

**UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA**

DIPLOMSKO DELO
REFORME JAVNEGA UPRAVLJANJA: PRIMER NOVE ZELANDIJE

Ljubljana, junij 2003

BORIN MIHELJ

IZJAVA

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

V Ljubljani, dne _____

Podpis:

1. UVOD.....	1
2. SPREMINJANJE VLOGE DRŽAVE.....	2
2. 1. SPREMINJANJE JAVNIH IZDATKOV	2
2. 1. 1. Spremembe (v % BDP) nekaterih postavk javnofinančnih izdatkov	4
2. 1. 2. Socialni izdatki	5
2. 2. UČINEK RASTOČIH JAVNIH IZDATKOV NA BLAGINJO.....	7
2. 2. 1. Uspešnost skupin držav pri doseganju blaginje.....	Error! Bookmark not defined.
2. 2. 2. Dohodkovna prerazdelitev in enakost	9
3. SPLOŠEN PREGLED REFORM NA PODROČJU UČINKOVITEGA UPRAVLJANJA S PRORAČUNOM IN REFORM POSAMEZNIH SKUPIN JAVNOFINANČNIH IZDATKOV	10
3. 1. REFORME POSAMEZNIH SKUPIN JAVNOFINANČNIH IZDATKOV	10
3. 1. 1. Reforme na področju izobraževanja	10
3. 1. 2. Reforma pokojninskega zavarovanja	11
3. 1. 3. Privatizacija javnih podjetij, storitev in naložb	11
3. 2. REFORME NA PODROČJU PRIPRAVE IN IZVRŠEVANJA PRORAČUNA ..	12
3. 2. 1. Sprejemanje proračuna	13
3. 2. 2. Reforme na področju izvrševanja državnega proračuna.....	14
4. PREGLED EKONOMSKIH REFORM NA NOVI ZELANDIJI.....	15
4. 1. NOVOZELANDSKO GOSPODARSTVO PO DRUGI SVETOVNI VOJNI	15
4. 2. ZAKONI V JAVNEM SEKTORJU NOVE ZELANDIJE KOT PRAVNA PODLAGA IZVAJANJU REFORM	18
4. 3. SPLOŠNI PREGLED KLJUČNIH NOVOSTI PRI REFORMAH V JAVNEM SEKTORJU NOVE ZELANDIJE.....	18
5. PREGLED REFORM NA PODROČJU PRORAČUNSKIH IZDATKOV IN UČINKOVITEJŠEGA DOLOČANJA, UPRAVLJANJA IN NADZORA PRORAČUNA NOVE ZELANDIJE.....	19
5. 1. REFORME SOCIALNE POLITIKE OZIROMA SOCIALNIH IZDATKOV	19
5. 1. 1. Reforme na področju politike zaposlovanja	20
5. 1. 2. Reforme na področju šolstva	20
5. 1. 3. Reforma na področju zdravstva.....	21
5. 2. REFORMA NA PODROČJU PRIPRAVE IN UPRAVLJANJE DRŽAVNEGA PRORAČUNA NOVE ZELANDIJE	22
5. 2. 1. Razvoj fiskalnih predpisov oziroma odločb	22
5. 2. 1. 1. Zakon o fiskalni odgovornosti Nove Zelandije	23
5. 2. 1. 2. Zakon o javnih financah	24
5. 2. 1. 3. Zakon o podjetjih v državni lasti	25
5. 2. 2. Priprava novozelandskega proračuna	25
5. 2. 2. 1. Fiksne nominalne proračunske osnove.....	26
5. 2. 2. 2. Variabilna nominalna proračunska osnova	27
5. 2. 3. Struktura proračunskih izdatkov Nove Zelandije v obdobju med letoma 1985 in 1995	29
5. 2. 4. Nadzor javnofinančnih izdatkov "od zgoraj navzdol"	30
6. JAVNI MANAGEMENT NA NOVI ZELANDIJI.....	31
6. 1. STARI IN PRENOVLJENI SISTEM DELOVANJA JAVNEGA MANAGEMENTA	31
6. 2. POSTAVLJANJE ŽELENIH CILJEV GLEDE NA PROIZVODE OZIROMA STORITVE.....	33
6. 3. MANAGERSKA POGODBA V JAVNEM SEKTORJU	34
6. 3. 1. Primer direktorske (Chief Executive) pogodbe v javnem sektorju	35
6. 3. 2. Podpis pogodbe	35
6. 3. 3. Vsebina pogodbe	36

6. 3. 3. 1. Predhodni čas za odpravo nepravilnosti pri doseganju ciljev in prekinitev pogodbe	38
SKLEP	38
LITERATURA	41
VIRI.....	42
PRILOGE	
SLOVARČEK SLOVENSКИH PREVODOV TUJIH IZRAZOV	

1.UVOD

Vloga države pri poseganju v gospodarstvo je od leta 1870 doživela številne spremembe. Tako so se precej povečali vladni izdatki v vseh današnjih industrializiranih državah. Kljub temu, da rast vloge države v gospodarstvu ni bila enaka povsod, je prinesla povečanje javnih izdatkov in s tem vloge države v različnih gospodarstvih, ne glede na institucionalne razlike ter jezikovne pregrade, ki obstajajo med industrializiranimi gospodarstvi. (Tanzi, Schuknecht, 2000, str. 3). K temu so pripomogle številne institucionalne reforme na področju javnih financ, saj so se denimo na začetku prejšnjega stoletja javni izdatki v večini nanašali predvsem na vzdrževanje in izvrševanje zunanje-varnostne ter notranje politike v povezavi z varovanjem in izvrševanjem domače zakonodaje. Večina povečanj vladnih izdatkov je plod političnih odločitev in ni rezultat tehničnih dejavnikov kot, sta "Baumolova bolezen"¹ in "Wagnerjev zakon"² (Tanzi, Schuknecht, 2000, str. 23).

Danes se veliko razpravlja o tem, kakšna naj bo vloga države v gospodarstvu, na kakšne načine naj država oziroma vlada poseže v delovanje gospodarstva na različnih področjih od reguliranja trga dela, različnih državnih intervencij v posameznih gospodarskih panogah, kakšno fiskalno politiko naj vodi, kako najučinkoviteje pobirati davke, koga subvencionirati, kaj privatizirati in kaj nacionalizirati, kako se boriti proti monopolom, kako voditi pokojninsko, šolsko, zdravstveno politiko itn. ter kako doseči čim večjo donosnost javnih oziroma vladnih izdatkov preko učinkovitega sistema izvajanja, dodeljevanja in nadziranja vladnih izdatkov.

V prvem poglavju je predstavljena sprememba vloge države, ki se kaže v višini javnih izdatkov ter učinkom le teh na blaginjo za izbrane države članice organizacije OECD. Države so razdeljene v tri skupine glede na višino vladnih izdatkov v odstotku BDP posamezne države.

V drugem poglavju je opisan postopek sprejemanja državnega proračuna ter pregled reform na področju državnega proračuna, pokojninskega zavarovanja, izobraževanja, zdravstva ter privatizacije javnih podjetij, storitev in naložb izbranih držav članic OECD-ja. Posledica teh reform je učinkovitejše upravljanje z državnim proračunom.

Države so z novimi reformami na področju vladnih izdatkov ter reorganizacije javnega managementa dosegale različne uspehe. Primer uspešnosti na tem področju je Nova Zelandija. V tretjem delu je na kratko opisano dogajanje v gospodarskem in političnem življenju Nove Zelandije po drugi svetovni vojni. Sledi mu pregled zakonov v javnem sektorju, ki služijo kot pravna podlaga za izvajanje reform v zadnjih dveh desetletjih.

¹ Ker tehnološki napredek pri storitvah običajno omogoča manjši prihranek dela kot pri proizvodnji blaga, se s tehnološkim napredkom relativne cene storitev povečujejo. To pomeni, da je zagotavljanje javnih storitev relativno vse dražje glede na pretežno zasebno proizvedeno blago. Zato javni izdatki v primerjavi z BDP naraščajo ob enaki količini javnih storitev.

² tendenčna rast razmerja med javnimi in izdatki BDP (Stanovnik, 1998, str. 171)

V četrtem poglavju so prikazane reforme na področju proračunskih izdatkov Nove Zelandije in učinkovitost pri upravljanju le teh. Tako so predstavljene reforme na področju socialnih izdatkov ter zakoni na katerih temelji nastanek in izvedba državnega proračuna. Sledi prikaz priprave in nadzora pri določanju in izvajanju proračunskih politik.

V petem poglavju je predstavljeno delovanje javnega managementa na Novi Zelandiji. V prvem delu je opis starega in prenovljenega načina delovanja javnega managementa, v zadnjem delu poglavja je podrobneje opisana in razložena managerska pogodba v javnem sektorju.

Sklepni del vsebino na kratko povzema in jo zaključuje.

2. SPREMINJANJE VLOGE DRŽAVE

2. 1. SPREMINJANJE JAVNIH IZDATKOV

Javni izdatki so v zadnjih 130 letih doživeli velike spremembe. Tisto, kar se je na prelomu dvajsetega stoletja zdelo nemogoče glede višine javnih izdatkov v odstotku bruto družbenega proizvoda³, velja danes za nekaj povsem realnega. Tako je ugledni francoski ekonomist takratnega časa Paul Keroy-Beaulieu menil, da bi bila davčna obremenitev med 5 in 6 odstotki BDP vzdržna, v primeru nad 12 odstotki BDP pa previsoka in bi negativno vplivala na gospodarsko rast (Tanzi, Schuknecht, 2000, str. 5). Sčasoma so se meje vzdržnega in sprejemljivega večanja javnih izdatkov in s tem davčne obremenitve v odstotkih BDP povečevale. Razlogov za to je več. Glavni razlog povečanja javnofinančnih izdatkov v obdobju od leta 1870 do leta 1960 so vladne reforme pri zagotavljanju sistema socialne varnosti. Po letu 1960 je povečanje javnofinančnih izdatkov potrebno pripisati reformam za brezposelnost, zdravstvo, šolstvo in pokojnine. Večina rasti javnofinančnih izdatkov tako ni posledica tehničnih faktorjev, kot so padanje produktivnosti ali staranja prebivalstva, ampak so posledica političnih odločitev (Tanzi, Schuknecht, 2000, str. 47).

Toda še pred drugo svetovno vojno je vplivni ekonomist Colin Clark svaril, da bi davčne obremenitve nad 25 odstotkov BDP spodbudile politične, ekonomske in psihološke odzive, ki bi čez leto ali dve pripeljali do splošnega dviga stroškov in cen. Tudi Keynes se je strinjal, da je takšna raven obremenitve (25%) zelo blizu najvišji stopnji, ki jo je še mogoče prenesti (Šušteršič, 2002, str. 18). Tako lahko na podlagi statističnih podatkov za višino javnofinančnih izdatkov v primerjavi z BDP (v %) (Tabela 1), vidimo, da so prej omenjeni ekonomisti pri svojih napovedih upoštevali razmere svojega časa.

³ V nadaljevanju besedila se uporablja kratica BDP

Tabela 1: Višina javnofinančnih izdatkov v primerjavi z BDP (v %)

	okoli 1870	1913	1920	1937	1960	1980	1996
1.skupina: države z najnižjimi izdatki							
Nova Zelandija	/	/	24,6	25,3	26,9	38,1	34,7
Avstralija	18,3	16,5	19,3	14,8	21,2	34,1	35,9
ZDA	7,3	7,5	12,1	19,7	27	31,4	32,4
Japonska	8,8	8,3	14,8	25,4	17,5	32,0	35,9
Švica	16,5	14,0	17,0	24,1	17,2	32,8	39,4
Povprečje	12,7	11,6	17,6	21,9	21,9	33,7	35,7
2.skupina: države, ki so izdatke v zadnjih letih zmanjšale							
V.Britanija	9,4	12,7	26,2	30,0	32,2	43,0	43,0
Nizozemska	9,1	9,0	13,5	19,0	33,7	55,8	49,3
Belgija	/	13,8	22,1	21,8	30,3	57,8	52,9
Irska	/	/	18,8	25,5	28,0	48,9	42,0
Povprečje	8,1	11,2	19,3	21,6	30,8	49,9	47,3
3.skupina:države, ki izdatke najbolj povečujejo							
Nemčija	10,0	14,5	25,0	34,1	32,4	47,9	49,1
Avstrija	10,5	17,0	14,7	20,6	35,7	48,1	51,6
Francija	12,6	17,0	27,6	29,0	34,6	46,1	55
Švedska	5,7	10,4	10,9	16,5	31,0	60,1	64,2
Italija	13,7	17,1	30,1	31,1	30,1	42,1	52,7
Povprečje	10,5	15,2	21,7	26,3	32,8	48,9	54,5

Vir: Tanzi, Schuknecht, 2000, str. 6-7 ; Šušteršič, 2002, str. 19

Izbrane države (Tabela 1) so razdeljene v tri različne skupine. Za 1. skupino je značilno, da so v njej države z najnižjimi javnofinančnimi izdatki in nobena od njih ne presega 40 odstotkov BDP, poleg tega pa so te države v povojnem obdobju svoje javnofinančne izdatke povečevale manj kot države iz ostalih dveh skupin. V 2. skupini so države, ki so javnofinančne izdatke v zadnjih letih zmanjševale. Pri njih je značilen trend naraščanja izdatkov v povojnem obdobju in v obdobju oblikovanja državne blaginje med letoma 1960 in 1980, medtem ko so v obdobju med letoma 1980 in 1996 s pomočjo reform uspeli zaustaviti in obrniti trend. Tako izdatki v obdobju po letu 1980 obsegajo med 40 in 50 odstotki BDP. Izjema je le Belgija, ki presega mejo 50 odstotkov BDP za 2,9 odstotne točke. V 3. skupini so uvrščene države, katerih javnofinančni izdatki se najbolj povečujejo. Njihovi izdatki se povečujejo skozi celotno obdobje, največji trend naraščanja javnofinančnih izdatkov v primerjavi z BDP je v obdobju med letoma 1960 in 1980. Leta 1996 izdatki držav 3. skupine obsegajo med 50 in 65 odstotkov BDP, pri tem je izjema Nemčija katere javnofinančni izdatki so za 0,9 odstotne točke pod mejo 50 odstotkov BDP. Država, ki največ troši, je Švedska, saj njeni izdatki znašajo 64,2 odstotka BDP.

2. 1. 1. Spremembe (v % BDP) nekaterih postavk javnofinančnih izdatkov

Do največjih sprememb v javnofinančnih izdatkih v zadnjih štiridesetih letih je prišlo v kategoriji "transferi in subvencije", ki jo sestavljajo različne oblike socialnih transferov in subvencije podjetjem⁴. Na podlagi podatkov (glej Tabelo 2) opazimo, da je prišlo do največjih sprememb in dviga (v % BDP) za vse tri skupine držav v obdobju med letoma 1960 in 1980. Za to obdobje sta značilni velika vključenost vlad različnih držav v gospodarstvo in v področje zagotavljanja in preraščevanja dohodka (Tanzi, Schuknecht, 2000, str. 31).

Tabela 2: Razlike med državami pri spreminjanju višine javnofinančnih izdatkov

	Višina izdatkov v primerjavi z BDP (v %BDP)			Sprememba višine izdatkov v obdobju (v % BDP)			Primerjava višine izdatkov glede na 1.skupino (v % BDP)		
	1960	1980	1996						
	(A)	(B)	(C)	C-A	B-A	C-B	A	B	C
Celotni javnofinančni izdatki									
1.skupina	22,0	33,7	35,7	13,7	11,7	2,0	/	/	/
2.skupina	31,1	51,4	46,8	15,7	20,3	-4,6	9,1	17,7	11,1
3.skupina	32,8	48,9	54,5	21,7	16,1	5,6	10,8	15,2	18,8
Subvencije in transferi									
1.skupina	6,3	14,9	15,1	8,8	8,6	0,2	/	/	/
2.skupina	11,1	28,9	28,1	17,0	17,8	-0,8	4,8	14,0	13,0
3.skupina	13,1	24,0	27,8	14,7	10,9	3,8	6,8	9,1	12,7
Materialni stroški in plače									
1.skupina	11,6	15,3	14,3	2,7	3,7	-1,0	/	/	/
2.skupina	13,5	19,1	16,3	2,8	5,6	-2,8	1,9	3,8	2,0
3.skupina	13,8	20,1	19,9	6,1	6,3	-0,2	2,2	4,8	5,6
Obresti									
1.skupina	1,3	2,2	2,7	1,4	0,9	0,5	/	/	/
2.skupina	2,6	5,0	6,0	3,4	2,4	1	1,3	2,8	3,3
3.skupina	0,9	2,8	5,5	4,6	1,9	2,7	-0,4	0,6	2,8
Investicije									
1.skupina	2,9	3,7	3,6	0,7	0,8	-0,1	/	/	/
2.skupina	3,2	3,8	2,1	-1,1	0,6	-1,7	0,3	0,1	-1,5
3.skupina	3,5	3,5	2,7	-0,8		-0,8	0,6	-0,2	-0,9

Vir: Tanzi, Schuknecht, 2000, str. 25-48; Šušteršič, 2002, str. 19

⁴ več o socialnih transferih v naslednji točki

Medtem ko so v obdobju med letoma 1980 in 1996 spremembe v postavki "subvencije in transferi" za prvo in drugo skupino držav majhne, je za tretjo skupino, ki te izdatke najbolj povečujejo, opazen trend naraščanja. Prav tako je mogoče opaziti velike razlike med izdatki iz naslova "transferi in subvencije" med skupinami obravnavanih držav. Druga in tretja skupina držav imata skoraj dvakrat večje izdatke za "transfere in subvencije" v primerjavi s prvo skupino v kateri so najvarčnejše države. V postavki "materialni stroški in plače" je velika razlika med državami prve in tretje skupine, saj države tretje skupine za "materialne stroške in plače" v povprečju potrošijo za 5.6 odstotne točke BDP več kot države 1. skupine.

