

## I. UČINKOVITO DELOVANJE JAVNEGA SEKTORJA

Potrebe po učinkovitem delovanju javne uprave in širšega javnega sektorja RS izhajajo iz vključitve RS v EU z namenom izboljšanja vključitve upravnih sistemov v širše upravne povezave (JU kot informacijski mehanizem za zaznavanje, sprejemanje in posredovanje informacij, na podlagi katerih pripravlja odločitve za potrebe celotnega družbeno-ekonomskega sistema).

Spremembe na področju uprave v razvitem svetu potekajo v smeri splošnega razvoja industrijske družbe k postindustrijski družbi (družba storitev). JU je v porastu zaradi:

- značilnosti "družbe storitev" (vse večje potrebe po novih storitvah),
- pomanjkljivosti ekonomsko-tržnega mehanizma na področju javnih storitev.

### **Sodobno tržno gospodarstvo:**

- proizvodno-tehnološka in lastninska struktura,
- podjetništvo in tržna struktura,
- vloga države v sodobnem gospodarstvu.

### **Politično ekonomski problemi sodobnega gospodarstva**

- dilema ekonomskega koordinacijskega mehanizma,
- slabosti trga,
- monetarni problemi, inflacija in stagflacija,
- sodobni vidiki monetarizma,
- različne oblike inflacije (ponudbena, povpraševalna) in brezposelnosti (funkcijska, latentna, strukturna, ciklična),
- vloga fiskalne politike (davki pot proračunski vir),
- makroekonomija odprtega gospodarstva: komparativne prednosti, valutni tečaji in mednarodno gospodarstvo.
- različne oblike protekcionizma.
- zunanja zadolženost.

Vizija razvoja JU mora biti usmerjena k oblikovanju uprave za potrebe postindustrijske in postmoderne družbe, ki skrbi za proizvodnjo materialnih dobrin in za javne potrebe ljudi (upoštevanje pozitivnih in negativnih izkušenj razvitega sveta).

Projekti reforme morajo vsebovati pravni, upravni, organizacijski, ekonomski (finančni) in informacijski vidik. Modernizacija JU je gibanje, ki mora povzročiti pravo kulturno spremembo v upravi in njenem okolju (novo razporeženje, nove vrednote, ideje, usmeritve in nove modele obnašanja).

## **1. SOODVISNOST NEGOSPODARSTVA IN GOSPODARSTVA**

Gospodarstvu je v interesu dobro in učinkovito organiziran javni sektor, ki bo zagotavljal pogoje za konkurenčnost gospodarstva. Povezanost in soodvisnost med njima je močna, zato sistemske spremembe na področju gospodarstva nujno vplivajo tudi na spremembe v javnem sektorju.

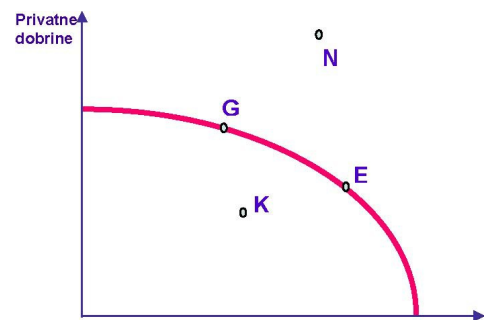
Globalizacija sveta vpliva na hiter in dinamičen razvoj družbenih sistemov, kar zahteva ustrezno prilagoditev in razvoj upravnih sistemov (države sili v reformo JU, da prilagodijo svoje institucije in naloge).

### a) Transformatorska krivulja proizvodnih možnosti (Samuelson)

Iz makroekonomskega vidika države skušajo določiti javno porabo, ki zagotavlja potrebne javne storitve in še vedno pozitivno vpliva na standardne kazalnike razvoja (realna rast BDP, investicije, inflacija, stopnja brezposelnosti, javni dolg).

- + Prikazuje razmerje med javnimi in zasebnimi dobrinami.
- + Krivulja je padajoča, saj ob omejeni količini proiz. dejavnikov ni mogoče hkrati povečevati obseg proizvodnje obeh vrst dobrin.
- + Ob polni zaposlitvi razpoložljivih proiz. dejavnikov družba lahko izbere možno kombinacijo, ki ustreza točki na krivulji (G – manj javnih dobrin, E – več javnih dobrin). Točka pod krivuljo (K) ustreza poboju, kadar niso izkoriščene vse proiz. možnosti (družbena proizvodna je manjša o potencialno možne zaradi krize oz. recesije), točka nad krivuljo (N) pa predstavlja količine javnih in privatnih dobrin, ki jih družba lahko izbere, če razpoložljive vire poveča.

Višji delež BDP za javno porabo (med 45 in 50 %) so sredstva, namenjena za boljšo socialno, izobraževalno, zdravstveno in kulturno raven ter večjo stopnjo enakosti v družbi (državna blaginja). Države z višjimi izdatki za javni sektor dosegajo boljše rezultate na področjih stabilne gospodarske rasti in preračunljive politike, države z nižjimi izdatki za javni sektor pa morajo imeti za enako stopnjo razvitosti prožnejšo ekonomijo, manjšo zadolženost in višjo stopnjo zasebnih investicij.

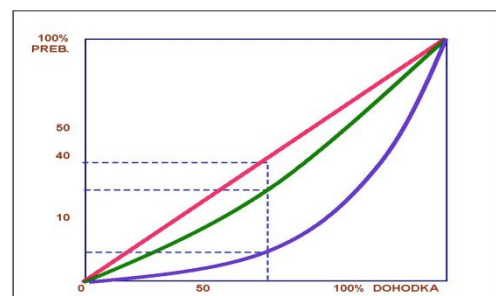


### Javne dobrine

#### b) Lorenzova krivulja

Določanje velikosti javne porabe pomeni obremenitev gospodarskih subjektov s prispevki in davki. Rast javnega sektorja je odvisna od:

- povečanja zahtev do države po javnih storitvah,
- povečanja potreb države.
- + Izraža odnos v razdelitvi narodnega dohodka med prebivalce v strukturnih deležih.
- + Prikazuje ekonomske razlike v družbi.
- + Diagonala predstavlja možnost enakomerne delitve narodnega dohodka med prebivalce (50% prebivalstva prejema 50% ND), drugi dve krivulji pa predstavljata možnosti, ko določene družbene skupine razpolagajo z nadpovprečnim deležem ND (40% ali 10% prebivalstva prejema 50% ND), istočasno pa druge skupine prejema podpovprečni delež ND.



Na obseg in strukturo državnih izdatkov lahko v veliki meri neposredno vplivata zakonodajna in izvršilna oblast z usmerjanjem in izvajanjem ekonomske in fiskalne politike.

Cilj sprememb javnega sektorja je v povečanju njegove učinkovitosti z:

- večjo ali manjšo stopnjo privatizacije,
- večja vloga menedžerskih skupin,
- dekoncentracija.
- tržno usmerjeni ukrepi,
- reorganizacija javnih podjetij

## **Uvedba tržnega sistema gospodarstva povzroči**

- zahtevo po drugačni opredelitvi vloge države,
- spremembo proračunske porabe,
- razslojenost družbe.

## **2. SPREMEMBE JAVNEGA SEKTORJA IN GLOBALIZACIJA**

Proces globalizacije vpliva na državo in DU z vrsto gospodarskih, tehnoloških, kulturnih in ekoloških procesov, zato se odraža potreba po spremembi njune institucionalne vloge. Sodobna država mora delovati optimalno pri usklajevanju različnih interesov in zagotoviti potrebne usmeritve, ne da bi pri tem ovirala druge dejavnike v družbi.

Posledice globalizacije:

- večje zahteve po stabilizaciji nestabilnega in zasičenega trga s posegi, ki se financirajo iz proračuna.
- druž.-ekonom. razvoj vpliva na povečanje potreb in večje zahteve po lokaciji javnih resursov.
- povečanje dohodka ob drugih nespremenjenih pogojih vodi k povečanju povpraševanja po javnih dobrinah.

### **Ekonomska regulacija vlade zaradi neučinkovitosti trga**

- nekonkurenčna tržna struktura,
- eksternalije,
- informacijska funkcija vlade,
- distribucijska funkcija vlade,
- alokacijska funkcija vlade,
- nepopolnost trga,
- stabilizacijska funkcija vlade,
- vlada kot varuh zakonitosti in objektivnega interesa.

Kadar konkurenca v dejavnostih javnih podjetij ni mogoča, jo država spodbuja z obveznimi javnimi razpisi, koncesijami in pogodbenim opravljanjem dejavnosti (nadzor nad učinkovitostjo in uspešnostjo delovanja javnega sektorja).

## **3. SPREMEMBE JAVNEGA SEKTORJA IN EVROPSKA UNIJA**

Članice EU zahtevajo prilagojen sistem upravljanja in usposobljeno administracijo, zato je Evropska komisija določila skupna stališča pri prilagajanju uprave v državah kandidatkah:

- stalna izmenjava izkušenj,
- projektno vodenje reforme,
- krepitev mehanizmov revizije in nadzora,
- fleksibilni nac. programi modernizacije uprave.

Izkušnje članic EU kažejo, da je posodobitev uprave in povečanje njene učinkovitosti trajen proces, ki zahteva dodatna sredstva in usposobljene kadre ter izpolnjevanje pogojev:

- politična volja in podpora spremembam,
- celovit pristop pri načrtovanju in izvajanju projekta,
- vključitev vseh pomembnih elementov prenove delovanja (ukinitve nepotrebnih del. mest, povečanje odgovornosti, privatizacija),
- zunanji pritisk na upravo, da se spreminja, posodablja in postaja učinkovita (gospodarstvo zahteva kakovostne storitve),
- uspešne metode in tehnike zasebnega sektorja so omejene s posebnostmi jav. sektorja,
- visoka stopnja zaupanja in volje za reformo med zaposlenimi v upravi (družbeno priznanje za njihovo boljše delo in večja storilnost).



## II. EKONOMSKA TEORIJA IN EKONOMIKA JAVNEGA SEKTORJA

### 1. TRŽNA DRUŽBA IN POMEN EKONOMIKE V JAVNEM SEKTORJU

Tržna družba temelji na neposrednem politično-ekonomskem napredku in jo tvorijo 3 institucionalne oblike:

- tržno gospodarstvo s svojim cenovnim mehanizmom,
- pravna država z zagotavljanjem zakonitosti,
- civilna družba s poudarkom na posamezniku.

Sodobna gospodarstva temeljijo na mešanem gospodarstvu, kjer ima poleg trga pomembno vlogo tudi država oz. javni sektor, ki v razvitih državah zajame več kot 40 % BDP. Ekonomika JS se razvija v smeri racionalnega ravnanja v JS (naraščajoče javnofinančne omejitve) in njegove nove vloge v sodobnih družbah (zagotavljanje konkurenčnosti gospodarstva). Gre za preučevanje JS kot celote in njegovih posameznih delov ter politik, ki jih izvaja.

### 2. EKONOMSKA VLOGA DRŽAVE

Naloga države je prisilno pridobivanje dela realnega dohodka domačih sektorjev narodnega gospodarstva, ki ga uporabljala:

- za enostranske prenose k pripadnikom družbe, ki si po njenem prepričanju sami ne morejo zagotoviti "pravičnega" deleža v razdelitvi;
- za nakupe tvorcev za proizvodnjo javnih dobrin, ki zaradi svoje narave ne morejo biti predmet tržne menjave.

#### a) Alokacijska funkcija

Javni sektor skrbi za alokacijsko učinkovitost z ustrezno razporeditvijo resursov med produkcijo zasebnih in javnih dobrin ter z določanjem asortimenta javnih dobrin (alokacijske politike):

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

**Tržna ekonomija** - cenovni sistem za določanje obsega proizvodnje zasebnih dobrin, (podjetja proizvajajo proizvode, po katerih je povpraševanje; cene se določajo na trgu kot ravnotežje med ponudbo in povpraševanjem).

**Javni sektor** - obseg javnih dobrin in alokacijo resursov določajo izvoljeni predstavniki državljanov, ki odločajo o javnih dobrinah v skladu z javnim interesom in proračunu, ki zagotavlja proizvodnjo teh dobrin (smiselne odločitve, ki vključujejo različne interese).

#### **Popolni tržni mehanizem zagotavlja učinkovito alokacijo:**

- dani trg ima mnogo kupcev in prodajalcev,
- na trgu obstaja homogen izdelek,
- prisotnost naraščajočih mejnih stroškov produkcije,
- odsotnost zunanjih učinkov produkcije in potrošnje,
- vsem enako dostopna popolna informacija o izdelku.

### **Vzroki za nepopolnost trga:**

1. *Obstoj javnih dobrin* (posameznika ni mogoče izključiti potrošnje teh dobrin zaradi izgube družbene blaginje, če bi njihovo oskrbo prepustili zasebnemu sektorju: obrambni sistem države, ki vsem prebivalcem zagotavlja varnost);
2. *Zunanji učinki ali eksternalije* (pozitivni ali negativni zunanji učinki produkcije ali potrošnje določenih dobrin, ko v funkcijo koristnosti posameznika vstopa tudi potrošnja dobrin pri drugih: proizvajalec z onesnaževanjem okolja povzroči nastanek stroškov tudi pri drugih);
3. *Nepopolna konkurenca* (output, pri katerem monopolist maksimira svoj dobiček, je nižji od outputa pri pogojih popolne konkurence, kar vodi v izgubo družbene blaginje, saj je output nižji od družbeno želenega);
4. *Nepopolnost informacij* (kupcem niso vselej na voljo popolne in natančne informacije o produktu, zato država skrbi za ustrezno obveščanje kupcev (ozaveščanje o škodljivosti) in odpravlja posledice slabo obveščenih kupcev);
5. *Negotovost* (za dobrine, povezane z večjim tveganjem, se ne oblikujejo zasebni trgi ali slabo delujejo, zato država zanje prevzame tveganje: socialna zavarovanja).

Skupna značilnost nepopolnosti trga so visoki transakcijski stroški, ki onemogočajo učinkovito organizacijo trga, zato je potrebno posredovanje države (stroški odločitve, stroški informacije, stroški pogajanja in pravni stroški).

### **b) Prerazdelitvena funkcija**

Javni sektor s prerazdelitveno politiko zagotavlja sprejemljivo porazdelitev dohodka med posamezne družb. sloje (Lorenzova krivulja) in porazdelitev potrošnje določenih dobrin:

- *progresivna obdavčitev* (bogatejši plačujejo višje davke in prispevke)
- *koristi posameznika od JS niso v razmerju z njegovimi vplačanimi sredstvi* (enakost policijskega varstva, osnovnega izobraževanja ...).

### **c) Stabilizacijska funkcija**

Je zavestno politično usmerjanje gospodarstva za doseganje narodnogospodarskih ciljev (visoka zaposlenost, stabilnost cen, pretok denarja, zadovoljiva gospodarska rast) z usklajenim delovanjem fiskalne in monetarne politike (aktivna politika zaposlovanja s spodbujanjem in omogočanjem izvajanja javnih del).

### **d) Regulatorna funkcija**

Javni sektor nastopa kot varuh zakonitosti in sploš. družb. interesa, ki izvaja nadzor nad izvajanjem lastninskih in pogodbenih razmerij ter usmerja obnašanje ljudi in podjetij:

- predpisuje *obveznosti uporabe* (osnovnošolsko izobraževanje);
- postavlja *omejite z administrat. ukrepi v obliki prepovedi* (prepoved prodaje mamil, omejitve uvoza s kvotami) *in spodbud* (olajšave pri izvozu);
- uravnava *davčno politiko* (višja carinska stopnja);
- uporablja *prisilo*, kadar posamezniki ne delujejo v splošnem družbenem interesu.

### **e) Informacijska funkcija**

Javni sektor zagotavlja informacijsko simetrijo:

- zmanjšuje nepopolno informiranost potrošnikov in državljanov, ker jim ponudniki na trgu določenih informacij niso pripravljeni posredovati (predpisane obveznosti obveščanja, ozaveščanje potrošnikov: napisi o škodljivosti kajenja),
- zagotavlja informacije, ki so javne dobrine (vremenske informacije).

### 3. OPREDELITEV JAVNEGA SEKTORJA

Je celota vseh javnih organizacij, ki opravljajo družbene in gospodarske javne dejavnosti ter delujejo po netržnih načelih in so financirane iz proračuna. Zadovoljujejo potrebe skupnosti in posameznikov, ki jih tržni mehanizmi ne morejo zadovoljiti.

**Javni sektor:**

- javna uprava
- politični sistem,
- izobraževalna in raziskovalna sfera,
- zdravstveno in socialno varstvo,
- kulturna sfera.



### 4. OPREDELITEV JAVNIH DOBRIN IN EKSTERNALIJ

#### a) Javne dobrine

So dobrine, katerih uporaba s strani 1 osebe ne zmanjšuje uporabnosti drugim osebam (spomeniki, svetilniki, radio oddaje...). Mejni stroški njihove dodatne uporabe so enaki nič, zato se upoštevajo le fiksni stroški (popolne pozitivne eksternalije za vso družbo).

**Značilnosti javnih dobrin:**

#### 1. *Netekmovalnost*

Skupna uporaba dobrin s strani več posameznikov hkrati (omejeno: izobraževanje, jav. kopališče; neomejeno: soc. skrbstvo, obramba).

#### 2. *Neizključljivost v porabi*

Pridobivanja koristi pri uporabi dobrine ni mogoče omejiti ali prepovedati le na določeno skupino subjektov (državna obramba je v interesu manjše skupine, vendar je na voljo vsem državljanom). S proizvodnjo take dobrine se poveča blaginja vsakega posameznika v družbi (pozitivni zunanji učinki za vso družbo).

| <b>PRIVATNE DOBRINE<br/>(konkurenčne dobrine)</b>                  | <b>JAVNE DOBRINE<br/>(nekonkurenčne dobrine)</b>                |
|--|---|
| <i>Izključljive<br/>(čiste privatne dobrine)</i>                   | <i>Izključljive<br/>(vsem, ki plačajo določ.<br/>prispevek)</i> |
| hrana,<br>avto,<br>hiša  | kabelska TV,<br>most,<br>avtocesta                              |
| <i>Neizključljive<br/>(za določ. skupne na določ.<br/>območju)</i> | <i>Neizključljive<br/>(čiste javne dobrine)</i>                 |
| morske ribe,<br>zrak   | svetilnik,<br>obramba   |

#### **Zastojkarski problem ("free rider problem")**

Posameznik teži k uporabi dobrine brez plačila prispevka. Težave nastanejo:

- kadar ni mogoče zbrati dovolj sredstev za optimalni obseg proizvodnje;

- kadar se pojavijo zasebne dobrine, ki imajo lastnost neizključljivih dobrin.

## **b) Eksternalije**

So posledica neplačila za korist (zunanja ekonomija) ali škodo (zunanja diseconomija), ki jo ekonomski subjekt povzroči s svojim delovanjem (odsotnost trga, kjer ne pride do ekonomske menjave med dvema subjektoma).

### **Vrste zunanjih učinkov:**

- 1. Eksterne diseconomije v proizvodnji** (stroški, ki so nastali pri drugih proizvajalcih in niso neposredno vpleteni v proizvodnjo določenega blaga, ter so posledica razširitve proizvodnje tega blaga posameznega proizvajalca, ki jih pri svojih odločitvah ne upošteva).
- 2. Eksterne diseconomije v porabi** (neporavnani stroški porabnika, ki jih s svojo porabo povzroča drugim porabnikom).
- 3. Eksterne ekonomije v proizvodnji** (koristi, ki jih proizvajalec povzroča drugim proizvajalcem zaradi razširitve svoje proizvodnje).
- 4. Eksterne ekonomije v porabi** (nekompenzirane koristi, ki jih porabnik s svojo porabo povzroča drugim porabnikom).
- 5. Tehnične eksternalije** (povečevanje obsega proizvodnje vpliva na padanje dolgoročnih povprečnih stroškov, ki povzročijo presežek cene nad mejnimi stroški in vodijo v monopol).

## **5. EKONOMSKA TEORIJA IN SODOBNA VLOGA DRŽAVE**

Ekonomski teorija in vloga države v gospodarstvu sta se razvijali skozi različne koncepte, odvisno od pristopa preučevanja (različne ekonomske šole):

### **a) Neoklasična teorija**

Prisotnost države v gospodarstvu je omejena, njene aktivnosti pa so upravičene, kadar odpravlja nepopolnosti trga in skrbi za učinkovito razdelitev proiz. dejavnikov in proizvodov ter storitev med različne proizvodnje, porabe, podjetja in porabnike (zmanjševanje transakcijskih stroškov zasebnega sektorja).

Zahteva sistem, ki zagotavlja pregledne lastninske pravice in ustrezno svobodo tržnih aktivnosti, ki naj bi same odpravljale nepravilnosti trga.

### **b) "Desno usmerjeni" teoretični pristopi**

Neoavstrijska šola, Chicaška šola in Teorija javne izbire zavračajo vlogo države pri izboljševanju uspešnosti poslovanja podjetij, razen pri postavitvi in zagotavljanju min. institucionalnega okvira za poslovanje (pasivna vloga države pri regulaciji gosp. tokov; konkurenca vpliva na gosp. rast in razvoj).

### **c) Institucionalna teorija**

Teorija upošteva posebne značilnosti posamezne države, njeno politično in ekonomsko zgodovino ter podedovane družbene in kulturne vrednote. Vloga države ni prevladujoča, ampak strateška, ko posreduje na trgu le, da izboljša splošne pogoje za razvoj podjetij (investicije v infrastrukturo, raziskovalno politiko in družbeno mrežo).

## **NORMATIVNA VLOGA DRŽAVE**

- 1. Postavljanje pravil in institucij (večanje vloge in pomena trga)**
  - uveljavljanje pogodbenih obveznosti
  - zaščita premoženjskih pravic
- 2. Zagotavljanje pravnih in regulatornih podlag**
  - za zmanjšanje transakcijskih stroškov udeležencev na trgu
  - za spodbujanje tržne učinkovitosti (strateški posegi, ustrezno informiranje).



