo proračunski proces, postal pomembna determinanta uspeha doseganja javnofinančne trdnosti in sposobnosti vlad, da ohranjajo visoko stopnjo proračunske discipline (von Hagen, Hallett, Strauch, 2001, str.

5). Številne države EU so izboljšale svoj institucionalni okvir pri vodenju proračunskega procesa s prehodom v bolj centraliziran proces (von Hagen, Hallett, Strauch, 2001, str. 69). V procesu vstopanja držav v EMU so omejitve, določene z numeričnimi proračunskimi pravili, pri primanjkljaju 3 % BDP in dolgu 60 % BDP, predstavljale pomembno institucionalno novost za mnoge države članice EU.

EU je tako v zadnjem desetletju dokazala sposobnost koordinacije na področju javnofinančne politike s tem, ko je za izpolnitev konvergenčnih ciljev oblikovala učinkovit sistem javnofinančnega nadzora in obvezujoče sodelovanje finančnih ministrstev.

#### **5.3.4 ZNIŽEVANJE JAVNOFINANČNEGA PRIMANJKLJAJA – PROCESPRILAGAJANJA VEČJI JAVNOFINANČNI TRDNOSTI**

V začetku devetdesetih let so se, zaradi podaljševanja javnofinančne ohlapnosti, skoraj vse države članice EU soočale z resnim javnofinančnim neravnotežjem (visok javnofinančni primanjkljaj in naraščajoč javni dolg). V nekaterih primerih so bile javne finance na tako nevzdržni poti, da ni preostalo nič drugega kot začeti s korenitim procesom prilagajanja v smeri večje proračunske trdnosti oziroma čvrstosti (budgetary consolidation), da bi se zaustavila nekontrolirana rast javnega dolga (Public finances in EMU – 2000, 2000a, str. 12). Soočenje s problemi je prisililo nosilce ekonomske politike, da so odredili močan proces prilagajanja v obdobju 1992 do 1993. Pod pritiskom maastrichtskega koledarja za včlanitev držav v EMU se je proces prilagajanja nadaljeval skozi leti 1996 in 1997.

Za države članice EMU je bil zlasti po letu 1993, ki je bilo zaznamovano s pričetkom druge faze EMU, značilen prelom v proračunskem delovanju, ki je vodil v zmanjšanje primanjkljaja in javnega dolga (Public finances in EMU – 2000, 2000a, str. 17). Uspeh procesa prilagajanja v nekaterih državah je sprožil natančnejše proučevanje ugotavljanja glavnih dejavnikov, ki so k temu prispevali. Proučevanje vrste prilagajanja je odločilno, ker, kot poudarja najnovejša empirična literatura (Von Hagen, Hallett, Strauch, 2001, str. 39), je pri določanju uspeha prilagajanja in trajanja pomembna sestava doseženega omejevanja (varčevanja) v povezavi z obsegom prilagajanja.

Analiza različnih izkušenj v procesu prilagajanja k večji proračunski trdnosti držav članic EU v devetdesetih letih (v času maastrichtskega konvergenčnega procesa in kasnejše tretje faze EMU) kaže tri različne vzorce tega procesa (von Hagen, Hallett, Strauch, 2001, str. 39). Ena skupina držav je zasledovala izključno prilagajanje na strani izdatkov (opazne so bile zlasti Avstrija, verjetnost začetka procesa leta 1995; Finska, verjetnost začetka procesa leta 1993; Švedska, verjetnost začetka procesa leta 1995, in Velika Britanija, verjetnost začetka procesa leta 1994). Druga skupina držav je bila zaznamovana s prilagajanjem na strani prihodkov (vidneje zlasti Grčija, verjetnost začetka procesa leta 1996; Portugalska, verjetnost začetka proces leta 1992 in 1994, in Nemčija, verjetnost začetka procesa leta 1992). Končna skupina držav je sledila bolj razpršenemu vzorcu; prvotno so začele s prilagajanjem na strani prihodkov

in kasneje nadaljevale na strani izdatkov; Evropska komisija imenuje ta vzorec kot strategija preklopa – switching strategy (vidneje zlasti Belgija, verjetnost začetka procesa na strani prihodkov leta 1992, na strani odhodkov leta 1996; Danska, verjetnost začetka procesa na strani prihodkov leta 1993, na strani odhodkov leta 1996; Irska, verjetnost začetka procesa na strani prihodkov leta 1991, na strani odhodkov leta 1996; Italija, verjetnost začetka procesa prilagajanja obeh tokov leta 1995, in Nizozemska, verjetnost začetka procesa prilagajanja obeh tokov leta 1993, verjetnost začetka procesa prilagajanja na strani izdatkov leta 1995).

Čeprav se čas in sestava proračunskega prilagajanja razlikujeta med državami članicami EU, je mogoče zaznati dve različni podobdobji za evropodročje v času "maastrichtskih let". Z začetkom v letih 1992 in 1993 je glavni proces prilagajanja tekkel na strani prihodkov; prihodki so se bolj povečali, kot so se povečali odhodki, vendar to ni povzročilo znatnega znižanja primanjkljaja (Public finances in EMU – 2000, 2000a, str. 19). V drugem obdobju od 1994 do 1997 je bilo proračunsko prilagajanje bolj usmerjeno na odhodke, ki so se v opazovanem obdobju znižali v primerjavi z BDP (Public finances in EMU – 2000, 2000a, str. 20). Prihodki so sicer še naraščali, vendar mnogo počasneje kot v prvem obdobju. Rezultat je vodil v izboljšanje proračunskega položaja. Tovrstna pot prilagajanja je bila povod za močnejšo zavezo procesu prilagajanja s strani vlad.

Novejša empirična literatura kaže, da je v razvitih gospodarstvih OECD in državah članicah EMU doseganje javnofinančne trdnosti uspešnejše, če poteka na osnovi zniževanja določenih kategorij izdatkov, posebno plač (skozi nižje zaposlovanje v državni upravi) in transferjev (na primer za pokojnine), ter poteka v državah z visoko ravno dolga v primerjavi z BDP (Alesina, Perotti, 1995, str. 18; von Hagen, Hallett, Strauch, 2001, str. 69). Večji del prilagajanja naj bi padel na kategorije izdatkov, ki so v preteklosti največ prispevale k rasti javnofinančnih odhodkov (plače, transferji in plačila obresti).

Giavazzi in Pagano (1990) sta bila ena od prvih, ki sta jasno (nedvoumno) opisala možnost, da bi javnofinančno krčenje lahko bilo ekspanzivno za gospodarstvo. Avtorja sta dognala nekaj, kar sta imenovala potrošna uganka (consumption puzzle), ki sta jo videla kot dokaz, da ima lahko javnofinančno krčenje učinke na pričakovanja. Ugotovila sta, da kjer se je država lotila znižanja državne potrošnje – proučevala sta Dansko in Irsko v osemdesetih letih prejšnjega stoletja –, zasebna potrošnja ni upadla za toliko, kot naj bi bilo pričakovano pri normalni povezavi. Pri obrazložitvi te uganke sta postavila domnevo, da naj bi bilo javnofinančno krčenje znak nižjih bodočih davčnih bremen, ki naj bi vodila k rasti v pričakovanem življenjskem razpoložljivem dohodku in bi lahko koristila potrošnji. Avtorja sta tudi poudarila, da pričakovana nižja davčna bremena podjetjem lahko podprejo investicijsko porabo (Giavazzi, Pagano, 1990, str. 75–122).

Čeprav so bile nekatere države, kot so Irska in Nizozemska ter nedavno Finska, sposobne izpeljati pomembnejše strukturne reforme, vključno z reformo države blaginje, so bili politični sistemi večine držav članic EMU neuspešni v prizadevanju za izpeljavo večjih strukturnih reform na strani izdatkov (Reviglio, 2001, str. 3). To naj bi pomenilo soočenje z zniževanjem

javnofinančnih odhodkov, ki jih zahteva nov globalni makroekonomski okvir. Vendar pa je mogoče izluščiti dva pomembna vidika v primeru uspešnega proračunskega prilagajanja v devetdesetih letih prejšnjega stoletja (Public finances in EMU – 2000, 2000a, str. 2): (i) na osnovi pravil vodena javnofinančna politika (maastrichtski konvergenčni kriteriji in naknadni dogovor o stabilnosti in rasti), podprta z močno politično zavezo, lahko prinese pomembna izboljšanja proračunskega položaja; (ii) izkušnje nekaterih držav članic EU kažejo, da proračunsko prilagajanje, ki poteka na strani izdatkov, daje močan signal vladni zavezi pri javnofinančnem prilagajanju in verjetno povzroča pozitivna pričakovanja.

Alesina in Perotti (1995) sta pri proučevanju javnofinančne ekspanzije in javnofinančnega prilagajanja v dvajsetih državah OECD v obdobju od 1960 do 1992 prišla do naslednjih zaključkov (Alesina, Perotti, 1995, str. 23–24): (i) ciklično prilagajanje proračunskega primanjkljaja v državah OECD je bilo tipično rezultat naraščanja državne potrošnje, zlasti na področju transfernih programov in plač v državni upravi. Ker je javni dolg s tem naraščal, so se akumulirala tudi plačila obresti. Javnofinančno prilagajanje, ki je prvotno potekalo z rastjo davkov, je bilo dokaj neuspešno v borbi za trajno ustavitev rasti javnega dolga. V nasprotju s tem je uspešno prilagajanje tisto, ki zahteva vztrajno poseganje na področje izdatkov, zlasti komponent, za katere se je vedno razmišljalo, da so nedotakljive: socialna varnost ter plače in zaposlenost v državni upravi. Odličen primer uspešnega prilagajanja je Irska. V obdobju od 1986 do 1990 so se znižali izdatki za transferne programe v primerjavi z BDP, zaposlenost v državni upravi je padla in dolg v primerjavi z BDP je padel; (ii) celo močno javnofinančno prilagajanje ni bilo povezano z upadanjem gospodarske aktivnosti in ne s porastom brezposelnosti. Poslovne investicije so se krepile in konkurenčnost se je izboljšala; (iii) vladne koalicije so bile na splošno nezmožne peljati uspešno javnofinančno prilagajanje. Pogosto so poskušale, toda v opazovanih državah nikoli uspešno. Njuna razlaga je v tem, da spori med člani vladne koalicije in šibkost vladne koalicije otežujejo vzdrževanje čvrstega (robustnega) javnofinančnega položaja, zlasti v primeru politično občutljivih programov (zaposlenost v državni upravi in socialna varnost sta vključeni). Zato je v takšnem primeru bistvena sprememba procedur sprejemanja javnofinančne politike, saj institucija "močnega finančnega ministra" praviloma odlikuje le močne vlade.

Vsi ti rezultati imajo številne vplive na delovanje javnofinančne politike v okviru EMU. Empirični rezultati tudi nakazujejo (von Hagen, Hallett, Strauch, 2001, str. 70): (i) da so bila devetdeseta leta prejšnjega stoletja nekaj posebnega v mnogih pogledih. Javnofinančna disciplina je bila podprta s ciljem za doseg denarne unije na osnovi pravil maastrichtske pogodbe; (ii) da se ni potrebno zanašati na pričakovanja, da bodo države v dobrih časih (obdobja močne gospodarske rasti) poskušale reševati javnofinančne težave. Proces k javnofinančni trdnosti, ki se prične v obdobju močne gospodarske rasti, značilno ne traja dolgo in ne doseže mnogo ter je usmerjen k naraščanju davčnih bremen gospodarstvu. Zato lahko dolgoročno zniža možnost za doseganje zadovoljive gospodarske rasti in višje zaposlenosti. Nasprotno, proces k javnofinančni trdnosti, ki se prične v težkih okoliščinah, bo verjetno uspešen; (iii) za preprečitev problemov, ki nastanejo z večjim primanjkljajem, potrebuje

javnofinančna politika v državah članicah EMU več vodenja, kadar so ugodna gospodarska gibanja in je primanjkljaj majhen. To naj bi zahtevalo premik iz dosedanjega osredotočenja samo na primanjkljaj proti ostalim proračunskim agregatom. Podrobnejša kontrola izdatkov in posameznih izdatkovnih kategorij lahko zagotovi boljše vodenje javnofinančne politike. To naj bi bilo posebno ustrezno za tiste države, ki se soočajo z velikimi problemi staranja prebivalstva in z njimi povezanimi problemi pri pokojninskih sistemih.

#### **5.4 USPEŠNOST DELOVANJA VLADE**

V uvodu smo dejali, da bomo v tem delu ugotovili, ali je bila vlada oziroma država pri svojem delovanju na področju javnofinančnih odhodkov uspešna in je tako spodbujala razvoj.

V prejšnjih poglavjih smo na osnovi podatkov in rezultatov empiričnih študij videli, da se je po letu 1993, zlasti pa po letu 1995, začel položaj v državah članicah EU spreminjati. Institucionalni pritiski, maastrichtski konvergenčni kriteriji in SGP so silili nosilce ekonomskopolitičnih odločitev v zniževanje proračunskih primanjkljajev in ustavitve naraščanja dolga. Za države članice EMU je bil zlasti po letu 1993, ki je bilo zaznamovano s pričetkom druge faze EMU, značilen prelom v proračunskem delovanju, ki je vodil v zmanjšanje primanjkljaja in javnega dolga (Public finances in EMU - 2000, 2000a, str. 17).

Postavlja se vprašanje, ali je imelo v opazovanem obdobju (zlasti po letu 1995) v izbranih državah EU zniževanje ravni odhodkov centralne ravni države v primerjavi z BDP pojemajoč vpliv na spodbujanje razvoja ali obstaja pri tem pozitivna povezava. Tabela 14 na str. 68 slednje potrjuje. Znižanje ravni odhodkov centralne ravni države pri večini izbranih držav EU v opazovanem obdobju ni povzročilo poslabšanja socialnih in ekonomskih kazalcev (podatki kažejo izboljšanje kazalcev) in ni imelo škodljivih posledic za spodbujanje razvoja ali makroekonomsko stabilnost. Lahko rečemo, da je bila "produktivnost" manjšega trošenja sektorja države večja.

Če pogledamo gibanje nekaterih odhodkov centralne ravni države po funkcionalnem namenu, lahko opazimo, da je večina izbranih držav EU v opazovanem obdobju namenjala več izdatkov za izobraževanje in zdravstvo ter manj za zagotavljanje socialne varnosti (glej Tab. 14, na str. 68).

Poseganje vlade, ki je na eni strani v večini izbranih držav EU vodilo v zmanjšanje izdatkov za plače, transferje ter obresti in na drugi strani v povečanje izdatkov za izobraževanje in zdravstvo, je vodilo do merljivih izboljšanj ekonomskih in socialnih kazalcev. Po letu 1995 so vse izbrane države EU znatno izboljšale konsolidirano bilanco centralne ravni države. V povprečju se je primanjkljaj znižal od 5,8 % BDP leta 1995 na 0,7 % BDP leta 2000 (glej Tab. 11, na str. 54). Vlada je tako s svojim delovanjem na področju odhodkov centralne ravni države spodbudno vplivala na razvoj.



**Tabela 14: Gibanje izbranih socialnoekonomskih kazalcev v izbranih državah EU v obdobju 1990 do 2000 (delež v BDP v %, če ni drugače določeno)**

| Kazalec   | Država |                   |                   |                   |                   |                   |                   |                   |        |                   |                   |                   |
|---|--------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|--------|-------------------|-------------------|-------------------|
|   | F      |                   | NL                |                   | S                 |                   | A                 |                   | GB     |                   | IRL               |                   |
|   | 1990   | 2000 <sup>1</sup> | 1990 <sup>2</sup> | 2000 <sup>3</sup> | 1990 <sup>4</sup> | 2000 <sup>5</sup> | 1990 <sup>6</sup> | 2000 <sup>7</sup> | 1990   | 2000 <sup>8</sup> | 1990              | 2000 <sup>9</sup> |
| <b>I. Konsolid. odhodki centralne ravni države- skupaj</b>        | 41,8   | 46,1              | 50,2              | 45,9              | 47,5              | 39,3              | 41,6              | 40,0              | 37,5   | 36,5              | 37,7              | 33,0              |
| <i>Ekonomski namen: v tem</i>                                     |        |                   |                   |                   |                   |                   |                   |                   |        |                   |                   |                   |
| Plače in drugi izdatki zaposlenim                                 | 7,0    | 7,4               | 4,2               | 4,3               | 2,5               | 2,3               | 4,2               | 4,0               | 4,9    | 2,2               | 5,2               | 4,2               |
| Subvencije  | 1,2    | 1,9               | 0,8               | 1,2               | 3,2               | 1,6               | 2,3               | 1,8               | 0,7    | 0,5               | ....              | ....              |
| Transferji neprofitnim instuc. ter posameznikom in gospodinjstvom | 21,0   | 23,4              | 22,2              | 20,7              | 24,0              | 19,5              | 18,6              | 17,5              | 11,4   | 13,1              | 20,3 <sup>a</sup> | 20,0 <sup>a</sup> |
| Obresti   | 2,1    | 3,1               | 4,4               | 4,2               | 6,1               | 4,5               | 3,9               | 3,3               | 3,2    | 3,2               | 7,8               | 4,2               |
| Investicijski odhodki in investicijski transferji                 | 2,5    | 1,9               | 2,4               | 1,6               | 1,3               | 0,8               | 2,9               | 2,1               | 3,8    | 1,4               | 2,6               | 3,0               |
| <i>Funkcionalni namen: v tem</i>                                  |        |                   |                   |                   |                   |                   |                   |                   |        |                   |                   |                   |
| Izobraževanje   | 2,9    | 3,3               | 5,3               | 4,6               | 2,3               | 2,6               | ....              | ....              | 1,0    | 1,5               | 4,6               | 4,5               |
| Zdravstvo   | 6,7    | 10,0              | 6,5               | 6,8               | 0,1               | 0,8               | ....              | ....              | 4,9    | 5,5               | 4,9               | 5,4               |
| Zagotav. socialne varnosti  | 18,3   | 17,9              | 19,0              | 17,2              | 23,5              | 18,2              | ....              | ....              | 11,9   | 13,2              | 10,1              | 8,6               |
| <b>2. Sintezni kazalec razvoja</b>                                |        |                   |                   |                   |                   |                   |                   |                   |        |                   |                   |                   |
| HDI* in njegove kompon.   | 0,918  | 0,928             | 0,921             | 0,935             | 0,923             | 0,941             | 0,904             | 0,926             | 0,918  | 0,928             | 0,900             | 0,925             |
| Rang v svetu *  | 11     | 12                | 8                 | 8                 | 6                 | 2                 | 16                | 15                | 10     | 13                | 20                | 18                |
| Pričakovana dolžina življenja (v letih) *                         | 78,1   | 78,6              | 77,9              | 78,1              | 78,5              | 79,7              | 77,0              | 78,1              | 77,2   | 77,7              | 76,3              | 76,6              |
| Indeks prič. dol. življenja*                                      | 0,89   | 0,89              | 0,88              | 0,89              | 0,89              | 0,91              | 0,87              | 0,89              | 0,87   | 0,88              | 0,86              | 0,86              |
| Bruto vpisni količnik (%) *                                       | 92,0   | 94,0              | 98,0              | 102,0             | 100,0             | 101,0             | 86,0              | 90,0              | 100,0  | 106,0             | 88,0              | 91,0              |
| Indeks izobrazbe *  | 0,97   | 0,97              | 0,99              | 0,99              | 0,99              | 0,99              | 0,95              | 0,96              | 0,99   | 0,99              | 0,95              | 0,96              |
| BDP/p.c. (PPP US\$) *   | 22.030 | 24.223            | 21.110            | 25.657            | 19.790            | 24.277            | 22.070            | 26.765            | 20.730 | 23.509            | 20.710            | 29.866            |
| Indeks BDP *  | 0,90   | 0,92              | 0,89              | 0,93              | 0,88              | 0,92              | 0,90              | 0,93              | 0,89   | 0,91              | 0,89              | 0,95              |
| <b>3. Kazalci gospodarskega razvoja</b>                           |        |                   |                   |                   |                   |                   |                   |                   |        |                   |                   |                   |
| Realna rast BDP <sup>b</sup> (v %)                                | 1,3    | 2,6               | 2,5               | 3,7               | 0,7               | 3,0               | 2,5               | 2,6               | 1,6    | 2,8               | 5,4               | 9,9               |
| Inflacija <sup>b</sup> (povprečje leta; v %)                      | 2,5    | 1,3               | 2,3               | 1,9               | 5,4               | 0,7               | 2,9               | 1,3               | 4,6    | 2,6               | 2,6               | 2,7               |
| Stopnja brezposelnosti <sup>b</sup> (po ILO; v %)                 | 10,4   | 11,0              | 6,1               | 4,1               | 6,3               | 8,2               | 3,9               | 4,2               | 8,9    | 6,4               | 14,3              | 7,8               |
| Bruto investicije v osnovna sredstva <sup>b</sup>                 | 20,7   | 18,5              | 21,2              | 22,1              | 17,4              | 16,2              | 23,6              | 23,5              | 17,2   | 16,8              | 17,0              | 21,5              |
| Primanjkljaj/presežek centralne ravni države                      | -2,1   | -3,5              | -2,6              | -1,6              | -10,5             | 0,1               | ...               | ...               | 0,6    | 0,6               | -2,4              | -0,7              |
| Javni dolg <sup>c</sup>   | 45,3   | 57,7              | 78,8              | 56,0              | 76,2              | 55,3              | 61,8              | 63,6              | 45,4   | 42,4              | 96,2              | 38,8              |

*Viri:* Government Finance Statistics Yearbook, IMF, 2001; Human Development Report, UNDP, 1999; Human Development Report, UNDP, 2002; Economic Outlook, OECD, 2002; European Economy, Economic Forecasts, Spring (2002), European Commission, Directorate General for Economic and Financial Affairs, 2002; New Cronos, Eurostat, 2002.