Iz naslovov "obresti" in "investicije" pa so majhne razlike med izdatki za le-te med vsemi tremi skupinami držav ter tudi predstavljajo manjši delež celotnih javnofinančnih izdatkov (v %) BDP. Vseeno pa je potrebno poudariti, da od začetka osemdesetih let prejšnjega stoletja predstavljajo plačilo obresti na javni dolg pomemben delež javnih izdatkov (Tanzi, Schuknecht, 2000, str. 45).

2. 1. 2. Socialni izdatki

Izdatki za "transfere in subvencije" predstavljajo med drugim izdatke za šolstvo, zdravstvo, pokojnine in nadomestila za nezaposlene.

Na podlagi statističnih podatkov (Tabela 3) je moč opaziti, da se so izdatki za šolstvo v obdobju med letoma 1960 in 1980 dvignili. K temu naj bi pripomogla tudi povojna "baby boom" generacija (Tanzi, Schuknecht, 2000, str. 33), medtem ko se od leta 1980 le te ne spreminjajo bistveno. Izdatki za šolstvo so namenjeni večinoma za osnovno in srednje šolstvo in so tisti del javnih izdatkov, katerih prispevek vpliva k višji gospodarski rasti, socialni stabilnosti in demokratičnim vrednotam (Tanzi, Schuknecht 2000, str. 33). Tudi visoko šolstvo dandanes zavzema večji delež izdatkov namenjenih šolstvu kot nekoč (Tanzi, Schuknecht, 2000, str. 35). Kljub temu je v razvitih državah dobro razvit sistem zasebnih visokošolskih ustanov, ki se financirajo s šolninami. Izdatki oziroma investicije v šolstvo (v % BDP) se med vsemi tremi skupinami držav v letu 1996 niso bistveno razlikovali.

Pri javnofinančnih izdatkih za zdravstvo opazimo trend naraščanja za vse tri skupine držav, v obdobju med letoma 1960 in 1980. Po letu 1980 so ti izdatki, za 2. in 3. skupino ostali konstantni, kar je posledica reform v zdravstvu in nadziranju njegovih stroškov (Tanzi, Schuknecht, 2000, str. 37).

Javni izdatki za pokojnine segajo vse v konec 19.stoletja, ko so v Nemčiji leta 1889 uvedli pokojninsko reformo, katere izdatki so se kasneje razvijali v podobni smeri kot izdatki za zdravstvo (Tanzi, Schuknecht, 2000, str. 39). Iz Tabele 3 vidimo, da so se izdatki (v % BDP) za pokojnine v obdobju med letoma 1960 in 1980 skoraj podvojili za države 1. in 2. skupine ter nekoliko manj za države 3.skupine. Po letu 1980 so se izdatki le-teh v

povprečju povečevali, kar je tudi posledica staranja prebivalstva oziroma večjega deleža starejših ljudi v celotni populaciji.

Nadomestilo za brezposelnost se je začelo kot postavka pojavljati v javnih financah v desetih, dvajsetih letih prejšnjega stoletja. V primerjavi z ostalimi javnofinančnimi izdatki (v % BDP) predstavlja manjši delež le teh v primerjavi z izdatki za šolstvo, zdravstvo in pokojnine.

Na podlagi podatkov (glej Tabelo 3) je viden trend naraščanja nadomestil za brezposelne skozi celotno preučevano obdobje. Zanimivo pa je predvsem dejstvo, da predstavljajo (v % BDP) relativno večji delež javnofinančnih izdatkov za 2. skupino preučevanih držav, ki so izdatke v zadnjem obdobju zmanjševale, glede na izbrane države iz 1. in 3. skupine, ki imajo najnižje izdatke oziroma so jih v zadnjih letih največ povečevale.

Tabela 3: Gibanje socialnih izdatkov v obdobju med letom 1960 in 1996 (v % BDP)

	1960	1980	1996
Javna poraba za izobraževanje			
1.skupina: države z najnižjimi izdatki			
Povprečje	3,2	5,5	5,8
2.skupina: države, ki so izdatke v zadnjih letih zmanjšale			
Povprečje	4,3	6,5	5,7
3.skupina:države, ki izdatke najbolj povečujejo			
Povprečje	3,4	5,7	5,9
Vladna poraba za zdravstvo			
1.skupina: države z najnižjimi izdatki			
Povprečje	2,2	4,7	6,0
2.skupina: države, ki so izdatke v zadnjih letih zmanjšale			
Povprečje	2,4	6,3	6,5
3.skupina:države, ki izdatke najbolj povečujejo			
Povprečje	3,0	6,4	6,6
Vladna poraba za pokojnine			
1.skupina: države z najnižjimi izdatki			
Povprečje	3,1	6,4	7,3
2.skupina: države, ki so izdatke v zadnjih letih zmanjšale			
Povprečje	3,7	8,9	9,4
3.skupina:države, ki izdatke najbolj povečujejo			
Povprečje	7,0	11,3	12,9
Vladna poraba za brezposelne			
1.skupina: države z najnižjimi izdatki			
Povprečje	0,2	0,5	0,9
2.skupina: države, ki so izdatke v zadnjih letih zmanjšale			
Povprečje	0,4	1,5	2,6
3.skupina:države, ki izdatke najbolj povečujejo			
Povprečje	0,2	0,7	1,8

Vir: Tanzi, Schuknecht, 2000, str.31-40; Šušteršič, 2002a, str. 20

2. 2. Učinek rastočih javnih izdatkov na blaginjo

V obdobju med letoma 1870 in 1996 je, kot smo ugotovili v prejšnjih poglavjih, prišlo do velikega dviga deleža javnofinančnih izdatkov (v % BDP) za obravnavane industrijsko razvite države, kar je posledica različnih dejavnikov kot so vojne, gospodarske krize itn. Z višjimi javnofinančnimi izdatki so vlade želele blažiti dejavnike, ki so negativno vplivali na socialno blaginjo. Rezultat tega je povečana vloga države; v šolstvu, tega rezultat je brezplačno oziroma zelo poceni šolanje na vseh stopnjah; v zdravstvu, s sistemom zdravstvenega zavarovanja; v pokojninskem zavarovanju, kjer večina upokojencev dobiva pokojnine; v pomoči brezposelnim in ostalim ogroženim skupinam; v subvencijah podjetjem. Posledica tega je povečana stopnja pismenosti; zmanjšana stopnja smrtnosti; izboljšalo se je splošno zdravstveno stanje prebivalstva, ki se odraža v višji pričakovani življenjski starosti (Tanzi, Schuknecht, 2000, str. 73).

Pri vsem tem se pojavlja vprašanje, ali več državnega trošenja preko javnofinančnih izdatkov in upravljanja z njimi resnično pripomore k večji blaginji. Na to vprašanje je težko odgovoriti zaradi težav, ki nastopijo pri primerljivosti ali zajetju empiričnih podatkov znotraj ali med posameznimi državami.

Tako merjenje blaginje temelji na analizi vladnih politik. Pri tem je potrebno upoštevati davek, subvencije, transfere, zdravstvene reforme, politiko regulacije, okoljsko politiko, socialno-varnostni sistem in šolske reforme, kar vse vpliva na dobrobit posameznika (Slesnick, 1998, str. 2108). Pri tem je Slesnick menil, da je socialna blaginja (W) odvisna od vrednosti različnih socioekonomskih indikatorjev X_n . Za primer X_1 lahko predstavlja življenjsko pričakovano dobo, X_2 otroško smrtnost, X_3 stopnjo pismenosti, X_4 število let šolanja itn. ali v obliki matematične formule:

$$W = f(X_1, X_2, \dots, X_n)$$

Izboljšava socialne blaginje je torej odvisna od izboljšav teh relevantnih spremenljivk. Zato (Tanzi, Schuknecht, 2000, str. 74):

$$\Delta W = \sum_{i=1}^n \frac{\partial f_i}{\partial x_i} \Delta x_i$$

Vendar ima merjenje socialne blaginje tudi svoje pomanjkljivosti, kot so: več javnega trošenja oziroma večje davčne obremenitve povzročajo izpodrivanje privatnih investicij; zelo težko je zajeti vse relevantne spremenljivke, ki vplivajo na socialno blaginjo; različne relevantne spremenljivke imajo drugačen vpliv na socialno blaginjo.

2. 2. 1. Uspešnost skupin držav pri doseganju blaginje

Tabela 4: Uspešnost skupin držav pri doseganju blaginje glede na višino javnih izdatkov (v % BDP)

	Države z javnimi izdatki več kot 50% BDP ⁵		Države z javnimi izdatki med 40 in 50 % BDP ⁶		Države z javnimi izdatki pod 40% BDP ⁷	
	1960	1990	1960	1990	1960	1990
Ekonomski kazalci						
Realna rast BDP(v %, 1960-68,1986-94)	4,1	2,0	4,0	2,6	3,7	2,5
PPP na osnovi BDP p.c. (v US\$)	3,3	18,3	3,0	17,3	4,0	20,5
Inflacija	3,6	3,9	3,7	3,7	3,4	3,7
Kazalci vladne finančne zmožnosti in obresti						
Javni dolg (v % BDP)	47,5	79,0	37,4	59,9	46,4	53,3
Realne obrestne mere	1,7	3,9	2,8	4,6	1,3	4,0
Kazalci na trgu dela						
Stopnja brezposelnosti (v %)	2,9	8,5	4,6	11,9	2,7	6,6
Stopnja brezposelnosti mladih med 15-25 let		16,0		19,0		13,0
Zdravstvo						
Pričakovana življenjska doba	70,0	77,0	70,0	77,0	71,0	77,0
Umrljivost dojenčkov/ 1000 porodov	23	6,7	29	7	22,4	6,4
Izobraževanje						
Stopnja nepismenosti kot % v populaciji nad 15 let	9,3	1,2	13,3	1,2	2,2	1,0
Št. vpisanih v srednje šole(v %)	55,0	96,0	54,0	100,0	61,0	92,0

Vir: Tanzi, Schuknecht, 2000, str.104-109

Uspešnost držav pri doseganju blaginje, razdeljenih v tri skupine glede na delež javnih izdatkov v % BDP (nad 50%, med 40 in 50% in pod 40% BDP), kaže na padajočo koristnost rastočih javnih izdatkov.

⁵ Velike države; javni izdatki več kot 50% BDP v 1990; Belgija, Italija, Nizozemska, Norveška, Švedska

⁶ Srednje velike države; javni izdatki med 40 in 50 % BDP; avstrija, Kanada, Francija, Nemčija, Irska, Nova Zelandija, Španija

⁷ Majhne države; javni izdatki pod 40 % BDP; Avstralija, Japonska, ZDA, Švica, Velika Britanija

Pri primerjavi ekonomsko-gospodarskih kazalnikov je videti, da so bile najuspešnejše države iz skupine, ki namenijo javnim izdatkom pod 40% BDP. Predvsem je njihova uspešnost vidna v kategorijah PPP⁸ na osnovi BDP p.c. (v US\$), stopnji brezposelnosti (v %) ter stopnji mladih brezposelnih (med 15-24 let v %). V Letu 1990 je tudi vidna ogromna razlika v javnem dolgu med državami, ki namenijo javnim izdatkom pod 50% BDP, saj zanaša javni dolg za "zapravljivo" skupino držav kar 79% BDP, medtem ko znaša le ta za ostali dve skupini 59,9 oziroma 53,3 % BDP.

Razlike so opazne tudi pri socialnem ali človekovem razvoju. S pomočjo podatkov iz Tabele 4 vidimo, da države, ki trošijo največ, niso izboljšale življenjskega pričakovanja in umrljivosti dojenčkov na 1000 porodov. Tudi na področju izobraževanja, stopnji nepismenosti kot % v populaciji nad 15 let in številu vpisanih v srednje šole (v %) nimajo boljših rezultatov. Zanimivo je, da je število vpisanih v srednje šole stoodstotno za države z javnimi izdatki med 40 in 50% BDP; v kategoriji stopnja nepismenosti kot % v populaciji nad 15 let pa dosega najvišjo stopnjo skupina držav z javnimi izdatki pod 40 % BDP.

2. 2. 2. Dohodkovna prerazdelitev in enakost

Pričakovati bi bilo, da imajo države z javnimi izdatki več kot 50% BDP boljšo dohodkovno prerazdelitev. Vendar na podlagi statističnih podatkov (glej Tabela 5) vidimo, da tudi države iz ostalih dveh skupin, ki imajo manjše javne izdatke, ne zaostajajo veliko. Kljub vsemu pa se je v obdobju med letoma 1960 in 1990 delež dohodkov, ki ga dobi spodnjih 40% gospodinjev (v %), najbolj povečal za države z javnimi izdatki za več kot 50% BDP.

Tabela 5: Primerjava uspešnosti prerazdelitvene politike med državami z različno višino javnih izdatkov

	Države z javnimi izdatki več kot 50% BDP		Države z javnimi izdatki med 40 in 50 % BDP		Države z javnimi izdatki pod 40% BDP	
	1960	1990	1960	1990	1960	1990
Delež dohodkov, ki ga dobi spodnjih 40% gospodinjev (v %)	15,6	20,1	16,9	18,7	17,1	17,3
Ginijev količnik	33,7	32,1	34,4	33,4	32,4	37,6
Delež transferov, ki jih dobi najrevnejših 20%(v %)	/	22,2	/	25,2	/	33,6

Vir: Tanzi, Schuknecht, 2000, str. 113; Šušteršič, 2002, str. 21

⁸ Purchasing power parity (pariteta kupne moči)

3. Splošen pregled reform na področju učinkovitega upravljanja s proračunom in reform posameznih skupin javnofinančnih izdatkov

V prejšnjih poglavjih smo videli, da so se med letoma 1870 in 1996 ter še bolj po drugi svetovni vojni v razvitih državah oblikovale velike razlike v višini javnofinančnih izdatkov. Pojavile so se nove kategorije le teh kot npr. nadomestilo za brezposelne, pri nekaterih kategorijah pa je prišlo do občutnega povečanja izdatkov, ki jih vlade namenjajo npr. postavkama "subvencije" in "transferi". Spoznali smo, da trošiti več ne pomeni tudi dosegati boljše gospodarsko-socialne rezultate in večje pravičnosti, ampak tudi višji javni dolg in obresti na le-tega. Posledica tega pa je manj konkurenčno in prilagodljivo gospodarstvo. Države so problem doseganja večje blaginje reševale na različne načine; na primer s povečevanjem oziroma zmanjševanjem javnofinančnih izdatkov, s številnimi reformami na področju sociale itn.. Kljub vsemu je ključni dejavnik ugodnih gospodarsko-socialnih rezultatov priprava proračuna in učinkovito izvajanje le tega. Države se lotevajo zmanjševanja proračunskih izdatkov na dva načina; prvi se nanaša na pripravo in izvrševanja proračunske politike in drugi na reforme posameznih skupin javnofinančnih izdatkov.

3. 1. Reforme posameznih skupin javnofinančnih izdatkov

3. 1. 1. Reforme na področju izobraževanja

Dostopnost javne izobrazbe prinaša enakost ekonomskih možnosti za vse državljane ter njihovo lažje sodelovanje v procesih demokratičnega odločanja. Naložbe v izobrazbo tako predstavljajo naložbe v človeški kapital. V državah članicah Evropske Unije večina osnovnošolcev in srednješolcev obiskuje javne šole. Kljub vsem pa se v nekaterih državah pojavlja privatno⁹ šolstvo, ki prispeva h konkurenci v šolstvu in izboljševanju kakovosti izobraževanja (Tanzi, Schuknecht, 2000, str. 184-186).

Na področju visokega šolstva je razmerje med prebivalci drugačno v primerjavi s srednjimi in osnovnimi šolami, ki so obvezne za vse državljane. Tako ima manjši delež visoko izobrazbo ter s tem višje dohodke.

Država s financiranjem visokega izobraževanja subvencionira ljudi s (potencialno) visokimi dohodki, kar pomeni, da s stališča prerazdeljevanja dohodkov deluje regresivno. Poleg tega višji dohodki, ki jih zaslužijo visoko izobraženi ljudje, v ekonomskem smislu pomenijo donos njihove investicije v lastni človeški kapital, kar pomeni, da so koristi naložb v visoko izobraževanje v večji meri individualne oziroma zasebne kot družbene (Šušteršič, 2002b, str. 19).

Tako se kot eden izmed možnih načinov zmanjšanja državnih izdatkov namenjenih šolstvu, pojavlja uvedba šolnin za študij na visokošolskih ustanovah. Vendar tu pride do problema

⁹ Privatno šolstvo je razvito na Irskem, v Veliki Britaniji, Italiji, Združenih državah Amerike

socialno ogroženih slojev, ki ne bi bili sposobni plačevati šolnin in bi bili s tem izključeni iz visokošolskega izobraževalnega procesa. Pri tem se kot možnost pojavlja sistem štipendiranja in kreditiranja študija s strani države, dobljena sredstva bi ljudje odplačevali in vračali, ko bi imeli redno zaposlitev ter dosegali določeno višino dohodkov. Tako pristop "odloženega plačila" med drugim izvajajo na Novi Zelandiji in v Avstraliji.