3. Zagotavljanje javnih dobrin in reguliranje negativnih učinkov eksternalij (dopolnjevanje trga, kjer ta ne more obstajati oz. delovati učinkovito).
4. Podpiranje makroekonomske stabilizacije
5. Prerazdeljevanje dohodka v družbi v skladu z družbenimi načeli enakosti.

## 6. POVEZANOST JAVNEGA IN ZASEBNEGA SEKTORJA

### a) Javni sektor in konkurenčnost gospodarstva

**Konkurenčna družba:** sposobnost družbe, da dosega dinamično ravnovesje med ustvarjanjem bogastva in družbeno povezanostjo.

### **Mednarodna konkurenčnost gospodarstva:**

sposobnost doseganja dolgoročne gospodarske rasti in gospodarske strukture, ki se lahko enostavno prilagaja spremembam povpraševanja na svetovnih trgih.

### b) Dejavniki konkurenčnosti

1. *Razpoložljivi proizvodnji dejavniki* (naravni in kapitalski viri, infrastruktura, ljudje, znanje);
2. *Značilnosti domačega povpraševanja* (sposobnost zaznavanja, razumevanja in reagiranja na potrebe trga);
3. *Prisotnost podpornih in sorodnih dejavnosti* (sposobnost dobavljanja poslovnih prvin ter usklajevanja in delitve dejavnosti znotraj poslovnih procesov: razvoj, proizvodnja, trženje, logistika...);
4. *Struktura panoge in strategije podjetij* (raznovrstnost ciljev, strategij in organiz. oblik pomembno vpliva na uspeh podjetij in celotne panoge; konkurenca med njimi dviguje nac. produktivnost in sili podjetja k povečanju trž. deleža na svetovnih trgih);
5. *Drugi dejavniki*
  - *Aktivnosti politično-gospodarskih institucij* (oblikovanje konkurenčnih prednosti domačih podjetij: protimonopolna, izobraževalna, razvojno-raziskovalna politika);
  - *Naključja* (nepredvidljivi dogodki, ki vplivajo na preoblikovanje strukture v industrijskih panogah in nacionalnem gospodarstvu: zlomi finančnih trgov, krize, velika odkritja, politične odločitve drugih vlad).

### c) Ukrepi države za povečevanje konkurenčnosti nacionalnega gospodarstva

Država strateško usmerja gospodarstvo z iskanjem in uresničevanjem pogojev za konkurenčni uspeh podjetij na različnih svetovnih trgih (izboljšanje sposobnosti prilagajanja podjetij spreminjajočim gospodarskim razmeram v svetu).

1. *Neposredne investicije* (neposredno vključevanje vlade prek njenega solastništva pri odločanju o alokaciji resursov);
2. *Zaščitni ukrepi* (zaščite pred tujo konkurenco s carinami, kvotami, prelevmani);
3. *Izvozno pospeševanje in tečajna politika* (stimulacije izvoznikom za kritje prevelikih stroškov dodatno povečane domače proizvodnje glede na svetovno ceno);
4. *Neposredne subvencije v obliki prednostnega financiranja in dotacij* (vpliv na razvoj neke industrije z min. posegom v poslovne odločitve – prevzem deleža tveganja);
5. *Posredne subvencije v obliki davčnih olajšav, splošnih izdatkov za izobraževanje, raziskovanje in razvoj, infrastrukturo.*

Država posredno vpliva na gospodarstvo z:

- raziskovalno-razvojno politiko, - oblikovanjem ustreznega finančnega sistema,
- mednarodnim vključevanjem, - pospeševanjem grozdenja med podjetji,
- oblikovanjem ustreznega poslovnega okolja.

#### **d) Slabosti konkurenčne sposobnosti Slovenije**

V raziskavah je ugotovljen izredno majhen delež tujih neposrednih naložb v RS zaradi številnih administrativnih ovir, s katerimi se srečujejo tuji investitorji pri svojem poslovanju:

- dolgotrajni in dragi upravni postopki (registracija podjetja, pridobitev dovoljenja za poslovanje, pridobitev zemljišča),
- togi upravni organi,
- zakonsko predpisana administrativna opravila (pridobivanje različnih dovoljenj, prenos dejavnosti na novega lastnika, prijavljanje davkov in prispevkov).

Tuje vlagatelje zanimajo predvsem pogoji in omejitve glede svobode poslovanja, kjer imajo prednost majhne države, ki zaradi svoje majhnosti lahko uredijo poslovanje manj zapleteno.

## **7. GLOBALIZACIJA IN JAVNI SEKTOR**

Globalizacija je širjenje, poglobljanje in pospeševanje procesov svetovnega povezovanja (med ekonomskimi subjekti, mrežnimi povezavami, tokovi, transakcijami, odnosi). Vključuje hkratno tekmovanje in sodelovanje (soodvisnost in soodgovornost).

#### **a) Dejavniki globalizacije**

- tehnološke spremembe,
- liberalizacija trgov,
- ideologija in politične odločitve.

Globalizacija je splet različnih političnih, ekonomskih, tehnoloških in kulturnih sprememb.

#### **b) Zmanjševanje ekonomske vloge države v nacionalnem gospodarstvu**

Pojavlja se konkurenca na področju izobraževanja in usposabljanja, davkov in delovne zakonodaje, ki vplivajo na učinkovitost in uspešnost politik, saj morajo biti te skladne in konkurenčne glede na trende pri glavnih trgovinskih partnerjih (zniževanje davčnih stopenj manjša dohodek države in ustvarja neravnovesje med delom in kapitalom).

#### **c) Ogrožanje vodenja socialne politike**

Zmanjšana je sposobnost države za učinkovito koordinacijo del. sile, saj so mehanizmi redistribucije omejeni, davčna konkurenca znižuje socialne vire, mednarodna konkurenca pa preprečuje obsežno regulacijo trga dela (pohod neoliberalnih idej).

#### **d) Vpliv na razvoj upravnih sistemov**

Država skupaj z drugimi druž. podsistemi kot enakopraven partner skrbi za uspešen razvoj družbenega sistema (vzdrževanje ravnotežja med izvršilno, zakonodajno in sodno oblastjo ter zakoni tržišča, industrije in uporabniki). Globalizacija vpliva na delovanje zasebnega in javnega sektorja ter na odnos med njima in zahteva:

- racionalizacijo javne uprave,
- delegiranje nalog na bolj učinkovite institucije,
- sodobni management za razvoj upravnega sistema,
- javni sektor, ki skupaj z zasebnim tvori sinergijsko celoto za doseganje večjih učinkov.

## **PRIPRAVLJENI NA PRIHODNOST?**

Marec 2007

### **NA POTI K MANJŠEMU IN UČINKOVITEJŠEMU JAVNEMU SEKTORJU (FIT FOR THE FUTURE? TOWARDS A LEAN AND EFFICIENT PUBLIC SECTOR)**

Govor člana izvršilnega odbora Evropske centralne banke je bil namenjen *vlogi JS in njegove učinkovitosti* pri ekonomski rasti in fiskalni vzdržnosti, saj visoki javni izdatki močno vplivajo na produktivnost. Ti so namreč financirani:

- z davki, kar povzroča odpore v gospodarstvu;
- z zadolževanjem, kar povzroča rast prorač. primanjkljaja in dviganje ravni zadolženosti.

Evropska monetarna unija – EMU (EURO območje) in centralne banke zato poudarjajo *pomen fiskalne politike*:

- določanje ustreznih ciljev za javne izdatke;
- učinkovita poraba javnih sredstev za doseganje teh ciljev.

Zato avtor obravnava temeljne cilje vladanja in skuša ugotoviti, koliko denarja je dejansko potrebno za doseganje teh ciljev.

#### **a) Temeljni cilji vlade**

Izhaja iz ugotovitev Adama Smitha, po katerih mora država vzpostaviti in vzdrževati tiste javne ustanove in javna dela, pri katerih dobiček ne more biti merilo stroškov posameznika ali skupine (javne dobrine). Prvotno je bil krog javnih dobrin bistveno ožji, ki se je postopoma širil, kar je razvidno iz deleža BDP, ki ga države porabljajo za sisteme, ki zagotavljajo te dobrine (pred I. svet. vojno 10% – 15% BDP; do 1960 narasel na 30% BDP (javno šolstvo, socialni sistemi); po 1980 ponekod narasel preko 50% BDP).

Danes se delež javne porabe v državah EURO območja giblje med 34% BDP (Irska) in 54% (Francija).

#### **b) Učinkovitost javnih izdatkov**

Analize kakovosti in učinkovitosti javnih izdatkov so pokazale, da razmerje med porabo (višino izdatkov) in doseženim (ciljem) ni premo-sorazmerno (ni bistveno koliko se porabi, ampak kako se porabi).

#### **c) Predlog avtorja za učinkovitejšo porabo javnih sredstev**

Pomembno je, koliko morajo vlade dejansko potrošiti, da bi dosegle dobre rezultate JS. Pri tem se lahko zgledujemo po državah, ki na posameznih področjih dosegajo najboljše rezultate z najmanj izdatki (izobraževanja: Japonska, Švica, Nova Zelandija; infrastrukture: Avstrija, Kanada, Švica, Švedska). Take analize so lahko dober pokazatelj, kako se z malim JS in z nizkimi javnimi izdatki (nizek delež BDP) še vedno lahko zagotavlja visoko kakovostne javne storitve.

Raziskave vse bolj kažejo, da bi lahko imeli tako visoki javni izdatki, kot jih imajo nekatere države, srednjeročne in dolgoročne posledice na gospodarsko rast in fiskalno vzdržnost.

*Za preprečitev negativnih učinkov so potrebni:*

- učinkovito tržno gospodarstvo,
- socialni sistem, ki bo omogočal višjo zaposlenost in gospodarsko rast.

- znižanje javnih izdatkov na 30% – 35% BDP in učinkovitost pri njihovi porabi.  
Tako je mogoče imeti razumno nizke davke, ki omogočajo ohranjanje konkurenčnosti na globalni ravni (ohranjanje kapitala, dinamična in motivirana delovna sila).

### III. TEORIJA JAVNE IZBIRE

#### 1. POJEM DRUŽBENE IN JAVNE IZBIRE

**Družbena izbira:** proces združevanja individualnih preferenc v racionalne in demokratične kolektivne izbire. Gre za iskanje zadovoljive funkcije družbene blaginje.

**Javna izbira:** javna oz. družbena odločitev o stvareh, ki zadeva vse člane družbe in ima za večino določene posledice. Politična telesa (vlada, zakonodajalec) iz individualnih izbir z različnimi postopki pridobijo skupno odločitev (odločitve so rezultat individualnih odločitev njihovih članov).

#### 2. TEORIJA JAVNE IZBIRE

Teoretično obravnava pravila javne izbire ter soodvisnost med družbenimi institucijami, gospodarskim dogajanjem in političnimi odločitvami (ekonomska teorija politike). Gre za preučevanje politike z metodami ekonomske analize (ekonomska analiza politike).

Njeno izhodišče je, da se tudi v politiki posamezniki obnašajo racionalno in skušajo maksimirati osebno korist. Racionalna vlada izbira med različnimi možnimi ukrepi in izbere tistega, ki ji bo po njenem pričakovanju omogočil obdržati večinsko podporo parlamenta in ponovno izvolitev na naslednjih volitvah. Vlada in država sta skupek posameznikov (ministri, poslanci, uradniki) in interesnih skupin (stranke, koalicije, lobiji), ki kot potrošniki ali proizvajalci maksimizirajo vsak svojo korist.

##### **Pripornikova dilema**

Je analitični pripomoček teorije javne izbire, ki dokazuje:

- racionalno ravnanje subjektov (maksimiziranje osebne koristi) ne vodi v optimalen izid za posameznika, niti v optimalen izid celotne družbe;
- s koordinacijo ravnanja posameznikov je mogoče doseči bolj optimalen izid;
- koordinacija pomeni medsebojni dogovor o ravnanju, zato mora biti omogočena komunikacija med posameznimi subjekti in dana možnost kaznovanja kršenja dogovora.
- strateška izbira je izbira, v kateri se upošteva tudi izbiro drugih, ki pa je vnaprej neznana (ni vzpostavljena komunikacija);

#### 3. SUBJEKTI JAVNE IZBIRE

##### **a) Uradništvo (birokracija)**

Vlada, ki je dolžna zagotoviti javne dobrine in opraviti pravično prerazporeditev, se v težnji po ponovni izvolitvi odziva na povpraševanje interesnih skupin in strank (različni interesi), zato je največja porabnica produktov uradov. Uradniki, ki ji svetujejo o optimalni količini javnih dobrin, posredno vplivajo na ponudbo in povpraševanje javnega blaga (delež javne porabe v BDP je pomemben podatek pri analizi prerazporeditvene vloge vlade). Pri tem maksimizirajo proračun in ne dobička, saj si dobička ne morejo lastiti (prejemajo fiksne plače, ki ne odražajo dobička, ki so ga ustvarili v uradu).

Uradi so neprofitne organizacije, ki se financirajo z dotacijami in subvencijami, kjer si nihče ne more prilastiti razlike med dohodki in stroški. Praviloma povečujejo količino outputa prek družbenega optimuma (premalo pozornosti pri zadovoljevanju preferenc strank in zagotavljanju učinkovitega outputa), saj imajo več informacij o stroških, kot pa vlada.

### **b) Interesna skupina**

Je skupina posameznikov, ki imajo skupni interes ali cilj in ga želijo uresničiti. Deluje z namenom vplivanja na javno politiko, da bi zagotovila določeno javno (kolektivno) dobro. Ker posameznika ni mogoče izključiti iz uporabe take dobrine, nastane osnovni problem delovanja interesnih skupin, saj racionalni posamezniki z lastnimi interesi ne delujejo vselej v smeri doseganja skupnih ciljev interesne skupine, razen če je št. članov v skupini dovolj majhno in člani skupine med seboj sodelujejo (delujejo za skupni cilj).

### **Vrste interesnih skupin**

1. *Privilegirana skupina* (majhna skupina, kjer vsaj 1 član dovolj pridobi od javne dobrine, da jo je pripravljen proizvajati sam, če je potrebno);
2. *Vmesna skupina* (majhna skupina, kjer so člani sposobni spremljati ter predvideti aktivnosti in odzive drug drugega);
3. *Latentna skupina* (dobro organizirana velika skupina: sindikat; majhna skupina: panožno združenje)

## **4. JAVNA IZBIRA IN NJENA APLIKACIJA NA EKONOMSKE PROBLEME (POLITIČNO GOSPODARSKI CIKLI)**

Javna izbira se formalno izraža na volitvah, saj pomenijo aktivno sodelovanje ljudstva pri oblasti (vpliv na izbiro političnih vodij in oblikovanje vladnih politik). Pred volitvami strankarski predstavniki ali predsedniški kandidati delno uravnavajo delovanje gospodarstva, da bi dosegli čim večje blagostanje, izboljšali svoj položaj in ugled ter si zagotoviti izvolitev.

### **Teorija politično-gospodarskih ciklov:**

Politične odločitve vplivajo na gospodarska dogajanja, gospodarske razmere pa lahko odločilno vplivajo na razmerja političnih sil, zato je ekonomska politika v letu volitev usklajena s političnimi motivi:

- gospodarske razmere odločilno vplivajo na odločitev volilcev,
- vlada z ukrepi gospodarske politike skušala ustvariti razmere, v katerih bodo njene možnosti za volilni uspeh največje.

Dinamika gospodarskega cikla je zato odvisna od časa volitev, saj vlada zaradi objektivnih omejitev ne more ves čas voditi volilno optimalno politiko:

- zmanjšanje brezposelnosti v prihodnosti zamenja večja inflacija,
- večjo porabo na račun zadolževanja v prihodnosti zamenjajo višji davki
- dopustna višina proračunskega ali plačilnobilančnega deficita
- spreminjanje zakonodaje,
- ravnanje birokracije, ki bi morala izvajati vladno politiko.

### **Analiza vpliva političnih institucij na javne izdatke v demokratičnih državah**

Volitve povzročajo oportunistično obnašanje politikov, ki si želijo biti ponovno izvoljeni (skušajo vlivati na dogajanje v družbi), kar se kaže v periodičnem izvajanju določenih politik in v cikličnem gibanju indikatorjev ekonomske politike, ki so povezani s političnim ciklom in dosežejo vrhunec v času volitev. Zato morajo politiki uporabiti pravilno

kombinacijo instrumentov ekonom. politike (fiskalna politika). Izbor te politike določa značilnosti političnih institucij, kar vpliva na obseg in strukturo javnih izdatkov. Glavne dimenzije političnih institucij so *volilni sistem* (večinski, proporcionalni), *politični režim* (predsedniški, parlamentarni) in *struktura oblasti* (centralizacija, decentralizacija), ki vplivajo na intenzivnost volilne tekme in obseg javnih izdatkov:

- *parlamentarni politični sistem* vodi k večjemu obsegu javnih izdatkov v BDP,
- *večinski volilni sistem* negativno vpliva na obseg transfernih izdatkov v BDP,
- *politična decentralizacija* pozitivno vpliva na obseg javnih izdatkov v BDP (zarotniško obnašanje lokalnih oblasti in fiskalna iluzija).

Z vidika reforme JS in zniževanja deleža javnih izdatkov v BDP politična decentralizacija, proporcionalni volilni sistem in parlamentarni politični režim niso najbolj zaželeni polit. institucije. Še posebej problematična je *decentralizacija*, saj financiranje lok. skupnosti temelji na delitvi javnih sredstev, kar povzroča povečanje št. lok. skupnosti, njihovo zarotniško obnašanje in napihovanje lok. proračunov (izdatkovna nesorazmerja zaradi zadovoljevanja lok. preferenc, kar vpliva na obseg celotnih javnih izdatkov).

**Vlada zavrača predlog za referendum o Pogodbi o reformi EU (EU Reform Treaty)**

Ko je Laburistična stranka (Labour Party), članica vladajoče koalicije, podprla odločitev vlade, da ne razpiše referenduma o Pogodbi za reformo EU (Lizbonska pogodba, ki je nadomestila Pogodbo o ustavi UE), se je zmanjšal strah pred ponovno zavrnitvijo predloga na referendumu (nizozemski volivci so poleg francoskih maja 2005 na referendumu zavrnili sprejem predloga Pogodbe za ustavo EU). Vlada je potrebovala podporo Laburistične stranke, saj si je s tem zagotovila, da v primeru predloga opozicije za razpis referenduma ta v parlamentu ne bo dobil večine.

Laburistična stranka je pred tem zastopala stališče, da bi morali volilci tudi o tem predlogu pogodbe odločati na referendumu. Svoje stališče je spremenila zaradi določenih koncesij (zagotovil) drugih strank vladajoče koalicije, zlasti ministra za socialne zadeve, ki je obljubil milejše predloge glede odpuščanja delavcev.

Opozicija ima razmeroma malo možnosti za sprejem predloga za razpis referenduma o predlogu Pogodbe o reformi EU v parlamentu, kljub pridružitvi posameznih poslancev Laburistične stranke pri glasovanju. Nevarnost takega prebega lahko pomeni, da bi volivci, ki so naklonjeni referendumu (večina ne podpira predloga Lizbonske pogodbe), zamerili vladajoči koaliciji in jo kaznovali na naslednjih volitvah.



## IV. PRIVATIZACIJA IN REGULACIJA JAVNEGA SEKTORJA TER PODJETNIŠTVO

### 1. PRIVATIZACIJA

Je celota procesov, ki pogojujejo spremembo javne lastnine v zasebno (prodaja vsaj 50 % kapitala državnega podjetja zasebnemu sektorju):

#### ***Denacionalizacija***

Je proces prenosa premoženja s prodajo državnih podjetij zasebnim podjetjem z namenom učinkovitega poslovanja ob zagotavljanju konkurenčnega okolja (učinkovit trg).

#### ***Deregulacija in liberalizacija državnih monopolov***

Je proces za zagotavljanje alokacijske učinkovitosti podjetij in vzpostavitev konkurenčnega okolja, ki skladno z liberalizacijo omogoča novim podjetjem vstop na trg in skuša zagotoviti konkurenco 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 s procesom privatizacije ne bi dosegli ekonomske učinkovitosti (javne dobrine).

#### **a) Cilji privatizacije**

##### **1. Povečanje učinkovitosti**

Konkurenčno okolje vpliva na povečano alokacijsko učinkovitost podjetij in prisili podjetja k učinkovitejši izrabi resursov in večji racionalizaciji poslovanja.

##### **2. Zmanjšanje zadolženosti javnega sektorja**

Privatizirana podjetja pridobivajo vire financiranja za investicije na odprtem trgu kapitala in ne iz državnega proračuna (prodaja podjetij potencialnim investitorjem).

##### **3. Zmanjšanje vloge države pri upravljanju podjetij**

Spremenjena lastniška struktura podjetij daje večjo svobodo menedžerjem pri njihovem delu, večjo motiviranost za ustvarjanje dobička in večjo odgovornost.

##### **4. Zmanjšanje težav javnega sektorja pri določanju plač**

Zmanjša se državni vpliv na trg dela in moč sindikatov, kar poveča konkurenco na trgu dela.

##### **5. Razpršitev lastništva oz. širjenje delničarstva**

Premoženje podjetja se razdeli med večje število delničarjev. Spodbujanje ljudi, da kupijo delnice (ljudski kapitalizem).

##### **6. Spodbujanje delničarstva pri zaposlenih**

Vključevanje zaposlenih v proces privatizacije vpliva na povečano motiviranost zaposlenih in s tem na učinkovitejše poslovanje podjetja.

##### **7. Zagotavljanje politične prednosti**

Z uspešno izvedeno privatizacijo vladajoče politične stranke pridobijo politično moč.

Pri uresničevanju ciljev privatizacije prihaja do konflikta, zlasti med ciljema zmanjšanja zadolženosti JS in širjenjem delničarstva, saj morajo biti delnice za širitev delničarstva podcenjene (privlačne za širok krog investitorjev), kar državi ne prinaša max. iztržka.

#### **b) Razlogi za privatizacijo**

##### **1. Politično-ideološki**

- država z monopoli v JS omejuje izbiro potrošnikov,
- težnja po enakomerno razdeljenem kapitalu med veliko množico ljudi (ljudski kapitalizem),

- težnja političnih strank, da bi se razmerje med javnim in zasebnim sektorjem prevesilo v prid zasebnega.

