

1	SPLOŠNO	1
2	EKONOMSKI PROBLEM DRUŽBE:	1
3	SOODVISNOST NEGOSPODARSTVA IN GOSPODARSTVA	1
3.1	<i>Lorenzova krivulja</i>	2
3.2	<i>Transformatorska krivulja</i>	4
4	SPREMEMBE JAVNEGA SEKTORJA IN GLOBALIZACIJA	4
5	SPREMEMBE JAVNEGA SEKTORJA IN EVROPSKA UNIJA.....	5
I.	EKONOMSKA TEORIJA IN EKONOMIKA JAVNEGA SEKTORJA	6
1	TRŽNA DRUŽBA IN POMEN EKONOMIKE V JAVNEM SEKTORJU	6
2	EKONOMSKA VLOGA DRŽAVE = FUNKCIJE JAVNEGA SEKTORJA	6
2.1	<i>Alokacijska funkcija</i>	6
2.1.1	Najpomembnejši vzroki za nepopolnost trga so:	7
2.2	<i>Prerazdelitvena funkcija</i>	7
2.3	<i>Stabilizacijska funkcija</i>	7
2.4	<i>Regulatorna funkcija</i>	8
2.5	<i>Informacijska funkcija</i>	8
3	OPREDELITEV JAVNEGA SEKTORJA	8
4	OPREDELITEV JAVNIH DOBRIN IN EKSTERNALIJ	8
4.1	<i>Javne dobrine</i>	8
4.2	<i>Eksternalije</i>	9
5	EKONOMSKA TEORIJA IN SODOBNA VLOGA DRŽAVE	9
5.1	<i>Pregled ekonomskih šol</i>	9
5.1.1	Neoklasična teorija	10
5.1.2	"Desni" teoretični pristopi	10
5.1.3	Institucionalna teorija	10
5.2	<i>Normativna vloga države</i>	10
6	POVEZANOST JAVNEGA IN ZASEBNEGA SEKTORJA	10
6.1	<i>Javni sektor in konkurenčnost gospodarstva</i>	10
6.2	<i>Ukrepi države za povečevanje konkurenčnosti nacionalnega gospodarstva</i>	10
7	GLOBALIZACIJA IN JAVNI SEKTOR.....	11
II.	TEORIJA JAVNE IZBIRE	12
1	POJEM JAVNE IN DRUŽBENE IZBIRE.....	12
2	OPREDELITEV TEORIJE JAVNE IZBIRE	12
2.1	<i>Pripornikova dilema</i>	12
3	13
4	SUBJEKTI JAVNE IZBIRE	13
4.1	<i>Uradništvo</i>	13
4.2	<i>Interesna skupina</i>	14
5	JAVNA IZBIRA IN NJENA APLIKACIJA NA EKONOMSKE PROBLEME: POLITIČNO GOSPODARSKI CIKLI	14
III.	PRIVATIZACIJA IN REGULACIJA JAV. SEKTORJA	15
1	POJEM PRIVATIZACIJE JAVNEGA SEKTORJA	15
1.1	<i>Denacionalizacija</i>	15
1.2	<i>Deregulacija in liberalizacija državnih monopolov</i>	15
1.3	<i>Pogodbeno opravljanje dejavnosti</i>	15
2	CILJI PRIVATIZACIJE	15
3	RAZLOGI ZA PRIVATIZACIJO	16
3.1	<i>Politično-ideološki</i> :	16
3.2	<i>Ekonomski</i> :	16
3.3	<i>Upravljaljsko-menedžerski</i> :	16
3.4	<i>Finančni</i> :	16
3.5	<i>Socialni</i> :	16
4	TEŽAVE PRI PRIVATIZACIJI	16
5	IZKUŠNJE DRUGIH DRŽAV PRI PRIVATIZACIJI JAVNEGA SEKTORJA	17
6	MOŽNE OBLIKE PRIVATIZACIJE JAVNEGA SEKTORJA	17
6.1	<i>POPOLNA PRIVATIZACIJA</i> :	17

6.2	<i>DELNA PRIVATIZACIJA:</i>	17
7	DRUGE OBLIKE ZAGOTAVLJANJA STORITEV JAVNEGA SEKTORJA	18
7.1	<i>Najem (leasing)</i>	18
7.2	<i>Koncesija</i>	18
7.3	<i>B.O.T. projekti kot osnovna oblika koncesij</i>	18
8	REGULACIJA, DEREGULACIJA IN PRIVATIZACIJA NARAVNIH MONOPOLOV	18
8.1	<i>Opredelitev in regulacija naravnih monopolov</i>	18
8.2	<i>Privatizacija in deregulacija naravnega monopola</i>	19
9	SISTEMSKE SPREMEMBE V JAVNEM SEKTORJU	20
9.1	<i>Sistemske spremembe v Sloveniji</i>	20
9.2	<i>Sistemske spremembe drugod</i>	21
10	JAVNI SEKTOR IN PODJETNIŠTVO	22
11	EKONOMSKI MOTIVI ZA PRENOVO POSLOVANJA	22
IV.	UGOTAVLJANJE UČINKOVITOSTI IN USPEŠNOSTI DELOVANJA JAVNEGA SEKTORJA ..	24
1	TEORIJA UČINKOVITOSTI JAVNEGA SEKTORJA	24
1.1	<i>Alokacijska učinkovitost</i>	24
1.2	<i>X-učinkovitost</i>	24
1.3	<i>X-neučinkovitost</i>	24
2	EVOLUCIJA UČINKOVITOSTI IN USPEŠNOSTI	25
3	MERJENJE DELOVANJA DRŽAVNE UPRAVE	25
3.1	<i>Definiranje pojmov</i>	25
3.2	<i>POMEN KAZALCEV DELOVANJA JAVNEGA SEKTORJA IN UGOTAVLJANJE NJEGOVE UČINKOVITOSTI, POZITIVNE IN NEGATIVNE UGOTOVITVE</i>	26
3.3	<i>Problematika merjenja učinkovitosti javnega sektorja</i>	26
3.4	<i>Problem določanja ciljev in izidov</i>	27
3.5	<i>Problematika pojmovanja</i>	27
3.6	<i>Problem neprimerljivosti</i>	27
3.7	<i>Problem soočenja z realnostjo</i>	28
4	AGREGATNI KAZALEC	29
V.	REFORMA JAVNEGA SEKTORJA	30
1	VZROKI ZA REFORME:	30
1.1	<i>Chicaška šola:</i>	30
1.2	<i>ideja o novem javnem menedžmentu</i>	30
1.3	<i>Načela pri reformah:</i>	30
2	ZNAČILNOST REFORM	30
3	REFORME JAVNEGA SEKTORJA PO POSAMEZNIH DRŽAVAH	31
3.1	<i>Velika Britanija:</i>	31
3.2	<i>Nizozemska</i>	31
3.3	<i>Avstralija</i>	31
3.4	<i>Nova Zelandija</i>	31
3.5	<i>Amerika</i>	31
3.6	<i>Kanada</i>	31
4	POSLEDICE REFORM V RAZVITIH DRŽAVAH	32
5	REFORME V DRŽAVAH V PREHODU	32
5.1	<i>štiri faze reform</i>	32
6	REFORMA V SLOVENIJI	33
6.1	<i>Cilji reforme v SLO</i>	33
6.2	<i>Projekti</i>	33
6.2.1	<i>NORMATIVNO PODROČJE</i>	33
6.2.2	<i>organizacijsko, informacijsko in izobraževalno področje</i>	34
6.3	<i>Antibirokratski program</i>	34
6.4	<i>certifikat standardov ISO serije 9000</i>	34
VI.	CENTRALIZACIJA IN DECENTRALIZACIJA JAVNEGA SEKTORJA	35
1	PRESTRUKTURIRANJE IN DECENTRALIZACIJA JAVNEGA SEKTORJA	35
1.1	<i>Pomen strukturnih sprememb</i>	35

1.2	<i>značilnosti uvajanja novih metod vodenja in upravljanja s sredstvi</i>	35
2	VRSTE DECENTRALIZACIJE V JAVNEM SEKTORJU	35
2.1	<i>Centralizirana-decentralizacija:</i>	35
2.2	<i>Decentralizacija</i>	36
2.2.1	<i>Zunanja decentralizacija</i>	36
2.2.2	<i>Notranja decentralizacija</i>	36
2.2.3	<i>Decentralizacija splošno</i>	36
2.2.4	<i>PREDNOSTI DECENTRALIZACIJE</i>	36
3	KAZALCA CENTRALIZACIJE JS	36
4	AVTONOMIJA V JAVNEM SEKTORJU	36
4.1	<i>operativna avtonomija</i>	36
4.2	<i>strateška avtonomija</i>	37
5	DELITEV PRISTOJNOSTI IN FINANČNIH VIROV PRI ZAGOTAVLJANJU JAVNIH STORITEV	37
6	SPREMEMBE V EVROPSKI UNIJI	38
7	SPREMEMBE V SLOVENIJI IN DECENTRALIZACIJA	38
8	NAJPOMEMBNEŠI RAZLOGI ZA DECENTRALIZACIJO:	39
9	VELIKOST IN PREBIVALSTVO	39
10	DRUTO DOMAČI PROIZVOD	39
11	UPORABNOST IZKUŠENJ RAZVITIH DRŽAV	39
12	ENOTEN KAZALEC CENTRALIZACIJE	39
VII.	EVROPSKA UNIJA IN JAVNI SEKTOR	41
1	OSNOVNE ZNAČILNOSTI EU	41
1.1	<i>4 faze integracijskega procesa:</i>	41
1.2	<i>(EU) sestavljajo trije stebri</i>	41
2	USTANOVE EU	41
2.1	<i>Svet EU</i>	41
2.2	<i>Evropski svet</i>	42
2.3	<i>Evropski parlament (EP)</i>	42
2.4	<i>Evropska komisija</i>	42
2.5	<i>Sodišče Evropskih skupnosti</i>	42
2.6	<i>Računsko sodišče</i>	42
2.7	<i>svetovalni organi:</i>	42
2.7.1	<i>Odbor za gospodarske in socialne zadeve</i>	42
2.7.2	<i>Odbor regij (OR)</i>	43
2.7.3	<i>Evropska investicijska banka</i>	43
2.7.4	<i>Evropska centralna banka</i>	43
2.7.5	<i>COREPER</i>	43
3	PRORAČUN EU	43
3.1	<i>Temeljna načela proračuna:</i>	43
3.2	<i>Prihodki EU</i>	43
3.3	<i>Izdatki EU</i>	44
3.3.1	<i>Obvezni izdatki:</i>	44
3.3.2	<i>neobvezni izdatki</i>	44
3.3.3	<i>Delitev izdatne na skupine:</i>	44
4	PRIHODNI FINANČNI OKVIR EU	44
4.1	<i>Glavne prioritete za razširjeno EU so:</i>	44
4.2	<i>pet glavnih predlaganih področij porabe sredstev EU</i>	44
5	DAVKI	44
5.1	<i>Posredni davki:</i>	44
5.2	<i>neposrednim davki</i>	45
6	FINANČNI NADZOR	45
6.1	<i>Notranji nadzor javnih financ EU</i>	45
6.2	<i>Zunanji nadzor javnih financ EU</i>	45
7	SKUPNA KMETIJSKA POLITIKA (SKP)	45
7.1	<i>Temeljni cilji SKP:</i>	45
7.2	<i>strukturna politika</i>	45
8	KONKURENCA IN DRŽAVNE POMOČI	45
8.1	<i>Državne pomoči</i>	46
9	REGIONALNA POLITIKA IN KOORDINACIJA STRUKTURNIH SKLADOV	46

10	SOCIALNA POLITIKA IN ZAPOSLOVANJE	46
11	ŠIRITEV EU	47
12	ZNAČILNOSTI JAVNEGA SEKTORJA V EU	47
13	POGLABLJANJE EU	48
14	SLOVENIJA IN NJEN PRISTOP EU	48
14.1	<i>Vključevaje Slovenije v EU</i>	48
14.2	<i>Ekonomske (in druge) posledice članstva Slovenije v EU</i>	49
14.3	<i>stroški vključitve Slovenije EU</i>	49
14.3.1	Neposredni stroški	49
14.3.2	Posredni stroški	49
14.4	<i>Učinki na proračun Slovenije ob njeni vključitvi v EU</i>	50
14.5	<i>Javna uprava Slovenije ob postopnem približevanju EU</i>	50
VIII.	TEORIJA RASTI JAVNEGA SEKTORJA	52
1	ANALIZA VZROKOV RASTI JAVNEGA SEKTORJA	52
2	KATEGORIJE JAVNIH IZDATKOV IN VZROKI ZA NJHOVO NARAŠČANJE	52
2.1	<i>temeljni javni izdatki</i>	52
2.2	<i>transferni javni izdatki</i>	52
2.2.1	Razvojni model	52
2.2.2	Organski model	53
2.2.3	Model političnih omejitev	53
2.2.4	Model fiskalne iluzije	53
2.2.5	Model Leviatana	53
2.3	<i>Razlogi za naraščanje transfernih javnih izdatkov</i>	53
3	VELIKOST JAVNEGA SEKTORJA IN STRUKTURNE LUKNJE V JAVNIH FINANCAH	53
3.1	<i>Učinki strukturnih lukenj:</i>	53
4	REGULACIJA KOT OBLIKA DRŽAVNEGA INTERVENCIONIZMA	54
IX.	PRORAČUN IN JAVNI IZDATKI V SLOVENIJI	55
1	POJMI	55
2	SESTAVA PRORAČUNA	55
2.1	<i>bilanca prihodkov in odhodkov:</i>	56
2.2	<i>Račun financiranja</i>	56
3	PRORAČUNSKA NAČELA	56
3.1	<i>statična načela</i>	56
3.2	<i>dinamična načela</i>	56
4	SPREJEMANJE PRORAČUNA	56
4.1	<i>Vladna stopnja</i>	56
4.2	<i>Parlamentarna stopnja</i>	57
4.3	<i>Stopnja uresničevanja in izvajanja proračuna</i>	57
4.4	<i>Nadzor proračuna</i>	57
4.4.1	Notranji nadzor javnih financ	58
4.4.2	Proračunsko inšpiciranje	58
5	JAVNI IZDATKI V SLOVENIJI	58
X.	EKONOMSKI UČINKI ZADOLŽEVANJA V JAVNEM SEKTORJU	59
6	OPREDELITEV FISKALNEGA DEFICITA IN JAVNEGA DOLGA	59
6.1	<i>Javnofinančni primanjkljaj oz. fiskalni deficit</i>	59
6.2	<i>Javni dolg:</i>	59
7	VIRI FINANCIRANJA FISKALNEGA DEFICITA	59
8	VRSTE FISKALNEGA DEFICITA IN JAVNEGA DOLGA	59
8.1	<i>kriteriji za delitev javnega dolga:</i>	60
9	POSLEDICE ZADOLŽEVANJA	60
10	ZADOLŽEVANJE V SLOVENIJI	61
10.1	<i>Program financiranja državnega proračuna</i>	61
11	ZADOLŽEVANJE JAVNEGA SEKTORJA	61
11.1	<i>Stanje javnega dolga v RS</i>	61
11.1.1	Strukture javnega dolga RS	62
11.2	<i>Jamstva kot potencialni dolg države</i>	62

XI.	EKONOMSKI UČINKI DAVKOV	63
1	TEORETIČNA OPREDELITEV OBDAVČENJA	63
1.1	<i>Davčni prihodki</i>	63
1.2	<i>Nedavčni prihodki</i> :.....	63
2	ŽELENE LASTNOSTI DAVČNEGA SISTEMA.....	63
3	DAVČNA NAČELA	64
3.1	<i>načeli pravičnosti</i> :.....	64
3.2	<i>načelo koristi</i> :.....	64
3.3	<i>načelo ekonomske sposobnosti</i> :.....	64
4	DELITEV DAVKOV	64
4.1	<i>Subjektivni in objektivni davki</i> :	64
4.2	<i>Direktni (neposredni) in indirektni (posredne) davke</i>	64
4.2.1	Prednosti in slabosti neposrednih in posrednih davkov	64
4.3	<i>ad valorem davki in davki na količino</i>	65
4.4	<i>negativni davki</i>	65
5	EKONOMSKI IN NEEKONOMSKI UČINKI DAVKOV	65
XII.	DAVČNA POLITIKA	67
1	HARMONIZACIJA DAVKOV V EU	67
2	DAVČNA POLITIKA V SLOVENIJI.....	68
2.1	<i>POLITIKA FINANCIRANJA LOKALNIH SKUPNOSTI</i>	68
3	DAVČNA REFORMA V SLOVENIJI.....	70
4	DAVČNA UPRAVA RS (DURS):	70
5	DAVČNA STRUKTURA V SLOVENIJI	71

1 SPLOŠNO

Spremembe na področju uprave v razvitem svetu potekajo pod okriljem splošnega trenda razvoja industrijske družbe k postindustrijski družbi = družba storitev. Javna uprava ni v porastu le zato, ker je to ena od značilnosti "družbe storitev", ampak tudi zaradi pomanjkljivosti ekonomsko-tržnega mehanizma na področju javnih storitev.

Slovenija kot manj razvita država v družbi najrazvitejših seveda zaostaja tudi na področju javnega sektorja.

Politično ekonomski problemi sodobnega gospodarstva:

dilema ekonomskega koordinacijskega mehanizma

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

To pomeni, da morajo projekti vsebovati vse vidike reforme: pravni, upravni, organizacijski, ekonomski oziroma finančni in informacijski vidik.

Za uspeh projekta izboljšanja poslovanja je pomembna odločenost vodstva organizacije. Tovrstni projekti so razmeroma manj uspešni, če so vodeni kot "solo" akcije posameznih enot v sistemu. V tem primeru se spremeni poslovanje določene organizacije, vendar so rezultati praviloma manjši od možnih, ker niso doseženi tudi pozitivni medorganizacijski vplivi.

Modernizacija javne uprave je torej gibanje, ki bi moralo povzročiti pravo kulturno spremembo v upravi in njenem okolju: novo razpoloženje, nove vrednote in ideje, nove usmeritve in nove modele obnašanja.

2 EKONOMSKI PROBLEM DRUŽBE:

- **Kaj naj se producira?**
- **Kako naj se producira?** Vlada" lahko preko javnih podjetij sama producira dobrine ali pa jih dobi od privatnega sektorja. Vlada je na številnih področjih prisotna tudi preko svojih politik - npr. Z davčno in carinsko politiko draži ali poceni produkcijske tvorce, tehnologije in s tem (de)stimulira njihovo uporabo
- **Za koga producirati?** Vladne odločitve o transfernih, davčnih, socialnih politikah pomembno določajo obseg dohodkov posameznih skupin prebivalstva.
- **Kako se sprejema javne odločitve?** Proces javne izbire oziroma javnega odločanja je zapleten. Večina odločitev je sprejeta posredno (vlada, parlament, lokalne

3 SOODVISNOST NEGOSPODARSTVA IN GOSPODARSTVA

Javna uprava je z drugimi deli družbe povezana na različne načine. Učinkovit in dobro organiziran javni sektor je tudi v interesu gospodarstva. Zaradi velike povezanosti in soodvisnosti med gospodarstvom in negospodarstvom je nemogoče, da ob sistemskih spremembah na področju gospodarstva ne bi prišlo do sprememb tudi v javnem sektorju.

Najpogostejše pričakovanje davkoplačevalcev, da jim država zagotavlja vse številnejše in kakovostnejše storitve, hkrati pa bi radi plačevali vse manj davkov. Istočasno so tudi pričakovanja prejemnikov proračunskih sredstev mnogokrat nerealna: zaradi pritiska javnosti želijo delovati varčno in gospodarno ter istočasno biti vsečni uporabnikom storitev tako, da ne bi zmanjševali dostopnosti storitev, niti njihovega obsega in kakovosti.

Omenjeno dilemo lahko zapišemo tudi kot elementarno makroekonomsko vprašanje, kako veliko javno porabo si lahko privošči država, da bo zagotavljala potrebne javne storitve in še vedno pozitivno vplivala na standardne kazalnike razvoja. Primerjava podatkov za 20. stoletje išče odgovor na vprašanje, ali večja javna poraba in s tem večja vloga države v resnici vplivata na večjo produktivnost in družbeno pravičnost. **Teorija države blaginje** temelji na tezi, da je višji delež BDP za javno porabo (med 45 in 50 %) cena, ki jo je treba plačati, da dosežemo boljše socialno, izobraževalno, zdravstveno in kulturno raven ter večjo stopnjo enakosti v družbi. Države z višjimi izdatki za javni sektor dosegajo boljše rezultate predvsem na področjih stabilne gospodarske rasti in prerazdelitvene politike.

Drugi vidik, ki neposredno vpliva na konkurenčnost gospodarstva, 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 Sloveniji zajema javna poraba v zadnjih letih okoli 45 % BDP.

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

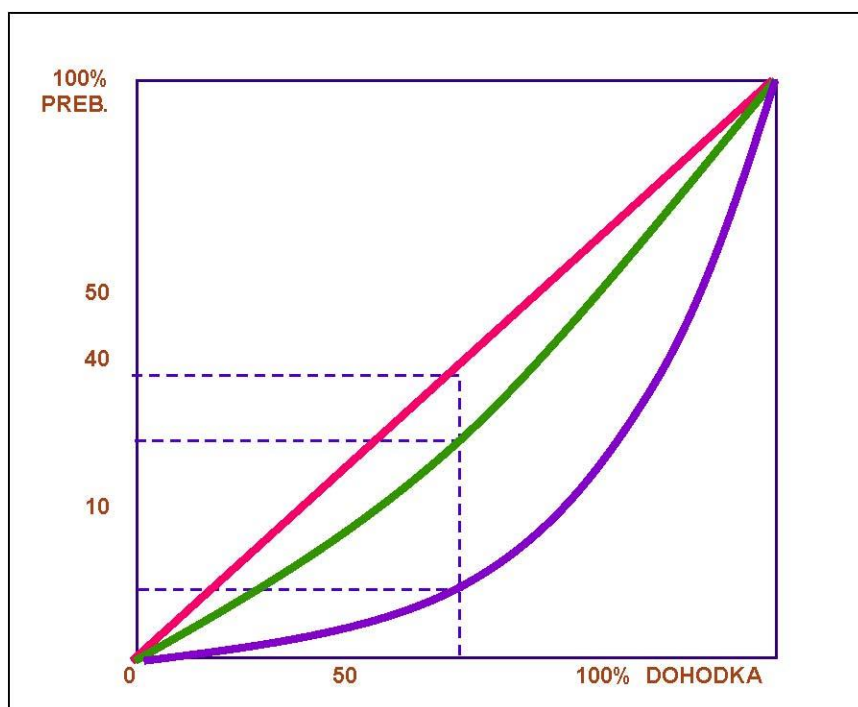
Cilj sprememb je v prvi vrsti povečanje učinkovitosti z večjo ali manjšo stopnjo privatizacije. Značilni ukrepi na tem področju so privatizacija javnega sektorja, tržno usmerjeni ukrepi, večja vloga menedžerskih skupin, reorganizacija javnih podjetij in dekoncentracija. Naslednji korak je spoznanje vpliva 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. Učinkovit in dobro organiziran javni sektor je zato tudi v interesu gospodarstva.

3.1 Lorenzova krivulja

Opremeni odnos v razdelitvi narodnega dohodka med prebivalce, izraženo v strukturnih deležih. Prikazuje ekonomske razlike v družbi. Vprašanje pravične distribucije.

Diagonala: prikazuje zgolj teoretično možnost popolnoma enakomerne delitve narodnega dohodka

Desno od diagonale: določene družbene skupine razpolagajo z nadpovprečnim deležem dohodka, istočasno pa so tudi skupine, ki prejemajo podpovprečni delež narodnega dohodka.



1. diagonala (50%) – teoretična delitev, velja sorazmerje 50% prebivalstva dobi 50% dohodka
2. diagonala (10%) – 10% najpremožnejšega prebivalstva dobi oz. razpolaga s 50% dohodka. Je izjemna koncentracija dohodka. Nemogoče je to diagonalo zagotavljati v tržnem gospodarstvu. Ta diagonala služi kot merilo, kot dejanska delitev od idealne diagonale.
3. diagonala (40%) – nesorazmerje je relativno majhno. 40% prebivalstva dobi povprečno 50% dohodka (gre za rahlo koncentracijo dohodka v nekaterih kategorija prebivalstva).

LK IN NJENA POVEZANOST MED D. IN F. DECENTRALIZACIJO

Davčna decentralizacija: zagotavlja bolj učinkovito porabo virov v družbi, povečuje se legitimnost lokalne oblasti, ki lažje upoštevajo potrebe in željo volivcev, niža se primanjkljaj državnega proračuna, če lokalne skupnosti pridobe pristojnosti za določene storitve, ne pa tudi sorazmernih finančnih sredstev.

