

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

Diplomsko delo

**VPLIV FINANČNE KRIZE NA
JAVNOFINANČNE IZDATKE REPUBLIKE
SLOVENIJE IN PRIMERJAVA Z DRŽAVAMI
EU IN EFTA**

Lojze Kozole

Ljubljana, september 2013

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO

DIPLOMSKO DELO

**VPLIV FINANČNE KRIZE NA JAVNOFINANČNE IZDATKE
REPUBLIKE SLOVENIJE IN PRIMERJAVA Z DRŽAVAMI EU IN
EFTA**

Kandidat: Lojze Kozole
Vpisna številka: 04055302
Študijski program: univerzitetni študijski program Uprava prva stopnja
Mentor: izr. prof. dr. Aleksander Aristovnik

Ljubljana, september 2013

IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA

Podpisan Lojze Kozole, študent univerzitetnega študijskega programa Uprava prva stopnja, z vpisno številko 04035502, sem avtor diplomskega dela z naslovom: VPLIV FINANČNE KRIZE NA JAVNOFINANČNE IZDATKE REPUBLIKE SLOVENIJE IN PRIMERJAVA Z DRŽAVAMI EU IN EFTA

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je priloženo delo izključno rezultat mojega lastnega raziskovalnega dela;
- sem poskrbela, da so dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oz. citirana v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem poskrbela, da so vsa dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric navedena v seznamu virov, ki je sestavni element predloženega dela in je zapisan v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem pridobila vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti prenesena v predloženo delo, in sem to tudi jasno zapisala v predloženem delu;
- se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del, bodisi v obliki citata bodisi v obliki skoraj dobesednega parafraziranja bodisi v Grafkonični obliki, s katerimi so tuje misli oz. ideje predstavljene kot moje lastne – kaznivo po zakonu (Zakon o avtorstvu in sorodnih pravicah, Uradni list RS, št. 21/95), kršitev pa se sankcionira tudi z ukrepi po pravilih Univerze v Ljubljani in Fakultete za upravo;
- se zavedam posledic, ki jih dokazano plagiatorstvo lahko predstavlja za predloženo delo in za moj status na Fakulteti za upravo;
- je elektronska oblika identična s tiskano obliko diplomskega dela ter soglašam z objavo dela v zbirki »Dela FU«.

Diplomsko delo je lektoriral/a: Bojana Samarin, prof.

Ljubljana, 18. 9. 2013

Podpis avtorja:

POVZETEK

Namen diplomskega dela je analiza gibanja izdatkov Republike Slovenije v kriznem obdobju v letih 2008–2011 in pred njim, in s tem ugotoviti, za koliko in v katerih kategorijah se je povečala potreba po državni intervenciji v obliki javne potrošnje z nastopom krize. Drugi namen diplomskega dela oziroma cilj je prikaz in analiza izdatkov držav Evropske unije in EFTA v istem obdobju in s tem primerjava ter prikaz razlik v javni potrošnji med državami. Cilj diplomskega dela je analiza in prikaz spopadanja RS in drugih evropskih držav s krizo skozi javno potrošnjo.

Tema obravnava vpliv svetovne finančne krize na javno finančne izdatke tako doma kot med državami Evropske unije in EFTA ter gibanje javne potrošnje Republike Slovenije in posledično na rast zadolževanja v obdobju pred nastopom finančne krize in po njej. Gre za opazovano obdobje (2002–2010) pred nastopom krize, zaznamovano z visokimi gospodarskimi rastmi, in za obdobje po letu 2008, ko je nastopila svetovna finančna kriza, ter skozi obdobje začetka tako imenovane dolžniške krize evropskih držav v letu 2009 ter do vključno nazadnje dostopnih podatkov v letih 2010/2011.

Ključne besede: finančna kriza, gospodarska kriza, javnofinančni izdatki, zadolževanje, EU, EFTA, Slovenija

SUMMARY

EFFECT OF FINANCIAL CRISIS ON PUBLIC EXPENDITURE OF THE REPUBLIC OF SLOVENIA AND THE COMPARISON WITH EU AND EFTA STATES

This work covers the transition of global financial and economic crisis to the debt crisis of the European Union member states and the effect of global financial crisis on public expenditure of Republic Of Slovenia with the comparison with EU member states and EFTA states. Work consists of analysis of the public expenditure and debt of Republic of Slovenia of crisis period for the years 2008 – 2011 in comparison with the years before.

Secondly, analysis of public expenditure of EU and EFTA states for the same period and comparison with the Republic Of Slovenia with the purpose to demonstrate different ways of effect of global financial and economic crisis on different EU and EFTA member states with their different ways of tackling the effects of crisis with the comparison of Republic Of Slovenia.

Key words: Global financial and economic crisis, Debt crisis of EU member states, public expenditure, EU, EFTA, Slovenia.

KAZALO

IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA.....	III
POVZETEK.....	V
SUMMARY.....	VI
KAZALO.....	VII
KAZALO PONAZORITEV.....	VIII
SEZNAM TUJIH IZRAZOV.....	XII
1 UVOD.....	1
2 FINANČNA IN GOSPODARSKA KRIZA 2008/2009.....	4
2.1 VZROKI.....	4
2.2 LISTINJENJE KOT VERIGA IN IGRA DOLGA.....	5
2.3 OMEJITEV PRAVIL ZA FINANČNE AKTERJE IN POVEČANO TVEGANJE.....	7
2.4 POSLEDICE.....	9
2.5 UKREPI.....	10
3 VPLIV FINANČNE KRIZE NA JAVNOFINANČNE IZDATKE REPUBLIKE SLOVENIJE.....	13
3.1 CELOTNI IZDATKI SEKTORJA DRŽAVA RS.....	14
3.2 IZDATKI PO FUKCIONALNIH KATEGORIJAH (COFOG).....	16
3.3 IZDATKI PO EKONOMSKIH KATEGORIJAH ESR.....	22
3.4 VPLIV ZADOLŽEVANJA NA IZDATKE KOT POSLEDICA KRIZE.....	24
3.5 UKREPI: INVESTICIJE IN KRČENJE IZDATKOV.....	27
4 VPLIV FINANČNE KRIZE NA JAVNOFINANČNE IZDATKE DRŽAV EU IN EFTA.....	29
4.1 IZDATKI NA RAVNI EU.....	29
4.1.1 IZDATKI PO EKONOMSKIH KATEGORIJAH ESR.....	31
4.1.2 IZDATKI PO FUNKCIJAH COFOG 2009.....	32
4.2 CELOTNI IZDATKI.....	33
4.3 IZDATKI ZA SOCIALNO VARSTVO.....	34
4.3.1 IZDATKI ZA STAROST.....	35
4.3.2 IZDATKI ZA DRUŽINSKO POLITIKO.....	35
4.4 IZDATKI ZA ZDRAVSTVO.....	36
4.5 IZDATKI ZA IZOBRAŽEVANJE.....	36
4.6 IZDATKI ZA GOSPODARSKE DEJAVNOSTI.....	38
4.7 IZDATKI ZA JAVNO UPRAVO.....	40
5 PRIMERJAVA SPREMEMBE STRUKTURE IZDATKOV V SLOVENIJI IN EU/EFTA.....	41
5.1 PRIMERJAVA PO COFOG KATEGORIJAH.....	41
5.2 PRIMERJAVA PO EKONOMSKIH KATEGORIJAH.....	44
6 ZAKLJUČEK.....	47
LITERATURA IN VIRI.....	50

KAZALO PONAZORITEV

KAZALO GRAFKONIKONOV

Grafkonikon 1: Gibanje BDP v Sloveniji 2000–2011	13
Grafkon 2: : Izdatki sektorja država po funkcijah COFOG v letu 2010 v mio eur in kot deleži	18
Grafkon 3: Gibanje izdatkov sektorja država RS po funkcionalnih kategorijah za opazovano obdobje 2002–2010 kot delež BDP	22
Grafkon 4: Prikaz izdatkov po ekonomskih kategorijah ESR sektorja država RS v letu 2012 v mio EUR.....	23
Grafkon 5: Prikaz rasti dolga Republike Slovenije v obdobju 2002–2012 v milijonih EUR	25
Grafkon 6: Gibanje dolga RS kot % BDP za obdobje 2002–2011	25
Grafkon 7: Gibanje Izdatkov sektorja države EU-27 in EO-17 kot odstotek BDP, 1999–2010	30
Grafkon 8: Sestava celotnih državnih izdatkov EU po ekonomskih kategorijah (2009)	31
Grafkon 9: Rast izdatkov sektorja države po funkcijah EU glede na BDP (povprečje 2005–2008 in letom 2009).....	32
Grafkon 10: Rast celotnih izdatkov kot delež BDP Sektorja država EU/EFTA v obdobju 2009–2011	43
Grafkon 11: Gibanje rasti izdatkov za socialna nadomestila v denarju in naravi za obdobje 2006–2012 RS, EU in EUR območja (sprememba v % glede na prejšnje leto).....	46

KAZALO SLIK

Slika 1: Kritična rast ameriških drugorazrednih hipotek 2004–2006.....	6
Slika 2: Mediana in povprečje prodajnih cen novogradenj v ZDA 1963–2009	9
Slika 3: Rast BDP v svetu 2009	10
Slika 4: Celotni javno finančni prihodki in odhodki v letu 2010 po državah glede na BDP	29
Slika 5: Delež izdatkov držav po podsektorjih	30

KAZALO TABEL

Tabela 1: Statistika nezaposlenosti v obdobju Velike depresije v ZDA.....	11
Tabela 2: BDP ZDA 1929–1941 v mio dolarjih	12
Tabela 3: Grafkon in tabela gibanja izdatkov in prihodkov sektorja država kot delež BDP	15
Tabela 4: Celotni izdatki sektorja država v mio. EUR 2002–2010	16
Tabela 5: Izdatki sektorja država po namenu po letih za obdobje 2002–2011.....	16
Tabela 6: Izdatki sektorja država po namenu po letih za obdobje 2002–2011.....	21
Tabela 7: Sredstva za zaposlene in socialna nadomestila v denarju in naravi kot delež BDP	23
Tabela 8: Dolg države Republike Slovenije po metodologiji presežnega primanjkljaja in dolga ESA v milijonih EUR	24
Tabela 10: Dolg pravnih oseb javnega prava iz 87. člena ZJF 2002–2010.....	26
Tabela 11: Celotni izdatki po državah EU in EFTA kot % BDP v obdobju 2007–2011.....	33
Tabela 12: Izdatki za socialno zaščito kot % BDP v obdobju 2006–2010 in v milijonih EUR v letu 2010	35
Tabela 13: Izdatki za zdravstvo kot % BDP v letih 2006–2010 in v mio. EUR v letu 2010	36
Tabela 14: Izdatki za izobraževanje kot % BDP v obdobju 2006–2010 in v milijonih EUR za leto 2010.....	37
Tabela 15: Izdatki za gospodarske dejavnosti kot % BDP za obdobje 2006–2010 in v milijonih EUR za leto 2010.....	38
Tabela 16: Izdatki za javno upravo kot % BDP za obdobje 2006–2010 in v milijonih EUR za leto 2010.....	40
Tabela 17: Celotni izdatki po državah EU in EFTA kot % BDP v obdobju 2007–2011.....	41
Tabela 18: Rast BDP po državah v obdobju 2007–2011.....	42
Tabela 19: Izdatki za sredstva za zaposlene v mio. EUR za Slovenijo, EU in EUR območje in njihova rast za obdobje 2006–2012	44

SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC

ARM – Adjustable Rate Mortgages
AT – Avstrija
BDP – Bruto Domači Proizvod
BE – Belgija
BG – Bolgarija
CH – Švica
COFOG - Classification of the Functions of Government
CY – Ciper
CZ – Češka Republika
DE – Nemčija
DK – Danska
EA – Euro Area
EE – Estonija
EFTA – European Free Trade Association
EL – Grčija
EMU – Evropska Monetarna Unija
EO – Euro Območje
ESA – European System of Accounts
ESR - Evropski Sistem Računov
EU – Evropska Unija
EUR – Euro
FDR - Franklin Delano Roosevelt
FI – Finska
FR – Francija
RS – Republika Slovenija
GDP – Gross Domestic Product
GSA – Government Sponsored Agency
HU – Madžarska
IE – Irska
IT – Italija
IS – Islandija
KAD – Kapitalska Družba
LT - Litva
LU – Luksemburg
LV – Latvija
MBS – Mortgage Backed Securities
MT – Malta
NL – Nizozemska
NO – Norveška
PL – Poljska
PT – Portugalska
RO – Romunija

SE – Švedska
SEC – Securities and Exchange Commission
SI – Slovenija
SK – Slovaška
SOD – Slovenska Odškodninska Družba
SPM – Sub-Prime Mortgages
UK – Združeno Kraljestvo
UMAR – Urad za makroekonomske analize in razvoj
ZDA – Združene Države Amerike
ZJF – Zakon o Javnih Financah

SEZNAM TUJIH IZRAZOV

Adjustable Rate Mortgages – Hipoteke z variabilno obrestno mero

Classification of the Functions of Government – Klasifikacija funkcij države

European Free Trade Association – Evropsko združenje za prosto trgovino

Government Sponsored Agency – Agencija pod sponzorstvom države (kritjem države, lahko tudi privatna)

Gross Domestic Product – Bruto domači proizvod

Mortgage Backed Securities – Finančni derivati (vrednostnimi papirji) sestavljeni iz večjega števila deležev hipotek

Securities and Exchange Commission – Komisija za nadzor nad trgovanjem z vrednostnimi papirji v ZDA

Too big to fail – preveliki, da bi propadli

Treasury secretary of USA – Finančni minister ZDA

1 UVOD

Svetovna finančna kriza je povzročila upad svetovne gospodarske aktivnosti. To ima negativen učinek na javne finance vseh držav v Evropi. Mnoge evropske države so se začele spopadati s primanjkljajem priliva denarja v njihove državne proračune ob vedno večjih izdatkih zaradi povečanja potrebe po socialnih transferjih. Tako se je svetovna finančna kriza na evropskih tleh odrazila v dolžniški krizi evropskih držav, še posebej pri tako imenovanih perifernih državah, katerih gospodarstva so nizko konkurenčna in nizko diferencirana, torej gospodarstva, ki so preveč vezana na določene segmente gospodarstva, katerih produkti in storitve ob zmanjšani ali negativni rasti gospodarstva utrpijo znaten padec ali celo zastoj v prodaji. To so segmenti gospodarstva, kot je gradbeništvo, ter segmenti gospodarstva z nizko dodano vrednostjo. Bančni sektor nekaterih držav je utrpel velike izgube oziroma še vedno vsebuje tako imenovana toksična posojila, ki so bila namenjena omenjenim segmentom gospodarstva pred krizo, ko je bilo na voljo veliko poceni denarja. Tako se je pri teh bankah pojavila potreba po dokapitalizaciji z državno in mednarodno pomočjo v obliki finančnih injekcij, še posebej v državah, vezanih na evro. Danes se na evropskih tleh, finančni pomoči navkljub, kaže kriza zaupanja na vseh ravneh. Mnoge banke, ki vsebujejo toksična posojila ali so določene deleže dolgov že odpisale, se spopadajo še z odtokom depozitov prebivalstva na druge, bolj zanesljive banke, kar jim povzroča likvidnostne težave in kliče po novih finančnih injekcijah s strani mednarodnih oziroma evropskih finančnih institucij v izogib padca vrednosti evra v primerjavi z drugimi valutami. Takšne negotovosti, ki povzročajo nezaupanje, onemogočajo investicije svetovnih finančnih vlagateljev in so recept za depresijo. Potem je tu še problem nizke konkurenčnosti gospodarstev mnogih evropskih tako imenovanih perifernih držav, katerih produkti zaradi prenizkih vložkov v znanost in razvoj v zadnjih desetletjih niso konkurenčni na svetovnem trgu. Gospodarstva teh držav so zaradi posledično nižje cene delovne sile prisiljena proizvajati le polprodukte za druga, bolj konkurenčna gospodarstva, in so tako izpostavljeni večjemu tveganju izgube prihodka ob zmanjšani svetovni gospodarski aktivnosti, saj se proizvodnje in naročila bolj razvitih gospodarstev v takih okoliščinah selijo v ekonomsko ugodnejša okolja.

Vse navedeno ima velike posledice na javno finančne izdatke evropskih držav, saj se ob nastopu krize, zmanjšanju naročil v gospodarstvu, izgubi delovnih mest, zapiranju podjetij ali celo propadanju sektorjev gospodarstva v državah pojavijo večje potrebe po socialnih izdatkih in državnih pomočeh oziroma stimulacijah gospodarstvu. Vendar morajo države skozi čas v izogib dražjemu zadolževanju na mednarodnih finančnih trgih in v izogib najbolj črnemu scenariju nezmožnosti odplačila dolga svoje izdatke držati na povodcu in spodbuditi investicije v gospodarstvo, seveda pri sektorjih, ki bodo periodično skozi dolgoročno časovna obdobja proizvajali proizvode in storitve z visoko dodano vrednostjo. Ključnega pomena je, da vodstvo države sklepa trgovinske sporazume z državami, ki imajo trenutno visoko gospodarsko rast ter posledično potencialno veliko notranje povpraševanje, ter tako vzpostavlja trgovinske ugodnosti s temi državami, kar daje domačim podjetjem prednost pri uvozu v dano državo ter tako omogoči devizni pritok v

lastno ekonomijo. S tem se zažene notranja ekonomija, kar zmanjša nezaposlenost, to pa ima seveda pozitivne proračunske učinke, saj na eni strani poveča prilive v državni proračun in na drugi zmanjša izdatke državnega proračuna zaradi skrčene potrebe po socialnih transferjih.

Vsekakor mora vsaka država, ki ima zaradi preteklih ravnanj in neugodnih svetovnih razmer velike proračunske primanjkljaje urgirati na obeh koncih, tako pri prihodkih kakor pri izdatkih. Tako mora država večati svoje prihodke in krčiti svoje izdatke. Vendar ima pretirano ravnanje tako na prihodkovni strani kakor na strani izdatkov države lahko negativne posledice. Še posebej pretirano, nenadno in previsoko krčenje izdatkov ter pretirano krčenje na nepravilnih mestih ima lahko za celotno ekonomijo države izjemno negativne ekonomske in politične posledice in lahko pripelje do stagnacije državne ekonomije, če ne celo do ohromitve delovanja tako javnih kakor zasebnih ekonomskih subjektov v državi, kar pomeni depresijo. Ob tem je pomembno zavedanje, da je vsak posameznik ekonomski subjekt. Namen diplomskega dela je analiza gibanja izdatkov RS v kriznem obdobju v letih 2008–2011 in pred njim, in s tem ugotoviti, za koliko se je povečala potreba po državni intervenciji v obliki javne potrošnje z nastopom krize. Drugi namen diplomskega dela oziroma cilj sta prikaz in analiza izdatkov držav EU in EFTA v istem obdobju, in s tem primerjava z RS ter prikaz razlik v javni potrošnji med državami. Torej je cilj diplomskega dela analiza in s tem prikaz spopadanja RS in drugih evropskih držav z krizo skozi javno potrošnjo.

Moja hipoteza je, da je spodbujanje investicij s strani države bodisi v obliki zmernih finančnih injekcij bodisi v obliki poroštev ali v obliki davčnih ugodnosti za konkretne, namenske, raziskovalno razvojne, izvozne in tržno usmerjene projekte ob ustreznem nadzoru učinkovitejše v obdobju negativne gospodarske rasti in ima dolgoročno boljše učinke na javne izdatke in zadolževanje, kakor izključno večno neuspešno konsolidiranje javnih financ in saniranje negativnih bilanc bančnega sektorja, ki so nastale kot posledica pridobivanja poceni denarja ter posledično pretiranega in nepremišljenega kreditiranja ter s tem prevzemanja prevelikih tveganj, ki jih banke kljub še tako poceni razpoložljivemu denarju in še tako veliki gospodarski rasti nikoli ne bi smele prevzeti. Z drugimi besedami, hipoteza je, da ko finančni sektor ne opravlja svoje funkcije pravilno in učinkovito in banke ne alocirajo sredstev na pravi in učinkovit način, ko ne kreditirajo ustvarjalnosti in razvoja, in ko ne kreditirajo pogojev, ki bi omogočali ustvarjalnost in razvoj, ki sta glavna dejavnika za ustvarjanje konkurenčnosti in s tem učinkovitosti, mora to storiti država, če želi imeti kadarkoli konsolidirane javne finance in si jih ne izposoja. Načelo je »sposojaj ali konkuriraj«.

Hipoteza pravi, da čeprav mora država vedno in ne samo v kriznih časih paziti na višino svojih izdatkov, torej mora konstantno stremeti k njihovemu krčenju in s tem k večji učinkovitosti, teh ravno v kriznih časih ne sme preneglo in na nepravilnih mestih krčiti, ampak mora ob smotrnem in postopnem krčenju izdatkov narediti analizo svojih realnih rezerv v naravi in analizo svojih osnovnih potreb, torej osnovnih potreb prebivalstva, ter na podlagi opravljenih analiz vzpostaviti projekte, katere financira. To so projekti, ki se črpajo iz realnih rezerv v naravi in znanja ter imajo za posledico dolgoročno zadovoljitev

osnovnih potreb prebivalstva in povrnitev začetne investicije, saj izkušnje iz zgodovine kažejo, da ima zgolj varčevanje ter močno krčenje javnih izdatkov v kriznih časih za posledico nastanek ali poglobitev že obstoječe depresije, saj prebivalstvu vzame še tista zadnja preostala orodja za samouresničevanje, kar povzroča splošno in ekonomsko apatijo, ki je glavni sovražnik zdrave ekonomije.

Pri delu gre za analizo javne potrošnje RS in primerjavo z državami članicami EU in EFTA po mednarodni funkcionalni klasifikaciji – Classification of Functions of Government (COFOG), saj funkcionalna klasifikacija nevtralizira institucionalne spremembe v državi in omogoča primerljivost funkcionalnih odhodkov med posameznimi obdobji.

Funkcionalna klasifikacija je primerno orodje tudi za primerjave javno finančnih odhodkov med državami, saj nevtralizira razlike v institucionalni organiziranosti med državami in razlike v delitvi nalog med posameznimi institucionalnimi enotami države. Funkcionalna klasifikacija je pomembna tudi za analizo alokacije sredstev med posameznimi sektorji.

Tema naloge torej obravnava vpliv svetovne finančne krize na javno finančne izdatke tako doma kot med državami Evropske unije (EU) in EFTA. Delo je razdeljeno na štiri dele. Prvi del diplomskega dela razloži in obravnava nastanek svetovne finančne in gospodarske krize v Združenih državah Amerike (ZDA) in njen prenos na javnofinančno krizo evropskih držav.

Drugi del diplomskega dela obravnava stanje oziroma gibanje javne potrošnje Republike Slovenije (RS) in posledično rast zadolževanja v obdobju pred nastopom finančne krize in po njem. Gre za opazovano obdobje (2002–2010) pred nastopom krize, zaznamovano z visokimi gospodarskimi rastmi (posledica kreditiranja), in za obdobje po letu 2008, ko je nastopila svetovna finančna kriza, ter skozi obdobje začetka tako imenovane dolžniške krize evropskih držav v letu 2009 ter do vključno nazadnje dostopnih podatkov v letih 2010/2011.

Tretji del diplomskega dela obravnava stanje oziroma gibanje javne potrošnje ter gibanje gospodarske rasti na ravni EU, EUR območja (EO) in držav članic EFTA kot celote in posamezno.

Četrty del diplomskega dela je primerjava javne potrošnje v med državami članicami EU in RS v obdobju 2007–2012.

