

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

DIPLOMSKO DELO

TIMOTEJ GALA

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

DIPLOMSKO DELO

RAZVOJ JAVNEGA SEKTORJA V ITALIJI

Ljubljana, maj 2002

TIMOTEJ GALA

IZJAVA

Študent/ka _____ izjavljam, da sem avtor/ica tega
diplomskega dela, ki sem ga napisal/a pod mentorstvom
_____ in dovolim objavo diplomskega
dela na fakultetinih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne _____.

Podpis: _____

KAZALO

1. UVOD	1
2. SPLOŠNO O JAVNEM SEKTORJU	2
2.1 DEFINICIJA IN FUNKCIJE JAVNEGA SEKTORJA.....	2
2.2 OBLIKE RAZVOJA JAVNEGA SEKTORJA.....	3
2.3 JAVNI SEKTOR V ITALIJI.....	3
3. RAZVOJ JAVNEGA SEKTORJA V ITALIJI DO LETA 1914	4
3.1 SPLOŠNE RAZMERE V OBDOBJU	4
3.2 JAVNI PRIHODKI	6
3.3 JAVNI IZDATKI	6
3.4 POSAMEZNE EKONOMSKE KATEGORIJE.....	7
3.4.1 OBRAMBA	7
3.4.2 ŠOLSTVO.....	7
3.4.3 SOCIALNA VARNOST.....	8
3.5 JAVNA PODJETJA IN INVESTICIJE.....	9
3.6 ZAPOSLENOST	9
3.7 MEDNARODNE PRIMERJAVE.....	9
4. RAZVOJ JAVNEGA SEKTORJA V ITALIJI V OBDOBJU 1914-1945	10
4.1 SPLOŠNE RAZMERE V OBDOBJU	10
4.2 JAVNI PRIHODKI	12
4.3 JAVNI IZDATKI	13
4.4 POSAMEZNE EKONOMSKE KATEGORIJE.....	14
4.4.1 OBRAMBA	14
4.4.2 ŠOLSTVO.....	16
4.4.3 SOCIALNA VARNOST.....	16
4.5 JAVNA PODJETJA IN INVESTICIJE.....	16
4.6 ZAPOSLENOST	17
4.7 MEDNARODNE PRIMERJAVE.....	18
5. RAZVOJ JAVNEGA SEKTORJA V ITALIJI V OBDOBJU 1945-1970	19
5.1 SPLOŠNE RAZMERE V OBDOBJU	19
5.2 JAVNI PRIHODKI	20
5.3 JAVNI IZDATKI	21
5.4 POSAMEZNE EKONOMSKE KATEGORIJE.....	23
5.4.1 OBRAMBA	23
5.4.3 SOCIALNA VARNOST.....	24
5.5 JAVNA PODJETJA IN INVESTICIJE.....	25
5.6 ZAPOSLENOST	26
5.7 MEDNARODNE PRIMERJAVE.....	26
6. RAZVOJ JAVNEGA SEKTORJA V ITALIJI PO LETU 1970	28

6.1 SPLOŠNE RAZMERE V OBDOBJU	28
6.2 JAVNI PRIHODKI	29
6.3 JAVNI IZDATKI	31
6.4 POSAMEZNE EKONOMSKE KATEGORIJE.....	33
6.4.1 OBRAMBA	33
6.4.2 ŠOLSTVO	34
6.4.3 SOCIALNA VARNOST.....	34
6.5 JAVNA PODJETJA IN INVESTICIJE	35
6.6 ZAPOSLENOST	37
6.7 MEDNARODNE PRIMERJAVE	38
7. SKLEP	40
LITERATURA	41
VIRI	41

1. UVOD

Današnje gospodarstvo si je nemogoče predstavljati brez države in njenega vpliva, ki jo ima pri oblikovanju in delovanju le-tega. Vloga države je bila sprva omejena na zagotavljanje obrambe in reda, vendar se je sčasoma razširila na šolstvo, socialno varnost in druge storitve brez katerih si danes ne moremo predstavljati vsakdanjega življenja. Javni sektor se je oblikoval glede na okolje in razmere v danem trenutku in danes v sodobnem mešanem gospodarstvu dosega v nekaterih državah tudi polovico družbenega proizvoda.

Prvo poglavje je namenjeno splošni obravnavi javnega sektorja, njegovega pomena in nalog v sodobnem gospodarstvu. V njem so pojasnjeni nekateri osnovni pojmi in podane definicije, ki so potrebne za lažje razumevanje celotne diplomske naloge.

Sledijo štiri poglavja, ki analizirajo razvoj italijanskega javnega sektorja v posameznem obdobju. Obdobja so razdeljena na podlagi pomembnejših zgodovinskih dogodkov, ki so bistveno vplivala na razvoj svetovnega gospodarstva ter italijanskega javnega sektorja.

Štiri poglavja so razdeljena na več podpoglavij, ki so si po strukturi podobna. Na začetku vsakega poglavja so najprej opisane splošne razmere v obravnavanem obdobju. Sledi analiza javnih financ, predvsem z vidika javnih prihodkov in izdatkov. Nato so obravnavane nekatere pomembnejše ekonomske kategorije, ki so pomembne z vidika javnega sektorja. Naslednji podpoglavji se nanašata na zaposlenost v javnem sektorju ter javna podjetja in investicije. Vsako poglavje se konča z mednarodno primerjavo javnega sektorja oziroma pomembnejših elementov, ki omogočajo lažje razumevanje smernic in intenziteto razvoja javnega sektorja v Italiji glede na ostale razvite države v svetu.

Pri analiziranju omenjenih poglavij sem naletel na težave pri zbiranju podatkov. Za obdelavo italijanskega javnega sektorja takoj po drugi svetovni vojni ni bilo večjih težav in ovir. Le-te pa so se pokazale pri iskanju podatkov in gradiva v predhodnih obdobjih, predvsem pred prvo svetovno vojno, ki niso še podrobneje obdelana s vidika razvoja javnega sektorja. Podobno je prišlo do pomanjkanja gradiva oziroma omejen dostop do virov na internetu pri obdelavi nekaterih poglavij, ki obravnavajo javni sektor po letu 1990.

Diplomska naloga se konča s sklepom, v katerem je podan kratek povzetek vsakega poglavja.

2. SPLOŠNO O JAVNEM SEKTORJU

2.1 DEFINICIJA IN FUNKCIJE JAVNEGA SEKTORJA

Gospodarski sistem v vsaki državi je sestavljen iz privatnega in javnega sektorja. Medtem, ko privatni sektor sestavljajo različni osebki in institucije na strani ponudbe in povpraševanja, je javni sektor tisti del gospodarstva, katerega delovanje je povezano z državo. Država je z javnimi podjetji in institucijami lastnica javnega sektorja ter ga upravlja.

Javni sektor torej sestavljajo država, javna nefinančna podjetja in javne finančne institucije. Pojem države vključuje centralne organe in upravo, lokalne in regionalne organe. Javna podjetja, ki jih vodi in ima v lasti država, spadajo v skupino javnih nefinančnih institucij. Finančna podjetja pod vodstvom države ali v njeni lasti pa tvorijo skupino javnih finančnih institucij (Penev, 1999, str. 2).

Javni sektor opravlja tri osnovne funkcije (Musgrave, 1993, str. 6-15):

- alokacijska funkcija
- razdelitvena funkcija
- stabilizacijska funkcija

Z alokacijsko funkcijo država deli produkcijske oziroma finančne vire na produkcijo javnih in privatnih dobrin. Poleg tega se viri delijo tudi znotraj produkcije javnih dobrin. Pomembnost te funkcije je zaradi nekaterih dobrin, ki jih tržni mehanizem ne more zagotoviti oziroma jih zagotovi na neučinkovit način. To so javne dobrine. K alokacijski funkciji je dodana tudi »regulatorna funkcija«, preko katere država zagotavlja in ureja institucije in pravni red (Stanovnik, 1998, str. 1).

Prerazdelitvena funkcija se uvršča med pomembnejše funkcije javnega sektorja, saj z njo država prerazporedi oziroma razdeli dohodek. S tem naj bi zagotavljala spremenljivo delitev dohodka in dobrin. Razlikujejo se načela po katerih poteka razdelitev dobrin in dohodka. Medtem, ko se pri zagotavljanju dobrin upošteva enakost oskrbe, se pri delitvi dohodka oziroma pri denarnih izplačilih upošteva tudi obseg prispevkov posameznika. Razdelitev v veliki meri poteka preko javnih izdatkov, s katerimi država financira določene dejavnosti v gospodarstvu in zagotavlja delovanje šolstva, zdravstva, obrambe, kulture, pravnega reda in drugih javnih storitev (Stanovnik, 1998, str. 5).

S stabilizacijsko funkcijo skuša država doseči nekatere makroekonomske cilje, kot so visoka raven zaposlenosti, zadovoljivi saldo tekočega računa plačilne bilance, visoko gospodarsko rast in stabilnost cen. Za doseganje teh ciljev se država poslužuje kombinacije monetarnih in fiskalnih instrumentov, kar pa povzroča nemalo težav. Cilji so v medsebojni interakciji in nemalokrat izboljšanje stanja enega povzroči poslabšanje drugega, kar zelo omejuje delovanje države.

2.2 OBLIKE RAZVOJA JAVNEGA SEKTORJA

Obnašanje javnega sektorja v prejšnjem stoletju se je po državah razlikovalo. Na njegov razvoj so bistveno vplivale tudi politične sile, ki so vodile državo v določenem trenutku. Medtem, ko so bile na eni strani kapitalistične države, v katerih se je vloga javnega sektorja skozi desetletja počasi večala, so vzporedno delovali tudi socialistični, fašistični in nacistični sistemi, v katerih je bila večina gospodarstva v lasti države.

V zadnjih tridesetih letih se je obseg javnega sektorja in s tem vpletenost države v gospodarstvo znatno povečala. Na področju zagotavljanja storitev so se predvsem povečali izdatki za socialno varnost in zdravstvo. Z novimi reformami so posegli na delovanje šolstva in sodstva. V industriji pa se je vloga javnega sektorja oblikovala na različne načine. Med najbolj znanimi so (Trotman-Dickenson, 1996, str. 360):

- nacionalizacija določenih podjetij
- preoblikovanje vladnih oddelkov v javna podjetja
- denacionalizacija
- deregularizacija državnih monopolov
- pridobivanje lastninskih deležev v določenih podjetjih
- privatizacija
- ustanavljanje javnih podjetij v sektorjih, kjer ni prisotnih privatnih podjetij

Z nacionalizacijo, ustanavljanjem javnih podjetij in večanjem lastninskih deležev države se povečuje njena vloga v gospodarstvu. Razlogi za takšno ukrepanje so različni. Med drugim se s tem porazdeljuje lastništvo v škodo bogatih, zasleduje se višjo stopnjo zaposlenosti in njeno večjo stabilnost, preprečuje se socialno nezadovoljstvo, učinkoviteje se izrablja naravne vire, ohranja se pod nadzorom strateško pomembne panoge in omogoča preživetje nekaterih neprofitnih toda pomembnih panog, ki brez pomoči države ne bi mogle preživeti (Trotman- Dickenson, 1996, str. 362).

Na drugi strani pa ukrepi kot so deregulacija, denacionalizacija in privatizacija zmanjšujejo vlogo države v gospodarstvu in omogočajo svobodnejše delovanje podjetij in celotnega tržnega mehanizma. Povečanje učinkovitosti, zmanjšanje potreb zadolževanja javnega sektorja, zmanjšanje vpletenosti države pri odločanju v podjetju, zmanjšanje pritiskov na plače v javnem sektorju, povečanje deleža lastništva, spodbujanje zaposlenih pri vlaganju v delnice in pridobivanje političnih točk so glavni razlogi za tovrstne ukrepe (Vickers, Yarrow, 1998, str. 157).

2.3 JAVNI SEKTOR V ITALIJI

V Italiji je javni sektor razdeljen na tri ravni. V prvo raven spada javna uprava, ki združuje institucije, katerih naloga je razdelitev dohodka in zagotavljanje storitev, ki niso namenjene prodaji. Javna uprava je razdeljena na tri dele:

- Centralna uprava, ki vključuje vlado z ministrstvi in ustanove, ki opravljajo funkcije za celotno državo.

- Lokalne uprave, ki vključuje institucije, katerih naloga je opravljanje funkcij za določen del države (regija, občina in provinca)
- Socialne ustanove, ki zagotavljajo socialne storitve na državni in lokalni ravni.

Pod javni sektor spadajo institucije javne uprave in javna podjetja, katerih produkti in storitve so namenjene prodaji. V to skupino se uvrščajo železnice, pošta, telekomunikacije in podobno. Razširjeni javni sektor pa poleg javnega sektorja sestavlja še ENEL (Ente Nazionale per Energia e Elettrica – Nacionalna ustanova za energijo in elektriko).

Posebnost italijanskega gospodarstva je nezmožnost jasne ločitve med privatnim in javnim sektorjem. Predvsem velja omeniti bančni sektor, ki je po zakonu opredeljen kot del javnega sektorja.

3. RAZVOJ JAVNEGA SEKTORJA V ITALIJI DO LETA 1914

3.1 SPLOŠNE RAZMERE V OBDOBJU

V prvi polovici devetnajstega stoletja je bilo zaznati dve struji ekonomske politike tako v Italiji kot drugod po Evropi. Prva je bila ideja »laissez-faire«, katere zagovorniki so zagovarjali večjo politično in osebno svobodo s čim manjšo vlogo države. Druga pa je bila takorekoč v rokah države, ki je z novimi pobudami za reformo administracije in fiskalnega sistema ter predvsem s povečanjem fiskalnega pritiska in izdatkov v obliki javnih del, pričela z večjo vpletenostjo države v gospodarstvu. Obe tendenci sta si bili v nasprotju. Ideologija »laissez-faire« ni imela politične moči, saj je le-ta bila v rokah meščanstva, ki so po revoluciji leta 1848 s pomočjo starih vplivnežev oblikovali novo ekonomsko in birokratsko moč. Vendar se je intervencija države razlikovala od predhodnih protekcionističnih oblik, ko je počasi razvila učinkovitejše birokratske strukture, odpravila stoletja dolge privilegije, poenotila in klasificirala sistem carin, promovirala industrijo in nove instrumente za finančno posredovanje (Toniolo, 1990, str. 44).

Leta 1861, po nastanku kraljevine, je Italija veljala za šesto silo v Evropi, vendar zgolj po demografskih kazalnikih, nikakor pa tudi ne glede na politični status in ekonomske razmere. Politično je bila namreč Italija takoimenovana satelitska, podložniška država Francije z nezadostno razvitimi notranjimi zmogljivostmi in z razbitim finančnim sistemom (Toniolo, 1990, str. 48-51).

Nizka raven akumulacije in dohodka na prebivalca ter velike razlike med regijami so bili glavni problemi kraljevine Italije. Predvsem slednji je državi povzročal velike težave, saj je bil »dualizem« oziroma velika razlika v razvitosti med severom in jugom že prisoten. Industrializirana severo-zahodna regija s pismenostjo okoli 55% (Piemont in Lombardija) in na drugi strani zelo nerazviti južni del države z nepismenostjo, ki je v nekaterih delih presegala 90% (kraljevina Sicilije in Sardinija). Kmetijstvo je imelo podobne pogoje

povsod po Italiji, vendar je nastala velika vrzel ob veliki sezonski brezposelnosti med kmeti.

Šestdeseta leta so bila v znamenju pesimizma in nezadovoljive rasti italijanskega gospodarstva, saj le-to ni kazalo izboljšanja, kakor je bilo napovedano ob združitvi. K temu je pripomogla še vojna, ki je izbruhnila med Italijo in Avstro-Ogrsko kot Prusko zaveznico. Ta je še dodatno izčrpala že tako slabe finančne vire potem, ko je morala Italija plačati vojno odškodnino, ki je bila eden glavnih vzrokov, da je leta 1873 izbruhnila finančna kriza. Če k vsemu temu dodamo še nestabilne notranje razmere, nenehno prevladujoče boje med različnimi lokalnimi interesi, težave pri komunikaciji med severom in jugom (jezikovno Italija še ni bila združena), pomanjkanje večinske podpore pri prebivalstvu, je bila prevladujoča negativna klima v tistem času stvaren pokazatelj razmer (Toniolo, 1990, str. 60-61).

