



REPUBLIKA SLOVENIJA
FISKALNI SVET

Javne investicije v Sloveniji: gibanja, struktura in izzivi

Pripravi: Jure Brložnik

April 2021

Ocene so bile pripravljene na podlagi podatkov, znanih do 26. 3. 2021. Gradivo je bilo predstavljeno na kolegiju Fiskalnega sveta 7. 4. 2021.

Številka dokumenta: 30-4/2021/2

Povzetek

Javne investicije¹ so pomemben instrument agregatnega povpraševanja in lahko načeloma pozitivno prispevajo h gospodarski rasti in krepitvi gospodarskega potenciala ter s tem k razvojnemu dohitevanju. Razpoložljivi javnofinančni načrti in usmeritve ob oblikovanju EU Sklada naslednja generacija nakazujejo, da naj bi imele javne investicije eno izmed ključnih vlog pri zagotavljanju okrevanja po trenutni epidemiološki krizi ob hkratnem naslavljanju ključnih razvojnih izzivov. Ob tem je na mestu opozorilo, da morajo biti sredstva za javne investicije ob omejenem fiskalnem prostoru, ki je posledica povečanja javnega dolga ob pogostih občutnih in nepričakovanih šokih ter dolgoročnih izzivih za vzdržnost javnih financ, porabljena učinkovito.

Različne študije kažejo, da je višina multiplikativnih učinkov povečanja javnih investicij negotova in odvisna od številnih dejavnikov, v veliki meri tudi od učinkovitosti institucionalnega okvira. V analizi pokažemo, da Slovenija ob odsotnosti vidnega napredka v daljšem časovnem obdobju zaostaja za najuspešnejšimi državami članicami EU tako po kakovosti institucionalnega okvira kot po učinkovitosti javnih investicij. V luči predvidenega občutnega povečanja sredstev za javne investicije v naslednjem obdobju bi bila za povečanje njihove učinkovitosti priporočljiva izvedba in predvsem implementacija ugotovitev na osnovi pregleda z učinkovitostjo investicij povezanih institucij, ki ga priporoča in izvaja IMF.

S pregledom gibanj in strukture javnih investicij ter kvantitativnih in kvalitativnih kazalnikov stanja javne infrastrukture v Sloveniji v daljšem obdobju pokažemo, da je Slovenija v zadnjih dveh desetletjih ob hitrejši rasti javnih investicij precej zmanjšala zaostanek v obsegu javnega kapitala za povprečjem starih držav članic EU, a se kljub temu uvršča v spodnjo polovico vseh držav članic EU. Zaostanek za najbolj razvitimi državami članicami EU je največji ravno na področjih, ki so prepoznana kot prioriteta v okviru EU Sklada za okrevanje in odpornost. Predvsem gre za področji digitalizacije in t. i. zelene prehoda. V okviru slednjega na področju trajne mobilnosti izstopa zaostajanje pri kakovosti železniške infrastrukture in pri obsegu proizvodnje energije iz obnovljivih virov. Zaostanek za najboljšimi članicami EU je mogoče zaznati tudi na področjih zdravstva in izobraževanja, kjer so se javne investicije v letih pred epidemijo znižale na raven pod dolgoletnim povprečjem.

V analizi tudi ugotovimo, da je v Sloveniji javnofinančna konsolidacija v letih pred epidemiološko krizo, ki je bila sicer med bolj intenzivnimi v EU, potekala v manjši meri preko zmanjšanja javnih investicij kot v večini drugih držav članic EU. Na gibanje javnih investicij je ob odsotnosti verodostojnega srednjeročnega načrtovanja in porabe vplivala predvsem dinamika porabe evropskih sredstev, in sicer v večji meri kot v povprečju novih držav članic EU. Za povečanje učinkovitosti javnih investicij bi bilo tako priporočljivo okrepiti srednjeročni javnofinančni okvir, kar bi prispevalo k izboljšanju načrtovanja investicij, in izboljšati usklajenost načrtovanja med različnimi ravnmi države ter bolje uskladiti nacionalne in sektorske razvojne strategije in jih bolj celovito vključiti v proces proračunskega načrtovanja.

Analiza je sestavljena iz dveh delov. Prvi del predstavlja pregled gibanja in strukture javnih investicij v Sloveniji in pregled obsega javnega kapitala ter osnovnih kazalnikov obsega in kakovosti infrastrukture. V drugem delu predstavimo vpliv različnih dejavnikov na višino potencialnih multiplikativnih učinkov povečanja javnih investicij ter podamo primerjalno oceno kakovosti institucionalnega okvira in učinkovitosti javnih investicij v Sloveniji glede na države EU.

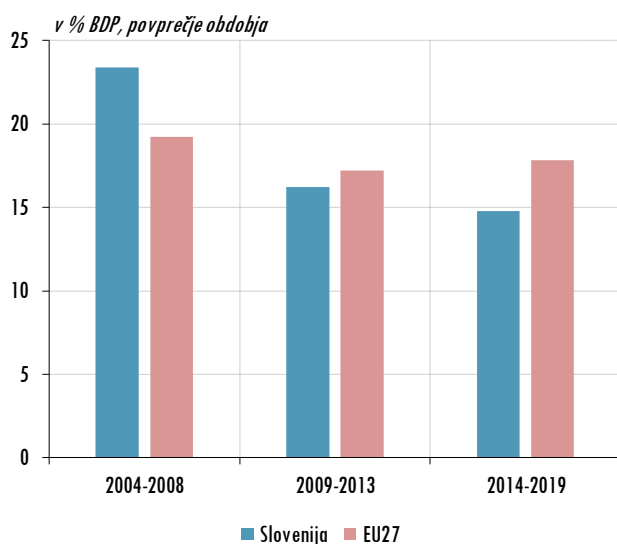
¹ Termin javne investicije je uporabljen za bruto investicije v osnovna sredstva sektorja država. Oba termina v analizi uporabljamo izmenično.

1.1 Gibanje javnih investicij

Delež skupnih bruto investicij v osnovna sredstva v BDP se je v Sloveniji v nasprotju s povprečjem EU po globalni finančni krizi vidno znižal, kar je bilo v prevladujoči meri posledica znižanja deleža zasebnih investicij. V povprečju EU se je delež skupnih investicij v celotnem obdobju 2004–2019 gibal okoli 20 % BDP, v Sloveniji pa je precej bolj nihal. V obdobju od vstopa v EU do začetka globalne finančne krize je bil delež skupnih investicij v BDP v Sloveniji precej višji od povprečja EU in je znašal okoli 28 %. Takšna gibanja povezujemo s procesom dohitevanja, saj države z nižjo stopnjo razvitosti praviloma investirajo več, na ravni sektorja država med drugim zaradi zaostanka v ravni infrastrukture. V obdobju okrevanja v letih med 2014 in 2019 je ta delež v Sloveniji znašal nekaj manj kot 20 % BDP in je bil nekoliko nižji od povprečja EU. Ključni razlog za takšna gibanja skupnih investicij je znižanje deleža investicij zasebnega sektorja, ki se je glede na obdobje pred globalno finančno krizo znižal za dobro tretjino in je tako zaostajal tudi za povprečjem EU. Ob upoštevanju razmerja med velikostjo investicij sektorja država in zasebnega sektorja, ki je v zadnjih letih znašalo okoli 1:4, tudi občutno povečanje prvih ne bi uspelo nadomestiti izpada slednjih.

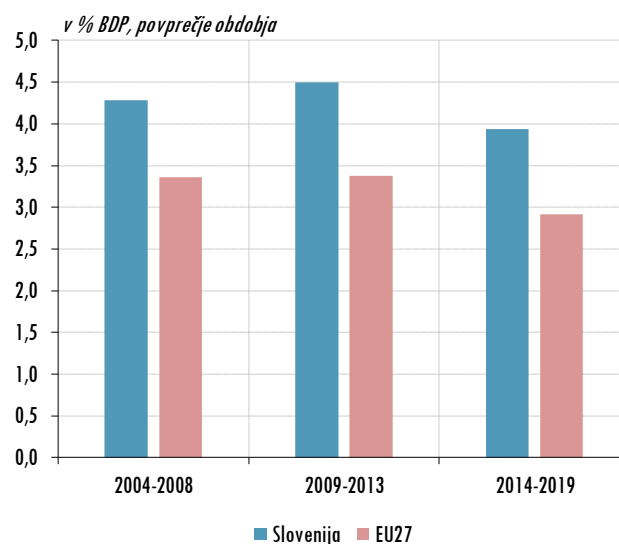
Delež bruto investicij sektorja država je bil v Sloveniji v celotnem analiziranem obdobju višji od povprečja EU. V povprečju obdobja 2004–2019 je znašal 4,2 % BDP, kar je na ravni povprečja novih držav članic EU in za eno odstotno točko več od povprečja EU. Sicer je v tem obdobju delež precej nihal z dvema vrhovoma pred finančno krizo in po sanaciji bančnega sistema, ki sta jima sledila padca. Ta gibanja so bila v pomembni meri tudi posledica gibanja BDP ob recesiji z dvojnimi dnom. Gibanje deleža investicij v BDP v posameznih državah članicah je precej heterogeno, kar je predvsem posledica gibanja BDP, javnofinančnih razmer v posamezni državi oziroma potrebe po konsolidaciji ter razpoložljivosti oziroma porabe evropskih sredstev.² Delež investicij sektorja država v BDP je v povprečju EU po dolžniški krizi padel pod dolgoletno povprečje. Tudi Slovenija se uvršča med države, kjer je bil ta delež predvsem po občutnem znižanju leta 2016 v zadnjih letih nekoliko nižji od dolgoletnega povprečja.

Slika 1.1: Bruto investicije v osnovna sredstva - zasebni sektor



Vir: Eurostat, preračuni FS.

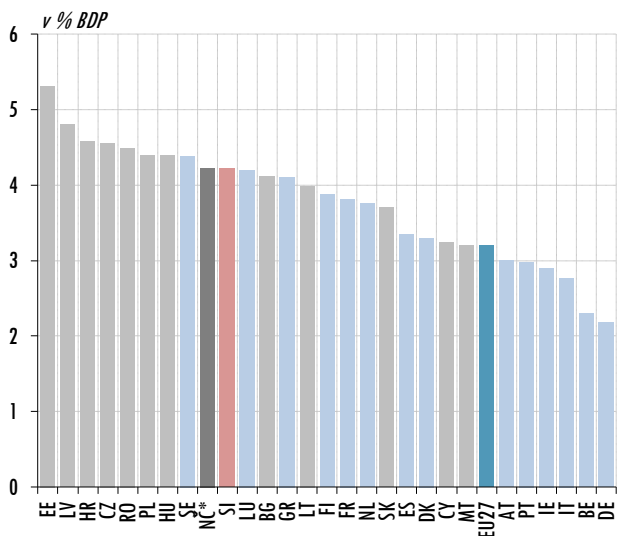
Slika 1.2: Bruto investicije v osnovna sredstva - sektor država



Vir: Eurostat, preračuni FS.

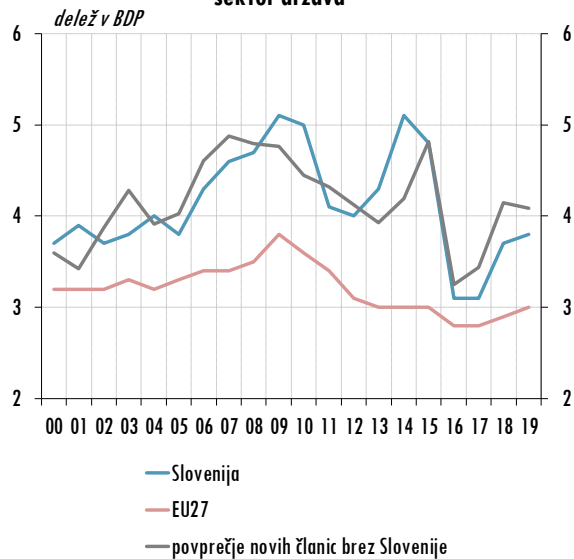
² Glej npr. Slika 1 v Okviru 2.4 v Fiskalni svet (2020).

Slika 1.3: Bruto investicije v osnovna sredstva - sektor država, povprečje 2004-2019



Vir: Eurostat, preračuni FS. Opomba: * povprečje novih članic brez Slovenije.

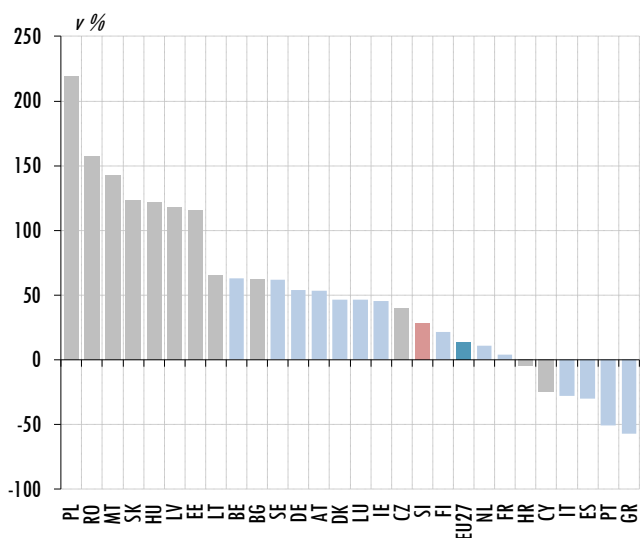
Slika 1.4: Bruto investicije v osnovna sredstva - sektor država



Vir: Eurostat, preračuni FS.

