

MANJ ZA URADNIKE, VOJAKE IN POLICISTE, VEČ ZA UČITELJE, ZDRAVNIKE, KULTURNIKE IN SOCIALO

Jože Mencinger

6

Zgražanje zaradi »zapravljanja davkoplačevskega denarja« je privlačno. Prav pride, ko govorimo o proračunskem primanjkljaju, javnem dolgu, preveč zaposlenih ali previsokih plačah v javnem sektorju, gradnji avtocest, »nujni« dokapitalizaciji NLB ali stavki v javnem sektorju. O tem, da zaposleni v javnem sektorju »zapravljamo« denar, ki so ga z muko ustvarili v »realnem«¹ sektorju, so trdno prepričani predvsem »delodajalci«, pa celo mnogi, ki so sami zaposleni v javnem sektorju, v katerem redno dobivajo »prenizke« plače in uživajo druge dobrobiti takšne zaposlitve. Na srečo, pa ne le tistih, ki dobivamo plače iz davkoplačevskega denarja in ki smo v javnem sektorju še kar varno zaposleni, se ne spremeni prav veliko. To je razumljivo, saj ni težko ugotoviti, da je delež javnega sektorja v BDP Slovenije povsem normalen, če je normalno to, kar je evropsko povprečje. Tudi krizna javnofinančna gibanja v Sloveniji niso nikakršna posebnost. Tako kot slovenski »normalni« proračunski primanjkljaj ni bil zelo drugačen od »evropskega«, je tudi slovenski »krizni« primanjkljaj povsem »evropski«, saj se je z »normalnega« 1.7 odstotnega v razdobju 2000-2007 povečal na 5.5 odstotnega v letu 2009; v EU27 se je istočasno z 2.2 odstotnega povečal na 6.8 odstotnega. Javni dolg se je v 2009 v Sloveniji povečal z 22.6 na 35.9 odstotkov BDP, v EU27 pa z 61.6 na 73.6 odstotkov. Bolj kot Slovenija so javni dolg lani povečale predvsem bolj »liberalne« države EU: Irska, Velika Britanija, Grčija, Latvija, Španija in Litva, to je države z majhnim deležem javne porabe v BDP, manj pa bolj »socialdemokratske«, to je države z velikim deležem².

Ugotovitev, da je delež javnega sektorja pravlšen in da sta zdajšnji primanjkljaj in javni dolg v Sloveniji povsem »evropska«, še ne pomeni, da to drži tudi za posamezne dele javnega sektorja oziroma za posamezne storitve širše države.

Storitev javnega sektorja ali širše države je veliko. Javni sektor je pravzaprav največje podjetje v državi in to v vsaki; rodimo se v javnih bolnišnicah; hodimo v vrtec, osnovno šolo, srednjo šolo in na univerzo, ki so praviloma javne; če smo brezposelni, bolni ali stari,

1 Razlikovanje med »realnim« in javnim sektorjem je nesmiselno, saj tudi v zasebnem sektorju delež storitev v BDP močno presega delež produktov. Mešetarjenje borznika ni nič bolj »realno« od pisanja odločb uradnika. BDP je po definiciji vsota dohodkov ustvarjenih v zasebnem in javnem sektorju države. Povečuje ga vsak, ki dobiva plačo.

2 Glej: »Primanjkljaj in dolg v krizi«, Gospodarska gibanja, 427, avgust 2010, 4-8;

nam država zagotavlja preživetje; kupujemo dobrine ter storitve, ki jih ponujajo državna podjetja. Država nam zagotavlja varnost. Vsaj teoretično bi mnogo stvari mogli urediti drugače; lahko bi hodili v privatne šole in bolnice, iz privatnih pokojninskih skladov bi dobivali pokojnine, privatni varnostniki bi nam varovali premoženje. Ali bi bilo to boljše in cenejše, ne vemo; za zdravstvo v ZDA porabijo približno 16 odstotkov BDP, v Evropi pol manj. Malo težje bi šlo z zagotavljanjem pravne in zunanje varnosti, a v ZDA privatizirajo tudi zapore in se vojskujejo s pomočjo privatnih družb in najemnikov. Vprašanje je le, v kakšni družbi želimo živeti. Na eni strani so družbe, ki zagovarjajo tržno zadovoljevanje čim večjega števila potreb, na drugi družbe, ki prebivalcem zagotavljajo javno ponudbo številnih javnih in privatnih dobrin. V EU v prvo skupino poleg VB uvrščamo še Irsko in baltiške države, v drugo pa skandinavske. V prvih delež javnega sektorja običajno ne presega 35 odstotkov BDP, v drugih se je delež povzpел na 55 odstotkov. Vmes so mediteranske države, v katerih se delež javnega sektorja giblje med 35 in 40 odstotkov, in države centralne Evrope s povprečnim deležem med 40 in 50 odstotki; sem sodi tudi Slovenija.