Z izbruhom te finančne krize po celi Evropi, se je začelo obdobje dvajsetletne depresije. Cene so skozi celotno obdobje padale. Najbolj je bilo na udaru kmetijstvo, saj so se na trgu pojavili ameriški izdelki, ki so bili cenejši. Tudi prosta trgovina pa je kmalu postala ovirana, saj se je po celi Evropi začelo uporabljati protekcionistične ukrepe. Carine pa so se sčasoma razširile tudi na druge sektorje.

Tudi v italijanskem kmetijstvu so se razmere močno poslabšale. Kljub temu pa je nepričakovano industrijska produkcija beležila pozitivne rezultate. Po letu 1876 so v parlamentarni revoluciji prišli na oblast levičarji, ki so spremenili politiko predvsem na področju šolstva in sociale. Deset let kasneje pa se je začela najhujša kriza, ki je doživela vrh leta 1893. Industrijska produkcija je padla in zaostri se je trgovinska vojna s Francijo. Nakopičili so se nerešljivi problemi, ki so na ceste pognali cele množice ljudi. Največ demonstracij je bilo na jugu države, ki pa niso bistveno vplivale na spremembe. Stanje se je izboljšalo kot posledica boljših razmer v svetu (Tonioli, 1990, str. 85-87).

Obdobje, od leta 1896 do prve svetovne vojne, so italijanski zgodovinarji poimenovali »Giolittijeva doba«, ki je sovpadala z izjemnim razcvetom v svetovni ekonomiji (Toniolo, 1990, str. 98). Med dejavnike, ki so oblikovali to obdobje, so proučevalci vključili tudi drugo industrijsko revolucijo, kar je pomenilo širitev in uporabo elektrike kot vira energije, motorja z notranjim izgorevanjem ter drugih inovacij po vseh sektorjih industrije, ki so povzročili dolga obdobja ekspanzije.

Značilno za to obdobje je bila višja rast BDP-ja v primerjavi s prebivalstvom, kar se je zgodilo prvič v sto letih. Tako se je povečalo število dobrin in storitev, ki so bile dostopne povprečnemu državljanu. Sprememba glede na predhodnih 30 let je bila tolikšna, da imajo mnogi zgodovinarji to obdobje za začetek moderne ekonomske rasti v Italiji (Toniolo, 1990, str. 98-100).

3.2 JAVNI PRIHODKI

Glavni viri prihodkov so bili posredni davki, ki so jim sledili neposredni davki in drugi prispevki. Do polovice 19. stoletja so bili prihodki ločeni med posameznimi državicami. Po združitvi leta 1861 pa so postavili skupen davčni sistem. Potreba po poenotenju zakonodaje je doživela velika negotovanja zaradi prekinitve dolgoletnih tradicij posameznih regij. Zaradi velikih primanjkljajev je bilo potrebno povečati prihodke. V parlament je bil vložen zakon o poenotenju poštnih dajatev, dajatev na cerkveno zemljišče in zakon o državnih koncesijah. Na celotno državo so razširili davek na sol in tobak, ki sta bili državni monopol.

Leta 1863 so po predlogu finančnega ministra Sella sprejeli davek na dohodek, ki pa ni bistveno prispeval k povišanju prihodkov, saj je v prvih letih njegov delež v celotnih prihodkih znašal le okoli 4% (Toniolo, 1990, str.56). Sellovi poskusi povečati prihodke so se izjalovili zaradi vojne. Po koncu vojne so sledili poskusi reforme obstoječih neposrednih davkov in povečanja posrednih davkov, predvsem dajatev na pšenico. Izredni prihodki, ki so jih pridobili z prodajo cerkvenih zemljišč, so dosegli kratkotrajen uspeh. Ponovno je bil uveden davek na donos javnega dolga. Do sredine sedemdesetih let so predvsem izboljšali učinkovitost pobiranja davkov, kar je znašalo leta 1873 1010 milijonov lir (Toniolo, 1990, str. 63).

V osemdesetih letih se je delež prihodkov v celotnem nacionalnem dohodku gibal med 12% in 13%, vendar pa je bila rast izdatkov proti koncu desetletja višja, kar je pomenilo večanje proračunskega primanjkljaja. Do začetka devetdesetih je delež prihodkov zaradi slabših razmer upadel za odstotno točko. Zopet se je povečal na predhodno raven, ki je znašala 13% in takšna ostala do začetka prve svetovne vojne.

3.3 JAVNI IZDATKI

V povprečju je bil delež javnih izdatkov v celotnem nacionalnem dohodku v obdobju 1861 do 1910 okoli 11%. Vendar pa so razni dogodki v tistem času povzročili precejšnja odstopanja. Leta 1866 je vojna z Avstro-Ogrsko povzročila realno povečanje javnih izdatkov za 43%, kar pa ni vplivalo na izdatke naslednjih let, saj se je delež le-teh do leta 1880 zopet gibal konstantno, okoli 11%. Nekoliko se je povečal v letu 1870 zaradi višjih izdatkov za vojsko. Med leti 1880 in 1889 je letna stopnja rasti javnih izdatkov znašala 6.3%, kar je bila med drugim posledica povečanja izdatkov za obrambo. V naslednjih dvajsetih letih je delež javnih izdatkov v nacionalnem dohodku postopoma padel iz 18% na 10%. Med prvo svetovno vojno je ponovno zrasel do 59% (leta 1918) (Toniolo, 1990, str. 17).

Struktura javnih izdatkov, prikazana v tabeli 1 kaže, da sta se v času miru delež za obrambo in javni dolg gibala med 75% in 80%. Izdatki za vojsko so leta 1896 znašali 4% nacionalnega dohodka. Med leti 1861-76 so ti izdatki skoraj dosegli bruto investicije. Leta 1908, v obdobju Giolittija, so znašali izdatki za obrambo 2% javnih izdatkov, vendar so ponovno narasli na 5% do leta 1913 (Toniolo, 1990, str. 17).

Plačila obresti so bila odvisna od primanjkljajev, ki so jih dosegli v predhodnih obdobjih. Za obdobje 1862-74 je bil značilen visok javni primanjkljaj. Med vojno leta 1866 je dosegel vrh z 8% nacionalnega dohodka. Po letu 1875 so proračun uskladili do te mere, da je v naslednjih desetih letih primanjkljaj dosegel zadovoljivo raven. Med leti 1886 in 1893 se je primanjkljaj zopet občutno povečal. Po letu 1899 pa so ga z uravnovešeno proračunsko politiko uspeli znatno znižati - leta 1907 so celo dosegli 1% proračunskega presežka. Začetek vojne pa je zaradi velikih izdatkov za vojsko zopet povzročil velik primanjkljaj.

Tabela 1: Struktura javnih izdatkov v Italiji v obdobju 1862-1919

Leto	Obresti na javni dolg in administracija	Obramba	Sodstvo in policija	Transferji gospodarstvu	Ostalo
1862	37,2	39,1	3,0	17,0	3,7
1876	62,5	20,3	2,3	12,4	2,5
1888	54,4	27,4	2,0	14,6	1,6
1896	58,2	25,8	1,9	11,5	2,6
1908	52,4	22,7	2,1	20,6	2,2
1913	39,7	35,9	1,6	18,5	4,3
1919	11,6	82,7	1,1	3,0	1,6

Vir: Toniolo, tabela 2.4.

3.4 POSAMEZNE EKONOMSKE KATEGORIJE

3.4.1 OBRAMBA

Izdatki za obrambo so poleg financiranja javnega dolga predstavljali največji delež v celotnih javnih izdatkih skozi celotno obdobje. Takoj po nastanku kraljevine Italije je delež znašal 39%. Eno leto pred izbruhom vojne z Avstro-Ogrsko je močno narasel, potem pa se je do leta 1876 spustil na 20.3%. V osemdesetih letih je prišlo do povečanja izdatkov, kot posledica vzdrževanja vojske in plač uslužbencev. Nato je do prve svetovne vojne delež za obrambo ponovno padel na okoli 20%. Predvsem v začetku 20. stoletja, ko so bile razmere tako v svetu kot v Italiji nadvse ugodne, so bili javni izdatki usmerjeni v druge sektorje. Skokovito pa so izdatki za vojsko porasli leta 1913, ko se je pričela mobilizacija za prvo svetovno vojno.

3.4.2 ŠOLSTVO

Še pred združitvijo Italije, leta 1959, so uvedli tako imenovan Cassatijev zakon, ki je razdelil osnovno šolo na dve obdobji po štiri leta. Razen nekaj redkih izjem, so bile vse izobraževalne institucije javne in jih je financirala država. Število vpisanih v osnovne šole se je s približno 10.000 leta 1961 povečalo na okoli 35.000 leta 1914 (Toniolo, 1978, str. 138-140).

Delež, ki ga je država prispevala za izobraževanje, se je gibal med 82% in 86% v obdobju od leta 1883 do leta 1912. Delež celotnih izdatkov za šolstvo v BDP se je gibal okoli 1% in se je na koncu obdobja podvojil.

S prihodom levo usmerjenih strank na oblast (leta 1876), je bilo uvedeno obvezno štiriletno osnovnošolsko izobraževanje, ki se je leta 1883 podaljšalo na osem let. Zaradi velikega vpliva Vatikana, so dosegli nacionalizacijo šolstva šele leta 1911.¹

Tabela 2: Delež javnih izdatkov v celotnih izdatkih za izobrazbo in v BDP v Italiji v obdobju 1883 - 1912

Leto	Izdatki v mio lirah	% javnih izdatkov	% v BDP
1883	108	82	1,0
1889	138	84	1,2
1891	143	84	1,1
1898	154	81	1,2
1907	258	84	1,4
1912	440	86	2,0

Vir: Toniolo, 1978, str. 142.

3.4.3 SOCIALNA VARNOST

Po združitvi Italije so bili na oblasti dobrih petnajst let »desničarji«, katerih socialna politika ni kaj dosti zanimala, saj jo niso prepoznali za legitimno. Tako je bila vloga države na tem področju zelo majhna. Po letu 1876 pa so se razmere spremenile in oblast je prišla v roke levo usmerjenih strank, ki so v svojih programih že imele nekatere postavke socialnega varstva. Takrat je država prevzela odgovornost za zagotovitev nekaterih socialnih storitev. Problem pa je bil v uresničevanju le-teh.

Takrat je prišel do izraza problem razdelitve države na bogatejši sever in revni jug. Tam je bilo največ revnega prebivalstva, za katere je bilo najmanj poskrbljeno.

Leta 1888 so sprejeli novo zdravstveno reformo, ki se je lotila vprašanja varstva zdravja državljanov. Čeprav je bila sprejeta kot omogočanje storitev v obliki nadzora zdravja in ne kot zdravstvena pomoč, je to pomenilo začetek modernega zdravstvenega sistema.²

Leta 1898 so zagotovili obvezno zavarovanje za delavce, ki je vključevalo zaščito v primeru bolezni, invalidnosti, starosti in nenamerne brezposelnosti. Do prve svetovne vojne se je obseg storitev postopoma širil.³

Sistem socialnega zavarovanja se je razvijal zelo počasi. Leta 1905 je bil le 1% delavcev pokojninsko zavarovanih, 6% je imelo zdravstveno zavarovanje in 9% je bilo zavarovanih proti poškodbam.⁴

¹ <http://www.riccati.it/reitalia/interna/govsx.htm>

² http://www.riccati.it/reitalia/interna/crispi_1.htm

³ <http://www.eduvinet.de/eduvinet/it015.htm#5>.

⁴ http://www.ed.ac.uk/social_policy/6NovLectNotes.rtf

3.5 JAVNA PODJETJA IN INVESTICIJE

Z združitvijo kraljevine Italije je država konkretnije vstopila v gospodarski prostor. Največja naloga, ki so se je lotili, je bila povečanje železniškega omrežja, ki je leta 1960 znašalo okoli 2000 kilometrov, kar je bilo primerljivo zgolj s Španijo. Do leta 1865 so z javnimi deli dokončali še dodatnih 1400 kilometrov proge. Istega leta pa so izdali tudi prvi »Italijanski železniški zakon«, ki je urejal koncesije za štiri velika podjetja in reorganiziral sistem vladnih prispevkov za gradnjo in vodenje železnic.

Investicije v javna dela so leta 1861 predstavljale 47% celotnih bruto investicij v državi. Zaradi vojne so leta 1866 nenadoma padle in se nekaj let držale na nizki ravni. Že konec sedemdesetih let pa se je delež gibal okoli 25%. Delež se je gibal tudi glede na razmere v gospodarstvu. Tako je v osemdesetih padel pod 10% in se šele z velikim vzponom gospodarstva začel povečevati s povprečno letno stopnjo 9.3% v devetdesetih letih do začetka prve svetovne vojne (Toniolo, 1990, str. 65-66).

3.6 ZAPOSLENOST

Delež zaposlenih v javnem sektorju je v zadnjih dvajsetih letih devetnajstega stoletja zrasel z 4.8% leta 1881 na 6.1% leta 1900. Največji del javnih uslužbencev je bilo zaposlenih v javni in lokalni upravi, ki je dosegla tudi največjo rast. Rasel je tudi delež zaposlenih v izobraževalnem sektorju, ki se je nenehno povečeval, zahvaljujoč uvedbi obveznega brezplačnega šolanja. Zatem je imela največ zaposlenih pošta, kateri so sledila druga storitvena javna podjetja.⁵

3.7 MEDNARODNE PRIMERJAVE

Italija je bila kar se tiče deleža javnih izdatkov v BDP, v evropskem povprečju. Do začetka prve svetovne vojne sta imeli le Nemčija in Francija nekoliko višje deleže, med 17% in 18%. Velika Britanija (13%) in Italija (10%) pa sta presegli delež v ZDA, ki je znašal 8%.

Tabela 3: Delež izdatkov za šolstvo v BDP v različnih državah v obdobju 1860-1910

Leto	FRA	VB	ZDA	NEM	ITA
1860	0,4	-	0,8	1,0	-
1880	0,9	0,9	1,1	1,6	1,0
1900	1,3	1,3	1,7	1,9	1,2
1910	-	-	-	-	2,0

Vir: Toniolo, 1978, str. 144.

⁵ <http://www.cronologia.it/storia/a1900.htm>

Pomen šolstva v državah se je v drugi polovici devetnajstega stoletja in na začetku dvajsetega povečeval, kar je razvidno tudi v počasi naraščajočem deležu javnih izdatkov namenjenemu šolstvu. Delež je v vseh državah, tudi v Italiji, znašal približno enako in se gibal v isti smeri.

4. RAZVOJ JAVNEGA SEKTORJA V ITALIJI V OBDOBJU 1914-1945

4.1 SPLOŠNE RAZMERE V OBDOBJU

Po prvi svetovni vojni se je Italija, tako kot druge evropske države, znašla v težkem finančnem položaju. Zaradi neizpolnenih obljub Versajskega sporazuma, je bilo čutiti veliko razočaranje. Razmere v celotnem gospodarstvu so bilo katastrofalne, vrstili so se socialni nemiri, na jugu je prevladovala trajna brezposelnost, oblast ni imela moči, monarhija je bila pripravljena na kakršnokoli rešitev, ki bi omogočila nadaljevanje režima. V parlamentu sta prevladovala dva nasprotujoča si bloka: katoliška in socialistična stranka.

V tovarnah so delavci ustanavljali delavske svete, se povezovali, vendar za konkretnije korake proti oblasti niso imeli moči in podpore. Veleposestniki in buržuazija, vladajoča razreda z juga in severa, sta se najbolj bala morebitne socialne revolucije. Take razmere so bile kot nalašč za prihod Benita Mussolinija na oblast in širitev fašizma, ki je zaznamoval celotno obdobje med obema vojnama (Gregorič, 1995, str. 3-4).