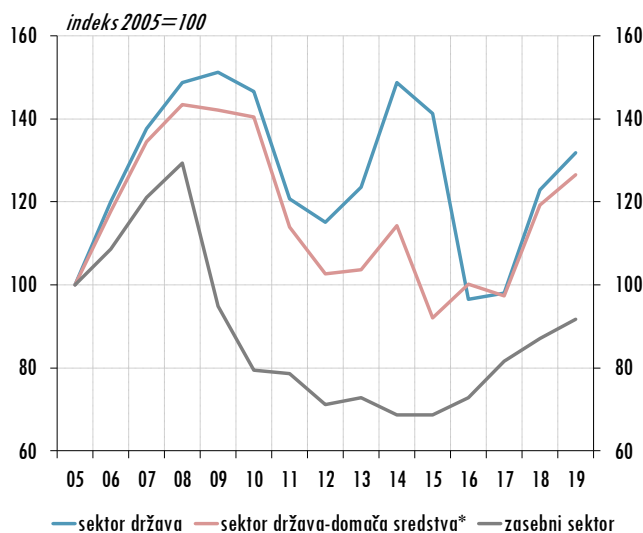
Realno³ povečanje investicij sektorja država je bilo v Sloveniji v obdobju 2004–2019 enkrat večje kot v povprečju EU, a precej manjše kot v povprečju novih članic. Investicije sektorja država so se v tem obdobju v Sloveniji kumulativno povečale za okoli 28 %, investicije zasebnega sektorja pa so bile leta 2019 predvsem zaradi občutnega padca ob začetku globalne finančne krize realno nižje kot leta 2004. Kumulativno povečanje investicij sektorja država je bilo sicer enkrat večje kot v povprečju EU, a je na slednje precej vplivalo občutno znižanje v državah, ki jih je najbolj prizadela dolžniška kriza (Italija, Španija, Portugalska, Grčija). Velja izpostaviti tudi dejstvo, da je bilo kumulativno realno povečanje npr. v Avstriji in Nemčiji večje kot pri nas. Še precej večje je bilo kumulativno povečanje v povprečju novih članic (okoli 100-odstotno). Slednje lahko delno povezujemo z nižjo stopnjo razvoja teh držav v začetku tega obdobja in s tem potrebo po večjih javnih vlaganjih.

Slika 1.5: Kumulativna realna sprememba bruto investicij v osnovna sredstva - sektor država, 2004-2019



Vir: Eurostat, preračuni FS.

Slika 1.6: Realni indeksi bruto investicij v osnovna sredstva



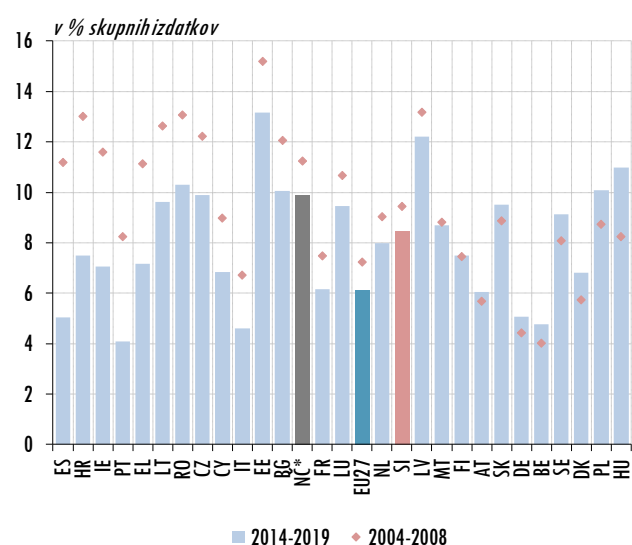
Vir: Eurostat, preračuni FS. Opomba: *brez kapitalskih transferjev iz proračuna EU.

³ Za izračun realnih investicij sektorja država smo uporabili deflator skupnih investicij v osnovna sredstva po statistiki nacionalnih računov. Za Slovenijo je razpoložljiv tudi podatek o deflatorju investicij sektorja država, ki se ne razlikuje bistveno od skupnega deflatorja bruto investicij v osnovna sredstva. Zaradi konsistentnosti primerjave z drugimi državami smo tako uporabili deflator skupnih investicij.

Znižanje deleža investicij sektorja država v zadnjih letih se pripisuje predvsem konsolidaciji javnih financ,⁴ čeprav je v pretežni meri posledica rasti drugih izdatkov, ki so glede na omejitve javnofinančnega okvira s fiskalnimi pravili, zmanjševali prostor za javne investicije. Glede na to, da sta na delež investicij sektorja država v BDP med drugim vplivala intenzivnost krize in kasnejšega okrevanja je za oceno, v kolikšni meri je na gibanje investicij sektorja država vplivala konsolidacija, bolj smiselno primerjati gibanje deleža investicij v skupnih izdatkih sektorja država (ECB, 2016). Tudi v tej primerjavi je bil delež v Sloveniji v povprečju obdobja 2004–2019 višji od povprečja EU, po dolžniški krizi pa se je v letih 2014–2019 znižal v podobni meri kot v povprečju EU. Najbolj očitno je bilo znižanje deleža investicij v skupnih izdatkih sektorja država v državah, ki so imele po prejšnji krizi velike težave s fiskalno vzdržnostjo in so v tem obdobju tudi praviloma izvedle najbolj intenzivno konsolidacijo javnih financ (Grčija, Irska, Španija, Portugalska, Italija, Hrvaška). V nekaterih izmed teh držav se je delež investicij v skupnih izdatkih tudi prepolovil glede na obdobje pred globalno finančno krizo. Konsolidacija javnih financ je bila v Sloveniji v tem obdobju med intenzivnejšimi v EU, tudi bolj od nekaterih prej omenjenih držav, a je bilo znižanje deleža investicij glede na predkrizno obdobje med manj izrazitimi. Iz tega izhaja, da je konsolidacija v Sloveniji v manjši meri kot v nekaterih drugih državah temeljila na znižanju investicij. Ob tem velja omeniti, da so nekatere države hkrati izboljšale stanje javnih financ in povečale delež investicij v skupnih izdatkih. Pri tem izstopa Danska, v nekoliko manjši meri tudi Švedska in Poljska.

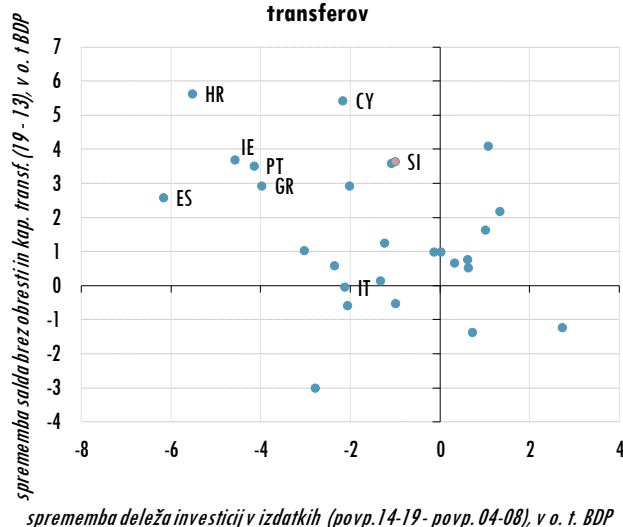
Gibanje investicij sektorja država v novih državah članicah, vključno s Slovenijo, je v analiziranem obdobju precej nihalo, kar je tudi posledica dinamike porabe evropskih sredstev. Evropska sredstva, uporabljena za investicije,⁵ predstavljajo pomemben del skupnih investicijskih sredstev sektorja država, predvsem v novih državah članicah. V povprečju obdobja od leta 2004 oziroma od leta vključitve posamezne države v EU je ta delež predstavljal okoli petino vseh investicijskih sredstev sektorja država. Vpliv evropskih sredstev na skupno dinamiko investicij sektorja država je bil še posebno izrazit v letih 2013–2015, ko je ob zaključku predhodnega večletnega finančnega okvira njihov delež v skupnih investicijskih sredstvih sektorja država dosegel skoraj dve petini, leta 2016 pa se je ob začetku novega večletnega finančnega okvira več kot prepolovil. Pomen evropskih sredstev za investicije

Slika 1.7: Bruto investicije v osnovna sredstva - sektor država



Vir: Eurostat, preračuni FS. Opomba: * povprečje novih članic brez Slovenije.

Slika 1.8: Sprememba deleža investicij v izdatkih sektorja država in sprememba salda brez obresti in kapitalskih transferov

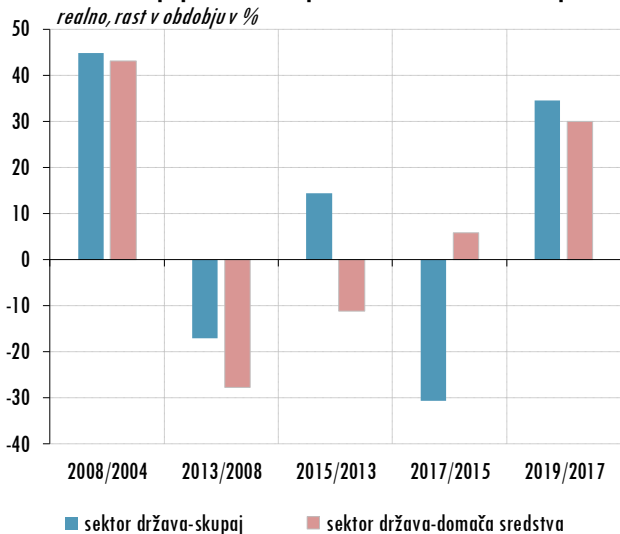


Vir: Eurostat, preračuni FS.

⁴ EFB (2019); Darvas (2018).

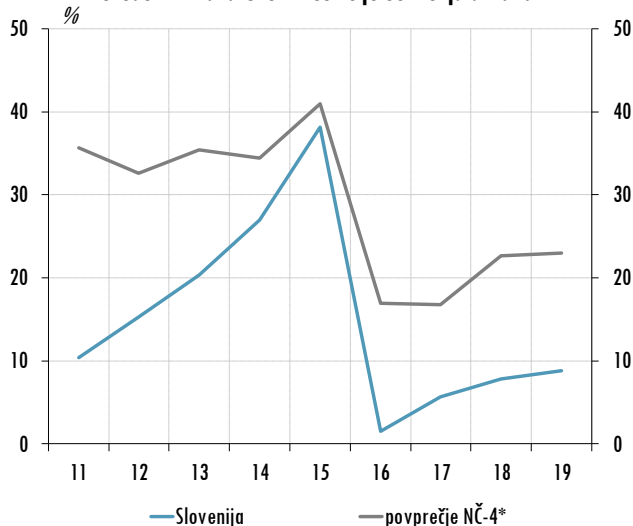
⁵ To so »kapitalski transferji iz proračuna EU«. Podatki so dosegljivi na <https://sdw.ecb.europa.eu/browse.do?node=9693771>.

Slika 1.9: Gibanje bruto investicij v osnovna sredstva sektorja država skupaj in brez evropskih sredstev za investicije
realno, rast v obdobju v %



Vir: Eurostat, ECB, preračuni FS.

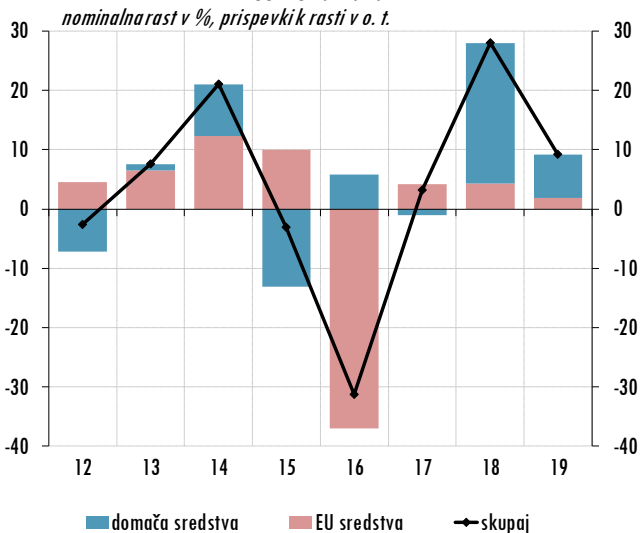
Slika 1.10: Delež evropskih sredstev za investicije v skupnih sredstvih za bruto investicije sektorja država



Vir: Eurostat, preračuni FS. Opomba: *CZ, HU, PL, SK.

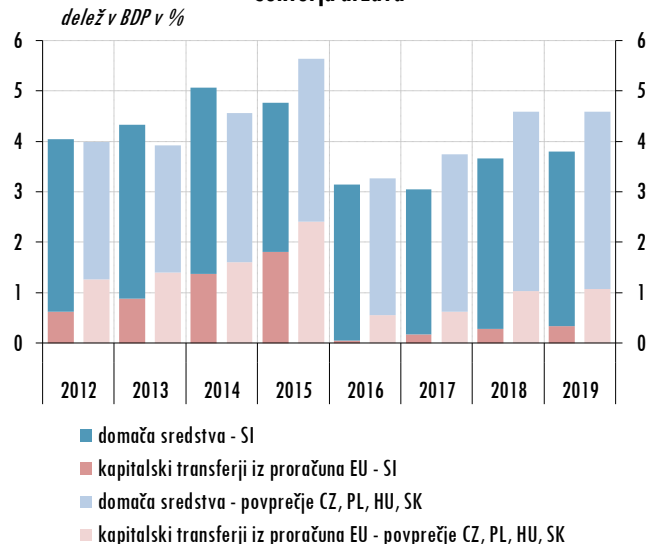
je v Sloveniji sicer precej manjši kot v povprečju novih držav članic, saj je njihov delež v skupnih sredstvih za investicije sektorja država v povprečju obdobja od leta 2004 znašal dobro desetino oziroma približno pol manj kot v povprečju novih držav članic. Kljub temu je bil njihov vpliv na dinamiko skupnih investicij sektorja država občutnejši kot drugod. Predvsem je bil izrazit vpliv popolnega zastoja teh sredstev ob prehodu v nov večletni finančni okvir v letu 2016, ki je bil najobčutnejši med vsemi novimi državami članicami. To nakazuje odsotnost konsistentnega načrtovanja in porabe evropskih sredstev, kar ima lahko precejšnje posledice za investicijsko aktivnost države in tudi za gospodarska gibanja na splošno.

