

# ALI JE SKRB DRŽAVE RES OMEJENA LE NA »VAROVANJE ŽIVLJENJA, SVOBODE IN ZASEBNE LASTNINE«?

J. Mencinger

## 1. Kaj počne javni sektor

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, 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 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 Velike Britanije 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 odstotki, in države centralne Evrope s povprečnim deležem med 40 in 50 odstotki; sem sodi tudi Slovenija.

Naloge, ki naj bi jih v državi opravljal javni sektor, razvrščamo v tri skupine: **alokacijsko**, **prerazdelitveno** in **stabilizacijsko**. V prvo sodi zadovoljevanje potreb po javnih dobrinah, s prerazdelitvijo BDP naj bi država zagotavljala pravično delitev dobrin in storitev, s stabilizacijsko pa gospodarsko stabilnost. Mnenja o tem, na katerih področjih naj deluje in kaj naj zagotavlja javni sektor, so deljena, prav tako se razhajajo mnenja o tem, kakšna je pravična delitev v družbi, in o tem, kakšna je vloga države pri zagotavljanju gospodarske stabilnosti. Zato se tudi mnenja o tem, kakšen je pravičen delež javnega sektorja razlikujejo in so tudi pri približno enako razvitih družbah zelo različna; odvisna so predvsem od zgodovinskih okoliščin, ki so oblikovala tudi vrednostne sodbe. Njihov delež je vsaj v EU močno povezan z razvitostjo posameznih članic, spreminja pa se v odvisnosti od gibanj BDP; v razdobjih stagnacije ali recesije se zaradi zmanjšanja BDP delež javnih odhodkov poveča mnogo bolj od deleža javnih prihodkov. Velik in tudi vse večji del prihodkov javnega sektorja, to je prihodkov, ki jih javni sektor oziroma tako imenovana širša država pridobiva z davki ali na druge načine, se prerazdeli v obliki socialnih transferov.

## 2. Javnofinančni odhodki in prihodki

Javni sektor naj bi na trgu nadomeščal privatnega na področjih, na katerih imamo opraviti s tržno neučinkovitostjo. Trg naj bi bil neučinkovit pri zagotavljanju javnih dobrin, če je tržna struktura nekonkurenčna, kadar so poleg neposrednih pomembni še posredni učinki gospodarjenja, kadar gre za nepopolne trge na strani ponudbe ali pomanjkljive informacije na strani povpraševalcev, ali kadar to zahtevajo makroekonomska neravnotežja. Ko govorimo o javnih dobrinah, razlikujemo med čistimi javnimi dobrinami, kot so obramba in javni red, javnimi dobrinami, ki bi jih bilo teoretično sicer mogoče prodajati posameznikom, a je učinek uporabe te dobrine enega posameznika na druge izredno majhen oziroma ga ni, strošek izključevanja pa izredno velik (mestna razsvetljava), ter dobrine, ki bi jih bilo mogoče prodajati kot zasebne dobrine (storitve šolstva in zdravstva), a bi bilo to drago in v nasprotju z oblikovanimi vrednostnimi sodbami v posamezni družbi. Med najpomembnejše razloge za upoštevanje posrednih učinkov sodi onesnaževanje ali črpanje naravnih virov. Pomanjkljive informacije na strani ponudnikov dobrin in storitev (zavarovanje kmetijskih pridelkov ali življenjsko zavarovanje) preprečujejo dobro delovanje teh trgov in zahtevajo posege države. Pomanjkljive informacije so možne tudi na strani povpraševanja; potrošniki na primer ne morejo poznati tehničnih lastnosti izdelkov, ki jih kupujejo.

Tabela 1

### Deleži javnih izdatkov po funkcionalnih področjih v BDP (v odstotkih BDP)

	Slovenija	EU27	razlika	razmerje	maksimum	Minimum
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
javni sektor	44.97	44.11	.86	1.02	54.87 Švedska	33.73 Litva
1 uprava	5.56	6.22	-0.66	0.89	10.0 Ciper	2.91 Irska
2 obramba	1.34	1.46	-0.12	0.92	2.95 UK	0.26 Luksemburg
3 javni red in varnost	1.76	1.79	-0.03	0.98	2.90 Bolgarija	0.93 Danska
4 gospodarstvo	4.34	4.64	-0.30	0.94	7.90 Češka	2.90 UK
5 okolje	0.83	0.72	0.11	1.15	1.43 Malta	0.21 Romunija
6 stanovanjska dejavnost	0.61	0.94	-0.32	0.65	2.39 Ciper	0.14 Italija
7 zdravstvo	6.29	5.85	0.43	1.08	7.77 Francija	3.90 Ciper
8 rekreacija, kultura	1.34	1.15	0.19	1.17	2.16 Estonija	0.34 Grčija
9 izobraževanje	6.37	5.44	0.93	1.17	7.56 Danska	3.4 Grčija
10 socialna varnost	16.53	15.89	0.64	1.04	23.17 Švedska	9.33 Ciper