*Opombe:* <sup>a</sup> Podatek predstavlja tekoče transferje (subvencije in ostale tekoče transferje). <sup>b</sup> Leto 1990 predstavlja povprečje 1990–1995. Leto 2000 predstavlja povprečje 1996–2000; <sup>c</sup> Izbrane države EU: 1990=1993; ESA 95.

Konsolidirani odhodki centralne ravni države: <sup>1</sup> ekonomski namen: 2000=1997, funkcionalni namen: 2000=1993 in je tako njihov delež v BDP 46,2%; <sup>2</sup> 1990=1991; <sup>3,9</sup> 2000=1997; <sup>4,6</sup> 1990=1995; <sup>5,7</sup> 2000=1999; <sup>8</sup> 2000=1998.

\*1997 namesto 1990. Vrednost HDI =1,0 pomeni najvišjo vrednost indeksa. Na podlagi temeljite proučitve koncepta in formulacije indeksa človekovega razvoja (HDI), se je leta 1999 spremenila metodologija izračuna HDI. Vrednost agregatnega indikatorja HDI je primerljiva z njegovimi vrednostmi v preteklih letih, ker je bila opravljena revizija podatkov. Vrednosti posameznih komponent HDI pa so primerljive le od leta 1997 naprej.

.... Ni podatka.

Oznake držav: F=Francija, NL=Nizozemska, S=Švedska, A=Avstrija, GB=Velika Britanija, IRL=Irsko.

Če opazujemo gospodarske kazalce, vidimo, da je gospodarska rast v opazovanem obdobju v vseh izbranih državah EU narasla (najbolj se je povečala na Irskem), inflacija je pri večini držav upadla, znižal pa se je delež bruto investicij v osnovna sredstva. Del znižanja je mogoče povezati z nižjo ravno skupnih investicijskih odhodkov centralne ravni države v BDP. Razlog

je mogoče iskati v novem, bolj tržno orientiranem pristopu na področju investicijskih odločitev države. Ta pristop je bil vpeljan v iskanju večje učinkovitosti pri razporejanju investicijskih sredstev in naj bi vodil k večji uporabi tržnih mehanizmov pri javnih storitvah in večjo neposredno vključevanje zasebnega sektorja v proizvodnjo in zagotavljanje javnih storitev (na primer pri infrastrukturnih projektih) (Public finances in EMU - 2000, 2000a, str. 38).

Znižanje ravni javnega dolga v primerjavi z BDP pri večini držav kaže na manjšo državno razsipnost in manjši primanjkljaj centralne ravni države. To kaže, kako močan je institucionalni pritisk na države članice EMU, da uresničujejo SGP ter da se morajo države postopoma zavedati bremena pričakovanih bodočih obvez na področju pokojnin in zdravstva (staranje prebivalstva). Brezposelnost pomeni pereč problem, s katerim se sooča večina držav EU, in ostaja pomemben izziv njihove gospodarske politike ter kaže težave v delovanju trgov dela in v spodbudah, ki naj bi jih ustvarjala politika odhodkov centralne ravni države.

Gibanje sinteznega kazalca razvoja (indeks človekovega razvoja, HDI) kaže, da se tako indeks kot mesto v večini opazovanih držav EU izboljšujeta (glej Tab. 14, na str. 68). Gibanje kazalca tudi kaže, da v opazovanem obdobju v izbranih državah EU znižanje ravni odhodkov centralne ravni države v primerjavi z BDP ni imelo negativnega vpliva na komponente HDI. Indeks pričakovane dolžine življenja je v večini izbranih držav dosegal višje vrednosti, indeks izobrazbe pa nespremenjene vrednosti. To nakazuje, da so višji izdatki za izobraževanje in zdravstvo lahko imeli pozitiven vpliv na gibanje socialnih kazalcev. O bolj ciljanih državnih programih za doseganje dobrega zdravja in izobraženosti prebivalstva bo mogoče govoriti kasneje, ko bodo na voljo primerljivi podatki za daljše časovno obdobje.

Države članice EU tako po nekajletnem prizadevanju za doseg javnofinančne discipline in stabilnosti vstopajo v novo fazo proračunskih reform, kjer velik izziv predstavlja vzdrževanje in nadaljnje izboljševanje proračunske discipline in istočasno povečevanje vzdržnosti javnih financ (Public finances in EMU – 2000, 2000a, str. 5).

## **6. SLOVENIJA V OBDOBJU OD 1993 DO 2000**

Slovenija je kot ena izmed držav na prehodu v analizo vključena posebej. Njena mednarodna prisotnost je vse večja. Najpomembnejši mednarodni vidik Slovenije je vključevanje v EU. Slovenija se zato primerja z EU. Senjur meni, da v razmerju Slovenije in EU ni ključno vprašanje kapitala, ključno je vprašanje ljudi. Bistveno je vprašanje, kako se bodo naši podjetniki in menedžerji, naši znanstveniki in strokovnjaki, naši uradniki in delavci obnesli glede na tuje. Potrebno je storiti vse, da bodo Slovenci dober kader in da se bodo uspešno kosali in dobro sodelovali z Evropejci. Vlaganje v izobraževanje, v znanost in razvoj je ključnega pomena za Slovenijo (Senjur, 2002, str. 60).

Glede na predvideno članstvo Slovenije v EU in Evropski denarni uniji se bo morala Slovenija pri opredeljevanju ciljev in izvajanju javnofinančne politike prilagajati usklajevanju politike držav članic EU. Pri tem lahko teoretični koncepti, empirične analize in priporočila EU in IMF predstavljajo zanimiv okvir informacij, ki so koristne za spodbudno razvojno delovanje države v Sloveniji na področju javnofinančnih odhodkov.

Za učinkovito delovanje procesa prehoda je na javnofinančnem področju nujno izgraditi potrebne in dobro delujoče javnofinančne oziroma proračunske institucije<sup>22</sup> in razumne programe porabe, ki vključujejo tudi skrb za zagotovitev osnovnih sistemov varnosti proti temeljnemu tveganjem, kot so nezaposlenost, starost in bolezni (Tanzi, Tsibouris, 2000, str. 11). Tržno gospodarstvo ne more zagotoviti delovnega mesta za vsakega, zato je nujno potrebno zagotoviti socialno skrb za primer brezposelnosti. Pokojninske obveze s strani države morajo biti v skladu z novo javnofinančno realnostjo (staranje prebivalstva). Programi porabe, ki so financirani z javnofinančnimi prihodki, ne smejo ustvarjati prekomernega bremena zasebnemu sektorju. Ker se javnofinančni odhodki v glavnem financirajo s prihodki od davkov in je raven obdavčevanja v državi, pri ostalih nespremenjenih okoliščinah, odvisna od njenega gospodarskega razvoja in od razvitosti njenega davčnega sistema in davčne administracije, je potrebno imeti v mislih ta pritisk, ki ga povzročajo prihodki, ko določamo programsko raven javnofinančnih odhodkov. Ko so programi porabe pripravljene, jih je zelo težko spreminjati, predvsem v smeri njihovega krčenja. To je posebno značilno za izdatke (npr. pokojnine, zdravstvo in zaposlovanje v državni upravi), za katere so značilne dolgoročne obveze in veliko število uporabnikov.

V tem delu bomo prikazali (v četrtem delu predstavljeni postopek) analizo za Slovenijo. Spreminjajoče okolje je in bo tudi Slovenijo prisililo k drugačnemu, sodobnejšemu in predvsem učinkovitejšemu delovanju na področju javnofinančnih odhodkov. Zato bomo najprej predstavili reformo sistema javnega financiranja, ki je pomembna za prilagajanje sistema in metodologije javnih financ mednarodni praksi. Pomeni izboljšanje upravljanja z javnofinančnimi odhodki ter izboljšanje transparentnosti in odgovornosti pri razpolaganju s proračunskimi sredstvi. Reforma pomeni tudi pomembne institucionalne korake k večji razvojni naravnosti in učinkovitosti javnofinančnih odhodkov. V nadaljevanju bomo analizirali gibanje odhodkov centralne ravni države v obdobju 1993 do 2000 in predstavili, kateri izdatki so največ prispevali k skupni rasti odhodkov. Nato bomo ugotovili, ali je vlada s svojim delovanjem na področju odhodkov centralne ravni države spodbudno vplivala na razvoj. Zaključili bomo s predstavitvijo treh kategorij izdatkov. Te kategorije so: subvencije, investicije in državne pomoči. V Sloveniji predstavljata investicije in državne pomoči najpomembnejša nacionalna instrumenta, s katerima se financirajo razvojni programi. Z njima lahko vlada spodbuja razvoj.

---

<sup>22</sup> Proračunske institucije so vsa pravila (predpisi) in regulacije, na osnovi katerih je proračun pripravljen, potrjen in izvršen (Alesina, Perotti, 1996, str. 3).

## **6.1. REFORMA SISTEMA JAVNEGA FINANCIRANJA**

V Sloveniji je sistem javnih financ doživel nenehne spremembe od osamosvojitve leta 1991 dalje (Čok et al., 2001, str. 3). Zadnjo celovito reformo pa uvaja novi zakon o javnih financah (Zakon o javnih financah, 1999). Ministrstvo za finance je v letih od 1998 do 2001 opravilo obsežno delo na celoviti reformi sistema javnega financiranja. Opravljena je bila temeljita revizija do tedaj obstoječih proračunskih in računovodskih klasifikacij javnofinančnih tokov, na katerih temelji prikaz bilanc javnega financiranja v Sloveniji. Zastavljeno delo je bilo usmerjeno v izboljšanje učinkovitosti, usklajenosti in transparentnosti pri upravljanju z javnimi financami tako pri oblikovanju in razporejanju kot pri uporabi javnofinančnih sredstev (Institucionalna klasifikacija pravnih oseb, ki se razvrščajo v sektor države, 2002).

Reforma javnih financ naj bi vodila k izboljšanju kakovosti spremljanja in evidentiranja, načrtovanja in analiziranja tokov in procesov javnega financiranja v Sloveniji ter k večji preglednosti in učinkovitejšemu in lažjemu nadzoru nad uporabo javnofinančnih sredstev. Namen reforme je bilo predvsem boljše upravljanje z javnimi financami kot tudi priprava in prilagoditev javnih financ bližnjemu vstopu Slovenije v EU.

Na metodološkem področju je bilo delo v okviru reforme sistema javnega financiranja osredotočeno na oblikovanje novih metodoloških rešitev in njihovo prilagajanje mednarodnim standardom na treh osnovnih in med seboj povezanih vidikih javnih financ, ki pomenijo odgovore na tri ključna vprašanja javnega financiranja (Institucionalna klasifikacija pravnih oseb, ki se razvrščajo v sektor države, 2002): (i) kdo uporablja javnofinančna sredstva, to je katere institucionalne enote države v širšem smislu uporabljajo in trošijo javnofinančna sredstva za izvajanje politike javnega financiranja; (ii) kako se uporabljajo javnofinančna sredstva, to je za katere ekonomske namene država v širšem smislu troši sredstva, in (iii) za kaj se trošijo javnofinančna sredstva, to je za katere funkcionalne namene država v širšem pomenu troši sredstva davkoplačevalcev.

Odgovor na prvo vprašanje (kdo uporablja javnofinančna sredstva) daje institucionalna klasifikacija enot, uporabnikov javnofinančnih sredstev. Slovenija je v letu 2000 uvedla novo institucionalno klasifikacijo s polnim registrom institucij, ki se razvrščajo v širši institucionalni sektor države (Institucionalna klasifikacija pravnih oseb, ki se razvrščajo v sektor države, 2002). Uveljavitev institucionalne klasifikacije širšega sektorja države in določitev neposrednih in posrednih uporabnikov proračunov predstavlja enega od treh obsežnih vidikov metodološkega dela. Delo na pripravi institucionalne klasifikacije pravnih oseb, ki se razvrščajo v širši sektor države, in na oblikovanju seznama vseh pravnih oseb, ki jih identificiramo kot neposredne in posredne uporabnike proračunov, je teklo vzporedno s pripravo zakona o javnih financah.

Da bi se jasno prikazalo, kdo vse sodi v sektor države v Sloveniji, je bila tako v skladu z zakonom o javnih financah pripravljena institucionalna klasifikacija subjektov. Objavljena je bila v posebni odredbi (Odredba o določitvi neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in

občinskih proračunov 2000, 2001), ki vključuje seznam neposrednih in posrednih uporabnikov proračunov, ki se vsako leto dopolnjuje. Zakon o javnih financah pri opredeljevanju institucionalnih subjektov, ki so nosilci javnih financ, v osnovi izhaja iz mednarodne standardne klasifikacije institucionalnih sektorjev in kot subjekte javnih financ opredeljuje vse pravne osebe, ki se razvrščajo v širši institucionalni sektor države. Tako široko vključevanje subjektov javnega financiranja v sam zakon o javnih financah je povezano s prizadevanji, da se pojem sektorja države definira širše, kot je bilo uporabljeno v dosedanji praksi, in da se Slovenija čim bolj približa mednarodno sprejeti standardni klasifikaciji institucionalnega sektorja države. Hkrati pa se je z definiranjem institucionalnega sektorja države in vključitvijo institucionalnih enot, ki spadajo v širši institucionalni sektor države, na novo definirala tudi meja med institucionalnim sektorjem države in t.i. širšim javnim sektorjem, ki do sedaj v praksi ni bila jasna in sta se oba pojma pogosto mešala oziroma obravnavala enako

Zakon o javnih financah (Zakon o javnih financah, 1999) skupaj z zakonom o računovodstvu (Zakon o računovodstvu, 1999), zakonom o javnih skladih (Zakon o javnih skladih, 2000) in zakonom o plačilnem prometu (Zakon o plačilnem prometu, 2002) utrjuje pravne podlage reform upravljanja javnofinančnih izdatkov. Cilji zakona so (Zaključki seminarja Reforma priprave državnega proračuna in potrebne administrativne spremembe, 2000): (i) učinkovitejše upravljanje z javnofinančnimi odhodki, (ii) celovito urejanje javnih financ, (iii) proračun, predstavljen v makroekonomskem okviru, (iv) uvedba večletnega proračunskega načrtovanja, (v) izboljšanje klasifikacije proračuna, (vi) okrepitev proračunskega nadzora nad porabo proračunskih sredstev in (vii) povečanje prisotnosti in odgovornosti predstojnikov uporabnikov in okrepitev vloge ministrstva za finance v pripravi in upravljanju javnih financ.

Poleg opredelitve sektorja države s pomočjo institucionalne klasifikacije obstaja v Sloveniji tudi opredelitev sektorja države na podlagi posebne uredbe o uvedbi in uporabi SKIS (Uredba o uvedbi in uporabi standardne klasifikacije institucionalnih sektorjev, 1998). Z namenom, da se v Sloveniji zagotovi mednarodno primerljivo izkazovanje podatkov, pomembnih za statistično spremljanje makroekonomskih agregatov in tokov in za izkazovanje mednarodno primerljivih nacionalnih računov, je Statistični urad Republike Slovenije sredi leta 1998 pripravil, vlada pa izdala uredbo o uvedbi in uporabi SKIS, ki je kot nacionalni standard v statističnih zbirkah podatkov začela veljati s 1. 1. 1999. SKIS temelji na določbah evropskega sistema računov ESA 1995, ki je obvezen statistični standard EU in je usklajen s temeljnim statističnim standardom sistema nacionalnih računov SNA 1993, ki se uporablja v svetovnem merilu.

Odgovore na drugo vprašanje (kako se uporabljajo javnofinančna sredstva) daje ekonomska klasifikacija javnofinančnih tokov. Slovenija je v letu 1999 uvedla novo ekonomsko klasifikacijo, ki je bila podrobneje predstavljena v posebni odredbi (Odredba o evidentiranju in izkazovanju javnofinančnih prihodkov in drugih prejemkov in odhodkov in drugih izdatkov, sredstev in obveznosti do virov sredstev, 1999), ki je v celoti združljiva s sprejetimi mednarodnimi standardi. Uveljavitev nove ekonomske klasifikacije javnofinančnih tokov kot metodološke podlage za izkazovanje transparentnih in mednarodno primerljivih bilanc javnega

financiranja in podlage za enotno proračunsko in računovodsko klasifikacijo (kontni okvir) za vse pravne subjekte širšega institucionalnega sektorja države predstavlja naslednji del opravljenega metodološkega dela. Delo na reviziji dotedanjih klasifikacij in na pripravi nove enotne proračunske in računovodske klasifikacije javnofinančnih tokov je potekalo v Sloveniji ob pomoči in v sodelovanju z več misijami strokovnjakov Mednarodnega denarnega sklada, IMF.

Podatki o javnofinančnih tokovih so tako prikazani skladno z novo ekonomsko klasifikacijo, ki se od leta 1999 dalje uporablja za izkazovanje javnofinančnih tokov (Bilten javnih financ, 2003, str. 111). Nova, mednarodno primerljiva ekonomska klasifikacija je bila pripravljena v skladu s priporočili priročnika IMF (IMF, GFS – Manual on Government Finance Statistics) iz leta 1986, kjer se vsi prikazi javnofinančnih tokov izkazujejo po načelu denarnega toka. Podatki za leta od 1992 do 1998 so bili preračunani po novi ekonomski klasifikaciji. Na podlagi preračunanih bilanc je bila sestavljena tudi nova konsolidirana bilanca, v kateri so izločeni transferji sredstev med posameznimi blagajnami, ki z javnofinančnega vidika ne predstavljajo izvernih prihodkov oziroma odhodkov.