Poleg že omenjenih problemov, so se fašisti morali spoprijeti še z inflacijo, davki, negativnim saldrom trgovinske bilance, z velikim proračunski primanjkljajem, z odnosi med delavci in delodajalci ter z obnovo proizvodnega sistema. Takratni minister za finance je bil liberalistično usmerjeni Alberto De Stefani, ki je poskusil odpraviti državno intervencijo, kjer je bilo mogoče. Prva leta fašističnega režima so prinesla kljub vsem težavam vidno izboljšanje. Narodni prihodek se je povečal brezposelnost pa zmanjšala. Zunanja trgovina se je povečala za 25%, izboljšal se je sistem notranjega transporta, tako da je leta 1926 Italija dosegla proizvodno raven predvojnega časa.

Izboljšanje splošnih razmer je še dodatno utrdilo na oblast fašizma. To ne bi bilo mogoče brez podpore ekonomskih sil v državi. V teh letih je fašizem nasprotoval intervenciji države v gospodarstvu in se s svojimi prijemi zelo približal liberalizmu. Rezultat je bilo tudi zviševanje industrijskih dobičkov, zaradi katerega pa so se posledično vztrajno zniževale plače delavcev (Gregorič, 1995, str. 8-9).

Po letu 1925, ko je finančni minister postal grof Giuseppe Volpi, se je ekonomska politika Italije korenito spremenila. Glavna značilnost je bil izraziti državni intervencionizem s cilji revalorizacije in stabilizacije lire. Vrednost lire je od leta 1922 vztrajno padala (89,48 lir za angleški funt junija 1922 in 154 lir julija 1926). Konec leta 1927 je vlada v okviru monetarne reforme določila fiksen tečaj na 92,46 lir za funt. Ta vladna poteza je imela velik učinek na celotno gospodarstvo in na razmere v državi.

Posledice so bile vidne predvsem v industrijskemu sektorju z vse bolj opazno vlogo države. Cene in proizvodnja so se znižale, močno je bil prizadet izvoz, industrija se je s podporo države še bolj koncentrirala, zunanjetrgovinski primanjkljaj pa se je povečal (Gregorič, 1995, str. 10-11).

Po zamenjavi ministra Volpija se je v letih 1928 in 1929 stanje nekoliko izboljšalo, ki pa se je nenadoma prekinilo z nastopom svetovne gospodarske krize, kot posledice zloma borze na Wall Steetu, oktobra leta 1929. Posledice je italijansko gospodarstvo začutilo v zunanji trgovini. V naslednjih štirih letih se je zmanjšala za dve tretjini, kar je povečalo trgovinski primanjkljaj. Plače delavcev v večini sektorjev so se nižale in večina se jih je le s težavo prebijalo skozi življenje.

V naslednjih dveh letih se je vlada spoprijela s krizo z različnimi vladnimi programi. Z enim naj bi se dosegla ekonomska samozadostnost države, kar se je tudi zgodilo z vse večjo intervencijo države v gospodarstvu. Leta 1933 so v ta namen ustanovili Zavod za obnovo italijanske industrije (Istituto per la Ricostruzione Industriale – IRI), ki je bil v državni in v zasebni lasti. Naloga zavoda je bila reševanje industrijskih podjetij in bank. Država je tako preko delovanja IRI-ja prišla do nadzora nad največjimi italijanskimi bankami in večino industrijskih podjetij v vseh sektorjih, kjer so bila tveganja najvišja in dobički negotovi. Posledica »podržavljanja« je bilo dejstvo, da je bila Italija leta 1939 država z največjim deležem industrije v državni lasti (Gregorič, 1995, str. 17).

Avtarktična politika, ki jo je prakticirala Italija, je uvedla nekatere protekcionistične ukrepe. Kljub nezadostnim virom in neekonomskimi stroški izkoriščanja, je država ukazala izkoriščati redke surovine. Največja skrb ekonomske politike je bila namenjena uvozu, katerega selekcijo so izvajali s carinami. Njegovo gibanje je bilo odvisno od gibanja izvoza. Po letu 1935 so pri trgovanju uporabljali kliring. Nemčija je bila najpomembnejši kupec in dobavitelj. Z raznimi ukrepi so nadzorovali stanje na deviznem trgu, da so si lahko pridobili dovolj potrebnih deviz za uvoz surovin in polproizvodov.

Obdobje po letu 1935 so zaznamovale imperialistične težnje Mussolinija, ki so se pokazale z zasedbo Etiopije oktobra istega leta. Kljub nasprotovanju vplivnežev in strokovnjakov, da Italija ni pripravljena na kaj takega, se Mussolini ni dal prepričati. Zasedba Etiopije je pahnila Italijo v še resnejše težave, saj je mednarodna skupnost nemudoma odzvala z sankcijami (Gregorič, 1995, str. 22):

- Prepoved izvoza, reeksporta in tranzita vojaškega materiala Italijo in iz nje
- Prepoved odobritve kreditov italijanski vladi ali katerikoli instituciji in pravnim osebam na ozemlju Italije
- Prepoved uvoza italijanskega blaga
- Prepoved izvoza in reeksporta surovin za vojaško industrijo

Kljub zaostrenim razmeram v italijanskem gospodarstvu in strahu med strokovnjaki, je Mussolini dobil pri ljudstvu vso podporo. Zavedajoč se morebitnega zloma celotnega gospodarstva so domači gospodarstveniki svetovali Mussoliniju, naj se umakne, vendar zaman. Na srečo pa je strogo izvajanje sankcij kmalu prenehalo. Sodelovanje pri

takšnem ekonomskem bojkotu so prekinile številne države (ZDA, Japonska, Avstrija, Madžarska in Nemčija), kar je preprečilo predajo Italije, ki bi zagotovo sledila.

Zaradi vojne si je industrija opomogla in zmanjšala se je brezposelnost. Maja leta 1936 je bil kralj Vittorio Emanuele III. razglašen za Etiopskega kralja. 15. maja pa so sankcije prenehale veljati, kar je pomenilo, da se je Italija rešila najhujšega.

V tem času se je pričelo intenzivneje razvijati zavezništvo med Italijo in Nemčijo. V Italiji se je še povečala stopnja državne intervencije zaradi velike javne porabe in povpraševanja in državno vodene distribucije redkih surovin. Vsa industrija je bila podrejena pripravam na bližajočo se vojno. Vstop v vojno je pomenil dvig produkcije na najvišjo raven v zadnjih dvajsetih letih. Do leta 1942 je bil trend rasti pozitiven, potem pa je sledil popoln zlom.

4.2 JAVNI PRIHODKI

Prihodkovna stran javnih financ je bila v času po vojni zelo pomembna, saj je bilo potrebno pridobiti čim več sredstev za krpanje primanjkljaja. Rešitev finančnega problema je bila tako primarna naloga prve vlade. Ravnotežje v bilanci je bilo doseženo leta 1926. V obdobju med obema vojnama je bila rast prihodkovnega razmerja nekoliko počasnejša od izdatkovnega, kar se je vidnejše pokazalo proti koncu tridesetih let.

Na začetku obdobja je davčna politika delovala usklajeno z liberalno politiko fašizma. Ukinila je prehodne davke na vojno, ki so se nanašali na vojno industrijo, kar je pomenilo olajšavo predvsem za razred zavezancev s srednje visokimi dohodki. Skušali so racionalizirati davčni sistem in se znebiti velikega deleža izrednih prihodkov. Med drugim so ukinili tudi davek na dohodek uprave delniških družb, na dividende, na obresti in premije izdanih vrednostnih papirjev ter davek na dodatek dohodkov, višjih od 10000 lir (Toniolo, 1980, str. 47).

Ti ukrepi so vplivali na strukturo prihodkov, saj se je začel povečevati delež posrednih davkov. Leta 1922 je znašal ta delež 94%. V naslednjih letih je le-ta padel na 72%. Tudi uvedba dodatnega progresivnega davka na dohodek ni prekinila trenda padanja deleža neposrednih davkov, ki je leta 1929 znašal 61%.

Ko se je v drugi polovici tridesetih let začelo vojno gospodarstvo, je bilo potrebno najti nove vire financiranja. Vedno bolj je pritiskala tudi inflacija. Uvedli so postopek izrednega financiranja pod imenom »circulari dei capitali« (tokokrog kapitala). Njegov namen je bil izogniti se oziroma kar se da zmanjšati stopnjo inflacije. Namen tega delovanja je bila priprava gospodarstva na vojno in ga obdržati sposobnega za dobavo nujno potrebnih dobrin.

Od konca tridesetih let pa do konca druge svetovne vojne je opazno tudi znatno povečanje posrednih prihodkov. Proti koncu vojne so celo presegli neposredne prihodke. Prav tako je bila višja rast carin in monopolov kot posledica avtarktičnega stanja države.

Tabela 4: Državni prihodki po kategorijah v obdobju 1938 do 1945 (v milijardah lir)

	1938	1939	1940	1941	1942	1945
NEPOSREDNI PRIHODKI	27,56	32,35	34,23	41,23	48,88	128,48
Neposredni davki	6,62	7,23	8,91	9,55	10,82	21,85
Posredni davki	6,09	7,25	8,83	11,20	11,49	49,70
Carine	3,38	7,92	6,39	6,14	6,14	6,87
Monopoli	3,58	3,92	4,50	6,02	8,21	35,78
Drugi prihodki	4,03	4,94	4,40	4,89	5,85	11,12
Izredni prihodki	0,88	1,09	1,20	3,43	6,37	3,16
POSREDNI PRIHODKI	3,04	30,29	21,61	49,80	53,77	92,03
SKUPAJ	30,60	62,64	55,84	91,03	102,65	220,51

Vir: Annuario Statistico, 1950, tabela 442.

4.3 JAVNI IZDATKI

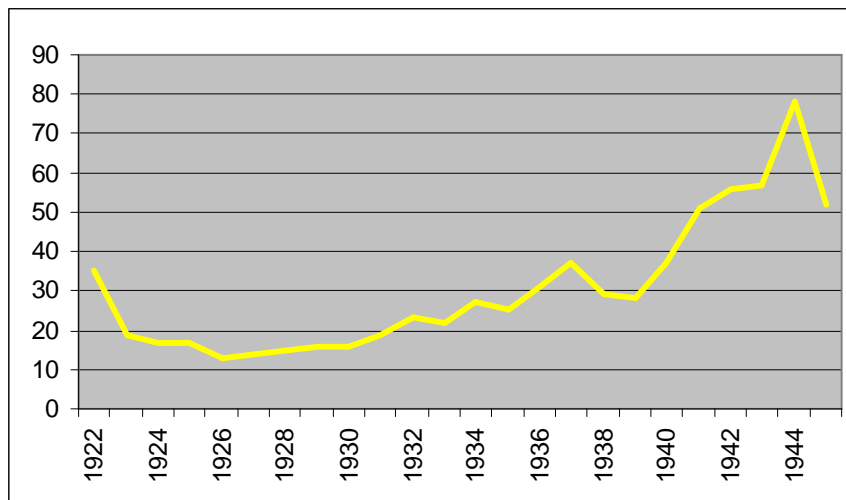
Skoraj enkratno povečanje deleža javnih izdatkov v BDP na začetku dvajsetih let pokaže, da se je javni sektor povečal v primerjavi z predvojnimi obdobjem. Prav tako je za obdobje med obema vojnama značilno, da je bila rast državnih izdatkov hitrejša od rasti BDP-ja. Vedno večji državni intervencionizem je močno vplival na rast in sestavo državnih izdatkov.

Tabela 5: Državni izdatki v Italiji v obdobju 1922-1945

Leto	Izdatki v milijonih lir	Izdatki v % BDP
1922	26334	35
1923	42738	19
1924	32333	17
1925	22033	17
1926	20777	13
1927	23571	14
1928	29396	15
1929	25960	16
1930	21896	16
1931	25076	19
1932	24337	23
1933	23037	22
1934	27219	27
1935	23233	25
1936	65 680	31
1937	43596	37
1938	39932	29
1939	41315	28
1940	60947	37
1941	103249	51
1942	117878	56
1943	155712	57
1944	123780	78
1945	356237	52

Vir: Ciocca, 1976, str. 189.

Slika 1: Gibanje deleža javnih izdatkov v obdobju 1922 – 45



Vir: Tabela 5.

Konec vojne je prinesel Italiji velik javni primanjkljaj, za katerega sanacijo so potrebovali nekaj let. Uspešna začetna leta fašističnega vodenja so finančno situacijo v državi uredila. Na začetku dvajsetih let so finančni primanjkljaj znižali na 7.6% BDP (1922). Nato pa se je v naslednjih letih zopet povečal in presegel 20% leta 1926. Delež izdatkov v BDP se je do začetka tridesetih let gibal med 15% in 20%. Po veliki gospodarski krizi, ki je pretresla ves svet, pa se je začel delež povečevati. Vključevanje države v gospodarske dejavnosti je zahtevalo vedno večje izdatke, ki so omogočali širitev vojne industrije in s tem državnega monopola hkrati pa ustvarili nekaj dodatnih delovnih mest z javnimi deli (Toniolo, 1980, str. 41).

Po letu 1936, ko se je Mussolini opredelil za samozadostno gospodarstvo, se je delež državnih izdatkov dvignil čez 30%. Začelo se je veliko vlaganje v vojno industrijo, vzporedno pa so se povečevale tudi druge postavke v državnih izdatkih, kot so javna dela, šolstvo, sodstvo in socialne storitve.

4.4 POSAMEZNE EKONOMSKE KATEGORIJE

4.4.1 OBRAMBA

V obdobju po prvi svetovni vojni, ko so fašisti prišli na oblast so izdatki za obrambo dosegali pomemben delež v celotnih izdatkih. Do leta 1930 se je delež nenehno spreminjal in se gibal med 20% in 30%. Ekspanzionistične težnje Mussolinija so ta delež v naslednjih letih še povečale. Vojaška industrija je pridobila veliko finančno in ekonomsko moč. Veliko podjetij se je poslužilo raznih instrumentov, ki so kopičili dobičke. Visoke provizije, izmikanje raznim prepovedim o povečanju kapitala in izdajanje obveznic ter razne utaje davkov so bili najpogostejši (Ciocca, 1976, str. 190-192).

Od leta 1936 pa je delež poskočil, saj so se začele priprave na bližnje vojaške pohode, ki naj bi zadovoljili Mussolinijeve kolonijalistične apetite. Potrebno je omeniti, da je bil velik delež izdatkov za obrambo, okoli 60%, namenjen civilnim potrebam, saj je bilo potrebno ustrezno prebivalstvo pripraviti. V bilanci je bilo prikazano kot izredni izdatki.

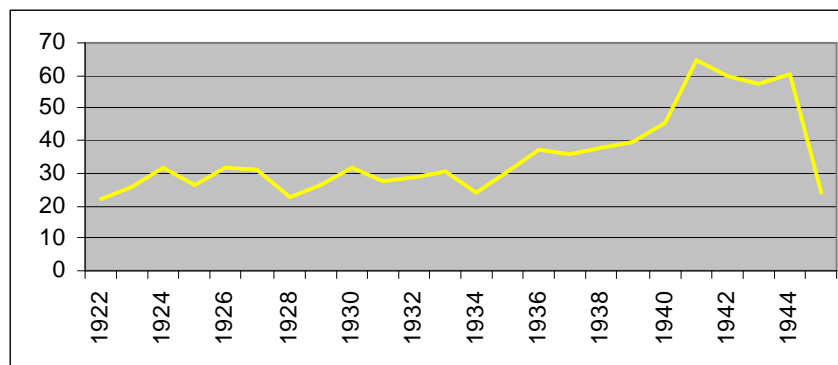
Začetek druge svetovne vojne je pomenil še večji porast izdatkov, ki so v času vojne dosegli več kot 60% in so po kapitulaciji Italije ter zloma gospodarstva leta 1945 dokončno padli na raven iz začetka dvajsetih let.

