

1. poglavje

1. Katere so značilnosti sodobnih gospodarstev?

- Proizvodno tehnološka in lastninska struktura.
- Podjetništvo in tržna struktura.
- Vloga države v sodobnem gospodarstvu.

2. Kateri so politično ekonomski problemi sodobnih gospodarstev?

- dilema ekonomskega koordinacijskega mehanizma: slabosti trga
- monetarni problemi, inflacija in stagflacija.
- sodobni vidiki monetarizma.
- različne oblike inflacije in brezposelnosti.
- vloga fiskalne politike.
- makroekonomija odprtega gospodarstva: komparativne prednosti,
- valutni tečajji in mednarodno gospodarstvo.
- različne oblike protekcijonizma.
- zunanja zadolženost.

3. Kako se kaže soodvisnost gospodarstva in negospodarstva?

Zaradi velike povezanosti in soodvisnosti med gospodarstvom in negospodarstvom je nemogoče, da ob sistemskih spremembah na področju gospodarstva ne bi prišlo do sprememb tudi v javnem sektorju. V resnici se v njem odvijajo tektonski premiki. Prodirajoča globalizacija sveta postavlja države v povsem novo vlogo in tej vlogi morajo prilagoditi tudi svoje institucije in naloge. Stara, poudarjeno regulativna vloga države se umika njeni novi, partnerski vlogi, kjer država skupaj z vsemi drugimi družbenimi podsistemi kot enakopravna partnerica skrbi za uspešen razvoj vsega družbenega sistema. Reforma javne uprave je proces, ki v tem trenutku poteka v državah razvitega sveta in tudi v državah v prehodu. Ta proces je posledica izjemno hitrega in dinamičnega razvoja družbenega sistema, ki zahteva tudi ustrezno prilagoditev in razvoj upravnih sistemov.

4. Kako vpliva globalizacija na delovanje javnega sektorja?

Proces globalizacije vpliva na državo in državno upravo z vrsto gospodarskih, tehnoloških, kulturnih in ekoloških procesov, zato je vse pristnejša tudi potreba po spremembi definicije institucionalne vloge države in državne uprave. Moderno državo si predstavljamo kot "skromno državo", ki deluje optimalno pri usklajevanju različnih interesov. Država mora zagotoviti potrebne usmeritve, ne da bi pri tem ovirala druge dejavnike v družbi. Koncept aktivne države je ključen element modernizacije. Globalizacija povzroči večje zahteve po stabilizaciji nestabilnega in zasičenega trga s posegi, ki imajo svoj finančni vir predvsem v proračunu. Družbenoekonomski razvoj vpliva na povečanje potreb in s tem na večje zahteve po lokaciji javnih resursov. Dohodkovna elastičnost povpraševanja po javnih dobrinah in storitvah povzroči, da povečanje dohodka ob drugih nespremenjenih pogojih vodi do povečanja povpraševanja po javnih dobrinah.

5. Kako članstvo Slovenije v EU vpliva na delovanje javnega sektorja?

Da bi se države kandidatke za članstvo v Evropski uniji usposobile za to, bodo morale posodobiti svoje uprave. Ključne vrednote evropskega pravnega reda na področju uprave so zanesljivost, odgovornost, strokovnost in učinkovitost. Ta proces zahteva usposobljeno upravo, saj sta priprava in sprejem pravil lažja kot vzpostavitev učinkovitih institucij sistema. »Stare« države članice so se lotile sprememb na področju javne uprave že pred desetletji, zato je dobrodošla njihova pomoč in predvsem izkušnje pri uvajanju vsebinskih sprememb. Evropska komisija je sprejela stališča pri prilagajanju uprave v državah kandidatkah :

- stalna izmenjava izkušenj,
- razvoj projektnega vodenja reforme (oblikovanje, vrednotenje, nadzorovanje),

- krepitev mehanizmov revizije in nadzora,
- fleksibilni nacionalni programi modernizacije uprave, prilagojeni upravni kulturi vsake države.

2. poglavje

1. Kaj obsega javni sektor?

Za sodobna gospodarstva je značilno, da temeljijo na tipu t. i. mešanega gospodarstva, kjer ima poleg trga pomembno vlogo tudi država oziroma javni sektor. Glede na to, da v večini razvitih držav javni sektor zajame več kot 40 % bruto domačega proizvoda, je preučevanje javnega sektorja izjemno pomembno. Tako se v zadnjem času področje ekonomike javnega sektorja naglo razvija, še posebno zaradi dejstva, da naraščajoče javnofinančne omejitve zahtevajo racionalno ravnanje tudi v javnem sektorju, predvsem pa ponovno opredelitev njegove vloge v sodobnih družbah. Poleg javnofinančnega vidika pa v zadnjem času narašča pomen javnega sektorja pri (predvsem posrednem) zagotavljanju konkurenčnosti gospodarstva. Pri ekonomiki javnega sektorja gre v bistvu za sektorski vidik preučevanja, analiza pa temelji tako na preučevanju javnega sektorja kot celote kot preučevanju njegovih posameznih delov ter politik, ki jih izvaja.

2. Katere so funkcije javnega sektorja?

ALOKACIJSKA FUNKCIJA pomeni alokacijo resursov med produkcijo zasebnih in javnih dobrin ter v določitvi asortimenta javnih dobrin, saj s svojimi alokacijskimi politikami vpliva na:

- razpoložljivost dobrin za uporabo v zasebnem in javnem sektorju,
- spreminjanje načina kombiniranja produkcijskih tvorcev v produkciji in
- cene produkcijskih faktorjev in produktov.

Metoda določanja obsega produkcije zasebnih dobrin je cenovni sistem. Z njim se po eni strani oblikujejo spodbude za podjetja, da proizvajajo proizvode, po katerih je povpraševanje, po drugi strani pa tudi mehanizem alokacije proizvodov med potrošnike. Ravnotežje na zasebnem trgu je doseženo na preseku krivulj ponudbe in povpraševanja. V javnem sektorju se odločitve o alokaciji resursov sprejemajo na povsem drugačen način. V demokratičnih državah državljani na volitvah volijo svoje predstavnike, ti glasujejo o proračunu, denar pa porabljajo javne institucije.

Prva pomembna razlika med zasebno in javno alokacijo resursov je v tem, da v zasebnem odločanju poznamo svojo izbiro, pri odločanju o javnih dobrinah pa mora izvoljeni predstavnik državljanov najprej ugotoviti interese volilnega okrožja. Pri tem se politim srečuje še z eno težavo, saj mora različne interese združiti v smiselno odločitev, ki naj bi ga obdržala na položaju.

Najpomembnejši vzroki za nepopolnost trga so:

Obstoj javnih dobrin. Tu gre za dobrine, katerih značilnost je, da ekonomsko ni smotno (in mogoče) izključiti posameznika iz potrošnje, ker so mejni stroški oskrbe enaki nič.

Zunanji učinki (eksternalije). Mnoge dobrine povzročajo na strani produkcije ali potrošnje pozitivne ali negativne zunanje učinke. Eksternalije nastopajo takrat, ko v funkcijo koristnosti posameznika ne vstopajo kot argumenti samo "njegova" potrošnja dobrin, temveč tudi potrošnja dobrin pri drugih. Pri negativnih zunanjih učinkih je produkcija (ali potrošnja) določene dobrine višja od družbeno želene, ker tržni mehanizem ne more upoštevati dejstva, da produkcija ali potrošnja zvišuje stroške in znižuje raven koristnosti drugim subjektom. Primer negativne eksternalije je onesnaževanje okolja s strani nekega proizvajalca, saj zaradi tega nastajajo stroški tudi pri drugih.

Nepopolna konkurenca.

Nepopolnost informacij. Trg zagotavlja učinkovito alokacijo, če ima kupec poleg drugega na voljo popolno in natančno informacijo o produktu.

Negotovost. Za mnoge oblike tveganja zasebni trgi ne obstajajo oziroma ne opravljajo dobro svojih funkcij, zato v takšnih primerih država prevzema nase tveganje.

PRERAZDELITVENA FUNKCIJA s preraždelitveno politiko zagotavlja sprejemljivo porazdelitev dohodka² oziroma sprejemljivo porazdelitev potrošnje določenih dobrin. Preraždeljevanje se opravlja v dveh stopnjah:

- Premožnejši plačujejo višje davke in prispevke kot manj premožni, pri čemer niso mišljeni samo absolutno, temveč tudi relativno višji zneski (tak primer je progresivna obdavčitev pri davku od dohodka fizičnih oseb – dohodnini).
- Koristi, ki jih prejemajo posamezniki od javnega sektorja, niso v razmerju z vplačanimi sredstvi posameznika (primer je enakost policijskega varstva, osnovnega izobraževanja itd.).

Pri ugotavljanju končnih učinkov preraždeljevanja je treba upoštevati neto koristi, ki jih posamezniki prejmejo, kar pomeni, da se upoštevajo tako vplačila posameznika v obliki davkov in prispevkov kot tudi same koristi, ki jih posamezniki prejmejo.

STABILIZACIJSKA FUNKCIJA je opredeljena kot zavestno politično usmerjanje gospodarstva za doseganje visoke zaposlenosti, stabilnosti cen, zadovoljivega salda tekočega računa plačilne bilance in zadovoljive stopnje gospodarske rasti. Ti cilji se namreč ne dosegajo avtomatično, ampak le z usklajenim delovanjem fiskalne in monetarne politike. V današnjih časih je postala sposobnost doseganja vseh zgoraj omenjenih ciljev zelo omejena. Primer izvajanja stabilizacijske funkcije javnega sektorja je aktivna politika zaposlovanja, na primer s spodbujanjem in omogočanjem izvajanja javnih del.

REGULATORNA FUNKCIJA Javni sektor je s to funkcijo postal varuh zakonitosti in splošnega družbenega interesa, saj lastninska in pogodbeno razmerja kot temelj tržnega gospodarstva potrebujejo ustrezno pravno nadgradnjo in avtoriteto, ki nadzoruje njihovo izvajanje. S tem je povezana tudi določena oblika prisile, kadar posamezniki ne delujejo v splošnem družbenem interesu. Javni sektor lahko tu deluje kot izdajatelj prepovedi (na primer uporaba in prodaja mamil) ali kot predpisovalec obveznosti uporabe (na primer osnovnošolsko šolanje). Z regulatornimi politikami skuša javni sektor v določenih situacijah usmerjati obnašanje ljudi in podjetij ter izvaja sankcije v primeru neupoštevanja tega. Regulatorna politika se izvaja predvsem z dekreti (na primer omejitev uvoza s kvotami), pogosto pa lahko vlada doseže enake učinke na primer z davčno politiko (namesto prepovedi uvoza zviša carinsko stopnjo) in je pri tem fizično bistveno manj omejevalna. Tako se namesto administrativnih ukrepov v obliki prepovedi in spodbud posreduje z višjimi ali nižjimi stroški oziroma cenami.

INFORMACIJSKA FUNKCIJA temelji na domnevi o nepopolni informiranosti potrošnikov in državljanov, ker jim ponudniki na trgu določenih informacij niso zainteresirani posredovati, zato je javni sektor aktiven pri reguliranju sporočil, ki jih morajo proizvajalci sporočiti potrošnikom (na primer napisi o škodljivosti kajenja na cigaretnih škatlicah). Poleg tega so določene vrste informacij (na primer vremenske) javne dobrine, kar pomeni, da posredovanje takšnih informacij enemu posamezniku več ne zmanjša količine informacij, ki jo imajo drugi na razpolago.

3. Kaj je ekonomska vloga sodobne države?

Naloga države naj bi bilo prisilno pridobivanje (deloma tudi s tržno menjavo) dela realnega dohodka domačih (včasih tudi tujih) sektorjev narodnega gospodarstva, kar naj bi uporabljala: za enostranske prenose tistim pripadnikom družbe, ki si po njenem prevladujočem prepričanju sami ne morejo zagotoviti »pravičnega« deleža v razdelitvi, in za nakupe tvorcev, potrebnih za proizvodnjo javnih dobrin, ki zaradi svoje narave niso oziroma ne morejo biti predmet tržne menjave.

4. Kaj so javne dobrine in eksternalije?

JAVNE DOBRINE so dobrine, katerih uporaba s strani ene osebe ne zmanjšuje uporabnosti drugim osebam. Takšne dobrine so npr. spomeniki, svetilniki, radio oddaje idr., njihova glavna značilnost pa je, da so mejni stroški dodatne uporabe enaki nič (poudariti je treba, da mora biti zunanji učinek javnih dobrin tako velik, da proizvajalcem omogoča uporabiti vso vrednost dobrine). Če so mejni stroški javne dobrine enaki nič, lahko trdimo, da moramo upoštevati samo

fiksne stroške, kar pa je skrajna inačica naraščajočih donosov obsega. Javne dobrine lahko zaradi enako podobnih značilnosti enačimo tudi s popolnimi pozitivnimi eksternalijami za vso družbo. Skupna uporaba (*netekmovalnost*) več

posameznikov hkrati je prva ločnica javnih dobrin od zasebnih, ki je glede na kapaciteto omejena (npr. izobraževanje, javno kopališče) ali pa neomejena (socialno skrbstvo, obramba). Druga pomembna značilnost je *neizključljivost* v porabi, kar recimo pri obrambi dosledno drži, avtocesta pa lahko za uporabo zahteva tudi protiplačilo, čeprav je še vedno javna dobrina. Kadar pri javni dobrini ni mogoče ločiti posameznikov, ki so plačali za uporabo javne dobrine, od uporabnikov neplačnikov, navedeni cenovni mehanizem ne deluje.

EKSTERNALIJE se pojavijo kot neplačilo za korist (zunanja ekonomija) ali škodo (zunanja diseconomija), ki jo ekonomski subjekt povzroči s svojim delovanjem. Iz definicije eksternalij lahko torej sklepamo, da odsotnost plačila za povzročeno škodo ali korist govori o odsotnosti trga, saj do menjave med dvema subjektoma ne pride na ekonomskih temeljih. Eksternalije se pojavijo, ko zasebni sektor nima namena ustvariti trga za določeno dobrino in ko neobstoj tega trga odraža Pareto neoptimalno alokacijo. Posebnost eksternalij so njihove cene, ki v realnosti ne obstajajo oziroma ne obstajajo v normalnem smislu. Poznamo pet različnih zunanjih učinkov:

1. Eksterne diseconomije v proizvodnji predstavljajo stroške, ki so nastali pri drugih proizvajalcih in niso neposredno vpleteni v proizvodnjo določenega blaga, nastanejo pa kot posledica razširitve proizvodnje tega blaga. Proizvajalec, ki je povzročil te stroške zaradi širjenja proizvodnje, teh pri svojih odločitvah ne upošteva.
2. Eksterne diseconomije v porabi predstavljajo neporavnane stroške porabnika, ki jih s svojo porabo povzroča drugim porabnikom.
3. Eksterne ekonomije v proizvodnji so koristi, ki jih določen proizvajalec povzroča drugim proizvajalcem zaradi razširitve svoje proizvodnje.
4. Eksterne ekonomije v porabi so nekompenzirane koristi, ki jih porabnik s svojo porabo povzroča drugim porabnikom.
5. Tehnične eksternalije nastanejo, ko s povečevanjem obsega proizvodnje padajo dolgoročni povprečni stroški ter povzročijo presežek cene nad mejnimi stroški in posledično vodijo v monopol. V tem primeru je ekonomska politika pri odpravi eksternalij popolnoma neučinkovita.

5. Kaj predstavlja pojem konkurenčnosti gospodarstva, kateri so dejavniki konkurenčnosti in ukrepi za povečevanje konkurenčnosti?

Konkurenčnost gospodarstva je opredeljena kot sposobnost doseganja dolgoročne gospodarske rasti in gospodarske strukture, ki se lahko enostavno prilagaja spremembam povpraševanja na svetovnih trgih. Po Porterjevem mnenju naj bi bilo preučevanje konkurenčnosti na ravni države najbolj smiselno s pomočjo merjenja nacionalne produktivnosti. Rast produktivnosti zahteva neprestane izboljšave in inovacije v gospodarstvu. Pri tem naj bi na konkurenčne prednosti držav vplivali naslednji, med seboj odvisni dejavniki:

a) Razpoložljivi proizvodni dejavniki

Med proizvodne dejavnike štejemo naravne vire, infrastrukturo, ljudi in njihovo znanje ter kapitalne vire.

Razpoložljivost proizvodnih dejavnikov sama po sebi še ni zadosten pogoj za uspešnost podjetij in gospodarstva kot celote, saj sta bistvena mesto in učinkovitost zaposlitve.

b) Značilnosti domačega povpraševanja

Vpliv domačega gospodarstva na ustvarjanje konkurenčnih sposobnosti podjetij je odvisen od njegove strukture, obsega, stopnje rasti in možnosti prenosa preferenc domačih kupcev na tuje trge. Za podjetja je zelo pomembno, kako zaznajo, razumejo in odgovarjajo na potrebe trga. Kljub globalizaciji ima pri tem ključno vlogo domače povpraševanje, ker podjetja hitreje in lažje zaznajo impulze iz bližnjega okolja kot z bolj oddaljenih trgov. Poleg tega je zelo pomembna stopnja zahtevnosti kupcev, saj le takšni kupci zahtevajo nenehno izboljševanje obstoječih in razvoj novih proizvodov ter s tem pritiskajo na konkurenčnost domačih podjetij. Mednarodna konkurenčnost je dosežena takrat, ko obstaja podobnost domačih potreb, okusov in preferenc s tistimi na tujih trgih. Podobno kot za druge elemente diamanta velja tudi za povpraševanje, da deluje pozitivno na konkurenčno prednost le v povezavi s prednostmi, ki izvirajo iz drugih elementov.

c) Prisotnost podpornih in sorodnih dejavnosti

Prisotnost konkurenčno močnih in tržno uspešnih podpornih in sorodnih panog v domačem gospodarstvu pomembno vpliva na uspeh konkretnega podjetja ali panoge in je pomembno izhodišče za uveljavitev v ostri mednarodni konkurenci. Podporne dejavnosti so tiste, katerih vloga je dobavljanje raznovrstnih poslovnih prvin, sorodne dejavnosti pa omogočajo usklajevanje in delitev številnih dejavnosti na vseh stopnjah poslovnega procesa, to je na področju razvoja, proizvodnje, trženja, logistike itd. Danes je bistvena prav kakovost podjetij iz podpornih in sorodnih dejavnosti, saj sodobna industrijska politika teži k oblikovanju grozdov teh podjetij.

d) Struktura panoge in strategije podjetij

Cilji, strategije in organizacijske oblike podjetij se med državami razlikujejo, so pa odločilnega pomena za uspeh posameznih podjetij in panoge kot celote. Močna domača konkurenca dviguje nacionalno produktivnost in sili podjetja k povečevanju tržnega deleža s prodajo na svetovnih trgih, kjer uspešno konkurirajo tujim proizvajalcem.

Poleg naštetih naj bi imela pomemben vpliv na dogajanje v nacionalnem gospodarstvu še dva dejavnika:

a) Aktivnosti politično-gospodarskih institucij

Aktivnosti teh institucij lahko pripomorejo k oblikovanju konkurenčnih prednosti domačih podjetij ali pa ga zavirajo. Med te aktivnosti štejemo na primer protimonopolno politiko, uravnavanje cen, izobraževalno politiko, razvojnoraziskovalno politiko ipd.

b) Naključja

Naključja so nepredvidljivi dogodki, ki so zunaj nadzora podjetij in države. Privedejo do sprememb ter preoblikovanja strukture v industrijskih panogah in v vsem nacionalnem gospodarstvu (na primer zlomi finančnih trgov, surovinske krize, politične odločitve tujih vlad, velika odkritja ipd.). Vsi ti dejavniki konkurenčnih prednosti držav tvorijo **Porterjev diamant**. Vsak posebej in vsi skupaj ustvarjajo okolje, v katerem podjetja nekega nacionalnega gospodarstva nastajajo, delujejo in medsebojno konkurirajo.

6. Kako globalizacija vpliva na javni sektor?

Globalizacijo lahko pojmujejo kot poglobljanje globalne povezanosti med ekonomskimi subjekti, torej kot širjenje mrežnih povezav, tokov, transakcij in odnosov, ki prehajajo meje držav in družb v sodobnem mednarodnem gospodarskem sistemu. Globalizacija kot fenomen vključuje hkratno tekmovanje in sodelovanje; pomeni soodvisnost in zato soodgovornost. Globalizacija pomeni, da so pritiski, s katerimi se soočajo organizacije tako v zasebnem kot v javnem sektorju in tudi države kot celote, globalni, hkrati pa so globalne tudi možnosti in priložnosti za njihovo delovanje in vplivanje. Globalizacija ima izjemen vpliv tudi na nadaljnji razvoj upravnih sistemov. Vloga države in njene uprave se namreč spreminja in narekuje partnersko vlogo države, kjer država skupaj z vsemi drugimi družbenimi podsistemi kot enakopraven partner skrbi za uspešen razvoj družbenega sistema. Poudarjen je medsebojni vpliv javnega in zasebnega sektorja ter doseganje ravnotežja med izvršno, zakonodajno in sodno oblastjo na eni strani in zakoni tržišča, industrije in uporabnikov na drugi strani, upošteva njihove specifičnosti. Globalizacija je torej dejavnik, ki bistveno vpliva na delovanje tako zasebnega kot tudi javnega sektorja ter spreminja odnose med njima.

