

Dilema med »maslom in topovi« v Sloveniji in Evropski uniji: politično-ekonomska dinamika javnih izdatkov v obdobju 1995–2023

Erik Kopač

201

Uvod

V ekonomskem diskurzu dilema med »maslom in topovi« ponazarja temeljni problem izbire pri razporejanju omejenih virov države. Že klasična ekonomska teorija opozarja, da so odločitve o javnih izdatkih odraz tekmovanja med družbenimi cilji, kot so razvoj, učinkovitost, pravičnost in varnost. Država mora v okviru svojih izdatkov potrebe prebivalstva po blaginji uravnotežiti z zahtevami po zagotavljanju nacionalne varnosti. Čeprav je ta dilema v preteklosti pogosto veljala za razmerje menjave dobrin – več topov pomeni manj masla – sodobne empirične raziskave kažejo, da je povezava med obrambno in socialno porabo precej bolj kompleksna, saj ju vse pogostejše povezujejo skupni dejavniki, kot so gospodarske krize, demografski pritiski in varnostne grožnje.

V zadnjem desetletju je vloga države v gospodarstvu ponovno v ospredju. Globalne krize, kot so finančni zlom leta 2008, migracijski val leta 2015, pandemija covid-19 in vojna v Ukrajini, so sprožile obsežne spremembe v strukturi javnih izdatkov. Evropske države so se ob teh dogodkih pogosto znašle pred dilemo, ali povečati sredstva za varnost ali ohraniti socialno kohezijo. V tem kontekstu postane analiza dolgoročnih trendov javne porabe pomembno orodje za razumevanje politično-ekonomskih strategij držav.

Zato je cilj raziskave preučiti, ali v primeru Slovenije kot tudi celotne Evropske unije (v obdobju med letoma 1995 in 2023) obstajajo dokazi o »trgovini« med agregiranimi socialnimi (maslo) in obrambnimi (topovi) izdatki, oziroma ali se obrambni izdatki povečujejo na račun socialne politike ali pa se razvijajo komplementarno. Namen raziskave je tako prispevati k razumevanju, kako se države

s fiskalno politiko odzivajo na krizne dogodke in spremembe varnostnega okolja, in k razumevanju tega, ali je mogoče v teh spremembah prepoznati prehode med različnimi fazami javnofinančnega razvoja.

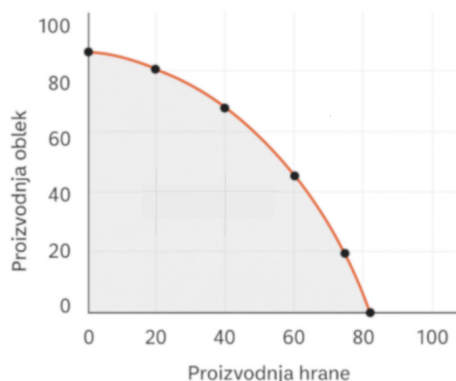
Osrednje raziskovalno vprašanje analize je, ali se v obdobju 1995–2023 v Sloveniji in Evropski uniji (EU) med obrambnimi in agregiranimi socialnimi izdatki kaže razmerje zamenjave ali pa komplementarnosti in kako se te spremembe časovno ujemajo z obdobji (faznimi prelomi), ki označujejo strukturne spremembe v fiskalni politiki.

Analizo začnemo s teoretično predstavitevjo problema izbire nasploh in posebej v javnem sektorju, v katerem hitro pridemo tudi do dileme med »maslom in topovi«. Sledi empirična analiza javnih izdatkov Slovenije in EU po funkcionalnih klasifikacijah (COFOG), ki z uporabo metod, ki omogočajo analizo trendov (strukturnih prelomov) in povezanosti (moči, smeri in oblik povezave) med spremenljivkami, razkriva politično-ekonomsko dinamiko med blaginjo in varnostjo v sodobnih državah.

Problem izbire v ekonomski teoriji

Problem izbire, ki je v svojem bistvu temeljna dilema ekonomske teorije, lahko strnemo v vprašanje: *kako razporediti omejene vire za zadovoljevanje (skoraj) neomejenih potreb?* Izhaja iz koncepta redkosti, kar pomeni, da dobrin in storitev za zadovoljevanje vseh potreb ni dovolj. To posledično vodi k potrebi po racionalnem odločanju, kar je srž ekonomske analize (Samuelson in Nordhaus, 2010). Vsaka izbira pa pomeni tudi odpoved drugi najboljši alternativni oz. nastanku oportunitetnih stroškov. Razumevanje slednjih je tako nujno potrebno za sprejemanje racionalnih odločitev (Frank, 2021; Lipsey in Chrystal, 2015). Dinamiko izbire alternativnih možnosti ilustrira model mejnih možnosti produkcije, ki prikazuje različne kombinacije proizvodnje dveh dobrin v okoliščinah omejenih virov, pri čemer izbira ene dobrine pomeni manj druge. Izbira tako predstavlja optimizacijo znotraj omejenih virov (Samuelson in Nordhaus, 2010).