Tabela 6: Izdatki za obrambo v obdobju 1922-1945

Leto	Izdatki v milijonih lir	Izdatki za obrambo v % celotnih izdatkov
1922	5902	22,4
1923	11045	25,8
1924	10355	32,0
1925	5855	26,6
1926	6567	31,6
1927	7374	31,3
1928	6709	22,8
1929	6812	26,2
1930	6953	31,8
1931	6871	27,4
1932	6979	28,7
1933	7041	30,6
1934	6493	23,9
1935	7152	30,8
1936	13936	37,3
1937	15735	36,1
1938	15087	37,8
1939	16366	39,6
1940	27736	45,5
1941	60710	64,6
1942	70472	59,8
1943	89814	57,7
1944	74989	60,6
1945	85720	24,1

Vir: Ciocca, 1976, str 189.

Slika 2: Gibanje izdatkov za obrambo med obema vojnama (v % BDP)



Vir: Tabela 6.

4.4.2 ŠOLSTVO

Dvajseta leta so pomenila vedno večji pomen izobrazbe in vzpon šolstva. Italijanska vlada je želela izboljšati stopnjo izobrazbe predvsem v južnem delu apeninskega polotoka, Siciliji in Sardiniji, kjer je izobrazbo izpodrival drugačen način življenja in slabše življenjske razmere. Medtem, ko je bil delež nepismenosti v Piemontu na začetku dvajsetih let le okoli 11%, se je na jugu Italije (na Kalabriji, Siciliji, Sardiniji in v Kampaniji) gibal okoli 60%. Toda v večini primerov je ostalo zgolj pri načrtih, saj jih Mussolinijeva vlada ni uresničila. Delež izdatkov se je v obdobju med vojnama gibal med 2% in 3% BDP (Toniolo, 1978, str. 163-165).

4.4.3 SOCIALNA VARNOST

Italija je zaostajala v razvoju državne blaginje za ostalimi razvitimi evropskimi državami, med katerimi je bila Velika Britanija na prvem mestu (Penev, 1995).

V prvih letih vladanja so fašisti spodbujali rast prebivalstva. Uvedli so dodatek na novorojenčke, ki so ga dobile mlade družine. Uvedene so bile znatne olajšave pri davku na dohodnino za starše z veliko otroci. Ustanovili so tudi agencije za varstvo otrok in materinstva, da bi tako še bolj spodbujali rast prebivalstva. Zagotovili so socialno zavarovanje in brezplačno medicinsko oskrbo za delavno prebivalstvo z najnižjim dohodkom.⁶

Aktivno socialno politiko v smislu neposrednih transferjev pa so začeli počasi uresničevati šele v tridesetih letih, vendar so bili ti zneski na začetku zanemarljivo majhni.

4.5 JAVNA PODJETJA IN INVESTICIJE

Obdobje med vojnama je povezano z vedno večjim vmešavanjem države v gospodarstvo, ki se je intenzivneje začelo v času svetovne gospodarske krize. Sprva je liberalnejše vodstvo prepustilo gospodarstvu svojo pot, v drugi polovici dvajsetih let pa se je postopoma povečevala vloga države. Železnice in pošta sta bili državni že od obdobja pred prvo svetovno vojno. Leta 1933 so zaradi slabega stanja v katerem sta se znašla italijanska industrija in bančništvo, ustanovili IRI (l'Istituto per la ricostruzione Industriale). Konglomerat, ki je bil v rokah države, je končni rezultat državnega intervencionizma v gospodarstvu. Njegova naloga je bila racionalizacija celotne industrije in njene strukture, ki so se ga lotili z ustanavljanjem holdingov po posameznih sektorjih (telekomunikacije, železarstvo in vojna industrija). Istega leta, ko so kupili deleže podjetij v elektro in finančnem sektorju, je imela država v rokah 21.5% celotnega

⁶ http://www.ed.ac.uk/social_policy/6NovLectNotes.rtf

kapitala italijanskih delniških družb in 42% celotnega italijanskega delniškega kapitala. Takrat se je država dokončno uveljavila kot podjetnica.⁷

Leta 1937 je bil IRI preoblikovan v stalno institucijo za potrebe avtarktične politike. Z mehanizmi državne udeležbe, s katero je postala Italija druga država na svetu po velikosti javnega sektorja, je država neposredno in učinkovito oblikovala smernice in razvoj gospodarstva glede na svojo politiko.

V tem letu je država kontrolirala naslednje sektorje⁸:

1. 100% vojne industrije,
2. 40% železarske industrije,
3. 80% - 90% ladjedelništva,
4. 30% električne industrije,
5. 25% težke industrije,
6. 20% tekstilne industrije,
7. 15% kemične industrije,
8. 15% bombažne industrije.

Glede na vedno večji intervencionizem države je moč ugotoviti, da je bil trend deleža javnih investicij med vojnama naraščajoč.

4.6 ZAPOSLENOST

Zaposlenost v javnem sektorju se je zaradi vedno večjega intervencionizma države v obdobju med obema vojnama povečevala v sektorjih kot so obramba in pošta. V sektorjih, katerih gibanje je bilo odvisno predvsem od položaja gospodarstva in drugih dejavnikov, pa se je število zaposlenih zmanjšalo. V obdobju 1925 – 1930 se je število vojaških uslužbencev povečalo za 16%, število delavcev zaposlenih v programih javnih del za gradnjo cest za 54% in število uslužbencev zaposlenih v pošti za 15%. Skoraj devetkrat se je zmanjšalo število navadnih nižje kvalificiranih delavcev, za 8% državnih uslužbencev, za 6% zaposlenih v državnih železnicah, medtem ko se število zaposlenih v šolstvu ni spreminjalo. Število zaposlenih državnih uslužbencev se je povečalo za 4%, izdatki pa za 10%. Po letu 1930 se je zaradi vse večjega intervencionizma države povečevalo število uslužbencev v javnih podjetjih.

⁷ <http://www.dse.unive.it/storia/sem07.htm>

⁸ <http://www.dse.unive.it/storia/sem07.htm>

Tabela 7: Število državnih uslužbencev in izdatki (v 000 lir) v obdobju 1925-1930

	1925		1930	
	Število	Izdatki	Število	Izdatki
Uradniki	67265	1 000 364	62490	1 068 866
Šolstvo	12440	237 281	12303	267 175
Vojska	153423	1 487 840	177222	1 819 739
Železnice	165960	2 227 819	156919	2 247 991
Avtoceste	3348	23 332	5161	37 558
Pošta	25209	304 986	29180	352 411
Ostali	26890	161436	28716	206537
Skupaj	454535	5 443 058	471991	6 000 307

Vir: Annuario statistico 1930, ISTAT, str. 432.

4.7 MEDNARODNE PRIMERJAVE

Glede na izdatkovno razmerje je Italija leta 1920 zasedala mesto za Nemčijo, Francijo in Veliko Britanijo, ki so imele višje izdatkovno razmerje. V primerjavi z ostalimi državami v Evropi pa je bila Italija po deležu višje uvrščena. Rast izdatkov javnega sektorja je imela v evropskih državah različno dinamiko. Italija je do druge polovice tridesetih let zabeležila hitro rast in po deležu prehitela Francijo in Veliko Britanijo ter sledila Nemčiji. To je bila posledica samozadostnega gospodarstva ter temeljite priprave na bližajočo se vojno.

Tabela 8: Državni izdatki v evropskih državah med obema vojnama (v % BDP)

Država	1920	1937
Avstrija	14,7	15,2
Francija	27,6	29,0
Nemčija	25,0	42,4
Italija	22,0	37,0
Norveška	13,7	19,0
Švedska	8,1	10,4
Švica	4,6	6,1
Velika Britanija	26,2	30,0

Vir: <http://www.nispa.sk/news/dolezalova.rtf>

Italija je zelo zaostajala v sektorju blaginje, saj se je delež socialnih transferev v BDP šele leta 1930 dvignil nad ničlo in dosegel komaj 0.1%, kar je v primerjavi z Veliko Britanijo, Nemčijo in Francijo skoraj zanemarljivo.

Tabela 9: Socialni transferji v izbranih državah kot % narodnega dohodka v obdobju 1920 - 1930

	1920	1930
Francija	0,64	1,08
Nemčija	-	4,96
Italija	0,00	0,10
Velika Britanija	1,42	2,61

Vir: Middleton, 1996, tabela 8.8.

5. RAZVOJ JAVNEGA SEKTORJA V ITALIJI V OBDOBJU 1945-1970

5.1 SPLOŠNE RAZMERE V OBDOBJU

Po koncu druge svetovne vojne je bila Evropa povsem izčrpana. Italijanska vlada se je znašla pred zahtevno nalogo postaviti gospodarstvo in celotno državo na noge. Prva leta po vojni je bil vladni cilj rekonstrukcija države, institucij in posameznih elementov gospodarstva. Oblikovani so bili različni načrti pomoči, med prvimi »*plan prve pomoči*« (Piano di primo aiuto), ki je vseboval predvsem obsežne pošiljke hrane in nujno potrebnih surovin za ponoven zagon produkcijskega procesa. V nadaljevanju so sestavili še druge oblike pomoči, med katerimi je bil najbolj poznan Marshalov plan s katerem so pomoč dobile države zahodne Evrope. Prav tako je bilo potrebno obnoviti socialno ureditev, ki je v času fašizma pešala (Fanfani, 1988, str. 20-21).

Ko si je država po prvih nekaj letih nekoliko opomogla, si je zadala izpolniti štiri osnovne makroekonomske cilje: gospodarsko rast, polno zaposlenost, stabilnost cen in zunanjetrgovinsko ravnotežje. V začetku petdesetih let se je pričel hiter gospodarski razvoj, ki je trajal do sredine šestdesetih. Po zaslugi ministra za proračun E. Vanolija so sestavili načrt za obdobje 1954-1959 za nadzor javnih investicij in primanjkljaja v javnem sektorju. Načrt, ki je predvideval polno zaposlenost in hitrejši gospodarski razvoj ter zmanjšanje razlik med severom in jugom, je prinesel vidne rezultate kljub nedoslednosti v njegovem izpolnjevanju. Konec petdesetih let je bilo italijansko gospodarstvo blizu polne zaposlenosti. To obdobje je znano tudi kot »italijanski gospodarski čudež« - takrat so bile cene stabilne in ni bilo plačilno bilančnih težav.

Gospodarska kriza leta 1963 in 1964 je ponovno povzročila visoko inflacijo in velik primanjkljaj v plačilni bilanci. Težave, ki jih je povzročila kriza in neprimerna politika javnih izdatkov in infrastrukture naj bi rešili s gospodarskim programiranjem, ki pa zaradi nasprotovanja sindikatov in Zveze industrijalcev ni zaživel. V nadaljevanju so se do sedemdesetih let razmere ustalile in stabilizirale (Uran, 1985, str. 5-9).

Politično so se do začetka petdesetih let na oblasti držale »centralne« stranke pod taktirko De Gasperija. Leta 1953 pa so se najbolje odrezali krščanski demokrati, ki so prvič v zgodovini prišli na oblast z 40.1% vseh glasov. Sledili so jim komunisti in socialisti, ki so odražali kolektivistično zavest povojnega časa. Krščanski demokrati so z raznimi pomembnimi ukrepi (Piano Vanoni)⁹ pognali gospodarstvo v tek. K temu so seveda pripomogle tudi razmere v svetovnem gospodarstvu (Fanfani, 1988, str. 97).

Neenakomerno razvitost med severom in jugom je država reševala z velikimi vložki kapitala in programi za pomoč jugu – »mezzogiorno«, kakor so ga poimenovali Italijani. Javne investicije so skušale izboljšati razmere za delovanje dokaj osiromašenega juga iz katerega se je vila reka emigrantov, ki so »bežali« iz države v Evropo, ZDA in južno

⁹ »Lo schema di sviluppo dell'occupazione e del Reddito in Italia nel decennio 1955-1964« Vanonijev plan za razvoj zaposlenosti in povečanje dohodka v državi v obdobju 1955-1964.

Ameriko ali na sever države, kjer je bilo lažje najti zaposlitev. Leta 1953 je število emigrantov znašalo 180 000, v naslednjih dveh letih pa se je povečalo na 215.000 in 285.000. V petdesetih in šestdesetih letih je svoje domove zapustilo okoli 5 milijonov ljudi. (Fanfani, 1988, str. 101)

5.2 JAVNI PRIHODKI

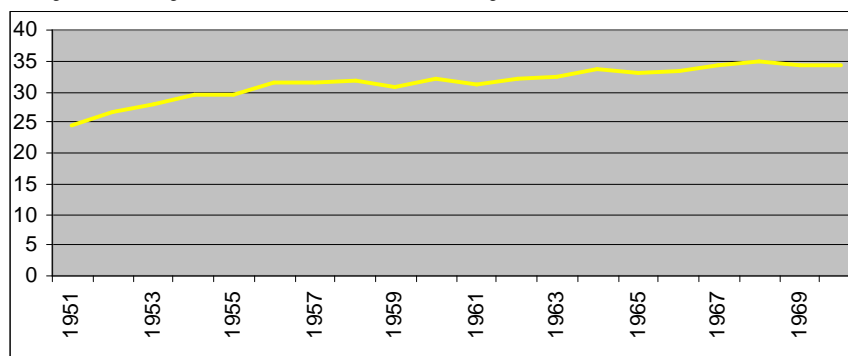
Fiskalna politika se je po koncu vojne znašle pred velikim finančnim primanjkljajem, ki se je nadaljeval tudi v naslednjih letih, vendar na nekoliko nižji ravni. Dohodkovno razmerje se je po uspešnih rešitvah ministra za proračun Vanonija povečalo s 24,6% leta 1951 na 29,5% v letu 1955. Nato se je v naslednjih letih z zmerno stopnjo rasti povečevalo do 33,7% do leta 1964, ko je nastopila kriza. Sledilo je leto negativne rasti in nato se je nadaljeval trend zmerne rasti in celo stagnacije do leta 1970.

Tabela 10: Javni dohodki in davki v % BDP v obdobju 1951-1970

Leto	Celotni javni dohodki	Davki
1951	24,6	21,1
1952	26,8	23,2
1953	27,9	24,6
1954	29,5	26,8
1955	29,6	26,6
1956	31,5	28,5
1957	31,5	28,5
1958	31,6	28,6
1959	30,8	29,5
1960	32,1	29,2
1961	31,0	28,6
1962	32,0	29,6
1963	32,4	30,0
1964	33,7	31,4
1965	33,1	30,8
1966	33,3	30,6
1967	34,3	31,5
1968	35,0	32,5
1969	34,2	31,5
1970	34,2	31,0

Vir: Uran, 1985, tabela 2.

Slika 3: Gibanje deleža javnih dohodkov v obdobju 1951-70



Vir: Tabela 10.

Potem, ko je bil leta 1940 po nemškem modelu uveden bruto prodajni davek (IGE- Imposta generale sull'entrata), so leta 1954 uvedli davek na družbe. Čeprav napovedana, je bila pravičnejša obravnava davčnih zavezancev (večja obdavčitev zavezancev z večjo plačilno sposobnostjo) le delno uresničena. Povečanju javnih izdatkov so praviloma odgovorili z povečanjem stopenj posrednih davkov. Davčni sistem je imel nekaj slabosti, ki so se kazale predvsem v prešibki progresivnosti. Prav tako je bil zapleten zaradi velikega števila dodatnih davkov, neskladen in nerazumljiv. To je bila posledica pogostih sprememb, s katerimi naj bi povečali dohodke.

Največji in najpomembnejši del dohodkov zajemajo davki, katerih delež v celotnih dohodkih je na začetku petdesetih znašal 83.8%. Do leta 1970 se je s pozitivnim trendom delež povečal na 88.0%. Delež neposrednih davkov se je gibal od 24.7% do 27.5% v obdobju 1951 do 1970. Med njimi je največji kolač prispeval davek na premičnine okoli 45% vseh neposrednih davkov. Nasprotno pa je ostal delež posrednih davkov na ravni 75% do šestdesetih let in nato padel na 70%. Največji del posrednih davkov so na začetku obdobja pa do konca šestdesetih let prispevale trošarine, katerih delež je s 43.1% padel na 35.4% v obdobju do leta 1970. Sledili so prodajni davki, ki so s prvotnih 33.2% narasli na 37.1% celotnih dohodkov in po deležu prehiteli trošarine.