Pogled v strukturo storitev javnega sektorja omogoča funkcionalna COFOG³ (Classification of the Functions of Government) klasifikacija javnofinančnih izdatkov. Ta naj bi nevtralizirala vplive različnih organizacijskih oblik (število in strukturo ministrstev in drugih državnih institucij) na financiranje posameznih storitev, saj za razvrščanju funkcionalnih izdatkov uporablja finančne transakcije, ki omogočajo različne javne storitve⁴. Če ostajamo na ravni funkcionalnih področij, nas zanimajo deleži BDP namenjeni (1) javni upravi, (2) obrambi, (3) javnemu redu in varnosti, (4) državnim posegom v gospodarstvo, (5) varstvu okolja, (6) stanovanjski dejavnosti in prostorskemu razvoju, (7) zdravstvu, (8) rekreaciji, kulturi, neprofitnim organizacijam, društvom, združenjem in drugim institucijam, (9) izobraževanju in (10) socialni varnosti.

³ Glej Dodatek 1

⁴ Večino izdatkov je v posamezno področje mogoče razvrstiti nedvoumno, občasno pa se je treba zateči k presoji. Pri nekaterih vrstah izdatkov transakcij kot enote klasifikacije ni mogoče določiti, zato se uvrsti institucija npr. agencija, urad in podobno. Posebne težave lahko nastanejo pri subvencijah in posojilih; osnovni cilj takšne državne podpore je lahko, na primer, zagotoviti življenjsko raven posameznih skupin prebivalstva ali delovna mesta. Tako je vladna subvencija npr. železarnam uvrščena v industrijo, kmetom pa v kmetijstvo.. Izjema od tega pravila so programi, subvencije, posojila ali podpore, ki naj bi povečali možnosti zaposlovanja na splošno, npr. programi za povečanje zaposlovanja v gospodarsko manj razvitih regijah, ki so uvrščeni v splošne zadeve. Nasprotno pa je potrebno izdatke ministrstev, ki so pristojna za gospodarske dejavnosti, za ekonomske odnose in razvoj, za delo, za okolje in prostor, razvrstiti med različna področja funkcionalnih dejavnosti, za katere so ta ministrstva odgovorna.

Tabela 1
Deleži javnih izdatkov po funkcionalnih področjih v BDP
(v odstotkih)

	Slovenija (1)	EU27 (2)	razlika (3)	razmerje (4)	maksimum (5)	minimum (6)
javni sektor	44.97	44.11	0.86	1.02	54.87 Švedska	33.73 Litva
01 uprava	5.56	6.22	-0.66	.89	10.00 Ciper	2.91 Irska
02 obramba	1.34	1.46	-0.12	.92	2.95 UK	0.26 Luksemburg
03 javni red in varnost	1.76	1.79	-0.03	.98	2.90 Bolgarija	0.93 Danska
04 gospodarstvo	4.34	4.64	-0.30	.94	7.90 Češka	2.90 UK
05 okolje	0.83	0.72	0.11	1.15	1.43 Malta	0.21 Romunija
06 stanovanjska dejavnost	0.61	0.94	-0.32	.65	2.39 Ciper	0.14 Italija
07 zdravstvo	6.29	5.85	0.43	1.08	7.77 Francija	3.09 Ciper
08 rekreacija in kultura	1.34	1.15	0.19	1.17	2.16 Estonija	0.34 Grčija
09 izobraževanje	6.37	5.44	0.93	1.17	7.56 Danska	3.04 Grčija
10 socialna varnost	16.53	15.89	0.64	1.04	23.17 Švedska	9.33 Ciper
vsota ekstremnih vrednosti 01-10					68.23	23.15

