

# ANALIZA STRUKTURE JAVNOFINANČNIH IZDATKOV

dr. Ana Murn, Urad RS za makroekonomske analize in razvoj  
UDK 336.5 (497.4)  
JEL: H500, H510, H520, H530, H540

## Povzetek

*Slovenija potrebuje korenite spremembe v javnofinančnih izdatkih za izpolnitev razvojnih ciljev. Strukturne spremembe so bile predvidene že v Strategiji razvoja Slovenije (2005), sedanja finančna kriza in gospodarska recesija pa le še stopnjujeta potrebe po spremembah v smeri povečanja učinkovitosti trošenja. To pa je mogoče doseči le z izbiro učinkovitih programov trošenja, ki bodo podpirali uravnotežen razvoj (gospodarsko rast, socialno državo in varstvo okolja) in zagotavljali učinkovito črpanje razpoložljivih sredstev evropskih skladov.*

*Delež javnofinančnih izdatkov v BDP je v Sloveniji pod povprečjem EU-27, med posameznimi članicami je v letu 2008 izkazovalo nižjega samo devet članic. Znižanje izdatkov v Sloveniji v primerjavi z BDP (za 4,3 o. t. BDP) v obdobju 2000–2007 je bilo doseženo predvsem z znižanjem produktivnih izdatkov (za 2,3 o. t.), izdatkov za socialno zaščito (za 1,8 o. t.) in neproduktivnih izdatkov, razen izdatkov za socialno zaščito (za 0,2 o. t. BDP). Države članice Evropske unije z najvišjim BDP na prebivalca v standardu kupne moči so v obdobju 2000–2007 povečale delež produktivnih izdatkov v BDP, Slovenija pa ga je zmanjšala. Izdatki za socialno zaščito so v Sloveniji v letu 2007 krepko nižji od povprečja držav članic EU-27. Tako kakor namenska tudi ekonomska klasifikacija jasno kaže na potrebo po spremembi razporeditve izdatkov sektorja države.*

**Ključne besede:** javnofinančni izdatki, programi trošenja, učinkovitost trošenja

## Abstract

*Slovenia needs far-reaching changes in general government expenditure if it is to achieve its development goals. Structural changes were laid out in the 2005 Strategy of Slovenia's Development, and the present financial crisis and economic recession lend increasing urgency to changes designed to improve the efficiency of spending. This can only be achieved by selecting efficient spending programmes that will underpin balanced development (economic growth, welfare state and environmental protection) and ensure efficient drawing of available EU funds.*

*General government expenditure as a share of GDP is below the EU-27 average in Slovenia, and only nine Member States had lower expenditure in 2008. In Slovenia the decrease in general government expenditure as a share of GDP in the period 2000–2007 (by 4.3 p.p.) was achieved principally with a reduction in productive expenditure (by 2.3 p.p.), but also with cuts in social protection expenditure (by 1.8 p.p.) and non-productive expenditure excluding social protection expenditure (by 0.2 p.p.). EU Member States with the highest per capita GDP in PPS increased productive expenditure relative to GDP in the 2000–2007 period, but in Slovenia it dropped. Social protection expenditure as a share of GDP was well below the EU-27 average in 2007. Like the classification by function, the economic classification clearly shows the need to change the structure of general government expenditure.*

**Key words:** public finance, spending programmes, efficiency of spending

## UVOD

Finančna kriza in gospodarska recesija se odražata tudi v javnih finančah. Prihodki so se znižali, izdatki pa porasli, tudi zaradi dodatnih ukrepov za blažitev posledic finančne krize in gospodarske recesije. Posledično sta močno porasla javnofinančni primanjkljaj in javni dolg, ki ju bodo države težko znižale, če ne bodo sprejele ustreznih ukrepov za zmanjševanje javnofinančnih primanjkljajev. Ker je povečevanje obdavčitev v kriznih časih lahko zelo sporen ukrep, ki dodatno znižuje

povpraševanje, je smiselno prevetriti programe trošenja in opustiti tiste, ki so premalo učinkoviti, ali preložiti programe s cilji, ki v teh časih niso prednostni.

Ker mednarodno primerljiva javnofinančna statistika na nižjih ravneh še ni dovolj razvita in ker tudi strokovna literatura ne daje jasnih odgovorov, kateri javnofinančni programi trošenja so produktivni in kateri ne, je težko reči, kakšen obseg javnofinančnih izdatkov je za

posamezno državo na doseženi stopnji razvoja primeren, in ocenjevati, ali so oblikovani programi trošenja produktivni in učinkoviti. Razpoložljivi mednarodno primerljivi podatki omogočajo le osnovne primerjalne analize med državami (Evropske unije), v prihodnje pa bodo, glede na predvideni razvoj javnofinančne statistike, omogočali bolj poglobljene analize. Tedaj se bo pričakovano povečalo tudi število znanstvenih in strokovnih analiz o produktivnosti in učinkovitosti javnofinančnih izdatkov po posameznih programih trošenja.

Prispevek prikazuje višino in strukturo javnofinančnih izdatkov po metodologiji nacionalnih računov ter ekonomski in namenski klasifikaciji, ki je sprejeti standard Evropske unije in omogoča primerjave med vsemi članicami od leta 2000 do leta 2007. Spričo spremenjenih razmer zaradi finančne krize in gospodarske recesije so podatki zastareli, vendar so osnova za razmislek o potrebnih reformah programov trošenja. Javnofinančni izdatki navsezadnje večinoma niso prožni, spremenijo se šele v daljšem času glede na spremembe zakonodaje, institucij, postopkov obravnavanja in izplačevanja transakcij ipd.

Prispevek poleg uvoda in pojasnitve metodoloških izhodišč sestavljajo štiri vsebinske točke. Metodološka izhodišča analize navajamo v prvi točki. V drugi prikazujemo višino vseh javnofinančnih izdatkov in v praksi preverjamo tezo, da nižji izdatki pospešujejo gospodarsko rast. V tretji točki analiziramo strukturo javnofinančnih izdatkov po namenski klasifikaciji, pri čemer delimo izdatke na produktivne in neproduktivne. V zadnji, četrti točki analiziramo izdatke po ekonomski klasifikaciji. Prispevek zaključujemo s sklepnimi mislimi.