Drugi dohodki, kot so pristojbine, globe in takse, niso imeli velikega pomena v državnem proračunu. Leta 1951 je njihov delež znašal 4.3% vseh davkov, deset let kasneje 6.7% in leta 1971 nekoliko več, 8.1%.

Tabela 11: Struktura državnih prihodkov v obdobju 1951-1970

Davki	1951	1955	1960	1965	1970
NEPOSREDNI	24,7	23,5	24,2	29,9	27,5
1. Davek na premičnine	11,9	11,1	13,1	16,0	14,6
2. Dodatna progresivna dohodnina	2,1	1,7	2,1	2,8	3,2
3. Davek na dediščino	1,0	1,2	1,3	1,3	1,1
3. Drugi	9,7	9,5	7,7	9,8	5,4
POSREDNI (4 do 12)	75,3	76,5	75,8	70,1	72,5
4. Prodajni d. (5 do 7)	33,2	33,9	34,8	35,5	37,1
5. Bruto prodajni davek	22,4	21,7	22,2	19,9	21,0
6. Registracijski davek	4,5	3,7	3,6	4,3	4,3
7. Drugi	6,3	8,5	9,0	11,3	11,8
8. Trošarine (9 do 12)	42,1	42,6	41,0	34,6	35,4
9. Akcize na tekoča goriva	8,6	11,7	13,3	14,0	15,8
10. Druge akcize	9,3	7,9	6,8	4,4	3,9
11. Carine	5,6	6,4	6,4	4,0	5,5
12. Drugo	18,6	16,6	14,5	12,2	10,2
Skupaj	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Vir: Uran, 1985, prirejena tabela 5.

5.3 JAVNI IZDATKI

V začetku petdesetih let, ko je javni primanjkljaj dosegel 3% BDP-ja, je javna potrošnja rasla hitreje kot javni dohodki. S načrtom ministra za proračun so rast nekoliko omejili in

stabilizirali na 1.8%. Do krize leta 1964 se je z obdobjem »italijanskega gospodarskega čudeža« zmanjšal še za dobro odstotno točko. Do leta 1970 se je gibal enakomerno okoli 3%.

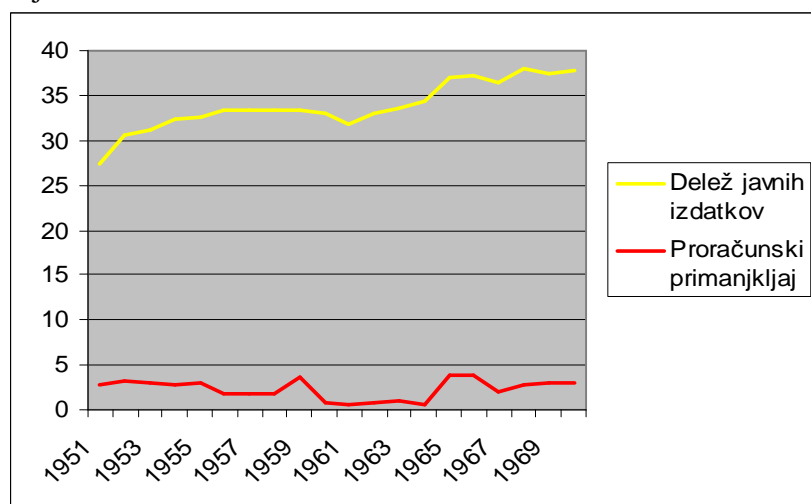
Javno izdatkovno razmerje je v obdobju 1951 do 1970 vseskozi naraščalo. Najprej je v petih letih poskočilo s 27.4% na 33.3% in nato postopoma do leta 1970 naraslo do 37.3%.

Tabela 12: Javni izdatki, javni primanjkljaj v % BDP in delež dohodkov v izdatkih v obdobju 1951-1970

Leto	Celotni javni izdatki	Neto primanjkljaj v % BDP	(Dohodki/Izdatki)*100
1951	27,4	2,8	89,9
1952	30,6	3,2	87,7
1953	31,1	3,1	89,9
1954	32,4	2,9	91,2
1955	32,6	3,0	90,7
1956	33,3	1,8	94,7
1957	33,3	1,8	94,6
1958	33,4	1,8	94,5
1959	33,4	3,6	89,5
1960	33,0	0,9	88,7
1961	31,7	0,7	89,9
1962	32,9	0,9	89,9
1963	33,5	1,1	89,5
1964	34,4	0,7	91,4
1965	37,0	3,9	83,3
1966	37,2	3,9	83,5
1967	36,4	2,1	86,4
1968	37,9	2,9	85,8
1969	37,3	3,1	84,4
1970	37,7	3,1	83,1

Vir: Uran, 1985, tabela 2.

Slika 4: Gibanje deleža javnih izdatkov in proračunskega primanjkljaja v obdobju 1951-70



Vir: Tabela 12.

V prvi polovici petdesetih so največji del javnih izdatkov predstavljali izdatki za obrambo in javna dela. Več kot 10% delež je pripadal kategoriji izobrazbe, socialnih storitev in splošni upravi. Skozi celotno obdobje je zaznati padec izdatkov za upravo, kar je posledica racionalizacije dela birokracije. Na drugi strani je vidno povečanje izdatkov za izobrazbo, za kar 9 odstotnih točk, ter za socialne storitve. Od sredine petdesetih pa do sredine šestdesetih se je struktura javnih izdatkov potopoma spreminjala glede na trend posameznih kategorij. Tako je na koncu obdobja leta 1970 največji del pogače pripadel izobrazbi, sledile so kategorije socialnih storitev, ekonomskih storitev države, javnih del (drugi izdatki) in obrambe.

Za obdobje do konca sedemdesetih let je značilno »javno varčevanje« italijanske države, ki je skrbela za dokaj uravnotežen proračun. V pomoč so ji bile razmere v svetovnem in domačem gospodarstvu, ki so omogočale hitro rast in niso pritiskale na nekatere ključne spremenljivke, kot so inflacija, brezposelnost in trgovinska bilanca (Uran, 1985, str. 52).

Tabela 13: Struktura državnih izdatkov v Italiji v obdobju 1951- 1970

	1951-55	1956-60	1961-65	1966-70
1. Splošna uprava	10,1	7,4	6,1	5,6
2. Obramba	19,2	16,9	13,1	10,4
3. Sodstvo	2,1	2,0	1,6	1,3
4. Policija	5,2	4,8	4,3	4,3
5. Mednarodni odnosi	3,5	2,2	0,9	0,8
6. Izobrazba	10,3	13,4	17,2	19,4
7. Stanovanjske zadeve	-	-	1,4	1,4
8. Socialne storitve	11,7	13,6	13,7	16,1
9. Ekonomske storitve	8,4	9,1	22,8	17,4
10. Prenosi lokalnim organom	6,4	6,9	-	-
11. Drugi izdatki	23,1	23,7	18,9	16,0
12. Javna dela	16,5	16,2	-	-
13. Plačila obresti	6,6	7,5	-	-
14. Skupaj	100,0	100,0	100,0	100,0

Vir: Uran, 1985, Tabela 7.

5.4 POSAMEZNE EKONOMSKE KATEGORIJE

5.4.1 OBRAMBA

Delež izdatkov za obrambo se je skozi obdobje konstantno zmanjševal, saj se Italija v času po drugi svetovni vojni ni vojaško angažirala ali vključevala v kakršnekoli konflikte, ki bi pomenili povečanje vojaških izdatkov. Trend zmanjšanja deleža je podoben kot pri ostalih zahodno evropskih državah in je s skoraj 20% v začetku petdesetih let postopoma dosegel dobrih 10% do začetka sedemdesetih.

V Italiji velja naborniški sistem vojske, po katerem je vsak državljani dolžan služiti vojaški rok, ko dopolni 18 let. Vendar se je zaradi čedalje manjšega pomena vojske število nabornikov iz leta v leto zmanjševalo.

5.4.2 ŠOLSTVO

Vloga šolstva in izobrazbe je po vojni dobivala vedno večji pomen. Skušali so dvigniti raven izobrazbe po vsej državi, predvsem pa na najbolj »odročnih« delih, kjer je bila nepismenost precejšna. To je veljalo predvsem za Sardinijo in za podeželje Sicilije, kjer še danes nekateri starejši ljudje ne znajo pisati. Pripravljeni so bili nekateri programi, s katerimi bi izboljšali pogoje izobraževanja na vseh ravneh šolstva, gradili šole in zaposlovali nove kadre, da bi zadovoljili potrebe. Temu primerno se je gibal tudi delež državnih izdatkov za šolstvo skozi obdobje.

Na začetku petdesetih let je delež znašal okoli 10%, ki se je do šestdesetih povečal na dobrih 13%. V času gospodarskega čudeža so se izdatki razmeram primerno povečali. Takrat se je vtisnila v italijansko zavest pomembnost šolske izobrazbe. Med letoma 1960 in 1970 so izdatke povečali še dodatno tako, da so na koncu obdobja dosegli skoraj 20%. Opazen je torej obraten trend izdatkom za obrambo.

5.4.3 SOCIALNA VARNOST

Italijanski sistem socialne varnosti je v obdobju po koncu vojne pa do sredine sedemdesetih prešel tri razvojne stopnje. Prva stopnja je obsegala širjenje obveznega zavarovanja, ki je temeljil na prispevkih. Varnost upravičencev je bila zagotovljena s strani različnih ustanov s tekočimi prispevki. Sledila je faza spreminjanja sistema v mešan sistem financiranja, ki je obsegalo prispevke delavcev in delodajalcev ter prenose iz državnega proračuna. V zadnji fazi so skušali izboljšati in poenotiti merila za zagotavljanje varnosti ter uspešnejše povezovanje ključnih ustanov.

Tabela 14: Dohodki in izdatki sistema socialnega varstva

	1951-55	1956-60	1961-65	1966-70
Prispevki	89,4	88,6	85,2	80,0
Prenosi iz državnega proračuna	6,8	6,1	10,4	14,9
Drugi prenosi	0,5	0,8	0,7	0,6
Premoženjski dohodki	3,0	4,1	3,4	3,2
Prodaja blaga in storitev	0,1	0,2	0,8	0,1
Tekoči dohodki skupaj	99,8	99,8	99,8	98,3
Investicijski dohodki	0,2	0,2	0,2	0,2
DOHODKI	100,0	100,0	100,0	100,0
Prenosi družinam	80,3	84,0	81,6	88,6
Prenosi javnim organom	0,2	0,2	0,5	0,4
Plače	6,2	5,6	5,0	4,7
Nakupi blaga in storitev	1,2	1,5	1,2	1,5
Plačila obresti	1,0	0,6	0,2	0,3
Drugi izdatki	0,6	0,6	0,5	0,4
Tekoči izdatki skupaj	89,6	92,5	89,0	95,6
Investicijski izdatki	2,8	3,7	2,2	2,0
IZDATKI	92,4	96,2	91,2	97,9
Neto primanjkljaj/presežek	7,6	3,8	8,8	2,1

Vir: Uran, 1985, tabela 9.

Sistem je obsegal obvezno zavarovanje proti določenim tveganjem in socialno pomoč za del prebivalstva, ki je živelo v pomanjkanju. Dohodke sistema so sestavljali kot že rečeno prispevki delodajalcev, delavcev in države, premoženjski dohodki in investicijski dohodki. Skozi obdobje se je delež prispevkov zmanjšal za deset odstotnih točk in je leta 1970 znašal 80% vseh dohodkov. Medtem se je znatno povečal prispevek države, ki je bremenil državni proračun. Na začetku obdobja je obsegal 6.8%, na koncu pa že 14.9%.

Na izdatkovni strani sistema socialno varstvenih ustanov so glavni kos pogače zavzemali prenosi družinam, ki so se povečevali skozi celotno obdobje s 80.3% na začetku petdesetih let in na 88.6% leta 1970. Ostali del so namenili plačam ter investicijskim izdatkom. Celotno obdobje je imel sistem presežek v svojem delovanju (Uran , 1985, str. 39).

5.5 JAVNA PODJETJA IN INVESTICIJE

Po drugi svetovni vojni je bila vloga države posledica ne samo zagotavljanja učinkovitosti na trgih, ampak zagotavljanja velike vloge pri promociji razvoja in uravnoteženi ekonomski rasti. Prisotnost države je bila nepogrešljiva v sektorjih z velikimi finančnimi zahtevami. Zagotavljala je podpore in pomoči industriji ter javnim službam vključno z zagotavljanjem energetskega virov.

Leta 1962 je bilo nacionalizirano elektro gospodarstvo, kar je imelo velik vpliv na ekonomski sistem, vključno z obsežnimi spremembami pri alokaciji finančnih virov. Med leti 1964 in 1975 je sledil veliki val intervencije države pri zagotavljanju zastavljenih ciljev, med katerimi sta bila najpomembnejša modernizacija kmetijstva in infrastrukture v južni Italiji.

V programu vlade za obdobje ob 1966 do 1970 so uporabili zaposlitev javnih podjetij kot instrument izpolnjevanja ciljev, hkrati pa zahtevali varovanje podjetniške funkcije in delovanje v skladu s ostrimi kriteriji stroškovne učinkovitosti. Istočasno so se povečale pristojnosti raznih ministrstev in s tem posledično tudi vloga države. Finančne spodbude so povzročile negativne obrestne mere. Rast podjetij se je generirala v predvsem z dolžniškim kapitalom. Posledično so se do začetka sedemdesetih let pokazali naslednje smeri razvoja javnega sektorja (Clarke, Pitelis, 1993 str. 278):

- Progresivna opustitev relativnega kalkuliranja in stroškovne omejitve pri ocenjevanju dela
- Začetek intenzivnega procesa nakupa privatnih industrijskih podjetij, ki so se nahajala v hudih finančnih krizah ali pa so bila zelo produktivno neučinkovite
- Začetek vedno večjega povpraševanja po subvencijah, zaradi vedno večjih finančnih potreb

Zaradi neenakomerne razvitosti so oblikovali programe za pomoč jugu, ki so zaživeli v šestdesetih letih, ko je država načrtno investirala v izboljšanje tamkajšnjih razmer. Leta 1960 je znašal delež investicij v jug države v vseh investicijah v državna podjetja 30%. Deset let kasneje je narasel na 46% (Fiorella, 1993, str. 79-80).

5.6 ZAPOSLENOST

Vedno večja prisotnost in delovanje države v gospodarstvu se je kazala tudi v naraščanju števila zaposlenih v javnem sektorju, ki je beležil rast zaposlenosti skozi celotno obdobje. Takoj po vojni je bila rast dokaj zmerna. S prihodom obdobja hitre in visoke gospodarske rasti pa se je povečala tudi stopnja rasti zaposlenosti v javnem sektorju. V šestdesetih letih je dosegla v povprečju 3.3%. Leta 1960 je delež zaposlenih v javni upravi znašal 8.7% vseh zaposlenih. Do konca desetletja je naraščal in leta 1970 je dosegel 11.8% (OECD, Economic Surveys, Italy, 1985, str. 11).

5.7 MEDNARODNE PRIMERJAVE

V šestdesetih letih se je začela rast javnega sektorja v državah OECD. V Italiji je trend rasti javnega sektorja trajal do sredine osemdesetih let. Leta 1960 je bil delež javnih izdatkov v BDP za nekaj odstotnih točk višji od povprečja OECD in delež javnih prihodkov zelo blizu povprečju OECD. Takrat je bila Italija ena izmed redkih držav (poleg Velike Britanije, Kanade, Belgije, Avstrije in Irske) z primanjkljajem v javnem sektorju. V obdobju od 1960 do 1973 je bila elastičnost javnih izdatkov glede na nominalni BDP na ravni povprečja v ostalih državah, delež le-teh pa se je povečal za skoraj 8 odstotnih točk. Na drugi strani je bila elastičnost javnih prihodkov nižja od povprečja in delež le-teh se je povečal le za 1.5 odstotne točke, kar je manj kot v ostalih državah OECD.