\*vsi izračuni so iz podatkov Eurostata

V Tabeli 1<sup>1</sup> 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.

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). Slovenija je tako tudi po COFOG klasifikaciji javnofinančnih izdatkov zelo »evropska« država. 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 delovanje 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.

Za naloge, ki jih opravlja javni sektor oziroma širša država potrebuje prihodke; te delimo na davščine in druge prihodke (razne takse, globe, transfere, dividende in dohodke od prodaj premoženja). Daleč najpomembnejši vir prihodkov države so **davščine**, ki se običajno delijo na **posredne davke** (davek na dodano vrednost in trošarina) **neposredne davke**; v EU so to davki na dohodke fizičnih oseb (dohodnina) in davki na dohodke pravnih oseb (davki na dobiček), ter **prispevke** za socialno varnost. Posredni davki povečujejo ceno dobrin in storitev; pravimo, da se prevalijo naprej, neposredni davki pa zmanjšujejo dohodek; pravimo, da se prevalijo nazaj. Za dober davčni sistem velja sistem, ki ne vpliva oziroma malo vpliva na ekonomske odločitve davkoplačevalcev, ki uveljavlja pravičnost, kar pomeni, da vsak prispeva po svojih sposobnostih, ki je administrativno enostaven, ki se prilagaja gospodarskim razmeram in ki je transparenten rezultat političnega odločanja.

V EU so najvišji delež v BDP v letu 2009 skupni davčni prihodki s 47.9 odstotki imeli na Danskem, sledila je Švedska; več kot 40 odstotni delež davčnih prihodkov v BDP so imele še Finska, Avstrija, Belgija, Italija in Francija. Najnižji so bili skupni davčni prihodki v Latviji; nižji od 30 odstotkov pa so bili še na Irskem, v Litvi, v Romuniji, na Slovaškem in v Bolgariji.

Neposredni davki (davki na dohodke in premoženje) so bili s 30 odstotki daleč najvišji na Danskem, najnižji pa na Slovaškem in v Bolgariji; Slovenija je z 8.4 odstotki kar za 3 odstotne točke zaostajala za povprečjem EU27. Prispevki za socialno varnost so bili s 16.6 odstotki najvišji v Franciji, le nekoliko nižji v Nemčiji, ki so ji sledile Češka s 15.4 ter Avstrija in Slovenija s 15 odstotki; Danska je z le 1 odstotkom druga skrajnost. Delodajalci za socialno varnost v večini članic plačujejo precej več kot delojemalci, saj je povprečen delež prvih 6.42 oziroma 7.5 odstotka BDP, povprečen delež drugih

---

<sup>1</sup> Pogled v strukturo storitev javnega sektorja omogoča funkcionalna COFOG (*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 storitve. 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.

pa le 3.47 oziroma 3.9 odstotka BDP. Slovenija je s 7.8 odstotki BDP na vrhu lestvice po deležu, ki ga za socialno varnost plačujejo delojemalci. Po deležu posrednih davkov, to je davkov na proizvodnjo in uvoz (DDV in trošarine), je Slovenija s 14.1 odstotkom presegala povprečje v EU in je bila na osmem mestu, po deležu neposrednih davkov (dohodnina, davek na dohodek) pa je močno zaostajala, saj je bila z 8.4 odstotki na osemnajstem mestu.