Finančna decentralizacija: zniža se breme javnega primanjkljaja, maksimalna racionalnost pri porabi proračunskih sredstev.

LK KOT ARGUMENT ZA DISTRIBUCIJSKO FUNKCIJO VLADE

Distribucijska funkcija vlade: država ukrepa. Gre za vprašanje pravične razdelitve

Primarna razdelitev: delitev ustvarjenega produkta – proizvodnja – razčlenitev – menjava – potršnja – gospodarski krogotik

Sekundarna razdelitev: razdeljene dohodke korigira tako, da velikim prejemkom malo vzame in da tistim, ki imajo manj.

LK IN PRIMERJAVA S STOPNJO CENTRALIZACIJE

Stopnja centralizacije: raziskava zajema odnos med državo in lokalnimi skupnostmi v šestih državah.

Uporabljeni sta bila dva kazalca centralizacije JS:

- delež porabe države v skupni porabi države in lokalnih skupnosti
- delež prihodkov države v skupnih prihodkih države in lokalne skupnosti

Kazalca kažeta odvisnost lokalne skupnosti od države pri zagotavljanju javnih storitev in pri njihovem financiranju. Različno uvrstitev pri porabi in financiranju davkov si lahko razložimo tako, da je bil delež porabe lokalnih skupnosti relativno visok, vendar ni bil financiran iz davkov, ki so jih pobirale lokalne

skupnosti ampak iz transferjev države. Druga pomembna ugotovitev pri primerjavi se nanaša na različne smeri v spremembi stopenj centralizacije oz. decentralizacije navedenih držav.

3.2 Transformatorska krivulja

To je krivulja proizvodnih možnosti. (Samuelson). Prikazuje nam kaj in koliko proizvesti, razmerje med javnimi in zasebnimi dobrinami.

Lastnosti:

- Je krivulja: oportunitetni stroški produkcije naraščajo
- Je padajoča: ob omejeni količini proizvodnih dejavnikov ni mogoče hkrati povečevati obseg proizvodnje obeh dejavnikov

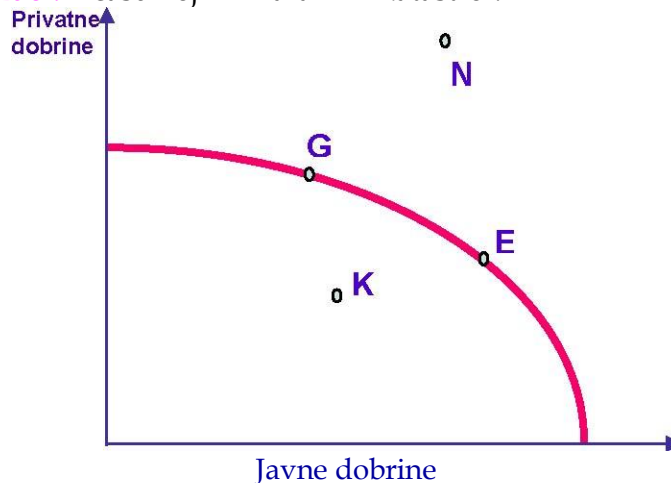
Vse to velja ob predpostavki, da so vsi dejavniki polno zaposleni (proizvodne dejavnike je potrebno transformirati iz enega v drugega).

Točka nad krivuljo: tam se družba ne more nahajati, saj jo pri tem omejujejo razpoložljive količine proizvodnih dejavnikov

Pod krivuljo: proizvodni dejavniki niso polno zasedeni, družbena proizvodna je manjša o potencialno možne. To je v času kriz in recesij.

Vzporedni premik navzgor: proizvodnja se poveča enakomerno, na razpolago je več proizvodnih dejavnikov – tehnološki razvoj

Vzporedni premik navzdol: v času vojn in naravnih katastrof.



4 SPREMEMBE JAVNEGA SEKTORJA IN GLOBALIZACIJA

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

Dohodkovna elastičnost povpraševanja po javnih dobrinah in storitvah povzroči, da povečanje dohodka ob drugih nespremenjenih pogojih vodi do povečanja povpraševanja po javnih dobrinah.

5 SPREMEMBE JAVNEGA SEKTORJA IN EVROPSKA UNIJA

Članice EU zahtevajo prilagojen sistem upravljanja in usposobljeno administracijo. Da bi se države kandidatke za članstvo v Evropski uniji usposobile za to, bodo morale posodobiti svoje uprave. Ključne vrednote evropskega pravnega reda na področju uprave so zanesljivost, odgovornost, strokovnost in učinkovitost.

Izkušnje članic Evropske unije kažejo, da je posodobitev uprave in povečanje njene učinkovitosti trajen proces, ki zahteva dodatna sredstva in usposobljene kadre, ki jih običajno primanjkuje.

I. EKONOMSKA TEORIJA IN EKONOMIKA JAVNEGA SEKTORJA

1 TRŽNA DRUŽBA IN POMEN EKONOMIKE V JAVNEM SEKTORJU

tržno družbo tvorijo tri institucionalne oblike:

tržno gospodarstvo s svojim cenovnim mehanizmom,

pravna država z zagotavljanjem zakonitosti in

civilna družba s poudarkom na individuumu.

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

2 EKONOMSKA VLOGA DRŽAVE = FUNKCIJE JAVNEGA SEKTORJA

Naloga države naj bi bilo prisilno pridobivanje dela realnega dohodka domačih sektorjev narodnega gospodarstva, kar naj bi uporabljala:

- 1) za enostranske prenose tistim pripadnikom družbe, ki si po njenem prevladujočem prepričanju sami ne morejo zagotoviti »pravičnega« deleža v razdelitvi, in
- 2) za nakupe tvorcev, potrebnih za proizvodnjo javnih dobrin, ki zaradi svoje narave niso oziroma ne morejo biti predmet tržne menjave. Na splošno naj bi v sodobnih družbah država opravljala pet funkcij: alokacijsko, prerazdelitveno, stabilizacijsko, regulativno in informacijsko.

2.1 Alokacijska funkcija

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.

tržna ekonomija je razvila enostavno in učinkovito metodo določanja obsega produkcije zasebnih dobrin, to je cenovni sistem. Z njim se po eni strani oblikujejo spodbude za podjetja, da proizvajajo proizvode, po katerih je povpraševanje, po drugi strani pa tudi mehanizem alokacije proizvodov med potrošnike. Ravnotežje na zasebnem trgu je doseženo na preseku krivulj ponudbe in povpraševanja.

V javnem sektorju se odločitve o alokaciji resursov sprejemajo na povsem drugačen način.

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

Tržni mehanizem zagotavlja učinkovito alokacijo, če je na danem trgu mnogo kupcev in

prodajalcev, če obstaja homogen izdelek, če so prisotni naraščajoči mejni stroški produkcije,

2.1.1 NAJPOMEMBNEJŠI VZROKI ZA NEPOPOLNOST TRGA SO:

- **obstoj javnih dobrin.** Tu gre za dobrine, katerih značilnost je, da ekonomsko ni smotno (in mogoče) izključiti posameznika iz potrošnje, ker so mejni stroški oskrbe enaki nič. Zaradi te lastnosti bi prišlo do izgube družbene blaginje, če bi oskrbo teh dobrin prepustili zasebnemu sektorju, ker bi ta zahteval neničelno ceno in se torej cena ne bi izenačila z mejnimi stroški oskrbe. Primer javne dobrine je obrambni sistem države, saj vsi prebivalci zaradi tega uživajo varnost in nikogar ni mogoče izključiti iz potrošnje te dobrine.
- **Zunanji učinki (eksternalije).** Mnoge dobrine povzročajo na strani produkcije ali potrošnje pozitivne ali negativne zunanje učinke. Eksternalije nastopajo takrat, ko v funkcijo koristnosti posameznika ne vstopajo kot argumenti samo "njegova" potrošnja dobrin, temveč tudi potrošnja dobrin pri drugih. Pri negativnih zunanjih učinkih je produkcija (ali potrošnja) določene dobrine višja od družbeno želene, ker tržni mehanizem ne more upoštevati dejstva, da produkcija ali potrošnja zvišuje stroške in znižuje raven koristnosti drugim subjektom. Primer negativne eksternalije je onesnaževanje okolja s strani nekega proizvajalca, saj zaradi tega nastajajo stroški tudi pri drugih.
- **Nepopolna konkurenca.** V tem primeru nastopajo padajoči mejni stroški oziroma rastoče ekonomije obsega (primer naravnega monopola). To pomeni, da je output, pri katerem monopolist maksimira svoj dobiček, nižji od outputa pri pogojih popolne konkurence. Ker 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 ni vedno tako, država prevzema obveščanje kupcev (npr. ozaveščanje o škodljivosti kajenja) ali posledice slabo obveščenih kupcev.
- **Negotovost.** Za mnoge oblike tveganja zasebni trgi ne obstajajo oziroma ne opravljajo dobro svojih funkcij, zato v takšnih primerih država prevzema nase tveganje. Takšen primer je socialno zavarovanje, ki je institucija, ki dejansko "socializira" tveganja in za katero stoji država.

Skupna značilnost vseh teh oblik nepopolnosti trga je, da točka ravnovesja, določena kot presečišče krivulj ponudbe in povpraševanja (torej dosežena s tržnim mehanizmom), ne sovпада z družbeno želenim ravnovesjem.

2.2 Prerazdelitvena funkcija

Javni sektor naj bi s prerazdelitveno politiko zagotavljal sprejemljivo porazdelitev dohodka oziroma sprejemljivo porazdelitev potrošnje določenih dobrin.

Prerazdeljevanje se opravlja v dveh stopnjah:

- Premožnejši plačujejo višje davke in prispevke kot manj premožni, pri čemer niso mišljeni samo absolutno, temveč tudi relativno višji zneski (. Lorenzova krivulja).
- koristi, ki jih prejema jo posamezniki od javnega sektorja, niso v razmerju z vplačanimi sredstvi posameznika (primer je enakost policijskega varstva, osnovnega izobraževanja itd.).

2.3 Stabilizacijska funkcija

zavestno politično usmerjanje gospodarstva za doseganje visoke zaposlenosti, stabilnosti cen, zadovoljivega salda tekočega računa plačilne bilance in zadovoljive stopnje gospodarske rasti. Ti cilji se dosegajo z usklajenim delovanjem fiskalne in monetarne politike. Primer izvajanja stabilizacijske funkcije javnega sektorja je aktivna politika zaposlovanja, na primer s spodbujanjem in omogočanjem izvajanja javnih del.

2.4 Regulatorna funkcija

Javni sektor je s to funkcijo postal varuh zakonitosti in splošnega družbenega interesa, saj lastninska in pogodbeno razmerja kot temelj tržnega gospodarstva potrebujejo ustrezno pravno nadgradnjo in avtoriteto, ki nadzoruje njihovo izvajanje. S tem je povezana tudi določena oblika prisile, kadar posamezniki ne delujejo v splošnem družbenem interesu.

Z regulatornimi politikami skuša javni sektor v določenih situacijah usmerjati obnašanje ljudi in podjetij ter izvaja sankcije v primeru neupoštevanja tega. Regulatorna politika se izvaja predvsem z dekreti (na primer omejitve uvoza s kvotami), pogosto pa lahko vlada doseže enake učinke na primer z davčno politiko (namesto prepovedi uvoza zviša carinsko stopnjo) in je pri tem fizično bistveno manj omejevalna. Tako se namesto administrativnih ukrepov v obliki prepovedi in spodbud posreduje z višjimi ali nižjimi stroški oziroma cenami.

2.5 Informacijska funkcija

Ta funkcija javnega sektorja temelji na domnevi o nepopolni informiranosti potrošnikov in državljanov, ker jim ponudniki na trgu določenih informacij niso zainteresirani posredovati, zato je javni sektor aktiven pri reguliranju sporočil, ki jih morajo proizvajalci sporočiti potrošnikom (na primer napisi o škodljivosti kajenja na cigaretnih škatlicah)..

3 OPREDELITEV JAVNEGA SEKTORJA

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. Javni sektor obstaja zato, da bi se zadovoljile tiste potrebe skupnosti in posameznikov, ki jih tržni mehanizmi ne morejo zadovoljiti. Običajno pojmovanje javnega sektorja v slovenski literaturi se nanaša na skupno ime za javno upravo, politični sistem, izobraževalno, raziskovalno, zdravstveno in kulturno sfero.

4 OPREDELITEV JAVNIH DOBRIN IN EKSTERNALIJ

4.1 Javne dobrine

dobrine, katerih uporaba s strani ene osebe ne zmanjšuje uporabnosti drugim osebam. Takšne dobrine so npr. spomeniki, svetilniki, radio oddaje idr., njihova glavna značilnost pa je, da so mejni stroški dodatne uporabe enaki nič. Če so mejni stroški javne dobrine enaki nič, lahko trdimo, da moramo upoštevati samo fiksne stroške, kar pa je skrajna inačica naraščajočih donosov obsega. Javne dobrine lahko zaradi enako podobnih značilnosti enačimo tudi s popolnimi pozitivnimi eksternalijami za vso družbo.

Skupna uporaba (netekmovalnost) več posameznikov hkrati je prva ločnica javnih dobrin od zasebnih, ki je glede na kapaciteto omejena (npr. izobraževanje, javno kopališče) ali pa neomejena (socialno skrbstvo, obramba).

neizključljivost v porabi, kar recimo pri obrambi dosledno drži, avtocesta pa lahko za uporabo zahteva tudi protiplačilo, čeprav je še vedno javna dobrina. Kadar pri javni dobrini ni mogoče ločiti posameznikov, ki so plačali za uporabo javne dobrine, od uporabnikov neplačnikov, navedeni cenovni mehanizem ne deluje.

Razlikovati moramo načelo netekmovalnosti od načela neizključljivosti, ki predvideva, da ni mogoče onemogočiti oziroma prepovedati pridobivanja koristi na podlagi uporabe določene dobrine le na določeno skupino subjektov. Nazoren primer je državna obramba, ki izhaja iz manjše interesne skupine, na voljo pa je vsem državljanom. Drugače je pri TV-programu, saj ga lahko gledajo le plačniki naročnine.

Neizključljiva javna dobrina je teoretično lahko izključljiva, vendar je doseg izključljivosti v porabi razmeroma drag. S proizvodnjo dobrine te vrste se poveča blaginja vsakega posameznika v družbi. Torej je neizključljiva javna dobrina le vrsta pozitivnih zunanjih učinkov. Na primeru pa lahko

potrdimo, da je dobrina lahko neizključljiva in hkrati konkurenčna. Predstavljajmo si ljubljansko obvoznico na predpraznični večer, ko promet stoji.

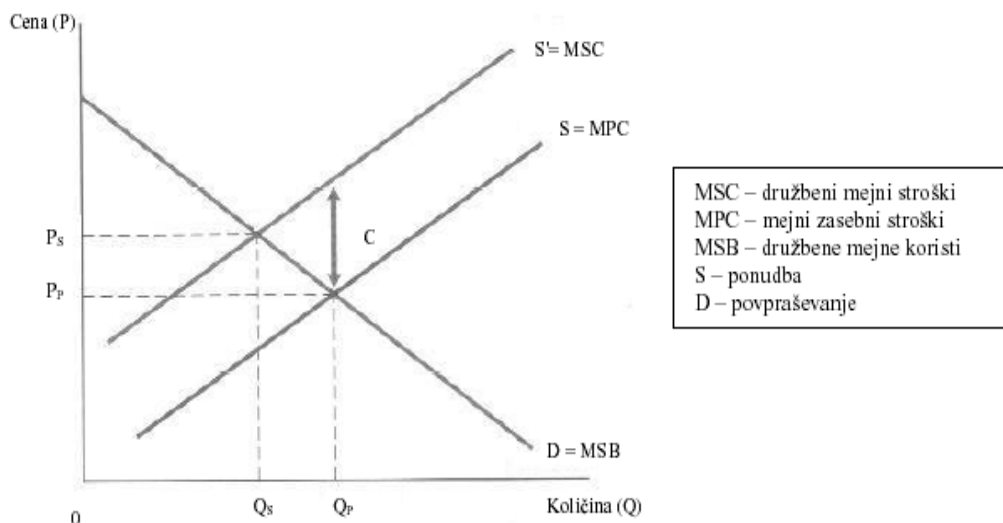
4.2 Eksternalije

Eksternalije se pojavijo kot neplačilo za korist (zunanja ekonomija) ali škodo (zunanja diseconomija), 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 eksternalij so njihove cene, ki v realnosti ne obstajajo oziroma ne obstajajo v normalnem smislu. Že obravnavani koncept popolno konkurenčnega ravnotežja, ki zahteva cene za vse vire in dobrine, je v tem primeru kršen in ni Pareto optimuma.

Poznamo pet različnih zunanjih učinkov:

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



5 EKONOMSKA TEORIJA IN SODOBNA VLOGA DRŽAVE

5.1 Pregled ekonomskih šol

Različne ekonomske šole so izoblikovale različne koncepte vloge države v gospodarstvu. V nadaljevanju so prikazani trije različni pristopi – neoklasična teorija, nekateri "desno usmerjeni" teoretični pristopi (teorija javne izbire, chičaška šola, neoavstrijska šola) in institucionalna teorija.

5.1.1 NEOKLASIČNA TEORIJA

Ta teorija omejuje prisotnost države samo na primere tržnih nepopolnosti, zato je državna aktivnost upravičena le, kadar odpravlja nepopolnosti trga. Neoklasična teorija je bila kasneje dopolnjena s teorijo transakcijskih stroškov. Podjetja težijo k minimizaciji transakcijskih stroškov na trgu, naloga države pa naj bi bila zmanjševanje transakcijskih stroškov zasebnega sektorja. Vendar poseg države povzroča dodatne transakcijske stroške, zato naj bi tržne nepravilnosti odpravljali kar trg sam. To zahteva takšen institucionalni okvir, ki bo zagotavljal pregledne lastninske pravice in kar največjo svobodo tržnih aktivnosti.

5.1.2 "DESNI" TEORETIČNI PRISTOPI

Neoavstrijska šola, čičaška šola in teorija javne izbire zavračajo vlogo države pri izboljševanju uspešnosti poslovanja podjetij, razen v primeru postavitve in zagotavljanja minimalnega institucionalnega okvira za poslovanje. Država naj bi imela pasivno vlogo pri regulaciji gospodarskih tokov, konkurenca pa bo sama poskrbela za gospodarsko rast in razvoj.

5.1.3 INSTITUCIONALNA TEORIJA

Teorija upošteva posebne značilnosti posamezne države, njeno politično in ekonomsko zgodovino, podedovane družbene in kulturne vrednote in podobno. Poudariti velja, da institucionalisti ne zagovarjajo prevlade države na trgu, ampak strateško vlogo države kot posrednika na trgu, ki izboljšuje splošne pogoje za razvoj podjetij, kar se nanaša na investicije v infrastrukturo, raziskovalno politiko in družbeno mrežo.

5.2 Normativna vloga države

V praksi lahko normativno oziroma zeleno vlogo države v sodobnem tržnem gospodarstvu povzamemo z naslednjimi petimi sklopi aktivnosti:

- Postavljanje pravil in institucij, ki naj skrbijo za uveljavljanje pogodbenih obveznosti in zaščito premoženjskih pravic, s čimer država pomaga povečevati vlogo in pomen trga.
- Zagotavljanje pravnih in regulatornih podlag, ki bodo zmanjševale transakcijske stroške udeležencev na trgu, istočasno pa spodbujanje tržne učinkovitosti s strateškimi posegi na trgu ali z ustvarjanjem potrebnih informacij v primeru nastanka tržnih nepopolnosti.
- Zagotavljanje javnih dobrin in reguliranje negativnih učinkov eksternalij, torej dopolnjevanje trga, kjer ta ne more obstajati oziroma delovati učinkovito.
- Podpiranje makroekonomske stabilizacije.
- Prerazdeljevanje dohodka v družbi v skladu s prevladujočimi družbenimi načeli enakosti.

6 POVEZANOST JAVNEGA IN ZASEBNEGA SEKTORJA

6.1 Javni sektor in konkurenčnost gospodarstva

Konkurenčnost je zelo širok pojem, saj jo lahko preučujemo z različnih vidikov (z vidika proizvodov, podjetij ali panog oziroma narodnega gospodarstva), in sicer tako kratkoročno kot dolgoročno. Pojem konkurenčna družba pomeni družbo, ki je sposobna doseči dinamično ravnovesje med ustvarjanjem bogastva in družbeno povezanostjo.

Konkurenca je postala še posebno intenzivna v panogah visoke tehnologije (mikroelektronika, biotehnologija, telekomunikacije, računalništvo, robotika itd). Mednarodna konkurenčnost gospodarstva je opredeljena kot sposobnost doseganja dolgoročne gospodarske rasti in gospodarske strukture, ki se lahko enostavno prilagaja spremembam povpraševanja na svetovnih trgih.

6.2 Ukrepi države za povečevanje konkurenčnosti nacionalnega gospodarstva

- **Neposredne investicije.** Njihova bistvena značilnost je, da pri odločitvah o alokaciji neposredno

- vključujejo vlado prek njenega solastništva.
- **Zaščitni ukrepi.** Carine, kvote, prelevmani itd. predstavljajo poseg v delovanje mednarodne konkurence. Odločitve o alokaciji so sicer prepuščene zasebnemu podjetniku pod okriljem zaščite pred tujo konkurenco.
- **Izvozno pospeševanje (stimuliranje) in tečajna politika.** Bistvo izvoznega pospeševanja je, da stimulacijo prejmejo vsi izvozniki, njen namen pa je kritje prevelikih stroškov (glede na svetovno ceno) dodatno povečane domače proizvodnje in s tem stroškov povečanega izvoza. Tu gre lahko za neposredno stimuliranje izvoza ali za stimuliranje vse domače proizvodnje. Sodobne države zaradi načelne prepovedi stimuliranja izvoza raje uporabljajo drugo obliko.
- **Neposredne subvencije** v obliki prednostnega financiranja in dotacij.
- **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, na primer z raziskovalno-razvojno politiko, oblikovanjem ustreznega finančnega sistema, mednarodnim vključevanjem, pospeševanjem grozdenja med podjetji in oblikovanjem ustreznega poslovnega okolja, pri čemer je to v sodobnem globaliziranem gospodarstvu postal eden izmed najpomembnejših elementov povečevanja konkurenčnosti.

7 GLOBALIZACIJA IN JAVNI SEKTOR

Je širjenje, poglobljanje in pospeševanje procesov svetovnega povezovanja.

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

II. TEORIJA JAVNE IZBIRE

1 POJEM JAVNE IN DRUŽBENE IZBIRE

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

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

2 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. Ali drugače, teorija javne izbire je preučevanje politike z metodami ekonomske analize – gre za ekonomsko analizo politike.

Javna izbira pomeni javno oziroma družbeno odločitev o stvareh, ki se tičejo vseh ljudi. Izhodišče teorije javne izbire je, da se tudi v politiki posamezniki obnašajo racionalno, torej tako, da skušajo maksimirati osebno korist. Racionalna vlada, na primer, med različnimi možnimi ukrepi ne bo izbrala tistega, ki bi bil najboljši po tem ali onem ekonomskem modelu, ampak tistega, ki ji bo po njenem pričakovanju omogočil obdržati večinsko podporo parlamenta in ponovno izvolitev na naslednjih volitvah.

2.1 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, da bi jima lahko naprtil kaj več kot leto dni zapora, zato skuša od njiju izsiliti priznanje. Tistemu, ki bi priznal dejanje, obljubi oprostilno sodbo, drugega, ki ne bi priznal, pa čaka temeljito prevzganje v obliki desetletne zaporne kazni. Če bi priznala oba, bi tožilec obema naprtil po pet let zapora. Tožilec tudi poskrbi, da oba pripornika na noben način ne moreta komunicirati, s čimer želi doseči večjo učinkovitost prepričevanja.

		PRIPORNIK A	
		Priznati	ne priznati
PRIPORNIK B	Priznati	1 (-5, -5)	2 (0, -10)
	ne priznati		

	Ne priznati	3 (-10, 0)	4 (-1, -1)
--	-------------	---------------	---------------

Vsak pripornik se mora sam pri sebi odločiti, ali bo dejanje priznal ali ne, vendar so posledice njegove odločitve odvisne tudi od tega, kaj bo storil drugi. Izbiro, v kateri upoštevamo tudi izbiro drugih, ki pa je vnaprej ne poznamo, imenujemo strateška izbira. Pri tem pripornik A razmišlja tako: če B prizna, dobim 5 let, toliko, če priznam tudi sam, in 10 let, če ne priznam. Če B ne prizna in jaz priznam, sem oproščen; če ne priznam, dobim 1 leto. Ne glede na to, kar stori B, bom na boljšem, če priznam. Zato A tudi prizna. Podobno razmišlja tudi B. Iz strateškega razmisleka pripornikov sledi, da bosta priznala in dobila vsak pet let zapora. Ta odločitev zanju ni najboljša, saj bi bil premik iz polja 1 v 4 (nihče ne prizna) zaželen za oba. V polju 4 je tudi skupna kazen najmanjša (2 leti, v vseh drugih poljih je 10 let) in predstavlja skupni ("družbeni") optimum.

