

1. POGLAVJE - UVOD

Opredelite značilnosti sodobnega tržnega gospodarstva in vpliv na spremembe v javnem sektorju!

Značilnosti sodobnega tržnega gospodarstva:

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

Za sodobna gospodarstva je značilno, da temeljijo na tipu t.i. mešanega gospodarstva, kjer ima poleg trga pomembno vlogo tudi država oziroma javni sektor. Spremembe na področju uprave v razvitem svetu potekajo pod okriljem splošnega trenda razvoja industrijske družbe k postindustrijski družbi. Mehanizacija, nove oblike organizacije kot posledica delitve dela, naraščajoča produkcija javnih storitev, visoka specializacija in tehnična profesionalizacija so trendi, ki so značilni tudi za delo v javni upravi. Postindustrijska družba je namreč »družba storitev«. Razvoj na področju izobraževanja in raziskav vodi k razmahu kvartalnega sektorja. Izrazi »informacijska družba«, »družba prostega časa« in »družba tveganja« očitno kažejo novosti in spremembe s katerimi se mora soočiti tudi administracija.

Javna uprava je v porastu zaradi pomanjkljivosti ekonomsko – tržnega mehanizma na področju javnih storitev. Projekti morajo vsebovati vse vidike reforme: pravni, upravni, organizacijski, ekonomski oz. finančni in informacijski vidik. Šele celovitost pristopa zagotavlja optimalne rezultate. Učinkovitost in dobro organiziran javni sektor je tudi v interesu gospodarstva.. Stara poudarjeno regulativna vloga države se umika njeni novi, partnerski vlogi, kjer država skupaj z vsemi drugimi družbenimi podsistemi kot enakopravna partnerica skrbi za uspešen razvoj vsega sistem. Na rast javnega sektorja v splošnem vplivata dve skupini vzrokov: povečujejo se zahteve do države in povečujejo se potrebe države.

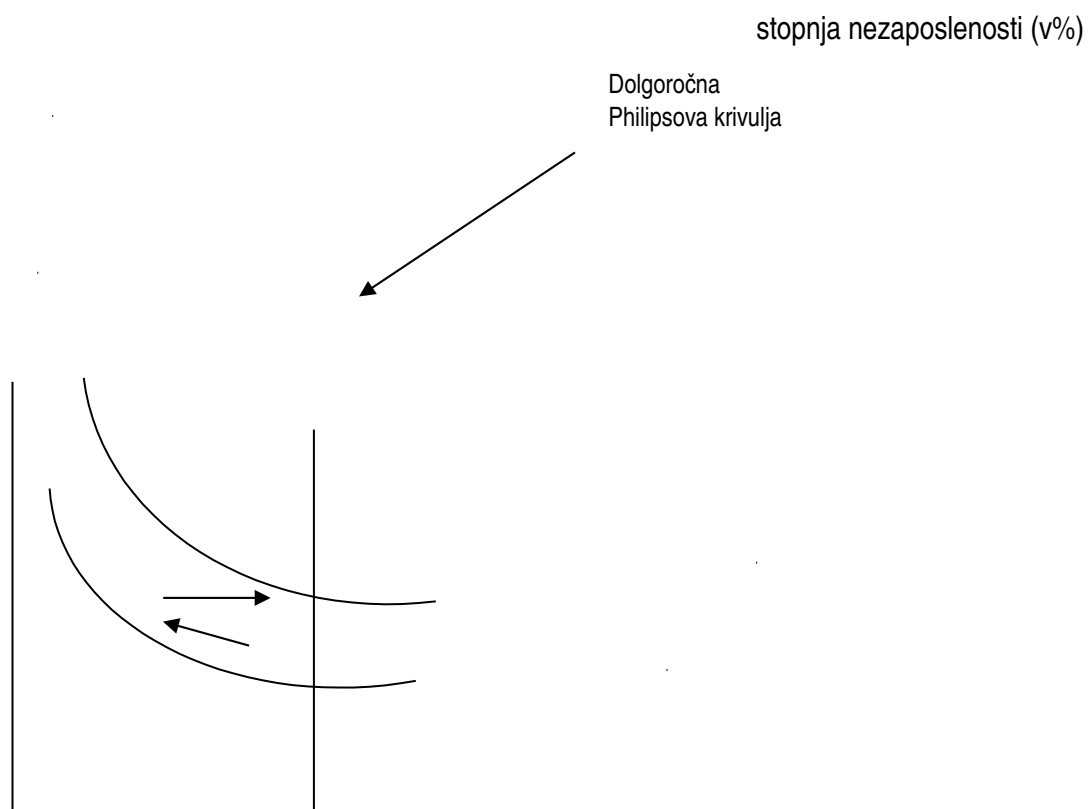
Cilj sprememb je v prvi vrsti povečanje učinkovitosti z večjo ali manjšo stopnjo privatizacije. Značilni ukrepi na tem področju so privatizacija javnega sektorja, tržno usmerjeni ukrepi, večja vloga menedžerskih skupin, reorganizacija javnih podjetij in dekoncentracija. Naslednji korak je spoznavanje vpliva delovanja javnega sektorja na vse gospodarstvo in medsebojne povezanosti zasebnega in javnega sektorja. Javni sektor služi gospodarstvu na različne načine in tega ne moremo meriti le z deležem v BDP. Učinkovitost in dobro organiziran javni sektor je zato tudi v interesu gospodarstva.

Nova pravila delovanja javnega sektorja zahtevajo predhodno opredelitev standardov delovanja, ki določajo obseg, kakovost in dostopnost storitev, ugotavljanja rezultatov delovanja in vzpostavitev mehanizmov vplivanja uporabnikov in plačnikov storitev.

Razložite in narišite povezanost med inflacijo in brezposelnostjo in proračunsko porabo!

Eden najbolj perečih problemov države poleg inflacije in prevelike proračunske porabe, je brezposelnost. Brezposelnost povzroča tako ekonomske kot tudi politične probleme. Brezposelnost je z ekonomskega vidika nezaželena, ker je dejanski BDP manjši od potencialnega, to je tistega, ki bi ga država lahko ustvarila, če bi zaposlila vse za delo sposobne ljudi. Če se doseže nizka stopnja brezposelnosti, se ni mogoče izogniti visoki inflaciji. To pa lahko pojasnimo samo s tem, da visoka brezposelnost oziroma presežna delovna sila potiska ceno delovne sile navzdol, s tem pa tudi stopnjo rasti plač in obratno. V razmerah inflacije država pobere več davkov, razpoložljivi dohodek posameznikov pa se zmanjša. Dohodek se prerazdeljuje od posameznikov k državi. Inflacija je vsaj tako nezaželen pojav kot brezposelnost. Kratkoročno Philipsovo krivuljo je zamenjala dolgoročna Philipsova krivulja, ki izhaja iz predpostavke, da dolgoročno obstaja naravna stopnja brezposelnosti, h kateri teži gospodarstvo. Inercialna inflacija je pričakovana inflacija, ki se vgrajuje v vse ekonomske kategorije in pogodbe. Zato se ta inflacija lahko več let zadrži na določeni ravni. Če se dejanska stopnja brezposelnosti zniža pod naravno se poveča inflacija. Država z ukrepi stabilizacijske politike in liberalizacijo gospodarstva in ekonomike ponudbe znižuje inflacijo. Z naraščanjem plač se povečuje proračunska poraba.

Stopnja inflacije (v%)

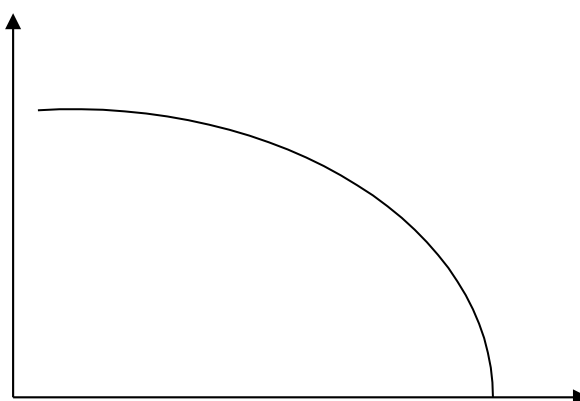


S transformacijsko funkcijo razložite ekonomski problem družbe na primeru javnih in zasebnih dobrin!

Vlada lahko preko javnih podjetij sama producira dobrine ali pa jih dobi od privatnega sektorja.

Privatne dobrine

Javne dobrine



Ekonomski problem družbe na primeru javnih in zasebnih dobrin lahko zapišemo tudi kot elementarno makroekonomsko vprašanje, kako veliko javno porabo si lahko privoščijo država, da bo zagotavljala potrebne javne storitve in še vedno pozitivno vplivala na standardne kazalnike razvoja, kot so realna rast BDP, investicije, inflacija, stopnja brezposelnosti in javni dolg. Teorija države blaginje temelji na tezi, da je višji delež BDP za javno porabo cena, ki jo je treba plačati, da dosežemo boljše socialno, izobraževalno, zdravstveno in kulturno raven ter večjo stopnjo enakosti v družbi. Dejstva pa so nekoliko drugačna. Podatki so pokazali, da države z višjimi izdatki za javni sektor dosegajo boljše rezultate predvsem na področjih stabilne gospodarske rasti in preračunljive politike. Razlike v višini javnih izdatkov med državami so bile najpogosteje rezultat razlik v višini socialnih transferjev. Skoraj enako raven razvitosti bi lahko dosegale tudi države z bistveno manjšimi izdatki za javni sektor, ker bi imeli istočasno prožnejšo ekonomijo, manjšo zadolženost in višjo stopnjo zasebnih investicij.

Opredelite neučinkovitost trga kot razlog za delovanje vlade na področju javnega sektorja!

Nekonkurenčna tržna struktura, ki prevladuje v javnem sektorju, vzrok pa je, da se o tem premalo razpravlja, kar pomeni, da vprašanje javne uprave ne kotira visoko. V javnem sektorju je popolna odsotnost kakršnekoli konkurence in možnosti izbire, vendar pa se tudi to spreminja z reformo javne uprave. Učinkovitost in dobro organiziran javni sektor je tudi v interesu gospodarstva.

Alokacijska funkcija vlade – naloga države naj bi bilo prisilno pridobivanje dela realnega dohodka domačih sektorjev narodnega gospodarstva. Tržni mehanizem zagotavlja učinkovito alokacijo, če je na domačem trgu mnogo kupcev in prodajalcev, če obstaja homogen izdelek, če so prisotni naraščajoči mejni stroški produkcije, produkcija in potrošnja ne povzročata zunanjih učinkov in je vsem na voljo popolna informacija o izdelku. Če ti pogoji niso izpolnjeni govorimo o nepopolnosti trga.

Najpomembnejši vzroki za nepopolnost trga so: obstoj javnih dobrin, zunanji učinki, nepopolna konkurenca, nepopolnost informacij in negotovost.

Eksternalije se pojavijo kot neplačilo za korist ali škodo, ki jo ekonomski subjekt povzroči s svojim delovanjem. Pojavijo se kot neplačilo za korist ali škodo, ki jo ekonomski subjekt povzroči s svojim delovanjem. Pojavijo se, ko zasebni sektor nima namena ustvariti trga za določeno dobrino in ko neobstoj tega trga odraža Pareto neoptimalno alokacijo. Posebnost eksternalij so njihove cene, ki v realnosti ne obstajajo oz. ne obstajajo v normalnem smislu.

Informacijska funkcija vlade temelji na domnevi o nepopolni informiranosti potrošnikov in državljanov, ker jim ponudniki na trgu določenih informacij niso zainteresirani posredovati, zato je javni sektor aktiven pri reguliranju sporočil, ki jih morajo proizvajalci sporočiti potrošnikom.

Stabilizacijska funkcija vlade je opredeljena kot zavestno politično usmerjanje gospodarstva za doseganje visoke zaposlenosti, stabilnosti cen, zadovoljivega salda tekočega računa plačilne bilance in zadovoljive stopnje gospodarske rasti. Distribucijska funkcija vlade kot vprašanje »pravične distribucije« (Lorenzova krivulja). Distribucija dohodka in premoženja je v prvi vrsti odvisna od distribucije sposobnosti in lastnine produkcijskih dejavnikov, ki jih imajo posamezniki. Funkcija vladnih distribucijskih politik je torej spreminjanje primarne distribucije dohodka, ki jo narekuje trg, v smeri večje enakosti in pravičnosti.

Vlada kot varuh zakonitosti in objektivnega interesa.

Z Lorenzovo funkcijo razložite ustrezno ekonomsko funkcijo vlade!

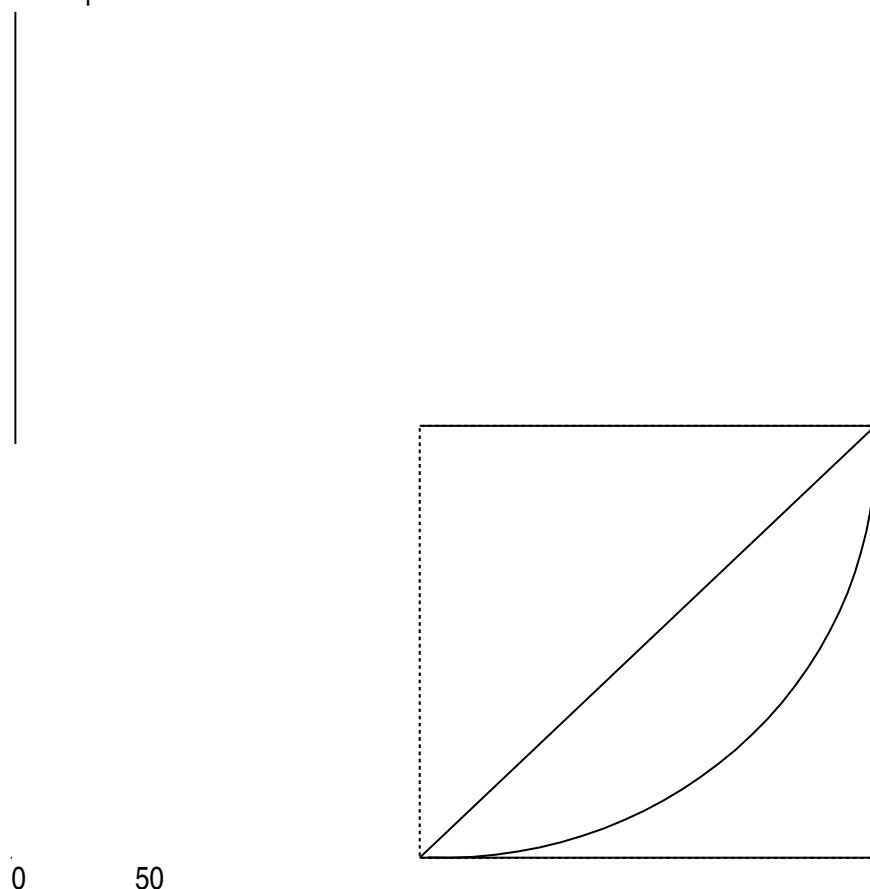
Z Lorenzovo funkcijo (krivuljo) razlagamo in ponazarjamo distribucijsko funkcijo vlade, katere temeljno vprašanje je »pravična distribucija«. Distribucija dohodka in premoženja je v prvi vrsti odvisna od distribucije sposobnosti in lastnine produkcijskih dejavnikov, ki jih imajo posamezniki. Funkcija vladnih distribucijskih politik je spreminjanje primarne distribucije dohodka, ki jo narekuje trg, v smeri večje enakosti in pravičnosti.