2 FINANČNA IN GOSPODARSKA KRIZA 2008/2009

2.1 VZROKI

Vzrok finančne krize, ki je s pokom nepremičninskega in hipotekarnega balona nastala v ZDA leta 2008, je v znamenju dolga pred nastopom krize v času splošne svetovne gospodarske rasti. Ključni dejavniki so pohlep akterjev v sami verigi dolga, ki so se posledično ob omejitvi pravil in deregulaciji za največje investitorje spustili v izjemna in skrajno pretirana tveganja v izjemno konkurenčnem okolju. Sledita deregulacija bančnega sektorja v letih pred nastopom krize in javna kampanja in vzpodbuda takratne ameriške administracije Georga W. Busha javnosti za nakup lastnega doma z javnimi nastopi¹ in sprejetjem ustrezne zakonodaje², ki je vzpodbujala najemanje hipotek pri revnih družinah. Visoka konkurenca in pohlep na ameriškem hipotekarnem trgu med GSA-ji (Freddie Mac in Fannie Mae)³ in drugimi privatnimi ponudniki hipotek, in s tem lahka dostopnost do kreditov, še posebej v letih 2004–2007, ki je mejila na vsiljevanje najema kreditov potencialno kreditno nesposobnemu delu prebivalstva skozi subprime mortgages⁴ (SPM) in adjustable rate mortgages⁵ (ARM), je povzročilo zaslepljeno in tvegano najemanje hipotek prebivalstva in s tem rast cen domov na ameriškem nepremičninskem trgu ter posledično privabilo tuje finančne institucije in druge investitorje iz celega sveta, da so skozi finančne sporazume oziroma pogodbe, imenovane mortgage-backed securities⁶ (MBS), ki so bile ocenjene s strani rating agencij kot vrednostni papirji z minimalnim tveganjem (AAA), s sposojenim denarjem kupovali in investirali v ameriški nepremičninski sektor, kar je še dodatno napihnilo cene domov na ameriškem trgu nepremičnin. Ko revni

¹ "We can put light where there's darkness, and hope where there's despondency in this country. And part of it is working together as a nation to encourage folks to own their own home." (»Posvetimo lahko tam, kjer je tema, in damo upanje tam, kjer vlada obup v tej državi. Del tega je, da delamo skupaj kot narod, da se opogumi ljudi, da si lastijo svoj dom«) President George W. Bush, Oct. 15, 2002

² Referenca na zakon American Dream Downpayment Assistance Act (Zakon ameriški sen – Pomoč pri plačilu stroškov hipoteke), ki ga je George Bush podpisal leta 2003, ki naj bi pomagal 40.000 družinam letno, s tem da se jim z javnim denarjem pokrije stroške najema hipoteke. Program je trajal v obdobju 2003–2008 (HUD, 2013).

³ Government sponsored agency (Agencija pod sponzorstvom države) Freddie Mac in Fannie Mae sta privatni agenciji z javnim poroštvom, ki sta bili ustanovljeni z namenom razširitve sekundarnega trga hipotek, skozi sekjurizacijo hipotek z ustvarjanjem mortgage-back securities MBS. Ti agenciji kupujeta hipoteke na sekundarnem trgu, jih dajeta v skupne bazene in jih pretvorita v MBS, ki jih prodajata na odprtem trgu. Sekundarni trg hipotek poveča ponudbo denarja na voljo za hipotekarna posojila in tako poveča količino denarja na voljo za nakupe novih domov (Moneyisred, 2013).

⁴ Subprime mortgages SPM (Drugorazredne hipoteke) so drugorazredne hipoteke, ki so jih posojilodajalci izstavljali kreditno nizko sposobnim prebivalcem v zameno za višje obresti.

⁵ Adjustable rate mortgages (Hipoteke z spremenljivo obrestno mero) so hipoteke z variabilno obrestno mero. Te hipoteke so v prvih letih odplačevanja hipoteke ponujale nizko obrestno mero. Po izteku začetnih let je obrestna mera močno poskočila.

⁶ Mortgage-backed securities (Hipotekarni vrednostni papirji) so vrednostni papirji, ki temeljijo na principu obveznice. MBS je sestavljen iz velikega števila deležev izdanih hipotek in je ponujen na odprtem sekundarnem hipotekarnem trgu investitorjem.

Ljudje množično niso mogli dohajati svojih mesečnih obveznosti do hipotek, so MBS-ji, ki so sestavljeni iz velikega števila deležev hipotek in so jih kupovale mnoge banke v ZDA in v Evropi, kot vrednostne papirje z lepimi donosi in z nizko stopnjo tveganja izgub, s čimer so banke položile zaupanje v raiting agencije (AAA) brez lastnih analiz, postali vredni nič v primerjavi s tem, s čimer so jih plačale.

2.2 LISTINJENJE KOT VERIGA IN IGRA DOLGA

Bistvo verige dolga leži v obsežni verigi sposojanja denarja od zgoraj navzdol, kjer vsak posojilodajalec v verigi vidi svojo priložnost za dobiček, s tem da izračuna določene obresti in provizijo za ponujeno storitev. Večje tveganje predstavlja potencialno večji dobiček. Če si na eni strani lahko po določeni ceni sposodiš denar in ga na drugi strani dražje posodiš naprej, je verjetnost, da boš to storil, visoka.

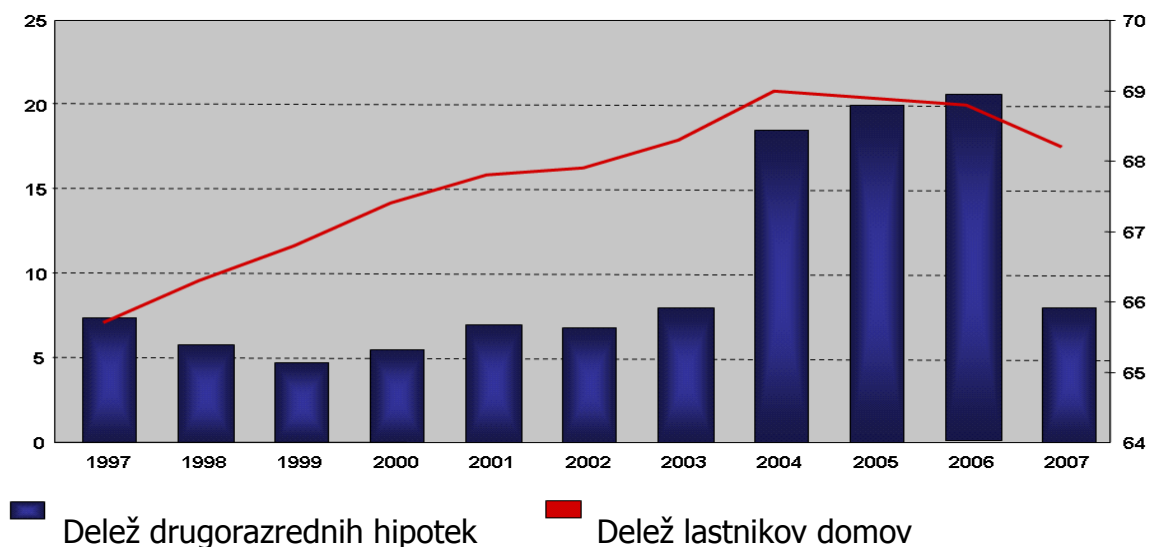
Dejavnik pri tem početju je tveganje. Ali bodo lahko vsi v verigi dolga izpolnili svoje obveznosti? Če se to ne zgodi, pride do neplačila obveznosti, kar pomeni, da pride do izgub. Tveganje se lahko omeji na več načinov. Masa sposojenega denarja se razdeli med več posojilojemalcev in se posledično zniža tveganje. Kadar manjši del posojilojemalcev ni zmožen vrniti denarja iz naslova posojila, je ta izpad pokrit z obrestmi drugih posojilojemalcev. Torej je tveganje zmanjšano, vendar je zmanjšan tudi dobiček. se lahko zmanjša tudi z oceno kreditne sposobnosti pri potencialnih posojilojemalcih, torej na podlagi ocene količine njihovih prihodkov, in se na podlagi primernih dohodkov in premoženja sprejme odločitev za izdajo posojila. Tako je tveganje zmanjšano, vendar tudi dobiček, saj je potreba po sposojanju denarja za visoke obresti pri ljudeh z visokimi prihodki nizka.

Posojilo se lahko nameni nekemu, ki ima načrt, kako iz sposojenega denarja narediti več denarja, na primer podjetje na podlagi primerne elaborata. Vendar, če se načrt ne izide in podjetje ne uspe, pride do izgub, saj podjetja v večini poslušajo z omejeno odgovornostjo. Lahko pa se tveganje zmanjša tako, da se dani dolg zavaruje, torej, da se denar posodi ob ustreznem kritju nečesa, kar nosi primerno in realno vrednost, kot na primer dom oziroma nepremičnina, ter se tako ob nezmožnosti plačila posojilojemalca pridobi popolno lastništvo nad to nepremičnino, ki se jo nato lahko proda in se tako poplača posojilodajalca iz tega naslova. S posojilojemalcem se ustvari pogodbo za posojilo, ki ima za zavarovanje določeno nepremičnino, ki tako predstavlja realno vrednost za na novo ustvarjeni vrednostni papir (hipoteko). Ta vrednostni papir se nato lahko zapakira skupaj z ostalimi vrednostnimi papirji (hipotekami), ki jih je posojilodajalec sklenil z drugimi posojilojemalci v skupni bazen, katerega derivati so novi vrednostni papirji, namenjeni nadaljnji prodaji na sekundarnem hipotekarnem trgu oziroma na sekundarnem trgu dolga zainteresiranim kupcem oziroma investitorjem, kjer je cena odvisna od vrednosti in od trenutnih cen nepremičnin oziroma predmetov, s katerimi so zavarovana ta posojila, ter od trenutnega povpraševanja po teh vrednostnih papirjih. Torej je tveganje zmanjšano in vendar ni nujno, da v enaki količini tudi dobiček, saj pri prodaji

tega vrednostnega papirja posojilodajalec proda vrednostni papir za provizijo. Tako je lahko trg z dolžniškimi papirji, ki so zavarovani z nepremičnino, nekaj, kar lahko za investitorje predstavlja relativno varno in zmerno donosno naložbo zaradi razpršenosti ter na drugi strani omogoča likvidnost oziroma kreditiranje prebivalstva in možnost dostopnosti lastništva doma širšemu obsegu prebivalstva in s tem posledično nižje in bolj dostopne cene nepremičnin za večji delež prebivalstva.

Tako ugotovimo, da veriga dolga kot listinjenje oziroma sekjuritizacija lahko deluje, če so vloge akterjev pravilno razporejene z namenom omejitve tveganja akterjev in preprečitve manipuliranja trga, če so posojila dovolj razpršena in se akterji v verigi ravnajo odgovorno na način, da se izogibajo nepotrebnemu in pretiranemu tveganju ter preverijo, ali so posojila dana kreditno sposobnim akterjem na trgu. Lahko pa je tudi vse bistveno drugače in se nadzorovana in s tveganjem omejena veriga dolga spremeni v nenadzorovano in tveganja polno igro dolga, kjer so vloge finančnih akterjev nepravilno razporejene zaradi pomanjkanja pravil in nadzora. Tako se ustvari kultura pohlepa, tveganja in neodgovornosti, kjer tisti, ki so v prednosti, ustvarjajo vedno nova in nova posojila s tem, da denar posojajo najbolj ekonomsko šibkim subjektom na trgu ter ta posojila zapakirajo z drugimi standardnimi, bistveno manj rizičnimi posojili in jih naprej prodajo zainteresiranim kupcem kot vrednostne papirje z nizko oceno tveganja ob večjem dobičku. Ob tem omogočijo investiranje v ta trg oziroma nakup teh papirjev celemu svetu, kar zaradi večjega povpraševanja in navdušenja še bolj dvigne cene danim vrednostnim papirjem in nepremičninam in v trenutku, ko delež teh slabih oziroma drugorazrednih posojil prestopi določeno mejo in postane prevelik (glej sliko 1), in ko najbolj ekonomsko šibki akterji, torej najbolj šibki posojilojemalci, v velikem številu ne morejo več plačevati svojih obveznosti, balon poči in pride do izgub po celi verigi dolga od spodaj navzgor.

Slika 1: Kritična rast ameriških drugorazrednih hipotek 2004–2006



Vir: U.S. Census Bureau, census.gov

Odgovornost leži tudi na strani deleža naivnih investitorjev, ki so v duhu splošne svetovne gospodarske rasti morda bili zaslepljeni, vendar to ne more biti dovolj dober izgovor, saj je verjeti v nekaj, kakor je finančni perpetuum mobile, ki obenem še vedno raste, iluzija in je edini pravi mogoči odgovor pohlep.

Listinjenje v kapitalističnem sistemu lahko predstavlja socialno komponento skozi noto finančnega sodelovanja in soodvisnosti. Tržno in organsko je to tudi njen namen, saj predstavlja ogrodje za zagotavljanje in generiranje rasti. Lahko pa se hitro spremeni v mahinizem za ustvarjanje balonov in s tem v mahinizem za črpanje vrednosti drugih. To se zgodi ob prisotnosti pohlepa in tveganja in s tem izjemne neodgovornosti, do česar pride, kot se je pokazalo, ob ukinjanju pravil in nadzora nad temi dejavniki. To je pripeljalo do hipotekarne krize, ko ljudje niso mogli plačevati svojih obveznosti, je balon počil in tako se lahko zgodi pri dolžniški krizi držav, ko velike in močno zadolžene države ne bodo mogle plačevati svojih obveznosti (dolg ZDA 16,4 bilijonov dolarjev) in bo balon obveznic oziroma balon dolga držav počil, le da bi bil to mnogo večji pok.

Pričakovati, da se bodo vsi akterji obnašali odgovorno in bili imuni na pohlep in posledično na pretirano tveganje, je naivno. Tako so finančnemu sektorju odrejena različna pravila in nadzor s strani javnih administracij po svetu, ki so bila skozi čas vzpostavljena na podlagi preteklih kriznih izkušenj z namenom omejitve tveganj in manipuliranja zasebnih finančnih akterjev.

2.3 OMEJITEV PRAVIL ZA FINANČNE AKTERJE IN POVEČANO TVEGANJE

V letih pred nastopom finančne krize v ZDA prišlo do deregulacije in ukinitve nekaterih pravil, ki so bila v preteklosti postavljena na podlagi težkih izkušenj in v izogib ponovnim in podobnim kriznim situacijam.

»Eno od teh pravil, ki je doživelo delno odpravo v letu 1999, je Glass–Steagall Act oziroma Banking Act of 1933, sprejet v kongresu ZDA leta 1933 kot posledica težkih izkušenj iz velike depresije v tridesetih letih prejšnjega stoletja. Takrat je po krajši depresiji v letih 1920–21 ameriško gospodarstvo v nadaljevanju 20. let prejšnjega stoletja doživelo velik vzpon (napredna dvajseta). To je bil čas inovacij, posebej pri potrošniških produktih, kot so bili avtomobili, sesalci, radii in hladilniki. S tem vzponom in s temi inovacijami pri potrošniških izdelkih so se pojavile tudi nove oblike potrošniških kreditov. National City Bank (predhodnica današnje Citibank) in Chase Bank sta odprli poslovalnice, ki so ponujale vrednostne papirje vzporedno z depoziti. Proti koncu desetletja so se delniški trgi napihnil in prišlo je do manipuliranja trga. Banke so ponujale precenjene vrednostne papirje s sumljivimi kritji nevednim vlagateljem. Leta 1929 se je delniški trg sesul in začela se je Velika depresija. Bilo je potrebnih osem let od začetka razcveta do zloma. Kasnejše preiskave so razsvetlile velike prevare bankirjev pred zlomom. Posledično je kongres leta 1933 sprejel zakon, imenovan Glass–Steagall Act.« (RICKARDS, 2012a) Namen tega zakona je bila ločitev komercialnega in investicijskega bančništva. »Glass-Steagall Act v

svojem 16. členu klasičnim bankam dovoli jemanje depozitov in dajanje posojil in prepove razpolaganje z vrednostnimi papirji, bodisi z dolžniškimi vrednostnimi papirji bodisi z delnicami, razen za račun komitentov, nikakor pa ne za svoj račun. Bankam se dovoli le nakupovanje, prodajanje in distribucija državnih in lokalnih dolžniških vrednostnih papirjev, investicijskim bankam pa se razpolaganje z vrednostnimi papirji.« (Carpenter et al., 2010a, str. 6) »Tako nobenemu podjetju ni dovoljeno početi obojega v izogib konfliktu interesov in v izogib tveganju izgub zavarovanih depozitov na bankah« (Carpenter et al., 2010b, str. 6). »V svojem 20. členu je prepovedal bankam lastništvo večjih ali kontrolnih deležev podjetij, ki se ukvarjajo z vrednostnimi papirji. 21. člen prepove investicijskim bankam jemanje depozitov, 32. člen pa prepove zaposlenim, menedžerjem in direktorjem komercialnih bank delati tudi za investicijska podjetja« (Carpenter et al., 2010c, str. 6). »Leta 1999 so demokrati pod vodstvom predsednika Billa Clintona in republikanci pod vodstvom senatorja Phila Gramma združili moči in odpravili 21. in 32. člen. Kar je sledilo, je skorajda podobno dvajsetim letom prejšnjega stoletja. Banke so izstavile nepravilna in preveč tvegana posojila in jih ponudila svojim strankam kot vrednostne papirje. Balon se je napihoval do leta 2007 in se leta 2008 sesul.« (RICKARDS, 2012b)

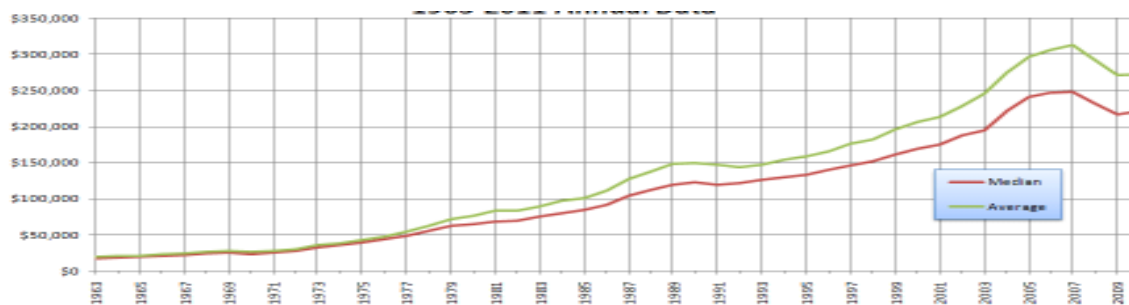
Delna odprava Glass–Steagall sama po sebi v celoti ni v popolnosti vplivala na povzročitev krize. »Vsekakor pa je veliko pripomogla k dostopnosti bančnega kapitala investicijskemu bančništvu in s tem močno povečala kulturo pretiranega tveganja v bančništvu in ustvarila »too big to fail« (prevelike, da bi propadli) bančne konglomerate« (RICKARDS, 2012c).

V letu 2004 je sledil drugi primer odprave omejitve tveganja in opustitve regulacije nad največjimi finančnim igralci oziroma prepustitev regulacije njim samim, torej vzpostavitev nekakšne avtoregulacije največjih. To se je zgodilo z odločitvijo regulativne agencije Securities and Exchange Commission (SEC) leta 2004. »To je agencija z bogato zgodovino in s pozicijo na križišču med Washingtonom in Wall Streetom, ki je bila ustanovljena med Veliko depresijo tridesetih let prejšnjega stoletja kot del širšega navora povrnitve zaupanja takratnim opeharjenim vlagateljem. Ko so vprašali takratnega predsednika Franklina D. Roosevelta zakaj je imenoval na čelo te regulativne agencije izjemno uspešnega borznega špekulanta Joshepa P. Kennedyja, je dejal »daj tatu, da ujame tatu« (»Set a thief, to catch a thief«).« (Labaton, 2008a)

Vendar so se skozi čas določene težko pridobljene izkušnje iz preteklosti pozabile. »28. aprila 2004 je bila s strani SEC sprejeta odločitev na poziv takratnih največjih finančnih igralcev petih investicijskih bank Goldman Sachs, Morgan Stanley, Merrill Lynch, Lehman Brothers in Bear Stearns v kampanji pod vodstvom Henryja M. Pulsona Jr., takratnega predsednika Goldman Sachsa (čez dve leti ga je zapustil in postal Treasury secretay of USA – ekvivalent finančnemu ministru), ki je omogočila tem petim največjim narediti izjemo od Net capital rulea iz leta 1975, pravila, ki od posrednikov vrednostnih papirjev zahteva, da v rezervi držijo določen delež (»haircut«) od tržne vrednosti vseh svojih poslov, kar jim omogoča likvidnost in s tem izpolnjevanje svojih obveznosti do svojih strank.« (Labaton, 2008b) Poleg omejitve pravil, ki so bila nameščena in namenjena, da se laže prebrodijo potencialni turbulentni časi, se je agencija odločila, da se bo zanesla na računalniške modele samih bank za določanje stopnje tveganja investicij. »Agencija je

izvozila regulacijo stopnje tveganosti naložb bank bankam samim in sama ni izvajala nikakršnega nadzora v času, ki je sledil. Banke so v naslednjih mesecih in letih izkoristile priložnosti novih pravil in prevzele nase večja tveganja in naložile na svoja pleča večji dolg. Tako je na primer razmerje med dolgom in imetjem pri Bear Stearns naraslo na 33:1, kar pomeni, da so za vsak dolar, ki so ga imeli, bili dolžni 33 dolarjev« (Labaton, 2008c). » V obdobju 2004–2007 so tem investicijskim bankam razmerja med imetjem in dolgom narasla z 12:1 na okoli 33:1.« (McLean, 2012) Večino tega denarja je bilo investiranega v drugorazrednih dolžniških papirjih, zavarovanih z nepremičninami. Pri takem razmerju med dolgom in imetjem že nizek spust v ceni teh vrednostnih papirjev, ki so vezani na ceno nepremičnine, povzroči katastrofo (glej sliko 2).

Slika 2: Mediana in povprečje prodajnih cen novogradenj v ZDA 1963–2009



Vir: U.S. Census Bureau (2010)

2.4 POSLEDICE

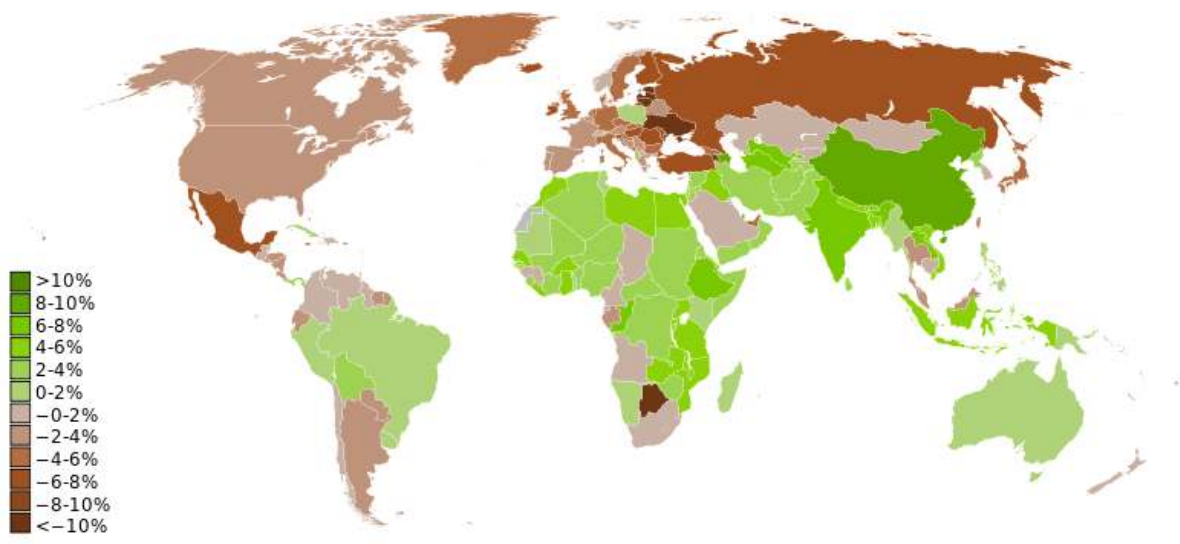
»Ko so številne MBS, katerih vrednost je derivat plačil hipotek in cen domov, rasle v ceni ob dobrih ocenah vodilnih rating agencij, so jih investitorji in finančne institucije po svetu kupovali« (Simkovic, 2011, str. 213). »Ko so cene domov v ZDA začele padati, so mnoge vodilne svetovne finančne institucije, ki so si na veliko sposojale in investirale v drugorazredna MBS, začele poročati o velikih izgubah« (IMF, 2010).