Slika 1.11: Struktura rasti bruto investicij v osnovna sredstva - sektor država
nominalna rast v %, prispevki k rasti v o. t.



Vir: Eurostat, preračuni FS.

Slika 1.12: Sestava bruto investicij v osnovna sredstva sektorja država
delež v BDP v %



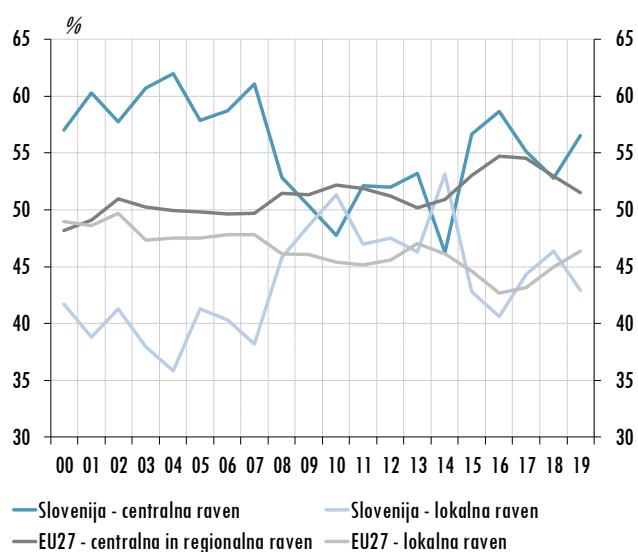
Vir: Eurostat, ECB, preračuni FS.

1.2. Struktura javnih investicij

Večina investicij sektorja država je realizirana na ravni centralne države, a se delež investicij na lokalni ravni trendno povečuje. V obdobju pred globalno finančno krizo je bilo razmerje med porabo investicijskih sredstev približno 60 % na ravni centralne države in 40 % na ravni lokalne države. Od začetka predhodne krize do leta 2015 je bila porazdelitev približno enakomerna, od takrat dalje pa se je delež sredstev na ravni centralne države znova nekoliko povečal. Delež investicij skladov socialnega zavarovanja je skoraj zanemarljiv. V povprečju EU so gibanja nekoliko drugačna ob precejšnjih razlikah med posameznimi državami, ki so odvisne od upravne ureditve. Kljub tem razlikam je v EU v zadnjih dveh desetletjih opazen rahel trend zniževanja deleža investicij na lokalni ravni države, ki pa je bil leta 2019 vseeno višji kot v Sloveniji.

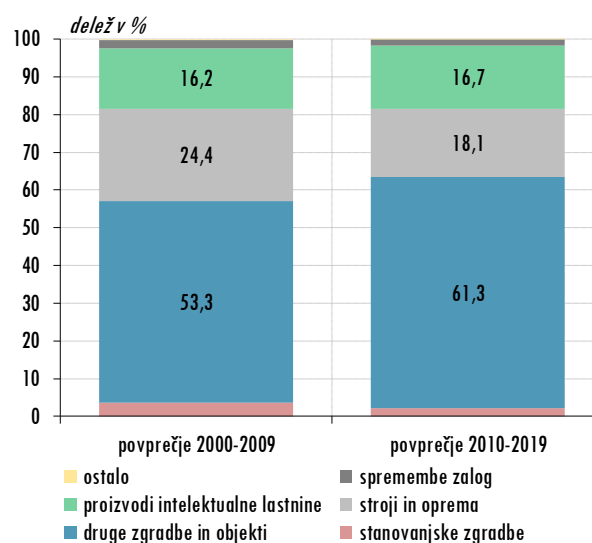
Prevladujoči del investicij sektorja država je namenjen drugim zgradbam in objektom in se povečuje, medtem ko delež investicij v proizvode intelektualne lastnine znaša manj kot petino in se ne spreminja bistveno.⁶ Delež investicijskih sredstev za zgradbe in objekte predstavlja več kot polovico celotnih sredstev. V zadnjih desetih letih se je še povečal in se približuje dvema tretjinama. Investicije v proizvode intelektualne lastnine, ki jih sestavljajo investicije v računalniško programsko opremo in podatkovne baze ter v raziskave in razvoj, celotno obdobje od leta 2000 stagnirajo na okoli 16 %. Delež investicij v opremo in stroje se je s približno četrtnine v predhodnem desetletju znižal na manj kot petino tako na račun manjšega deleža investicij v informacijsko-komunikacijsko opremo kot tudi v drugo opremo in stroje. Delež investicij v stanovanja je majhen in se je v povprečju zadnjega desetletja še prepolovil na 2%.

Slika 1.13: Delež skupnih investicij sektorja država



Vir: Eurostat, preračuni FS.

Slika 1.14: Struktura bruto investicij - sektor država

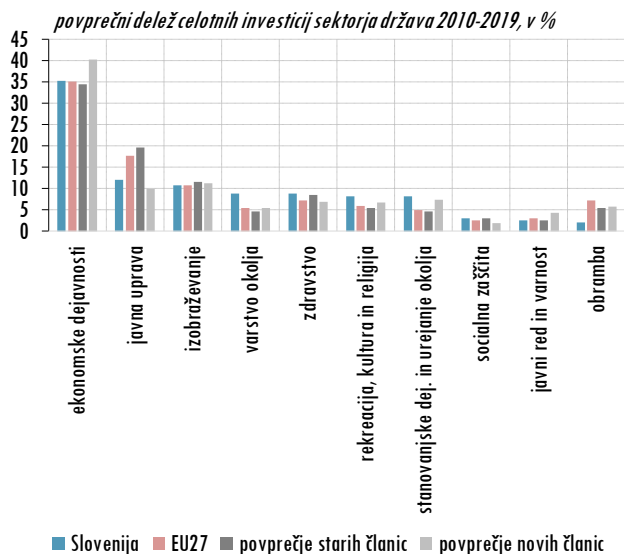


Vir: SURS, preračuni FS.

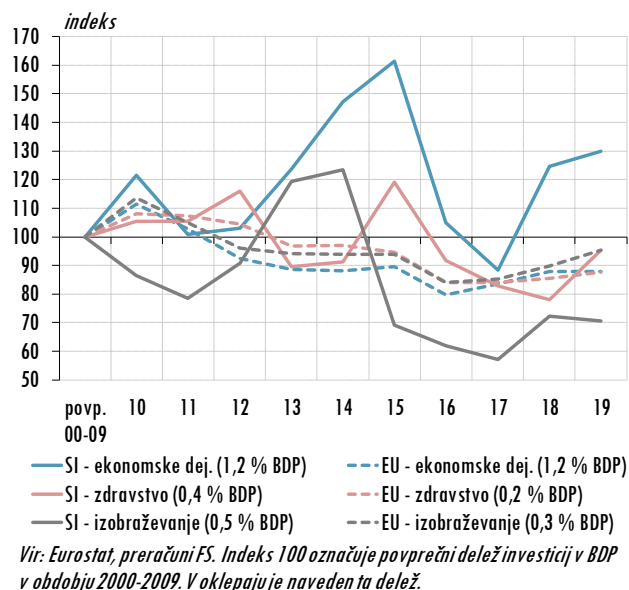
Glede na klasifikacijo po namenu (COFOG) se največ investicijskih sredstev sektorja država tako v Sloveniji kot v povprečju EU nameni ekonomski dejavnosti. V obdobju 2010–2019 se je kar do-

⁶ Za primerjavo, nefinančne družbe so v povprečju obdobja 2010–2019 namenile okoli polovico sredstev za bruto investicije v osnovna sredstva za investicije v opremo in stroje, kar je še nekoliko več kot v povprečju 2000–2009. Investicije v zgradbe in objekte predstavljajo okoli 30 % vseh sredstev, kar je precej manj kot v predhodnih desetih letih. Delež investicij v proizvode intelektualne lastnine pa je v povprečju 2010–2019 predstavljal slabo petino vseh bruto investicij v osnovna sredstva nefinančnih družb. To je precej več kot v povprečju predhodnih desetih let predvsem kot posledica skoraj enkrat večjega deleža investicij v raziskave in razvoj.

Slika 1.15: Struktura investicij sektorja država po namenu



Slika 1.16: Investicije sektorja država kot delež v BDP



bra tretjina investicijskih sredstev v Sloveniji in v povprečju EU namenila ekonomski dejavnosti,⁷ znotraj tega prevladujoči del investicijam v transport. Nove države članice v povprečju namenijo ekonomskim dejavnostim še več investicijskih sredstev sektorja država (okoli 40 %). Okoli desetino investicijskih sredstev je v povprečju omenjenega obdobja Slovenija namenila javni upravi, izobraževanju, varstvu okolja, zdravstvu, področju rekreacije, kulture in religije ter področju stanovanjske dejavnosti in urejanju okolja. Odstopanja od povprečja EU so največja pri investicijah v obrambo ter na področju javne uprave, kjer smo v Sloveniji v povprečju obdobja 2010–2019 namenili za okoli 5 o. t. manjši delež celotnih investicijskih sredstev sektorja država. Po drugi strani smo namenili večji delež investicijskih sredstev (okoli 3 o. t.) področjem varstva okolja, zdravstva, stanovanjske dejavnosti in urejanju okolja ter področju rekreacije, kulture in religije. Na omenjenih področjih je opazen predvsem dvig deleža investicij na področju oskrbe z vodo in ravnanja z odpadno vodo v letih 2014 in 2015 ob zaključku prejšnjega večletnega finančnega okvira EU, medtem ko je večji povprečni delež investicij na področju rekreacije, kulture in religije kot v EU predvsem posledica izrazitega poskoka v letu 2010 ob dokončanju večjih športnih objektov v Ljubljani.

V zadnjem desetletju so se v primerjavi z obdobjem pred prejšnjo krizo kot delež v BDP povečala investicijska sredstva za ekonomsko dejavnost, zmanjšale pa investicije v zdravstvo in predvsem izobraževanje. Glede na delež v BDP so bile investicije sektorja država v ekonomsko dejavnost v letu 2019 za okoli tretjino večje kot v povprečju desetletja pred globalno finančno krizo, predvsem zaradi večjih investicij v transport. Njihovo izrazito nihanje v zadnjih desetih letih je po naši oceno povezano predvsem z dinamiko porabe evropskih sredstev, saj se je njihov delež v BDP izraziteje povečal v letih 2014 in 2015. Slednje velja tudi za investicije na področju varstva okolja ter stanovanjske dejavnosti in urejanja okolja, ki pa so bile v letu 2019 kot delež v BDP na nižji oziroma enaki ravni kot v povprečju obdobja 2000–2009. Investicije na področju zdravstva so večino preteklega desetletja ostale na približno podobni ravni kot v povprečju desetih let pred globalno finančno krizo, v zadnjih letih pa so se znižale. Še večje je bilo v zadnjih letih znižanje investicij na področju izobraževanja, ki so kot delež

⁷ Prevladujoči del tega predstavljajo investicije v transport. Poleg tega se pod to področje uvršča še splošne ekonomske in trgovinske zadeve in zadeve, povezane z zaposlovanjem, kmetijstvo, gozdarstvo, ribištvo in lov, pridobivanje in distribucija goriv in energije, rudarstvo, predelovalne dejavnosti in gradbeništvo, komunikacije, druge dejavnosti ter raziskave in razvoj na področju ekonomskih dejavnosti.

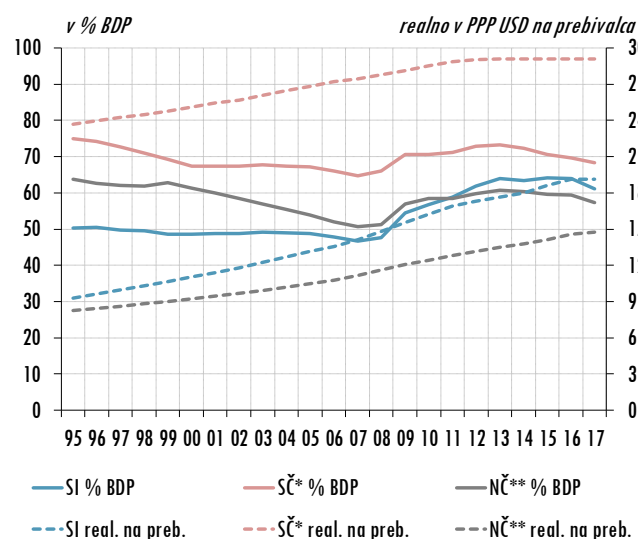
v BDP že od leta 2015 naprej nižje kot v povprečju obdobja pred prejšnjo krizo. Z razvojnega vidika je vredno omeniti tudi investicije v raziskave in razvoj, ki so v obdobju od 2016 na podobni ravni kot v povprečju obdobja pred prejšnjo krizo in predstavljajo le okoli 0,3 % BDP.