Ker A ne more vplivati na izbiro B, zase ne more zgolj s svojim ravnanjem zagotoviti optimalnega izida (polje 2). Enako velja za B; zato je rezultat izbire, v kateri ne A ne B ne moreta predvideti odločitve drugega, polje 1. Četudi bi se pripornika lahko sporazumevala in se dogovorila, da nihče od njiju ne prizna (polje 4 – dosežeta rešitev, ki je zanju skupaj optimalna), takšen dogovor ne bi bil stabilen. Če bi se na primer dogovorila, da ne priznata, bi A še vedno lahko zmanjšal svojo kazen, če bi prekršil dogovor in priznal, saj bi se s priznanjem premaknil v polje 2 (A oproščen, B 10 let kazni). Takšno kršenje dogovora, s katerim na škodo manjše skupne koristi maksimiramo osebno korist in pri tem kršimo neko konvencijo ali obveznost, imenujemo problem zastojkarstva. Nevarnost zastojkarstva obstaja, če nespoštovanje dogovora ni sankcionirano (B se čez 10 let ne more maščevati). Izid, ki je skupno optimalen, je torej mogoče doseči, če obstaja možnost komunikacije in učinkovitih sankcij za kršenje dogovora.

Osnovne ugotovitve, ki jih omogoča analiza pripornikove dileme, so:

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

3

4 SUBJEKTI JAVNE IZBIRE

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

4.1 Uradništvo

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

Lastnosti birokratske organizacije so:

- trajna delitev opravil po pristojnosti,
- hierarhija, ki je v bistvu monokratska,
- pismenost postopkov in obstoj dokumentacije,

- strokovnost zaposlenih v organizaciji,
- delo s polnim delovnim časom zaposlenih,
- potek dela po vnaprej določenih pravilih,
- depersonalizacija odnosov,
- razmejitve med politiko in upravo

4.2 Interesna skupina

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

5 JAVNA IZBIRA IN NJENA APLIKACIJA NA EKONOMSKE PROBLEME: POLITIČNO GOSPODARSKI CIKLI

Javna izbira se formalno izraža na volitvah. S političnega vidika pomenijo volitve aktivno sodelovanje ljudstva pri oblasti, pravzaprav edini trenutek, ko ima ljudstvo v predstavniskem sistemu oblast. V času prihajajočih volitev lahko posamezni strankarski predstavniki ali predsedniški kandidati do določene mere uravnavajo delovanje gospodarstva, da bi dosegli čim večje blagostanje. S tem skušajo izboljšati svoj položaj oziroma ugled v predvolilnem obdobju in si tako zagotoviti izvolitev oziroma ponovno izvolitev. Ekonomska politika je torej predvsem v letu volitev usklajena s političnimi motivi. Prav v tem se lahko vidi razlog za politično-gospodarski cikel. **Bistvene značilnosti teorije politično-gospodarskih ciklov:**

- Gospodarske razmere odločilno vplivajo na odločitev volilcev.
- Zaradi tega bo vlada z ukrepi gospodarske politike skušala ustvariti razmere, v katerih bodo njene možnosti za volilni uspeh največje.
- Ker zaradi objektivnih omejitev vlada ne more ves čas voditi volilno optimalne politike, bo njeno ravnanje povzročilo gospodarski cikel, katerega dinamika bo odvisna od časa volitev.
- Objektivne omejitve za maksimiziranje volilne podpore s pomočjo gospodarske politike so lahko različne medčasovne izmenjave, na primer med zmanjšanjem brezposelnosti danes in večjo inflacijo jutri, med večjo porabo danes (na račun zadolževanja) in višjimi davki v prihodnosti in podobno. Omejitve ravnanja vlade so lahko tudi dopustna višina proračunskega ali plačilnobilančnega deficita, čas, ki je potreben za spreminjanje zakonodaje, ali pa inertnost

III. PRIVATIZACIJA in REGULACIJA JAV. SEKTORJA

1 POJEM PRIVATIZACIJE JAVNEGA SEKTORJA

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

1.1 Denacionalizacija

je proces prenosa premoženja prek prodaje državnih podjetij zasebnim podjetjem z namenom učinkovitega poslovanja ob zagotavljanju konkurenčnega okolja. Denacionalizacija je primerna tam, kjer je trg že učinkovit ali pa bi tako deloval, če bi mu bilo dovoljeno.

1.2 Deregulacija in liberalizacija državnih monopolov

je proces, ki predstavlja osnovo za zagotavljanje alokacijske učinkovitosti podjetij. Deregulacija je potrebna za vzpostavitev konkurenčnega okolja, ki skladno z liberalizacijo omogoča novim podjetjem vstop na trg oziroma se z že obstoječimi podjetji skuša zagotoviti konkurenca na račun povečanega družbenega blagostanja.

1.3 Pogodbeno opravljanje dejavnosti

je proces podeljevanja pravic za proizvodnjo in distribucijo dobrin in storitev enemu proizvajalcu na področju, kjer prevladujejo naravni monopoli in kjer s procesom privatizacije ne bi dosegli ekonomske učinkovitosti (javne dobrine).

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

2 CILJI PRIVATIZACIJE

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

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

3 RAZLOGI ZA PRIVATIZACIJO

3.1 Politično-ideološki:

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

3.2 Ekonomski:

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

3.3 Upravljalno-menedžerski:

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

3.4 Finančni:

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

3.5 Socialni:

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

4 TEŽAVE PRI PRIVATIZACIJI

V primeru privatizacije monopolnega državnega podjetja lahko škodi učinkovitosti ekonomskega sistema, saj je velika nevarnost, da privatizirano podjetje še naprej ohrani monopolni položaj in skuša dosežati večje dobičke na škodo potrošnikov. Privatizacija lahko privede državo oziroma vlado v težak politični položaj, kar je povezano z dvema skupinama političnega tveganja. Prva je povezana z nevarnostjo, da katera izmed strateško pomembnih dejavnosti preide pod nadzor tujcev, ki lahko aktivno sodelujejo pri privatizaciji. Pri strateško pomembnih podjetjih država enostavno ne sme dovoliti, da bi vodenje podjetja prešlo v roke tujcev, pri čemer lahko uporabi dve metodi: izdaja delnice s posebnimi pravicami (t. i. zlate delnice), katerih lastnik je vedno država, ali predčasno omeji število delnic, ki bodo na voljo tujim kupcem. Druga skupina političnega tveganja je pogojena s tveganjem političnih sprememb in s tem, da se ob menjavi vlade že privatizirana podjetja ponovno nacionalizirajo. Opozorimo lahko še na problem določanja cene delnic. Namreč, previsoke cene delnic lahko povzročijo neuspeh pri prodaji delnic, v primeru prenizkih cen pa je

iztržek od prodaje nižji, kot bi lahko bil. Eden izmed razlogov, da vlada nima natančne predstave o optimalni prodajni ceni, je, da podjetje, ki se privatizira, predhodno ni kotiralo na borzi in hkrati ni mogoče najti ustreznega zasebnega podjetja za primerjavo z velikimi javnimi podjetji.

5 IZKUŠNJE DRUGIH DRŽAV PRI PRIVATIZACIJI JAVNEGA SEKTORJA

Že v osemdesetih letih 20. stoletja se je močno razširila privatizacija javnih podjetij kot ena izmed najpomembnejših oblik povečanja uspešnosti poslovanja, ki so jo zasebni lastniki na začetku izvajali predvsem z zmanjšanjem zaposlovanja, povečanjem cen in drugimi potrebnimi reorganizacijami podjetij. Javna podjetja so se najprej odprodajala v konkurenčnih sektorjih, kot je na primer avtomobilska industrija, od sredine osemdesetih let pa so se privatizirali tudi javnostoritveni oziroma infrastrukturni sektorji, ki so dolgo veljali za monopolne in katerim je bilo zasledovanje javnih potreb in interesov dolgo časa ščit pred morebitno privatizacijo.

Skupne značilnosti privatizacije v navedenih podjetjih so:

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

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

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

6 MOŽNE OBLIKE PRIVATIZACIJE JAVNEGA SEKTORJA

Vsem oblikam privatizacije je skupno povečanje zasebnega sektorja na enem ali več področjih, kot so lastnina, vodenje in finance. Stopnja vladne navzočnosti se, glede na cilje vladne politike, spreminja od primera do primera.

6.1 POPOLNA PRIVATIZACIJA:

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

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

6.2 DELNA PRIVATIZACIJA:

vpeljava zasebnega sektorja v javni sektor prek sklepanja pogodb in opravljanja pogodbenih del

ter predstavljajo vmesno obliko med državno in zasebno lastnino. Uporabljajo se za lastninjenje tako infrastrukture kot opravljanja dejavnosti, pogosto pa za financiranje novih investicij v infrastrukturo.

7 DRUGE OBLIKE ZAGOTAVLJANJA STORITEV JAVNEGA SEKTORJA

7.1 Najem (leasing)

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

7.2 Koncesija

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

7.3 B.O.T. projekti kot osnovna oblika koncesij

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

8 REGULACIJA, DEREGULACIJA IN PRIVATIZACIJA NARAVNIH MONOPOLOV

8.1 Opredelitev in regulacija naravnih monopolov

Naravni monopol obstaja, ko se povprečni dolgoročni stroški zmanjšujejo na celotnem intervalu proizvodnje, ki je potreben za zadovoljitev tržnega povpraševanja. Gre za panoge, ki so tipično kapitalno intenzivne in zahtevajo znatne dolgoročne investicije v svojo infrastrukturo. V tem primeru razdelitev podjetja na več manjših delov ali spodbujanje vstopa v panogo ne bi bilo

smotno. Vendar je kljub temu treba preprečiti monopolno določanje cen in druge neželene posledice monopolnega obnašanja (npr. visoki vstopni stroški potencialnim konkurentom). Tipični primeri naravnega monopola so javna podjetja na področju telekomunikacij, elektrogospodarstva, vodnih virov, plina, nafte in transporta (npr. železniški in letalski promet).

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

- **Protimonopolna zakonodaja** Večina ekonomistov meni, da je protimonopolna zakonodaja, ki prepoveduje ustanavljanje monopolov, uspešno sredstvo za zaježitev negativnih rezultatov monopola, če onemogoča sporazume o cenah ali nastajanje monopolov tam, kjer tehnologija omogoča konkurenco mnogih podjetij (obstoj U-tehnologije).
- **Državna lastnina** V tem primeru država sama določa cene in pokriva mejne izgube, vendar je neka oblika regulacije in nadzora cen še vedno potrebna.
- **Konkurenca med potencialnimi nosilci storitev naravnomonopolnih panog** Država natančno opredeli storitev, objavi natečaj in izbere ter podpiše pogodbo z najboljšim ponudnikom. V tem primeru je izrednega pomena kasnejši nadzor nad izvajanjem storitve.
- **Konkurenca med naravnomonopolnimi panogami** Ta oblika se pojavlja redko, saj je naravnomonopolnih panog, ki imajo neposredno konkurenco v drugih naravnomonopolnih panogah, razmeroma malo (izjema npr. transport).
- **Kontestabilnost trgov** Tudi ta oblika regulacije države je omejena, saj so naravnomonopolne panoge praviloma visokokapitalno intenzivne.
- **Politika "laissez faire" do naravnih monopolov** Bistvo te politike je, da država ne naredi ničesar. Monopol deluje brez kakršnih koli regulacij.

8.2 Privatizacija in deregulacija naravnega monopola

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

Distorzije in neučinkovitost, ki jih povzroča reguliranje, se kažejo na tri načine:

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

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

9 SISTEMSKE SPREMEMBE V JAVNEM SEKTORJU

Privatizacija in uvajanje naj bi omogočila gospodarstvu, da poveča rast ustvarjenega proizvoda. Zato so spoznanja o pomenu razvoja in spodbujanja podjetništva v gospodarstvu s tržno ureditvijo splošno sprejeta, čeprav še vedno ne v polni meri realizirana v praksi. Zaradi velike prepletenosti in povezanosti ter soodvisnosti, ki vlada med gospodarstvom in negospodarstvom, je skoraj nemogoče, da bi ob sistemskih spremembah, ki se dogajajo v enem segmentu družbe, lahko drugi sektor ostal nespremenjen. Zato so se skoraj istočasno pojavile zahteve po privatizaciji in uvajanju elementov trga tudi na področju negospodarstva.

Privatizacija je tesno povezana s politiko in fiskalno problematiko, saj vključuje vprašanja enakosti, ekonomske učinkovitosti in možne poslovnosti ter razmerij med javnim in zasebnim. Argument za določeno stopnjo privatizacije javnega sektorja je predvsem ekonomiziranje, ki ga omogočajo menedžerske in podjetniške metode.

Ekonomska teorija je zelo jasna: zaradi lastništva in spodbud državna lastnina ne more biti tako učinkovita kot zasebna pri proizvodnji istega proizvoda ali storitve. Negativna učinkovitost državnega sektorja se pokriva s prerazdeljevanjem dohodkov ali tiskanjem prekomerne količine denarja, kar vodi v inflacijo, nezaposlenost in ekonomsko nazadovanje.

Možna oblika je **prodaja državnih podjetij** v celoti ali delno s prodajo kontrolnega paketa delnic. Težave pri tej obliki so predvsem zaradi pomanjkanja zanimanja za odkup. Vzrok je največkrat zelo slab ekonomski položaj državnih podjetij, ki so ponujena v prodajo in zato pomanjkanje interesa za nakup. Razlog je tudi pomanjkanja kapitala pri potencialnih kupcih in poskusi prodaje pod tržno vrednostjo, zato je potrebna predhodna objektivna analiza stanja in možnosti podjetja.

Druga oblika je **koncesija privatnemu sektorju** za opravljanje javnih storitev. Čeprav ostane lastništvo nespremenjeno, je iniciativa na strani koncesionarja. Konkretne težave v zvezi z koncesijami so se pokazale zaradi pomanjkanja interesa koncesionarjev in neizkušenosti pri določanju elementov koncesijskih razmerij. V nekaterih primerih pa je prišlo le do zamenjave državnega monopola za privatni monopol. Zato koncesijske pogodbe ne pomenijo avtomatično kvalitetnejših storitev, niti nižjih cen storitev.

Tretja oblika je **uvredba delnega zasebnega plačila** za javne storitve, kar naj bi zmanjšalo proračunske izdatke za tovrstne dejavnosti. Dosedanje izkušnje kažejo, da višine doplačil niso visoke, zato so za uporabnike storitev večinoma sprejemljive. To pa je tudi razlog, da ne vplivajo pomembno na zmanjšanje proračunskih izdatkov za te dejavnosti.

Naslednja oblika je **javno financiranje storitev**, ki jih opravlja zasebni sektor. Primer bi bile lahko storitve, kjer je socialni kriterij pomembnejši od ekonomskega /zdravstvene storitve, storitve socialnega varstva/. Stroka praviloma ne nasprotuje uvajanju različnih oblik privatizacije v javnem sektorju. Nesprejemljiva je le iluzija, da lahko privatizacija reši vse težave, saj prinaša vrsto novih socialnih, političnih kot tudi ekonomskih težav.

9.1 Sistemske spremembe v Sloveniji

Dosedanja praksa je pokazala, da se Slovenija sooča z velikim pomanjkanjem domačega kapitala, slabo razvitim trgom kapitala in majhnim zanimanjem tujega kapitala za skupne naložbe. Večina investicij se investira še vedno proračunsko. Javna podjetja, ki se organizirajo po podjetniških principih, se srečujejo s prezaposlenostjo. Zato različne oblike privatizacije povzročajo zmanjšanje

števila zaposlenih in povečevanje že tako visoke stopnje nezaposlenosti. V nekaterih dejavnostih so se zvišale cene storitev. Praviloma je to primer na področjih, kjer ni možna visoka stopnja konkurenčnosti in so nizke stopnje donosa. Ob tem pa ne prihaja do zniževanja stroškov ali povečevanja kvalitete storitev.

Privatizacijske oblike ustvarjajo možnosti izbire, katerih uresničitev je v veliki meri odvisna od kupne moči povpraševalcev. Slovenska družba postaja vedno bolj razslojena, stopnja neenakosti je vedno večja, koristi od gospodarske rasti so neenakomerno porazdeljene med prejemnike dohodkov.

9.2 Sistemske spremembe drugod

Najkorenitejše spremembe so se uvedle na področje javnih podjetij. Evropske države so za povečanje uspešnosti javnih podjetij oziroma za njihovo komercializacijo v večji ali manjši meri uporabile naslednje ukrepe: **privatizacijo, koncesije, obvezne konkurenčne javne razpise, komercializacijo infrastrukture, soupravljanje privatnega sektorja, nagrajevanje menedžerjev v javnih podjetjih**. Čeprav je privatizacija dosegla relativno največji obseg v Veliki Britaniji, pa analitiki ugotavljajo, da je za učinkovito poslovanje in gospodarjenje s sredstvi pomembnejša konkurenčna tržna struktura. Privatizacija monopolov je povzročila le zamenjavo javnih za zasebne monopole. Kadar konkurenca v dejavnostih, kjer so prisotna javna podjetja, ni možna, država vzpodbuja konkurenco z obveznimi javnimi razpisi, koncesijami, pogodbenim opravljanjem dejavnosti. Ta proces privatizacije in komercializacije javnega sektorja je v prvi vrsti rezultat zunanje prisile države, ki z institucionalnimi rešitvami poskuša povečati njegovo učinkovitosti.

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. Nadomeščanje utečenih postopkov z novostmi zbuja odpor, strah in stres med tistimi zaposlenimi, ki sodijo, da jim ne bodo kos. Tudi v primeru, da se kasneje pokažejo prvotne bojzani kot neutemljene, je potrebno veliko znanja, strpnosti, volje in časa za izobraževanje in uvajanje novosti. Avtokratsko spreminjanje obstoječega stanja je slaba alternativa, ki prej ali slej pokaže svoje negativne posledice. Zato do sprememb ne prihaja v okoljih, kjer ni niti prisile niti spodbude za njihov nastanek.

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. Praksa je pokazala, da so elementi, ki vodijo v tako ravnanje v zadostni meri prisotni v konkurenčnem tržnem sistemu. 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. Bistveno drugačen je položaj v panogah in dejavnostih, ki ne delujejo pod tržnimi pogoji ali kjer ni prisotne nikaršne konkurence, zato ker so ponudniki proizvodov ali storitev monopolisti. V tem primeru ni praktično nikakršne zunanje prisile za spremembami obstoječega poslovanja in zagotavljanja proizvodov ali storitev. Odsotnost možnosti izbire pogosto onemogoči kupce oz. uporabnike, da bi zahtevali željeno količino dobrin, boljšo kvaliteto, pravočasno storitev, strokoven in korekten odnos. Tak položaj najpogosteje najdemo na področju javnega sektorja, kjer prevladuje državna lastnina ob omejen obsegu zasebne lastnine, visoka stopnja proračunskega financiranja dejavnosti, naravni monopoli in netržni pogoji proizvodnje proizvodov oz. storitev.

Pojem administrativne reforme je prevladujoč koncept v Evropi, ki simbolizira stalno potrebo po spremembah, ki se uresničuje v različnih oblikah: kot reforma organiziranosti ministrstev, kot

proračunska reforma, kot reforma lokalne samouprave, itd. Spremembe v organiziranosti, načinih upravljanja, številu zaposlenih, tehnološki opremljenosti, številu organizacijskih enot itd. imajo vpliv na spremembo potrošenih sredstev za ta namen. Modernizacija javne uprave je torej gibanje, ki bi moralo povzročiti pravo kulturno spremembo v upravi in njenem okolju: novo razporejenost, nove vrednote in ideje, nove usmeritve in novi modeli obnašanja.

10 JAVNI SEKTOR IN PODJETNIŠTVO

Upravljanje s podjetjem s področja gospodarstva ni enako kot upravljanje organizacij s področja gospodarstva. Razlike izhajajo iz dejstva, da imajo organizacije javnega sektorja drugačen namen poslovanja in specifične odnose z uporabniki svojih storitev. Tradicionalne odnose v javnem sektorju lahko ponazorimo s pogosto izjavo ravnateljev šol, da žele biti vodje pedagoškega procesa, ne pa menedžerji in računovodje.

Poleg tega so možnosti **individualnih managerjev** za učinkovito upravljanje in odgovornost v javnem sektorju omejene. Kontrolira se ne le uporaba sredstev in predmet oz. vsebina delovanja, ampak tudi način upravljanja, kadrovanje in odpuščanje zaposlenih, plače, napredovanje, delovni čas, ocenjevanje, organizacija, nastanitev, uporaba informacijske tehnologije. Pravila so določena centralistično, njihove spremembe pa neodvisne od posameznega menedžerja.

Vzrok kontrole naj bi bilo zagotavljanje boljše kvalitete storitev v okviru razpoložljivih sredstev v korist davkoplačevalcev in zaposlenih. Zaradi velikosti državne uprave, ki onemogoča učinkovito upravljanje, se ustanove samostojne oz. vladne agencije za zagotavljanje storitev.

Boljšo organizacijo, nižje stroške poslovanja na enoto storitve in višjo kvaliteto storitev se poskuša doseči tudi s **spodbujanjem konkurence**. Simuliranje podobnih razmer, kot vladajo v sektorju gospodarskih dejavnosti v tržnih razmerah z zadostno stopnjo konkurenčnosti, naj bi dosegli z institutom **javnih razpisov oz. tržnih testov**. "Konkuriranje s kvaliteto" uvaja konkurenčnost tudi za aktivnosti, ki so se do sedaj izvajale samo v javnem sektorju. Ustvarja se jasen odnos med uporabnikom in dobaviteljem storitev. To spodbuja inovativnost pri notranjih in zunanjih konkurentih.

Naraščajoča vloga pokazateljev poslovanja ima vpliv na odnose med ustreznimi ministrstvi (Ministrstvo za finance, agencijami, upravnimi enotami) in izvajalci. Podatki na osnovi pokazateljev omogočajo Ministrstvu za finance kontrolo uporabe sredstev glede na različne aktivnosti. Pokazatelji imajo dvojni pomen: na eni strani je manj možnosti za prikrivanje neučinkovitosti, na drugi strani pa omogočajo preglednost pri morebitnih omejitvah storitev.

Posebej pomembni so pokazatelji delovanja, kadar služijo kot osnova za financiranje. V Sloveniji je financiran velik del javnega sektorja (npr. redno izobraževanje od osnovne šole do univerze, del zdravstvenega varstva, socialno varstvo) na osnovi normativov, ki upoštevajo predvidene programe in njihovo realizacijo. Primer normativov v visokošolskem izobraževanju pokaže, da je osnova za financiranje obseg storitev glede na dovoljene (normativne) postavke (input: obseg ur predavanj, vaj, seminarjev glede na število študentov), v manjši meri se upošteva obseg "proizvoda" (output: število študentov, ki uspe diplomirati) in skoraj nič kvaliteta tega "proizvoda" (outcome: pridobljeno strokovno znanje, kreativnost, inovativnost, zmožnost timskega dela itd.).

11 EKONOMSKI MOTIVI ZA PRENOVO POSLOVANJA

Javna uprava obsega upravo v ministrstvih, v vseh njihovih upravnih enotah, v občinah in v drugih lokalnih skupnostih ter v vseh neštevilnih javnih zavodih in javnih podjetjih, ki opravljajo javno službo (na področju zdravstva, socialnega varstva, šolstva, komunale, energetike, prometa in

zvez itd.)

Predvsem velike korporacije so z uporabo informacijske tehnologije spreminjale svoje poslovne procese zato, da bi znižale stroške poslovanja, povečale produktivnost, ekonomičnost in rentabilnost ter izboljšale konkurenčne prednosti pred tekmeci na trgu. Ekonomski motivi spodbujeni s tržno prisilo, bojem za ohranitev tržnih deležev in maksimiranje finančnih rezultatov, so zahtevali in spodbujali inovacije poslovanja.

Moderna informacijska tehnologija predstavlja ključno podporo reformi javne uprave, ki omogoča večjo produktivnost in kakovost storitev. Vendar jo bo treba za njeno uspešno uporabo tesno povezati z organizacijskimi spremembami in skupinskimi cilji.