»Leta 2008 je Bear Stearns moral vstopiti v prisiljen zakon z JP Morgan Stanley z 29 milijard dolarjev težko davkoplavevalsko doto. Tudi ostali so se morali spremeniti ali izginiti, da so preživeli finančno nevihto. Merrill Lynch se je prodal Bank of America, Lehman Brothers je bankrotiral, Goldman Sachs in Morgan Stanley pa sta se pretvorila v komercialni banki.« (Labaton, 2008c)

»Padanje cen domov je povzročilo, da so cene domov bile manj vredne od hipotek, kar je privedlo do epidemije zaseženih domov in s tem do izgube vrednosti potrošnikov in posledično do erozije finančnih zmogljivosti bančnih institucij. Bankroti in izgube na drugih tipih posojil so se tudi močno povečali, medtem ko se je kriza razširila iz nepremičninskega trga na druge dele ekonomije. Skupne izgube so ocenjene v trilijonih ameriških dolarjev.« (IMF, 2010)

Banke so zaradi izgub zmanjšale kreditno dejavnost in finančna kriza se je še hitreje razširila na druga področja ekonomije in na gospodarstvo. Zaradi manjšega generiranja potreb in financiranja ekonomskih subjektov, ki zadovoljujejo dane potrebe, je prišlo do zmanjšanja svetovne gospodarske aktivnosti z zmanjšanjem naročil pri podjetjih (glej sliko 3). Tako so mnoga podjetja prišla v situacijo, v kateri niso bila sposobna odplačevati svoje finančne obveznosti (kredite), kar je vodilo v val odpuščanj in v opustitve dejavnosti. Številčni na novo brezposelni delavci so padli na pleča držav, kar zaradi brezposelnosti in socialne ogroženosti vodi v povečanje javnih izdatkov za socialne namene in zmanjšanja prilivov v nacionalne proračune zaradi zmanjšane izmenjave dobrin in posledično manj pobranih davkov. Tako mnogim državam ostane na voljo le še povečano sposojanje denarja (izdajanje dolga) pri ljudeh z denarjem, ki se od njega v dani situaciji ne ločijo za nizke obresti in poleg tega v tem lahko vidijo priložnost za večji dobiček, kar je v večinskem deležu prispevalo k začetku evropske dolžniške krize.

Slika 3: Rast BDP v svetu 2009



Vir: CIA Factbook (2010)

2.5 UKREPI

V preteklosti se je že pokazalo, da zgolj varčevanje v obdobjih daljše recesije in v obdobjih depresije lahko stanje poslabša. To je obdobje negotovosti in nezaupanja, v katerem se bodo vsi racionalni ekonomski akterji obnašali previdno in se izogibali tveganju in s tem vsem možnim izdatkom, kar ima za neizogibno posledico zmanjšanje prihodkov akterjev samih. Kar je za nekoga izdatek, je za drugega prihodek. Ko se ekonomska aktivnost na enem območju zmanjša do mere, da privatni sektor ne opravlja svoje naloge zadovoljevanja potreb potrošnikov, ker mu to predstavlja preveliko tveganje, je edini možni akter za ponovni zagon država, ki mora z lastnimi projektnimi investicijami vzpodbuditi ekonomsko aktivnost in investiranje ter potrošnjo privatnega sektorja.

Za ilustracijo, eden najbolj izstopajočih prikazov in potrditev zgornje hipoteze je seveda ravnanje Franklina D. Roosevelta (FDR), predsednika ZDA med Veliko depresijo tridesetih let prejšnjega stoletja, z implementiranjem paketa ekonomskih ukrepov, zbranih pod imenom New Deal v letih 1933–1940, ki do takrat predstavljajo največji porast javnih izdatkov v obdobju miru. »Eden izmed ukrepov je bila vzpostavitev socialne zaščite v ZDA. Implementacija New Deal ukrepov je močno olajšala učinke Velike depresije s tem, da je zmanjšala nezaposlenost in povzročila rast BDP.« (Lazaro, 2009a)

Tabela 1: Statistika nezaposlenosti v obdobju Velike depresije v ZDA

Leto	Populacija	Aktivna populacija	Nezaposleni	Nezaposlenost kot delež aktivne populacije
1929	88,010,000	49,440,000	1,550,000	3,14
1930	89,550,000	50,080,000	4,340,000	8,67
1931	90,710,000	50,680,000	8,020,000	15,82
1932	91,810,000	51,250,000	12,060,000	23,53
1933	92,950,000	51,840,000	12,830,000	24,75
1934	94,190,000	52,490,000	11,340,000	21,6
1935	95,460,000	53,140,000	10,610,000	19,97
1936	96,700,000	53,740,000	9,030,000	16,8
1937	97,870,000	54,320,000	7,700,000	14,18
1938	99,120,000	54,950,000	10,390,000	18,91
1939	100,360,000	55,600,000	9,480,000	17,05
1940	101,560,000	56,180,000	8,120,000	14,45
1941	102,700,000	57,530,000	5,560,000	9,66

Vir: Bureau of the Census, Historical Statistics of the United States, Colonial Times to 1957 (Washington, D.C., 1960, st.70.)

Implementacija New Deal ukrepov je zmanjšala nezaposlenost s 24,8 % leta 1933, ko je FDR prevzel predsedniško funkcijo ZDA, na 14,7 % leta 1937 (v tabeli 1). V letu 1938 se nezaposlenost poveča na 18,9 % zaradi zmanjšanja izdatkov New Deala zaradi pritiskov republikancev po zmanjšanju izdatkov. Kar sledi v letu 1938, je tako imenovana FDR recesija 1938, ko je New Deal zmanjšal potrošnjo, kar je imelo negativne učinke na ekonomijo ZDA tako v dvigu nezaposlenosti kakor pri gospodarski rasti. Po letu 1938 je FDR izdatke za New Deal povečal in je že v letu 1939 prišlo do zmanjšanja nezaposlenosti na 17,1 % in na 14,5 % v letu 1940 ter na 9,7 % v letu 1941, ki že predstavlja prvo leto vojne potrošnje.

»Pred implementacijo New Deal ukrepov v letih od začetka Velike depresije 1929 do 1932 v času predhodnika FDR, predsednika Herberta Hooverja, se je nezaposlenost zviševala za 3,1 % na letni ravni in BDP ZDA je upadal vsako leto.« (Lazaro, 2009b) Skupaj z 977 milijard dolarjev 1929 na 725,8 milijarde dolarjev leta 1932.

V začetnih fazah New Deal (1933–1937) je ekonomija ZDA rasla za 10,8 % BDP na letni ravni, z realnim BDP 716,4 milijard dolarjev leta 1933 na 1028 milijard dolarjev leta 1937. Sledi padec v New Deal izdatkih v letu 1938 zaradi pritiskov republikancev in s tem skrčenje ekonomije ZDA v letu 1938 na 992,6 milijarde dolarjev. FDR v naslednjem letu poveča izdatke za projekte New Deal in BDP ZDA zraste na 1072,8 milijarde dolarjev leta 1939 in na 1166,9 milijarde dolarjev leta 1940 (v tabeli 2).

Tabela 2: BDP ZDA 1929–1941 v mio dolarjih

	BDP v mio. Dolarjih
1929	977
1930	892,8
1931	834,9
1932	725,8
1933	716,4
1934	794,4
1935	865
1936	977,9
1937	1,028,000
1938	992,6
1939	1,072,800
1940	1,166,900
1941	1,366,100

Vir: Johnston, Williamson (MeasuringWorth, 2013)

»FDR je v primerjavi s svojim predhodnikom Herbertom Hooverjem z načrtnimi projektnimi investicijami močno obrnil trend nezaposlenosti in krčenja obsega ekonomije ZDA v času Velike depresije, kar je končalo verjetno izjemno nepotrebno trpljenje prebivalstva v letih pred New Dealom.« (Lazaro, 2009c)

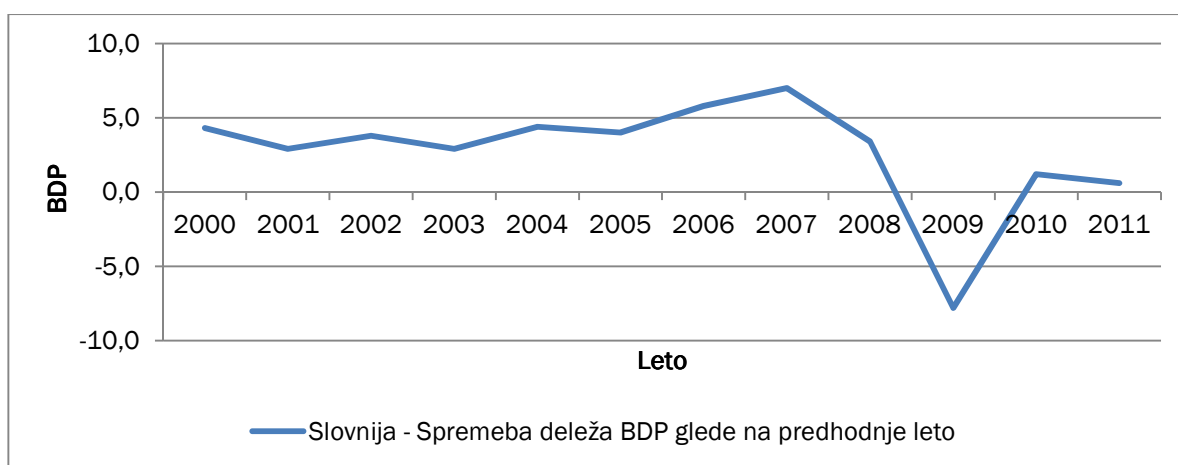
New Deal je povečal primanjkljaj in močno povečal javni dolg, vendar druge alternative v danem trenutku ni bilo, razen izjemnega nazadovanje ekonomije ZDA in s tem poglobitev velikega trpljenja prebivalstva in izjemnega krčenja ekonomije ZDA. V dani situaciji nihče na strani privatnega sektorja ni bil pripravljen ali zmožen prispevati ekvivalentnega vložka za svoj dobiček, tako je bilo edino možno ukrepanje na strani države.

Poleg finančnih izdatkov in spodbud ekonomiji ZDA so se pod New Dealom vzpostavila pravila ravnanja finančnega sektorja z omejitvami tveganja, vzpostavitev pravil za preprečevanje manipulacij trgov in z uvedbo nadzornih organov, kakor je SEC. Obstoj teh pravil in organov pred samo Veliko depresijo bi v večini onemogočil njen nastanek in tako so ta pravila ravnanja učinkovala skoraj 80 let, čeprav so sicer skozi celoten čas doživljala erozijo skozi moč vpliva kapitala in s povečevanjem svetovne konkurence. Ko je prišlo do zadostne odprave ključnih pravil in odprave nadzora, se je zgodba ponovila.

3 VPLIV FINANČNE KRIZE NA JAVNOFINANČNE IZDATKE REPUBLIKE SLOVENIJE

Zaradi posledic finančne krize je v Republiki Sloveniji (RS) po letu 2008 prišlo do zmanjšanja ekonomske aktivnosti. Tako je bila rast slovenskega domačega bruto proizvoda (BDP) leta 2009 negativna z -7,8 odstotne točke BDP (glej Grafkon 1), in vse od takrat je ekonomska aktivnost stagnirala na bolj ali manj istih ravneh. Tako je v naslednjih dveh letih rast BDP znašala 1,2 in 0,6 odstotne točke BDP glede na vsako prejšnje leto. Projekcije za leti 2012 in 2013 so negativne (-2,4 % BDP in -0,6 % BDP) ter s ponovno pričakovano rastjo v letu 2014 glede na leto 2013 z 0,9 odstotne točke BDP.

Grafkonikon 1: Gibanje BDP v Sloveniji 2000–2011



Vir: Eurostat (2013)

V opazovanem obdobju je Slovenija do leta 2008 beležila konstanto rast BDP z minimalnimi stopnjami v letih 2001 in 2003 z 2,9 odstotne točke ter kar 7-odstotno rastjo BDP leta 2007 in s 3,4-odstotno rastjo leta 2008. Ker ta rast ni bila posledica inovacij in razvoja ter posledično izvoza, ampak je slonela na kreditiranju oziroma na sposojanju denarja podjetij, ki svojih produktov kasneje niso uspela stržiti, je ob zmanjšani svetovni ekonomski aktivnosti in posledični močno zmanjšani dostopnosti financiranja podjetij skozi dolg v letu 2009 prišlo do močnega upada rasti z -7,8 % BDP. Vidimo, da se je v letu 2009 finančna kriza preselila na gospodarstvo tudi v Sloveniji, kar je seveda imelo vpliv na javne izdatke RS.

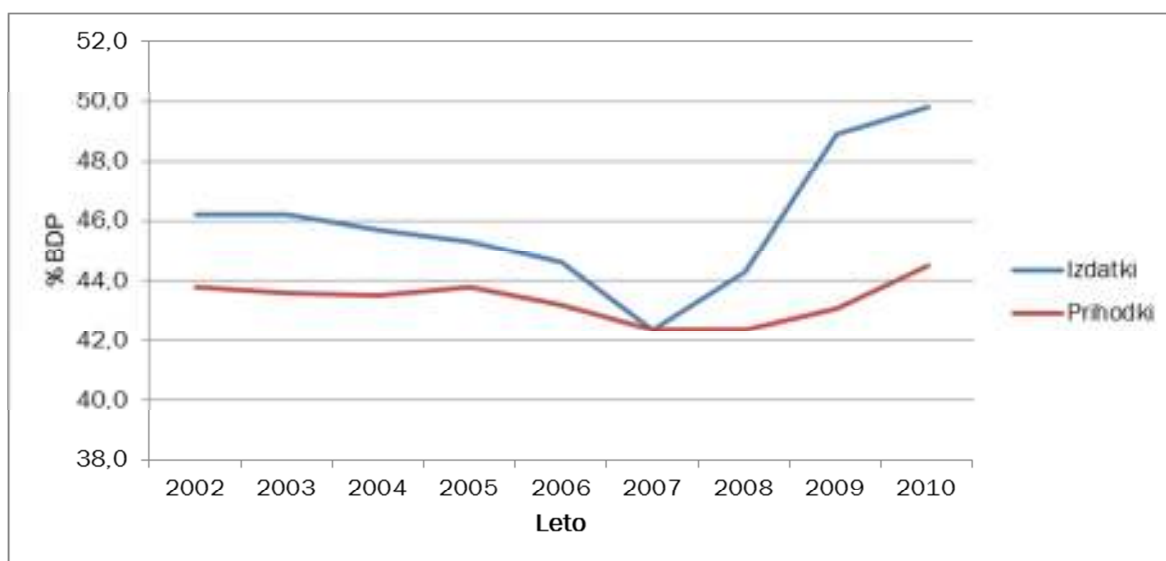
3.1 CELOTNI IZDATKI SEKTORJA DRŽAVA RS

Za čim bolj celovit prikaz količine javne porabe in za učinkovito primerjavo z drugimi državami v Evropski uniji (EU) in z državami evropskega združenja za enotno trgovino (EFTA), kamor spadajo Švica, Norveška in Islandija, je ustrezna COFOG klasifikacija (Classification of the Functions of Government) z uporabo deleža javnofinančnih izdatkov po namenih (funkcionalni klasifikaciji) v bruto domačem proizvodu. Ta indikator primerja javnofinančne izdatke sektorja država po namenih z bruto domačim proizvodom. »Izdatki sektorja država se po funkcionalni klasifikaciji javnofinančnih izdatkov razvrščajo na naslednja področja: (i) javna uprava, (ii) obramba, (iii) javni red in varnost, (iv) ekonomske dejavnosti, (v) varstvo okolja, (vi) stanovanjske dejavnosti in urejanje okolja, (vii) zdravstvo, (viii) rekreacija, kultura in religija, (ix) izobraževanje ter (x) socialna zaščita. Izdatki sektorja država po funkcionalni klasifikaciji so prikazani na podlagi Eurostatove metodologije "Evropski sistem nacionalnih in regionalnih računov" iz leta 1995 (ESR-95), ki je zaradi potrebe po visoki mednarodni primerljivosti podatkov enotna za vse države članice EU in EFTA. Po predpisani metodologiji so v sektor država razvrščene vse institucionalne enote, ki so javni netržni proizvajalci, katerih proizvodi so namenjeni individualni ali kolektivni potrošnji, ki se financirajo iz obveznih dajatev in/ali vse institucionalne enote, ki se primarno ukvarjajo s prerazdeljevanjem nacionalnega dohodka in bogastva. Sektor država institucionalno zajema poleg štirih javnofinančnih blagajn (državni proračun in proračuni občin ter oba sklada socialnega zavarovanja – Zavod za zdravstveno zavarovanje ter Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje) še nekatere javne zavode, javne agencije in javne sklade, Kapitalsko družbo (KAD) in Slovensko odškodninsko družbo (SOD). Metodologija ESA – 95 temelji na obračunskem principu, kar pomeni, da vse izdatke zajame v trenutku nastale terjatve in obveznosti, ne glede na to, kdaj so plačani.« (UMAR, 2009a)

Metodološki okvir predstavlja Evropski sistem nacionalnih in regionalnih računov 1995 (ESR-95) in funkcionalna klasifikacija javnofinančnih izdatkov (COFOG) Združenih narodov (1999).

»Metodologija prikazovanja izdatkov sektorja država po funkcionalni klasifikaciji javnofinančnih izdatkov se uporablja v vseh članicah EU pod stalnim nadzorom EUROSTAT-a, kar zagotavlja visoko stopnjo primerljivosti podatkov na ravni EU« (UMAR, 2009b).

Tabela 3: Grafkon in tabela gibanja izdatkov in prihodkov sektorja država kot delež BDP



BDP/Leto	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Izdatki	46,2	46,2	45,7	45,3	44,6	42,4	44,3	48,9	49,8
Prihodki	43,8	43,6	43,5	43,8	43,2	42,4	42,4	43,1	44,5

Vir: Eurostat (2013)

Tabela 3 prikazuje celotne izdatke in celotne prihodke sektorja država kot deleže BDP po letih v obdobju od leta 2002 do nazadnje možno dosegljivih podatkov leta 2010. V obdobju od 2002 do leta 2007 je trend zniževanja državne potrošnje glede na BDP zaradi konstante gospodarske rasti v tem obdobju. Nato sledi sprememba trenda v letu 2008 s povečano fiskalno ekspanzijo, ko so se celotni izdatki sektorja država dvignili za 1,9 odstotne točke BDP glede na prejšnje leto. V letu 2009 se s poglobitvijo krize in s prenosom finančne krize na gospodarstvo potreba po javnih izdatkih poveča na 48,9 % BDP ter nato v letu 2010 doseže skoraj polovico BDP z 49,8 %, kar pomeni razliko od spremembe trenda med leti 2007 in 2010 za 6,6 odstotne točke BDP v povišanju celotnih izdatkov sektorja država, medtem ko so celotni prihodki znašali 44,5 % BDP. To je bil zadnji signal, da mora država posredovati, tako na prihodkovnem koncu računa kakor na koncu izdatkov že zaradi ključnega vprašanja učinkovitosti in vzdržnosti ter posledično zaradi dostopa financiranja skozi izdajanje dolga na finančnih trgih izven meja RS. Pojavi se potreba po nujnem znižanju izdatkov ob nujnem zavedanju razlogov, zakaj je do takega stanja prišlo. Glavni dejavnik pri povzročitvi trenutnega stanja je nepravilno postavljen fokus vodstvenih struktur v državi in vseh ostalih akterjev, ki so vložili zaupanje vanje. Ta fokus v preteklih kritičnih letih ni bil usmerjen v investiranje v znanost in v njeno tržno implikacijo, kar bi omogočilo proizvodnjo produktov in storitev z višjo dodano vrednostjo, od česar bi se z določenim deležem napajal celotni javni državni prihodek in kar bi posledično imelo mnogo pozitivnih učinkov na celotno javno potrošnjo, vendar so bili kratkoročni in s tem nepravilni politični pogledi usmerjeni drugam na podlagi

nikakršnih analiz lokalnega, širšega in svetovnega okolja, v katerem danes delujejo vsi sistemi. Vodstvene strukture niso bile zainteresirane za tekmovanje domačega znanja, proizvodov in storitev na mednarodnih trgih, ampak so se bolj zanašale na mednarodne trge dolga za takrat, ko bodo potrebe in obveznosti države postale prevelike glede na njene zmogljivosti.

Tabela 4: Celotni izdatki sektorja država v mio. EUR 2002–2010

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Slo.	10717	11649	12422	13011	13839	14681	16511	17456	17894	18350

Vir: Eurostat (2013)

Celotni izdatki sektorja država so se v predkriznem obdobju 2002–2007 zviševali za 5,4 % na letni ravni ob ugodni gospodarski rasti. Nato se je stopnja rasti celotnih izdatkov sektorja država dvignila na 6,25 % na letni ravni v obdobju 2008–2011 ob negativni gospodarski rasti in z največjim porastom v javni potrošnji za 1830,3 mio EUR s 14681 mio EUR leta 2007 na 16511 mio EUR leta 2008 (v tabeli 4), nato pa še v naslednjem letu z dvigom v javni potrošnji za dodatnih 944,4 mio EUR. Celotna javna potrošnja v letu 2011 je znašala 3,7 milijarde ali 25 % več kakor v letu 2007.

3.2 IZDATKI PO FUKCIONALNIH KATEGORIJAH (COFOG)

Tabela 5: Izdatki sektorja država po namenu po letih za obdobje 2002–2011

Izdatki sektorja država po: LETO, SEKTOR , NAMEN IZDATKA						
	S.13 Država					
	Socialna zaščita	Zdravstvo	Izobraževanje	Javna uprava	Ekonomske dejavnosti	Rekreacija, kultura in religija
2002	3952,4	1513,5	1502,1	1371,8	1029,7	303,2
2003	4285,7	1626,1	1621,2	1437,1	1201,9	322,7
2004	4582,9	1740,9	1755,1	1568,2	1170,4	349,3
2005	4841,4	1812,1	1909,6	1686,6	1134,5	372,2
2006	5085	1945,8	1974,1	1733,9	1267,3	402,6
2007	5356,3	2047,3	2051,4	1832,6	1417,2	429,6
2008	5911,5	2303,1	2275,5	1905,5	1778,9	611,2
2009	6394,4	2497,8	2317	2016,9	1825,6	636,3
2010	6621,7	2455,7	2356,5	2071,5	1876,3	803,3
2011	6851,4	2481,1	2412,4	2271,8	2092,2	684,5

Vir: Statistični urad Republike Slovenije (2013)

1. Socialna zaščita

Izdatki za socialno varnost predstavljajo daleč največji delež celotnih izdatkov sektorja država (glej Grafkon 2) in hkrati največji delež dviga celotnih izdatkov sektorja država po letu 2008 (glej Grafkon 3), ter so tako izdatki, na katere je finančna kriza zaradi zmanjšane gospodarske aktivnosti imela največji vpliv. Ti izdatki predstavljajo izdatke, povezane z brezposelnostjo, bolniškimi, starostjo in izdatke, povezane z družino in otroki.

V letu 2011 je bilo za socialno zaščito namenjenih 6851 milijona EUR (v tabeli 5), to je za 230 milijona več kot v predhodnem letu. To področje obsega izdatke, povezane z različnimi tveganji in potrebami, kot so bolezen, invalidnost, starost, otroci, brezposelnost in druge oblike socialne izključenosti (glavni del teh izdatkov gre za pokojnine in za druga socialna nadomestila). V primerjavi s predhodnim letom so se najbolj zvišali izdatki za starost (s 3470 na 3576 milijona EUR) in za brezposelnost (s 308 na 371 milijona EUR).

Pred začetkom krize v letih 2002–2007 je opazen trend zmanjševanja izdatkov za socialno varstvo v razmerju na bruto domači prihodek. Izdatki za socialno varnost glede na BDP so se v primerjavi med letoma 2002 in 2007 znižali za 1,5 odstotne točke BDP. Sledi sprememba trenda, in sicer z dvigom za 0,4 odstotne točke glede na BDP v letu 2008 in z močno nadpovprečno rastjo v letu 2009 s 15,9 % BDP na 17,8 % BDP, torej razlika za 2,1 odstotne točke BDP, predvsem na račun izjemno negativne gospodarske rasti v letu 2009 (-7,8 BDP). Nato sledi v letu 2010 ponovno povečanje izdatkov za socialno varnost glede na BDP za 0,6 odstotne točke BDP ob 0,8 odstotni gospodarski rasti. Skupno je dvig v izdatkih sektorja države za izdatke za socialno varnost zaradi posledic krize v obdobju 2007–2011 za 3,4 odstotne točke glede na BDP. K visoki rasti so največ prispevale rasti izdatkov za pokojnine, ki predstavljajo največji del sredstev za socialno varnost. Kot posledica naraščanja brezposelnosti, zmanjšanja števila prejemnikov plač in povečanja števila prejemnikov različnih socialnih transferjev so porasla tudi sredstva za brezposelne, za družine in otroke ter za druge oblike socialne izključenosti. Ti izdatki se bodo v prihodnosti še močneje povečevali.