Tabela 15: Državni prihodki in izdatki v % BDP v državah OECD v obdobju 1960-73

	IZDATKI			PRIHODKI		
	1960	Elastičnost (1960/73)	1973	1960	Elastičnost (1960/73)	1973
Italija	30,1	1,19	37,8	28,8	1,06	30,4
ZDA	27,5	1,16	31,3	26,8	1,16	30,4
Japonska	18,2	1,10	22,1	20,7	1,03	22,4
Nemčija	32,5	1,20	41,5	35,1	1,14	42,2
Francija	34,6	1,06	38,5	34,9	1,06	38,6
VB	32,4	1,22	40,9	30,1	1,24	36,2
Kanada	28,9	1,23	36,0	26,0	1,32	35,6
OECD	27,1	1,22	35,5	28,1	1,22	36,5
Evropa						
OECD	27,3	1,17	32,9	27,5	1,15	32,5

Vir: OECD Economic Surveys, 1985, tabela 1.

Javni dolg se je do leta 1970 v Italiji povečal s 0.9% na 7.0%. Večina ostalih držav, razen Velike Britanije, pa je imela presežek. (OECD, Economic Surveys, Italy, 1985, str. 8-9)

V primerjavi z Nemčijo, Francijo in Veliko Britanijo je bilo izdatkovno razmerje v Italiji nižje. Velik delež, ki je skoraj 10 odstotnih točk višji od italijanskega, je moč videti v Franciji. Tudi izdatki za obrambo so nekoliko nižji kot v omenjenih državah, kar je posledica enakomernega trenda nižanja od druge svetovne vojne do osemdesetih let.

Zaradi velike rasti javnega sektorja v evropskih državah se je posledično povečal tudi delež zaposlenih v državni upravi v vseh državah. Delež v Italiji je bil tako leta 1960 kot leta 1970 manjši od povprečja OECD držav. Daleč na prvem mestu pa je Velika Britanija, katere delež je skoraj dvakrat večji od deleža Italije leta 1960. Večina evropskih držav, razen Nemčije, je imela relativno več zaposlenih v državni upravi od Italije.

Tabela 16: Struktura splošnih državnih izdatkov leta 1970 v različnih državah v % BDP

	FRA	NEM	ITA	JAP	VB	ZDA
1. Skupni izdatki	43,5	38,7	34,2	19,4	39,3	32,3
Tradicionalno področje						
2. Javne dobrine	7,2	7,2	5,8	3,3	8,9	11,1
• Obramba	3,3	3,0	1,8	0,7	4,8	7,5
• Javne storitve	3,9	4,2	4,0	2,6	4,1	3,6
Država blaginje						
3. Mešane dobrine	15,4	10,0	10,4	8,0	12,8	8,7
• Šolstvo	5,8	4,0	4,5	3,5	5,3	5,3
• Zdravstvo	5,5	4,2	4,8	2,9	4,0	2,8
• Stanovanjske st.	3,4	1,2	0,8	1,4	3,1	0,3
• Družb. storitve	0,7	0,6	0,3	0,2	0,4	0,3

Vir: OECD, Economic surveys, 1985, tabela 5.

Podobno stanje je bilo tudi leta 1970, ko se je delež zaposlenih v javni upravi gibal med 11.2% in 18.1%, če izvzamemo Japonsko in Kanado, ki sta zelo izstopali. Med veliko večino držav je torej opazen trend širjenja javnega sektorja oziroma povečanja njegove intenzivnosti

Tabela 17: Zaposlenost v državni upravi v državah članicah OECD v % skupne zaposlenosti

	1960	1970
Italija	8,7	11,8
ZDA	15,7	18,1
Japonska	*	5,8
Nemčija	8,0	11,2
Francija	12,9	13,4
Velika Britanija	16,4	18,0
Kanada	*	19,5
Avstrija	10,5	13,7
Belgija	12,2	13,9
Nizozemska	11,7	12,1
Švedska	12,8	20,6
OECD Evrope	10,4	13,0
OECD skupno	11,3	13,5

Vir: OECD, Economic Surveys, 1985, tabela 6.

6. RAZVOJ JAVNEGA SEKTORJA V ITALIJI PO LETU 1970

6.1 SPLOŠNE RAZMERE V OBDOBJU

Sedemdeseta leta so se začela z naftnim šokom, ki je povzročil resna notranja neravnovesja v Italiji ter destabiliziral mednarodne tokove. Bolj kot druge države po Evropi je kriza najbolj prizadela Italijo, ki je bila najbolj odvisna od uvoza nafte, katere cene so podivjale leta 1973. Skoraj 60% celotne porabe energije je v Italiji predstavljala nafta, kar je pomenilo največji delež v primerjavi z ostalimi zahodno evropskimi državami. Politika je odgovorila z nenavadno mešanico ukrepov na strani ponudbe, inflacije in tečajnega razmerja. Okrevanje gospodarstva je bilo razmeroma hitro v primerjavi z ostalo Evropo. Proizvodnja in dobičkonosnost sta se povečala na predhodno raven in omogočila novi val investicij. Sledila je stabilizacija menjalnih razmerij valut držav evropske skupnosti, kar naj bi umirilo razmere. Pojavila se je še ena recesija, ki pa je bila hitra in dokaj mila. Po letu 1983 je bila stopnja rasti proizvodnje in investicij višja od ostalih evropskih držav, prav tako so uspeli omiliti inflacijske pritiske (Baldassari, 1994, str. 19-20).

Italijanska politika reševanja položaja nastalega zaradi kriz je v bistvu prelagala stroške novo nastale proizvodnje v prihodnost in se ukvarjala z nujnim prestrukturiranjem gospodarstva. To je bil tudi eden glavnih razlogov vedno slabšega stanja javnih financ, saj se je v tem obdobju nakopičil ogromen javno finančni primanjkljaj. Primanjkljaj pa ni bil prisoten le pri investicijski bilanci, temveč tudi pri tekoči. Vzroke za rast je potrebno pripisati spremenjeni vlogi države, ki naj bi bila po novem dolžna zagotavljati pomoč nezaposlenim, financiranje zdravljenja ter vzdrževanje starejših prebivalcev, hkrati pa tudi skrbeti za varnost in obrambo, stabilnost gospodarstva, okolje in gospodarsko rast. Rast javnega sektorja je bila v tem obdobju bolj posledica večanja izdatkov za družbeno blaginjo kot pa izdatkov drugih klasičnih funkcij države.

V osemdesetih se je Italija vsako leto spopadala z nenadzorovano rastjo izdatkov in se trudila urediti javne finance, kar pa ji ni uspelo in tako je leta 1989 javni primanjkljaj znašal že 100% BDP-ja. Kazalo je na bankrot države, vendar so to preprečile razmere v svetovnem gospodarstvu, ki je beležilo ekspanzijo. Konkretnjša upočasnitev ali mednarodna kriza bi bila Italijo pahnila v hudo finančno krizo (Baldassari, 1994, str. 10).

Devetdeseta leta so se začela z recesijo, ki pa na srečo Italije ni resneje ogrozila finančne stabilnosti, saj so predhodno že zastavili program sanacije in primerno ukrepali. Leta 1992 je nastala Evropska Unija in že so potekale priprave na monetarno unijo, kjer je Italija na vsak način hotela sodelovati. Zato je sledila politika urejanja javnih financ, da bi zadovoljila pogoje, kar ji je tudi uspelo.

Politično so se sedemdeseta začela s prevlado levo-sredinskih strank, ki so vodile vlado v sedemdesetih letih. V ospredju njihovega dela je bil socialni program in povečanje socialne varnosti. Nato so na oblast prišli krščanski demokrati, ki so vztrajali do začetka devetdesetih. Predvsem so se zavzemali za dokončno odpravo dualizma, ki se je

zasidral v gospodarstvo. Šibka politična struktura je bila značilno za povojno Italijo, saj je Italija država, ki je največkrat zamenjala vlado.

Prioriteta države v devetdesetih je bila znižanje javnega primanjkljaja, povečati konkurenčnost podjetij v svetu, zmanjšati brezposelnost predvsem na jugu države in znižati davčne obremenitve. Z nastankom Evropske Unije in še tesnejšim povezovanjem so se usmerili tudi v skupne programe povezovanja držav v Evropi.

6.2 JAVNI PRIHODKI

Prihodkovno razmerje se je tudi v začetku sedemdesetih letih gibalo med 34% in 35%, kar je bilo na ravni prejšnjih let. V povprečju je bilo nižje kot v Evropi. Po letu 1975 pa se je delež javnih prihodkov v BDP povečal in leta 1978 je dosegel skoraj 38%. Prav tako stabilen je bil delež davkov v BDP, ki se je gibal na dobrih 31%. Po letu 1974 pa je delež začel naraščati in leta 1978 znašal že slabih 36%.

Tabela 18: Javni prihodki in davki v % BDP v obdobju 1971-78

Leto	Celotni javni prihodki	Davki
1971	35,0	31,4
1972	34,6	31,4
1973	34,1	30,9
1974	34,8	31,4
1975	34,9	32,3
1976	36,7	33,6
1977	38,1	35,1
1978	37,8	35,8

Vir: Uran, 1985, tabela 2, str. 11.

V osemdesetih letih se je po začetnem padcu deleža nadaljeval trend rasti do leta 1987, ko je prišlo do znatnega zmanjšanja. Do začetka devetdesetih pa se je povzpел čez 40% ter se do konca desetletja povečal še za nekaj odstotnih točk.

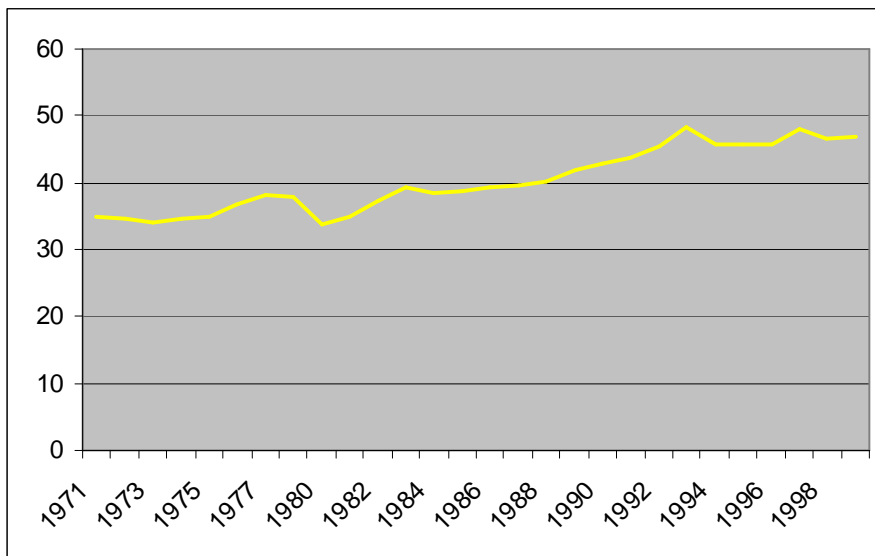
Tabela 19: Delež javnih prihodkov v BDP v obdobju 1980-99

1980	1982	1984	1986	1988	1990	1992	1994	1996	1998	1999
33,7	37,2	38,4	39,4	40,1	42,7	45,5	45,7	45,8	46,6	46,9

Vir: Finanza pubblica d'Italia, tabela 7.5.

Zaradi nekaterih že omenjenih slabosti slabosti davčnega sistema so leta 1973 izvedli splošno davčno reformo, ki je začela na področju posrednih davkov učinkovati naslednjega leta. Splošna reforma je prinesla številne novosti. Spremenjene so bile sestavine večine davkov (osnova, zavezanec, plačnik in stopnja). Odpravili so davek na kmečko zemljo, davke na družbe in delnice ter mnoge dopolnilne davke. Novi elementi neposrednih davkov so tako postali podjetniške in osebne dohodnine, davek na premičnine, davek na dediščine in darila, proporcionalni ter drugi davki (Uran, 1985, str. 18-19).

Slika 5: Gibanje deleža javnih prihodkov v obdobju 1971-99



Vir: Tabeli 18 in 19.

Reforma je vplivala tudi na strukturo davčnih prihodkov. Do leta 1970 je delež neposrednih davkov znašal manj kot 30%. Nato pa se je delež izdatno povečal na 40.6% leta 1975 in 49.8% leta 1979. Pomemben del so predstavljali proporcionalni davki in lokalne dohodnine, ki so bile na novo uvedene. Največji delež pa je imela dodatna progresivna dohodnina, ki se je po reformi preimenovala v IRPEF (Imposta sul reddito delle persone fisiche). Ta je znašala 23.9% leta 1975 in 29.9% štiri leta kasneje.

Tabela 20: Struktura davkov v obdobju 1971-79

Davki	1970	1975	1979
NEPOSREDNI	27,5	40,6	49,8
1. Davek na premičnine	14,6	3,9	1,1
2. Dodatna progresivna dohodnina	3,2	23,9	29,9
3. DAVEK NA DEDIŠČINO	1,1	0,4	0,3
3. Drugi	8,6	12,4	18,5
POSREDNI (4 do 13)	72,5	59,4	50,2
4. Prodajni d. (5 do 8)	37,1	35,2	32,1
5. Bruto prodajni davek	21,0	0,1	*
6. DAVEK NA DODANO VREDNOST (IVA)	*	25,2	23,2
7. Registracijski davek	4,3	3,1	3,2
8. Drugi	11,8	6,8	5,7
9. Trošarine (10 do 13)	35,4	24,2	18,1
10. Akcize na tekoča goriva	15,8	14,8	11,3
11. Druge akcize	3,9	2,5	2,1
12. Carine	5,5	0,3	0,3
13. Drugo	10,2	6,6	4,4
Skupaj	100,0	100,0	100,0

Vir: Uran, 1985, prirejena tabela 5.

Prodajni davki in trošarine so glavni sestavini posrednih davkov. Uvedba davka na dodano vrednost (Imposta sul valore aggiunto - IVA) je bila najpomembnejša novost prodajnih davkov, saj so se s tem ukinili številni drugi davki, zaradi katerih je bil celoten

sistem tako zapleten. Pri trošarinah pa je prišlo le do nekaterih sprememb v davčnih stopnjah. Delež teh se je zmanjšal s 35.4% leta 1970 na 18.2% leta 1979. Iz tabele je razvidno tudi zmanjšanje deleža carin, kot posledica ukinitve ovir v medsebojni trgovini držav Evropske gospodarske skupnosti. (Uran, 1985, str.18-20)

Delež neposrednih davkov se je skozi celotno obdobje dvajsetih let gibal okoli 30% in ni beležil opaznejših odstopanj. Drugačno gibanje je opaziti pri posrednih davkih, katerih delež se je od leta 1980 pa do sredine osemdesetih povečal za 5 odstotnih točk ter se nato do leta 1990 zopet zmanjšal na še nižjo raven kot leta 1980. Do leta 1998 pa zopet poskočil na okoli 30%. Kot posledica socialne politike in politike države blaginje je opaziti negativni trend gibanja socialnih prispevkov. Z več kot 38% v letu 1980 se je delež postopoma zmanjševal in konec devetdesetih let dosegel slabih 28% vseh prihodkov.

Tabela 21: Struktura državnih prihodkov v obdobju 1980-1998 (v % celotnih prihodkov)

	1980	1982	1984	1986	1988	1990	1992	1994	1996	1998
Neposredni davki	28,8	32,0	32,9	32,7	33,3	33,8	31,7	32,7	33,4	30,8
Posredni davki	25,9	23,2	24,2	31,1	24,9	24,0	25,7	25,8	33,1	30,8
Socialni prispevki	38,2	37,0	35,5	35,4	34,2	33,8	32,2	32,6	32,9	27,7

Vir: Finanza pubblica d'Italia, tabela 7.5.