7. Ukrepi države za povečanje konkurenčnosti?

- Neposredne investicije. Njihova bistvena značilnost je, da pri odločitvah o alokaciji neposredno vključujejo vlado prek njenega solastništva.
- Zaščitni ukrepi. Carine, kvote, prelevmani itd. predstavljajo poseg v delovanje mednarodne konkurence. Odločitve o alokaciji so sicer prepuščene zasebnemu podjetniku pod okriljem zaščite pred tujo konkurenco.
- Izvozno pospeševanje (stimuliranje) in tečajna politika. Bistvo izvoznega pospeševanja je, da stimulacijo prejmejo vsi izvozniki, njen namen pa je kritje prevelikih stroškov (glede na svetovno ceno) dodatno povečane domače proizvodnje in s tem stroškov povečanega izvoza. Tu gre lahko

za neposredno stimuliranje izvoza ali za stimuliranje vse domače proizvodnje. Sodobne države zaradi načelne prepovedi stimuliranja izvoza raje uporabljajo drugo obliko.

- Neposredne subvencije v obliki prednostnega financiranja in dotacij. Prednostno financiranje daje možnost vplivanja na razvoj neke industrije z minimalnim posegom v dejanske poslovne odločitve, saj končne odločitve o uporabi teh sredstev sprejemajo zasebni podjetniki, ki pogosto nosijo največji delež tveganja.
- Posredne subvencije v obliki davčnih olajšav, splošnih izdatkov za izobraževanje, raziskovanje in razvoj, infrastrukturo in subvencije institucijam, ki izvajajo funkcije usmerjanja in spodbujanja ter funkcionalne storitve za podjetja. Davčne olajšave so za večino držav najprimernejši instrument za izvajanje gospodarske politike. S političnega vidika je njihova dobra lastnost ta, da ne pomenijo neposrednega odtoka sredstev iz državnega proračuna.

3. poglavje

1. Kaj je javna izbira?

odločitev vlade ali zakonodajalca javna izbira. Zadeva vse člane družbe in ima za večino, ali pa kar za vse, določene posledice. Teorija javne izbire pa predvideva, da so tudi te odločitve le rezultat individualnih odločitev njihovih članov. To jim omogoča uporabo bogatih metodoloških orodij in hkrati implicira na preučevanje dejanskih postopkov, po katerih v različnih političnih telesih iz individualnih izbir pridobijo skupno odločitev.

Teorija javne izbire teoretično obravnava pravila javne izbire ter soodvisnost med družbenimi institucijami, gospodarskim dogajanjem in političnimi odločitvami. Nekateri ji pravijo tudi ekonomska teorija politike, ker analizira politični trg in pojave na njem na osnovi ekonomske metodologije. Ali drugače, teorija javne izbire je preučevanje politike (ter medsebojnih vplivov politike in ekonomije) z metodami ekonomske analize – gre za ekonomsko analizo politike. Javna izbira pomeni javno oziroma družbeno odločitev o stvareh, ki se tičejo vseh ljudi. Izhodišče teorije javne izbire je, da se tudi v politiki posamezniki obnašajo racionalno, torej tako, da skušajo maksimirati osebno korist. Racionalna vlada, na primer, med različnimi možnimi ukrepi ne bo izbrala tistega, ki bi bil najboljši po tem ali onem ekonomskem modelu, ampak tistega, ki ji bo po njenem pričakovanju omogočil obdržati večinsko podporo parlamenta in ponovno izvolitev na naslednjih volitvah.

2. kateri so analitični pripomočki teorije javne izbire?

Eden osnovnih analitičnih pripomočkov teorije javne izbire je **pripornikova dilema**. Domneva v ozadju pripornikove dileme je, da sta dva pripornika (A in B) zaprta v preiskovalnem zaporu zaradi kraje, pri čemer tožilec nima dovolj dokazov, da bi jima lahko naprtil kaj več kot leto dni zapora, zato skuša od njiju izsiliti priznanje. Tistemu, ki bi priznal dejanje, obljubi oprostilo sodbo, drugega, ki ne bi priznal, pa čaka temeljito prevzganje v obliki desetletne zaporne kazni. Če bi priznala oba, bi tožilec obema naprtil po pet let zapora. Tožilec tudi poskrbi, da oba pripornika na noben način ne moreta komunicirati, s čimer želi doseči večjo učinkovitost prepričevanja. Vsak pripornik se mora sam pri sebi odločiti, ali bo dejanje priznal ali ne, vendar so posledice njegove odločitve odvisne tudi od tega, kaj bo storil drugi. Izbiro, v kateri upoštevamo tudi izbiro drugih, ki pa je vnaprej ne poznamo, imenujemo **strateška izbira**. Pri tem pripornik A razmišlja tako: če B prizna, dobim 5 let, toliko, če priznam tudi sam, in 10 let, če ne priznam. Če B ne prizna in jaz priznam, sem oproščen; če ne priznam, dobim 1 leto. Ne glede na to, kar stori B, bom na boljšem, če priznam. Zato A tudi prizna. Podobno razmišlja tudi B. Iz strateškega razmisleka pripornikov sledi, da bosta priznala in dobila vsak pet let zapora. Ta odločitev zanj ni najboljša, saj bi bil premik iz polja 1 v 4 (nihče ne prizna) zaželen za oba. V polju 4 je tudi skupna kazen najmanjša (2 leti, v vseh drugih poljih je 10 let) in predstavlja skupni ("družbeni") optimum. Ker A ne more vplivati na izbiro B, zase ne more zgolj s svojim ravnanjem zagotoviti optimalnega izida (polje 2). Enako velja za B; zato je rezultat izbire, v kateri ne A ne B ne moreta predvideti odločitve drugega, polje 1. Četudi bi se pripornika lahko sporazumevala in se dogovorila, da nihče od njiju ne prizna (polje 4 – dosežeta rešitev, ki je zanj skupaj optimalna), takšen dogovor ne bi bil stabilen. Če bi se na primer dogovorila, da ne priznata, bi A še

vedno lahko zmanjšal svojo kazen, če bi prekršil dogovor in priznal, saj bi se s priznanjem premaknil v polje 2 (A oproščen, B 10 let kazni). Takšno kršenje dogovora, s katerim na škodo manjše skupne koristi maksimiramo osebno korist in pri tem kršimo neko konvencijo ali obveznost, imenujemo problem zastojkarstva. Nevarnost zastojkarstva obstaja, če nespoštovanje dogovora ni sankcionirano (B se čez 10 let ne more maščevati). Izid, ki je skupno optimalen, je torej mogoče doseči, če obstaja možnost komunikacije in učinkovitih sankcij za kršenje dogovora. Osnovne ugotovitve, ki jih omogoča analiza pripornikove dileme, so:

- Pripornikova dilema ponazarja situacijo, v kateri racionalno ravnanje subjektov (to je maksimiranje individualne koristi) ne vodi niti v izid, ki je optimalen za posameznika, niti v izid, ki bi bil optimalen z vidika celote.
- S koordinacijo ravnanja posameznikov je mogoče doseči izid, ki je optimalnejši od izida, ki ga da nekoordinirano racionalno ravnanje posameznikov.
- Koordinacija pomeni medsebojni dogovor o ravnanju. Da bi bil ta dogovor uspešen, mora biti mogoča komunikacija med posameznimi subjekti in možnost kaznovanja kršenja dogovora.

3. Kateri so subjekti javne izbire?

Med subjekte javne izbire uvrščamo **uradništvo (birokracijo), interesne skupine in volilce.**

Uradništvo Temelje birokratske organizacije je postavil nemški sociolog Max Weber. Svoj model organizacije, ki ga imenuje birokratski, je utemeljeval na izvorih družbene moči. Po njegovem mnenju so lahko ti izvori neracionalni ali racionalni. Z razvojem znanosti racionalne podlage vse bolj zamenjujejo neracionalne. Po Webru obstajajo tri vrste avtoritet: tradicionalna, karizmatična in racionalna. Ker v družbi ne obstajajo vedno karizmatične osebnosti in tradicionalna avtoriteta ne pokriva obsežne administracije, obstaja v modernih družbah "racionalno-birokratska" avtoriteta. Vse sodobne razprave o birokraciji izhajajo iz Webrovih in vsi bolj ali manj sprejemajo njegove karakteristike birokracije. Lastnosti birokratske organizacije so:

- trajna delitev opravil po pristojnosti,
- hierarhija, ki je v bistvu monokratska,
- pismenost postopkov in obstoj dokumentacije,
- strokovnost zaposlenih v organizaciji,
- delo s polnim delovnim časom zaposlenih,
- potek dela po vnaprej določenih pravilih,
- depersonalizacija odnosov,
- razmejitev med politiko in upravo.

Interesna skupina je skupina posameznikov, ki imajo skupni interes ali cilj. Njen glavni namen je, da deluje za ta skupni interes oziroma doseže skupni cilj. V bistvu je interesna skupina organizacija, ki deluje z namenom vplivanja na javno politiko. Pri skupnem kolektivnem cilju članov interesne skupine je namreč cilj zagotoviti določeno javno (oz. kolektivno) dobro. Iz dejstva, da posameznika ni mogoče izključiti iz uporabljanja/izrabljanja take dobrine (ne glede na to, ali je kril del stroškov za njeno zagotavljanje), izvira osnovni problem delovanja interesnih skupin. Glavna ugotovitev teorije kolektivne akcije, kot osrednje teorije na področju preučevanja interesnih skupin, je, da trditev, da skupine uresničujejo cilje, ki so v njihovem interesu, ne sledi logično iz domneve o racionalnem in egoističnem obnašanju njenih članov. Racionalni posamezniki z lastnimi interesi v skupini ne bodo delovali tako, da bi dosegli skupni cilj. Tega bodo dosegli le, (1) če je število članov v skupini dovolj majhno, (2) če člani skupine na kakšen način med seboj sodelujejo in (3) če obstaja kak drug razlog (na primer prisila), da posamezniki delujejo za skupni cilj.

4. Kako lahko javno izbiro apliciramo na konkretne ekonomske probleme?

Javna izbira se formalno izraža na volitvah. S političnega vidika pomenijo volitve aktivno sodelovanje ljudstva pri oblasti, pravzaprav edini trenutek, ko ima ljudstvo v predstavniskem sistemu oblast. V času prihajajočih volitev lahko posamezni strankarski predstavniki ali predsedniški kandidati do določene mere uravnavajo delovanje gospodarstva, da bi dosegli čim večje blagostanje. S tem skušajo izboljšati svoj položaj oziroma ugled v predvolilnem obdobju in si

tako zagotoviti izvolitev oziroma ponovno izvolitev. Ekonomska politika je torej predvsem v letu volitev usklajena s političnimi motivi. Prav v tem se lahko vidi razlog za politično-gospodarski cikel. Bistvene značilnosti teorije politično-gospodarskih ciklov:

- Gospodarske razmere odločilno vplivajo na odločitev volilcev.
- Zaradi tega bo vlada z ukrepi gospodarske politike skušala ustvariti razmere, v katerih bodo njene možnosti za volilni uspeh največje.
- Ker zaradi objektivnih omejitev vlada ne more ves čas voditi volilno optimalne politike, bo njeno ravnanje povzročilo gospodarski cikel, katerega dinamika bo odvisna od časa volitev.

4. poglavje

1. Kaj predstavlja pojem privatizacije?

Pod pojmom privatizacija v širšem smislu razumemo več procesov, ki pogojujejo spremembo javne lastnine v zasebno:

- Denacionalizacija je proces prenosa premoženja prek prodaje državnih podjetij zasebnim podjetjem z namenom učinkovitega poslovanja ob zagotavljanju konkurenčnega okolja. Denacionalizacija je primerna tam, kjer je trg že učinkovit ali pa bi tako deloval, če bi mu bilo dovoljeno.
- Deregulacija in liberalizacija državnih monopolov je proces, ki predstavlja osnovo za zagotavljanje alokacijske učinkovitosti podjetij. Deregulacija je potrebna za vzpostavitev konkurenčnega okolja, ki skladno z liberalizacijo omogoča novim podjetjem vstop na trg oziroma se z že obstoječimi podjetji skuša zagotoviti konkurenca na račun povečanega družbenega blagostanja.
- Pogodbeno opravljanje dejavnosti je proces podeljevanja pravic za proizvodnjo in distribucijo dobrin in storitev enemu proizvajalcu na področju, kjer prevladujejo naravni monopoli in kjer s procesom privatizacije ne bi dosegli ekonomske učinkovitosti (javne dobrine).

V splošnem je s privatizacijo mišljena prodaja najmanj 50 % kapitala državnega podjetja zasebnemu sektorju. Zagovorniki tega stališča pa imajo v mislih kar največji učinek privatizacije, saj je že prodaja 1 % državne lastnine zasebnemu sektorju dejanje privatizacije.

2. Kateri so cilji in razlogi za privatizacijo javnega sektorja?

Med najpomembnejše **cilje privatizacije** uvrščamo:

- Povečanje učinkovitosti. Konkurenčno okolje vpliva na povečano alokacijsko učinkovitost podjetij. Konkurenca v panogi prisili podjetja k učinkovitejši izrabi resursov in večji racionalizaciji poslovanja.
- Zmanjšanje zadolženosti javnega sektorja. S privatizacijo podjetij se zmanjšuje zadolženost javnega sektorja. Privatizirana podjetja vire financiranja za investicije pridobivajo na odprtem trgu kapitala in ne iz državnega proračuna. Proces privatizacije vpliva na zmanjšanje dolgov podjetij in javnega sektorja s prodajo podjetij potencialnim investitorjem.
- Zmanjšanje vloge države. Zmanjšana vloga države pri upravljanju podjetij je pogojena s spremenjeno lastniško strukturo podjetij po izvedenem procesu privatizacije. To pomeni večjo svobodo menedžerjev pri njihovem delu, večjo motiviranost za ustvarjanje dobička in tudi večjo odgovornost.
- Omilitev težav javnega sektorja pri določanju plač. S privatizacijo javnega sektorja se zmanjša tudi državni vpliv na trg dela in slabi moč sindikatov, kar poveča konkurenco na trgu dela.
- Razpršitev lastništva oziroma širjenje delničarstva. S privatizacijo se v podjetju zamenjajo lastniki, premoženje podjetja se razdeli med večje število delničarjev, pri čemer se spodbuja ljudi, da kupijo delnice (t. i. ljudski kapitalizem).
- Spodbujanje delničarstva pri zaposlenih. Vključevanje zaposlenih v proces privatizacije vpliva na povečano motiviranost zaposlenih in posledično učinkovitejše poslovanje podjetja.
- Zagotavljanje politične prednosti. Neuspešno poslovanje javnih podjetij povzroča velike pritiske na vlado. Obstoječe vladajoče politične stranke z uspešno izvedeno privatizacijo pridobijo politično moč.

Med posameznimi zgoraj navedenimi cilji privatizacije obstaja konfliktnost. Največji konflikt je med ciljema zmanjšanja zadolženosti javnega sektorja in širjenjem delničarstva. Če želimo širiti delničarstvo, morajo biti delnice podcenjene in tako privlačne za širok krog investitorjev. Takšne cene delnic pa državi ne prinašajo maksimalnega iztržka.

Glavni razlogi za privatizacijo so:

- **Politično-ideološki:**

- država z monopoli v javnem sektorju omejuje izbiro potrošnikov,
- obstaja težnja, da bi se razvil t. i. ljudski kapitalizem, v katerem bi bil kapital razdeljen enakomerno med veliko množico ljudi,
- za nekatere politične stranke je privatizacija del težnje, da bi se razmerje med javnim in zasebnim sektorjem prevesilo v prid zasebnega;

- **Ekonomski:**

- privatizacija odpravlja državne monopole, kar vpliva na povečanje konkurence in alokacijske učinkovitosti podjetij,
- javni sektor je manj učinkovit kot zasebni,
- privatizacija omogoča racionalizacijo naložb privatiziranih podjetij,
- s privatizacijo se olajšuje uveljavljanje strožje delavske politike ter zmanjšuje vloga sindikatov in predstavnikov delavcev v privatiziranih podjetjih;

- **Upravljalno-menedžerski:**

- s privatizacijo naj bi se vzpostavilo racionalno menedžersko vodenje podjetij;

- **Finančni:**

- s privatizacijo dobijo podjetja dostop do mednarodnega trga kapitala,
- privatizacija zmanjšuje pritiske na proračun in zadolženost javnega sektorja ter pospešuje razvoj trga vrednostnih papirjev,
- zmanjšuje se komercialno tveganje za vlado, ker se zmanjša občutljivost vlade za dejavnike recesije in hitre spremembe;

- **Socialni:**

- razvijanje zasebnega sektorja z oblikovanjem novih delovnih mest povečuje zaposlenost v gospodarstvu in izboljšuje življenjsko raven zaposlenih.

3. Katere so možne težave pri privatizaciji?

Privatizacija lahko povzroči nastanek ekonomskih, finančnih in političnih težav. V primeru privatizacije monopolnega državnega podjetja lahko škodi učinkovitosti ekonomskega sistema, saj je velika nevarnost, da privatizirano podjetje še naprej ohrani monopolni položaj in skuša dosežati večje dobičke na škodo potrošnikov. Privatizacija lahko privede državo oziroma vlado v težak politični položaj, kar je povezano z dvema skupinama političnega tveganja. Prva je povezana z nevarnostjo, da katera izmed strateško pomembnih dejavnosti preide pod nadzor tujcev, ki lahko aktivno sodelujejo pri privatizaciji. Pri strateško pomembnih podjetjih država enostavno ne sme dovoliti, da bi vodenje podjetja prešlo v roke tujcev, pri čemer lahko uporabi dve metodi: izdaja delnice s posebnimi pravicami (t. i. zlate delnice), katerih lastnik je vedno država, ali predčasno omeji število delnic, ki bodo na voljo tujim kupcem. Druga skupina političnega tveganja je pogojena s tveganjem političnih sprememb in s tem, da se ob menjavi vlade že privatizirana podjetja ponovno nacionalizirajo. Opozorimo lahko še na problem določanja cene delnic. Namreč, previsoke cene delnic lahko povzročijo neuspeh pri prodaji delnic, v primeru prenizkih cen pa je iztržek od prodaje nižji, kot bi lahko bil. Eden izmed razlogov, da vlada nima natančne predstave o optimalni prodajni ceni, je, da podjetje, ki se privatizira, predhodno ni kotiralo na borzi in hkrati ni mogoče najti ustreznega zasebnega podjetja za primerjavo z velikimi javnimi podjetji.

4. Kakšne so izkušnje drugih držav s privatizacijo?

Že v osemdesetih letih 20. stoletja se je močno razširila privatizacija javnih podjetij kot ena izmed najpomembnejših oblik povečanja uspešnosti poslovanja, ki so jo zasebni lastniki na začetku izvajali predvsem z zmanjšanjem

zaposlovanja, povečanjem cen in drugimi potrebnimi reorganizacijami podjetij. Javna podjetja so se najprej odprodajala v konkurenčnih sektorjih, kot je na primer avtomobilska industrija, od sredine osemdesetih let pa so se privatizirali tudi javnostoritveni oziroma infrastrukturni sektorji, ki so dolgo veljali za monopolne in katerim je bilo zasledovanje javnih potreb in interesov dolgo časa ščit pred morebitno privatizacijo. Skupne značilnosti privatizacije v navedenih podjetjih so:

- Večina podjetij je bila privatizirana z javno prodajo delnic, redkeje je prodaja potekala v obliki novih zasebnih investicij ali v obliki prodaje strateškim partnerjem.
- Država je nekatera podjetja prestrukturirala in deloma usposobila za uspešno poslovanje že pred privatizacijo (na primer elektrogospodarstvo v Veliki Britaniji). Na drugi strani so se privatizirala tudi manj uspešna podjetja, ki poslujejo v propulzivnih sektorjih in so zato zanimiva za investitorje. V teh podjetjih je privatizaciji praviloma sledilo notranje prestrukturiranje, ki vključuje programe radikalnega zniževanja stroškov in zmanjšanja zaposlovanja.
- Privatizaciji je praviloma sledila regulacija v javnostoritvenih panogah.

Marsikje so se tako oblikovali od države neodvisni regulacijski organi, ki bedijo nad poslovanjem javnostoritvenih podjetij. Izoblikovale so se tudi posebne regulacijske sheme zlasti za regulacijo cen. V Veliki Britaniji so iznašli poseben obrazec, imenovan »cenovna kapa« (obrazec RPI-X). Takšna cenovna regulacija naj bi po eni strani preprečila določanje monopolnih cen v panogah, ki so tudi po privatizaciji ohranile monopolno tržno strukturo, po drugi strani pa dala menedžerjem v privatiziranih podjetjih zadostno spodbudo za zniževanje stroškov in s tem za odpravljanje X-neučinkovitosti monopolnih podjetij, ki je eden najpogostejših spremljevalcev nekonkurenčnih tržnih struktur.

- Država je v mnogih podjetjih ohranila zlato delnico tudi kot manjšinski lastnik. Z njo si pridržuje pravico veta na vse strateško pomembne odločitve v privatiziranih podjetjih (odločitev o prenehanju ali likvidaciji podjetja, povečanju osnovnega kapitala ipd.).

5. Katere so oblike privatizacije javnega sektorja?

Vsem oblikam privatizacije je skupno povečanje zasebnega sektorja na enem ali več področjih, kot so lastnina, vodenje in finance. Stopnja vladne navzočnosti se, glede na cilje vladne politike, spreminja od primera do primera. Različne oblike privatizacije lahko razdelimo v dve širši skupini. Pri prvi skupini govorimo o popolni privatizaciji, pri drugi pa o delni oziroma kvaziprivatizaciji, o kateri bo več govora v naslednjih dveh poglavjih. Izbira metode privatizacije podjetij na ravni sektorja je odvisna od specifičnosti delujočih podjetij v sektorju in od dolgoročne strategije gospodarstva.