V strateških vidikih reforme slovenske javne uprave so posebej izpostavljene naslednje usmeritve: bolj neposredna povezava informacijske tehnologije z upravnim procesom; uporaba informacijske tehnologije za preoblikovanje in izboljšanje upravnih postopkov; zagotovitev boljšega dostopa do kakovostnih informacij; razvoj in uporaba standardov upravnega dela; izobraževanje strokovnjakov na področju IT, ki poznajo tudi potek upravnega procesa; raziskave o vplivu IT na ekonomski, socialni, pravni in politični sistem.

Informatizacija kot priložnost za prenavo poslovanja državne uprave ima v sami strategiji reforme opredeljena še dva pomembna cilja: večjo produktivnost in kakovost storitev. To konkretno pomeni, da morajo vsebovati projekti vse vidike reforme uprave: informacijski, pravni, upravni, organizacijski in ekonomski oz. finančni. Informacijski vidik je nedvomno nujen del sprememb, nipa zadosten, brez ostalih delov. Šele celovitost pristopa zagotavlja optimalne rezultate.

IV. UGOTAVLJANJE UČINKOVITOSTI IN USPEŠNOSTI DELOVANJA JAVNEGA SEKTORJA

1 TEORIJA UČINKOVITOSTI JAVNEGA SEKTORJA

1.1 Alokacijska učinkovitost.

Govori o tem, ali so bili proizvodni tvorca porabljeni skladno z željami in finančnimi zmožnostmi končnih potrošnikov. V dem delu bi se lahko naslonili na teorijo Paretovega optimuma. Če pogledamo skozi oči javnega sektorja, se moramo vprašati, ali javni sektor proizvede raven in mešanico javnih storitev, ki jih zahteva trg.

1.2 X-učinkovitost.

Nanaša se na ponudbeno stran. Ne glede na to, ali javni sektor proizvede optimalen obseg javnih storitev in proizvodov, imajo velik pomen stroški, pri katerih se proizvede dani obseg. Postavljajo se vprašanja: Ali institucije proizvedejo tiste proizvode in storitve, ki zadovoljujejo potrebe državljanov? Ali je zaposlitev v organizacijah javnega sektorja ustrezna? Ali zaposleni uporabljajo najučinkovitejše tehnologije? Ali za dani obseg proizvodnje porabijo kar najmanjši obseg proizvodnih tvorcev? Če so odgovori na zgornja vprašanja negativni, govorimo o X-neučinkovitosti.

O učinkovitosti in uspešnosti organizacije na prvi pogled govori organiziranost institucije in način ustvarjanja dohodka. Če govorimo o javnem sektorju, imamo opraviti z institucijami javne uprave, ki se ne financirajo s prodajo proizvodov in storitev, ampak so odvisne od sredstev proračuna. Javne ustanove proizvajajo javne dobrine v zameno za sredstva iz proračuna.

1.3 X-neučinkovitost

X-neučinkovitost izvira predvsem iz neoptimalno določenih načrtov oziroma nedoslednega izpolnjevanja odnosa med uporabnikom proračuna in vlado. Na eni strani vlada nima zadostnih informacij, da bi natančno opredelila, kaj mora organ za določen obseg sredstev narediti, na drugi strani pa ostajajo ovire za nadzor uporabnika proračuna.

Za izločitev X-neučinkovitosti je treba imeti pravilne in tekoče informacije o dogajanju znotraj uporabnika proračuna in okolja. Te informacije se lahko zbira sistematično, zgolj z izpostavitvijo okvira za merjenje porabe poslovnih prvin in stopnje doseganja zastavljenih ciljev. Izločiti je treba sum na asimetrijo informacij. Pravilne informacije vladi omogočajo lažje pogajanje in prek tega pravilnejšo dodelitev proračunskih sredstev glede na povpraševanje po javnih dobrinah.

Posledica merjenja učinkovitosti in uspešnosti je **alokacijska učinkovitost**. To je najlažje meriti vrednostno, ker s tem izločimo vpliv porabe različnih proizvodnih tvorcev in proizvodov. Zaradi posebnosti javnega sektorja je k merjenju mogoče pristopiti na svojevrsten način.

Spremembe v ekonomiji in družbi v zadnjih desetletjih imajo močan vpliv tudi na naravo javnega sektorja, posebno v smislu zahtevanja večje učinkovitosti in uspešnosti. Pojavljajo se pri porabi sredstev. Tudi v javnem sektorju veljajo 3-Eji (economy, efficiency, effectiveness). Sočasno izpolnjevanje zakonitosti 3-Ejev bi lahko imenovali zasledovanje »value for money«. Za doseg tega je treba odkrivati rezerve, narediti več proizvodov z enakimi sredstvi, izpostaviti subjektivno odgovornost in merjenje uspešnosti. Nov pogled je predvsem v poudarjanju uspešnosti in kakovosti javnih storitev. Usmerjenost je k izboljšanju izobrazbene strukture zaposlenih v javni upravi, k zmanjšanju porabe proizvodnih tvorcev in hkratnemu izboljšanju kakovosti.

2 EVOLUCIJA UČINKOVITOSTI IN USPEŠNOSTI

Zamisel o merjenju učinkovitosti in uspešnosti se je pojavila že v začetku dvajsetega stoletja prejšnjega tisočletja. V nadaljevanju so navedene razvojne strategije izboljšanja produktivnosti. Obdobje merjenja učinkovitosti lahko razdelimo na pet faz.

3 MERJENJE DELOVANJA DRŽAVNE UPRAVE

Javne norme so zamenjale tržne. Kljub veliki raznolikosti med posameznimi državami in skupinami držav je globalni splošni trend v prilagajanju delovanja javnega sektorja zakonitostim, ki veljajo v zasebnem sektorju.

Če pogledamo načrtano pot Ministrstva za upravo, lahko ugotovimo, da je najmanj storjenega pri analiziranju resničnega stanja. Zakonski okviri so postavljeni, postopki dorečeni, organizacijska struktura se je spreminjala nazadnje. Velika težava je, ker ne vemo, kako učinkovita in uspešna je javna ter s tem tudi državna uprava. Zato omenjeni urad ne ve, kje začeti. Hkrati vsak organ po svoji metodologiji ugotavlja učinkovitost in uspešnost, ne da bi vedel, kaj pravzaprav meri.

3.1 Definiranje pojmov

Izid	Kaže uspešnost in s tem doseganje cilja, širšega od cilja organizacije; izid je družbeno določen smoter delovanja organizacije; kaže vpliv delovanja organizacije na okolje in ovrednotenje delovanja organizacije s strani družbe (npr. stopnja brezposelnosti v regiji, manjši davčni dolg državljanov).
Učinek	Rezultat procesov ali dela organizacije, njen proizvod ali storitev (npr. izdana odločba, diplomant).
Vložek	Proizvodni dejavniki, ki vstopajo v proces proizvodnje blaga ali storitev in so potrebni za opravljanje dejavnosti (npr. zaposleni, kapital, delovna sredstva).
Proces	Vse dejavnosti pri spreminjanju vložkov v izločke (npr. informiranje med različnimi ravnmi zaposlenih, obdelava podatkov).
Kakovost	Razlika med pričakovano in v resnici prejeto storitvijo, kot jo zazna uporabnik. Ne gre za sinonim uspešnosti.
Uspešnost	Gre za merjenje izida, tj. vizije oz. cilja institucije, in ne zgolj proizvodnih učinkov. Kako uspešna je institucija pri doseganju svojih ciljev? Ali institucija udejanja svoje poslanstvo, ki je razlog za njen obstoj, ali dela prav? Uspešnost je mnogokrat dosežena preko učinkovitosti institucije (Rozman, 1996, str. 5). Primer: učinek fakultete je diplomant; cilj fakultete pa je kakovostni diplomant, ki bo s svojim znanjem dobil službo in bo uspešen v svojem poklicu – to je izid
Učinkovitost	Meri stroškovno učinkovitost procesov opazovane institucije. To učinkovitost lahko merimo kot razmerje med številom učinkov in vloženim delom ali vsemi vloženimi proizvodnimi faktorji. Ali je razmerje med učinki in vložki optimalno, ali se dela prav? Kako učinkovito so uporabljeni človeški viri, kapital in drugi proizvodni dejavniki?

Učinkovito delovanje organizacije – izvajanje njene dejavnosti – terja čim bolj popolno in enakomerno izrabo virov institucije.

Možna sta dva temeljna pristopa:

- Usmerjenost v racionalizacijo poslovanja: institucija naj zastavljene cilje dosega s kar najmanjšo porabo vložkov.
- Usmerjenost v rast in večjo kakovost: institucija naj ob dani porabi virov kar najbolj poveča učinke in z njimi stopnjo doseganja ciljev.

Prvi pristop je pasivnejši in se uporablja takrat, ko organizacija nima pogojev za količinsko in vsebinsko stopnjevanje poslovanja. Lahko rečemo, da se nanaša na učinkovitost, kar pomeni proizvodnjo dobrin ob kar najmanjših stroških. Enostavno gre za hotenje, da iz danih vložkov dobimo čim več učinkov.

Drugi pristop je dejavnejši. Skuša povečati kakovost in obseg poslovanja institucije. Oba pristopa se dopolnjujeta. Kombinacija za doseg večje učinkovitosti institucije je na eni strani zmanjšanje porabe virov – večja ekonomičnost in produktivnost, na drugi strani pa povečanje kakovosti in doseganje vizije institucije, kar predstavlja uspešnost.

Učinkovito delovanje institucije – izvajanje njene dejavnosti – terja čim popolnejšo in enakomernejšo izrabo zmožnosti in virov institucije. Kombinacija za doseg večje učinkovitosti institucije je na eni strani zmanjšanje porabe virov – večja ekonomičnost in produktivnost, na drugi strani pa povečanje kakovosti. Merjenje delovanja je večdimenzionalno opravilo, ki zahteva tudi t. i. izmenjavo (trade-off) med posameznimi kazalniki. Doseganje dobrega rezultata pri izračunu posameznega kazalnika lahko pomeni slabši rezultat drugega kazalnika.

3.2 POMEN KAZALCEV DELOVANJA JAVNEGA SEKTORJA IN UGOTAVLJANJE NJEGOVE UČINKOVITOSTI, POZITIVNE IN NEGATIVNE UGOTOVITVE

Dobri kazalci delovanja so zelo uporabni za vodstvo, saj izboljšajo možnost nadzora in spremljanje odgovornosti, ter spodbujajo motiviranost za spremembe. Namen uporabe kazalcev določa, ali se bomo osredotočili na dobro ali slabo delovanje. Analiza dobrega poslovanja je koristna za razvojne namene in izboljšanje kvalitete storitev. Za finančni nadzor pa so pomembni kazalci slabega poslovanja, ki omogočajo iskanje napak, prevelikih stroškov glede na rezultate.

Kazalci delovanja so potrebni iz notranjih in zunanjih razlogov, za presojo preteklosti in načrtovanje prihodnosti. Interno žele vodje org. enot informacije o doseganju obsega storitev in stroškov, o možnostih vključevanja in motiviranja zaposlenih. Obstajajo pa tudi zunanje institucije, ki zahtevajo poročilo o delu organov in organizacij, da lahko presojuje njihovo delovanje po različnih kriterijih.

Kazalci omogočajo boljše sodelovanje med organizacijami znotraj javnega sektorja, saj omogočajo jasno sliko o položaju in vlogi posamezne organizacije in njenem vplivu na druge dele.

Kazalci omogočajo določitev standardov, ki zagotavljajo enako kvaliteto storitev za vse uporabnike ne glede na mesto uporabe.

3.3 Problematika merjenja učinkovitosti javnega sektorja

Pri ugotavljanju uspešnosti nas zanima, kakšne so posledice našega delovanja. Mnogi teoretiki trdijo, da je uspešnost mogoče meriti na vrsto načinov. Izbrati moramo le prava sodila, ki pa jih je težko najti. Druga pot je obratna, saj je treba najprej postaviti cilje, ki jih želimo doseči. Cilj je torej stanje, ki ga želimo doseči in tega primerjamo z rezultatom, ki je stanje, ki smo ga dosegli. Ti dve

stanji odražata razliko med začetnim in končnim stanjem. Čim bolj natančno določimo cilje, tem laže evidentiramo rezultate in jih primerjamo s cilji. Zavedati se moramo tudi dejstva, da delni cilji vodijo k doseganju glavnega cilja. Zato je poslovanje smotrno meriti delno po opravilih, sektorjih, nalogah. Delni rezultati se bodo agregirali v skupen cilj.

3.4 Problem določanja ciljev in izidov

Cilj zasebnih podjetij je finančni učinek – dobiček. Zasebni sektor ima jasna merila za spremljanje učinkovitosti in uspešnosti. Učinkovitost kaže število proizvedenih učinkov z danimi proizvodnimi tvorci. Kot meri učinkovitosti se pojavljata produktivnost, ki kaže učinkovitost dela, in ekonomičnost, ki kaže učinkovitost vseh proizvodnih dejavnikov. Rentabilnost je kazalec doseganja cilja poslovanja podjetja. Ker je skladno s neoklasično teorijo cilj podjetja dobiček, je dobiček mera uspešnosti.

Merjenje v nepridobitnih institucijah je težje, saj te v osnovi niso opredeljene v smislu doseganja finančnih učinkov, ampak v smislu poslanstva oziroma storitev, ki jih opravljajo. Najpogosteje so ustanovljene z namenom, da bi zagotavljale storitve, ki jih širša družba spozna za zelo dragocene in jih profitna podjetja ne morejo ali nočejo zagotavljati širši družbi. Merjenje uspešnosti nepridobitnih institucij samo z ekonomskim prispevkov bi bilo neutemeljeno in napačno, ker cilj nepridobitne institucije ni finančno izražen.

Glavni cilj nepridobitne institucije zastavi lastnik, enako kot v podjetjih. Ker je lastnik institucije javne uprave družba, je posledično cilj družbeno zastavljen.

Klub vsemu moramo opomniti, da ustvarjanje dobička pri neprofitnih institucijah ni prepovedano. Prepovedano ga je izplačevati. Ustvarjeni dobiček ali bolje rečeno, prihranki se morajo porabiti kot investicija za večanje obsega svojih storitev. Prav zato se morajo zaposleni obnašati gospodarno. Torej ločimo učinkovitost, ki rezultira v finančni prihranek, in uspešnost, ki se kaže v obliki izidov. To lahko dosežemo s sprotnim spremljanjem poslovanja na vseh ravneh.

Uvajanje konceptov merjenja učinkovitosti in uspešnosti zasebnega sektorja tako ni neposredno primerno za javni sektor. To posebno velja za merjenje uspešnosti, saj kazalnika rentabilnosti ne moremo računati, prav tako se standardi in pričakovanja glede izidov v javnem sektorju razlikujejo od tistih v zasebnem, poleg tega so kompleksnejši. Uporaba zgolj finančnih kazalnikov v javnem sektorju ne zdrži, saj je treba upoštevati še druge vidike, kot so na primer enakost, enakopravnost dostopa do storitev, socialna komponenta in predvsem izidi, ki pomenijo povečanje blaginje.

3.5 Problematika pojmovanja

Uspešnost je opredeljena kot razmerje output-outcome ali kot razmerje med cilji in doseženimi rezultati, učinkovitost pa kot razmerje med inputi in standardnim številom outputov ali razmerje med vložki in izložki. V obeh primerih gre za skupno uspešnost in skupno produktivnost.

Največkrat ekonomisti predelijo **vložke** (inpute) kot sredstva, potrebna za opravljanje dejavnosti (zaposleni, oprema, zgradbe, material), **izložki ali proizvodi/storitve** (output) so opredeljeni kot dejavnosti oziroma storitve, ki jih organizacija opravlja (število izdanih odločb, obravnavnih pritožb), izid (outcome) pa kot vpliv storitve na okolje (večje izpolnjevanje obveznosti, več znanja o obveznostih, večja gotovost ipd.). Povezava med izidom in njegovim vplivom velikokrat ni tako preprosta, predvsem zaradi drugih vplivov okolja.

OECD opredeli **učinkovitost** (efficiency) kot razmerje med inputi in outputi oziroma kot razmerje med outputi in potrebnimi sredstvi za zagotovitev outputa.

3.6 Problem neprimerljivosti

Poleg navedene obstaja še ena težava. Kazalniki so med institucijami javnega sektorja neprimerljivi. Vzrok gre iskati v dejstvu, da so dejavnosti institucij zelo različne, zbiranje podatkov slabo in

nestandardizirano, poleg tega pa je delovanje pod vplivom politike. Že na ravni ministrstev ni mogoče predvideti enakih materialnih stroškov, stroškov za plače, ki so sicer najmanj problematične, fiksnih stroškov ... V literaturi tako ne bomo našli primerjave kazalnikov znotraj različnih področij javnega sektorja, izjemoma se pojavljajo primerjave med lokalnimi skupnostmi znotraj države.

- Dodatne težave pri uporabi kazalnikov delovanja se pojavijo znotraj javnega sektorja. Težave strnemo v naslednje skupine:
- Delovanje javnega sektorja ni odvisno samo od vodilnih menedžerjev, temveč je pod močnim vplivom odločitev vlade, lokalnih skupnosti, političnih preferenc in drugih interesnih skupin.
- Obstaja velika negotovost glede ciljev, ki niso vedno jasni, ampak gre le za zelo splošne, nenatančne in ambiciozne predstavitve poslanstva posamezne institucije znotraj javnega sektorja.
- Cilji se vedno ne dopolnjujejo, lahko so si celo nasprotujoči. Konceptualno je večinoma težko določiti povezanost med posamezno dejavnostjo in njenim vplivom na dogajanje v družbi.
- Nepopolne informacije, predvsem neupoštevanje mnenja uporabnikov storitev javnega sektorja, ne kažejo realne situacije. Po drugi strani organizacije znotraj javnega sektorja zaradi uvedbe kazalnikov poleg že obstoječih ne zbirajo novih, dodatnih podatkov.
- Institucionalna struktura organizacij javnega sektorja ne omogoča neposredne odgovornosti in dolžnosti.

3.7 Problem soočenja z realnostjo

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

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

4 AGREGATNI KAZALEC

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

V. REFORMA JAVNEGA SEKTORJA

1 VZROKI ZA REFORME:

Porast javne porabe v obdobju po drugi svetovni vojni in povečevanje javnega dolga držav sta bila poglavitni vzrok za vprašanja o učinkovitosti javnega sektorja. Medtem ko je bil zasebni sektor v razmerah delovanja tržnih zakonitosti prisiljen izboljševati konkurenčnost za obstoj na trgu, je javni sektor porabljal vedno več sredstev. Uvajanje stroškovne učinkovitosti, ki velja za zasebni sektor, je moralo postati aktualno tudi za javni sektor (Lane, 1997).

1.1 *Chicaška šola:*

Ponudila je standardne ukrepe za reformo javnega sektorja, in sicer ukrepe, povezane z deregulacijo, privatizacijo, in ukrepe, ki prinašajo »tržno« razmišljanje pri vodenju javnega sektorja. Takšni ukrepi naj bi povzročili tekmovalnost znotraj javnega sektorja, nove načine izvajanja storitev, iskanje alternativnih virov za delovanje in večjo učinkovitost delovanja. Vendar se predlogi chicaške šole niso nikjer v celoti uresničili. Še največ je bilo storjenega na področju deregulacije, manj pa na področju privatizacije.

1.2 *ideja o novem javnem menedžmentu*

Poudarjala je uvajanje konkurence pri izvajanju javnih storitev.

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

1.3 *Načela pri reformah:*

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

2 ZNAČILNOST REFORM

Skupna značilnost reform je bila, da se je obseg javnega sektorja zmanjšal predvsem zaradi privatizacije in zniževanja stroškov proračuna, obenem pa je administrativni del reform potekal s prevzemanjem značilnosti delovanja, ki veljajo za zasebni sektor, čeprav to prevzemanje neposredno ni mogoče. Čeprav prebivalci večinoma cinično spremljajo vsako reformo vlade in njenega delovanja, je večja odprtost in odzivnost v delovanju javnega sektorja pomenila pomemben korak. Omeniti je treba še eno skupno lastnost reform, in sicer željo po spremembi kulture delovanja javnega sektorja, saj prinaša drugačen položaj javnih delavcev, ki so navajeni svoje birokratske vloge. Premik k prevzemanju odgovornosti naj bi zmanjšal možnosti za izkoriščanje položaja in omogočil boljši odnos do uporabnikov javnih storitev. Značilnosti strukturnih sprememb, povezanih z reformo javnega sektorja, so bile predvsem v spremenjeni vlogi države, ki koordinira in nadzira javne storitve, v spremenjenem obsegu administracije, iskanju ravnotežja med centralizacijo in decentralizacijo ter v izbiri primernih modelov za delovanje organizacij javnega sektorja.

3 REFORME JAVNEGA SEKTORJA PO POSAMEZNIH DRŽAVAH

3.1 *Velika Britanija:*

glavni cilj in namen je bil izboljšanje kakovosti javnih storitev in omejevanje stroškov javnega sektorja. S privatizacijo večine javnih storitev in z zniževanjem števila subvencij iz proračuna se je proračunsko finančno stanje precej izboljšalo. Uvajanje novega načina upravljanja je za administracijo pomenilo nadzor nad učinkovitostjo in uspešnostjo njihovega delovanja, njihova odgovornost se je s tem povečala, uvajanje tržnih elementov v poslovanje javnega sektorja je bila le logična posledica.

3.2 *Nizozemska*

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

3.3 *Avstralija*

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

3.4 *Nova Zelandija*

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

3.5 *Amerika*

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

3.6 *Kanada*

o splošni reformi javnega sektorja ne moremo govoriti. Prvi ukrepi, ki bi jih lahko opredelili z elementi reform v drugih državah, so se začeli šele v devetdesetih letih, ko je vlada hotela znižati proračunski deficit. Najvidnejše spremembe v javnem sektorju so bile zlasti v tem, da je država

začela večjo pozornost namenjati kakovosti javnih storitev in zadovoljstvu uporabnikov ob hkratnem zniževanju stroškov za njihovo »proizvodnjo«.

4 POSLEDICE REFORM V RAZVITIH DRŽAVAH

Za Veliko Britanijo je značilno, da je reforma privedla tudi do negativnih posledic, kot so ustanavljanje prevelikega števila nadzornih organizacij, povečana negotovost zaposlenih v javnem sektorju in močnejša centralizacija.

V ZDA kljub različnim programom, ki so napovedovali korenito spremembo, v praksi še vedno odlagajo izvajanje reformnih procesov.

Skupna značilnost reform:

- obseg javnega sektorja se je zmanjšal predvsem zaradi privatizacije in zniževanja stroškov proračuna, obenem pa je administrativni del reform potekal s prevzemanjem značilnosti delovanja, ki veljajo za zasebni sektor, čeprav to prevzemanje neposredno ni mogoče.
- drugačen položaj javnih delavcev, ki so navajeni svoje birokratske vloge. S prevzemanjem odgovornosti naj bi se zmanjšala možnost za izkoriščanje položaja in omogočil boljši odnos do uporabnikov javnih storitev.

Spremembe so se odrazile v:

- decentralizaciji in prenosu nalog na avtonomne institucije, z lastnim upravljanjem in večletnim proračunom,
- uvajanju kazalnikov merjenja učinkovitosti in uspešnosti,
- povečevanju izbire porabnikov javnih storitev, ki so se tudi vključili v upravne odbore javnih podjetij in institucij,
- izvajanju javnih storitev prek javnih naročil,
- transformaciji javnih podjetij v delniške družbe, katerih večinski lastnik je država,
- konkurenci med javnimi in zasebnimi organizacijami ter v večjem sodelovanju med njimi,
- večji politični odgovornosti itd.

5 REFORME V DRŽAVAH V PREHODU

Prvotne spremembe v javnem sektorju so bile usmerjene predvsem v uvajanje demokratičnih oblik nadzora delovanja državne administracije, kot je upoštevanje zakonodaje pri delovanju in izvajanju predpisov tako, da veljajo za vse enako.

5.1 štiri faze reform

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

6 REFORMA V SLOVENIJI

Začrtana je od leta 1997.

Strategija reforme javne uprave vsebuje naslednje cilje: delegacijo pristojnosti, uvajanje nadzornih mehanizmov, konkurenčnost in možnost izbire, uporabniško usmerjanje javnih služb, upravljanje človeških virov, uporabo informacijske tehnologije in izboljšanje pravne regulative.