Vidik distribucije neposredno vpliva na konkurenčnost gospodarstva in je določen z velikostjo javne porabe oz. obremenjenostjo gospodarskih subjektov s prispevki in davki. Na rast javnega sektorja v splošnem vplivata dve skupini vzrokov: povečujejo se zahteve do države in povečujejo se potrebe države. V zadnjih letih je v številnih razvitih državah

zaznati počasno zmanjševanje deleža državnih izdatkov oziroma javne porabe v BDP. V Sloveniji zajema javna poraba v zadnjih letih okoli 45% BDP. Na obseg in strukturo državnih izdatkov lahko v veliki meri vplivata zakonodajna in izvršilna oblast z usmerjanjem in izvajanjem ekonomske in fiskalne politike.

100% prebivalcev

100% dohodka



Članek: Strategija razvoja Slovenije

Slovenija gradi moderno evropsko državo, ki temelji na decentralizaciji upravljanja in večji učinkovitosti menedžmenta. Za tržno gospodarstvo in demokratičen razvoj je ključno dobro delovanje sodstva, pravosodja in javne uprave.

Slovenija se mora pridružiti evropskim trendom decentralizacije in prilagodljivosti upravljanja, zmanjševanja nepotrebnih regulacij ter umikanje države iz neposredne intervencije v gospodarstvu, če naj ohrani svojo mednarodno konkurenčnost.

Vlada RS je julija 2003 sprejela Strategijo nadaljnega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003 – 2005. Kvaliteta strategije je na enem mestu opredeljen nabor ciljev in ukrepov za celotno javno upravo, pomanjkljivost pa odsotnost centralne točke odgovornosti za izpeljavo strategije.

Ukrepi so usmerjeni k doseganju ciljev in načel dobrega vladanja. Za realizacijo teh ciljev strategija opredeljuje naslednje splošne usmeritve:

- zmanjševanje neposredne vloge države v gospodarstvu z spodbujanjem javno zasebnega partnerstva,
- povečevanje učinkovitosti države in vodenja javne uprave z uvajanjem načel in prakse novega javnega upravljanja, ki v javni sektor prenaša osnovna načela upravljanja iz zasebnega sektorja,
- zmanjševanje implementacijskega deficita z boljšo koordinacijo razvojnih politik in načrtovanja v vladi,
- izboljšanje učinkovitosti in participativnosti političnega odločanja s krepitvijo institucionalnega dialoga s civilno družbo in ureditev referendumov,

- vzpostavitev proaktivnega delovanja tistih akterjev, organizacij in institucij, ki nadzirajo nosilce javnih pooblastil in tokove kapitala,
- vzpostavitev višje ravni profesionalizacije vseh ključnih akterjev,
- opustitev političnega kadrovanja v nadzorne svete in večja transparentnost kadrovanja,
- koordinacija dejavnosti nadzornih služb, uradov in agencij ter policije in tožilstva.

Slovenska uprava mora spoštovati evropska načela za javno upravo:

- zanesljivost in predvidljivost (pravna varnost), ki temeljita na zakonitosti in nepristranskosti,
- odprtost in transparentnost,
- odgovornost,
- učinkovitost (gospodarnost pri uporabi javnih virov) in uspešnost (doseganje ciljev javnih politik, primerov določenih v zakonodaji).

Temeljna dolgoročna cilja Slovenije na področju pravosodja in sodstva sta čim večja pravna varnost in zagotovitev pravice do sojenja v razumnem roku ter vzpostavitev večjega zaupanja v pravosodni sistem. Srednjeročni cilj je povečanje učinkovitosti sodstva z reorganizacijo in centralizacijo tako na strokovnem kot na finančnem področju.

2. POGlavJE – EKONOMSKA TEORIJA IN EKONOMIKA JAVNEGA SEKTORJA

1. Ekonomska vloga države

Naloga države naj bi bilo pridobivanje dela realnega dohodka domačih sektorjev narodnega gospodarstva. Na splošno naj bi v sodobnih družbah država opravljala pet funkcij: alokacijsko, prerazdelitveno, stabilizacijsko, regulativno in informacijsko.

Alokacijska funkcija – javni sektor vpliva na alokacijsko učinkovitost z:

- razpoložljivostjo dobrin za uporabo v zasebnem in javnem sektorju,
- spreminjanjem načina kombiniranja produkcijskih faktorjev v produkciji,
- vplivanjem na cene produkcijskih faktorjev in proizvodov.

Prerazdelitvena funkcija:

- progresivna obdavčitev (za bogatejše veljajo višje davčne stopnje),
- koristi, ki jih prejemaajo posamezniki od javnega sektorja niso v sorazmerju z vplačanimi sredstvi posameznika (npr. enakost osnovnega izobraževanja).

Stabilizacijska funkcija:

- zavestno politično usmerjanje gospodarstva za doseganje nerodno gospodarskih ciljev (npr. denarna, fiskalna, plačna in tečajna politika).

Regulativna funkcija:

- država je varuh zakonitosti in splošnega družbenega interesa (kot izdajatelj prepovedi in/ali predpisovalec obvezne uporabe).

Informacijska funkcija:

- zmanjšuje nepopolno informiranost potrošnikov in državljanov (npr. napisi o škodljivosti kajenja),
- določene informacije so javne dobrine (npr. vremenske informacije).

2. Alokacijska funkcija

Z ekonomskega vidika je obstoj javnega sektorja smiselno le v luči izboljševanja alokacijske učinkovitosti. Javni sektor mora biti aktiven v funkciji alokacije resursov med produkcijo zasebnih in javnih dobrin ter v določitvi asortimenta javnih dobrin saj s svojimi alokacijskimi politikami vpliva na:

- razpoložljivost dobrin za uporabo v zasebnem in javnem sektorju,

- spreminjanje načina kombiniranja produkcijskih tvorcev v produkciji in
- cene produkcijskih faktorjev in produktov.

Tržni mehanizem zagotavlja učinkovito alokacijo, če je na danem trgu mnogo kupcev in prodajalcev, če obstaja homogen izdelek, če so pristni naraščajoči mejni stroški produkcije, produkcija in potrošnja ne povzročata zunanjih učinkov in je vsem na voljo popolna informacija o izdelku. Če ti pogoji niso izpolnjeni, govorimo o nepopolnosti trga. Najpomembnejši vzroki za nepopolnost trga so:

- obstoj javnih dobrin, gre za dobrine katerih značilnost je, da ekonomsko ni smotno izključiti posameznika iz potrošnje, ker so mejni stroški oskrbe enaki nič (npr. obrambni sistem),
- zunanji učinki (eksternalije) – mnoge dobrine povzročajo na strani produkcije ali potrošnje pozitivne ali negativne zunanje učinke (npr. onesnaževanje okolja s strani nekega proizvajalca, saj zaradi tega nastajajo stroški tudi pri drugih),
- nepopolna konkurenca, npr. monopolist proizvaja nižji output od družbeno želenega, pride do neto izgube družbene blaginje,
- nepopolnost informacij – trg zagotavlja učinkovito alokacijo, če ima kupec poleg drugega na voljo popolno in natančno informacijo o produktu, ker vedno ni tako, država prevzema obveščanje kupcev (npr. ozaveščanje o škodljivosti kajenja),
- negotovost, za mnoge oblike tveganja zasebni trgi ne obstajajo oz. ne opravljajo dobro svojih funkcij, zato država prevzema nase tveganje (npr. socialno zavarovanje).

Skupna značilnost vseh oblik nepopolnosti trga je, da točka ravnovesja, določena kot presečišče krivulj ponudbe in povpraševanja ne sovпада z družbeno želenim ravnovesjem. Skupni imenovalec nepopolnosti trga so transakcijski stroški, ki vključujejo stroške odločitve, stroške informacije, stroške pogajanja in pravne stroške. Tako so ti stroški visoki za organizacijo in delovanje trga javnih dobrin.

3. Opredelitev javnega sektorja

Na splošno bi lahko javni sektor opredelili kot zbir vseh javnih organizacij, ki opravljajo družbene in gospodarske javne dejavnosti, pri čemer gre za dejavnosti, ki delujejo po netržnih načelih, kar se kaže predvsem v njihovem proračunskem financiranju.

4. Javne dobrine in eksternalije

Kadar uporaba dobrine s strani ene osebe omejuje porabo iste dobrine drugi osebi govorimo o tekmovalnih dobrinah. Pojavljajo pa se tudi netekmovalne dobrine, katerih uporaba s strani ene osebe, ne zmanjšuje uporabnosti drugim osebam (spomenik, svetilnik, radio). Njihova glavna značilnost pa je, da so mejni stroški dodatne uporabe enaki nič.

Med tema dvema skrajnostima je še vrsta aktivnosti, imenovanih proizvodnja javnih dobrin.

Skupna uporaba več posameznikov hkrati je prva ločnica javnih dobrin od zasebnih, ki je glede na kapaciteto omejena (npr. izobraževanje) ali pa neomejena (socialno skrbstvo, obramba). Druga pomembna značilnost je neizključljivost v porabi. Kadar pri javni dobrini ni mogoče ločiti posameznikov, ki so plačali za uporabo javne dobrine, od uporabnikov neplačnikov, cenovni mehanizem ne deluje.

Razlikovati moramo načelo netekmovalnosti od načela neizključljivosti, ki predvideva, da ni mogoče onemogočiti oz. prepovedati pridobivanje koristi na podlagi uporabe določene dobrine le na določeno skupino subjektov.

Zastojnarski problem se pojavi zaradi že omenjenega načela neizključljivosti, kjer posameznik teži k uporabi javne dobrine brez plačila prispevka.

Eksternalije se pojavijo kot neplačilo za korist ali škodo, ki jo ekonomski subjekt povzroči s svojim delovanjem. Eksternalije se pojavijo, ko zasebni sektor nima namena ustvariti trga za določeno dobrino in ko neobstoj tega trga odraža Pareto neoptimalno alokacijo. Posebnost so njihove cene, ki v realnosti ne obstajajo. Poznamo pet zunanjih učinkov:

- eksterne disekonomije v proizvodnji predstavljajo stroške, ki so nastali pri drugih proizvajalcih in niso neposredno vpleteni v proizvodnjo določenega blaga, nastanejo pa kot posledica razširitve proizvodnje tega blaga;
- eksterne disekonomije v porabi predstavljajo neporavnane stroške porabnika, ki jih s svojo porabo povzroča drugim porabnikom;
- eksterne ekonomije v proizvodnji so koristi, ki jih določen proizvajalec povzroča drugim proizvajalcem zaradi razširitve svoje proizvodnje;
- eksterne ekonomije v porabi so nekompenzirane koristi, ki jih posameznik s svojo porabo povzroča drugim porabnikom;
- tehnične eksternalije nastanejo, ko s povečanjem obsega proizvodnje padajo dolgoročni povprečni stroški ter povzročijo presežek cene nad mejnimi stroški in posledično vodijo v monopol.

5. Normativna funkcija

Normativna vloga države:

- postavljanje pravil in institucij,
- zagotavljanje pravnih in regulativnih podlag,
- zagotavljanje javnih dobrin in reguliranje negativnih zunanjih učinkov (eksternalij),
- podpiranje makroekonomske stabilizacije,
- prerazdeljevanje dohodka.

6. Javni sektor in konkurenčnost gospodarstva – Poterjev diamant!

Konkurenčnost je zelo širok pojem, saj jo lahko proučujemo tako kratkoročno kot dolgoročno.

Mednarodna konkurenčnost je opredeljena kot sposobnost doseganja dolgoročne gospodarske rasti in gospodarske strukture, ki se lahko enostavno prilagaja spremembam povpraševanja na svetovnih trgih.

Na konkurenčne prednosti držav naj bi vplivali med seboj odvisni dejavniki:

- razpoložljivi proizvodni dejavniki (naravni viri, infrastruktura, ljudje in njihovo znanje in kapitalski viri),
- značilnosti domačega povpraševanja (vpliv domačega gospodarstva je odvisen od njihove strukture, obsega, stopnje rasti in možnosti prenosa preferenc domačih kupcev na tuje trge),
- prisotnost podpornih in sorodnih dejavnosti (podpome so tiste, katerih vloga je dobavljanje raznovrstnih poslovnih prvin, sorodne pa omogočajo usklajevanje in delitev številnih dejavnosti na vseh stopnjah poslovnega procesa),
- strukturne panoge in strategije podjetij,
- aktivnosti politično – gospodarskih institucij (npr. protimonopolna politika, uravnavanje cen, izobraževalna politika, ...),
- naključja (so nepredvidljivi dogodki, ki so zunaj nadzora podjetij in države).

Vsi ti dejavniki konkurenčnih prednosti držav tvorijo Poterjev diamant. Vsak posebej in vsi skupaj ustvarjajo okolje, v katerem podjetja nekega nacionalnega gospodarstva nastajajo, delujejo in medsebojno komunicirajo.

7. Ukrepi za povečanje konkurenčnosti!

Naloga strateškega usmerjanja gospodarstva je iskanje in uresničevanje pogojev za konkurenčni uspeh podjetij na najrazvitejših svetovnih trgih. Smisel gospodarske politike je izboljšanje sposobnosti prilagajanja podjetij hitro spreminjajočim se svetovnim gospodarskim razmeram. Država lahko zagotavlja pomoč svojim sektorjem, pri tem naj bi pazili, da bi za to porabili kar se da malo denarja.