## 1. METODOLOŠKA IZHODIŠČA

Pri metodoloških izhodiščih velja opozoriti na troje. Prvo so nedvomno razpoložljivi mednarodno primerljivi podatki. Čeprav imajo podatki državne finančne statistike Mednarodnega denarnega sklada daljšo tradicijo in omogočajo primerjave z več državami sveta, so v sedanjih razmerah mednarodno neprimerljivi. V letu 2001 sprejete standarde (Government Finance Statistics Manual, 2001) nekatere države, vključno s Slovenijo, še niso sprejele in svoje javne finance izkazujejo po standardih iz leta 1986 (A Manual on Government Finance Statistics, 1986). Tudi zato je Evropska unija sprejela standard, da se javne finance za članice Evropske unije izkazujejo po metodologiji nacionalnih računov (European System of Accounts – ESA 1995, 1996). Pri tem se upoštevata dve klasifikaciji – ekonomska in namenska, obe pa predpisujejo tudi standardi nacionalnih računov. Izkazovanje po ekonomski klasifikaciji poteka že dlje časa, po namenski (Classification of the Functions of Government – COFOG) pa se je na prvi ravni (izdatki

so namreč členjeni na več ravneh) začelo šele pred leti. Razvoj primerljivih podatkov po namenski klasifikaciji pospešuje posebna delovna skupina za kvaliteto javnih financ (Quality of public finance), ki jo je ustanovila Evropska komisija, stremi pa k temu, da države članice Evropske unije prek svojih statistik čim prej zagotovijo podatke še za drugo raven, ki je bistveno bolj analitična ter omogoča ustrezne strokovne in mednarodno primerljive analize javnih financ. V Sloveniji razpolagamo s podatki namenske klasifikacije na prvi ravni, na drugi pa samo s podatki za izobraževanje, zdravstveno varstvo in socialno zaščito.

Drugo pa so kazalniki produktivnosti javnofinančnih izdatkov oziroma kazalniki, ki kažejo, kako posamezne skupine izdatkov pospešujejo gospodarsko rast. Že omenjena delovna skupina za kvaliteto javnih financ razvija tudi kazalnike, s katerimi bi lahko države ocenjevale to produktivnost oziroma kvaliteto svojih financ. Prvi izbor kazalnikov je bil izdelan konec leta 2008 (Developing Indicators for Assessing the Quality of Public Finances, 2008).

Tretji problem je še nedodelana javnofinančna terminologija. Za terminologijo nacionalnih računov je odgovoren Statistični urad Republike Slovenije, ki javnofinančne izdatke imenuje »izdatki sektorja država«, pri njihovi členitvi po namenski klasifikaciji pa uporablja različna, med seboj neuskajana poimenovanja. Termini se razlikujejo glede na prvo objavo in objavo na podatkovnem portalu stat.si (javni red in varnost – javni red in mir; ekonomske dejavnosti – ekonomske zadeve; stanovanjske dejavnosti in urejanje okolja – stanovanjski in prostorski razvoj; zdravstvo – zdravstveno varstvo; rekreacija, kultura in religija – rekreacija, kultura in dejavnosti združenj).

V prispevku prikazujemo javnofinančne izdatke po metodologiji nacionalnih računov (uradno se – kakor smo že navedli – v Sloveniji imenujejo izdatki sektorja država), pri njihovem ocenjevanju pa uporabljamo tudi nekatere kazalnike, za katere v Sloveniji že razpolagamo s podatki.

## 2. GIBANJE VIŠINE JAVNOFINANČNIH IZDATKOV

Mnoge študije dokazujejo, da višji delež javnofinančnih izdatkov v primerjavi z bruto domačim proizvodom (v nadaljevanju BDP) negativno vpliva na gospodarsko rast in da povečanje izdatkov na dolgi rok vodi v kumulativno znižanje gospodarske rasti. Raziskava je pokazala, da dvig ravni javnofinančnih izdatkov za 1 % vodi na dolgi rok v znižanje gospodarske rasti za 3,1 % (Romero in Strauch, 2003, str. 22). Tanzi in Schuknecht (2005, str. 7) poudarjata, da za javno porabo veljajo padajoči donosi, saj družbena korist od povečevanja javne potrošnje

Preglednica 1: Skupni javnofinančni izdatki, v % od BDP

Države	2000	2005	2006	2007	2008	2000–2008 (spr. o. t.)	BDP/ preb. v SKM 2008
BDP/preb. v SKM > od 100							
Luksemburg	37,6	41,6	38,6	37,2	40,7	+3,1	253
Irska	31,5	33,7	34,0	35,7	41,0	+9,5	140
Nizozemska	44,2	44,8	45,6	45,3	45,5	+1,3	135
Avstrija	52,1	49,9	49,4	48,7	48,7	-3,4	123
Švedska	55,6	55,2	54,1	52,5	53,1	-2,5	121
Danska	53,6	52,8	51,6	51,0	51,7	-1,9	119
Združeno kraljestvo	39,1	44,1	44,2	44,0	47,7	+8,6	117
Finska	48,3	50,3	48,7	47,3	48,4	+0,1	116
Nemčija	45,1	46,8	45,3	44,2	43,9	-1,2	116
Belgija	49,2	52,2	48,5	48,3	49,9	+0,7	115
Francija	51,6	53,4	52,7	52,3	52,7	+1,1	107
Španija	39,1	38,4	38,5	38,8	40,5	+1,4	104
Italija	46,2	48,2	48,7	47,9	48,7	+2,5	100
BDP v SKM < od 100							
Grčija	46,7	43,3	42,2	44,0	44,9	-1,8	95
Ciper	37,0	43,6	43,4	42,9	44,0	+7,0	95
Slovenija	46,7	45,3	44,6	42,4	43,6	-3,1	90
Češka	41,8	45,0	43,8	42,6	42,4	+0,6	80
Malta	41,0	44,7	43,7	42,6	45,3	+4,3	76
Portugalska	43,1	47,6	46,3	45,8	45,9	+2,8	75
Slovaška	50,9	38,2	36,9	34,4	43,9	-7,0	72
Estonija	36,5	34,0	34,2	35,5	40,9	+4,4	67
Madžarska	46,5	50,1	51,9	49,7	49,8	+3,3	63
Litva	39,1	33,3	33,6	34,9	37,2	-1,9	61
Poljska	41,1	43,4	43,8	42,1	43,1	+2,0	57
Latvija	37,3	35,6	38,2	35,9	39,5	+2,2	56
Romunija	38,5	33,5	35,3	36,6	38,5	0,0	46
Bolgarija	42,6	39,9	36,5	41,5	37,4	-5,2	40
EU-27	45,2	46,9	46,3	45,7	46,8	+1,6	100

Vir podatkov: Total general government Expenditure; General government. Pridobljeno na: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

Opombi: (1) za analitične namene smo države v preglednici razporedili po vrstnem redu glede na doseženi BDP na prebivalca v SKM za leto 2008 (SURS, Prva objava, 26. 06. 2009); (2) oznaka n. p. – ni podatka.

izgine, ko ta preseže optimalno raven, ki naj bi bila okoli 35 % BDP. Podobno trdi Rihterčeva (2001, str. 482), saj povečanje državne potrošnje povečuje gospodarsko rast na prebivalca, dokler ne dosežemo njenega optimalnega obsega, nato pa to povečanje gospodarsko rast zmanjšuje, saj je učinek obdavčenja in neučinkovitosti državnega poseganja v gospodarstvo močnejši od produktivnega učinka državnih investicij in pomoči. Ko namreč državni vpliv preseže določeni delež skupne končne potrošnje v narodnem gospodarstvu, zavre podjetniško pobudo in zmanjša prožnost gospodarskih subjektov.