6.3 JAVNI IZDATKI

Za obdobje po letu 1970 je značilno, da je primanjkljaj v javnem sektorju rasel zelo hitro. Če je leta 1970 znašal le 3.1% BDP, je do 1975. leta zrasel na 14.6%. V naslednjih nekaj letih so ga sicer obdržali na ravni okoli 10%, vendar je bila to kljub temu zelo visoka vrednost v primerjavi z ostalimi evropskimi državami. Rast primanjkljaja je bila tudi posledica hitre raste javnih izdatkov, ki so do naftne krize sredi sedemdesetih let držali raven 40% BDP-ja, vendar so v naslednjih letih poskočili na skoraj 50%. Rast je bila posledica povečanja predvsem tekočih izdatkov, medtem ko investicijski izdatki niso presegli 5.5% kljub naporom, da bi zadovoljili družbeno povpraševanje po šolah, bolnišnicah itd...

Tabela 22: Celotni javni izdatki, neto primanjkljaj javnega sektorja v % BDP v obdobju 1971-1978

Leto	Celotni javni izdatki	Neto primanjkljaj v %BDP	(Dohodki/Izdatki)*100
1971	40,0	5,0	78,7
1972	41,7	7,1	75,1
1973	40,4	6,3	76,4
1974	40,7	5,9	73,0
1975	49,5	14,6	65,2
1976	46,5	9,8	72,3
1977	48,0	9,9	73,2
1978	49,2	11,4	72,8

Vir: Uran, 1985, tabela 2.

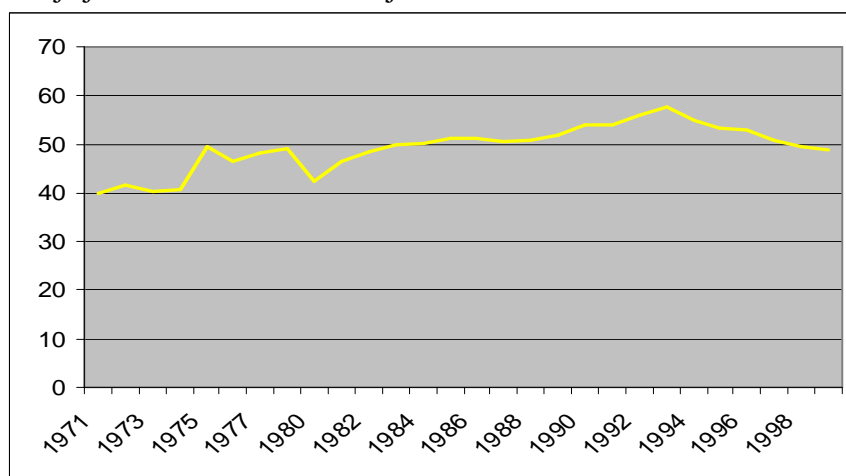
Če se je razmerje prihodki/izdatki v prejšnjem obdobju gibalo nad 80%, se je po letu 1970 to razmerje spustilo pod 80% in leta 1978 doseglo že 72.8%. Izdatkovno razmerje je z dobrih 42% v začetku osemdesetih let naraslo za več kot deset odstotnih točk do leta 1990. Nato se je nekaj let gibalo okoli 54% in se do konca tisočletja spustilo pod 50%.

Tabela 23: Delež javnih izdatkov v BDP v obdobju 1980-1999

1980	1982	1984	1986	1988	1990	1992	1994	1996	1998	1999
42,2	48,5	50,1	51,1	50,8	53,8	56,1	54,9	52,9	49,4	48,8

Vir: Finanza pubblica d'Italia, tabela 7.6.

Slika 6: Gibanje javnih izdatkov v obdobju 1971-99



Vir: Tabeli 22 in 23.

Trend padanja izdatkov za obrambo se je nadaljeval kot v preteklih letih. Delež se je z slabih 8% leta 1970 zmanjšal na manj kot 5% štiri leta kasneje. Podobno velja za izdatke za splošno upravo. Za 4 odstotne točke je padel tudi delež namenjen izobrazbi, na skoraj 21% leta 1979 pa so se povečali izdatki za socialne storitve, kar je posledica višjih prispevkov in izdatkov za pokojnine in zdravstvo. Po reformi, ki je prinesla dodatne obveznosti tudi na lokalni ravni, so se povečali tudi prenosi lokalnim skupnostim.

Tabela 24: Struktura državnih izdatkov v obdobju 1970-79

	1971-75	1976-79
1. Splošna uprava	4,4	3,1
2. Obramba	7,9	4,8
3. Sodstvo	1,2	0,9
4. Policija	3,6	2,4
5. Mednarodni odnosi	2,7	2,6
6. Izobrazba	16,0	12,7
7. Stanovanjske zadeve	1,1	1,5
8. Socialne storitve	17,5	20,7
9. Transport in komunikacije	9,5	7,8
10. Ekonomske storitve	15,4	13,5
11. Prenosi lokalnim organom	11,2	17,5
12. Drugi izdatki	9,5	12,5
13. Skupaj	100,0	100,0

Vir: Uran, 1985, tabela 7.

Izdatki za šolstvo, zdravstvo, stanovanjske storitve in kulturo so leta 1980 znašali 47,213 milijard lir, kar je 48.0% celotnih izdatkov za državno blaginjo, 29.0% celotnih javnih izdatkov in 12.1% BDP. Leta 1988 pa so ti izdatki narasli na 125,894 milijard lir, kar je pomenilo 44.8% izdatkov za javno blaginjo, 25.5% celotnih javnih izdatkov ter 13.8% BDP.

Tabela 25: Skupni splošni državni izdatki po namenu v obdobju 1980-88 (v milijardah lir v letu 1980 in indeksi po letu 1981)

Namen	1980	1982	1984	1986	1988
Običajno področje	25037	146,0	202,2	271,2	337,6
Državna obramba	6472	149,0	223,3	274,5	351,5
Splošne storitve	18565	145,0	194,9	270,0	332,8
Javna blaginja	98332	155,3	209,0	261,1	318,9
Izobrazba	18476	155,7	201,2	245,6	306,2
Zdravstvo	21622	136,9	179,0	219,3	288,7
Stanovanjske storitve	5404	167,8	221,8	267,9	307,4
Kultura	1711	171,1	227,7	279,0	360,6
Socialno zavarovanje	51119	161,1	222,4	283,1	336,1
Mešana ekonomija	39312	187,6	268,9	338,3	390,3
Ekonomske storitve	24668	158,9	209,6	256,9	287,9
Drugi izdatki	14644	235,9	368,8	475,5	562,8
Skupno	162681	161,7	222,4	281,3	339,0

Vir: Padoa, Kostoris, 1993, tabela 16.1.

Izdatki za šolstvo so tako leta 1980 kot leta 1988 obsegali 5.0% BDP-ja, medtem ko so izdatki za zdravstvo padli iz 29.0% celotnih izdatkov za javno blaginjo na 19.8% oziroma iz 5.5% na 5.4% deleža v BDP. Prodaja zdravstvenih izdelkov in storitev na trgu celotnega zdravstvenega sistema je znašala leta 1987 51,004 milijard lir - administrativne storitve so predstavljale 6.7%, zdravstvene storitve 52.3% in socialne storitve 41.0%.

Delež stanovanjskih storitev glede na celotne izdatke za javno blaginjo je znašal 5.6% v celotnem obdobju 1980-88, glede na BDP pa se je gibal konstantno okoli 1.5%. Tudi izdatkovno razmerje za kulturo se ni spreminjalo in je znašalo 1.8% izdatkov za javno blaginjo oziroma 0.5% BDP-ja (Padoa, Kostoris, 1993, str. 170-172).

6.4 POSAMEZNE EKONOMSKE KATEGORIJE

6.4.1 OBRAMBA

Povprečje deleža izdatkov za obrambo v prvi polovici sedemdesetih let je znašalo slabih 8% in se je do konca desetletja zmanjšalo še za dobre 3 odstotne točke. Trend padanja deleža izdatkov se je v osemdesetih umiril in stabiliziral med 3 in 4%. Italija mora kot članica NATA izpolnjevati določene obveznosti. Delež izdatkov za obrambo je tudi ena izmed predpisanih obveznosti.

6.4.2 ŠOLSTVO

Glede na strukturo izdatkov je imel delež izdatkov za šolstvo v sedemdesetih letih negativni trend. Povprečje je v prvi polovici znašalo dobrih 16%, ki se je v drugi polovici zmanjšalo na okoli 12%. To je bila posledica spremembe deleža drugih izdatkov, predvsem povečanje izdatkov za socialno varnost. V osemdesetih letih se je delež ustalil okoli 15%. V celotnem obdobju pa so izdatki za šolstvo znašali okoli 5% BDP.

6.4.3 SOCIALNA VARNOST

V sedemdesetih letih je pomen socialne varnosti zelo narasel, kar se je čutilo tudi v političnih odločitvah posameznih vlad. Sistem socialne varnosti je skušal zagotoviti zadovoljiv obseg pravic upravičencem. V tem obdobju se je obseg pravic širil in z njim tudi obseg upravičencev. Posledica tega je bil vedno večji pritisk na sistem, ki ga je država skušala obvladati z prispevki iz proračuna. To pa je močno povečalo javne izdatke in s tem tudi javni primanjkljaj.

Delež prispevkov delavcev in delodajalcev se je od začetka sedemdesetih pa do leta 1978 zmanjšal z 80% na 76.8%, delež državnega prispevka iz proračuna pa se je povečal z 13% na 17.6% (Uran, 1985, str. 38-40).

Največji del sredstev, več kot 80% v sedemdesetih letih, so namenili družinam, medtem ko je v prvi polovici desetletja narasel del prenosov javnim organom s 4.4% na 12.2% leta 1978. Ostalo je bilo namenjeno investicijam, plačilom obresti in podobno.

Leta 1980 so izdatki za socialno podporo znašali 51,119 milijard lir, kar je predstavljalo 52.0% celotnih izdatkov za javno blaginjo, 31.4% celotnih javnih izdatkov in 13.1% BDP-ja. Za leto 1988 pa so izdatki obsegali 154,868 milijard lir ali 55.2% celotnih izdatkov za javno blaginjo, 31.3% celotnih javnih izdatkov in 15.8% BDP-ja.

Socialne ugodnosti ali subvencije posameznikom oziroma družinam za vzdrževanje, nadomestitev ali dopolnilo osebnih dohodkov, ki so bile podeljene zaradi popolne ali delne izgube dohodka, zvišanja potreb ali nastanka izjemnih odhodkov, so znašale 46,204 milijard lir in 137,567 milijard lir v letih 1980 in 1988, kar je bilo 90.4% in 88.8% celotnih izdatkov v obeh letih.

Poraba za storitve in ugodnosti za dodatek k nezadostnim dohodkom je znašala 4,052 milijard lir v letu 1980 in 15,770 milijard lir leta 1988, ko je bilo porabljeno 2,5% za administrativne storitve, 17,6% za storitve v domovih in drugih institucijah za starejše ljudi ter 82.4% za socialno zavarovanje v glavnem kot izplačila za osebe starejše od 65 let brez dohodkov, za slepe, gluhe in invalide (Padoa, Kostoris, 1993, str. 170-172).

6.5 JAVNA PODJETJA IN INVESTICIJE

Prvi naftni šok se je zgodil, ko je bila italijanska industrija finančno šibka in zelo nefleksibilna tako na javni kot tudi na privatni ravni. Zato je prišlo v drugi polovici sedemdesetih let do potrebnega prestrukturiranja, ki naj bi povečalo fleksibilnost uporabe delovne sile ter doseglo produktivno reorganizacijo predvsem v privatnem sektorju. Vendar so javna podjetja še naprej poslovala z velikanskimi izgubami, ki so med leti 1981-83 dosegle vrhunec (Clarke, Pitelis, 1993 str. 281).

Vlada je nato s svojimi letnimi plani poskusila redefinirati zelene cilje, ki naj bi bili odločilni za izboljšanje poslovanja javnih podjetij v danih razmerah. Poudarek je bil na izbiri pravih ljudi, prave finančne strategije ter seveda neizogibna intervencija države z namenom omogočanja nadaljnjega poslovanja, ki ga ni mogla zagotoviti nobena privatna finančna institucija.

Eden glavnih problemov javnih podjetij je bila struktura virov, ki je v povprečju vsebovala 45% zunanjih dolgov, 36% kapitala delničarjev in le 12% prilivov. Prav nesposobnost ustvarjanja finančnih pritokov in prevelika odvisnost od zunanjih virov sta bila glavna razloga za slabo stanje javnih podjetij, ki pa se je izboljšalo z povečanjem učinkovitosti na tem področju.

Privatizacijski proces je bil v povojnem obdobju povsem zanemarljiv. Obseg javnega sektorja se je v tem obdobju bistveno povečal. Prodaja državnih podjetij je leta 1959 obsegala 4% in leta 1975 samo 0.9% potrebnih finančnih sredstev sistema državnega holdinga. Vsi primeri prodaj v prvi polovici sedemdesetih so bili posledica planiranja države, da bi se znebila slabše stoječih podjetij, z finančnimi težavami in težavami sektorskega značaja.

Leto 1981 je bilo prelomno leto, saj je bila od takrat privatizacija uporabljena kot strategija javnih podjetij. Ta je imela podlago v reorganizaciji finančnih virov in je bila uporabljena v več oblikah: kot prodaja celotnih podjetij ali pa le določenih deležev – popolna ali delna privatizacija. Po letih 1983 in 1984 se je v javnem sektorju začel počasen proces reorganizacije, kot začetek racionalizacije upravljanja s finančnimi viri kot z glavno dejavnostjo. Privatizacija je bila del te racionalizacije (Clarke, Pitelis, 1993 str. 297).

Tabela 26: Prodaja in nakupi podjetij s strani IRI holdinga v obdobju 1951-87

	1951-60	1961-70	1971-80	1981-85	1986	1987
Podjetja						
Nakupi	19	30	128	29	2	5
Prodaje	9	17	34	81	10	59
Skupno	10	13	94	-52	-8	-54
Zaposleni						
Najeti	22632	24422	81423	10214	125	956
Odpuščeni	5324	9601	15820	25833	1057	47986
Skupno	17308	14821	65603	-15619	-932	47030

Vir: Pitelis, Clarke, 1993, tabela 13.11.

Leta 1983 je IRI pričel izvajati učinkovito privatizacijsko politiko s klasifikacijo privatizacijskih podjetij in z uporabo različnih privatizacijskih tehnik. Dve obliki izvajanja sta prodaja podjetij in zmanjšanje deleža države v podjetjih.

V tabeli 26 je končni rezultat zaposlovanja delavcev in nakupa oz. prodaje podjetij negativen, kar ponazarja neučinkovitost privatizacijske strategije. Večina prodanih podjetij je bila majhnih, obrobnege pomena v celotnem holdingu. Najodmevnejši primeri so bili poskusi prodaje Maccarese, SME (prehrambena industrija), Lanerossi in Alfa Romeo pri katerih je prišlo do hudih zapletov. Prodaja slednjih se zaključila šele leta 1987, potem ko je proces potekal po nestandardnih postopkih zaradi specifičnih razmer v podjetju.

V tabeli 27, ki ponazarja drugo obliko privatizacijske politike, pa je jasno prikazano progresivno zmanjšanje udeležbe v posameznih podjetjih holdinga IRI in s tem tudi progresivno zmanjšanje kontrole države, predvsem v bankah in industrijskih podjetjih. Ti poskusi in problemi, na katere so naleteli, kažejo na težave povezane s privatizacijskim postopkom. Prodajo manjših oziroma obrobnih podjetij (leta 1986 je bila povprečna velikost prodanega podjetja okoli 100 zaposlenih – tabela 26) je bila takrat zgolj del internega restrukturiranja industrije in okrepitve vodilnih ter glavnih dejavnosti (Pitelis, Clarke, 1993, str. 298-99).