POPOLNA PRIVATIZACIJA: skupne lastnosti te skupine metod so sprememba menedžmenta, finančne ureditve in lastnine. V to skupino uvrščamo:

- javno prodajo delnic, kar pomeni plasiranje delnic podjetja na borzo vrednostnih papirjev;
- neposredno prodajo delnic, pri čemer lahko pride do pogajanj z enim samim potencialnim kupcem ali pa se na razpis odzove večje število strateških investitorjev;
- menedžersko-delavski odkup, kjer menedžerji in/ali delavci pridobijo delež, ki jim omogoča vršiti nadzor.

DELNA PRIVATIZACIJA: metode delne ali »kvaziprivatizacije« opredeljujejo vpeljavo zasebnega sektorja v javni sektor prek sklepanja pogodb in opravljanja pogodbenih del ter predstavljajo vmesno obliko med državno in zasebno lastnino. Uporabljajo se za lastninjenje tako infrastrukture kot opravljanja dejavnosti, pogosto pa za financiranje novih investicij v infrastrukturo. Različne oblike kvaziprivatizacije se medsebojno razlikujejo glede na stopnjo upravljanja s strani države, financiranja s strani države in vprašanja lastništva.

6. Kakšne so druge možne oblike zagotavljanja storitev javnega sektorja?

Med druge oblike zagotavljanja storitev javnega sektorja lahko štejemo popolnoma zasebno opravljanje dejavnosti (private management) oziroma pogodbeništvu z zasebnim sektorjem. Cilj pogodbeništvu je uravnavati odnose med »kupci« in »prodajalci« v javnem sektorju s pomočjo uporabe tržnih mehanizmov, kar naj bi pripeljalo do večje učinkovitosti v javnem sektorju.

Najem (leasing) Na splošno lahko rečemo, da država pri najemu javno podjetje v zakup zasebnim lastnikom za določeno obdobje. S tem privatizira vodenje, nadzor in delovanje državnega podjetja, kar lahko privede do izboljšanja učinkovitosti in racionalnejše uporabe razpoložljivih virov. Država sklene zakupno pogodbo, ki natančno določa pogoje, pod katerimi zakupnik lahko opravlja dejavnost, določa pa tudi njegove obveznosti in obveznosti do države. Lastnik podjetja ostane država, zakupnik pa mora državi za uporabo njenega premoženja plačati zakupnino. Zakupnik prevzame popolno odgovornost za poslovanje podjetja in ga med trajanjem zakupne pogodbe neodvisno upravlja.

Koncesija je pogodbeno izvajanje javnih storitev ali uporaba javnih površin, z namenom izboljšanja javne storitve ali omogočanja izvajanja javne storitve. Je tudi posebna oblika delne privatizacije in s tem komercializacije javnih podjetij, s katero država na osnovi koncesijske pogodbe prenese lastninsko in upravljalno pravico v javnem podjetju v zasebne roke za določeno obdobje, po preteku tega obdobja pa podjetje postane ponovno last države. Med trajanjem koncesijske pogodbe zasebni lastnik prevzame celotno tveganje za poslovanje podjetja, s čimer naj bi bil spodbujen za učinkovito poslovanje. S koncesijami bi bilo zato mogoče tudi neučinkovito javno podjetje postopoma spremeniti v uspešno podjetje, ki sledi tržnim impulzom. Koncesije so mogoče za neprofitne dejavnosti na področju izobraževanja, sociale, športa, zdravstvenega varstva ter tudi za dobavo energije in vode, transport, telekomunikacije, varovanje okolja ipd

B.O.T. projekti kot osnovna oblika koncesij so še posebno pomembne pri gradnji novih infrastrukturnih objektov oziroma pri obnovi starih. Pojavljajo se v številnih inačicah, katerih splošen pojem so B.O.T. projekti (build-operate-transfer – zgradi-upravljaj-prenesi). V tem primeru zasebno podjetje zgradi in za pogodbeno določen čas upravlja infrastrukturo ter je njen lastnik, po poteku pogodbenega obdobja pa postane lastnik država. Z B.O.T. projekti se država ne znebi vseh nalog in odgovornosti pri financiranju infrastrukture, precejšnje vlogo ima zlasti pred začetkom projekta. Ena izmed prednosti teh projektov je precejšnje zmanjšanje dela in odgovornosti države pri financiranju, oblikovanju in delovanju projektov, saj je vse to z državnih agencij in ministrstev preneseno na zasebni sektor, po drugi strani pa ima država aktivno vlogo pri začetni opredelitvi za B.O.T. projekte, pri financiranju infrastrukture, določitvi sektorjev, ki so najprimernejši za to obliko financiranja, pri določitvi pogojev javnega razpisa in njegovem izvajanju ter določitvi kriterijev za izbor končnega izvajalca. Država je tista, ki podpiše B.O.T. pogodbo in ki je zadolžena za njen nadzor.

7. Pristop k regulaciji, deregulaciji in privatizaciji naravnih monopolov?

Za uravnavanje naravnih monopolov se zato uporabljajo različne državne **regulacije**. Kot najpogostejša oblika državne regulacije se je uveljavila cenovna regulacija naravnomonopolnih panog. Regulacija stopnje donosa pomeni, da država določi največjo dovoljeno stopnjo donosa, ki jo naravnomonopolno podjetje lahko dosega. Na drugi strani država s pomočjo obrazca RPI-X določa dovoljeno povečanje cen naravnomonopolnih panog (cene se lahko povečujejo za stopnjo inflacije (RPI) in zmanjšujejo za del znižanja stroškov (X)). Vendar se je v zadnjem času uveljavilo prepričanje, da bi bilo mogoče cenovno regulacijo opustiti in jo nadomestiti z drugimi alternativnimi oblikami:

- Protimonopolna zakonodaja; večina ekonomistov meni, da je protimonopolna zakonodaja, ki prepoveduje ustanavljanje monopolov, uspešno sredstvo za zaježitev negativnih rezultatov monopola, če onemogoča sporazume o cenah ali nastajanje monopolov tam, kjer tehnologija omogoča konkurenco mnogih podjetij (obstoječa tehnologija).
- Državna lastnina; V tem primeru država sama določa cene in pokriva mejne izgube, vendar je neka oblika regulacije in nadzora cen še vedno potrebna.
- Konkurenca med potencialnimi nosilci storitev naravnomonopolnih panog; država natančno opredeli storitev, objavi natečaj in izbere ter podpiše pogodbo z najboljšim ponudnikom. V tem primeru je izrednega pomena kasnejši nadzor nad izvajanjem storitve.
- Konkurenca med naravnomonopolnimi panogami; ta oblika se pojavlja redko, saj je naravnomonopolnih panog, ki imajo neposredno konkurenco v drugih naravnomonopolnih panogah, razmeroma malo (izjema npr. transport).
- Kontestabilnost trgov; zudi ta oblika regulacije države je omejena, saj so naravnomonopolne panoge praviloma visokokapitalno intenzivne.

- Politika "laissez faire" do naravnih monopolov; bistvo te politike je, da država ne naredi ničesar. Monopol deluje brez kakršnih koli regulacij.

Deregulacija je nasprotni pojem od regulacije in pomeni nevmešavanje države v gospodarske aktivnosti zasebnega sektorja. Vendar deregulacija ne pomeni nujno konca regulacije. Z deregulacijo je lahko mišljena tudi neke vrste regulacijska reforma, ki združuje deregulacijo in ponovno ovrednotenje in opredeljevanje regulacijskih instrumentov, kar imenujemo reregulacije. Zagovorniki deregulacije običajno ne nasprotujejo splošnemu razlogu za regulacijo, ampak jih motijo distorzije in neučinkovitost trga, pretirano neučinkovito reguliranje, obseg reguliranja ter pretirani stroški reguliranja. Distorzije in neučinkovitost, ki jih povzroča reguliranje, se kažejo na tri načine:

- Nadzor nad cenami proizvodov, ki se ne proizvajajo v okoliščinah naravnega monopola, ko je reguliranje nujno, ima za posledico slabo distribucijo, primanjkljaj in neučinkovito potrošnjo.
- Reguliranje, ki nadzira in preprečuje vstop na trg, duši konkurenco, ki bi ob nižjih stroških vodila k boljšim proizvodom in storitvam za potrošnike.
- Reguliranje naravnih monopolov pogosto ščiti neučinkovito potrošnjo in povzroča previsoke stroške.

Ob procesu deregulacije se pojavlja tudi vrsta tveganj (npr. kratkoročno povišanje cen), ki lahko ob napačni uporabi deregulacijskih (oz. reregulacijskih) ukrepov pripeljejo do resnih težav.

5. poglavje

1. S katerimi problemi se soočamo pri ugotavljanju učinkovitosti in uspešnosti institucij?

Cilj javnega sektorja je zadovoljiti potrebe državljanov. Zadovoljitev bo optimalna le, če bo ponudba ustrezala povpraševanju po javnih dobrinah. Pri tem je treba zasledovati cilj, da javne dobrine ustrezajo željam državljanom in da so proizvedene ob minimalnih stroških. Prvi cilj se nanaša na odnos javnega sektorja do državljanov. Posredniki odnosa so javni uslužbenci, ki iščejo načine in informacije, kako čim bolj zadovoljiti potrebe državljanov po javnih dobrinah. S tem v zvezi se pojavi potreba po ustrezni organiziranosti, ki zadeva delitev dela, porabo proizvodnih tvorcev, spodbude zaposlenih za učinkovito delo. O učinkovitosti in uspešnosti organizacije na prvi pogled govori organiziranost institucije in način ustvarjanja dohodka. Če govorimo o javnem sektorju, imamo opraviti z institucijami javne uprave, ki se ne financirajo s prodajo proizvodov in storitev, ampak so odvisne od sredstev proračuna. Javne ustanove proizvajajo javne dobrine v zameno za sredstva iz proračuna. Merjenje učinkovitosti in uspešnosti vsake institucije je zahtevno. Ugotavljanje uspešnosti je logična posledica vseh procesov v instituciji. Pri ugotavljanju uspešnosti nas zanima, kakšne so posledice našega delovanja. Mnogi teoretiki trdijo, da je uspešnost mogoče meriti na vrsto načinov. Izbrati moramo le prava sodila, ki pa jih je težko najti. Druga pot je obratna, saj je treba najprej postaviti cilje, ki jih želimo doseči. Cilj je torej stanje, ki ga želimo doseči in tega primerjamo z rezultatom, ki je stanje, ki smo ga dosegli. Ti dve stanji odražata razliko med začetnim in končnim stanjem. Čim bolj natančno določimo cilje, tem lažje evidentiramo rezultate in jih primerjamo s cilji. Zavedati se moramo tudi dejstva, da delni cilji vodijo k doseganju glavnega cilja. Zato je poslovanje smotrno meriti delno po opravljenih, sektorjih, nalogah. Delni rezultati se bodo agregirali v skupen cilj.

2. Katere splošne značilnosti je treba upoštevati pri izdelavi sistema kazalnikov, da bo ta zadostil cilju raziskave?

Prva naloga je formirati kazalnike učinkovitosti in uspešnosti, ki bi kolikor je mogoče najbolje pojasnjevali delovanje institucije. Zato so področja oblikovana tako, da:

- predstavljajo pomemben del dejavnosti davčnega urada,
- je s skupino kazalnikov mogoče predstaviti stanje na tem področju,
- posamezna skupina kazalnikov predstavlja osnovno delovno področje menedžerjev oziroma da menedžerji lahko spremljajo spremembe stanja tako pri posameznem kazalniku kakor tudi pri agregatnem kazalniku tega področja ter skupnem kazalniku merjenja učinkovitosti in uspešnosti.

3. Kako se izdelava sistema merjenja?

Sistem bomo gradili v več stopnjah:

- spoznanje teoretičnih izhodišč,
- določitev skupin kazalnikov,
- določitev kazalnikov,
- združevanje kazalnikov v skupine,
- obdelava podatkov,
- razlaga analize in rezultatov.

Cilj je postaviti sistem kazalnikov, ki bodo merili uspešnost in učinkovitost državne uprave. Merjenje rezultatov je zanesljiv način, da ločimo uspeh od neuspeha. Če niso postavljena sodila uspešnosti, prav tako ni lestvice nagrajevanja za učinkovit in uspešen menedžment. Primerjavo bomo omogočili s standardizacijo in izračunavanjem kazalnikov, ki jih bomo lahko na podlagi enotne metodologije izračunali za različne subjekte državne uprave. To pomeni, da bodo morali biti vhodni podatki pri vseh preučevanih organih podobni. Zato bo prvi del analize tipski, veljaven za vse organe, drugi del pa specifičen za posamezni organ v sestavi ministrstva. Celostno izničenje vplivov različne dejavnosti in raznolikosti organov v sestavi ministrstva ne bo mogoče.

4. Dejavnike vpliva na učinkovitost in uspešnost?

Zasledimo 11 osnovnih predlogov, ki naj bi jih upoštevali pri izdelavi sistema kazalnikov učinkovitosti in uspešnosti:

- Pri sestavljanju poročila o storitvah in programih je treba upoštevati tudi mere kakovosti in izidov.
- Upravljalce programov je treba prositi, da postavijo cilje za vsak uporabljeni kazalnik učinkovitosti in uspešnosti.
- Podatke o kazalnikih učinkovitosti in uspešnosti je treba zagotoviti dovolj pogosto in kmalu po nastanku pojava.
- treba je prikazati tudi osnovne kazalnike na najnižjih ravneh združevanja. Tako posamični kakor tudi agregatni imajo svoje prednosti in pomanjkljivosti.
- Vključiti je treba kazalnike (vmesnih) procesov in (končnih) izidov.
- Vsak kazalnik potrebuje definicijo, vrednosti kazalnikov, ki odstopajo od pričakovanih ali normalnih vrednosti, pa tudi razlago vrednosti.
- V izobraževalne programe organizacij je treba postopno vključevati tudi kazalnike učinkovitosti in uspešnosti.
- Kazalnike učinkovitosti in uspešnosti, ki kažejo izid, je treba vključiti tudi v pogodbe s podizvajalci pri posameznih programih.
- Kazalnike učinkovitosti in uspešnosti je koristno vključiti tudi v procese ocenjevanja zaposlenih.
- Uporaba kazalnikov učinkovitosti in uspešnosti pri opredeljevanju proračuna.
- Izogibati se je treba pričakovanjem, da bodo informacije o izidih pokazale vzroke visokih ali nizkih izidov. Informacije o izidih kažejo samo rezultat. Kažejo, ali nekdo pridobiva in izgublja, ne pa tudi, zakaj.

5. Agregatni kazalec?

Cilj je postaviti sistem kazalnikov, ki bodo merili uspešnost in učinkovitost državne uprave. Merjenje rezultatov je zanesljiv način, da ločimo uspeh od neuspeha. Če niso postavljena sodila uspešnosti, prav tako ni lestvice nagrajevanja za učinkovit in uspešen menedžment. Državna uprava, ki je velik gospodarski subjekt, sestavljen iz različnih manjših entitet, vsaka pa pokriva svoje področje in predvsem skrbi, da država nemoteno deluje, mora imeti še

toliko bolj dovršene instrumente spremljanja delovanja.

6. poglavje

1. Kateri so poglobitni vzroki za reforme?

Porast javne porabe v obdobju po drugi svetovni vojni in povečevanje javnega dolga držav sta bila poglobitni vzrok za vprašanja o učinkovitosti javnega sektorja. Medtem ko je bil zasebni sektor v razmerah delovanja tržnih zakonitosti prisiljen izboljševati konkurenčnost za obstoj na trgu, je javni sektor porabljal vedno več sredstev. Uvajanje stroškovne učinkovitosti, ki velja za zasebni sektor, je moralo postati aktualno tudi za javni sektor.

Chicaška šola je ponudila standardne ukrepe za reformo javnega sektorja, in sicer ukrepe, povezane z deregulacijo, privatizacijo, in ukrepe, ki prinašajo »tržno« razmišljanje pri vodenju javnega sektorja. Takšni ukrepi naj bi povzročili tekmovalnost znotraj javnega sektorja, nove načine izvajanja storitev, iskanje alternativnih virov za delovanje in večjo učinkovitost delovanja. Vendar se predlogi chicaške šole niso nikjer v celoti uresničili. Še največ je bilo storjenega na področju deregulacije, manj pa na področju privatizacije. Druga pomembna struja, ki je vplivala na reforme javnega sektorja, je ideja o **novem javnem menedžmentu**. Poudarjala je uvajanje konkurence pri izvajanju javnih storitev. Uvajanje novega načina upravljanja v javni sektor zahteva jasne določitve ciljev delovanja, natančno alokacijo sredstev in razvoj kazalnikov merjenja delovanja javnega sektorja oziroma kazalnikov učinkovitosti. Čeprav je bil začetni cilj merjenja delovanja javnega sektorja predvsem v zniževanju proračunskih deficitov, je merjenje v nadaljnji fazi privedlo do spreminjanja odnosa do uporabnikov javnih storitev. V večini držav je prišlo do povečane decentralizacije in natančne opredelitve odgovornosti posameznih akterjev v javnem sektorju.

Zahteve po sodobni javni upravi so sprožile številne reformne procese v skoraj vseh državah. Glavni cilji večine reform so nižanje javnih izdatkov pri hkratnem ohranjanju obsega storitev ter izboljševanju kakovosti storitev in večji učinkovitosti. Gre predvsem za usmerjenost k rezultatom in uporabnikom, za prenovo delovnih procesov, novo organiziranost, nov način vodenja, odpravo birokratizma, povečevanje avtonomije, razmejitev odgovornosti, vzpostavitev tekmovalnosti ter povečanje učinkovitosti in uspešnosti. Pri tem je treba spoštovati določena načela:

- določeni morajo biti natančni standardi za različne ravni storitev,
- nujno je posvetovanje z uporabniki pri postavljanju standardov,
- razpoložljivost jasnih informacij o storitvah, ciljih in rezultatih,
- postopek pritožbe mora biti prijazen do uporabnika in učinkovit,
- skladnost ustvarjene vrednosti glede na sredstva: value-for-money.

Večina teoretikov se strinja, da se je sočasno z reformami spreminjalo delovanje javnega sektorja. Gre za poudarjanje odgovornosti države do svojih prebivalcev. Posledica teh sprememb je poudarjanje človekovih pravic in zagotavljanje transparentnosti ukrepov.

2. Kaj je značilnost reform?

Skupna značilnost reform je bila, da se je obseg javnega sektorja zmanjšal predvsem zaradi privatizacije in zniževanja stroškov proračuna, obenem pa je administrativni del reform potekal s prevzemanjem značilnosti delovanja, ki veljajo za zasebni sektor, čeprav to prevzemanje neposredno ni mogoče. Čeprav prebivalci večinoma cinično spremljajo vsako reformo vlade in njenega delovanja, je večja odprtost in odzivnost v delovanju javnega sektorja pomenila

pomemben korak. Omeniti je treba še eno skupno lastnost reform, in sicer željo po spremembi kulture delovanja javnega sektorja, saj prinaša drugačen položaj javnih delavcev, ki so navajeni svoje birokratske vloge. Premik k prevzemanju odgovornosti naj bi zmanjšal možnosti za izkoriščanje položaja in omogočil boljši odnos do uporabnikov javnih storitev. Značilnosti strukturnih sprememb, povezanih z reformo javnega sektorja, so bile predvsem v spremenjeni vlogi države, ki koordinira in nadzira javne storitve, v spremenjenem obsegu administracije, iskanju ravnotežja med centralizacijo in decentralizacijo ter v izbiri primernih modelov za delovanje organizacij javnega sektorja.

3. O reformah v izbranih državah!

Velika Britanija: glavni cilj in namen je bil izboljšanje kakovosti javnih storitev in omejevanje stroškov javnega sektorja. Tako so se v Veliki Britaniji pojavili različni programi, na primer RAB (Resource Accounting and Budgeting), FMI (Financial Management Initiative), Civil Charters' ipd. S privatizacijo večine javnih storitev in z zniževanjem števila subvencij iz proračuna se je

proračunsko finančno stanje precej izboljšalo. Uvajanje novega načina upravljanja je za administracijo pomenilo nadzor nad učinkovitostjo in uspešnostjo njihovega delovanja, njihova odgovornost se je s tem povečala, uvajanje tržnih elementov v poslovanje javnega sektorja je bila le logična posledica.

Na **Nizozemskem** je vlada z merjenjem delovanja javnega sektorja začela t. i. performance budgeting oziroma načrtno preverjanje porabe proračunskih sredstev. Gre za načrtovanje proračuna oziroma za uporabo proračuna na podlagi predstavljenih rezultatov posameznega resorja. Predlagatelji proračuna morajo natančno opredeliti vse inpute in ocene outputov ter predvidene rezultate oziroma outcome načrtovanih ukrepov. Glede na tako postavljene predloge je merjenje delovanja lažje, saj so želeni rezultati že vnaprej določeni. Podoben pristop k reformam srečamo v vseh skandinavskih državah, skupaj z decentralizacijo, deregulacijo, sodelovanjem državljanov in zniževanjem števila zaposlenih v javnem sektorju.