1.3 Stanje javnega kapitala in kazalniki infrastrukture

Primerjalni pregled obsega javnega kapitala in osnovnih kazalnikov stanja infrastrukture omogoča vpogled v področja, kjer so tako kvantitativni kot kvalitativni zaostanki za razvitejšimi evropskimi državami največji, in bi kot takšen moral predstavljati osnovo za oblikovanje investicijskih načrtov. Obseg javnega kapitala in kazalniki stanja infrastrukture so med seboj tesno povezani, saj pomemben del javnega kapitala predstavlja infrastruktura, ki jo praviloma zagotavlja država. Kljub temu med obema obstajajo razlike, saj obseg javnega kapitala ne vključuje nujno le infrastrukture, hkrati lahko infrastrukturo zagotavlja tudi zasebni sektor. Z mednarodno primerljivimi podatki o obsegu javnega kapitala razpolaga IMF⁸, osnovne kazalnike infrastrukture smo na osnovi podobnih analiz⁹ pripravili s podatki Eurostat. Fizični kazalniki gospodarske in družbene infrastrukture omogočajo vpogled v stanje in dejanski rezultat javnih investicij, vendar ne nudijo vpogleda v kvaliteto infrastrukture. Tako smo po vzoru IMF študije (IMF, 2015) te kazalnike kombinirali z različnimi kazalniki WEF in IMD, ki ponazarjajo percepcijo kakovosti s strani uporabnikov. Pomanjkljivost slednjih je sicer, da gre za anketne podatke, ki so pod vplivom subjektivne percepcije sodelujočih, a so edini razpoložljivi vir za kvalitativno oceno infrastrukture in s tem učinkovitosti javnih investicij.

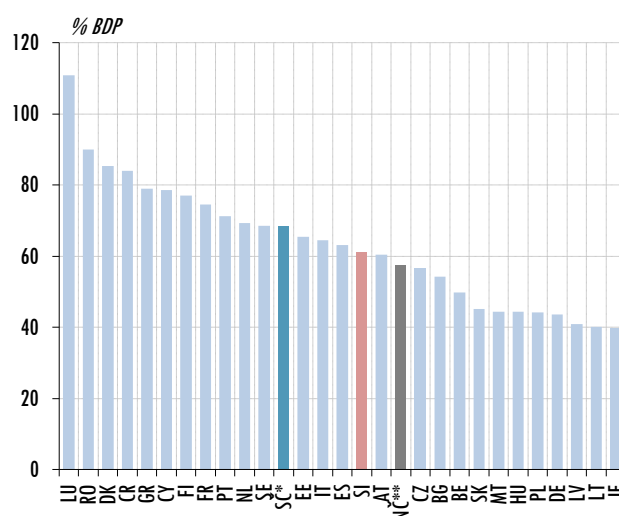
Slovenija je v zadnjih dveh desetletjih precej zmanjšala zaostanek v obsegu javnega kapitala za povprečjem starih držav članic EU. Zaostanek se je tako v deležu BDP kot obsegu javnega kapitala na prebivalca od leta 2000 do 2017 več kot prepopolnil. Po zadnjih razpoložljivih podatkih je leta 2017 zaostanek za povprečjem starih držav članic EU v obsegu kapitala kot deležu v BDP znašal okoli 7 %, realno na prebivalca pa okoli 5 %. Kljub zmanjšanju zaostanka se Slovenija v obeh primerjavah vseeno uvršča v spodnjo polovico vseh držav članic EU, a hkrati višje od večine novih držav članic.

Slika 1.17: Obseg javnega kapitala



Vir: IMF, Eurostat, preračuni FS. Opombi: * povprečje starih članic EU, **povprečje novih članic EU brez Slovenije.

Slika 1.18: Obseg javnega kapitala (2017)



Vir: IMF, Eurostat, preračuni FS. Opombi: * povprečje starih članic EU, **povprečje novih članic EU brez Slovenije.

⁸ IMF, 2019a s podatki do vključno 2017 na osnovi IMF, 2019b.

⁹ IMF, 2020b.

Podatki o obsegu javnega kapitala z vidika razvojnega dohitevanja nakazujejo potrebo po nadaljnji hitrejši rasti investicij sektorja država kot v povprečju starih držav članic.

Pregled stanja infrastrukture smo opravili na podlagi kvantitativnih in kvalitativnih kazalnikov ter njihovih povezav. Pregled kazalnikov infrastrukture je na področju gospodarske infrastrukture osredotočen na področja prometa, energetike in digitalizacije, na področju družbene infrastrukture pa na področje zdravstva in dolgotrajne oskrbe ter izobraževanja. Pri naboru kvantitativnih kazalnikov smo izhajali iz študije IMF (IMF, 2020b), pri kvalitativnih pa iz razpoložljivih in v čim večji meri sorodnih kazalnikov WEF in IMD, ki omogočajo hkrati mednarodno in časovno primerjavo. Kombiniranje kvantitativnih in kvalitativnih kazalnikov v grobem izhaja iz usmeritve, ki jo uporablja IMF pri oblikovanju kazalnika učinkovitosti javnih investicij, katerega izračun pa za Slovenijo žal ni razpoložljiv.¹⁰

Pregled osnovnih kazalnikov infrastrukture pokaže praviloma razmeroma manjše zaostajanje Slovenije za starimi državami članicami pri kvantitativnih kazalnikih gospodarske in družbene infrastrukture kot pri kvalitativnih kazalnikih s precejšnjimi razlikami po posameznih področjih.

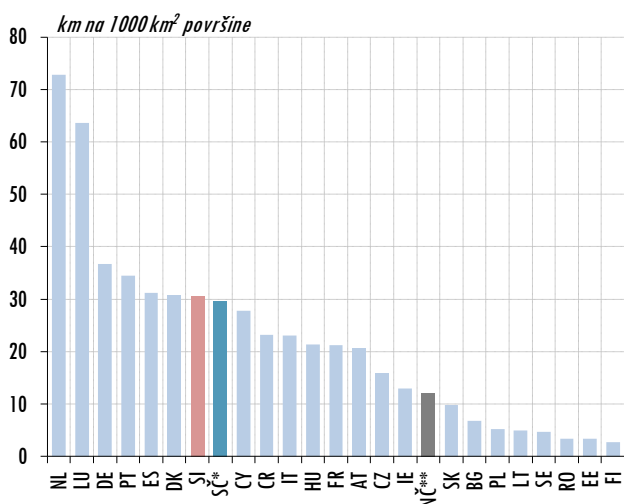
Pri prometni infrastrukturi ima Slovenija bolj obsežno infrastrukturo na področju cestnega in železniškega prometa, kot je povprečje starih članic EU¹¹, po oceni kakovosti pa zaostajamo za povprečjem starih članic, kar predvsem velja za železniško infrastrukturo, kjer zaostajamo tudi za povprečjem novih članic. Slednje velja tudi za infrastrukturo na področju zračnega prometa, kjer se tako po kvantitativnih kot kvalitativnih kazalnikih uvrščamo na rep vseh držav članic EU. Pregled energetske infrastrukture temelji na količini proizvedene električne energije na prebivalca, kjer se uvrščamo v zgornji del spodnje polovice držav članic EU in za povprečjem starih držav članic zaostajamo za okoli četrtrino. Tudi pri proizvodnji električne energije iz obnovljivih virov se Slovenija uvršča okoli sredine vseh držav članic, a je zaostanek za povprečjem starih članic večji kot pri skupni proizvodnji in se kljub povečanju proizvodnje v zadnjem desetletju še povečuje. Zaostanek je manjši predvsem zaradi razmeroma visokega deleža proizvodnje hidroelektrarn, medtem ko se v starih državah članicah povečuje predvsem proizvodnja iz sončne in vetrne energije. Za razliko od prometne infrastrukture se je ocena kakovosti dobave električne energije v zadnjem desetletju izboljšala in je višja od povprečja starih članic EU. Na področju digitalizacije pri osnovnem kazalniku, deležu prebivalstva z dostopom do interneta, se po precejšnjem povečanju v zadnjih petnajstih letih Slovenija uvršča okoli sredine vseh držav članic, a še z rahlim zaostankom za povprečjem starih držav članic. Podobno je tudi gibanje ocene ustreznosti komunikacijske tehnologije. Večji pa je zaostanek pri uporabi interneta, kjer delež posameznikov, ki poslujejo z državo preko interneta, zadnja leta stagnira, uvrščamo pa se v spodnjo polovico držav članic s precejšnjim zaostankom predvsem za državami z najvišjim deležem. Na področju zdravstva in dolgotrajne oskrbe po kvantitativnih kazalnikih, kot sta število bolniških postelj na prebivalca in število postelj v domovih za ostarele glede na starejše prebivalstvo, Slovenija presega povprečje starih držav članic, po kvalitativnih kazalnikih, kot je opremljenost s ključno tehnološko opremo, pa za njim precej zaostaja. To je sicer značilno za marsikatero novo državo članico (IMF, 2020b). Na področju izobraževanja pri osnovnih kvantitativnih kazalnikih, kot so število strokovnega osebja v sekundarnem in terciarnem izobraževanju, zaostajamo za povprečjem starih držav članic EU in se uvrščamo v spodnjo polovico vseh držav. Podobno je pri kvalitativnem kazalniku glede razpoložljivosti usposobljenih inženirjev, kjer v zadnjem desetletju ni bilo napredka, medtem ko nasprotno velja za oceno o razpoložljivosti osebja z digitalnimi in tehnološkimi veščinami, kjer se Slovenija uvršča blizu povprečja starih držav članic EU.

¹⁰ Več o kazalniku glej IMF, 2015.

¹¹ Obseg fizične prometne infrastrukture je precej odvisen od geografskih danosti posamezne države. Potreba po prometni infrastrukturi je predvsem odvisna od gostote poseljenosti in mednarodnih prometnih povezav.

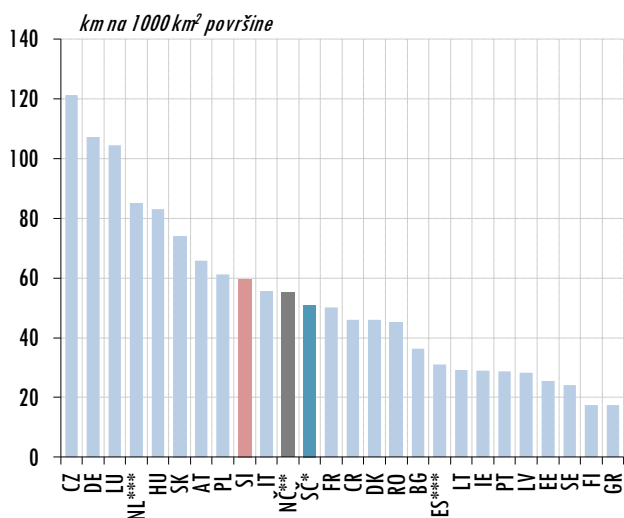
Struktura investicij in gibanja v preteklih letih nakazujejo neugodne trende ravno na področjih, ki so prepoznana kot prioriteta v okviru EU Sklada za okrevanje in odpornost. Razporeditev sredstev v nacionalnih Načrtih za okrevanje in odpornost je do določene mere določena, tako da mora biti 37 % sredstev namenjenih za investicije in reforme na področjih za zmanjšanje podnebnih sprememb, 20 % sredstev pa za digitalno transformacijo. V Sloveniji na področju trajne mobilnosti izstopa predvsem slaba kakovost železniške infrastrukture, na področju energetike pa predvsem nizka proizvodnja iz obnovljivih virov energije, kjer so predvsem številne stare države članice v preteklem desetletju precej povečale proizvodnjo. Delež investicij v raziskave in razvoj že daljše obdobje stagnira na nizki ravni, medtem ko so investicije v izobraževanje kot delež v BDP od leta 2015 nižje kot v povprečju desetletja pred globalno finančno krizo. V zadnjih letih so pod to raven padle tudi investicije v zdravstvu. Na področju varstva in urejanja okolja je mogoče zaznati predvsem precejšnje nihanje investicijskih sredstev, kar ponazarja odsotnost konsistentnih načrtov in vpliv dinamike porabe evropskih sredstev. Njihov delež v BDP v zadnjih letih ne dosega niti 0,5 % BDP, medtem ko je v povprečju 2014–2015 znašal 1,2 % BDP.

Slika 1.19: Avtoceste (2018)



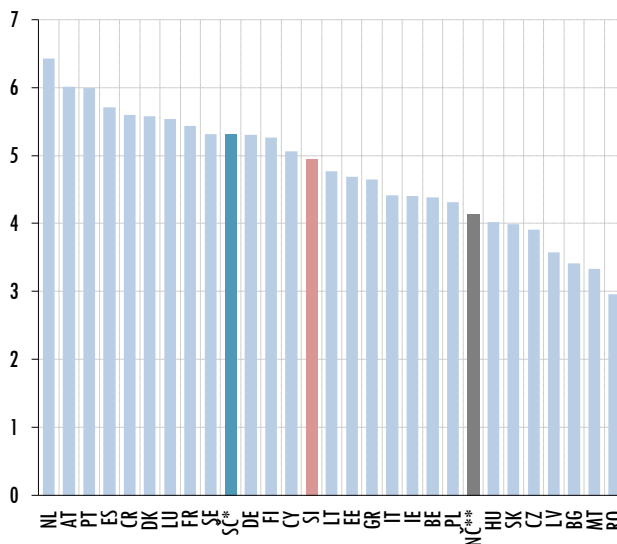
Vir: Eurostat, preračuni FS. Opombe: *povprečje starih članic EU, za katere so na voljo podatki, **povprečje novih članic EU (brez Slovenije), za katere so na voljo podatki.