- zajema področje državne in lokalne uprave, javnih služb, varstvo pravic posameznikov in položaj ter usposabljanje javnih uslužbencev.
- 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 itd.
- 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 RS kot temeljni dokument za doseganje kakovosti, oktobra 1996 je bil sprejet dokument Politika kakovosti državne uprave
- Leta 2001: Uredba o načinu poslovanja organov javne uprave s strankami. Z uredbo so določeni standardi poslovanja s strankami, ki povzemajo dobro prakso organov, ki so že doslej skušali doseči standarde odličnosti poslovanja. Za spoštovanje uredbe je uveden nadzor (upravna inšpekcija), poleg tega uredba uvaja novost, ki zahteva obvezno letno ugotavljanje zadovoljstva strank in zaposlenih v skladu z enotno metodologijo. Leta 2001 so bili standardi testno uvedeni v 14 izbranih upravnih enotah, z letom 2002 pa začne uredba veljati za vse organe državne uprave.

6.1 Cilji reforme v SLO

- zagotoviti večji prenos pristojnosti in s tem omogočiti večjo fleksibilnost
- zagotoviti boljše izvajanje nalog ter vzpostaviti ustrezne nadzorne mehanizme in boljše uveljavljanje odgovornosti
- razviti konkurenčnost in možnost izbire pri izvajanju upravnih funkcij
- razviti javne službe, ki bodo usmerjene k uporabniku
- izboljšati položaj javnih uslužbencev
- bolje izkoristiti zmogljivosti moderne in informacijske tehnologije
- izboljšati kakovost pravne regulative
- okrepite usmerjevalno in spremljevalno funkcijo centra upravnega sistema

6.2 Projekti

6.2.1 **NORMATIVNO PODROČJE**

vključuje spremembe nekaterih zakonov, ki oblikujejo pravni okvir za uresničevanje nekaterih zastavljenih ciljev. Gre predvsem za 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 itd.

6.2.2 ORGANIZACIJSKO, INFORMACIJSKO IN IZOBRAŽEVALNO PODROČJE

Gre za odpravljanje togosti organizacijske strukture organov državne uprave, decentralizacijo funkcije izvrševanja kot eno od funkcij upravnega sistema, standardizacijo določenih upravnih postopkov, ki bo omogočila informatizacijo nekaterih procesov, in uvajanje kakovostnega odnosa do strank v upravnih postopkih.

6.3 *Antibirokratski program*

Cilji tega programa so:

- občutno zmanjšanje stroškov odpiranja novega podjetja,
- skrajšanje časa za odpiranje novega podjetja,
- odprava vseh administrativnih ovir, ki preprečujejo hitrejšo rast malih in srednje velikih podjetij,

6.4 *certifikat standardov ISO serije 9000*

Čeprav se standardi nanašajo na kakovostno upravljanje v zasebnem sektorju, se lahko pridobi certifikat tudi na področju javne uprave, kadar gre za menedžerski pristop k upravljanju javnega sektorja. V upravi je kakovost definirana kot skladnost delovanja s sprejetimi predpisi in skladnost delovanja s pričakovanji državljanov kot strank državne uprave. Pridobivanje certifikata ISO obenem pomeni tudi skladnost delovanja z zahtevami mednarodnega standarda.

VI. CENTRALIZACIJA IN DECENTRALIZACIJA JAVNEGA SEKTORJA

1 PRESTRUKTURIRANJE IN DECENTRALIZACIJA JAVNEGA SEKTORJA

Izhodišče za opredeljevanje prestrukturiranja in decentralizacije na področju javnega sektorja je predpostavka, da sta ekonomičnost in konkurenčnost nacionalne ekonomije manjši tudi zaradi "birokratske" narave javnega sektorja. Povečevanje konkurenčnosti zahteva na eni strani večji nadzor nad delovanjem javnega sektorja, na drugi strani pa večjo avtonomijo javnega sektorja, da bi se povečali njegova učinkovitost, uspešnost in kvaliteta.

Ključni elementi take strategije so:

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

1.1 Pomen strukturnih sprememb

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

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

Ohranjanje ali celo povečevanje centralizacije je znak "administrativno-birokratske kulture", značilne za t.i. "kontinentalni" upravni sistem, kjer zakoni in veljavne norme določajo položaj in funkcije zaposlenih v upravi. Isti ljudje določajo politiko in odločajo o obsegu javnih storitev. Reforma javnega sektorja ni usmerjena v zadostni meri na avtonomijo in prenos pristojnosti na nižje enote.

1.2 značilnosti uvajanja novih metod vodenja in upravljanja s sredstvi

- uporaba elementov tržnega mehanizma, kot so konkurenčni razpisi in oddaja del zunanjim izvajalcem;
- uvedba proračunskega financiranja upoštevajoč rezultate: upravljanje organizacij na osnovi pogodb in osredotočenje na rezultate;
- možnost uporabe sredstev, ki izhajajo iz racionalizacije poslovanja;
- možnost razpolaganja s sredstvi za stimulacijo učinkovitega in uspešnega dela zaposlenih, kjer bi bili dohodki zaposlenih v čim večji meri odvisni od doseženih rezultatov .

2 VRSTE DECENTRALIZACIJE V JAVNEM SEKTORJU

2.1 Centralizirana-decentralizacija:

vodstvenim delavcem je prepuščen nadzor nad potrebnimi viri za poslovanje, "center" pa ohrani nadzor nad ključnimi strateškimi vprašanji, kot so razdelitev virov organizacijskim enotam, cilji in

pravila delovanja.

2.2 Decentralizacija

več globalnega centralnega nadzora (strateška re-centralizacija) in več avtonomije in dobro opredeljene odgovornosti nižjih organizacijskih enot.

Decentralizacija zajema finančni, upravljalni in organizacijski vidik. Decentralizacija vključuje določene upravljalne pristojnosti, v prvi vrsti glede uporabe in pridobivanja finančnih sredstev, zaposlovanja, nagrajevanja zaposlenih, organizacije ipd. Zaposleni na najvišjih delovnih mestih v omenjenih organizacijah postanejo odgovorni za izvedbo določenih aktivnosti. Večja avtonomija je povezana z večjo odgovornostjo.

2.2.1 ZUNANJA DECENTRALIZACIJA

Kadar decentralizacija pomeni prenos določenih nalog izven dotedanjih vladnih organizacij, govorimo o "zunanji decentralizaciji".

2.2.2 NOTRANJA DECENTRALIZACIJA

pomeni povečano avtonomijo obstoječih organizacijskih enot.

Trend v svetu je ustanavljanje organizacijskih enot (npr. agencij) znotraj javnega sektorja, ki skrbijo za zagotavljanje storitev in niso neposredno del vladne organizacijske strukture. Prenos pristojnosti pomeni redistribucijo funkcij in pristojnosti za sprejemanje odločitev od centralnih enot (vlada, ministrstva) na nižje organizacijske enote. Take organizacijske enote omogočajo vodstvenim delavcem večjo fleksibilnost in avtonomijo pri sprejemanju odločitev o uporabi virov in organizaciji dela z namenom povečanja učinkovitosti in boljšega zadovoljevanja potreb uporabnikov.

2.2.3 DECENTRALIZACIJA SPLOŠNO

- več avtonomije in dobro opredeljene odgovornosti nižjih organizacijskih enot (vertikalna razdelitev oblasti)
- finančni, upravljalni in organizacijski vidik
- zunanja in notranja decentralizacija

2.2.4 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.

3 KAZALCA CENTRALIZACIJE JS

- delež porabe države v skupni porabi države in lokalnih skupnosti
- delež prihodkov države v skupnih prihodkih države in lokalnih skupnosti

Kažeta odvisnost lokalnih skupnosti od države pri zagotavljanju javnih storitev in pri njihovem financiranju.

4 AVTONOMIJA V JAVNEM SEKTORJU

4.1 operativna avtonomija

organizacijskim enotam omogoča:

- Večjo fleksibilnost pri porabi proračunskih sredstev ob koncu leta,
- Možnost konsolidacije različnih virov v skupnem proračunu, kar omogoča prelivanje sredstev

in njihovo optimalno uporabo.

- Pravico do uporabe dela ali vseh prihrankov, ki jih ustvari proračunski uporabnik z racionalnim poslovanjem.
- Zmožnost ustvarjanja in pravica porabe vseh ali večjega dela dodatnih dohodkov. Komercializacija storitev javnega sektorja ima, kjer je to mogoče in smiselno, poleg finančnega učinka tudi pozitiven vpliv na produktivnost dela.
- Fleksibilnost pri spreminjanju organizacijske strukture, pri politiki zaposlovanja in samostojnost pri zaposlovanju določenega osebja pod določenimi pogoji.

Vodstvo organizacij mora biti vključeno v vse planske dejavnosti. Sodeluje pri strateškem načrtovanju, določa finančne zmožnosti, raven finančnih rezerv, predvideva tveganje, načrtuje vire. Zagotavlja pravočasen nadzor stroškov in cost-benefit analize posameznih storitev. Zato potrebuje dober informacijski sistem, ki omogoča vpogled v podrobnosti poslovanja (računovodstvo, poročila, računi, cene, kalkulacije itd.).

“Podjetizacija” bolnišnic ne pomeni ohlapnejšega nadzora ali celo odpravljanja javnega nadzora nad njimi. Na eni strani gre predvsem za učinkovitejšo prerazdelitev funkcij med državnimi organi in nedržavnimi subjekti, med katerimi so odločilnega pomena zlasti strokovnjaki (zdravniki), vodstvo in ozaveščena kritična javnost (uporabniki). Te spremembe se kažejo v upadanju avtoritete ustanoviteljev in profesionalne zdravniške avtoritete ter v krepitvi administrativnega in profesionalnega nadzora. “Podjetizacija” pomeni predvsem to, da so javne bolnišnice financirane po produktu, ki ga ponudijo, in ne na podlagi potrošenih proizvodov.

Javne bolnišnice so tisti del države blaginje, ki je tudi za Slovenijo med najdražjimi, zato bi imela vsaka učinkovitejša in racionalnejša alokacija virov na tem področju pomembne pozitivne učinke na razbremenjevanje javnih izdatkov. Bolnišnice v Sloveniji lahko označimo kot pretežno vladne ustanove, ki jih vodi ustrezno ministrstvo. Nekatere evropske države decentralizirajo in povečuje avtonomijo bolnišnic. Pri nas privatizacijske procese spremlja zlasti kaotično stanje, ki nastaja zaradi samoplačniških ambulant v javnih bolnišnicah.

4.2 strateška avtonomija

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

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

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

5 DELITEV PRISTOJNOSTI IN FINANČNIH VIROV PRI ZAGOTAVLJANJU JAVNIH STORITEV

S reformo javno uprave je potrebno nameniti pozornost tudi porabi proračunskih sredstev.

Slovenijo lahko štejemo med države, ki imajo težave s proračunsko porabo oziroma s proračunskim primanjkljajem ter deležem javnega sektorja v BDP. Zadnja leta je pomanjkanje proračunskih virov oziroma prihodkov tudi posledica znižanja nekaterih prihodkov, povezanih s približevanjem Evropski uniji. Na drugi strani pa razmere, povezane z lastninskim preoblikovanjem gospodarstva, prestrukturiranjem gospodarstva, denacionalizacijo, uvajanjem

tržnih meril na praktično vsa področja družbe in prilagajanjem Evropski uniji ustvarjajo nove obveznosti.

Obenem obstaja v Sloveniji še vedno visoka stopnja nezaposlenosti, razslojevanje družbe in ustvarjanje družbenih skupin, ki živijo na pragu revščine. Nesorazmerje med številom zaposlenih in številom upokojenih, zmanjševanje enakosti pri dostopu do nekaterih storitev javnega sektorja (zdravstvo, šolstvo), povečevanje razlik v ekonomski razvitosti med lokalnimi skupnostmi itd. povzročajo nove in višje zahteve do proračuna v obliki socialnih transferjev, finančnih pomoči, nadomestil in investicij, ki jih v preteklosti ni bilo ali pa so bile bistveno manjše. Potrebna bi bila izjemna racionalizacija pri porabi omejenih proračunskih sredstev, ki pa ne sme škodovati začetni reorganizaciji in modernizaciji javne uprave. Poštevajoč najnovejše informacije, zahtevalo večja sredstva od prvotno predvidenih.

6 SPREMEMBE V EVROPSKI UNIJI

Evropska komisija je sprejela osnovna stališča pri prilagajanju javne uprave v državah kandidatkah:

- fleksibilni nacionalni programi modernizacije uprave, prilagojeni upravni kulturi vsake države,
- razvoj projektnega vodenja reforme (oblikovanje, vrednotenje, nadzorovanje),
- krepitev mehanizmov revizije in kontrole,
- stalna izmenjava izkušenj.

Pomemben vidik reforme, ki mu je večina držav namenila posebno pozornost, je bilo področje javnih financ in uvajanje ekonomskih kriterijev v delovanje javnega sektorja. Višina primanjkljaja proračuna je tudi sicer eden od najpomembnejših kriterijev za države pristopnice. Pa tudi med državami članicami Evropske unije je javno-finančna problematika čedalje pomembnejša. Znanе so težave Nemčije, ki je v obdobju po združitvi namenila velika sredstva za subvencije v gospodarstvo in negospodarstvo in ima sedaj nadpovprečen proračunski primanjkljaj. Ob tem pa se še niso lotili potrebnih sanacij pokojninske, zdravstvene in socialne blagajne, ki so jih odložili na čas po volitvah.

7 SPREMEMBE V SLOVENIJI IN DECENTRALIZACIJA

Centralizacija gospodarskega razvoja sovпада s centralizacijo ekonomske moči in političnega vpliva. Koncentracija in centralizacija kapitala, delovnih mest ter ekonomske in politične moči povzročajo velike spremembe v družbi, med družbenimi skupinami, predvsem pa med centri in ostalimi deli države. Nezačudenost z večino stvari, ki so povezane z odločitvami, sprejetimi v centrih (centru), ima vrsto nezaželenih posledic. Mnogokrat zastruplja medsebojne odnose, ustvarja nezaupanje in onemogoča konstruktiven dialog. Odločitvam, ki so (ali bi vsaj morale biti) predvsem strokovne, se takoj pripiše centralistične težnje ali politično ozadje. Strah pred centralizmom ima v oddaljenih krajih je mnogokrat pretiran, deloma pa je upravičen.

Načrtovanje proračunske porabe in predvsem njene učinkovitosti odpira vprašanje javnih storitev med različnimi nivoji. V večini držav Zahodne Evrope (z redkimi izjemami) je postala centralna državna oblast odločilna, saj je zadržala večino prihodkov in zagotavljala večino storitev. Zmanjševanje finančne avtonomije lokalnih skupnosti je povečalo njihovo odvisnost od sredstev državnega proračuna in politično odvisnost od države. Življenje na lokalni ravni je bilo vse manj v pristojnosti lokalnih skupnosti, ki jih je finančno in tehnično država vse bolj nadzorovala. Zato

pravzaprav ni nenavadno, da je obdobju velikega centralizma sledilo obdobje vsaj delne decentralizacije.

8 NAJPOMEMBNEJŠI RAZLOGI ZA DECENTRALIZACIJO:

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

9 VELIKOST IN PREBIVALSTVO

Obstajajo pričakovanja, da imajo večje države (po površini in prebivalstvu) manj centraliziran javni sektor. Velike države s heterogenim prebivalstvom, razlikami v stopnji razvitosti, razlikami v naravnih pogojih itd., omogočijo z decentralizacijo in prenosom pristojnosti na lokalni nivo prilagajanje določenim, specifičnim razmeram in s tem boljše zadovoljevanje potreb.

SLOVENIJA: ne moremo postaviti pravila, da je za Slovenijo boljša višja stopnja centralizacije.

10 DRUTO DOMAČI PROIZVOD

Predpostavljamo:

- rast dohodkov bo posledično vodila k višji stopnji centralizacije,
- primarna razdelitev dohodkov povzroča večje razlike, zato je
- naloga države redistribucija dohodkov in transferi pomoči k skupinam z nižjimi dohodki.

PODATKI SO POKAZALI:

Naraščanje domačega bruto proizvoda na prebivalca nima statistično značilnega vpliva na stopnjo centralizacije.

SLOVENIJA: ne moremo trditi, da je potrebna višja stopnja centralizacije zaradi rasti dohodka na prebivalstvo.

11 UPORABNOST IZKUŠENJ RAZVITIH DRŽAV

Dosedanje izkušnje kažejo, da je zelo težko zmanjšati obstoječo moč in vpliv centralnih enot. Tipičen primer so razprave o uvedbi pokrajin v Sloveniji, ki jih Zakon o lokalni samoupravi dopušča, ne pa zahteva. Njihova ustanovitev bo smiselna, če bo država prenesla nanje tudi del svojih pristojnosti in finančnih virov.

Seveda programi jasno razmejujejo med operativno decentralizacijo ob hkratni centralizaciji ciljev in kriterijev ter politične moči.

- spremembe v javni porabi in obdavčenju so povezane in vplivajo na stopnjo centralizacije,
- lokalne skupnosti so odvisne predvsem od davkov na premoženje in nepremičnine
- država ima monopol nad davki na dohodke

12 ENOTEN KAZALEC CENTRALIZACIJE

---vektor porabe in davkov, njegova vrednost se giblje med 0 in 1 in predstavlja štiri "čiste" tipe:

- **Popolno decentralizirano porabo**, kjer lokalne skupnosti zagotavljajo vse storitve javnega sektorja in pobirajo tudi vse davke, pobira davke in skrbi za javne storitve.
- **Centralno obdavčenje in decentralizirano zagotavljanje storitev**: država pobira davke, ki jih nameni lokalnim skupnostim za zagotavljanje storitev.
- **Decentralizirano obdavčenje in centralizacija storitev**: za pobiranje davkov so pristojne lokalne skupnosti, ki jih nakažejo državi, ker je ta odgovorna za zagotavljanje storitev.
- **Popolno centralizirana uprava**: država pobira davke in skrbi za javne storitve.

VII. EVROPSKA UNIJA IN JAVNI SEKTOR

1 OSNOVNE ZNAČILNOSTI EU

Unija se zavzema za harmoničen razvoj gospodarskih dejavnosti, neprekinjeno in uravnoteženo širitev, večjo stabilnost, hiter dvig življenjske ravni ter za zблиževanje odnosov med državami članicami, vse to prek ustanovitve enotnega trga in s približevanjem gospodarskih politik držav članic. Enega izmed splošnih političnih ciljev, solidarnost, naj bi dosegli s prostim pretokom oseb, blaga, storitev in kapitala ter z uveljavitvijo politike konkurence med podjetji, katere cilj je nadzorovanje tržnega delovanja podjetij in zaščita potrošnikov na enotnem trgu.

1.1 4 faze integracijskega procesa:

- od Pariškega sporazuma o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo (ESPJ) (18. april 1951/52)
- preko Rimske pogodbe (25. marec 1957/58) o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti (EGS) in Evropske skupnosti za jedrsko energijo (ESJE)
- do Maastrichtske pogodbe o ustanovitvi EU I (7. februar 1992/93), Amsterdamske pogodbe o ustanovitvi EU II (17. junij 1997/99) in Pogodbe iz Nice (26. februar 2001), ki predstavlja revizijo predhodnih pogodb
- do sprejema Evropske ustave (29. oktober 2004)

1.2 (EU) sestavljajo trije stebri

- Prvi steber EU zajema skupno **delovanje držav članic na področju kmetijstva, spodbujanja razvoja manj razvitih regij (regionalni skladi), projektov raziskav in razvoja, socialne politike, gospodarske** in denarne unije (GDU) ter varovanja okolja.
- Drugi steber vključuje skupno **zunanjo in varnostno politiko** (WEU).
- Tretji steber se nanaša na **sodelovanje na področju sodstva** in notranjih zadev ter vključuje prost pretok ljudi znotraj EU, imigracijsko politiko, nadzor zunanjih meja in borbo proti terorizmu ter kriminalu (EUROPOL).

2 USTANOVE EU

2.1 Svet EU

je najpomembnejša institucija v procesu sprejemanja odločitev Unije. Sestavljajo ga ministri držav članic EU, pristojni za področje, ki ga obravnavajo na posameznem srečanju Sveta EU. Med vsemi Sveti je zagotovo najprestižnejši Svet zunanjih ministrov, tako imenovani Svet za splošne zadeve, saj je zunanji minister vsake države članice vodilni predstavnik članice v Uniji.

- predstavlja države članice
- sprejema zakonodajo Skupnosti (uredbe, direktive in odločbe)
- zakonodajno funkcijo deli z Evropskim parlamentom; skupaj z njim tudi nadzira proračun Unije.
- potrjuje mednarodne pogodbe in sporazume, ki jih sicer sklene Evropska komisija,

Odločitve v Svetu EU ministri sprejemajo s soglasjem, kvalificirano in navadno večino. Predsedstvo Sveta EU prevzame vsakega pol leta druga država članica po sistemu rotacije.

Gradivo za razprave na Svetu EU pripravi COREPER ali Odbor stalnih predstavnikov držav članic, Generalni sekretariat Sveta EU, ki pomaga Svetu pri tehničnih in operativnih zadevah, ima sedež v Bruslju.

2.2 Evropski svet

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

2.3 Evropski parlament (EP)

izvolijo na neposrednih splošnih volitvah v državah članicah vsakih pet let. Parlamentarci se vsak mesec sestajajo na enotedenskih plenarnih sejah v Strasbourgu, medtem ko delo dvajsetih parlamentarnih odborov praviloma poteka v Bruslju. Poslanci so razdeljeni po evropskih političnih skupinah, ki praviloma ne sovpadajo z nacionalno pripadnostjo. Evropski parlament poleg tega, da zastopa interese državljanov EU, predstavlja najbolj demokratičen okvir javne razprave v Uniji. EP sme sam potrditi neobvezne izdatke v evropskem proračunu, ki ga pripravi Evropska komisija. Njegova najpomembnejša naloga je prav gotovo demokratičen nadzor Unije.

2.4 Evropska komisija

zastopa interese Unije kot celote, pri tem pa nastopa kot neodvisna, strokovna institucija. Pripravlja predloge zakonodajnih aktov, ima izvršilno funkcijo (skrbi za izvajanje zakonodaje in v okviru tega sprejema podzakonske akte Unije), skrbi za izvajanje proračunske politike, predstavlja EU navzven – tudi kot pogajalka z državami nečlanicami. Poleg tega je Evropska komisija varuh pravil evropskega pravnega sistema in najvztrajnejši motor evropskih integracijskih procesov. Predstavlja vso javno upravo EU. Sestavlja jo 20 komisarjev, ki jih predlagajo države članice in jih potrdi EP. Komisarji ne zastopajo interesov matičnih držav, ampak morajo v prvi vrsti skrbeti za splošne koristi in razvoj Unije. EP lahko z dvotretjinskim glasovanjem izglasuje nezaupnico Komisiji, kar lahko privede do njenega odstopa.

2.5 Sodišče Evropskih skupnosti

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

2.6 Računsko sodišče

Glavna naloga Računskega sodišča je preverjati in revidirati vse prihodke in odhodke na računih institucij in organov EU. Računsko sodišče v prvi vrsti nadzira proračun Unije, prav tako pa tudi tiste finančne operacije, ki niso vključene v proračun.

2.7 svetovalni organi:

sklepi svetovalnih organov Unije niso pravno obvezujoči.

2.7.1 ODBOR ZA GOSPODARSKE IN SOCIALNE ZADEVE

(OGSZ) posvetovalni organ na področju širših družbenih in gospodarskih vprašanj. OGSZ predstavlja skupino delodajalcev, delavcev ter različnih interesnih skupin in izdaja svoja mnenja, ki jih morata Svet EU in Evropska komisija upoštevati pri pripravi nekaterih zakonodajnih predlogov,

preden zakonodajni predlog sprejmeta ali pripravita.

2.7.2 ODBOR REGIJ (OR)

Temeljna naloga OR je svetovati Svetu EU in Evropski komisiji na področju regionalnih in lokalnih zadev ter omogočiti predstavnikom regionalnih oblasti sodelovati pri oblikovanju integracijske politike, da bo ta najbolj ustrezala potrebam regije in lokalnih skupnosti.

2.7.3 EVROPSKA INVESTICIJSKA BANKA

Banka je od svoje ustanovitve v veliki meri financirala evropska integracijska prizadevanja in je do danes postala največja multilateralna institucija na področju dodeljevanja mednarodnih posojil, saj v tem prekaša celo Svetovno banko v Washingtonu. Evropska investicijska banka v bistvu nastopa v dveh funkcijah, saj je hkrati neodvisen organ EU in banka, ki ima neposredne kontakte z gospodarskimi subjekti, tako zasebnimi kot javnimi.

2.7.4 EVROPSKA CENTRALNA BANKA

(ECB) je nastala zaradi potrebe po enotni evropski valuti, politike, ki jo vodi neodvisna centralna banka na ravni vse Unije. Na politiko ECB ne morejo in ne smejo vplivati države članice EU. ECB vodita Izvršilni odbor in Upravni odbor.