Možni instrumenti neposrednega povečevanja konkurenčnosti:

- neposredne investicije (pri odločitvah o alokaciji neposredno vključujejo vlado prek njenega solastništva),
- zaščitni ukrepi (carine, kvote, prelevmani predstavljajo poseg v delovanje mednarodne konkurence),
- izvozna povpraševanja in tečajna politika (stimulacijo naj prejmejo vsi izvozniki, njen namen pa je kritje prevelikih stroškov),
- neposredne subvencije v obliki prednostnega financiranja in dotacij,
- posredne subvencije v obliki davčnih olajšav, splošnih izdatkov za izobraževanje, raziskovanje in razvoj, infrastrukturo in subvencije institucijam, ki izvajajo funkcije usmerjanja in spodbujanja ter funkcionalne storitve za podjetja.

Država lahko na gospodarstvo vpliva tudi posredno:

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

8. Globalizacija in javni sektor

Globalizacijo lahko preprosto definiramo kot širjenje, poglobljanje in pospeševanje procesov svetovnega povezovanja. Globalizacija vključuje hkratno tekmovanje in sodelovanje in pomeni soodvisnost in zato soodgovornost. Globalizacija pomeni, da so pritiski, s katerimi se soočajo organizacije tako v zasebnem kot v javnem sektorju in tudi države kot celote, globalni, hkrati pa so globalne tudi možnosti in priložnosti za njihovo delovanje in vplivanje. Dejavnike globalizacije pa lahko opišemo kot splet raznolikih političnih, ekonomskih, tehnoloških in kulturnih sprememb. Eno od pomembnih vprašanj globalizacije je med drugim ali ta ogroža nacionalno avtonomijo. Vendar vlade vedno bolj delujejo v razmerah, ko se večina zadev obravnava v mednarodnih okvirih.

Z globalizacijo se zmanjšuje ekonomska vloga nacionalne države v nacionalnem gospodarstvu. Tako je npr. v smislu vodenja fiskalne politike nacionalna država danes ogrožena zaradi močnih vzvodov davčne konkurence, ki na dolgi rok sili države v zniževanje davčnih stopenj in usihanje davčnih prihodkov.

Z globalizacijo je verjetno najbolj ogroženo vodenje socialne politike. Po eni strani se povečuje potreba po državnem posredovanju, saj je delovna sila vedno slabše organizirana in se mora plačna politika vedno bolj prilagajati drugim vidikom mikroekonomskega uravnavanja gospodarstva. Po drugi strani pa se zmanjšuje sposobnost države za učinkovito koordinacijo, saj so mehanizmi redistribucije omejeni, davčna konkurenca znižuje socialne vire, mednarodna konkurenca pa preprečuje obsežno regulacijo trga dela.

V pogojih globalizacije ima obseg javne porabe pomembno vlogo tudi pri oblikovanju konkurenčnosti in izboljševanju uspešnosti nacionalnega gospodarstva. Veliki javni sektor ni združljiv z dinamičnim tržnim gospodarstvom. Eden od pomembnih kriterijev, ki določajo konkurenčnost države je tudi učinkovitost njene uprave.

Globalizacija ima izjemen vpliv tudi na nadaljnji razvoj upravnih sistemov. Globalizacija je torej dejavnik, ki bistveno vpliva na delovanje tako zasebnega kot tudi javnega sektorja ter spreminja odnose med njima.

9. Opredelite povezanost globalizacije gospodarstva in ukrepov za povečanje konkurenčnosti!

Globalizacijo lahko preprosto definiramo kot širjenje, poglobljanje in pospeševanje procesov svetovnega povezovanja.

V pogojih globalizacije ima obseg javne porabe pomembno vlogo tudi pri oblikovanju konkurenčnosti in izboljševanju uspešnosti nacionalnega gospodarstva. Velik javni sektor namreč ni združljiv z dinamičnim tržnim gospodarstvom, saj se gospodarstvo krepi z več trga in ne z naraščanjem javnih izdatkov, kar narekuje potrebo po usklajenosti porabnikov javnih sredstev in tistih, ki ta sredstva prispevajo. Eden od pomembnih kriterijev, ki določajo konkurenčnost države, je tudi

učinkovitost njene uprave. Globalizacija je torej dejavnik, ki bistveno vpliva na delovanje tako zasebnega kot javnega sektorja ter spreminja odnose med njima.

Naloga strateškega usmerjanja gospodarstva je iskanje in uresničevanje pogojev za konkurenčni uspeh podjetij na najrazličnejših svetovnih trgih. Smisel gospodarske politike je izboljšanje sposobnosti prilagajanja podjetij hitro spreminjajočim se svetovnim gospodarskim razmeram. Država lahko zagotavlja pomoč svojim sektorjem oz. podjetjem v različnih oblikah. Pri tem naj bi pazili, da bi za to porabili kar se da malo javnega denarja, vendar bi kljub temu pozitivno vplivali na izbrano smer razvoja. Možne instrumente neposrednega povečanja konkurenčnosti lahko razvrstimo v širše kategorije: neposredne investicije, zaščitni ukrepi, izvozno pospeševanje in tečajna politika, neposredne subvencije v obliki prednostnega financiranja in dotacij in posredne subvencije v obliki davčnih olajšav, splošnih izdatkov za izobraževanje, raziskovanje in razvoj, infrastrukturo in subvencije institucijam, ki izvajajo funkcije usmerjanja in spodbujanja ter funkcionalne storitve za podjetja.

3. POGlavJE – TEORIJA JAVNE IZBIRE

1. Opredelitev teorije javne izbire!

Teorija javne izbire teoretično obravnava pravila javne izbire ter soodvisnost med družbenimi institucijami, gospodarskim dogajanjem in političnimi odločitvami. Nekateri ji pravijo tudi ekonomska teorija politike, ker analizira politični trg in pojave na njem, na osnovi ekonomske metodologije.

Javna izbira pomeni javno oz. družbeno odločitev o stvareh, ki se tičejo vseh ljudi. Izhodišče teorije javne izbire je, da se tudi v politiki posamezniki obnašajo racionalno, torej tako, da skušajo maksimirati osebno korist.

Četudi bi se vsi ekonomisti med seboj absolutno strinjali o tem, kateri ukrepi ekonomske politike so potrebni, ni nujno, da bi vlada takšne ukrepe tudi v resnici sprejela. Vlada in država namreč nista sredstvi, ki bi po nasvetih ekonomskih teoretikov služili javnemu dobru, ampak sta skupek posameznikov in interesnih skupin, ki kot potrošniki ali proizvajalci maksimirajo vsak svojo individualno korist.

2. Pripornikova dilema

Eden osnovnih analitičnih pripomočkov teorije javne izbire je t.i. pripornikova dilema. Domneva v ozadju pripornikove dileme je, da sta dva pripornika (A in B) zaprta v preiskovalnem zaporu zaradi kraje, pri čemer tožilec nima dovolj dokazov, zato skuša od njiju izsiliti dokaze. Tistemu, ki bi priznal dejanje, obljubi oprostilno sodbo, drugega, ki ne bi priznal, pa čaka 10 let zaporne kazni. Če bi priznala oba, bi tožilec obema naprtil po 5 let zavora. Pripornika na noben način ne moreta komunicirati med sabo.

Vsak pripornik se mora sam pri sebi odločiti ali bo dejanje priznal ali ne, posledice njegove odločitve so odvisne tudi od tega, kaj bo storil drugi. Takšno izbiro, ki je vnaprej ne poznamo, imenujemo **strateška izbira**.

Ker A ne more vplivati na izbiro B, zase ne more zgolj s svojim ravnanjem zagotoviti optimalnega izida. Enako velja za B. Četudi bi se pripornika lahko sporazumela in se dogovorila, da nihče od njiju ne prizna, takšen dogovor ne bi bil stabilen. Če bi se npr. dogovorila, da ne priznata, bi A še vedno lahko zmanjšal svojo kazen, če bi prekršil dogovor in priznal, saj bi bil s priznanjem A oproščen, B pa bi dobil 10 let zaporne kazni. Takšno kršenje dogovora imenujemo **problem zastojkarstva**. Izid, ki je skupno optimalen, je torej mogoče doseči, če obstaja možnost komunikacije in učinkovitih sankcij za kršenje dogovora.

Osnovne ugotovitve, ki jih omogoča analiza pripornikove dileme so:

- pripornikova dilema ponazarja situacijo, v kateri racionalno ravnanje subjektov ne vodi niti v izid, ki bi bil optimalen z vidika celote,ž

- s koordinacijo ravnanja posameznikov je mogoče doseči izid, ki je optimalnejši od izida, ki ga da nekoordinirano racionalno ravnanje posameznikov,
- koordinacija pomeni medsebojni dogovor o ravnanju. Da bi bil ta dogovor uspešen, mora biti mogoča komunikacija med posameznimi subjekti in možnost kaznovanja kršenja dogovora.

3. Subjekti javne izbire (uradništvo, Niskanenov model, interesne skupine)!

Med subjekte javne izbire uvrščamo uradništvo (birokracija), interesne skupine in volivce.

Vse sodobne razprave o birokraciji izhajajo iz Webrovih in vsi bolj ali manj sprejemajo njegove karakteristike birokracije. Lastnosti birokratske organizacije so:

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

Ena glavnih nalog izvoljene vlade v moderni demokraciji je preskrba javnih dobrin in prerazdelitvena funkcija. Birokrat, ki vladi svetuje o optimalni količini javnih dobrin je pomemben dejavnik ponudbe in povpraševanja javnega blaga. Delež javnih izdatkov v BDP je pomemben podatek pri analiziranju prerazdelitvene vloge vlade; meri aktivnost vlade in izvršen obseg blaga in storitev.

Niskanenov model je podoben tržnemu modelu, ki pravi, da podjetje maksimira dobiček. Maksimizacija outputa oz. proračuna pomeni, da se povečuje proizvodnja blaga do tiste količine, ko dodatna enota proizvoda, nič več ne povečuje skupnega dohodka.

Niskanen je definiral urad kot neprofitno organizacijo, ki se v osnovi financira z dotacijami ali subvencijami in kjer si noben posameznik ne more prilastiti razlike med dohodki in stroški. V takšnih okoliščinah birokrati vidijo korist morebitnega presežka proračuna samo v primeru, da se ta presežek lahko uporabi za povečanje posameznikovih koristi in ga ni treba obvezno vrniti odgovorni osebi. Ker output že vnaprej označijo kot presežno povpraševanje, birokrati ponavadi posvečajo malo pozornosti zadovoljitvi preferenc strank. Niskanen je ugotovil, da urad povečuje količino svojega outputa prek družbenega optimuma. Birokrati imajo v procesu pogajanj o velikosti proračuna v rokah več informacij o stroških kot pa vlada.

Interesne skupina je skupina posameznikov, ki imajo skupni interes ali cilj. Njen glavni namen je, da deluje za ta skupni interes oz. cilj. Je organizacija, ki deluje z namenom vplivanja na javno politiko. Cilj je zagotoviti določeno javno dobro. Dejavniki, ki preprečujejo, da bi velike skupine uspešno uresničevale svoje interese so:

- čim večja je skupina, tem manjši je delež posameznikove koristi v skupnih koristih, posledično je razmeroma majhna tudi nagrada za sodelovanje v skupini;
- čim večja je skupina, tem manjša je verjetnost, da bo prišlo do sodelovanja med člani skupine, ki bi zagotovilo vsaj še tako majhen obseg kolektivne dobrine;
- čim večje je število članov skupine, tem večji bodo stroški organiziranja skupine.

Interesne skupine delimo na:

- privilegirane (vsaj en član, ki dovolj pridobi od javne dobrine, da jo je pripravljen proizvajati sam, praviloma so majhne);
- vmesne (ima še dovolj majhno število potencialnih članov, da lahko vsak spremlja in predvidi aktivnosti in odzive drugih);
- latentne.

Najzanimivejši interesni skupini v praksi sta sindikat (velika skupina) in panožno združenje (majhna skupina). Primer interesne skupine so tudi izbrisani.

4. Politično gospodarski cikli

Volilna udeležba je ena od tradicionalnih oblik političnega udejstvovanja. Dogajanje na političnem področju redno in nenehno vpliva na dogajanje na ekonomskem področju, saj ravnanje vlade lahko vpliva na potek gospodarskega cikla. Po drugi strani pa dogajanje na ekonomskem področju vpliva na politično dogajanje, saj stanje gospodarstva močno vpliva na izide volitev. Javna izbira se formalno izraža na volitvah. S političnega vidika pomenijo volitve aktivno sodelovanje ljudstva pri oblasti, pravzaprav edini trenutek, ko ima ljudstvo v predsedniškem sistemu oblast. Ekonomska politika je predvsem v letu volitev usklajena s političnimi motivi. Prav v tem se lahko vidi razlog za politično - gospodarski cikel.

V zadnjih desetletjih se je razvila posebna teorija politično – gospodarskih ciklov, ki želi odnose med politiko in gospodarstvom izraziti na formalen način, ki bi omogočal oblikovanje empirično preverljivih hipotez o sistematični in ciklični povezanosti gospodarskih in političnih dogajanj. Bistvene značilnosti teorije politično – gospodarskih ciklov:

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

4. POGlavJE – PRIVATIZACIJA IN REGULACIJA JAVNEGA SEKTORJA TER PODJETNIŠTVO

1. Pojem, cilji, razlogi in težave privatizacije javnega sektorja ter izkušnje drugih držav!

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

- denacionalizacija je proces prenosa premoženja prek prodaje državnih podjetij zasebnim podjetjem,
- deregulacija in liberalizacija državnih monopolov je proces, ki predstavlja osnovo za zagotavljanje alokacijske učinkovitosti podjetja,
- pogodbeno opravljanje dejavnosti je proces podeljevanja pravic za proizvodnjo in distribucijo dobrin in storitev enemu proizvajalcu (javne dobrine).

S privatizacijo je mišljena prodaja najmanj 50% kapitala državnega podjetja zasebnemu podjetju.

Med najpomembnejše cilje privatizacije uvrščamo:

- zmanjšanje zadolženosti javnega sektorja (s privatizacijo se ta zmanjšuje),
- zmanjšanje vloge države, ki je pogojena s spremenjeno lastniško strukturo podjetij po izvedenem procesu privatizacije,
- omilitev težav javnega sektorja pri določanju plač – s privatizacijo javnega sektorja se zmanjša tudi državni vpliv na trg dela in slabi moč sindikatov (večja konkurenca na trgu dela),
- razpršitev lastništva oz. širjenja delničarstva (v podjetju se zamenjajo lastniki, premoženje se razdeli med večje število delničarjev in se s tem spodbuja ljudi, da kupujejo delnice),
- spodbujanje delničarstva pri zaposlenih (večja motiviranost zaposlenih in posledično učinkovitejše poslovanje podjetja),
- zagotavljanje politične prednosti (vladajoče politične stranke z uspešno izvedeno privatizacijo pridobijo politično moč).