Slika 1.21: Železniški tiri (2018)



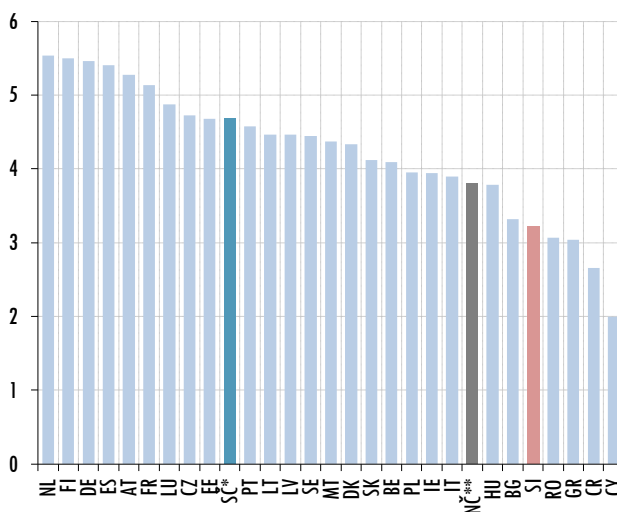
Vir: Eurostat, preračuni FS. Opombe: *povprečje starih članic EU, za katere so na voljo podatki, **povprečje novih članic EU (brez Slovenije), za katere so na voljo podatki, ***podatki za 2017.

Slika 1.20: WEF kvaliteta cest (2019)



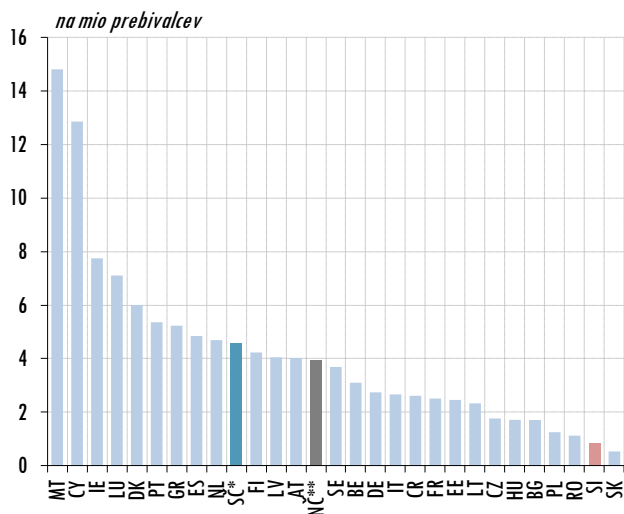
Vir: WEF, preračuni FS. Opombe: *povprečje starih članic EU, **povprečje novih članic EU (brez Slovenije).

Slika 1.22: WEF kvaliteta železniške infrastrukture (2019)



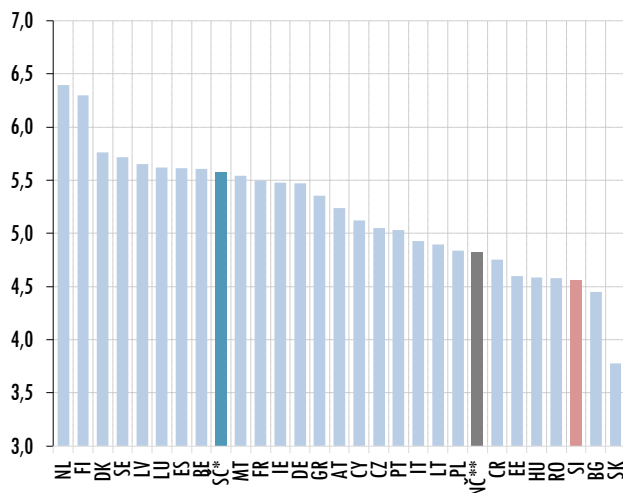
Vir: WEF, preračuni FS. Opombe: *povprečje starih članic EU, **povprečje novih članic EU brez Slovenije.

Slika 1.23: Število potnikov v zračnem prometu (2019)



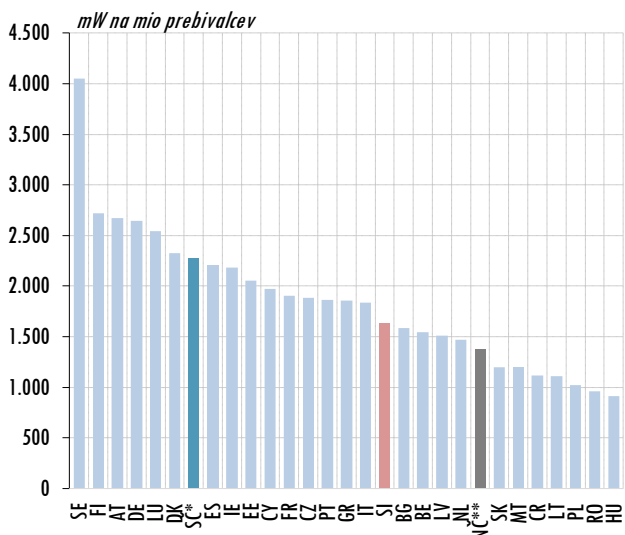
Vir: Eurostat, preračuni FS. Opombe: *povprečje starih članic EU, **povprečje novih članic EU (brez Slovenije).

Slika 1.24: WEF kvaliteta infrastrukture v zračnem prometu (2019)



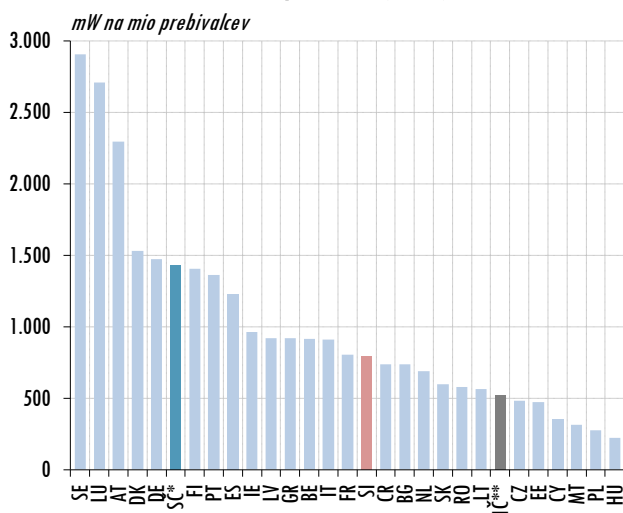
Vir: WEF, preračuni FS. Opombe: *povprečje starih članic EU, **povprečje novih članic EU (brez Slovenije).

Slika 1.25: Proizvodnja električne energije (2019)



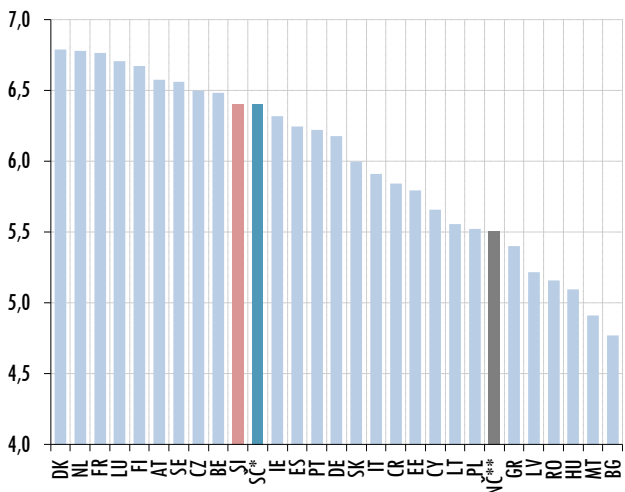
Vir: Eurostat, preračuni FS. Opombe: *povprečje starih članic EU, **povprečje novih članic EU (brez Slovenije).

Slika 1.26: Proizvodnja električne energije iz obnovljivih virov (2019)



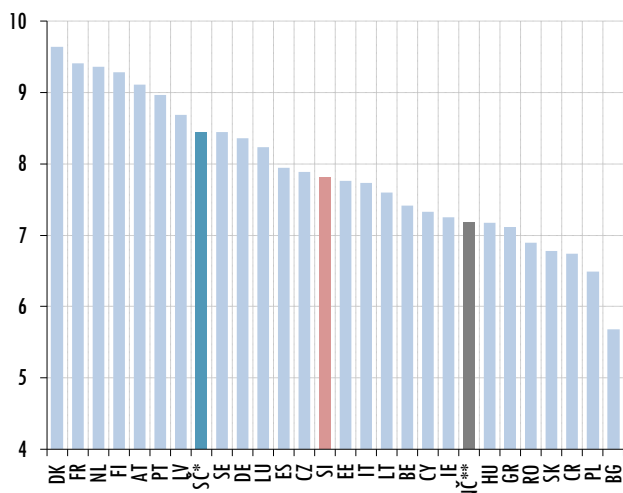
Vir: Eurostat, preračuni FS. Opombe: *povprečje starih članic EU, **povprečje novih članic EU (brez Slovenije).

Slika 1.27: WEF kvaliteta dobave električne energije (2017)



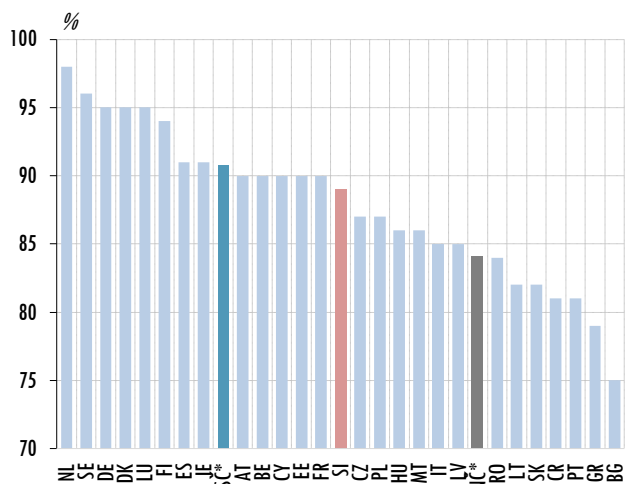
Vir: WEF, preračuni FS. Opombe: *povprečje starih članic EU, **povprečje novih članic EU (brez Slovenije).

Slika 1.28: IMD kvaliteta energetske infrastrukture (2020)



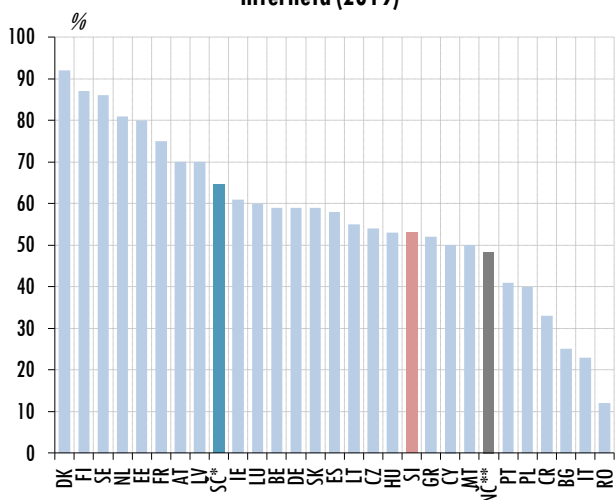
Vir: IMD, preračuni FS. Opombe: *povprečje starih članic EU, **povprečje novih članic EU (brez Slovenije), za katere so na voljo podatki.

Slika 1.29: Delež gospodinjstev z dostopom do interneta (2019)



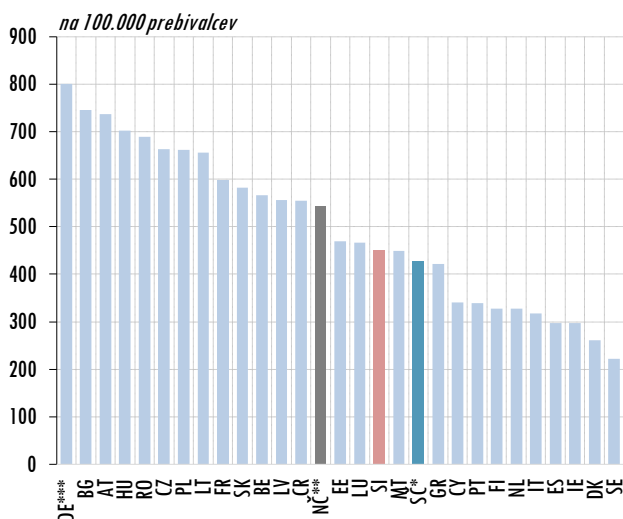
Vir: Eurostat, preračuni FS. Opombe: *povprečje starih članic EU, **povprečje novih članic EU (brez Slovenije).

Slika 1.31: Delež posameznikov, ki posluje z državo preko interneta (2019)



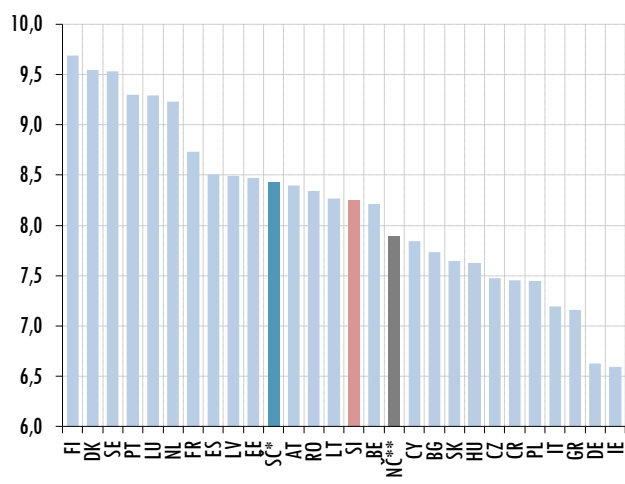
Vir: Eurostat, preračuni FS. Opombe: *povprečje starih članic EU, **povprečje novih članic EU (brez Slovenije).