V **Avstraliji** je začetek reforme opredeljen z ustanovitvijo organa za nadzor delovanja javne uprave v letu 1976. Tudi v tem primeru so bili glavni cilji povezani s proračunom, saj sta bila v zvezi s tem opredeljena dva poglobljena cilja: izboljšanje odločanja o proračunskih prioritetah in izboljšanje informacijske baze za nadzor proračunske porabe. Kot rezultat teh ciljev so najprej v nekaterih zveznih avstralskih državah začeli uvajati kazalnike, ki so vplivali na povečanje sprejemanja odgovornosti vseh javnih porabnikov proračuna

Nova Zelandija je začela v nasprotnem vrstnem redu. Korporatizaciji je sledila privatizacija in šele nato reforma javnih storitev. Po teh stopnjah sta sledili še reforma državne uprave in finančna reforma. Značilno za Novo Zelandijo je, da je poleg splošnih ciljev reform, ki so veljali v večini držav OECD, v reformne procese uvajala elemente teorije javne izbire, posebno pri vprašanih, povezanih z delovanjem agencij in transakcijskimi stroški. Po desetih letih izvajanja reforme je bilo opravljeno tudi prvo ovrednotenje reforme, v katerem so predstavljene njene pomanjkljivosti. Najpogosteje omenjajo preveliko poudarjanje proračunskih ciljev in neupoštevanje drugih ciljev delovanja države, slabo sodelovanje med organi državne uprave, ki je bilo zanemarjeno pri vzpostavljanju vertikalnih povezav, potek reforme je zanemarljivo ocenjevanje uspešnosti, s čimer se odnos do prebivalcev (strank) ni izboljšal v zadostni meri.

Ameriška reforma se je začela z GPRA20, objavljenim leta 1993. Začrtane smernice programa naj bi začeli izvajati leta 1997, ko naj bi vladne organizacije ter državna in lokalna uprava predstavile svoje programe merjenja rezultatov, kakovosti storitev in zadovoljstva uporabnikov. Obenem naj bi pripravili petletni strateški načrt uvajanja reformnih procesov v svoje delovanje, prva poročila o delu pa do leta 2000. Vlada je kot glavne namene reforme opredelila večje zaupanje prebivalcev, večjo usmeritev k rezultatom in ciljem delovanja javnega sektorja ter izboljšanje upravljanja in kakovosti storitev. Reforma se je izvajala prek pilotskih projektov, ki naj bi spodbujali podobne ukrepe v vseh delih javnega sektorja.

V **Kanadi** o splošni reformi javnega sektorja ne moremo govoriti. Prvi ukrepi, ki bi jih lahko opredelili z elementi reform v drugih državah, so se začeli šele v devetdesetih letih, ko je vlada hotela znižati proračunski deficit. Najvidnejše spremembe v javnem sektorju so bile zlasti v tem, da je država začela večjo pozornost namenjati kakovosti javnih storitev in zadovoljstvu uporabnikov ob hkratnem zniževanju stroškov za njihovo »proizvodnjo«.

4. Posebnosti reform v državah v prehodu?

Specifičen položaj v reformnih procesih predstavljajo **države srednje in vzhodne Evrope**. Poglobljene politične spremembe v teh državah sovpadajo z začetki reform v drugih državah. Prvotne spremembe v javnem sektorju so bile usmerjene predvsem v uvajanje demokratičnih oblik nadzora delovanja državne administracije, kot je upoštevanje zakonodaje pri delovanju in izvajanje predpisov tako, da veljajo za vse enako. Sprememba kulture delovanja in

drugačne vloge javnega sektorja zahtevajo določen čas, kljub temu pa v večini teh držav obstajajo programi sprememb v delovanju javnega sektorja, ki so podobni reformnim procesom v preostalem svetu. Čeprav so bile reforme v teh državah med seboj precej različne, lahko opredelimo štiri faze teh reform v državah v prehodu (Lane, 1997):

- **Transformacija:** stari zakonski, politični, socialni in ekonomski okviri so bili odpravljeni. Začela se je oblikovati nova struktura, s katero so nastali večstrankarski sistem, redne volitve, lokalne skupnosti, sprememba vlade in uvajanje vrste ekonomskih reform.
- **Konsolidacija:** v tej fazi se je stabiliziral politični sistem in odprle so se možnosti za privatizacijo, denacionalizacijo in uvajanje tržnih elementov.
- **Modernizacija:** šele v tej fazi lahko govorimo o prevzemanju reformnih procesov javnega sektorja v razvitih državah. S to fazo so se začeli reformni procesi v javnem sektorju, ki so poudarjali spremenjeno vlogo javnih institucij, njihovo reorganizacijo in postopno deregulacijo.
- **Adaptacija:** s to fazo so tudi države v prehodu začele pripravljati ukrepe za merjenje učinkovitosti in uspešnosti delovanja javnega sektorja. Večina teh procesov je posledica priprav za vključevanja v EU. Države morajo izpolniti vrsto zahtev EU na področju zakonodaje, administracije in regulacije. Vsaka od teh stopenj se je različno odražala v posamezni državi, saj so imele te specifično zakonodajo, različno tradicijo in administrativno kulturo.

5. Reforma javnega sektorja v Sloveniji?

Reforma slovenske javne uprave je začrtana od leta 1997. Zajema področje državne in lokalne uprave, javnih služb, varstvo pravic posameznikov in položaj ter usposabljanje javnih uslužbencev. Celotna reforma poteka v okviru projektov, ki so opredeljeni v posebnem dokumentu dolgoročne strategije reforme javne uprave v Sloveniji. Strategija reforme javne uprave vsebuje naslednje cilje: delegacijo pristojnosti, uvajanje nadzornih mehanizmov, konkurenčnost in možnost izbire, uporabniško usmerjanje javnih služb, upravljanje človeških virov, uporabo informacijske tehnologije in izboljšanje pravne regulative. Glede na vsebino projektov jih lahko delimo na normativne, organizacijske, informacijske in izobraževalne. Normativno področje vključuje spremembe nekaterih zakonov, ki oblikujejo pravni okvir za uresničevanje nekaterih zastavljenih ciljev. Gre predvsem za racionalno organizacijo državne uprave, boljše izkoriščenost delovne sile, uvajanje notranjega trga delovne sile, uvajanje večje samostojnosti upravnih menedžerjev, večjo hitrost in učinkovitost upravnih postopkov, ločitev političnih in uradniških položajev v državni upravi itd. Normativna reforma ne prinaša velikih sprememb, ki bi vplivale na učinkovitejšo upravo, saj gre za koncept uvajanja sprememb z majhnimi koraki. V drugem delu reformnega procesa so predvideni konkretni ukrepi na ravni podzakonskih aktov, ki bodo vplivali na organizacijsko, informacijsko in izobraževalno področje. Gre za odpravljanje togosti organizacijske strukture organov državne uprave, decentralizacijo funkcije izvrševanja kot eno od funkcij upravnega sistema, standardizacijo določenih upravnih postopkov, ki bo omogočila informatizacijo nekaterih procesov, in uvajanje kakovostnega odnosa do strank v upravnih postopkih. Pomembne stopnje pri razvijanju kakovosti, učinkovitosti in uspešnosti na državni ravni v Sloveniji so se oblikovale že leta 1993, ko je bil izdelan Nacionalni program kakovosti RS kot temeljni dokument za doseganje kakovosti. Oktobra 1996 je bil sprejet dokument Politika kakovosti državne uprave, marca 1999 je bil ustanovljen Odbor za kakovost v okviru Ministrstva za notranje zadeve, ki si prizadeva za izboljšanje uspešnosti in učinkovitosti v javni upravi ter povečati zadovoljstvo uporabnikov in zaposlenih. Leta 2001 je bil narejen pomemben korak k izboljševanju kakovosti. Z Uredbo o načinu poslovanja organov javne uprave s strankami (Uradni list RS, št. 22/2001) se uvaja eden pglavitnih ukrepov na področju uvajanja kakovosti v javni upravi. Z uredbo so določeni standardi poslovanja s strankami, ki povzemajo dobro prakso organov, ki so že doslej skušali doseči standarde odličnosti poslovanja. Za spoštovanje uredbe je uveden nadzor (upravna inšpekcija), poleg tega uredba uvaja novost, ki zahteva obvezno letno ugotavljanje zadovoljstva strank in zaposlenih v skladu z enotno metodologijo. Leta 2001 so bili standardi testno uvedeni v 14 izbranih upravnih enotah, z letom 2002 pa začne uredba veljati za vse organe državne uprave.

7. poglavje

1. Vzroki za strukturne spremembe in decentralizacijo?

Izhodišče za opredeljevanje prestrukturiranja in decentralizacije na področju javnega sektorja je predpostavka, da sta ekonomičnost in konkurenčnost nacionalne ekonomije manjši tudi zaradi "birokratske" narave javnega sektorja.

Povečevanje konkurenčnosti zahteva na eni strani večji nadzor nad delovanjem javnega sektorja zaradi zmanjšanja obremenitev gospodarstva in racionalne uporabe proračunskih sredstev, na drugi strani pa večjo avtonomijo javnega sektorja, da bi se povečali njegova učinkovitost, uspešnost in kvaliteta. Ključni elementi take strategije so:

- opredelitev prioritetenih področij in njihovega proračunskega deleža;
- upredelitev medsebojnih vplivov vladnih ukrepov v družbi;
- sprememba strukture organizacije javne uprave,
- sprememba državnih organizacij bodisi v državna ali v javna podjetja;
- spodbujanje uvajanja novih metod vodenja in upravljanja s sredstvi.

Strukturne spremembe v največji meri predstavljajo reorganiziranje državnih organizacij v javna in državna podjetja in ustanovitev manjših administrativnih enot, ki so zadolžene za administrativne naloge reorganiziranih državnih in javnih podjetij. Kako pomemben je ta del javne uprave kažejo podatki, da je v njem lahko zaposleno tudi do eno tretjino vseh zaposlenih. Pomen strukturnih sprememb opredeljujejo predvsem naslednje značilnosti:

- spremenjena vloga države v moderni družbi blaginje vključuje vprašanja koordinacije in nadzora javnih storitev;
- obseg administracije in število njenih organizacijskih enot;
- iskanje ravnotežja med strukturnimi spremembami in spremembami upravljanja in vodenja;
- iskanje ravnotežja med decentralizacijo in centralizacijo;
- izbira primernih modelov za delovanje organizacij javnega sektorja.

Nadaljne strukturne spremembe bodo usmerjene predvsem na odnose med javnim in zasebnim sektorjem, odnose znotraj javnega sektorja in odnose med državnim sektorjem in preostalim delom javnega sektorja.

2. Razlika med strateško in operativno avtonomijo?

Razlikujemo dva tipa avtonomije. Prva je **operativna avtonomija**, ki zajema:

- upravljanje s finančnimi viri;
- upravljanje s človeškimi viri;
- interno organizacijo in razporeditev enot.

Učinkovit sistem operativne avtonomije omogoča organizacijskim enotam:

- Večjo fleksibilnost pri porabi proračunskih sredstev ob koncu leta, ki vključuje pravico prenosa nepotrošenih proračunskih sredstev v naslednje proračunsko leto. Pri tem upoštevajo vnaprej določene omejitve in pogoje. Druga oblika je, zopet pod določenimi pogoji, pravica izposoje sredstev iz proračuna naslednjega leta.
- Možnost konsolidacije različnih virov v skupnem proračunu, kar omogoča prelivanje sredstev in njihovo optimalno uporabo.
- Pravico do uporabe dela ali vseh prihrankov, ki jih ustvari proračunski uporabnik z racionalnim poslovanjem. Samo na ta način bodo uporabniki stimulirani za varčevanje s proračunskimi sredstvi, zniževanje stroškov poslovanja in povečevanje produktivnosti dela. Da ne bi bili nižji stroški rezultat manjšega obsega in nižje kvalitete storitev, so potrebni standardi za opravljanje dejavnosti.
- Zmožnost ustvarjanja in pravica porabe vseh ali večjega dela dodatnih dohodkov. Komercializacija storitev javnega sektorja ima, kjer je to mogoče in smiselno, poleg finančnega učinka tudi pozitiven vpliv na produktivnost dela.
- Fleksibilnost pri spreminjanju organizacijske strukture, pri politiki zaposlovanja in samostojnost pri zaposlovanju določenega osebja pod določenimi pogoji.

Druga vrsta avtonomije je **strateška avtonomija**, ki vključuje:

- možnost predlaganja in sodelovanja pri odločanju o vsebini delovanja;
- odločanje o prednostnih nalogah;
- izbira metod pri zagotavljanju storitev.

Organizacijske enote na področju javnega sektorja aktivno sodelujejo na naslednje načine:

- vključene so v proces konzultacij o vsebini in ciljih njihovega delovanja;
- vključene so v proces dogovarjanja,
- organizacijske enote lahko enostransko določijo vsebino in cilje svojega delovanja.

Različne oblike in stopnje strateške avtonomije bodo odvisne od vrste področij dejavnosti, storitev in uporabnikov. Cilj sprememb je torej večja operativna avtonomija na nižjih ravneh in večji centralni nadzor nad upravljanjem in strategijo njihovega delovanja. Ključno za učinkovitejše delovanje enot javnega sektorja ni le ustanovitev avtonomnih organizacij, ampak tudi spodbujanje avtonomije, strokovne in finančne odgovornosti ter nadzora v vseh organizacijskih entah javnega sektorja.

3. Pojem centralizirane decentralizacije?

Centralizirana-decentralizacija: vodstvenim delavcem je prepuščen nadzor nad potrebnimi viri za poslovanje, "center" pa ohrani nadzor nad ključnimi strateškimi vprašanji, kot so razdelitev virov organizacijskim enotam, cilji in pravila delovanja.

4. Prednosti decentralizacije zagotavljanja javnih storitev?

Decentralizacija lahko zmanjša primanjkljaj državnega proračuna, če lokalne skupnosti pridobe pristojnosti za posamezne storitve, ne pa tudi sorazmernih finančnih virov.

- Decentralizacija lahko poveča legitimnost lokalne oblasti, ki lažje upošteva potrebe in želje volivcev.
- Če skupine volivcev žele različne obsege in kvaliteto javnih storitev na lokalni ravni, centralizirano dodeljevanje sredstev za določene namene povzroča neučinkovito uporabo sredstev. Davčna decentralizacija naj bi zagotavljala učinkovitejšo porabo virov v družbi.
- Centralizacija lahko zvišuje stroške upravnega nadzora in zmanjšuje učinkovitost politike centralne vlade. Organizacijska teorija opredeljuje, kdaj sta upravljanje in kontrola optimalna.

5. Kako ugotavljamo stopnjo centralizacije?

1. Delež porabe države v skupni porabi države in lokalnih skupnosti.
 2. Delež prihodkov države v skupnih prihodkih države in lokalnih skupnosti.
- Kazalca kažeta odvisnost lokalnih skupnosti od države pri zagotavljanju javnih storitev in pri njihovem financiranju.

6. Kaj kažejo podatki o stopnji centralizacije za izbrane evropske države?

Iz podatkov je razvidno, da je imela Zahodna Nemčija v zadnjih štiridesetih letih najnižji povprečni delež porabe države, ki se je v opazovanem obdobju zmanjšal od 49% do približno 43%. Temu deležu je bila najbližja Nizozemska s povprečnim deležem porabe države 64%, Velika Britanija, Irska in Francija so imele deleže med 72% in 77%. Najvišji povprečni delež je imela v obdobju 1950-1990 Belgija in je znašal skoraj 82%. Primerjava podatkov v štirih desetletjih kaže zanimivo dinamiko pri dveh državah: Zahodni Nemčiji in Belgiji. Zahodna Nemčija je imela med vsemi državami najmanjšo stopnjo centralizacije na začetku opazovanega obdobja (1950-59: 49.0%) in jo je v naslednjih letih še zmanjšala (1980-89: 43.8%). Istočasno je bila država z najvišjo stopnjo centralizacije v opazovanem obdobju Belgija, ki je stopnjo centralizacije v opazovanih štirih desetletjih še povečala od 79.9% na 84.1%. To je izredno pomembna ugotovitev, ki lahko odločilno vpliva na razlago ugotovljene korelacije. Izbrani državi nista spremenili smeri razvoja na izbranem področju ne glede na gibanje drugih ekonomskih kazalcev. Drugi kazalec centralizacije se nanaša na delež državnih davkov v skupno pobranih davkih države in lokalnih skupnosti v istem obdobju. Kazalec davčne centralizacije je razvrstil države drugače kot kazalec centralizacije javnih storitev. Izjema je bila Zahodna Nemčija, ki je imela približno 55% državnih davkov in tudi pri tem kazalcu najmanjšo vrednost. Najvišjo povprečno

vrednost državnih davkov in dajatev je imela Nizozemska s 96%, več kot 90% sta imeli tudi Belgija in Irska, okrog 87% pa Velika Britanija in Francija. Različno uvrstitev npr. Nizozemske pri porabi in pobiranju davkov si lahko razložimo tako, da je bil delež porabe lokalnih skupnosti relativno visok (v povprečju 46%), vendar ni bil financiran iz davkov, ki so jih pobirale lokalne skupnosti ampak iz transferjev države. Druga pomembna ugotovitev pri primerjavi tabel se nanaša na različne smeri v spremembi stopenj centralizacije oz. decentralizacije navedenih držav. Irska je primer države, kjer so se tako državna poraba kot davki države povečali. S tem se je povečala stopnja centralizacije. Belgija pa je npr. primer države, kjer je zrasel delež porabe države in se zmanjšal delež pobranih davkov na ravni države. Lokalne skupnosti v Belgiji so postale bolj samostojne pri pobiranju davkov, vendar se je del davkov namenil za financiranje javne porabe na državnem nivoju.

7. Odvisnost stopnje centralizacije od narodnogospodarskih kazalcev?

Rezultati primerjav za izbrane države za obdobje 1950-1990 so pokazali, da naraščanje bruto domačega proizvoda na prebivalca nima statistično redistribucije dohodkov ne more razložiti razlik v stopnjah centralizacije med izbranimi državami. Pričakovan pozitiven vpliv je bil ugotovljen samo za Belgijo, v drugih državah pa je rast dohodka na prebivalca spremljalo zmanjšanje centralizacije, ali pa je bil vpliv statistično zanemarljiv. Na osnovi tega tudi za Slovenijo ne moremo trditi, da je potrebna višja stopnja centralizacije ali decentralizacije zaradi rasti dohodka na prebivalca.

8. poglavje

1. Katere so glavne institucije Evropske unije?

Najpomembnejše institucije EU, ki bodo v nadaljevanju tudi predstavljene, so **Svet EU, Evropski svet, Evropski parlament, Evropska komisija, Sodišče Evropskih skupnosti in Računsko sodišče.**

Svet EU je najpomembnejša institucija v procesu sprejemanja odločitev Unije. Sestavljajo ga ministri držav članic EU, pristojni za področje, ki ga obravnavajo na posameznem srečanju Sveta EU. Med vsemi Sveti je zagotovo najprestižnejši Svet zunanjih ministrov, tako imenovani Svet za splošne zadeve, saj je zunanji minister vsake države članice vodilni predstavnik članice v Uniji. Svet predstavlja države članice in sprejema zakonodajo Skupnosti (uredbe, direktive in odločbe), zakonodajno funkcijo pa si od sprejetja Maastrichtske pogodbe v postopku soodločanja deli z Evropskim parlamentom; skupaj z njim tudi nadzira proračun Unije. Poleg tega potrjuje mednarodne pogodbe in sporazume, ki jih sicer sklene Evropska komisija, ne nazadnje pa je odgovoren tudi za usklajevanje gospodarske politike držav članic. Odločitve v Svetu EU ministri sprejemajo s soglasjem, kvalificirano (tričetrtinsko ali bolje 71-odstotno večino) in navadno večino. Soglasje je potrebno le za konstitutivna vprašanja (npr. sprejemanje novih članic) in pri nekaterih občutljivih temah, kot je npr. obdavčevanje. Za večino drugih vprašanj zadošča kvalificirana večina. Pri tem ima vsaka država določeno število glasov (npr. Francija deset, Luksemburg dva). Predsedstvo Sveta EU prevzame vsakega pol leta druga država članica po sistemu rotacije. Gradivo za razprave na Svetu EU pripravi COREPER ali Odbor stalnih predstavnikov držav članic, pri čemer mu pomagajo odbori in delovna telesa, ki jih ponavadi sestavljajo različni strokovnjaki in predstavniki ministrstev iz držav članic. Generalni sekretariat Sveta EU, ki pomaga Svetu pri tehničnih in operativnih zadevah, ima sedež v Bruslju.

Evropski svet imenujemo redna polletna zasedanja predsednikov držav ali vlad držav članic EU. Evropski svet se sestane najmanj dvakrat letno v predsedujoči državi, njegova naloga pa je sprejemanje pomembnejših političnih pobud in reševanje spornih vprašanj, ki jih ni mogel razrešiti Svet EU. Na srečanju prav tako obravnavajo pomembna mednarodna vprašanja in usklajujejo posamezna stališča v okviru skupne zunanje in varnostne politike EU. Sestankov na najvišji ravni se udeležujeta tudi predsednik Evropske komisije in Evropskega parlamenta. Pri tem je pomembno, da ločimo Evropski svet od Sveta Evrope, ki je od evropskih integracij povsem neodvisna mednarodna organizacija s sedežem v Strasbourgu.

Evropski parlament (EP) izvolijo na neposrednih splošnih volitvah v državah članicah vsakih pet let. Amsterdamska pogodba določa, da se lahko število poslancev skladno s širitvijo Unije poveča na največ 700. Trenutno je v njem 732 poslancev, vsaka država članica pa ima določeno število predstavnikov (npr. Nemčija 99 in Luksemburg 6).

Parlamentarci se vsak mesec sestajajo na enotedenskih plenarnih sejah v Strasbourgu, medtem ko delo dvajsetih parlamentarnih odborov praviloma poteka v Bruslju. Poslanci so razdeljeni po evropskih političnih skupinah, ki praviloma ne sovpadajo z nacionalno EU, predstavlja najbolj demokratičen okvir javne razprave v Uniji. Iz posvetovalnega telesa (postopek posvetovanja in sodelovanja) Evropske skupnosti (ES) se je razvil v zakonodajno institucijo (postopek soodločanja) EU, ki skupaj s Svetom EU sprejema zakonodajo (uredbe in direktive) na približno 35 področjih. Poleg tega sme EP sam potrditi neobvezne izdatke v evropskem proračunu, ki ga pripravi Evropska komisija. Poleg vsega naštetega igra EP pomembno vlogo pri preverjanju starih in pripravi novih političnih rešitev v Skupnosti. Njegova najpomembnejša naloga je prav gotovo demokratičen nadzor Unije.