Bilance javnega financiranja, pripravljene na osnovi nove ekonomske klasifikacije javnofinančnih tokov, omogočajo neposredne mednarodne primerjave in analize javnofinančnih kategorij v Sloveniji s prikazi tokov javnega financiranja v drugih državah tako za potrebe mednarodne javnofinančne statistike, ki jo za vse članice objavlja IMF v svojih publikacijah (Government Finance Statistics Yearbook, International Financial Statistics), kot tudi za potrebe drugih mednarodnih institucij, ki objavljajo mednarodne primerjave javnofinančnih kategorij.

Nova ekonomska klasifikacija javnofinančnih tokov se uporablja v vseh štirih blagajnah javnega financiranja, to je pri pripravi in izvrševanju državnega proračuna, občinskih proračunov ter pri pripravi in izvrševanju finančnih načrtov obeh skladov socialnega zavarovanja. Prvič je bila uporabljena pri pripravi državnega proračuna za leto 1999. Ekonomska klasifikacija javnofinančnih tokov omogoča metodološko enotno, medsebojno primerljivo in pregledno izkazovanje javnofinančnih tokov za vse institucije javnega financiranja, ki sestavljajo globalno bilanco javnega financiranja<sup>23</sup>. Omogoča kvalitetnejšo pripravo globalnih bilanc javnega financiranja kot konsolidiranih izkazov javnofinančnih tokov v Sloveniji, v katerih se izkazujejo globalni konsolidirani tokovi javnofinančnih prihodkov in odhodkov, danih in vrnjenih posojil ter zadolževanja in odplačila dolga za vse institucije javnega financiranja oziroma t. i. blagajne javnega financiranja skupaj, pri čemer so medsebojni transferni tokovi prihodkov in odhodkov med posameznimi blagajnami javnega financiranja izločeni oziroma konsolidirani.

Skladno z ekonomsko klasifikacijo, določeno z zakonom o javnih financah in podrobno predpisano z zakonom o računovodstvu, se za prikaze osnovnih javnofinančnih tokov pri

---

<sup>23</sup> Podrobnejši prikaz gibanj in podatkov o konsolidirani globalni bilanci javnega financiranja je moč najti v Biltenu javnih financ št. 1, 2003.

pripravi, izvrševanju, spremljanju in analiziranju proračunov uporabljajo nove bilančne sheme, v katerih se prihodki in drugi prejemki na eni strani ter odhodki in drugi izdatki razvrščajo po ekonomski klasifikaciji (Ekonomska klasifikacija javnofinančnih prihodkov in odhodkov, finančnih terjatev in naložb, zadolževanja in odplačila dolga. Metodološki priročnik, 2002). Po bilančnih shemah se tokovi prihodkov in drugih prejemkov ter odhodkov in drugih izdatkov izkazujejo v naslednjih bilančnih shemah: (A) bilanca prihodkov in odhodkov: bilanca prihodkov in odhodkov izkazuje tokove prejemkov in izdatkov, ki se po ekonomski klasifikaciji razvrščajo v naslednje kategorije: prihodki – tekoči prihodki, kapitalski prihodki, prejete donacije in transferni prihodki iz drugih blagajn javnega financiranja; odhodki – tekoči odhodki, tekoči transferji, investicijski odhodki in investicijski transferji; (B) račun finančnih terjatev in naložb: z ekonomsko klasifikacijo je na novo uveden v bilančne izkaze javnofinančnih tokov in prej v Sloveniji ni bil ločeno izkazan. V njem so zajeti tisti tokovi izdatkov, ki za državo nimajo značaja odhodkov (to je nepovratno danih sredstev), pač pa imajo bodisi značaj danih posojil bodisi finančnih naložb oziroma kapitalskih vlog države v podjetja, banke oziroma druge finančne institucije. Ta plačila imajo za rezultat nastanek finančne terjatve države (ali občine) do prejemnika teh sredstev ali pa vzpostavitve oziroma povečanje kapitalskega deleža države v lastniški strukturi prejemnikov teh sredstev: na strani prejemkov – prejeta vračila danih posojil, prejeta sredstva iz naslova prodaje kapitalskih deležev države in prejeta sredstva kupnin iz naslova privatizacije, na strani izdatkov – dana posojila, povečanje kapitalskih deležev države v podjetjih in finančnih institucijah in poraba sredstev kupnin iz naslova privatizacije; (C) račun financiranja: v njem se izkazujejo tokovi zadolževanja in odplačila dolgov, povezanih s servisiranjem državnega dolga, oziroma s financiranjem proračunskega primanjkljaja, to je salda bilance prihodkov in odhodkov ter računa finančnih terjatev in naložb: na strani prejemkov – najeti domači in tuji krediti ter sredstva, pridobljena z izdajo vrednostnih papirjev doma in v tujini; na strani izdatkov – odplačila glavnice domačih in tujih kreditov ter odplačila glavnice izdanih vrednostnih papirjev doma in v tujini

Odgovore na tretje vprašanje (zakaj se trošijo javnofinančna sredstva) pa daje funkcionalna klasifikacija javnofinančnih odhodkov. Oblikovanje in uveljavitev funkcionalne klasifikacije javnofinančnih odhodkov (COFOG – 10 področij funkcionalnih dejavnosti), ki je bila objavljena v posebni odredbi (Odredba o funkcionalni klasifikaciji javnofinančnih izdatkov, 2000), ter nove funkcionalno-programske klasifikacije izdatkov državnega proračuna (23 področij porabe), ki je bila objavljena v posebni odredbi (Odredba o funkcionalno-programski klasifikaciji izdatkov državnega proračuna, 2000), predstavlja tretji del opravljenega metodološkega dela. Slovenija je bila leta 2000 prvič predstavljena v letopisu IMF (Government Finance Statistics Yearbook 2000), v katerem je mednarodno primerljivo prikazana funkcionalna struktura javnofinančnih odhodkov na osnovi mednarodno sprejete in uveljavljene funkcionalne klasifikacije, poznane pod imenom COFOG, ki je bila sprejeta 1986 in objavljena v metodološkem gradivu IMF. Prav tako je za Slovenijo prikazana mednarodno primerljiva ekonomska struktura javnofinančnih tokov, ki je tudi skladna s priporočili priročnika IMF iz leta 1986.

Dejali smo, da je bila poleg funkcionalne klasifikacije v okviru proračunske reforme, kot del reforme upravljanja z javnofinančnimi odhodki, v Sloveniji pripravljena tudi funkcionalno-programaska klasifikacija izdatkov državnega proračuna, ki kaže, katere funkcije izvaja država, in vpeljuje programsko strukturiran proračun. Koncept programskega financiranja in upravljanja proračuna in javnih financ je bil vzpostavljen z zakonom o javnih financah (Zakon o javnih financah 1999, 2000) ter na njegovi podlagi izdanimi podzakonskimi predpisi. Na podlagi omenjene klasifikacije poteka priprava državnega proračuna od leta 2001 dalje. Funkcionalno-programaska klasifikacija razvršča izdatke proračuna po področjih proračunske porabe (23 področij), ki se delijo na glavne programe (95 programov), ti pa na podprograme (čez 300 podprogramov), ki se nadalje delijo na projekte in ti na posamezne aktivnosti. Nova klasifikacija je bila pripravljena na podlagi izkušenj švedskega modela<sup>24</sup> in naj bi kazala, na katerih področjih deluje država; torej katere funkcije izvaja država.

Glavni namen uvedbe nove funkcionalno-programske klasifikacije je večja preglednost proračunskih izdatkov po funkcijah države pri predstavitvi državnega proračuna, možnost določanja razvojnih prioritet države na smiselno in vsebinsko povezanih delih proračuna, hkrati pa je bila osnova za začetek uvajanja k rezultatom usmerjenega proračuna (result-oriented budgeting) (Zemljič, 2001, str. 309). Cilj je izboljšati postopke upravljanja z javnofinančnimi odhodki in povečati učinkovitost celotnih javnih financ. Po tej strukturi proračunski uporabniki pripravljajo svoje finančne načrte, jih spremljajo pri njihovem izvrševanju in o njih poročajo v zaključnem računu. V tem delu se programsko-funkcionalna klasifikacija veže na spremljanje, ocenjevanje ter primerjanje aktivnosti oziroma projektov glede učinkovitosti in doseganje ciljev, saj so le-ti izraženi prek merljivih kazalcev.

V državnem proračunu za leto 2001 je bil na podlagi zakona o javnih financah (Zakon o javnih financah, 1999) in posebne uredbe (Uredba o podlagah in postopkih za pripravo državnega proračuna, 2000) prvič pripravljen tudi načrt razvojnih programov kot sestavni del proračuna. V načrtu razvojnih programov so prikazani izdatki neposrednih proračunskih uporabnikov, namenjeni za investicije, investicijske transferje in državne pomoči ter razdelani po področjih proračunske porabe (23 področij) za prihodnja štiri leta.

Načrt razvojnih programov predstavlja razvojni del proračuna, torej izdatke, s katerimi vlada spodbuja gospodarski razvoj ter izvaja prednostne usmeritve svojega delovanja, sprejete v proračunskem memorandumu (Predlog državnega proračuna Republike Slovenije za leto 2001, 2001). Načrt razvojnih programov dopolnjuje proračun s prikazom namena in ciljev razvojnih programov in navezavo njihovih ciljev na določene razvojne dokumente države. S tem naj bi bil poleg nadzora nad vrstami porabe omogočen tudi pregled uspešnosti pri doseganju ciljev programov.

---

<sup>24</sup> Ministrstvo za finance RS je imelo v letih 2000–2002 s Kraljevino Švedsko vzpostavljeno dvoletno skupno (twinning) sodelovanje.



Pri sestavi proračuna za leto 2001 je bila prvič kot metoda tudi uporabljena dvostopenjska priprava proračuna, ki jo predpisuje zakon o javnih financah (Zakon o javnih financah, 1999), še natančneje pa posebna uredba (Uredba o podlagah in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna, 2000). Prva stopnja priprave državnega proračuna je težila k oblikovanju vladnih politik, k določitvi primanjkljajev oziroma presežkov in razrezu proračunskih izdatkov po področjih proračunske porabe in glavnih programov (fiksni okviri znotraj proračuna). Druga stopnja pa je težila k operacionalizaciji navedenega na podrobnem nivoju. To pomeni, da so resorni ministri sami postali finančni ministri svojega resornega področja. Ministrstva naj bi s tem postala samostojna pri alociranju sredstev znotraj področij proračunske porabe in znotraj glavnih programov (Kamnar, Pogačar, 2001a, str. 16).

Dvostopenjski proračunski postopek naj bi pomenil izboljšanje upravljanja z javnofinančnimi odhodki, ki je povezano z izboljšanjem vzdrževanja skupne javnofinančne discipline, alokacijske učinkovitosti in tehnične učinkovitosti. To pa so komplementarne naloge proračunskega sistema (Allen, Tommasi, 2001, str. 10–11). Dobro razvit proces priprave in izvrševanja proračuna mora služiti vsem trem ciljem. Javnofinančna disciplina se nanaša na učinkovito kontrolo proračuna kot celote s postavljanjem zgornje meje pri izdatkih, ki so povezani tako z agregatno ravno kot s posameznimi izdatkovnimi kategorijami. Učinkovit proračunski sistem zagotavlja disciplino v celoti. Nadzor (kontrola) nad celoto je prvi namen vsakega proračunskega sistema. Alokacijska učinkovitost je sposobnost oblikovanja prednostnih nalog znotraj proračuna, vključujoč zmožnost premeščati sredstva s starih na nove prednostne naloge ali z manj produktivnih na produktivnejše namene v skladu z vladnimi cilji. Tehnična učinkovitost pa je sposobnost za postopno zmanjšanje stroškov, povezanih s produkcijo dobrin in storitev, za katere so predvidena proračunska sredstva. Transparentnost pa je še eden ključnih ciljev, ki je bil leta 1998 potisnjen v ospredje na osnovi priročnika o transparentnosti javnih financ, ki ga je pripravil IMF (Manual on Fiscal Transparency, 2001, str. 1–8).

Uvedba dvostopenjskega proračunskega postopka v Sloveniji, ki naj bi izboljšal izvajanje vseh treh omenjenih ciljev, narekuje različne tipe informacij in specifična znanja (Kamnar, Pogačar, 2001a, str. 17). S tem pa so povezani veliki transakcijski stroški, tako da bo Slovenija šele v prihodnosti v celoti prešla na nov sistem upravljanja z javnimi financami. Sedaj je glavni poudarek dan vzdrževanju skupne javnofinančne discipline glede na to, da je ta bistvena za javnofinančno stabilnost države. Alokacijska učinkovitost in sistem določanja prioritet v praksi še nista popolnoma zaživela, kar je verjetno problem v spremembi razmišljanja, hkrati pa pomeni nov način načrtovanja in poročanja o ciljih in rezultatih. Tehnična učinkovitost tudi zahteva novo spremljanje in zajemanje podatkov (stroškovno knjigovodstvo), hkrati pa bi se novemu sistemu sčasoma morala prilagoditi tudi zakonodaja, ki bi nagrajevala dobro in kaznovala slabo upravljanje z javnimi sredstvi.

V Sloveniji tako predstavlja obsežno delo na reformi sistema javnega financiranja, načrt razvojnih programov, ki prikazuje izdatke, namenjene za investicije in državne pomoči ter

dvostopenjski proračunski postopek, pomembne institucionalne korake k večji razvojni naravnosti in učinkovitosti javnofinančnih odhodkov.

Dodatni institucionalni korak k večji razvojni naravnosti javnofinančnih odhodkov predstavljajo tudi naslednji dokumenti, ki služijo za pripravo proračuna in drugih bilanc javnega financiranja: strategija gospodarskega razvoja Slovenije 2001–2006, proračunski memorandum, državni razvojni program, regionalni razvojni programi, prostorski načrti, nacionalni programi in drugi razvojni programi, predpristopni ekonomski program ter enotni programski dokument. Vsi našteti dokumenti so opredeljeni v posebni uredbi (Uredba o podlagah in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna, 2002). V nadaljevanju bomo predstavili le nekatere dokumente.

Slovenija je po oblikovanju svoje prve strategije gospodarskega razvoja (1995) potrebovala ne le obnovo dokumenta samega in njegove prilagoditve sedanjim razmeram, marveč oblikovanje širokega družbenega soglasja o sodobnem razumevanju razvoja in o ustreznem delovanju za uresničevanje razvojnih ciljev. Za zagotavljanje stabilnega razvoja države v prihodnjem srednjeročnem obdobju je bil potreben vsebinski premik v razvojni politiki, ki naj bi nadgradil dosedanje osredotočenje na makroekonomske stabilizacijo, tranzicijske reforme in oblikovanje institucionalnega okvira tržnega gospodarstva skladno s pravili EU (Strategija gospodarskega razvoja, 2002; Uredba o podlagah in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna, 2002). Nova strategija gospodarskega razvoja Slovenije 2001–2006 (nova strategija) ponuja konceptualno osnovo za takšen razvojni premik, podaja osnovne mehanizme in usmeritve ukrepanja države ter številčno izraža dosegljiv razvojni scenarij. Vendar pa bo svoj namen nova strategija dosegla le, če bo ostala živ dokument tudi potem, ko je bila formalno sprejeta, kar pomeni, da bodo njen pristop in usmeritve osnova za oblikovanje širokega razvojnega soglasja gospodarskih in drugih družbenih dejavnikov ter da bo predstavljala najširši okvir za njihove odločitve in za vsakodnevne odločitve nosilcev ekonomske in razvojne politike. Strategija se kot usmeritev upošteva pri določanju politike vlade, državnih razvojnih prioritet, makrofiskalnih okvirov javnih financ, glavnih programov, podprogramov, projektov in aktivnosti ter za določanje meril za uvrščanje projektov in aktivnosti v podprograme in le-te v glavne programe. Spremljanje izvajanja nove strategije poteka na osnovi primerjanja skladnosti vladnih ukrepov in odločitev s strategijo. V ta namen vlada letno obravnava naslednje dokumente: poročilo o razvoju (pripravi se na podlagi sistema kazalcev za spremljanje strategije), pomladansko in jesensko poročilo. Omenjene dokumente pripravlja Urad za makroekonomske analize in razvoj.

Predpristopni ekonomski program (PEP) je dokument, ki je osnova za usklajevanje gospodarske politike med državami kandidatki in EU in je nastal v okviru procesa vključevanja držav kandidatki v multilateralni fiskalni nadzor. Slovenija ga je prvič pripravila septembra 2001 in dopolnila v juliju 2002. PEP sprejme vlada in predstavlja usmeritve vlade na področju gospodarske, javnofinančne politike ter strukturnih reform. PEP vlada posreduje Evropski komisiji vsako leto v mesecu avgustu (Uredba o podlagah in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna, 2002).

Proračunski memorandum (PM) je v skladu z zakonom o javnih financah akt vlade, s katerim vlada na osnovi gospodarskih razmer, strategije gospodarskega razvoja Slovenije 2001–2006 in drugih dokumentov dolgoročnega razvojnega načrtovanja določi: (i) predpostavke gospodarskega razvoja za tekoče in prihodnji dve leti ter ciljni razvojni scenarij za nadaljnji dve leti; (ii) osnovne usmeritve ekonomske in javnofinančne politike ter državne razvojne prioritete; (iii) oceno prejemkov in izdatkov državnega in občinskih proračunov, Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (ZPIZ), Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije (ZZZS) ter konsolidiranih bilanc javnega financiranja (po ekonomski klasifikaciji) do leta t+4; (iv) globalni razrez (oceno) proračunskih izdatkov za področja proračunske porabe in glavne programe do leta t+4; (v) globalni pregled prevzetih obveznosti za državni proračun, ki terjajo plačilo v prihodnjih letih; (vi) predvidene spremembe državnega in občinskega premoženja ter državnega občinskega in javnega dolga; (vii) usmeritve za določitev politike načrta razvojnih programov in (viii) ukrepe, potrebne za realizacijo javnofinančnega scenarija (Uredba o podlagah in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna, 2002).

Državni razvojni program (DRP) je dolgoročni izvedbeni dokument strategije gospodarskega razvoja Slovenije 2001–2006 in drugih dokumentov dolgoročnega razvojnega načrtovanja, ki prikazuje državne razvojne prioritete, glavne programe in podprograme (Uredba o podlagah in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna, 2002; Državni razvojni program, 2002).

V Sloveniji se ministrstvo za finance na metodološkem področju pripravlja na naslednji korak pri celoviti reformi sistema javnega financiranja, ki je povezan z uveljavitvijo nove metodologije za izkazovanje bilanc javnega financiranja, kot jo predpisuje novi priročnik IMF (Manual GFS) iz leta 2001, ki je primerljiva s standardi nacionalnih računov SNA93 in ESA95, ki tokove javnega financiranja prikazuje po načelu nastanka dogodka (accrual basis principle). S tem naj bi bila v Sloveniji zagotovljena večja primerljivost med javnofinančnim poročanjem in nacionalnimi računi.