Izdatki za socialno varnost so se v letu 2011 v primerjavi z letom 2007 povišali za 1495,1 mio EUR s 5356,3 mio EUR 2007 na 6851,4 mio EUR 2011, torej za slabih 28 % v štirih letih, kar pomeni 7-odstotno letno rast v temu obdobju. Pri taki stopnji rasti bi to pomenilo podvojitev izdatkov vsakih 10 let! V predkriznem opazovanem obdobju v primerjavi med letoma 2002 in 2007 so se izdatki povečali za 1403,9 mio EUR, torej 27,8 % v petih letih, kar pomeni 7,1 % letno rast izdatkov v tem obdobju ali podvojitev izdatkov na vsakih slabih 10 let. V celotnem opazovanem obdobju pa so izdatki Sektorja država za socialno varnost na letni ravni zrasli za 2899 mio EUR, kar je 8,15 % letna rast izdatkov oziroma podvojitev na vsakih 8,6 leta.

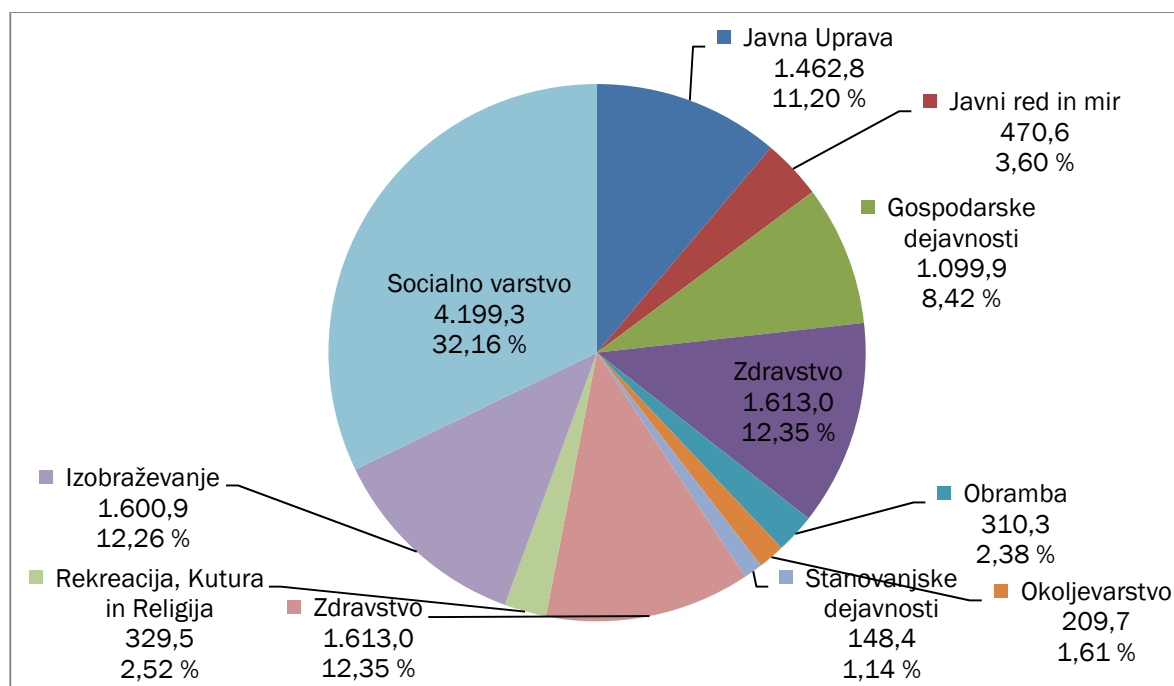
Izdatki v zvezi s pokojninami predstavljajo največji delež izdatkov za socialno varnost in so se v celotnem opazovanem obdobju zvišali z 2.512,0 mio EUR v letu 2002 na 3.443,8 mio EUR v letu 2010, kar pomeni razliko 931,8 mio EUR v letni potrošnji oziroma porast za 37,1 % v celotnem opazovanem obdobju in 4,6-odstotno rast izdatkov na letni ravni za pokojnine v opazovanem obdobju. Tako rast izdatkov za pokojnine predstavlja 931,8 mio EUR od 2422 mio EUR v rasti izdatkov za socialno varnost v celotnem opazovanem obdobju oziroma 38,4 % rasti vseh izdatkov za socialno varnost. Finančna kriza ne vpliva na višino rasti izdatkov za pokojnine, saj ti ne predstavljajo večino rasti izdatkov v celotnem opazovanem obdobju, ampak so vzroki za konstantno rast izdatkov v zvezi s pokojninami v demografskih značilnostih Slovenije. Izdatki za pokojnine so se kot delež BDP v opazovanem obdobju zmanjšali za 0,5 odstotne točke BDP.

Izdatke socialne varnosti, na katerih rast je finančna kriza najbolj vplivala, so sredstva za brezposelne, za družine in otroke ter za druge oblike socialne izključenosti.

Izdatki za brezposelnost so se v obdobju pred začetkom krize z izjemo let 2004 in 2005 zmanjševali zaradi gospodarske rasti in z aktivno politiko samozaposlovanja. Vendar so ti v kriznem obdobju močno narasli zaradi zmanjšanja naročil v gospodarstvu in zmanjšanja obsegov prodaje, kar je povzročilo večje število izgube delovnih mest. Izdatki za brezposelnost so tako zaradi posledic krize narasli za 130,7 % oziroma za 173,8 mio EUR s 133 mio EUR leta 2008 na 306,8 mio EUR leta 2010.

Izdatki za družine in otroke so se skozi celotno opazovano obdobje zviševali, kar je pokazatelj, da se je tudi v obdobju gospodarske rasti socialna problematika v RS povečevala, in sicer s povprečno letno rastjo 5,8 % med leti 2002 in 2007, nato pa zaradi posledic krize povprečna letna rast močno naraste na 13 % na letni ravni v obdobju 2007–2010 oziroma se izdatki za družine in otroke povečajo s 631,2 mio EUR leta 2007 za 246,4 mio EUR na 877,6 mio EUR v letu 2010.

Grafkon 2: : Izdatki sektorja država po funkcijah COFOG v letu 2010 v mio eur in kot deleži



Vir: Eurostat (2013)

2. Zdravstvo

Za zdravstvo smo v 2011 namenili 6,9 % BDP, to je približno enak delež kot v predhodnem letu. Ta namen zajema izdatke za splošne, specialistične in bolnišnične zdravstvene storitve, za oskrbo z zdravili in drugimi medicinskimi proizvodi, pripomočki in opremo ter za aplikativna raziskovanja in razvoj in druge dejavnosti na področju zdravstva.

Izdatki za zdravstvo predstavljajo drugi največji delež vseh javnofinančnih izdatkov in vključujejo izdatke za medicinske in farmacevtske produkte, aparature in opremo, izdatke za bolnišnice in javno zdravstvene storitve ter izdatke za raziskave in razvoj, povezan z zdravjem. Javnofinančni izdatki sektorja država za zdravstvo so se v opazovanem pred kriznem obdobju zviševali za 5,1 % na letni ravni, na istih ravneh so se zviševali v kriznem obdobju 2007–2011 po 5,2 % letni rasti z močnejšim dvigom izdatkov v letu 2008 za 255,8 mio EUR na skupaj 2.303,1 mio EUR, kar je 2,6-krat več od povprečja od opazovanega 9-letnega obdobja. Močnejši dvig v izdatkih za zdravstvo sledi še v naslednjem letu, in sicer z dvigom za 194,7 mio EUR v letu 2009 na 2.497,8 mio EUR ter z znižanjem za 42,1 mio EUR v letu 2010, kar predstavlja edino leto v celotnem opazovanem obdobju, kjer je bilo zabeleženo znižanje izdatkov za zdravstvo v primerjavi glede na prejšnje leto, saj v letu 2011 ponovno sledi zvišanje izdatkov za zdravstvo, in sicer za 25,4 mio EUR.

3. Izobraževanje

V letu 2011 smo za izobraževanje namenili 6,7 % BDP, to je približno enak delež kot v predhodnem letu. Namen vključuje del izdatkov za predšolsko vzgojo, izdatke za formalno in neformalno izobraževanje, za dopolnilne storitve pri izobraževanju ter za druge dejavnosti na področju izobraževanja.

Izdatki v letu 2011 so bili 2412,4 mio EUR (v tabeli 5) in so skozi celotno opazovano obdobje predstavljali podobne deleže glede na BDP z izjemo v letih 2007 in 2008, ko je bila rast BDP 7 % in 3,4 % BDP. Kot pri ostalih izdatkih se tudi pri izdatkih za izobraževanje največji dvig v potrošnji pojavi v letu 2008, in sicer za 255,8 mio EUR z 2051,4 mio EUR 2007 na 2275,5 mio EUR 2008.

4. Javna uprava

Izdatki za javno upravo zajemajo izdatke, povezane z izvršilno in z zakonodajno oblastjo, izdatke glede financ in fiskalnih zadev, izdatke za zunanje zadeve, izdatke za tujo ekonomsko pomoč in izdatke za osnovne raziskave in stroške, povezane z dolgom. Za javno upravo smo v 2011 namenili 2271,8 milijona EUR (v tabeli 5) ali za 200 milijonov več kot v predhodnem letu. Ta namen sicer vključuje izdatke za izvršilne in zakonodajne organe, za finančne in davčne zadeve, za zunanje zadeve, za temeljne raziskave, za splošne zadeve, za servisiranje javnega dolga, ne vključuje pa izdatkov, povezanih z drugimi nameni (npr. stroškov administracije za izobraževanje; ti so namreč vključeni v namen izobraževanja). Več kot polovica povečanih izdatkov za javno upravo se nanaša na izdatke za servisiranje javnega dolga; ti so se v letu 2011 v primerjavi s predhodnim letom zvišali s 610 na 735 milijona EUR.

Izdatki za javno upravo so se v celotnem opazovanem obdobju zviševali v povprečju za 7,29 % na letni ravni. Finančna kriza kot taka ni bistveno vplivala na stopnjo zviševanja rasti izdatkov za javno upravo, v kriznem obdobju 2008–2012 je ta podobna stopnji v predkriznem obdobju (2002–2008).

5. Ekonomske dejavnosti

Izdatki za gospodarske dejavnosti zavzemajo izdatke za različne podporne programe in subvencije gospodarstvu ter strukturo javnih izdatkov, ki se vežejo na kmetijstvo, gradbeništvo, promet, proizvodnjo in na področja storitvene industrije. Izdatki za ekonomske dejavnosti vključujejo splošne ekonomske zadeve, zadeve, povezane z zaposlovanjem, kmetijstvo, pridobivanje in distribucijo goriv in energije, transport in druge ekonomske dejavnosti. V letu 2011 smo za ekonomske dejavnosti namenili 2092 milijona EUR ali za 216 milijona EUR več kot v predhodnem letu. Povečanje izdatkov se nanaša na izredne transakcije, povezane z dokapitalizacijami javnih podjetij in prevzemom terjatev; prikazane so kot tekoči transferji kapitala.

Ekonomske dejavnosti so se v celotnem opazovanem obdobju povečale za več kot 100 odstotkov, z 1,03 mrd. EUR na 2,09 mrd. EUR s 1,46-odstotno povprečno letno rastjo v opazovanem devetletnem obdobju od 2002 do 2011. Povprečna letna rast izdatkov za gospodarske zadeve je v predkriznem obdobju (2002–2007) znašala 5,46 % na letni ravni, nato v letu 2008 sledi nadpovprečna rast za 20,33 % oziroma 361,7 mio EUR v letu 2008. Do leta 2011 pa se izdatki povečajo še za 313,3 mio EUR, kar pomeni povprečno letno 4,9-odstotno rast, torej manjša rast izdatkov, povezanih z ekonomskimi dejavnostmi, v kriznem kakor v predkriznem obdobju.

6. Rekreativna, Kultura in Religija

Izdatki za Rekreativno, Kulturo in Religijo (RKR) so od leta 2002 do leta 2007 v obdobju petih let narasli za 108,1 mio eur (33,6 %), nato so v letu 2008 narasli za 180,5 mio eur (42 %). Povprečna letna rast izdatkov za RKR v obdobju 2002–2007 je bila 6,7 %, povprečna letna rast izdatkov v obdobju 2008–2010 pa 18,4 %, tako je razlika v izdatkih med letoma 2008 in 2010 185,2 mio EUR v povečanju izdatkov za RKR. Izdatki za RKR so skozi celotno opazovano obdobje narasli za 473,8 mio EUR ali za 147,37 % (18,4 % povprečna letna rast) in so v letu 2010 predstavljali 0,6 % BDP.

7. Ostali izdatki

Tabela 6: Izdatki sektorja država po namenu po letih za obdobje 2002–2011

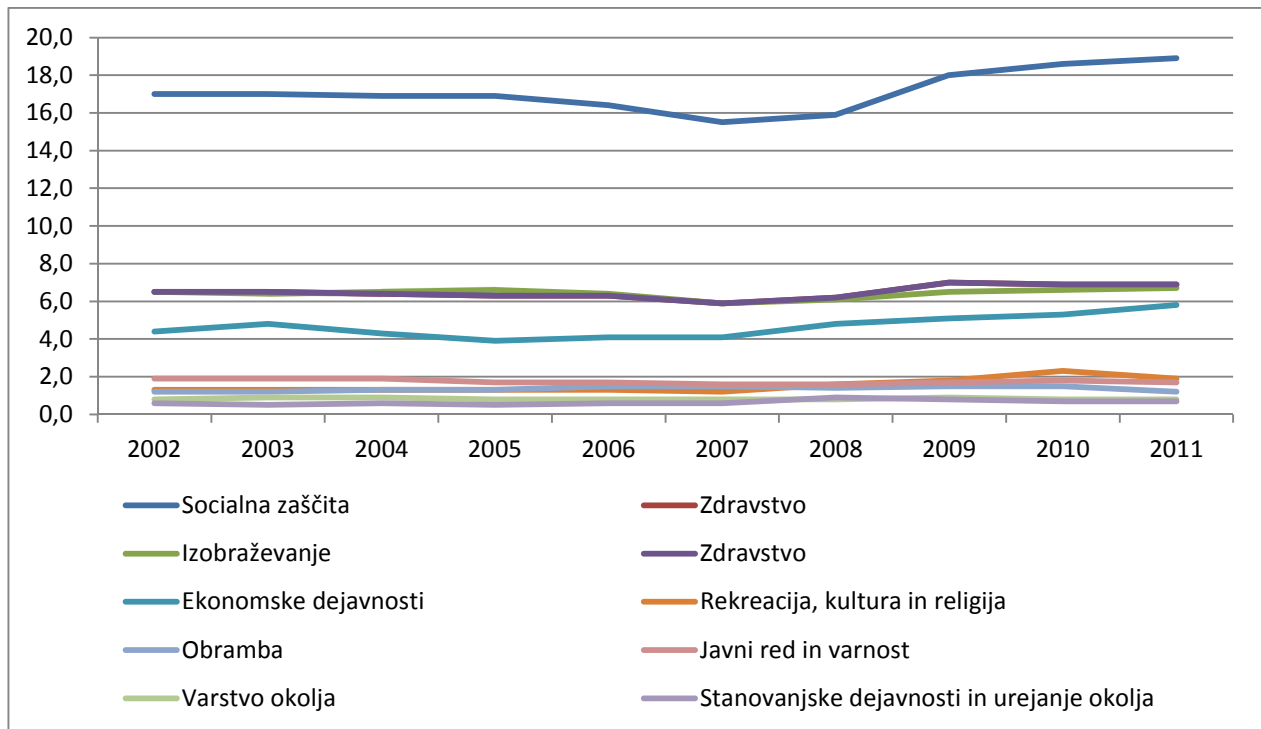
	S.13 Država			
	Obramba	Javni red in varnost	Varstvo okolja	Stanovanjske dejavnosti in urejanje okolja
2002	285,1	436,2	190,2	132,4
2003	312,8	482,6	221,9	137,2
2004	354	506	244,3	150,4
2005	383,9	479	234,7	157,4
2006	458,3	523,6	255,2	192,9
2007	529,6	549,8	260,9	206,1
2008	532	587,5	285,9	319,9
2009	533	608,3	333,7	292,6
2010	547,3	637,7	269,6	254,3
2011	422,2	601,7	289,7	242,6

Vir: Statistični urad Republike Slovenije (2013)

Ostali izdatki vključujejo izdatke za obrambo, javni red in varnost, varstvo okolja ter stanovanjske dejavnosti in urejanje okolja. Večino teh izdatkov predstavljajo izdatki za obrambo ter javni red in varnost.

Za javni red in varnost (policija, gasilci, sodišča, zapori) smo namenili v letu 2011 1,7 % BDP, za obrambo (vojaška obramba, civilna zaščita) 1,2 % BDP, za varstvo okolja 0,8 % ter za stanovanjski in prostorski razvoj 0,7 % BDP. V primerjavi s predhodnim letom so se znižali izdatki za obrambo (za 125 milijona), za rekreacijo, kulturo in religijo (za 119 milijona EUR) in za javni red in varnost (za 36 milijona EUR). V opazovanem obdobju so se vsi ostali izdatki povečali za 597,2 mio EUR (53,9 %) pri povprečni letni rasti 6,7 %.

Grafkon 3: Gibanje izdatkov sektorja država RS po funkcionalnih kategorijah za opazovano obdobje 2002–2010 kot delež BDP



Vir: Eurostat (2013)

3.3 IZDATKI PO EKONOMSKIH KATEGORIJAH ESR

V letu 2012 so največji delež izdatkov sektorja država RS po ekonomskih kategorijah predstavljal socialna nadomestila v denarju in naravi, in sicer v višini 6,99 mrd EUR (glej grad 4), kar je 40 % celotne javne potrošnje sektorja država RS v temu letu in predstavlja 17,6 % BDP RS. Drugi najbolj množični izdatki so, kar zadeva ekonomske kategorije, sredstva za zaposlene v višini 4,46 mrd. EUR in so v letu 2012 predstavljal 26 % celotnih izdatkov sektorja država in 12,6 BDP RS. Ta dva sklopa izdatkov sta tudi sklopa, ki se jima je stopnja rasti za največ povečala z nastopom krize 2008 tako relativno kot absolutno. Medtem ko so drugim sklopom izdatkov po ekonomskih kategorijah stopnje rasti izdatkov ostale na enakih ravneh, ali so se celo zmanjšale, kot v primeru drugih davkov na proizvodnjo in tekočih davkov na prihodke in premoženje, kar je posledica takrat nove zakonske ureditve v letu 2009, ki je znižala dajatve pravnih oseb (znižanje davka od dohodka pravnih oseb, izničenje davka na izplačane plače). Na gospodarsko stanje in predvsem na javne finance in ekonomijo Slovenije omenjena ureditev nima zelenih pozitivnih gospodarskih učinkov, ima pa močne negativne učinke na proračun RS z učinkom cca. 650 mio EUR negativne razlike na letni ravni.

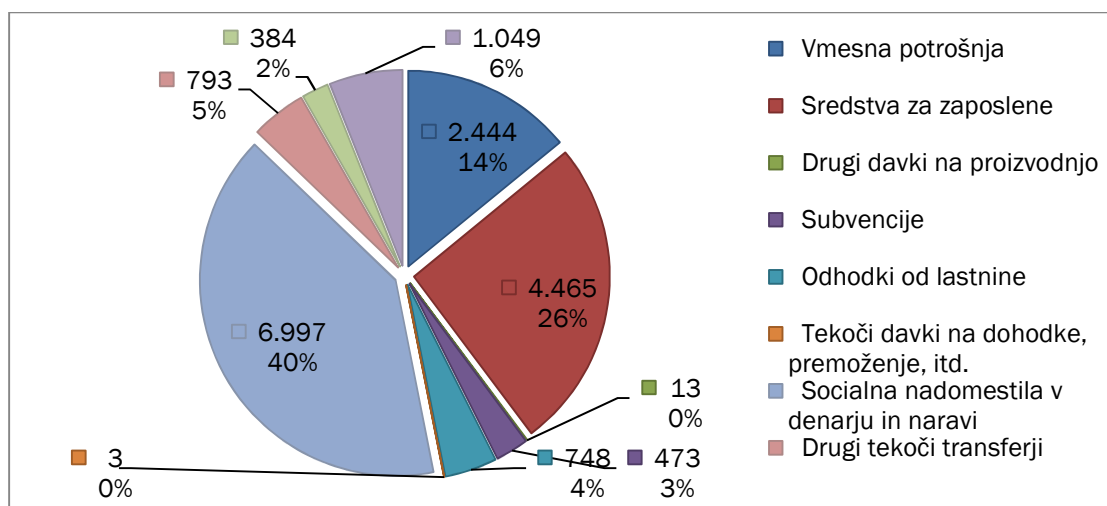
Tabela 7: Sredstva za zaposlene in socialna nadomestila v denarju in naravi kot delež BDP

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Sredstva za zaposlene	11,5	11,2	10,5	11,0	12,4	12,6	12,8	12,6
Socialna nadomestila v denarju in naravi	15,7	15,3	14,4	14,7	16,4	17,2	17,6	17,6

Vir: Statistični urad Republike Slovenije (2013)

Izdatki za socialna nadomestila v denarju in naravi so se kot delež BDP v letih pred krizo ohranjali na enakih ravneh ali so se zmanjševali. Z nastopom krize v letu 2009 pa se je ta delež povečal s 14,7 % BDP v letu 2008 na 16,4 % BDP v letu 2009 ter na 17,2 % BDP v letu 2010 in na 17,6 % BDP v letih 2011 in 2012 (v tabeli 7). Podoben trend je tudi pri sredstvih za zaposlene, ki so pred krizo ostajali na račun gospodarske rasti na istih ravneh ter se z nastopom krize z leta 2008 na leto 2009 dvignili za 1,2 odstotne točke BDP – na 12,6 % BDP.

Grafkon 4: Prikaz izdatkov po ekonomskih kategorijah ESR sektorja država RS v letu 2012 v mio EUR



Vir: Statistični urad Republike Slovenije (2013)

Močnejšo rast socialnih nadomestil v denarju in naravi je pričakovati še v prihodnjih letih kot posledico krize, in ker država v RS ne sme resneje poseči v te izdatke in mora zagotoviti njihovo vzdržnost.

Pri sredstvih za zaposlene ima država sicer nekoliko bolj proste roke z omejevanjem novih zaposlitev, zato je pri teh izdatkih možno pričakovati znižanje ali vsaj stagniranje v rasti. V letu 2012 so sredstva za zaposlene, torej za vse uslužbenke države, predstavljala 12,6 % BDP z 4.464,9 mrd. EUR (glej Grafkon 4) ali 2.170,9 EUR na prebivalca na letni ravni.

Izdatki za obe kategoriji tako za socialna nadomestila v denarju in naravi kakor izdatki za sredstva za zaposlene, ki skupaj predstavljajo 66 % (2012) vseh izdatkov sektorja država RS, torej predstavljajo skupaj 2/3 vse javne potrošnje v RS, so se vsako leto zviševali tako v predkriznem obdobju, kjer izstopa leto 2008 z nadpovprečnim dvigom izdatkov v obeh kategorijah kakor v kriznem obdobju, kjer je rast izdatkov bila nižja, z izjemo leta 2012,

ko je država uspela zmanjšati izdatke pri obeh kategorijah, in sicer pri socialnih nadomestilih s 6375,7 EUR leta 2011 na 6239,5 EUR leta 2012, kar pomeni zmanjšanje za 136,2 mio EUR ter pri sredstvih za zaposlene s 4615,7 EUR leta 2011 na 4464,9 EUR leta 2012 (150,8 mio EUR), kar je edino zmanjšanje izdatkov pri obeh kategorijah v opazovanem 10-letnem obdobju. Vpliv krize na izdatke iz obeh najbolj obširnih kategorij je v prvih letih po nastopu krize bil v zmanjšani rasti teh izdatkov in šele v letu 2012 sledi njihovo prvo dejansko zmanjšanje, kar pomeni prvo resno reakcijo države oziroma prvi dejansko resen ukrep pri zmanjšanju javne potrošnje in spremembi trenda kot posledice vpliva krize v RS vse od njenega začetka 2009.

3.4 VPLIV ZADOLŽEVANJA NA IZDATKE KOT POSLEDICA KRIZE

Stopnja zadolževanja Slovenije se je zaradi posledic prevelike javne potrošnje glede na javnofinančne prihodke RS in ob vplivu svetovne finančne in gospodarske krize, ki se je na evropskih tleh prelevila v dolžniško krizo evropskih, še posebej t. i. perifernih držav, po letu 2008 močno povečala. Skozi celotno opazovano obdobje 2002–2011, z izjemo leta 2007 (dolg znižan za 224.3 milijona EUR), je Slovenija povečevala svoj dolg (glej tabelo 8 in Grafkon 5). Rast zadolževanja je bila do leta 2008 "stabilna", nato je Slovenija v letu 2009 povečala svoj dolg z 8180,1 mio EUR leta 2008 na 12449,5 mio EUR leta 2009, zvišanje dolga za 4.269,4 mio EUR (52,18 %). V naslednjem letu se je dolg povečal za 1.34 milijarde EUR (9,78 %). V letu 2011 sledi ponovno močan dvig dolga z 3.217 (23,4 %). Razlika v dolgu med letoma 2008–2011 je 8774,3 mio EUR (107,26 %).