2.7.5 COREPER

sestavljajo veleposlaniki držav članic ali njihovi namestniki. Njihov glavna naloga je priprava zakonskih predlogov in drugih točk dnevnega reda za posebna srečanja Sveta.

COREPER I (namestniki veleposlanikov) se običajno sestaja ob sredah in petkih. Obravnavajo notranje operativne zadeve (npr. socialne zadeve).

COREPER II (veleposlaniki) se običajno sestaja ob četrkih ter se ukvarja z zunanjimi zadevami in aktualnimi političnimi vprašanji.

3 PRORAČUN EU

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

3.1 Temeljna načela proračuna:

- **ENOTNOST:** v proračun so vključeni vsi prihodki in odhodki EU (izjema proračun Evropskega razvojnega sklada)
- **VSESPLOŠNOST:** vsi prihodki in odhodki EU se zberejo in prikažejo v proračunu.
- **LETNI PRORAČUN:** proračunsko leto traja od januarja do decembra.
- **URAVNOTEŽENOST:** prihodki proračuna morajo biti izenačeni z odhodki.
- **LOČENOST:** prihodki se načrtujejo glede na vir, odhodki pa glede na njihov namen.
- **ENOTA IZRAŽANJA:** vsi zneski se izražajo v evrih.

3.2 Prihodki EU

- prihodki iz skupne carinske stopnje in ostalih zunanjetrgovinskih 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

neproračunsko financiranje dejavnosti:

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

3.3 Izdatki EU

3.3.1 OBVEZNI IZDATKI:

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

3.3.2 NEOBVEZNI IZDATKI

pa se usmerjajo v izvajanje določenih politik (raziskovalna, regionalna politika ipd.). Evropski parlament, ki ta sredstva razporeja in določa njihovo višino do določene meje.

3.3.3 DELITEV IZDATNE NA SKUPINE:

kmetijstvo, strukturne dejavnosti, notranje politike, zunanje politike, izdatki za evrobirokracijo, predpristopna pomoč, kompenzacije in rezerve.

4 PRIHODNJI FINANČNI OKVIR EU

4.1 Glavne prioritete za razširjeno EU so:

- trajnostni razvoj, ki vključuje konkurenčnost, kohezijo in trajnostno upravljanje in zaščito naravnih virov,
- evropsko državljanstvo, ki vključuje svobodo, varnost in pravičnost ter dostop do osnovnih javnih dobrin,
- EU kot globalni partner.

4.2 pet glavnih predlaganih področij porabe sredstev EU

- trajnostno rast (kamor sodijo tudi kohezijski skladi za revna področja) – večja konkurenčnost
- ohranjanje in upravljanje naravnih virov (vključuje kmetijstvo, varstvo okolja),
- notranje zadeve (svoboda, varnost, pravičnost)
- zunanje zadeve (izdatki zunanjega posredovanja, politika sosedskih odnosov in manjšanje revščine)
- administracija (pokojnine, štipendije)

Če bo predlog nove finančne perspektive sprejet, je največje povečanje sredstev predvideno na področju notranjih zadev.

5 DAVKI

EU urejanje davkov prepušča državam članicam, predpisana so le načela, po katerih se morajo ravnati države članice. EU zahteva spoštovanje pravil davčne nevtralnosti, kar pomeni, da morajo države članice zagotoviti enako davčno obravnavo blaga, ne glede na to, ali je domače proizvodnje ali je uvoženo iz tujine oz. iz drugih držav članic.

5.1 Posredni davki:

Z njimi obdavčena potrošnja blaga in storitev - DDV in trošarine. Stopnje DDV niso predpisane, predpisan le okvir (nižja več 5 odstotkov, splošna več kot 15 odstotkov).

Države lahko uvedejo le eno splošno stopnjo in največ dve nižji stopnji, pri čemer so vrste blaga

in storitev, za katere se lahko uveljavi nižja stopnja, natančno določene.

5.2 neposrednim davki

Dohodki pravnih in fizičnih oseb in ne vplivajo na stroške oziroma prodajne cene v trgovini z blagom in storitvami (npr. davek na dobiček podjetij in dohodnina).

6 FINANČNI NADZOR

namenjen preprečevanju pojavov nezakonitega, nenamenske porabe javnega denarja, korupcije, goljufij in drugih nepravilnosti ter ekonomičnemu, učinkovitemu in uspešnemu poslovanju neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna.

Naloga finančnega nadzora je nadziranje izvajanja predpisov, ki veljajo na številnih področjih delovanja državne uprave.

6.1 Notranji nadzor javnih financ EU

Opravlja ga Generalni direktorat za proračun. V državah članicah je notranji nadzor organiziran na različne načine, vendar mora biti stalen, celovit, samostojen in strokovno neodvisen. V okvir notranjega nadzora spadata notranja kontrola (t. i. ex ante nadzor) in notranja revizija (t. i. ex post nadzor).

6.2 Zunanji nadzor javnih financ EU

Zunanji nadzor javnih financ izvaja Računsko sodišče, v katerem ima vsaka članica svojega predstavnika, pa tudi Odbor za proračunski nadzor v EP in Evropska komisija. Glavna naloga Računskega sodišča je, da pregleduje proračun EU in vseh teles, ki so financirana s sredstvi evropskega proračuna, ter ugotavlja utemeljenost in zakonitost prihodkov in odhodkov.

7 SKUPNA KMETIJSKA POLITIKA (SKP)

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

7.1 Temeljni cilji SKP:

so zagotoviti redno oskrbo z živili po primernih cenah, ohraniti ravnovesje med mestom in podeželjem, dvigniti storilnost v kmetijski pridelavi, primerno izrabiti naravne vire, varovati okolje in hkrati pridelovalcem zagotoviti dohodek, primeren njihovem vlaganju v pridelavo.

7.2 strukturna politika

Ta v svojih programih namenja pomoč posodobitvi in prilagajanju kmetijske pridelave ter razvoju podeželja oziroma doseganju boljših življenjskih razmer na podeželju. Cilj teh programov je spodbujanje konkurenčnosti v kmetijstvu ob sočasnem upoštevanju okoljevarstvenih ciljev SKP. Ukrepi posodobitve in razvoja kmetijstva držav članic na podeželju morajo biti usklajeni z drugimi ukrepi petnajsterice, kot sta regionalna in socialna politika.

8 KONKURENCA IN DRŽAVNE POMOČI

Politika konkurence in državne pomoči skrbita, da se v pogojih tržnega gospodarstva ohranjata svoboda izbire in enakost tržnih subjektov in je kot taka njegova osrednja sestavina.

Njena naloga je zaščita skupnega trga pred omejevanjem konkurence.

Evropska politika konkurence in državne pomoči se nanaša na štiri pglavitne sklope dejavnosti:

- preprečevanje omejevanja sporazumov in prepovedi zlorabe prevladujočega položaja,
- nadzor nad združitvami podjetij,

- odprava državnih monopolov,
- nadzor nad podeljevanjem državnih pomoči.

8.1 Državne pomoči

EU ima klasificirane tri osnovne skupine pomoči:

- sektorske
- horizontalne pomoči (npr. za raziskave in razvoj (R&D), varstvo okolja, mala in srednje velika podjetja (SME) itd.)
- regionalne pomoči.

Za izvajanje politike državnih pomoči imajo države na voljo več različnih instrumentov, ki so razvrščeni v štiri skupine:

- pomoči, ki so v celoti transferirane uporabnikom (dotacije in davčne oprostitve),
- finančni transferji v obliki kapitalskih naložb,
- transferji s prihrankom obresti, kot so ugodna posojila in davčne odložitve,
- jamstva.

9 REGIONALNA POLITIKA IN KOORDINACIJA STRUKTURNIH SKLADOV

Od konca osemdesetih let je EU za dvakrat povečala sredstva, namenjena za razvoj regij, ki gospodarsko zaostajajo za povprečjem Unije, in sicer za promocijo novih dejavnosti v industrijskih panogah, ki nazadujejo, za premagovanje dolgoročne nezaposlenosti, za pomoč mladim, ki iščejo prvo zaposlitev, za napredek kmetijstva in za pomoč revnim podeželskim regijam.

Delitev teh sredstev poteka skozi obstoječe sklade in nadomešča ali podpira napore vlad, regionalnih in lokalnih oblasti oziroma zasebnih vlagateljev.

Evropski skladi so tako postali ključen instrument gospodarske in socialne politike in prav skozi njih se uresničuje načelo solidarnosti v Uniji.

Regionalna politika je zelo pomembno področje delovanja držav članic EU. Zanj EU nameni dobro tretjino proračunskih sredstev. Z regionalno strukturno politiko, ki jo vodi prek strukturnih skladov in kohezijskega sklada, 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.

pomanjkljivosti regionalne strukturne politike EU:

- zapleteni administrativni postopki,
- omejena absorpcijska moč držav članic, (odobreni finančni zneski velikokrat ostali neporabljeni oziroma so bili porabljeni z znatnim časovnim zamikom)
- težave pri dokazovanju uporabe finančnih sredstev strukturnih/kohezijskih skladov.
- nadzor strukturnih/kohezijskih skladov je bil neustrezen in je povzročal vrsto nepravilnosti pri njihovi uporabi.

Zaradi omenjenih razlogov in dejstva, da se je EU zavezala širitvi na območje srednje in vzhodne Evrope, je bila izvedba nove reforme regionalne strukturne politike EU neizogibna.

10 SOCIALNA POLITIKA IN ZAPOSLOVANJE

EU skuša z dejavno socialno politiko premostiti najočitnejše socialne razlike. Zelo pomemben je Evropski socialni sklad (ESS), Z njim spodbujajo odpiranje novih delovnih mest ter podpirajo

poklicno in geografsko mobilnost v številnih evropskih industrijskih panogah, razen v premogovništvu in jeklarstvu.

Socialni napredek omogočajo predvsem primerna skupna zakonodaja in politike, ki so v prvi vrsti usmerjene v zagotavljanje socialnega in družbenega napredka v vsej Skupnosti.

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

11 ŠIRITEV EU

EU se je do danes širila petkrat.

Da je EU uspelo pritegniti vedno nove in nove države, gre zasluga predvsem trem glavnim značilnostim:

- ekonomska fundacija, ki pospešuje rastočo medsebojno odvisnost in solidarnost,
- pravna zakonodaja, za katero so značilni Evropsko sodišče in pravno obvezujoče pogodbe z natančno definicijo nalog in pristojnosti institucij Unije,
- demokratični proces odločanja, za katerega sta značilna kompromis in soglasje.

V Københavnu junija 1993 so bili sprejeti osnovni kriteriji za vključitev v EU. Evropski svet decembra 1994 v Essnu sprejel široko predpristopno strategijo in zaprosil Komisijo, da pripravi **belo knjigo**. Ta ima namen predstaviti program za izpolnjevanje obveznosti notranjega trga, po katerem naj bi se ravnale pridružene članice pod nadzorom EU.

Na zasedanju Evropskega sveta v Madridu decembra 1995 so sprejeli okvirno strategijo glede začetka pogajanj s pridruženimi članicami, ki naj bi temeljila na odgovorih vprašalnikov, poslanim tem državam. Komisija naj bi na tej podlagi izdelala mnenje, na osnovi teh mnenj se bo odločalo, s katerimi državami bo EU začele pogajanja o članstvu.

12 ZNAČILNOSTI JAVNEGA SEKTORJA V EU

- Pokrivanje osnovnega socialnega varstva je intenzivno in skoraj univerzalno.

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

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

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

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

V primeru odsotnosti socialnih transferjev v državah članicah EU bi skoraj 40 odstotkov gospodinjstev živel v relativni revščini (dejansko le okoli 17 odstotkov). Teoretična podlaga evropskemu socialnemu modelu temelji na spoznanju, da je normativni cilj socialne pravičnosti večja gospodarska rast. To nasprotuje prevladujoči miselnosti o izključenosti gospodarske učinkovitosti in socialne pravičnosti v razvitih državah. Ideja, da socialna pravičnost podpira gospodarsko učinkovitost, in obratno, da gospodarska konkurenčnost pospešuje socialno kohezijo, ni nujno naivna miselnost, saj so v preteklosti države uveljavljale različne socialne sisteme in dosegale podobne gospodarske rezultate (npr. Švedska in Združene države Amerike). Izredna socialna usmerjenost držav članic EU se kaže v tabeli 1.6, kjer skandinavske države (Danska, Finska in Švedska) predstavljajo tipične primere držav blaginje (t. i. welfare states). Njihova stopnja izdatkov za socialo, tako na preb. (v PKM) kot tudi v deležu BDP, je med najvišjimi v Evropi (npr. Švedska 31,3 odstotka BDP). Poleg večjega obsega splošnih socialnih storitev, ki so povezane z višjimi socialnimi izdatki v teh državah, so na voljo tudi visokokakovostne javne socialne storitve. Tudi zato so skandinavske države pomemben delodajalec, posebno za ženske, ki delujejo v okviru socialnostoritvenega sektorja. Zaradi visokih stroškov, ki jih zahteva država blaginje, ne preseneča visok delež državnih prihodkov v bruto domačem proizvodu v teh državah (npr. Švedska 58,6 odstotka).

13 POGLABLJANJE EU

Usklajen razvoj gospodarskih dejavnosti, nenehna in uravnotežena širitev, vse večja stabilnost, hiter dvig življenjske ravni in tesnejši odnosi med državami članicami so ključni cilji povezovanja evropskih držav v Unijo. To naj bi dosegli z odprtjem notranjih meja za prost pretok blaga, oseb, storitev in kapitala ter z uveljavljanjem solidarnosti skozi skupne politike in skupne finančne instrumente. Vendar se je usklajevanje različnih zakonodaj in predpisov kljub temu izkazalo za trd oreh, ki ga je bilo mogoče streti šele s sprejetjem in uveljavitvijo enotnega trga leta 1993. Sedaj je proces poenotenja skoraj nemogoče ustaviti, zato vsi pričakujejo, da bo omogočil več svobode, večjo konkurenčnost in pospešeno gospodarsko rast. Fizične, carinske, davčne in tehnološke ovire izginjajo druga za drugo, čeprav nekatera občutljivejša področja ostajajo še vedno nedorečena. Vendar delo na področju svobode gibanja oseb še zdaleč ni končano. Prav tako še ni zadovoljivo delovanje enotnega trga, zato je Evropska komisija sprejela program novih aktivnosti za njegovo uveljavitev, ki sega med drugim na področje obdavčenja, politike konkurence, pokojninskih skladov itd. Unija se zavzema za harmoničen razvoj gospodarskih dejavnosti, neprekinjeno in uravnoteženo širitev, večjo stabilnost, hiter dvig življenjske ravni ter za zблиževanje odnosov med državami članicami, vse to prek ustanovitve enotnega trga in s približevanjem gospodarskih politik držav članic. Enega izmed splošnih političnih ciljev, solidarnost, naj bi dosegli s prostim pretokom oseb, blaga, storitev in kapitala ter z uveljavitvijo politike konkurence med podjetji, katere cilj je nadzorovanje tržnega delovanja podjetij in zaščita potrošnikov na enotnem trgu. Vse to je predstavljalo prvi pogoj za vzpostavitev Gospodarske in denarne unije (GDU).

14 SLOVENIJA IN NJEN PRISTOP EU

14.1 Vključevaje Slovenije v EU

S podpisom Evropskega sporazuma o pridružitvi (10. junij 1996) med Slovenijo in Evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami, ki delujejo v okviru EU, je Slovenija formalno zaprosila za članstvo v EU. Od aprila 1998 je sledilo obdobje pogajanj med Slovenijo in EU, kar je vključevalo izoblikovanje pogojev, pod katerimi se Slovenija lahko priključi EU oz. ki določajo način prevzemanja *acquis communautaire* – celote zakonov in pravil, političnih usmeritev, praks in obveznosti, ki so jih države članice EU sprejele na temelju ustanovitvenih pogodb, predvsem

Rimske, Maastrichtske in Amsterdamske. Evropski svet je oktobra 2002 v Bruslju uradno ocenil, da bo v EU leta 2004 pripravljena vstopiti tudi Slovenija. Na zasedanju Evropskega sveta v Köbenhavnu (december 2002) so se še z zadnjimi finančnimi dogovori končala pogajanja s Slovenijo. Rezultati pogajanj so bili zapisani v osnutek Pogodbe o pristopu (Accession Treaty), ki sta jo morala potrditi Svet EU in EP. Po podpisu (16. april 2003) je bila pristopna pogodba dana v ratifikacijo vsem državam članicam in posamezni državi kandidatki. Vsebovala je prilagoditve sporazumom EU, zakonodaji EU, prehodna obdobja in ukrepe. Z uspešnim referendumom in ratifikacijo Pogodbe o pristopu je Slovenija 1. maja 2004 postala članica EU.

14.2 Ekonomske (in druge) posledice članstva Slovenije v EU

- zagotovitev stabilnega političnega in gospodarskega okolja, ki bosta stimulirala vsestranski družbeni razvoj;
- večja nacionalna varnost prek vključevanja v skupne mehanizme zunanje in varnostne politike;
- krepitev ugleda in pogajalske moči Slovenije in njenih subjektov tako na političnem kot tudi na gospodarskem področju ter zagotovitev pravic slovenskim državljanom, ki izhajajo iz državljanstva Evropske unije;
- Evrope in sveta, kar je ključnega pomena za dolgoročni razvoj Slovenije;
- zagotovitev velikega notranjega trga za slovensko gospodarstvo;
- zagotovitev večje predvidljivosti in obvladljivosti poslovanja in zmanjšanja poslovnega tveganja ter zagotovitev novih razvojnih možnosti, ki se bodo pojavile z oblikovanjem ekonomske in monetarne unije;
- povečanje medsebojne trgovine in s tem pomembna spodbuda domači gospodarski rasti in povečevanju zaposlenosti;
- možnost soodločanja pri vseh vprašanih sooblikovanja prihodnje podobe konkurence na notranjem trgu bo motivacija in stimulacija slovenskim podjetjem za izboljševanje konkurenčne sposobnosti prek razvoja novih proizvodov in storitev, uporabe sodobnih tehnologij in stalnega zmanjševanja proizvodnih stroškov;
- boljši dostop do kapitala, opreme, znanja in tehnologij; prevzem standardov, tehničnih predpisov, poslovnih znanj in organizacijskih tehnik razvitih držav ter s tem dodaten vpliv na povečanje konkurenčne sposobnosti slovenskega gospodarstva;
- odprtje novih izobraževalnih in zaposlitvenih možnosti slovenskim državljanom.

14.3 stroški vključitve Slovenije EU

14.3.1 NEPOSREDNI STROŠKI

- stroški prilagajanja strukturi EU (stroški prilagajanja slovenske zakonodaje pravnemu redu Evropske unije, stroški preoblikovanja državne uprave, stroški izpolnjevanja konvergenčnih kriterijev za vstop v GDU in stroški gradnje potrebne infrastrukture),
- stroški delovanja EU (prispevki držav članic v skupni proračun EU).

14.3.2 POSREDNI STROŠKI

- oportunitetni stroški vključitve oz. stroški izgubljenih priložnosti Slovenije zaradi vključitve v EU (to pomeni, da bo Slovenija določene nacionalne suverenosti prenesla na institucije EU),
- stroški, ki bi jih Slovenija morala plačati tudi, če se ne bi vključila v EU (to so predvsem stroški tranzicije v razvito tržno gospodarstvo in socialno urejeno družbo, stroški stabilizacije gospodarstva in njegove transformacije v smeri večje konkurenčne sposobnosti, stroški liberalizacije zunanje trgovine ipd.).

14.4 Učinki na proračun Slovenije ob njeni vključitvi v EU

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

14.5 Javna uprava Slovenije ob postopnem približevanju EU

- slaba administrativna usposobljenost

Administrativna usposobljenost se loči na splošno in posebno, pri čemer je prva nujen, a ne edini pogoj za drugo. Evropska unija splošno administrativno usposobljenost presoja po šestih kriterijih, ki so finančni nadzor, javna naročila, upravljanje javne porabe, zunanja revizija, javna uprava in koordinacija politik. Slovenija omenjenih kriterijev še ne izpolnjuje, saj marsikje sploh še ni sprejela potrebne zakonodaje. Ta je kot pogoj za splošno administrativno usposobljenost seveda nujna, nujna pa je tudi za posebno administrativno usposobljenost, saj splošna ustvarja pogoje za posebno. Za posebno administrativno usposobljenost skrbi vsak resor posebej, tudi na podlagi sprejete zakonske podlage. Eden glavnih projektov, ki naj bi pripeljali do dviga splošne administrativne usposobljenosti Slovenije, je projekt reforme javne uprave. Pokriva tri temeljna področja: razmerje med državo in državljani, kadar država odloča o njihovih pravicah in obveznostih, javne uslužbenice in gradnja institucij države. Z reformo bo javni sektor institucionalno zaokrožen, zagotovljeni bosta tudi splošna in posebna administrativna usposobljenost države. Spremenjena bo struktura državne uprave in izvedena nova teritorializacija centralne uprave – oblikovani naj bi bili upravni okraj, izboljšana njihova koordinacija. Pri tem je nujen sprejem zakonodaje, saj nekaj aktivnosti poteka mimo tega, npr. projekt informatizacije upravnih postopkov v upravnih enotah ali upravna enota na internetu. Poleg usklajene zakonodaje, vseh potrebnih institucij in zadostnega števila kadrov je v javni upravi izjemno pomembna tudi usposobljenost teh kadrov. Za usposabljanje oziroma dousposabljanje je vlada

pripravila dolgoročno strategijo izobraževanja za evropske zadeve, ki ima štiri cilje. To so izobraževanje vrha uprave, srednjega sloja in začetnikov, in sicer na vseh področjih, ter t. i. izobraževanje fast stream, izobraževanje upravnih delavcev, ki so ali bodo z vstopom Slovenije v EU prevzeli določene funkcije v institucijah Unije.

VIII. TEORIJA RASTI JAVNEGA SEKTORJA

1 ANALIZA VZROKOV RASTI JAVNEGA SEKTORJA

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

- **Dohodkovna elastičnost povpraševanja po javnih dobrinah in storitvah.** Za večino dobrin velja, da povečanje dohodka ceteris paribus vodi do povečanja povpraševanja po teh dobrinah.
- **Produktivnost in cenovna elastičnost povpraševanja po javnih dobrinah.** Rast produktivnosti v javnem sektorju je manjša kot v zasebnem sektorju, kar je posledica odsotnosti zasebnolastninske motivacije in nadzora, birokratskega načina vodenja ter manjšega tehnološkega napredka zaradi pretežne delovne intenzivnosti javnih storitev. Posledica neuravnotežene rasti produktivnosti zasebnega in javnega sektorja je realno povečevanje relativnih stroškov javnih dobrin. Ob rasti produktivnosti v zasebnem sektorju se dohodki dela v tem sektorju lahko povečujejo, ne da bi vplivali na povečanje splošne ravni cen. Javni sektor mora po drugi strani vzdrževati približno enako raven plač, ne glede na to, da je rast njegove produktivnosti počasnejša, kar povzroča naraščanje relativnih cen proizvodov in storitev javnega sektorja. Ker je povpraševanje po javnih dobrinah cenovno neelastično, se obseg izdatkov za proizvode in storitve javnega sektorja absolutno in relativno povečuje (t. i. bolezninski stroškov). Tipičen primer so naraščajoči stroški v zdravstvu in izobraževanju.
- **Število prebivalcev in gostota.** Študije kažejo, da v javni porabi ni večjih ekonomij obsega, kar pomeni, da bi lahko javna poraba naraščala po enaki stopnji kot narašča število prebivalstva. Vendar se hkrati z naraščanjem števila prebivalstva povečuje tudi gostota poseljenosti, kar povečuje možnosti nastanka nasprotij na področju zdravstva, čistoče in varnosti. To povzroča hitrejše naraščanje javne porabe in s tem večanje obsega državnih aktivnosti.
- **Neoptimalno izražanje povpraševanja po javnih dobrinah prek političnih institucij.** Povpraševanje po proizvodih in storitvah javnega sektorja je povezano s političnimi procesi. Informacije, spodbude in končni učinki so drugačni kot v aktivnostih na trgu. Tako se lahko koristi prek zakonov usmerjajo le k skupinam, ki so politično ali finančno vplivne, stroški pa se porazdeljujejo na vse davkoplačevalce.