Prizadevanju strokovnjakov in Evropske komisije za zniževanje javnofinančnih izdatkov, kar bi pospešilo gospodarsko rast, je večina članic EU-27 sledila v obdobju 2000–2007, predvsem pa po letu 2005. Izdatke so najbolj znižale članice z najnižjim in večina članic z najvišjim BDP na prebivalca v standardih kupne moči (SKM), kar je merilo razvitosti držav članic Evropske unije (preglednica 1). Med njimi sta le Slovaška in Litva (leta 2007) sledili teoretičnim Tanzijevim in Schuknechtovim izsledkom (2005, str. 7) ter izkazovali izdatke pod 35 oziroma 40 odstotnih točk BDP (Aristovnik in sod., 2009, str. 28), pri čemer se jima pridruži še šest držav. Slovenija

je z izdatki v višini 42,4 odstotne točke BDP presegala obe meji. V letu 2008 so javnofinančne izdatke v primerjavi z BDP bistveno povečale skoraj vse članice, izjema so bile le Nemčija, Češka in Bolgarija, ki so jih znižale, Avstrija pa ohranila. Sorazmerno so se najbolj povečali (za več kakor 5 o. t.) v državah z relativno najnižjimi javnofinančnimi izdatki (Slovaška, Estonija in Irska). V nobeni članici niso bili v letu 2008 doseženi izdatki, nižji od 35, nižji od 40 odstotnih točk BDP pa so bili samo še v štirih članicah. Povečanje javnofinančnih izdatkov v letu 2008 lahko že pripišemo tudi začetku finančne krize in gospodarske recesije.

Delež javnofinančnih izdatkov v BDP je v Sloveniji pod povprečjem EU-27, med posameznimi članicami je v letu 2008 izkazovalo nižjega samo devet članic. Znižanje v obdobju 2000–2007 je izhajalo predvsem iz visoke rasti BDP, ki ji izdatki niso sledili, in znižanih izdatkov, pri katerih deluje avtomatski stabilizator (izdatki za brezposelne in za revnejši sloj prebivalstva), večjih celovitih sistemskih sprememb, ki bi zniževali izdatke, razen pri socialni zaščiti ni bilo. Zvišanje njihovega deleža v letu 2008 je predvsem posledica neprilagojenih izdatkov rasti BDP, ki se je drastično znižal (negativna rast) šele v zadnjem četrtletju, in povečanih izdatkov predvsem za socialno zaščito.

Če višino javnofinančnih izdatkov (izdatki v odstotku BDP) primerjamo še z razvitostjo držav (BDP na prebivalca v BDP po SKM), ugotovimo, da imajo nekatere zelo razvite države članice Evropske unije tudi zelo visoke javnofinančne izdatke, zato menimo, da sama višina izdatkov ni odločilni dejavnik gospodarske uspešnosti. Poleg splošnih dejavnikov (družbena klima, tradicija) so odločilni še produktivna naravnost programov trošenja in njihova učinkovitost pri uresničevanju ciljev, ki jih programi podpirajo.

### 3. STRUKTURA JAVNOFINANČNIH IZDATKOV PO NAMENSKI KLASIFIKACIJI

Vprašanju, kateri javnofinančni izdatki ugodno vplivajo na gospodarsko rast, torej so produktivni, je bilo v znanstveni in strokovni javnosti posvečenih veliko prispevkov, ugotovitve pa niso enotne. Praviloma skoraj vsi avtorji pripisujejo pozitivne učinke izdatkov za raziskovanje in razvoj ter izobraževanje, oboji imajo tudi učinke prelivanja na celotno družbo (OECD, 2003, str. 59–64). Evropska komisija je izdatke razdelila v produktivne in neproduktivne ter oblikovala kazalnike, pri katerih se izdatki izražajo v deležu BDP. Produktivne javnofinančne izdatke je razvrstila v tri kazalnike. Prvi obsega izdatke za promet, raziskave in razvoj ter izobraževanje v primerjavi z BDP. Drugi obsega izdatke iz prvega kazalnika in izdatke za zdravstveno varstvo v primerjavi z BDP. Tretji kazalnik pa poleg izdatkov iz kazalnika dve zajema še izdatke za javni red in mir ter za varstvo okolja v primerjavi z

BDP (European Commission, 2008, str. 6). Ker v Sloveniji in nekaterih drugih državah članicah ni podatkov o javnofinančnih izdatkih po namenski klasifikaciji na drugi ravni, smo v analizi namesto podatkov samo za promet upoštevali celotne izdatke za ekonomske zadeve, izdatke za raziskave in razvoj pa smo iz tega pregleda izpustili (so namreč na drugi ravni v okviru desetih skupin izdatkov). Zavedamo se, da je razdelitev na produktivne in neproduktivne izdatke le na prvi ravni namenske klasifikacije lahko strokovno sporna, saj so v skupini produktivnih izdatkov tudi programi, ki niso produktivni. Lahko pa je tudi nasprotno. V skupini neproduktivnih izdatkov lahko najdemo povsem produktivne programe.

Delitev izdatkov na produktivne (za ekonomske zadeve, izobraževanje, zdravstveno varstvo, javni red in mir ter za varstvo okolja) in neproduktivne (za javno upravo, obrambo, stanovanjski in prostorski razvoj ter za rekreacijo, kulturo in dejavnosti združenj), pri čemer med neproduktivnimi izdatki posebej opozarjamo na izdatke za socialno zaščito, je pokazala, da je bilo znižanje javnofinančnih izdatkov v Sloveniji v primerjavi z BDP (za 4,3 o. t. BDP) v obdobju 2000–2007 doseženo predvsem z znižanjem produktivnih izdatkov za 2,3 o. t.; izdatkov za socialno zaščito za 1,8 o. t. in neproduktivnih izdatkov, razen izdatkov za socialno zaščito za 0,2 o. t. BDP.