Uveljavitev nove metodologije za izkazovanje bilanc javnega financiranja, kot jo predpisuje novi priročnik IMF iz leta 2001, bo v Sloveniji potekala postopno. Zahtevala bo izvajanje vrste nalog in aktivnosti (Vencelj, 2002, str. 3-5): (i) spremembe v sistemski zakonodaji, ki ureja javne finance. Uveljavitev obračunskega principa v bilance celotnega širšega institucionalnega sektorja države bo zahtevala: ustrezne spremembe zakona o javnih financah, spremembe zakona o izvrševanju proračuna in spremembe zakona o računovodstvu; (ii) spremembe v vrsti podzakonskih aktov (uredbe, pravilniki, navodila), ki urejajo finančno poslovanje in računovodstvo pravnih oseb, ki sodijo v sektor države. Potrebne bodo spremembe vrste pravilnikov, ki urejajo računovodstvo neposrednih in posrednih proračunskih uporabnikov. Med njimi spremembe pravilnika o kontnem planu in samega kontnega plana, spremembe uredb, navodil, pravilnikov in metodologij ter obrazcev, ki določajo pravila izkazovanja in vodenja knjig in bilanc neposrednih in posrednih proračunskih uporabnikov; (iii) spremembe v

metodoloških navodilih (priročnikih), ki so bila sprejeta v zadnjih letih na področju javnih financ, in (iv) spremembe (kot posledica vseh zgoraj naštetih sprememb) v izkazovanju bilanc javnega financiranja, ki jih ministrstvo za finance objavlja v biltenu javnih financ.

## **6.2 ANALIZA GIBANJA ODHODKOV CENTRALNE RAVNI DRŽAVE V OBDOBJU OD 1993 DO 2000**

V Sloveniji je bil po osamosvojitvi osnovni cilj pri vodenju javnofinančne politike naravnani k trdnosti (uravnoteženosti) javnih financ (Poročilo o človekovem razvoju, Slovenija 2000–2001, 2001, str. 81). Vlada je skušala z ukrepi denarne, dohodkovne in javnofinančne politike doseči, da javnofinančni primanjkljaj ne bi presegel odstotka BDP.

**Tabela 15: Ravnotežje centralne ravni države (presežek/primanjkljaj) <sup>a</sup> v Sloveniji v obdobju 1993 – 2000 (delež v BDP v %)**

| <i>Država</i> | <i>1993</i> | <i>1995</i> | <i>2000</i> |
|---------------|-------------|-------------|-------------|
| Slovenija     | 0,5         | -0,1        | -1,3        |

*Vir:* Government Finance Statistics Yearbook, IMF, 2001.

*Opombe:* <sup>a</sup> - Pomeni javnofinančni primanjkljaj.

Podatki kažejo, da je bila bilanca centralne ravni države leta 1993 rahlo v presežku, 0,5 % BDP, 1995 je prešla v rahli primanjkljaj, 0,1 % BDP in 2000 je primanjkljaj dosegel 1,3 % BDP (glej Tab. 15, na str. 79). V prvi polovici devetdesetih let je bila bilanca centralne ravni države skoraj uravnotežena in je odigrala pozitivno vlogo pri stabilizaciji gospodarstva, saj ni ustvarjala večjih dodatnih pritiskov na obresti in na tečaj prek zadolževanja v tujini (Poročilo o razvoju, 2002, str. 24). Ravnotežje se je porušilo v drugi polovici devetdesetih let, ko so se na strani prihodkov pokazale posledice zniževanja prispevnih stopenj za socialno varnost ter upadanja prihodkov od carin (oba dejavnika sta ugodno vplivala na krepitev mednarodne konkurenčnosti in blagovne menjave s tujino), ki jih niso uspeli nadomestiti novi davčni viri. Na strani odhodkov pa so se prenesli pritiski povečanih plač in zaposlenosti ter posledično, prek indeksacijskih mehanizmov, višjih izdatkov za pokojnine in invalidnine, kakor tudi pritiski drugih socialnih transferjev (Poročilo o razvoju, 2002, str. 25).

**Tabela 16: Gibanje odhodkov centralne ravni države v Sloveniji v obdobju 1993 – 2000 (delež v BDP v %)**

| <i>Država</i> | <i>1993</i> | <i>1995</i> | <i>2000</i> |
|---------------|-------------|-------------|-------------|
| Slovenija     | 40          | 39          | 40          |

*Vir:* Government Finance Statistics Yearbook, IMF, 2001.

V Sloveniji se je v opazovanem obdobju povprečen delež odhodkov centralne ravni države v BDP približal povprečju v opazovanih razvitih gospodarstvih EU (glej Tab. 16, na str. 80 in Tab. 10, na str. 53) in se je gibal na ravni 40,1 % BDP (v opazovanih državah EU 41,8 % BDP). Vendar je bila Slovenija v začetnem obdobju po osamosvojitvi soočena z znatnim pritiskom za

povečevanje javnofinančnih odhodkov, predvsem zaradi reševanja tranzicijskih problemov, prehod pa je zahteval tudi njihovo prestrukturiranje. V prvih letih po osamosvojitvi je Slovenija pri javnofinančnih odhodkih dajala prednost predvsem reševanju tranzicijskih problemov, ki so bili povezani s prestrukturiranjem podjetij, aktivno politiko zaposlovanja, sanacijo bank, izvajanjem programa izgradnje avtocest, vzpostavitvijo temeljnih obrambnih sistemov in zagotavljanjem socialne varnosti najbolj ogroženih skupin prebivalstva (Poročilo o razvoju, 2002, str. 158).

Po letu 1995 pa so se stopnjevali pritiski zaradi naraščanja zaposlenosti in plač, ki so v obdobju do leta 2000 tudi največ prispevali k povečanju deleža odhodkov centralne ravni države v BDP (Poročilo o razvoju, 2002, str. 158; glej Tab. 17, na str. 81).

### ***6.2.1 GIBANJE ODHODKOV CENTRALNE RAVNI DRŽAVE PO EKONOMSKEM IN FUNKCIONALNEM NAMENU***

Podatki o strukturi odhodkov centralne ravni države v BDP kažejo, da podobno kot opazovane države članice EU Slovenija največji del odhodkov po ekonomskem namenu nameni za tekoče transferje. Leta 2000 je znašal ta delež 20,0 % BDP (v opazovanih državah EU v povprečju 26,1 % BDP). Znotraj te kategorije predstavljajo največji delež transferji posameznikom in gospodinjstvom. Leta 2000 je ta delež v Sloveniji znašal 17,6 % BDP (glej Tab. 17, na str. 81).

V Sloveniji socialna politika relativno uspešno opravlja svoje osnovno poslanstvo, zagotavljanje socialne varnosti. Vendar pa nespremenjeni vzorci in pravila delovanja lahko zaradi vedno večjih zahtev po socialnih programih preveč obremenijo aktivno prebivalstvo z davki in prispevki ali pa iz javnega financiranja izrinejo nekatere druge izdatke, ki so namenjeni ustvarjanju pogojev za doseganje boljših ekonomskih rezultatov (Poročilo o razvoju 2003, 2003, str. 72).

Empirične analize javnofinančne ekspanzije razvitih držav OECD kažejo, da imata pri slabšanju javnofinančne pozicije ključno vlogo dve postavki javnofinančnih odhodkov: velikost transferjev in obseg plač (Alesina, Perotti, 1996a, str. 16). V Sloveniji v proučevanem obdobju obseg odhodkov centralne ravni države v primerjavi z BDP ne odstopa pomembneje od povprečja opazovanih držav EU (glej Tab. 10, na str. 53 in Tab. 16, na str. 80) in tudi osnovne značilnosti strukture odhodkov centralne ravni države v Sloveniji so podobne značilnostim države blaginje (glej Tab. 12, na str. 55 in Tab. 17, na str. 81). Medtem ko so v opazovanih državah EU zlasti po letu 1995 v povprečju, v primerjavi z BDP, najbolj upadle prav komponente odhodkov centralne ravni države, ki so do tedaj največ prispevale k rasti le-teh (plače, transferji in plačila obresti) in s tem v povprečju vplivale na izboljšanje javnofinančne pozicije v teh državah, je Slovenija po letu 1995 slabšala svojo javnofinančno pozicijo. Leta 2000 je primanjkljaj centralne ravni države znašal 1,3 % BDP (leta 1993 je bila bilanca v presežku, ki je znašal 0,5 % BDP).

**Tabela 17: Gibanje odhodkov centralne ravni države po ekonomskem in funkcionalnem namenu v Sloveniji v obdobju 1993–2000 (delež v BDP v %)**

|  | 1993        | 1995        | 2000        |
|--|-------------|-------------|-------------|
| <b>Konsolidirani odhodki centralne ravni države – skupaj</b> | <b>40,2</b> | <b>39,9</b> | <b>40,2</b> |
| <b>Ekonomski namen</b>                                       |             |             |             |
| 1. Tekoči odhodki: v tem                                     | 16,8        | 16,2        | 17,4        |
| 1.1 Plače in izdatki za blago in storitve                    | 15,6        | 15,1        | 15,9        |
| 1.1.1 Plače in drugi izdatki zaposlenim                      | 7,9         | 7,9         | 8,9         |
| 1.2 Plačila obresti  | 1,2         | 1,1         | 1,5         |
| 2. Tekoči transferji: v tem                                  | 20,7        | 20,7        | 20,0        |
| 2.1 Subvencije   | 2,5         | 1,8         | 1,3         |
| 2.3 Transferji nepr. inst. ter posam. in gospodinjstvom      | 17,2        | 17,7        | 17,7        |
| 2.3.1. Transferji posameznikom in gospodinjstvom             | 17,1        | 17,6        | 17,6        |
| 3. Investicijski odhodki in investicijski transferji         | 2,7         | 3,0         | 2,8         |
| <b>Funkcionalni namen</b>                                    |             |             |             |
| 1. Javna uprava  | 2,8         | 3,4         | 3,3         |
| 2. Obramba in zaščita  | 1,4         | 1,3         | 1,1         |
| 3. Javni red in varnost                                      | 1,4         | 1,5         | 1,6         |
| 4. Izobraževanje   | 4,1         | 4,0         | 4,2         |
| 5. Zdravstvo   | 5,9         | 5,5         | 5,8         |
| 6. Zagotavljanje socialne varnosti                           | 17,3        | 17,5        | 17,8        |
| 7. Gospodarske dejavnosti in storitve <sup>a</sup>           | 5,1         | 4,6         | 4,0         |
| 8. Ostalo <sup>b</sup>                                       | 2,2         | 2,3         | 2,5         |
| v tem: plačilo obresti                                       | 1,2         | 1,1         | 1,5         |

Vir: Government Finance Statistics Yearbook, IMF, 2001. Bilten javnih financ, Ministrstvo za finance, 2003.

Opomba: <sup>a</sup> Vključuje: pridobivanje in distribucija energije; kmetijstvo, gozdarstvo, ribištvo in lov; rudarstvo, predelovalna industrija in gradbeništvo; promet in komunikacije; druge dejavnosti s področja gospodarskih zadev in zadev, povezanih z delom. <sup>b</sup> Vključuje: stanovanjsko dejavnost, prostorski razvoj in varstvo okolja; rekreacijo, kulturo in dejavnosti neprofitnih organizacij in institucij; ostale odhodke, ki niso zajeti drugje.

Potencialne dolgoročne težave, ki jih razkriva spreminjanje strukture odhodkov centralne ravni države po letu 1995, na videz niso izrazite, vendar je značilno, da so porasle prav komponente izdatkov, ki so po tujih izkušnjah najnevarnejše za zdravje javnih financ. V strukturi celotnih odhodkov centralne ravni države po ekonomskem namenu so v Sloveniji v obdobju 1993 do 2000 relativno močno porasli predvsem izdatki za plače in drugi izdatki zaposlenim (od 7,9 % BDP leta 1993 na 8,9 % BDP leta 2000). Po letu 1995 so pritiski zaradi naraščanja plač in zaposlenosti (povečevalo se je tudi število zaposlenih, ki so ga narekovale predvsem nove naloge na poti vključevanja v mednarodne povezave) največ prispevali k povečanju deleža odhodkov centralne ravni države (glej Tab.17, na str. 81).

V opazovanem obdobju so se povečali tudi transferji posameznikom in gospodinjstvom (od 17,1 % BDP 1993 na 17,6 % BDP 2000). Dokaj razvit sistem socialne varnosti je bil še dopolnjen z novimi zakoni, ki so še širili pravice iz sistemov socialne varnosti. Uveljavljen je bil univerzalni otroški dodatek, z novimi zakoni so bili predpisani družinski prejemki in starševska nadomestila, pravice vojnih veteranov in žrtev vojne ter uvedene nove pravice v socialnem varstvu. Vse pravice spremljajo valorizacijski mehanizmi, vezani na rast bodisi

zajamčene plače bodisi povprečne plače oziroma na rast cen življenjskih potrebščin (Poročilo o razvoju 2003, 2003, str. 166).

Po letu 1995 je začel naraščati tudi delež izdatkov v BDP za plačila obresti (od 1,1 % BDP leta 1995 na 1,5 % BDP leta 2000). Povezan je bil s financiranjem proračunskega primanjkljaja, saj je bil velik del rasti odhodkov proračuna po letu 1995 pokrit z naraščanjem zadolževanja, kar je povzročilo akumulacijo dolga<sup>25</sup> (Poročilo o razvoju, 2002, str. 27).

Obseg subvencij v primerjavi z BDP se je opazno znižal (od 2,5 % BDP leta 1993 na 1,3 % BDP leta 2000) ter se postopoma približuje primerljivemu v EU in kaže, da se v Sloveniji zmanjšuje aktivna vloga države v procesu prestrukturiranja podjetniškega sektorja (Poročilo o razvoju, 2002, str. 39). Izdatki so bili namenjeni predvsem za subvencije v kmetijstvu, za potrebe, povezane z aktivno politiko zaposlovanja, in za prestrukturiranje gospodarstva (Poročilo o razvoju 2003, 2003, str. 167).

Za investicije (investicijske odhodke in investicijske transferje) se je iz sredstev centralne ravni države namenjalo po letu 1995 vse manj sredstev. Njihov delež se je znižal od 3,0 % BDP leta 1995 na 2,8 % BDP leta 2000 (glej Tab. 17, na str. 81). V procesih usklajevanja javnofinančnih odhodkov z razpoložljivimi prihodki so investicijske odhodke izrinjali odhodki centralne ravni države, namenjeni za plače, obresti in transferje posameznikom in gospodinjstvom, kar z razvojnega vidika ni ustrezno (Poročilo o razvoju 2003, 2003, str. 167).

Na poslabšanje javnofinančne pozicije so v Sloveniji vplivale tudi implicitne (neizpolnjene) obveznosti države. Nacionalni programi, predvsem v gospodarsko infrastrukturo (na primer v ceste in železnice) in v obrambo, potrebujejo daljše časovno obdobje za svojo uresničitev in se s svojimi posledicami razprostirajo od sredine devetdesetih let prejšnjega stoletja do konca prvega desetletja tega stoletja. Te obveznosti se ob realizaciji v glavnem financirajo s povečevanjem javnega dolga (predvsem s tujimi krediti) ali s povečevanjem davkov. Zaradi možnega poslabšanja javnofinančne pozicije, ki bi ga lahko povzročila tekoča realizacija programov, je del sprejetih obveznosti odložen (Bole, 1998, str. 30).

Če pogledamo gibanje nekaterih odhodkov centralne ravni države, po funkcionalnem namenu Slovenija, podobno kot opazovane države članice EU, namenja največji delež odhodkov centralne ravni države za zagotavljanje socialne varnosti. Leta 2000 je ta delež znašal 17,8 %

---

<sup>25</sup> Javni dolg (general government debt) je kategorija, ki jo uporablja Evropska komisija, kadar ugotavlja izpolnjevanje maastrichtskih javnofinančnih kriterijev. V Sloveniji pojem javnega dolga, kot o njem poroča ministrstvo za finance, v skladu s statistično metodologijo IMF (General Government Statistics Methodology) vključuje dolg državnega proračuna, proračunov občin ter dolg Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje in Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije v delu, ki zajema obvezno zdravstveno zavarovanje (kategorija je definirana kot dolg širše opredeljene države). V primeru Slovenije glavnino (98 %) javnega dolga predstavlja dolg državnega proračuna (kategorija je definirana kot dolg ožje opredeljene države). Financiranje proračunskega primanjkljaja je na rast dolga ožje opredeljene države vplivalo šele po letu 1995; pomemben je bil tudi vpliv obveznosti, povezanih s sukcesijo dolgov nekdanje SFRJ. V naslednjih letih se je dolg ožje opredeljene države povečeval predvsem zaradi avtonomne rasti in financiranja proračunskega primanjkljaja (Proračunski memorandum za leti 2003 in 2004, 2002; Poročilo o razvoju, 2002, str. 27).

BDP (v opazovanih državah EU v povprečju 14,3 % BDP) in se je v primerjavi z letom 1993 povečal za 0,5 odstotne točke (glej Tab. 17, na str. 81).

Izdatki za pokojnine predstavljajo najpomembnejši del izdatkov za socialno varnost. V Sloveniji je po letu 1991 sistem pokojninskega in invalidskega zavarovanja poleg svoje temeljne funkcije zagotavljanja socialne varnosti zavarovancem, upokojevcem, invalidom in njihovim družinskim članom prevzel del bremena prestrukturiranja in sanacije gospodarstva. Možnost predčasnega upokojevanja, možnost upokojitve s polno delovno dobo ne glede na starost in dokup pokojninske dobe za presežne delavce so bile poti, ki so blažile pritiske na zmanjševanje zaposlenosti. To je povzročilo znatno povečanje števila upokojevcem; znatno pa je poraslo tudi število drugih upravičencev iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja. Poleg tega pa so bili v sistemu uporabljeni za prejemnike denarnih dajatev (ki izhajajo iz zakona in drugih predpisov o pokojninskem in invalidskem zavarovanju) tudi ugodni mehanizmi valorizacije (uskaljevanja) in prispevali k povečevanju deleža odhodkov centralne ravni države v BDP za zagotavljanje socialne varnosti. Pokojnine so se v vsem obdobju usklajevale z gibanjem povprečnih plač na zaposlenega. Bruto plača na zaposlenega je po letu 1991 (izjemo predstavlja leto 1994) realno rasla hitreje kot produktivnost dela vse do leta 1997, ko se je njihova rast upočasnila in bila nižja od produktivnosti dela. Da bi sistem pokojninskega in invalidskega zavarovanja prilagodili spremenjenim demografskim (staranje prebivalstva), gospodarskim in socialnim okoliščinam, je bila konec leta 1999 sprejeta reforma pokojninskega sistema, ki naj bi nekoliko upočasnila rast odhodkov centralne ravni države za zagotavljanje socialne varnosti (Poročilo o človekovem razvoju, Slovenija 2000–2001, 2001, str. 84, 85, 89).

Za področje zdravstva je bilo leta 1993 namenjeno 5,9 % BDP. Po letu 1995 se je začel delež izdatkov zmanjševati in je leta 2000 dosegel 5,8 % BDP. Zmanjševanje deleža izdatkov za zdravstvo v BDP v tem obdobju sicer še ni pomenilo zmanjševanja pravic iz obveznega zdravstvenega zavarovanja. V skladu s sprejeto politiko je bil del obveznega zdravstvenega zavarovanja prenešen v prostovoljno zdravstveno zavarovanje, ki se ne financira iz javnofinančnih virov pač pa iz osebne porabe prebivalstva. Obseg pravic iz obveznega zdravstvenega zavarovanja je bil v Sloveniji široko zastavljen. Obstoječe materialne možnosti so zato ob nespremenjenih pravicah terjale določeno racionalizacijo izdatkov za zdravstvo, ki pa prebivalstvu zadnja leta že slabša dostopnost do zdravstvenih storitev (Poročilo o razvoju, 2002, str. 85, 86).