2 KATEGORIJE JAVNIH IZDATKOV IN VZROKI ZA NJIHOVO NARAŠČANJE

Javni izdatki (oziroma javna poraba) zajemajo izdatke vseh ravni oziroma elementov javnega sektorja. Obstajata dve glavni kategoriji javnih izdatkov:

2.1 temeljni javni izdatki

ki zajemajo izdatke za nakup blaga in storitev,

2.2 transforni javni izdatki

pomenijo prenos sredstev od davkoplačevalcev do prejemnikov transference plačil. Transforni izdatki vključujejo subvencije zasebnim podjetjem, plačila obresti, državna posojila in različne socialne izdatke. Predvsem naraščanje teh izdatkov je glavni razlog za rastočo javno porabo v razvitih državah v zadnjih desetletjih.

Makroekonomski modeli naraščanja temeljnih javnih izdatkov

2.2.1 RAZVOJNI MODEL.

Javni izdatki so prvi pogoj za doseganje gospodarskega napredka. Obseg javnih izdatkov naj bi bil neposredno odvisen od ravni gospodarskega razvoja, ki ga je neka družba dosegla. To pomeni, da naj bi v začetnih fazah gospodarskega razvoja javni sektor zagotavljal prvenstveno fizični kapital (infrastrukturo – npr. ceste in železnice), v kasnejših fazah gospodarskega razvoja pa naj bi se javne investicije usmerile pretežno v človeški kapital z zagotavljanjem izobraževalnih, zdravstvenih in

podobnih storitev.

2.2.2 ORGANSKI MODEL.

Osnovna domneva tega modela je, da država raste kot nekakšen organizem, s čimer se odražajo spremembe v gospodarstvu in družbi ter sprejemajo odločitve v prid državljanov. Povpraševanje po storitvah, kot sta izobraževanje in zdravstvo, narašča z rastjo bruto domačega proizvoda. Kljub temu, da bi lahko ti dve storitvi zagotavljal tudi zasebni sektor, organski model na podlagi koncepta tržnih nepopolnosti in meritornih dobrin zagovarja javno preskrbo teh storitev.

2.2.3 MODEL POLITIČNIH OMEJITEV.

Ta model predvideva, da so volilci tisti, ki določijo še sprejemljivo raven davkov in javnih izdatkov. To pomeni, da naraščanje dohodka nad fiksno davčno stopnjo pozitivno vpliva na rast javnih izdatkov, poleg tega pa razni krizni dogodki (vojne ipd.) vplivajo na občasne nenadne poraste javnih izdatkov (t. i. učinek nadomestitve).

2.2.4 MODEL FISKALNE ILUZIJE.

V skladu s tem modelom naj bi bilo naraščanje javnih izdatkov povezano s pojavom fiskalne iluzije, ki označuje pojav, ko se ljudje ne zavedajo, kolikšen obseg davkov za ta namen v resnici plačujejo. Takšen primer je financiranje javnih izdatkov s proračunskim oziroma javnofinančnim primanjkljajem, ko se ljudje ne zavedajo, da bodo morali v prihodnosti to sami plačati v obliki povišanih davkov.

2.2.5 MODEL LEVIATANA.

Rast javnih izdatkov naj bi bila predvsem posledica zadovoljevanja interesov zaposlenih v javnem sektorju in ne izpolnjevanja nekih širših družbenih interesov. Zaposleni v javnem sektorju naj bi zasledovali svoje interese, kot so visoke plače, stabilna zaposlenost, usmerjanja javnih resursov v njim bližnje dejavnosti ipd.

2.3 Razlogi za naraščanje transfernih javnih izdatkov

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:** staranje in podaljševanje pričakovane življenjske dobe prebivalstva pozitivno vpliva na naraščanje državnih izdatkov za zdravstvo in socialno varstvo.
- **Struktura gospodinjstev:** povečevanje števila ločitev in s tem povezano naraščanje števila enostarševskih družin, ki so v povprečju bolj odvisne od transfernih prejemkov, pozitivno vpliva na naraščanje javnih izdatkov.
- **Gospodarska stagnacija:** naraščajoča brezposelnost povzroča pritiske na obseg transfernih izdatkov, ki so namenjeni brezposelnim v obliki nadomestil za brezposelne, ipd.
- **Razprave o družbeni enakosti:** večja želena enakost v družbi v praksi vodi do povečane prerazdelitve dohodka skozi transferna plačila in davke.

3 VELIKOST JAVNEGA SEKTORJA IN STRUKTURNE LUKNJE V JAVNIH FINANCAH

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

3.1 Učinki strukturnih lukenj:

- 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 teže 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 KOT OBLIKA DRŽAVNEGA INTERVENCIONIZMA

Omeniti velja, da naj bi bili fiskalni instrumenti le eno od orodij za izvrševanje javnih politik in oblika državnega intervencionizma, medtem ko naj bi bilo drugo orodje regulacija. Formalno regulacija pomeni različne oblike instrumentov, s katerimi država postavlja podjetjem in posameznikom določene zahteve, pri čemer v teoriji in praksi obstajajo različne oblike regulacije: Ekonomska regulacija pomeni neposredno vpletanja v delovanje trga prek določanja cen, oblike konkurence ter možnosti vstopa in izstopa s trga.

Socialna regulacija pomeni regulacijo, ki naj bi varovala javni interes na področju zdravja, varnosti, okolja itd.

Administrativna regulacija predstavlja vse papirne in administrativne formalnosti, s katerimi država zbira informacije in posega v ekonomske odločitve posameznikov.

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

IX. PRORAČUN IN JAVNI IZDATKI V SLOVENIJI

Proračun predstavlja bilanco javnih prihodkov in odhodkov. S sprejetjem Zakona o javnih financah leta 2000 morajo proračunski uporabniki obvezno poleg proračuna sprejeti tudi t. i. načrt razvojnih programov. V njem so prikazane predvidene investicije za petletno obdobje in njihov način financiranja

1 POJMI

- a) proračun je akt države oziroma občine, s katerim so predvideni prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki države oziroma občine za eno leto;
- b) rebalans proračuna je akt države oziroma občine o spremembi proračuna med proračunskim letom;
- c) finančni načrt je akt neposrednega in posrednega uporabnika proračuna, Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije in Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, s katerim so predvideni njegovi prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki za eno leto;
- d) neposredni uporabniki so državni oziroma občinski organi ali organizacije ter občinska uprava;
- e) posredni uporabniki so javni skladi, javni zavodi in agencije, katerih ustanovitelj je država oziroma občina;
- f) prejemniki proračunskih sredstev so fizične ali pravne osebe, ki na podlagi pogodbe, sklenjene z neposrednim uporabnikom, odločbe ali sklepa neposrednega uporabnika prejmejo proračunska sredstva;
- g) obvezne dajatve so vsi davčni prihodki in nedavčni prihodki, ki so z zakoni in drugimi predpisi predpisani kot splošno obvezni (npr. takse, pristojbine in denarne kazni);
- h) prejemki so vsi prihodki, sredstva od prejetih vračil danih posojil, sredstva od prodaje kapitalskih deležev in iz naslova zadolževanja;
- i) donacija je namenski neodplačni prihodek, ki ga domača ali tuja pravna ali fizična oseba prispeva za določen namen (npr. darilo, pomoč, volilo, denarna zapuščina);
- j) izdatki so vsi odhodki, sredstva za dana posojila, sredstva za nakup kapitalskih deležev in za odplačila glavnice dolga;
- k) investicijski odhodki so odhodki za naložbe v povečanje in ohranjanje stvarnega premoženja investitorja;
- l) investicijski transferi so nepovratni odhodki, namenjeni za investicije prejemnikov proračunskih sredstev (investitorjev);
- m) državne pomoči so izdatki in zmanjšani prejemki države oziroma občine, ki pomenijo korist za prejemnika pomoči ;
- n) zadolževanje je črpanje posojila ali izdaja vrednostnih papirjev za financiranje primanjkljaja in za odplačilo glavnice dolga;
- o) javni sektor so neposredni in posredni uporabniki, Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije in Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, oba v obveznem delu zavarovanja, javni gospodarski zavodi, javna podjetja in druge pravne osebe, v katerih imajo država ali občine odločujoč vpliv na upravljanje.

2 SESTAVA PRORAČUNA

Sestavljen je iz javnih prihodkov in odhodkov in je sestavljen iz :

- Državni proračun
- Občinski proračun

- ZPIZ
- ZZZS

Splošni del proračuna se deli na dva osnovna dela:

- bilanca prihodkov in odhodkov
- račun financiranja

Posebni del: Tu so izdatki razdeljeni po namenu.

2.1 bilanca prihodkov in odhodkov:

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

2.2 Račun financiranja

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

3 PRORAČUNSKA NAČELA

3.1 statična načela

- **Načelo proračunske enotnosti:** vsi javni prihodki in dohodki naj bi bili prikazani v eni bilanci,
- **Načelo popolnosti** zahteva, da so vsi prihodki in odhodki proračuna prikazani v bruto zneskih. V Sloveniji veljata od leta 1994 dve izjemi: izključeni so investicijsko porabljeni prihodki od prodaj in zamenjav državnega premoženja; v proračunu se izkazuje le razlika med prihodki in odhodki, ki jih njegovi uporabniki dosežejo z lastno dejavnostjo.
- **Načelo preglednosti** pravi, da naj bi bile postavke proračuna dovolj pregledne, kar pomeni, da vsak uporabnik proračuna natančno ve, kaj vsebuje posamezna postavka in kam mora uvrstiti posamezni izdatek proračuna. Sredstva so tako v proračunu do določene mere specificirana.

3.2 dinamična načela

točnost, predhodno potrditev, javnost, ravnotežje in periodičnost.

- **Predhodna potrditev** zahteva, da se proračun lahko izvaja šele, ko ga potrdi parlament.
- **Stvarnost** pomeni, da morajo biti pri sestavljanju proračuna predvideni prihodki in odhodki čim bolj realno določeni in predvideni, da med izvajanjem proračuna ne bi prihajalo do rebalansov.
- **Periodičnost in javnost** zahteva, da je proračun sprejet za določeno proračunsko obdobje, ko pa je sprejet, mora biti objavljen v Uradnem listu
- **Ravnatežje** zahteva ujemanje prihodkov in odhodkov proračuna.

Poudariti moramo, da je proračun le predračun pričakovanih javnih odhodkov in prihodkov. Dejanski zneski javnih prihodkov in odhodkov so lahko vidni šele, ko je končano izvajanje proračuna, to je po letu, za katerega je bil sprejet proračun. Končno sliko izvajanja proračuna kaže zaključni račun proračuna. Ponavadi je zaključni račun še enkrat popravljen, ko ga pregleda Računsko sodišče.

4 SPREJEMANJE PRORAČUNA

4.1 Vladna stopnja

To je stopnja, pri kateri vlada načrtuje letni proračun in sestavi predlog, ki ga obravnava parlament.

Ta stopnja v večini držav traja 8 do 9 mesecev (v Sloveniji 7 mesecev).

Glede na centraliziranost ločimo tri vrste postopkov:

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

4.2 Parlamentarna stopnja

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

- **omejevalni postopek:** parlament lahko sprejema le amandmaje, ki povečujejo prihodke ali zmanjšujejo odhodke, zgornji dom nima posebnih pravic, vlada pa lahko izsili proračun;
- **Vmesni postopek:** parlament lahko sprejema amandmaje, ki ne spremenijo celotnega zneska prihodkov in odhodkov, zgornji dom ima nekatere pravice, sprejetje določenih amandmajev pa lahko povzroči padec vlade;
- **odprti postopek:** ni omejitev glede amandmajev, oba domova parlamenta sta enakovredna, padec vlade je le izjemen dogodek.

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

4.3 Stopnja uresničevanja in izvajanja proračuna

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

4.4 Nadzor proračuna

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

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

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

Zaradi stalnih nepravilnosti in negospodarnosti porabe proračunskega denarja, ki jih ugotavlja Računsko sodišče, je bil leta 2002 dopolnjen Zakon o javnih financah. Dopolnjena zakonodaja je vpeljala dva nova načina nadzora nad porabo javnofinančnih sredstev, in sicer notranji nadzor javnih financ in proračunsko inšpiciranje.

4.4.1 NOTRANJI NADZOR JAVNIH FINANC

obsega na enotnih temeljih zasnovan sistem finančnega posloводства in nadzorov ter notranjega revidiranja pri neposrednih in posrednih proračunskih uporabnikih v skladu z načeli zakonitosti, preglednosti, učinkovitosti, uspešnosti in gospodarnosti. Notranje revidiranje mora neodvisno opravljati notranjih revizor, in sicer je proračunski uporabnik, čigar proračun presega 500 milijonov SIT, dolžan sam organizirati notranjo revizijo, drugi lahko uporabijo zunanje revizorja. Revizijo so dolžni opraviti vsaj vsaka tri leta.

4.4.2 PRORAČUNSKO INŠPICIRANJE

Nadzor nad izvajanjem zakona o javnih financah in predpisov, ki urejajo poslovanje s sredstvi državnega proračuna, opravlja ministrstvo za finance s pomočjo inšpektorjev. Proračunski inšpektorji opravljajo predvsem nadzor nad porabo sredstev iz državnega proračuna.

5 JAVNI IZDATKI V SLOVENIJI

Javna poraba odraža odločitve države o tem, katere in koliko dobrin bo proizvajala. Javne izdatke lahko razdelimo na dva dela: [na stroške izvajanja določene državne politike](#) (ti predstavljajo javno porabo v ožjem pomenu) in [na stroške, ki jih državni ukrepi povzročijo zasebnemu sektorju](#).

Pri analizi javne porabe upoštevamo le izdatke v ožjem pomenu. Pri tem ne smemo zanemariti tudi t. i. oportunitetnih stroškov javnega izkoriščanja proizvodnih dejavnikov, ki povzročijo učinek izrivanja zasebne proizvodnje. To pomeni, da bi iste resurse lahko uporabljal tudi zasebni sektor (morda celo učinkoviteje).

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

Politika prestrukturiranja javnih izdatkov temelji na vzpostavitvi štirih temeljnih prioritet:

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

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

X. EKONOMSKI UČINKI ZADOLŽEVANJA V JAVNEM SEKTORJU

Poleg davčnih in nedavčnih prihodkov je tretji vir javnih prihodkov zadolževanje. Zadolževanje in njegovo financiranje je v proračunu prikazano v t. i. **računu financiranja**. Razlogi za zadolževanje države so lahko različni, najpogostejši je pokrivanje fiskalnega deficita.

Posledica zadolževanja je nastajanje javnega dolga, ki lahko nastane tudi zaradi dajanja jamstev in poroštev javnemu in zasebnemu sektorju. Pokrivanje javnega dolga se lahko izvede z dodatnim zadolževanjem, povečevanjem obdavčenja ali povečevanjem prihodkov od premoženja.

Maastrichtska fiskalna kriterija za vstop v monetarno unijo zahtevata, da:

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

6 OPREDELITEV FISKALNEGA DEFICITA IN JAVNEGA DOLGA

6.1 Javnofinančni primanjkljaj oz. fiskalni deficit

negativna razlika med javnofinančnimi prihodki in odhodki. Kadar država porablja več denarja, kot ga je pobrala z davčnimi in nedavčnimi prihodki, nastaja negativno stanje v konsolidirani bilanci javnih financ.

6.2 Javni dolg:

definiramo kot obveznosti javnega in zasebnega sektorja, za katere jamči država - obveznice. Jamstvo predstavlja le potencialni dolg. Z dajanjem jamstev država lahko izboljša bilanco podjetij in s tem prepreči njihov propad. Dolg nastane šele v primeru, ko takšno podjetje resnično propade, država pa pred tem ne proda terjatve. Javni dolg nastane zaradi pokrivanja deficita, ni pa to njegov edini vzrok, saj so tu še razna poroštva ipd.

7 VIRI FINANCIRANJA FISKALNEGA DEFICITA

- **neto posojila domačega zasebnega sektorja**; v tem primeru gre večinoma za prodajo državnih obveznic.
- **posojila centralne banke**; načeloma je ta vir financiranja zgolj teoretičen, saj večina držav prepoveduje tak način financiranja. Posojila centralne banke imajo namreč neposredni učinek na količino denarja, to pa povzroča inflacijo. Tak način financiranja je prepovedan tudi v Sloveniji, mogoče je le kratkoročno kreditiranje. V tem primeru gre za premostitvene kredite, vendar se centralna banka v tem primeru sama odloča, ali bo tak kredit odobrila.
- **prisilno posojanje prebivalstva**; tak način v času velikih gospodarskih kriz, ko država ne poravnava svojih obveznosti državljanom. Država ne plačuje plač zaposlenim, pokojnin itd. Ponavadi je tako zadrževanje plačil nepravilno tudi zaradi tega, ker gre za brezobrestno posojanje prebivalcev.
- **zadolževanje v tujini**: posojila tujih fizičnih in pravnih oseb (država lahko izda obveznice v tujini ali pa vzame posojilo pri tujih bankah) posojila mednarodnih institucij;

8 VRSTE FISKALNEGA DEFICITA IN JAVNEGA DOLGA

Osnovna definicija fiskalnega deficita, ki smo jo podali, predstavlja t. i. **konvencionalni deficit**. Vendar informacija o samem konvencionalnem deficitu ni zadostna, saj nam ne pove dosti o tem, ali je deficit rezultat vodenja določene fiskalne politike ali je posledica recesije gospodarstva

oziroma suficit rezultat gospodarske rasti. V času recesije se namreč dohodki in dobički znižujejo, to pa vodi v nižje davčne prihodke iz naslova njihovega obdavčenja. Po drugi strani se zmanjša potrošnja, kar zopet povzroči padec davčnih prilivov, vse to pa lahko hitro povzroči primanjkljaj v proračunu. V času gospodarskega razcveta je položaj ravno obraten. Fiskalni deficit, ki kaže stanje primanjkljaja, ko v gospodarstvu ni niti recesije niti vzpona, torej je neodvisen od gibanj v gospodarstvu, imenujemo **strukturni ali trendni deficit**.

Primarni deficit je konvencionalni deficit brez plačila obresti za javni dolg.

Operativni deficit je konvencionalni deficit brez inflacijske komponente plačila obresti za javni dolg. V času inflacije mora namreč tudi država poleg nominalnih obresti plačevati revalorizacijo. Delitev javnega dolga lahko opravimo s pomočjo različnih kriterijev.

8.1 kriteriji za delitev javnega dolga:

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

SLOVENIJA: Po vrsti instrumentov prevladujejo obveznice oz. vrednostni papirji, sledijo krediti. Notranji in zunanji dolg sta približno enaka, s tem da pri notranjem dolgu prevladuje dolg v tolarjih, pri zunanjem pa dolg v evrih.

9 POSLEDICE ZADOLŽEVANJA

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

Kadar prevladuje notranji dolg in je država razmeroma zaprta, večino bremena javnega dolga nosi domači zasebni sektor. Fiskalni deficit namreč v tem primeru povzroči povečevanje obrestnih mer, saj se s tem pritegne zasebno varčevanje. Posledica je v zmanjševanju zasebnih investicij na račun javne porabe – negativne posledice na gospodarsko rast. Ta proces imenujemo izrivanje (crowding out).

Po drugi strani povečevanje ponudbe državnih obveznic povzroča pritisk na povečevanje donosnosti le-teh, zaradi večjega bremena obresti pa se povečuje javni dolg.

V primeru, ko je država odprta in je omogočen relativno prost pretok kapitala, deficit ne vpliva močno na investicije, saj se domače varčevanje lahko nadomesti s tujim. Priliv tujega kapitala povzroča apreciacijo domače valute in s tem negativni saldo v tekočem delu plačilne bilance.

Prenos bremena na prihodnje generacije se lahko odraža na dva načina. Prihodnji rodovi bodo morali zaradi odplačevanja dolga plačevati višje davke. Lahko pa tega bremena ne bodo nosili, ampak ga bodo enostavno prenesli na bodoče generacije, tako da se bodo dodatno zadolžili za pokrivanje javnega dolga.

Keynes zagovarjal tezo, da fiskalni deficit v narodnem gospodarstvu, ki ni polno zaposleno, spodbudi gospodarstvo in s tem pride do povečanja realnega outputa, zato se povečajo tudi varčevanje, investicije in potrošnja.

Ricardova hipoteza: zaradi sprememb fiskalnega deficita se ne spremenijo makroekonomski agregati, kot so investicije, potrošnja itd. Po tej hipotezi naj bi se zaradi javnega deficita zmanjšalo neto varčevanje javnega sektorja, ki je enako povečanju varčevanja zasebnega sektorja. Drugi

agregati se zato ne spremenijo.

Praksa večine držav je pokazala, da lahko pojav fiskalnega deficita prinaša pozitivne posledice le na kratki rok, medtem ko ima dolgoročno neravnovesje javnih financ v glavnem negativne posledice na gospodarstvo.

10 ZADOLŽEVANJE V SLOVENIJI

Zadolževanje in izdajanje poroštev Republike Slovenije ter njena vloga v zadolževanju javnega sektorja so opredeljeni v 149. členu Ustave RS, ki določa: »Krediti v breme države in poroštvo države za kredite so dovoljeni le na podlagi zakona.« 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.

V posameznem proračunskem letu se zadolževanje izvaja na podlagi programa financiranja, ki ga sprejme vlada. Ta program zajema predvsem predlog višine, vrste in strukture instrumentov, finančnih trgov in dinamike zadolževanja.

Kratkoročno zadolževanje je namenjeno predvsem uravnavanju likvidnostnih nihanj, dolgoročno zadolževanje pa je namenjeno stabilnosti financiranja dolga.

10.1 Program financiranja državnega proračuna

temelji predvsem 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.

11 ZADOLŽEVANJE JAVNEGA SEKTORJA

Širši pojem od zadolževanja države. S tem pojmom poleg zadolževanja države označujemo še zadolževanje vseh drugih uporabnikov državnega proračuna, javnih gospodarskih zavodov, javnih podjetij ter zavodov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje ter zdravstveno zavarovanje.

Slovenija je predvsem v prvih letih po osamosvojitvi dolg povečevala prav na račun poroštev. S poroštvu je hotela pomagati podjetjem pri zniževanju stroškov kreditov, predvsem izvozno usmerjenim podjetjem. Nekaj poroštev je bilo izdanih za restrukturiranje dolgov podjetij, ki so zaradi visokih obrestnih mer starih kreditov zašla v finančne težave.

Slovenija je imela vse do leta 1996 fiskalni suficit, z letom 1997 se je prvič pojavil fiskalni deficit, ki se je po tem obdobju tudi povečeval.

11.1 Stanje javnega dolga v RS

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

- prevzemov dolga nekdanje SFRJ v procesu sukcesije,
- izdaje obveznic za sanacijo bančnega in realnega sektorja,
- financiranja posebnih razvojnih programov,

- financiranja primanjkljaja državnega proračuna,
- indeksacije glavnice s temeljno obrestno mero (TOM),
- vrednostnih sprememb, ki so posledica gibanj valutnih tečajev.
- V obdobju 1993–2000 je rast dolga v največji meri povzročil prevzem dolga nekdanje SFRJ ter izdaja obveznic za sanacijo bančnega in realnega sektorja, in sicer kar 50 %. Slovenija je prevzela alocirani dolg nekdanje SFRJ do pariškega (l. 1995) in londonskega kluba (l. 1996) v skupni vrednosti 488+822 mio. USD.

Slovenski javni dolg se je, z izjemo v letih 1994 in 1995, stalno povečeval.

11.1.1 STRUKTURE JAVNEGA DOLGA RS

Delež zunanjega dolga je v preteklosti počasi, vendar nenehno rasel. Takšna dinamika je predvsem posledica dejstva, da je v procesu sukcesije Slovenija prevzemala dolg nekdanje SFRJ. Delež zunanjega dolga se je tako povečeval z 12,9 % celotnega dolga leta 1993 in 38,8 % leta 1996 na 50,2 % leta 2000. Leta 2001 je zunanji dolg predstavljal 48,3 % celotnega javnega dolga, leta 2003 pa zopet 38,8 %.

V okviru instrumentov se stalno povečuje delež vrednostnih papirjev (predvsem obveznic) in zmanjšuje delež posojil. Prav tako se zmanjšuje delež dolga pri tujih vladnih organizacijah, povečuje pa pri poslovnih bankah in drugih upnikih.

Dolgoročni dolg je konec leta 2003 predstavljal 94,8 %. Struktura kaže na nizko raven izpostavljenosti tveganju refinanciranja, vendar se kratkoročni dolg razmeroma hitro povečuje. V strukturi obrestnih mer je predvsem od leta 1997 jasen trend upadanja deleža indeksiranih instrumentov in rast deleža instrumentov s fiksno obrestno mero. Takšna struktura omogoča manjše tveganje zaradi gibanja obrestnih mer in inflacije.

Struktura javnega dolga glede na valutno sestavo kaže, da se povečuje delež dolga v evrih, medtem ko delež v USD hitro upada. V notranjem dolgu tako prevladuje dolg v SIT, v tujem pa dolg v evrih.