Med posameznimi cilji privatizacije obstaja konfliktnost, ki je največja med zmanjšanjem zadolženosti javnega sektorja in širjenjem delničarstva.

Razlogi za privatizacijo so:

- politično ideološki (država z monopoli v javnem sektorju omejuje izbiro potrošnikov; razdelitev kapitala enakomerno med veliko množico ljudi; prevesitev razmerja med javnim in zasebnim sektorjem v prid zasebnega sektorja);

- ekonomski (privatizacija odpravlja državne monopole; javni sektor je manj učinkovit kot zasebni sektor; privatizacija omogoča racionalizacijo naložb privatiziranih podjetij; s privatizacijo se olajšuje uveljavljanje strožje delavske politike ter zmanjšuje vloga sindikatov);
- upravljalsko – menedžerski (s privatizacijo naj bi se vzpostavilo racionalno menedžersko vodenje podjetij);
- finančni (s privatizacijo dobijo podjetja dostop do mednarodnega trga kapitala; privatizacija zmanjšuje pritisk na proračun in zadolženost javnega sektorja; zmanjšuje se komercialno tveganje za vlado);
- socialni (z oblikovanjem novih delovnih mest v zasebnem sektorju se povečuje zaposlenost v gospodarstvu in se izboljšuje življenjska raven zaposlenih).

Težave pri privatizaciji:

- ekonomske – lahko škodi učinkovitosti ekonomskega sistema;
- finančne – odtok denarja iz borze v državno blagajno (nestabilnost finančnih trgov);
- politične – strateško pomembne dejavnosti lahko pridejo pod nadzor tujcev; tveganje političnih sprememb in posledično ponovna nacionalizacija;
- problem določanja cene delnic – če so cene previsoke to pomeni neuspeh, če so prenizke pa pomeni manjši iztržek.

Izkušnje drugih držav:

- večina podjetij je bila privatiziranih z javno prodajo delnic;
- nekatera podjetja je država prestrukturirala in deloma usposobila za uspešno poslovanje že pred privatizacijo. Privatizirala so se predvsem dobičkonosna podjetja;
- privatizaciji je praviloma sledila regulacija v javno storitvenih panogah;
- država je v mnogih podjetjih ohranila zlato delnico tudi kot manjšinski lastnik;
- privatizirana podjetja so bila bolj donosna kot javna podjetja, vendar je bila tudi rast privatiziranih podjetij hitrejša od rasti javnih podjetij.

2. Možne oblike privatizacije

Vsem oblikam privatizacije je skupno povečanje zasebnega sektorja na enem ali več področjih kot so lastnina, vodenje in finance. Različne oblike privatizacije delimo v dve širši skupini:

- popolna privatizacija – skupne lastnosti te skupine metod so sprememba menedžmenta, finančne ureditve in lastnine. Sem uvrščamo javno prodajo delnic, neposredno prodajo delnic in menedžersko delavski odkup;
- delna privatizacija – te metode opredeljujejo vpeljavo zasebnega sektorja v javni sektor prek sklepanja pogodb in opravljanja pogodbenih del ter predstavljajo vmesno obliko med državo in zasebno lastnino.

3. Cenovna in alternativne oblike regulacije

Tipični primeri naravnega monopola so javna podjetja na področju telekomunikacij, elektrogospodarstva, vodnih virov, plina, nafte in transporta.

Za uravnavanje naravnih monopolov se uporabljajo različne državne regulacije. Kot najpogostejša oblika se je pojavila cenovna regulacija naravno monopolnih panog (npr. regulacija stopnje donosa). Regulacija stopnje donosa pomeni, da država določi največjo dovoljeno stopnjo donosa, ki jo tako podjetje lahko dosega. Na drugi strani država s pomočjo obrazca RPI-X določa dovoljeno povečanje cen naravno monopolnih panog.

V zadnjem času se je uveljavilo prepričanje, da bi bilo mogoče cenovno regulacijo opustiti in jo nadomestiti z drugimi alternativnimi oblikami:

- protimonopolna zakonodaja (prepoveduje ustanavljanje monopolov);
- državna lastnina (država sama določa cene in pokriva mejne izgube);
- konkurenca med potencialnimi nosilci storitev naravno monopolnih panog (opredelitev storitve, natečaj, pogodba in nadzor nad izvajanjem storitev);
- konkurenca med naravno monopolnimi panogami (redko, npr. transport);
- kontestabilnost trgov (omejena oblika);
- politika »laissez faire« do naravnih monopolov (država ne naredi ničesar).

Poglej regulacijo elektrogospodarstva (stran 94)!

4. Sistemske spremembe v javnem sektorju (uvajanje tržnih načel)!

Privatizacija in uvajanje ekonomsko – tržnih kriterijev sta v Sloveniji največkrat uporabljeni izrazi za kratek opis sprememb na področju gospodarstva. Oboje naj bi omogočilo gospodarstvu, da poveča rast ustvarjenega proizvoda.

Zaradi velike prepletenosti, povezanosti in soodvisnosti, ki vlada med gospodarstvom in negospodarstvom so se istočasno pojavile zahteve po privatizaciji in uvajanju elementov trga tudi na področju negospodarstva.

Zahteve po učinkovitem poslovanju iz zasebnega sektorja vse bolj prodirajo tudi v javni sektor. Za povečanje uspešnosti javnih podjetij oz. za njihovo komercializacijo se v večji ali manjši meri uporabijo ukrepi privatizacije, koncesij, obvezni konkurenčni javni razpisi, komercializacija infrastrukture, soupravljanja privatnega sektorja, nagrajevanja menedžerjev v javnih podjetjih.

Uvajanje tržnih kriterijev in pogojev poslovanja na področje negospodarstva spreminja tudi odnos do organizacije in ekonomike poslovanja javnega sektorja.

Spreminjanje je zahtevno opravilo zaradi strokovnih dilem in odprtih vprašanj, istočasno pa povzroča tudi odpore in nesoglasja med zaposlenimi.

Spodbude in prisile za spremembe so zunanje, kadar objektivni pogoji delovanja sistema silijo zaposlene, da niso zadovoljni z doseženim, ampak ves čas iščejo boljše rešitve. Obstoj zadostne konkurence, prizadevanje za prodajo blaga in storitev, zahtevnost kupcev glede kvalitete in ostalih pogojev prodaje proizvodov, konkurenca s kvaliteto in ceno, finančno tveganje in možnost prenehanja poslovanja so pogoji, ki zahtevajo prilagajanje in spremembe, ki imajo konkretne, merljive rezultate. V okoljih, kjer deluje odprt, konkurenčen tržni sistem, obstaja dovolj motivov za spremembe poslovanja.

Drugačen položaj najdemo na področju javnega sektorja, kjer prevladuje državna lastnina ob omejenem obsegu zasebne lastnine, visoka stopnja proračunskega financiranja dejavnosti, naravni monopoli in netržni pogoji proizvodnje proizvodov in storitev.

Modernizacija javne uprave je gibanje, ki bi moralo povzročiti pravo kulturno spremembo v upravi in njenem okolju: novo razpoloženje, nove vrednote in ideje, nove usmeritve in novi modeli obnašanja. Učinkovit in dobro organiziran javni sektor je tudi v interesu gospodarstva. Za spremembe v delovanju javnega sektorja je značilna večja decentralizacija in operativna avtonomija ob istočasni centralizaciji pri opredeljevanju strateških ciljev in standardov delovanja.

5. Primer Nove Zelandije in Finske!

Na Finskem je bilo Ministrstvo za finance osrednja institucija reforme javnega managementa, ki se je začela leta 1987, čeprav si je delilo odgovornost z Ministrstvom za notranje zadeve. MNZ skrbi za spremembe na področju lokalne samouprave. Znotraj MF so ustanovili oddelek za javni management in oddelek za proračun. Oddelek za management skrbi za promocijo vladnih projektov kot so uvajanje proračunskega financiranja glede na rezultate, uvajanje elementov managementa v poslovanje, informatizacija poslovanja in spremembe poslovanja državnih podjetij. Oddelek za proračun ima enoto za finančni management, ki je skrbi za računovodstvo in finance organizacijskih enot. Zmanjšala se je stopnja državnega nadzora in usmerjanja, povečala se je finančna samostojnost, politika zaposlovanja je postala bolj fleksibilna, zvišala se je stopnja konkurence, povečala se je pestrost storitev, izboljšanje kvalitete storitev in stopnje zadovoljstva uporabnikov, večje povpraševanje po storitvah in večje število uporabnikov.

Nova Zelandija, katere reforma javnega sektorja trenutno uživa ugled najbolj celovite in kvalitetne reforme, je šele leta 1989 sprejela Zakon o javnih financah, ki je prinesel financiranje rezultatov, namesto programov skupaj z novim sistemom poročanja in kontrole. Zakon o kolektivnih pogodbah zaposlenih je ukinil Komisijo za državne storitve in s tem enotni sistem javnih storitev. Dogovore za plače so decentralizirali, uvedli pogodbe o zaposlovanju za določen čas, tako za najvišja kot tudi za srednja mesta v upravi, stimulativen del plač,... Postavili so nov odnos med ministrstvi in vodji upravnih enot, ki so sklepali letne pogodbe o delovanju. Pri finančni kontroli je sodeloval menedžerski odbor, ki so ga sestavljali izkušeni menedžerji iz zasebnega sektorja gospodarstva. Spremembe javnega sektorja so bile del splošnih, sistemskih, ekonomskih in socialnih sprememb.

6. Članek: Agonija velikih ameriških letalskih družb se nadaljuje!

Velike letalske družbe so v krizi zaradi konkurence nizkocenovnih prevoznikov. Nihajo med stečajem in životarjenjem, največji račun pa plačujejo zaposleni, saj so stroški delovne sile še edini, kjer lahko privarčujejo nekaj denarja in se rešijo pred propadom. Pri večjih družbah službe počasi izginjajo, plače in druge ugodnosti padajo, nihče pa ni prepričan, da bo to dovolj za njihovo rešitev.

Deregulacija potniškega prometa je tudi naredila svoje, konkurenca pa je izjemno koristila potrošnikom, ki imajo danes večjo izbiro in krepko nižje cene. Cene letalskih vozovnic so povprečno nižje za 30%, varnost se izboljšuje in večja se število potnikov.

Preživeli bodo samo najuspešnejši prevozniki.

7. Cilji delovanja neprofitnih organizacij in njihova družbena soodvisnost!

Temeljni cilji delovanja neprofitnih organizacij so:

zagotoviti določene storitve (transport, izobraževanje rekreacija, zdravstvene usluge)
vsem članom družbe, ne glede na njihovo sposobnost plačevanja teh uslug,
zagotoviti službe, ki drugače ne bi mogle biti organizirane in ki jih nihče ne plačuje (gasilci, policija),
zagotoviti storitve po nižjih stroških, kot bi bili v primeru, če bi bila njihova organizacija izpeljana v profitnem sektorju,
razne organizacije za zaščito pravic in svoboščin državljanov.

Njihova družbena soodvisnost se kaže v:

naravnem okolju (prebivalstvo, naravna bogastva, topografske značilnosti, klima),
kulturnem okolju (socialno varstvo, izobrazba, delovne navade, tradicija, prevladujoče vrednote, vodilna filozofija, potrebe ljudi),
političnem okolju (mednarodni politični položaj, pravni sistem, politične organizacije in določanja političnih ciljev, delovanje uprave in sodstva, vodenje nosilcev oblasti, porazdelitev moči),
gospodarskem okolju (dinamika gospodarske dejavnosti doma in po svetu, gospodarska infra in super struktura, gospodarski sistem, gospodarska politika, razvitost gospodarstva, struktura gospodarstva, naravna bogastva),
tehnično tehnološkem okolju (potrebe družbe, znanje in razumevanje tehnično tehnoloških pojavov, izkušnje in tehnika, možnosti uporabe tehničnih novosti).

Neprofitne organizacije podjetja imajo različne pravno organizacijske oblike:

privatna ali zasebna podjetja (individualna podjetja ali družbe),
javna podjetja, ki se pojavijo zaradi tržnih monopolov ali posebnih interesov države na posameznih področjih (pošta, železnica),
mešana podjetja, kjer je del kapitala zasebnega, del pa javnega.

5. POGlavJE – UGOTAVLJANJE UČINKOVITOSTI IN USPEŠNOSTI DELOVANJA JAVNEGA SEKTORJA

1. Merjenje učinkovitosti in uspešnosti (primer in prakse iz EU)!

Primer Davčne uprave RS (DURS)

Cilj je postaviti sistem kazalnikov, ki bodo merili uspešnost in učinkovitost državne uprave. Sistem se gradi v več stopnjah: spoznavanje teoretičnih izhodišč, določitev skupin kazalnikov, določitev kazalnikov, združevanje kazalnikov v skupine, obdelava podatkov, razlaga analize in rezultatov.

Glede na povedano se oblikuje pet skupin kazalnikov druge ravni: zmožnosti zaposlenih, tehnični kazalniki, organizacijski kazalniki, kazalniki kakovosti in kazalniki izida.

Pomembne so značilnosti področja in vzroki vplivanja na učinkovitost in uspešnost. Področja so oblikovana tako, da predstavljajo pomemben del dejavnosti davčne uprave in je s skupino kazalnikov mogoče predstaviti stanje na tem področju, povezana skupina kazalnikov pa predstavlja osnovno delovno področje menedžerjev.

Najprej merimo učinkovitost in uspešnost z agregatnim kazalnikom. Enostavnim kazalnikom moramo natančno določiti moč, s katero bodo vplivali na pojav in tako vrednostno soditi o pomembnosti kazalnikov. Cilj je na razmeroma nizki ravni določiti enostavne kazalnike in jih združevati v kazalnike višjih ravni. Kazalnike združujemo z uporabo statističnih metod.

Sistem merjenja je dober pripomoček za ravnatelje in zunanji nadzor. Kaže na katerih področjih sta se učinkovitost in uspešnost izboljšali oz. poslabšali. Na podlagi kazalnikov tretje ravni lahko natančneje vidimo vpliv različnih skupin virov na učinkovitost, uspešnost in prihodnost kot pomembne kategorije predvsem v skupini zmožnosti zaposlenih.

V primeru DURS se na področju kakovosti ravnamo po zahtevi po pravilni odmeri davkov, zato kot indikacije kakovosti opredelimo enakost obravnave in pritožbe. Izid poslovanja kaže na uspešnost. Izhajamo iz definicije uspešnosti in se posledično odločimo, da poslovni prihodki delno kažejo izid DU, delno pa je dolg tisti, ki prav tako kaže na pravilnost odmere davkov. Zato določimo dve skupini kazalnikov: davčne prihodke in davčni dolg, kot bistvena cilja DU.