Nekoliko nižji, vendar še vedno pomemben delež izdatkov je namenjen izobraževanju, ki mu je bilo leta 1993 namenjenih 4,1 % BDP, leta 2000 pa 4,2 %. Urad RS za makroekonomske analize in razvoj v svojem najnovejšem poročilu o razvoju (2003) ugotavlja, da so znotraj teh izdatkov najpočasneje rasli izdatki za visokošolsko izobraževanje, čeprav se je v zadnjih desetih letih vpis na visokošolsko izobraževanje povečal. Vendar pa tej hitri rasti števila študentov na drugi strani ni sledila rast javnih sredstev za financiranje terciarnega izobraževanja kot tudi ne rast števila pedagoškega osebja. To je pripeljalo do razprav o financiranju visokega šolstva in tudi idej o uvedbi šolnin za redne študente. Kljub naraščanju deleža dijakov in študentov, ki



uspešno zaključijo šolanje, ob še vedno premajhni vključenosti odraslih v izobraževanje Slovenija po deležu prebivalstva (starejšega od 25 let) z zaključeno srednjo in terciarno izobrazbo zaostaja za nekaterimi razvitejšimi državami; še posebej je zaostajanje za državami EU izrazito po kazalcu deleža prebivalstva s končano terciarno izobrazbo. Na drugi strani pa se postopno izboljšuje izobrazbena raven prebivalstva, saj se je povečalo povprečno število let šolanja delovno aktivnega prebivalstva, ki je v letu 2002 po ocenah znašalo 11,3 leta; k temu je znatno prispevala visoka vključenost mladih v izobraževanje (Poročilo o razvoju 2003, 2003, str. 36).

Tako podatki iz strukture namenov porabe odhodkov centralne ravni države po funkcionalnem namenu kažejo, da v opazovanem obdobju Slovenija ni dosegla večjih strukturnih premikov. Spremembe v strukturi so v določeni meri sledile spremenjenim razmeram v družbi, na katere je vplivala tranzicija, niso pa se zgodili večji premiki. Večji premiki v strukturi, predvsem na občutljivih področjih (na primer plače, socialni izdatki), so možni v daljšem časovnem obdobju, ker zahtevajo široko družbeno obravnavo in močno politično voljo države.

### **6.3 USPEŠNOST DELOVANJA VLADE**

V nadaljevanju bomo sedaj ugotovili, ali je vlada s svojim delovanjem na področju odhodkov centralne ravni države spodbudno vplivala na razvoj. Dejali smo, da v Sloveniji spreminjanje strukture odhodkov centralne ravni države na videz ni bilo močno izrazito, vendar pomeni potencialno dolgoročne težave, saj so porasle prav komponente izdatkov, ki so po tujih izkušnjah najnevarnejše za zdravje javnih financ. Podatki nakazujejo, da vedno večji del odhodkov zavzemajo fiksni in relativno fiksni odhodki in tako ostaja vse manj prostora za večje financiranje izdatkov, ki naj bi spodbudno vplivali na razvoj, kot so: na področju človeškega kapitala (vlaganje v izobraževanje in usposabljanje ter zdravje) in področju raziskav in tehnološkega razvoja.

V Sloveniji je leta 1995 variabilni del odhodkov proračuna (subvencije, drugi tekoči transferji in proračunska rezerva ter investicijski odhodki skupaj) predstavljal 5 % BDP, leta 2000 pa 4,2 % BDP (Proračunski memorandum za leti 2002 in 2003, 2001). To kaže, da je v proračunu vedno manj možnosti za razvojno usmerjanje odhodkov. Vedno večji del zavzemajo fiksni (plače in prispevki, transferji posameznikom in gospodinjstvom, transferji iz državnega proračuna v Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje ter plačila obresti) in relativno fiksni odhodki (izdatki za blago in storitve ter transferji občinam).

Če pogledamo gibanje nekaterih odhodkov centralne ravni države po funkcionalnem namenu, lahko opazimo, da je Slovenija v opazovanem obdobju namenjala več izdatkov za izobraževanje in zagotavljanje socialne varnosti ter nekoliko manj za zdravstvo (glej Tab. 18, na str. 86). V analizo smo želeli vključiti izdatke za raziskave in razvoj v primerjavi z BDP, ki predstavlja enega od razvojnih kazalcev, vendar funkcionalna klasifikacija javnofinančnih odhodkov na osnovi metodologije IMF iz leta 1986 tega ne omogoča, ker izdatki za raziskave in razvoj niso

prikazani kot samostojno funkcionalno področje, temveč so vključeni pri posameznih podskupinah funkcionalnih področij. Zato v nadaljevanju povzemamo glavne ugotovitve iz najnovejšega poročila o razvoju, ki ga je pripravil Urad RS za makroekonomske analize in razvoj, v katerem ugotavlja, da Slovenija še naprej zaostaja za državami EU. V drugi polovici devetdesetih let ni uspela bistveno povečati deleža izdatkov za raziskave in razvoj v BDP (v letu 2000 je ta delež celo stagniral in znašal 1,5 %, medtem ko je znašalo povprečje držav EU 1,9 %). Sedanje stanje ohranja mnoge slabosti in ne omogoča pospeševanja konkurenčne sposobnosti slovenskega gospodarstva. Struktura državnih vlaganj v raziskave in razvoj se slabša na škodo zniževanja deleža aplikativnih raziskovanj in eksperimentalnega razvoja, kar dodatno hromi večje sodelovanje med akademsko-raziskovalno sfero in podjetniškim sektorjem. (Poročilo o razvoju 2003, 2003, str. 37).

Delovanje države, ki je na eni strani povzročilo povečanje izdatkov za plače, transferje ter obresti in na drugi strani povečanje izdatkov za izobraževanje in zagotavljanje socialne varnosti ter zmanjšanje izdatkov za zdravstvo in ne bistvenega povečanja oziroma celo stagnacijo izdatkov za raziskave in razvoj, je pomenilo izboljšanje ekonomskih in socialnih kazalcev. Vendar je v opazovanem obdobju v Sloveniji prišlo do poslabšanja strukture odhodkov centralne ravni države, poslabšanja bilance centralne ravni države (bilanca je iz presežka, ki je leta 1993 znašal 0,5 % BDP, prešla v primanjkljaj, ki je leta 2000 znašal 1,3 % BDP) in povečanja javnega dolga (glej Tab. 18, na str. 86).

Večina podatkov, ki se nanašajo na gibanje gospodarskih kazalcev v opazovanem obdobju, kaže na izboljšanje teh kazalcev v Sloveniji (glej Tab. 18, na str. 86). Gospodarska rast se je zvišala, inflacija je upadla, povečal pa se je delež bruto investicij v osnovna sredstva. Stopnja brezposelnosti ostaja na enaki ravni in kaže, da država s povečanjem transferjev posameznikom in gospodinjstvom ter aktivno politiko zaposlovanja ni uspela znižati stopnje brezposelnosti. Tako ostaja brezposelnost pereč problem, s katerim se sooča tudi večina držav EU, in ostaja pomemben izziv gospodarski politiki v Sloveniji.

Gibanje sinteznega kazalca razvoja (indeks človekovega razvoja, HDI) kaže, da se tako indeks kot mesto Slovenije postopno izboljšujeta (glej Tab. 18, na str. 86). Kazalci, ki sestavljajo indeks, se sicer v kratkem časovnem obdobju ne spreminjajo bistveno, če v državi ni velikih socialnih in gospodarskih sprememb in neugodnih socialnih učinkov neustrežno zasnovanih politik (Poročilo o razvoju, 2002, str. 100). K dokaj hitri rasti HDI v opazovanem obdobju sta prispevala predvsem izrazita rast bruto domačega proizvoda in povečanje bruto vpisnega količnika. Čeprav se izboljšuje, pa je bil vpliv sprememb v pričakovani dolžini življenja, ki je sicer eden pomembnejših kazalcev splošne blaginje prebivalcev države, nekoliko manjši. HDI kaže, da je položaj Slovenije kot celote dokaj ugoden, saj se po HDI uvršča v prvo, bogatejšo tretjino držav na svetu, tj. med države z visoko stopnjo človekovega razvoja (Human development report, 2002, str. 149). Vendar pa Slovenija kljub visoki uvrstitvi še vedno zaostaja za maksimalno stopnjo družbene razvitosti (=1), ki se ji že vrsto let približuje. Za

dosego tega cilja je pomembna koordinacija socialne in gospodarske politike, ki pomeni temelj uspešnega razvojnega delovanja države.

**Tabela 18: Gibanje izbranih ekonomskih in socialnih kazalcev v Sloveniji v obdobju 1993 do 2000 (delež v BDP v %, če ni drugače določeno)**

|   | 1993   | 2000   |
|---|--------|--------|
| <b>1. Konsolidirani odhodki centralne ravni države – skupaj</b> | 40,2   | 40,2   |
| <i>Ekonomski namen: v tem</i>                                   |        |        |
| Plače in drugi izdatki zaposlenim                               | 7,9    | 8,9    |
| Subvencije  | 2,5    | 1,3    |
| Transferji posameznikom in gospodinjstvom                       | 17,1   | 17,6   |
| Obresti   | 1,2    | 1,5    |
| Investicijski odhodki in investicijski transferji               | 2,7    | 2,8    |
| <i>Funkcionalni namen: v tem</i>                                |        |        |
| Izobraževanje   | 4,1    | 4,2    |
| Zdravstvo   | 5,9    | 5,8    |
| Zagotavljanje socialne varnosti                                 | 17,3   | 17,8   |
| <b>2. Sintezni kazalec razvoja</b>                              |        |        |
| HDI* in njegove komponente                                      | 0,845  | 0,879  |
| Rang v svetu *  | 33     | 29     |
| Pričakovana dolžina življenja (v letih) *                       | 74,4   | 75,5   |
| Indeks prič. dol. življenja*                                    | 0,82   | 0,84   |
| Bruto vpisni količnik (%) *                                     | 76,0   | 83,0   |
| Indeks izobrazbe *  | 0,91   | 0,94   |
| BDP/p.c. (PPP US\$) *   | 11.800 | 17.367 |
| Indeks BDP *  | 0,80   | 0,86   |
| <b>3. Kazalci gospodarskega razvoja</b>                         |        |        |
| Realna rast BDP <sup>a</sup> (v %)                              | 4,1    | 4,3    |
| Inflacija <sup>b</sup> (povprečje leta; v %)                    | 12,6   | 8,3    |
| Stopnja brezposelnosti <sup>a</sup> (po ILO; v %)               | 7,4    | 7,4    |
| Bruto investicije v osnovna sredstva <sup>a</sup>               | 21,4   | 24,9   |
| Primanjkljaj/presežek centralne ravni države                    | 0,5    | -1,3   |
| Javni dolg  | 21,1   | 25,1   |

Vir: Government Finance Statistics Yearbook, IMF, 2001. Human Development Report, UNDP, 1999. Human Development Report, UNDP, 2002. Jesensko poročilo 1998, Urad za makroekonomske analize in razvoj, 1998. Pomladansko poročilo 2002, Urad za makroekonomske analize in razvoj, 2002. Bilten javnih financ, Ministrstvo za finance, 2003.

Opombe: <sup>a</sup> 1993=1995. Leto 2000 predstavlja povprečje 1996-2000.

\* 1993=1997. Vrednost HDI =1,0 pomeni najvišjo vrednost indeksa. Na podlagi temeljite proučitve koncepta in formulacije indeksa človekovega razvoja (HDI) se je z letom 1999 spremenila metodologija izračuna HDI. Vrednost agregatnega indikatorja HDI je primerljiva z njegovimi vrednostmi v preteklih letih, ker je bila opravljena revizija podatkov. Vrednosti posameznih komponent HDI pa so primerljive le od leta 1997 naprej.

V opazovanem obdobju je v Sloveniji vlada s svojim delovanjem na področju odhodkov centralne ravni države povzročila izboljšanje socialnoekonomskih kazalcev. Vendar je bilo to izboljšanje doseženo s povečanjem primanjkljaja bilance centralne ravni države, ki vodi v povečanje ravni javnega dolga v primerjavi z BDP in kaže na večjo državno razišipnost in slabšanje javnofinančne pozicije države.

Na drugi strani pa so podatki iz analize gibanja odhodkov centralne ravni države v izbranih državah EU pokazali, da je večina držav znižala raven odhodkov v primerjavi z BDP v opazovanem obdobju, ki pa ni povzročilo poslabšanja socialnih in ekonomskih kazalcev

(podatki kažejo na izboljšanje socialnoekonomskih kazalcev) in ni imelo škodljivih posledic za ekonomsko in socialno blaginjo ljudi ali makroekonomsko stabilnost.

To nakazuje, da je bila v izbranih državah EU "produktivnost" manjšega trošenja države večja, v Sloveniji pa je bila "produktivnost" dodatnega trošenja države, da bi izboljšala ekonomske in socialne cilje, manjša.

V Sloveniji bo v prihodnje morala vlada s svojim delovanjem, za obvladovanje javnofinančnega položaja in spodbujanja razvoja, doseči umirjeno rast javnofinančnih odhodkov. Le-ti naj bi naraščali počasneje od BDP ter se tako postopno približevati višini javnofinančnih prihodkov (Strategija gospodarskega razvoja Slovenije 2001–2006, 2001, str. 46). Vlada se mora zavedati problemov, ki so povezani s staranjem prebivalstva, ki bo v prihodnjih letih povzročilo povečanje izdatkov za zdravstvo in pokojnine, kar lahko ogrozi javnofinančno pozicijo Slovenije.

Cilj naj bi bil dosežen s prestrukturiranjem in racionalizacijo na področju javnofinančnih odhodkov ter povečanjem učinkovitosti in transparentnosti pri upravljanju z javnofinančnimi odhodki. Prestrukturiranje javnofinančnih odhodkov je potrebno, ker jih v sedanji višini glede na BDP ni mogoče financirati brez dodatnega zadolževanja države, ter zato, ker njihova sedanja sestava in nefleksibilnost onemogočata večji prispevek javnih financ h gospodarskemu razvoju. Več izdatkov, ki bodo spodbudno vplivali na razvoj, je mogoče zagotoviti z ustavitvijo naraščanja deleža izdatkov za plače v javnem sektorju, s povečevanjem preglednosti izdatkov za različne namene, zlasti subvencije in socialne transferje, ter s povečevanjem učinkovitosti upravljanja z javnimi sredstvi.

S tem bo mogoče najti več prostora za financiranje naslednjih razvojno spodbudnih izdatkov na področju: (i) vlaganj v človeški kapital (izobraževanje, usposabljanje, zdravstvo) in (ii) tehnološkega posodabljanja (raziskave in tehnološki razvoj).

Za zmanjšanje pritiska na povečanje izdatkov za zagotavljanje socialne varnosti so bili v Sloveniji sistemi socialnega zavarovanja deležni korenitih sprememb, ki so bile tudi uzakonjene. Eden od njih je tudi pokojninski sistem. Reforma pokojninskega sistema (sprejeta 1999) je imela cilj modernizacijo pokojninskega sistema. Večina sprememb se uvaja postopoma, skozi daljše obdobje. Novi viri zagotavljanja dostojnih dohodkov za starost so sedaj sistemsko urejeni z možnostmi dodatnega obveznega in prostovoljnega zavarovanja na osnovi institucij finančnega posredništva, pokojninskih družb in vzajemnih skladov (Poročilo o razvoju, 2002, str. 59).

Javni izdatki za izobraževanje in zdravstvo sta dva pogosto citirana primera, s pomočjo katerih lahko vlada vpliva na povečanje dolgoročne stopnje rasti gospodarstva in s tem na razvoj, na osnovi predpostavke, da izobraženi in zdravi delavci niso samo bolj produktivni kot neizobraženi in bolni, temveč so tudi bolj zmožni pridobiti in opravljati določena specifična

dela ter se hitro prilagoditi možnim tehnološkim in drugim spremembam na delovnem mestu. Javnofinančni odhodki za zdravstvo tudi lahko vodijo v rast produktivnosti delavcev. Ne samo, da lahko omilijo ali preprečijo bolezni in število izostankov od dela, temveč lahko tudi povečajo sposobnost delavcev za sprejemanje izobraževalnega procesa in učenja novih znanj (veščin). Otani in Villanueva (1990) sta pri analizi podatkov za 55 držav ugotovila, da imajo izdatki za izobraževanje in zdravstvo pomemben pozitiven vpliv na stopnjo rasti proizvoda; tudi Barro in Sala-i-Martin (1995) sta utemeljila pomemben pozitiven vpliv javnih izdatkov za izobraževanje na gospodarsko rast; vpliv na rast je posledica izboljšanja kvalitete človeškega kapitala (Gerson, 1998, str. 8–11). Njun zaključek pa je tudi skladen z dokazom Tanzija (1995), da tovrstni izdatki povečujejo sposobnost države, da prevzame (vsrka) tehnologijo iz tujine in izumi nove tehnologije (Tanzi, Zee, 1996, str. 11).

Na področju vlaganj v raziskave in tehnološki razvoj ter v inovativnost podjetij (uvajanje novih proizvodov in tehnologij, organizacijskih inovacij, inovativne miselnosti in kulture v celotni proces poslovanja) mora Slovenija v prihodnje gospodarsko rast in povečevanje produktivnosti dela graditi predvsem na povečevanju tehnološke zahtevnosti svoje proizvodnje in hitrejšem uvajanju novih proizvodov in storitev, kar bo zahtevalo visoko usposobljeno in izobraženo delovno silo. Pomanjkanje slednje lahko predstavlja resno oviro pri prevzemanju in prenosu tehnologij v industrijo in storitvene sektorje (Poročilo o razvoju, 2002, str. 63).

## ***7. INVESTICIJE, SUBVENCije IN DRŽAVNE POMOČI***

V tem delu se bomo posvetili trem kategorijam. Te kategorije so: investicije, subvencije in državne pomoči. Podrobneje bomo predstavili investicije in državne pomoči, ki v Sloveniji predstavljajo najpomembnejša nacionalna instrumenta, s katerima se financirajo razvojni programi. Z njima vlada lahko spodbuja razvoj. Njuna struktura po namenu ni bila razvidna iz funkcionalne klasifikacije odhodkov centralne ravni države, ki jo kaže letopis IMF iz leta 2001, zato smo uporabili druge vire. Predstavili bomo tudi temeljna pravila in kategorije ter instrumente sistema državnih pomoči v EU, kako je to urejeno v Sloveniji ter primerjavo celotnega obsega, sektorske strukture ter osnovnih skupin in kategorij državnih pomoči v Sloveniji in EU.

### ***7.1 OPREDELITEV POJMOV***

Investicije (investicijski odhodki in investicijski transferji) so na osnovi veljavne javnofinančne statistike v Sloveniji, ki je skladna s priročnikom IMF, ki je bil objavljen leta 1986, razvidne iz ekonomske klasifikacije javnofinančnih odhodkov. Le-te smo že predstavili pri ekonomski klasifikaciji javnofinančnih odhodkov in pri analizi odhodkov centralne ravni države po ekonomskem namenu.