## **2. Ekonomski**

- privatizacija odpravlja državne monopole, kar vpliva na povečanje konkurence in alokacijske učinkovitosti podjetij,
- večja učinkovitost zasebnega sektorja,
- racionalizacija naložb privatiziranih podjetij,
- slabenje uveljavljanja strožje delavske politike, vloge sindikatov in predstavnikov delavcev v privatiziranih podjetjih.

## **3. Upravljalno-managerski**

- racionalno managersko vodenje podjetij.

## **4. Finančni**

- dostop podjetij do mednarodnega trga kapitala,
- zmanjšanje pritiskov na proračun in zadolženost JS,
- pospeševanje razvoja trga vrednostnih papirjev,
- zmanjšanje komercial. tveganja za vlado (manjša občutljivost vlade za hitre spremembe).

## **5. Socialni**

- oblikovanje novih del. mest povečuje zaposlenost v gospodarstvu in izboljšuje življenjsko raven zaposlenih.

### **c) Težave pri privatizaciji**

#### **1. Ekonomski problemi**

Privatizacija monopolnega državnega podjetja lahko škodi učinkovitosti ekonomskega sistema, saj tako podjetje še naprej ohrani monopolni položaj in skuša dosežati večje dobičke na škodo potrošnikov.

#### **2. Finančni problemi**

Velik obseg operacij na borzi povzroči otekanje velike količine denarja z borze v državno blagajno, zato si zasebna podjetja težko priskrbijo finančna sredstva na borzi, kar povzroči nestabilnost finančnih tokov.

#### **3. Politični problemi**

+ Nevarnost, da strateško pomembne dejavnosti preidejo pod nadzor tujcev, ki lahko aktivno sodelujejo pri privatizaciji, zato država ne sme dovoliti, da bi vodenje takih podjetij prešlo v roke tujcev (izdaja delnice s posebnimi pravicami, katerih lastnik je vedno država; izdaja omejenega št. delnic, ki so na voljo tujim kupcem).

+ Nevarnost tveganja političnih sprememb, ko se ob menjavi vlade že privatizirana podjetja ponovno nacionalizirajo.

#### **4. Problem določanja cene delnic**

Previsoke cene delnic lahko povzročijo neuspeh pri prodaji delnic, prenizke cene pa nižji iztržek od pričakovanega. Optimalna prodajna cena se lahko določi, če je podjetje predhodno že kotiralo na borzi in ga je mogoče primerjati z ustreznim zasebnim podjetjem, sicer se določijo:

- fiksne cene delnic,
- cena na podlagi poskusa in izkušenj
- cene na podlagi zbiranja ponudb (delnice dobi najboljši ponudnik).

### **d) Izkušnje drugih držav pri privatizaciji javnega sektorja**

- + Privatizacija javnih podjetij je ena najpomembnejših oblik povečanja uspešnosti poslovanja (zmanjšanje zaposlovanja, povečanje cen, reorganizacije podjetij);
- + Privatizacija se je najprej izvedla v konkurenčnih sektorjih (avtomobilska industrija), nato pa tudi javno-storitvenih oz. infrastrukturnih sektorjih;
- + Večina podjetij je bilo privatiziranih z javno prodajo delnic;
- + Nekatera podjetja je država prestrukturirala in deloma usposobila za uspešno poslovanje že pred privatizacijo (elektrogospodarstvo v Veliki Britaniji), praviloma pa so se privatizirala dobičkonosna podjetja;
- + Privatizaciji je praviloma sledila regulacija v javno-storitvenih panogah (neodvisni regulacijski organi, ki nadzorujejo poslovanje podjetij, standardi in normativi delovanja, regulacija cen storitev)
- + Država je v mnogih podjetjih ohranila delnice s posebnimi pravicami (zlata delnica) tudi kot manjšinski lastnik (pravica do veta pri strateško pomembnih odločitvah v podjetjih: prenehanje ali likvidaciji podjetja, povečanju osnovnega kapitala).

## e) Možne oblike privatizacije javnega sektorja

Vsem oblikam je skupno povečanje zasebnega sektorja na enem ali več področjih (lastnina, vodenje, finance). Navzočnost vlade pri privatizaciji je odvisna od ciljev vladne politike.

### 1. Popolna privatizacija

Skupna značilnost metod je sprememba menedžmenta, finančne ureditve in lastnine.

- + *Javno prodajo delnic* (plasiranje delnic podjetja na borzo vrednostnih papirjev);
- + *Neposredna prodaja delnic* (pogajanja z 1 potencialnim kupcem; razpis za večje št. strateških investitorjev);
- + *Managersko-delavski odkup* (managerji ali delavci pridobijo delež, ki jim omogoča vršiti nadzor).

### 2. Delna privatizacija

Gre za vpeljavo zasebnega sektorja v javni sektor prek sklepanja pogodb in opravljanja pogodbenih del. Je vmesna oblika med državno in zasebno lastnino, ki se uporablja za lastninjenje infrastrukture in opravljanje dejavnosti, predvsem pa za financiranje novih investicij v infrastrukturo.

## 2. DRUGE OBLIKE ZAGOTAVLJANJA STORITEV JAVNEGA SEKTORJA

### a) Notranje pogodbeništvo

JS določenih dejavnosti ne more prepustiti zunanjim izvajalcem, ker so ključnega pomena za državo, lahko pa za njihovo izvajanje sklene individualne pogodbe o zaposlitvi ali interne pogodbe za zagotavljanje javnih dobrin, kar znižuje stroške, večja usmerjenost k uporabniku, dviguje kakovost proizvodov in storitev in večja odgovornost.

Institucije javnega sektorja se morajo preoblikovati iz zaprtih birokratskih institucij v institucije, ki v največji možni meri uveljavljajo tržna načela (zagotavljanje javnih dobrin in ne preskrba).

### b) Pogodbeništvo z zasebnim sektorjem

Je partnerstvo zasebnega in javnega sektorja za uravnavanje odnosov med uporabniki in ponudniki v JS s pomočjo uporabe tržnih mehanizmov z namenom večje učinkovitosti v JS (odvoz in predelava odpadkov, dobava hrane, čiščenje in vzdrževanje zelenih površin).

## **1. Najem (leasing)**

- + Država da javno podjetje v zakup zasebniku za določeno obdobje z namenom izboljšanja učinkovitosti in racionalnejše uporabe razpoložljivih virov (privatizira vodenje, nadzor in delovanje državnega podjetja).
- + Država kot lastnik podjetja sklenu zakupno pogodbo (pogoji opravljanja dejavnosti, obveznosti zakupnika do države).
- + Dolžnosti zakupnika:
  - plačevanje zakupnine za uporabo državnega premoženja
  - popolno odgovornost za poslovanje podjetja,
  - neodvisno upravljanje podjetja med trajanjem zakupne pogodbe.

## **2. Koncesija**

- + Je pogodbeno izvajanje javnih storitev ali uporaba javnih površin z namenom izboljšanja javne storitve ali omogočanja izvajanja javne storitve (posebna oblika delne privatizacije in komercializacije javnih podjetij).
- + Država na podlagi koncesijske pogodbe prenese lastninsko in upravljalno pravico v javnem podjetju na zasebni sektor za določeno obdobje, nato pa podjetje ponovno postane last države.
- + Zasebnik v času sklenjene pogodbe prevzame celotno tveganje za poslovanje podjetja.
- + Koncesije so mogoče za neprofitne dejavnosti na področju izobraževanja, sociale, športa, zdrav. varstva, dobave energije in vode, transporta, telekomunikacij, varovanja okolja.

## **3. B.O.T. projekti kot osnovna oblika koncesij**

- + Uporabljajo se pri gradnji novih infrastrukturnih objektov oz. pri obnovi starih.
- + Zasebnik zgradi (prevzame celotno finančno tveganje) in za pogodbeno določen čas upravlja infrastrukturo ter je njen lastnik, nato pa postane lastnik država (build-operate-transfer – zgradi-upravlja-prenesi).
- + Država je aktivna pri začetni opredelitvi projekta (financiranje infrastrukture, določitev sektorjev, ki so primerni za tako financiranje, določitev pogojev javnega razpisa in kriterijev za izbor končnega izvajalca, nadzor izvajanja pogodbe), pri izvajanju projekta (zagotavljanje lokacije projekta, dobava energije, logistična podpora) in po izteku koncesijske pogodbe (prevzem projekta, upravljanje projekta).
- + Prednost projekta je zmanjšanje dela in odgovornosti države pri financiranju, oblikovanju in delovanju projektov, saj se te naloge prenesejo na zasebni sektor.

## **3. REGULACIJA NARAVNIH MONOPOLOV**

### **a) Naravni monopol**

Predstavljajo kapitalsko intenzivne panoge, ki zahtevajo večje dolgoročne investicije v svojo infrastrukturo (javna podjetja na področju telekomunikacij, elektrogospodarstva, vodnih virov, plina, nafte in transporta: železniški in letalski).

Pri tem razdelitev podjetja na več manjših delov ali spodbujanje vstopa v panogo ne bi bilo smotno, vendar pa je nujno treba preprečiti monopolno določanje cen in druge neželene posledice monopolnega obnašanja (visoki vstopni stroški potencialnim konkurentom).

### **b) Oblike državnih regulacij za uravnavanje naravnih monopolov**

#### **1. Cenovna regulacija naravno-monopolnih panog**

- + *Regulacija stopnje donosa* (najpogostejša oblika, ko država določi največjo dovoljeno stopnjo donosa, ki jo podjetje lahko dosega).

+ *RPI-X* obrazec (država določa dovoljeno povečanje cen: cena ↑ v skladu s stopnjo inflacije oz. ↓ v skladu z deležem znižanih stroškov).

## **2. Alternativne oblike regulacije naravno-monopolnih panog**

+ *Proti-monopolna zakonodaja* (prepoveduje ustanavljanje monopolov in zaježitev negativnih rezultatov monopola ter onemogoča sporazume o cenah, kjer tehnologija omogoča konkurenco mnogih podjetij);

+ *Državna lastnina* (država sama določa cene in pokriva mejne izgube);

+ *Konkurenca med potencialnimi nosilci storitev naravno-monopolnih panog* (država natančno opredeli storitev, objavi natečaj, izbere in podpiše pogodbo z najboljšim ponudnikom ter izvaja nadzor nad izvajanjem storitve).

+ *Konkurenca med naravno-monopolnimi panogami* (redka oblika, ker si monopolne panoge redko neposredno konkurirajo; izjema je transport).

+ *Kontestabilnost trgov* (prost vstop in izstop podjetij iz panoge, vendar redko in omejeno, saj so monopolne panoge praviloma visoko kapitalno intenzivne).

+ *Politika "laissez faire" do naravnih monopolov* (monopol deluje brez kakršnih koli regulacij).

Najbolj kompleksna in politično občutljiva regulacija gospodarskih javnih služb v tranzicijskih državah je regulacija elektrogospodarstva, kot nacionalno in strateško pomembnega področja, ki vpliva na izvoz in uvoz, okolje, jedrsko varnost ter na ekonomsko, tehnično in socialno področje. Glavne težave, s katerimi se srečujejo:

- *vzpostavitev konkurence* (presežne kapacitete in zaprtje nerentabilnih elektrarn);
- *vpeljava tržnih mehanizmov v podjetja* (težnja ministrstev, da še naprej odločajo o novih proiz. kapacitetah in izvoznih možnostih ter ekskluzivnih licencah za nadzor);
- *oblikovanje novega sistema določanja cen* (politično naravnani sistem ni več učinkovit; uporaba metode *RPI-X* obrazca pa omogoča večje spodbude za zniževanje stroškov, večjo stabilnost in napovedljivost).

## **4. DEREGULACIJA NARAVNEGA MONOPOLA**

Je nasprotni pojem od regulacije in pomeni nevmešavanje države v gospodarske aktivnosti zasebnega sektorja (težnja po zmanjšanju državne regulacije, ki postane zaradi nenadzorovanega širjenja breme za družbo).

Slabosti regulacije (distorzije in neučinkovitost trga, pretirano in neučinkovito reguliranje, visoki stroški reguliranja) so razlogi za deregulacijo.

### **Distorzije in neučinkovitost regulacije:**

1. *Nadzor nad cenami proizvodov*, ki se ne proizvajajo v okoliščinah naravnega monopola, povzroča slabo distribucijo, primanjkljaj in neučinkovito potrošnjo.
2. *Reguliranje, ki nadzira in preprečuje vstop na trg*, duši konkurenco in ne spodbuja zniževanje stroškov ter izboljšanje proizvodov in storitev za potrošnike.
3. *Reguliranje je pogosto neučinkovito in povzroča previsoke stroške*.

Običajno je povezana z drugimi procesi in z njimi poteka sočasno:

#### **a) Liberalizacija**

Pomeni odpiranje trga in odstranitev vseh pravnih ovir za vstop na prej zaščiten trg (trg telekomunikacijskih storitev in opreme).

#### **b) Privatizacija državne lastnine**

Pomeni prehod iz javnega v zasebni sektor oz. zmanjšanje lastniškega deleža države v neki pravni osebi na manj kot ½.

## **REREGULACIJA**

Je vrsta regulacijske reforme, ki združuje deregulacijo in ponovno ovrednotenje in opredeljevanje regulacijskih instrumentov (proces prestrukturiranja in privatizacije naravno-monopolne panoge).

Proces deregulacije na področju telekomunikacij in odpiranje tradicionalno monopolnih trgov konkurenci je globalni trend (liberalizacija telekomun. panoge v ZDA in v Evropi). Pozitivni učinki dobro vplivajo na celotno gospodarstvo, saj naj bi konkurenca obstoječe in nove ponudnike storitev silila k inovacijam, razvoju storitev in omrežij ter zniževanju cen, kar je:

- izboljšalo kakovosti in razširilo asortima storitev,
- povzročilo prodor telefonije med prebivalstvo,
- povečalo investicije v telekomun. sektor.

## **5. SISTEMSKE SPREMEMBE V JAVNEM SEKTORJU**

Privatizacija in uvajanje ekonomsko-tržnih kriterijev omogočata gospodarstvu, da povečuje rast ustvarjenega proizvoda. Prepletenost med gospodarstvom in negospodarstvom ter njuna soodvisnost vpliva, da se sistemske spremembe izvajajo v obeh sektorjih in vplivajo na celotno družbo. Zato je pomen razvoja in spodbujanja podjetništva v gospodarstvu s tržno ureditvijo enako pomemben tudi na področju negospodarstva.

Povečanje učinkovitosti JS z managerskimi in podjetniškimi metodami se zaradi tesne povezanosti negospodarskih dejavnosti s politiko in fiskalno problematiko lahko izvaja le postopno, saj te dejavnosti oskrbujejo prebivalstvo z javnimi dobrinami eksistenčnega pomena (problem enakosti, ekonomske učinkovitosti in možne poslovnosti).

### **a) Oblike povečanja učinkovitosti javnega sektorja**

#### **1. Prodaja državnih podjetij**

Prodaja v celoti ali delno s prodajo kontrolnega paketa delnic.

Težave se pojavljajo zaradi pomanjkanja zanimanja za odkup (slab ekonomski položaj javnih podjetij, pomanjkanje kapitala pri potencialnih kupcih, poskusi prodaje pod tržno ceno), zato je potrebna predhodna objektivna analiza stanja in možnosti podjetja.

#### **2. Koncesija privatnemu sektorju za opravljanje javnih storitev**

Lastništvo ostane nespremenjeno, iniciativa pa je na strani koncesionarja.

Težave se kažejo zaradi pomanjkanja interesa koncesionarjev in neizkušenosti pri določanju elementov koncesijskih razmerij (zamenjava državnega monopola za privatni monopol ne prispeva k izboljšanju kakovosti storitev, niti k nižjim cenam storitev).

#### **3. Uvedba delnega zasebnega plačila za javne storitve**

Skuša se zmanjšati proračunske izdatke za dejavnosti, ki zagotavljajo javne storitve.

#### **4. Javno financiranje storitev, ki jih opravlja zasebni sektor**

Gre za financiranje storitev, kjer je socialni kriterij pomembnejši od ekonomskega (zdravstvene storitve, storitve soc. varstva).

### **b) Sistemske spremembe JS v Sloveniji**

+ Veliko pomanjkanje domačega kapitala, slabo razvit trg kapitala in majhno zanimanje tujega kapitala za skupne naložbe (investiranje iz proračuna);

- + Prezaposlenost javnih podjetij, zato različne oblike privatizacije povzročajo zmanjšanje št. zaposlenih in povečevanje brezposelnosti;
- + Višje cene storitev v nekaterih dejavnostih (odsotnost konkurence in nizka stopnja donosa), kar ne prispeva k zniževanju stroškov ali povečevanju kakovosti storitev;
- + Razslojenost družbe (možnosti izbire so odvisne od kupne moči povpraševalcev);
- + Povečevanje neenakosti (koristi od gospodarske rasti so neenakomerno porazdeljene med prejemnike dohodkov).

### c) **Sistemske spremembe JS v Evropskih državah**

Zaradi pritiskov javnosti zoper neučinkovito delovanje JS, prekomerno porabo sredstev in zadolževanje so reforme JS najprej spremenile objektivne pogoje delovanja JS.

#### **Ukrepi za povečanje uspešnosti javnih podjetij oz. za njihovo komercializacijo**

Zunanja prisila države, ki z institucionalnimi rešitvami poskuša povečati učinkovitost JS.

- privatizacija,
- obvezni konkurenčni javni razpisi,
- soupravljanje privatnega sektorja,
- koncesije,
- komercializacija infrastrukture,
- nagrajevanje menedžerjev v javnih podjetjih.

Uvajanje tržnih kriterijev in pogojev poslovanja na področje negospodarstva zahteva veliko znanja, strpnosti, volje in časa za izobraževanje in uvajanje novosti, saj spreminja:

- odnos do organizacije,
- odnos do ekonomike poslovanja JS.

### d) **Spodbude in prisile za spremembe so zunanje**

Mogoče so v odprtem konkurenčnem tržnem sistemu, ki se ves čas spreminja in zahteva prilagajanje ter iskanje boljših rešitev:

- obstoj zadostne konkurence,
- prizadevanje za prodajo blaga in storitev,
- zahtevnost kupcev glede kakovosti in ostalih pogojev prodaje proizvodov,
- konkurenca s kvaliteto in ceno,
- finančno tveganje in možnost prenehanja poslovanja.

### e) **Nekonkurenčna tržna struktura javnega sektorja**

- prevladuje državna lastnina,
- omejen obsegu zasebne lastnine,
- visoka stopnja proračunskega financiranja dejavnosti,
- naravni monopoli,
- netržni pogoji proizvodnje dobrin.

Odsotnost konkurence (ponudniki dobrin so monopolisti) ne daje pogojev za možnost izbire, zunanjo prisilo in spremembe obstoječega poslovanja (želena količina dobrin, boljša kakovost, pravočasna storitev, strokoven in korekten odnos).

### f) **Administrativna reforma**

Je prevladujoč koncept v Evropi, ki simbolizira stalno potrebo po spremembah v organiziranosti, načinih upravljanja, številu zaposlenih, tehnološki opremljenosti, številu organizacijskih enot, ki imajo vpliv na spremembo potrošenih sredstev za ta namen.

- Cilj sprememb:
- povečanje učinkovitosti delovanja JS (uvajanje managerskih metod, reorganizacija in decentralizacija);
  - zmanjšanje vloge države in povečanje avtonomije organiz. enot;
  - nova opredelitev standardov delovanja JS (obseg, kakovost, dostop storitev, ugotavljanje rezultatov, mehanizmi vplivanja uporabnikov);
  - nadzor nad proračunsko porabo;
- do

- večja decentralizacija in operativna avtonomija;
- centralizacija pri opredeljevanju strateš. ciljev in standardov

delovanja.

Modernizacija javne uprave je gibanje za pravo kulturno spremembo v upravi in njenem okolju (novo razpoloženje, nove vrednote in ideje, nove usmeritve in novi modeli obnašanja).

## 6. JAVNI SEKTOR IN PODJETNIŠTVO

### a) Značilnosti poslovanja neprofitnih organizacij

- delovanje in usmerjeno k doseganju ekonomskega rezultata (dobička),
- ustvarjeni dobiček se ne izplačuje lastnikom ali zaposlenim,
- deležne so davčnih ugodnosti, dotacij, donacij in drugih podpor,
- ne delujejo po tržnih načelih.

### b) Cilji delovanja neprofitnih organizacij

- zagotavljanje javnih storitev vsem članom družbe pod enakimi pogoji, ne glede na njihovo sposobnost plačevanja teh uslug (transport, izobraževanje, rekreacija, zdravstvene usluge);
- zagotavljanje služb, ki jih ni mogoče organizirati na drugačen način, saj njihove storitve uporabniki ne plačujejo neposredno (gasilci, policija...);
- zagotavljanje storitev po nižjih stroških kot bi bili, če bi bile enake storitve organizirane v privatnem sektorju;
- zagotavljanje organizacij za zaščito pravic in svoboščin državljanov.

### c) Vpliv okolja na delovanje neprofitnih organizacij

1. *Naravno okolje* (prebivalstvo, naravna bogastva, topografske značilnosti, klima);
2. *Kulturno okolje* (soc. varstvo, izobrazba, delovne navade, tradicija, prevladujoče vrednote, vodilna filozofija, potrebe ljudi);
3. *Politično okolje* (mednarodni polit. položaj, pravni sistem, politični cilji in delovanje polit. organizacij, delovanje uprave in sodstva, vodenje nosilcev oblasti, porazdelitev moči);
4. *Gospodarsko okolje* (dinamika gosp. dejavnosti doma in v svetu, gosp. infrastruktura, gosp. sistem in politika, razvitost in struktura gospodarstva, naravna bogastva);
5. *Tehnično-tehnološko okolje* (potrebe družbe, razumevanje teh.-tehnol. pojavov, znanje in izkušnje, možnosti uporabe tehničnih novosti);

### d) Vrste neprofitnih organizacij (pravno-organizacijske oblike)

- podjetja,                      - zavodi,                      - ustanove,                      - društva.