Evropska komisija zastopa interese Unije kot celote, pri tem pa nastopa kot neodvisna, strokovna institucija.

Pripravlja predloge zakonodajnih aktov, ima izvršilno funkcijo (skrbi za izvajanje zakonodaje in v okviru tega sprejema podzakonske akte Unije), skrbi za izvajanje proračunske politike, predstavlja EU navzven – tudi kot pogajalka z državami nečlanicami. Poleg tega je Evropska komisija varuh pravil evropskega pravnega sistema in najvztrajnejši motor evropskih integracijskih procesov. Evropska komisija ne nazadnje predstavlja vso javno upravo EU, katere osrednji del so generalni direktorati in njihovi oddelki. Sestavlja jo 20 komisarjev, ki jih predlagajo države članice in jih potrdi EP. Komisarji ne zastopajo interesov matičnih držav, ampak morajo v prvi vrsti skrbeti za splošne koristi in razvoj Unije. EP lahko z dvotretjinskim

glasovanjem izglasuje nezaupnico Komisiji, kar lahko privede do njenega odstopa.

Sodišče Evropskih skupnosti skrbi za pravilno in dosledno izvajanje zakonodaje Skupnosti v državah članicah in v Uniji, hkrati pa je pristojno za pravilno razlago evropske zakonodaje. Evropsko sodišče je končni razsodnik sporov, ki izhajajo iz ustanovitvenih pogodb ali sekundarne zakonodaje. Z Enotno evropsko listino so leta 1989 ustanovili še Sodišče Evropskih skupnosti prve instance, ki je bistveno razbremenilo delo Evropskega sodišča.

Računsko sodišče je bilo ustanovljeno leta 1975, peta institucija EU pa je postalo z Maastrichtsko pogodbo. Glavna naloga Računskega sodišča je preverjati in revidirati vse prihodke in odhodke na računih institucij in organov EU. Računsko sodišče v prvi vrsti nadzira proračun Unije, prav tako pa tudi tiste finančne operacije, ki niso vključene v proračun.

2. Kako se Evropska unija pogloblja?

Usklajen razvoj gospodarskih dejavnosti, nenehna in uravnotežena širitev, vse večja stabilnost, hiter dvig življenjske ravni in tesnejši odnosi med državami članicami so ključni cilji povezovanja evropskih držav v Unijo. To naj bi dosegli z odprtjem notranjih meja za prost pretok blaga, oseb, storitev in kapitala ter z uveljavljanjem solidarnosti skozi skupne politike in skupne finančne

instrumente. Vendar se je usklajevanje različnih zakonodaj in predpisov kljub temu izkazalo za trd oreh, ki ga je bilo mogoče streti šele s sprejetjem in uveljavitvijo enotnega trga leta 1993. Sedaj je proces poenotenja skoraj nemogoče ustaviti, zato vsi pričakujejo, da bo omogočil več svobode, večjo konkurenčnost in pospešeno gospodarsko rast.

Fizične, carinske, davčne in tehnološke ovire izginjajo druga za drugo, čeprav nekatera občutljivejša področja ostajajo še vedno nedorečena.

Vendar delo na področju svobode gibanja oseb še zdaleč ni končano. Prav

tako še ni zadovoljivo delovanje enotnega trga, zato je Evropska komisija sprejela program novih aktivnosti za njegovo uveljavitev, ki sega med drugim na področje obdavčenja, politike konkurence, pokojninskih skladov itd. Unija se zavzema za harmoničen razvoj gospodarskih dejavnosti, neprekinjeno in uravnoteženo širitev, večjo stabilnost, hiter dvig življenjske ravni ter za zблиževanje odnosov med državami članicami, vse to prek ustanovitve enotnega trga in s približevanjem gospodarskih politik držav članic. Enega izmed splošnih političnih ciljev, solidarnost, naj bi dosegli s prostim pretokom oseb, blaga, storitev in kapitala ter z uveljavitvijo politike konkurence med podjetji, katere cilj je nadzorovanje tržnega delovanja podjetij in zaščita potrošnikov na notnem trgu. Vse to je predstavljalo prvi pogoj za vzpostavitev Gospodarske in denarne unije (GDU).

3. Kako se Evropska unija širi?

EU se je do danes širila petkrat. Leta 1973 so se začetni šesterici priključile Danska, Irska in Združeno kraljestvo, leta 1981 Grčija, leta 1986 Španija in Portugalska, leta 1995 Avstrija, Finska in Švedska ter leta 2004 še deset držav srednje in vzhodne Evrope (skupaj s Ciprom in Malto). Da je EU uspelo pritegniti vedno nove in nove države, gre zasluga predvsem trem glavnim značilnostim:

- ekonomska fundacija, ki pospešuje rastočo medsebojno odvisnost in solidarnost,
- pravna zakonodaja, za katero so značilni Evropsko sodišče in pravno obvezujoče pogodbe z natančno definicijo nalog in pristojnosti institucij Unije,
- demokratični proces odločanja, za katerega sta značilna kompromis in soglasje. V zvezi z zadnjo širitvijo na vzhod se je prvič začelo resneje govoriti na Svetu Evropske unije v Københavnu junija 1993, kjer so bili sprejeti osnovni kriteriji za vključitev v EU. Prehod držav kandidat na politični in gospodarski sistem, združljiv s sistemom EU, je zapleten postopek, ki vključuje krepitev demokracije, izvajanje razumne makroekonomske politike, privatizacijo, prestrukturiranje gospodarstva, pravne in institucionalne spremembe ter sprostitev blagovne menjave. Da bi pridruženim državam srednje in vzhodne Evrope pomagal pri soočenju z zgoraj navedenimi izzivi, je Evropski svet decembra 1994 v Essnu sprejel široko predpristopno strategijo in zaprosil Komisijo, da pripravi belo knjigo. Ta ima namen predstaviti program za izpolnjevanje obveznosti notranjega trga, po katerem naj bi se ravnale pridružene članice pod nadzorom EU. Prav tako tudi navaja logično zaporedje za sprejem potrebnih ukrepov na posameznih področjih, pomembnih z vidika uvajanja notranjega trga. S priključitvijo notranjemu trgu naj bi države kandidatke pridobile svežino v gospodarskih reformah in prestrukturiranju industrije ter tudi v blagovni menjavi in trgovini. Na zasedanju Evropskega sveta v Madridu decembra 1995 so sprejeli okvirno strategijo glede začetka pogajanj s pridruženimi članicami, ki naj bi temeljila na odgovorih vprašalnikov, poslanim tem državam. Komisija naj bi na tej podlagi izdelala mnenje, pri katerem bodo posebno vlogo igrali stopnja demokratizacije, sprejem pravnega reda EU ("acquis communautaire") in uspešnost gospodarskih reform. Na osnovi teh mnenj se bo odločalo, s katerimi državami bo EU začele pogajanja o članstvu. Na srečanju Evropskega sveta v Luksemburgu leta 1997 je bil sprejet sklep, da bo Skupnost odprla vrata članstva tudi srednje- in vzhodnoevropskim državam ter Cipru in Malti. Zamisel o širitvi se je porodila takoj po padcu berlinskega zidu in po razpadu Sovjetske zveze. Članice skupine sedmih najrazvitejših držav (G7) so prosile Evropsko komisijo, naj vodi pripravo programa gospodarske pomoči Poljski in Madžarski. Program Phare se je kmalu razširil tudi na druge države nekdanjega socialističnega bloka. Osnovna zamisel programa je bila, da bi tovrstna pomoč spodbudila proces gospodarskih in socialnih sprememb v teh državah. Za članstvo v EU je sicer zaprosilo dvanajst držav, po preučitvi prošenj pa se je Evropska unija na vrhu v Københavnu (I. 2002) odločila za širitev z desetimi od njih: Češko, Estonijo, Latvijo, Litvo, Madžarsko, Malto, Poljsko, Slovaško, Slovenijo in Ciprom. Vendar vrata ostajajo odprta tudi drugim državam, EU pa bo vsako leto ocenjevala njihov napredek in trenutno stanje. Pogajanja z novimi članicami so sicer potekala v skladu s posebnim mehanizmom, katerega zelo pomemben del je analitični pregled zakonodaje (screening). Z njim so dobile kandidatke popolne informacije o zakonodaji EU, določile so se tehnične prilagoditve, kjer so potrebne, prav tako pa so se reševale vsebinske težave.

4. Katere so bistvene značilnosti nekaterih izbranih politik Evropske unije?

Davki EU urejanje davkov prepušča državam članicam, predpisana so le načela, po katerih se morajo ravnati države članice. Harmonizacija sistema davčnih načel EU je usmerjena tako na področje posrednih kot tudi neposrednih davkov, pri čemer je harmonizacija načel za slednje področje šele v začetni fazi. EU zahteva spoštovanje pravil davčne nevtralnosti, kar pomeni, da morajo države članice zagotoviti enako davčno obravnavo blaga, ne glede na to, ali je domače proizvodnje ali je uvoženo iz tujine oz. iz drugih držav članic. EU urejanje davkov prepušča državam članicam, predpisana so le načela, po katerih se morajo ravnati države članice. Harmonizacija sistema davčnih načel EU je usmerjena tako na področje posrednih kot tudi neposrednih davkov, pri čemer je harmonizacija načel za slednje

področje šele v začetni fazi. EU zahteva spoštovanje pravil davčne nevtralnosti, kar pomeni, da morajo države članice zagotoviti enako davčno obravnavo blaga, ne glede na to, ali je domače proizvodnje ali je uvoženo iz tujine oz. iz drugih držav članic.

Finančni nadzor Učinkovit davčni nadzor je tako v interesu EU kot vseh evropskih davkoplačevalcev. Finančni nadzor je namenjen preprečevanju pojavov nezakonitega, nenamenske porabe javnega denarja, korupcije, goljufij in drugih nepravilnosti ter ekonomičnemu, učinkovitemu in uspešnemu poslovanju neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna. Naloga finančnega nadzora je nadziranje izvajanja predpisov, ki veljajo na številnih področjih delovanja državne uprave. Učinkovit finančni nadzor lahko zagotavlja le širok sistem notranjega in zunanjega nadzora nad zbiranjem in porabo javnih sredstev oziroma sredstev davkoplačevalcev.

Evropski pravni red državam članicam ne predpisuje podrobno zakonodaje ureditve tega področja, razen področja pridobivanja in porabe sredstev proračuna EU, kjer so zahteve za notranji nadzor podrobno določene po področjih.

Skupna kmetijska politika (SKP) Ustanovitelji Evropske gospodarske skupnosti (EGS) so se dobro zavedali potrebe po vključitvi kmetijskih trgov držav članic v prihodnji skupni trg. Brez dvoma je kmetijstvo gospodarski sektor, kjer je stopnja evropske integracije najvišja. Uvedba skupne kmetijske politike (SKP) je bila izreden dosežek gospodarskega integracijskega procesa držav članic EU. SKP temelji na načelih enotnosti trga (skupni trg), prednosti domače pridelave (tržno-cenovna zaščita) in finančne solidarnosti držav članic (skupni proračun). Temeljni cilji SKP so zagotoviti redno oskrbo z živili po primernih cenah, ohraniti ravnovesje med mestom in podeželjem, dvigniti storilnost v kmetijski pridelavi, primerno izrabi naravne vire, varovati okolje in hkrati pridelovalcem zagotoviti dohodek, primeren njihovem vlaganju v pridelavo. Skupne tržne ureditve predstavljajo zelo pomemben steber SKP, saj se za tržno cenovne podpore porabi velik del sredstev kmetijskega proračuna EU. Konflikti nacionalnih interesov so v procesu oblikovanja tržnih ureditev predstavljali precejšnjo oviro pri vzpostavitvi proste trgovine in proste konkurence na kmetijskem trgu. Vodenje in usmerjanje SKP je težavno, saj vključuje enotne interventne cene na trgu, skupno financiranje ukrepov in skupno zunanjo zaščito, da bi zagotovili stabilnost kmetijskih trgov. Drugi pomemben steber SKP je strukturna politika. Ta v svojih programih namenja pomoč posodobitvi in prilagajanju kmetijske pridelave ter razvoju

podeželja oziroma doseganju boljših življenjskih razmer na podeželju. Cilj teh programov je spodbujanje konkurenčnosti v kmetijstvu ob sočasnem upoštevanju okoljevarstvenih ciljev SKP. Ukrepi posodobitve in razvoja kmetijstva držav članic na podeželju morajo biti usklajeni z drugimi ukrepi petnajsterice, kot sta regionalna in socialna politika.

Konkurenca in državne pomoči Politika konkurence in državne pomoči je skupek instrumentov, ki zagotavljajo, da se v pogojih tržnega gospodarstva ohranjata svoboda izbire in enakost tržnih subjektov in je kot taka njegova osrednja sestavina. Gre za eno od politik,

ki se najbolj neposredno odražajo v splošno dobrobit potrošnika, in sicer v podobi znižanja cen, povečevanja izbire in dostopnosti izdelkov. Njena naloga je zaščita skupnega trga pred omejevanjem konkurence. To pomeni, da sodijo na njeno področje vsa potencialna omejevalna dejanja, ki bi lahko prizadela trgovino med državami članicami. Evropska politika konkurence in državne pomoči se nanaša na štiri poglavitne sklope dejavnosti:

- preprečevanje omejevanja sporazumov in prepovedi zlorabe prevladujočega položaja,
- nadzor nad združitvami podjetij,
- odprava državnih monopolov,
- nadzor nad podeljevanjem državnih pomoči.

Regionalna politika in koordinacija strukturnih skladov Od konca osemdesetih let je EU za dvakrat povečala sredstva, namenjena za razvoj regij, ki gospodarsko zaostajajo za povprečjem Unije, in sicer za promocijo novih dejavnosti v industrijskih panogah, ki nazadujejo, za premagovanje dolgoročne nezaposlenosti, za pomoč mladim, ki iščejo prvo zaposlitev, za napredek kmetijstva in za pomoč revnim podeželskim regijam. Delitev teh sredstev poteka skozi obstoječe sklade (t. j. Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR), Evropski socialni sklad (ESS), Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad (EKUJS) in Finančni instrument za usmerjanje ribištva (FIUR)) in nadomešča ali podpira napore vlad, regionalnih in lokalnih oblasti oziroma zasebnih vlagateljev. Evropski skladi so

tako postali ključen instrument gospodarske in socialne politike in prav skozi njih se uresničuje načelo solidarnosti v Uniji. Regionalna politika je zelo pomembno področje delovanja držav članic EU. Zanj EU nameni dobro tretjino proračunskih sredstev. Z regionalno strukturno politiko, ki jo vodi prek strukturnih skladov in kohezijskega sklada, EU noče nadomestiti regionalnih politik držav članic, saj so te prve, ki morajo skrbeti za reševanje težav v svojih regijah. Z usklajevanjem teh politik in finančnih instrumentov si EU prizadeva predvsem za ukinitvev oz. ublažitev obstoječih regionalnih razlik med državami članicami in posameznimi regijami. Uravnotežen regionalni razvoj je kot eden ključnih ciljev omenjen že v Rimski pogodbi, ustanovitvenem aktu EGS, dejanski začetek pa predstavlja ustanovitev ESRR v 70. letih. Regionalna strukturna politika EU, kot jo poznamo danes, se je začela z reformo strukturnih skladov konec 80. let. Leta 1993, z Maastrichtsko pogodbo, je bil kot dodatni instrument strukturne in kohezijske politike ustanovljen še Kohezijski sklad. Štirim takrat najmanj razvitim članicam EU (Irski, Španiji, Portugalski in Grčiji) naj bi pomagal pri pripravah na vstop v GDU, in sicer s sofinanciranjem projektov s področja varstva okolja in prometne infrastrukture za čezevropska omrežja. Regionalna politika je bila opredeljena kot bistveni element socialne in gospodarske kohezije, potrebne za vzpostavitev GDU. V programskem obdobju 1994–1999 se je pokazala vrsta pomanjkljivosti regionalne strukturne politike EU. Ena večjih so zapleteni administrativni postopki, saj obstaja izredno dolg časovni zamik do dejanskega prejema sredstev strukturnih/kohezijskih skladov na regionalni oziroma lokalni ravni. Naslednja pomanjkljivost je bila omejena absorpcijska moč držav članic, saj so znatni odobreni finančni zneski velikokrat ostali neporabljeni oziroma so bili porabljeni z znatnim časovnim zamikom. Nadalje, načelo dodatne pomoči (*additionality*) je povzročalo težave pri dokazovanju uporabe finančnih sredstev strukturnih/kohezijskih skladov. Končno, nadzor strukturnih/kohezijskih skladov je bil neustrezen in je povzročal vrsto nepravilnosti pri njihovi uporabi. Zaradi omenjenih razlogov in dejstva, da se je EU zavezala širitvi na območje srednje in vzhodne Evrope, je bila izvedba nove reforme regionalne strukturne politike EU neizogibna.

5. Kakšna je sestava proračuna Evropske unije (prihodki in izdatki)?

Proračun EU Evropska unija ima že od svojega nastanka svoj proračun. Osnutek proračuna pripravi Evropska komisija, ki ga predloži Svetu EU. Ko Svet predlog potrdi, ga v obravnavo predloži Evropskemu parlamentu. Ta ima pravico, da z dopolnili poveča neobvezne izdatke. Ko parlament ponudi svoje predloge, mora Svet EU popraviti osnutek in ga predložiti parlamentu v drugo branje. V drugem branju ima parlament pravico, da proračun sprejme ali zavrne. Postopek priprave proračuna za posamezno leto se začne januarja predhodnega leta in konča s sprejemom proračuna praviloma decembra istega leta. Za proračun EU velja šest temeljnih načel:

ENOTNOST: v proračun so vključeni vsi prihodki in odhodki EU (izjema proračun Evropskega razvojnega sklada).

VSESPLOŠNOST: vsi prihodki in odhodki EU se zberejo in prikažejo v proračunu.

LETNI PRORAČUN: proračunsko leto traja od januarja do decembra.

URAVNOTEŽENOST: prihodki proračuna morajo biti izenačeni z odhodki.

LOČENOST: prihodki se načrtujejo glede na vir, odhodki pa glede na njihov namen.

ENOTA IZRAŽANJA: vsi zneski se izražajo v evrih.

Prihodki in izdatki EU EU svoje prihodke zbira na različne načine. Ob nastanku si je takratna Evropska skupnost (ES) zagotovila davek, in sicer je obdavčila proizvodnjo premoga in jekla v višini 1 odstotka. Drugi viri so bili prispevki članic. Prvi preobrat se je zgodil v sedemdesetih letih, ko si je Skupnost priborila lastne vire financiranja. Financiranje skupnosti je temeljilo v glavnem na prihodkih iz carin, kmetijskih prelevmanov in deleža prilivov iz davka na dodano vrednost držav članic. V osemdesetih letih, ko se je večina evropskih držav soočala s povečevanjem proračunskih deficitov, je bilo jasno, da tak sistem ne bo omogočal stabilnega financiranja evropskega proračuna. Evropski svet je v Fontainebleauju sprejel sporazum, v katerem so bila sprejeta nova proračunska pravila, ki naj bi zagotavljala proračunsko disciplino v EU. V okviru sporazuma je določen višji delež iz naslova DDV, in sicer se je ta povečal za 0,4 odstotne točke, tako da vsaka država članica v evropski proračun prispeva 1,4 odstotka prilivov od DDV-ja. Leta 1988 v Bruslju podpišejo nov sporazum, s katerim se Svet ministrov, Komisija EU in Evropski parlament zavežejo, da bodo dosledneje zagotavljale proračunsko disciplino, lastne proračunske vire pa naj bi povečali z novim načinom

financiranja, ki bi temeljil na osnovi velikosti in rasti BNP (po novem na osnovi bruto nacionalnega dohodka (BND)) vsake članice posebej. Vsaka država članica tako prispeva v proračun izključno glede na trenutni gospodarski položaj. Evropska unija poleg proračunskega financiranja pozna tudi neproračunsko financiranje dejavnosti. Tako si sposoja denar na kapitalnih trgih, oblikovala je investicijski sklad, iz katerega ponuja jamstva in finančno pomoč projektom, ki so namenjeni skupnim interesom skupnosti. Izdatki EU se ločijo na obvezne in neobvezne. Obvezni izdatki izhajajo iz podpisanih sporazumov in sekundarnih pravnih virov, neobvezni izdatki pa se usmerjajo v izvajanje določenih politik (raziskovalna, regionalna politika ipd.). Obvezne proračunske izdatke potrjuje Svet EU, medtem ko Evropski parlament lahko predlaga dopolnila v obsegu sprejetega proračuna. Pri odločanju o neobveznih izdatkih ima glavno vlogo Evropski parlament, ki ta sredstva razporeja in določa njihovo višino do določene meje. Izdatki EU se delijo na osem osnovnih skupin: kmetijstvo, strukturne dejavnosti, notranje politike, zunanje politike, izdatki za evrobirokracijo, predpristopna pomoč, kompenzacije in rezerve. Nov šestletni načrt financiranja prinaša Agenda 2000, ki se še posebej ukvarja z novimi izzivi v obdobju od leta 2000 do 2006. V središče teh izzivov so postavljene možnost nadaljnjega pridruževanja držav srednje in vzhodne Evrope, potreba po omejevanju javne porabe in naraščajoče skrbi posameznih držav članic v zvezi z njihovimi prispevki za financiranje proračuna Evropske unije. Na zasedanju Evropskega sveta v Berlinu so predsedniki držav in vlad EU sprejeli odločitev o proračunu EU za obdobje 2000 do 2006, ki ne predvideva povečanja proračunskega financiranja nad raven 1,24 odstotka bruto nacionalnega dohodka (BND) EU. Da bi racionalizirali in okrepili učinek pomoči iz strukturnih skladov, je Evropska komisija v Agendi predlagala tri osnovne cilje:

- razvojno pomoč regijam, kjer BDP ne presega tri četrtine povprečja Unije in ki bo obsegala dve tretjini vseh posojil,
- pomoč drugim regijam, ki jih pestijo strukturni problemi, kot so gospodarske spremembe, upadanje kmetijstva, krize zaradi odvisnosti od ribištva itd.,
- boj proti nezaposlenosti v skladu z novim poglavjem o zaposlovanju, predstavljenim v Evropski pogodbi.