*vsi izračuni so iz podatkov Evrostata

Slika 1
Deleži izdatkov v BDP po funkcionalnih področjih



Vir podatkov: Eurostat

V Tabeli 1 so v prvem stolpcu povprečni deleži funkcionalnih izdatkov po področjih v razdobju 2002-2008 v Sloveniji, v drugem pa ustrezna povprečja v EU27; sledita razlika in razmerje med deleži v Sloveniji in EU27. V petem so maksimalne, v šestem pa minimalne vrednosti deležev in imena držav, ki imajo takšne maksimalne oziroma minimalne deleže posameznih dejavnosti. V razdobju 2002-2008 je na primer Švedska imela najvišji, Litva pa najnižji delež skupnih javnih izdatkov v BDP. Uprava je relativno največ stala Ciprčane, najmanj pa Irce, obrambi je največ namenila Velika Britanija, najmanj Luksemburg. V zadnji vrstici sta vsoti maksimalnih in minimalnih vrednosti deležev javne porabe v BDP; prvo, 68.23 odstotka BDP, bi dobili, če bi v vseh državah za posamezno dejavnost porabili toliko kot v državi, v kateri zanj porabijo največ, drugo, 23.15 odstotka BDP, pa, če bi v vseh državah porabili toliko, kot v državi, ki za posamezno dejavnost porabi najmanj. Na Sliki 1 je prikazana še dinamika deležev za večja COFOG področja v razdobju 2002-2008.

Tabela 1 kaže, da se deleži izdatkov za posamezne dejavnosti države v Sloveniji le malo razlikujejo od povprečja EU27; Slovenija je tako tudi po COFOG klasifikaciji javnofinančnih izdatkov zelo »evropska« država, saj razlike in razmerja med deleži v Sloveniji in EU27 kažejo, da se struktura javnih izdatkov v Sloveniji le malo razlikuje od povprečne strukture v EU27 (izjema je le stanovanjska dejavnost). Dodati velja še, da so nad EU povprečjem »dobre« dejavnosti: izdatki za izobraževanje, rekreacijo in kulturo, okolje, zdravstvo in socialno varnost, zaostajajo pa »slabe« dejavnosti, to je izdatki za državno upravo, vojsko, javni red in varnost ter delovanju države v gospodarstvu. Tako smo v Sloveniji v razdobju 2002-2008 kar za 17 odstotkov več kot v povprečju EU27 porabili za šolstvo in kulturo, kar 11 odstotkov manj od povprečja EU27 pa so nas stale storitve državnih uradnikov.

Slika 1 z dinamiko deležev skupnih javnih izdatkov, izdatkov za socialno varnost, izobraževanje, zdravstvo, posege v gospodarstvo, in upravo med 2002 in 2008 kaže na veliko stabilnost deležev v opazovanem razdobju.

Deleži javnih izdatkov posameznih sektorjev odražajo vrednost storitev (šolanja, zdravljenja, pokojnine, varnosti), ki naj bi jo državljanom zagotavljali zaposleni v njih. Ti za svoje delo dobijo plače, ki so stroški dela za opravljanje posameznih javnih storitev. Kolikšni so bili v razdobju 2002-2008, kaže Tabela 2.

Tabela 2

Stroški dela za zagotavljanje javnih storitev

	Delež plač v storitvah sektorja		Delež storitev v BDP		Delež plač v BDP	
	Slovenija	EU27	Slovenija	EU27	Slovenija	EU27
	[1]	[2]	[3]	[4]	[1]*[3]	[2]*[4]
Javni sektor	25,08	25,21	44,97	44,11	11,27	11,12
01 uprava	29,09	25,04	5,56	6,22	1,62	1,58
02 obramba	53,85	53,07	1,34	1,46	0,72	0,77
03 javni red in varnost	65,71	70,82	1,76	1,79	1,16	1,27
04 gospodarstvo	11,96	14,72	4,34	4,64	0,52	0,69
05 okolje	12,50	20,63	0,83	0,72	0,10	0,15
06 stanovanjska dejavnost	13,33	15,41	0,61	0,94	0,08	0,14
07 zdravstvo	38,10	30,68	6,29	5,85	2,40	1,79
08 rekreacija in kultura	30,00	29,82	1,34	1,15	0,40	0,34
09 izobraževanje	60,63	62,66	6,37	5,44	3,86	3,41
10 socialna varnost	3,03	6,29	16,53	15,89	0,50	1,00