3. 1. 2. Reforma pokojninskega zavarovanja

Izdatki, namenjeni izplačilu pokojnin se večajo iz leta v leto. Vzroki za ta povečanja so v staranju prebivalstva. Tanzi in Schuknecht predvidevata, da se bo delež prebivalcev v državah OECD-ja, ki so starejši kot šestdeset let, povečal iz nekaj manj kot 20% v letu 1990 na 30% celotne populacije v letu 2020. Z večanjem števila upokojencev prihaja do večjih obremenitev tradicionalnih pokojninskih sistemov, kjer se izplačila za pokojnine tekoče financirajo s prispevki delovno aktivnega prebivalstva (pay-as-you-go).

Ekonomisti so si prizadevali poiskati različne rešitve za spremembo pravil, ki določajo pokojninske pravice. Tako so med drugim predlagali dvig upokojitvene starosti ter indeksacijo pokojnin z inflacijo namesto s plačami. Vendar pa ta in njemu podobni predlogi niso enostavno izvedljivi in ne rešujejo vprašanja dolgoročne stabilnosti pokojninskih sistemov.

Te je mogoče izboljšati le tako, da se del pokojninskega zavarovanja prenese na zasebne zavarovalne sklade, ki delujejo kot kapitalski skladi. To pomeni, da tekočih vplačil ne porabljajo za izplačilo tekočih pokojnin, marveč jih nalagajo v različne kapitalske naložbe, s katerimi ob zmernem tveganju ustvarjajo zadovoljive donose. Zaradi tega je izplačilo tekočih pokojnin, ki jih posameznik prejme iz sklada po upokojitvi, odvisne od višine njegovih osebnih vplačil in ne od tega, kakšna so tekoča vplačila delovno aktivne populacije (Šušteršič, 2002b, str. 19).

3. 1. 3. Privatizacija javnih podjetij, storitev in naložb

Države so na različne načine vpletene v delovanje gospodarstva. To se kaže pri proizvodnji in zagotavljanju določenih dobrin in storitev. Vendar nekateri ekonomisti menijo, da ni nobene potrebe po državni lasti podjetij kot so banke, letalske družbe, jeklarska industrija, železnice, vojaška industrija, pošta in telekomunikacije. Prav tako po njihovem ni nujno, da bi država morala investirati v projekte na področju infrastrukture, šol, javnih storitev in služb, bolnišnic, rekreacijskih objektov itn. (Tanzi, Schuknecht, 2000, str. 173-175).

Rešitev, ki bi prinesla učinkovitost v delovanju javnih podjetij in zmanjšanju proračunskih sredstev za le te, je v privatizaciji nekaterih podjetij v državni lasti oziroma njihova reorganizacija, ki bi dala več svobode direktorjem javnih podjetij pri njihovem

delovanju. To so z različnimi reformami rešili na Novi Zelandiji. Tam direktorji organov v sestavi oziroma podjetij v državni lasti niso več zaposleni za nedoločen čas, ampak podpišejo pogodbo za dobo petih let. Po preteku mandata se lahko pogodba podaljša le na podlagi uspešnosti pri doseganju ugodnih poslovnih rezultatov. Torej so pri vodenju in upravljanju podjetij v javnem sektorju uvedli načela, ki veljajo v zasebnem sektorju.

3. 1. 4. Reforme na področju zdravstva

V zdravstvu prihaja do podobnih težav kot pri pokojninskih sistemih. Staranje prebivalstva zahteva tudi večje izdatke za financiranje zdravstvenega sistema. Poleg tega pa v medicini prihaja do novih odkritij in spoznanj ter razvoja tehnologije medicinske opreme, kar še dodatno vpliva na večanje izdatkov za te namene. Tako se je od leta 1960 v razvitih državah delež javnih izdatkov za zdravstvo (v % BDP) potrojil.

V večini razvitih držav so se reforme na področju zdravstva začele izvajati v začetku osemdesetih let prejšnjega stoletja. Z reformami so se osredotočili predvsem na stroškovno učinkovitost zdravstvenega sistema. Vlade so se, z novimi predpisi na področju zdravstva, zavemale za učinkovitejši nadzor stroškov in izboljšanje kakovosti zdravstvenih storitev. Prav tako pa si prizadevajo za omejitev proračunskih sredstev zdravstvu. Vlada naj bi tako zagotavljala sredstva za osnovne zdravstvene storitve in "težke" bolezni (Tanzi, Schuknecht, 2000, str. 199).

Šušteršič vidi rešitev z uvajanjem delnega plačila za stroške zdravil, obiskov pri zdravniku ali bivanju v bolnišnici, s katerimi bi skušali paciente spodbuditi, da bi se po zdravniško pomoč zatekli le, kadar je nujno potrebno, zdravnike pa spodbujali k predpisovanju cenejših, to je generičnih zdravil.

3. 2. Reforme na področju priprave in izvrševanja proračuna

V večini držav je priprava proračuna integralni del zakonodaje oziroma ustave. Proračun je v večini držav pripravljen in voden s strani finančnega ministra, toda pri oblikovanju proračuna sodelujejo tudi ostale državne institucije in agencije (Tanzi, Schuknecht, 2000, str. 155).

Na splošno pa so v demokratičnih državah za nastanek proračuna značilne štiri stopnje (Stanovnik, 1988, str. 27-28)

- ❑ Vladna stopnja, pri kateri vlada načrtuje letni proračun in predloži osnutek proračuna parlamentu.
- ❑ Parlamentarna stopnja, ki se zaključi s sprejetjem proračuna.
- ❑ Stopnja uresničevanja, pri kateri lahko pride tudi do določenih sprememb prvotno sprejetega proračuna.
- ❑ Naknadna kontrola (Računskega sodišča ipd.).

Pri vladni stopnji, ki traja okoli 8 mesecev poznamo tri načine priprave proračuna:

- ❑ Strateškocentralizirani postopek (Francija, Velika Britanija); v tem primeru proračunske cilje neposredno postavlja kar predsednik vlade in finančni minister.
- ❑ Vodenocentralizirani postopek (Nizozemska); proračunske cilje predlaga finančni minister, sprejeme pa jih vlada. Sporna vprašanja se rešujejo neposredno na vladi.
- ❑ Decentralizirani postopek (Irska); vlada sprejema vse glavne odločitve, od prvotnih odločitev do razreševanja vseh spornih vprašanj.

Parlamentarna stopnja traja od 3 do 4 mesece in tudi tu lahko razvrstimo države glede na osnovne značilnosti proračunskega procesa na tej stopnji, pri čemer so pomembne:

- ❑ Spremembe (amandmaji), ki jih parlament predlaga na prvotni proračunski predlog.
- ❑ Razmerje moči med spodnjim in zgornjim domom parlamenta.
- ❑ Razmerje med vlado in parlamentom.

3. 2. 1. Sprejemanje proračuna

Sprejemanje in odločanja proračuna v demokratičnih sistemih lahko poteka na dva načina (von Hagen, Potreba, 1999, str.100-101):

- **Sprejemanje proračuna znotraj vladnega kabineta**; pri sprejemanju proračuna znotraj vladnega kabineta, se odločitve sprejemajo na ravni celotne ministrske ekipe. Velikost in struktura proračuna je pri takšnem načinu odločanja odvisna od števila ministrov v vladi. V primeru, ko je vsak posamezen minister svoboden pri določanju o proračunskih sredstvih za svoje ministrstvo, si bodo le-ti prizadevali pridobiti čim večji delež proračunskega denarja, saj vsak minister skrbi le za svoj resor. To pa pripelje do problema učinkovite in optimalne alokacije proračunskih sredstev med ministrstvi ter pritiskov na povečanje javnih izdatkov. Takšen način sprejemanja in določanja proračuna je značilen pri več strankarskih vladah. Na podlagi koalicijske pogodbe si stranke razdelijo ministrstva glede na rezultate parlamentarnih volitev. Pri tem so ministrstva ponavadi razdeljena med strankami glede na njihove politične programe in prioritete. Tako si stranke prizadevajo dobiti čim več proračunskih sredstev za svoja ministrstva, ki jih potem preko transferjev in subvencij namenjajo različnim interesnim skupinam. Le te pa jih v zameno za pridobljena sredstva podprejo na naslednjih volitvah.

- **Sprejemanje proračuna na podlagi odločitev finančnega ministra oziroma sprejemanje proračuna "od zgoraj navzdol";** finančni minister ima v takšnem sistemu odločanja o proračunu in prerazdelitvi njegovih sredstev vodilno vlogo. Poimenovali bi ga lahko fiskalni podjetnik, ki si mora prizadevati za zadovoljitev ter izpolnitev vsesplošnih vladnih in ne zgolj ozkih strankarskih interesov. Njegova naloga je tudi v nadzoru porabe in učinkovitosti proračunskih sredstev. Uspešnost delovanja finančnega ministra se kaže predvsem v doseganju suficita ali nizkega proračunskega deficita. Za njegovo delovanje je tudi pomembno, kakšno podporo ima pri predsedniku vlade ter kakšno moč ima pri kaznovanju "neposlušnih" ministrov.

3. 2. 2. Reforme na področju izvrševanja državnega proračuna

Z reformo proračunske politike so vlade posameznih držav želele doseči večjo učinkovitost javnofinančnih izdatkov ter se zavzemale za ponovno izvolitev . V politiko sprejemanja in izvajanja proračuna so vnesli novosti kot, sta managerski način odločanja ter osvojitev tržnih mehanizmov poslovanja, ki veljajo v privatnem sektorju. S temi reformami so začeli na Novi Zelandiji, Avstraliji in Veliki Britaniji (Tanzi, Schuknecht, 2000, str. 162). Pri tem je potrebno vedeti, da tu posamezne ministre in poslance ne zanima celotna javnofinančna situacija, ampak le tisti del, ki se nanaša na njih oziroma njihove volivce. Torej se ministri zavzemajo za učinkovito vodenje svojega resorja, poslanci pa za podporo v svojem volilnem okrožju.

Glavna novost je sprejemanje proračuna "od zgoraj navzdol", kar pomeni, da se najprej na osnovi makroekonomskih napovedi in političnih preudarkov ocenijo možni prihodki proračuna in določi zgornja meja, ki je izdatki ne smejo preseči. V istem koraku vlada na predlog finančnega ministra sprejme tudi že razdelitev sredstev med osnovne programske namene državnega proračuna. Šele nato pridejo na vrsto ministri, ki pa se ne morejo pogajati o tem, da bi dobili več sredstev, temveč lahko odločajo le, kako bodo dana sredstva razporedili med različne programe (Šušteršič, 2002a, str. 17).

Pionir na tem področju je Nova Zelandija, ki je s svojimi reformami v zadnjih dveh desetletjih uspela doseči boljše gospodarsko- socialne rezultate in s tem prinesla nek nov veter v razpravah o spremembah proračunske politike v svetu.

Sprejemanje proračuna "od zgoraj navzdol" je najlažje napraviti v državah z enostrankarsko vlado. Pri koalicijskih vladah pa se pojavi problem, saj ima pri pripravi proračuna "od zgoraj navzdol" občutno prednost tista stranka v koaliciji, iz zvrst katere prihaja finančni minister. V takšnih okoliščinah je bolj smiselno, da se pogajalsko moč posameznih ministrov omeji z dogovori in zavezami, ki so nadrejeni samemu postopku priprave proračuna. Znan je primer Nizozemske, kjer so v koalicijski pogodbi zapisani ne le cilji vlade, temveč je za nekaj let vnaprej predvidena tudi natančna razdelitev javnofinančnih sredstev po glavnih resorjih oziroma vladnih programih (Šušteršič, 2002a, str. 17).

Pomembno vlogo v zmanjševanju javnih izdatkov pri pripravi državnega proračuna ima politična sestava vlade. Na podlagi empiričnih podatkov je bilo dokazano, da na zmanjševanje javnih izdatkov vplivata zmanjševanje števila ministrov ter število političnih strank v vladni koaliciji. S tem, da ima večji učinek na zmanjšanje izdatkov število ministrov kot število strank v koaliciji (von Hagen, Potreba, 1999, str. 100-101).

4. Pregled ekonomskih reform na Novi Zelandiji

Nova Zelandija, oddaljena država o kateri le malo ljudi ve veliko, je v zadnjih dveh desetletjih zbudila veliko zanimanje pri ekonomistih. Po površini je velika, saj severni in južni otok obsegata 286 km² (Wheeler-Keller-Williams, 1994, str.21). S štirimi milijoni prebivalcev pa relativno majhna (www.stats.govt.nz/domino/external). Včasih je imela eno najbolj zaščitenih in reguliranih gospodarstev v razvitem svetu. Toda v osemdesetih in začetku devetdesetih let prejšnjega tisočletja je s kopico tržnih reform postala država z zelo liberaliziranim gospodarstvom. Reforme so obljubljale, da bodo Novo Zelandijo popeljale od " Poljske Pacifika" v še en Hong Kong (Can The Kiwi Economy Fly?, 2000).

4. 1. Novozelandsko gospodarstvo po drugi svetovni vojni

V petdesetih letih prejšnjega stoletja je bila Nova Zelandija tretja najbogatejša država na svetu, a je sredi osemdesetih zdrsnila na okoli dvajseto mesto. Glavni razlog je bil v zmanjšanju gospodarskega sodelovanja z Veliko Britanijo, ko je le-ta pristopila k Evropski Uniji. Tako je njen izvoz v Veliko Britanijo padel iz 35% na današnje 3%. Takratna vlada premiera Roberta Muldoona je na zmanjšani izvoz odgovorila s povečano fiskalno ekspanzijo, vključujoč velike subvencije industriji in velike javne investicije v industrijske projekte ter zaradi visoke inflacije zamrznila plače, cene in najemnine. Nova Zelandija je bila do leta 1984 v nezavidljivem položaju z velikimi proračunskimi izdatki in deficitom v višini 8-9% BDP in inflacijskim pritiskom, ki je bil prikrit z zamrznjenimi cenami. Tako so bile vse cene, ki dajejo signal podjetjem in posameznikom, vodene. Poleg tega so tudi mednarodno-trgovinske bariere onemogočale učinkovito proizvodnjo glede na konkurenco (Can The Kiwi Economy Fly?, 2000)

Novozelandska četrta laburistična vlada je leta 1984 na čelo finančnega ministrstva postavila Roger Douglasa. Za obdobje njegovega ministrovanja, znano kot "Rogernomics", so značilne tako makroekonomska stabilizacije kot mikroekonomske reforme. Reforme so vsebovale sprostitev menjalniškega tečaja, deregulacijo finančnih trgov, odpravo nekaterih zunanjetrgovinskih pregrad, privatizacijo nekaterih javnih podjetij ter odpravo oziroma zmanjšanje subvencij kmetom in različnim proizvodnim podjetjem.

Vlada oziroma država Nova Zelandija je v prvem delu izvajanja reform prodala svoj delež v nekaterih javnih podjetjih. Tako je med drugim komercializirala in privatizirala industrijo jekla, banke, sektor telekomunikacij, letalske prevoznike (Air New Zealand); odpravila

večino subvencij kmetijskemu sektorju; poenostavila davčni sistem (Tanzi, Scuknecht, 2000, str. 210).

Minister Rogers je v letu 1988 padel v nemilost v svoji stranki in so ga zamenjali, kljub temu pa je nova vlada pod vodstvom Narodne stranke v letu 1990 nadaljevala z njegovimi reformami, katerih najpomembnejši dosežek je bil zakon o zaposlitvenih pogodbah (The Employment Contracts Act 1999), s katerim so dosegli decentralizacijo pri pogajanjih o plačah ter uveljavitev pogodb na individualni osnovi med delodajalcem in delojemalcem (Can The Kiwi Economy Fly?, 2000).

V letih 1990 in 1991 je prišlo do reform socialnih politik kot so politika zdravstva, šolstva z uvedbo šolnin, nezgodnega zavarovanja, pokojninska politika s katero so dvignili mejo upokojitve s 60 na 65 let. Hkrati je Nova Zelandija doživela radikalne reforme v makroekonomskih politikah. V letu 1989 je novozelandska centralna banka dobila popolno svobodo pri vodenju monetarne politike, katere glavni cilj je nižanje inflacije (Can The Kiwi Economy Fly?, 2000).

Tudi med letoma 1984 in 1994 je Nova Zelandija sprejela vrsto reform v javnem sektorju. Najbolj občutno pa se je z reformo spremenil način finančnega managementa pri izvajanju proračunske politike. Vzrok temu sta zakon o javnih financah (The Public Finance Act 1989) in zakon o fiskalni odgovornosti (The Fiscal Responsibility Act) iz leta 1994. Prenovljeni sistem upravljanja z javnimi financami temelji na upravljanju izdatkov, usmerjenim k doseganju ciljev in izvrševanju predpisanih nalog. Sistem tako vključuje odnos kupec-dobavitelj z jasno določenimi cilji, konkurenco med izvajalci in pogodbami, ki temeljijo na doseganju uspešnosti. Prav tako se decentralizira način odločanja direktorjev državnih organov v sestavi. Le-ta sklene z državo petletno pogodbo (Tanzi, Scuknecht, 2000, str. 211). S to petletno pogodbo je direktorju državnega organa v sestavi podeljena popolna avtonomija pri vodenju njegovega dela; le ta pa temelji na njegovi uspešnosti pri doseganju zastavljenih ciljev ter ugodnih poslovnih rezultatov, kar je osnova sklenitve pogodbe za novi mandat. S to reformo pa so izboljšali tudi sistem prenosa informacij med nadrejenimi in podrejenimi ter nadzor nad porabo proračunskih sredstev in njihovo uspešnostjo pri doseganju ciljev.