#### 3.1 PRODUKTIVNI IZDATKI

Za države članice Evropske unije z najvišjim BDP na prebivalca v SKM je značilno, da imajo razmeroma visok delež produktivnih izdatkov v BDP, v obdobju 2000–2007 so jih še povečale (preglednica 2, slika 1). Delež produktivnih izdatkov, ki je v Sloveniji še leta 2000 znašal 20 % BDP in je bil eden najvišjih, je do leta 2007 padel pod povprečje držav članic EU-27, saj ima le osem članic nižji delež od Slovenije. Relativni izdatki za ekonomske zadeve, ki so se znižali najbolj (za 1,2 % BDP), so sicer v letu 2007 še višji od povprečja članic, vendar ima več kakor polovica članic višji delež od Slovenije. Izrazito znižanje slednjih izhaja iz leta 2004, kar je bila posledica tega, da se investicije v avtocestno omrežje ne financirajo iz kapitalskih transferjev državnega proračuna, temveč neposredno z zadolževanjem (z državnim jamstvom). Relativni izdatki za izobraževanje so se izrazito znižali v letu 2007 (od leta 2000 do leta 2006 so bili stabilni), predvsem zaradi nominalno počasnejše rasti vmesne potrošnje. Ti izdatki so še vedno višji od povprečja držav članic EU-27; med posameznimi članicami je Slovenija v sredini. Relativni izdatki za zdravstveno varstvo se znižujejo od leta 2001 in so v letu 2007 že krepko nižji od povprečja držav članic. Do njihovega relativnega znižanja je prišlo zaradi počasne nominalne rasti sredstev za zaposlene ter izdatkov za vmesno in končno potrošnjo. Relativni izdatki za javni red in mir so v Sloveniji dokaj stalni, v obdobju 2000–2007 so se znižali minimalno in so le nekoliko nižji od povprečja držav članic. Relativni izdatki za varstvo okolja so v Sloveniji od leta 2000

Preglednica 2: Delitev javnofinančnih izdatkov po skupinah, v % od BDP

Države	PRODUKTIVNI IZDATKI			IZDATKI ZA SOCIALNO ZAŠČITO			DRUGI NEPRODUKTIVNI IZDATKI (brez socialne zaščite)		
	2000	2007	2000–2007 (spr. o.t.)	2000	2007	2000–2007 (spr. o.t.)	2000	2007	2000–2007 (spr. o.t.)
BDP v SKM > od 100									
Luksemburg	14,3	14,9	+0,6	15,7	15,8	+0,1	7,6	6,5	-1,1
Irska	16,3	18,5	+2,2	7,6	10,0	+2,4	7,6	7,2	-0,4
Nizozemska	14,9 (p)	18,1 (p)	+3,2	16,6 (p)	16,3 (p)	-0,3	12,7 (p)	10,9 (p)	-1,8
Avstrija	20,4	19,2	-1,2	21,1	19,9	-1,2	10,6	9,6	-1,0
Švedska	18,7	20,1	+1,4	23,2	21,6	-1,6	13,7	10,8	-2,9
Danska	19,9	19,7	-0,2	21,8	21,7	-0,1	11,9	9,6	-2,3
Združeno kraljestvo	15,4	20,1	+4,7	14,8	15,3	+0,5	8,9	8,6	-0,3
Finska	18,0	18,3	+0,3	20,3	19,9	-0,4	10,0	9,1	-0,9
Nemčija	14,3	15,9	+1,6	21,7	20,4	-1,3	9,1	7,9	-1,2
Belgija	19,2	20,1	+0,9	16,8	17,1	+0,3	13,2	11,1	-2,1
Francija	18,0	18,1	+0,1	21,2	22,2	+1,0	12,4	12,0	-0,4
Španija	16,5	17,8 (p)	+1,3	13,0	13,0 (p)	0,0	9,6	8,0 (p)	-1,6
Italija	16,1	18,2	+2,1	17,5	18,2	+0,7	12,6	11,5	-1,1
BDP v SKM < od 100									
Grčija	13,9	14,0	+0,1	17,0	18,6	+1,6	15,8	11,4	-4,4
Ciper	15,5	17,0	+1,5	7,9	9,9	+2,0	13,6	16,0	+2,4
Slovenija	20,0	17,7	-2,3	17,3	15,5	-1,8	9,4	9,2	-0,2
Češka	20,4	21,8	+1,4	13,4	12,9	-0,5	8,0	7,9	-0,1
Malta	18,9	20,1	-1,2	12,7	13,7	+1,0	9,4	8,8	-0,6
Portugalska	20,8	18,5	-2,3	12,5	17,5	+5,0	9,8	9,8	0,0
Slovaška	23,4 (p)	17,4 (p)	-6,0	14,2 (e, p)	10,6 (p)	-3,6	13,3 (p)	6,4 (p)	-6,9
Estonija	18,1	18,4	+0,3	10,8	9,8	-1,0	7,6	7,3	-0,3
Madžarska	n. p.	19,5		n. p.	17,3		n. p.	12,9	
Litva	18,4	16,8	-1,6	12,6	11,1	-1,5	8,1	7,0	-1,1
Poljska	n. p.	17,2		n. p.	15,7		n. p.	9,2	
Latvija	15,3	18,6	+3,3	13,2	8,4	-4,8	8,8	8,9	+0,1
Romunija	n. p.	18,1		n. p.	9,9		n. p.	8,6	
Bolgarija	13,1 (p)	16,5 (p)	+3,4	15,0 (p)	13,1 (p)	-1,9	14,5 (p)	11,9 (p)	-2,6
EU-27	n. p.	18,1	n. p.	n. p.	18,0	n. p.	n. p.	9,6	n. p.