Vir podatkov: Eurostat

11

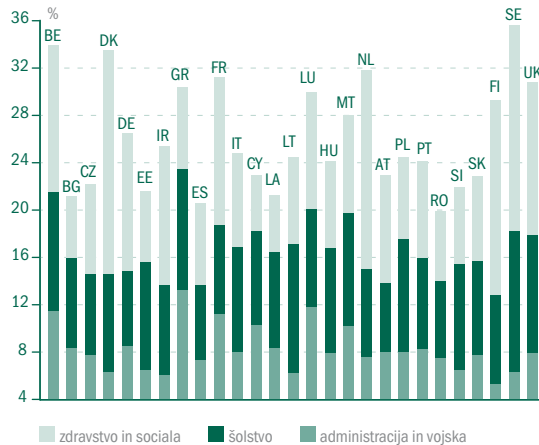
V prvem stolpcu Tabele 2 so deleži stroškov dela po posameznih področjih v Sloveniji, v drugem je povprečje deležev stroškov dela za področja v državah EU27. Sledita deleža javnih storitev področij v Sloveniji in v povprečju EU27 iz Tabele 1 ter produkti deleža stroškov dela na posameznem področju in vrednosti storitev tega področja v BDP, spet za Slovenijo in EU27. To nam kaže, kolikšni so stroški dela za opravljanje posameznih javnih storitev, oziroma koliko stanejo oziroma k BDP prispevajo uradniki, policisti, vojaki, učitelji, zdravniki Najvišji so stroški dela v zagotavljanju javnega reda in varnosti; v Sloveniji 66 odstotkov, v EU 71 odstotkov ter v šolstvu z 61 in 63 odstotki. Sledi obramba s 54 in 56 odstotki. Delež plač v vseh storitvah javnega sektorja je v Sloveniji malone enak kot v EU27, razlike po področjih pa so precejšnje. Precej nadpovprečen je v Sloveniji strošek dela v zdravstvu, saj v Sloveniji znaša 38 odstotkov, v EU pa 31 odstotkov. Relativno najnižji pa je v Sloveniji strošek dela v zagotavljanju socialne varnosti.

Velja opozoriti, da številke o deležih plač ne omogočajo trditve, da so plače na posameznem področju javnih storitev previsoke, v drugem pa prenizke. Visok delež stroškov dela v vrednosti storitev posameznega sektorja lahko pomeni tudi, da je posamezna dejavnost premalo financirana in da finančna sredstva omogočajo le plačila zaposlenim.

Peti stolpec Tabele 2 kaže, da plače za poganjanje javnega sektorja v Sloveniji znašajo 11,27 odstotkov BDP, v EU27 pa 11,12 odstotka. Uradniki za svoje plače »poberejo« 1,62 odstotka BDP, v EU27 pa 1,58; za plače vojakov in policistov dajemo manj kot v EU27, za

plače v zdravstvu precej več; več dajemo tudi za plače v šolstvu in kulturi. Kar pol manj kot v EU27 nas stanejo plače, ki jih dobijo tisti, ki se ukvarjajo s socialnimi transferji in socialno varnostjo.

Slika 2
Deleži zaposlenih v državni administraciji, šolstvu in zdravstvu



12

Kako je z zaposlenostjo v javnem sektorju, kažeta Tabela 3 in Slika 2. Sektorska struktura je tu drugačna in le grobo primerljiva s COFOG klasifikacijo. Skupnemu številu zaposlenih v prvem stolpcu sledijo števila o zaposlenih v treh sektorjih: (1) državna uprava skupaj z vojsko in policijo, (2) izobraževanje ter (3) zdravstvo in socialna varnost, tem pa njihovi deleži v skupni zaposlenosti. Slovenija ima s 6.55 odstotki precej manj zaposlenih v upravi kot EU27, kjer je ta delež 8.48 odstotkov. Še večja je razlika v zdravstvu in socialni varnosti, kjer Slovenija s 6.47 odstotka zaposlenih zaostaja še bolj, saj je delež zaposlenih v zdravstvu in socialni varnosti v EU27 kar 10.46 odstoten. Precej večji kot v EU27 (7.95%) pa je delež zaposlenih v slovenskem izobraževanju (8.49%). V administraciji ima relativno največ zaposlenih Grčija, najmanj Finska, v šolstvu je največ zaposlenih na Švedskem, najmanj v Avstriji, v zdravstvu pa največ na Danskem in najmanj na Ciperu.