V zakonu o fiskalni odgovornosti iz leta 1994 so izdelali pravila in cilje fiskalne politike. Vlada je na podlagi sklepov iz te zakonodaje zavezana dosegati fiskalne presežke, v normalnih okoliščinah, dokler ne bo dosežen razumen delež javnega dolga (Tanzi, Scuknecht, 2000, str. 211).

Na podlagi statističnih podatkov (glej Tabela 6) vidimo, da so novozelandske reforme med letoma 1988 in 1994 znižale celotne javne izdatke za 10,1 odstotne točke, kar je posledica že prej omenjenih vladnih ukrepov pri vključenosti v gospodarstvu. Največji delež pri zmanjšanju celotnih javnih izdatkov je bil dosežen na račun postavke "subvencije in transferi", saj so le-ti v letu 1988 znašali 24,8% BDP in v letu 1994 padli na 13,2% BDP. Prav tako se je za več kot dve odstotni točki BDP znižalo plačilo pri obrestih na javni dolg.

Potrošnja za zdravstvo se je v proučevanem obdobju povečala, medtem ko se izdatki za šolstvo niso bistveno spremenili.

Reforme so prinesle zalet gospodarstvu, kar je povečalo realno rast BDP. Le ta se je dvignila v letu 1994 v primerjavi z letom 1988 z 1,4% na 3,3% BDP. Uspešni so bili tudi pri brzdanju inflacije, ki so jo uspeli oklestiti iz prvotnih 11,6% v letu 1988 na le 1,9% v letu 1994.

Tabela 6: Razvoj javnofinančnih izdatkov ter ekonomskih in socialnih kazalnikov

Leto	1988	1994
Javni izdatki (v % BDP)		
Celotni javni izdatki	45,6	35,7
Vladna potrošnja	11,5	15,4
Obresti	7,5	5,7
Transferi in subvencije	24,8	13,2
Deficit / Suficit	-1,6	3,3
Zdravstvo	3	5,6
Izobraževanje	5,7	5,6
Ekonomski in socialni kazalniki		
Realna rast BDP (v % BDP)	1,4	3,3
Inflacija	11,6	1,9
Stopnja brezposelnosti	4,9	6,2

Vir: Tanzi, Schuknecht, 2000, str.212

Kakorkoli že, potrebno je poudariti, da na novo sprejete reforme potrebujejo vsaj petletno obdobje, preden se pokažejo v padajočem trendu porabe javnega sektorja in še daljše časovno obdobje potrebujemo, preden se začne realna gospodarska rast pospeševati. Zaradi tega je potrebno ogromno podpore s strani političnih strank in javnosti (volivcev). Ta podpora omogoča kontinuiteto reform, četudi se zamenjajo vladajoče politične stranke (Tanzi, Scuknecht, 2000, str. 213).

V času reform je na Novi Zelandiji prišlo leta 1993 tudi do spremembe volilnega sistema. Na Novi Zelandiji so imeli v obdobju pred reformo večinski volilni sistem, danes pa imajo kombinacijo neposrednega in proporcionalnega volilnega sistem. Pri večinskem volilnem sistemu je vlado sestavljala in vodila stranka, ki je imela v parlamentu več kot polovico sedežev. Tako se je pred letom 1993 večkrat zgodilo, da je dobila mandat za sestavo vlade Narodna stranka, ki je sicer bila uspešnejša od ostalih strank v posameznih volilnih okrožjih. Vendar je na celotni državni ravni v tem obdobju boljše rezultate glede na vse oddane glasovnice dobila Laburistična stranka. Na predlog Laburistične stranke je leta 1993 prišlo do referenduma o volilnem sistemu in zmagal je proporcionalni volilni sistem. Proporcionalni volilni sistem naj bi omogočal trajnost ekonomskih politik ustvarjenih z

novimi reformami in dušil posledice, ki jih prinaša volilni cikel. Blažil naj bi spremembe, ki jih prinašajo menjave enostrankarskih vlad pri večinskem volilnem sistemu

4. 2. Zakoni v javnem sektorju Nove Zelandije kot pravna podlaga izvajanju reform

Za učinkovito izvedbo reform na področju javnega sektorja Nove Zelandije sta morali Laburistična vlada (1984-1990) in vlada pod vodstvom Narodne stranke (1990-1996) spremeniti obstoječo zakonodajo s sledečimi zakoni (State Service Commision, 1998, str.22):

- Zakon o podjetjih v državni lasti (State-Owned Enterprise Act), sprejet leta 1986. S tem zakonom so pričeli z omogočanjem komercializacije javnih podjetij.
- Zakon o državnem sektorju (State Sector Act); sprejet leta 1988. Zakon je spremenil razmerja med ministri in direktorji državnih organov, ter prinesel spremembe v organizacijski strukturi.
- Zakon o javnih financah (Public Finance Act), sprejet leta 1989, vpeljuje novosti na področju finančnega managementa.
- Zakon o zaposlitvenih pogodbah (Employment Contracts Act); sprejet leta 1991; uvedena so nova razmerja med delodajalci in delojemalci v zasebnem in javnem sektorju.
- Zakon o fiskalni odgovornosti (Fiscal Responsibility Act); sprejet leta 1994; vpeljuje novosti pri pripravi in izvajanju proračuna.

4. 3. Splošni pregled ključnih novosti pri reformah v javnem sektorju Nove Zelandije

Reforme javnih financ so na Novi Zelandiji prinesle veliko število novosti v upravljanje in delovanje javnega sektorja. Glavne novosti so:

- Sprememba v odnosu na relaciji ministrov in direktorjev v javnem sektorju. Razmerja oziroma obveznosti temeljijo na pogodbah in ne več na temelju, da ima direktor¹⁰ državnega organa v sestavi s posameznim ministrstvom sklenjeno pogodbo za nedoločen čas.
- Jasna razmejitev med rezultatom dela in učinkih (Gorringer, 1995, str. 2).
- Sistem odgovornosti, ki temelji na meritvi rezultatov in računovodstvu na podlagi sprejetih obveznosti (Gorringer, 1995, str. 2).
- Povečana svoboda direktorjev državnih organov javnega sektorja pri vodenju svojih oddelkov in ustanov. Pri vodenju in upravljanju so po novem direktorji bolj osredotočeni na rezultat in ne več na vložek (Scott, Gorringer, 1989, str. 83).
- Poudarek na pogodbah o proizvodu oziroma storitvi, ki naj temeljijo, če se le da, rajši na cenah in ne stroških npr. ponudba proizvodov naj temelji na naravi proizvoda, kvaliteti, času dobave in kraja ter ceni proizvoda (Scott, Gorringer, 1989, str. 83).

¹⁰ Chief Executives

- Upoštevanje stroškov kapitala s poudarkom določanja dejanskih stroškov le tega (Gorringe, 1995, str. 2).
- Ideja o nagrajevanju uspešnosti ter s tem spodbujanje direktorjev državnih organov v sestavi in njihovih podrejenih pri doseganju ugodnih poslovnih rezultatov (Gorringe, 1995, str. 3).
- Vladne spodbude pri ohranjanju proračunskih presežkov na vseh področjih, kar naj bi bil dokaz vladne učinkovitosti pri doseganju njenih ciljev (Gorringe, 1995, str. 2).

5. Pregled reform na področju proračunskih izdatkov in učinkovitejšega določanja, upravljanja in nadzora proračuna Nove Zelandije

5. 1. Reforme socialne politike oziroma socialnih izdatkov

Izdatki, namenjeni upravljanju in izvrševanju socialnih politik (brezposelnosti, šolstvu, zdravstvu), pomembno vplivajo na splošni standard in blaginjo prebivalstva. S pomočjo podatkov socialnih izdatkov, namenjenih posameznim programom (npr. zmanjšanju stopnje brezposelnosti, ogroženim skupinam), je možno sorazmerno enostavno opazovati rezultate le-teh. Na podlagi opazovanih rezultatov lahko kvalitetno in učinkovito upravljamo z javnimi izdatki, ki so namenjeni izvrševanju že obstoječih in bodočih socialnih politik.

Nova Zelandija je bila med prvimi državami, ki je s svojimi socialnimi politikami stopila na pot k izgradnji državne blaginje¹¹ (Sinclair, 1961, str. 70). Tako so z letom 1849 pričeli z brezplačno zdravniško oskrbo Maorom ter revnejšemu delu prebivalstva, od leta 1877 imajo brezplačno osnovnošolsko izobrazbo ter z letom 1898 uvedejo starostne pokojnine (Silverstone, Bollard, Lattimore, 1996, str. 453).

Tabela 7 : Izdatki za socialno varnost na Nove Zelandiji v obdobju med 1972 in 1994 (v % BDP)

Leto	1972	1980	1988	1990	1991	1992	1993	1994
Izdatki za socialno varnost	5,3	9,2	11,9	11,4	12,0	12,2	11,7	10,9

Vir: Silverstone et.al.: tabeli 2, str.460

Od sredine devetnajstega stoletja pa vse do danes so na področju izvrševanja novih reform socialnih politik naredili velik korak naprej. A še vedno ostajajo določeni problemi, ki se nanašajo predvsem na njihove prvotne prebivalce Maore in priseljence iz "bližnjih" pacifiških otokov. Za obe marginalni skupini prebivalcev Nove Zelandije je značilno, da so

¹¹ Welfare State

nižje izobraženi kot ostali državljani in so zaradi tega tudi izgubili delovna mesta v različnih tovarnah.

Na podlagi statističnih podatkov vidimo, da so se izdatki za socialno varnost v obdobju med letoma 1972 in 1992 povečevali, medtem ko je v letu 1992 prišlo do zmanjševanja le teh. Razlog je v manjši vlogi države pri zagotavljanju pravic iz programov socialne varnosti ter višjih zasebnih vložkov, namenjenim tem programom.

5. 1. 1. Reforme na področju politike zaposlovanja

Novozelandski princip socialne varnosti je v primerjavi z ostalimi državami OECD-ja dokaj nenavaden. Prvič, ker je precej velikodušen do določenih skupin kot so pari in dolgoročno nezaposleni. Drugič, sistem državne podpore nezaposlenim je sorazmerno pasiven glede na standarde OECD-ja, ker daje prednost višji denarni pomoči nezaposlenim kot politiki aktivnega zaposlovanja (Rae, 2002, str. 19). Tako brezposelni na Novi Zelandiji dobijo enako višino nadomestil za brezposelnost, če so brezposelni krajše ali daljše časovno obdobje, za razliko od ostalih držav pri katerih so denarna nadomestila za nezaposlenost v prvotnih mesecih višja kot kasneje.

Kljub vsemu so na Novi Zelandiji uspeli znižati stopnjo dolgoročne brezposelnosti z uvedbo politike aktivnega zaposlovanja. Le ta se nanaša na programe, ki poskušajo ljudem poiskati zaposlitev, izboljšati njihovo izobrazbo oziroma jih prekvalificirati ter se jim pomagati preseliti na področja z večjimi možnostmi za zaposlitev (Rae, 2002, str. 21).

5. 1. 2. Reforme na področju šolstva

Na področju šolstva so v zadnjih dveh desetletjih uvedli številne novosti. Največji poudarek dajejo reformi "Jutrišnjega dne", ki je svojo uveljavitev doživela leta 1990. S to reformo so zamenjali stari šolski sistem, ki je sodil v okvir centralnega nadzora, s sistemom, ki mogoča večjo avtonomijo posameznim izobraževalnim ustanovam. Tako imajo izobraževalne enote oziroma njihovi direktorji proste roke pri upravljanju z obratovalnimi sredstvi, ki predstavljajo približno četrtino celotnih sredstev, medtem ko so stroški zaposlenih in osnovnih sredstev še zmeraj vodeni s strani države (Rae, 2002, str. 25).

Novost je tudi, da osnovnošolci, dijaki niso več obvezni obiskovati državne šole v kraju, kjer živijo, ampak imajo možnost, da na podlagi uspehov sami tekmujejo za izbrano šolo, ne glede na to, ali se le ta nahaja v kraju kjer bivajo. To je sprožilo konkurenco med šolami, ki se sedaj borijo za šolarje na podlagi konkurenčnejših in kvalitetnejših programov.

Poleg tega je prišlo do sprememb tudi v visokem šolstvu, kjer so študentje obvezni plačati šolnino tako v primeru rednega oziroma izrednega študija. S spremembami pri financiranju visokošolskega izobraževanja in štipendiranja so novozelandske vlade prenesle breme izobraževanja na študente. Tako so uvedli shemo državnih posojil, po kateri naj bi študenti po koncu svojega študija in ob prvi zaposlitvi odplačevali "študentsko" posojilo. Po tej shemi naj bi pri plači nad 12,670 NZ dolarja "bivši" študentje plačali 10 centov na NZ dolar (Rice, 1998, str. 495). Vendar pa visokošolske šolnine niso tako visoke, ker država še vedno namenja okoli 50% proračunskih sredstev posamezni visokošolski ustanovi. Zanimivo je, da so ta državna sredstva oziroma subvencije odvisne od študijskih programov. Tako dobijo programi, namenjeni inženirjem ali arhitektom, več sredstev iz državnega proračuna kot programi, ki se nanašajo na umetnost ali poslovne vede (Rae, 2002, str. 27).

5. 1. 3. Reforma na področju zdravstva

Razvoj zdravstvenega sistema na Novi Zelandiji se je začel konec tridesetih let prejšnjega stoletja. Z obsežno reformo ter s tem reorganizacijo zdravstvenega sistema pa so pričeli v osemdesetih letih prejšnjega stoletja (Castles, 1997, str. 109).

V večini držav je največji problem pri vodenju zdravstvene politike, kako nadzorovati stroške zdravstvene oskrbe. Kljub temu, da so si različne novozelandske vlade pri izvajanju reform na področju zdravstvene politike prizadevale povečati učinkovitost in nadzor rasti stroškov, niso dosegle celotnih zelenih učinkov. Saj se rezultati gibanja izdatkov in učinkovitosti zdravstvene politike nahajajo v okviru povprečja držav OECD-ja. Slabi rezultati v zdravstvu na Novi Zelandiji se kažejo predvsem v povečanju deficita javnih bolnišnic in zdravstvenih domov ter prikritih razlik med Maori in priseljenimi Evropejci. To se lepo vidi v pričakovani življenjski dobi, ki znaša v povprečju osem do devet let več za priseljence iz Evrope v primerjavi z Maori. Zaradi tega je ena izmed prioritet reform dvig učinkov zdravstvene politike za Maore (Rae, 2002, str. 27).

Do racionalizacije poslovanja bolnišnic in decentralizacijo javnega zdravstva je prišlo leta 1989 z zakonom, ki je omogočal preoblikovanje sedemindvajsetih lokalnih bolnišničnih odborov (Local Hospital Board) v štirinajst področnih zdravstvenih odborov (Area Health Board) (Rice, 1992, str. 485).

Tabela 8: Razmerje med deležem javnih in privatnih izdatkov za zdravstvo v letu 1992 na Novi Zelandiji

Delež izdatkov namenjenih zdravstvu (v % BDP)	Izdatki namenjeni zdravstvu kot % celote	
	Zasebni	Javni
7,7	21,0	79,0

Vir: Tanzi, Schuknecht, 2000, str. 200

V letu 1993 so sistem področnih zdravstvenih odborov nadomestili štirje regionalni zdravstveni uradi (Regional Health Authorities). Bolnišnice v državni lasti so se preoblikovale v samostojno profitna naravnana podjetja. Tako se sedaj le-te skupaj z zasebnimi bolnišnicami pri regionalnem zdravstvenem uradu potegujejo za pogodbe o opravljanju storitev. S temi reformami so, z izjemo ljudi z nizkimi dohodki in s kroničnimi boleznimi, uvedli delno plačilo zdravstvenih storitev ter s tem zmanjšali vlogo države pri financiranju zdravstvenih storitev (Rice, 1998, str. 493).

Na podlagi statističnih podatkov (glej Tabela 8) vidimo, da je delež zasebnih prispevkov za zdravstvo neprimerljivo manjši kot znaša delež javnih izdatkov. Tako je država še vedno glavni finančni vir za delovanje zdravstvenega sistema.

5. 2. Reforma na področju priprave in upravljanje državnega proračuna Nove Zelandije

5. 2. 1. Razvoj fiskalnih predpisov oziroma odločb

V devetdesetih letih prejšnjega stoletja sta se na področju novozelandske zakonodaje zgodili dve veliki zakonodajni spremembi, in sicer:

- Zakon o javnih financah (Public Finance Act 1989), katerega glavne lastnosti so (Scott, 1996, str. 50):
 - razvoj sistema ocenjevanja uspešnosti na podlagi rezultatov¹² proizvodov oziroma storitev ter učinkih¹³ le-teh;
 - razlikovanje med celotno vlado in posameznimi državnimi organi v sestavi;
 - odstranitev večine administrativnega nadzora;
 - oblikovanje načina odgovornosti za vodenje in upravljanje direktorjev državnih organov v sestavi;
 - razvoj načina poročanja o svojem delovanju državnih organov v sestavi;

¹² output

¹³ outcome

- o zagotovitev uporabe splošno sprejetih računovodskih standardov.
- Zakon o fiskalni odgovornosti (Fiscal Responsibility Act 1994), s katerim si med drugim prizadevajo:
 - o vzpostaviti odgovorno in dolgoročno osredotočenje pri pripravi proračunov;
 - o povečati transparentnost pri izvajanju svojih politik in fiskalne vplive le te;
 - o dovoliti ljudem, da ovrednotijo doslednost vladnih fiskalnih politik z njihovimi dolgoročnimi cilji.