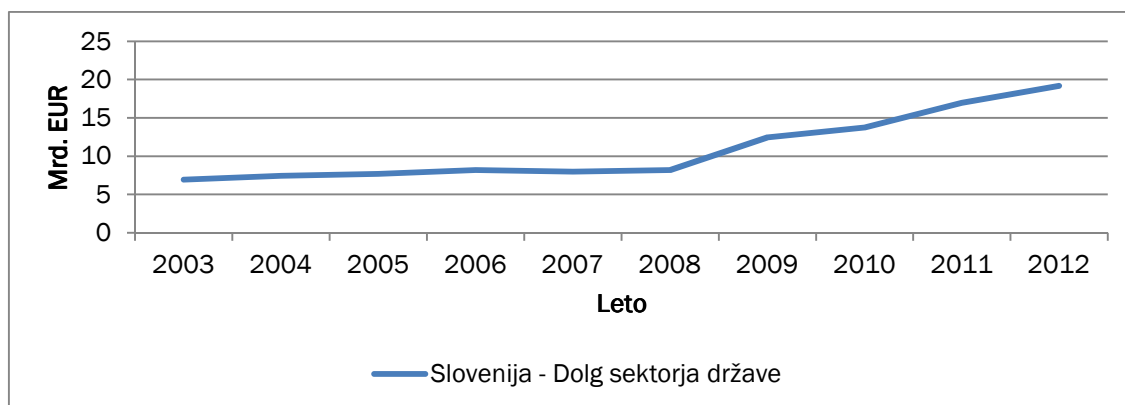
Tabela 8: Dolg države Republike Slovenije po metodologiji presežnega primanjkljaja in dolga ESA v milijonih EUR

Raven/Čas	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Konsolidiran dolg države	8.204,40	7.980,90	8.180,10	12.449,50	13.736,70	16.954,40
Centralna raven države	8.118,10	7.904,10	8.091,50	12.110,10	13.204,30	16.347,10
Lokalne skupnosti	235,7	255,5	353,6	523,4	626,1	685,2
Skladi socialnega zavarovanja	3,1	2,8	2,7	2,5	52,4	52,1

Vir: Eurostat (2013)

Tako visoka rast zadolževanja po letu 2008 je posledica možnosti zadolževanja za dve leti v naprej, prenizkih javnofinančnih prihodkov, katerim je v letu 2009 botrovala ukinitve davka na izplačane plače, in zmanjšanje davka od dohodkov pravnih oseb (kar po ocenah znaša okoli 800 mio EUR na letni ravni) ter začetki vpliva finančne krize na javnofinančne prihodke države in prevelika rast javnofinančnih izdatkov, še posebej v letu 2008. Navedeno ima v prihodnjih letih za posledico nujno krčenje javnofinančnih izdatkov.

Grafkon 5: Prikaz rasti dolga Republike Slovenije v obdobju 2002–2012 v milijonih EUR

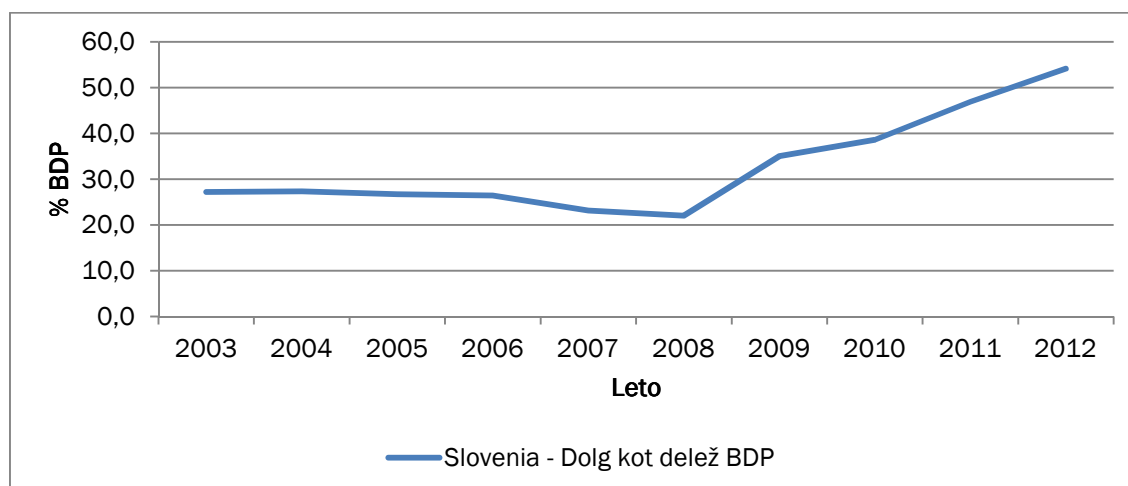


Vir: Eurostat (2013)

Dolg glede na BDP

Dolg se je kljub realnemu povečanju obsega kot delež BDP postopoma zmanjševal v obdobju 2002–2008 (glej Grafkon 6) na račun gospodarske rasti, ki je znašala 7 % leta 2007, tako se je dolg glede na BDP v tem obdobju zmanjšal za 5,9 odstotne točke BDP. Po letu 2008 je dolg glede na BDP začel močno naraščati. Leta 2009 je zrasel za 13,3 odstotne točke v primerjavi z letom prej. Leta 2011 je znašal 47,6 % BDP, kar je dvig za 25,7 odstotne točke oziroma dvig dolga za 117,35 % glede na leto 2008. Razlog za to je v tako v visokem povečanju realnega obsega dolga kot v padcu BDP.

Grafkon 6: Gibanje dolga RS kot % BDP za obdobje 2002–2011



Vir: Eurostat (2013)

Poleg dolga sektorja država je za celotno sliko stanja zadolženosti treba zajeti zadolženost pravnih oseb javnega sektorja⁷ iz 87. člena Zakona o javnih financah (ZJF).

Tabela 9: Dolg pravnih oseb javnega prava iz 87. člena ZJF 2002–2010

	SIT	EUR	v% BDP
31.12.2000	486.588.082.910	2.300.585.434	12,45%
31.12.2001	506.118.183.367	2.285.891.903	11,07%
31.12.2002	615.360.441.302	2.672.374.416	11,55%
31.12.2003	695.810.037.094	2.939.748.849	11,71%
31.12.2004	791.113.005.937	3.299.837.768	12,19%
31.12.2005	845.716.719.159	3.530.061.989	12,28%
31.12.2006	964.849.566.775	4.026.245.897	12,96%
31.12.2007		3.847.263.488	11,13%
31.12.2008		4.518.528.333	12,17%
31.12.2009		5.903.936.725	16,92%
31.12.2010		6.424.144.467	17,81%

Vir: Ministrstvo za Finance (2010)

Skozi celotno opazovano obdobje je viden trend naraščanja zadolževanja pravnih oseb javnega prava iz 87. člena ZJF. V obdobju od leta 2000 do leta 2008 imamo opraviti z relativno "stabilnim" zadolževanjem v razmerju na BDP, ki se je v teh letih gibalo med 11 % in 13 % BDP in z 11,13 % zadolženosti BDP v letu 2007, nato sledi porast zadolževanja v razmerju na BDP v naslednjih letih z največjo razliko v letu 2009 za 4,75 odstotne točke BDP (glej tabelo 10).

Če pogledamo dolg kot celoto in seštejemo konsolidiran dolg sektorja država, ki vsebuje dolg proračuna in dolg lokalnih skupnosti (občin), ter temu prištejemo še dolg pravnih oseb iz 87. člena ZJF in k temu dodamo še poročta države, dobimo realno sliko javne zadolženosti, ki bo po letu 2011 močno vplivala na gibanje javnih izdatkov, saj je zaradi močnih trendov rasti dolga v RS treba zmanjševati izdatke, povečevali pa se bodo izdatki, povezani z nedavčnim financiranjem proračuna.

⁷ Pojem pravnih oseb javnega sektorja iz 87. člena ZJF
Pravne osebe iz 87. člena Zakona o javnih financah (Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02, 110/02-ZDT-B, 56/02-ZJU, 127/06-ZJZP, 14/07-ZSPDPO, 109/08, 49/09, 38/10-ZUKN, 107/10, v nadaljevanju ZJF) zajemajo:

- posredne proračunske uporabnike (javni zavodi in drugi izvajalci javnih služb, agencije, skladi socialnega zavarovanja, javni skladi na ravni države), katerih ustanoviteljica je država ali posredni uporabniki državnega proračuna

- javne gospodarske zavode, javna podjetja in druge pravne osebe, v katerih ima država odločujoč vpliv na upravljanje (lastniški delež Republike Slovenije v pravni osebi je 50 ali več odstoten).

87. člen Zakona o javnih financah določa, da se pravne osebe iz tega člena, ki jih s sklepom potrdi Vlada RS, lahko zadolžujejo in izdajajo jamstva drugim pravnim osebam le pod pogoji, ki jih določi Vlada RS na predlog ministrstva, pristojnega za finance. (MF, 2011)

3.5 UKREPI: INVESTICIJE IN KRČENJE IZDATKOV

Javnofinančni izdatki so se v opazovanem obdobju največ povečali v letu 2008 in posledično generirali izjemno večjo stopnjo zadolževanja državnega proračuna v prihodnjih letih. Tega močnega dviga javnih izdatkov leta 2008 ne moremo pripisati vplivu svetovne finančne krize, saj ta v letu 2008 še ni imela vpliva na javne finance RS.

Eden od razlogov je v popolnem prehodu na skupno evrsko valuto v letu 2007, kar je slovenski ekonomiji omogočilo še lažji in večji dostop do mednarodnih finančnih trgov in imelo za posledico dvig gospodarske in ekonomske aktivnosti v Sloveniji in s tem dvig cen in BDP v Sloveniji, podobno se je zgodilo tudi drugim članicam Evropske monetarne unije (EMU), ki so to valuto prevzele pred Slovenijo (Italija). Leto 2007 tako predstavlja vrhunec velikega kreditiranja in posledično velike potrošnje oziroma investicij privatnega sektorja, kar je rezultiralo v visoki, 7-odstotni stopnji rasti BDP leta 2007 in v dvigu cen.

Drugi in bolj pomemben razlog za tako močno rast javnofinančnih izdatkov v letu 2008 je v dejstvu, da je slovenski proračun ob visoki gospodarski rasti v letu 2007 imel minimalni primanjkljaj 0,1 % BDP (Eurostat) ob dejstvu, da je bilo leto 2008 leto državnozborskih volitev. Tako je država imela manj zadržkov pri višini količine izdatkov glede na takratne ugodne ekonomske kazalce ob višjih cenah, ki jih je generirala uvedba evra in visoka gospodarska aktivnost v preteklem obdobju, ki je večinoma slonela na kreditiranju gospodarstva.

Učinki svetovne finančne in ekonomske krize na javnofinančne izdatke RS se pojavijo v letih 2009 in 2010 in se odražajo z močnim povečanjem izdatkov za brezposelne (za 130,7 % med 2008–2010), za družine in otroke in druge oblike socialnih prejemkov. Ta trend se zna nadaljevati v prihodnjih nekaj letih in je pravi pokazatelj prenosa finančne krize na splošno krizo ekonomije države.

Drugi vpliv krize na izdatke je in bo v povečanju izdatkov za namene financiranja proračuna iz naslova dolga proračuna zaradi vsakoletnih visokih primanjkljajev proračuna RS kot posledica predvsem prenizkih davčnih prihodkov, ki so posledica nizke gospodarske aktivnosti oziroma prenizkega izvoza gospodarstva RS v primerjavi z uvozom. Tako bodo obresti financiranja proračuna skozi zadolževanje ostale na visokih ravneh v prihodnjih letih.

Finančna kriza je Sloveniji sprva omejila možnost hitrega krčenja javnofinančnih izdatkov zaradi naporov zmanjševanja učinkov krize, vendar je tudi povzročila njihovo nujno krčenje v svojem nadaljevanju (2012 in v prihodnje), saj je zaradi močno skrčenih javnofinančnih prihodkov glede na svoje obveznosti država postala preveč izpostavljena dolgu glede na trende, v katerih se nahaja.

Ob tem samo krčenje izdatkov ne bo dovolj, saj se tako javne finance RS in celotno njeno gospodarstvo ujame v negativno spiralo. Krčenje izdatkov je nujno predvsem v imenu smotrnosti in učinkovitosti. Izdatki morajo biti namenski. Država ima dostop do finančnih trgov in mora biti pripravljena prevzeti nujno tveganje in pridobiti sredstva, ki jih bo

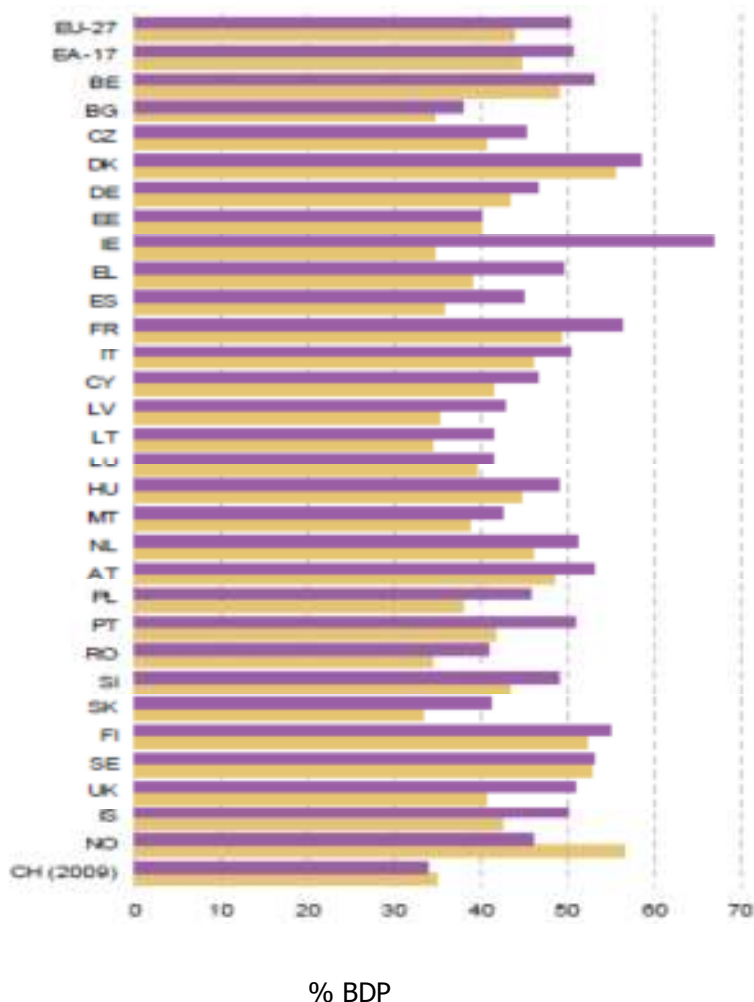
namenila za investicije v projekte. Kakor je potrebno izdatke uskladiti z osnovnimi potrebami prebivalstva, je drugi del izdatkov nujno potrebno investirati v projekte, ki bodo omogočili izkoriščanje naravnih resursov RS (primer: lesna industrija) in znanja njenih prebivalcev. Kadar privatni sektor ne more oziroma ne zagotovi razvoja in ne omogoča projektov, ki bodo imeli dolgoročne pozitivne učinke, mora to storiti država, če se želi izogniti stagnaciji ali nazadovanju lastne ekonomije. Na del izdatkov, namenjen projektom, se gleda kot na investicijo, ki ima poleg dolgoročne povrnitve finančnih sredstev v državni proračun koristi v angažiranju in zaposlovanju domačega prebivalstva, znanja in naravnih resursov v visoko konkurenčne produkte in storitve na celotnem svetovnem trgu in s tem izjemno ugodne učinke ne samo na javnofinančne izdatke RS in s tem na celotne javne finance, temveč tudi na celotno klimo in ekonomijo države.

4 VPLIV FINANČNE KRIZE NA JAVNOFINANČNE IZDATKE DRŽAV EU IN EFTA

4.1 IZDATKI NA RAVNI EU

Vpliv finančne in ekonomske krize je povzročil upad javnofinančnih prihodkov držav članic Evropske unije (EU) ter povzročil rast javnofinančnih izdatkov, kar je povzročilo povečanje primanjkljaja držav članic. »V letu 2010 so celotni izdatki držav članic EU znašali 50,3 % BDP (glej sliko 4), medtem ko so celotni prihodki znašali 44,0 % BDP, kar je prineslo primanjkljaj v višini 6,3 % BDP.« (Wahrig, Vallina, 2011, str. 1)

Slika 4: Celotni javno finančni prihodki in odhodki v letu 2010 po državah glede na BDP

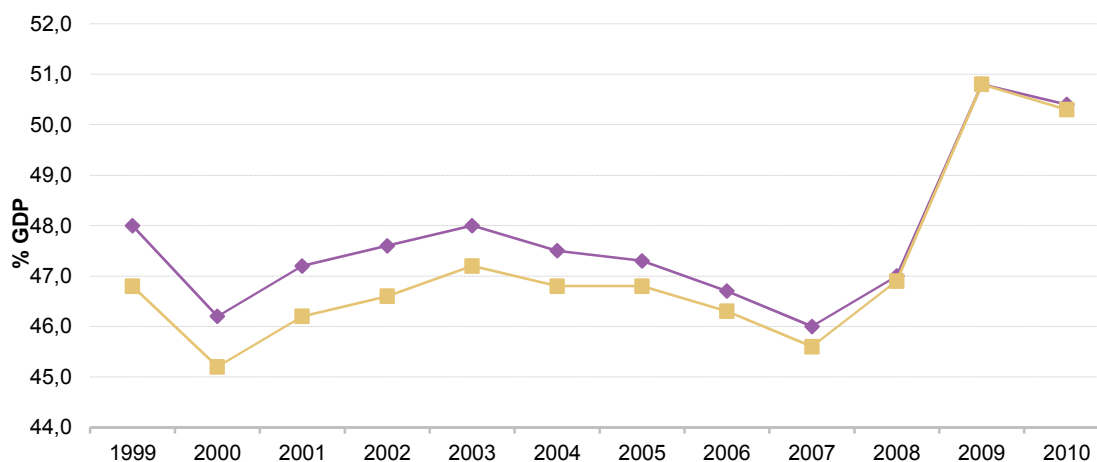


- Celotni javno finančni prihodki
- Celotni javno finančni odhodki

Vir: Eurostat (2011)

V letu 2010 so skupni celotni izdatki sektorja država EU-27 znašali 6182 milijard oziroma 50,3 % BDP (glej Grafkon 7). V letu 2010 je prišlo do rahlega upada javnih izdatkov glede na BDP po nadpovprečni rasti izdatkov med leti 2007 (45,6 % BDP) in 2009 (50,8 % BDP). »Javni izdatki so se zniževali glede na BDP v letih 2003 in 2007, čemur je sledila rast v letu 2008 in še močnejše povišanje izdatkov glede na BDP v letu 2009. Trend je podoben v evro območju, kjer se razlike v primerjavi z območjem EU-27 progresivno manjšajo« (Freysson, 2011, str. 1).

Grafkon 7: Gibanje Izdatkov sektorja država EU-27 in EO-17 kot odstotek BDP, 1999–2010

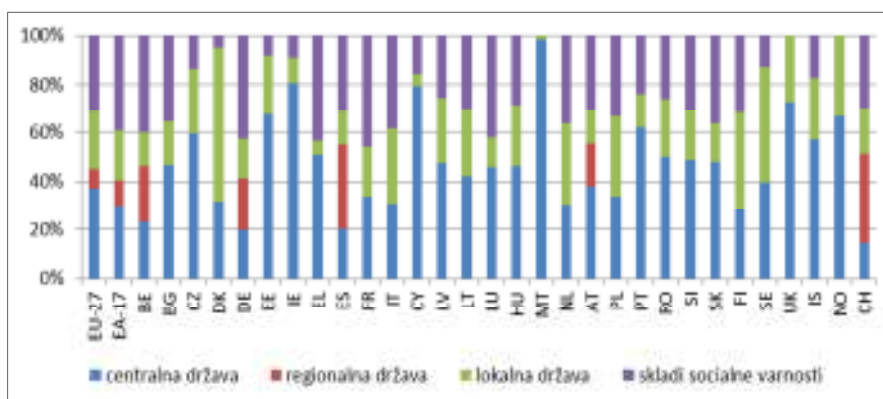


- ◆ Skupni celotni izdatki sektorja država EO
- Skupni celotni izdatki sektorja država EU

Vir: Eurostat (2013)

Spodnja tabela prikazuje celotno potrošnjo sektorja država po državah članicah EU in EFTA, razdeljeno po podsektorjih: centralna država, regionalna država, lokalna država, skladi socialne varnosti.

Slika 5: Delež izdatkov držav po podsektorjih

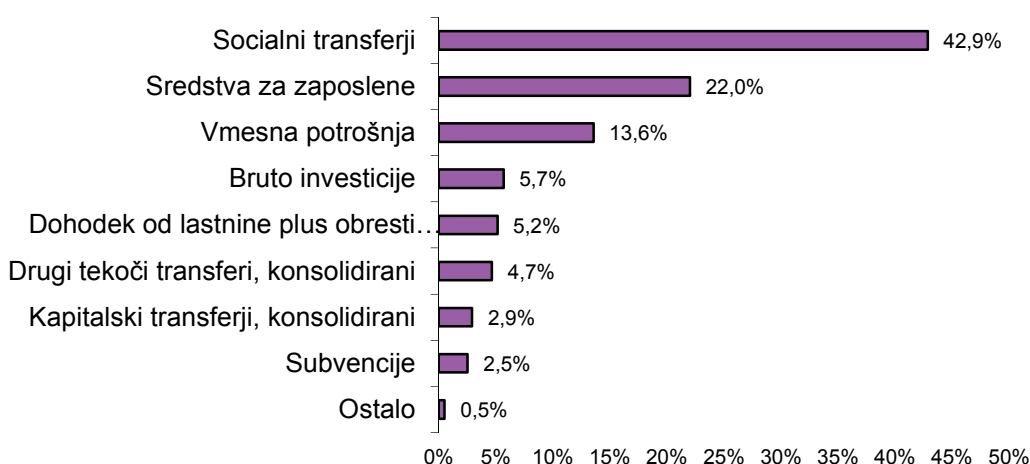


Vir: Eurostat (2011)

4.1.1 IZDATKI PO EKONOMSKIH KATEGORIJAH ESR

»Pri razdelitvi celotnih izdatkov EU na deleže po ekonomskih kategorijah metodologije ESR vidimo, da največji delež pade na redistribucijo prihodka v obliki socialnih transferjev v denarju ali v naravi z 42,9 % vseh izdatkov EU v letu 2009. Druga kategorija po deležu so sredstva za zaposlene z 22,1 % celotnih izdatkov EU, medtem ko 13,5-odstotni delež pripada vmesni potrošnji. Obresti izposojanja denarja na kapitalskih trgih in izdatki za plačane najemnine zavzamejo 5,2 % vseh izdatkov javne potrošnje, javne investicije pa 5,7 %. Preostali deleži izdatkov so se razdelili med druge tekoče transferje in kapitalske transferje s 4,7 % in 2,9 % ter 3,0 % med subvencije in plačane davke« (Freysson, 2011a).