Tabela 3

Število in deleži zaposlenih v administraciji, šolstvu in zdravstvu

država	število v 000				delež v odstotkih		
	Skupaj	uprava	šolstvo	zdravstvo	uprava	šolstvo	zdravstvo
EU27	182073	15435	14475	19053	8.48	7.95	10.46
Belgija	3731	430	374	461	11.52	10.03	12.36
Bolgarija	2849	239	216	147	8.39	7.58	5.16
Češka	4125	322	280	312	7.80	6.79	7.56
Danska	2550	163	211	481	6.37	8.29	18.86
Nemčija	33649	2885	2109	3913	8.57	6.27	11.63
Estonija	597	39	54	36	6.57	9.03	5.97
Irska	1749	106	133	204	6.08	7.61	11.67
Grčija	2900	385	297	200	13.29	10.23	6.90
Španija	16760	1238	1056	1150	7.39	6.30	6.86
Francija	22769	2564	1709	2832	11.26	7.51	12.44
Italija	17167	1390	1522	1347	8.09	8.87	7.84
Ciper	301	31	24	14	10.36	7.94	4.65
Latvija	998	84	81	47	8.38	8.10	4.75
Litva	1324	84	144	97	6.30	10.84	7.31
Luksemburg	188	22	15	19	11.90	8.18	9.88
Madžarska	3440	273	307	252	7.92	8.93	7.32
Malta	135	14	13	11	10.19	9.59	8.18
Nizozemska	7349	563	540	1234	7.66	7.35	16.79
Avstrija	3450	275	203	313	7.98	5.90	9.08
Poljska	11666	936	1109	806	8.03	9.51	6.91
Portugalska	3902	324	298	319	8.30	7.64	8.18
Romunija	6197	468	399	363	7.56	6.44	5.86
Slovenija	829	54	74	54	6.55	8.94	6.47
Slovaška	2044	160	161	146	7.82	7.89	7.15
Finska	2178	117	164	358	5.36	7.52	16.42
Švedska	4060	259	483	705	6.38	11.90	17.37
Velika Britanija	25169	2009	2499	3233	7.98	9.93	12.85
maksimum					13.29 Grčija	11.90 Švedska	18.86 Danska
minimum					5.36 Finska	5.90 Avstrija	4.65 Ciper

Vir: Eurostat in lastni izračuni

14

Slovenija je, kot kaže poenostavljen pregled deležev posameznih javnih storitev v BDP, stroškov dela za njihovo zagotavljanje in deležev zaposlenih v javni upravi, zdravstvu in šolstvu, povsem normalna evropska država. To najbrž ne bo prepričalo tistih, ki »vedo«, da je pri nas slej ko prej vse narobe in slabše kot v drugih državah EU27, ter da je javni sektor nujno neučinkovit, privatni pa učinkovit. Vsaj teoretično bi lahko merili tudi učinkovitost javnega sektorja, kar pa ni tokraten cilj. Seveda pri tem ne gre spregledati težav z merjenjem učinkovitosti javnega sektorja, kar ustvarja manjše ali večje pa tudi praktično nerešljive probleme. Učinkovitost socialnih transferov na primer lahko vsaj približno merimo z različnimi merili enakosti v družbi, učinkovitost policije z raziskanostjo kaznivih dejanj, učinkovitost sodišč s hitrostjo sodnih postopkov itd.. Toda ali se učinkovitost parlamenta dobro meri s številom zakonskih sprememb, največkrat nesmiselnih, ali s trajanjem še bolj nesmiselnih parlamentarnih razprav? Se učinkovitost raznih regulatorjev dobro meri s številom pravno morda korektnih, narodnogospodarsko pa škodljivih oziroma celo usodnih odločitev, učinkovitost uradnikov s številom odločb, ki povzročajo nepotrebne težave, in učinkovitost šolskega sistema z malone popolno prehodnostjo učencev in dijakov ter količino podeljenih diplom?

Dodatek⁵

COFOG razčlenjuje izdatke države na 10 področij (označenih z dvomestnimi šiframi od 01 do 10), ki so razčlenjena na oddelke (011 do 109), teh je 69, oddelki pa na pododdelke (0111 do 1190), ki jih je 111.