Subvencij ne smemo enačiti z državnimi pomočmi. Splošne definicije, kaj so subvencije, ni (Murn, 1998, str. 37). V teoriji in praksi je moč zaslediti različne opredelitve. Z vidika statistike in njene uporabe so pomembne predvsem tiste, ki služijo za sestavljanje nacionalnih računov in bilanc javnega financiranja, z vidika trgovine pa tiste, ki opredeljujejo spremljanje izvajanja svobodne trgovine in trgovinskih sporazumov.

V okviru subvencij po statističnih sistemih je v povezavi s sedaj veljavno javnofinančno statistiko v Sloveniji, ki je skladna s priročnikom IMF iz leta 1986, prikaz subvencij razviden iz ekonomske klasifikacije javnofinančnih odhodkov. Le-te smo že predstavili pri ekonomski klasifikaciji javnofinančnih odhodkov. Definicija subvencij po nacionalnih računih pa je nekoliko drugačna od definicije po javnofinančni statistiki in je razvidna iz dveh postavk: subvencije za proizvode in subvencije za proizvodnjo (Murn, 2002, str. 21). V okviru različnih trgovinskih sporazumov so subvencije definirane precej širše kot po statističnih sistemih in se imenujejo različno: subvencije (GATT in WTO), javne podpore (OECD), državne pomoči (EU), zasledimo pa tudi izraze, kot so intervencije, vzpodbude, spodbude, podpore ipd., čeprav si definicije med seboj bistveno ne nasprotujejo.

Najširše definicije, opredeljene v trgovinskih sporazumih, se ne omejujejo samo na odhodkovno stran javnih financ, temveč vključujejo široko paleto instrumentov, s katerimi lahko država zavestno podeli določenemu podjetju ali skupini podjetij korist. Najbolj klasičen instrument so dotacije (subvencije), sledijo pa še drugi, ki posegajo na prihodkovno stran javnih financ (selektivni davki, davčne oprostitve in olajšave), na bilanco zadolževanja (dajanje posojil pod ugodnimi pogoji), na bilanco stanja (prodaja državnega premoženja pod ceno) (Murn, 2002, str. 21).

## ***7.2 TEMELJNA PRAVILA IN KATEGORIJE TER INSTRUMENTI SISTEMA DRŽAVNIH POMOČI V EU***

Eno izmed temeljnih načel, na katerem temelji zgradba EU in ki se mu sedaj prilagaja tudi Slovenija, je zagotavljanje in varovanje proste konkurence, ki jo urejajo posebna pravila konkurence, katerih del so tudi pravila o državnih pomočeh. Oblikovanje politike državnih pomoči so narekovale razmere na evropskem in na svetovnih trgih. Pravna podlaga za politiko državnih pomoči EU je opredeljena v dveh pogodbah. Leta 1951 je bila podpisana pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo, leta 1957 pa še pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti. Obe pogodbi vsebujeta osnovna izhodišča o državnih pomočeh, natančnejša pravila pa so se razvijala postopoma in se še vedno dograjujejo. Na osnovi danes veljavnih rešitev in pravil za dodeljevanje državnih pomoči osnovna opredelitev državnih pomoči v EU izhaja iz določila prvega odstavka 87. člena pogodbe Evropske skupnosti, sprejete v Amsterdamu leta 1999 (Murn, 2000, str. 10).

Pravila o tem, komu se državne pomoči lahko namenijo, v kakšni obliki in višini, so se oblikovala postopoma. Med različnimi obdobji so se tudi spreminjala in se še vedno

spreminjajo. Danes so vsa veljavna pravila združena v več skupin (Murn, 2002, str. 30). Pod vsako skupino so razdelane kategorije pomoči, pod kategorijami pa nameni. Nameni so različni. Največ pomoči je namenjenih investicijam, reševanju socialnih problemov ter pokrivanju posebnih stroškov (strokovnega svetovanja, usposabljanja, promocije ipd.).

Pravila o dodeljevanju državnih pomoči so naslednja (Murn, 2002, str. 30–33): (i) horizontalna pravila: namenjena so posameznim področjem s posebnimi težavami in izključujejo določene, posebej občutljive sektorje, saj so zanje predvidena posebna sektorska pravila. V okviru horizontalnih pravil so oblikovane naslednje kategorije: pomoč za raziskovanje in razvoj, varstvo okolja, pomoči za reševanje in prestrukturiranje, pomoči malim in srednje velikim podjetjem, pomoči za zaposlovanje, pomoči za usposabljanje delovne sile, pomoči razvoju nazadujočih urbanih območij; (ii) regionalna pravila: opredeljujejo dodeljevanje pomoči na podlagi regionalnih kriterijev. Regionalne pomoči je možno dodeljevati za začetne investicije, ustvarjanje novih delovnih mest in pod določenimi pogoji za redno poslovanje; (iii) posebna sektorska pravila: obravnavajo politiko EU pri razvoju izbranih sektorjev. V okviru posebnih sektorskih pravil so oblikovane posebne kategorije pomoči za predelovalno industrijo: industrijo sintetičnih vlaken, industrijo motornih vozil, ladjedelništvo in jeklarstvo. Posebne sektorske kategorije so oblikovane še za premogovništvo, transport, kmetijstvo in ribištvo.

Vse državne pomoči predstavljajo na eni strani stroške ali izgube prihodka države in na drugi koristi za prejemnike. Instrumente državnih pomoči z vidika stroškov (ali zmanjšanja prihodkov) države razvrščamo na (Murn, 2001, str. 16–17): (i) dotacije, ki predstavljajo nepovratna sredstva za prejemnike, za državo pa so to izdatki; (ii) kredite pod ugodnimi pogoji, ki predstavljajo izdatke države ali drugih državnih institucij, ki se sicer dajalcu povrnejo, vendar pod drugačnimi pogoji, kot so na trgu: obrestna mera je nižja, odplačilo kredita je lahko odloženo ali so zanj določeni posebni pogoji in podobno; (iii) kredite pod normalnimi tržnimi pogoji, ki jih država daje slabim podjetjem, ki zaradi slabe finančne pozicije kreditov na trgu sploh ne morejo dobiti, predstavljajo izdatke države, katerih vrnitev skupaj s tržnimi obrestmi je zelo tvegana; (iv) garancije (poročila) kot oblika pomoči, ki za državo predstavljajo potencialni javni dolg ali dejanski dolg v primeru njihove vnovčitve; (v) izgubo dela prihodkov od kupnine državnega premoženja kot razliko med doseženo prodajno ceno državnega premoženja in njegovo tržno vrednostjo; (vi) izgubo dela premoženja zaradi odpisov terjatev države do poslujočih podjetij; (vii) izgubo premoženja zaradi zmanjšanih zneskov poravnave v postopku prisilne poravnave in stečaja, kadar država nastopa v neenakopravnem položaju upnice v primerjavi z drugimi upniki; (ix) izgubo dela prihodkov zaradi namerno povečane amortizacije (nad normalno) z namenom zmanjšanja dobička, od katerega so podjetja dolžna plačati davek; (x) zmanjšanje prihodkov zaradi odpisa davčnih dolgov, davčnih olajšav, zmanjšanja socialnih obveznosti posameznim podjetjem, zamikov pri plačevanju davkov in prispevkov; (xi) konverzija dolgov v lastninske deleže s prisilno poravnavo ali brez nje v primerih, ko država nastopa pod slabšimi pogoji kot drugi udeleženci konverzije.

### 7.3 INVESTICIJE IN DRŽAVNE POMOČI V SLOVENIJI

Kot smo že dejali, sta v Sloveniji najpomembnejša nacionalna instrumenta, s katerima se financirajo razvojni programi, investicije in državne pomoči. Zakon o javnih financah je v proces priprave proračuna (prvič v državnem proračunu za leto 2001) uvedel večletno načrtovanje izdatkov za investicije in državne pomoči v obliki načrta razvojnih programov, ki so razdelani po področjih proračunske porabe (23 področij) in se pripravljajo za obdobje štirih let (Zakon o javnih financah, 1999, 2000, 2001, 2002). Načrt razvojnih programov predstavlja tisti del proračunskih izdatkov, ki se nanašajo na razvojno vlogo države, in naj bi bil usklajen z dolgoročnimi razvojnimi dokumenti. Ta del proračunskih izdatkov ni že vnaprej določen na podlagi zakonov ali ustave (na primer izdatki za plače, pokojninsko in invalidsko zavarovanje, zdravstveno zavarovanje) in z njim lahko vlada vpliva na razvoj (investicije, razvojne spodbude itd.). Izdatki za investicije so v okviru ekonomske klasifikacije razvidni v postavkah investicijski odhodki in investicijski transferji. V primeru, da gre za investicijo, ki vsebuje elemente državne pomoči (v skladu z zakonom o nadzoru nad državnimi pomočmi), je potrebno upoštevati tudi podatke o državnih pomočeh.

Podrobnejši podatki o strukturi investicij po namenu so možni šele od leta 2001, saj je zakon o javnih financah v proces priprave državnega proračuna šele za leto 2001 uvedel večletno načrtovanje izdatkov za investicije in državne pomoči v obliki načrta razvojnih programov.

Skupni izdatki za investicije in državne pomoči predstavljajo 16 % vseh izdatkov proračuna, od tega jih je okrog 82 % investicijskega značaja ter 18 % državnih pomoči. Od teh izdatkov predstavljajo izdatki, ki se pokrivajo iz proračunskih sredstev, 75 %. Ostale vire sofinanciranja predstavljajo viri občin in drugi viri (Predpristopni ekonomski program, 2002, str. 18).

**Tabela 19: Državni proračun – struktura izdatkov za investicije po namenih v obdobju 2002–2005 (v %)**

|   | 2002       | 2003       | 2004       | 2005       |
|---|------------|------------|------------|------------|
| <i>Promet</i>                             | 40         | 40         | 38         | 38         |
| <i>Gospodarstvo</i>                       | 7          | 7          | 6          | 7          |
| <i>Kmetijstvo, gozdarstvo in prehrana</i> | 16         | 19         | 16         | 18         |
| <i>Znanost, šolstvo in šport</i>          | 6          | 6          | 6          | 6          |
| <i>Okolje in prostor</i>                  | 8          | 7          | 3          | 2          |
| <i>Drugi</i>                              | 23         | 22         | 31         | 28         |
| <b>SKUPAJ</b>                             | <b>100</b> | <b>100</b> | <b>100</b> | <b>100</b> |

Vir: Predpristopni ekonomski program, 2002, str. 18.

Tabela 19 kaže, da je predvidena struktura izdatkov po namenu v naslednjih letih dokaj stabilna, pretežni del je namenjen transportu, vključno z infrastrukturo ter telekomunikacijami. Največji delež je namenjen izgradnji avtocest (Predpristopni ekonomski program, 2002, str. 18).



Sistem nadzora nad državnimi pomočmi je bil v Sloveniji vzpostavljen leta 2000. Sprejet je bil zakon (Zakon o nadzoru državnih pomoči, 2000, 2001) in več podzakonskih predpisov. V Sloveniji so državne pomoči po zakonu o državnih pomočeh opredeljene kot odhodki ali zmanjšani prihodki države, ki pomenijo korist za prejemnika državne pomoči ter mu tako zagotavljajo določeno konkurenčno prednost in so namenjeni financiranju ali sofinanciranju programov prejemnikov državnih pomoči, ki se ukvarjajo s tržno proizvodnjo blaga in storitev. Opredeljene so kot individualne pomoči znanemu prejemniku ali kot splošne sheme državnih pomoči vnaprej neznanim prejemnikom.

Podatki o obsegu, sektorski strukturi ter osnovnih skupinah in kategorijah državnih pomoči pa so na voljo od leta 1998, saj je Slovenija prvo poročilo o državnih pomočeh pripravila leta 1999. V nadaljevanju bomo predstavili celotni obseg, sektorsko strukturo ter osnovne skupine in kategorije državnih pomoči v Sloveniji in EU.

#### **7.4 OBSEG, SEKTORSKA STRUKTURA TER OSNOVNE SKUPINE IN KATEGORIJE DRŽAVNIH POMOČI V EU IN SLOVENIJI**

Podatki o državnih pomočeh v EU so v letnih poročilih. Potreba po sistematičnem spremljanju državnih pomoči je bila v EU zaznana leta 1985 in ob koncu tega leta je bil ustanovljen oddelek, ki je začel pripravljati letna poročila o državnih pomočeh za EU in njene članice (Murn, 2002, str. 29). V letu 2001 je bilo pripravljeno deveto letno poročilo, ki zajema podatke za obdobje 1997–1999. Kljub desetletnim prizadevanjem Evropski komisiji še ni uspelo pridobiti popolnih podatkov o državnih pomočeh v posameznih državah članicah.

Slovenija se je v 65. členu Evropskega sporazuma o pridružitvi med Republiko Slovenijo na eni strani in evropskimi skupnostmi in državami članicami, ki delujejo v okviru EU, na drugi strani, zavezala, da letno poroča o skupnem znesku in razdelitvi danih sredstev državnih pomoči (Četrto poročilo o državnih pomočeh v Sloveniji, 2002, str. 4). Prvo poročilo je bilo pripravljeno leta 1999, lani pa je izšlo četrto, ki zajema obdobje 1999–2001. V poročilu niso zajete pomoči, ki so bile dodeljene na občinskih ravneh.

**Tabela 20: Obseg državnih pomoči v EU (delež v BDP v %)**

| <i>Kazalec</i>        | <i>1990–1992</i> | <i>1992–1994</i> | <i>1994–1996</i> | <i>1996–1998</i> | <i>1997–1999</i> |
|-----------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| <i>Državne pomoči</i> | 1,80             | 1,50             | 1,32             | 1,12             | 1,18             |

*Vir: Murn, 2002, str. 34.*

Za državne pomoči so države članice EU v obdobju 1996–1998 namenile letno povprečno 1,12 % BDP, kar je precej manj kot v obdobju 1990–1992 (glej Tab. 20, na str. 93). V obdobju 1997–1999 so s popolnejšim zajetjem pomoči kmetijstvu državne pomoči znašale letno povprečno 1,18 % BDP. Med posameznimi državami so bile v zadnjem obdobju najvišje državne pomoči, merjene v BDP posameznih držav, na Finskem (1,74 %),

Portugalskem (1,56 %) in v Belgiji (1,41 %), najnižje pa v Veliki Britaniji (0,60 %), na Švedskem (0,84 %), Nizozemskem (0,90 %) in na Danskem (1,08 %). Grčija, Irska in Portugalska imajo državne pomoči višje od evropskega povprečja, Španija pa v okviru povprečja (Murn, 2002, str. 34).

Celotni obseg dodeljenih državnih pomoči je v EU sorazmerno visok, vendar se po letu 1990 znižuje, kar pogojujejo tudi naslednji razlogi (Bogataj, 1999, str. 23): (i) povečan nadzor nad dodeljevanjem državnih pomoči v državah članicah ter večja preglednost pri izvajanju pravnih pravil, (ii) maastrichtski konvergenčni kriteriji, ki določajo pogoje za vstop v EMU, zlasti javnofinančna kriterija (3-odstotni proračunski primanjkljaj in 60-odstotni javni dolg) močno zmanjšujeta javnofinančne možnosti držav pri dodeljevanju državnih pomoči, in (iii) del državnih pomoči držav članic je bil nadomeščen z dodeljevanjem pomoči iz sredstev EU (strukturnih skladov in drugih institucij).

**Tabela 21: Obseg državnih pomoči v Sloveniji (delež v BDP v %)**

| <i>Kazalec</i>        | <i>1998</i> | <i>1999</i> | <i>2000</i> | <i>2001</i> |
|-----------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <i>Državne pomoči</i> | 2,53        | 2,44        | 2,07        | 2,03        |

*Vir:* Za leti 1998 in 1999: Letno poročilo o državnih pomočeh v Sloveniji za leti 1998 in 1999, 2000.

Za leti 2000 in 2001: Četrto poročilo o državnih pomočeh v Sloveniji (za leta 1999, 2000 2001), 2002.

Obseg poseganja države v podjetniški sektor je Slovenija do leta 1999 lahko spremljala le prek javnofinančne statistike, ki je izkazovala podatke o subvencijah. V letu 1999 je bilo izdelano prvo poročilo o državnih pomočeh v Sloveniji. Poročila so si potem sledila vsako naslednje leto. Podatki kažejo, da se državne pomoči tudi v Sloveniji znižujejo, vendar so v primerjavi z BDP precej višje od evropskega povprečja (glej Tab. 21, na str. 93). Pri tem je potrebno poudariti, da države članice EU prejema tudi strukturne pomoči, zato razlika med višino državnih pomoči in strukturnih pomoči v Sloveniji, med posameznimi članicami in povprečjem EU le ni tako visoka, kot jo izkazuje kazalec delež državnih pomoči v BDP (Murn, 2002, str. 35).

**Tabela 22: Struktura državnih pomoči po glavnih sektorjih v EU (v %)**

| <i>Sektorji</i>  | <i>1992–1994</i>  | <i>1994–1996</i>  | <i>1996–1998</i>  | <i>1997–1999</i>  |
|--|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| <i>Kmetijstvo in ribištvo</i>                                  |                   | 14,2              | 14,6              | 16,0              |
| <i>Transport</i>   | 37,0              | 35,2              | 34,6              | 36,0              |
| <i>Premogovništvo</i>  | 16,0              | 8,7               | 7,8               | 8,0               |
| <i>Predelovalna industrija in ostale storitve</i> <sup>a</sup> | 47,0              | 41,9              | 43,0              | 40,0              |
| <b><i>EU</i></b>   | <b><i>100</i></b> | <b><i>100</i></b> | <b><i>100</i></b> | <b><i>100</i></b> |

*Vir:* Murn, 2002, str. 36.

*Opomba:*<sup>a</sup> Sektor pokriva vse dejavnosti zunaj kmetijstva in ribištva, premogovništva in transporta.

Iz podatkov sektorske strukture državnih pomoči v EU izhaja, da je največ državnih pomoči usmerjenih v predelovalno industrijo in ostale storitve (glej Tab. 22, na str. 94). Strukturni

delež državnih pomoči v predelovalno industrijo se je v zadnjih treh letih (1997–1999) v primerjavi z obdobjem 1992–1994 močno znižal, kar za 7 odstotnih točk.

Deleži pomoči kmetijstvu in ribištvu kažejo tendenco rasti, kar je tudi posledica večjega zajetja podatkov o pomočeh (Murn, 2002, str. 36). Po strukturnem zniževanju pomoči transportu v obdobju od 1992 do 1998 so v zadnjem obdobju 1997–1999 pomoči ponovno narasle. Znižujejo pa se strukturni deleži državnih pomoči v premogovništvu.

**Tabela 23: Struktura državnih pomoči po glavnih sektorjih v Sloveniji (v %)**

| <i>Sektorji</i>   | <i>1988</i>       | <i>1999</i>       | <i>2000</i>       | <i>2001</i>       |
|---|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| <i>Kmetijstvo in ribištvo</i>                                 | 20,88             | 30,28             | 45,91             | 49,36             |
| <i>Transport</i>  | 16,55             | 12,35             | 13,75             | 8,44              |
| <i>Premogovništvo</i>   | 4,10              | 5,43              | 2,82              | 0,05              |
| <i>Predelovalna industrija in ostale storitve<sup>a</sup></i> | 58,47             | 51,94             | 37,52             | 42,15             |
| <b><i>SLOVENIJA</i></b>                                       | <b><i>100</i></b> | <b><i>100</i></b> | <b><i>100</i></b> | <b><i>100</i></b> |

*Vir:* Za leti 1998 in 1999: Letno poročilo o državnih pomočeh v Sloveniji za leti 1998 in 1999, 2000.