Tabela 2  
**Davčni prihodki članic EU v letu 2009**  
 (deleži v BDP)

	davčni prihodki	davki na proizvodnjo	davki na dohodke	prispevki za socialno varnost		
				skupaj	delodajalci	delojemalci
<b>EU27</b>	<b>38.4</b>	<b>12.9</b>	<b>12.3</b>	<b>13.1</b>	<b>7.5</b>	<b>3.9</b>
Belgija	42.9	12.6	15.2	14.4	8.8	4.3
Bolgarija	28.6	15.1	5.6	7.7	4.6	2.6
Češka	34.2	11.4	7.4	15.4	9.7	3.1
Danska	47.9	16.9	30.0	1.0	0.0	1.0
Nemčija	39.7	12.7	10.8	16.0	6.7	6.3
Irska	28.0	11.3	10.7	5.8	3.3	2.3
Grčija	30.1	11.2	8.3	10.4	4.7	3.8
Španija	30.2	8.7	9.6	12.4	8.7	1.9
Francija	41.4	14.9	9.8	16.6	11.2	4.1
Italija	42.9	13.6	14.6	13.9	9.5	2.6
Ciper	34.9	15.1	11.2	8.6	5.9	2.4
Latvija	26.4	10.7	7.2	8.5	6.2	2.3
Litva	29.0	11.4	6.0	11.7	8.6	2.6
Luksemburg	37.0	11.7	13.9	11.2	4.8	5.1
Madžarska	39.2	16.3	9.8	13.0	9.1	3.2
Malta	33.9	13.9	13.6	6.0	2.7	2.7
Nizozemska	37.8	11.9	11.8	13.8	4.9	5.9
Avstrija	42.6	14.7	12.8	15.0	7.0	6.2
Poljska	31.6	12.8	7.4	11.3	4.6	4.2
Portugalska	30.8	12.7	9.1	9.0	5.0	3.6
Romunija	26.9	10.8	6.5	9.6	6.0	3.3
<b>Slovenija</b>	<b>37.3</b>	<b>14.1</b>	<b>8.4</b>	<b>15.0</b>	<b>5.8</b>	<b>7.8</b>
Slovaška	28.5	10.3	5.5	12.7	6.9	3.0
Finska	43.0	13.5	16.2	13.0	9.5	2.5
Švedska	47.0	18.8	19.7	8.5	8.2	0.1
V. Britanija	35.7	11.7	15.7	7.9	4.5	3.2

Vir: Eurostat, lastni izračuni

### 3. Neravnotežja

V gospodarstvu neprestano nastajajo neravnotežja med ponudbo in povpraševanjem na posameznih trgih; posledice takšnih neravnotežij so manjša učinkovitost gospodarstva in s tem tudi nižja življenjska raven od tiste, ki bi jo sicer omogočali proizvodni faktorji, ki jih posamezno gospodarstvo ima. Neravnotežja na trgu produktov se običajno kažejo kot **inflacija ali deflacija**, neravnotežja na trgu dela kot **brezposelnost**, neravnotežja v gospodarskih odnosih z drugimi gospodarstvi pa kot **primanjkljaj na tekočem računu**. Tem običajno dodajamo še notranje neravnotežje, ki nastaja zaradi razlik med prihodki in odhodki javnega sektorja, kar se kaže kot **javnofinančni primanjkljaj in javni dolg**. Neravnotežja na posameznem trgu neposredno ali posredno vplivajo tudi na neravnotežja na drugih trgih; medsebojni vplivi niso enoznačni; odvisni so od značilnosti posameznega gospodarstva in od stanja v gospodarstvu. Pomen posameznega neravnotežja se spreminja, na neravnotežje na trgu produktov, ki ga odraža inflacija, smo malone pozabili, neravnotežje na trgu dela, ki se kaže v brezposelnosti, je in bo ostalo največji problem sodobnih družb, velika zunanja neravnotežja, ki se kažejo v primanjkljajih na tekočih računih, prikrivajo tokovi kapitala, notranje neravnotežje, ki se kaže v javnofinančnem primanjkljaju in javnem dolgu pa je v ospredju pozornosti posameznih držav in EU.

Ideje o tem kako se reševati iz zdajšnje javnofinančne krize, se neprestano spreminjajo; očitno politični voditelji ne vedo, kaj sploh počno in še manj, kaj naj naredo, zato tavajo od »rešitve« k »rešitvi«. Med takšne sodi tudi fiskalni pakt, s katerim naj bi poenotili fiskalno politiko članic EU »Zlato pravilo«, ki vsiljuje »pravo« fiskalno politiko v različna gospodarska stanja, odpravlja že doslej omejeno fiskalno samostojnost članic EU. Ob tem pa so razlike med velikostjo proračunskega primanjkljaja in javnega dolga članic EU velike; proračunski saldo v letu 2010 sega od presežka v Estoniji in na Švedskem do 31.3 odstotnega primanjkljaj na Irskem, javni dolg pa od 6.7 odstotkov v Estoniji do 144.9 odstotkov v Grčiji. Še bolj se razlikujejo zgodbe o nastanku in velikem povečevanju javnega dolga: tako je javni dolg v ustanovnih članicah Belgiji in Italiji že ob nastanka evro območja presegel 100 odstotkov BDP, a vse do krize ni povzročal preglavic; »zgodna« Irska je do krize imela malone izravnani proračun in javni dolg v višini 25 odstotkov.