Slika 1.33: Število bolniških postelj (2018)



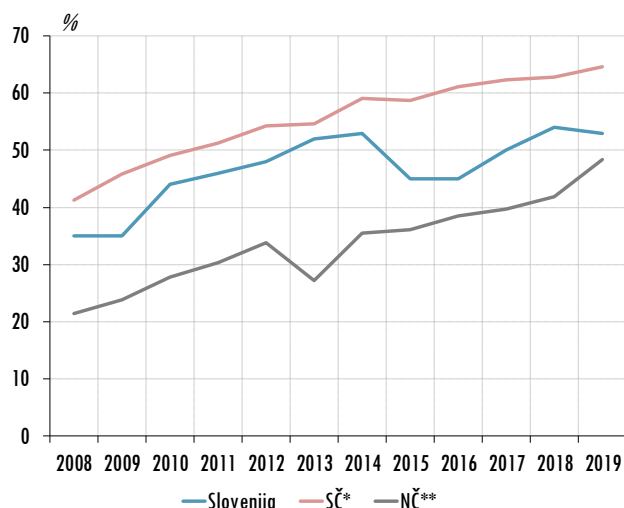
Vir: Eurostat, preračuni FS. Opombe: *povprečje starih članic EU, **povprečje novih članic EU (brez Slovenije), ***podatek za 2017.

Slika 1.30: IMD ustreznost komunikacijske tehnologije (2020)



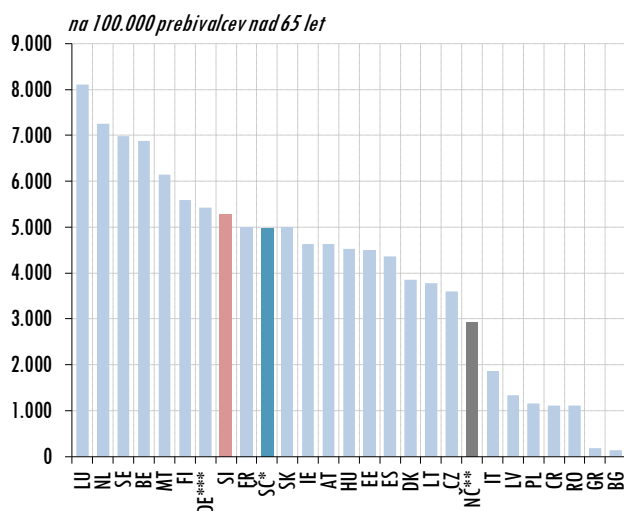
Vir: IMD, preračuni FS. Opombe: *povprečje starih članic EU, **povprečje novih članic EU (brez Slovenije), za katere so na voljo podatki.

Slika 1.32: Delež posameznikov, ki posluje z državo preko interneta



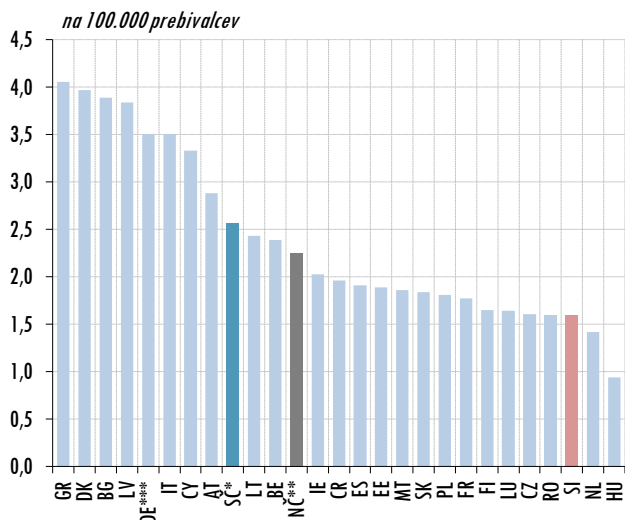
Vir: Eurostat, preračuni FS. Opombe: *povprečje starih članic EU, **povprečje novih članic EU (brez Slovenije).

Slika 1.34: Število postelj v domovih za ostarele (2018)



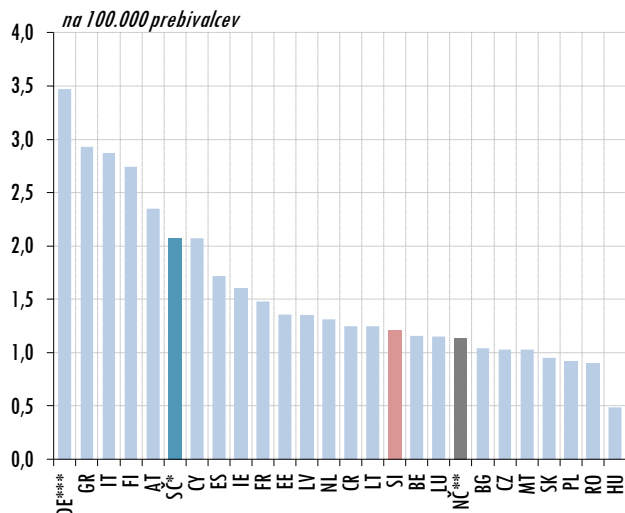
Vir: Eurostat, preračuni FS. Opombe: **povprečje starih članic EU, za katere so na voljo podatki, **povprečje novih članic EU (brez Slovenije), za katere so na voljo podatki, ***podatek za 2017.

Slika 1.35: CT skenerji (2018)



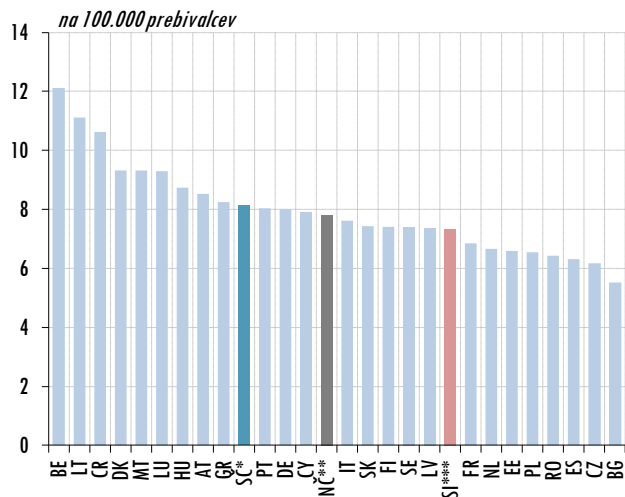
Vir: Eurostat, preračuni FS. Opombe: *povprečje starih članic EU, za katere so na voljo podatki, **povprečje novih članic EU (brez Slovenije), ***podatek za 2017.

Slika 1.36: Magnetne resonance (2018)



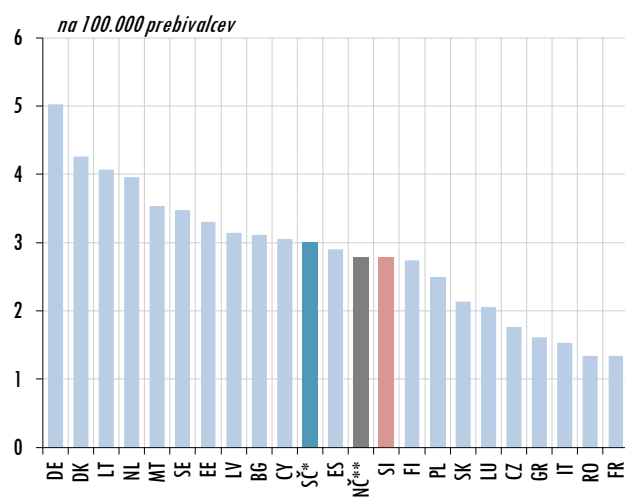
Vir: Eurostat, preračuni FS. Opombe: *povprečje starih članic EU, za katere so na voljo podatki, **povprečje novih članic EU (brez Slovenije), ***podatek za 2017.

Slika 1.37: Strokovno osebje v sekundarnem izobraževanju (2018)



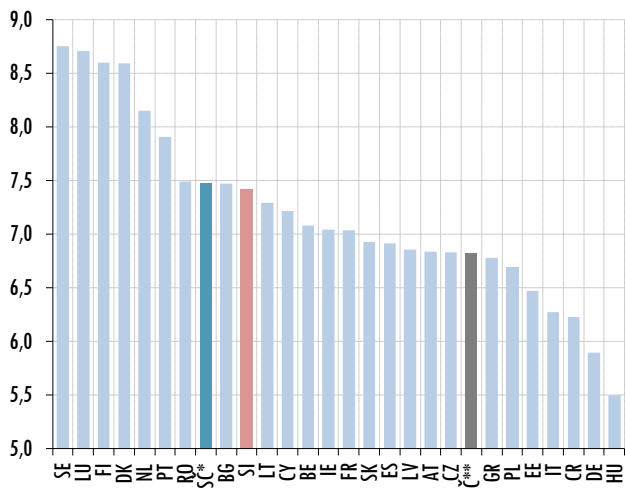
Vir: Eurostat, preračuni FS. Opombe: *povprečje starih članic EU, za katere so na voljo podatki, **povprečje novih članic EU (brez Slovenije), ***podatek za 2017.

Slika 1.38: Strokovno osebje v terciarnem izobraževanju (2018)



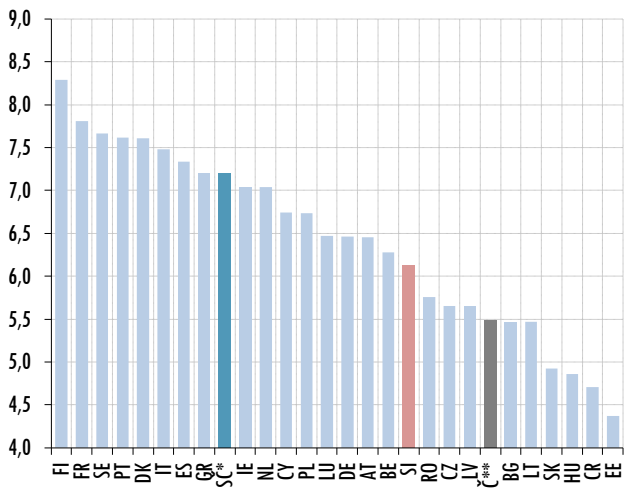
Vir: Eurostat, preračuni FS. Opombe: *povprečje starih članic EU, za katere so na voljo podatki, **povprečje novih članic EU (brez Slovenije), za katere so na voljo podatki.

Slika 1.39: IMD razpoložljivost osebja z digitalnimi/tehnološkimi veščinami (2020)



Vir: IMD, preračuni FS. Opombe: *povprečje starih članic EU, **povprečje novih članic EU (brez Slovenije), za katere so na voljo podatki.

Slika 1.40: IMD razpoložljivost usposobljenih inženirjev (2020)



Vir: IMD, preračuni FS. Opombe: *povprečje starih članic EU, **povprečje novih članic EU (brez Slovenije), za katere so na voljo podatki.

2. Izzivi na področju javnih investicij

Javne investicije naj bi pomembno prispevale h gospodarskemu okrevanju po epidemiološki krizi in naslavljanju razvojnih izzivov, ključnega pomena pa bo njihova kakovost. Po oceni IMF (IMF, 2020a) imajo javne investicije večje kratkoročne multiplikativne učinke kot državna potrošnja, znižanje davkov in transferji. Oblikovanje EU Sklada naslednja generacija, katerega glavnino predstavljajo sredstva Mehanizma za okrevanje in odpornost, je jasen signal, da naj bi v EU javne investicije igrale pomembno vlogo pri zagotavljanju okrevanja gospodarstva po epidemiološki krizi in hkrati naslavljanju ključnih razvojnih izzivov, kot so digitalizacija, t. i. zeleni prehod in povečanje odpornosti ključnih družbenih podsistemov, kot je npr. zdravstvo. Do sedaj razpoložljivi javnofinančni načrti nakazujejo, da bodo imele javne investicije ključno vlogo pri zagotavljanju okrevanja tudi v Sloveniji oziroma še v večji meri kot v povprečju EU. Po zadnjem Osnutku proračunskega načrta iz oktobra lani se naj bi namreč delež investicij sektorja država v BDP letos povečal na 6,2 %, kar je najvišja raven doslej in drugo največje povečanje glede na predkrizno leto 2019 med vsemi državami članicami evrskega območja.¹² Višja raven javnih investicij v naslednjih letih lahko prispeva tudi k pospešitvi procesa razvojnega dohitevanja. Po ocenah IMF (IMF, 2020b) bi morale države članice EU iz srednje in vzhodne Evrope v povprečju v naslednjih desetih letih investirati med 3,5-6 % BDP letno na področjih prometa, energetike in telekomunikacij za izničenje zaostanka v infrastrukturi na teh področjih za starimi državami članicami. Ob oblikovanju načrtov za javne investicije je predvsem pomembno opozorilo IMF (IMF, 2020c), da so javnofinančne spodbude ob izhodu iz trenutne krize sicer nujne, a je ob omejenem fiskalnem prostoru zaradi občutno povečane ravni javnega dolga ključnega pomena njihova kakovost, saj bodo imele dolgoročne družbeno-gospodarske posledice.