5. 2. 1. 1. Zakon o fiskalni odgovornosti Nove Zelandije

Zakon o fiskalni odgovornosti je na Novi Zelandiji stopil v veljavo 1. julija leta 1994. Bistvo sprejema tega zakona je izboljšati fiskalni management oziroma boljše in učinkovitejše upravljanje z državnim proračunom. S to reformo so želeli doseči večjo transparentnost s preglednejšim sistemom poročanja in pretokom informacij ter odgovornejše ravnanje z upravljanjem javnih financ.

Z zahtevami po preglednejšem sistemu poročanja in pretoka informacij si prizadevajo doseči preglednost kratkoročnih in dolgoročnih ciljev ter nadzor nad izvajanjem proračuna "od zgoraj navzdol". Ključni dejavniki poročanja in pretoka informacij so:

- Dokument o proračunski politiki, ki mora biti izdan do konca marca tekočega leta. Ta dokument je sestavljen "od zgoraj navzdol" in določa: a) dolgoročne cilje glede operativnih stroškov, dohodkov, ravnotežja, dolga in neto vrednosti države; b) kratkoročne cilje teh spremenljivk za naslednja tri leta; in c) strateške prioritete prihajajočega proračuna.
- Poročilo o fiskalni strategiji, ki je vključeno v proračunu in mora vsebovati: a) primerjavo fiskalne napovedi z ostalimi poročili o fiskalni strategiji vključenih v predhodnih dokumentih o proračunski politiki in razlago ter primerjavo z njimi; b) pregled napovedi gibanja glavnih fiskalnih spremenljivk v naslednjih desetih letih; c) oceno, ali je pregled gibanja glavnih fiskalnih spremenljivk v povezavi z dolgoročnimi cilji, in če ni, zakaj je prišlo do teh odstopanj.
- Posodobitev proračunskih dokumentov skozi celotno leto. Obvezno je narediti posodobitve v času izvrševanja proračuna, meseca decembra, in pred volitvami.

Pet glavnih načel pri odgovornosti fiskalnega managementa:

- Zmanjšanje celotnega javnega dolga na vzdržno raven z vsakoletnim tekočim proračunskim presežkom.

- ❑ Ko bo predhodna alineja dosežena, si morajo prizadevati za ohranitev ravni javnega dolga z operativnimi proračunskimi presežki skozi "razumno časovno obdobje", (ki temelji na gibanju poslovnih oziroma gospodarskih ciklov).
- ❑ Doseči in ohraniti vzdržno stopnjo vrednost državnega premoženja.
- ❑ Obvladovanje fiskalnega rizika na vzdržni ravni.
- ❑ Zagotavljanje stabilnosti in predvidljivosti davčnih stopenj.

Zakon ne določa "vzdržnosti" in "razumnosti". Definicija teh dveh pojmov je prepuščena dnevni politiki vlade (Rae, 2002, str. 32).

Torej, zakon o fiskalni odgovornosti v svoji osnovi zahteva od vlade določitev dolgoročnih ciljev, pri tem pa se mora zavzemati za vzdrževanje celotnega javnega dolga na razumni in vzdržni ravni. Samo dolgoročni cilji so podlaga oziroma temelji vladi pri doseganju, postavljanju ter razvoju za doseganje kratkoročnih proračunskih strategij. Med drugim v fiskalnih napovedih pred letom 1997 ni bilo dovoljeno povečevati potrošnje v prihodnjih proračunih v primeru, če bi bil rezultat nevzdržen tekoči proračunskih primanjkljaj in javni dolg (Vandermolen, 2003, str. 7).

Razlog za razvoj fiskalnih predpisov je tudi v lažjem prehodu obdobja gospodarske in politične nestabilnosti, v katerih se lahko znajdejo koalicijske vlade. V koalicijskih vladah, ki so sestavljene na podlagi rezultatov proporcionalnih volitev, je usklajevanje in odločanje mnogo bolj zapleteno kot pri enostrankarskih vladah, ki so plod volitev večinskega sistema. Preprečuje, da bi ministri iz zvrst različnih vladnih koalicijskih partneric povečevali proračunsko porabo v svojih resorjih. Zakon o fiskalni odgovornosti zagotavlja omejitve pri vladni porabi znotraj posameznega ministrstva, spremembo časovnega obdobja za doseg vladnih ciljev z enega leta na triletno obdobje, omogoča bolj realističen okvir načrtovanja javnih izdatkov v fiskalnih napovedih ter vpeljuje večjo gotovost doseganja rezultatov fiskalnih načrtov.

5. 2. 1. 2. Zakon o javnih financah

Z zakonom o javnih financah (Public Finance Act), sprejetim leta 1989, so na Novi Zelandiji razvili sistem, ki omogoča jasnejši pregled odgovornosti direktorjev državnih organov v sestavi ter omejiti njihovo odgovornost na tistih področjih, pri katerih nimajo neposrednega nadzora. Poleg tega so ločili proračunske izkaze državnih organov v sestavi od skupnih razširjenih proračunskih izkazov celotne vlade. Tu je potrebno razlikovati med sredstvi, ki gredo neposredno ministrstvu za njihove programe in politike in sredstvi, ki gredo za točno določene skupne vladne programe preko teh ministrstev. Kot primer lahko navedemo izdatke namenjene transferom in subvencijam za izboljšanje blaginje, ki se preko določenih ministrstev dodelijo v naprej določenim tretjim osebam (Scott, 1996, str. 50).

5. 2. 1. 3. Zakon o podjetjih v državni lasti

Z zakonom o podjetjih v državni lasti, sprejetim leta 1986, se je novozelandska vlada zavzemala za boljše in učinkovitejše poslovanje državnih podjetij. Tako so osnovali načela kako voditi in upravljati državna podjetja ter kakšno odgovornost nosijo posamezni resorni ministri pri delovanju le-teh. Zakon se zavzema tudi za dobre poslovne rezultate, ki morajo biti primerljivi z rezultati poslovanja podobnih podjetji z zasebnim kapitalom. Poleg tega morajo državna podjetja prispevati k dobrobiti okolju, v katerem se nahajajo.

Tabela 9: Prejete kupnine deležev pri prodaji nekdanjih državnih podjetij

Podjetja	Prejeta kupnina (v 1000 NZ dolarjih)
New Zealand Steel	327 224
Petrocorp	801 059
Post Bank	665 400
Shipping Corporation	18 500
Air New Zealand	660 000
Rural Bank	550 000
Tourist Hotel Corporation	73 850
State Insurance	735 000
DFC	110 280

Vir: OECD Economic Surveys New Zealand 1990/ 1991; prirejeno po tabeli 20.

Učinki zakona o delovanju podjetij v državni lasti so se pokazali v znižanje cen električne energije za 13% in zmanjšanje stroškov v tem sektorju za 25%; v sektorju telekomunikacij se je produktivnost dvignila na 85%, cene storitev pa so padle za 20%. (Scott, 1996, str. 23). Do sprememb je prišlo tudi na področju transporta, kjer so bile za prevoznike (taksi, letalski promet) odpravljene mnoge omejitve. V železniškem prometu pa so odpravili državni monopol, ki je bil v rokah NZ Railways (OECD, 1991, str. 65).

Z zakonom je prišlo tudi do privatizacije prej državnih podjetji. S privatizacijo so si prizadevali tudi odpraviti nekatere monopole, ki so vladali na trgih. Privatni kapital naj bi omogočal večjo konkurenco in boljšo ponudbo potrošnikom. Kupnino, prejeto na podlagi prodanih deležev državnega premoženja pa so namenili financiranju proračunskega ravnovesja ter drugim državnim izdatkom.

5. 2. 2. Priprava novozelandskega proračuna

Določanje in upravljanje državnega proračuna na Novi Zelandiji je v zadnjem desetletju doživelo številne spremembe. Glavna zakonska okvira za te spremembe sta zakon o javnih financah 1988 in zakon o fiskalni odgovornosti. Upravljanje in izvajanje vladnih izdatkov

preko proračunske politike poteka od "zgoraj navzdol". Glavna osnova za določitev proračuna in njegovih izdatkov je določitev osnove za določanje (Barnes, Leith, 2003, str. 2):

- fiksne nominalne proračunske osnove¹⁴
- variabilni dodatki proračuna za nove in spremenjene programe¹⁵

Med sredstva, ki so namenjena fiksnim proračunskim osnovam, štejemo sredstva, namenjena financiranju obstoječih politik vladnih programov. Variabilni dodatki proračuna za nove in spremenjene programe pa so namenjeni novim programom, ki niso v sklopu že obstoječih programov vladnih politik.

5. 2. 2. 1. Fiksne nominalne proračunske osnove

Na podlagi zakona o javnih financah temelji priprava in pregled poročila proračuna na podlagi proizvodov oziroma storitev in ne več vložkov¹⁶. V preteklosti so sredstva, namenjena državnim organom v sestavi temeljila na stroških treh vložkov (osebje, tekoči stroški in kapital). Sedaj pa zakon o javnih financah zahteva določanje sredstev glede na naravo proizvodov oziroma storitev, ki so rezultat delovanja državnih organov v sestavi. Prav tako so se v preteklosti izdatki proračunskih sredstev prilagajali pogajanjem o plačah delavcev javnega sektorja. Pri tekočih stroških in kapitalu pa so se sredstva prilagajala letno glede na spremembe v stroških. Državne proračune so sprejemali le za prihajajoče leto. Prav tako niso delali proračunskih napovedi za nadaljnja leta (Barnes, Leith, 2003, str. 2).

Sredstva, namenjena za delovanje državnih organov v sestavi, v novem sistemu izvajanja in določanja proračuna in njegove politike temeljijo na cenah proizvodov oziroma storitev. S tem novim načinom so dali proste roke predstojnikom oziroma direktorjem državnih organov v sestavi pri izbiri, kateri vložki naj se uporabijo za doseg nekega že vnaprej pogodbeno določenega proizvoda ali storitve. Tako cena proizvodov in storitev ni več določena na podlagi stroškov vložkov, ampak je določena na podlagi tržne vrednosti. Kljub vsemu pa proračunska politika obstoječih programov ne omogoča povišanja izdatkov posameznemu državnemu organu v sestavi zaradi morebitnih višjih tržnih cen proizvodov ali storitev, ki so tudi posledica višjih cen vložkov. Tako morajo organi v sestavi porabiti sredstva za proizvod ali storitev v okviru že dobljenih proračunskih sredstev (Barnes, Leith, 2003, str. 3).

¹⁴ fixed nominal baselines

¹⁵ the fiscal provisions

¹⁶ input

Proračunske izdatke in napovedi za fiksne nominalne proračunske osnove lahko razdelimo na (Barnes, Leith, 2003, str. 3):

- Izdatke, ki se določajo na podlagi formule "indeksacija". Takšno določanje izdatkov je značilno za tiste programe ali postavke, na katere državni organi v sestavi nimajo neposrednega vpliva (npr. pokojnine, ki so vezane na rast povprečne plače; dodatne izdatke namenjene zdravstvu in izobraževanju, ki so posledica demografskih sprememb).
- Popolnoma fiksne proračunske izdatke, ki se ne spreminjajo in ostajajo konstantni glede na obstoječe fiskalne napovedi. V primeru sprememb predvidenih proračunskih politik in s tem izdatkov pa lahko pride do povišanja sredstev posameznemu programu. Vendar se morajo v tem primeru znižati izdatki nekemu drugemu, že obstoječemu programu.

Na teh osnovah se je na Novi Zelandiji razvil dualni proračunski proces, ki temelji na triletnih fiskalnih napovedih. Tako lahko določeni programi dobijo avtomatično dodatna sredstva namenjena izdatkom, katerih višina je vezana na spremembe v demografski rasti, inflaciji in rasti plač. Pri ostalih vladnih programih pa lahko pride do povečanja sredstev le v primeru pogajanj v sklopu nekega omejenega fonda, vendar se pri tem zmanjšajo sredstva za kakšen drugi obstoječi program.

Takšno določanje proračunskih sredstev za izdatke organov v sestavi omogoča učinkovitejšo porabo proračunskih sredstev ter racionalnejše vodenje le-teh.

5. 2. 2. 2. Variabilna nominalna proračunska osnova

Pri variabilni nominalni proračunski osnovi gre za izdatke, ki so namenjeni novim oziroma že obstoječim vladnim politikam in programom. Za te dodatne izdatke je predviden nek fond sredstev, iz katerega so izvzeta dodatna sredstva, ki so posledica rasti inflacije, plač, brezposelnosti ter demografskih sprememb. To pomeni denimo, da dvig izdatkov zaradi višje stopnje brezposelnosti ne bo del izdatkov variabilnih nominalnih proračunskih sredstev (Barnes, Leith, 2003, str. 7).

Tako variabilna nominalna proračunska osnova predstavlja izdatke, ki so del celotnih proračunskih izdatkov, vendar s to razliko, da se le-te določajo naknadno in so plod pogajanj med resornimi ministri, ki se preko pogajanj potegujejo za dodatna sredstva in s tem oplemenitenje že obstoječih programov oziroma izvedbo novih programov. S takšno proračunsko politiko izdatkov za variabilne nominalne proračunske osnove si novozelandska vlada prizadeva učinkoviteje trošiti proračunska sredstva.

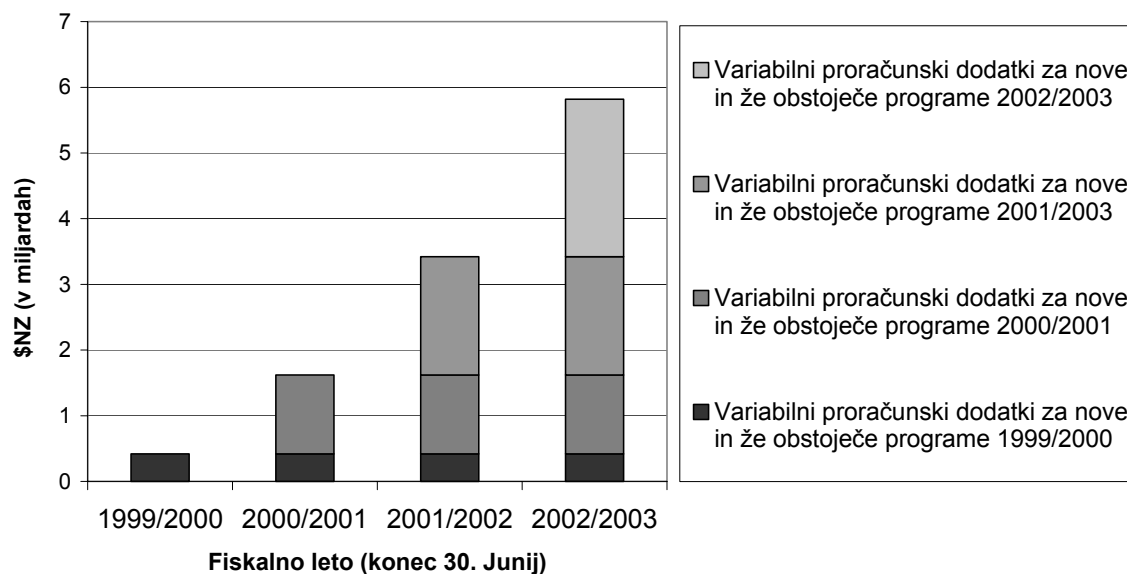
Določanje variabilne proračunske osnove poteka v štirih korakih (Barnes, Leith, 2003, str. 7-9):

- **Določitev višine sredstev za izdatke iz naslova variabilne proračunske osnove;** novozelandska vlada določi višino variabilnih proračunskih izdatkov, ko je že pripravljena in sprejeta proračunska politika za prihodnje triletno obdobje. Vlada tako določi dolgoročno naravnane cilje, ki temeljijo neposredno na tekočem proračunskem ravnotežju, javnem dolgu in prihodnjem pritisku na izdatke (npr.:inflacija, rast plač, itn.). Ko so te cilji določeni in sprejeti vidi vlada koliko sredstev jim je ostalo za izboljšavo novih in že obstoječih programov, ki se med drugim nanašajo na doseg kratkoročnih ciljev. Tako je vlada za obdobje med 1999/2000 in 2002/2003 določila izdatke za nove in že obstoječe vladne programe v višini 5.9 milijarde¹⁷ novozelandskih dolarjev (vključno z davkom¹⁸).
- **Porazdelitev izdatkov skozi triletno obdobje;** od teh 5,9 mia novozelandskih dolarjev je NZ\$ 5 mia namenjenih novim ali že obstoječim programom, ki potekajo skozi celotno triletno obdobje. Ostanek sredstev pa je namenjen izdatkom za programe, ki so se začeli izvajati v drugem ali tretjem fiskalnem letu (od treh let, za katera so določeni variabilni proračunski izdatki). Teh 5,8 milijarde novozelandskih dolarjev so razdelili po naslednjem ključu: \$420 milijonov NZ v letu 1990/2000 od junija naprej, \$NZ 1,2 mia leta 2000/2001 (ali 0,7% BDP), \$NZ 1,8 mia leta 2001/2002 (ali 1,4% BDP) in \$NZ 1,8 mia leta 2002/2003 (ali 1,9% BDP)
- **Določitev pravil vladnega odločanja o spremembah pri izdatkih variabilnih proračunskih osnov;** s tem korakom si novozelandska vlada prizadeva določiti pravila in postopke v primeru sprememb politik variabilne proračunske osnove. Do sprememb pri sredstvih, namenjenih variabilnim proračunskim osnovam, bi lahko prišlo recimo v primeru tekočega proračunskega neravnotežja.
- **Izvedba:** natečaj in izvedba razdelitve izdatkov namenjenih variabilnim proračunskim osnovam, poteka v naslednjem vrstnem redu:
 - obvestilo ministrom in državnim organom v sestavi o sredstvih, postopkih in njihovi alokaciji;
 - vladna procedura, s katero ugotavljajo, ali so vsi zahtevki po teh sredstvih v skladu z vladno politiko ter njenimi smernicami;
 - ustanovitev odbora pri finančnem ministrstvu za sprejem odločitev o razdelitvi sredstev iz variabilne proračunske osnove;
 - proces prilagajanja; že obstoječe proračunske smernice in sklepe je potrebno ažurirati in predvideti dodatna sredstva iz variabilne proračunske osnove;
 - vključitev dodatnih sredstev variabilne proračunske osnove v proračunske dokumente.