Javnofinančni primanjkljaji so normalna sestavina tržnega gospodarstva, tako kot je to inflacija ali brezposelnost. Nastajajo zaradi nihanj v gospodarski aktivnosti; kadar je ta šibka, je primanjkljaj velik, kadar je krepka, pa je majhen ali pa ga ni. Razlog je enostaven; ko se gospodarstvo krči, se krčijo tudi javni prihodki, potrebe po socialnih transferih pa se povečajo. Ko gospodarstvo cveti, je obratno. Gre za izmerljivo »ekonomsko zakonitost«, ki je ne gre stiskati v birokratske okvire; to povzroča škodo.

Tokratni javnofinančni primanjkljaji naj bi presegli »normalne« okvire. Res so jih, a tudi padec gospodarske aktivnosti jih je. Vendar veliki primanjkljaji in javni dolgovi niso le posledica nihanj gospodarske aktivnosti vzrok ampak so v še večji meri posledica finančne krize. Morda je le v Grčiji za velik javni dolg mogoče okriviti zapravljalnost države, ki so jo voljno financirale tuje banke, v drugih članicah EU pa je rast primanjkljajev in javnega dolga posledica reševanja bank, s katerim so države preprečile gospodarsko in socialno katastrofo, do katere bi prišlo, če ne bi posegle v delovanje »nevidne roke« na finančnih trgih. S temi posegi so postale razpoznavni dolžniki, ki jim zdaj ravnanja diktirajo »nerazpoznavni?« upniki – finančni trgi.

Najbrž ni naključje, da po večini makroekonomskih kazalnikov uspešnosti (rast, brezposelnost, inflacija, primanjkljaj, javni dolg) evro območje EU zaostaja za ne-evro območjem EU. Evro, v dobrih časih velik dosežek, se je v slabih časih spremenil v breme, oziroma v nekaj, kar je treba reševati.

Reševali naj bi ga s fiskalnim paktom. S tem pa se bodo nesimetričnim udarom denarne politike pridružili še nesimetrični udari fiskalne. Finančna strogost, ukrojena po meri ene države in vsiljena drugim, je v času, ko vsi potrebujejo povečanje povpraševanja, nerazumno početje.

Reševanje problemov, ki so nastali drugje, z varčevanjem oziroma krčenjem javnega sektorja, bi bilo celo sprejemljivo, če bi probleme tako v resnici rešili. A jih ne. Povečujemo jih. Javni sektor od zasebnega ne pobira le davkov, da jih nato država zapravi. Država in njeni uslužbenci ustvarjajo tudi povpraševanje po produktih in storitvah privatnega sektorja; če se povpraševanje zmanjša, se zmanjša tudi njegova aktivnost, brezposelnost se ne poveča le za število odpuščenih javnih uslužbencev, med brezposelne pridejo tudi tisti, ko so imeli delo, ker so državi ali javnim uslužbencem prodajali svoje produkte. Nič drugače ni z obratno smerjo, tudi javni sektor privatnemu nudi dobrine in storitve, ki se le plačujejo drugače – z davki. Tudi otroci zaposlenih v privatnem sektorju hodijo v vrtce in šole, vsi pa k zdravnikom in vse se vozijo po javnih cestah? Zakaj je izravna proračun, ki naj bi bil cilj zlatega pravila, pro-cikličen, smo že povedali. Tudi javnega dolga, ki ga merimo kot delež BDP, ne zmanjšuje. Kolikšen je, določata števec in imenovalec, kako se spreminja, pa obrestna mera in gospodarska rast ter razlika med tekočimi prihodki in odhodki – primarni primanjkljaj. Slednji je pri zdajšnji zadolženosti malo pomemben, višino dolga določata predvsem obrestna mera in gospodarska rast, ki jo z varčevanjem zmanjšujemo, kar zmanjšuje imenovalec in povečuje javni dolg.