6. Nekatere glavne značilnosti javnega sektorja v Evropske unije?

Evropska unija temelji na t. i. evropskem socialnem modelu, ki ima v okviru javne politike naslednje tri značilnosti:

a) Pokrivanje osnovnega socialnega varstva je intenzivno in skoraj univerzalno.

Države članice EU v povprečju namenijo okoli četrtino svojega BDP za javne storitve (zdravstvo in socialno varstvo), kar je okoli 10 odstotnih točk več kot države OECD zunaj Evrope. Znotraj držav članic EU obstajajo velike razlike v javni porabi (Švedska okoli tretjina BDP, Portugalska pa le petina BDP). Kljub temu Portugalska še vedno porabi več za socialno varnost (v BDP) kot npr. Avstralija ali Združene države Amerike. Zato tudi na strani davčnih prihodkov obstajajo temu primerne razlike. Davčni prihodki (v BDP) držav članic EU v povprečju znašajo več kot 40 odstotkov, medtem ko na Japonskem in v ZDA manj kot 30 odstotkov.

b) Prisotna je visoka stopnja povezanosti med državo in socialnimi partnerji na področju zaposlovanja in kolektivnih pogajanj.

EU ima v primerjavi s Severno Ameriko razvit stabilen sistem odnosov med delodajalci in delojemalci. EU je edina svetovna regija, kjer je večina zaposlenih delavcev pod okriljem kolektivne pogodbe. Praksa socialnega dialoga ni vezana samo na nacionalno oblast. Tudi na nadnacionalni ravni oblasti poteka socialni dialog, ki omogoča doseganje vrste sporazumov. Ti prispevajo k izboljšanju položaja socialnih partnerjev v postopku odločanja o zaposlovanju in socialni politiki na ravni EU.

c) Večina držav članic EU vzdržuje sistem večje enakosti plač in dohodkovne strukture kot drugje v svetu.

V primeru odsotnosti socialnih transferjev v državah članicah EU bi skoraj 40 odstotkov gospodinjstev živelo v relativni revščini (dejansko le okoli 17 odstotkov). Teoretična podlaga evropskemu socialnemu modelu temelji na spoznanju, da je normativni cilj socialne pravičnosti večja gospodarska rast. To nasprotuje prevladujoči miselnosti o izključenosti gospodarske učinkovitosti in socialne pravičnosti v razvitih državah. Ideja, da socialna pravičnost podpira gospodarsko učinkovitost, in obratno, da gospodarska konkurenčnost pospešuje socialno kohezijo, ni nujno naivna miselnost, saj so v preteklosti države uveljavljale različne socialne sisteme in dosegale podobne gospodarske rezultate (npr. Švedska in Združene države Amerike). Izredna socialna usmerjenost držav članic EU se kaže v tabeli

1.6, kjer skandinavske države (Danska, Finska in Švedska) predstavljajo tipične primere držav blaginje (t. i. welfare states). Njihova stopnja izdatkov za socialo, tako na preb. (v PKM) kot tudi v deležu BDP, je med najvišjimi v Evropi (npr. Švedska 31,3 odstotka BDP). Poleg večjega obsega splošnih socialnih storitev, ki so povezane z višjimi socialnimi izdatki v teh državah, so na voljo tudi visokokakovostne javne socialne storitve. Tudi zato so skandinavske države pomemben delodajalec, posebno za ženske, ki delujejo v okviru socialnostoritvenega sektorja. Zaradi visokih stroškov, ki jih zahteva država blaginje, ne preseneča visok delež državnih prihodkov v bruto domačem proizvodu v teh državah (npr. Švedska 58,6 odstotka).

7. Kakšne bodo posledice vključitve Slovenije v Evropsko unijo?

Članstvo v Evropski uniji prinaša številne prednosti in koristi na različnih področjih. Integracija ima prednostni pomen predvsem zaradi ekonomskih učinkov ter tudi zaradi političnih, varnostnih, socialnih, kulturnozgodovinskih in nacionalnoidentitetnih razlogov.

Strateški cilji Slovenije, ki so neposredno povezani tudi z odločitvijo o članstvu v EU, so gospodarska rast, makroekonomska, politična in socialna stabilnost, uravnotežen razvoj, nacionalna varnost ter višja družbena in individualna življenjska raven. Politična dimenzija vključevanja Slovenije v EU se nanaša predvsem na spremenjene mehanizme sprejemanja odločitev na številnih področjih. Gre za prenos določenega dela suverenosti pri sprejemanju odločitev. Prav ta proces je mogoče videti z druge perspektive kot odpiranje možnosti za Slovenijo, da v okviru EU soodloča o ključnih vprašanih prihodnjega razvoja EU.

8. Kakšni bodo učinki proračuna zaradi vključitve Slovenije v Evropsko unijo?

Na področju prispevka v proračun EU in neto proračunskega položaja države do proračuna EU si je Slovenija v pogajanjih zastavila cilja: (i) da v obdobju 2004–2006 doseže boljši pozitivni neto proračunski položaj, kot ga bo dosegla v letu pred pristopom in (ii) da za obdobje 2007–2013 zagotovi takšen obseg in strukturo prilivov sredstev iz bruseljske blagajne, da ne bo neto plačnica v proračun EU. Za Slovenijo vstop v EU pomeni na eni strani obveznost vplačevanja tradicionalnih lastnih virov (carine, dajatve na kmetijske izdelke), prispevkov na osnovi DDV in BNP ter popravka v korist Velike Britanije. Na drugi strani nam omogoča črpanje sredstev za kmetijstvo, razvoj podeželja, strukturno in kohezijsko politiko ter za vzpostavitev schengenske meje. Na pogajanjih z EU so bila dogovorjena tudi pavšalna povračila za obdobje 2004–2006, ki naj bi okrepila denarni tok in proračunski položaj tako, da vstop v EU ne bi spremenil neto položaja nove države članice. Dosežene rešitve so skladne z obema ciljema. Oktobra 2002 je bila na evropskem vrhu v Bruslju odpravljena dilema, ali bi Slovenija lahko bila neto plačnica v proračun EU. EU je sprejela odločitev, da nobena nova članica v prvih letih članstva v EU ne sme imeti slabšega neto proračunskega položaja, kot ga je imela v zadnjem letu pred včlanitvijo. Slovenija je to dosegla z dogovorom, s katerim so ji za obdobje 2004–2006 odobrena pavšalna plačila v skupnem znesku 261,5 milijona evrov oziroma 61,2 mrd. SIT. Pri tem je izredno pomembno, da je Sloveniji pri izračunu neto proračunskega položaja uspelo doseči upoštevanje realnega obsega prispevka v evropski proračun, ki je bil prvotno podcenjen za 12 %, in na tak način v obdobju 2004–2006 izboljšati proračunski položaj za 78 milijonov evrov. Zgoraj naštetimi učinki članstva v EU bi po ocenah lahko povzročili povečanje proračunskega primanjkljaja v prihodnjih letih, zaradi česar bo treba prestrukturirati proračun med posameznimi programi in znotraj njih ter nabor prednostnih nalog podrediti proračunskim zmožnostim. Izdatke proračuna povečujejo tudi obveznosti do Evropske investicijske banke (EIB), ki pa kot kapitalske naložbe po veljavni metodologiji ne vplivajo na proračunski primanjkljaj.

9. Katere so bistvene značilnosti javne uprave Slovenije ob njenem postopnem približevanju Evropski uniji.

Slovenija se je morala do vstopa v Evropsko unijo usposobiti za izvajanje Unijinega pravnega reda, ki ga že dalj časa prevzema v svojo zakonodajo oziroma se z njim usklajuje. V revzemanje pravnega reda EU ter v vzpostavljanje administrativne usposobljenosti za njegovo izvajanje so bili vključeni organi vseh treh vej oblasti: zakonodajne, izvršilne in sodne. Medtem ko je prevzemanje pravnega reda potekalo razmeroma dobro, je bila država večkrat deležna kritik glede svoje administrativne usposobljenosti. Ta je namreč eden ključnih kriterijev, po katerih

petnajsterica preverja pripravljenost držav kandidatk na članstvo v Uniji. Vrh EU je decembra 1995 v Madridu opozoril na potrebo po ustvarjanju pogojev za postopno in usklajeno vključevanje kandidatk, zlasti s prilagajanjem njihovih upravnih struktur. Tudi v Agendi 2000 je poudarjen pomen učinkovitega vključevanja zakonodaje EU v zakonodajo kandidatk, še večji pomen pa je pripisan pravilnemu izvajanju zakonodaje na posameznih področjih prek ustreznih upravnih in pravosodnih struktur. Administrativna usposobljenost se loči na splošno in posebno, pri čemer je prva nujen, a ne edini pogoj za drugo. Evropska unija splošno administrativno usposobljenost presoja po šestih kriterijih, ki so finančni nadzor, javna naročila, upravljanje javne porabe, zunanja revizija, javna uprava in koordinacija politik. Slovenija omenjenih kriterijev še ne izpolnjuje, saj marsikje sploh še ni sprejela potrebne zakonodaje. Ta je kot pogoj za splošno administrativno usposobljenost seveda nujna, nujna pa je tudi za posebno administrativno usposobljenost, saj splošna ustvarja pogoje za posebno. Za posebno administrativno usposobljenost skrbi vsak resor posebej, tudi na podlagi sprejete zakonske podlage. Eden glavnih projektov, ki naj bi pripeljali do dviga splošne administrativne usposobljenosti Slovenije, je projekt reforme javne uprave. Pokriva tri temeljna področja: razmerje med državo in državljani, kadar država odloča o njihovih pravicah in obveznostih, javne uslužbenke in gradnja institucij države. Z reformo bo javni sektor institucionalno zaokrožen, zagotovljeni bosta tudi splošna in posebna administrativna usposobljenost države. Spremenjena bo struktura državne uprave in izvedena nova teritorializacija centralne uprave – oblikovani naj bi bili upravni okraj, izboljšana njihova koordinacija. Pri tem je nujen sprejem zakonodaje, saj nekaj aktivnosti poteka mimo tega, npr. projekt informatizacije upravnih postopkov v upravnih enotah ali upravna enota na internetu. Poleg usklajene zakonodaje, vseh potrebnih institucij in zadostnega števila kadrov je v javni upravi izjemno pomembna tudi usposobljenost teh kadrov. Za usposabljanje oziroma dousposabljanje je vlada pripravila dolgoročno strategijo izobraževanja za evropske zadeve, ki ima štiri cilje. To so izobraževanje vrha uprave, srednjega sloja in začetnikov, in sicer na vseh področjih, ter t. i. izobraževanje fast stream, izobraževanje upravnih delavcev, ki so ali bodo z vstopom Slovenije v EU prevzeli določene funkcije v institucijah Unije.

9. poglavje

1. Kako običajno merimo velikost javnega sektorja?

Javni sektor glede na zasebni sektor neprestano narašča. V večini razvitih kapitalističnih držav smo bili v 20. stoletju priče rasti velikosti in števila dejavnosti javnega sektorja²³, ki je posegal na čedalje več področij javnega življenja. Rast javnega sektorja naj bi bila neposredna posledica naraščajočega bruto domačega proizvoda²⁴. Država danes deluje na področju socialne politike, zlasti z obsežnimi transferji dohodka, usklajuje industrijo, trgovino in druge gospodarske dejavnosti, posega na trg delovne sile in v razmerja med delodajalci in delojemalci ter zagotavlja tudi določene pomembne proizvode in storitve. Javni izdatki kot delež bruto domačega proizvoda, kar je najbolj uveljavljeni merilnik velikosti javnega sektorja, so v razvitih industrijskih državah v 20. stoletju v povprečju narasli s približno 10 % BDP na začetku stoletja na skoraj 50 % BDP ob koncu stoletja. V večini držav tako danes javni sektor porabi med 40 in 55 % bruto domačega proizvoda, kar pomeni, da lahko govorimo o najpomembnejšem ekonomskem subjektu. V Sloveniji javni izdatki v zadnjih letih zajemajo približno med 42 in 45 % BDP. To je t. i. Wagnerjev zakon, imenovan po znanem nemškem ekonomistu Adolfu Wagnerju, ki je prvi odkril pozitivno povezavo med naraščanjem družbene blaginje ter povečevanjem velikosti in področij delovanja javnega sektorja.

2. Kateri so vzroki za naraščanje velikosti javnega sektorja?

Eden izmed razlogov za rast javnega sektorja so večje potrebe in povpraševanje po javnih dobrinah, na kar vplivajo naslednji dejavniki:

- Dohodkovna elastičnost povpraševanja po javnih dobrinah in storitvah. Za večino dobrin velja, da povečanje dohodka ceteris paribus vodi do povečanja povpraševanja po teh dobrinah. Tudi v ozadju rasti javnega sektorja je prav povečevanje realnega dohodka prebivalstva skozi čas
- Produktivnost in cenovna elastičnost povpraševanja po javnih dobrinah. Empirične študije kažejo, da je rast produktivnosti v javnem sektorju manjša kot v zasebnem sektorju, kar je posledica odsotnosti zasebnolastninske

motivacije in nadzora, birokratskega načina vodenja ter manjšega tehnološkega napredka zaradi pretežne delovne intenzivnosti javnih storitev. Posledica neuravnotežene rasti produktivnosti zasebnega in javnega sektorja je realno povečevanje relativnih stroškov javnih dobrin. Ob rasti produktivnosti v zasebnem sektorju se dohodki dela v tem sektorju lahko povečujejo, ne da bi vplivali na povečanje splošne ravni cen. Javni sektor mora po drugi strani vzdrževati približno enako raven plač, ne glede na to, da je rast njegove produktivnosti počasnejša, kar povzroča naraščanje relativnih cen proizvodov in storitev javnega sektorja. Ker je povpraševanje po javnih dobrinah cenovno neelastično, se obseg izdatkov za proizvode in storitve javnega sektorja absolutno in relativno povečuje (t. i. bolezni stroškov). Tipičen primer so naraščajoči stroški v zdravstvu in izobraževanju.

- Število prebivalcev in gostota. Študije kažejo, da v javni porabi ni večjih ekonomij obsega, kar pomeni, da bi lahko javna poraba naraščala po enaki stopnji kot narašča število prebivalstva. Vendar se hkrati z naraščanjem števila prebivalstva povečuje tudi gostota poseljenosti, kar povečuje možnosti nastanka nasprotij na področju zdravstva, čistoče in varnosti. To povzroča hitrejše naraščanje javne porabe in s tem večanje obsega državnih aktivnosti.
- Neoptimalno izražanje povpraševanja po javnih dobrinah prek političnih institucij. Povpraševanje po proizvodih in storitvah javnega sektorja je povezano s političnimi procesi. Informacije, spodbude in končni učinki so drugačni kot v aktivnostih na trgu. Tako se lahko koristi prek zakonov usmerjajo le k skupinam, ki so politično ali finančno vplivne, stroški pa se porazdeljujejo na vse davkoplačevalce.

3. Kateri so modeli, s katerimi običajno pojasnjujemo naraščanje posameznih kategorij javnih izdatkov?

V okviru makroekonomske teorije so se v zadnjih letih oblikovali nekateri modeli, ki pojasnjujejo različne razloge za naraščanje obsega temeljnih javnih izdatkov. Ti modeli so:

- **Razvojni model** predvideva, da so javni izdatki prvi pogoj za doseganje gospodarskega napredka. Obseg javnih izdatkov naj bi bil neposredno odvisen od ravni gospodarskega razvoja, ki ga je neka družba dosegla. To pomeni, da naj bi v začetnih fazah gospodarskega razvoja javni sektor zagotavljal prvenstveno fizični kapital (infrastrukturo – npr. ceste in železnice), v kasnejših fazah gospodarskega razvoja pa naj bi se javne investicije usmerile pretežno v človeški kapital z zagotavljanjem izobraževalnih, zdravstvenih in podobnih storitev.
- **Organski model** osnovna domneva tega modela je, da država raste kot nekakšen organizem, s čimer se odražajo spremembe v gospodarstvu in družbi ter sprejemajo odločitve v prid državljanov. Povpraševanje po storitvah, kot sta izobraževanje in zdravstvo, narašča z rastjo bruto domačega proizvoda. Kljub temu, da bi lahko ti dve storitvi zagotavljal tudi zasebni sektor, organski model na podlagi koncepta tržnih nepopolnosti in meritornih dobrin zagovarja javno preskrbo teh storitev.
- **Model političnih omejitev** predvideva, da so volilci tisti, ki določijo še sprejemljivo raven davkov in javnih izdatkov. To pomeni, da naraščanje dohodka nad fiksno davčno stopnjo pozitivno vpliva na rast javnih izdatkov, poleg tega pa razni krizni dogodki (vojne ipd.) vplivajo na občasne nenadne poraste javnih izdatkov (t. i. učinek nadomestitve).
- **Model fiskalne iluzije.** V skladu s tem modelom naj bi bilo naraščanje javnih izdatkov povezano s pojavom fiskalne iluzije, ki označuje pojav, ko se ljudje ne zavedajo, kolikšen obseg davkov za ta namen v resnici plačujejo. Takšen primer je financiranje javnih izdatkov s proračunskim oziroma javnofinančnim primanjkljajem, ko se ljudje ne zavedajo, da bodo morali v prihodnosti to sami plačati v obliki povišanih davkov.
- **Model Leviatana.** Rast javnih izdatkov naj bi bila predvsem posledica zadovoljevanja interesov zaposlenih v javnem sektorju in ne izpolnjevanja nekih širših družbenih interesov. Zaposleni v javnem sektorju naj bi zasledovali svoje interese, kot so visoke plače, stabilna zaposlenost, usmerjanja javnih resursov v njim bližnje dejavnosti ipd.

4. Kaj so strukturne luknje v javnih financah?

Ena izmed neželenih posledic naraščanja javnih izdatkov na dolgi rok je tudi nastanek t. i. strukturnih lukenj v javnih financah, ki povzročijo, da javne finance postanejo nevzdržne. Analize kažejo, da naj bi takšne strukturne luknje v državah OECD obstajale že vse od sredine 70. let 20. stoletja, pri čemer imajo strukturne luknje naslednje ekonomske učinke:

- Vodijo do povečanega zadolževanja javnega sektorja in nastanka javnega dolga, ki ga bodo v končni fazi morale plačati prihodnje generacije davkoplačevalcev.
- Javni sektor si čedalje težje sposoja sredstva na finančnih trgih, saj strukturne luknje kažejo na to, da se država zadolžuje čez svoje zmožnosti.
- Strukturne luknje povečujejo javni dolg, kar vodi do povečanih obrestnih mer, ki vplivajo na izrivanje zasebnega sektorja v procesu zadolževanja, to pa v končni fazi zmanjšuje gospodarsko rast.

5. Kaj je regulacija?

Regulacija je oblika državnega intervencionizma. Omeniti velja, da naj bi bili fiskalni instrumenti le eno od orodij za izvrševanje javnih politik in oblika državnega intervencionizma, medtem ko naj bi bilo drugo orodje regulacija.

Formalno regulacija pomeni različne oblike instrumentov, s katerimi država postavlja podjetjem in posameznikom določene zahteve, pri čemer v teoriji in praksi obstajajo različne oblike regulacije:

- Ekonomska regulacija pomeni neposredno vpletanja v delovanje trga prek določanja cen, oblike konkurence ter možnosti vstopa in izstopa s trga.
- Socialna regulacija pomeni regulacijo, ki naj bi varovala javni interes na področju zdravja, varnosti, okolja itd.
- Administrativna regulacija predstavlja vse papirne in administrativne formalnosti, s katerimi država zbira informacije in posega v ekonomske odločitve posameznikov.

Na splošno velja omeniti, da je trend v zadnjih letih v naraščanju obsega in stroškov, povezanih s socialno in administrativno regulacijo, medtem ko se pomen ekonomske regulacije zmanjšuje.

10 . poglavje

1. Kaj je proračun?

Da bi država lahko izvajala vse potrebne funkcije za svoje delovanje, mora torej med drugim:

- pridobiti zadostna sredstva za svoje delovanje,
- ta sredstva razdeliti ter jih odgovorno, učinkovito in uspešno uporabiti.

Proračun je poglobljen instrument, skozi katerega se uresničujeta zgoraj navedeni nalogi države. Upravljanje javnih izdatkov se nanaša na drugi del, medtem ko prvi del predstavlja davčna politika države.

2. Proračunska načela?

Za pripravo proračuna so v teoriji in praksi nastala različna proračunska načela. Ločimo statična in dinamična načela. Med statična se uvrščajo načelo enotnosti, popolnosti in preglednosti, medtem ko med dinamična načela uvrščamo točnost, predhodno potrditev, javnost, ravnotežje in periodičnost.

Načelo proračunske enotnosti pomeni, da naj bi bili vsi javni prihodki in dohodki prikazani v eni bilanci, vendar v praksi to načelo ni nikjer izpolnjeno.