#### **Podjetja:**

- *privatna podjetja* (individualna družbe: osebne ali kapitalske);
- *javna podjetja* (zaradi tržnih monopolov ali posebnega interesa države na posameznem področju (pošta, železnice, vojaška industrija);
- *mešana podjetja* (zasebni kapital + javni kapital).

### e) Slabosti poslovanja neprofitnih organizacij

- nesoočanje s konkurenco,
- pomanjkanje finančnih sredstev za uvajanje novih storitev ali metod,



- odsotnost načrtovanja in varčevanja za bodoče investicije in bodoče potrebe,
- slabo opredeljeni cilji poslovanja,
- nepodjetniška kultura organizacij,
- odsotnost možnosti za nagrajevanje večje storilnosti in uspešno podjetništvo.

Upravljanje negospodarskih podjetij je specifično zaradi

- drugačen namen poslovanja organizacij JS in posebnega odnosa z uporabniki storitev;
- možnosti individualnih managerjev za učinkovito in odgovorno upravljanje so omejene (centralistično določena pravila, na spremembo katerih posamezni manager nima vpliva).

#### **f) Izboljšanje poslovanja neprofitnih organizacij s podjetniškimi metodami**

##### **1. Kontrola**

Nadzor nad uporabo sredstev, vsebino delovanja, načinom upravljanja, kadrovanjem, plačami, napredovanjem, delovnim časom, ocenjevanjem, organizacijo, uporabo informacijske tehnologije za zagotavljanje boljše kakovosti storitev. Pri tem je treba zagotoviti večjo ali manjšo avtonomijo organizacij odvisno od njihove dejavnosti.

##### **2. Raznolikost tipov organizacij**

Ustanavljajo se organizacije z različno finančno strukturo in režimom odgovornosti, ki sta primerna naravi nalog, za katere so ustanovljene (različni načini vodenja in avtonomije).

##### **3. Spodbujanje konkurence**

Uporaba instrumenta javnih razpisov za pospeševanje inovativnosti pri notranjih in zunanjih dobaviteljnih storitev (dviganje kakovosti storitev). S tem je pozornost usmerjena v rezultate, postopke in cilje za izboljšanje učinkovitosti in uspešnosti.

##### **4. Ločitev komercialnih funkcij od nekomercialnih**

Organizacije se ne financirajo na osnovi predvidenih programov in njihove realizacije. Iz proračuna so financirane le za izvajanje nekomercialnih dejavnosti, del sredstev pa ustvarijo same s komercialnimi dejavnostmi (dodatna sredstva izobraževal. institucij z organizacijo dopolnilne in svetovalne dejavnosti ter z raziskovalnimi nalogami).

## **7. EKONOMSKI MOTIVI ZA PRENOVO POSLOVANJA**

Javna uprava je jedro informacijskega mehanizma države, ki zaznava, sprejema in predeluje informacije ter na njihovi podlagi pripravlja odločitve za potrebe celotnega sistema.

Izkušnje velikih korporacij, ki so z uporabo informacijske tehnologije močno spreminjale svoje poslovanje (povečanje produktivnosti, ekonomičnosti in rentabilnosti), kažejo, da moderna IT predstavlja ključno podporo tudi za reformo javne uprave (večja produktivnost in kakovost storitev), kjer je treba upoštevati:

- neposredno povezavo IT z upravnim procesom;
- uporabo IT za preoblikovanje in izboljšanje upravnih postopkov;
- zagotavljanje boljšega dostopa do kakovostnih informacij;
- možnosti razvoja in uporabe standardov upravnega dela;
- raziskave o vplivu IT na ekonomski, socialni, pravni in politični sistem.

### **Spremenjena vloga upravnega managementa (ekonomski motivi za prenovo)**

#### **a) Informacijski sistem**

Integracija notranjega in zunanjega infor. sistema ter podatkovnih baz (povratne informacije omogočajo pravočasen nadzor stroškov).

#### **b) Planske odgovornosti**

Upravni management je vključen v vse planske dejavnosti kot njihov integralni člen.

#### **c) Evalvacija**

Odločitve upravnega managementa se lahko izboljšajo le z oceno kakovosti prejšnjih odločitev.

### **Reforma delovanja enote javnega sektorja**

- ustanovitev avtonomnih organizacij,
- spodbujanje avtonomije,
- spodbujanje strokovne in finančne odgovornosti,
- nadzor na vseh področjih.

### **Analiza privatizacije zdravstvenih storitev v Sloveniji**

Zdrav. storitve se izvajajo po zdravstvenih programih v okviru zdrav. zavodih in pri zasebnih koncesionarjih (2005 – 30%). Prisotno je pomanjkanje spodbud za delo zdravnikov in zdrav. osebja za doseganje večje učinkovitosti in kakovosti.

Pri upravljanju in poslovanju zdrav. varstva je treba spoštovati osnovna pravila ekonomskega ravnanja, vnesti zasebno pobudo in prvine učinkovite porabe človeških, materialnih in finančnih virov ter tekmovalnosti in odgovornosti za poslovni uspeh. Ob tem je treba upoštevati javni zdrav. interes za čim boljše zdrav. varstvo vseh ljudi z omejenimi razpoložljivimi viri.

*Prenos opravljanja javnih služb* iz javnega v zasebni sektor pomeni razpršitev dejavnosti, kar otežuje izvajanje nadzora države, saj JS želi zagotoviti vsem ljudem dogovorjen obseg in ustrezno kakovost jav. storitev skladno z zakonitimi pravicami in razpoložljivimi finančnimi viri (pravična porazdelitev blaginje), zasebni izvajalci pa težijo k čim večjemu poslovnemu uspehu, neodvisnosti in hitremu razvoju. *Privatizacija* je v tem pogledu izražena kot:

- opravljanje dela in financiranje,
  - lastništvo materialnih zmogljivosti (infrastruktura),
- za izboljšanje obvladovanja stroškov, prilagodljivosti, ustvarjalnosti, poslovnosti, odgovornosti in kakovosti. Pri tem se lahko pojavlja problem pravičnega dostopa do kakovostne storitve in nevarnost naraščanja izdatkov za ZV ter oblikovanje zasebnega monopola namesto javnega.

Trendi v svetu:

- zagotavljanje prostega trga in konkurence (javno-zasebno partnerstvo, možnost za doseganje donosnosti zasebnih institucij, izogibanje nekonkurenčnosti in zaprtih trgov),
- zaščita jav. interesov (kontrolni mehanizmi prek civ. družbe, da lahko nadzira dogajanje),
- skladnost med dogovori v javno-zasebnem partnerstvu in pravili državne pomoči (subvencije ne smejo predstavljati neloyalne pomoči pri gradnji ali delovanju),
- spodbujanje zasebnega dela v zdravstvu (tekmovalnost, večja možnost izvire in dostopnosti, manjši monopol jav. zdrav. ustanov, boljša organiziranost in koordiniranost),
- delež zasebnih splošnih zdravnikov (*Zahodnoevropski koncept* s poudarkom na zasebništvu (60–100% delež): Avstrija, Nemčija, Francija, Belgija, Italija, Irska, Švica, Madžarska, Poljska; *Skandinavski koncept* z večjo socialno naravnostjo (manj kot 12% delež): Finska, Švedska).

Zdrav. storitve v RS lahko izvajajo javni in zasebni zavodi (zasebniki na podlagi koncesijske pogodbe z ZZS, ki krije stroške storitev). Zasebniki lahko opravljajo tudi samoplačniške storitve. Povprečni zasebni izdatki v zdravstvu v RS (21%) so podobni povprečnim izdatkom državah EU (23%), njeni celotni izdatki v zdravstvu pa dosegajo le 66% povprečja EU.

V obdobju 2000-2004 se je št. zasebnikov v javni zdrav. službi povečevalo, sedaj pa se umirja (različno št. po regijah in skupinah: več zobozdravnikov in ginekologov).

Ugotovljena je boljša kakovost storitev zasebnikov (večje zadovoljstvo uporabnikov storitev pri zasebnikih).

*Glavni cilji Ministrstva za zdravstvo:*

- pregledno uvajanje zasebnega dela na področju osnovnega ZV,
- preučitev pogojev z delo svobodnih zdravnikov – specialistov (usmerjenost k uporabniku),
- spodbujanje javno-zasebnega partnerstva za povečanje učinkovitosti zdrav. sistema.

*Glavne naloge RS pri prenovi zdravstvenega sistema:*

- odločitev o konceptu izvajanja zdrav. storitev (zahodnoevropski, skandinavski),
- določitev normativov in kriterijev za obnovo javne zdravstvene službe (razmerja med javnim in zasebnim delom),
- skladen regionalni razvoj (povečanje ambulantnega dela glede na št. prebivalstva in geografske značilnosti),
- razširitev obsega storitev glede na povpraševanje in konkurenco,
- zagotavljanje enakih pogojev za izvajalce in enake dostopnosti za uporabnike.

## **TRGOVANJE Z EMISIJAMI – RAHLO KARBONIRANO (EMISSIONS TRADING – LIGHTLY CARBONATED)**

**Avgust 2007**

**Gospodarske družbe v EU še ne izkoriščajo vseh prednosti trga s CO<sub>2</sub>**  
(C = CARBON = OGLJIK; CO<sub>2</sub> = Ogljikov dioksid)

Prve borze emisij so se pojavile julija 2007 v Avstraliji, Kanadi in ZDA (neobvezne borze). Kazalniki naprednega sheme (programa) za trgovanje z emisijami v EU (Emissions Trading Scheme - ETS) kažejo, da podjetja zaostajajo pri izkoriščanju prednosti trga CO<sub>2</sub>.

ETS podjetjem omogoča, da znižajo emisije z najnižjimi stroški. Vlade določajo mejno količino, do katere lahko podjetja na območju posamezne države onesnažujejo ozračje, in za to količino izpusta CO<sub>2</sub> izdajajo dovoljenja. Podjetja, ki nimajo dovoljenj (izpuščajo več CO<sub>2</sub> kot jim je dovoljeno) lahko:

- znižajo količino izpusta na dovoljeno količino (dovoljenje),
- na trgu od drugih podjetij kupijo dovoljenja za izpust.

Kljub dovoljenjem morajo podjetja izkoristiti vse možnosti za manjše onesnaževanje, zato jim lahko ostanejo dovoljenja za izpuste, ki jih lahko prodajo na trgu (pazljivost države pri izdaji dovoljenj). V letu 2006 so države izdale preveč dovoljenj, zato je njihova cena na trgu padla (zaradi visokih stroškov nove tehnologije za zmanjšanje onesnaževanja in nizke tržne cene dovoljenj za izpust so bila podjetja na izgubi).

Razlogi za neizkoriščanje prednosti trga z emisijami:

- ekologi, ki skrbijo za zadostno količino dovoljenj za izpuste, so cenejši kot finan. strokovnjaki za trgovanje z dovoljenji;
- dovoljenja za izpuste so zastonj;
- možnost, da podjetja namesto ETS dovoljenj na trgu kupujejo dovoljenja za države v razvoju, ki so cenejša (CER);
- za majhna podjetja so stroški trgovanja previsoki, velika podjetja pa trgovanje z dovoljenji vidijo kot izgubo časa (moti opravljanje glavne dejavnosti).

Če bi podjetja posvetila več časa in pozornosti trgu CO<sub>2</sub>, bi prispevala k njegovi večji učinkovitosti.



## V. UGOTAVLJANJE UČINKOVITOSTI IN USPEŠNOSTI DELOVANJA JAVNEGA SEKTORJA

### 1. UČINKOVITOST JAVNEGA SEKTORJA

Cilj JS je zadovoljevanje potreb državljanov z optimalno ponudbo javnih dobrin glede na povpraševanje po njih. Pri tem morajo javne dobrine ustrezati željam državljanov in biti proizvedene z minimalnimi stroški. Posredniki odnosa med JS in državljanji so javni uslužbenci, ki iščejo načine in informacije, kako čim bolje zadovoljiti potrebe državljanov po javnih dobrinah, kar zahteva ustrezno organiziranost pri delitvi dela, porabi proiz. tvorcev in ustrezne spodbude zaposlenih za učinkovito delo.

#### a) Alokacijska učinkovitost

Skladnost uporabe proiz. tvorcev z željami in finančnimi zmožnostmi končnih potrošnikov (ali JS proizvede ustrezno raven in mešanico javnih storitev, ki jih zahteva trg).

#### b) X-učinkovitost

Stroški so pomemben dejavnik pri proizvodnji določenega obsega javnih dobrin (minimalni stroški). Nanje vplivajo zaposlitev v organizacijah JS, uporaba učinkovite tehnologije, obseg proiz. tvorcev... Kadar ti dejavniki niso ustrezni glede na obseg proizvedenih javnih dobrin govorimo o X-neučinkovitosti.

Učinkovitost in uspešnost organizacije je odvisna od njene organiziranosti in načina ustvarjanja dohodka. Institucije javne uprave pa se ne financirajo s prodajo proizvodov in storitev, ampak so odvisne od sredstev proračuna (javne dobrine proizvajajo v zameno za sredstva iz proračuna).

#### c) Obseg proizvodnje javnih dobrin

Odvisen je od obsega proračunskih sredstev:

- kadar imajo institucije v JS dovolj sredstev bo ponudba JS preseгла povpraševanje, kar povzroča izgubo blaginje, zato volilci zahtevajo zmanjšanje proračuna (zmanjšanje proizvodnje in odpravo izgub).
- kadar je obseg proizvodnje javnih dobrin manjši od povpraševanja, volilci zahtevajo zvečanje proračuna (dodatna davčna obremenitev).

#### d) Obseg proračunskih sredstev

Odvisen je od odnosa med porabnikom proračuna (institucije JU) in vlado (bilateralni monopol), na katerega vplivajo moč in razpoložljive informacije (institucije JU razpolagajo z več in bolj natančnimi informacijami od vlade):

- *asimetrične informacije* se odražajo v prekomernih proračunskih sredstvih za optimalni obseg proizvodnje javnih dobrin;
- *nadzor nad delovanjem JU* omogoča lažje določanje optimalnega obsega proizvodnje javnih dobrin in proračunskih sredstev (racionalno obnašanje javnih uslužbencev vpliva na model obnašanja v JS in posledično na odločitev o obsegu proizvodnje javnih dobrin).

#### e) X-neučinkovitost

Izvira iz neoptimalno določenih načrtov oz. nedoslednega izpolnjevanja odnosa med uporabnikom proračuna in vlado, kar povzroča dodatne stroške in zmanjšuje učinkovitost JS:

- vlada nima zadostnih informacij za natančno določanje obsega sredstev za potreben obseg javnih dobrin;
- ostajajo ovire za nadzor uporabnikov proračuna.

### **Izločitev X-neučinkovitosti:**

- pravilne in tekoče informacije o dogajanju znotraj uporabnika proračuna in okolja (lažje pogajanje vlade in pravilnejša dodelitev proračunskih sredstev glede na povpraševanje po javnih dobrinah);
- merjenje učinkovitosti in uspešnosti uporabnikov proračuna (določitev kriterijev za merjenje porabe poslov. prvin in stopnje doseganja zastavljenih ciljev);

### **f) Izboljšanje učinkovitosti in uspešnosti javnega sektorja**

- odkrivanje rezerv,
- povečanje obsega proizvodnje javnih dobrin z enakimi sredstvi,
- izpostaviti subjektivno odgovornost,
- merjenje uspešnosti delovanja in kakovosti javnih storitev.

Usmerjenost je k izboljšanju izobrazbene strukture zaposlenih v javni upravi, k zmanjšanju porabe proizvodnih tvorcev in hkratnemu izboljšanju kakovosti.

## **2. MERJENJE DELOVANJA DRŽAVNE UPRAVE**

Prilagajanje delovanja javnega sektorja zakonitostim, ki veljajo v zasebnem sektorju, je globalni splošni trend v svetu. Javni sektor predstavljajo:

- *javna podjetja*, ki delujejo podobno kot zasebna, le da so umeščena v posebno okolje in imajo zaradi svoje dejavnosti poseben tržni položaj;
- *državna uprava*, ki proizvaja javne storitve.

### **a) Problematika enotnega pojmovanja**

**IZID** - kazalec uspešnosti in doseganja cilja, ki je širši od cilja organizacije (družbeno določen smoter delovanja organizacije in njenega vpliva na okolje);

**UČINEK** - rezultat procesov ali dela organizacije (proizvodi ali storitve);

**VLOŽEK** - proizvodni dejavniki, potrebni za opravljanje dejavnosti (zaposleni, kapital, delovna sredstva);

**PROCES** - vse dejavnosti pri spreminjanju vložkov v izločke (informiranje med zaposlenimi, obdelava podatkov);

**KAKOVOST** - razlika med pričakovano in dejansko prejeta storitvijo, kot jo zazna uporabnik.

**USPEŠNOST** - merjenje izida: vizije oz. cilja institucije (doseganje zastavljenih ciljev institucije; Ali dela pravo stvar?);  
- primer: *učinek fakultete* - diplomant;  
*cilj fakultete* - kakovostni diplomant, ki bo s svojim znanjem dobi službo in bo uspešen v svojem poklicu (izid).

**UČINKOVITOST** - kazalec stroškovne učinkovitosti procesov opazovane institucije (količina učinkov proizvedenih z danimi proiz. dejavniki (razmerje med učinki in vložki); Ali se dela prav?)

### **Uspešen delovanje institucije (doseganje optimalnega izida)**

- učinkovitost pri izvajanju svojih storitev,
- ekonomičnost pri izrabi dela in drugih proiz. dejavnikov,
- kakovost procesov spreminjanja vložkov v izloške.

### **Učinkovito delovanje institucije (popolna in enakomerna izraba virov institucije)**

1. *Racionalizacija poslovanja* (doseganje zastavljenih ciljev s porabo čim manjših vložkov);
2. *Rast in izboljšanje kakovosti* (povečanje učinkov in stopnje doseganja ciljev z dano porabo virov).

### **Doseganje večje učinkovitosti in uspešnosti institucije**

- večja ekonomičnost in produktivnost (zmanjšanje porabe virov),
- večja kakovosti in doseganje vizije.

## **b) Problematika določanja ciljev in izidov**

CILJ je stanje, ki ga želimo doseči, in se primerja z rezultatom, ki smo ga dosegli. Natančno določeni cilji omogočajo lažje evidentiranje rezultatov in njihovo primerjavo s cilji.

### **1. Cilji zasebnih podjetij**

Zasebni sektor ima jasna merila za spremljanje učinkovitosti in uspešnosti, saj je njegov primarni cilj finančni učinek (dobiček):

- *učinkovitost* (št. proizvedenih učinkov z danimi proiz. tvorci);
- *produktivnost* (učinkovitost dela);
- *ekonomičnost* (učinkovitost vseh proiz. dejavnikov);
- *rentabilnost* (doseganje cilja poslovanja podjetja);
- *dobičkonostnost* (mera uspešnosti podjetja).

### **2. Cilji neprofitnih institucij**

Cilji niso finančno izraženi, saj institucije niso ustanovljene za ustvarjanje dobička, ampak za zagotavljanje javnih dobrin, ki jih širša družba spozna za nujno potrebne, profitna podjetja pa jih ne morejo ali nočejo zagotavljati širši družbi. Cilje zastavi družba kot lastnik institucij JU (družbeno zastavljeni cilji, ki opredeljujejo poslanstvo institucij: kaj je družbeno zaželeno in kako to doseči).

Ustvarjanje dobička pri neprofitnih institucijah ni prepovedano, vendar mora biti porabljen za povečanje obsega njihovih storitev (finančni prihranki). Učinkovitost se kaže v finančnih prihrankih, uspešnost pa v obliki izidov (sprotno spremljanje poslovanja na vseh ravneh).

Uvajanje konceptov za merjenje učinkovitosti in uspešnosti zasebnega sektorja ni neposredno primerno za javni sektor, saj se standardi in pričakovani izidi v JS med seboj močno razlikujejo in so kompleksnejši. Poleg finančnih kazalnikov je treba upoštevati tudi druge vidike (enakost, enakopravnost dostopa do storitev, soc. komponenta, povečanje blaginje).

## **c) Problem neprimerljivosti**

Kazalniki učinkovitosti in uspešnosti so med institucijami JS neprimerljivi:

- *različnost dejavnosti* institucij,

- *nestandardizirano zbiranje podatkov* (nepopolne informacije ne kažejo realne situacije),
- *delovanje institucij pod vplivom politike* (odločitve vlade, lok. skupnosti, interesnih skupin),
- *nejasni, zelo splošne in nenatančni cilji poslovanja* (poslanstvo institucije znotraj JS),
- *cilji se ne dopolnjujejo ali si celo nasprotujejo* (dejavnost institucije in njen vpliv na družbo),
- *institucionalna struktura organizacij JS ne omogoča neposredne odgovornosti in dolžnosti*.

#### **d) Problem soočanja z realnostjo**

Javne institucije je izogibajo ugotavljanju svoje uspešnosti, saj je uvedba kazalnikov uspešnosti in učinkovitosti povezana z dodatnimi stroški, ki se z ugotovitvijo slabosti še povečajo.

V proces oblikovanja kazalnikov bi se morali vključiti vsi, ki so povezani z rezultati, saj ti omogočajo zunanji nadzor (informacije za nadrejene) in notranji nadzor (informacije za vodstvo in zaposlene) in zagotavljajo informacije za izboljšanje uspešnosti in učinkovitosti delovanja.

### **3. OBLIKOVANJE SISTEMA KAZALNIKOV UČINKOVITOSTI IN USPEŠNOSTI**

Sistem kazalnikov je namenjen merjenju rezultatov, po katerih ločimo uspeh od neuspeha. Mednarodne primerjave se izvajajo z metodo primerjave med podobnimi institucijami (benchmarking).