¹⁷ v nadaljevanju se uporablja kratica mia

¹⁸ novozelandski davek GST (Goods and Services Tax)

Grafikon 1: komulativa variabilnih proračunskih dodatkov za nove in že obstoječe programe



Vir: Barnes, Leith, 2001, str. 8

5. 2. 3. Struktura proračunskih izdatkov Nove Zelandije v obdobju med letoma 1985 in 1995

Novozelandske vlade so si s proračunsko reformo prizadevale znižati proračunske izdatke. Kljub vsemu pa so zaščitili izdatke, namenjene področju države blaginje. Tako so se izdatki namenjeni zdravstvu in izobraževanju, v preučevanem obdobju povečevali.

To je posledica potreb modernega trga, ki potrebuje visoko izobraženo delovno silo in naraščajočega povpraševanja po zdravstvenih storitvah ter novih tehnoloških odkritij na področju medicine. Izdatki, namenjeni socialnim storitvam, so se v obdobju med letoma 1985 in 1990 povečali za 11,4 odstotne točke ter se v obdobju med letoma 1990 in 1995 minimalno zmanjšali.

Proračunski izdatki namenjeni plačilu obresti na javni dolg, so se od leta 1995 zmanjšali za 9,7 odstotne točke glede na leto 1985. Vzrok občutnega padca izdatkov, namenjenim transportu, komunikacijam in industriji je v privatizaciji nekaterih prej državnih podjetjih

Tabela 9: Struktura izdatkov državnega proračuna Nove Zelandije, 1985-1995 (v %)

Namen	1985	1990	1995
Zdravstvo	12,5	14,8	16,1
Izobraževanje	11,3	15,9	15,9
Socialne storitve	29,1	40,5	37,8
Transport, komunikacije in razvoj industrije	14,7	8,0	5,0
Administracije, obramba, javni red	12,0	18,4	14,5
Plačilo obresti na javni dolg	20,4	2,4	10,7
Skupaj	100,0	100,0	100,0

Vir: Birks, Chatterjee, 1997, tabela 16.2

5. 2. 4. Nadzor javnofinančnih izdatkov "od zgoraj navzdol"

Z zakonom o fiskalni odgovornosti je prišlo do novosti in sprememb tudi v nadzoru porabe javnofinančnih izdatkov. Nadzor javnofinančnih izdatkov je osnovan na principu "od zgoraj navzdol" in sicer tako, da vlada postavi cilje, ki jih skuša doseči. Te cilje pa lahko po potrebi tudi spremeni. Vendar morajo biti vladni cilji, vključujoč javni dolg in celotno porabo, določeni še preden se začne pogajanja znotraj vlade oziroma posameznega resorja o razdelitvi finančnih sredstev. Na podlagi novozelandskih izkušenj iz devetdesetih let prejšnjega stoletja lahko sklepamo, da je proračunski nadzor "od zgoraj navzdol" prinesel tako pozitivne učinke kot neuspehe. Novozelandci so uspešno dosegali cilje, ki so se nanašali na javni dolg, a še vedno jim ni uspelo znižati javnofinančnih izdatkov na 30% BDP.

Kot sem že omenil v prejšnjih poglavjih, zakon o fiskalni odgovornosti zahteva predhodno določitev dolgoročno naravnanih vladnih ciljev kot so operativno proračunsko ravnotežje stroškov, proračunski dohodki, javni dolg in vrednost državnega premoženja. Vendar lahko pride tudi do nepričakovanih sprememb, ko se ena izmed teh postavk spremeni. S tem pa se zmanjša tudi vladna fiskalna disciplina. V takšnem primeru vlada izbira in spreminja vnaprej postavljene cilje glede na novo nastale spremembe posameznih postavk ter tako za določeno časovno obdobje prestavi svoje dolgoročno postavljene cilje.

6. Javni management na Novi Zelandiji

V javnem managementu na Novi Zelandiji je prišlo v drugi polovici osemdesetih let prejšnjega stoletja do korenitih sprememb. Nastala so nova razmerja med direktorji državnih organov v sestavi ter vlado oziroma njenimi ministri. Vse te spremembe in novo nastala razmerja so pozitivno vplivala na vodenje in razvoj državnih organov v sestavi.

6. 1. Stari in prenovljeni sistem delovanja javnega managementa

Stari sistem delovanja javnega managementa Nove Zelandije, pred drugo polovico osemdesetih let, se je v marsičem razlikoval od današnjega. Direktorji državnih organov v sestavi so bili pred reformami zelo omejeni pri upravljanju in vodenju svojih oddelkov oziroma ustanov. Omejitve pri svojem delovanju so občutili predvsem na finančnem področju in izbiri, motivaciji ter zaposlovanju svojih podrejenih. Za delovanje starega sistema so značilne naslednje lastnosti (Scott, 1996, str. 30-31):

- Planski proračunski sistem.
- Odobritev finančnih sredstev za posamezne programe na denarni osnovi vložkov.
- Večina izplačil v javnem sektorju je potekala preko finančnega ministrstva. Javna podjetja so sicer imela odprte svoje transakcijske račune v bankah, vendar so preko njih upravljala le z manjšim deležem celotnih proračunskih sredstev posameznega državnega organa v sestavi.
- Potrošnja v javnem sektorju je bila nadzorovana s strani finančnega ministrstva. Tako je bilo direktorjem v javnem sektorju na voljo le malo manevrskega prostora za upravljanje lastnih proračunskih sredstev organov v sestavi.
- Vse investicije in investicijski načrti v javnem sektorju so morali biti odobreni in potrjeni s strani vladnega kabineta. Pri večjih investicijah so morali dokazati koristnost le-teh na podlagi analiza stroškov in koristi¹⁹. Vseeno pa se je dogajalo, da so vlade, v primeru negativnih rezultatov analiz, sprejemale odločitve o investicijah na podlagi političnih odločitev.
- Proračunski cikli državnih organov v sestavi so temeljili na prilagajanju višini stroškov in dodatnih stroškov, ki so nastali kot posledica novih programov.
- Potrošnja državnih organov v sestavi je bila predvidena za tri leta vnaprej, vendar so odločitve o le teh sprejemali letno.
- Vse pravne osebe v javnem sektorju so morale uporabljati centralni računalniško-informacijski sistem; najemati državne objekte in prostore.
- Vlada je imela popoln nadzor nad vsemi zaposlenimi v javnem sektorju. Zaposlene je razdelila v plačilne razrede glede na stopnjo izobrazbe ter tudi postavljala pravila o njihovem ocenjevanju in nagrajevanju.
- Vlada je določala višino plač v javnem sektorju. Pri tem ji je pomagal poseben odbor z nalogo določanja najvišjih plač v javnem sektorju.

¹⁹ cost-benefit analysis

Takšen sistem delovanja javnega sektorja je proti koncu svojega delovanja, doživel veliko kritik. Očitali so mu predvsem nejasno postavljanje poslovnih ciljev, slab pretok informacij, stroškovno neučinkovitost, neuspešnost pri doseganju dobrih poslovnih rezultatov in sprejemanje političnih namesto strokovnih odločitev.

Na Novi Zelandiji so tako, z že prej omenjenimi reformami in zakoni, dosegli korenite spremembe v delovanju managementa javnega sektorja oziroma javnega managementa²⁰. Z reformo delovanja javnega sektorja je prišlo do reorganizacije državnih ustanov in uradov, ki so prvotno velike organizacijske strukture razbili na več manjših samostojnih oddelkov oziroma enot. Na novo nastali oddelki imajo točno določen smoter delovanja in doseganja svojih ciljev. Delujejo in temeljijo po načelu "en namen, ena organizacija" (Rae, 2002, str. 11). S to reorganizacijo državnih ustanov in uradov so dosegli veliko decentralizacijo v delovanju na novo ustanovljenih enot, oddelkov. Prav tako so, direktorji v javnem sektorju, s temi reformami dobili svobodnejše roke pri svojem delovanju.

Glavne novosti, ki jih prinaša reforma javnega managementa oziroma direktorjev v javnem sektorju so (Rae, 2002, str. 11):

- **Jasna določitev ciljev:** na Novi Zelandiji je značilen "pogodbeni" model upravljanja v javnem sektorju, pri katerem resorni ministri podpišejo posamično pogodbo z direktorji državnih organov za določen čas z možnostjo podaljšanja, ki določa kakšne proizvode in storitve naj proizvajajo in po kakšni cen jih odkupi vlada.
- **Svoboda pri odločanju:** direktorje državnih organov s pogodbo o zaposlitvi za nedoločen čas so zamenjali z direktorji, zaposlenimi na podlagi pogodbe za določen čas do petih let, z možnostjo podaljšanja. S pogodbo za določen čas imajo managerji večjo svobodo pri vodenju in upravljanju svojega oddelka. Tako imajo direktorji vso svobodo pri izbiri vložkov za najučinkovitejšo dosego proizvoda ali storitve. Direktorji se tudi neposredno pogajajo in sklepajo pogodbe o zaposlitvi s podrejenimi (izjeme so npr. zdravstveni delavci, ki se pogajajo preko sindikata o plači, itn.). S tem pogodbenim principom upravljanja in vodenja oddelkov v javnem sektorju je direktorjem državnih organov prepuščeno v presojo, ali naj svoje proizvode ali storitve ustvarijo znotraj oddelka ali pa jih odstopijo izvajati zunanjim pogodbenim partnerjem.
- **Boljše informacije za direktorje državnih organov v sestavi:** z zakonom o javnih finančah so na ravni oddelkov uvedli enotna in vestna računovodska načela, vseeno pa s tem zakonom niso uspeli uvesti te enotnosti na celotni vladni ravni. To enotnost so dosegli leta 1994 z zakonom o fiskalni odgovornosti. Tako sedaj novozelandska vlada zahteva uporabo splošno sprejetih računovodskih postopkov, s katerimi so izboljšali finančne informacije.

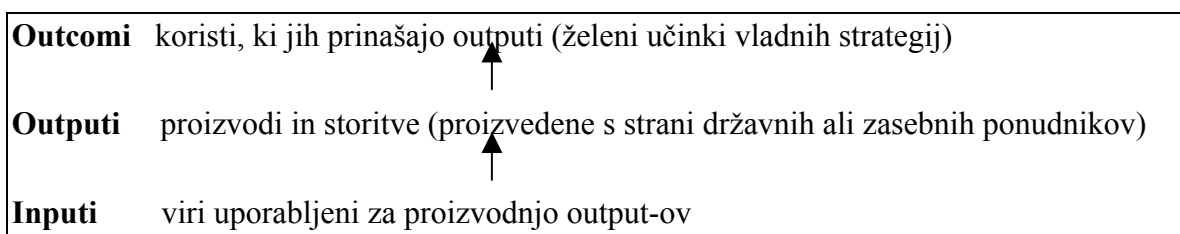
²⁰ public management

6. 2. Postavljanje zelenih ciljev glede na proizvode oziroma storitve

Pri starem sistemu delovanja javnega managementa je bila bolj pomembna politika določanja in izbire vložkov, kot pa ovrednotenje končnih proizvodov ali storitev. Z reformami le-tega se je osredotočenost prenesla na ovrednotenje učinkovitosti, kakovosti in uspešnosti končnih proizvodov oziroma storitev. Z uvedbo novih tehnik ovrednotenja poslovanja v javnem sektorju je prišlo do odstranitve precejšnjih omejitev in večje direktorske svobode pri odločanju in upravljanju poslovnih procesov. Vendar vlada in parlament še vedno ohranjata nadzorno funkcijo pri porabi in določanju proračunskih sredstev namenjenih pravnim osebam v javnem sektorju.

Razlikovanje med outputom in outcomom je včasih lahko zelo zapleteno. Outputi so proizvodi ali storitve, proizvedene s strani pravnih oseb v javnem sektorju ali ostalih privatnih ponudnikov. Outcomi pa predstavljajo posledice oziroma koristi, ki jih outputi in vladne odločitve doprinesejo prebivalstvu. Namen vladnih odločitev je v doprinosu zelenih outcomov. Bistvo prehoda postavljanja zelenih ciljev z inputov na outpute je v sprejemanju in določanju odgovornosti obeh udeleženih strank v procesu proizvodnje. Tako ena stran prevzame odgovornost za zagotavljanje določenega proizvoda ali storitve, druga stran oziroma vlada pa za določanje in nabavo le-teh. S tem načinom delovanja si tudi vlada zagotavlja večji nadzor nad celotno alokacijo sredstev in doseganje zelenih ciljev (Scott, 1996, str. 33).

Slika 1.: Primerjava med outcomi, outputi ter inputi



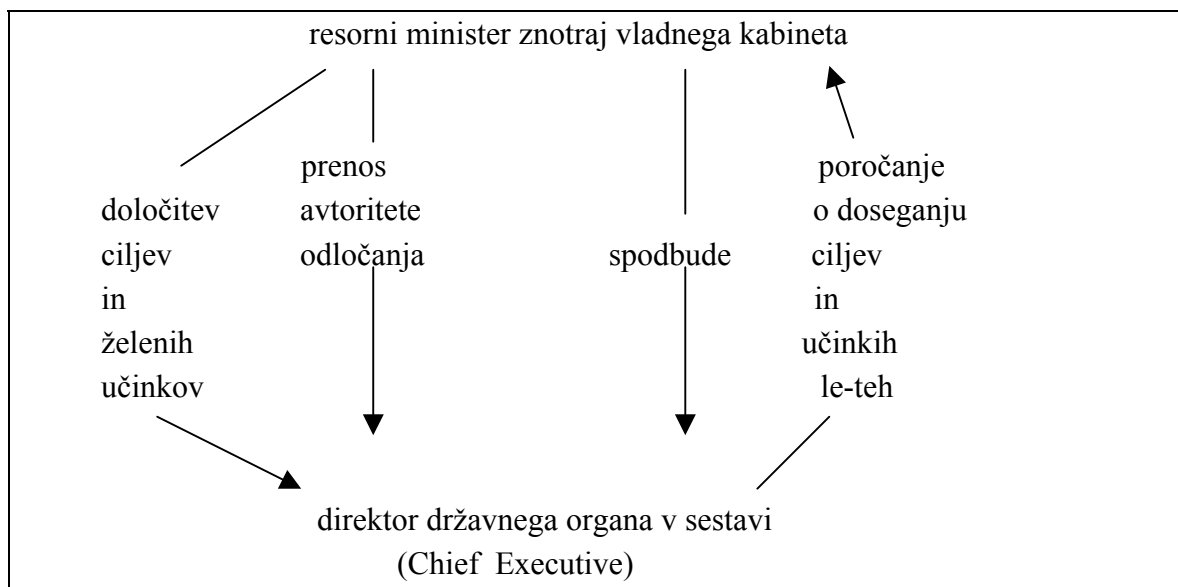
Vir: Graham, 1996, slika 3, str. 33

Prvič so s takšnim sistemom delovanja začeli v fiskalnem letu 1989/1990. Vsako ministrstvo je moralo vnaprej pripraviti in določiti listo outputov, ki naj bi se proizvedli s proračunskimi sredstvi ter določiti stroške za doseg le-teh. Nato pride do razprave med finančnim ministrom ter ostalimi ministri vlade (Scott, 1996, str. 34). Ko je vlada sprejela in razdelila proračunska sredstva med programe, se ni bilo več mogoče pogajati o prerazdelitvi le-teh. Na koncu je vse vladne sklepe moral potrditi še parlament.

6. 3. Managerska pogodba v javnem sektorju

Z že prej omenjenimi reformami so se preoblikovale tudi pogodbe med managerji v javnem sektorju oziroma direktorji državnih organov v sestavi in resornimi ministrstvi. Prišlo je do novih razmerij v odnosu med vlado in direktorji ter ostalimi javnimi uslužbenci. Direktorji so z ustreznim ministrstvom podpisali pogodbo za določen čas z možnostjo podaljšanja na podlagi uspešnosti pri doseganju zastavljenih ciljev. S tem jim je bila dodeljena velika svoboda pri vodenju svojih ustanov ter spodbuda za doseganje ugodnih poslovnih rezultatov. Tako so bili postavljeni temelji delovanja javnih podjetij kot veljajo za podjetja v privatnem sektorju.