Za leti 2000 in 2001: Četrto poročilo o državnih pomočeh v Sloveniji (za leta 1999, 2000 2001), 2002.

*Opomba:* <sup>a</sup> Sektor pokriva vse dejavnosti zunaj kmetijstva in ribištva, premogovništva in transporta.

V sektorski strukturi državnih pomoči vseh državnih pomoči so v Sloveniji najbolj porasle pomoči v kmetijstvu (glej Tab. 23, na str. 94). Pomoči transportu so relativno nizke in se z leti še znižujejo. S postopnim zapiranjem premogovnikov se znižuje tudi delež pomoči, namenjen premogovništvu. Po precejšnjem padcu pomoči predelovalni industriji in ostalim storitvam od leta 1998 do leta 2000 so v letu 2001 porasle in dosegle 42,1-odstotni delež.

Primerjava sektorskih struktur državnih pomoči v Sloveniji in EU kaže, da je v Sloveniji precej drugačna razporeditev pomoči kot v EU (glej Tab. 22, na str. 94 in Tab. 23, na str. 94). Drugačni razporeditvi v veliki meri botruje še nezmožnost črpanja pomoči evropskih strukturnih skladov, kar je posebno vidno v sektorju kmetijstva (Murn, 2002, str. 57). Od preostalih sektorjev je v Sloveniji nekoliko manj pomoči usmerjenih transportnemu sektorju, več pa predelovalni industriji in ostalim storitvam.

Če pogledamo državne pomoč, namenjene predelovalni industriji in ostalim storitvam, ki so sistemizirane po osnovnih skupinah in kategorijah državnih pomoči, vidimo, da so v obravnavanih obdobjih po letu 1990 v EU dodelili več kot 50 % državnih pomoči sektorja prek regionalnih kriterijev (glej Tab. 24, na str. 95). Najmanj državnih pomoči sektorja je usmerjenih posebnim sektorjem, kjer ima strukturni delež državnih pomoči različna gibanja. Med horizontalnimi nameni je v obdobju 1997–1999 povprečno največ pomoči namenjenih raziskovanju in razvoju ter malim in srednje velikim podjetjem.

**Tabela 24: Državne pomoči v predelovalni industriji in ostalih storitvah po skupinah in kategorijah v EU (v%)**

| <i>Sektor/Funkcija</i>         | <i>1994–1996</i> | <i>1995–1997</i> | <i>1996–1998</i> | <i>1997–1999</i> |
|--------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| <i>HORIZONTALNE POMOČI</i>     | 30               | 31               | 35               | 32               |
| Raziskave in razvoj            | 9                | 10               | 11               | 11               |
| Okolje                         | 1                | 1                | 2                | 2                |
| Srednja in mala podjetja       | 7                | 7                | 9                | 10               |
| Trgovina                       | 3                | 2                | 2                | 1                |
| Varčevanje z energijo          | 2                | 3                | 3                | 2                |
| Reševanje in prestrukturiranje |                  |                  |                  | 5                |
| Drugi nameni                   | 7                | 8                | 8                | 1                |
| <i>POSAMEZNI SEKTORJI</i>      | 13               | 12               | 8                | 9                |
| Ladjedelništvo                 | 4                | 4                | 5                | 5                |
| Drugi sektorji                 | 10               | 8                | 3                | 4                |
| <i>REGIONALNE POMOČI</i>       | 56               | 57               | 57               | 59               |
|                                |                  |                  |                  |                  |
| <b>SKUPAJ</b>                  | <b>100</b>       | <b>100</b>       | <b>100</b>       | <b>100</b>       |

Vir: Murn, 2002, str. 42.

Veliko pomoči raziskovanju in razvoju namenjajo v Avstriji, na Danskem, Finskem, v Franciji in na Nizozemskem. Pospesovanju rasti in razvoja malih in srednje velikih podjetij so naklonjeni v Belgiji, Luksemburgu in v Veliki Britaniji. Okoljevarstveni projekti imajo visoko podporo na Danskem, Nizozemskem in na Švedskem. Varčevanje z energijo pa podpirajo predvsem na Danskem in na Nizozemskem. Zanimivo je, da je tudi v državah članicah sorazmerno veliko pomoči namenjenih reševanju in prestrukturiranju, med posameznimi državami pa izstopa Francija s 13 % vseh pomoči predelovalni industriji in storitvam. Posamezni občutljivi sektorji predelovalne industrije imajo dokaj visoko podporo v Španiji (40 %), na Portugalskem (18 %) ter na Finskem in v Franciji (10 %). Večina sektorskih pomoči je usmerjenih v reševanje problemov ladjedelništva, v Španiji in na Portugalskem pa tudi v reševanje drugih občutljivih sektorjev predelovalne industrije. Delež regionalne pomoči je izrazito visok v Grčiji, Italiji in v Nemčiji. Večina pomoči je namenjenih manj razvitim regijam v evropskem merilu (predvsem v Grčiji, Nemčiji, na Irskem in v Italiji), v drugih državah pa manj razvitim regijam v nacionalnem pomenu (Murn, 2002, str. 43).

Primerjava državne pomoči predelovalni industriji in ostalim storitvam, ki so sistemizirane po osnovnih skupinah in kategorijah državnih pomoči, med EU in Slovenijo kaže na določene razlike v razporeditvi (glej Tab. 24, na str. 95 in Tab. 25, na str. 96).

**Tabela 25: Državne pomoči v predelovalni industriji in ostalih storitvah po skupinah in kategorijah v Sloveniji (v%)**

| <i>Sektor/Funkcija</i>     | <i>1999</i> | <i>2000</i> | <i>2001</i> |
|----------------------------|-------------|-------------|-------------|
| <i>HORIZONTALNE POMOČI</i> | 93,4        | 94,2        | 70,6        |
| Raziskave in razvoj        | 31,9        | 13,1        | 12,8        |
| Okolje                     | 8,8         | 6,8         | 13,8        |
| Prestrukturiranje          | 12,5        | 17,0        | 20,5        |
| Mala in srednja podjetja   | 4,5         | 9,3         | 6,7         |
| Zaposlovanje               | 29,4        | 42,3        | 12,3        |
| Usposabljanje              | 2,9         | 1,4         | 1,8         |
| Varčevanje z energijo      | 0,2         | 0,0         | 0,0         |
| Drugi cilji                | 3,2         | 4,3         | 2,7         |
| <i>POSAMEZNI SEKTORJI</i>  | 5,4         | 3,4         | 21,8        |
| Jeklarstvo                 | 4,4         | 2,5         | 19,1        |
| Drugi sektorji             | 1,0         | 0,9         | 2,7         |
| <i>REGIONALNE POMOČI</i>   | 1,2         | 2,4         | 7,6         |
|                            |             |             |             |
| <b>SKUPAJ</b>              | <b>100</b>  | <b>100</b>  | <b>100</b>  |

Vir: Četrto poročilo o državnih pomočeh v Sloveniji (za leta 1999, 2000 in 2001, 2002).

Večino pomoči je v Sloveniji podeljenih prek horizontalnih kriterijev (v letu 2000 kar 94 %, v letu 2001 pa nekaj nad 70 %). S strukturnim znižanjem horizontalnih kriterijev so se v Sloveniji v letu 2001 v primerjavi s predhodnimi leti močno povečale pomoči posebej občutljivim sektorjem, kar je predvsem posledica dodeljevanja zadnjih pomoči jeklarstvu (glej Tab. 25, na str. 96). Strukturni porast pa je zabeležen tudi pri regionalnih pomočeh. V primerjavi s povprečno razporeditvijo pomoči v EU je bistvena razlika predvsem pri regionalnih pomočeh, ki jih Slovenija skorajda nima (komaj 7,6 %), v EU pa je v to kategorijo razporejenih več kot polovica pomoči.

## **8. SKLEP**

Sektor države je pomemben subjekt v narodnem gospodarstvu. Dobro je poznati njegovo delovanje, saj s svojimi izdatki lahko vpliva na gospodarsko aktivnost, njegova dejavnost pa ima pomembne razvojne posledice. Mednarodna primerjava strukture javnofinančnih odhodkov oziroma odhodkov centralne ravni države v primerjavi z gospodarskimi in socialnimi kazalci lahko daje koristno osnovo za usmeritev v analizo, zakaj je pri uporabi sredstev prišlo do porušenega ravnotežja oziroma ali je vlada s svojim delovanjem spodbudno vplivala na razvoj. Spremembe v sestavi ali odstopanja od mednarodnih pravil v primerjavi s kazalci, ki merijo dosežke (uspehe) zastavljenih ciljev, lahko spodbudijo delovanje vlade na določenih področjih.

Empirična analiza temelji na proučevanju delovanja vlade oziroma sektorja države na področju odhodkov centralne ravni države, ki lahko spodbudno vpliva na razvoj. S pomočjo postopka, ki kaže povezavo med višino in strukturo odhodkov centralne ravni države po ekonomskem in funkcionalnem namenu na eni strani in gibanjem izbranih ekonomskih in socialnih kazalcev na drugi strani v obdobju od 1990 do 2000 v izbranih državah EU, dobljeni rezultati empirične

analize kažejo, zlasti za obdobje po letu 1995: (i) da se je struktura odhodkov izboljšala v večini opazovanih držav EU. Države so neposredno zmanjševale tiste postavke, ki so pobegnile nadzoru (plače in transferji). Znižanje izdatkov za plačila obresti v večini držav je verjetno prispevalo k boljši alokaciji razpoložljivih sredstev; (ii) da je bil proces proračunskega prilagajanja, v smeri zniževanja primanjkljaja centralne ravni države in javnega dolga, dosežen brez široko razširjenih negativnih učinkov na ekonomske in socialne kazalce; (iii) da so institucionalni dogodki povzročili določen pritisk na nosilce ekonomskopolitičnih odločitev in prispevali k omejevanju javnofinančnega primanjkljaja in (iv) da vlade s svojim delovanjem niso "proizvajale" manj zaželenih socialnoekonomskih kazalcev oziroma ciljev.

Napredek v povezavi z gospodarskimi in socialnimi cilji, ki so jih dosegle države, kljub zniževanju ravni odhodkov centralne ravni države v BDP kaže, da vlada z razumno ekonomsko politiko in nižjo ravno porabe lahko doseže izboljšanje socialnih in ekonomskih ciljev in s tem spodbudno vpliva na razvoj. Zaključki ne vodijo nazaj k "laissez-faire" gospodarski politiki ali politiki, kjer ima država zelo omejeno vlogo v gospodarstvu. Vlada je torej pomembna in njena razumna ekonomska politika lahko spodbudno vpliva na razvoj tudi z znižanjem javnofinančnih odhodkov in boljšo alokacijo razpoložljivih sredstev.

Institucionalni okvir države je posebno pomemben za javnofinančno politiko. Javnofinančna pravila in institucije ustvarjajo okolje, spodbude in pritisk, na osnovi katerih nosilci gospodarske politike delujejo. Pravila in institucije lahko vplivajo na znižanje neučinkovite javne porabe, visokega primanjkljaja in kopičenja javnega dolga. Empirične analize kažejo, da je v devetdesetih letih prejšnjega stoletja pomen institucij, ki vodijo proračunski proces, pomembna determinanta uspeha doseganja javnofinančne trdnosti in sposobnosti vlad, da ohranjajo visoko stopnjo proračunske discipline. Številne države EU so izboljšale svoj institucionalni okvir pri vodenju proračunskega procesa s prehodom v bolj centraliziran proces. V procesu vstopanja držav v EMU so omejitve, določene z numeričnimi proračunskimi pravili, pri primanjkljaju 3 % BDP in dolgu 60 % BDP predstavljale pomembno institucionalno novost za mnoge države članice EU.

Države članice EU po nekajletnem prizadevanju za doseg javnofinančne discipline in stabilnosti vstopajo v novo fazo proračunskih reform, kjer velik izziv predstavlja vzdrževanje in nadaljnje izboljševanje proračunske discipline in povečevanje vzdržnosti javnih financ. Zato je možno pričakovati pomemben premik pri upravljanju z javnimi financami. Pri tem ne gre za natančen zemljevid poti reform, ampak za predstavitev primernih proračunskih institucij in javnofinančnih pravil, ki naj bi utrdila proračunski pritisk in izboljšala kvaliteto javnofinančnih odhodkov (programsko orientirani izdatki pri tem predstavljajo poseben pomen). Proračunske institucije, ki krepijo spodbude za preudarno javnofinančno politiko z omejevanjem naraščajočih posegov v pripravljanje, sprejemanje in izvrševanje proračuna, so bile spoznane kot pomemben dejavnik za učinkovitost programsko orientiranih izdatkov in nadzor nad javnofinančnim primanjkljajem. Javnofinančna transparentnost v procesih,

institucijah in poročanju o dosežkih predstavlja tudi vedno večji pomen. Javnofinančna pravila, če so dopolnjena z ustreznimi proračunskimi institucijami, lahko pomagajo ustvariti pritisk na naraščajočo javnofinančno politiko. V mnogih državah so ta pravila lahko v obliki ustavnih pravil, zakonskih predpisov, upravnih postopkov ali ostalih oblik nadzora nad primanjkljajem in javnim dolgom.

Sedanja pozornost je posvečena transparentnosti v javnofinančni politiki in njenem razvoju. V smeri izboljšanja javnofinančne transparentnosti, ki jo je identificiral aprila 1998 Interim Committee Sveta guvernerjev IMF v svoji deklaraciji načel Kodeksa dobrega ravnanja na področju transparentnosti javnih financ (Code of Good practices on Fiscal Transparency: Declaration on Principles, 2001, str. 1), naj bi vlada postala odgovornejša, s čimer se poveča njena kredibilnost in javno razumevanje makroekonomskih politik in alternativ. Na podlagi v nadaljevanju povzetih načel je IMF leta 1998 pripravil priročnik o transparentnosti javnih financ, ki poudarja pomembnost jasnih pravil in odgovornosti. Na kratko povzeta načela vsebujejo štiri glavna področja (Manual on Fiscal Transparency, 2001, str. 1–8): (i) jasnost vlog in odgovornosti pomeni, da mora biti državni sektor jasno ločen od ostalega gospodarstva, vloge vodenja politik in upravljalna vloga znotraj državnega sektorja pa morajo biti dobro definirane. Obstajati mora jasen pravni in administrativni okvir za upravljanje z javnimi financami; (ii) javna dostopnost informacij pomeni, da mora javnost imeti dostop do vseh informacij o preteklih in sedanjih gibanjih v javnih financah ter do projekcij javnofinančnih dejavnosti države v prihodnosti. Obstajati mora javna obveza, da bodo publikacije in informacije o javnih financah pravočasno na voljo; (iii) odprto pripravljane, izvajanje in poročanje o proračunu pomeni, da morajo proračunski dokumenti opredeliti cilje javnofinančne politike, makroekonomski okvir in predpostavljeno ekonomsko politiko, ki je osnova za proračun, ter opredeliti glavna javnofinančna tveganja. Podatki o proračunu morajo biti klasificirani in predstavljeni na način, ki omogoča analizo uspešnosti politike in njihovo zanesljivost; postopki izvajanja in nadzora odobrenih proračunskih izdatkov morajo biti jasno določeni; (iv) neodvisno zagotavljanje pravilnosti in resničnosti pomeni, da mora biti resničnost oziroma pravilnost javnofinančnih informacij predmet javne in neodvisne presoje. Leta 2001 je tudi Slovenija pripravila svoje prvo poročilo o transparentnosti javnih financ in ga poslala IMF.

Slovenijo smo v analizo vključili posebej. Njena mednarodna prisotnost je vse večja. Najpomembnejši mednarodni vidik Slovenije je vključevanje v EU. Slovenija se zato primerja z EU. Glede na predvideno članstvo Slovenije v EU in Evropski denarni uniji se bo morala Slovenija pri opredeljevanju ciljev in izvajanja javnofinančne politike postopoma prilagajati usklajevanju politike držav članic EU.

Dobljeni rezultati empirične analize za Slovenijo kažejo: (i) da se je struktura odhodkov poslabšala. Struktura odhodkov v BDP kaže, da njihov obseg ne odstopa pomembneje od

povprečja opazovanih držav EU in tudi osnovne značilnosti strukture v Sloveniji so podobne značilnostim države blaginje. Medtem ko so v opazovanih državah EU zlasti po letu 1995 v povprečju, v primerjavi z BDP, najbolj upadle prav komponente odhodkov centralne ravni države, ki so do tedaj največ prispevale k rasti le-teh (plače, transferji in plačila obresti) in s tem v povprečju vplivale na izboljšanje javnofinančne pozicije v teh državah, je Slovenija po letu 1995 slabšala svojo javnofinančno pozicijo; povečevala je primanjkljaj in javni dolg v primerjavi z BDP. K skupni rasti odhodkov pa so prispevali prav izdatki za plače in transferje ter izdatki za obresti. Potencialne dolgoročne težave, ki jih razkriva spreminjanje strukture odhodkov po letu 1995, na videz niso izrazite, vendar je značilno, da so porasle prav komponente izdatkov, ki so na osnovi empiričnih dokazov najnevarnejše za zdravje javnih financ; (ii) struktura odhodkov centralne ravni države po funkcionalnem namenu kaže, da v krajšem časovnem obdobju Slovenija ni dosegla večjih strukturnih premikov, saj so predvsem na občutljivih področjih (na primer plače, socialni izdatki) le-ti možni v daljšem časovnem obdobju, saj zahtevajo široko družbeno obravnavo (konsenz) in močno politično voljo države; (iii) da je vlada s svojim delovanjem povzročila izboljšanje socialnih in ekonomskih kazalcev. Vendar je bilo to izboljšanje doseženo s povečanjem primanjkljaja bilance centralne ravni države, ki je vodilo v povečanje ravni javnega dolga v primerjavi z BDP in kaže na večjo državno razsipnost in slabšanje javnofinančne pozicije države. To nakazuje, da je bila v Sloveniji "produktivnost" dodatnega trošenja države, z namenom izboljševanja socialnih in ekonomskih ciljev, manjša kot v izbranih državah EU.

V Sloveniji predstavljajo: (i) obsežno delo na reformi sistema javnega financiranja, (ii) načrt razvojnih programov, ki prikazuje izdatke, namenjene za investicije in državne pomoči, in (iii) dvostopenjski proračunski postopek, pomembne institucionalne korake k večji razvojni naravnosti in učinkovitosti javnofinančnih odhodkov.

S prehodom v novo tisočletje tudi razvite države stopnjujejo prizadevanja za krepitev ključnih dejavnikov, ki opredeljujejo na znanju temelječo družbo in hkrati povečujejo konkurenčnost gospodarstev: (i) izobraževanje (še posebej terciarno), (ii) raziskave, razvoj in inoviranje ter (iii) intenzivna uporaba informacijsko-komunikacijske tehnologije. Vsi trije dejavniki so med seboj neločljivo povezani in samo usklajeni napor na vseh področjih dajejo dobre rezultate, na kar opozarja tudi aktivnost Evropske komisije.