#### **a) Pomen kazalcev delovanja javnega sektorja in ugotavljanje njegove učinkovitosti**

So kazalci dobrega ali slabega delovanja in se uporabljajo za presojo preteklosti in načrtovanje prihodnosti:

- izboljšajo možnost nadzora in spremljanje odgovornosti (pripomoček vodstvu),
- spodbujajo motiviranost za spremembe (vplivajo na razvoj in izboljšanje kvalitete storitev),
- omogočajo iskanje napak in prevelikih stroškov glede na rezultate,
- zagotavljajo informacije vodjem org. enot (obseg opravljenih storitev, stroški, možnosti vključevanja in motiviranja zaposlenih) in drugim institucijam, da lahko presojajo njihovo delovanje (poročila o delu).
- omogočajo boljše sodelovanje med institucijami znotraj JS (položaj, vloga in vpliv posamezne institucije),
- omogočajo določitev standardov (enaka kakovost storitev za vse uporabnike ne glede na mesto uporabe).

#### **b) Predlogi za izdelavo sistema kazalnikov**

- upoštevanje mere kakovosti in izidov v poročilih in programih storitev,
- določanje ciljev za vsak uporabljeni kazalnik,
- ustrezno, zadostno in dovolj pogosto zagotavljanje podatkov, ki jih nudijo kazalniki,
- prikazovanje vseh uporabljenih kazalnikov (posamični, agregatni),
- vključevanje kazalnikov vmesnih procesov in končnih izidov,
- definiranje vseh kazalnikov ter njihovih vrednosti in odstopanj,
- informiranje in izobraževanje o uporabi kazalnikov,
- vključevanje kazalnikov v pogodbe s podizvajalci, v procese ocenjevanja zaposlenih, pri opredeljevanju proračunskih sredstev javnih institucij,
- informacije kazalnikov kažejo le rezultate, ne pa tudi vzroke zanje.

#### **c) Formiranje kazalnikov uspešnosti in učinkovitosti**





b) *Analiza stroškovne učinkovitosti zdravstvenega varstva* (bilance javnih zdrav. domov in zasebnikov, ki delujejo v osnov. zdrav. varstvu), katere ugotovitve glede učinkovitosti so:

- povprečni stroški so nižji pri JS (prednosti ekonomije obsega storitev),
- večja učinkovitost je v ZS, kjer je večja profitna usmerjenost,
- zdravstveni domovi v večjih mestih so stroškovno manj učinkoviti,
- izvajanje zdrav. dejavnosti, financiranih iz obveznega zdrav. zavarovanja, omogoča stroškovno učinkovitejše poslovanje.

c) *Model plačevanja po skupinah primerljivih primerov* (za primerljive diagnoze v skladu z mednarodno klasifikacijo bolezni so značilni primerljivi stroški), ki predstavlja orodje za lažji pregled nad opravljenimi storitvami in njihovo načrtovanje ter model za njihovo plačevanje (obvladovanje stroškov in zmanjšanje prorač. izdatkov za jav. zdravstvo Avstralija – 25% ter povečanje produktivnosti Švedska, Madžarska – 20%).

d) *Zasebno-javno partnerstvo* (ZS uspešno obvladuje stroške: min. tveganja, zagotovljeni donosi; JS uspešno posluje ob večjem obsegu opravljenih storitev → večja druž. blaginja).

## **MERJENJE IN IZBOLJŠANJE UČINKOVITOSTI V ZDRAVSTVENEM VARSTVU (MEASURING AND IMPROVING EFFICIENCY IN HEALTH CARE) Junij 2006**

Fondacija ABIM (American Board of Internal Medicine Foundation) je 2006 pripravila posvet o učinkovitosti na področju zdravstvenega varstva (ZV).

### **1. Opredelitev učinkovitosti**

Različne vrste učinkovitosti (tehnična, produkcijska, alokacijska) je mogoče teoretično uporabiti na področju ZV, vendar je treba upoštevati, da so produkcijski faktorji v zdrav. dejavnosti zelo spremenljivi, njihova cena pa je odvisna od zavarovanja in možnosti subsidiarnih (alternativnih) zdrav. storitev. Produkt ZV je težko standardizirati, saj je odvisen od posameznega pacienta, zato je težko meriti in ovrednotiti (tehnično in proizvodno) učinkovitost (ZV ni proizvodnja jekla).

### **2. Izboljšanje učinkovitosti**

Prikazani so bili številni ukrepi in načini izboljšanja učinkovitosti ZV, vendar se je izkazalo, da ni univerzalnega referenčnega okvira (ukrepa / načina), ki izboljšuje učinkovitost ZV kot celote (lahko se izboljša le učinkovitost posameznega dela).

### **3. Razlogi za neučinkovito zdravstveno varstvo**

- pomanjkanje finančne kontrole;
- stroški niso odvisni od kvalitete;
- razdrobljenost izvajalcev ZV (zasebni zdravniki, bolnišnice, domovi za nego);
- nepovezanost med nosilci izboljšanja učinkovitost in nosilci koristi izboljšanja;
- pomanjkanje informacijskih sistemov za podporo pri odločanju in izvajanju ZV (nižji stroški);
- privarčevana sredstev se ne uporabijo za izboljšanje učinkovitosti sistema, ampak se zato znižajo prispevki ali se porabijo za druge socialne programe).

### **4. Posledice znižanja stroškov**

Ugotovljeno je, da predstavljajo stroški enega sektorja, prihodke drugega sektorja (znižanje stroškov je vselej za nekoga izguba). Primerjalni podatki kažejo, da je manj tistih, ki izgubijo.

### **5. Merjenje učinkovitosti**

Metode merjenja učinkovitosti na področju ZV so neustrezne, saj učinkovitost ne more biti ustrezno ugotovljena, če se zanemari kakovost storitev, ki jo je težko ugotavljati (stroški gredo v smeri trga). Meritve se lahko izvajajo le na posameznih primerih in ne splošno.

## **6. Vloga posameznikov pri izboljšanju učinkovitosti**

Prevladuje tradicionalni pogled, da mora medicina zadostiti potrebam pacienta ne glede na stroške, ki ni več primeren. Tudi posameznik mora sprejeti obveznost, da kot del druž. skupnosti investira v ZV (sodelovanje posameznika pri izboljševanju učinkovitosti – nadzor virov ZV).

## **7. Strategija za izboljšanje učinkovitosti**

- vključevanje posameznikov, ki naj nadzirajo večino virov ZV;
- razvoj ZV na lokalni ravni (bolj kot na nacionalni ravni);
- znanstveni dokazi o stanju in razvoju medicine ter vnos v prakso pomembno vplivajo na pripravljenost posameznika, da financira sistem ZV;
- trenutne omejitve metod merjenja učinkovitosti ne smejo zavreti iskanja novih idej / rešitev;
- nujne spremembe financiranja sistema ZV;
- nadaljevanje dialoga in iskanje rešitev kljub zapletenim problemom in močnim interesnim skupinam (nosilci sistema ZV, politika, nosilci kapitala).

## **ŠIRITVE IN OMEJITVE (CREEPS AND BOUNDS) 2007**

**Julij**

### **Možnosti splošnega (univerzalnega) sistema zdravstvenega varstva v ZDA brez sprejema vladno vodenega sistema**

Gre za vprašanje, kako zagotoviti ZV na vse (tudi tiste, ki niso zavarovani), ne da bi jih bilo treba vključiti v vladni (državni) sistem ZV. Podani so bili naslednji predlogi:

#### **1. Uvedba univerzalnih vaučerjev**

Sistem temelji na vrednostnih bonih oz. bonih za plačilo javnih storitev, ki posameznikom omogočijo vnovčenje zavarovanja pri zasebnih družbah. Posameznik bi lahko prosto izbral zavarovalnice, pri kateri bi se za znesek na vaučarju zdravstveno zavaroval, zavarovalnice pa so ga dolžne zavarovati (nikogar ne bi smele zavrniti, ne glede na rizičnost zavarovanja). V zameno bi zavarovalnice dobile od države izravnalno premijo (nadpovprečno št. zavarovanih bolj rizičnih oseb: starostniki, pogosteje oboleli). Podoben sistem (brez vaučerjev) z izravnalnimi shemami obstaja tudi v RS.

- + Ali si vlada (proračun) to lahko privoščiti?
- + Treba bi bilo uvesti 10 – 12% davek in ustanoviti novo neodvisno agencijo za nadzor nad izvajanjem

#### **2. Širitev obstoječega vladnega programa ZV za starejše – MEDICARE**

Širitev naj bi trajala dokler problem nezavarovanih ne bi izginil. Dolžnost posameznika je, da sam poskrbi za zavarovanje in se zavaruje na trgu (pri zasebni zavarovalnici) ali s pomočjo razširjenega MEDICARE programa, ki nikoli ne zavrne pokritja stroškov. V sistem zavarovanja so vključene tudi družbe (delodajalci), ki morajo zagotoviti zasebno zavarovanje ali pa ponuditi MEDICARE program vsem zaposlenim.

- + Nastopa kot najcenejša rešitev:
  - zajema že bolj rizične zavarovance (starejši), kar ne bo povečalo sredstev;
  - vključitev manj rizičnih zavarovancev (mlajši) lahko poceni celoten sistem.

### **3. Državna borza zavarovanja**

Vsakdo bi se moral zavarovati, sicer bi moral plačati večje davke. Osebe, ki nimajo sredstev za preživljanje, bi subvencionirala država. Vse zavarovalnice bi morale nastopati s ponudbo zdravstvenih zavarovanj na borzi. Zaradi velike ponudbe bi zavarovalne premije padle.

+ Najbolj ekstremen predlog, zato obstaja dvom, da bi ga Američani sprejeli.



### 3. REFORME JAVNEGA SEKTORJA V RAZVITIH DRŽAVAH

#### a) Velika Britanija (80. leta)

- + *Glavni namen:* - izboljšanje kakovosti javnih storitev  
- omejevanje stroškov JS.
- + *Glavni ukrepi:* - privatizacija večine javnih storitev,  
- zniževanje števila subvencij iz proračuna  
- uvajanje novega načina upravljanja (nadzor nad učinkovitostjo in uspešnostjo delovanja administracije)  
- uvajanje tržnih elementov v poslovanje JS.
- + *Rezultati reforme:* - izboljšano proračunsko finančno stanje,  
- povečana odgovornost administracije.

#### b) Nizozemska

- + *Glavni ukrep:* načrtno preverjanje porabe proračunskih sredstev z načrtovanjem proračuna oz. uporaba prorač. sredstev na podlagi predstavljenih rezultatov posameznega resorja (predlagatelji proračuna morajo natančno opredeliti inpute in oceniti outpute ter predvideti rezultate (izide) načrtovanih ukrepov).
- + *Rezultat reforme:* merjenje delovanja JS na podlagi predlogov je lažje, saj so želeni rezultati že vnaprej določeni.

Podoben pristop k reformam je značilen za skandinavske države, ki so uvajale tudi :

- decentralizacijo, - deregulacijo,
- sodelovanje državljanov pri upravljanju, - zniževanje št. zaposlenih v JS.

#### c) Avstralija (sredina 80. let)

- + *Glavni namen:* - zmanjšanje neučinkovitosti javnih inštitucij
- + *Glavni ukrepi:* - ustanovitev organa za nadzor nad delovanjem DU  
- oblikovanje ciljev na podlagi ugotovitev v poročilu o delovanju

DU:

- izboljšanje odločanja o proračunskih prioritetah,
  - izboljšanje informac. baze za nadzor proračunske porabe
  - uvajanje kazalnikov proračunske porabe, ki so vplivali na odgovornosti vseh javnih porabnikov proračuna.
- povečanje
- + *Postopek reforme:* - reforma javnih storitev (komercializacija storitev, decentralizacija izvajanja, izobraževanje vodilnih javnih uslužbencev)  
- finančna reforma  
- korporatizacija in privatizacija

#### d) Nova Zelandija (sredina 80. let)

Procese reforme je izvajala v obratnem vrstnem redu kot Avstralija, vanje pa je uvajala elemente teorije javne izbire zlasti pri delovanju agencij in zmanjševanju transakcijskih stroškov.

- + *Postopek reforme:* - korporatizacija in privatizacija  
- reforma javnih storitev,  
- reforma državne uprave  
- finančna reforma.  
- ovrednotenje reforme in odkrivanje pomanjkljivosti:
  - preveč poudarjeni proračunski cilji in zanemarjeni drugi cilji delovanja države,
  - slabo sodelovanje med organi DU pri vertikalnih povezav,

- zanemarjanje ocene uspešnosti, kar ni izboljšalo odnosa do prebivalcev (strank) v zadostni meri.

#### e) Amerika (90. leta)

- + *Glavni namen:*
  - večje zaupanje prebivalcev,
  - večjo usmeritev k rezultatom in ciljem delovanja JS,
  - izboljšanje upravljanja in kakovosti storitev.
- + *Glavni ukrepi:*
  - vladni program reforme in njenih rezultatov
  - programi vladnih organizacij ter državne in lokalna uprave za merjenje rezultatov, kakovosti storitev in zadovoljstva uporabnikov;
  - petletni strateški načrt uvajanja reformnih procesov.

Reforma se je izvajala prek pilotskih projektov, ki naj bi spodbujali podobne ukrepe v vseh delih JS.

#### f) Kanada (90. leta)

Ni imela splošne reforme JS. Njeni elementi se kažejo ob težnji vlade po zmanjšanju proračunskega deficita. Pozornost države je usmerjena v kakovost javnih storitev in zadovoljstvo uporabnikov ob hkratnem zniževanju stroškov za njihovo proizvodnjo.

### 4. SKUPNE ZNAČILNOSTI REFORM V RAZVITIH DRŽAVAH

#### a) Prednosti

- zmanjšanje obsega JS zaradi privatizacije in zniževanja stroškov proračuna,
- administrativni del reform je potekal s prevzemanjem značilnosti delovanja zasebnega sektorja,
- večja odprtost in odzivnost v delovanju JS,
- težnja po spremembi kulture delovanja JS, ki spreminja položaj javnih delavcev (prevzemanje odgovornosti zmanjšuje možnost za izkoriščanje položaja in omogoča boljši odnos do uporabnikov javnih storitev).
- strukturne spremembe JS:
  - država le koordinira in nadzira javne storitve,
  - spremenjen obseg administracije,
  - ravnotežje med centralizacijo in decentralizacijo,
  - izbira primernih modelov za delovanje organizacij JS.

#### b) Slabosti

- slabo ovrednotenje reform z vidika učinkovitosti in uspešnosti;
- oblikovanje elite novega javnega upravljanja;
- neprimernost uvajanja nekaterih kazalnikov iz zasebnega sektorja;
- velik odpor javnih uslužbencev do reforme (negotovost zaposlenih);
- preveliko število nadzornih organizacij (močnejša centralizacija).

#### c) Uporaba različnih strategij

1. Decentralizacija in prenos nalog na avtonomne institucije, z lastnim upravljanjem in večletnim proračunom,
2. Uvajanje kazalnikov merjenja učinkovitosti in uspešnosti,
3. Povečevanje izbire porabnikov jav. storitev (vključevanje v upravne odbore jav. podjetij),
4. Izvajanje javnih storitev prek javnih naročil,
5. Transformacija javnih podjetij v delniške družbe, katerih večinski lastnik je država,
6. Konkurenca med javnimi in zasebnimi organizacijami ter sodelovanje med njimi,

7. Večja politična odgovornost.

## 5. REFORME V DRŽAVAH V PREHODU (države srednje in vzhodne Evrope)

Prve spremembe v JS:

- uvajanje demokratičnih oblik nadzora delovanja državne administracije (upoštevanje zakonodaje pri delovanju in izvajanje predpisov, da veljajo za vse enako);
- sprememba kulture delovanja in drugačne vloge JS.

### 4 faze reform

1. *Transformacija*: stare zakonske, politične, socialne in ekonomske okvirje nadomesti nova struktura (večstrankarski sistem, redne volitve, lokalne skupnosti, spremenjena vlada, ekonomske reforme).
2. *Konsolidacija*: politični sistem se stabilizira in daje možnosti za privatizacijo, denacionalizacijo in uvajanje tržnih elementov.
3. *Modernizacija*: uvajajo se procesi reforme JS, ki spreminjajo vlogo javnih institucij (reorganizacija, deregulacija).
4. *Adaptacija*: pripravljajo se ukrepi za merjenje učinkovitosti in uspešnosti delovanja JS kot posledica priprav za vključevanja v EU (izpolnjevanje zahtev EU na področju zakonodaje, administracije in regulacije).

## 6. REFORMA V SLOVENIJI

Začrtana je od leta 1997: - reforma DU in lokalne samouprave ter javnih služb,  
- reforma varstva pravic posameznikov,  
- reforma položaja in usposabljanje javnih uslužbencev.

### a) Cilji strategije reforme javne uprave v RS

- delegacija (prenos) pristojnosti (fleksibilnost),
- uvajanje nadzornih mehanizmov (uveljavljanje odgovornosti),
- konkurenčnost in možnost izbire,
- usmerjenost javnih služb k uporabnikom,
- upravljanje človeških virov (izboljšanje položaja javnih uslužbencev),
- uporaba informacijske tehnologije,
- izboljšanje pravne regulative (ureditve),
- krepitev usmerjevalne in spremljevalne funkcije centra upravnega sistema.

### 1. Normativni projekti reforme (spremembe zakonov za uresničevanje ciljev):

- racionalna organizacija DU,
- boljše izkoriščenost delovne sile,
- uvajanje notranjega trga delovne sile,
- večja samostojnost upravnih menedžerjev,
- hitrejši in bolj učinkoviti upravni postopki,
- ločitev polit. in uradniških položajev v DU.

Bolj konkretne ukrepe predstavljajo podzakonski akti, ki naj bi vplivali na:



2. **Organizacijske projekte reforme:** - manj toge org. strukture organov DU,  
- decentralizacija funkcije izvrševanja,
3. **Informacijske projekte reforme:** - standardizacija upravnih postopkov,  
- informatizacija procesov,
4. **Izobraževalne projekte reforme:** - kakovosten odnos do uporabnikov in strank.

**b) Razvoj kakovosti učinkovitosti in uspešnosti javnega sektorja**

- + *Nacionalni program kakovosti RS (1993)* – temeljni dokument za doseganje kakovosti;
- + *Politika kakovosti državne uprave (1996)*;
- + *Uredba o načinu poslovanja organov javne uprave s strankami (2001)* – poglobitni ukrep na področju uvajanja kakovosti v JU (standardi poslovanja s strankami na podlagi dobre prakse organov pri doseganju odličnosti poslovanja);
- + *Upravna inšpekcija za nadzor nad spoštovanjem izvajanjem uredbe* (uvaja obvezno letno ugotavljanje zadovoljstva strank in zaposlenih v skladu z enotno metodologijo)
- + *Postopno uvajanje standardov uredbe* (2001 testno v 14 izbranih UE, 2002 začne veljati za vse organe DU).

**c) Cilji Anti-birokratskega programa**

- zmanjšanje stroškov pri odpiranju novega podjetja,
- skrajšanje časa za odpiranje novega podjetja,
- odprava administrativnih ovir za hitrejšo rast malih in srednje velikih podjetij,
- sistem zaposlovanja v malem gospodarstvu, ki omogoča zadostno fleksibilnost malih podjetij in primerno stopnjo soc. varnosti delavcev.

**d) Certifikat standardov ISO 9000**

Standardi se nanašajo na kakovostno upravljanje v zasebnem sektorju, vendar se lahko pridobi tudi na področju JU, kadar gre za managerski pristop k upravljanju JS.

Kakovost uprave je definirana kot:

- skladnost delovanja s sprejetimi predpisi,
- skladnost delovanja s pričakovani državljani kot strank DU.

Certifikat ISO 9000 pa hkrati pomeni tudi skladnost delovanja z zahtevami mednarodnega standarda.

Javnost pričakuje več odprtosti, boljšo kakovost storitev in reševanje vse bolj zapletenih problemov, ne da bi pri tem izgubila obstoječe socialne pravice. Zato JU potrebuje stalne razvojne programe in reforme. Za njihovo večjo učinkovitost, je vse bolj pomemben obstoj medsektorskih enot za podporo izvajanju reform.

Oddelek za reformo JU pri zvezni avstrijski vladi je želel dobiti pregled nad temi podpornimi enotami in njihovim delom, zato je razposlal vprašalnik po državah članicah EU, na katerega je odgovorilo 20 držav (med njimi tudi Slovenija). Rezultati glede organiziranosti podpornih enot, njihovih nalog in dejavnikov njihove uspešnosti so naslednji:

**a) Organizacija (organizacijska struktura)**

1. Organizacijsko so podporne enote (oddelki za reformo in razvoj JS) v različnih državah umeščene in podrejene različnim resorjem:
  - predsedniku vlade (Italija, Irska, Poljska) – 25%
  - ministrstvu za finance (Francija, Finska, Švedska) – 20%
  - ministrstvu za javno upravo (Slovenija, Španija, Luxemburg, Bolgarija),
  - ministrstvu za notranje zadeve in javno upravo / ministrstvu za finance in javno upravo.
2. Delujejo v obliki:
  - oddelka v ministrstvu (65%),
  - direktorata (20%),
  - samostojnega ministrstva za reformo JU (10%)
  - agencije (5%).
3. Število zaposlenih:
  - do 100 zaposlenih (55%),
  - preko 250 zaposlenih (samostojna ministrstva za JU).

**b) Trenutne naloge**

- oblikovanje strategije za implementacijo javnih politik in ciljev,
- nenehno izboljševanje postopkov (modernizacija, inovativnost in e-uprava),
- izboljševanje upravljanja z resursi.

**c) Dejavniki uspešnosti**

Na uspešnost dela podpornih enot vplivajo:

- sodelovanje med dejavniki vpliva (politična volja, prioritete) in ustreznimi strukturami;
- stalna komunikacija z odgovornimi osebami in tistimi, na katere se ukrepi nanašajo;
- uporaba znanja in izkušenj strokovnjakov;
- odprtost in preglednost (transparentnost);
- odlični eksperti in organizacija.

**Kako se namerava Nicolas Sarkozy izogniti sporu s sindikati glede reform?**

Sarkozy si prizadeva ukiniti privilegije pri upokojevanju v JS, kar ni uspelo tedanjemu predsedniku vlade pred 12 leti. Take privilegije uživa 1,6 milijona ljudi, čeprav razlogi zanje ne obstajajo več (benificirana del. doba zaradi težkih pogojev dela: strojevodje-vlakovodje kot kurjači lokomotiv, ki je lahko upokojijo pri 50-ih).