Grafkon 8: Sestava celotnih državnih izdatkov EU po ekonomskih kategorijah (2009)



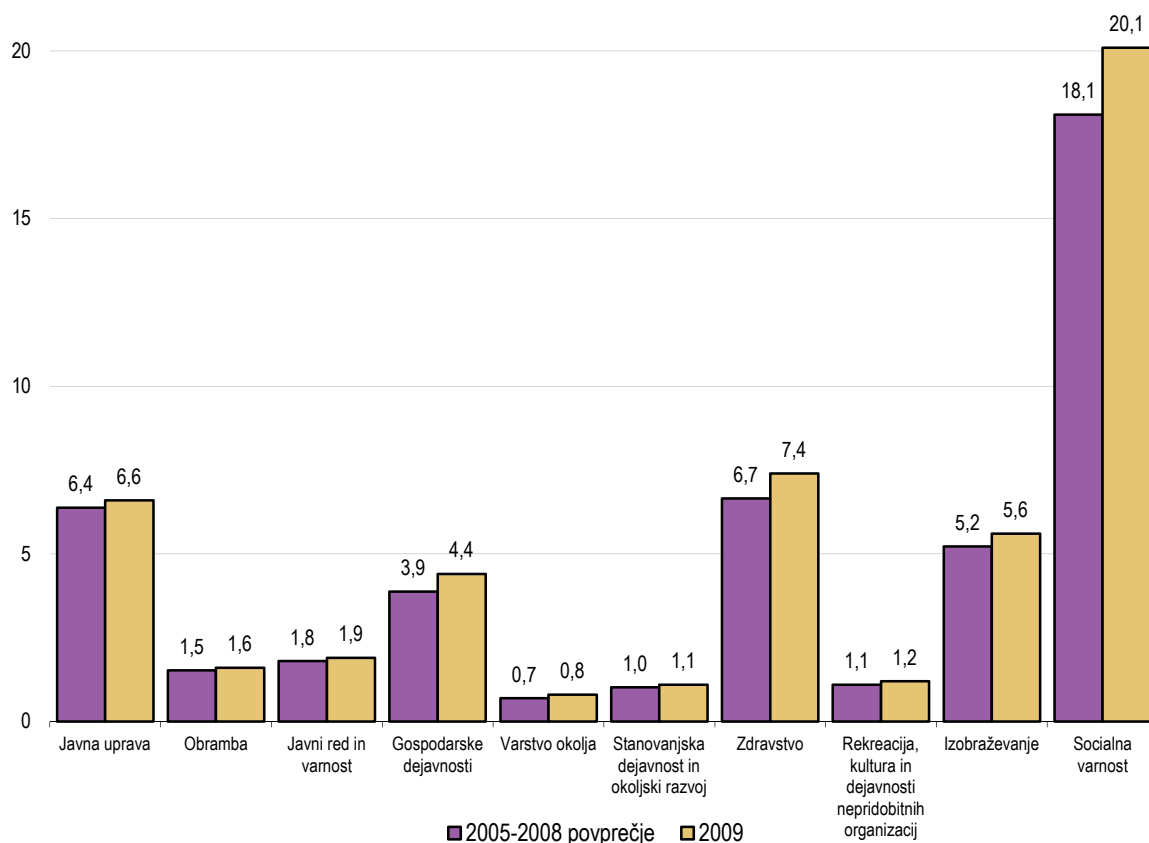
Vir: Eurostat (2011)

Pri sredstvih za zaposlene, ki znašajo 22 % BDP celotnih izdatkov EU (glej Grafkon 8), so mnoge države začele krčiti ali zamrzovati izdatke v letih 2009 in 2010. »V Estoniji so plače v zdravstvu zmanjšali za 8 odstotkov v letu 2009. V Grčiji so v letu 2010 zmanjšali plače javnim uslužbencem od 7 do 20 %, na Irskem vsem javnim delavcem od 5 do 7 % v letu 2009 in od 5 do 8 % v letu 2010, v Italiji najboljše plačanim javnim uslužbencem za 5–10 % v letu 2010. V Litvi so zmanjšali plače za 8 % vsem javnim uslužbencem v letu 2008, v Romuniji za 25 % v letu 2010, v Španiji 5 % leta 2010, v Latviji od 15 do 50 % v letu 2009. Plače v javnem sektorju so zamrzili na Finskem, v Franciji, Nizozemskem, v Nemčiji pa se pričakuje znižanje števila delovnih mest v javnem sektorju za 10000 do leta 2014« (Econstor, 2010).

4.1.2 IZDATKI PO FUNKCIJAH COFOG 2009

Spodnja tabela prikazuje povečanje izdatkov EU po funkcionalnih kategorijah COFOG med povprečjem predkriznega obdobja 2005–2008 in letom 2009.

Grafkon 9: Rast izdatkov sektorja države po funkcijah EU glede na BDP (povprečje 2005–2008 in letom 2009)



Vir: Eurostat (2011)

Tako v celotni EU kot po vseh posameznih članicah socialna varnost predstavlja najpomembnejšo funkcijo državnih izdatkov. V letu 2009 se je v EU za socialno varnost namenilo sredstva v višini 20,1 % BDP, kar je za 2 odstotni točki več od povprečja v predkriznem obdobju 2005–2008 (18,1 BDP). Povečanje za 2 odstotni točki je prikaz povečanja potreb po socialnih transferjih zaradi posledic krize. Naslednji pomembni funkciji pri količini izdatkov so izdatki za zdravstvo ter izdatki za javno upravo s 7,4 % in 6,6 % BDP v EU v letu 2009. Sledijo izdatki za izobraževanje in gospodarske dejavnosti s 5,6 % in 4,4 % BDP. Ostale funkcije izdatkov so obramba, javni red in varnost, varstvo okolja, stanovanjska dejavnost in okoljski razvoj ter kultura, skupaj pa predstavljajo 6,6 % BDP v letu 2009.

4.2 CELOTNI IZDATKI

Javnofinančni izdatki držav članic EU so se po letu 2008 zaradi zmanjšanja svetovne gospodarske aktivnosti zviševali. Tako so izdatki v večini držav članic EU in EFTA dosegli vrhunec glede na BDP v letu 2009 in so tako celotni izdatki EU v tem letu predstavljali 51,1 % BDP. Zaradi tako velikega porasta javne potrošnje glede na BDP, ki je bila posledica potrebe po javnem ukrepanju zaradi posledic krize in ohlajevanja ekonomske aktivnosti, se je večina držav znašla v situaciji, kjer se je pojavila potreba po zmanjšanju javne potrošnje v imenu konsolidacije javnih financ. Tako je že v letu 2010 opaziti znižanje potrošnje glede na BDP pri večini evropskih držav. Države EU, ki niso zmanjšale izdatkov glede na BDP v letu 2010, so Slovenija, Portugalska, Poljska in Irska (v tabeli 11).

Tabela 10: Celotni izdatki po državah EU in EFTA kot % BDP v obdobju 2007–2011

	Izdatki v % BDP					Izdatki v milijonih EUR		Izdatki v % BDP					Izdatki v milijonih EUR
	2007	2008	2009	2010	2011			2011	2007	2008	2009	2010	
EU27	45,6	47,1	51,1	50,6	49,1	6200870,6	LU	36,3	37,1	43	42,4	42	17987,7
EA17	46,1	47,2	51,2	51,0	49,4	4650040,4	HU	50,7	49,2	51,4	49,5	48,7	49050,8
BE	48,3	49,8	53,8	52,8	53,3	196694,7	MT	42,8	44,1	43,5	43,3	43	2746,5
BG	39,8	38,3	40,7	37,4	35,2	13547,0	NL	45,3	46,2	51,5	51,2	50,1	301756,0
CZ	41,0	41,1	44,9	44,1	43,4	67169,2	AT	48,6	49,3	52,9	52,6	50,5	152040,2
DK	50,8	51,5	58,0	57,8	57,9	138946,3	PL	42,2	43,2	44,5	45,4	43,6	161403,2
DE	43,5	44,0	48,1	47,9	45,6	1173500,0	PT	44,4	44,8	49,8	51,3	48,9	83615,0
EE	34,0	39,5	45,2	40,6	38,2	6099,5	RO	38,2	39,3	41,1	40,2	37,7	51463,6
IE	36,6	42,8	48,8	66,8	48,7	76220,3	SI	42,5	44,2	49,3	50,3	50,9	18148,6
EL	47,6	50,6	53,8	50,2	50,1	107769,0	SK	34,2	34,9	41,5	40	37,4	25823,8
ES	39,2	41,5	46,3	45,6	43,6	468505,0	FI	47,4	49,3	56,1	55,5	54	103530,0
FR	52,6	53,3	56,8	56,6	55,9	1118468,0	SE	51	51,7	54,9	52,5	51,3	198535,7
IT	47,6	48,6	51,9	50,5	49,9	788735,0	UK	43,9	47,8	51,5	50,3	49	851367,7
CY	41,3	42,1	46,2	46,4	47,3	8401,1	IS	42,3	57,6	51	51,6	46,1	4652,6
LV	36,0	39,1	44,4	43,9	39,1	7836,6	NO	40,3	39,8	46,7	45,5	44,6	155211,2
LT	34,6	37,2	43,8	40,9	37,5	11510,2	CH	32,30	32,40	34,1	34,2	:	:

Vir: Eurostat (2013)

Države, ki so najbolj uspele skrčiti izdatke glede na BDP po kritičnem letu 2009, so Estonija, Luksemburg, Latvija, Litva, Bolgarija in članica EFTA Islandija, katero je kriza zaradi njenih treh izjemno prezadolženih bank glede na celotno islandsko ekonomijo močno zajela že v letu 2008, ko so posledično celotni izdatki Islandije predstavljali kar 57,6 % BDP.

Celotni izdatki vseh držav članic EU so se v obdobju 2009–2011 zmanjšali za 2 odstotni točki BDP, v tem obdobju sta povečali izdatke le Slovenija za 1,6 odstotne točke BDP in Ciper za 1,1 odstotne točke BDP.

4.3 IZDATKI ZA SOCIALNO VARSTVO

»Izdatki za socialno varstvo predstavljajo najbolj pomemben in najbolj obsežen delež vseh javnih izdatkov in so leta 2010 predstavljali 19,9 % BDP EU. Ti izdatki predstavljajo izdatke, povezane z brezposelnostjo, bolniškimi, starostjo in izdatki, povezanimi z družino. Ko seštejemo izdatke za socialno varstvo in zdravstvo, ti predstavljajo več kot polovico vseh javnih izdatkov EU.« (Freysson, 2011b)

Države, ki namenijo največje deleže sredstev za socialno varstvo (v tabeli 12), so Danska (25,4 % BDP), Francija (24,2 % BDP), Finska (23,9 % BDP) in Švedska (21,6 % BDP), najmanjše deleže pa zabeležimo na Slovaškem (12,3 % BDP) in Cipru (11,7 % BDP).

Razlog za dvig izdatkov za dve odstotni točki v letu 2009 glede na leto 2008 na ravni EU je predvsem v močnem dvigu izdatkov treh baltskih držav v tem obdobju (Estonija za +3,5 odstotne točke in Latvija in Litva pri obeh dvig za +4,5 odstotne točke), ki so leta 2009 tudi utrpeli največje upade gospodarske rasti med opazovanimi državami ter Finske in Danske s +3,5 in +2,9 odstotne točke. Najmanj pa sta izdatke za socialno varstvo v temu obdobju zvišali Poljska (z +0,9 odstotne točke BDP), ki je edina med primerjanimi državami imela pozitivno gospodarsko rast v letu 2009, in Malta (z +1,0 odstotne točke) kljub -2,9-odstotni negativni gospodarski rasti. Skozi celotno opazovano obdobje 2007–2011 pa je izdatke za socialno varstvo največ dvignila Irska, za +6,3 odstotne točke z 10,8 % BDP leta 2006 na 17,1 % BDP leta 2010.

»Pri izdatkih za socialno varstvo predstavljajo glavne deleže tri funkcijske vrste izdatkov: izdatki, povezani z družino, izdatki, povezani s starostjo, in izdatki, povezani z nezaposlenostjo. Tako je že takoj opazna korelacija med izdatki za socialno varstvo in gospodarsko rastjo. Države, ki so imele zaradi svetovne gospodarske ohladitve najvišje ravni negativne gospodarske rasti, so imele tudi najvišje izdatke za socialno varstvo, in obratno, države, ki niso bile tako močno prizadete zaradi svetovne krize in so imele nižjo negativno gospodarsko rast ali celo pozitivno gospodarsko rast, so imele tudi nižje potrebe po izdatkih za socialno varstvo.« (Freysson, 2011c)

Tabela 11: Izdatki za socialno zaščito kot % BDP v obdobju 2006–2010 in v milijonih EUR v letu 2010

	Izdatki v % BDP					Izdatki v milijonih EUR		Izdatki v % BDP					Izdatki v milijonih EUR
	2006	2007	2008	2009	2010			2006	2007	2008	2009	2010	
EU27	17,9	17,6	18,0	20,0	19,9	2444152,6	LU	16,4	15,3	16	18,7	18,3	7379,7
EA17	18,5	18,1	18,5	20,5	20,5	1875649,6	HU	17,7	17,6	17,8	18,6	17,8	17251,1
BE	17,5	17,2	17,8	19,4	19,3	68341,7	MT	14,1	14,2	14	15	14,8	905,7
BG	10,9	10,7	11,2	13,6	13,5	4850,8	NL	15,2	14,9	15,3	17,1	17,3	101536,0
CZ	12,3	12,5	12,5	13,8	13,7	20514,4	AT	20,2	19,8	20	21,8	21,7	62226,2
DK	22,5	22,0	22,2	25,1	25,4	59756,0	PL	16,9	15,6	15,6	16,5	16,9	59759,2
DE	20,5	19,4	19,3	21,2	20,6	511370,0	PT	15,4	15,3	15,7	18,6	18,7	32246,6
EE	9,4	9,3	11,6	15,7	14,6	2089,6	RO	11	11,2	12,4	14,6	14,9	18542,6
IE	10,8	11,5	13,7	16,3	17,1	26709,3	SI	16,4	15,5	15,9	17,9	18,7	6613,3
EL	14,9	15,8	16,6	18,0	18,0	40861,0	SK	12,3	10,6	10,2	12,3	12,3	8054,9
ES	12,9	13,1	14,1	16,3	16,9	178198,0	FI	20,8	20	20,5	24	23,9	43025,0
FR	21,9	21,8	22,2	23,9	24,2	466894,0	SE	22,3	21,1	21,1	22,9	21,6	75285,2
IT	18,0	18,1	18,7	20,4	20,4	317164,0	UK	15,3	15,3	16	18	17,9	306074,6
CY	10,3	9,5	9,8	11,0	11,7	2034,6	IS	8,3	8,5	8,9	11,3	11,2	1062,9
LV	9,6	8,5	9,6	14,1	13,8	2477,1	NO	15,4	15,5	15,2	18,1	17,8	56232,8
LT	9,8	10,9	12,3	16,8	14,5	3992,2	CH	14,10	12,90	12,7	13,9	13,9	55545,1

Vir: Eurostat (2013)

Največji delež izdatkov za socialno varstvo predstavljajo izdatki, povezani s starostjo, in v mnogih državah predstavljajo več kot 10 % BDP. Po podatkih, ki so na voljo v času pisanja tega dela, sta v opazovanem obdobju največ povečali izdatke, povezane s starostjo, Bolgarija in Litva, Bolgarija za 3,9 odstotne točke BDP, Litva za 3,8. Najmanj sta te izdatke povečali Nemčija, za 0,4 odstotne točke, in Madžarska za 0,5 odstotne točke. Slovenija je v temu času povečala izdatke, povezane s starostjo, za 1,4 BDP, 13 % BDP ali več so v letu 2010 namenili za izdatke, povezane s starostjo, v Avstriji, Italiji, Franciji in v Grčiji, medtem ko so 5 ali manj odstotkov BDP namenili na Cipru in na Irskem.

4.3.1 IZDATKI ZA STAROST

Izdatki za družine oziroma izdatki za družinsko politiko so v opazovanem obdobju v Sloveniji porasli z 1,8 % BDP leta 2007 na 2,5 % leta 2011, torej za 0,7 odstotne točke BDP. Največji delež izdatkov temu segmentu namenijo na Danskem, 5,5 % BDP leta 2010, najmanj pa v Grčiji in Litvi z 0,5 % BDP in 0,9 % BDP v letu 2009. Največ so izdatke za družinsko politiko v letu 2010 v primerjavi z letom 2007 povečali v Luksemburgu za 0,9 odstotne točke BDP, in Estoniji za 0,8-odstotne točke BDP. V istem obdobju pa so te izdatke zmanjšali v Grčiji in Veliki Britaniji, in sicer pri obeh za 0,1 odstotne točke BDP.

4.3.2 IZDATKI ZA DRUŽINSKO POLITIKO

Največjo rast pri izdatkih za nezaposlenost v opazovanem obdobju glede na podatke, ki so na voljo, sta imeli Irska z rastjo teh izdatkov za 2,4 odstotne točke BDP in Španija z 1,6 odstotne točke, medtem ko sta Poljska in Bolgarija v tem obdobju zmanjšali izdatke, povezane z nezaposlenostjo, za 0,1 odstotne točke BDP. Slovenija je v tem obdobju zvišala potrošnjo za nezaposlenost za 0,5 odstotne točke BDP z 0,4 odstotne točke BDP leta 2007 na 0,9 odstotne točke BDP leta 2010.

4.4 IZDATKI ZA ZDRAVSTVO

»Zdravstvo predstavlja obsežen delež javne potrošnje in vključuje izdatke za medicinske in farmacevtske produkte, aparature in opremo, izdatke za bolnišnice in javno zdravstvene storitve ter izdatke za raziskave in razvoj, povezane z zdravjem.« (Freysson, 2011d)

Razpon javne potrošnje za zdravstvo variira od manj kot 5 % BDP v Bolgariji, Cipru, Litvi, Luksemburgu in Romuniji, do več kot 8 % BDP na Danskem, Irskem, Nizozemskem, v Avstriji in Veliki Britaniji (v tabeli 13). Čeprav je delež izdatkov za zdravstvo po večini držav narasel po letu 2007, je še vedno nižji kot leta 2006 glede na BDP na Madžarskem, Malti in v Latviji. Po drugi strani pa sta izdatke za zdravstvo močnejše zvišali Irska in Danska za 1,9 odstotne točke in 1,2 odstotne točke BDP.

Tabela 12: Izdatki za zdravstvo kot % BDP v letih 2006–2010 in v mio. EUR v letu 2010

	Izdatki v % BDP					Izdatki v milijonih EUR		Izdatki v % BDP					Izdatki v milijonih EUR
	2006	2007	2008	2009	2010			2010	2006	2007	2008	2009	
EU27	6,8	6,7	7,0	7,6	7,5	914317,4	LU	4,6	4,4	4,4	5,1	4,9	1986,9
EA17	6,9	6,8	7,0	7,6	7,5	686646,1	HU	5,6	5	4,9	5,1	5,1	4994,6
BE	6,9	6,9	7,4	8,0	7,9	28007,4	MT	6,4	5,8	5,4	5,5	5,7	348,8
BG	4,0	4,1	4,5	4,2	4,8	1732,0	NL	7,2	7,3	7,3	8,2	8,3	49114,0
CZ	6,9	6,9	6,9	7,7	7,8	11701,2	AT	7,6	7,5	7,8	8,3	8,1	23314,2
DK	7,3	7,5	7,7	8,7	8,5	19956,5	PL	4,6	4,5	5,1	5,1	5	17698,2
DE	6,6	6,5	6,7	7,3	7,2	178290,0	PT	6,7	6,6	6,6	7,4	7	12075,8
EE	4,2	4,3	5,2	5,6	5,3	760,2	RO	2,7	3,1	3,2	3,8	3,6	4498,7
IE	6,6	6,9	7,7	8,8	8,5	13323,3	SI	6,3	5,9	6,2	7,1	6,9	2447,2
EL	6,6	6,6	7,6	7,9	7,5	17017,0	SK	5,8	6,4	7	7,8	6,4	4210,2
ES	5,6	5,7	6,1	6,8	6,5	68656,0	FI	6,9	6,6	7	7,9	7,9	14130,0
FR	7,7	7,6	7,6	8,1	8,0	154550,0	SE	6,6	6,6	6,9	7,4	7,1	24716,5
IT	7,1	6,8	7,2	7,6	7,6	117839,0	UK	7,1	7,1	7,5	8,4	8,2	140105,4
CY	3,1	2,9	3,0	3,3	3,3	576,2	IS	7,9	7,9	7,9	8,4	7,9	747,5
LV	4,9	4,3	4,6	4,6	4,3	766,6	NO	6,8	6,9	6,6	7,6	7,5	23599,9
LT	4,6	4,6	5,0	5,6	5,5	1501,6	CH	1,70	1,80	1,9	2,1	2,1	8236,9

Vir: Eurostat (2013)

4.5 IZDATKI ZA IZOBRAŽEVANJE

»Izdatki za izobraževanje so namenjeni za formalno izobrazbo od predšolske do terciarne izobrazbe in za izobrazbo, nedefinirano s stopnjo.« (Freysson, 2011e)

Države, ki namenjajo največje deleže za izobraževanje, so članica EFTA Islandija (8,3 % BDP), Danska (8,1 % BDP), Ciper (7,5 % BDP) ter Švedska in Velika Britanija (obe s 7,0 % BDP). Države, ki namenijo manj kot 4 % BDP za izobraževanje, so Romunija, Bolgarija in Grčija (v tabeli 14).

V kriznem obdobju so izdatke za izobraževanje najbolj povečale članice Danska z 1,1 odstotne točke BDP, Velika Britanija z 0,9 odstotne točke BDP ter Slovaška, Latvija in Estonija, vse z 0,8 odstotne točke BDP.

Najbolj pa so v kriznem obdobju te izdatke glede na BDP zmanjšale Romunija za 0,7 odstotne točke BDP, Poljska za 0,3 odstotne točke BDP ter Grčija, Italija in Portugalska, vse za 0,1 odstotne točke BDP.

Slovenija je v letu 2010 za izobraževanje namenila 6,6 % BDP in je v celotnem opazovanem obdobju dvignila izdatke za izobraževanje za 0,2 odstotne točke glede na BDP.

Tabela 13: Izdatki za izobraževanje kot % BDP v obdobju 2006–2010 in v milijonih EUR za leto 2010

	Izdatki v % BDP					Izdatki v milijonih EUR			Izdatki v % BDP					izdatki v milijonih EUR
	2006	2007	2008	2009	2010				2010	2006	2007	2008	2009	
EU27	5,2	5,1	5,2	5,5	5,5	669873,5		LU	4,4	4,2	4,4	5	5,1	2068,0
EA17	4,8	4,7	4,8	5,2	5,1	466911,2		HU	5,8	5,4	5,2	5,3	5,6	5417,1
BE	5,8	5,8	6,0	6,3	6,3	22210,7		MT	5,7	5,4	5,3	5,5	5,8	357,7
BG	3,7	3,8	4,1	4,3	3,8	1367,8		NL	5,3	5,3	5,5	6	5,9	34640,0
CZ	4,7	4,5	4,5	4,8	4,8	7208,5		AT	5,2	5,2	5,4	5,8	5,7	16306,3
DK	7,0	6,7	6,9	8,0	8,1	19007,3		PL	6	5,7	5,7	5,6	5,7	20025,5
DE	4,0	3,9	4,0	4,3	4,3	106320,0		PT	6,6	6,1	6,2	5,8	6,5	11149,5
EE	6,0	5,9	6,7	7,1	6,8	976,4		RO	4,1	3,9	4,5	4,1	3,4	4160,3
IE	4,7	4,9	5,4	6,1	6,0	9311,4		SI	6,4	5,9	6,1	6,5	6,6	2352,7
EL	3,9	3,9	4,1	4,1	3,8	8577,0		SK	3,7	3,9	3,5	4,3	4,5	2943,5
ES	4,3	4,4	4,6	5,1	4,9	51511,0		FI	6	5,7	5,9	6,6	6,5	11735,0
FR	5,7	5,5	5,6	6,0	6,0	115834,0		SE	6,9	6,7	6,8	7,2	7	24321,5
IT	4,6	4,6	4,4	4,6	4,5	69321,0		UK	6,1	6,2	6,4	7	7	118663,2
CY	6,4	6,3	6,8	7,2	7,5	1297,1		IS	8,3	8,1	8,3	8,6	8,3	790,9
LV	6,0	5,8	6,6	6,8	6,2	1108,3		NO	5,4	5,4	5,2	6,1	5,9	18656,8
LT	5,3	5,2	5,8	6,8	6,1	1682,8		CH	5,50	5,30	5,6	6,0	6,0	23961,6

Vir: Eurostat (2013)

4.6 IZDATKI ZA GOSPODARSKE DEJAVNOSTI

»Izdatki za gospodarske dejavnosti zavzemajo izdatke za različne podporne programe in subvencije gospodarstvu ter strukturo javnih izdatkov, ki se vežejo na kmetijstvo, gradbeništvo, promet, proizvodnjo in na področja storitvene industrije.« (Freysson, 2011f)

Izdatki za gospodarske dejavnosti lahko skozi čas močno nihajo. Razlog je v tem, da je država zaradi različnih potreb, ki se pojavijo skozi čas kot rezultat sprememb bodisi v domačem bodisi v globalnem okolju, prisiljena na te spremembe čim bolje reagirati in se prilagoditi. Primeri takega ravnanja so gradnja cest, železniškega omrežja, gradnja elektrarn, nakup ali prodaja podjetij, prodaja različnih licenc ali na primer finančne injekcije podjetjem v zasebnem sektorju.