Na področju javnofinančnih odhodkov vlada lahko s spremljanjem in vrednotenjem razvoja omogoča oceno, v kolikšni meri dejanski razvoj sledi ciljem, ki si jih je postavila, da jih bo dosegla s svojim delovanjem. Na področju javnofinančnih odhodkov je zato za Slovenijo pomembno: (i) da sistem in metodologijo javnih financ še naprej usklajuje z mednarodno prakso, (ii) izboljšuje transparentnost in odgovornost tako pri razpolaganju s proračunskimi sredstvi kot pri upravljanju, spremljanju in ocenjevanju izvajanja proračuna in (iii) prestrukturira javnofinančne odhodke v smeri večjega financiranja izdatkov, ki bodo



spodbudno vplivali na razvoj; področje človeškega kapitala, od njega bo vse bolj odvisen nadaljnji razvoj države (vlaganje v izobraževanje in usposabljanje ter zdravje), ter področje raziskav in tehnološkega razvoja. Prestrukturiranje odhodkov je potrebno, ker jih v sedanji višini glede na BDP ni mogoče financirati brez dodatnega zadolževanja in ker njihova sedanja sestava in nefleksibilnost onemogočata večji prispevek javnih financ k razvoju.

## 9. LITERATURA

1. Alesina Alberto, Perotti Roberto: Fiscal Expansions and Fiscal Adjustments in OECD Countries. Working Paper. Massachusetts: National Bureau of Economic Research – NBER, 1995. 38 str.
2. Alesina Alberto, Perotti Roberto: Budget Deficits and Budget Institutions. Working Paper. Washington: International Monetary Fund, 1996. 32 str.
3. Alesina Alberto, Perotti Roberto: Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects. Working Paper. Washington: International Monetary Fund, 1996a. 46 str.
4. Allen Richard, Tommasi Daniel: Managing Public Expenditure. Paris: SIGMA, OECD, 2001. 500 str.
5. Atkinson Paul, van den Noord Paul: Managing Public Expenditure: Some Emerging Policy Issues and a Framework for Analysis. Working Paper. Paris: OECD, 2001. 53 str.
6. Bogataj Maja: Nadzor nad državnimi pomočmi v pravni ureditvi Evropske skupnosti, prilagajanje Slovenije. Magistrska naloga. Ljubljana: Pravna fakulteta, 1999. 166 str.
7. Bole Velimir: Fiskalni položaj javnofinančnega sektorja in pokojninski sistem. Gospodarska gibanja. Ljubljana: Ekonomski institut pravne fakultete, 1998, str. 23–39.
8. Brumby Jim, Cangiano Marko: Public Expenditure Management Reform and Fiscal Consolidation in OECD Countries. 5th International Conference Institutions in Transition. Otočec: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj, 2000. 32 str.
9. Chu Ke-young et al.: Unproductive Public Expenditures. Pamphlet Series No. 48. Washington: International Monetary Fund, 1995. 67 str.  
[URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/pam/pam48/pam48con.html>], 20.8.2002.
10. Colander David C.: Economics. Fourth Edition. New York: McGraw-Hill, 2001. 787 str.
11. Čok Mitja et al.: Javne finance v Sloveniji. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2001. 89 str.
12. Economic Outlook, 71(2002), 1. Paris: OECD, 2002. 268 str.
13. Foelster Stefan, Henrekson Magnus: Growth and the Public Sector: A Critique of the Critics. European Journal of Political Economy, 15(1999), 2, str. 337–358.
14. Gemmell Norman: Wagner's Law, Relative Prices and the Size of the Public Sector. Manchester: The Manchester School of Economic and Social Studies, 1993. 377 str.
15. Gerson Philip: The Impact of Fiscal Policy Variables on Output growth. Working Paper. Washington: International Monetary Fund, 1998. 74 str.
16. Giavazzi Francesco, Pagano Maurizio: Can Severe Fiscal Contractions be Expansionary? Tales of Two Small European Countries. Massachusetts: National Bureau of Economic Research, 1990, str. 75-122.
17. Gupta Sanjeev, Verhoeven Marijn, Tiongson Erwin: Does Higher Government Spending Buy Better Results in Education and Health Care? Working Paper. Washington: International Monetary Fund, 1999. 25 str.
18. Human Development Report. New York/Oxford: United Nations Development Program and Oxford University Press, 1999. 262 str.

19. Human Development Report. New York/Oxford: United Nations Development Program and Oxford University Press, 2002. 277 str.
20. Jesensko poročilo 1998. Analize, raziskave in razvoj. Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj, 1998. 113 str.
21. Jesensko poročilo 2001. Analize, raziskave in razvoj. Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj, 2001. 175 str.
22. Kamnar Helena, Pogačar Bojan: K rezultatom usmerjen proračun ter oblikovanje programsko-funkcionalne strukture državnega proračuna. Zbornik 3. izobraževalnega seminarja o javnih finančah in državnem revidiranju. Portorož: Zveza ekonomistov Slovenije, 2001, str. 37–50.
23. Kamnar Helena, Pogačar Bojan: Prve izkušnje z dvostopenjskim proračunskim postopkom. Zbornik 3. izobraževalnega seminarja o javnih finančah in državnem revidiranju. Portorož: Zveza ekonomistov Slovenije, 2001a, str. 7–18.
24. Kovač Bogomir: Nekateri vidiki politično-ekonomske analize sodobne vloge države in trga v Sloveniji. Teorija in praksa, Ljubljana, 37(2000), 3, str. 509–525.
25. Kovačič Art, Stanovnik Peter: Sistem indikatorjev nacionalne konkurenčnosti. Zaključno poročilo. Ljubljana: Inštitut za ekonomska raziskovanja, 2001. 40 str.
26. Lybeck Johan. A., Henrekson Magnus: Explaining the Growth of Government. Amsterdam: North-Holland, 1988. 396 str.
27. Matičič Cene: Nobelovci s področja ekonomije 1969–2000. Ljubljana: Cankarjeva založba, 2002. 167 str.
28. Meke Mojca: Sodobne teorije o ekonomski vlogi države. Diplomsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 1993. 54 str.
29. Murn Ana: Vladne finančne intervencije v gospodarstvu; subvencije v Sloveniji. Ljubljana: Inštitut za ekonomska raziskovanja, 1998. 79 str.
30. Murn Ana: Državne in strukturne pomoči v EU, posameznih državah EU in v Sloveniji. Delovni zvezki. Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj, 2000. 83 str.
31. Murn Ana: Industrijska politika in državne pomoči v Evropski uniji in v Sloveniji. Delovni zvezki. Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj, 2002. 69 str.
32. Musgrave Richard Abel: The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy. New York: McGraw-Hill, 1959. 513 str.
33. Naqvi Syed Nawab H.: The Nature of Economic Development. World Development, Great Britain, 23(1995), 4, str. 543–556.
34. North Douglass: Economic Performance Through Time. The American Economic Review, 84(1994), 3, str. 359–368.
35. North Douglass: Institutions, Institutional Change, and Economic Performance. United Kingdom: Cambridge University Press, 1990. 152 str. V slovenščini: Institucije, institucionalne spremembe in gospodarska uspešnost. Ljubljana: Temeljna dela, 1998.
36. Pečarić Mario, Fredotović Maja, Nikolić Nikša: New Role of the State in Enterprise Fostering in the Countries in Transition. Montanheiro Luiz, et al., ed., Public and Private Sector Partnerships: Fostering Enterprise. Sheffield: Sheffield Hallam University, 1998, str. 439–448.

37. Persson Torsten, Tabellini Guido: Political Institutions and Policy Outcomes: What are the Stylized Facts? Working Paper. London: Center for Economic Policy Research, 2001. 38 str.
38. Pomladansko poročilo 2002, Analize, raziskave in razvoj. Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj, 2002. 167 str.
39. Poročilo o človekovem razvoju, Slovenija 2000–2001. Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj, 2001. 135 str.
40. Poročilo o razvoju. Analize, raziskave in razvoj. Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj, 2002. 189 str.
41. Poročilo o razvoju 2003. Analize, raziskave in razvoj. Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj, 2003. 199 str.
42. Public finances in EMU – 2000. European Economy. Reports and Studies, No. 3. Luxembourg: European Commission, Directorate General for Economic and Financial Affairs, 2000a. 279 str.
43. Public finances in EMU – 2002. European Economy. Reports and Studies, No. 3. Luxembourg: European Commission, Directorate General for Economic and Financial Affairs, 2002. 298 str.
44. Reviglio Franco: Budgetary Transparency for Public Expenditure Control. Working Paper. Washington: International Monetary Fund, 2001. 30 str.
45. Robbins Lionel: What Role for Government Expenditure? In Edmund Phelps, ed. New York: W.W. Norton & Company, Inc., 1962, str. 82–133.
46. Rop Anton: Državni izdatki in gospodarska rast pri nas in v svetu. Magistrska naloga. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 1991. 108 str.
47. Rupnik Lado: Javnofinančni pojmovnik s slovensko-angleško-nemško-francoskim slovarčkom. Slovenski inštitut za revizijo. Ljubljana: Zveza računovodij, finančnikov in revizorjev Slovenije, 1997. 196 str.
48. Sab Sanda, Smith Stephen C.: Human Capital Convergence: A Joint Estimation Approach. Staff Papers. Washington: International Monetary Fund, 49(2002), 2, str. 202–211.
49. Seljak Janko: Kazalec uravnoveženega razvoja. Analize, raziskave in razvoj. Ljubljana: Urad za makroekonomske analize in razvoj, 2001. 195 str.
50. Senjur Marjan: Makroekonomija. Maribor: MER Evrocenter, 2001. 423 str.
51. Senjur Marjan: Razvojna ekonomika – teorije in politike gospodarske rasti in razvoja. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2002. 732 str.
52. Stanovnik Tine: Javne finance. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2002. 237 str.
53. Strategija gospodarskega razvoja Slovenije 2001–2006. Ljubljana: Urad za makroekonomske analize in razvoj, 2001. 136 str.
54. Tanzi Vito: The Changing Role of the State in the Economy: A Historical Perspective. Working Paper. Washington: International Monetary Fund, 1997. 28 str.
55. Tanzi Vito, Howell H. Zee: Fiscal Policy and Long-Run Growth. Working Paper. Washington: International Monetary Fund, 1996. 32 str.

56. Tanzi Vito, Schuknecht Ludger: Reconsidering the Fiscal Role of Government: The International Perspective. *American Economic Review, Papers and Proceedings*, Washington, 87(1997), str.164–168.
57. Tanzi Vito: Corruption Around the World. Working Paper. Washington: International Monetary Fund, 1998. 39 str.
58. Tanzi Vito: The Role of the State and the Quality of the Public Sector. Working Paper. Washington: International Monetary Fund, 2000. 27 str.
59. Tanzi Vito, Schuknecht Ludger: Public Spending in the 20<sup>th</sup> Century: A Global Perspective. United Kingdom: Cambridge University Press, 2000. 291 str.
60. Tanzi Vito, Tsibouris George: Fiscal Reform Over Ten Years of Transition. Working Paper. Washington: International Monetary Fund, 2000. 31 str.
61. Tarschys Daniel: The Growth of Public Expenditures – Nine Models of Explanation. *Scandinavian Political Studies*, 1975. 238 str.
62. The contribution of public finances to growth and employment: Improving quality and sustainability. Brussels: European Commission, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, COM 846, 2000. 85 str.
63. Todaro Michael P.: Economic Development. New York: Longman, 1994. 719 str.
64. Vencelj Stane: Mednarodne primerjave javne porabe med Slovenijo in nekaterimi drugimi državami. Ljubljana: Ministrstvo za finance, 1993. 66 str., 53 tbl.
65. Von Hagen Juergen, Hallett Andrew Hughes, Strauch Rolf: Budgetary Consolidation in EMU. *Economic Papers*. Brussels.: European Commission, 2001. 138 str.
66. Wagner Adolph: Grundlegung der politischen Oekonomie. Leipzig: C. F. Wintersche Verlagshandlung, 1893. 929 str.
67. World Development Report: The State in a Changing World. World Bank New York: Oxford University Press, 1997. 265 str.
68. Zemljič Petra: Načrtovanje in poročanje o doseženih ciljih in rezultatih v sektorju država. 11. statistični dnevi. Zbornik. Radenci: Statistični urad Republike Slovenije, 2001, str. 309–322.
69. Žebre Magdalena: Strukturni kazalniki – nova statistična naloga držav kandidatk. *Statistična sporočila*, 1(2002). Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije, 2002. str. 21–32.

## **10. VIRI**

1. A Manual on Government finance Statistics. Washington: International Monetary Fund, 1986. 373 str.
2. Bilten javnih financ. Ljubljana: Ministrstvo za finance, 5(2003), 1, str. 111–115.
3. Code of Good Practices on Fiscal Transparency: Declaration on Principles. Washington: International Monetary Fund, 2001. 5 str.
4. Četrto poročilo o državnih pomočeh v Sloveniji (za leta 1999, 2000 in 2001) (Poročevalec Državnega zbora RS, št. 79/02).
5. Državni razvojni program (Poročevalec Državnega zbora RS, št. 6/02).

6. Economic Forecasts, Spring 2(2002). Brussels: European Commission, Directorate General for Economic and Financial Affairs, 2002. 133 str.
7. Ekonomska klasifikacija javnofinančnih prihodkov in odhodkov, finančnih terjatev in naložb, zadolževanja in odplačila dolga. Metodološki priročnik. Ljubljana: Ministrstvo za finance, 2002. 74 str.
8. Evropska unija in njeni cilji. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve, Urad za organizacijo in razvoj uprave, Upravna akademija, 2002. 68 str.
9. Funkcionalna klasifikacija javnofinančnih izdatkov, COFOG. Metodološki priročnik. Ljubljana: Ministrstvo za finance, 2000. 51 str.
10. Government Finance Statistics Manual. Washington: International Monetary Fund, 2001. 199 str.
11. Government Finance Statistics Yearbook 2001. Washington: International Monetary Fund, 2001. 508 str.
12. Institucionalna klasifikacija pravnih oseb, ki se razvrščajo v sektor države. Ljubljana: Ministrstvo za finance, 2002. 75 str.
13. Institucionalna klasifikacija pravnih oseb, ki se razvrščajo v sektor države (Uradni list RS, št. 56/98).
14. Letno poročilo o državnih pomočeh v Sloveniji za leti 1998 in 1999 (Poročevalec Državnega zbora RS št. 47/00).
15. Manual on Fiscal Transparency. Revised version. Washington: International Monetary Fund, 2001. 81 str.
16. New Cronos Eurostat, 2002.  
[URL:[http://europa.eu.int/newcronos/access/.../aggs/aggs\\_gdp/a\\_gdp\\_c.html](http://europa.eu.int/newcronos/access/.../aggs/aggs_gdp/a_gdp_c.html)], 14.8.2002.
17. Odredba o določitvi neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov (Uradni list RS, št. 13/00, 97/01).
18. Odredba o evidentiranju in izkazovanju javnofinančnih prihodkov in drugih prejemkov in odhodkov in drugih izdatkov, sredstev in obveznosti do virov sredstev (Uradni list RS, št. 1/99, 16/99, 48/99, 72/99, 74/99).
19. Odredba o funkcionalni klasifikaciji javnofinančnih izdatkov (Uradni list RS, št. 43/00).
20. Odredba o funkcionalno-programski klasifikaciji izdatkov državnega proračuna (Uradni list RS, št. 43/00).
21. Predlog državnega proračuna Republike Slovenije za leto 2001 (Poročevalec Državnega zbora RS, št. 16/01).
22. Predpristopni ekonomski program. Ljubljana: Vlada RS, 2002. 76 str., 13 tbl.
23. Proračunski memorandum za leti 2002 in 2003 (Poročevalec Državnega zbora RS, št. 81/01).
24. Proračunski memorandum za leti 2003 in 2004 (Poročevalec Državnega zbora RS, št. 96/02).
25. Prva statistična objava – strukturni kazalniki, št. 4. Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije, 2003. 13 str.
26. Strategija gospodarskega razvoja Slovenije (Poročevalec Državnega zbora RS, št. 6/02).

27. Uredba o uvedbi in uporabi standardne klasifikacije institucionalnih sektorjev (Uradni list RS, št. 56/98).
28. Uredba o podlagah in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna (Uradni list RS, št. 56/00).
29. Uredba o podlagah in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna (Uradni list RS, št. 45/02).
30. Vencelj Stane: Nova metodologija javnih financ mednarodnega denarnega sklada (Government Finance Statistics Manual 2001) in potrebne spremembe v izkazovanju bilanc širšega sektorja države v Republiki Sloveniji. Predstavljeno na okrogli mizi "Javnofinančne statistike" v okviru 12. statističnih dnevov, Radenci, 25.–27. novembra, 2002. Radenci: Ministrstvo za finance, 2002. 38 str.
31. Zaključki seminarja Reforma priprave državnega proračuna in potrebne administrativne spremembe. Ljubljana: Ministrstvo za finance, 2000. 44 str.
32. Zakon o izvrševanju proračuna RS za leto 2000 (Uradni list RS, št. 9/00).
33. Zakon o javnih financah (Uradni list RS, št. 79/99, 124/00).
34. Zakon o javnih skladih (Uradni list RS, št. 22/00).
35. Zakon o nadzoru državnih pomoči (Uradni list RS, št. 1/00, 30/01).
36. Zakon o plačilnem prometu (Uradni list RS, št. 30/02).
37. Zakon o računovodstvu (Uradni list RS, št. 23/99).

## ***SLOVARČEK SLOVENSКИH PREVODOV TUJIH IZRAZOV***

|   |  |
|---|--|
| Accrual basis principle                                   | Načelo obračuna po nastanku dogodka  |
| A Manual of Government Finance Statistics                 | Priročnik javnofinančne statistike   |
| Balance of Payment Manual                                 | Priročnik plačilne bilance   |
| Benefit system  | Sistem podpor  |
| Broad Economic Policy Guidelines (BEPG)                   | Splošne usmeritve ekonomske in proračunske politike držav članic EU              |
| Budgetary consolidation                                   | Proračunska trdnost (utrditev)   |
| Cash basis principle                                      | Načelo denarnega toka  |
| Central government expenditure                            | Odhodki centralne ravni države (državni proračun, skladi socialnega zavarovanja) |
| Classification of the Functions of Government (COFOG)     | Funkcionalna klasifikacija javnofinančnih odhodkov                               |
| Code of conduct   | Pravila za spremljanje programov stabilnosti in konvergenčnih programov          |
| Code of good practices on fiscal transparency             | Kodeks (pravila) dobrega ravnanja na področju transparentnosti javnih financ     |
| Consumption puzzle  | Potrošna uganka  |
| Directorate General for Economic and Economies of scale   | Generalni direktorat za ekonomske in Ekonomije obsega                            |
| European System of Accounts (ESA)                         | Evropski sistem računov  |
| Excessive deficit procedure                               | Postopek presežnega primanjkljaja  |
| Externalities   | Zunanji učinki   |
| Financial Affairs (DG EFCIN)                              | finančne zadeve  |
| General government  | Sektor države  |
| General government debt                                   | Javni dolg   |
| General government expenditure                            | Javnofinančni odhodki  |
| Government  | Vlada  |
| Government Finance Statistics (GFS)                       | Javnofinančna statistika   |
| Human development index (HDI)                             | Indeks človekovega razvoja   |
| Human resources   | Človeški viri  |
| Intangible investment                                     | Investicije v neopredmetena sredstva (neotipljive investicije)                   |
| Laissez-faire   | Svobodna menjava   |
| Outcome   | Rezultat   |
| Output  | Proizvod   |
| Public social expenditures                                | Javni socialni izdatki   |
| Redistribution  | Prerazdelitev  |
| Stability and Growth Pact (SGP)                           | Dogovor o stabilnosti in rasti   |
| Statistical Office of the European Communities (EUROSTAT) | Statistični urad Evropske skupnosti  |



System of National Accounts (SNA)  
Switching strategy  
United National Development Program  
(UNDP)

Sistem nacionalnih računov  
Preklopitvena strategija (strategija preklopa)  
Program združenih narodov za razvoj