Razvrstitev DU na podlagi standardizacije nam pokaže, da je najučinkovitejši DU Ljubljana. Sledijo DU Maribor, Murska Sobota in drugi. Na repu razvrstitve sta DU Novo mesto in Postojna. Razvrstitev DU na podlagi faktorske analize se deloma pokriva z razvrstitvijo pri standardizaciji na vseh ravneh združevanja. Razvrstitev na podlagi faktorske analize je zelo matematična in nanjo ne moremo vplivati. Pri razvrstitvi s pomočjo standardizacije pa deloma lahko vplivamo na vrstni red. Standardizacija upošteva absolutne razlike med DU. Rezultati so pričakovani. DU Ljubljana in Maribor sta največja, zato je njuna uspešnost upravičeno najboljša. Pod seboj združujeta največje področje, največje pravne subjekte in imata lahko zaradi ekonomije obsega najnižje stroške, ki se posledično odražajo tudi v uspešnosti. Ker DU Hrastnik nima niti ene pritožbe zoper odmere, je upravičeno najkakovostnejši DU. To pokaže tudi analiza.

Najpomembnejši prispevek analize poslovanja bo razjasnitev metodoloških nedorečenosti in s tem jasna postavitve sistema kazalnikov, ki bodo omogočili presojo učinkovitosti in uspešnosti. Sistem merjenja je še vedno v dodelavi, saj le praksa pokaže uspešnost praktičnega modela.

V Veliki Britaniji so se v obdobju rajnerizma (izboljšanje javnih storitev, zniževanje stroškov javnega sektorja) pojavili različni programi, s privatizacijo večine javnih storitev in z zniževanjem števila subvencij iz proračuna se je proračunsko finančno stanje precej izboljšalo. Uvajanje novega načina upravljanja je za administracijo pomenilo nadzor nad učinkovitostjo in uspešnostjo njihovega delovanja.

Na Nizozemskem je vlada z merjenjem delovanja javnega sektorja začelo načrtno preverjanje porabe proračunskih sredstev. Gre za načrtovanje proračuna. Predlagatelji proračuna morajo natančno opredeliti vse inpute in ocene outputov ter predvidene rezultate načrtovanih ukrepov. Glede na tako postavljene predloge je merjenje delovanja lažje, saj so želeni rezultati že vnaprej določeni. Podoben pristop srečamo v vseh skandinavskih državah.

Avstralska reforma se je začela skoraj hkrati z reformo v Novi Zelandiji, njuni osnovi pa sta bili precej različni (sredi 80. let). Vzrok za začetek v Avstraliji je bil v spoznanju, da je upravljanje javnih institucij postalo neučinkovito, zato je bila v prvi vrsti usmerjena v reformo javnih storitev (komercializacija, decentralizacija in izobraževanje vodilnih javnih uslužbencev), šele nato pa so izvedli finančno reformo, ki sta ji sledili korporatizacija in privatizacija. Nova Zelandija je začela v obratnem vrstnem redu. Potek reforme je zanemarjal ocenjevanje uspešnosti, s čimer se odnos do prebivalcev ni izboljšal v zadostni meri.

6. POGlavJE – REFORMA JAVNEGA SEKTORJA

1. Reforma javnega sektorja (Slovenija, Nizozemska, Finska)!

Izkušnje večine razvitih držav kažejo, da reforme javne uprave ni mogoče izpeljati ne da bi izjemno pozornost namenili porabi proračunskih sredstev.

Reforma javnega sektorja v Sloveniji zajema področje državne in lokalne uprave, javnih služb, varstvo pravic posameznikov in položaj ter usposabljanje javnih uslužbencev. Zajema tudi racionalno organizacijo državne uprave, boljšo izkoriščenost delovne sile, uvajanje notranjega trga delovne sile, uvajanje večje samostojnosti upravnih menedžerjev, večjo hitrost in učinkovitost upravnih postopkov, ločitev političnih in uradniških položajev v državni upravi,...

V drugem delu reformnega procesa so predvideni bolj konkretni ukrepi na ravni podzakonskih aktov, ki bodo vplivali na organizacijsko, informacijsko in izobraževalno področje.

Leta 1993 je bil izdelan Nacionalni program kakovosti Republike Slovenije kot temeljni dokument za doseganje kakovosti, oktobra 1996 je bil sprejet dokument Politika kakovosti državne uprave.

Na Finskem je bilo Ministrstvo za finance osrednja institucija reforme javnega managementa, ki se je začela leta 1987, čeprav si je delilo odgovornost z Ministrstvom za notranje zadeve. MNZ skrbi za spremembe na področju lokalne samouprave. Znotraj MF so ustanovili oddelek za javni management in oddelek za proračun. Oddelek za management skrbi za promocijo vladnih projektov kot so uvajanje proračunskega financiranja glede na rezultate, uvajanje elementov managementa v poslovanje, informatizacija poslovanja in spremembe poslovanja državnih podjetij. Oddelek za proračun ima enoto za finančni management, ki je skrbi za računovodstvo in finance organizacijskih enot. Zmanjšala se je stopnja državnega nadzora in usmerjanja, povečala se je finančna samostojnost, politika zaposlovanja je postala bolj fleksibilna, zvišala se je stopnja konkurence, povečala se je pestrost storitev, izboljšanje kvalitete storitev in stopnje zadovoljstva uporabnikov, večje povpraševanje po storitvah in večje število uporabnikov.

Na Nizozemskem je vlada z merjenjem delovanja začela t.i. načrtno preverjanje porabe proračuna. Gre za načrtovanje proračuna oz. za uporabo proračuna na podlagi predstavljenih rezultatov posameznega resorja. Podoben pristop srečamo v vseh skandinavskih državah, skupaj z decentralizacijo, deregulacijo, sodelovanjem državljanov in zniževanjem zaposlenih v javnem sektorju.

2. Vzroki za reformo javnega sektorja (2 pristopa)!

Na vzroke za reformo javnega sektorja sta vplivala dva pristopa:

- **Chicaška šola**, ki je ponudila standardne ukrepe za reformo javnega sektorja, povezane z deregulacijo, privatizacijo in ukrepe, ki prinašajo »tržno« razmišljanje pri vodenju javnega sektorja. Ti ukrepi naj bi povzročili tekmovalnost znotraj javnega sektorja, nove načine izvajanja storitev, iskanje alternativnih virov za delovanje in večjo učinkovitost delovanja. Ti predlogi se niso nikjer v celoti uresničili.
- **Ideja o novem javnem menedžmentu** je poudarjala uvajanje konkurence pri izvajanju javnih storitev. Čeprav je bil začetni cilj merjenje delovanja javnega sektorja predvsem v zniževanju proračunskih deficitov, je merjenje v nadaljnji fazi privedlo do spreminjanja odnosa do uporabnikov javnih storitev. Ta pristop je damo ideologija.

Glavni cilj večine reform so nižanje javnih izdatkov pri hkratnem ohranjanju obsega storitev ter izboljševanju kakovosti storitev in večji učinkovitosti.

Pri tem je treba upoštevati določena načela:

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

3. Reforme v državah na prehodu!

Reforme gredo skozi štiri faze:

- **transformacija**: stari zakonski, politični, ekonomski in socialni okviri so bili odpravljeni;
- **konsolidacija**: v tej fazi se je stabiliziral politični sistem in odprle so se možnosti za privatizacijo, denacionalizacijo in uvajanje tržnih elementov;
- **modernizacija**: šele v tej fazi lahko govorimo o prevzemanju reformnih procesov javnega sektorja v razvitih državah;
- **adaptacija**: s to fazo so tudi države na prehodu začele pripravljati ukrepe za merjenje učinkovitosti in uspešnosti delovanja javnega sektorja.

4. Primerjajte reformo javnega sektorja na Finskem in v izbranih evropskih državah!

Izkušnje večine razvitih držav kažejo, da reforme javne uprave ni mogoče izpeljati ne da bi izjemno pozornost namenili porabi proračunskih sredstev.

Na Finskem je bilo Ministrstvo za finance osrednja institucija reforme javnega managementa, ki se je začela leta 1987, čeprav si je delilo odgovornost z Ministrstvom za notranje zadeve. MNZ skrbi za spremembe na področju lokalne samouprave. Znotraj MF so ustanovili oddelek za javni management in oddelek za proračun. Oddelek za management skrbi za promocijo vladnih projektov kot so uvajanje proračunskega financiranja glede na rezultate, uvajanje elementov managementa v poslovanje, informatizacija poslovanja in spremembe poslovanja državnih podjetij. Oddelek za proračun ima enoto za finančni management, ki je skrbi za računovodstvo in finance organizacijskih enot. Zmanjšala se je stopnja državnega nadzora in usmerjanja, povečala se je finančna samostojnost, politika zaposlovanja je postala bolj fleksibilna, zvišala se je stopnja konkurence, povečalka se je pestrost storitev, izboljšanje kvalitete storitev in stopnje zadovoljstva uporabnikov, večje povpraševanje po storitvah in večje število uporabnikov.

Na Nizozemskem je vlada z merjenjem delovanja začela t.i. načrtno preverjanje porabe proračuna. Gre za načrtovanje proračuna oz. za uporabo proračuna na podlagi predstavljenih rezultatov posameznega resorja. Podoben pristop srečamo v vseh skandinavskih državah, skupaj z decentralizacijo, deregulacijo, sodelovanjem državljanov in zniževanjem zaposlenih v javnem sektorju.

V Veliki Britaniji je bil glavni cilj in namen reforme javnega sektorja izboljšanje kakovosti javnih storitev in omejevanje stroškov javnega sektorja. Možnosti za javno razpravo so bile relativno omejene. Medijsko pozornost so zbudile spremembe v šolstvu (privatizacije). Reforme centralne vlade so zbudile manj pozornosti. Nekatere reforme so bile izredno nepopularne

(kritike reforme na lokalni ravni in ustvarjanje neenakosti pri dostopu do storitev med različnimi deli države in družbenimi skupinami). S privatizacijo večine javnih storitev ter z zniževanjem števila subvencij iz proračuna se je proračunsko finančno stanje precej izboljšalo.

V Avstraliji je bil glavni cilj in namen reforme javnega sektorja izboljšanje odločanja o proračunskih prioritetah in izboljšanje informacijske baze za nadzor proračunske porabe, pričeli so uvajati kazalce, ki so vplivali na povečanje sprejemanja odgovornosti vseh javnih porabnikov proračuna.

Nova Zelandija je začela z korporatizacijo, sledila je privatizacija in šele nato reforma javnih storitev. Po teh stopnjah sta sledili še reforma državne uprave in finančna reforma. Imeli so vsebinske reforme. Javnost se je osredotočila le na nekatere spremembe in se je razdelila na »zmagovalce« in »poražence« teh reform. Splošno neodobranje zmanjšanja politične odgovornosti ministrov.

ZDA so začele reformo javnega sektorja z merjenjem rezultatov kakovosti storitev in zadovoljstva uporabnikov. Kanada je začela reformo javnega sektorja z izboljšanjem kakovosti javnih storitev in zadovoljstvom uporabnikov ob hkratnem zniževanju stroškov za njihovo proizvodnjo.

7. POGLAVJE – CENTRALIZACIJA IN DECENTRALIZACIJA JAVNEGA SEKTORJA

1. Decentralizacija

Prekomerna centralizacija prej ali slej zahteva spremembo v smeri decentralizacije, kar pomeni:

- več avtonomije in dobro opredeljene odgovornosti nižjih organizacijskih enot (vertikalna razdelitev oblasti);
- finančni, upravljavski in organizacijski vidik;
- znanje in notranja decentralizacija.

Prednosti decentralizacije:

- zagotavljanje bolj učinkovite porabe virov v družbi,
- poveča legitimnost lokalne oblasti, ki lažje upoštevajo potrebe in želje volivcev,
- lahko znižuje stroške upravnega nadzora in povečuje učinkovitost politike centralne vlade,
- lahko zmanjša primanjkljaj državnega proračuna.

2. Centralizirana decentralizacija

- povečanje operativne avtonomije in pristojnosti posameznikov;
- povečanje njihove odgovornosti;
- vzpostavitev sistema prisile in spodbud za učinkovito in strokovno delovanje;
- center ohrani nadzor nad ključnimi strateškimi vprašanji (razdelitev virov organizacijskim enotam; cilji delovanja; pravila delovanja).

3. Izbrani dejavniki centralizacije/decentralizacije!

- velikost in prebivalstvo (večje države, večja heterogenost – decentralizacija);
- razvitost/dohodek (višja razvitost – višja centralizacija);
- mobilnost (višja mobilnost – višja centralizacija);
- socialni kriteriji in zagotavljanje visoke stopnje enakosti (Lorenzova krivulja) – višja centralizacija.

4. Opredelite stopnji centralizacije in rezultate izbranih evropskih držav!

- Stopnji centralizacije sta kazalca centralizacije javnega sektorja:
- delež porabe države v skupni porabi države in lokalnih skupnosti,
- delež prihodkov države v skupnih prihodkih države in lokalnih skupnosti.
-

- Kazalca kažeta odvisnost lokalnih skupnosti od države pri zagotavljanju javnih storitev in pri njihovem financiranju.
-
- Prvi kazalec centralizacije se nanaša na povprečni delež državnih davkov v skupnih davkih države in lokalnih skupnosti
- Zanima nas dolgoročno usmeritev razvitih, zahodnoevropskih držav pri financiranju državne in lokalne porabe. Primerjamo podatke za izbranih 6 držav za obdobje 40 let (1950-1990). Iz podatkov je razvidno, da je imela Zahodna Nemčija v zadnjih 40 letih najnižji povprečni delež porabe države, ki se je zmanjšal od 49% na 43%. Temu deležu je bila najbližja Nizozemska s povprečnim deležem porabe države 64%, Velika Britanija, Irska in Francija so imele delež
- E med 72% in 77%. Najvišji povprečni delež je imela v obdobju 1950 – 1990 Belgija in je znašal skoraj 82%.
-
- Ta primerjava kaže zanimivo dinamiko pri državah. Zahodni Nemčiji in Belgiji. Zahodna Nemčija je imela med vsemi državami najmanjšo stopnjo centralizacije na začetku opazovanega obdobja in jo je v naslednjih letih še zmanjšala. Istočasno je bila država z najvišjo stopnjo centralizacije v opazovanih 40 letih Belgija, ki jo je še povečala. Izbrani državi nista spremenili smeri razvoja na izbranem področju ne glede na gibanje drugih ekonomskih kazalcev.
-
- Drugi kazalec centralizacije se nanaša na delež državnih davkov v skupno pobranih davkih države in lokalnih skupnosti v istem obdobju. Kazalec davčne centralizacije je razvrstil države drugače kot kazalec centralizacije javnih storitev. Izjema je Zahodna Nemčija, ki je imela približno 55% državnih davkov in tudi pri tem kazalcu najmanjšo vrednost.. Najvišjo povprečno vrednost državnih davkov in dajatev je imela Nizozemska s 96%, več kot 90% sta imeli tudi Belgija in Irska, okrog 87% pa Velika Britanija in Francija. Na Nizozemskem je bil delež porabe lokalne skupnosti relativno visok, vendar ni bil financiran iz davkov, ki so jih pobirale lokalne skupnosti ampak iz transferjev države. Na Irskem so se tako državna poraba kot davki države povečali, s tem se je povečala tudi stopnja centralizacije. V Belgiji je zrasel delež porabe države in se zmanjšal delež pobranih davkov na ravni države.