Vir podatkov: Government expenditure by function (COFOG). Pridobljeno na: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

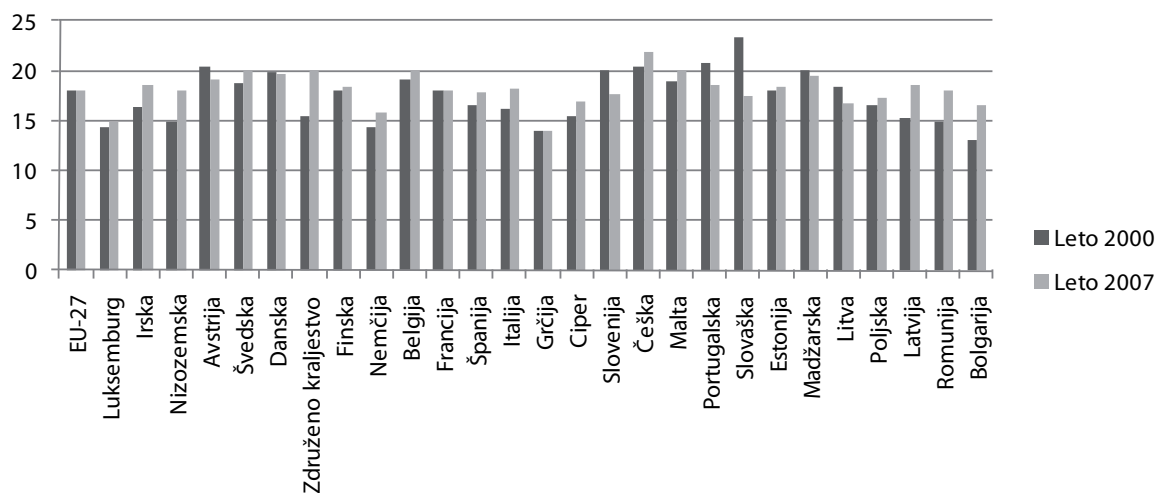
Opombi: (1) enake kakor v preglednici 1 in (2) oznaka (p) – začasni podatek; oznaka e – ocena.

nespremenjeni in izrazito nizki, nižje izdatke od Slovenije imata le Ciper in Finska, enako nizke pa še Romunija in Švedska. V ekonomski strukturi izdatkov za varstvo okolja je nekaj premikov, delež izdatkov za subvencije se je krepko znižal, močno pa so se povečale sicer zelo nizke bruto investicije.

Do dejanskega relativnega znižanja izdatkov za produktivne namene je v Sloveniji prišlo samo pri varčevanju v zdravstvenem varstvu in izobraževanju pri vmesni potrošnji. Počasnejša rast sredstev za

zaposlene v obdobju 2000–2007 se je premaknila v zadnje četrtino leta 2008, ko so se s popravki plačnih razmerij precej povečala sredstva za zaposlene, predvsem v zdravstvenem varstvu in s tem tudi delež izdatkov za zdravstveno varstvo v BDP. Pri ekonomskih zadevah prenos transferjev iz javnofinančnih izdatkov v zadolževanje z državnim jamstvom ter omogočeno povečano zadolževanje občin za izvedbo projektov dejansko predstavljata prenos morebitnih obveznosti države na naslednje generacije.

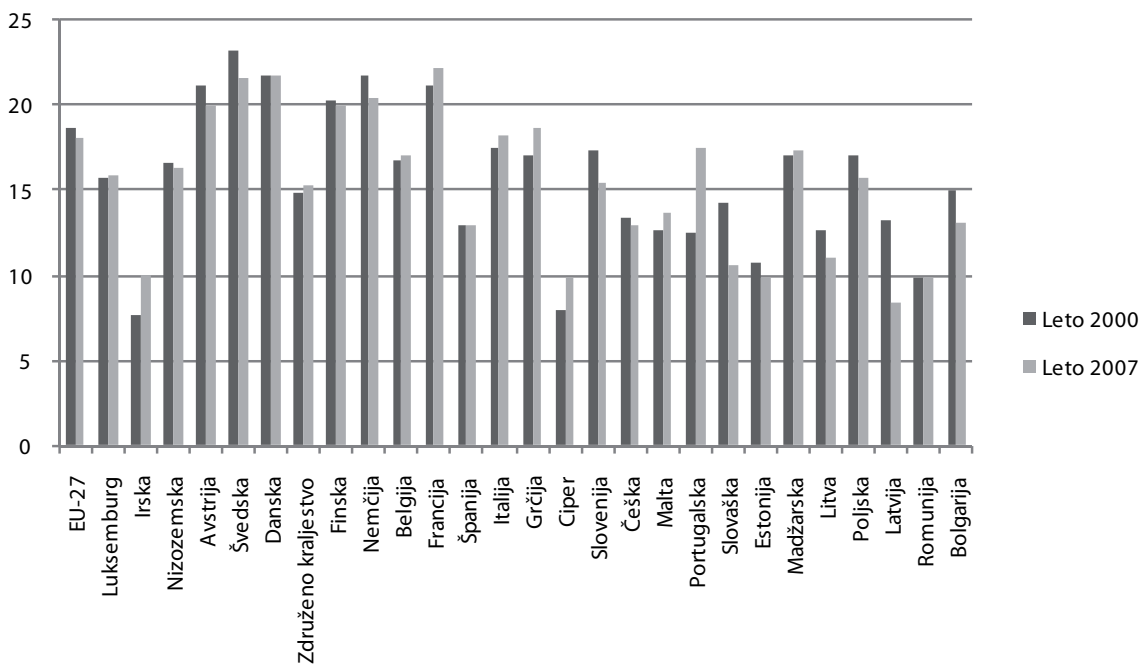
Slika 1: Delež produktivnih izdatkov, v % od BDP



Vir podatkov: Government expenditure by function (COFOG). Pridobljeno na: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

Opombi: (1) enaka kakor pri tabeli 1 in (2) za EU-27, Madžarsko, Poljsko in Romunijo ni podatkov za leto 2000, zato so v sliki upoštevani podatki za leto 2005.

Slika 2: Delež izdatkov za socialno zaščito, v % od BDP



Vir podatkov: Government expenditure by function (COFOG). Pridobljeno na: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

Opombe so enake kakor pri sliki 1.

### 3.2 IZDATKI ZA SOCIALNO ZAŠČITO

Izdatki za socialno zaščito, ki se uvrščajo med neproduktivne, so se v Sloveniji v obdobju 2000–2007 znižali za 1,8 o. t. BDP in so krepko nižji od povprečja držav članic EU-27 (preglednica 2, slika 2). V Sloveniji se ti izdatki relativno znižujejo od leta 2004, v EU-27 pa od leta 2003, hitrost njihovega zniževanja pa je v Sloveniji

bistveno večja kakor v povprečju držav EU-27. Nižje izdatke od Slovenije imajo le članice z najnižimi BDP na prebivalca v SKM, med državami z višjo vrednostjo kazalnika od Slovenije pa samo Španija, Združeno kraljestvo in Irska.