Slika 1: Razmerja v odgovornosti



Vir: Graham, 1996, slika 2, str.32

Z reformo delovanja javnega sektorja je prišlo tudi do novih razmerij med direktorji državnih organov in njihovimi uslužbenci. V prejšnjem sistemu so imeli državni uslužbenci sklenjene pogodbe o zaposlitvi s State Service Commision. Danes pa direktorji državnih organov sami izbirajo, zaposlujejo, odpuščajo ter določajo plače svojim podrejenim. S tem, ko imajo direktorji moč sklepanja pogodb s svojimi podrejenimi in prosto izbiro odločanja v celotnem delovnem procesu, prevzemajo tudi vso odgovornost za uspešnost delovanja državnega organa.

Pogodba o zaposlitvi direktorja v javnem sektorju Nove Zelandije je pogodba, ki temelji na predpisih in zakonih o delovnih razmerjih ter pogodbenega prava. V pogodbi so določene obveznosti direktorjev državnih organov do vlade oziroma resornega ministrstva.

6. 3. 1. Primer direktorske (Chief Executive) pogodbe v javnem sektorju

Direktorske pogodbe v javnem sektorju Nove Zelandije so si v osnovnih členih med seboj zelo podobne ne glede na panogo delovanja. Za primer bom predstavil pogodbo direktorja visokošolske ustanove Nelson Marlborough Institute of Technology.

Nelson Marlborough Institute of Technology (NMIT) je izobraževalna ustanova v mestecu Nelson, ki se nahaja na severnem delu južnega otoka Nove Zelandije. Na tem inštitutu nudijo različne izobraževalne programe, s katerimi si je mogoče pridobiti visokošolsko ali univerzitetno izobrazbo. Do te stopnje izobraževalnega programa je izobrazba na NMIT enakovredna izobrazbi, pridobljeni na novozelandskih univerzah. NMIT se od univerze razlikuje v tem, da nimajo na voljo podiplomskih programov, s katerimi si je mogoče pridobiti naziv magistra ali doktorja znanosti. Študentje na NMIT imajo možnost rednega²¹ ali delnega²² študija. Delni študij se od rednega razlikuje v tem, da so študenti redno zaposleni in imajo v študijskem letu le polovico predmetov in izpitov. NMIT poleg visokošolskega in univerzitetnega programa ponuja tudi različne programe učenja angleščine itn. S temi programi si prizadevajo za čim bolj uspešno tržno delovanje ter zaslužiti dodatna sredstva za svoje delovanje.

6. 3. 2. Podpis pogodbe

Direktorji državnih organov v sestavi podpišejo pogodbo s svetom (council), ki ima podobno funkcijo delovanja kot pri nas nadzorni svet. Člani nadzornih svetov so v različnih panogah izbrani različno. Svetniki v izobraževalnih ustanovah so izbrani na podlagi amandmaja o izobraževanju iz leta 1990. Zakonske zahteve pri sestavi sveta v izobraževalnih ustanovah so naslednja (Education Amendment, 1990, str. 38):

- Svet izobraževalne ustanove ne sme biti sestavljen iz manj kot dvanajstih članov in več kot dvajsetih.
- Sestava sveta mora biti naslednja:
 - Štirje predstavniki določeni s strani ministra za šolstvo.
 - Direktor izobraževalne ustanove.
 - Najmanj en in največ trije predstavniki redno zaposlenih, ki so izvoljeni s strani vseh redno zaposlenih na ustanovi.
 - Najmanj en in največ trije predstavniki redno vpisanih študentov, ki so izvoljeni na študentskih volitvah.
 - Ostale člane pa lahko določijo prostovoljno glede na programe, ki se izvajajo znotraj izobraževalne ustanove, potem so tu lahko tudi ljudje, ki so gospodarsko-politično-

²¹ full time

²² part time

kulturno pomembni v regiji, s katero bi lahko prinesli dobrobiti izobraževalni ustanovi oziroma bi jo lahko dostojno zastopali; v svetu so lahko tudi izbrani predstavniki sindikatov.

Po določitvi in sestavi sveta, le ta objavi javni razpis za direktorja izobraževalne ustanove. Direktorja se izbere na podlagi njegovega programa, ki mora biti v čim večji skladnosti s programom sveta ustanove ter intervjuja. V kadrovski komisiji za izbor novega direktorja mora biti tudi predstavnik maorske skupnosti. S podpisom pogodbe med svetom in direktorjem, postane le ta tudi po svoji funkciji član sveta.

6. 3. 3. Vsebina pogodbe

Pogodba o zaposlitvi med direktorjem Neilom Barnsom in svetom Nelson Marlborough Institute of Technology vsebuje naslednje člene (Employment Agreement Chief Executive Nelson Marlborough Institute of Technology, 2001):

1. Obveznosti sveta NMIT
2. Obveznosti direktorja NMIT
3. Direktorjevo mandatno obdobje
4. Plača in nagrade
5. Dopust
6. Pregled opravljenega dela
7. Varovanje zaupnih podatkov
8. Navzkrižje interesov
9. Lastništvo dela
10. Prekinitev pogodbe
11. Izboljšave v primeru neopravljenega ali slabo opravljenega dela
12. Odpovedni rok
13. Konec pogodbe pri prekinitvi
14. Reševanje problemov v delovnih razmerjih
15. Splošne določbe

Aneks k pogodbi:

1. Opis delovnih nalog
2. Plača
3. Pregled služb in zakonodaje na področju razmerij med zaposlenimi

Nekateri členi v pogodbi so ostali takšni kot pred reformami. Tisti glavni členi, ki dajejo direktorju državnega organa v sestavi oziroma v našem primeru direktorju izobraževalne ustanove večjo svobodo pri svojem delovanju, so:

- Obveznosti direktorja do delodajalca (2. člen)

- Direktorjevo mandatno obdobje (3.člen)
- Plača in nagrade (4.člen)
- Pregled opravljenega dela (6.člen)
- Prekinitev pogodbe (10.člen)
- Izboljšave v primeru neopravljenega ali slabo opravljenega dela (11.člen)
- Odpovedni rok (12.člen)

V členu o obveznostih direktorja do NIMT je med drugim zapisano katere naloge in cilji morajo biti doseženi v petletnem mandatu, direktorjeve odgovornosti, pravice, omejitve ter način poročanja o njegovem delovanju in njegova reprezentativna vloga pri zastopanju inštituta. Torej o vseh dejavnikih, ki vplivajo na dosego poslovnih ciljev.

Poslovni cilji so okvirno določeni na letni ravni v prvem delu aneksa k pogodbi. V njem je zapisano, koliko študentov, rednega in delnega študija mora biti vpisanih v študijskem letu ter kolikšna mora biti številka zaposlenih; kolikšni morajo biti okvirni letni prihodki inštituta; upravljanje treh njihovih univerzitetnih središč v Nelsonu, Richmondu in Marlboroughu ter določbe o skrbnem in učinkovitem upravljanju s premoženjem NMIT. V tem aneksu k pogodbi so tudi določena razmerja med zaposlenimi na inštitutu, način zaposlovanja podrejenih, reševanje morebitnih sporov med njimi in določitev odpovednega roka. Vsi zaposleni imajo namreč sklenjene pogodbe o zaposlitvi za določen čas z direktorjem. Takšen pogodbeni način zaposlovanja naj bi doprinesel k večji prizadevnosti in učinkovitosti zaposlenih. Direktor ima tudi pravico odpustiti zaposlenega po preteku devetdesetdnevnega delovnega roka.

V prvem delu aneksa k pogodbi je zapisano tudi, da se mora direktor skupaj z dekani zavzemati za kakovost in konkurenčnost študijskih programov, ki predstavljajo njihovo glavno dejavnost. Na podlagi števila študentov ima moč, da skupaj s svetom in dekani ukine programe, za katera vlada majhno zanimanje ter doda in uvaja morebitne nove študijske programe. Na tem mestu je potrebno poudariti, da so izjema programi, ki se nanašajo na kulturo in zgodovino Maorov.

Prav tako si mora direktor NMIT prizadevati za čim večjo prepoznavnost izobraževalne ustanove v regiji oziroma celotni državi ter vzdrževanje dobrih stikov z novinarji. S podrejenimi si mora prizadevati izvajati različne trženjske pristope s katerimi bi privabili čim večje število študentov.

Pri poročanju o delovanju mora direktor svetu vsak mesec oddati poročilo o delu, na obveznem letnem srečanju predstaviti letno poročilo o delovanju inštituta ter sproti obveščati svet o nenadnih in pomembnih zadevah.

Direktor je pri svojem delovanju tudi omejen pri odločitvah, ki se nanašajo na določanje nagrad in štipendij; odobritvi finančnih sredstev, ki presegajo določeni znesek; o najemanjih kreditov; določanju zneska šolnin in cene bivanja v študentskih domovih.

6. 3. 3. 1. Predhodni čas za odpravo nepravilnosti pri doseganju ciljev in prekinitev pogodbe

Do prekinitve pogodbe lahko pride pred iztekom petletnega mandata, če direktor ne izpolnjuje določenih nalog in ne dosega zastavljenih ciljev. Vendar je tu mehanizem predhodnega obdobja za odpravo neskladij, ki ga svet določi direktorju. Pred določitvijo tega obdobja se mora sestati svet z direktorjem in skupaj pregledati in ugotoviti vzroke v neskladnosti želenih in doseženih ciljev in pripraviti predlog za sanacijo. Nato sledi določitev obdobja, v katerem mora direktor v nekih razumnih okoliščinah izvesti ustrezne rešitve za sanacijo neželenega stanja. V primeru, da svet z izvedenimi rešitvami ni zadovoljen, dobi direktor odločbo o prekinitvi pogodbe in je upravičen do izplačila prihodnjih treh mesečnih plač. Vendar je te tri mesece še vedno v delovnem razmerju z inštitutom.

Po preteku trimesečnega roka, ki je določen s pogodbo o prekinitvi delovnega razmerja, direktor ni upravičen do kakršnekoli odpravnine ali drugih nadomestil. Poleg tega pa v tem trimesečnem obdobju tudi ni upravičen do izplačila treh mesečnih plač, če v tem časovnem obdobju dobi ponudbo za zaposlitev s strani sveta inštituta, kakšne druge visokošolske ustanove ali ostalih državnih organov v sestavi.

SKLEP

Vloga države se je preko deleža javnih izdatkov (v % BDP) v zadnjih sto tridesetih letih korenito spremenila. V tem obdobju je prišlo do velikega dviga le teh za obravnavane države članice OECD-ja. Povečanje javnofinančnih izdatkov je posledica različnih dejavnikov, kot so naprimer vojne, gospodarske krize, izgradnja države blaginje itn.. V zadnjih štiridesetih letih je prišlo do največjega dviga javnofinančnih izdatkov v kategoriji "transferi in subvencije". Z večanjem te kategorije javnofinančnih izdatkov so vlade želele blažiti dejavnike, ki so negativno vplivali na socialno blaginjo. Rezultat tega je povečana vloga države; v šolstvu, rezultat tega je brezplačno oziroma zelo poceni šolanje na vseh stopnjah; v zdravstvu s sistemom zdravstvenega zavarovanja; pri pokojninskem zavarovanju, kjer večina upokojencev dobiva pokojnine; pri pomoči brezposelnim ter ostalim ogroženim skupinam; pri subvencijah podjetjem. Uspešnost držav pri doseganju blaginje, razdeljenih v tri skupine glede na delež javnofinančnih izdatkov v % BDP (nad 50%, med 40 in 50% in pod 40% BDP), kaže na padajočo koristnost rastočih javnofinančnih izdatkov.

Povečevanje javnih izdatkov poleg večje blaginje prebivalcem prinaša s seboj tudi višji javni dolg in plačilo obresti na le-tega. Ti dve proračunski kategoriji posledično vplivata na manj konkurenčno in prilagodljivo gospodarstvo. Kako doseči čim večjo blaginjo in pri tem ohraniti "zdrave" javne finance, so izbrane države OECD-ja reševale na dva različna

načina. Prvi se nanaša na pripravo in izvrševanja proračunske politike in drugi na reforme posameznih skupin javnofinančnih izdatkov.

Z reformo proračunske politike so vlade posameznih držav želele doseči večjo učinkovitost ter transparentnost javnih izdatkov. V proračunsko politiko so vnesli načela poslovanja, ki veljajo v privatnem sektorju. Glavna novost je priprava proračuna "od zgoraj navzdol". Pri tem postopku priprave proračuna se na osnovi makroekonomskih napovedi in političnih preudarkov ocenijo možni prihodki proračuna in določi zgornja meja, ki je izdatki ne smejo preseči. Nato pa vlada na predlog finančnega ministra razdeli sredstva med osnovne programe. Ministri se pri tem postopku ne morejo več pogajati, da bi dobili več proračunskih sredstev, temveč se lahko le odločijo, kako bodo sredstva razdelili med že obstoječe programe.

Reforme posameznih skupin javnofinančnih izdatkov se nanašajo predvsem na reforme na področju izobraževanja, ki se kažejo v zmanjšanju državnih izdatkov, namenjenih šolstvu in uvajanju šolnin za študij na visokošolskih ustanovah ter na sistem štipendiranja in kreditiranja študija s strani države, ki bi se odplačeval in vračal po principu "odloženega plačila"; pokojninskega zavarovanja, ki prinaša prenos dela pokojninskega zavarovanja na zasebne zavarovalne sklade ter dvig upokojitvene starosti in indeksacijo pokojnin z inflacijo namesto s plačami; privatizacijo javnih podjetij, storitev in naložb ter zdravstva, ki se nanaša predvsem na stroškovno učinkovitost zdravstvenega sistema.

Primer uspešnosti na področju izvajanja reform na področju učinkovitega upravljanja s proračunom in reform posameznih skupin javnofinančnih izdatkov je Nova Zelandija. V zadnjih dveh desetletjih v upravljanje javnega sektorja in državne uprave uspela vnesti številna načela in merila, ki so sicer značilna za upravljanje poslovnih procesov v zasebnem sektorju (Mihelj, 2003, str. 21).

Na Novi Zelandiji se je občutno spremenil način finančnega managementa pri izvajanju proračunske politike, ki je posledica zakona o javnih financah iz leta 1984 in zakona o fiskalni odgovornosti iz leta 1994. Prenovljeni sistem upravljanja z javnimi financami temelji na upravljanju izdatkov, usmerjenem k doseganju ciljev in izvrševanju predpisanih nalog. Upravljanje, izvajanje in nadzor vladnih izdatkov preko proračunske politike poteka od "zgoraj navzdol". Glavna osnova za določitev proračuna in njegovih izdatkov je določitev fiksne nominalne proračunske osnove ter variabilnih dodatkov proračuna za nove in spremenjene programe.

Pri reformah socialnih izdatkov na Novi Zelandiji so na področju izobraževanja začeli uvajati šolnine ter dodelili večjo avtonomijo delovanja izobraževalnih ustanov; na področju zaposlovanja so uvedli politiko aktivnega zaposlovanja, ki se nanaša na programe, ki poskušajo ljudem poiskati zaposlitev, izboljšati njihovo izobrazbo oziroma jih prekvalificirati ter se jim pomagati preseliti na področja z večjimi možnostmi za zaposlitev; v zdravstvu so uvedli delno plačilo zdravstvenih storitev razen za ljudi z

nizkimi dohodki in s kroničnimi boleznimi ter preoblikovali bolnišnice v državni lasti v samostojna profitna naravnana podjetja.

V drugi polovici osemdesetih let prejšnjega stoletja je prišlo na Novi Zelandiji tudi do korenitih sprememb v javnem managementu. Z reformami je prišlo do jasne določitve poslovnih ciljev državnih organov in podjetij v državni lasti ter večji svobodi pri odločanju in boljšem pretoku informacij za direktorje državnih organov v sestavi. Direktorji državnih organov v sestavi so z ustreznim ministrstvom podpisali pogodbo za določen čas z možnostjo podaljšanja na podlagi uspešnosti pri doseganju zastavljenih ciljev. Z reformo delovanja javnega sektorja je prišlo tudi do novih razmerij med direktorji državnih organov in njihovimi uslužbenci, ki jih direktorji sami izbirajo, zaposlujejo, odpuščajo ter določajo plače.

Takšen način delovanja zahteva od direktorjev državnih organov v sestavi nenehno spremljanje in prilagajanje konkurenci ter tržnim razmeram in pozitivno sodelovanje s podrejenimi. Rezultati takšnega načina poslovanja so vidni tudi v poslovnih rezultatih visokošolske ustanove Nelson Marlborough Institute of Technology, ki je pred temi reformami in v njenih začetnih letih poslovala z izgubo, danes pa beležijo nepričakovane visoke dobičke.