Sarkozy se zavzema za vzpostavitev enakosti in ukinitvev privilegijev, zato naj bi pokojninski sistem JS v letu 2008 postal del splošnega pokojninskega sistema.

Ob tem tudi napoveduje:

- 1) Reformo prava delovnih pogodb (pogodb o zaposlovanju);
- 2) Zaostritev pravil na področju socialnih pravic;
- 3) Reformo sistema zdravstvenega zavarovanja.

Z napovedjo ukinitve privilegijev so železničarski sindikati napovedali stavko, javno mnenje pa je ukinitvi naklonjeno (75% vprašanih). Sarkozy želi preprečiti stavko, saj se zaveda njenih negativnih posledic, zato je povabil vodje sindikatov na pogajanja in jih skušal prepričati, da je pripravljen na njihove predloge in se o njih pogajati.

Pri tem obstaja dvom o njegovi pripravljenosti na pogajanja s sindikati, saj analitiki menijo, da čaka na trenutek, ki bo primeren za barantanje pri ukinitvi privilegijev za hitrejše upokojevanje v zameno za višje pokojnine. S tem bi lahko povzroči nove težave za javne finance.

## VII. CENTRALIZACIJA IN DECENTRALIZACIJA JAVNEGA SEKTORJA

Prestrukturiranje in decentralizacija JS sta namenjeni izboljšanju ekonomičnosti in konkurenčnosti nacionalne ekonomije, ki sta odvisni od narave JS (birokratska narava). Povečevanje konkurenčnosti zahteva:

- *večji nadzor nad delovanjem JS* (razbremenitev gospodarstva, racionalna uporaba proračuna),
- *večjo avtonomijo JS* (izboljšanje učinkovitosti, uspešnosti in kakovosti JS).

### ***Ključni elementi strategije za povečanje konkurenčnosti:***

- opredelitev prioriternih področij in njihovega proračunskega deleža,
- opredelitev medsebojnih vplivov vladnih ukrepov v družbi,
- sprememba strukture organizacije javne uprave,
- sprememba državnih organizacij v državna ali javna podjetja (manjše administrat. enote),
- spodbujanje uvajanja novih metod vodenja in upravljanja s sredstvi (managerske metode upravljanja).

### **1. PRESTRUKTURIRANJE (STRUKTURNE SPREMEMBE)**

- spremenjena vloga države pri koordinaciji in nadzoru jav. storitev za večjo druž. blaginje;
- obseg administracije in št. organiz. enot;
- ravnotežje med strukturnimi spremembami in spremembami upravljanja in vodenja;
- ravnotežje med decentralizacijo in centralizacijo;
- izbira primernih modelov za delovanje organizacij JS.

### **2. DECENTRALIZACIJA**

Prekomerna centralizacija je znak "administrativno-birokratske kulture" v kontinentalnih upravnih sistemih, kjer zakoni in norme določajo položaj in funkcije zaposlenih v upravi (isti ljudje določajo politiko in odločajo o obsegu javnih storitev), centralna vlada pa želi ohraniti dominantno vlogo zaradi zunanjih pritiskov (globalna konkurenca).

Zato je reforma (sprememba) JS usmerjena v proces decentralizacije (nova politika upravljanja, ugotavljanje rezultatov, vključevanje elementov tržnega sistema, usmerjenost k uporabnikom).

### ***Značilnosti uvajanja novih metod vodenja in upravljanja s sredstvi***

- uporaba elementov tržnega mehanizma (konkurenčni razpisi, oddaja del zunanjim izvajalcem);
- proračunsko financiranje, ki upošteva rezultate (upravljanje na osnovi pogodb, osredotočenje na rezultate);
- možnost uporabe sredstev, ki izhajajo iz racionalizacije poslovanja;
- možnost stimulacije za učinkovito in uspešno delo zaposlenih (dohodki zaposlenih odvisni od doseženih rezultatov).

### **a) Vrste decentralizacije v javnem sektorju**

#### **1. Centralizirana-decentralizacija**

- povečanje operativne avtonomije ter pristojnosti in odgovornosti vodstvenim delavcem (prepuščen nadzor nad potrebnimi viri za poslovanje),
- delovanje sistema prisile in spodbud za učinkovito in strokovno delovanje,

- center ohranja nadzor nad ključnimi strateškimi vprašanji (razdelitev virov organiz. enotam, cilji in pravila delovanja).

## **2. Decentralizacija**

- močan globalni centralni nadzor (strateška decentralizacija),
- povečana avtonomija in dobro opredeljene odgovornosti nižjih organiz. enot za izvedbo svojih aktivnosti (upravljalne pristojnosti pri uporabi in pridobivanju finančnih sredstev, zaposlovanju, nagrajevanju zaposlenih).
  - + *Zunanja decentralizacija*: prenos nalog izven dotedanjih vladnih organizacij;
  - + *Notranja decentralizacija*: povečana avtonomija obstoječih organiz. enot.

Trend v svetu je ustanavljanje organiz. enot (agencije) znotraj JS, ki zagotavljajo storitve in niso neposredni del DU. Nanje centralne enote (vlada, ministrstva) prenesejo del funkcij in pristojnosti za sprejemanje odločitev (redistribucija funkcij in pristojnosti). Tak način decentralizacije omogoča večjo fleksibilnost in avtonomijo organiz. enot pri sprejemanju odločitev o uporabi virov in organizaciji dela za povečanje učinkovitosti in boljšega zadovoljevanja potreb uporabnikov.

### **b) Prednosti decentralizacije**

- zagotavljanje bolj učinkovite porabe virov v družbi (davčna decentralizacija),
- povečanje legitimnosti lokalnih oblasti, ki lažje upoštevajo potrebe in želje volivcev,
- znižuje stroške upravnega nadzora in povečuje učinkovitost politike centralne vlade,
- lahko zmanjša primanjkljaj državnega proračuna, če lok. skupnosti pridobijo pristojnosti za določene storitve, ne pa tudi sorazmernih finančnih virov.

## **3. AVTONOMIJA V JAVNEM SEKTORJU**

### **a) Operativna avtonomija**

Je relativna samostojnost organiz. enot pri upravljanju s finančnimi in človeškimi viri ter pri urejanju notranje organizacije delovanja, kar jim zagotavlja:

- večjo fleksibilnost pri porabi proračunskih sredstev ob koncu leta (prenos neporabljenih prorač. sredstev v naslednje prorač. leto; izposoja sredstev iz proračuna);
- možnost konsolidacije različnih virov v skupnem proračunu (prelivanje sredstev in njihova optimalna uporaba);
- pravico do uporabe dela ali vseh prihrankov (racionalno poslovanje prorač. uporabnika);
- možnost ustvarjanja in pravica porabe dodatnih dohodkov (komercializacija storitev JS);
- fleksibilnost in samostojnost pri spreminjanju organizacijske strukture in pri politiki zaposlovanja pod določenimi pogoji.

Vodstvo organizacij

- sodeluje pri strateškem načrtovanju, določa finančne zmožnosti, raven finančnih rezerv, predvideva tveganje, načrtuje vire
  - zagotavlja pravočasen nadzor stroškov in cost-benefit analize posameznih storitev.
- Zato potrebuje dober infor. sistem, ki omogoča vpogled v podrobnosti poslovanja.

### **Primer: "Podjetizacija" bolnišnic kot najdražji del države blaginje**

Učinkovitejša in racionalnejša alokacija virov na tem področju lahko razbremeni javne izdatke, zato nekatere evropske države decentralizirajo in povečujejo avtonomijo bolnišnic:

- učinkovitejša prerazdelitev funkcij med državnimi organi in nedržavnimi subjekti (zdravniki, vodstvo in kritična javnost - uporabniki);
- krepitev administrativnega in profesionalnega nadzora;

- financiranje po produktu, ki ga bolnišnice ponudijo, in ne na podlagi potrošenih proizvodov.
- Bolnišnice v RS so pretežno vladne ustanove, ki jih vodi ustrezno ministrstvo, proces privatizacije pa ovirajo samoplačniške ambulante v javnih bolnišnicah.

#### **b) Strateška avtonomija**

Odvisna je od področja dejavnosti, storitev in uporabnikov. Zagotavlja večjo operativno avtonomijo organiz. enot na nižjih ravneh in večji centralni nadzor nad upravljanjem in strategijo njihovega delovanja:

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

Organizacijske enote JS aktivno sodelujejo na način:

- vključevanje v konzultacije o vsebini in ciljih njihovega delovanja,
- vključevanje v dogovarjanje,
- pravica za enostransko določanje vsebine in ciljev svojega delovanja.

#### **4. DELITEV PRISTOJNOSTI IN FINANČNIH VIROV PRI ZAGOTAVLJANJU JAVNIH STORITEV MED RAZLIČNIMI NIVOJI**

Je pomembno vprašanje pri reformi JS, saj prekomerna centralizacija prej ali slej zahteva spremembo v smeri decentralizacije (prenos pristojnosti na nižje ravni), učinkovita ekonomska politika pa nasprotno tendenco prenosa pristojnosti na višji nivo.

Gre za iskanje optimalne stopnje centralizacije oz. decentralizacije na področju zagotavljanja in financiranja javnih storitev zaradi:

- ekonomije obsega,
- naraščanja neenakosti zaradi ekonomskega razvoja (razslojenost),
- učinkovitosti porabe relativno redkih storitev
- dosegljivosti storitev,
- obsega in kakovosti storitev.

Za uspešno reformo JU je potrebno nameniti pozornost racionalni porabi proračunskih sredstev.

Slovenijo je država, ki ima težave s proračunsko porabo (proračunski primanjkljaj) in deležem JS v BDP (znižanje nekaterih prihodkov zaradi vstopa v EU, lastninsko preoblikovanje gospodarstva, prestrukturiranje gospodarstva, denacionalizacija, uvajanje tržnih meril na različnih področjih družbe in prilagajanje EU).

V RS obstaja visoka stopnja nezaposlenosti, razslojevanje družbe (revni bogati), nesorazmerje med št. zaposlenih in št. upokojenih, neenakost pri dostopu do nekaterih storitev JS (zdravstvo, šolstvo), povečevanje razlik v ekonomski razvitosti med lok. skupnostmi, kar povzroča nove in višje zahteve do proračuna (socialni transferji, finančne pomoči, nadomestila in investicije).

#### **5. SPREMEMBE V EVROPSKI UNIJI**

Evropska komisija je na podlagi izkušenj razvitih držav sprejela osnovna stališča pri prilagajanju JU v državah kandidatkah:

- *fleksibilni nacional. programi modernizacije uprave*, prilagojeni upravni kulturi vsake države,

- *projektno vodenje reforme* (oblikovanje, vrednotenje, nadzorovanje),
- *krepitev mehanizmov revizije in kontrole*,
- *stalna izmenjava izkušenj*.

### **Pogoji za posodobitev javne uprave**

- *omejena uporaba uspešnih načinov zasebnega sektorja v skladu s posebnostmi JS*,
- *zunanj pritisk na JU*, da se spreminja, posodablja in postaja učinkovita (kakovostne storitve),
- *celovitost pri načrtovanju in izvajanju projekta*, ki vodi k celovitim spremembam in ciljem,
- *vključitev vseh potrebnih prvin prenove* (boleči ukrepi: privatizacija, povečana odgovornost, odprava nepotrebnih del. mest),
- *politična volja in podpora spremembam*,
- *zaupanje in volja zaposlenih v upravi*.

Pri reformi JU je večina držav namenila posebno pozornost področju javnih financ (zmanjšanje prorač. primanjkljaja) in uvajanju ekonomskih kriterijev v delovanje JS.

## **6. SPREMEMBE V SLOVENIJI IN DECENTRALIZACIJA**

- + *Relativno enakomeren razvoj v 70. in 80. letih* (razvoj mestnih centrov in podeželja je enakomerno z manjšimi in sprejemljivimi razlikami);
- + *Centralizacija gospodarskega razvoja ter centralizacija ekonomske moči in političnega vpliva* (koncentracija in centralizacija kapitala, delovnih mest ter ekonomske in politične moči → velike spremembe v družbi, med druž. skupinami ter med centri in ostalimi deli države → nezaupanje in slab konstruktiven dialog);
- + *Centralna državna oblast* (zadrži večino prihodkov in zagotavlja večino storitev; manjša finančna avtonomija lok. skupnosti → večja finančna odvisnost od držav. proračuna in politično odvisnost od države; močan finančni in tehnični nadzor nad njihovim delovanjem);
- + *Delna decentralizacija* (zmanjša primanjkljaj držav. proračuna, poveča legitimnost lokalnih oblasti, ki bolje poznajo potrebe prebivalcev, zagotavlja učinkovito porabo virov v družbi, ravnotežje med optimalnim upravljanjem in nadzorom);
- + *Ustanavljanje regij* (vmesna raven med državo in lok. skupnostmi, kjer gre za prerazporeditev politične moči, ki je lahko učinkovita in vplivna z ustrezno ekonomsko in finančno močjo).

V Sloveniji največji odpor do centralizma na področju lokalnih skupnosti (razdrobljenost občin), ki želijo ohraniti oz. pridobiti več pristojnosti in finančnih sredstev za zagotavljanje storitev za lastne potrebe.

## **7. STOPNJE CENTRALIZACIJE V RAZLIČNIH DRŽAVAH**

Kazalca centralizacije v javnem sektorju kažeta odvisnost lok. skupnosti od države pri zagotavljanju javnih storitev in njihovem financiranju.

### **a) Delež porabe države v skupni porabi države in lokalnih skupnosti**

Kaže stopnjo centralizacije pri zagotavljanju javnih storitev.

V zadnjih 40 letih je imela Nemčija najnižji povprečni delež (45%), kar pomeni, da ima najnižjo stopnjo centralizacije. Sledijo ji Nizozemska (64%), Velika Britanija (72%), Francija (77%), najvišjega pa dosega Belgija (82%), kar pomeni, da ima najvišjo stopnjo centralizacije.

## **b) Delež prihodkov države v skupnih prihodkih države in lokalnih skupnosti**

Kaže stopnjo centralizacije pri pobiranju davkov (davčna centralizacija).

V zadnjih 40 letih je imela Nemčija najnižji povprečni delež (55%), kar pomeni, da je bolj decentralizirano usmerjena država. Sledita ji Velika Britanija in Francija (88%), Belgija in Irska (okrog 90%), najvišji delež državnih davkov in dajatev pa je imela Nizozemska (96%), v kateri delež porabe lok. skupnosti očitno ni financiran iz davkov lok. skupnosti, ampak iz transferjev države.

Države v procesu reforme JS niso uporabile enakih ukrepov in postopkov, zato tudi ni enotnih vzorcev obnašanja. Iz njihovih ugotovitev in izkušenj pa je mogoče oblikovati ustrezno in optimalno politiko financiranja in zagotavljanja javnih storitev za posamezno državo (optimalna stopnja centralizacije odvisna od velikosti države, relativne poseljenosti, stopnje razvitosti, BDP).

### **1. Velikost in prebivalstvo**

Večje države s heterogenim prebivalstvom ter razlikami v stopnji razvitosti in naravnih pogojih z decentralizacijo JS in prenosom pristojnosti na lokalni nivo zagotavljajo le lažje prilagajanje specifičnim razmeram in boljše zadovoljevanje potreb (Nemčija, Francija), sicer pa porast št. prebivalstva celo bolj vpliva na višjo stopnjo centralizacije. Zato ni mogoče trditi, da bi morale imeti manjše države (Slovenija) višjo stopnjo centralizacije.

### **2. Bruto domači proizvod (BDP)**

Primarna razdelitev dohodkov povzroča večje razlike med prebivalstvom, zato je naloga države redistribucija dohodkov in transferi pomoči k skupinam z nižjimi dohodki. Enako država z intervencijami odpravlja razlike v ekonomskem razvoju različnih regionalnih področij in panog dejavnosti. Vendar pa kljub centralistični vlogi države ne moremo trditi, da naraščanje BDP zahteva višjo stopnjo centralizacije.

### **3. Mobilnost**

Gre za migracijo prebivalstva, pretok blaga in storitev ter dejavnikov proizvodnje. Visoka stopnja migracije omogoča občanom, podjetjem in investitorjem, da izberejo najboljšo lok. skupnost za svoje namene, kar kaže na večje razlike med področji in potrebo po večji centralizaciji javnih storitev. Raziskave so pokazale, da ni povezanosti med mobilnostjo in stopnjo centralizacije.

## **ENOTEN KAZALEC CENTRALIZACIJE (razmerje med porabo in davki)**

1. *Popolno centralizirana uprava* (država sama pobira davke in zagotavlja javne storitve);
2. *Popolna decentralizirana uprava* (lok. skupnosti same zagotavljajo vse javne storitve in pobirajo vse davke);
3. *Centralizirano obdavčenje in decentralizacija javnih storitev* (država pobira davke in lok. skupnostim zagotavlja ustrezna sredstva za zagotavljanje javnih storitev);
4. *Decentralizirano obdavčenje in centralizacija javnih storitev* (lok. skupnosti pobirajo davke, ki jih nakažejo državi, ki je odgovorna za zagotavljanje javnih storitev).

## **UPORABNOST IZKUŠENJ RAZVITIH DRŽAV**

- + Spremembe v javni porabi in obdavčenju so povezane in vplivajo na stopnjo centralizacije.
- + Lokalne skupnosti so odvisne od davkov na premoženje oz. nepremičnine.
- + Država ima monopol na davki na dohodke.



+ Vlade, ki dajejo prednost socialnim kriterijem in visoki stopnji enakosti, zagovarjajo večjo stopnjo centralizacije in obratno.

Obstoječo moč in vpliv centralnih enot je težko zmanjšati. Primer je uvedba pokrajin v Sloveniji, kje mora država prenesti del svojih pristojnosti na nižje ravni in jim zagotoviti tudi ustrezne finančne vire, da bo njihovo delovanje učinkovito. Gre predvsem za operativno decentralizacijo ob hkratni centralizaciji ciljev in kriterijev ter politične moči.

## **PREDLOG ZAKONA O PRENOSU NALOG V PRISTOJNOST POKRAJIN**

Spremembe Ustave 2006 so odprle proces decentralizacije JU s prenosom izvajanja državnih nalog na lokalne skupnosti in s tem uveljavljanje evropskega načela subsidiarnosti. S tem lahko država in tudi občine prenesejo del svojih pristojnosti in nalog na pokrajine (širše lok. skupnosti), kjer naj bi se te opravljale bolj smotrno in bližje državljanom, saj bi bile bolj prilagojene okoliščinam v posamezni pokrajini. S tem bi se lahko tudi bolje uresničeval vertikalni vidik načela delitve oblasti (decentralizacija in uresničevanje oblasti na nižji ravni samoupravnih lok. skupnosti).

Po Ustavi so pokrajine pristojne za opravljanje nalog širšega lokalnega pomena in zadev regionalnega pomena, ki so določene z zakonom. Z zakonom o pokrajinah se predvideva sprejem posebnega zakona, ki bi natančno določil, katere naloge in pristojnosti državnih organov ter naloge občin postanejo izvirne oz. prenesene naloge pokrajin (spremembe in dopolnitve področnih zakonov).

1. *Izvirne naloge:* lokalne zadeve širšega pomena in zadeve regionalnega pomena, določene z zakonom, ki jih je pokrajina sposobna opravljati (decentralizacija državne oblasti – prenos državnih pristojnosti);

2. *Prenesene naloge:* naloge v pristojnosti države, ki jih opravlja pokrajina zaradi bolj učinkovitega in racionalnega izvajanja (dekoncentracija državne oblasti – država ohrani popoln nadzor nad delovanjem).

Pokrajina kot širša lok. skupnost ima pravico in dolžnost, da ureja družbena razmerja na svojem območju in izvaja določene naloge iz svoje pristojnosti (deluje prek izvoljenih pokrajinskih organov, s predpisi ureja določena vprašanja, ustanavlja organe in organizacije za izvajanje nalog oz. jih zagotavlja na drugačne načine: dajanje koncesij).

### **Glavne naloge pokrajin**

#### *a) Regionalni razvoj*

Usklajevanje trajnostnega razvoja in izvajanje reg. razvojne politike na področju gospodarskega, socialnega, prostorskega, okoljskega, komunalnega razvoja in razvoja človeških virov (reg. razvojni program v skladu s Strategijo razvoja Slovenije). Vzhodna in Zahodna kohezijska regija imata možnosti za vključevanje v različne oblike čezmejnega in med-regionalnega sodelovanja ter sta upravičeni do različnih oblik pomoči iz evropskih strukturnih in kohezijskih skladov za reg. razvoj.

#### *b) Okolje in prostor*

Povezovanje in preverjanje sektorskih politik na ravni pokrajine ter usklajevanje prostorskega načrtovanja med občinami (pokrajinski prostorski načrti: cilji prostorskega razvoja, zasnove prostorskih ureditev; pokrajinski podrobni prostorski načrti: načrti prost. ureditve za pripravo projektov in pridobitev gradbenih dovoljenj).

#### *c) Promet*

Zakon o javnih cestah določa pokrajinske ceste kot javne ceste v lasti pokrajin, ureja njihovo vzdrževanje kot obvezno gosp. javno službo in določa enotna pravila za gradnjo,

vzdrževanje in varstvo pokrajinskih cest. Sredstva za vzdrževanje se zagotavljajo iz pokrajin, proračunov in drugih virov, če tako določa zakon.

*d) Gospodarstvo*

+ Načrtovanje razvoja turizma v skladu z Zakonom o spodbujanju turizma (promocija, razvoj, distribucija turističnih proizvodov), vodenje turistične politike pa ostaja na ravni države;

+ Aktivnosti s področja internacionalizacije podjetij in spodbujanja tujih informacij na področju tujih neposrednih investicij;

+ Rudarstvo (naloge, povezane s koncesijami, upravnimi dovoljenji, posegi v prostor, sanacije);

*e) Visoko šolstvo in znanost*

Sprejemanje in uresničevanje raziskovalnih in razvojnih programov in programov visokega šolstva pokrajinskega pomena, ki temeljijo na nacionalnih programih.