Tabela 27: Odstotek udeležbe države v podjetjih državnega holdinga IRI konec leta 1983 in 1990

	December 1983 (%)	December 1990 (%)
Banca commerciale Italiana	88,4	54,7
Banco di Roma	88,6	87,5
Banco di S.Spirito	97,6	Prodano
Credito Italiano	76,8	65,4
Aeritalia	100,0	80,4
Alitalia	99,1	86,0
Cementir	67,9	53,6
Dalmine	89,3	78,0
Italcable	57,7	46,4
Sme	77,5	64,7
Sip	90,2	59,4
Sirti	50,0	49,1
Stet	93,5	64,1

Vir: Pitelis, Clarke, 1993, tabela 13.12.

Pri ugotavljanju postopkov in norm se je pokazal tako dvomljiv domet managerske avtonomije v javnih podjetjih kot tudi težave pri ugotavljanju postopkov in ciljev privatizacije, ker je privatizacijska strategija vključevala velika podjetja,

V osemdesetih letih bi lahko privatizacijo označili kot postopek selekcioniranja, ki je deloval s prodajo majhnih podjetij in z zmanjšanjem deleža nadzora države v bančništvu, proizvodnji in v storitvenem sektorju. Hkrati pa so polomije nekaterih privatizacijskih odločitev pri velikih podjetjih, kot na primer propad združenega podjetja Enimont, katerega del so bila državna in privatna kemijska podjetja, pomemben dokaz za težave pri

ponovnem definiranju prisotnosti države v različnih sektorjih ter za transparentnost postopkov, ki vodijo takšen proces. Po letu 1988 pa je država pričela bolj planirati in strogo voditi proces privatizacije v okviru določenih finančnih omejitev. V privatizacijskem načrtu za leto 1992, ki je bil definiran v proračunu, so določili 15 milijard dohodka od delne privatizacije državnega holdinga. V planu so točno določeni postopki za preoblikovanje javnih podjetij v delniške družbe (Pitelis, Clarke, 1993, str. 298-99).

6.6 ZAPOSLENOST

Naraščanje števila zaposlenih v javnem sektorju je sovpadalo z širjenjem vloge države. Povprečna letna rast 3% v šestdesetih letih se je v začetku sedemdesetih povečala na 4.4%, kar je omogočalo vzdrževanje zaposlenosti in brzdanje nezaposlenosti. Delež zaposlenih v javnem sektorju glede na skupno zaposlenost je neprekinjeno naraščal do sredine osemdesetih let. Leta 1975 in 1983 je delež znašal 14% in 16%. Trend je bil podoben v ostalih evropskih državah.

Plače in nadomestila za zaposlene, ki predstavljajo velik del državnih izdatkov so naraščali zaradi treh razlogov: naraščanje števila zaposlenih, reguliranje plač zaradi rasti cen in precejšnje povečanje kupne moči. Prihodki zaposlenih v javnem sektorju so sredi šestdesetih let bili za 50% višji od zaposlenih v privatnem sektorju. Do leta 1977 se je razlika postopoma zmanjšala. Potem pa se je zopet nekoliko povečala (OECD Economic Survey, Italy, 1985, str. 11).

Leta 1988 so javna podjetja med drugim zaposlovala 1.5 milijona ljudi, kar znaša 15% vseh zaposlenih (ne upošteva zaposlenih v kmetijstvu), pridelala 20% dodane vrednosti, in skoraj 25% fiksnih investicij. Proizvodnja javnih podjetij je bila dvakrat bolj kapitalno intenzivna kot proizvodnja privatnih podjetij. To uvršča italijansko gospodarstvo v sam vrh glede na raven vpletenosti države v Evropski Skupnosti ob koncu osemdesetih let. Zaradi visokega deleža energijsko intenzivne proizvodnje so bila javna podjetja močno prizadeta, ko sta se pojavili dve naftni krizi sredi sedemdesetih in na začetku osemdesetih let. Poleg tega pa je dejstvo, da so delovala predvsem po netržnih kriterijih, pripomoglo k temu, da so potrebovale veliko več časa, da so si finančno opomogle (OECD Economic Survey, Italy, 1991 str. 65-68).

Čeprav javna podjetja delujejo v vseh sektorjih, je bilo njihovo prisotnost čutiti predvsem v storitvenih sektorjih. Država je imela v svojih rokah dve tretjini bančništva, tri četrtine prevoznega sektorja ter komunikacij (Alitalia; železnice, Ferrovie dello stato; televizijo, RAI; pomorski transport, FINMARE; telekomunikacije, SIP in ASST) in skoraj celotni energetske sektor (elektrika, naravni plini, voda). V industriji je bila država v veliki meri prisotna predvsem v težki industriji, transportu opreme in kemični industriji. Nekoliko manjši delež je imela v prehranski industriji in beli tehniki. Velik delež državnih industrijskih podjetij s participacijo privatnega kapitala je bilo združeno v tri glavne holding korporacije (OECD Economic Survey, Italy, 1991 str. 65-68):

- IRI s 363 000 zaposlenimi
- ENI (Ente Nazionale Idrocarburi) s 83.000 zaposlenimi

- EFIM (Ente Partecipazioni e Finanziamento Industria Manifatturiera) s 37.000 zaposlenimi

Tabela 28: Število zaposlenih v večjih javnih podjetjih od 1979 do 1989

Javna Podjetja	1979	1983	1985	1989
Agip	3796	5426	5613	5990
Stet	132908	133100	133200	122653
Agip Pertoli	5168	5934	5966	4058
Snam	11745	13308	14866	15876
Finsider	110333	15898	-	-
SME	22519	19174	15365	20056
Saipem	10662	10898	10051	7898
Rai	13790	14626	14636	14738
Fincantieri	32854	25564	24643	21579
Breda	6015	7929	7669	6915
Agusta	9043	10561	9776	9826
Nuovo Pignone	6438	6674	6490	5833

Vir: Clarke, Pitelis, 1993, str. 279.

6.7 MEDNARODNE PRIMERJAVE

V naslednji tabeli je prikazano gibanje deleža javnih prihodkov v BDP-ju v različnih evropskih državah. V Italiji je bilo prihodkovno razmerje do sredine devetdesetih let pod evropskim povprečjem, vendar se je razlika postopoma zmanjševala. Tako je leta 1998 razmerje že preseglo evropsko povprečje. V primerjavi z Italijo, ki je od leta 1980 beležila rast deleža javnih prihodkov, pa je bil le-ta v državah kot so Francija, Nemčija in Velika Britanija razmeroma konstanten in se bistveno ni spreminjal.

Tabela 29: Delež javnih prihodkov v BDP v nekaterih evropskih državah v obdobju od 1980-1998

	1980	1985	1990	1995	1998
Nemčija	45,1	46,0	43,3	46,6	45,6
Francija	46,6	49,9	49,0	49,9	49,6
Italija	33,4	38,4	42,4	44,7	45,9
Velika Britanija	37,9	41,3	38,8	40,1	40,0
Španija	30,3	35,4	39,9	38,6	38,3
EU	42,7	45,2	44,7	46,4	45,5

Vir: Finanza pubblica d'Italia, tabela 7.10.

V tabeli 30 je prikazano gibanje deležev neposrednih in posrednih davkov ter socialnih prispevkov v nekaterih razvitih državah v osemdesetih letih. Na razliko, ki se pojavijo, je poleg ekonomije in politike vplivala tudi struktura davkov ter davčna evazija, ki se je med državami razlikovala. Italija je v osemdesetih letih imela najnižji delež neposrednih in posrednih davkov med omenjenimi državami. Glede na raven prispevkov za socialno varnost pa je bila v povprečju. Težava Italije je bila v tem, da se je javni dolg bližal 100% BDP-ja, kar je pomenilo, da je bilo potrebno povečati prihodke. To naj bi storili s krčenjem javnega sektorja, kar bi posledično pomenilo deregulacijo trgov, privatizacijo in zmanjšanje javne porabe v strateško nepomembnih sektorjih.

Tabela 30: Delež davčnih prihodkih v šestih največjih državah v BDP od 1980 do 1989

	1980	1985	1989
<i>Neposredni davki</i>			
ZDA	15,6	14,5	15,4
JAP	10,8	12,1	12,8
ES	11,3	12,4	12,4
NEM	12,7	12,5	12,4
FRA	8,4	9,2	9,3
VB	13,4	14,6	13,4
ITA	9,6	13,0	13,7
<i>Posredni davki</i>			
ZDA	7,8	8,3	7,9
JAP	7,4	7,8	9,4
ES	12,5	12,9	13,2
NEM	13,1	12,6	12,5
FRA	14,6	14,9	14,5
VB	15,8	16,0	16,0
ITA	8,6	9,0	10,6
<i>Socialni prispevki</i>			
ZDA	7,9	8,9	9,2
JAP	7,3	8,3	8,7
ES	13,7	14,6	14,4
NEM	16,8	17,5	17,0
FRA	19,6	21,1	21,0
VB	6,0	6,8	6,9
ITA	12,7	13,5	14,2

Vir: Padoa, Kostoris, 1993, tabela 19.3.

7. SKLEP

Večja vpletenost države v gospodarstvo in s tem pomembnejša vloga javnega sektorja se je pričela z nastankom kraljevine Italije leta 1861. Skupne javne finance, programi javnih del in centralizirana izobrazba so bile le nekatere izmed funkcij, ki so se zakoreninile in postale del javnega sektorja. S širitvijo funkcij se je začelo tudi naraščanje števila zaposlenih v javni upravi in javnih podjetjih. Z nacionalizacijo nekaterih služb se je tako država aktivno vključila v gospodarski prostor, v katerem je do začetka prve svetovne vojne njen delež dosegal desetino narodnega dohodka. Prva velika investicija države je bila gradnja železniške mreže po celotni državi, ki je trajala kar nekaj desetletij.

Obdobje med obema vojnama je bilo za javni sektor v Italiji zelo posebno, saj je s prihodom fašistov na oblast postal intervencionizem države intenzivnejši do take mere, da je pred začetkom druge svetovne vojne le-ta imela v rokah več kot dve tretjini gospodarstva, kar je bil drugi najvišji delež za Rusijo. Blaginja države, katere začetki segajo v konec devetnajstega stoletja, je bila v času fašizma stranskega pomena. Država je intervenirala v večini gospodarskih panog, saj je bilo potrebna pomoč industriji, ki jo je prizadela svetovna kriza. Kasneje je bila intervencija države posledica politike, ki je zasledovala samozadostnost gospodarstva.

Po drugi svetovni vojni se je po popolnem zlomu gospodarstva pričela politika zasledovanja gospodarske rasti, polne zaposlenosti ter vzpostavitve države blaginje, ki je doslej pešala. Obseg javnega sektorja je ponovno prišel na raven ostalih razvitih držav in vztrajno rasel skozi celotno obdobje. Javna podjetja so zajemala pomembnejše sektorje industrije, raslo je število zaposlenih tako v javnih podjetjih kot v državni upravi, povečevali so se izdatki za šolstvo, socialno varnost in zdravstvo. Problem se je pokazal pri vodenju in odločitvah v javnih podjetjih, katerih finančni rezultati so kazali na neučinkovitost.

V začetku sedemdesetih let je ob dveh naftnih krizah neučinkovitost in nepripravljenost javnih podjetij prišla na dan. Z različnimi programi so pričeli z nujno potrebno sanacijo, ki je s privatizacijo izboljšala stanje šele v osemdesetih letih. V tem času se je začel problem javnih financ, ki je bil sprva posledica hitre širitve socialnih pravic, kasneje pa se je nadaljeval z nespametnim prelaganjem rešitev. Visok javni primanjkljaj so začeli uspešno reševati šele konec osemdesetih, ko je le-ta dosegel vrednost BDP-ja.

V osemdesetih letih so pričeli zasledovati politiko privatizacije, da bi zmanjšali vlogo države v gospodarstvu. Z natančnimi programi prestrukturiranja in privatizacije so uspeli izboljšati delovanje in rezultate državnim podjetij oziroma na novo preoblikovanih podjetij.

V času nastanka Evropske Unije je Italija popravila stanje javnih financ ter pričela z zasledovanjem ciljem, kot so zmanjšanje javnega primanjkljaja, izboljšanje izobraževalnega sistema ter nekaterih reform na področju sociale.

Literatura

1. Baldassari Mario: *The Italian Economy, Heaven or hell?*. Rim: SIPI. Servizio Italiano Pubblicazioni Internazionali Srl, 1991, 1994. 222 str.
2. Brown C.V., Jackson P.M.: *Public Sector Economics*. Oxford: Basil Blackwell, 1995. 622 str.
3. Ciocca Pierluigi, Toniolo Gianni: *L'economia italiana nel periodo fascista*. Bologna: Il Mulino, 1976. 448 str.
4. Clarke Thomas, Pitelis Christos: *The political economy of privatization*. London: Routledge 1993.
5. Fanfani Tommaso: *Scelte politiche e fatti economici in Italia nel quarantennio repubblicano*. Torino: G. Giappichelli-Editore, 1988. 181 str.
6. Flynn Norman: *Public Sector Management*. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf, 1993. 213 str.
7. Gregorič Dorjana: *Italijansko gospodarstvo in ekonomska politika v obdobju fašizma*. Diplomsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta. 1995, 58 str.
8. Musgrave Richard, Musgrave B. Peggy: *Javne financije u teoriji i praksi*. Zagreb: McGraw-Hill, Inc, Institut za javne financije, 1993. 674 str.
9. Padoa Fiorella, Kistoris Schioppa: *Italy, the sheltered economy, Structural problems in the Italian economy*. Oxford: Calarendon Press, 1993.
10. Penev Matej: *Razvoj javnega sektorja Velike Britanije*. Diplomsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 1999. 44 str.
11. Stanovnik Tine: *Javne finance*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 1998. 196 str.
12. Štok Neda: *Ekonomska politika Italije*. Diplomsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 1994. 60 str.
13. Toniolo Gianni: *An Economic History of Liberal Italy 1850-1918*. London, Routledge 1990, 181 str.
14. Toniolo Gianni: *L'economia dell'italia fascista*. Bari: Laterza, 1980. 353 str.
15. Toniolo Gianni: *L'economia Italiana 1861-1940*. Bari: Laterza, 1978. 381 str.
16. Trotman-Dockenson D.I.: *Economics of the public sector*. London: Macmillian, 1996. 484 str.
17. Uran Milena: *Javne finance Italije*. Diplomsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 1985. 55 str.
18. Vickers John, Yarrow George: *Privatization. An Economic Analysis*. London: Cambirdge, The MIT Oress, 1988. 454 str.

Viri

1. *Annuario Statistico Italiano, 1930*, ISTAT, Roma:Tipografia Elzeviriana, 1931
2. *Corriere dell 2000 e »Storia d'Italia«*. (<http://www.cronologia.it/storia/a1900.htm>) 25/03/2002.
3. *Italy in figures*. (<http://www.eduvinet.de/eduvinet/it015.htm#5>.) 25/03/2002
4. *L'IRI (Istituto per la ricostruzione)*, (<http://www.dse.unive.it/storia/sem07.htm>) 26/03/2002.

5. National Accounts Statistics: Main aggregates and detailed tables, 1991, part 1, New York: United Nations Publication, 1993, str.1120.
6. Storia d'Italia: 1861-1913. (<http://www.riccati.it/reitalia/interna/govsx.htm>), 25/03/2002.
7. Storia d'Italia: 1861-1913. (http://www.riccati.it/reitalia/interna/crispi_1.htm), 25/03/2002.
8. The Italian welfare state . (http://www.ed.ac.uk/social_policy/6NovLectNotes.rtf), 05/04/2002.
9. Finanza pubblica d'Italia. (<http://www.dt.tesoro.it/Aree-Docum/Analisi-Pr/Analisi-Ma/Quaderno-s/2000/7.-Finanza-pubblica.pdf>) 10/04/2002.
10. The Impact of globalization on Systems of Social security. (<http://www.nispa.sk/news/dolezalova.rtf>) 10/04/2002 .
11. OECD Economic Surveys, Italy. Paris: OECD Publication, 1985. 75 str.
12. OECD Economic Surveys, Italy. Paris: OECD Publication, 1990. 72 str.