Tabela 14: Izdatki za gospodarske dejavnosti kot % BDP za obdobje 2006–2010 in v milijonih EUR za leto 2010

	Izdatki v % BDP					Izdatki v milijonih EUR		Izdatki v % BDP					Izdatki v milijonih EUR
	2006	2007	2008	2009	2010			2010	2006	2007	2008	2009	
EU27	3,9	3,9	4,3	4,6	4,7	572923,4	LU	4,7	4,0	3,8	4,5	4,3	1722,4
EA17	4,1	3,9	4,1	4,5	4,9	447129,5	HU	6,3	6,5	5,8	5,8	5,8	5648,5
BE	4,9	5,0	5,3	5,8	6,1	21520,6	MT	6,1	6,0	7,5	4,9	4,8	291,3
BG	4,2	5,2	6,5	4,4	5,1	1856,6	NL	4,7	4,9	5,1	6,2	6,0	35219,0
CZ	6,7	6,5	6,8	7,5	6,6	9913,5	AT	4,9	4,9	5,3	5,4	5,7	16254,8
DK	3,0	2,9	2,8	3,3	3,4	7931,3	PL	4,5	4,7	4,9	5,3	5,6	19986,0
DE	3,4	3,2	3,6	3,9	4,8	118540,0	PT	3,6	4,0	4,3	4,6	5,6	9637,3
EE	4,6	4,5	4,8	5,2	4,4	625,4	RO	6,9	8,3	7,8	7,7	6,8	8466,8
IE	4,1	4,3	6,0	7,3	25,0	39059,6	SI	4,1	4,1	4,8	5,2	5,1	1804,1
EL	5,0	5,3	6,0	5,5	4,4	10016,0	SK	3,9	4,1	5,1	5,2	3,6	2343,1
ES	4,8	5,1	5,3	5,6	5,2	54474,0	FI	4,7	4,4	4,7	5,0	4,9	8748,0
FR	3,3	3,2	3,2	3,5	3,4	66619,0	SE	4,1	4,0	4,2	4,7	4,6	15987,9
IT	4,8	4,0	3,9	4,5	3,8	59583,0	UK	3,0	2,9	5,0	4,4	3,1	53146,3
CY	4,2	3,6	3,5	3,7	3,9	671,9	IS	5,9	5,8	19,4	6,0	7,0	664,3
LV	5,5	5,1	6,5	7,2	9,0	1615,2	NO	3,5	3,6	3,6	4,4	4,4	13815,5
LT	4,1	4,2	4,7	4,0	4,5	1241,9	CH	3,6	4	4,2	4,4	4,4	17746,1

Vir: Eurostat (2013)

Z izjemo Irske so izdatke gospodarske dejavnosti v opazovanem obdobju največ povišale Latvija za 3,5-odstotne točke BDP, Portugalska za 2,0-odstotne točke in Belgija za 1,2-odstotne točke BDP. Največ pa so znižale izdatke za gospodarske dejavnosti Grčija, Madžarska in Slovaška za 0,6-, 0,5-, in 0,3-odstotne točke BDP.

Slovenija je v opazovanem obdobju izdatke za gospodarske dejavnosti povečala za 1 odstotno točko BDP in je v letu 2010 namenila za gospodarske dejavnosti 5,1 % BDP (v tabeli 15).

Najvišje izdatke za gospodarske dejavnosti v letu 2010 je imela Irska z izstopajočimi 25 % BDP zaradi državnega reševanja bank pred propadom zaradi prezadolženosti ter zaradi potreb financiranja državnega proračuna. Irska je bila v letu 2010 prisiljena s strani evropskih institucij zaprositi za pomoč. »Tako je 21. novembra 2010 izdala formalno prošnjo EU in Mednarodnemu denarnemu skladu (IMF) za finančno pomoč. 28. novembra

2010 je bilo znano, da bo finančna pomoč Irski zagotovljena skozi posojilo. Finančna pomoč Irski je bila dana na podlagi triletnega programa finančne asistence IMF in EU skupaj, katerega pogoji so bili izpogajani med Irsko, Evropsko komisijo in IMF v soglasju z Evropsko centralno banko (ECB). Paket pomoči znaša 85 milijard EUR, od tega naj bi IMF prispeval eno tretjino z 22,5 milijarde EUR, in EU ostalo s 45 milijardami EUR. Skozi bilateralna posojila prispevajo Združeno Kraljestvo s 3,8 milijarde EUR, Danska z 0,4 milijarde EUR in Švedska z 0,6 milijarde EUR, Irška pa s 17,5 milijarde EUR za podporne bančne ukrepe.« (Weaver, Tedesco, 2011)

Poleg Irske pri izdatkih za gospodarske dejavnosti v opazovanem obdobju izstopa Islandija v letu 2008. Na Islandiji je zaradi deregulacije bančnega sektorja v preteklih letih prišlo do izjemne prezadolženosti treh največjih islandskih bank. »Islandski finančni sektor se je v kratkem času aktivno mednarodno razširil v zelo velikem obsegu glede na njeno majhno ekonomijo. Islandija ima tudi svojo valuto.« (Buiter, 2008a) Primer zadolženosti islandskega bančnega sektorja glede na njeno ekonomijo je daleč največji v zgodovini.

»Na domačem trgu si banke niso mogle sposoditi denarja, ker so bile med sabo že prezadolžene. Zaradi prezadolženosti in ker so bile že kratkoročne odgovornosti oziroma izpostavljenosti islandskega bančnega sektorja v tujih valutah, zadnji posojilodajalec v krizi, domača centralna banka, ni bila zmožna tega storiti.« (Buiter, 2008b) Tuje institucije jim denarja niso posodile. Kot že omenjeno, pa posojilodajalec v krizi, islandska centralna banka, ni bila v poziciji pomagati, saj je dolg teh treh islandskih bank predstavljal več kot desetkratnik njenih zmogljivosti. V nasprotju z irskim primerom je to trem islandskim bankam bilo dovoljeno. Sledil je propad bank in na njihovem pogorišču javna intervencija, ki je zavarovala depozite islandskih državljanov in povzročila diplomatske spore Islandije z Združenim kraljestvom in Nizozemsko, saj je v islandskih bankah imelo veliko državljanov teh dveh držav veliko depozitov. »Kot primer, več kot 840 milijonov funtov je bilo investiranih v islandske banke s strani državljanov Združenega Kraljestva.« (BBC, 2008)

4.7 IZDATKI ZA JAVNO UPRAVO

»Izdatki za javno upravo zajemajo izdatke, povezane z izvršilno in z zakonodajno oblastjo, izdatke glede financ in fiskalnih zadev, izdatke za zunanje zadeve, izdatke za tujo ekonomsko pomoč in izdatke za osnovne raziskave in stroške, povezane z dolgom« (Freysson, 2011g)

Tabela 15: Izdatki za javno upravo kot % BDP za obdobje 2006–2010 in v milijonih EUR za leto 2010

	Izdatki v % BDP					Izdatki v milijonih EUR		Izdatki v % BDP					Izdatki v milijonih EUR
	2006	2007	2008	2009	2010			2010	2006	2007	2008	2009	
EU27	6,2	6,2	6,3	6,5	6,5	796769,6	LU	4	3,8	4	4,4	4,5	1823,0
EA17	6,5	6,5	6,7	6,9	6,7	618359,6	HU	9,7	9,6	9,3	10,3	9,3	9046,5
BE	8,5	8,5	8,5	9,1	8,4	29624,4	MT	6,9	6,5	6,8	7,3	6,6	404,0
BG	4,7	8,2	4,9	6,4	3,9	1414,6	NL	5,8	5,7	5,8	5,7	5,9	34865,0
CZ	4,3	4,2	4,2	4,8	4,7	6958,4	AT	6,9	6,8	6,5	6,9	6,8	19368,6
DK	6,5	6,5	6,7	7,5	7,5	17762,3	PL	6	5,6	5,4	5,8	5,9	20849,1
DE	5,9	5,8	6,0	6,2	6,1	151410,0	PT	6,5	7	6,3	7	7	12147,2
EE	3,1	3,0	2,9	3,6	3,2	450,7	RO	3,3	4,3	4,7	4,2	4,5	5522,1
IE	2,7	2,9	3,2	3,5	3,9	6022,0	SI	5,6	5,3	5,1	5,7	5,7	2031,0
EL	9,2	10,3	10,0	11,3	11,1	25305,0	SK	4,7	3,7	3,7	5,4	6,3	4161,7
ES	4,7	4,6	4,8	5,3	5,2	54549,0	FI	6,5	6,2	6,6	7,4	7,2	13018,0
FR	6,7	6,8	7,0	7,1	6,9	132812,0	SE	7,6	7,4	7,5	7,2	7	24299,4
IT	8,5	8,5	8,8	8,5	8,3	128512,0	UK	4,5	4,4	4,5	4,4	5,3	90494,7
CY	10,7	11,1	10,8	12,0	10,7	1856,1	IS	4,8	5,6	6,5	10,2	8,9	842,4
LV	4,1	3,9	3,9	4,5	4,5	804,7	NO	4,3	4,2	4,3	5	4,7	14697,7
LT	4,1	4,0	3,8	4,4	4,6	1258,0	CH	4,10	4,00	4,0	3,4	3,4	13437,9

Vir: Eurostat (2013)

Izdatki za javno upravo predstavljajo 6,5 % BDP v EU in 6,7 % v evro območju (v tabeli 16). Slovenija za izdatke javne uprave nameni 5,7 % BDP, kar je pod povprečjem EU. Največjo potrošnjo za javno upravo glede na BDP imajo Grčija, Ciper, Madžarska z 11,1 %, 10,3 % in 9,3 % BDP. Najnižje izdatke glede na BDP pa imajo Estonija, Švica, Irska in Bolgarija s 3,2 %, 3,4 %, ter zadnji dve s 3,9 % BDP.

V opazovanem obdobju (2006–2010) so se izdatki za javno upravo glede na BDP največ povečali na Islandiji za 4,1 % odstotne točke BDP, kjer je potrošnja za javne izdatke leta 2006 predstavljala 4,8 % BDP, v letu 2009 pa doživela visok dvig na 10,2 % BDP in 8,9 % BDP v letu 2010. Razlog za tako visok skok izdatkov, povezanih z javno upravo v letu 2009, je v reorganizaciji islandskega bančnega sektorja pod taktirko države, saj se je ta zaradi deregulacije in posledične prezadolženosti v letu 2008 zlomil.

Poleg Islandije so v kriznem obdobju izdatke za javno upravo glede na BDP dvignile Grčija, Slovaška in Estonija za 1,9, 1,6 in 1,2 odstotne točke BDP. Države, ki so zmanjšale izdatke za javno upravo, so Bolgarija, Švica, Švedska in Madžarska, in sicer za 0,8, 0,7, 0,6 in 0,4 odstotne točke BDP.

5 PRIMERJAVA SPREMEMBE STRUKTURE IZDATKOV V SLOVENIJI IN EU/EFTA

5.1 PRIMERJAVA PO COFOG KATEGORIJAH

Tabela 16: Celotni izdatki po državah EU in EFTA kot % BDP v obdobju 2007–2011

	Izdatki v % BDP					Izdatki v milijonih EUR		Izdatki v % BDP					Izdatki v milijonih EUR
	2007	2008	2009	2010	2011			2007	2008	2009	2010	2011	
EU27	45,6	47,1	51,1	50,6	49,1	6200870,6	LU	36,3	37,1	43	42,4	42	17987,7
EA17	46,1	47,2	51,2	51,0	49,4	4650040,4	HU	50,7	49,2	51,4	49,5	48,7	49050,8
BE	48,3	49,8	53,8	52,8	53,3	196694,7	MT	42,8	44,1	43,5	43,3	43	2746,5
BG	39,8	38,3	40,7	37,4	35,2	13547,0	NL	45,3	46,2	51,5	51,2	50,1	301756,0
CZ	41,0	41,1	44,9	44,1	43,4	67169,2	AT	48,6	49,3	52,9	52,6	50,5	152040,2
DK	50,8	51,5	58,0	57,8	57,9	138946,3	PL	42,2	43,2	44,5	45,4	43,6	161403,2
DE	43,5	44,0	48,1	47,9	45,6	1173500,0	PT	44,4	44,8	49,8	51,3	48,9	83615,0
EE	34,0	39,5	45,2	40,6	38,2	6099,5	RO	38,2	39,3	41,1	40,2	37,7	51463,6
IE	36,6	42,8	48,8	66,8	48,7	76220,3	SI	42,5	44,2	49,3	50,3	50,9	18148,6
EL	47,6	50,6	53,8	50,2	50,1	107769,0	SK	34,2	34,9	41,5	40	37,4	25823,8
ES	39,2	41,5	46,3	45,6	43,6	468505,0	FI	47,4	49,3	56,1	55,5	54	103530,0
FR	52,6	53,3	56,8	56,6	55,9	1118468,0	SE	51	51,7	54,9	52,5	51,3	198535,7
IT	47,6	48,6	51,9	50,5	49,9	788735,0	UK	43,9	47,8	51,5	50,3	49	851367,7
CY	41,3	42,1	46,2	46,4	47,3	8401,1	IS	42,3	57,6	51	51,6	46,1	4652,6
LV	36,0	39,1	44,4	43,9	39,1	7836,6	NO	40,3	39,8	46,7	45,5	44,6	155211,2
LT	34,6	37,2	43,8	40,9	37,5	11510,2	CH	32,30	32,40	34,1	34,2	:	:

Vir: Eurostat (2013)

Slovenija je skozi celotno opazovano obdobje (2007–2011) vsako leto zviševala javno potrošnjo glede na BDP (glej tabelo 17), kar skupaj v opazovanem obdobju pomeni rast javne potrošnje za 8,4 odstotne točke BDP v štirih letih (42,5 % BDP v letu 2007, 50,9 % BDP v letu 2011) z najvišjim dvigom izdatkov glede na BDP v letu 2009 za 5,1 odstotne točke BDP (44,2 % BDP v letu 2008 in 49,3 % BDP v letu 2009). Poleg Slovenije je samo še država Ciper skozi celotno opazovano obdobje vsako leto dvigovala izdatke glede na BDP, ki so narasli z 41,3 % BDP leta 2007 na 47,3 % BDP leta 2011 z največjim poskokom v javni potrošnji v letu 2009 za 4,1 odstotne točke BDP.

Posledica krize je povečanje izdatkov držav glede na BDP po celotni EU in EFTA z zmanjšanjem bruto domačega proizvoda držav in povečanjem potreb po javnih izdatkih, v glavnem po povečanju potreb izdatkov, povezanih s socialnim varstvom.

V Sloveniji so izdatki za socialno varstvo naraščali s 16,4 % BDP leta 2006 na 18,7 % BDP leta 2010. Največji dvig izdatkov za socialno varstvo je zabeležen v letu 2009 za dve odstotni točki BDP. Enako velja za EU, kjer so bili izdatki za socialno varstvo kot odstotek BDP v opazovanem obdobju od leta 2006 do leta 2008 relativno stabilni, nato pa so poskočili za dve odstotni točki v letu 2009 na 20 % BDP.

Poleg izdatkov za socialno varstvo so se spremenile strukture izdatkov tudi na drugih področjih, vendar s precejšnjimi razlikami in različnimi vzroki med posamičnimi državami. V povprečju so se izdatki opazovanih držav glede na BDP dvignili za 3,5 odstotne točke v opazovanem obdobju (2007 in 2011), medtem ko so se izdatki Slovenije v istem obdobju dvignili za 8,4 odstotne točke. Za več kot toliko so se izdatki dvignili le na Irskem, in sicer za 12,8 odstotne točke BDP. Irska je v tem pogledu v primerjavi s Slovenijo drugačen oziroma poseben primer, saj je razlog za tako visoko rast njene javne potrošnje v kriznem obdobju v javni in mednarodni intervenciji pri reševanju irskega finančnega sektorja v obliki finančnih injekcij irskim bankam s strani države in večjih svetovnih finančnih institucij, kar Slovenijo morda še čaka v prihodnosti z ustanovitvijo slabe banke, bolj verjetno pa s sprejetjem mednarodne pomoči. Tako je imela Irska še leta 2007 eno najmanjših javnih potrošenj med državami EU in EFTA glede na BDP s 36,6 % (Slovenija 42,5 % BDP leta 2007). Nato pa je imela v letu 2010 daleč najvišje izdatke glede na BDP, saj so ti znašali 66,8 % BDP. Za tako velik dvig izdatkov je bilo odgovorno že navedeno reševanje bank in se je tako že v naslednjem letu javna potrošnja spustila na 48,7 % BDP.

V letu 2009 so vse države EU in EFTA zabeležile negativno gospodarsko rast, z izjemo Poljske (1,6 % odstotne točke BDP glede na leto 2008), ki je imela pozitivno gospodarsko rast skozi celotno opazovano obdobje (glej tabelo 18). V Sloveniji je bila v letu 2009 rast BDP negativna z -7,8 odstotne točke BDP. Višjo negativno gospodarsko rast so v tem letu imele Litva (-17,7 % BDP), Latvija (-14,8 % BDP), Estonija (-14,1 % BDP) in Finska (-8,5 % BDP). V EU je bila gospodarska rast negativna z -4,3-odstotne točke BDP glede na leto 2008. Posledično je v naslednjem letu velika večina držav znižala izdatke glede na BDP, z izjemo Poljske, Irske, Portugalske in Slovenije.

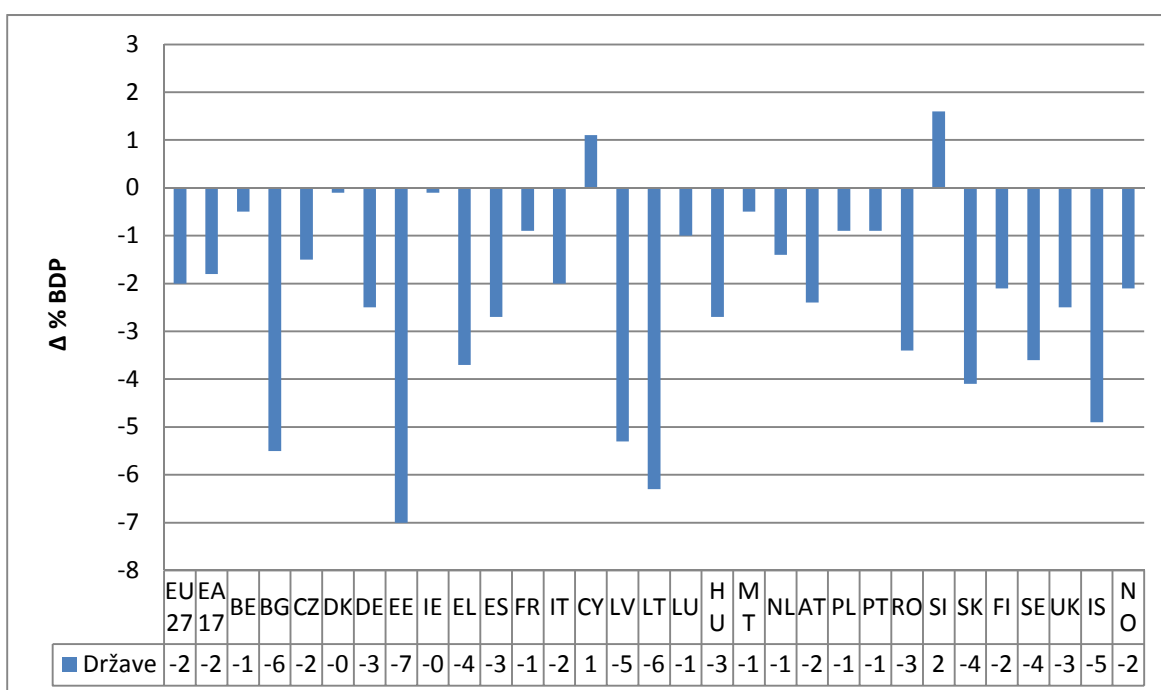
Tabela 17: Rast BDP po državah v obdobju 2007–2011

	Rast BDP						Rast BDP				
	2007	2008	2009	2010	2011		2007	2008	2009	2010	2011
EU27	3,2	0,3	-4,3	2,1	1,5	LU	6,6	-0,7	-4,1	2,9	1,7
EA17	3	0,4	-4,4	2	1,4	HU	0,1	0,9	-6,8	1,3	1,6
BE	2,9	1	-2,8	2,4	1,8	MT	4,1	3,7	-2,4	2,7	1,6
BG	6,4	6,2	-5,5	0,4	1,7	NL	3,9	1,8	-3,7	1,6	1
CZ	5,7	3,1	-4,5	2,5	1,9	AT	3,7	1,4	-3,8	2,1	2,7
DK	1,6	-0,8	-5,7	1,6	1,1	PL	6,8	5,1	1,6	3,9	4,3
DE	3,3	1,1	-5,1	4,2	3	PT	2,4	0	-2,9	1,9	-1,6
EE	7,5	-4,2	-14,1	3,3	8,3	RO	6,3	7,3	-6,6	-1,1	2,2
IE	5,4	-2,1	-5,5	-0,8	1,4	SI	7	3,4	-7,8	1,2	0,6
EL	3,5	-0,2	-3,1	-4,9	-7,1	SK	10,5	5,8	-4,9	4,4	3,2
ES	3,5	0,9	-3,7	-0,3	0,4	FI	5,3	0,3	-8,5	3,3	2,8
FR	2,3	-0,1	-3,1	1,7	1,7	SE	3,3	-0,6	-5	6,6	3,7
IT	1,7	-1,2	-5,5	1,8	0,4	UK	3,6	-1	-4	1,8	0,9
CY	5,1	3,6	-1,9	1,3	0,5	IS	6	1,2	-6,6	-4	2,6
LV	9,6	-3,3	-17,7	-0,9	5,5	NO	2,7	0,1	-1,6	0,5	1,2
LT	9,8	2,9	-14,8	1,5	5,9	CH	3,8	2,2	-1,9	3	1,9

Vir: Eurostat (2013)

Slovenija je v letu 2010 povišala izdatke za 1 odstotno točko BDP, ko je bil v EU v istem obdobju zabeležen upad izdatkov glede na BDP za 0,5 odstotne točke. Tako je Slovenija pri negativni gospodarski rasti 7,8-odstotne točke v letu 2009 v naslednjem letu dvignila izdatke za 1 odstotno točko glede na BDP, medtem ko je EU pri negativni gospodarski rasti -4,3 odstotne točke BDP v istem letu, naslednje leto zmanjšala izdatke za 0,5 odstotne točke BDP, kar je pokazatelj, da je bila izpostavljenost Slovenije vplivom krize večja od povprečja EU.

Grafkon 10: Rast celotnih izdatkov kot delež BDP Sektorja država EU/EFTA v obdobju 2009–2011



Vir: Eurostat (2013)

V letu 2011 sta imeli negativno gospodarsko rast Portugalska in Grčija (-1,6 in -7,1-odstotne točke BDP). Slovenska gospodarska rast je v tem letu znašala 0,6 odstotne točke BDP, medtem ko je projekcija Eurostata za leto 2012 za Slovenijo -2,3 odstotne točke BDP. Celotne državne izdatke glede na BDP so v letu 2011 poleg Slovenije zvišale še Belgija, Danska in Ciper.

Slovenija je v celotnem opazovanem obdobju od leta 2007 do 2011 vsako leto povečevala javno potrošnjo glede na BDP, v skupini s primerjanimi državami EU in EFTA je bilo tako le še v primeru Cipra (glej Grafkon 10). V tem času je Slovenija povečala svojo celotno javno potrošnjo za 8,4 odstotne točke BDP, kar pomeni, da je Slovenija druga za Irsko po povečanju javnih izdatkov glede na BDP v kriznem obdobju med državami EU in EFTA. Stalno povečevanje izdatkov ob stagnacijski oziroma negativni gospodarski rasti brez opaznejših korekcij ima negativne učinke na proračun RS in celotne javne finance, saj se s tem povečuje javnofinančni primanjkljaj in strošek financiranja primanjkljaja, kar mednarodnim finančnim trgov sporoča o nizki stopnji odzivnosti države na spremembe v globalnem okolju.