Dejanski multiplikativni učinki javnih investicij so negotovi in odvisni od številnih dejavnikov. Višina multiplikativnih učinkov javnih investicij je odvisna od makroekonomskih razmer oziroma stanja gospodarskega cikla v času njihovega povečanja, njihovega namena in učinkovitosti, načina njihovega financiranja in od stopnje razvitosti države. IMF (IMF, 2020c) ocenjuje, da javne investicije v višini 1 % BDP v razvitih gospodarstvih v prvem letu povečajo BDP za 0,55 %. Analiza za nove države članice EU iz Srednje in Vzhodne Evrope, ki so hkrati članice evrskega območja,¹³ je ta učinek ocenila na 0,40-0,48 % v prvem letu in na 3,19-3,59 % po desetih letih (IMF, 2020b). Razlika v ocenjenem učinku je posledica različnih scenarijev glede vira financiranja povečanja investicij. Izračun temelji na treh možnostih, in sicer financiranje s povečanjem dolga, dvigom davkov, ali omejitvijo rasti drugih izdat-

Tabela 2.1: Ocena multiplikativnih učinkov javnih investicij v novih državah članicah EU, ki so hkrati članice evrskega območja glede na način financiranja

razlika v o. t. oziroma o. t. BDP	t				t+5				t+10			
	dvig dolga	dvig davkov	zadrževanje rasti drugih izdatkov	dvig dolga&dvig učinkovitosti	dvig dolga	dvig davkov	zadrževanje rasti drugih izdatkov	dvig dolga&dvig učinkovitosti	dvig dolga	dvig davkov	zadrževanje rasti drugih izdatkov	dvig dolga&dvig učinkovitosti
realni BDP	0,46	0,40	0,41	0,48	1,82	1,62	1,74	2,00	3,22	3,19	3,45	3,59
realne investicije	0,69	0,46	0,42	0,72	1,87	1,69	1,89	2,06	2,63	2,71	2,82	2,93
realna potrošnja	0,49	0,19	0,42	0,54	1,03	-0,27	0,94	1,15	1,54	1,27	1,50	1,75
primarni saldo	-0,81	-0,64	-0,72	-0,80	-0,66	0,30	0,09	-0,63	0,33	-0,04	0,09	0,32
neto javni dolg	0,61	0,47	0,55	0,60	4,16	0,50	1,33	4,00	6,12	-1,37	0,60	5,76

Vir: IMF.

¹² Napovedi investicij so bile sicer v preteklih letih v Sloveniji najbolj precejšene med vsemi glavnimi kategorijami izdatkov. Več glej Fiskalni svet (2020a).

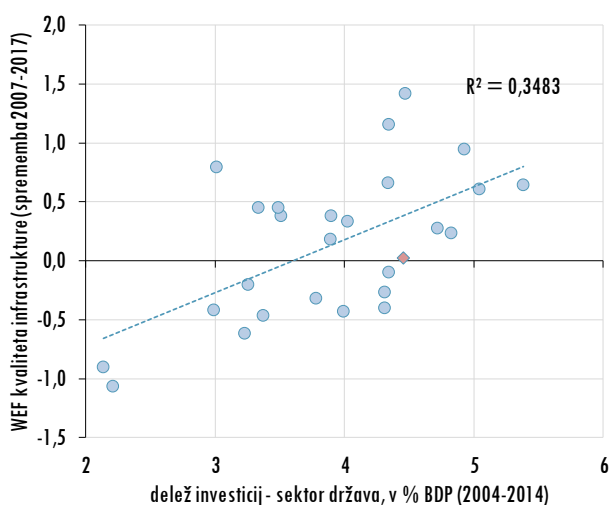
¹³ Poleg Slovenije še Slovaška, Estonija, Latvija in Litva.

kov, dodan je tudi scenarij financiranja z dolgom in dvigom učinkovitosti. Učinek na srednji rok na gospodarsko rast je najvišji v obeh scenarijih s povišanjem dolga, a ne odstopa bistveno od ostalih dveh načinov financiranja, medtem ko je dolgoročni učinek na saldo in predvsem na povečanje neto javnega dolga precej manjši v scenarijih financiranja javnih investicij s povišanjem davkov oziroma omejitvijo rasti drugih izdatkov (glej Tabelo 2.1). Multiplikativni učinki so odvisni tudi od makroekonomskih razmer. Na splošno naj bi bili učinki večji v času recesije in v državah s fiksnim menjalnim tečajem oziroma kjer centralna banka nima manevrskega prostora za nadaljnje znižanje obrestnih mer (Ilzetzki, 2013; Chodorow-Reich, 2019). Učinki naj bi bili večji tudi v času povečane negotovosti, ki omejuje investicije zasebnega sektorja. IMF (IMF, 2020c) jih v takšnih razmerah ocenjuje na 0,65 % v prvem letu, v drugem letu naj bi se učinek povečal na 2,7 %, medtem ko naj bi v normalnih razmerah v drugem letu znašal 0,70 %.

Pomemben dejavnik multiplikativnih učinkov javnih investicij je njihova učinkovitost in ustreznost njihove usmeritve. Multiplikativni učinki se lahko precej zmanjšajo ob hitrem in izrazitem povečanju javnih investicij, saj se v takšnih razmerah med drugim poveča tveganje za korupcijo, stroški investicij pa se lahko povečajo za med 10-15 % (IMF, 2020c). Hkrati so projekti, izvedeni v času hitrega povečanja javnih investicij, manj uspešni pri doseganju svojih ciljev (Isham, 1999; Presbitero, 2016). Ocene multiplikativnih učinkov so tako v največji meri odvisne od učinkovitosti v celotnem procesu načrtovanja in izvedbe. Različne študije namreč ugotavljajo, da je okoli tretjina sredstev, porabljenih za javno infrastrukturo, izgubljenih zaradi neučinkovitosti (IMF, 2015; Baum, 2020; Schwartz, 2020). Multiplikativni učinki javnih investicij v razvitih državah, ki beležijo visoko vrednost na WEF indeksu učinkovitosti vladnega trošenja, naj bi bili štirikrat večji kot v državah z najslabšo vrednostjo omenjenega indeksa (Abiad, 2016). Zgoraj omenjena študija (IMF, 2020b) tudi ob drugačnem kriteriju za učinkovitost ugotavlja, da izboljšana učinkovitost poveča multiplikativne učinke javnih investicij v novih državah članicah EU, ki so članice evrskega območja.

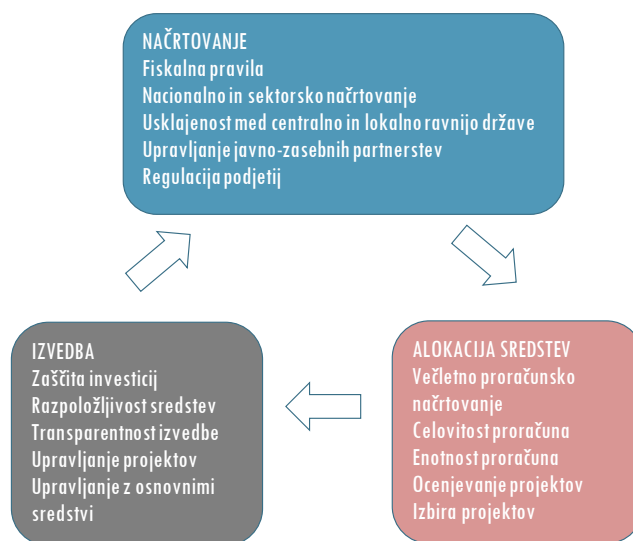
Tudi gospodarski in družbeni vpliv javnih investicij je ključno odvisen od njihove učinkovitosti (IMF, 2015). Povezava med izboljšanjem obsega in kakovosti infrastrukture ter javnimi investicijami je razmeroma šibka (glej Sliko 2.1), kar nakazuje pomembno vlogo neučinkovitosti javnih investicij. IMF je za namen izboljšanja učinkovitosti javnih investicij razvil celovit okvir za ocenjevanje upravljanja javnih

Slika 2.1: Povezava med kakovostjo infrastrukture in obsegom investicij sektorja država



Vir: Eurostat, WEF.

Slika 2.2: PIMA okvir

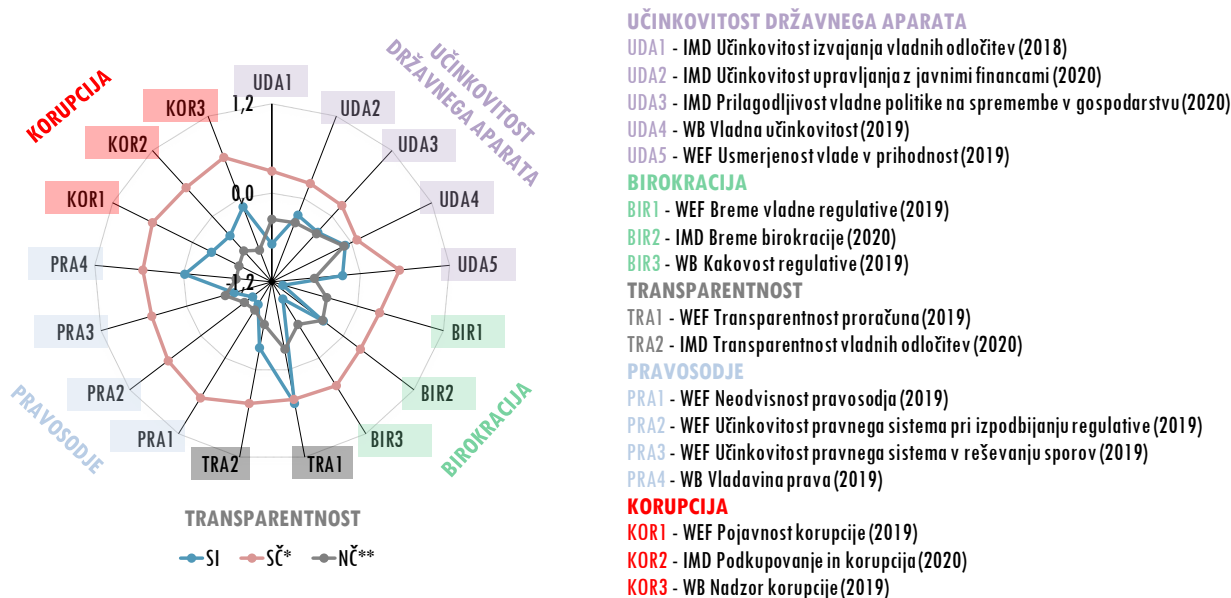


Vir: IMF.

investicij (PIMA – Public Investment Management Assessment),¹⁴ ki oceni petnajst ključnih institucij pri načrtovanju, alokaciji sredstev in izvedbi javnih investicij (glej Slika 2.2). Do konca leta 2019 so bile v širši regiji pripravljene ocene za Estonijo, Kosovo, Slovaško in Ukrajino, izvedene in še ne objavljene pa ocene za Albanijo, Bosno in Hercegovino, Bolgarijo, Moldavijo in Srbijo. V izdelanih ocenah sta ključni predvsem dve ugotovitvi: precejšnje razlike med formalnimi značilnostmi PIMA institucij in njihovo dejansko učinkovitostjo ter občutno zaostajanje v učinkovitosti za najbolj razvitimi državami na vseh petnajstih področjih.¹⁵ Tudi za Slovenijo so pomembne ugotovitve PIMA, izvedene tako v razvitih državah kot v državah v širši regiji, na podlagi katerih bi bilo potrebno za izboljšanje učinkovitosti javnih investicij okrepiti srednjeročni javnofinančni okvir, kar bi prispevalo k izboljšanju načrtovanja investicij, izboljšati usklajenost načrtovanja med različnimi ravni države ter bolje uskladiti nacionalne in sektorске razvojne strategije in jih bolj celovito vključiti v proces proračunskega načrtovanja (IMF, 2015). Ocena PIMA za Slovenijo žal ni razpoložljiva, čeprav naj bi bila v pripravi.¹⁶ Izvedba tovrstne ocene in predvsem implementacija njenih ugotovitev bi lahko pomembno prispevala k izboljšanju institucionalnega okvira za načrtovanje in izvajanje javnih investicij ter s tem k večji učinkovitosti in večjim multiplikativnim učinkom načrtovane pospešene investicijske dejavnosti v naslednjih letih. Priporočljivo bi bilo tudi sistematično načrtovanje investicij v dobrih časih na zalogo in njihovo pospešeno izvajanje v slabih časih.

Pregled razpoložljivih kazalnikov kakovosti institucionalnega okvira pokaže precejšnje zaostajanje Slovenije za povprečjem starih držav članic EU na vseh področjih, ki lahko vplivajo tudi na učinkovitost javnih investicij. Ob nerazpoložljivosti PIMA ocene za Slovenijo smo za oceno učinkovitosti institucionalnega okvira uporabili zadnje razpoložljive kazalnike WEF, IMD in WB. Ti kazalniki sicer zajemajo širši institucionalni okvir in ne le institucij, ki vplivajo na učinkovitost javnih investicij, ena od njihovih slabosti pa je subjektivna narava odgovorov, saj gre večinoma za ankete.¹⁷ Kljub temu ocenjujemo, da tudi tovrstni pregled ponazarja določene značilnosti institucionalnega okvira, ki vplivajo tudi na učinkovitost javnih investicij. Razpoložljive kazalnike smo razdelili na pet področij, in sicer

Slika 2.3: Kakovost institucionalnega okvira***



Vir: WB, WEF, IMD, preračuni FS. Opombe: *stare članice EU, **nove članice EU, brez SI, MT, CY, ***standardizirane vrednosti kazalnikov, EU-27=0.

¹⁴ Več na: <https://infrastructuregovern.imf.org/content/PIMA/Home/PimaTool/What-is-PIMA.html>.

¹⁴⁵ https://infrastructuregovern.imf.org/content/PIMA/Home/Region-and-Country-Information/Regions/Europe.html#tab_2.

¹⁶ <https://infrastructuregovern.imf.org/content/PIMA/Home/Region-and-Country-Information/Countries/Slovenia.html>.

¹⁷ Tudi PIMA sicer v veliki meri temelji na kvalitativnih kazalnikih. Npr. vsak kazalnik lahko dobi eno od treh ocen: ni skladen, deloma skladen, popolnoma skladen.

učinkovitost državnega aparata, birokracija, transparentnost, pravosodje in korupcija. Ključna ugotovitev je, da Slovenija na praktično vseh področjih zaostaja za povprečjem starih držav članic EU. Po večini kazalnikov se uvršča okoli povprečja novih držav članic EU, izjema je le področje korupcije, ki v Sloveniji ni zaznana kot tako velika težava kot v povprečju novih držav članic. Po nekaterih kazalnikih s področij pravosodja, birokracije in učinkovitosti državnega aparata pa za novimi državami članicami tudi zaostajamo.