Načelo popolnosti zahteva, da so vsi prihodki in odhodki proračuna prikazani v bruto zneskih. V Sloveniji veljata od leta 1994 dve izjemi: izključeni so investicijsko porabljeni prihodki od prodaj in zamenjav državnega premoženja; v proračunu se izkazuje le razlika med prihodki in odhodki, ki jih njegovi uporabniki dosežejo z lastno dejavnostjo. Vprašljivi so še drugi zunajproračunski porabniki, skladi ipd.

Načelo preglednosti pravi, da naj bi bile postavke proračuna dovolj pregledne, kar pomeni, da vsak uporabnik proračuna natančno ve, kaj vsebuje posamezna postavka in kam mora uvrstiti posamezni izdatek proračuna. Sredstva so tako v proračunu do določene mere specificirana.

Predhodna potrditev zahteva, da se proračun lahko izvaja šele, ko ga potrdi parlament. **Stvarnost** pomeni, da morajo biti pri sestavljanju proračuna predvideni prihodki in odhodki čim bolj realno določeni in predvideni, da med izvajanjem proračuna ne bi prihajalo do rebalansov.

Periodičnost in javnost zahteva, da je proračun sprejet za določeno proračunsko obdobje, ko pa je sprejet, mora biti objavljen v Uradnem listu.

Ravnotežje zahteva ujemanje prihodkov in odhodkov proračuna.

Sodobni proračunski sistemi so pokazali, da nekatera načela ne vzdržijo več. Tako večina proračunskih sistemov odstopa od načel enotnosti in ravnotežja. Pojavlja se tudi trend oblikovanja večletnih proračunov. Tudi za Slovenijo veljajo podobne spremembe, saj enotnost že zaradi obstoja štirih entitet ni izpolnjena, prav tako proračun ni uravnotežen, od leta 2000 pa Vlada RS pripravlja predlog dvoletnih proračunov. Poudariti moramo, da je proračun le predračun pričakovanih javnih odhodkov in prihodkov. Dejanski zneski javnih prihodkov in odhodkov so lahko vidni šele, ko je končano izvajanje proračuna, to je po letu, za katerega je bil sprejet proračun. Končno sliko izvajanja proračuna kaže zaključni račun proračuna. Ponavadi je zaključni račun še enkrat popravljen, ko ga pregleda Računsko sodišče.

3. Sestava proračuna?

Proračun predstavlja bilanco javnih prihodkov in odhodkov ter je sestavljen iz štirih entitet, ki so podrobneje predstavljene v drugem učbeniku za ekonomiko javnega sektorja.

Proračun se deli na dva osnovna dela:

- bilanca prihodkov in odhodkov ter
- račun financiranja.

S sprejetjem Zakona o javnih financah leta 2000 morajo proračunski uporabniki obvezno poleg proračuna sprejeti tudi t. i. načrt razvojnih programov. V njem so prikazane predvidene investicije za petletno obdobje in njihov način financiranja. V bilanci **prihodkov in odhodkov** so prihodki razčlenjeni po posameznih davčnih in nedavčnih prihodkih. Odhodki proračuna so razčlenjeni na tekoči in investicijski del. Tekoči del izdatkov je razdeljen naprej na potrošnje (plače, materialni stroški ...), transferne izdatke (socialni transferji, subvencije ...) in plačilo obresti na javni dolg. Investicijski del se deli na neposredne investicije in kapitalske naložbe.

Račun financiranja izkazuje novo zadolževanje in odplačevanje dolgov za leto, za katerega je sprejet proračun. Račun financiranja je tako odraz salda bilance prihodkov in odhodkov.

4. Kako poteka sprejemanje proračuna?

Proračun se sprejema in izvaja v štirih stopnjah:

- vladna stopnja,
- parlamentarna stopnja,
- stopnja izvrševanja proračuna,
- nadzor proračuna.

Vladna stopnja To je stopnja, pri kateri vlada načrtuje letni proračun in sestavi predlog, ki ga obravnava parlament. Ta stopnja v večini držav traja 8 do 9 mesecev (v Sloveniji 7 mesecev). Glede na centraliziranost ločimo tri vrste postopkov:

- *strateško centralizirani postopek*: predsednik vlade in finančni minister sprejemata proračunske cilje, ki jih morajo uporabniki upoštevati, ko sestavljajo svoje predloge (npr. v Franciji in Veliki Britaniji);
- *vodeno centralizirani postopek*: cilje predlaga finančni minister, sprejema pa jih vlada. Minister tudi formalno vodi postopek priprave proračuna, sporna vprašanja neposredno razrešujejo na vladi (npr. Nizozemka, Slovenija);
- *decentralizirani postopek*: vlada kolektivno sprejema vse glavne odločitve (Irska).

Parlamentarna stopnja Ko parlament sprejme v potrditev predlog proračuna, se začne parlamentarna stopnja sprejemanja proračuna. Traja 3 do 4 mesece. Tudi tukaj ločimo tri različne stopnje, ki so odvisne od tega, kakšen je odnos do amandmajev, kakšno je razmerje moči med spodnjim in zgornjim domom parlamenta ter razmerje med vlado in parlamentom:

- *omejevalni postopek*: parlament lahko sprejema le amandmaje, ki povečujejo prihodke ali zmanjšujejo odhodke, zgornji dom nima posebnih pravic, vlada pa lahko izsili proračun;
- *vmesni postopek*: parlament lahko sprejema amandmaje, ki ne spremenijo celotnega zneska prihodkov in odhodkov, zgornji dom ima nekatere pravice, sprejetje določenih amandmajev pa lahko povzroči padeč vlade;

• *odprti postopek*: ni omejitve glede amandmajev, oba domova parlamenta sta enakovredna, padec vlade je le izjemen dogodek. V RS mora vlada formalno predložiti predlog proračuna do začetka oktobra, skupaj s proračunskim memorandumom. Memorandum je akt vlade, s katerim vlada parlamentu predstavi temeljne cilje in naloge svoje politike na ekonomskem, socialnem in celotnem makroekonomskem področju. Proračun prva obdelajo posamezna delovna telesa parlamenta, najkasneje po enem mesecu pa opravi parlament splošno razpravo o tem, ali nadaljevati postopek sprejemanja ali predlog zavrniti. Po splošni razpravi imajo poslanci še 15 dni časa, da vlagajo posamezne amandmaje (pri tem morajo upoštevati ravnovesje proračuna). Vlada se potem opredeli do amandmajev in pripravi dopolnjen predlog.

Stopnja uresničevanja in izvajanja proračuna se izvaja vse proračunsko leto in privede tudi do nekaterih odstopanj sprejetega proračuna. Glede na to, kako velika so ta odstopanja in kdo jih odobrava, bi tudi to stopnjo lahko podrobneje razčlenili. Če se med letom pokaže, da načrtovani prihodki in odhodki niso bili realni, se sprejema t. i. rebalans proračuna.

V Sloveniji je najvišji organ nadzora proračuna Računsko sodišče. Njegove naloge so predvsem:

- nadzor zakonitosti, namembnosti, gospodarnosti in učinkovitosti porabe javnih sredstev,
- ugotavljanje ravnanja stranke na podlagi nadzora,
- na podlagi ugotovitev revizorja izdaja poročila sodišča,
- izdajanje dokončnih poročil, zoper katera ni mogoč ne upravni ne sodni spor,
- izdajanje nalog za odpravo nezakonitih dejanj,
- svetovanje javni upravi.

Med redne nadzore Računskega sodišča spadajo pregled državnega proračuna, pregled skladov, ki jih je ustanovila RS, pregled ZPIZ-a, ZZZS-a in Zavoda za zaposlovanje.

5. Javne izdatke v Sloveniji?

Javna poraba odraža odločitve države o tem, katere in koliko dobrin bo proizvajala. Javne izdatke lahko razdelimo na dva dela: na stroške izvajanja določene državne politike (ti predstavljajo javno porabo v ožjem pomenu) in na stroške, ki jih državni ukrepi povzročijo zasebnemu sektorju. Pri analizi javne porabe upoštevamo le izdatke v ožjem pomenu. Pri tem ne smemo zanemariti tudi t. i. oportunitetnih stroškov javnega izkoriščanja proizvodnih dejavnikov, ki povzročijo učinek izrivanja zasebne proizvodnje. To pomeni, da bi iste resurse lahko uporabljal tudi zasebni sektor (morda celo učinkoviteje). Iz strukture javnih izdatkov v Sloveniji lahko vidimo, da je delež tekočih in transfernih izdatkov približno enak. Med tekočimi izdatki skoraj polovico sredstev predstavljajo izdatki za plače zaposlenih, medtem ko med transfernimi izdatki močno prevladujejo transferji posameznikom in gospodinjstvom

(pokojnine, nadomestila za brezposelnost, družinski prejemki, dodatki za zagotavljanje socialne varnosti itd.). Delež javnih izdatkov v BDP je bil leta 2000 42,2 %, leta 2003 pa 43,3 %. Rast javnih izdatkov se bo morala umiriti, če želi vlada do leta 2007 doseči fiskalni suficit. Vlada načrtuje, da bodo javni odhodki začeli naraščati počasneje od BDP in se izenačevali s prihodki. Javnofinančni odhodki se bodo morali zmanjšati za več kot 2 odstotni točki v BDP. Ob njihovem zniževanju bo potrebno tudi njihovo prestrukturiranje. Postopno naj bi se znižal delež fiksnih in relativno fiksnih odhodkov (predvsem zniževanje bremena servisiranja dolga, zmanjševanje plač v javnem sektorju in večja učinkovitost pri materialnih stroških). Variabilni odhodki naj bi se v večji meri usmerjali na področja, ki krepijo gospodarski razvoj. Povečevali naj bi se predvsem izdatki za izobraževanje, znanost in tehnološki razvoj, informatizacijo, politike trga dela, zdravstvenega varstva, kulture, športa, socialnega varstva, varovanja okolja in urejanje prostora. Politika prestrukturiranja javnih izdatkov temelji na vzpostavitvi štirih temeljnih prioritet:

- prehod v na znanju temelječo družbo,
- socialni razvoj in kohezivnost,
- gradnja gospodarske infrastrukture,
- regionalni razvoj.

Pri zniževanju javnih izdatkov naj bi se najbolj znižali izdatki državnega proračuna, sledi zniževanje izdatkov pokojninske blagajne, za približno enak delež pa naj bi se znižali izdatki občinskih proračunov in zdravstvene blagajne.

11. poglavje

1. Kaj je zadolževanje?

Poleg davčnih in nedavčnih prihodkov je tretji vir javnih prihodkov zadolževanje. Zadolževanje in njegovo financiranje je v proračunu prikazano v t. i. *računu financiranja*. Razlogi za zadolževanje države so lahko različni, najpogostejši je pokrivanje fiskalnega deficita, vendar to ni edini razlog (Slovenija do leta 1996 ni imela fiskalnega deficita, imela pa je javni dolg). Posledica zadolževanja je nastajanje javnega dolga, ki lahko nastane tudi

zaradi dajanja jamstev in poroštev javnemu in zasebnemu sektorju. Pokrivanje javnega dolga se lahko izvede z dodatnim zadolževanjem, povečevanjem obdavčenja ali povečevanjem prihodkov od premoženja. Rast javnega dolga je že nekaj časa pogosta debata teoretikov fiskalne politike, saj ima inflacijske učinke, vpliva na likvidnost narodnega gospodarstva in pomeni prenos bremena na kasnejše generacije. Posledice prevelikih deficitov in javnega dolga bomo predstavili v nadaljevanju. Povečevanje vloge države je zahtevalo porabo vedno več sredstev in javni dolg se je tako vedno bolj povečeval. Do šestdesetih let je večina držav še imela uravnotežene proračune, potem pa se v večini držav pojavlja fiskalni deficit. Šele v zadnjih desetih letih posebno članice EU vedno bolj težijo k

uravnoteženemu proračunu. Poglavitni razlog so omejitve za vstop v evropsko monetarno unijo, to je uvedbo evra, v teh državah. *Maastrichtska fiskalna kriterija* za vstop v monetarno unijo zahtevata, da:

- javnofinančni primanjkljaj oz. fiskalni deficit ne sme preseči 3 % BDP,
- javni dolg ne sme preseči 60 % BDP.

2. Kaj je fiskalni deficit?

Javnofinančni primanjkljaj oz. *fiskalni deficit* opredelimo kot negativno razliko med javnofinančnimi prihodki in odhodki. Kadar država porablja več denarja, kot ga je pobrala z davčnimi in nedavčnimi prihodki, nastaja negativno stanje v konsolidirani bilanci javnih financ.

3. Kaj je javni dolg?

Javni dolg nastane zaradi pokrivanja deficita, ni pa to njegov edini vzrok, saj so tu še razna poročta ipd. *Javni dolg* definiramo kot obveznosti javnega in zasebnega sektorja, za katere jamči država. Jamstvo predstavlja le potencialni dolg. Velikokrat država namreč izda obveznico v zameno za terjatev, ki je lahko tudi tržna, torej jo je mogoče prodati. Z dajanjem jamstev država lahko izboljša bilanco podjetij in s tem prepreči njihov propad. Dolg nastane šele v primeru, ko takšno podjetje resnično propade, država pa pred tem ne proda terjatve

4. Kakšne so posledice zadolževanja?

Posledice zadolževanja in naraščanja javnega dolga so številne, tako neposredne kot posredne. Lahko jih združimo v nekaj osnovnih skupin:

- potrebe po povečevanju javnih prihodkov, predvsem z obdavčevanjem,
- večji delež sredstev je prenesen iz zasebnega v javni sektor,
- inflacijski učinki,
- prenos bremena na prihodnje generacije,
- povečevanje obrestnih mer itd.

Dejanske posledice so odvisne tudi od sestave javnega dolga, predvsem od tega, ali gre za dolgoročne ali kratkoročne terjatve, ali gre za tržne ali netržne oblike terjatev in ali gre za notranji ali zunanji dolg. Ali bo skupni učinek vseh posledic negativen za gospodarstvo, je odvisno tudi od namena, za katerega se zadolžuje država, v kakšnem času, kako se ta sredstva porabijo in od upravljanja javnega dolga. Kadar prevladuje notranji dolg in je država razmeroma zaprta, večino bremena javnega dolga nosi domači zasebni sektor. Fiskalni deficit namreč v tem primeru povzroči povečevanje obrestnih mer, saj se s tem pritegne zasebno varčevanje. Posledica je v zmanjševanju zasebnih investicij na račun javne porabe. Ta proces imenujemo **izrivanje** (crowding out). Zniževanje investicij ima negativne posledice za gospodarsko rast. Po drugi strani povečevanje ponudbe državnih obveznic povzroča pritisk na povečevanje donosnosti le-teh, zaradi večjega bremena obresti pa se povečuje javni dolg. V primeru, ko je država odprta in je omogočen relativno prost pretok kapitala, deficit ne vpliva močno na investicije, saj se domače varčevanje lahko nadomesti s tujim. Priliv tujega kapitala povzroča apreciacijo domače valute in s tem negativni saldo v tekočem delu plačilne bilance. Prenos bremena na prihodnje generacije se lahko odraža na dva načina. Prihodnji rodovi bodo morali zaradi odplačevanja dolga plačevati višje davke. Lahko pa tega bremena ne bodo nosili, ampak ga bodo enostavno prenesli na bodoče generacije, tako da se bodo dodatno zadolžili za pokrivanje javnega dolga. Nekateri teoretiki so zagovarjali povečevanje fiskalnih deficitov, saj naj bi imel ta tudi nekatere pozitivne posledice. Tako je npr. **Keynes** zagovarjal tezo, da fiskalni deficit v narodnem gospodarstvu, ki ni polno zaposleno (ni na transformacijski krivulji), spodbudi gospodarstvo in s tem pride do povečanja realnega outputa, zato se povečajo tudi varčevanje, investicije in potrošnja. T. i. **Ricardova hipoteza** zagovarja, da se zaradi sprememb fiskalnega deficita ne spremenijo makroekonomski agregati, kot so investicije, potrošnja itd. Po tej hipotezi naj bi se zaradi javnega deficita zmanjšalo neto varčevanje javnega sektorja, ki je enako povečanju varčevanja zasebnega sektorja. Drugi agregati se zato ne spremenijo. Praksa večine držav je pokazala, da lahko pojav fiskalnega deficita prinaša pozitivne posledice le na kratki rok, medtem ko ima dolgoročno neravnovesje javnih financ v glavnem negativne posledice na gospodarstvo.

5. Vire financiranja javnega dolga?

Viri financiranja znotraj države (tj. *domače zadolževanje*) so:

- **neto posojila domačega zasebnega sektorja**; v tem primeru gre večinoma za prodajo državnih obveznic. S tem, ko državljani in podjetja ali banke kupujejo državne obveznice, državi posojajo denar, ta pa jim obljubi določene obresti in po preteku določenega obdobja tudi vračilo glavnice.
- **posojila centralne banke**; načeloma je ta vir financiranja zgolj teoretičen, saj večina držav prepoveduje tak način financiranja. Posojila centralne banke imajo namreč neposredni učinek na količino denarja, to pa povzroča inflacijo. Tak način financiranja je prepovedan tudi v Sloveniji, mogoče je le kratkoročno kreditiranje. V tem primeru gre za premostitvene kredite, vendar se centralna banka v tem primeru sama odloča, ali bo tak kredit odobrila.
- **prisilno posojanje prebivalstva**; tak način financiranja je značilen predvsem za države na prehodu oziroma v času velikih gospodarskih kriz, ko država ne poravnava svojih obveznosti državljanom. Država ne plačuje plač zaposlenim, pokojnin itd. Ponavadi je tako zadrževanje plačil nepravilno tudi zaradi tega, ker gre za brezobrestno posojanje prebivalcev.

Poleg domačega zadolževanja poznamo tudi *zadolževanje v tujini*:

- **posojila tujih fizičnih in pravnih oseb**; država lahko izda obveznice v tujini ali pa vzame posojilo pri tujih bankah, državah ipd.
- **posojila mednarodnih institucij**; v tem primeru gre v glavnem za kredite mednarodnih institucij, kot je Mednarodni denarni sklad (IMF) ali Svetovna banka za razvoj (IBRD)

6. Vrste fiskalnih deficitov?

Osnovna definicija fiskalnega deficita, ki smo jo podali, predstavlja t. i. **konvencionalni deficit**. Vendar informacija o samem konvencionalnem deficitu ni zadostna, saj nam ne pove dosti o tem, ali je deficit rezultat vodenja določene fiskalne politike ali je posledica recesije gospodarstva oziroma suficit rezultat gospodarske rasti. V času recesije se namreč dohodki in dobički znižujejo, to pa vodi v nižje davčne prihodke iz naslova njihovega obdavčenja. Po drugi strani se zmanjša potrošnja, kar zopet povzroči padec davčnih prilivov, vse to pa lahko hitro povzroči primanjkljaj v proračunu. V času gospodarskega razcveta je položaj ravno obraten. Fiskalni deficit, ki kaže stanje primanjkljaja, ko v gospodarstvu ni niti recesije niti vzpona, torej je neodvisen od gibanj v gospodarstvu, imenujemo **strukturni ali trendni deficit**.

Ločimo še dve vrsti fiskalnega deficita, primarni in operativni deficit. **Primarni deficit** je definiran kot konvencionalni deficit brez plačila obresti za javni dolg. Lahko rečemo, da ta najbolje kaže stanje neto zadolževanja v državi, tj. za koliko se je država na novo zadolžila v obravnavanem letu. Nižji primarni deficit pomeni, da bomo v prihodnosti plačevali nižje obresti za javni dolg in obratno. **Operativni deficit** je konvencionalni deficit brez inflacijske komponente plačila obresti za javni dolg. V času inflacije mora namreč tudi država poleg nominalnih obresti plačevati revalorizacijo.

7. Delitve javnega dolga?

Delitev javnega dolga lahko opravimo s pomočjo različnih kriterijev. Najpogosteje uporabljamo naslednje *kriterije za delitev javnega dolga*:

- Delitev po tem, **kdo je upnik**: zunanji in notranji dolg.
- Delitev po **vrsti instrumentov**: obveznice, krediti, jamstva.
- Delitev po **valutni sestavi** dolga: v kateri valuti je dolg.

8. Fiskalni deficit v Sloveniji?

Slovenija je predvsem v prvih letih po osamosvojitvi dolg povečevala prav na račun poroštev. S poroštvu je hotela pomagati podjetjem pri zniževanju stroškov kreditov, predvsem izvozno usmerjenim podjetjem. Nekaj poroštev je bilo izdanih za restrukturiranje dolgov podjetij, ki so zaradi visokih obrestnih mer starih kreditov zašla v finančne težave. Slovenija je imela vse do leta 1996 fiskalni suficit, z letom 1997 se je prvič pojavil fiskalni deficit, ki se je po tem obdobju tudi povečeval. Vlada v svojem makrofiskalnem scenariju v prihodnjih letih predvideva zniževanje deficita in celo vzpostavitev fiskalnega suficita po letu 2007. To svojo napoved je spremenila leta 2003, saj je do takrat predvidevala vzpostavitev suficita že v letu 2005. Ta cilj naj bi država dosegla predvsem z restriktivno politiko pri javnofinančnih odhodkih.

9. Javni dolg v Sloveniji?

Na rast dolga RS je vplivalo več dejavnikov, in sicer se je dolg povečeval zaradi:

- prevzemov dolga nekdanje SFRJ v procesu sukcesije,
- izdaje obveznic za sanacijo bančnega in realnega sektorja,
- financiranja posebnih razvojnih programov,
- financiranja primanjkljaja državnega proračuna,
- indeksacije glavnice s temeljno obrestno mero (TOM),
- vrednostnih sprememb, ki so posledica gibanj valutnih tečajev.