### 3.3 DRUGI NEPRODUKTIVNI IZDATKI (BREZ SOCIALNE ZAŠČITE)

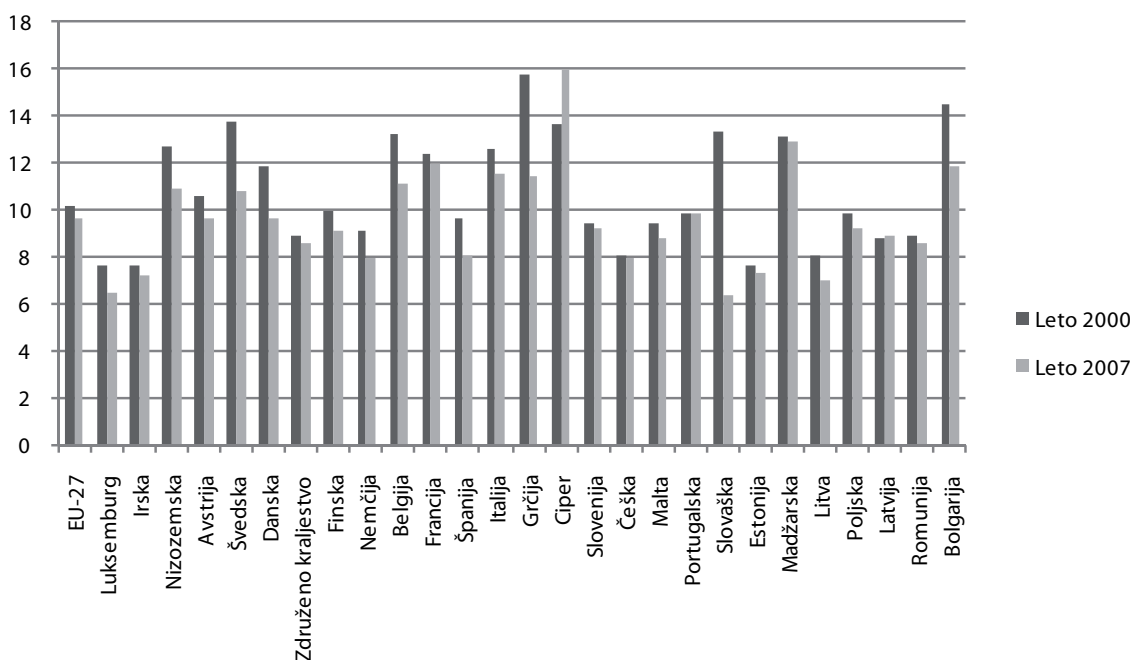
Drugi neproduktivni izdatki (brez socialne zaščite) so se v Sloveniji v obdobju 2000–2007 (dejansko od leta 2006) znižali za 0,2 o. t. BDP, vendar so nekoliko nižji od povprečja držav članic EU-27 (preglednica 2, slika 3). Pri tej skupini izdatkov so med državami velike razlike. Slovenija je med državami članicami na sredini. Med posameznimi izdatki je bilo v obdobju 2000–2007 zaznati veliko relativno znižanje izdatkov za javno upravo, predvsem zaradi počasne nominalne rasti izdatkov za vmesno potrošnjo, kljub temu pa so ti izdatki še vedno večji od povprečja v EU-27. Relativni izdatki za obrambo so se povečali zaradi povečanja sredstev za zaposlene in za bruto investicije. Relativni izdatki za stanovanjski in prostorski razvoj so se v obdobju 2000–2007 še znižali, čeprav so bili nižji od povprečja EU-27. Izdatki za rekreacijo, kulturo in dejavnosti združenj se glede na leto 2000 relativno niso spremenili in so v primerjavi z BDP enaki kakor v povprečju držav članic EU-27.

Pri tej skupini izdatkov, pri kateri se v obdobju 2000–2007 njihov relativni delež izdatkov skoraj ni spremenil, posebej opozarjamo na izdatke za javno upravo, ki so kljub znižanju v izkazanem obdobju v primerjavi z drugimi članicami EU-27 še vedno visoki. Z odpravljanjem plačnih nesorazmerij so se po oceni v letu 2008 povečala sredstva za zaposlene in s tem tudi izdatki za javno upravo, zato je smiselno pristopiti k reorganizaciji, ki bi zmanjšala javno upravo in izdatke zanjo.

### 3.4 IZDATKI ZA RAZISKAVE IN RAZVOJ

Ker nimamo na voljo namenske klasifikacije javnofinančnih izdatkov na drugi ravni, pri predstavitvi izdatkov za raziskave in razvoj posegamo po ugotovitvah raziskave Evropske komisije (Measuring the efficiency of public spending on R&D, 2008, str. 16). Raziskava je razvrstila države članice po višini izdatkov za raziskave in razvoj v BDP in njihovi rasti v obdobju 2000–2006 v štiri skupine. V prvo so bile uvrščene države, ki imajo visoko raven izdatkov v primerjavi z BDP in tudi visoko rast teh izdatkov v obdobju 2000–2006 (Švedska, Finska, Danska, Nemčija in Avstrija). V drugo skupino so bile uvrščene dohitevajoče države z nizko začetno višino deleža izdatkov v BDP, vendar z nadpovprečno hitro rastjo v obdobju 2000–2006 (Estonija, Španija, Madžarska, Češka, Litva, Latvija, Ciper, Portugalska, Italija, Irska in Slovenija). V tretjo skupino so bile uvrščene države, v katerih je raven izdatkov blizu povprečja EU, vendar so ti izdatki v obdobju 2000–2006 nazadovali (Francija, Združeno kraljestvo, Belgija, Luksemburg in Nizozemska). V četrti skupini pa so države s podpovprečno ravnjo izdatkov in njihovim nazadovanjem v obdobju 2000–2006 (Grčija, Romunija, Bolgarija, Poljska in Slovaška). Delež izdatkov za raziskave in razvoj v BDP je v Sloveniji pod povprečjem EU-26 (v primerjavo ni zajeta Malta), vendar se med vsemi državami, uvrščenimi v skupino dohitevajočih, najbolj približa povprečju EU-26. Po relativni rasti izdatkov v obdobju 2000–2006 pa Slovenija skupaj z Italijo in Irsko izkazuje razmeroma počasno rast, ki le malenkostno presega povprečje vseh članic EU-26.

Slika 3: **Neproduktivni izdatki, brez socialne zaščite, v % od BDP**



Čprav je bila Slovenija v letih 2000–2006 uvrščena med države, ki po izdatkih za raziskave in razvoj dohitevajo razvite države, je bilo izkazano dohitevanje razmeroma zelo počasno. Povečanje izdatkov v letu 2007 je bilo minimalno, zato se bo verjetno razlika do najbolj razvitih še povečala, prehitijo pa jo lahko članice, ki imajo nižje izdatke hkrati pa tudi bistveno hitrejšo rast.