Dolg lokalnih skupnosti je sestavljen predvsem iz notranjega dolga, ki je majhen, gibanje tega dolga pa je dokaj konstantno. Oba zavoda (ZZZS in ZPIZ) se zadolžujeta predvsem za likvidnostne namene, večinoma na domačem finančnem trgu.

Del dolga je nastajal s poroštvi, ki jih je država ponujala nekaterim podjetjem v težavah. Delež tega dolga v BDP je leta 2003 dosegel 7,5 %.

Zmanjševanje javnega dolga je ena od nalog v okviru fiskalne politike. Dolg naj bi se zmanjševal zaradi zniževanja proračunskega primanjkljaja, s spremembo strukture dolga (predvsem zniževanje indeksiranega dolga ter sprememba valutne strukture) ter zniževanjem dolga s prilivi iz privatizacije.

11.2 Jamstva kot potencialni dolg države

Posredna pomoč ekonomskim subjektom v državi so jamstva za dolgove. Jamstva so potencialni javni dolg, saj se v dolg spremenijo le v primeru nesposobnosti plačevanja dolga primarnega dolžnika. - dejavnost javne uprave, obrambe in socialno zavarovanje, dejavnost finančnega posredništva, dejavnost oskrbe z elektriko, plinom in vodo

XI. EKONOMSKI UČINKI DAVKOV

1 TEORETIČNA OPREDELITEV OBDAVČENJA

Osnovna delitev prihodkov javnega sektorja:

- davčni in
- nedavčni prihodki.

1.1 Davčni prihodki

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

1.2 Nedavčni prihodki:

vsebujejo prihodke od različnih pristojbin, sredstev od prodaje državnega premoženja, dobička javnih podjetij ipd. Njihova značilnost je, da niso prisilna, ampak prostovoljna dajatev, država pa neposredno ponudi svojo storitev. Veliko teoretikov opozarja, da je plačevanje nedavčnih prihodkov dosti bolj pravična dajatev, saj državljani vedo, kaj so plačali, poleg tega plačaš za storitev, ki jo potrebuješ, ipd.

Nedavčni prihodki tako zavzemajo le skromen delež vseh javnofinančnih prihodkov. V Sloveniji je bil leta 2003 delež davčnih prihodkov 92,2 %, nedavčnih pa 6,3 % vseh javnofinančnih prihodkov.

Država mora prav zaradi prisilne narave davčnih prihodkov oblikovati davčni sistem na določenih načelih, ki zagotavljajo zanesljiv, urejen in učinkovit sistem pobiranja davkov. Davčni sistem mora biti oblikovan tako, da čim manj posega v odločitve posameznikov in v ekonomski proces.

2 ŽELENE LASTNOSTI DAVČNEGA SISTEMA

oblikoval Adam Smith.

Te lastnosti lahko združimo v tri osnovne skupine:

- **Pravičnost.** Davčno breme mora biti enakomerno porazdeljeno med davčnimi zavezanci, vsak zavezanec pa mora prispevati pravičen delež k financiranju države.
- **Čim manjše poseganje v ekonomske odločitve.** Pobiranje davkov že po svoji naravi pomeni poseganje v ekonomske določitve, saj gre za odvzem realnega dohodka, ki posameznikom omogoča kupovanje dobrin. Vendar naj bi bilo to poseganje čim manjše, torej naj bi uvedba nekega davka čim manj vplivala na to, katere dobrine bodo kupovali in prodajali ekonomski subjekti na trgu, kolikšno bo varčevanje, kako se zaposluje ipd.
- **Stroški pobiranja davkov in stroški izpolnjevanja davčnih obveznosti naj bodo čim manjši.** To pomeni, da naj bo davčni sistem oblikovan tako, da bo imela davčna uprava čim nižje stroške pri pobiranju, nadzoru in upravljanju davkov. V praksi to pomeni, da naj bi bilo čim manj davčnih stopenj in olajšav ter čim manjše možnosti za utajo davkov.

Poleg navedenih bi lahko naštevali še vrsto lastnosti, ki jih lahko uvrstimo tudi v eno izmed treh predstavljenih (npr. enostavnost sistema). Težava se pojavi pri izpolnjevanju zelenih lastnosti, saj se te vedno ne dopolnjujejo in so med seboj odvisne. Zniževanje stroškov pobiranja davkov ne pomeni nujno istočasno tudi večje pravičnosti ali manjše poseganje v ekonomske odločitve. Obdavčenje tistih dohodkov, ki jih je lažje obdavčiti, ali na primer ena sama davčna stopnja znižujejo stroške pobiranja davkov, vendar istočasno povzročajo večjo neenakost med zavezanci.

3 DAVČNA NAČELA

V teoriji se pojavljata tudi dve davčni načeli, ki izhajata iz dveh osnovnih načel izenačenosti Gre za t. i. načeli pravičnosti in se v veliki meri nanašata na prvo želeno lastnost davčnega sistema:

3.1 načeli pravičnosti:

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

3.2 načelo koristi:

davčne zavezanca je treba obdavčiti v skladu s koristmi, ki jih imajo od uporabe javnih dobrin. Načelo je zato bolj usmerjeno k obravnavanju javnih izdatkov, saj imamo vsi državljani določene koristi od javnih storitev.

3.3 načelo ekonomske sposobnosti:

Splošno davčno načelo. Davčni zavezanci morajo biti obdavčeni v skladu s svojo ekonomsko zmožnostjo plačila. Davčni sistem izpolnjuje to načelo, če so posamezniki, ki so enako ekonomsko sposobni, enako davčno obravnavani oziroma različno davčno obravnavani, če so različno ekonomsko sposobni. V praksi to večinoma pomeni, da posamezniki, ki dosegajo višje dohodke in imajo večje premoženje, plačujejo višje absolutne (pa tudi relativne) zneske davkov.

4 DELITEV DAVKOV

Najpodrobnejšo klasifikacijo uporablja OECD. Pri tej klasifikaciji se davki delijo glede na to, kaj je predmet obdavčitve: davki na blago in storitve, na dohodek, dobiček, kapitalski dobiček, premoženje itd. Takšna klasifikacija omogoča natančnejše primerjave med državami, čeprav natančno primerjanje ni mogoče zaradi različnosti davčnih sistemov in vodenja davčne politike.

4.1 Subjektivni in objektivni 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).

Delitev na subjektivne in objektivne davke je pomembna pri uresničevanju pravičnosti davčnega sistema, ki zahteva enakomerno porazdelitev davčnega bremena med zavezanci. Breme objektivnih davkov namreč prej ali slej nosijo posamezniki, tj. subjektivni. Velika obremenitev z objektivnimi davki naj bi se tako delno nadomestila z obremenitvijo v okviru subjektivnih davkov.

4.2 Direktni (neposredni) in indirektni (posredni) davke.

neposredne davke definira kot tiste, 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 (ponavadi končnega kupca). Ponavadi gre za obdavčitev blaga in storitev.

4.2.1 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 davka ne morejo prevaliti na nekoga drugega,
- neposredni davki znižajo realni dohodek, vendar dopuščajo svobodno odločitev o tem, kako uporabiti preostali dohodek,
- vsebujejo neke vrste stabilizator, saj ugodna gospodarska rast povzroči povečanje dohodkov, višji dohodki pa so bolj obdavčeni, kar delno nevtralizira ekspanzijo in obratno.

Slabosti neposrednih davkov:

- večinoma so kompleksni, saj se za zagotavljanje načela pravičnosti uporabljajo različne davčne stopnje in vrsta olajšav, to pa istočasno povečuje tudi stroške izpolnjevanja davčnih obveznosti ter večji odpor do plačevanja davkov (utaje),
- višje davčne stopnje za višje dohodke negativno vplivajo na povečevanje delovnih naporov,
- imajo močan psihološki učinek, saj se zavezanci te davčne obveznosti dosti bolj zavedajo.

Poglavitne prednosti posrednih davkov:

- manjše možnosti utaje,
- psihološki učinek je manjši, saj se jih plačniki ponavadi ne zavedajo, ker je davek že vračunan v ceno,
- če 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.

Pomanjkljivosti posrednih davkov: regresivnost, vplivanje na odločitve o potrošnji in proizvodnji, posredno lahko povzročajo inflacijo.

4.3 ad valorem davki in davki na količino

Pri delitvi davkov na ti dve skupini je pomembno, kaj predstavlja davčno osnovo: ali je to vrednost (ad valorem davek) ali količina. Večina davkov je vrednostnih, saj se davčne stopnje aplicirajo na vrednost blaga, dohodka, dobička itd. Obstajajo pa tudi davki, pri katerih je davčna osnova količina blaga. V tem primeru je določen znesek davka za določeno količino in ne davčna stopnja (npr. trošarine na cigarete).

4.4 negativni davki.

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

5 EKONOMSKI IN NEEKONOMSKI UČINKI DAVKOV

Plačevanje davkov že samo po sebi pomeni zniževanje realnega dohodka. Z vsakim plačilom davka del denarja namenimo državi, pri tem pa žrtvujemo porabo tega denarja za lastne namene.

Od vrste davkov in davčnih stopenj je namreč odvisno, kakšna je davčna obremenitev posameznikov. Če je davčna obremenitev plač visoka, bo to vplivalo na visoke stroške dela v podjetjih, to nadalje znižuje konkurenčno sposobnost podjetij tako doma kot v tujini, posledično lahko privede do zmanjševanja izvoza in povečevanje uvoza, pada zaposlenost itd. Po drugi strani visoki davki na dohodek ne spodbujajo posameznikov k povečevanju svojih delovnih naporov, saj niso pripravljeni preseči določene dohodkovne meje, ker bi to pomenilo plačevanje še višjih davčnih obveznosti. Podobno je z varčevanjem. Uvajanje davkov in določanje njihove prave velikosti torej ni nepomembno pri vodenju ekonomske politike.

Seveda to niso edini učinki davkov, saj neprimerna davčna struktura, previsoke davčne stopnje,

slab davčni nadzor in kompleksnost davčnega sistema pomembno vplivajo na davčno moralo zavezancev. Čim bolj je sistem nepravičen, kompleksen in čim bolj je davčna obremenitev velika, tem večja je verjetnost, da bo večina zavezancev skušala utajiti svoje davčne obveznosti. Slaba 'davčna morala' pa ima zopet vrsto negativnih posledic za gospodarstvo: širi se siva ekonomija, znižuje se delež davčnih prihodkov, kar vodi v zviševanje davčnih stopenj, in povečanje davčne obremenitve, ki je bolj neenakomerna, saj večje breme nosijo tisti, ki ne utajijo davkov.

V zadnjih letih postaja vedno pomembnejši vpliv davkov na okolje – ekološki davki. S primerno davčno politiko namreč lahko država spodbuja ekološko čistejšo proizvodnjo, gradnjo in potrošnjo.

XII. DAVČNA POLITIKA

Osnovni namen pobiranja davkov je gotovo pridobivanje sredstev za delovanje države, vendar to ni edini pomen. Z obdavčenjem lahko spodbujamo določene aktivnosti v gospodarstvu (proizvodnjo, potrošnjo določenih dobrin). Davčna politika pomembno vpliva na socialno, saj je močan instrument distribucije dohodka.

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

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

1 HARMONIZACIJA DAVKOV V EU

Različnost davčnih sistemov držav članic EU je povzročila zahteve po harmonizaciji davkov v državah članicah. Največ je bilo storjenega v smeri harmonizacije posrednih davkov, saj je bil že leta 1967 določen DDV kot osnovna oblika davka na potrošnjo (Zadnja ga je sprejela Italija). Leta 1992 so bile določene minimalne stopnje DDV, in sicer 5 % za znižano stopnjo in 15 % za standardno stopnjo. Prav tako so bile določene minimalne vrednosti za trošarine. Razlog za postavitev minimalnih vrednosti je predvsem v omejevanju davčnega tekmovanja med državami. Nove članice EU so se morale harmonizaciji prilagoditi že v času pristopnih pogajanj, vendar si je večina novih članic zagotovila določena prehodna obdobja, predvsem za obdavčenje z nižjo davčno stopnjo.

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

Pri harmonizaciji obdavčenja posameznikov je bilo največ debat usmerjenih predvsem v obdavčevanje obresti in dividend. Leta 2003 je bil sprejet dogovor, da morajo biti obresti obdavčene, dogovorjeno je bilo prehodno obdobje, vendar naj bi večina držav obdavčenje uvedla z letom 2005. Takšno obdavčenje bi zahtevalo od bank v državah članicah, da obveščajo davčne uprave vseh varčevalcev o doseženih obrestih njihovih zavezancev. Ker imajo nekatere države zagotovljeno tajnost teh podatkov, je bil sprejet kompromis, da v tem primeru te države obdavčijo obresti tujih varčevalcev, kar pomeni njihovo končno obveznost, prihodek od davka pa se deloma prenakaže državi, v kateri je prijavljen varčevalec. Kljub temu v večini držav ostaja obdavčenje svetovnih dohodkov fizičnih oseb in s tem obveznost zavezancev, da davčno upravo informirajo o doseženih obrestih in dividendah v tujini.

Na področju obdavčenja posameznikov je edino sprejeto priporočilo, ki pa ne velja samo za članice EU, ampak tudi za vse članice OECD, da naj se države izogibajo dvojnemu obdavčenju s podpisovanjem medsebojnih sporazumov o slednjem.

Slovenija je pri vzpostavitvi svojega davčnega sistema upoštevala večino smernic, ki so posledica harmonizacije davkov v EU. Uvedla je DDV, davčni stopnji sta višji od minimalnih (standardna 20 % in znižana 8,5 %). Prav tako upošteva minimalne vrednosti trošarin, vendar le-te povečuje postopoma, zato se vsako leto povečajo. Edina izjema, ki si jo je Slovenija v pridružitvenem procesu priborila za petletno obdobje, je, da nima uvedene trošarine na vino ter znižana stopnja za gostinsko in gradbeno dejavnost. Z reformo dohodnine in davka od dobička pravnih oseb leta 2004 je bilo uvedenih kar nekaj sprememb, ki slovensko zakonodajo približajo razmeram v EU.

2 DAVČNA POLITIKA V SLOVENIJI

Slovenija si je po osamosvojitvi prizadevala voditi restriktivno (omejevalno) davčno politiko, vendar pri tem ni bila najbolj uspešna. Javna poraba je vedno bolj naraščala, kar je privedlo do negativnega stanja v proračunu. Po drugi strani je povečanje javne porabe posredno vplivalo na povečevanje gospodarske rasti. V praksi je tako Slovenija vodila predvsem pasivno davčno politiko, prevladovala pa je aktivna denarna politika. Po letu 1996 je bilo doseženih nekaj osnovnih ciljev makroekonomske politike, saj je tolar postal stabilen in aktivna denarna politika ni bila več nujna. Pojavile so se težnje po vedno aktivnejši davčni politiki, saj so se prvi uspehi države odrazili v slabšem socialnem položaju, predvsem veliki brezposelnosti. Tako je sledila pokojninska reforma, ki naj bi uravnovesila prilive in izdatke za pokojnine. Postopno se tako povečuje starostna meja za pridobitev pokojnine, poleg tega pa se bo zmanjšal obseg pravic bodočih upokojencev. Da bo več zaposlovanja, je treba poskrbeti za večji gospodarski razvoj, kar pomeni povečevanje investicij. To pa zahteva povečevanje nacionalnega varčevanja, k čemur lahko pripomorejo določeni ukrepi davčne politike.

2.1 POLITIKA FINANCIRANJA LOKALNIH SKUPNOSTI

Evropski organ za lokalno samoupravo je pripravil splošna načela za oblikovanje lokalnih javnih financ:

- Lokalne skupnosti naj bi imele v okviru ekonomske politike možnost zbiranja lastnih finančnih sredstev. Ta sredstva naj bi same porabljale v okviru svojih pooblastil, ki bi bila določena z ustavo in zakoni. Lokalne oblasti naj bi imele možnost pridobivanja teh sredstev s pomočjo lokalnih davkov in pristojbin, katerih stopnjo bi lahko prostovoljno določale.
- Finančni sistem, na katerem temelji financiranje lokalnih skupnosti, mora biti oblikovan tako, da omogoča pokrivanje vseh stroškov za opravljanje nalog, ki so dodeljene posamezni lokalni skupnosti.
- Za zaščito šibkejših lokalnih skupnosti mora biti uvedena finančna izravnava ali pa sprejeti ukrepi, ki bodo popravljali učinke neenake razdelitve finančnih virov. Ti ukrepi ne smejo zmanjšati odgovornosti za racionalno porabo sredstev na lokalni ravni.
- Lokalne oblasti morajo biti seznanjene z načinom in razdelitvijo sredstev, ki so jim dodeljene.
- Transferji naj ne bi bili namenjeni za natančno določene projekte, saj bi to vplivalo na samostojnost odločanja in lokalno politiko.
- Lokalne skupnosti naj bi imele pri zadolževanju za kapitalske investicije dostop do kapitalskega trga v okviru zakonodaje.

V glavnem se **večina lokalnih skupnosti povsod v Evropi financira iz štirih glavnih virov:**

- iz davkov
- nedavčnih prihodkov (pristojbine ipd.)
- državnih transferjev in
- z zadolževanjem.

Prerazdeljevanje davčnih prihodkov državo in občino:

- 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 strukturo stopenj. Tak primer je dohodnina v Belgiji in v skandinavskih državah ter v nekaterih delih ZDA.
- 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 davčnih prilivov, ki izhajajo iz tako pobranega davka.

O lastnih davčnih dohodkih lahko govorimo takrat, ko imajo občine možnost neposrednega nazora nad temi prilivi. Gre za davke, ki v celoti pripadajo občini in na katere lahko vsaj delno vpliva sama. Pri takšnih davkih lahko govorimo o neposredni povezanosti med odločanjem o velikosti nekega prihodka in njegovo porabo.

Najučinkovitejše delovanje lokalnih javnih financ bi bilo doseženo s kombinacijo lastnih davčnih virov in davčnih prihodkov, ki se prerazdelijo med državo in občino. Pridobivanje lastnih davčnih virov namreč sili občino v preudarno porabo javnih prihodkov, saj bo za pobiranje lastnega davka in uporabo takšnih virov neposredno odgovarjala lokalnim davkoplačevalcem. Nesmiselno je tudi, da bi občine same določale davčno osnovo, ki jo v praksi v večini primerov določajo centralne oblasti. Lokalne oblasti naj bi imele vpliv predvsem na davčne stopnje. Centralne oblasti bi določile vrste lokalnih davkov in način njihovega pobiranja, lokalne oblasti pa naj bi določale stopnje v okvirih, ki so jim dane.

Zakon o financiranju občin:

Novi zakon, ki je začel veljati leta 1999, je določil novo delitveno razmerje dohodnine med državnim in občinskimi proračuni, določil je drugačno oblikovanje finančne izravnave za občine ter dodeljevanje sredstev za sofinanciranje projektov iz državnega proračuna. Spremenila se je tudi meja, do katere se občine lahko zadolžijo.

LOKALNI DAVČNI PRIHODKI v SLO:

- 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.

Dohodnina zavzema največji delež med pobranimi davčnimi prihodki, delež preostalih davkov pa je manjši. Čeprav občine pobirajo kar nekaj davkov, ne določajo samostojno davčnih osnov in stopenj. Edini davek, pri katerem imajo občine možnost izbiranja stopnje na danem intervalu, je davek od premoženja.

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.

Finančna izravnava pripada občini, če s prihodki ne doseže 90 % primerne porabe, ki jo za vsako občino posebej izračuna ministrstvo za finance.

Transferji s pomočjo razpisov, ki jih objavljajo različna ministrstva za sofinanciranje projektov na

lokalni ravni. Novost, ki jo je prinesel zakon o financiranju občin na tem področju, je v tem, da je sedaj predvidena lestvica, po kateri občine lahko pridobijo ta sredstva. Bogatejše občine (odvisno od pobrane dohodnine na prebivalca) namreč lahko pridobijo največ do 10 % investicije, medtem ko revnejše občine največ 70 %.

Zadolževanje občin je zakonsko prav tako omejeno, in sicer se lahko občine zadolžijo do največ 10 % pobranih prihodkov.

3 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. V sistemu neposrednih dajatev je bila opravljena temeljita revizija in zmanjšanje števila davkov in prispevkov, različnih davčnih in prispevnih osnov ter davčnih virov. Kot glavni podjetniški davek je bil uveden davek od dobička pravnih oseb, kot glavni osebni davek pa dohodnina. Prispevki so bili zadržani za financiranje pokojninskega in invalidskega zavarovanja, zdravstvenega zavarovanja in zaposlovanja.

- Leta 1992 se je spremenil prometni davek, ki pa je bil še vedno enofazni davek v končni potrošnji. Zmanjšalo se je število stopenj in razpon med njimi, uvedena je bila širša davčna osnova.
- Leta 1996 je sledila temeljita reforma organiziranja pobiranja davkov in nadzora nad plačevanjem davčnih obveznosti. Ustanovljen je DURS ki združi republiško upravo za javne prihodke in agencijo za plačilni promet.
Enotna davčna služba je tako 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 (davek na dodano vrednost), ki je zamenjal dotedanji prometni davek. S tem je Slovenija izpolnila pomembno stopnjo pri harmonizaciji svojega sistema s sistemom EU. Skupaj z DDV so bile uvedene tudi trošarine.
- Leto 2004-2005 Najpomembnejše spremembe pri dohodnini so razširitev dohodka na svetovni dohodek (torej obdavčenje dohodkov zasluženih doma in v tujini) in nekaterih drugih virov (npr. obresti na varčevanje), zniževanje nekaterih neposrednih (npr. olajšava za izdatke) in posrednih olajšav (npr. zniževanje normiranih stroškov pri avtorskih honorarjih in najemninah), znižanje števila razredov, nižja mejna davčna stopnja za najnižji razred in način obračunavanja olajšav. Davek od dobička pravnih oseb se je spremenil v davek od dohodka pravnih oseb in uvaja natančnejšo opredelitev odhodkov, znižuje amortizacijske stopnje in odpravlja investicijske olajšave. Spremenila sta se tudi zakona o davčnem postopku, predvsem zaradi članstva v EU in davčni službi, ki nalaga davčni upravi nekatere dodatne obveznosti (poročanje o zavezancih, pomoč pri izterjavi, sistem VIIES).

4 DAVČNA UPRAVA RS (DURS):

Je organ v sestavi Ministrstva za finance. Sestavlja ga glavni urad, 14 območnih uradov in posebni davčni urad. Glavni urad skrbi za centralni register zavezancev, za organizacijo delovanja, za analiziranje in nadzor dela območnih uradov. Poleg tega je drugostopenjski organ v odločanju pri davčnih postopkih. Območni davčni uradi so tisti, ki izvajajo funkcijo davčne službe, to je pobiranje davkov in nadzor. Uradi so tudi prvostopenjski organ odločanja. Večina uradov ima svoje izpostave. Posebni davčni urad skrbi za okoli 200 največjih zavezancev v državi: za trošarinske zavezance, igralnice, za podjetja, ki se ukvarjajo z bančništvom, zavarovalništvom, ter drugimi, ki prispevajo visoke deleže davčnih prihodkov in katerih poslovanje je kompleksnejše.

5 DAVČNA STRUKTURA V SLOVENIJI

V Sloveniji tako poznamo naslednje davke:

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

OKVIR GOSPODARSKIH IN SOCIALNIH REFORM ZA POVEČANJE BLAGINJE V SLOVENIJI

Kaj prinašajo reforme?

- več ekonomske svobode,
- enostavnejše in bolj pregledno delovanje države,
- podjetništvu bolj naklonjeno in prijazno državo,
- odpravo različnih birokratskih in administrativnih ovir,
- bolj učinkovito in tržnim razmeram ustrezno lastniško strukturo,
- nižje davčne obremenitve in poenostavljene davčne predpise,
- bolj pregleden sistem socialnih pomoči, ki spodbuja aktivnost posameznikov,
- bolj učinkovit sistem spodbud za pretok znanja med gospodarstvom in univerzami,
- vejo ekonomsko liberalizacijo trgov,
- možnosti za investiranje in lažji dostop do finančnih virov,
- nabor velikih nacionalnih projektov, podprtih s sredstvi iz EU skladov

STRATEGIJA RAZVOJA SLOVENIJE (OSNUTEK)

Izzivi, cilji, usmeritve in ukrepi

- Zmanjševanje neposredne vloge države v gospodarstvu s spodbujanjem javno zasebnega partnerstva
- Povečevanje učinkovitosti države in vodenja javne uprave z uvajanjem načel in prakse novega javnega upravljanja (new public management)
- Zmanjševanje implementacijskega deficita
- Izboljšanje učinkovitosti in participativnosti političnega odločanja
- 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