5.2 PRIMERJAVA PO EKONOMSKIH KATEGORIJAH

Pri ekonomskih kategorijah zavzemata skupaj 2/3 vseh izdatkov sklopa za sredstva za zaposlene in sredstva za socialna nadomestila v denarju in naravi. Torej je gibanje rasti teh dveh sklopov ključnega pomena za javne finance. V letih pred dolžniško krizo je bila rast v Sloveniji v obeh kategorijah višja od povprečja EU in EUR območja. To gre pripisati višji gospodarski rasti v Sloveniji v tem obdobju od povprečja EU in EUR območja, ki je sicer močno slonela na kreditiranju gospodarstva in gospodinjestev. Vendar pa manjka razumno pojasnilo za izjemen poskok v rasti izdatkov v letu 2008 v obeh kategorijah. Pri sredstvih za zaposlene rast za 12,93 %, torej povečanje za 470,6 mio EUR, in pri sredstvih za socialna nadomestila rast za 10,22 % ali povečanje za 507,6 mio EUR, kar skupaj znese povečanje izdatkov 977,6 mio EUR v enem samem letu in predstavlja cca. dobrih 10 % takratnega proračuna RS, in to ob vedenju, da že v naslednjem letu čaka državni proračun negativen učinek cca. 650 mio EUR na letni ravni zaradi ukinitve davka na izplačane plače in drastičnega znižanja davka od prihodka pravnih oseb od leta 2009 naprej in ob zavedanju, da bo takrat že splošna svetovna finančna in takrat tudi že svetovna gospodarska kriza imela kmalu vpliv na javne finance RS. Medtem je bila rast istega leta 2008 v povprečju EU 2,11 % in v EUR skupini 4,39 % pri sredstvih za zaposlene in pri sredstvih za socialno 3,07 % pri povprečju EU in 4,44 % pri povprečju EUR skupine. Tako bi Slovenija imela tudi brez učinkov krize problem javnih financ, še posebej glede financiranja proračuna s strani dolga proračuna in posledično večjega kupona oziroma obresti za sposojeni denar, kar ima še dodaten izjemni negativen učinek na proračun.

Tabela 18: Izdatki za sredstva za zaposlene v mio. EUR za Slovenijo, EU in EUR območje in njihova rast za obdobje 2006–2012

GEO/TIME	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
EU	1.248.938	1.296.141,2	1.323.427,3	1.332.829,2	1.367.250,0	1.366.988,7	1.379.495,7
EO	882.371,6	911.243,0	951.246,0	986.404,0	996.286,9	998.640,9	993.720,9
Slovenija	3.480,6	3.641,0	4.111,6	4.399,3	4.500,1	4.615,7	4.464,9
EU - Rast v %	4,05%	3,78%	2,11%	0,71%	2,58%	-0,02%	0,91%
EO - Rast v %	3,26%	3,27%	4,39%	3,70%	1,00%	0,24%	-0,49%
SLO - Rast v %	5,29%	4,61%	12,93%	7,00%	2,29%	2,57%	-3,27%

Vir: Eurostat (2013)

Tako je bilo javno finančno dogajanje že pred dolžniško krizo, v katero je pripeljala delno že takrat obstoječa svetovna finančna kriza, večinoma pa smo si jo ustvarili sami s pretiranim javnim zapravljanjem v obdobju rasti.

Po velikih javnih izdatkih v letu 2008 v slovenskih javnih financah sledi leto 2009, kjer realno ni vplivov svetovne finančne krize na slovenske javne finance. Nastopi pa lastno uveljavljen in zakonodajno sprejet učinek že omenjene ukinitve davka na izplačane plače, ki na letni ravni proračunu odtrga cca. od 230 mio do 250 mio EUR ter zmanjšanje davka na prihodke pravnih oseb, kar ima zmanjšanje prilivov v proračuna za cca 500 mio EUR na

letni ravni. Kljub pričakovanemu in močnemu zmanjšanemu obsegu na strani prihodkov sledi ponovna izjemno visoka rast izdatkov v kategoriji pri sredstvih za zaposlene za 7 %, medtem ko je bila rast v EU in EUR skupini spet manjša, in sicer je bila 0,71 % in 3,7 %.

V naslednjem letu, ko se učinki svetovne krize že poznajo tudi v Sloveniji je povprečje EU imelo rast izdatkov za sredstva za zaposlene 2,58 % ter EUR skupina 1 % (glej tabelo 19). Slovenija pa je v tem letu imela rast izdatkov za javne uslužbenke pod povprečjem EU in nad povprečjem EUR skupine z 2,29 %. Razlog za nižjo rast izdatkov za sredstva za zaposlene v EUR skupini v tem letu je vpliv finančne krize na EUR skupino, ki hitreje čuti spremembe v mednarodnem finančnem gospodarskem in ekonomskem okolju, kakor to čuti povprečje celotne EU, in v njihovem posledičnem omejevanju stroškov za javne uslužbenke. Po drugi strani pa so v EU in v območju EUR skupine v istem letu povečevali izdatke za socialo z 4,9 % v EU in 6,73 % rastjo v EUR območju. Omejevanje rasti izdatkov za zaposlene v javnem sektorju in povečanje rasti izdatkov za socialo je prva reakcija vpliva oziroma simptom vpliva krize na javne finance, in če finančna kriza ni premočna, ter je fiskalno stanje države in njeno gospodarstvo pred krizo zdravo, to tudi edini simptom. Slovenija je v tem letu zabeležila rast 6,77 % rast izdatkov za socialo.

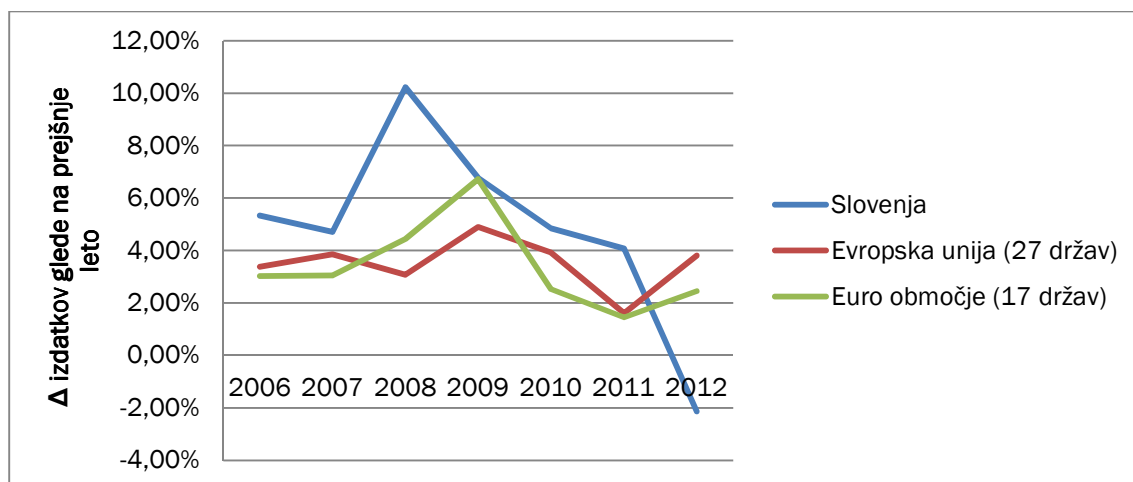
V letu 2011 je v povprečju EU rast izdatkov za sredstva za zaposlene že rahlo negativna z -0,02 %, kar je pokazatelj že močnejšega vpliva svetovne finančne krize na javno finančne izdatke celotnega območja EU. V evro območju pa je zabeležena minimalna rast sredstev za zaposlene z 0,24 %. Slovenija pa je istem letu povišala izdatke za sredstva za zaposlene za 2,57 %, kar je močno nad povprečji referenčnih evropskih skupin in rahlo višja rast kot prejšnje leto. Kriza je že učinkovala na ekonomijo Slovenije, saj so se izdatki za brezposelnost iz leta 2008 do 2010 dvignili za 130,7 %. Tako Slovenija v tem letu še ni upoštevala recepta zniževanja izdatkov za zaposlene zaradi potreb nižanja javnih izdatkov in zaradi večjih potreb po socialnih transferjih, kakor so to storile ostale države EU razen Cipra, vendar se je Slovenija še v tem letu obnašala, sodeč po rasti izdatkov za sredstva za zaposlene, da krize ni, oziroma, da ta ni imela vpliva na ekonomijo države, kar je v nasprotju z ravnanji ostalih evropskih držav z izjemo Cipra. Kriza je doletela vse države. Medtem, ko so ostale države zaradi nujnosti krčile izdatke v temu sklopu in tudi v drugih, jih je Slovenija dvigovala.

To stanje se spremeni z letom 2012, ko Slovenija prvič skrči izdatke za sredstva za zaposlene v opazovanem obdobju, in sicer za -3,29 % glede na prejšnje leto. To dejanje ni bilo samoomejevalne ali gospodarne narave, bi pa bilo tako, če bi se to zgodilo v letu 2008 in nadaljevalo v letu 2009 itd. V letu 2012 pa to dejanje pomeni ne hoteč, a vendar edini možen odziv na stanje v lastnih javnih financah in streznitev šele na sporočila in opozorila iz tujine skozi nizko število potencialnih kupcev novih izdaj dolga RS (obveznic) in posledično visoke obresti na slovenske obveznice. To smo ves čas vedeli sami, a v zvezi s tem nismo ničesar storili. V istem letu (2012) je v EU rast izdatkov za sredstva za zaposlene 0,91 % in -0,49 v EUR območju.

Zaradi prepočasne odzivnosti Slovenije na svetovno finančno in gospodarsko okolje, v katerem deluje, oziroma ker Slovenija ni krčila svojih izdatkov že prej, kot so to počele

ostale države EU, in ker je bila rast izdatkov skozi opazovano obdobje konkretno višja od povprečij EU in EUR skupine, je Slovenija morala v letu 2012 zmanjšati izdatke tudi za socialo za 2,14 % kljub višanju realne potrebe po socialnih izdatkih. V istem letu so izdatki za socialo varnost v EU zabeležili 3,81 odstotno rast in 2,45 odstotno rast v EUR območju.

Grafkon 11: Gibanje rasti izdatkov za socialna nadomestila v denarju in naravi za obdobje 2006–2012 RS, EU in EUR območja (sprememba v % glede na prejšnje leto)



Vir: Eurostat (2013)

Zgornji Grafkon prikazuje rast izdatkov za socialna nadomestila v denarju in naravi za obdobje 2006–2012. Iz Grafkona je razvidno, da je bila rast izdatkov v tej kategoriji v Sloveniji skozi čas do leta 2012 višja tako od EU kakor od EUR območja. Zaradi tega je v letu 2012 Slovenija morala znižati rast izdatkov za socialo zaradi konstantno prevelike pretekle potrošnje, kar se vidi tudi v primerjavi z drugimi v tej in ostalih ekonomskih kategorijah javnih financ, poleg tega pa v številnih javnih poroštvi in dolgovih javnih podjetij in podjetij v državni lasti, ki jih bo treba poplačati ali refinancirati.

Slovenija sicer mora nujno krčiti izdatke na določenih mestih, vendar samo krčenje izdatkov brez projektnega investiranja države ne bo imelo želenega dolgoročnega učinka, še posebej, ker je država tista, ki ima trenutno skorajda edina dostop do finančnih trgov. Slovenija samo s krčenjem izdatkov in povečevanjem državnih prihodkov preko davkov in drugih dajatev ne bo rešila veliko. S takšnim preprostim ravnanjem bo sicer Slovenija kratkoročno znižala primanjkljaj za nekaj let, vendar je vprašanje, za kakšno ceno, če ne opravi investicij, katerih privatni sektor v Sloveniji ne bo nikoli opravil. Pričakovati, da bo privatni sektor imel moč, da bo opazneje zagnal svoj motor v depresivnem stanju ekonomije in povzročil gospodarsko rast brez državnih projektne investicij, je naivno. Država lahko čaka na izboljšanje svetovne gospodarske klime, vendar ima ta igra čakanja za posledico še večji zaostanek za svetom in dolgoročno tudi negativne učinke na javne finance. Ko država zmanjša primanjkljaj, ima večji dostop do denarja, ki ga mora poleg zadovoljitve nujnih potreb nameniti investiranju v projekte, katerih investicije bodo imele dolgoročne pozitivne učinke. Take investicije v Sloveniji predstavljajo investicije v infrastrukturo, promet, lesno industrijo in v znanost in razvoj.

6 ZAKLJUČEK

Finančna in gospodarska kriza, ki se je začela v ZDA, se je kmalu odrazila na stari celini kot dolžniška kriza držav, še posebej tistih z nizko stopnjo konkurenčnosti nacionalnih gospodarstev in vezanih na EUR. Prva država, ki je močno zašla v težave zaradi prekomernega doga, je bila Grčija. Grčija je svoj dolg izdajala največ ameriškim, nemškim in francoskim bankam. V letih pred začetkom krize se je Grčija močno zadolževala pri bankah iz omenjenih držav. Zanimivo je, da je v istem obdobju s sposojenim denarjem pri bankah omenjenih držav kupovala orožje prav od podjetij iz teh treh držav. Letni proračun Grčije za obrambo v letih 2002–2009 je bil okoli 5–7,6 mrd. EUR na letni ravni. Grčija je doživela močan spust cene svojih obveznic in ekstremen dvig obrestnih mer. Vendar se Grčiji ni pustilo bankrotirati, začeti iz ničle, kakor je to storila Islandija, ki ni vezana na EUR. Grčija je morala najemati mednarodne pomoči, iz katerih se poplačajo posojilodajalci. Pri tem se pozablja, da je posojilodajalec, bodisi primarni bodisi sekundarni kupec obveznic nosilec tveganja ter je zaradi tega posledično poplačan z vsakoletnim kuponom. Danes kaže, da je Grčija (pa ne le Grčija, ampak tudi druge nizko konkurenčne države, med njimi tudi Slovenija, ki so se odpovedale izdajanju lastne valute in se ujele v past zadolževanja), le by pass v enotni monetarni uniji s 17 različnimi javnimi financami, 17 rahlo različnimi načini dostopa do zadolževanja in 17 različnimi stopnjami konkurenčnosti do vrednosti konkurenčnejših držav v EMU.

Ker močnejša EMU gospodarstva (Nemčija) ne želijo pretirano pokrivati računov nižje konkurenčnih držav, čeprav je Nemčija igrala odločilno vlogo pri uvedbi in širjenju EMU, in ker se bo masa evrov prilagajala glede na dolar, prihaja do izrazitih in za mnoge nevzdržnih nesorazmerij med različnimi stopnjami konkurenčnosti. Države, kakor so Grčija, Slovenija, Italija itd., ki so se odpovedale izdajanju lastne valute in s tem »brezplačnemu« kontroliranju mase denarja v lastnih gospodarstvih, so prisiljene ravnati po mnogo višjih standardih gospodarstev, ki jih sestavljajo visoko konkurenčna multinacionalna podjetja z masivnimi resursi, z izjemnimi obsegi trgovanja in z velikimi bankami, kar je enako, kot bi človeku na berglah vzela eno berglo, ker ne dohaja zdravega človeka. Tako te nižje konkurenčne države operirajo z valuto, ki je za njih de facto devizna valuta in ne lastna in so jo tako prisiljene kupovati pri izdajalcu ali preprodajalcu valute, kadar jim je primanjkuje, kar s strani države oziroma državljana pomeni obdavčitev, za katero državljan ne prejme koristi, kar je definicija nelegitimnega davka.

Prva posledica pasti dolga danes kvazi samostojnih držav je finančna devalvacija njenih državljanov in zmanjšanje ekonomske aktivnosti njenih državljanov, saj se jim zaradi potreb poplačila dolga države močno zmanjša plačilo glede na uro skozi uvedbo novih davkov in skozi zmanjšanje plačilnih postavk v javnem sektorju. Čim večje so razlike konkurenčnosti v območju enotne valute z različnimi javnimi financami, tem večja bo stopnja devalvacije prebivalstva nižje konkurenčnih držav.

Druga posledica je v omejevanju in odrekanju različnih drugih pravic pri naporih odplačevanja dolga, kakor so različne socialne storitve in pomoči (socialne pomoči, pomoči za družine, nadomestila za brezposelnost, zdravstvo).

Tretja posledica pride ob skorajšnji nezmožnosti poplačila dolga, ko je vzeta ekonomska svoboda prebivalcev države skozi zahtevo posojilodajalca do izdajatelja dolga za poplačilo deleža dolga v naravi (zemlja, podjetja, različni sporazumi, odprava viz, privatizacija dobičkonosnih organizacij, oprostitev od davkov). Končni učinek je torej nizko plačano prebivalstvo, ki na nekoč svoji zemlji servisira potrebe nekoč posojilodajalcev, sedaj lastnikov.

Slovenija je nekoliko nesrečno pred nastopom krize sprejela zakonske ureditve, ki so stopile v veljavo prav v kritičnem letu 2009, ki so vsaj s stališča državnega proračuna imele do sedaj negativne proračunske učinke z zmanjšanjem prihodkov v državni proračun s strani zmanjšanih davčnih dajatev, kar je imelo za posledico povečanje potrebe po financiranju stroškov proračuna s strani dolga, kar pa ima dodatni negativni proračunski učinek s povečanjem izdatkov, povezanih s povečano maso stroškov dolga skozi čas (z večjimi obrestmi). Nato je Slovenija z nastopom krize v letih 2009–2011 nadalje močno zviševala izdatke in se pretirano zadolževala glede na potrebe, saj se je lahko zadolževala za 2 leti v naprej. Izdatki se niso povečevali samo v mejah socialne zaščite ali investicij v gospodarstvo, kot bi bilo pričakovano v dani krizni situaciji, so pa se povečevali v vseh kategorijah in na vseh javno upravnih ravneh.

Prvo resno krčenje javno-finančnih izdatkov je prišlo šele z letom 2012 in se mora nadaljevati v prihodnjih nekaj letih. V nasprotju s Slovenijo so vse države EU, z izjemo Cipra, v obdobju 2009–2011 zmanjšale celotne javne izdatke na vseh upravnih ravneh in v skoraj v vseh kategorijah, s tem da so se izdatki za socialno zaščito na povprečju EU skozi to obdobje v razmerju na BDP zviševali.

V EU so se javni izdatki močno dvignili v letu 2009 glede na leto 2008, in to v vseh kategorijah, največ pri izdatkih za socialno varstvo, vendar so jih skoraj vse države EU in EFTA po letu 2009 zajezele in v letih 2010 in 2011 zmanjšale. To je vidno po gibanju celotnih izdatkov EU v letih 2008, 2009, 2010 (51,1 %, 50,6 %, 49,1 % BDP). Mnoge države so zmanjšale izdatke zniževanjem plač v javnem sektorju in z odpuščanjem v javnem sektorju, kar pomeni, da so države EU prepoznale pomembnost brezposelnosti in socialne ogroženosti ter so tako namenile večji delež sredstev na novo odpuščenim in socialno ogroženim delavcem iz obeh sektorjev ob zmanjšanih javnofinančnih prilivih na edini možni način, da so zniževale stroške za zaposlene v javnem sektorju. Tiste države, ki tega ne storijo v krizni situaciji, gledajo na zaposlitev v javnem sektorju kot na eno od možnih oblik socialne zaščite. Vendar ta to ni in je tak pogled napačen, ker taka oblika socialne zaščite zaradi omejenosti ni enaka za vse. Javni sektor je vitalnega pomena za delovanje katere koli administrativne enote in za zaščito, varstvo, zdravje in izobraževanje njenih prebivalcev. Iz tega sledi, da je ključnega pomena imeti samostojno upravo odzivno na svetovno-finančno in gospodarsko okolje in učinkovit javni sektor, ki zadovoljuje potrebe prebivalcev.

Zaradi vsega navedenega mora država nujno imeti dolgoročen pogled pri povečanju in krčenju svojih izdatkov. Obenem so javne finance agregat preteklih dejanj vseh državljanov ter posledično odraz trenutnega ekonomskega in gospodarskega stanja družbe določene države. Tako morata vodstvo države in državna uprava vedno imeti v mislih učinke trenutnih dejanj na prihodnost, in sicer tako pri višanju državnih izdatkov, ki jih je kasneje ob potrebi težje nižati, saj to praviloma pomeni poseg v že dane pravice prebivalstva, kakor tudi ob krčenju državnih izdatkov, in to še posebej v okolju, kjer javni sektor predstavlja znaten delež ekonomske dejavnosti, kar ob slabi gospodarski rasti pomeni poglobitev negativne spirale in ustvarjanje začaranega kroga. Izstop iz začaranega kroga pomeni sprejeti pogumne odločitve, kot so spodbujanje investicij ter dejansko investiranje v notranje rezerve v naravi ter v znanost in razvoj v podjetjih, ki so v zasebni in državni lasti. Te odločitve so do sedaj mogoče predstavljale nezaželeno tveganje, vendar sta sedaj slovensko gospodarstvo in ekonomija prišla do točke, kjer nesprejetje in neizvajanje teh odločitev pomeni življenje v večnem primanjkljaju in povprečnosti ter obstoj, ki je odvisen od tuje pomoči za drago ceno in s tem izgubo dobršnega dela suverenosti.

LITERATURA IN VIRI

LITERATURA

1. Becker, Stolberg, Labaton (2008). *Bush drive for home ownership fueled housing*. Privzeto 6.9.2013 iz: http://www.nytimes.com/2008/12/21/business/worldbusiness/21iht-admin.4.18853088.html?pagewanted=all&_r=0.
2. Rickards, James (2012). *Repeal of Glass-Steagall Caused the Financial Crisis*. Privzeto 6.9.2013 iz: <http://www.usnews.com/opinion/blogs/economic-intelligence/2012/08/27/repeal-of-glass-steagall-caused-the-financial-crisis>.
3. Carpenter, Murphy (2010). *Permissible Securities Activities of Commercial Banks Under the Glass-Steagall Act (GSA) and the Gramm-Leach-Bliley Act (GLBA)*. Privzeto 6.9.2013 iz: ZDA http://assets.opencrs.com/rpts/R41181_20100412.pdf.
4. Labaton, Stephen (2008). *Agency's '04 Rule Let Banks Pile Up New*, Privzeto 6.9.2013 iz: <http://www.nytimes.com/2008/10/03/business/03sec.html?pagewanted=all>.
5. McLean, Bethany (2012), *The meltdown explanation that melts away*. Privzeto 6.9.2013 iz: <http://blogs.reuters.com/bethany-mclean/2012/03/19/the-meltdown-explanation-that-melts-away/>.
6. Labaton, Stephen (2008), *S.E.C. Concedes Oversight Flaws Fueled Collapse*. Privzeto 6.9.2013 iz: http://www.nytimes.com/2008/09/27/business/27sec.html?_r=2&th&emc=th&oref=slogin&.
7. Simkovic, Michael (2011). *Competition and Crisis in Mortgage Securitization, Indiana*, Law Journal, ZDA.
8. IMF (2010). *Losses Estimates*<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/01/pdf/exesum.pdf>. Privzeto 6.9.2013 iz [://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/01/pdf/exesum.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/01/pdf/exesum.pdf).
9. *Poročilo o razvoju Metodološki listi Javnofinančni Izdatki po namenih* (2009). Urad za Makro Analize Republike Slovenije, Ljubljana.
10. *Poročilo o upravljanju z javnim dolgom Republike Slovenije za leto 2010* (2011). Ministrstvo za Finance Republike Slovenije, Ljubljana.
11. Wahrig, Gancedo Vallina, EUROSTAT (2011). *Eurostat Statistic in Focus 45/2011 The effect of the economic and financial crisis government revenue and expenditure*, Eurostat, EU.

12. Freysson, Laurent (2011). *Eurostat Statistics in Focus 42/2011: General Government expenditure trends 2005-2010: EU countries compared*, Eurostat, EU.
13. Weavers Stuart, Tedesco (2011). *Ireland - Impacts of the Financial Crisis On the Banking Sector, Institutional Shareholder Services Inc*, ZDA.
14. Buitter Willem H., Sibert (2008). *The Icelandic banking crisis and what to do about it: The lender of last resort theory of optimal currency areas*, VB.
15. Lazzaro Joseph (2009). *Did New Deal end Depression? History says deficit spending works*. Privzeto 6.9.2013 iz:
<http://www.dailyfinance.com/2009/03/07/did-new-deal-end-depression-history-says-deficit-spending-works/>.
16. Glassner, Watt, (2010). *Cutting Wages And Employment In The Public Sector: Smarter Fiscal Consolidation Strategies Needed*. Privzeto 6.9.2013 iz:
<http://www.econstor.eu/bitstream/10419/66524/1/730075737.pdf>.

VIRI

1. Moneyisred (2012). Terms about Money and Finance, Freddie Mac. Privzeto 6.9.2013 iz: http://www.moneyisred.com/informing_term_freddie-mac.html.
2. CIA (2013). The World Factbook. Privzeto 6.9.2013 iz:
<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>.
3. US department of housing and urban development (2013). American Dream Downpayment Initiative. Privzeto 6.9.2013 iz:
http://portal.hud.gov/hudportal/HUD?src=/program_offices/comm_planning/affordablehousing/programs/home/addi.
4. SIPRI (2013). Privzeto 6.9.2013 iz: <http://milexdata.sipri.org/result.php4>.