#### 4. STRUKTURA JAVNOFINANČNIH IZDATKOV PO EKONOMSKI KLASIFIKACIJI

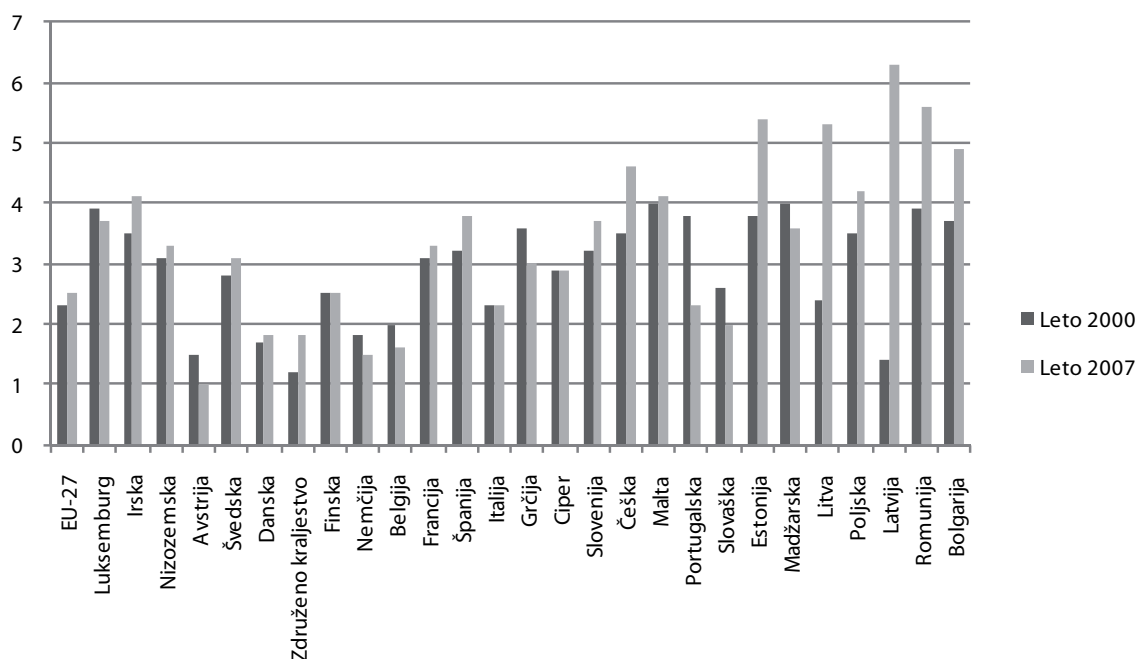
Javnofinančni izdatki se izkazujejo tudi po ekonomski klasifikaciji, ki jih razporeja na: sredstva za zaposlene, vmesno potrošnjo, subvencije, bruto investicije, investicijske transferje in druge skupine. Raziskave javnofinančnih izdatkov po tej klasifikaciji med produktivnimi izdatki posebej opozarjajo na izdatke za investicije. Študije z različnimi metodološkimi pristopi potrjujejo, da investicije ugodno vplivajo na gospodarsko rast, ugotovitve o višini njihovih učinkov pa se razlikujejo glede na metode preučevanja in od relativnega pomena javnih ali zasebnih investicij (White, 1993, str. 101). Raziskave javnih investicij pogosto obravnavajo fizične investicije ter investicije v tehnološki razvoj in usposabljanje delovne sile skupaj, kot neločljivo povezane. V obeh primerih namreč rezultati kažejo ugodne učinke na gospodarsko rast, produktivnost

in druge dejavnike gospodarske rasti, posledično pa tudi na produktivnost zasebnih investicij (Ott, 1993, str. 274). Med fizičnimi investicijami javnega sektorja so v ospredju investicije v infrastrukturo. Javnofinančni izdatki za investicije, namenjene zasebnemu investiranju, ne vplivajo le na gospodarsko rast ter tehnično in tehnološko opremljenost proizvodnje, temveč tudi na drugi proizvodni dejavnik, to je na delo in stroške dela. Različne raziskave so pokazale, da investicije pospešujejo plače delavcev, ki proizvajajo investicijske dobrine, vendar pa ti izdatki nimajo učinkov preliivanja na širšo družbo kot izdatki za raziskave in razvoj (Colie, 2005, str. 7).

Relativni izdatki za bruto investicije so v Sloveniji nad povprečjem EU, v obdobju 2000–2007 so se povečali za 0,5 o. t. BDP. Višji delež izdatkov v BDP od Slovenije ima deset držav članic in ena enakega Slovenija, od tega je kar šest članic z najnižjim BDP na prebivalca v SKM (kazalnik kaže nižje vrednosti od 75) (slika 4). Delež izdatkov v BDP za bruto investicije je povezan tudi s črpanjem sredstev iz proračuna EU, predvsem sredstev regionalnega in kohezijskega sklada, ki so pretežno usmerjena k bruto investicijam.

Pri drugih pomembnejših skupinah izdatkov ima Slovenija višje deleže izdatkov v BDP od povprečja EU-27 pri sredstvih za zaposlene in pri subvencijah, nižje pa pri vmesni in končni potrošnji ter pri kapitalskih transferjih (Ekonomski izzivi, 2009, str. 70). Glede produktivnosti sta pomembni skupini izdatkov še kapitalski transferji

Slika 4: Bruto investicije, v % od BDP



Vir podatkov: Government expenditure. Pridobljeno na: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>. Opombe so enake kakor pri sliki 1.



in delno subvencije, predvsem tiste, ki jih nekateri strokovnjaki uvrščajo med investicije (za povečevanje kvalitete delovne sile ter za raziskave in razvoj). Kapitalske transferje v večini sestavljajo izdatki za izvedbo investicij javnemu in zasebnemu sektorju, ki se po klasifikaciji institucionalnih enot ne uvrščajo v sektor država. Delež kapitalskih transferjev v primerjavi z BDP je v Sloveniji precej nižji od povprečja EU-27, kar izhaja iz prepolovljenega deleža v obdobju 2000–2007 zaradi znižanja pri ekonomskih namenih. Delež transferjev za te namene je leta 2000 znašal 74 %, v letu 2007 pa le še 28,6 %, kar je posledica prenosa financiranja avtocestnega programa v zadolževanje. Nižje deleže od Slovenije ima le še osem članic, tri pa enakega. Precej višji delež v primerjavi z BDP od povprečja EU-27 pa imajo subvencije, čeprav so se v obdobju 2000–2007 znižale za 0,3 o. t. Višje subvencije od Slovenije imajo le štiri članice (Avstrija, Belgija, Malta in Češka). Kapitalski transferji in subvencije so poleg bruto investicij povezani tudi s črpanjem sredstev iz proračuna EU.