*f) Šolstvo in šport*

Naloge na področju srednjega in višjega šolstva, kjer si država pridržuje delno pristojnost (soglasja na odločitve pokrajin, večji nadzor). Zaradi predvidenih migracij šolajočih je predviden prilagojen sistem financiranja (poračunavanje – financiranje po glavi udeleženca izobraževanja).

Načrtovanje, gradnja in vzdrževanje za pokrajino pomembnih javnih športnih objektov. Sredstva zagotavljajo država, pokrajine in občine.

*g) Zdravstvo*

Zagotavljanje mreže javne zdrav. službe na sekundarni ravni (splošne bolnišnice, specialistična dejavnost) in usklajevanje zdrav. dejavnosti med občinami, ki zagotavljajo primarno raven. Glede na specifične potrebe prebivalstva na svojem območju sprejema in izvaja plan zdrav. varstva v skladu z nacionalnim planom zdrav. varstva.

*h) Delo, družina in socialno varstvo*

+ Organiziranje pomoči na domu, institucionalno varstvo odraslih invalidnih in starejših oseb, varstvo in zaposlitev pod posebnimi pogoji; soustanavljanje centrov za soc. delo in skrb za njihovo delovanje. Sredstva zagotavljajo država, pokrajine in občine.

+ Usklajevanje potreb po razvoju človeških virov ter predlaganje ukrepov in prednostnih vsebin aktivne politike zaposlovanja (svetovanje, pomoč pri iskanju zaposlitve, usposabljanju in izobraževanju brezposelnih).

*i) Kultura*

- prenos pokrajinskih in zgodovinskih arhivov;

- prenos kulturne infrastrukture in finančnih sredstev za delovanje 40 občinskih javnih zavodov (muzeji, gledališča, galerije);

- prenos sofinanciranja 10 območnih splošnih knjižnic;

- prenos obveznosti za strokovno, organiz. in administrat. podporo ljubiteljske kulture.

*j) Varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami*

Urejanje zaščite, reševanja in pomoči na svojem območju v skladu s sistemom organiziranja varstva pred nesrečami (vezni del med občinami in državo).

*k) Notranje zadeve*

Naloge na področju izvrševanja določenih pravic tujcev in beguncev (organizacija tečajev slov. jezika, izobraževanje in poklicno izobraževanje tujcev, zagotavljanje informacij za lažje vključevanje v družbo).

## **Regije v državah članicah Evropske unije**

Oblikovale so se na podlagi različnih zgodovinskih, političnih in drugih razlogov kot težnja po večanju administrativne in finančne samostojnosti lok. skupnosti, večji demokratizaciji in uresničevanju načela subsidiarnosti. Delujejo v 2 različnih oblikah:

- širše lok. skupnosti brez izvirnih samoupravnih pravic, upravnih nalog in izvirnih financ (posvetovalna in usklajevalna vloga med oblinami ter občinami in državo);

- širše lok. skupnosti kot teritorialne, politične in samoupravne enote.

Opravljajo zadeve, ki jih lahko bolje opravljajo lokalne oblasti od centralne oblasti, saj bolje poznajo razmere na svojem območju (socialna politika; izobraževanje: srednješolsko, odraslih; sekundarno zdravstveno varstvo: bolnišnice; kultura: gledališča, knjižnice, muzeji, koncertne dvorane; promet: ceste, mestni promet; regionalni razvoj; prostorsko planiranje). Centralna oblast na teh področjih le intervenira s splošnimi direktivami in zagotavlja enotno delovanje.

## **PREDLOG ZAKONA O FINANCIRANJU POKRAJIN**

Status samoupravne lok. skupnosti zagotavlja pokrajini finančno samostojnost (lastni viri financiranja, s katerimi na podlagi pokraj. proračuna samostojno upravlja) v skladu z načeli:

- sorazmerni z nalogami, ki jih določata Ustava in zakon;
- raznovrstni in prilagodljivi glede na stroške opravljanja nalog;
- zagotovljena je finančna izravnava ali drugi ustrezni ukrepi za finančno šibkejše (odpravljanje neenake porazdelitve možnih finančnih virov), ki ne sme zmanjšati svobode odločanja na področju nalog lok. skupnosti;
- medsebojno posvetovanje o načinu dodeljevanja prerazporejenih virov lok. skupnostim;
- subvencije in dotacije naj ne bodo strogo namenske za določene projekte.

Pri prenosu nalog iz državne pristojnosti na pokrajine je nujna tudi fiskalna decentralizacija, za opravljanje nalog iz državne pristojnosti, ki jih nanje prenese država z zakonom, pa država zagotovi ustrezna sredstva.

### **Izhodišča financiranja regionalnih oblasti:**

a) *Načela* – (samostojnost pri upravljanju, raznovrstnost / prilagodljivost virov, posvetovanje);

b) *Viri financiranja* – (vsaj 1 lastni vir kot del splošnih davkov; 25% davka od dohodka pravnih oseb, del dohodnine in trošarin, plačila za storitve javnih služb, prihodki od last. premoženja, sredstva države in skladov EU, zadolževanje);

c) *Transferji* – (urejeni po v naprej določenih pravilih in objektivnih kriterijih ter prilagojeni dejanskim potrebam za sofinanciranje nalog, programov in investicij pokrajin iz držav. proračuna in skladov EU zaradi širše javne koristi in spodbujanja skladnega reg. razvoja);

d) *Finančna izravnava* – (temelji na primerni porabi, ki se ugotovi za vsako pokrajino posebej glede na št. prebivalcev, št. starih od 15 do 24 let, št. starejših od 65 let, površino pokrajine, indeks razvitosti: gospodarska razvitost (BDP, DDV, dohodnina, št. del. mest), razvojna ogroženost (staranje prebivalstva, stopnja zaposlenosti in brezposelnosti), razvojne možnosti (doba šolanja, komunalna opremljenost).

e) *Zadolževanje* – (dostop do trga kapitala in zadolževanje v skladu z zakonom za kritje investicij, če so sposobne vračati posojila iz lastnih prihodkov).

## VIII. EVROPSKA UNIJA IN JAVNI SEKTOR

### A) ZNAČILNOSTI EVROPSKE UNIJE

#### 1. 4 FAZE INTEGRACIJSKEGA PROCESA

1. *Pariški sporazum o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo* (1951/52);
2. *Rimska pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti* (EGS) in *Evropske skupnosti za jedrsko energijo* (1957/58);
3. Pogodbe o pridružitvah novih članic:
  - *Maastrichtska pogodba o ustanovitvi EU* (1992/93),
  - *Amsterdamska pogodba o ustanovitvi EU* (1997/99),
  - *Pogodba iz Nice* (2001);
4. *Evropska ustava* (2004)

#### 2. STRUKTURA EVROPSKE UNIJE

Skutno delovanje držav članic se deli na 3 stebre:

- I. stebel EU:**
- področje kmetijstva,
  - spodbujanje razvoja manj razvitih regij (regionalni skladi),
  - spodbujanje projektov raziskav in razvoja,
  - oblikovanje skupne socialne politike,
  - oblikovanje gospodarske in denarne unije (GDU),
  - področje varovanja okolja;
- II. stebel EU:**
- skupna zunanja in varnostna politika (WEU);
- III. stebel EU:**
- področje sodstva,
  - prost pretok ljudi znotraj EU,
  - nadzor zunanjih meja,
  - področje notranjih zadev
  - imigracijska politika,
  - boj proti terorizmu ter kriminalu.

#### 3. USTANOVE EVROPSKE UNIJE

Države članice EU prenesejo del svoje suverenosti na neodvisne ustanove, ki zastopajo nacionalne in skupne evropske interese in v skladu z njimi sprejemajo odločitve.

##### a) Svet EU

- sestavljajo ga ministri držav članic EU, pristojni za področje, ki se obravnava na srečanju (zunanji minister vsake države članice je vodilni predstavnik članice v EU);
- predstavlja države članice in sprejema zakonodajo EU (uredbe, direktive in odločbe);
- zakonodajno funkcijo si deli z Evropskim parlamentom (skupni nadzor nad proračunom);
- potrjuje mednarodne pogodbe in sporazume, ki jih sklene Evropska komisija;
- usklajuje gospodarske politike držav članic;
- odločitve sprejema s soglasjem (sprejem novih članic), kvalificirano in navadno večino (FR – 29 glasov, NL – 13 glasov, AU – 10 glasov, SLO – 4 glasovi);
- vse pol leta mu predseduje druga država članica po sistemu rotacije;
- za tehnične in operativne zadeve skrbi Generalni sekretariat s sedežem v Bruslju.

### **b) Evropski svet**

- sestavljajo ga predsedniki držav ali vlad držav članic EU;
- sestaja se na rednih zasedanjih 2x na leto v predsedujoči državi, kjer sodelujeta tudi predsednik Evropske komisije in predsednik Evropskega parlamenta;
- sprejema pomembnejše politične pobude in rešuje pomembna sporna vprašanja;
- obravnava pomembna mednarodna vprašanja in usklajujejo stališča v okviru skupne zunanje in varnostne politike EU.
- razlikuje se od Sveta Evrope, ki je neodvisna mednarodna organizacija (Strasbourg) in se zavzema za uveljavljanje člov. pravic in temelj. svoboščin na različnih področjih.

### **c) Evropski parlament**

- izvoljen na neposrednih splošnih volitvah v državah članicah vsakih 5 let in je sestavljen iz 732 poslancev (N–99, NL–25, SLO–7 poslancev), razdeljenih po evropskih polit. skupinah;
- sestaja 1 mesečno na plenarnih sejah v Strasbourgu (20 odborov deluje v Bruslju);
- zastopa interese državljanov EU (najbolj demokratičen okvir javne razprave v EU);
- skupaj s Svetom EU sprejema zakonodajo (uredbe, direktive);
- potrjuje neobvezne izdatke v evropskem proračunu, ki ga pripravi Evropska komisija;
- izvaja demokratičen nadzor EU.

### **d) Evropska komisija**

- neodvisna in strokovna institucija, ki zastopa interese EU kot celote;
- pripravlja predloge zakonodajnih aktov;
- opravlja izvršilno funkcijo (izvajanje zakonodaje in proračunske politike, sprejemanje podzakonskih aktov EU, delovanje javne uprave EU);
- predstavlja EU navzven (pogajanja z državami ne-članicami);
- skrbi za pravilno izvajanje pravil evropskega pravnega sistema;
- spodbuja evropske integracijske procese;
- sestavlja jo 25 komisarjev, ki jih predlagajo države članice (enakopravni položaj držav članic, demografska in geografska zastopanost delov EU) in jih potrdi Evropski parlament;
- komisarji skrbijo za splošne koristi in razvoj EU;
- Evropski parlament ji lahko z 2/3 glasovanjem izglasuje nezaupnico (odstop komisije).

### **e) Sodišče Evropskih skupnosti**

- svaka država članica je zastopana z 1 predstavnikom za dobo 6 let;
- skrbi za pravilno in dosledno izvajanje zakonodaje EU v državah članicah in v EU;
- pristojno je za pravilno razlago evropske zakonodaje;
- odloča o sporih, ki izhajajo iz ustanovitvenih pogodb ali sekundarne zakonodaje.

### **f) Računsko sodišče (1975)**

- svaka država članica je zastopana z 1 predstavnikom za dobo 6 let;
- preverja in revidira vse prihodke in odhodke na računih institucij in organov EU;
- nadzira proračunsko porabo EU in finančne operacije, ki niso vključene v proračun.

## **4. SVETOVALNI ORGANI**

Sklepi svetovalnih organov EU niso pravno obvezujoči.

### **a) Odbor za gospodarske in socialne zadeve – OGSZ**

- posvetovalni organ na področju širših družbenih in gospodarskih vprašanj;

- sestavljen je iz predstavnikov delodajalcev, delavcev in različnih interesnih skupin;
- izdaja mnenja, ki jih morata Svet EU in Evropska komisija upoštevati pri pripravi nekaterih zakonodajnih predlogov, preden ga sprejmeta.

#### **b) Odbor regij (1994)**

- svetuje Svetu EU in Evropski komisiji na področju regionalnih in lokalnih zadev;
- omogoča sodelovanje predstavnikov regionalnih oblasti pri oblikovanju integracijske politike v skladu s potrebami regij in lokalnih skupnosti.

#### **c) Evropska investicijska banka – EIB (1958)**

- največja multilateralna neodvisna institucija na področju dodeljevanja mednarodnih posojil;
- financira evropska integracijska prizadevanja;
- vzdržuje stike z gospodarskimi, zasebnimi in javnimi subjekti.

#### **d) Evropska centralna banka – ECB (1999)**

- ustanovljena za potrebe po enotni evropski valuti EURO;
- skupaj z Evropskim sistemom centralnih bank vodi denarno politiko EU;
- na njeno politiko države članice ne morejo vplivati.

#### **e) COREPER**

- sestavljajo ga veleposlaniki držav članic ali njihovi namestniki;
- pripravlja zakonske predloge in druge točke dnevnega reda za posebna srečanja Sveta EU (notranje operativne zadeve: socialne zadeve; zunanje zadeve in aktualna polit. vprašanja).

### **5. CILJ DELOVANJA EU**

Razlogi za povezovanje evropskih držav v EU:

- usklajen razvoj gospodarskih dejavnosti,
- nenehno in uravnoteženo širitev,
- večjo stabilnost,
- hiter dvig življenjske ravni,
- tesnejše odnose med državami članicami.

EU uresničuje cilje političnega in gospodarskega združevanja:

- prek oblikovanja enotnega trga,
- s približevanjem gospodarskih politik držav članic.

Splošni politični cilj – solidarnost se uresničuje s prostim pretokom oseb, blaga, storitev in kapitala ter z uveljavitvijo politike konkurence med podjetji (nadzorovanje tržnega delovanja podjetij, zaščita potrošnikov na enotnem trgu).

### **GOSPODARSKA DENARNA UNIJA**

Predstavlja nadgradnjo enotnega trga s poenotenjem valut držav članic z enotno evropsko valuto EVRO, pri čemer morajo države članice izpolnjevati določene kriterije

- trdne cene in omejeno inflacijo,
- omejen proračunski primanjkljaj (do 3% BDP),
- trdnost menjalnih tečajev.
- določene obrestne mere,
- omejen javni dolg,

### **6. PRORAČUN EVROPSKE UNIJE**

#### **a) Temeljna načela proračuna EU**

1. *Enotnost:* - v proračun so vključeni vsi prihodki in odhodki EU, razen proračun Evropskega razvojnega sklada;
2. *Vsesplošnost:* - v proračunu so zbrani in prikazani vsi prihodki in odhodki EU.
3. *Letni proračun:* - proračun se sprejema za 1 leto (od januarja do decembra).
4. *Uravnoteženost:* - prihodki proračuna morajo biti izenačeni z odhodki.
5. *Ločenost:* - prihodki se načrtujejo glede na vir, odhodki pa glede na njihov namen.
6. *Enota izražanja:* - vsi zneski se izražajo v evrih.

#### **b) Postopek priprave in sprejema proračuna EU**

Postopek priprave proračuna za posamezno leto se začne januarja predhodnega leta in konča s sprejemom proračuna v decembru istega leta.

1. Evropska komisija pripravi osnutek proračuna in ga predloži Svetu EU.
2. Svet EU osnutek potrdi in ga predloži v obravnavo Evropskemu parlamentu.
3. Evropski parlament osnutek proračuna lahko dopolnili s povečanimi neobveznimi izdatki.
4. Svet EU popravi osnutek v skladu s predlogi EP in ga predloži parlamentu v 2. branje.
5. Evropski parlament v 2. branju lahko proračun sprejme ali zavrne.

#### **c) Prihodki proračuna EU**

- *prihodki iz skupne carinske stopnje in ostalih zunanje-trgovinskih pristojbin (13%),*
- *kmetijski prelevmani, premije in ostale pristojbine, zbrane prek zaščitnega sistema skupne kmetijske politike (2%),*
- *deleži v prilivih od DDV vsake članice (15%),*
- *deleži BNP držav članic na osnovi razvitosti in zmožnosti države članice (69%)*
- *ostalo in presežki iz preteklih let (1%).*

#### **Ne-proračunsko financiranje dejavnosti**

EU si sposoja denar na kapitalnih trgih in oblikuje investicijski sklad, iz katerega ponuja jamstva in finančno pomoč projektom, ki so namenjeni skupnim interesom skupnosti.

#### **d) Izdatki proračuna EU**

##### **1. Obvezni izdatki**

- izhajajo iz podpisanih sporazumov in sekundarnih pravnih virov,
- potrjuje jih Svet EU,
- Evropski parlament lahko predlaga dopolnila v obsegu sprejetega proračuna.

##### **2. Neobvezni izdatki**

- namenjeni za izvajanje določenih politik EU (raziskovalna, regionalna politika),
- Evropski parlament razporeja sredstva in določa njihovo višino do določene meje.

#### **Skupine izdatkov (2004)**

- |                           |                                |
|---------------------------|--------------------------------|
| - kmetijstvo (42%),       | - strukturne dejavnosti (37%), |
| - notranja politika (8%), | - zunanja politika (5%),       |
| - administracija (5%),    | - predpristopna pomoč (1,5%),  |
| - kompenzacije (1%),      | - rezerve (0,5%).              |

#### **Nov finančni okvir EU**

Določa glavna področja proračunske porabe EU, ki upošteva širitev EU z novimi članicami (27 držav članic in 5 držav kandidat):

1. **Trajnostni razvoj:** - konkurenčnost za rast in zaposlovanje (raziskave, inovacije, izobraževanje, podpora enotnemu trgu, socialna politika),

- kohezija za rast in razvoj (sredstva za manj razvite države članice, regije, medsebojno sodelovanje regij);

**2. Ohranjanje in upravljanje naravnih virov:** - izdatki za izvajanje kmetijske politike,  
 - izdatki za izvajanje ribiške politike,  
 - izdatki za izvajanje okoljevarstvene politike;

**3. Notranje zadeve:** - državljanstvo, - svoboda, - varnost, - pravičnost;

**4. Zunanje zadeve:** - EU kot globalni partner, - predpristopni instrumenti,  
 - za politiko sosednih odnosov, - zmanjševanje revščine,  
 - rezerve (Evropski razvojni sklad);

**5. Administracija:** - stroški delovanja institucij, - pokojnine, štipendije.

## 7. DAVKI

EU urejanje davkov prepušča državam članicam v skladu s predpisanimi načeli:

1. *Pravila davčne nevtralnosti* (enako davčno obravnavo blaga, ne glede na izvor).
2. *Posredni davki* obdavčujejo potrošnje blaga in storitev (DDV, trošarine), kjer so znižane davčne stopnje možne le za določene vrste blaga storitev, vse davčne stopnje pa so omejene pri zniževanju (nižja stopnja do 5%, splošna stopnja do 15% odstotkov).
3. *Neposredni davki* obdavčujejo dohodke pravnih in fizičnih oseb in ne smejo vplivati na stroške oz. cene pri prodaji blaga in storitev (davek na dobiček podjetij, dohodnina).

Nižjo davčno obremenitev izkoriščajo nove države članice EU, ki izpad davčnega dohodka trpijo v upanju na povečanje konkurenčne prednosti oz. selitve industrije iz starih držav članic (avtomobilska industrija). Pri tem skušajo biti privlačnejše za tuje neposredne investicije, saj je pri njih potencialni dobiček manj obdavčen (nove – 10%-20%; stare – 28%-37%).

## 8. FINANČNI NADZOR

- preprečevanje nezakonite, nenamenske porabe javnega denarja, korupcije in goljufij;
- nadzor nad ekonomičnim, učinkovitim in uspešnim poslovanjem neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna.

### a) Notranji nadzor javnih financ EU

- izvaja ga Generalni direktorat za proračun
- znotraj držav članic je organiziran na različne načine kot stalen, celovit, samostojen in strokovno neodvisen nadzor (notranja kontrola, notranja revizija).

### b) Zunanji nadzor javnih financ EU

- izvajajo ga Računsko sodišče, Odbor za proračunski nadzor v EP in Evropska komisija;
- ugotavlja utemeljenost in zakonitost prihodkov in odhodkov uporabnikov proračunskih sredstev v skladu s sprejetim proračunom EU

## 9. SKUPNA KMETIJSKA POLITIKA

Temelji na načelih enotnosti trga (skupni trg), prednosti domače pridelave (tržno-cenovna zaščita) in finančne solidarnosti držav članic (skupni proračun).

### a) Cilji skupne kmetijske politike

1. Zagotoviti redno oskrbo z živili po primernih cenah,
2. Ohraniti ravnovesje med mestom in podeželjem,
3. Dvigniti storilnost v kmetijski pridelavi,
4. Primerno izrabiti naravne vire,
5. Varovati okolje in hkrati pridelovalcem zagotoviti primeren dohodek.



## **b) Struktura skupne kmetijske politike**

### **1. Skupna tržna ureditev**

- enotne interventne cene na trgu,
- skupno financiranje ukrepov (tržno cenovne podpore),
- skupna zunanja zaščita za stabilnost kmetijskih trgov.

### **2. Strukturna politika**

Oblikuje programe za spodbujanje konkurenčnosti v kmetijstvu ob sočasnem upoštevanju okoljevarstvenih ciljev skupne kmetijske politike:

- pomoč posodobitvi in prilagajanju kmetijske pridelave,
- spodbujanje razvoja podeželja (boljše življenjske razmere na podeželju).

Vsi ukrepi morajo biti usklajeni z ukrepi drugih politik (regionalna, socialna politika).

Z programom reforme skupne kmetijske politike Agenda 2000 je Evropska komisija vpeljala spremembe za stabilizacijo kmet. trgov s postopnim zniževanjem investicijskih cen in neposrednih plačil pridelovalcem (kompenzacija za izpad dohodka zaradi znižanja cen). Delovanje je bolj osredotočeno v podporo in razvoj podeželja (več sredstev za financiranje okoljevarstvenih programov in programov za zaščito živali) in usmerjenost politike k potrebam potrošnikov (pridelava izdelkov v skladu s potrebami trga).