01 JAVNA UPRAVA: Dejavnosti izvršilnih in zakonodajnih organov ter dejavnosti s področja finančnih in fiskalnih ter zunanjih zadev, Gospodarska pomoč drugim državam, Splošne zadeve, temeljno raziskovalno delo, Raziskave in razvoj na področju javne uprave, Druge dejavnosti javne uprave, Servisiranje javnega dolga Splošni transferji med javnofinančnimi institucijami na različnih ravneh države;

02 OBRAMBA: Vojaška obramba, Civilna zaščita, Vojaško sodelovanje in pomoč drugim državam, Raziskave in razvoj na področju obrambe, Druge dejavnosti na področju obrambe;

03 JAVNI RED IN VARNOST: Policija, Protipožarna varnost, Dejavnost sodišč in drugih pravosodnih organov, Dejavnosti zaporov, Raziskave in razvoj na področju javnega reda in varnosti, Druge dejavnosti s področja javnega reda in varnosti;

04 GOSPODARSKE DEJAVNOSTI: Dejavnosti s področja splošnih gospodarskih zadev ter zadeve, povezane z delom, Kmetijstvo, gozdarstvo, ribištvo in lov, Pridobivanje in distribucija energetskih surovin, Rudarstvo, industrija in gradbeništvo, Promet, Komunikacije, Druge gospodarske dejavnosti, Raziskave in razvoj na področju gospodarskih dejavnosti, Druge dejavnosti s področja gospodarskih zadev;

05 VARSTVO OKOLJA: Zbiranje in ravnanje z odpadki, Ravnanje z odpadno vodo, Zmanjševanje onesnaževanja, Varstvo biološke raznovrstnosti in krajine, Raziskave in razvoj s področja varstva okolja, Druge dejavnosti s področja varstva okolja;

06 STANOVANJSKA DEJAVNOST IN PROSTORSKI RAZVOJ: Stanovanjska dejavnost, Dejavnosti na področju prostorskega načrtovanja in razvoja, Oskrba z vodo, Cestna razsvetljava, Raziskave in razvoj na področju stanovanjske dejavnosti in prostorskega razvoja Druge zadeve s področja stanovanjske dejavnosti in prostorskega razvoja;

07 ZDRAVSTVO: Oskrba z zdravili, drugimi farmacevtskimi izdelki in ortopedskimi pripomočki, Izven-bolnišnične zdravstvene storitve, Bolnišnične zdravstvene storitve, Storitve splošnega zdravstvenega varstva, Raziskave in razvoj na področju zdravstva, Druge dejavnosti na področju zdravstva;

08 REKREACIJA, KULTURA IN DEJAVNOSTI NEPROFITNIH ORGANIZACIJ, DRUŠTEV, ZDRUŽENJ IN DRUGIH INSTITUCIJ: Dejavnosti na področju športa in rekreacije, Kulturne dejavnost, Dejavnosti radia in televizije ter založništva, Dejavnosti neprofitnih organizacij, društev, združenj in drugih ne-profitnih institucij, Raziskave in razvoj na področju športa, kulture in dejavnosti neprofitnih organizacij in institucij, Druge dejavnosti na področju športa, kulture in drugih neprofitnih organizacij in institucij;

09 IZOBRAŽEVANJE: Predšolska vzgoja in osnovnošolsko izobraževanje, Srednješolsko izobraževanje, Višješolsko izobraževanje, Visokošolsko izobraževanje, Izobraževanje, ki ga ni mogoče opredeliti po stopnjah. Podporne storitve pri izobraževanju, Raziskave in razvoj na področju vzgoje in izobraževanja, Druge dejavnosti na področju izobraževanja;

10 SOCIALNA VARNOST: Varstvo obolenih in invalidnih oseb, Pokojninsko varstvo in socialna varnost starejših občanov, Varstvo preživelih družinskih članov, Varstvo otrok in družine, Varstvo brezposelnih oseb, Reševanje stanovanjskih problemov posameznih kategorij prebivalstva, Zagotavljanje socialne varnosti socialno ogroženih in socialno izključenih kategorij prebivalstva, Raziskave in razvoj na področju socialne varnosti, Druge dejavnosti na področju socialne varnosti;