Tudi ekonomska klasifikacija jasno kaže na potrebo po spremembi razporeditve javnofinančnih izdatkov. Z reorganizacijo javnih storitev je treba znižati relativne izdatke za zaposlene, z opustitvijo nekaterih programov, ki se izvajajo že več kakor desetletje, pa tudi subvencije. Hkrati bi bilo smiselno okrepiti bruto investicije in kapitalske transferje za investicije, ki ugodno vplivajo na gospodarsko rast.

## 5. SKLEPNE MISLI

Javnofinančni izdatki v Sloveniji v primerjavi z BDP niso visoki, v obdobju 2000–2007 so se znižali zaradi treh razlogov. Prvi izhaja iz visoke rasti BDP, ki mu ni sledila rast izdatkov. Drugi razlog temelji na odloženih obveznostih (zadrževanje višine plač), ki so se sprostile s plačno reformo in odpravo plačnih nesorazmerij, to pa je sredstva za zaposlene močno povečalo že v zadnji četrtini leta 2008. Tretji razlog temelji na prenosu financiranja izgradnje avtocest iz javnofinančnih izdatkov v zadolževanje z državnim jamstvom ter možnosti zadolževanja občin za izvedbo projektov, kar morebiti predstavlja prenos bremena izdatkov s sedanje na prihodnjo generacijo.

Struktura javnofinančnih izdatkov jasno kaže, da Slovenija ni izpeljala njihovega načrtovanega prestrukturiranja za povečanje produktivnih izdatkov ob hkratnem znižanju vseh izdatkov. Javnofinančni izdatki so se sicer opazneje znižali predvsem v obdobju 2000–2007, najbolj pa prav za produktivne namene, kar je v nasprotju ne samo s postavljenimi strateškimi prednostnimi nameni, opredeljenimi v Strategiji razvoja Slovenije, temveč tudi z gibanji v EU-27, posebnost v državah, ki dosegajo najvišje vrednosti BDP na prebivalca v SKM. Razvojne aktivnosti so se kljub temu izvajale, vendar z zamiki tekočih plačil za

zaposlene (predvsem za zdravstveno varstvo) z reformo plač, ki je te izdatke v letu 2008 povečala, in morebitno preložitvijo plačil na prihodnjo generacijo (gradnja avtocest in razvojnih projektov občin).

Visoka inflacija, širitev pravic in uveljavitev plačne reforme v letu 2008 ter finančna kriza in gospodarska recesija v letu 2009 so javnofinančne izdatke v primerjavi z BDP že povečale. Po oceni so se v letu 2008 povečali izdatki za zaposlene pri vseh namenih, kjer je ta izdatek ključen, zaradi uvedbe plačne reforme, ki je maso plač povečala, in izdatki za socialno zaščito zaradi uvedbe valorizacije transferjev dvakrat na leto, visoke valorizacije pokojnin (po veljavnem načinu valorizacije ob rasti plač, ki je prehitela rast produktivnosti), izplačila enkratnega pokojninskega dodatka in drugih povečanih transferjih (npr. povečanje otroških dodatkov). Nadaljevanje finančne krize in gospodarske recesije močno vpliva na višino in strukturo izdatkov tudi v letu 2009. Naraščajo dejanski izdatki za socialno zaščito (socialni transferji brezposelnim, socialne pomoči revnejšemu sloju prebivalstva) in drugi izdatki, ki so usmerjeni k oživiljanju gospodarstva ob hkratnem zmanjševanju predvsem izdatkov za vmesno potrošnjo po vseh namenih. Poleg dejanskih močno naraščajo tudi morebitni izdatki za odpravljanje finančne krize in gospodarske recesije, ki se prenašajo na prihodnje generacije in se izvajajo z različnimi oblikami zadolževanja z državnim jamstvom.

### Viri in literatura:

A Manual on Government Finance Statistics (1986). Washington D. C.: International Monetary Fund.

Aristovnik, Aleksander, in sodelavci (2009). Vzpostavitev sistemov merjenja učinkovitosti in uspešnosti javnega sektorja v Sloveniji na mikro in makro nivoju. Prvo fazno poročilo raziskave V5-0403. Ljubljana: Fakulteta za upravo in Fakulteta za management.

Classification of the Functions of Government (COFOG) (2000). Statistical Papers. New York: United Nations.

Collie, D. R. (2005). State Aid to Investment and R&D. Economic Papers No 231. Brussels: European Commission.

Developing Indicators for Assessing the Quality of Public Finances. Annexes. Brussels: European Commission.

Ekonomski izzivi 2009 (2009). Ljubljana: Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj.

European System of Accounts. ESA 1995 (1996). Brussels: Eurostat, European Commission.

GDP per capita in Purchasing Power Standards (PPS). Pridobljeno na: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

Government Finance Statistic Manual (2001). Washington D. C.: International Monetary Fund.

Government Expenditure by Function (COFOG). Pridobljeno na: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

Izdatki sektorja države po namenih in vrsti. Pridobljeno na <http://www.stat.si>.

Measuring the efficiency of public spending on R&D (2008). Brussels: European Commission.

OECD (2003). The Sources of Economic Growth in OECD Countries. Paris.

Ott, A. F. (1993). Public Sector Budgets. A Comparative Study. Aldershot: Edward Elgar Publishing Limited.

Rihtarič, M. (2001). Vloga države pri pospeševanju razvoja. Naše gospodarstvo. Maribor: 47(2001), 5–6, str. 478-484.

Romero de Avila, D. in Strauch, R. (2003). Public finances and long-term growth in Europe-evidence from a panel data analysis. Frankfurt am Main: European Central Bank.

Tanzi, V. in Schuknecht, L. (2005). Reforming Public Expenditure in industrialised countries: Are there Trade-offs? Frankfurt am Main: European Central Bank.

Total General Government Expenditure; General government. Pridobljeno na: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

White, H. (1993). Aid, Investment and Growth : What Prospects in the 1990s? Murshed, S. M. in Raffer, K. (eds.): Trade, Transfers and Development. Problems and Prospects in Twenty-first Century. Brookfield: Edward Elgar.