5. Razložite odvisnost stopnje centralizacije in razvitosti, velikosti ter mobilnosti obravnavanih evropskih držav!

- Makroekonomske raziskave kažejo, da ni mogoče uporabiti objektivnih ekonomskih kriterijev, kot so velikost države in stopnje njene razvitosti za optimalno stopnjo finančne in davčne decentralizacije. Večje države imajo (po površini in prebivalstvu) manj centraliziran javni sektor. Velike države s heterogenim prebivalstvom, razlikami v stopnji razvitosti, v naravnih pogojih, omogočijo z decentralizacijo in prinosom pristojnosti na lokalni nivo prilagajanja določenim, specifičnim razmeram in boljše zadovoljevanje potreb.
-
- Porast števila prebivalstva je prinesel pričakovan pozitiven vpliv na decentralizacijo financiranja in zagotavljanja javnih storitev samo v Zahodni Nemčiji in Franciji, v drugih državah pa je vplival celo na večjo centralizacijo.
-
- Narasčanje BDP na prebivalca nima statistično značilnega vpliva na stopnjo centralizacije.
-
- Mobilnost je migracija prebivalstva, pretok blaga in storitev ter mobilnost dejavnikov proizvodnje. Ni povezanosti med mobilnostjo in stopnjo centralizacije, zato tega kazalca ne moremo upoštevati.
-
- Ugotovimo lahko, da ni enotnega vzorca obnašanja. Enoten kazalec centralizacije – vektor porabe in davkov, njegova vrednost se giblje med 0 in 1 in predstavlja 4 čiste tipe:
 - popolno decentralizirano porabo,
 - centralno obdavčenje in decentralizirano zagotavljanje storitev (država pobira davke, ki jih nameni lokalnim skupnostim za zagotavljanje storitev),
 - decentralizirano obdavčenje in centralizacijo storitev,
 - popolno centralizirana uprava.

8. POGLAVJE – EVROPSKA UNIJA IN JAVNI SEKTOR

1. Opredelite značilnosti najpomembnejših institucij EU!

- Svet EU je najpomembnejša institucija v sprejemanju odločitev Unije. Sestavljajo ga ministri držav članic EU, pristojni za področje, ki ga obravnavajo na posameznem srečanju Sveta EU. Svet predstavlja države članice in sprejema zakonodajo Skupnosti (uredbe, direktive in odločbe), zakonodajno funkcijo pa si deli z Evropskim parlamentom, skupaj z njim tudi nadzira proračun Unije. Potrjuje tudi mednarodne pogodbe in sporazume, ki jih sicer sklene Evropska komisija. Odgovoren je tudi za usklajevanje gospodarske politike držav članic. Odločitve se sprejemajo s kvalificirano in navadno večino. Vsaka država ima določeno število glasov. Predsedstvo Sveta EU prevzame vsakih 6 mesecev druga država članica po sistemu rotacije.
- Evropski svet imenujemo redna polletna zasedanja predsednikov držav ali vlad držav članic EU. Sestane se najmanj 2x letno v predsedujoči državi, njegova naloga pa je sprejemanje pomembnejših političnih pobud in reševanje spornih vprašanj, ki jih ni mogel razrešiti Svet EU.
- Evropski parlament izvolijo na neposrednih splošnih volitvah v državah članicah vsakih 5 let. Število poslancev se lahko poveča na največ 700 (skladno s širitvijo EU). Trenutno je v njem 732 poslancev, vsaka država pa ima določeno število predstavnikov. Sestanejo se vsak mesec na enotedenskih plenarnih sejah v Strassbourgu, delo 20 parlamentarnih odborov pa poteka v Bruslju. Evropski parlament zastopa interese državljanov, predstavlja najbolj demokratičen okvir javne razprave v Uniji. Je zakonodajna institucija EU, ki skupaj s Svetom EU sprejema zakonodajo, potrjuje neobvezne podatke v evropskem proračunu, preverja stare in pripravlja nove politične rešitve in nadzira Unijo.
- Evropska komisija zastopa interese Unije kot celote, pri tem pa nastopa kot neodvisna, strokovna institucija. Pripravlja predloge zakonodajnih aktov, ima izvršilno funkcijo, skrbi za izvajanje proračunske politike, predstavlja EU navzven, je varuh pravil evropskega pravnega sistema. Predstavlja vso javno upravo EU. Z 2/3 glasovanjem lahko izglasuje nezaupnico Komisiji, kar lahko privede do njenega odstopa.
- Sodišče Evropskih skupnosti skrbi za pravilno in dosledno izvajanje zakonodaje Skupnosti v državah članicah EU, hkrati pa je pristojno za pravilno razlago evropske zakonodaje. Je končni razsodnik sporov, ki izhajajo iz ustanovitvenih pogodb ali sekundarne zakonodaje.
- Računsko sodišče je peta institucija EU. Njegova glavna naloga je preverjati in revidirati vse prihodke in odhodke na računih institucij in organov EU. Nadzira proračun Unije pa tudi tiste finančne operacije, ki niso vključene v proračun.
- Odbor za gospodarske in socialne zadeve
- Odbor regij
- Evropska investicijska banka
- Evropska centralna banka
- COREPER

2. Proračun EU!

- EU ima že od svojega nastanka svoj proračun. Osnutek proračuna pripravi Evropska komisija, ki ga predloži Evropskemu parlamentu. Ta ima pravico, da z dopolnili poveča neobvezne izdatke. Ko parlament ponudi svoje predloge, mora Svet EU popraviti osnutek in ga predložiti parlamentu v drugo branje. V drugem branju ima parlament pravico, da proračun sprejme ali zavrne. Postopek priprave proračuna za posamezno leto se začne januarja predhodnega leta in konča s sprejemom proračuna praviloma decembra istega leta.
- Za proračun EU velja šest temeljnih načel:
 - enotnost (v proračun so vključeni vsi prihodki in vsi odhodki),
 - vsesplošnost (vsi prihodki in odhodki EU se zberejo in prikažejo v proračunu),
 - letni proračun (proračunsko leto traja od januarja do decembra),
 - uravnoteženost (prihodki proračuna morajo biti izenačeni z odhodki proračuna),
 - ločenost (prihodki se načrtujejo glede na vir, odhodki pa glede na namen),
 - enota izražanja (vsi zneski se izražajo v evrih).

3. Primerjajte strukturo prihodkov in odhodkov EU!

- EU svoje prihodke zbira na različne načine. Prihodki so:
 - prihodki iz skupne carinske stopnje in ostalih zunanje trgovinskih pristojbin,
 - kmetijski prelevmani, premije in ostale pristojbine, ki jih EU zbere preko zaščitnega sistema skupne kmetijske politike,
 - deleži v prilivih od DDV vsake članice,

- deleži BNP držav članic, ki je določen na osnovi razvitosti in zmožnosti države članice.
-
- Odhodki EU se ločijo na obvezne in neobvezne. Obvezni izhajajo iz podpisanih sporazumov in sekundarnih pravnih virov, potrjuje pa jih Svet EU. Neobvezni odhodki pa se usmerjajo v izvajanje posameznih politik EU. Glavno vlogo odločanja ima Evropski parlament. Odhodki EU se delijo na 8 osnovnih skupin:
 - kmetijstvo,
 - strukturne dejavnosti,
 - notranje politike,
 - zunanje politike,
 - izdatki za evrobirokracijo,
 - predpristopna pomoč,
 - kompenzacije in
 - rezerve.

4. Prihodnji finančni okvir EU!

Evropska komisija je v začetku februarja 2004 predstavila predlog za večletni proračun med letoma 2007 in 2013. Države članice bodo v skladu s predlogom leta 2007 v proračun prispevale 133,56 milijarde evrov, leta 2013 pa že 158,45 milijarde evrov. Tudi dejanska poraba zbranih sredstev se bo povežala in bo leta 2007 znašala 124,6 milijard evrov, leta 2013 pa že 143,1 milijard evrov, kar bo predstavljalo 1,15% BND EU, s 27 članicami. Ta dokument je proračun razdelil v podskupine glede na politične prioritete, ki so si jih zadale članice. Te so:

- trajnostni razvoj,
- evropsko državljanstvo,
- EU kot globalni partner.

Evropska komisija za nov finančni okvir 2007 – 2013 predlaga pet glavnih področij porabe sredstev EU:

- trajnostna rast (tudi kohezijski skladi za revna področja),
- ohranjanje in upravljanje naravnih virov (vključuje kmetijstvo),
- notranje zadeve,
- zunanje zadeve ter
- administracija.

Področja porabe ne izražajo samo širše zastavljenih političnih ciljev EU, temveč tudi več manevskega prostora za razvojne dosežke, ki jih ni mogoče predvideti za 10 let vnaprej.

5. Skupna kmetijska politika (SKP)!

Kmetijstvo je gospodarski sektor, kjer je stopnja evropske integracije najvišja. SKP temelji na načelih enotnosti trga, prednostih domače pridelave in finančne solidarnosti držav članic. Temeljni cilji SKP so zagotoviti redno oskrbo z živili po primernih cenah, ohraniti ravnovesje med mestom in podeželjem, dvigniti storilnost v kmetijski pridelavi, primerno izrabi naravne vire, varovati okolje in hkrati pridelovalcem zagotoviti dohodek, primeren njihovem vlaganju v pridelavo.

Skupne tržne ureditve predstavljajo zelo pomemben steber SKP, saj se za tržno cenovne podpore porabi velik del sredstev kmetijskega proračuna EU.

Vodenje in usmerjanje SKP je težavno, saj vključuje enotne interventne cene na trgu, skupno financiranje ukrepov in skupno zunanjo zaščito, da bi zagotovili stabilnost kmetijskih trgov.

Drugi pomemben steber SKP je strukturna politika. Ta v svojih programih namenja pomoč posodobitvi in prilagajanju kmetijske pridelave ter razvoju podeželja oz. doseganju boljših razmer na podeželju.

Cilj teh programov je spodbujanje konkurenčnosti v kmetijstvu ob sočasnem upoštevanju okoljevarstvenih ciljev SKP.

6. Regionalna in strukturna politika!

Regionalna politika je zelo pomembno področje delovanja držav članic EU. Zanj EU nameni dobro tretjino proračunskih sredstev. Z regionalno strukturno politiko, ki jo vodi prek strukturnih skladov in kohezijskega sklada, EU noče nadomestiti regionalnih politik držav članic, saj so te prve, ki morajo skrbeti za reševanje težav v svojih regijah. Z usklajevanjem teh politik in finančnih instrumentov, si EU prizadeva predvsem za ukinitvev oz. ublažitev obstoječih regionalnih razlik med državami članicami in posameznimi regijami.

Regionalna strukturna politika EU kot jo poznamo danes, se je začela z reformo strukturnih skladov konec 80. let. Leta 1993 z Maastrichtsko pogodbo, je bil kot dodatni instrument strukturne in kohezijske politike ustanovljen še Kohezijski sklad. Regionalna politika je bila opredeljena kot bistveni element socialne in gospodarske kohezije, potrebne za vzpostavitev GDU. V programskem obdobju 1994 – 1999, se je pokazala vrsta pomanjkljivosti regionalne strukturne politike EU (zapleteni administrativni postopki, omejena apsorpcijska moč držav članic, načelo dodatne pomoči, nadzor strukturnih/kohezijskih skladov).

Za obdobje 2007 – 2013 je predvidena obsežna reforma regionalne strukturne politike EU-25. Reforma je nujna zaradi potrebe po večji učinkovitosti, razvidnosti in politični odgovornosti te politike, vse to pa se bo doseglo z novim strateškim pristopom, ki zavzema določitev prioritet, koordinacijo med socialnim vodenjem ter rednim merjenjem uspešnosti in napredka regionalne strukturne politike. EU mora stremeti h konkurenčnosti, gospodarskemu razvoju ter gospodarskemu in socialnemu prestrukturiranju. Evropska komisija je za obdobje 2007 – 2013 določila tri nove prioritete, ki bodo nadomestile zdajšnje cilje, za uresničevanje teh prioritet pa bo uporabila tri instrumente (kohezijski sklad, ESRR, ESS).

7. Značilnosti javnega sektorja v EU

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

- pokrivanje osnovnega socialnega varstva je intenzivno in skoraj univerzalno (četrtnina BDP za javne storitve),
- prisotna je visoka stopnja povezanosti med državo in socialnimi partnerji na področju zaposlovanja in kolektivnih pogajanj (razvit je stabilen sistem odnosov med delodajalci in delojemalci),
- večina držav članic EU vzdržuje sistem večje enakosti plač in dohodkovne strukture kot drugje v svetu (v primeru odsotnosti socialnih transferjev v državah članicah EU, bi skoraj 40% gospodinjstev živelo v relativni revščini).

Postopno poglobljanje EU ima poleg vpliva na gospodarstvo tudi velik vpliv na delovanje javnega sektorja, okvire sprejemanja proračuna in povezanost gospodarstva z javnim sektorjem. S ciljem znižanja bremena javno finančnega primanjkljaja in javnega dolga je reforma javnega sektorja postala ena najpomembnejših nalog nacionalnih vlad EU. Uvedba GDU je tudi spodbudila decentralizacijo in avtonomnost delovanja javnega sektorja, pa tudi njegovo notranjo in zunanjo privatizacijo. Trend zaposlenosti v javnem sektorju je stabilen in ne sledi makroekonomskim trendom.