## **10. KONKURENCA IN DRŽAVNE POMOČI**

EU z ustrežno politiko, da se v pogojih tržnega gospodarstva ohranjata svoboda izbire in enakost tržnih subjektov (varstvo potrošnikov: znižanje cen, povečanje izbire in dostopnost izdelkov).

Gre za zaščito skupnega trga pred omejevanjem konkurence:

- preprečevanje omejevanja sporazumov in prepoved zlorabe prevladujočega položaja,
- nadzor nad združitvami podjetij,
- odprava državnih monopolov,
- nadzor nad podeljevanjem državnih pomoči (finančne donacije, davčne oprostitve, kapitalske naložbe, ugodna posojila, jamstva).

EU pod določenimi pogoji (nizka življ. raven, pomoč za razvoj gosp. dejavnosti, soc. pomoč) dopušča določene vrste državne pomoči na podlagi izdanega dovoljenja Evropske komisije, sicer pa EU zagotavlja posamezne vrste pomoči:

- sektorske pomoči,
- horizontalne pomoči (za raziskave in razvoj, varstvo okolja, mala in srednje velika podjetja),
- regionalne pomoči.

## **11. REGIONALNA POLITIKA IN KOORDINACIJA STRUKTURNIH SKLADOV**

Od konca 80. let je EU 2X povečala sredstva za razvoj regij, ki gospodarsko zaostajajo za povprečjem v EU:

- za promocijo novih dejavnosti v industrijskih panogah, ki nazadujejo,
- za premagovanje dolgoročne nezaposlenosti,
- za pomoč mladim, ki iščejo prvo zaposlitev,
- za napredek kmetijstva,
- za pomoč revnim podeželskim regijam.

Sredstva dodeljuje preko posebnih skladov (Evropski sklad za regionalni razvoj, Evropski socialni sklad, Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad) in nadomešča ali podpira napore vlad, regionalnih in lokalnih oblasti oz. zasebnih vlagateljev (uresničevanje načela solidarnosti).

Za regionalno politiko EU namenja dobro 1/3 proračunskih sredstev, s katero si prek strukturnih skladov in kohezijskega sklada in z usklajevanjem regionalnih politik držav članic prizadeva za ukinitvev oz. ublažitev obstoječih regionalnih razlik med državami in posameznimi regijami.

#### **Slabosti regionalne strukturne politike EU so se pokazale v 90. letih:**

- zapleteni administrativni postopki (zamik dejanskih prejemkov iz skladov),
- omejena absorpcijska moč držav članic (neporabljena dodeljena sredstva),
- težave pri dokazovanju uporabe finančnih sredstev iz strukturnih / kohezijskih skladov,
- neustrezen nadzor strukturnih / kohezijskih skladov.

#### **AGENDA 2000**

Predstavlja reformo regionalne strukturne politike EU, saj določa nov okvir za enotno in usklajeno delovanje strukturnih skladov kot osnovnih instrumentov izvajanja te politike v EU in ureja temeljna načela njenega delovanja (koncentracija pomoči, jasne in natančne odgovornosti držav članic) ter cilje:

- prestrukturiranje manj razvitih regij,
- socialno in ekonomsko oživljanje regij s strukturnimi težavami,
- razvoj človeških virov.

Glede na širitev EU z novimi članicami, ki so večinoma slabše ekonomsko in socialno razvite, uvaja novo predpristopno pomoč državam kandidatkam (predpristopni strukturni / kmetijski instrument, preoblikovani instrument Phare), pri tem pa postavlja prioritete:

- pospeševanje gosp. rasti in ustvarjanje novih del. mest v najmanj razvitih članicah / regijah;
- doseganje reg. konkurenčnosti in zaposlenosti (prilagajanje gosp. in soc. spremembam);
- pospeševanje reg. sprememb in sodelovanja med regijami (pomoč regijam s tradic. industrijo, v gosp. zatonu, s starejšo in razkropljeno populacijo, slabše dostopnim).

## **12. SOCIALNA POLITIKA IN ZAPOSLOVANJE**

EU skuša z dejavno socialno politiko premostiti najočitnejše socialne razlike (Evropski socialni sklad):

- spodbujanje in odpiranje novih del. mest
- pomoč pri poklicni in geografski mobilnosti v številnih evrop. indust. panogah.

Socialni napredek omogočajo primerna skupna zakonodaja in politike, usmerjene v zagotavljanje socialnega in družbenega napredka v vsej skupnosti (enako plačilo za enako delo, direktive o zdravstvu in varnosti, Protokol o socialni politiki).

Evropski svet v Luksemburgu je določil skupno strategijo za aktivnejšo politiko na področju:

- poklicnega izobraževanja,
- pomoči pri ustanavljanju podjetij,
- izboljšanja socialnega dialoga.

## **B) ŠIRITEV EVROPSKE UNIJE**

EU se je širila 6X (2007 – Romunija in Bolgarija) predvsem zaradi:

- ekonomske fundacije, ki pospešuje medsebojno odvisnost in solidarnost,
- pravne zakonodaje (pravno obvezujoče pogodbe, natančno definirane naloge in pristojnosti institucij EU, vloga Sodišča Evropskih skupnosti)
- demokratični proces odločanja (kompromis in soglasje).

## **Strategija vključevanja**

- + Osnovni kriteriji za vključitev v EU (1993),
- + Predpristopna strategija (1994),
- + "Bela knjiga" – program za izpolnjevanje obveznosti notranjega trga, po katerem naj bi se ravnale pridružene članice pod nadzorom EU (podlaga za gospodarske reforme, prestrukturiranje industrije, izboljšanje blagovne menjave in trgovine),
- + Strategija za začetek pogajanja o članstvu (Komisija na podlagi vprašalnikov izdela mnenje o stopnji demokratizacije, sprejemu pravnega reda EU in uspešnosti gospodarskih reform),
- + Program Phare temelji na pridružitvenih sporazumih med EU in državami kandidatki za pomoč pri njihovem pridruževanju v EU pod določenimi kriteriji, ki spodbujajo gospodarske in socialne spremembe (stabilnost druž. in državnih institucij, delovanje tržnega gospodarstva, sposobnost prevzemanja obveznosti iz članstva).

## **C) ZNAČILNOSTI JAVNEGA SEKTORJA V EVROPSKI UNIJI**

EU temelji na evropskem socialnem modelu, za katerega je značilno:

### **a) Intenzivno in univerzalno pokrivanje osnovnega socialnega varstva**

Države članice EU povprečno namenijo okoli 1/4 svojega BDP za javne storitve (zdravstvo in socialno varstvo), kar je okoli 10 odstotnih točk več kot države zunaj Evrope. Znotraj držav članic EU obstajajo razlike v javni porabi (Švedska 1/3 BDP, Portugalska 1/5 BDP), zato tudi na strani davčnih prihodkov obstajajo razlike (države članice EU povprečno več kot 40%, Japonska in ZDA manj kot 30%).

### **b) Dobra povezanost med državo in soc. partnerji pri zaposlovanju in kol. pogajanjih**

EU ima stabilen sistem odnosov med delodajalci in delojemalci (kolektivne pogodbe). Socialni dialog poteka tudi na nadnacionalni ravni oblasti, ki omogoča doseganje različnih sporazumov (izboljšanje položaja soc. partnerjev pri odločanju o zaposlovanju in soc. politiki na ravni EU).

### **c) Sistem večje enakosti plač in dohodkovne strukture kot drugje v svetu**

S socialnimi transferji se zagotavlja socialna varnost:

- + Visoka soc. usmerjenost skandinavskih držav (Danska, Finska, Švedska) - države blaginje:
  - stopnja izdatkov za socialo nad 30% BDP (večji obseg in kakovost javnih soc. storitev),
  - delež državnih prihodkov nad 55% BDP.
- + Srednje visoka soc. usmerjenost celinskih držav (Francija, Nemčija):
  - stopnja izdatkov za socialo okoli 30% BDP,
  - delež državnih prihodkov med 45% - 50% BDP.
- + Manj soc. usmerjene južne države (Portugalska, Italija, Španija):
  - stopnja izdatkov za socialo med 20% - 25% BDP,
  - delež državnih prihodkov med 40% - 45% BDP.
- + Najmanj soc. usmerjena je Irska
  - stopnja izdatkov za socialo slabih 15% BDP,
  - delež državnih prihodkov 33% BDP.

RS je manj soc. usmerjena (izdatki za socialo slabih 26% BDP, državni prihodki 39% BDP).



- povečanje medsebojne trgovine (domača gospodarska rast, povečanje zaposlenosti);
- možnost soodločanja in sooblikovanja konkurence na notranjem trgu (izboljševanje konkurenčnosti domačih podjetij z novimi proizvodi in storitvami, z uporabo sodobnih tehnologij, z zmanjševanjem proizvodnih stroškov);
- boljši dostop do kapitala, opreme, znanja in tehnologij;
- nove možnosti izobraževanja in zaposlitve državljanov RS.

### c) **Stroški vključitve Slovenije EU**

#### 1. **Neposredni stroški**

- stroški prilagajanja strukturi EU (prilagajanje pravnemu redu EU, preoblikovanje DU, vstop v GDU, gradnja infrastrukture),
- stroški delovanja EU (prispevki držav članic v skupni proračun EU).

#### 2. **Posredni stroški**

- oportunitetni stroški vključitve v EU (prenos dela nacionalne suverenosti na institucije EU),
- stroški sprememb (tranzicija v razvito tržno gospodarstvo in socialno urejeno družbo, stabilizacija gospodarstva, izboljšanje konkurenčne sposobnosti, liberalizacija zunanje trgovine).

### c) **Evropski socialni "podmodeli" (podsistemi ESM)**

Tipi socialnih modelov posameznih držav članic EU:

#### 1. *Anglo-ameriški model* (Velika Britanija)

Poudarja aktivno politiko zaposlovanja in podporo družinam z otroki;

#### 2. *Skandinavski model* (Danska, Švedska, Finska)

Zagovarja aktivno politiko zaposlovanja, veliko vlogo države, zelo progresivno obdavčenje in visoko stopnjo zaposlenosti žensk (za Dansko je značilna velika fleksibilnost trga del. sile - relativno pogosto menjanje zaposlitve glede na povpraševanje po del. sili, kar prispeva k večji socialni varnosti).

#### 3. *Kontinentalni korporativni model* (Nemčija, Francija)

Poudarja močno vlogo podrobnega delovnega prava, kjer imajo pomembno vlogo kolektivne pogodbe kot del delovnega prava (90% pravic delavcev v Nemčiji urejajo kolek. pogodbe; zaposleni imajo pomembno vlogo pri upravljanju družb).

Večino socialnih javnih služb zagotavljajo nedržavne institucije (država le subsidiarno, kadar jih ne zagotavljajo nedržavne institucije). Stopnja zaposlenosti žensk je relativno nizka.

#### 4. *Mediterranski model* (Italija, Grčija, Španija)

Socialna varnost se financira preko prispevkov zaposlenih, kjer ni celotnega sistema varstva in ni garantirane minimalne plače oz. denarne pomoči. Sistem je prepuščen regionalni ravni (razlike po regijah znotraj države).

### d) **Evropski socialni "podmodeli" in strukturni izzivi**

Strukturne spremembe na trgu dela (tehnološki razvoj, spremembe na kapitalskem trgu, nove ekonomije: Kitajska, Indija) so tesno povezane s strukturo in stabilnostjo socialnih modelov:

1. *Sestava (struktura) socialnih modelov močno vpliva na učinkovitost, hitrost in stabilnost strukturnih sprememb* (slab model negativno učinkuje na nujne strukturne

spremembe in povzročajo odpor zoper reforme; dober model prispeva k večji motiviranosti zaposlenih za reforme, spremembo zaposlitve, izobraževanje).

2. *Hitrost strukturnih sprememb vpliva na stabilnost socialnih modelov* (veliki in hitri šoki zaradi reform (hitro naraščajo brezposelnosti), lahko ogrozijo delovanje obstoječega socialnega sistema).

### **e) Evropski socialni model(i) in nove članice EU**

Socialna vloga države (zagotavljanje socialne varnosti) se še bolj razlikuje v primerjavi zahodno-evropskih z vzhodno-evropskimi članicami.

Izdatki za socialno varnost v novih članicah so bili (2001) daleč pod povprečjem 15-erice držav članic EU (najnižji v Baltičnih državah (Litva, Latvija, Estonija) in v Irski, nato v Češki, Slovaški in Madžarski). Evropska komisija je na področju zaposlenosti v Evropi (2006) vse države članice razvrstila v 5 sistemov / modelov. Poleg že naštetih je uvedla še *Vzhodno-evropski socialni model* (Poljska, Madžarska, Češka, Slovaška, Slovenija in tudi Italija), za katerega je značilna nizka stopnja prilagodljivosti trga del. sile (nizka mobilnost delovnega trga, dolgotrajna obdobja brezposelnosti, nizka stopnja zaposlenosti starejših ljudi).

Glede na to, da ni enotnega evropskega socialnega modela, lahko države (članice srednje in vzhodne Evrope) izboljšajo svoje soc. modele, da vsaka od njih prevzame najboljše prakse in izkušnje držav članic iz zahodne Evrope in se tako izognejo njihovim napakam.

## **DENAR SE VRTI (MONEY-GO-ROUND)**

**Julij 2007**

### **Zakaj EU porablja milijone v bogatih državah?**

Članek govori o kohezijski politiki EU, ki predstavlja razdeljevalno shemo, preko katere se bo razdelilo več kot 1/3 proračuna EU (350 milijonov EUR) v 7 letih.

Sprva so se sredstva iz kohezijskih skladov pošiljala v manj razvite in revne predele (regije), kot pomoč, da bi ujele razvitejšie regije (direktna nakazila regijam, le redko vladam držav). Pojavile so se prve kritike v smeri, da želi EU tako zabrisati meje med državami, kar naj bi bila priprava za federalno Evropo (Evropo regij). Evro-skeptiki (nasprotniki EU) se sprašujejo, zakaj mora iti denar razvitejših članic za gradnjo ali posodabljanje infrastrukture v manj razvite nove članice (Madžarska, Poljska), če so v nekaterih delih razvitih članic javne službe tudi slabe (Anglija).

Tako razmišljanje je zgrešeno, če izhajamo iz zahteve EU, da država / regija za lasten razvoj zagotovi tudi lastna sredstva, ki se uporabijo skupaj s sredstvi iz kohezijskih skladov. Na tak način pridobijo celo več korist bogate članice EU, saj se poveča skupni enotni trg, kjer je več prostega pretoka kapitala, ljudi in blaga (več potrošnikov, novi trgi, manjši pritisk migracije del. sile v bogatejšie članice).

Napaka ni v tem, da gre denar preko kohezijskih skladov iz bogatejših v revnejše članice, ampak, da tudi bogatejšie članice iz kohezijskih skladov dobivajo ogromne zneske, ker imajo tudi same revnejše predele (južna Italija, vzhodni deli Nemčije). Zato so

Nizozemska, Švedska in Velika Britanija predlagale, naj bi bogatejše države same plačevale za razvoj lastnih revnejših predelov, vendar je bil njihov predlog zavržen.

Proračun EU za obdobje 2007-2013 vsebuje novo shemo razporejanja denarja v vse regije EU, tudi v bogatejših članicah, kjer je zanje predvideno preko 50 milijonov EUR. Evro-uradniki menijo, da morajo tudi prebivalci regij v bogatih državah čutiti sadove kohezijskih skladov in solidarnosti EU. Hkrati so prepričani, da gre za učinkovito porabo denarja po regijah, čeprav obstaja dvom, ki nakazuje na preveč administracije in birokracije. Svoje stališče zagovarjajo s tem, da mora biti iz projektov vlaganj denarja razvidno, da gre za evropske projekte.

Taka politika ni dobra, saj daje občutek, da je treba volivce v bogatih državah EU podkupiti z njihovim lastnim denarjem, da bodo priznali koristi svobodne trgovine in odprtih meja.

## **10. Finančni sektor se razvija, tveganja za finančno stabilnost so v RS trenutno nizka**

Bančni sistemi se vključujejo v svetovni trg. Zaradi zmanjševanja depozitne osnove se banke opirajo na zunanja posojila, da bi financirale rast kreditov doma. Raven zadolženosti gospodinjstev je nizka. Kljub tem trendom so kazalci bančne trdnosti stabilni.

### **11. Dolgoročno se pričakuje večji pritisk na bančni sistem, kar zahteva večji nadzor nad tveganji**

Hitra rast zadolževanja (jemanja kreditov) v bankah, še posebno podjetij, dviguje kreditna tveganja, zato delegacija priporoča večjo uporabo testov zdržljivosti za banke, večji nadzor nad bilancami podjetij ter vključitev preteklih dolgov v register kreditov. Treba bo nadzorovati razvoj cen nepremičnin in ravni zadolženosti gospodinjstev.

### **12. Uporaba prednosti sedanjih ugodnih trendov za odpravo šibkih točk, bi pomagala zagotoviti dolgoročno finančno stabilnost**

Za zmanjševanje tveganj zaradi navzkrižnega lastništva ter za izboljšanje transparentnosti upravljanja družb delegacija priporoča uvrstitev velikih bank in zavarovalnic na borzo, implementacijo pravil o članstvu v nadzornih svetih skladno z evropskimi normami in pospešeno privatizacijo. Vlada naj pripravi jasno strategijo za banke, v katerih bo še naprej obdržala odločilno vlogo.

### **13. Nadaljnji razvoj kapitalskih trgov in močnejši nadzor bi lahko pomagala odpraviti šibke točke v gospodarstvu**

Bolj raznolika ponudba finančnih produktov bi omilila kreditna tveganja in izboljšala dostop do lastniškega financiranja. Priporoča se vključitev vseh večjih podjetij na borzo in razvoj privatnih pokojninskih skladov. Načrtovana zakonodaja o skladih tveganega kapitala in sprememba zakona o investicijskih skladih bi prispevali k finančni prenovi in lastniškem financiranju malih in srednje velikih podjetij.

### **14. Strukturne reforme v finančnem sektorju bi lahko spodbudile produktivnost**

Deleži visokotehnoloških izdelkov v izvozu, izdelkov z dodano vrednostjo ter investiranje v informacijsko tehnologijo so v RS pod povprečjem EU. Razvoj kapitalskih trgov lahko spodbudi tehnološki razvoj in produktivnost.

### **15. Ohranjanje dolgoročne rasti zahteva večjo fleksibilnost trga delovne sile**

Nižje davčne obremenitve za delavce z nižjimi plačami, politika aktivnega staranja (kasnejša pridobitev pravice do pokojnine) in blažji zakonski pogoji za začasno zaposlovanje, bi spodbudili fleksibilnost trga delovne sile.

### **16. Zmanjšanje administrativnih ovir in hitrejše izvrševanje sodb (izvršb) za izboljšanje razmer pri podjetniški dejavnosti bi prispevala k večji gospodarski rasti**

Hitrejše izvajanje programa za odpravo sodnih zaostankov na področju izvršb in uvedba enotnega sistema registriranja podjetij (vse na enem mestu) bi morala zmanjšati administrativne ovire za podjetja. To bi privabilo tudi večje št. neposrednih investitorjev, kar pri spodbudilo učinkovitost in pospešilo proces privatizacije.



## X. EKONOMSKI UČINKI DAVKOV

JS za izvajanje svojih nalog potrebuje sredstva, ki jih na različne načine prispevajo državljani.

Gre za zniževanje zasebne porabe oz. transfer denarnih sredstev iz zasebnega v JS (državna poraba).

### 1. DELITEV PRIHODKOV JAVNEGA SEKTORJA

#### a) Davčni prihodki

So prihodki od vseh davkov in prispevkov za socialno varnost.

**1. Davki:** so obvezna dajatev (enostranski prisilni odvzem realnega dohodka), ko posameznik pri plačevanju ni deležen neposredne protiusluge države.

**2. Prispevki:** so obvezna dajatev, ko ima posameznik pri plačevanju določene pravice.

V RS se delež davčnih prihodkov v BDP od leta 1996 giblje okoli 40%, kar je značilno tudi za evropski prostor.

#### b) Nedavčni prihodki

So prihodki od različnih taks, pristojbin, sredstev od prodaje državnega premoženja, dobička javnih podjetij. So prostovoljna dajatev, za katero država neposredno ponudi svojo storitev. Velja za bolj pravično dajatev, saj državljani vedo, kaj so plačali (plačajo za storitev, ki jo potrebujejo).

Zavzemajo skromen delež vseh javnofinančnih prihodkov (v RS v letu 2003 nedavčni 6,3%, davčni pa 92,2%).

#### Trendi v zadnjih 10. letih na področju davčnih prihodkov

+ naraščanje davkov na dohodek in dobiček (13,2% → 13,5% BDP), zaradi ugodne gospodarske rasti, saj večina držav ne povečuje davčnih stopenj;

+ upadanje davkov na blago in storitve (4,5% → 4,1% BDP).

### 2. ŽELENE ZNAČILNOSTI DAVČNEGA SISTEMA

Zaradi prisilne narave davčnih prihodkov mora država oblikovati davčni sistem na določenih načelih, ki zagotavljajo zanesljiv, urejen in učinkovit sistem pobiranja davkov, ki čim manj posega v odločitve posameznikov in v ekonomski proces.

#### a) Pravičnost

+ Enakomerno porazdeljeno davčno breme med davčnimi zavezanci.

+ Vsak zavezanec mora prispevati pravičen delež k financiranju države.

#### b) Čim manjše poseganje v ekonomske odločitve

Pobiranje davkov pomeni poseganje v ekonomske odločitve, saj gre za odvzem realnega dohodka, ki posameznikom omogoča kupovanje dobrin. Zato naj bi uvedba nekega davka čim manj vplivala na njihove odločitve (o vrsti dobrine pri nakupu ali prodaji na trgu, o varčevanju, o zaposlovanju).

#### c) Čim manjši stroški pobiranja davkov in stroški izpolnjevanja davčnih obveznosti

- čim nižji stroški davčne uprave pri pobiranju, nadzoru in upravljanju davkov (čim manj davčnih stopenj, davčnih olajšav, možnosti za utajo davkov);

- čim nižji stroški zavezancev pri izpolnjevanju svojih davčnih obveznosti (elektronsko oddajanje dohodnine).