V obdobju 1993–2000 je rast dolga v največji meri povzročil prevzem dolga nekdanje SFRJ ter izdaja obveznic za sanacijo bančnega in realnega sektorja, in sicer kar 50 %. Slovenija je prevzela alocirani dolg nekdanje SFRJ do pariškega (l. 1995) in londonskega kluba (l. 1996) v skupni vrednosti 488+822 mio. USD. Z izdajanjem obveznic se je zadolžila za:

- sanacijo bank (1992–1993): 2200 mio. DEM,
- neizplačane devizne vloge (93): 940 mio. DEM,
- izplačane devizne vloge: 540 mio. DEM,
- prestrukturiranje gospodarstva (RS-1) in pospeševanje izvoza (RS-2): 440 mio. DEM.

12. poglavje

1. Kaj so davki?

Javni sektor za izvajanje svoje vloge potrebuje sredstva, ki jih za njegovo delo na različne načine prispevajo državljani. Povečevanje državne porabe tako pomeni zniževanje zasebne porabe oziroma transfer denarnih sredstev iz zasebnega v javni sektor. Osnovna delitev prihodkov javnega sektorja:

- davčni in
- nedavčni prihodki.

2. Kaj so davčni in nedavčni prihodki?

Davčni prihodki vsebujejo prihodke od vseh davkov in prispevkov za socialno varnost. Za davke je značilno, da so obvezna dajatev, ki predstavlja enostranski prisilni odvzem realnega dohodka. To pomeni, da posameznik pri plačevanju davka ne dobi neposredno protiusluge s strani države, vsaj ne istočasno s plačilom. Drugače je pri plačevanju prispevkov, ki so prav tako obvezna dajatev, vendar imamo pri njihovem plačevanju določene pravice.

Nedavčni prihodki vsebujejo prihodke od različnih pristojbin, sredstev od prodaje državnega premoženja, dobička javnih podjetij ipd. Njihova značilnost je, da niso prisilna, ampak prostovoljna dajatev, država pa neposredno ponudi svojo storitev. Veliko teoretikov opozarja, da je plačevanje nedavčnih prihodkov dosti bolj pravična dajatev, saj državljani vedo, kaj so plačali, poleg tega plačaš za storitev, ki jo potrebuješ, ipd. Seveda plačevanje državnih storitev samo s plačevanjem nedavčnih prihodkov ne bi zadostovalo za izvajanje funkcij, ki jih opravlja država, po drugi strani pa vsi državljani ne bi mogli neposredno plačevati vseh storitev, ki jih ponuja država in ki so nujne za življenje na normalni stopnji razvoja. Nedavčni prihodki tako zavzemajo le skromen delež vseh javnofinančnih prihodkov.

3. Kaj so prispevki?

Plačevanje prispevkov je prav tako obvezna dajatev kot plačevanje davkov, vendar imamo pri njihovem plačevanju določene pravice.

4. Kaj so negativni davki?

Kadar govorimo o negativnih davkih, mislimo predvsem na transfer dohodka iz javnega v zasebni sektor. Različne oblike socialnih pomoči prebivalcem tako predstavljajo negativne davke, saj gre za prenos dohodka iz proračuna v zasebne roke.

5. Različne delitve davkov?

Subjektni davki so tisti, pri katerih so pomembne lastnosti subjekta in njegova zmožnost plačila davka (npr. velikost dohodka).

Objektni davki so neodvisni od lastnosti subjekta in njegove zmožnosti plačila ter obdajujejo določeno aktivnost ali predmet kot tak (npr. davki na potrošnjo).

Direktni davki (neposredni) so tisti, pri katerih končni nosilec davčnega bremena ni davčni zavezanec, ampak je breme preneseno na nekoga drugega (ponavadi končnega kupca). Ponavadi gre za obdavčitev blaga in storitev.

Indirektni davki (posredne) so tisti, pri katerih bo davčni zavezanec neposredno nosi breme davka.

ad valorem davki davčne stopnje se aplicirajo na vrednost blaga, dohodka, dobička

davki na količino davčna osnova je količina blaga. V tem primeru je določen znesek davka za določeno količino in ne davčna stopnja (npr. trošarine na cigarete).

6. Davčna načela?

- **načelo koristi:** davčne zavezance je treba obdavčiti v skladu s koristmi, ki jih imajo od uporabe javnih dobrin. V praksi torej načelo koristi ni neposredno upoštevano in njegova uresničitev je zgolj naključna. Načelo je zato bolj usmerjeno k obravnavanju javnih izdatkov, saj imamo vsi državljani določene koristi od javnih storitev.
- **načelo ekonomske sposobnosti:** davčni zavezanci morajo biti obdavčeni v skladu s svojo ekonomsko zmožnostjo plačila. Davčni sistem izpolnjuje to načelo, če so posamezniki, ki so enako ekonomsko sposobni, enako davčno obravnavani oziroma različno davčno obravnavani, če so različno ekonomsko sposobni.

7. Načela pravičnosti?

Poleg želenih lastnosti davčnega sistema se v ekonomski teoriji pojavljata tudi dve davčni načeli, ki izhajata iz dveh osnovnih načel izenačenosti. Gre za **načeli pravičnosti** in se v veliki meri nanašata na prvo želeno lastnost davčnega sistema:

- **načelo horizontalne izenačenosti** pravi, da naj se zavezanci, ki so v enakem položaju glede relevantnih značilnosti, obravnavajo enako,
- **načelo vertikalne izenačenosti** pravi, da naj se zavezanci, ki se razlikujejo glede relevantnih značilnosti, obravnavajo različno.

8. Želene lastnosti davčnega sistema?

Oblikovanje lestvice želenih **lastnosti davčnega sistema** večinoma izhaja iz opredelitev, ki jih je oblikoval Adam Smith. Te lastnosti lahko združimo v tri osnovne skupine:

- **Pravičnost.** Davčno breme mora biti enakomerno porazdeljeno med davčnimi zavezanci, vsak zavezanec pa mora prispevati pravičen delež k financiranju države.
- **Čim manjše poseganje v ekonomske odločitve.** Pobiranje davkov že po svoji naravi pomeni poseganje v ekonomske odločitve, saj gre za odvzem realnega dohodka, ki posameznikom omogoča kupovanje dobrin. Vendar naj bi bilo to poseganje čim manjše, torej naj bi uvedba nekega davka čim manj vplivala na to, katere dobrine bodo kupovali in prodajali ekonomski subjekti na trgu, kolikšno bo varčevanje, kako se zaposluje ipd.
- **Stroški pobiranja davkov in stroški izpolnjevanja davčnih obveznosti naj bodo čim manjši.** To pomeni, da naj bo davčni sistem oblikovan tako, da bo imela davčna uprava čim nižje stroške pri pobiranju, nadzoru in upravljanju davkov. V praksi to pomeni, da naj bi bilo čim manj davčnih stopenj in olajšav ter čim manjše možnosti za utajo davkov. Po drugi strani zavezanci pri izpolnjevanju svojih obveznosti ne smejo imeti prevelikih stroškov, poleg plačila davčne obveznosti. Elektronsko oddajanje dohodnine je npr. tak primer, kjer imajo zavezanci nižje stroške izpolnjevanja davčne obveznosti (saj jim ni treba plačati obrazca in poštne), istočasno pa ima v takem primeru nižje stroške tudi davčna uprava. Vendar zniževanje obeh skupin stroškov ni pojav, ki bi bil pogost, saj ponavadi zniževanje enih povzroča povečevanje druge skupine stroškov.

9. Nekaj statističnih podatkov o deležih davkov v BDP?

V Sloveniji je bil leta 2003 delež davčnih prihodkov 92,2 %, nedavčnih pa 6,3 % vseh javnofinančnih prihodkov. Delež davčnih prihodkov v BDP od leta 1996 niha med 40 % in 44 %. Takšen delež davčnih prihodkov je značilen za evropski prostor, saj je podoben povprečju v članicah EU. V zadnjih desetih letih je v državah OECD opazen trend naraščanja davkov na dohodek in dobiček, največji porast pa je zabeležen v letih 1997 in 1998, ko je delež teh dveh skupin davkov v BDP v 17 državah OECD v povprečju narasel s 13,2 % na 13,5 % BDP. Večinoma je ta trend posledica ugodnih gospodarskih rasti v državah OECD, saj večina držav ni povečevala davčnih stopenj. Največji porast prihodkov od dohodnine je imela Francija, ki je zaradi takšnega trenda napovedala celo zniževanje davčnih stopenj. Obratni trend je opazen pri davkih na blago in storitve, saj je delež teh davkov v BDP v povprečju držav OECD padel s 4,5 % na 4,1 % BDP. Zniževanje deleža omenjenih davkov je imelo kar 20 držav od 27.

10. Različni učinki davkov?

Od vrste davkov in davčnih stopenj je namreč odvisno, kakšna je davčna obremenitev posameznikov. Če je davčna obremenitev plač visoka, bo to vplivalo na visoke stroške dela v podjetjih, to nadalje znižuje konkurenčno sposobnost podjetij tako doma kot v tujini, posledično lahko privede do zmanjševanja izvoza in povečevanje uvoza, pada zaposlenost itd. Po drugi strani visoki davki na dohodek ne spodbujajo posameznikov k povečevanju svojih delovnih naporov, saj niso pripravljeni preseči določene dohodkovne meje, ker bi to pomenilo plačevanje še višjih davčnih obveznosti. Podobno je z varčevanjem. Uvajanje davkov in določanje njihove prave velikosti torej ni nepomembno pri vodenju ekonomske politike. Seveda to niso edini učinki davkov, saj neprimerna davčna struktura, previsoke davčne stopnje, slab davčni nadzor in kompleksnost davčnega sistema pomembno vplivajo na davčno moralo zavezancev. Čim bolj je sistem nepravičen, kompleksen in čim bolj je davčna obremenitev velika, tem večja je verjetnost, da bo večina zavezancev skušala utajiti svoje davčne obveznosti. Slaba 'davčna morala' pa ima zopet vrsto negativnih posledic za gospodarstvo: širi se siva ekonomija, znižuje se delež davčnih prihodkov, kar vodi v zviševanje davčnih stopenj, in povečanje davčne obremenitve, ki je bolj neenakomerna, saj večje breme nosijo tisti, ki ne utajijo davkov.

11. Kako lahko država z davki vpliva na določene odločitve zavezancev?

Neprimerna davčna struktura, previsoke davčne stopnje, slab davčni nadzor in kompleksnost davčnega sistema pomembno vplivajo na davčno moralo zavezancev. Čim bolj je sistem nepravičen, kompleksen in čim bolj je davčna obremenitev velika, tem večja je verjetnost, da bo večina zavezancev skušala utajiti svoje davčne obveznosti. Slaba 'davčna morala' pa ima zopet vrsto negativnih posledic za gospodarstvo: širi se siva ekonomija, znižuje se delež davčnih prihodkov, kar vodi v zviševanje davčnih stopenj, in povečanje davčne obremenitve, ki je bolj neenakomerna, saj večje breme nosijo tisti, ki ne utajijo davkov. S primerno davčno politiko namreč lahko država spodbuja ekološko čistejšo proizvodnjo, gradnjo in potrošnjo. Tako imenovani ekološki davki postajajo vedno pomembnejši instrument pri sonaravnem razvoju, predvsem je to značilno za ekološko ozaveščene države. Ekološki davki so skromen delež v davčnih prihodkih večine držav, vendar njihov učinek ni zanemarljiv. Primer Danske pokaže, da je uvedba davka na baterije z nikelj-kadmijevim polnjenjem povzročila takšen porast njihovih cen, da se je večina potrošnikov preusmerila k nakupu ekološko prijaznejših baterij. Davčni prihodki omenjenega davka pa so vedno nižji.

12. Kaj je davčna politika?

Davki so eden od možnih instrumentov ekonomske politike. V zadnjih letih se v literaturi njihova vloga vedno bolj poudarja. Vodenje učinkovite davčne politike je kompleksna naloga vsake države. Z davčno politiko je namreč mogoče zagotavljati različne cilje, ki niso vedno konsistentni in se stalno spreminjajo. Davčna politika se večinoma ves čas spreminja, vsaj deloma, spremembe pa ne privedejo vedno do želenih ciljev. Že v četrtem poglavju smo spoznali, da naj bi dober davčni sistem uresničeval nekaj osnovnih načel. Torej ne sme preveč posegati v ekonomske odločitve, stroški pobiranja morajo biti čim manjši, mora biti pravičen, čim manj mora posegati na odločitve o delu, varčevanju in investiranju ter mora biti v skladu z makroekonomsko politiko. Osnovni namen pobiranja davkov je gotovo pridobivanje sredstev za delovanje države, vendar to ni edini pomen. Z davčno politiko uresničujemo zastavljene cilje makroekonomske politike, saj z obdavčenjem lahko spodbujamo določene aktivnosti v gospodarstvu (proizvodnjo, potrošnja določenih dobrin). Davčna politika pomembno vpliva na socialno, saj je močan instrument distribucije dohodka.

13. Kateri so cilji davčne politike?

Kakšna bo davčna politika in s tem davčni sistem, je odvisno od vrste dejavnikov:

- administrativna struktura: ali davke določa in pobira samo centralna vlada ali davke lahko pobirajo tudi lokalne oblasti,
- stopnja razvitosti gospodarstva,
- potrebna velikost javnih prihodkov,
- prevladujoča politična struktura,
- cilji makroekonomske politike,
- odnos prebivalcev do davčne politike.

14. Kaj je harmonizacija davkov?

Različnost davčnih sistemov držav članic EU je povzročila zahteve po *harmonizaciji davkov* v državah članicah. Največ je bilo storjenega v smeri harmonizacije posrednih davkov, saj je bil že leta 1967 določen DDV kot osnovna oblika davka na potrošnja. Italija je kot zadnja uvedla omenjeni davek. Leta 1977 so bili s 6. smernico harmonizirani drugi elementi, potrebni za doseganje čim večje skladnosti, in davčna osnova. Leta 1992 so bile določene

minimalne stopnje DDV, in sicer 5 % za znižano stopnjo in 15 % za standardno stopnjo. Prav tako so bile določene minimalne vrednosti za trošarine. Razlog za postavitev minimalnih vrednosti je predvsem v omejevanju davčnega tekmovanja med državami. Nove članice EU so se morale harmonizaciji prilagoditi že v času pristopnih pogajanj, vendar si je večina novih članic zagotovila določena prehodna obdobja, predvsem za obdavčenje z nižjo

davčno stopnjo. Drugačno je stanje pri harmonizaciji neposrednih davkov. Večinoma se harmonizacija izvaja na področju davka od dobička pravnih oseb, ki naj bi privedla do večjega poenotenja davčnih stopenj in davčnih osnov. Kljub vrsti predlogov na tem področju ni bil sprejet nobeden. Države so leta 1997 sicer sprejele kodeks obnašanja pri obdavčenju podjetij, ki pa je prinesel le petletni moratorij za sprejemanje olajšav in drugih spodbud za privabljanje kapitala. Pri uskladitvi obdavčenja dobička so bile tako sprejete samo smernice, ki določajo obdavčenje podjetij v primeru prodaje, delitve ipd. deležev povezanih podjetij in

obdavčenje izplačevanja dividend, obresti in licenčnin med povezanimi podjetji.

15. Davčne stopnje nekaterih davkov v EU?

Avstrija 34, Belgija 40,17, Danska 34, Finska 28, Francija 33,33, Grčija 35/40, Irska 28/36, Italija 37
Luksemburg 30, Nemčija 45, Nizozemska 35, Portugalska 34, Španija 35, Švedska 28, Velika

16. Davčna reforma v Sloveniji?

Slovenija je takoj po osamosvojitvi temeljito reformirala davčni sistem. Za dotedanji sistem je bilo značilno, da so se davčne stopnje določale na mnogih mestih, davčnih obveznosti je bilo ogromno, po nekaterih podatkih so podjetja izplačevala sedeminširideset davkov in prispevkov. Posamezni davki so imeli veliko številno stopenj in različne osnove. Z davčno reformo je bil uveden fiskalni sistem, ki je bil primerljiv z razvitimi državami. V sistemu neposrednih dajatev je bila opravljena temeljita revizija in zmanjšanje števila davkov in prispevkov, različnih davčnih in prispevnih osnov ter davčnih virov. Kot glavni podjetniški davek je bil uveden davek od dobička pravnih oseb, kot glavni osebni davek pa dohodnina. Prispevki so bili zadržani za financiranje pokojninskega in invalidskega zavarovanja, zdravstvenega zavarovanja in zaposlovanja. Leta 1992 se je spremenil prometni davek, ki pa je bil še vedno enofazni davek v končni potrošnji. Zmanjšalo se je število stopenj in razpon med njimi, uvedena je bila širša davčna osnova. Leta 1996 je sledila temeljita reforma organiziranja pobiranja davkov in nadzora nad plačevanjem davčnih obveznosti. Ustanovljena je bila enotna davčna uprava, ki je združila prejšnji dve instituciji – republiško upravo za javne prihodke in agencijo za plačilni promet. Prva je do tedaj pobirala in nadzirala davke, ki so jih plačevali posamezniki, medtem ko je druga nadzorovala in pobirala davke od podjetij. Enotna davčna služba je tako omogočila učinkovitejše pobiranje in nadzor nad davki. Vsi državljani in davčni zavezanci so prejeli davčno številko, oblikovan je bil centralni register davčnih zavezancev. Zaostril se je davčni nadzor, inšpektorji pa so dobili večja pooblastila pri preprečevanju davčne utaje.

17. Davčna uprava RS?

Davčna uprava RS (DURS) je organ v sestavi Ministrstva za finance. Sestavlja ga glavni urad, 14 območnih uradov in posebni davčni urad. **Glavni urad** skrbi za centralni register zavezancev, za organizacijo delovanja, za analiziranje in nadzor dela območnih uradov. Poleg tega je drugostopenjski organ v odločanju pri davčnih postopkih. **Območni davčni uradi** so tisti, ki izvajajo funkcijo davčne službe, to je pobiranje davkov in nadzor. Uradi so tudi prvostopenjski organ odločanja. Večina uradov ima svoje izpostave. **Posebni davčni urad** skrbi za okoli 200 največjih zavezancev v državi: za trošarinske zavezance, igralnice, za podjetja, ki se ukvarjajo z bančništvom, zavarovalništvom, ter drugimi, ki prispevajo visoke deleže davčnih prihodkov in katerih poslovanje je kompleksnejše. Leta 1999 je bil uveden DDV (davek na dodano vrednost), ki je zamenjal dotedanji prometni davek. S tem je Slovenija izpolnila pomembno stopnjo pri harmonizaciji svojega sistema s sistemom EU. Skupaj z DDV so bile uvedene tudi trošarine. Ekološke dajatve smo začeli uvajati leta 1995, ko je začela veljati pristojbina za onesnaževanje voda, leta 1997 ji je sledila tudi pristojbina na obremenjevanje zraka. Leta 2004 se je davčna reforma nadaljevala. Večina sprememb te reforme bo uveljavljenih z letom 2005. Najpomembnejše spremembe pri dohodnini so razširitev dohodka na svetovni dohodek (torej obdavčenje dohodkov zasluženih doma in v tujini) in nekaterih drugih virov (npr. obresti na varčevanje), zniževanje nekaterih neposrednih (npr. olajšava za izdatke) in posrednih olajšav (npr. zniževanje normiranih stroškov pri avtorskih honorarjih in najemninah), znižanje števila razredov, nižja mejna davčna stopnja za najnižji razred in način obračunavanja olajšav. Davek od dobička pravnih oseb se je spremenil v davek od dohodka pravnih oseb in uvaja natančnejšo opredelitev odhodkov, znižuje amortizacijske stopnje in odpravlja investicijske olajšave. Spremenila sta se tudi zakona o davčnem postopku, predvsem zaradi članstva v EU in davčni službi, ki nalaga davčni upravi nekatere dodatne obveznosti

(poročanje o zavezancih, pomoč pri izterjavi, sistem VIES). V prihodnosti se predvideva še nekaj sprememb, ki so bile že kot predlog posredovane državnemu zboru, in sicer razbremenitev najnižjih plač z davkom na izplačane plače ter ukinitve davka na bilančno vsoto bank in hranilnic.

18. Struktura davčnih prihodkov?

Reforma davčnega sistema v Sloveniji je pomenila uvedbo davkov, ki jih pozna večina razvitih držav. V Sloveniji tako poznamo naslednje davke:

- dohodnina,
- davek od dobička (dohodka) pravnih oseb,
- davka na plačilno listo,
- davke na premoženje (davek na dediščine in darila, davek na premoženje),
- davke na blago in storitve (davki od prometa proizvodov in storitev, DDV, trošarine),
- davke na mednarodno trgovino in transakcije (predvsem carine),
- druge davke (davke na dobitke od iger na srečo, davke na bilančno vsoto bank in hranilnic, davek od prometa zavarovalnih poslov itd.),
- prispevke za socialno varnost.

Prispevki za pokojninsko in invalidsko zavarovanje ter prispevki za zdravstveno zavarovanje se zbirajo v obeh zavodih, prihodki od večine premoženjskih davkov ter davkov od iger na srečo in promet z nepremičninami pa se zbirajo v občinskih proračunih. Občinski proračuni poberejo tudi 35 % dohodnine. Prihodki preostalih davkov se stekajo v državni proračun. Največji delež med davčnimi prihodki predstavljajo davki na blago in storitve ter prispevki za

socialno varnost, sledi jim dohodnina. Deleži drugih davkov so manjši od 10 % vseh davčnih prihodkov. Iz strukture je razvidno, da slovenska davčna politika temelji predvsem na posrednih davkih, kar povzroča nepravilno davčno obremenitev predvsem za tiste z nižjimi dohodki.