8. Značilnosti socialne politike članic EU in odprta vprašanja (članek)!

EU skuša z dejavno socialno politiko premostiti najočitnejše socialne razlike. Del teh naporov pomaga reševati Evropski socialni sklad, s katerimi spodbujajo odpiranje novih delovnih mest ter podpirajo poklicno in geografsko mobilnost v številnih evropskih industrijskih panogah. Socialni napredek omogočajo predvsem primarna skupna zakonodaja in politike, ki so usmerjene v zagotavljanje socialnega in državnega napredka v vsej Skupnosti. Pravice so zagotovljene z načeli evropskih pogodb, kot so enako plačilo za enako delo, direktiva o zdravstvu in varnosti,... Protokol o socialni politiki vsem delavcem EU zagotavlja svobodno gibanje, pošteno plačilo, boljše delovne razmere, socialno varnost, enakopravnost moških in žensk, poklicno izobraževanje, svobodo združevanja in kolektivnega pogajanja,...

Evropski svet je določil skupno strategijo za aktivnejšo politiko, predvsem na področju poklicnega izobraževanja, pomoči pri ustanavljanju podjetij in izboljšanju socialnega dialoga.

Evropski socialni model:

- pokrivanje osnovnega socialnega varstva je intenzivno in skoraj univerzalno,
- prisotna je visoka stopnja povezanosti med državo in socialnimi partnerji na področju zaposlovanja in kolektivnih pogajanj,

- večina držav članic EU vzdržuje sistem večje enakosti plač in dohodkovne strukture kot drugje v svetu.

9. POGLAVJE – TEORIJA RASTI JAVNEGA SEKTORJA

1. Analiza vzrokov rasti javnega sektorja

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

- dohodkovna elastičnost povpraševanja po javnih dobrinah in storitvah (v ozadju rasti javnega sektorja je povečanje realnega dohodka prebivalstva skozi čas),
- produktivnost in cenovna elastičnost povpraševanja po javnih dobrinah (rast produktivnost v javnem sektorju je manjša kot v zasebnem sektorju, kar je posledica odsotnosti motivacije in nadzora, birokratskega načina vodenja ter manjšega tehnološkega napredka. Ker je povpraševanje po javnih dobrinah cenovno neelastično, se obseg izdatkov za proizvode in storitve javnega sektorja absolutno in relativno povečuje npr. naraščajoči stroški v zdravstvu in izobraževanju),
- število prebivalcev in gostota (javna poraba bi lahko naraščala po enaki stopnji kot narašča število prebivalstva, vendar se hkrati z naraščanjem števila prebivalstva povečuje tudi gostota poseljenosti, kar povečuje možnosti nastanka nasprotij na področju zdravstva, čistoče in varnosti),
- neoptimalno izražanje povpraševanja po javnih dobrinah prek političnih institucij (koristi se prek zakonov usmerjajo le k skupinam, ki so politično ali finančno vplivne, stroški pa se porazdeljujejo na vse davkoplačevalce).

2. Kategorije javnih izdatkov (temeljne in transferne)!

Javni izdatki zajemajo izdatke vseh ravni oz. elementov javnega sektorja. Obstajata dve glavni kategoriji javnih izdatkov:

- **temeljni javni izdatki**, ki zajemajo izdatke za nakup blaga in storitev in
- **transferni javni izdatki**, ki pomenijo prenos sredstev od davkoplačevalcev do prejemnikov transfernih plačil. Vključujejo subvencije zasebnim podjetjem, plačilo obresti, državna posojila in različne socialne izdatke. Naraščanje teh izdatkov je glavni razlog za rastočo javno porabo v razvitih državah.

Modeli, ki pojasnjujejo razloge za naraščanje obsega temeljnih javnih izdatkov so:

- **razvojni model** predvideva, da so javni izdatki prvi pogoj za doseganje gospodarskega napredka,
- **organski model** katerega osnovna domneva je, da država raste kot nekakšen organizem, s čemer se odražajo spremembe v gospodarstvu in družbi ter sprejemajo odločitve v prid državljanov,
- **model političnih omejitev**, ki predvideva, da so volivci tisti, ki določijo še sprejemljivo raven davkov in javnih izdatkov,
- **model fiskalne iluzije**, naraščanje javnih izdatkov naj bi bilo povezano s pojmom fiskalne iluzije, ki označuje pojem, ko se ljudje ne zavedajo, kolikšen obseg davkov za ta namen v resnici plačujejo,
- **model Leviatana**, rast javnih izdatkov naj bi bila posledica zadovoljevanja interesov zaposlenih v javnem sektorju in ne izpolnjevanje nekih širših družbenih interesov.

Razlogi za naraščanje transfernih izdatkov so predvsem v spremembah ekonomskih in demografskih struktur v povezavi s širšim družbenim dojemanjem ekonomske in socialne enakosti. Na transferne izdatke vplivajo številni dejavniki:

- demografska struktura,
- struktura gospodinjstev,
- gospodarska stagnacija,
- razprave o družbeni enakosti.

3. Kaj so strukturne luknje in do česa vodijo?

Ena izmed neželenih posledic naraščanja javnih izdatkov na dolgi rok je nastanek t.i. strukturnih lukenj v javnih financah, ki povzročijo, da javne finance postanejo nevzdržne.

Strukturne luknje imajo naslednje ekonomske učinke:

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

4. Regulacija (3 vrste)!

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

- ekonomska regulacija, ki pomeni neposredno vpletanje v delovanje trga preko določanja cen, oblike konkurence ter možnosti vstopa in izstopa iz trga;
- socialna regulacija, pomeni regulacijo, ki naj bi varovala javni interes na področju zdravja, varnosti, okolja,...;
- administrativna regulacija predstavlja vse papirne in administrativne formalnosti, s katerimi država zbira informacije in posega v ekonomske odločitve posameznikov.

V zadnjih letih je trend v naraščanju obsega in stroškov povezanih s socialno in administrativno regulacijo, pomen ekonomske regulacije pa se zmanjšuje.

5. Članek 2: Kakšna in kolikšna nja bi bila država in njen aparat?

Zaradi upravičenosti Slovenije do sredstev EU za manj razvite regije, se je v ospredje vrnila nuja po izvedbi politične decentralizacije. Upoštevati je treba tudi nekatere dileme in negativne učinke.

Vpliv decentralizacije na obseg celotnih javnih izdatkov naj bi bil odvisen od tega, ali alokacijska učinkovitost preseže tehnološko neučinkovitost in izgubo ekonomij obsega, pomembno pa je tudi to, ali je zmanjšanje političnih rent večje od implicitnega povečanja javnih izdatkov.

Negativni učinek javnih izdatkov se ponavadi pojavi šele, ko so ti preveliki. Takrat se pojavi čezmerna davčna obremenitev posameznikov in z njo povezani negativni učinki na efektivno ponudbo dela in podjetništva. Hkrati pride do izrinjanja zasebnega sektorja ter manjše učinkovitosti in gospodarnosti porabljanja javnih izdatkov. Zmanjšanje obsega javnih izdatkov v Sloveniji (43% BDP), bi verjetno imelo v razumnem obsegu določene pozitivne ekonomske učinke, še posebno, če bi bilo spremljano s hkratnim zmanjševanjem davčnih obremenitev posameznikov. Manjša progresivnost obdavčitve občutno zmanjša mrtvo izgubo, ki jo ima davek sam po sebi. Zelo pomembno je tudi, v kateri smeri bi šlo zmanjševanje javnih izdatkov, saj negativne ekonomske učinke v razvitejših državah povzročajo predvsem preobsežni in slabo ciljani transferni izdatki.

10. POGlavJE – PRORAČUN IN JAVNI IZDATKI V SLOVENIJI

1. Sestava proračuna!

Proračun predstavlja bilanco javnih prihodkov in odhodkov ter je sestavljen iz štirih entitet. Proračun se deli na dva osnovna dela:

- bilanca prihodkov in odhodkov ter
- račun financiranja.

Proračunski uporabniki morajo obvezno poleg proračuna sprejeti tudi t.i. načrt razvojnih programov. V njem so prikazane predvidene investicije za petletno obdobje in njihov način financiranja.

V bilanci prihodkov in odhodkov so prihodki razčlenjeni po posameznih davčnih in nedavčnih prihodkih. Odhodki proračuna so razčlenjeni na tekoči in investicijski del. Tekoči del izdatkov je razdeljen naprej na potrošnjo (plače, materialni stroški,...), transferne izdatke (socialni transferji, subvencije,...) in plačilo obresti na javni dolg. Investicijski del se deli na neposredne investicije in kapitalske naložbe.

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

2. Proračunska načela!

Ločimo **statična in dinamična načela**. Med statična se uvrščajo načelo enotnosti, popolnosti in preglednosti, med dinamična načela pa uvrščamo točnost, predhodno potrditev, javnost, ravnotežje in periodičnost.

Načelo proračunske enakosti pomeni, da naj bi bili vsi javni prihodki in odhodki prikazani v eni bilanci (v praksi ni tako).

Načelo popolnosti zahteva, da so vsi prihodki in odhodki proračuna prikazani v bruto zneskih (v RS dve izjemi: izključeni so investicijsko porabljeni prihodki od prodaj in zamenjav državnega premoženja).

Načelo preglednosti pomeni, da naj bi bile postavke proračuna dovolj pregledne, kar pomeni, da vsak uporabnik proračuna natančno ve, kaj vsebuje posamezna postavka in kam mora uvrstiti posamezen izdatek proračuna.

Predhodna potrditev zahteva, da se proračun lahko izvaja šele, ko ga potrdi parlament. Stvarnost – čim bolj realno predvideni prihodki in odhodki.

Periodičnost in javnost zahteva, da je proračun sprejet za določeno proračunsko obdobje in mora biti objavljen v Uradnem listu RS. **Ravnotežje** zahteva ujemanje prihodkov in odhodkov proračuna.

Proračun je predračun pričakovanih javnih odhodkov in prihodkov. Končno sliko izvajanja kaže zaključni račun proračuna. Ponavadi je ta še enkrat popravljen, ko ga pregleda Računsko sodišče.

3. Sprejemanje proračuna – stopnje!

Proračun se sprejema in izvaja v štirih stopnjah:

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

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

- strateško centralizirani postopek (Francija in Velika Britanija),
- vodeno centralizirani postopek, kjer cilje predlaga finančni minister, sprejema pa jih vlada (Nizozemska, Slovenija),
- decentralizirani postopek (Irska).

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

- omejevalni postopek,
- vmesni postopek,
- odprti postopek.

V RS mora vlada formalno predložiti predlog proračuna do začetka oktobra, skupaj s proračunskim memorandumom (akt vlade v katerem so predstavljeni cilji in naloge njihove politike na ekonomskem, socialnem in celotnem makroekonomskem

področju). Proračun najprej obdelajo posamezna delovna telesa parlamenta, najkasneje po enem mesecu pa opravi parlament splošno razpravo o tem, ali nadaljevati postopek ali predlog zavrniti. Po splošni razpravi imajo poslanci še 15 dni časa, da vlagajo posamezne amandmaje. Vlada se potem opredeli do amandmajev in pripravi dopolnjen predlog.

Stopnja izvrševanja proračuna se izvaja vse proračunsko leto in privede tudi do nekaterih odstopanj sprejetega proračuna. Če se med letom pokaže, da načrtovani prihodki in odhodki niso bili realni, se sprejme t.i. rebalans proračuna (tudi v letu 2005).

Nadzor proračuna – najvišji organ nadzora proračuna je Računsko sodišče, katerega naloge so predvsem nadzor zakonitosti, namembnosti, gospodarnosti in učinkovitosti porabe javnih sredstev; ugotavljanje ravnanja stranke na podlagi nadzora; na podlagi ugotovitev revizorja izdaja poročila sodišča; izdajanje dokončnih poročil; izdajanje nalogov za odpravo nezakonitih dejanj; svetovanje javni upravi,...

Notranji nadzor javnih financ obsega ne enotnih temeljnih zasnovan sistem posloводства in nadzorov ter notranjega revidiranja pri neposrednih in posrednih proračunskih uporabnikih v skladu z načeli zakonitosti, preglednosti, učinkovitosti, uspešnosti in gospodarnosti. (obvezna notranja revizija – nad 500 mio SIT, na 3 leta)

4. Javni izdatki v Sloveniji!

Javne izdatke lahko razdelimo na dva dela:

- na stroške izvajanja določene državne politike in
- na stroške, ki jih državni ukrepi povzročijo zasebnemu sektorju.

Iz strukture javnih izdatkov v Sloveniji lahko vidimo, da je delež tekočih in transfernih izdatkov približno enak. Med tekočimi izdatki skoraj polovico sredstev predstavljajo izdatki za plače zaposlenih, med transfernimi pa močno prevladujejo transferji posameznikom in gospodinjstvom (pokojnine, nadomestila za brezposelnost, družinski prejemki,...).

Delež javnih izdatkov v BDP je bil leta 2000 42,2%, leta 2003 pa 43,3%. Vlada načrtuje, da bodo javni odhodki začeli naraščati počasneje od BDP in se izenačili s prihodki. Javno finančni odhodki se bodo morali zmanjšati za več kot 2 odstotni točki v BDP. Politika prestrukturiranja javnih izdatkov temelji na vzpostavitvi štirih temeljnih prioritiet:

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

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

Zastavljena politika je odvisna tudi od makroekonomskih gibanj v državi, saj ta vplivajo tako na delež prihodkov, kot na delež izdatkov. Najbolj so odvisni od zaposlovanja v državnih organih in rasti plač ter inflacije.

11. POGlavJE – EKONOMSKI UČINKI ZADOLŽEVANJA V JAVNEM SEKTORJU

1. Maastrichtska kriterija

Zadolževanje in njegovo financiranje je v proračunu prikazano v t.i. računu financiranja. Najpogostejši razloga za zadolževanje je pokrivanje fiskalnega deficita, vendar to ni edini razlog.

Povečevanje vloge države je zahtevalo porabo vedno več sredstev in javni dolg se je vedno bolj povečeval. Članice EU vedno bolj težijo k uravnoteženemu proračunu. Poglavitni razlog so omejitve za vstop v evropsko monetarno unijo, to je uvedbo evra, v teh državah. Maastrichtska fiskalna kriterija za vstop v monetarno unijo zahtevata, da:

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

Fiskalni deficit je negativna razlika med javno finančnimi prihodki in odhodki. Javni dolg pa je obveznost javnega in zasebnega sektorja, za katere jamči država.

2. Viri financiranja fiskalnega deficita

Viri financiranja znotraj države so:

- **neto posojila** domačega zasebnega sektorja, večinoma gre za prodajo državnih obveznic. S tem posamezniki državi posojajo denar, ta pa jim obljubi določene obresti in po določenem obdobju tudi vračilo glavnice;
- **posojila centralne banke**, načeloma je ta vir zgolj teoretičen, večinoma je prepovedan, takšna posojila imajo neposreden učinek na količino denarja, to pa povzroča inflacijo;
- **prisilno posojanje prebivalstva** (značilno za države na prehodu oz. v času gospodarskih kriz), država ne plačuje plač zaposlenim, pokojnin,...