Kakovost institucionalnega okvira je povezana z učinkom javnih investicij in po slednjem se Slovenija uvršča okoli povprečja držav članic EU. Učinek javnih investicij je mogoče meriti neposredno preko vpliva kakovosti institucij, zajetih v PIMA okvir, na kakovost infrastrukture, ali posredno preko kazalnikov učinkovitosti v vsaki izmed vmesnih faz investicijskega procesa (IMF, 2015). Pri tem smo na osnovi študije IMF (IMF, 2015) upoštevali šest posrednih kazalnikov, od katerih se po dva nanašata na fazo načrtovanja, alokacije sredstev in izvedbo. Na fazo načrtovanja se nanašata kazalnik ravni investicij sektorja država, merjen kot njihov delež v skupnih izdatkih sektorja država ter kazalnik nihanja, merjen kot standardni odklon rasti investicij sektorja država. Na fazo alokacije sredstev se nanašata kazalnik stabilnosti sektorske alokacije investicijskih sredstev sektorja država, merjen kot povprečna absolutna medletna sprememba v distribuciji investicijskih sredstev med devetimi namenski področji po COFOG klasifikaciji (brez področja obrambe) in kazalnik usmerjenosti investicijskih sredstev v rast, merjen kot delež investicijskih sredstev za namen ekonomske dejavnosti po COFOG klasifikaciji v skupnih investicijskih sredstvih sektorja država. Na fazo izvedbe pa se nanašata kazalnik verodostojnosti izvedbe investicijskih načrtov, merjen kot razmerje med načrtovanimi in dejansko izvedenimi investicijskimi sredstvi, ter kazalnik integritete procesa javnih investicij, merjen z indeksom zaznavanja korupcije. Slovenijo smo uvrstili med države članice EU po vrednosti vsakega izmed šestih kazalnikov, in sicer v povprečju desetletja pred globalno finančno krizo in v povprečju desetih let do trenutne epidemiološke krize. Ključna ugotovitev je, da se po vseh šestih kazalnikih Slovenija uvršča okoli sredine držav članic brez vidnejših premikov med prejšnjim in zadnjim desetletjem. Poleg same ocene učinka javnih investicij v posameznih državah je mogoče zaznati tudi določeno povezavo med kakovostjo institucionalnega okvira in tem učinkom. Ker PIMA ocene niso razpoložljive za vse države članice, smo uporabili IMD kazalnik kakovosti institucionalnega okvira.¹⁸ V fazi načrtovanja je v državah z boljše ocenjeno kakovostjo institucionalnega okvira nihanje investicij sektorja država praviloma manjše. Manjši pa je tudi delež izdatkov za investicije, kar lahko nakazuje manjšo potrebo po investicijskih sredstvih ob večji kakovosti institucij oziroma je ta potreba manjša zaradi višje stopnje razvitosti. V državah z višjo kakovostjo institucij je v fazi alokacije sredstev mogoče opaziti večjo stabilnost alokacije investicijskih sredstev, v fazi izvedbe pa sta manjša odstopanje dejanskih investicij od načrtovanih in zaznavanje korupcije.

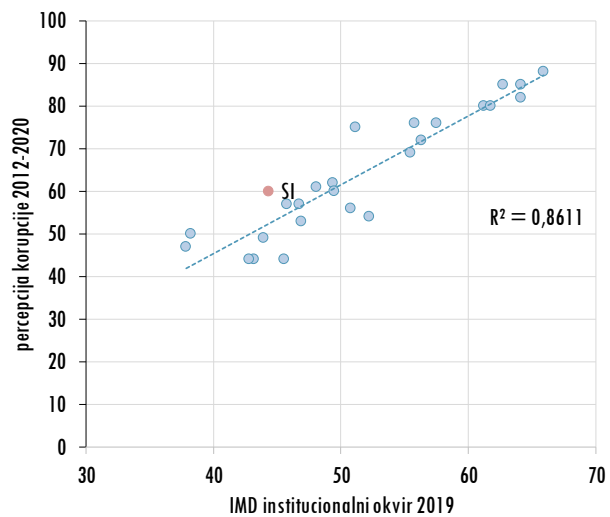
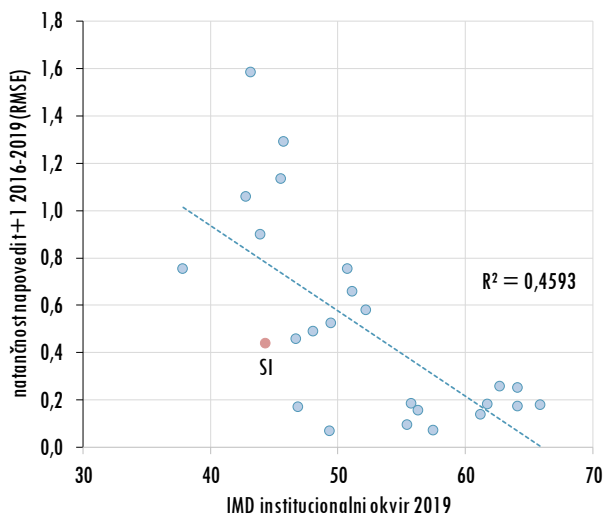
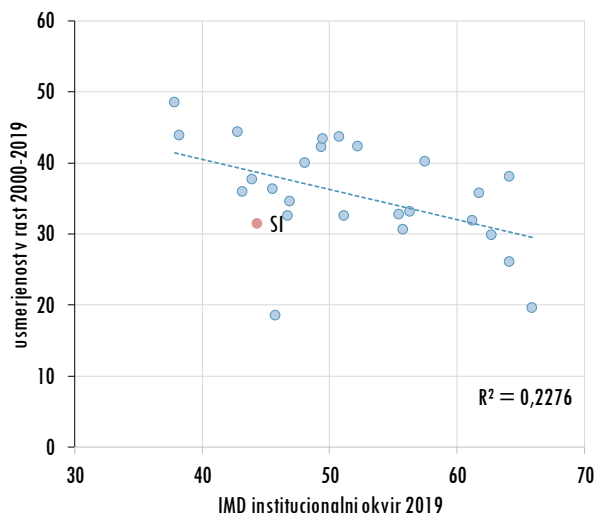
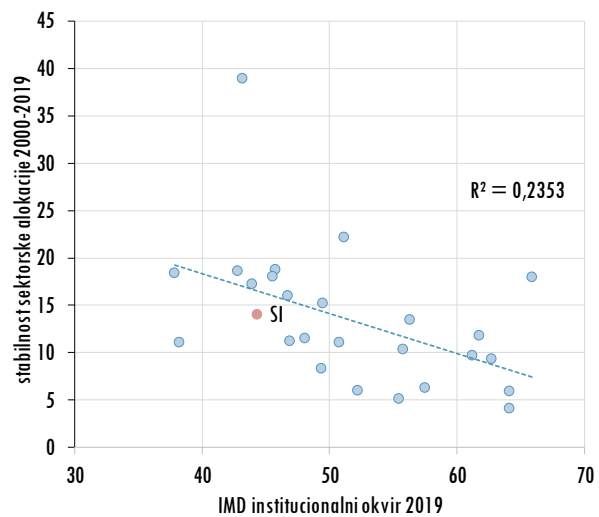
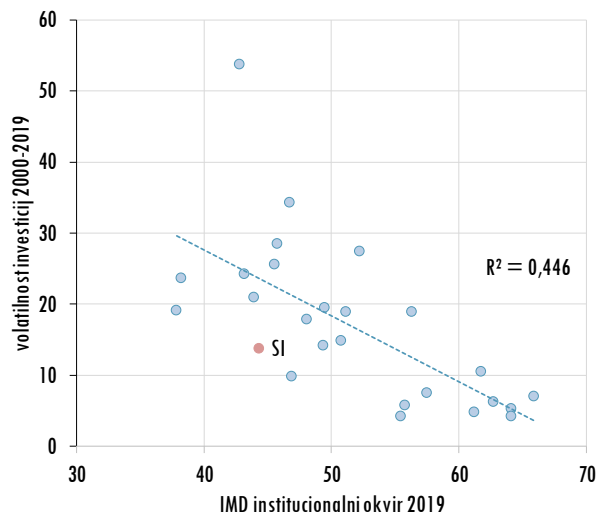
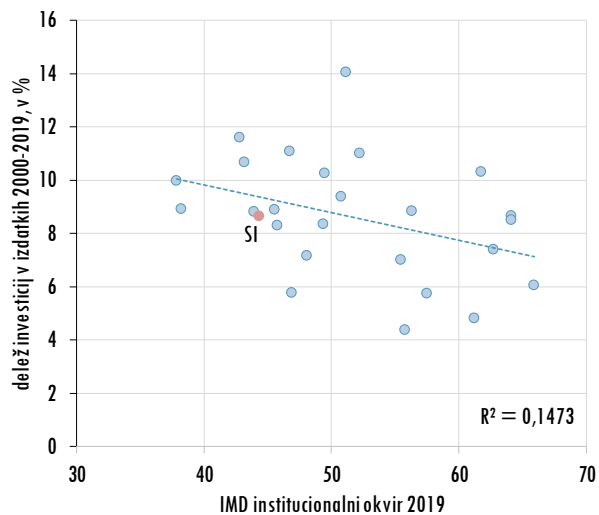
Tabela 2.2: Kazalniki učinka javnih investicij

		2000-2009 rang SI v EU27	2010-2019 rang SI v EU27
načrtovanje	Delež v izdatkih sektorja država	15	12
	Volatilnost	9	14
alokacija	Stabilnost sektorske alokacije	13	20
	Usmerjenost v rast	23	14
implementacija	Verodostojnost načrtovanja ¹	n.p.	13
	Integriteta investicijskega procesa ²	n.p.	15

Vir: Eurostat, EK, Transparency International, preračuni FS. Opomba: ¹obdobje 2016-2019. ²obdobje 2012-2020.

¹⁸ Vrednost R² je pri večini kazalnikov sicer razmeroma nizka in praviloma nižja kot pri primerjavi z oceno kakovosti institucionalnega okvira po PIMA.

Slika 2.4: Učinek javnih investicij in kakovost institucionalnega okvira



Vir: EK, Eurostat, IMD, Transparency International, preračuni FS.

Literatura

- Abiad, Furceri, and Topalova (2016). The macroeconomic effects of public investment: Evidence from advanced economies. *Journal of Macroeconomics*, Volume 50, Issue C.
- Baum, Mogues, and Verdier (2020). Getting the Most from Public Investment. September. International Monetary Fund. Washington, DC
- Chodorow-Reich (2019). Geographic Cross-Sectional Fiscal Spending Multipliers: What Have We Learned? *Maj. American Economic Journal: Economic Policy*, Volume 11, No. 2.
- Darvas, Martin, Ragot (2018) European fiscal rules require a major overhaul. Oktober. Policy Contribution, Issue No. 18. Dosegljivo na https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/2018/10/PC-18_2018.pdf.
- ECB (2016). Public Investment in Europe. *Monthly Bulletin*, Issue 2/2016. European Central Bank. Frankfurt.
- EFB (2019). EFB Annual report 2019. October. European Fiscal Board. Brussels.
- Ilzetzi, Mendoza, and Végh (2013). How big (small?) are fiscal multipliers? *Marec. Journal of Monetary Economics*, Volume 60, Issue 2.
- IMD World Competitiveness <https://worldcompetitiveness.imd.org/>
- Fiskalni svet (2020a). Analiza odstopanj napovedi makroekonomskih in javnofinančnih agregatov v obdobju 2016-2019. Avgust.
- Fiskalni svet (2020b). Ocena proračunskih dokumentov za leti 2021 in 2022. Oktober.
- IMF (2015). Making Public Investment More Efficient. Junij. International Monetary Fund. Washington D.C.
- IMF (2019a). Investment and Capital Stock Dataset 1960–2017. Avgust. International Monetary Fund. Washington D.C.
- IMF (2019b). Manual Estimating Public, Private, and PPP Capital Stocks. Avgust. Dosegljivo na <https://www.imf.org/external/np/fad/publicinvestment/data/info122216.pdf>.
- IMF (2020a). IMF World Economic Outlook. April. International Monetary Fund. Washington D.C.
- IMF (2020b). Infrastructure in Central, Eastern, and Southeastern Europe: Benchmarking, Macroeconomic Impact, and Policy Issues. September. International Monetary Fund. Washington D.C.
- IMF (2020c). IMF Fiscal Monitor. Oktober. International Monetary Fund. Washington D.C.
- Isham and Kaufmann (1999). The Forgotten Rationale for Policy Reform: The Productivity of Investment Projects. Februar. *The Quarterly Journal of Economics*, Volume 114, Issue 1.
- Osnutki proračunskih načrtov 2021 držav članic evrskega območja, dosegljivi na: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/annual-draft-budgetary-plans-dbps-euro-area-countries/draft-budgetary-plans-2021_en
- Presbitero (2016). Too much and too fast? Public investment scaling-up and absorptive capacity. *Maj. Journal of Development Economics*, Volume 120.

Programi stabilnosti in Konvergenčni programi posameznih držav članic, dosegljivi na:

https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/stability-and-convergence-programmes_en

Schwartz, Fouad, Hansen and Verdier (2020). Well Spent: How Strong Infrastructure Governance Can End Waste in Public Investment. September. International Monetary Fund. Washington D.C.

Transparency International Corruption Perceptions Index <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/nzl>

WEF Global Competitiveness Reports <https://www.weforum.org/reports/>

World bank Worldwide Governance Indicators <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>