LITERATURA

1. Barnes Angela, Leith Steve: Budget Budget Management That Counts. Wellington: The Treasury, 2001. 19 str.
2. Birks Stuart, Chatterjee Srikanta: New Zealand Economy. Issues and Policies. 3rd edition. Palmerston North: The Dunmore Press Ltd, 1997. 345 str.
3. Brunmby Jim: Managing Public Expenditure; Budgeting Reforms in OECD Member Countries. Manila: Asian Developed Bank ,1999. 362 str.
4. Esping-Andersen Gosta et.al.: Welfare States in Transition. London: UNRISD, Sage Publications, 1997. 276 str.
5. Fabjančič Tanja: Razvoj javnega sektorja Nove Zelandije. Diplomsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2002. 45 str.
6. Gorringer P A: Core Public Sector Management 3rd draft. Wellington: The Treasury, 1995. 25 str.
7. Mihelj Borin: Novozelandski rektorji so tudi menedžerji. Ljubljana: Finance, 2003, št. 69. str. 21
8. Public Sector Reform in New Zealand. Human Resource Dimension. Working Paper Wellington: The State Service Commission, 1998, 22 str.
9. Rae David: Next Steps for Public Spending in New Zealand. Paris: OECD Economics Department, Working Papers No.337, 2002. 45 str.
10. Scott C. Graham: Government Reform in New Zealand. Washington D.C.: International Monetary Fund, 1996, 107 str.
11. Scott G C, Gorringer P A.: Reform of the core public sector: The New Zealand Experience. Wellington: Australian Journal of Public Administration, 1989. 83.str
12. Silverstone Brian et al.: A Study of Economic Reform: The Case of New Zealand. Amsterdam: Elsevier Science B. V., 1996, 518 str.
13. Sinclair Keith: A History of New Zealand, Harmondsworth: Penguin, 1961, 70 str.
14. Slensic T. Daniel, Empirical Approaches to the Measurement of Welfare, Journal of Economic Literature, vol.36, 1998. 2108 str.
15. Stanovnik Tine: Javne Finance. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 1998. 203 str.
16. Šušteršič Janez: Več kot država zapravi, bolj je upravljiva. Ljubljana: Denar, Letnik XII (2002), št.17. str.18-23
17. Šušteršič Janez: Varčnost brez odrekanja. Ljubljana: Denar, Letnik XII (2002) št.18. str. 16-19
18. Šušteršič Janez: Javno finančni dedek mraz. Ljubljana: Denar, Letnik XII (2002), št.19-20. str.18-21
19. Tanzi Vito, Schuknecht Ludger: Public Spending in the 20th Century: A Global Perspective. Cambridge: Cambridge University Press, 2000. 291 str.
20. Vandermolen Alan: The New Zealand Fiscal Management Approach - An Explanation Of Recent Changes, Wellington: The Treasury Working Paper, 2003. 18 str.
21. von Hagen Jurgen, Potreba M. James et al.: Fiscal Institution and Fiscal Performance. Chicago: The University of Chicago press, 1999. 388 str.

22. Wheeler Tony, Keller Nancy, Williams Jeff: New Zealand. London: Lonely Planet, 1994. 770 str.

VIRI

1. Can the Kiwi Economy fly. [URL: http://www.economist.com/displayStory.cfm?Story_ID=436371], 23.2.2003
2. Education Act. Education Amendment. Wellington: no. 60, 1990. str. 38-40
3. Employment Agreement Chief Executive Nelson Marlborough Institute of Technology. Nelson, 2001. 14 str.
4. Growth of Population in New Zealand. [URL: http://www.stats.govt.nz/domino/external/web/prod_serv.nsf/092edeb76ed5aa6bcc256afe0081d84e/a244797d449e1535cc256b22000293f4?OpenDocument], 28.1. 2003
5. OECD Economic Surveys: New Zealand. Paris: OECD, 1991. 114 str.
6. Šega Lidija: Veliki moderni poslovni slovar. Ljubljana: Cankarjeva založba, 1997. 957 str.

PRILOGE

Tabela 1.: Spreminjanje javnih izdatkov za izbrana leta od leta 1870 do leta 1995

	Okoli 1.1870	1.1937	1.1960	1.1980	1.1990	1.1995
AUSTRALIJA	4,8	5,5	11,2	17,6	17,1	17,5
KANADA	/	10,1	13,4	19,2	19,8	19,6
FRANCIJA	5,4	15,0	14,2	48,1	18,0	19,3
NEMČIJA	/	21,0	13,4	20,2	18,4	19,5
JAPONSKA	/	12,4	8,0	9,8	9,1	9,7
NIZOZEMSKA	6,7	12,3	12,6	17,9	14,5	14,3
NORVEŠKA	2,6	3,2	12,9	18,8	21	20,7
ŠPANIJ	4,9	10,7	8,3	12,5	15,5	16,6
ŠVEDSKA	5,5	10,4	16,0	29,3	27,4	25,8
VELIKA BRITANIJA	/	11,7	16,4	21,6	20,6	21,4
ZDA	2,5	12,9	19,4	18,7	18,9	16,2
POVPREČJE	4,6	11,4	13,3	18,5	18,2	18,2
AVSTRIJA	/	/	13,0	18,0	17,8	18,8
BELGIJA	/	/	12,4	17,8	14,5	14,8
IRSKA	/	/	12,5	19,2	15,1	14,7
ITALIJA	/	/	12,0	14,7	17,4	16,3
NOVA ZELANDIJA	/	/	10,5	17,9	16,7	14,3
ŠVICA	/	/	8,8	12,7	13,3	14,0
POVPREČJE	/	/	11,5	16,7	15,8	15,5
SKUPNO POVPREČJE	4,6	11,4	12,6	17,9	17,4	17,3

Vir: Tanzi, Schunecht, 2000, str. 6

Tabela 2: Javni izdatki za transfere in subvencije

	OKOLI 1870	1937	1960	1980	1994
1.SKUPINA: DRŽAVE Z NAJNIŽJIMI IZDATKI					
NOVA ZELANDIJA	0,2	/	/	20,8	12,9
AVSTRALIJA	/	/	6,6	16,7	19,0
ZDA	0,3	2,1	6,2	12,2	13,1
JAPONSKA	1,1	1,4	5,5	12,0	13,5
ŠVICA	/	/	6,8	12,8	16,8
POVPREČJE	0,5	1,8	6,3	14,9	15,1
2.SKUPINA: DRŽAVE, KI SO IZDATKE V ZADNJIH LETIH ZMANJŠALE					
V.BRITANIJA	2,2	10,3	9,2	20,2	23,6
NIZOZEMSKA	0,3	/	11,5	38,5	35,9
BELGIJA	0,2	/	12,7	30,0	28,2
IRSKA	/	/	/	26,9	24,8
POVPREČJE	0,9	10,3	11,1	28,9	28,1
3.SKUPINA:DRŽAVE, KI IZDATKE NAJBOLJ POVEČUJEJO					
NEMČIJA	0,5	7,0	13,5	16,8	19,4
AVSTRIJA	/	/	17,0	22,4	24,5
FRANCIJA	1,1	7,2	11,4	24,6	29,9
ŠVEDSKA	0,7	/	9,3	30,4	35,7
ITALIJA	/	/	14,1	26,0	29,3
POVPREČJE	0,8	7,1	13,1	24,0	27,8

Vir: Tanzi, Schunecht, 2000, str. 31

Tabela 3: Javna izdatki za šolstvo

	OKOLI 1870	1937	1960	1980	1993-94	1970-72	1993
1.SKUPINA: DRŽAVE Z NAJNIŽJIMI IZDATKI							
NOVA ZELANDIJA	/	2,3	3,2	5,8	7,3	1,3	1,5
AVSTRALIJA	/	0,7	1,4	5,5	6,0	1,5	1,2
ZDA	/	/	4,0	/	5,5	1,3	1,3
JAPONSKA	1	2,1	4,1	5,8	4,7	0,5	0,4
ŠVICA	/	/	3,1	5,0	5,6	0,8	1,2
POVPREČJE	1,0	1,7	3,2	5,5	5,8	1,1	1,1
2.SKUPINA: DRŽAVE, KI SO IZDATKE V ZADNJIH LETIH ZMANJŠALE							
V.BRITANIJA	0,1	4,0	4,3	5,6	5,4	1,4	0,9
NIZOZEMSKA	/	1,5	4,9	7,6	5,5	2,1	1,4
BELGIJA	/	/	4,6	6,1	5,6	/	1,0
IRSKA	/	3,3	3,2	6,6	6,4	0,8	1,1
POVPREČJE	0,1	2,9	4,3	6,5	5,7	1,4	1,1
3.SKUPINA:DRŽAVE, KI IZDATKE NAJBOLJ POVEČUJEJO							
NEMČIJA	1,3	/	2,9	4,7	4,8	0,6	0,9
AVSTRIJA	/	2,5	2,9	5,6	5,5	0,7	1,1
FRANCIJA	0,3	1,3	2,4	5,0	5,8	0,7	0,9
ŠVEDSKA	/	/	5,1	9,0	8,4	0,9	1,5
ITALIJA	/	1,6	3,6	4,4	5,2	0,5	0,8
POVPREČJE	0,8	1,8	3,4	5,7	5,9	0,7	1,0

Vir: Tanzi, Schunecht, 2000, str. 34

Tabela 4: Javni izdatki za zdravstvo

	OKOLI 1910	OKOLI 1930	1960	1980	1994
1.SKUPINA: DRŽAVE Z NAJNIŽJIMI IZDATKI					
NOVA ZELANDIJA	0,7	1,1	3,5	4,8	5,7
AVSTRALIJA	0,4	0,6	2,4	4,7	5,8
ZDA	0,3	0,3	1,3	4,1	6,3
JAPONSKA	0,1	0,1	1,8	4,6	5,5
ŠVICA	/	0,3	2,0	5,4	6,9
POVPREČJE	0,4	0,5	2,2	4,7	6,0
2.SKUPINA: DRŽAVE, KI SO IZDATKE V ZADNJIH LETIH ZMANJŠALE					
V.BRITANIJA	0,3	0,6	3,3	5,2	5,8
NIZOZEMSKA	/	/	1,3	6,5	6,9
BELGIJA	0,2	0,1	2,1	5,1	7,2
IRSKA	/	0,6	3,0	8,4	6
POVPREČJE	0,3	0,4	2,4	6,3	6,5
3.SKUPINA:DRŽAVE, KI IZDATKE NAJBOLJ POVEČUJEJO					
NEMČIJA	0,5	0,7	3,2	6,5	7,0
AVSTRIJA	/	0,2	3,1	4,5	6,2
FRANCIJA	0,3	0,3	2,5	6,1	7,6
ŠVEDSKA	0,3	0,9	3,4	8,8	6,4
ITALIJA	/	/	3,0	6,0	5,9
POVPREČJE	0,4	0,5	3,0	6,4	6,6

Vir: Tanzi, Schunecht, 2000, str. 37

Tabela 5 : Javni izdatki za pokojnine

	OKOLI 1913	1937	1960	1980	1993
1.SKUPINA: DRŽAVE Z NAJNIŽJIMI IZDATKI					
NOVA ZELANDIJA	/	2,9	4,3	7,7	8,1
AVSTRALIJA	/	0,7	3,3	4,5	4,5
ZDA	/	/	4,1	7,0	7,5
JAPONSKA	0,6	0,8	1,3	4,5	6,0
ŠVICA	/	/	2,3	8,5	10,2
POVPREČJE	0,6	1,5	3,1	6,4	7,3
2.SKUPINA: DRŽAVE, KI SO IZDATKE V ZADNJIH LETIH ZMANJŠALE					
V.BRITANIJA	/	1	4	5,9	7,3
NIZOZEMSKA	/	/	4	12,6	13,4
BELGIJA	/	3,7	4,3	11,2	10,9
IRSKA	/	/	2,5	5,8	5,9
POVPREČJE	/	2,4	3,7	8,9	9,4
3.SKUPINA:DRŽAVE, KI IZDATKE NAJBOLJ POVEČUJEJO					
NEMČIJA	/	/	9,7	12,8	12,4
AVSTRIJA	/	2,4	9,6	11,4	12,7
FRANCIJA	/	/	6	10,5	12,3
ŠVEDSKA	/	/	4,4	9,9	12,8
ITALIJA	/	/	5,5	11,7	14,5
POVPREČJE	/	2,4	7,0	11,3	12,9

Vir: Tanzi, Schunecht, 2000, str. 41

Tabela 6: Javni izdatki za brezposelne

	1937	1960	1980	1996
1.SKUPINA: DRŽAVE Z NAJNIŽJIMI IZDATKI				
NOVA ZELANDIJA	/	0	0,5	1,2
AVSTRALIJA	/	0,1	0,8	1,3
ZDA	2,2	0,6	0,6	0,3
JAPONSKA	/	0,3	0,4	0,4
ŠVICA	0,6	0	0,1	1,3
POVPREČJE	1,4	0,2	0,5	0,9
2.SKUPINA: DRŽAVE, KI SO IZDATKE V ZADNJIH LETIH ZMANJŠALE				
V.BRITANIJA	3,2	0,2	0,9	1,3
NIZOZEMSKA	/	0,2	0,6	3,4
BELGIJA	0,9	0,7	2,6	2,9
IRSKA	/	0,6	2	2,7
POVPREČJE	2,1	0,4	1,5	2,6
3.SKUPINA:DRŽAVE, KI IZDATKE NAJBOLJ POVEČUJEJO				
NEMČIJA	/	0,1	0,9	2,4
AVSTRIJA	/	0,3	0,4	2,1
FRANCIJA	/	0,2	1,5	1,4
ŠVEDSKA	0,2	0,2	0,4	2,3
ITALIJA	/	0,2	0,5	0,7
POVPREČJE	0,2	0,2	0,7	1,8

Vir: Tanzi, Schunecht, 2000, str. 43

Tabela 7: Javni izdatki za plačilo obresti

	OKLOLI 1870	1937	1970	1980	1995
1.SKUPINA: DRŽAVE Z NAJNIŽJIMI IZDATKI					
NOVA ZELANDIJA	/	6,3	2,6	3,9	4,5
AVSTRALIJA	3,6	5,8	1,7	1,8	1,8
ZDA	1,4	1,0	1,3	2,3	3,2
JAPONSKA	/	/	0,4	2,4	3,0
ŠVICA	/	1,1	0,3	0,5	0,9
POVPREČJE	2,5	3,6	1,3	2,2	2,7
2.SKUPINA: DRŽAVE, KI SO IZDATKE V ZADNJIH LETIH ZMANJŠALE					
V.BRITANIJA	1,7	5,3	2,7	4,7	3,7
NIZOZEMSKA	2,4	4,8	1,3	3,7	4,8
BELGIJA	/	3,4	2,8	6,2	9,8
IRSKA	/	2,3	3,5	6,3	5,8
POVPREČJE	2,1	3,7	2,6	5,2	6,0
3.SKUPINA:DRŽAVE, KI IZDATKE NAJBOLJ POVEČUJEJO					
NEMČIJA	0,3	0,9	0,4	1,0	2,5
AVSTRIJA	/	1,5	0,8	2,5	4,0
FRANCIJA	5,2	5,4	0,5	1,5	3,2
ŠVEDSKA	/	0,9	1,0	4,1	6,6
ITALIJA	4,5	4,7	1,8	5,1	11,1
POVPREČJE	3,3	2,7	0,9	2,8	5,5

Vir: Tanzi, Schunecht, 2000, str. 46

Tabela 8: Javni izdatki za investicije

	OKLOLI 1870	1937	1960	1980	1994-95
1.SKUPINA: DRŽAVE Z NAJNIŽJIMI IZDATKI					
NOVA ZELANDIJA	/	/	1,1	2,5	2
AVSTRALIJA	6,9	7,0	3,6	2,8	1,9
ZDA	2,2	5,1	2,3	1,7	1,7
JAPONSKA	1,3	3,3	3,9	6,1	6,8
ŠVICA	/	1,1	3,7	5,6	5,7
POVPREČJE	3,5	4,1	2,9	3,7	3,6
2.SKUPINA: DRŽAVE, KI SO IZDATKE V ZADNJIH LETIH ZMANJŠALE					
V.BRITANIJA	0,7	4,1	3,3	2,4	1,8
NIZOZEMSKA	/	4,5	4,3	3,5	2,7
BELGIJA	/	/	2,2	3,6	1,5
IRSKA	/	/	2,8	5,6	2,3
POVPREČJE	0,7	4,3	3,2	3,8	2,1
3.SKUPINA:DRŽAVE, KI IZDATKE NAJBOLJ POVEČUJEJO					
NEMČIJA	/	/	3,2	3,6	2,5
AVSTRIJA	/	/	4,2	4,2	3,1
FRANCIJA	0,5	6,3	3,4	3,1	3,1
ŠVEDSKA	/	0,6	3,2	3,3	2,4
ITALIJA	/	/	3,7	3,2	2,3
POVPREČJE	0,5	3,5	3,5	3,5	2,7

Vir: Tanzi, Schunecht, 2000, str. 48

SLOVARČEK SLOVENSКИH PREVODOV TUJIH IZRAZOV

Area Health Board	- področnih zdravstvenih odborov
Budget Policy Statement	- Dokument o proračunski politik
Chief Executives	- predsednik uprave; direktor državnega organa v sestavi
Crown dept	- javni dolg
Education Act	- Zakon o šolstvu
Employment Contracts Act	- zakon o delovnih razmerjih
Fiscal Responsibility Act	- zakon o fiskalni odgovornosti
Fiscal Strategy Report	- Poročilo fiskalne strategije
Fixed nominal baselines	- fiksne nominalne proračunske osnove
Labour party	- laburistična stranka
Local Hospital Board	- lokalnih bolnišničnih odborov
National party	- narodna stranka
National Superannuation	- nacionalna pokojninska shema programe
Pre-charges for hospital services	- delno plačilo za bolnišnične storitve
Public Finance Act	-zakn o javnih financah
Public management	- managamenta v javnem sektorju
Public service	- javna uprava, javni urad
Regional Health Authorities	- regionalni zdravstveni uradi
Social expenditure	- socialni izdatki
Social welfare	-socialna blaginja
State-Owned Enterprise Act	- Zakon o državnih podjetjih
State Sector Act	- Zakon o javnem sektorju
The fiscal provisions	- variabilni dodatki proračuna za nove in spremenjene
Top down budgeting process	- proračunski postopek od zgoraj navzdol
Universal Superannuation	- univerzalna pokojnina