Poleg domačega zadolževanja pa poznamo tudi zadolževanje v tujini:

- posojila tujih fizičnih in pravnih oseb (država izda obveznice v tujini, posojila pri tujih bankah,...);
- posojila mednarodnih institucij, gre za kredite mednarodnih institucij – Mednarodni denarni sklad ali Svetovna banka za razvoj,...

3. Vrste fiskalnega deficita in javnega dolga

Konvencionalni deficit je negativna razlika med javno finančnimi prihodki in odhodki. Informacija o samem konvencionalnem deficitu ni zadostna, saj nam ne pove dosti o tem, ali je deficit rezultat vodenja določene fiskalne politike ali je posledica recesije gospodarstva oz. suficit rezultat gospodarske rasti.

Fiskalni deficit, ki kaže stanje primanjkljaja, ko v gospodarstvu ni niti recesije, niti vzpona, torej je neodvisen od gibanj v gospodarstvu, imenujemo **strukturni ali trendni deficit**.

Ločimo še dve vrsti fiskalnega deficita:

- **primarni deficit** je konvencionalni deficit brez plačila obresti za javni dolg,
- **operativni deficit** je konvencionalni deficit brez inflacijske komponente plačila obresti za javni dolg.

Delitev javnega dolga lahko opravimo s pomočjo različnih kriterijev:

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

4. Zadolževanje v Sloveniji!

Zadolževanje in izdajanje poroštev RS ter njena vloga v zadolževanju javnega sektorja so opredeljeni v 149. členu Ustave RS.

Temeljni zakon, ki določa zadolževanje je Zakon o javnih financah, ki določa:

- opredelitev zadolževanja države,
- opredelitev likvidnostnega zadolževanja države,
- način določanja obsega zadolžitve države,
- elemente upravljanja dolga,
- dokumente, ki predstavljajo podlago izvedbe zadolževanja.

Nominalni obseg zadolžitve države, izdajanje poroštev države in zadolžitve javnega sektorja so opredeljeni z vsakoletnim Zakonom za izvrševanje proračuna države. V posameznem proračunskem letu se zadolževanje izvaja na podlagi programa financiranja, ki ga sprejme vlada.

Program financiranja državnega proračuna temelji na naslednjih strateških ciljih države:

- zagotavljanje čim večjega financiranja proračunskih potreb na domačem finančnem trgu, brez izpodrivanja drugih sektorjev gospodarstva in vpliva na dvig obrestnih mer,
- minimiziranje stroškov financiranja,
- širitev domačega in tujega naložbenega zaledja,
- spreminjanje strukture instrumentov financiranja v prid stalni obrestni meri,
- minimiziranje tveganja refinanciranja in sprememba ročnosti financiranja,
- zniževanje valutnega tveganja,
- minimiziranje učinkov sprememb inflacije in tečajev na velikost dolga.

Širši pojem od zadolževanja države je zadolževanje javnega sektorja. Sem spada še zadolževanje vseh drugih uporabnikov državnega proračuna, javnih gospodarskih zavodov, javnih podjetij ter ZPIZ in ZZZS.

Slovenija je v prvih letih po osamosvojitvi dolg povečala na račun poroštev. Vse do leta 1996 je imela Slovenija fiskalni suficit, z letom 1997 se je prvič pojavil fiskalni deficit, ki se je v naslednjih letih še povečeval. Slovenija v prihodnjih letih predvideva zniževanje deficita in vzpostavitev suficita, že v letu 2005. Ta cilj naj bi država dosegla predvsem z restriktivno politiko pri javno finančnih odhodkih.

V obdobju 1993 – 2000 je rast dolga v največji meri povzročil prevzem dolga nekdanje SFRJ ter izdaja obveznic za sanacijo bančnega in realnega sektorja (50%).

Rast dolga zaradi indeksacije glavnice je drugi največji razlog, saj predstavlja kar 24% celotne rasti dolga. Sledijo tečajne razlike 17% in financiranje proračunskega primanjkljaja 9%.

Slovenski javni dolg se je z izjemo v letih 1994 in 1995 stalno povečeval. Po projekcijah vlade pa naj bi se od leta 2005 zniževal in dosegel 25% BDP v letu 2007.

Posredna pomoč ekonomskim subjektom so jamstva za dolgove. Jamstva so potencialni javni dolg, saj se v dolg spremenijo le v primeru nesposobnosti plačevanja dolga primarnega dolžnika.

12. POGLAVJE – EKONOMSKI UČINKI DAVKOV

1. Davčni in nedavčni prihodki!

Davčni prihodki vsebujejo prihodke vseh davkov in prispevkov za socialno varnost. Za davke je značilno, da so obvezna dajatev, ki predstavlja enostranski prisilni odvzem realnega dohodka. Posameznik ne dobi proti usluge s strani države. Pri plačevanju prispevkov, ki so tudi obvezna dajatev, pa imamo določene pravice. Delež davčnih prihodkov v BDP niha med 40 in 44%.

Nedavčni prihodki vsebujejo prihodke od različnih pristojbin, sredstev od prodaje državnega premoženja, dobička javnih podjetij,... Niso prisilne ampak prostovoljna dajatev, država pa neposredno ponudi svojo storitev.

V Sloveniji je bil leta 2003 delež davčnih prihodkov 92,2%, nedavčnih pa 6,3% vseh javnofinančnih prihodkov.

2. Želene lastnosti davčnega sistema!

Te lastnosti lahko združimo v tri skupine:

- pravičnost – davčno breme mora biti enakomerno porazdeljeno med davčnimi zavezanci, vsak zavezanec pa mora prispevati pravičen delež k financiranju države;
- čim manjše poseganje v ekonomske odločitve – pobiranje davkov že po svoji naravi pomeni poseganje v ekonomske odločitve saj gre za odvzem realnega dohodka, ki posameznikom omogoča kupovanje dobrin. To poseganje naj bi bilo čim manjše;

- stroški pobiranja davkov in stroški izpolnjevanja davčnih obveznosti naj bodo čim manjši – v praksi to pomeni, da bi naj bilo čim manj davčnih stopenj in olajšav ter čim manjše možnosti za utajo davkov. Po drugi strani pa zavezanci ne smejo imeti prevelikih stroškov, poleg plačila davčne obveznosti (npr. elektronsko oddajanje dohodnine).

3. Davčna načela!

V ekonomski teoriji se pojavljata dve davčni načeli, ki izhajata iz dveh osnovnih načel izenačenosti. Gre za t.i. **načeli pravičnosti**:

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

Težava se pojavi, ko želimo določiti relevantne značilnosti. Upoštevati moramo čim več značilnosti vsakega posameznika, pri tem pa je treba določiti tudi meje za določitev različnosti med lastnostmi posameznikov.

Davčni načeli sta izpeljani iz načel pravičnosti:

- načelo koristi, davčne zavezance je treba obdavčiti v skladu s koristmi, ki jih imajo od uporabe javnih dobrin,
- načelo ekonomske sposobnosti, davčni zavezanci morajo biti obdavčeni v skladu s svojo ekonomsko zmožnostjo plačila.

Načelo koristi po svoji vsebini ne more zadostiti nalogam davčnega sistema in v praksi ni neposredno upoštevano, uporaba je zgolj naključna. Načelo ekonomske sposobnosti je splošno davčno načelo. Posamezniki, ki dosegajo višje dohodke in imajo večje premoženje, plačujejo višje absolutne zneske davkov.

4. Delitev davkov!

Davke delimo na tri sklope:

- subjektivni in objektivni davki,
- neposredni in posredni davki,
- ad valorem davke in davke na količino,
- negativni davki.

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

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

Neposredni davki so tisti, pri katerih bo davčni zavezanec neposredno nosil breme davka.

Posredni davki pa so tisti, pri katerih končni nosilec davčnega bremena ni davčni zavezanec, ampak je breme preneseno na nekoga drugega (npr. blago in storitve).

Ad valorem davki so vrednostni davki (večina), saj se davčne stopnje aplicirajo na vrednost blaga, dohodka, dobička,...

Davki na količino – davčna osnova je količina blaga, kjer je določen znesek davka na količino (npr. trošarine na cigarete).

Negativni davki so predvsem transfer dohodka iz javnega v zasebni sektor (npr. socialna pomoč).

5. Prednosti in slabosti neposrednih in posrednih davkov!

Prednosti neposrednih davkov:

- so bolj pravični, saj načeloma bolje izpolnjujejo načelo ekonomske sposobnosti ter omogočajo lažje izpolnjevanje horizontalne in vertikalne izenačenosti,
- davčni zavezanci natančno vedo kolikšna je njihova davčna obveznost in kdaj jo morajo plačati, poleg tega davek ne morejo prevaliti na nekoga drugega,
- neposredni davki sicer znižajo realni dohodek, vendar dopuščajo svobodno odločitev o tem kako uporabiti ves preostali dohodek,

- vsebujejo neke vrste stabilizator, saj ugodna gospodarska rast povzroči povečanje dohodkov, višji dohodki pa so bolj obdavčeni kar delno nevtralizira ekspanzijo ter obratno.

Slabosti neposrednih davkov:

- večinoma so kompleksni,
- višje davčne stopnje za višje dohodke negativno vplivajo na povečanje delovnih naporov,
- imajo močan psihološki učinek, saj se te davčne obveznosti zavezanci dosti bolj zavedajo.

Prednosti posrednih davkov:

- manjše možnosti utajevanja,
- psihološki učinek je manjši, saj se jih plačniki ponavadi ne zavedajo, ker je davek že vračunan v ceno,
- v kolikor se ne odločimo za nakup smo s tem sprejeli tudi odločitev, da ne plačamo davka,
- ponavadi niso kompleksni in s tem povzročajo nižje stroške pobiranja in izpolnjevanja davčnih obveznosti.

Slabosti posrednih davkov:

- regresivnost,
- vplivanje na odločitve o potrošnji in proizvodnji,
- posredno lahko povzročajo inflacijo.

13. POGLAVNJE- DAVČNA POLITIKA

1. Politika financiranja lokalnih skupnosti!

Načela, ki jih je oblikovala EU, so dokaj splošna in ohlapna. Lokalne oblasti naj bi imele večji vpliv na svoje prihodke in porabo. Večina lokalnih skupnosti v Evropi se financira iz štirih glavnih virov:

- davkov,
- nedavčnih prihodkov (pristojbine),
- državnih transferjev in
- zadolževanjem.

Davčni prihodki se lahko prerazdelijo med državo in občino ali pa občina sama pobira prihodke od določenih davkov.

Ko gre za prerazdeljevanje, sta mogoča dva osnovna načina delitve:

- država in občina imata enako davčno osnovo, vendar različni davčni stopnji. Država je v tem primeru lahko zadolžena za zbiranje davčnih prilivov in administracijo, občina pa določi davčno osnovo in v nekaterih primerih tudi struktur stopenj;
- prerazdelitev davčnih prihodkov. Država in občina imata za posamezni davek enako davčno osnovo in enako stopnjo, ki jo določa centralna oblast, občina pa prejema določen odstotek davnih prilivov, ki izhajajo iz tako pobranega davka.

Najučinkovitejše delovanje lokalnih javnih financ bi bilo doseženo s kombinacijo lastnih davčnih virov in davčnih prihodkov, ki se prerazdelijo med državo in občino. Lokalne oblasti naj bi imele vpliv predvsem na davčne stopnje. Centralne oblasti bi določile vrste lokalnih davkov in način njihovega pobiranja, lokalne oblasti pa nja bi določale stopnje v okvirih, ki so jim dane.

Poglavitni lokalni davčni prihodki prihajajo predvsem iz dveh davkov: davka na dohodek (dohodnina) in davka od premoženja

Davčni prihodki so v občinskih proračunih leta 2003 dosegli 61,7% vseh prihodkov, njihov delež pa narašča. Davki, ki se stekajo v občinske prihodke so:

- 35% pobrane dohodnine v občini,
- davek od premoženja,
- davek na dediščine in darila,
- davek na dobitke od iger na srečo in koncesijske dajatve za igre na srečo,
- davek na promet nepremičnin.

Pomemben vir občinskih prihodkov so transferji iz državnega proračuna. Iz proračuna občine pridobivajo dve obliki transferjev, finančno izravnavo in transferje, ki pomenijo sofinanciranje določenih projektov v občini.

Drugo obliko transferjev občine pridobijo s pomočjo razpisov, ki jih objavljajo različna ministrstva za sofinanciranje projektov na lokalni ravni.

2. Davčna reforma v Sloveniji!

Slovenija je takoj po osamosvojitvi temeljito reformirala davčni sistem. Z davčno reformo je bil uveden fiskalni sistem, ki je bil primerljiv z razvitimi državami. Kot glavni podjetniški davek je bil uveden davek od dobička pravnih oseb, kot glavni osebni davek pa dohodnina. Leta 1992 se je spremenil prometni davek, ki pa je bil še vedno enofazni davek v končni potrošnji. Leta 1995 so bile uvedene prve ekološke dajatve.

Leta 1996 je sledila temeljita reforma organiziranja pobiranja davkov in nadzora nad plačevanjem davčnih obveznosti. Ustanovljena je bila enotna davčna uprava, ki je omogočila učinkovitejše pobiranje in nadzor nad davki. Vsi državljani in davčni zavezanci smo prejeli davčno številko, oblikovan je bil centralni register davčnih zavezancev. Zaostril se je davčni nadzor, inšpektorji pa so dobili večja pooblastila pri preprečevanju davčne utaje.

Leta 1999 je bil uveden DDV, ki je zamenjal dotedanji prometni davek. S tem je Slovenija izpolnila pomembno stopnjo pri harmonizaciji svojega sistema s sistemom EU. Skupaj z DDV so bile uvedene tudi trošarine.

Leta 2004 se je davčna reforma nadaljevala. Večina teh sprememb je bilo uveljavljenih z letom 2005. Najpomembnejše spremembe pri dohodnini so razširitev dohodka na svetovni dohodek in nekaterih drugih virov (obresti na varčevanje), zniževanje nekaterih neposrednih in posrednih olajšav, zniževanje števila razredov, nižja mejna davčna stopnja za najnižji razred in način obračunavanja olajšav. Davek od dobička pravnih oseb se je spremenil v davek od dohodka pravnih oseb in uvaja natančnejšo opredelitev odhodkov, znižuje amortizacijske stopnje in odpravlja investicijske olajšave. Spremenila sta se tudi zakona o davčnem postopku in davčni službi. V prihodnosti se obeta še nekaj sprememb in sicer razbremenitev najnižjih plač z davkom na izplačane plače ter ukinitve davka na bilančno vsoto bank in hranilnic.