Slika 1: Krivulja proizvodnih možnosti



Problem izbire se pojavlja na vseh ravneh, tj. pri mikro- in makro-gospodarskih aktivnostih – od posameznika prek podjetij do države (Blanchard in Johnson, 2013). (1) Na mikro- ravni posameznika tako teorija potrošnikov pojasnjuje, kako posamezniki svoj proračun razporejajo med različne dobrine glede na ceno, uporabnost in preferenčne funkcije (Samuelson & Nordhaus, 2010). Podjetja pa se glede investicij, proizvodnje in zaposlovanja odločajo na podlagi tehnologije, pričakovanega dobička in tržnih pogojev (Aghion in Howitt, 2009). Mikroekonomski principi predstavljajo temelj tudi za makroekonomske odločitve. Tako omejitve proračuna posameznikov vplivajo na njihove odločitve glede porabe in varčevanja, kar se na makroravni odraža v agregatni potrošnji in varčevalnih trendih (Krugman in Wells, 2018). Podobno morajo podjetja, ki delujejo v okoljih z omejenim dostopom do kapitala ali trga dela, sprejemati odločitve, ki maksimizirajo njihovo učinkovitost ob omejenih virih. Te omejitve prispevajo h kompleksnosti makroekonomskih odločitev in povečujejo tveganje napačnih politik (Barro, 1997).

(2) Na (makro-)ravni države se problem izbire pojavlja pri oblikovanju politik, ki vplivajo na agregatno povpraševanje in agregatno ponudbo. Model IS-LM prikazuje, kako se ob odločitvah glede obrestnih mer in državnih izdatkov spreminja ravnotežje v gospodarstvu, pri čemer se mora oblikovalec politike odločati med kratkoročnimi stimulativnimi ukrepi in dolgoročnimi cilji stabilnosti (Mankiw, 2020). Omejeni viri in preferenčne strukture določajo optimalne kombinacije potrošnje, varčevanja in investicij, kar vodi do konfliktov med različnimi gospodarskimi cilji (Romer, 2019). Makroekonomske politike, kot sta fiskalna in monetarna politika, vključujejo dilemo izbire med stimuliranjem rasti in ohranjanjem nizke inflacije. V teoriji razmerij med državnim proračunom, obrestnimi

merami in investicijami pa se pojavlja problem alokacije virov, pri čemer je treba upoštevati interakcije med različnimi sektorji gospodarstva (Krugman in Wells, 2018). Hkrati pa ne smemo pozabiti, da se na makro ravni, kjer se družba kot celota odloča, kaj, koliko in kako proizvajati ter za koga, pojavljajo tudi vprašanja pravičnosti in institucionalne razporeditve virov. V tem kontekstu izbira ni le tehnični akt, temveč vključuje politične in vrednostne komponente, kot so na primer ali bo država vložila v javne dobrine, ali bo podprla določene industrije, oz. kako bo razporedila omejene proračunske vire (Schneider, 2018).

Javna poraba in problem izbire

Javna poraba je eden ključnih instrumentov države pri zagotavljanju družbenih storitev, stabilizaciji gospodarstva in oblikovanju razvojnih usmeritev. Države tako omejene proračunske vire razporejajo med različne javne dobrine in storitve, kot so izobraževanje, zdravstvo, infrastruktura, sociala in varnost (Blanchard & Johnson, 2013). Kot vsaka gospodarska aktivnost se tudi poraba države sooča z omejenimi viri in neomejenimi potrebami, kar ustvarja klasičen problem izbire. Po mnenju Musgrava (1959) problem izbire pri javni porabi temelji na treh vprašanjih: (1) katere javne dobrine in storitve zagotoviti; (2) kako financirati javno porabo; in (3) kako zagotoviti učinkovitost in pravičnost javne porabe?

Teorija javnih dobrin pojasnjuje, da so nekatere dobrine nedeljive in dostopne vsem, kar pomeni, da tržni mehanizmi pogosto ne zagotavljajo optimalne alokacije (Tiebout, 1956). Zato mora država sprejemati odločitve o javni porabi na osnovi prioritet (Mankiw, 2020). Problem izbire se tako kaže v tehtanju med različnimi cilji, kot so gospodarska rast, zmanjševanje neenakosti in zagotavljanje kakovostnih javnih storitev (Romer, 2019). Odločitve o javni porabi so pogosto odvisne od preferenc državljanov, političnih institucij in učinkovitosti izvajalcev storitev (Samuelson in Nordhaus, 2010). Poleg tega pa problem izbire vključuje tudi tehtanje med kratkoročnimi in dolgoročnimi učinki javne porabe. Povečanje izdatkov za izobraževanje tako lahko dolgoročno izboljša produktivnost, a kratkoročno zahteva omejitev sredstev v drugih sektorjih, kot sta infrastruktura ali zdravstvo (Aghion in Howitt, 2009).

Odločitve o javni porabi pogosto vodijo do konfliktov med različnimi družbenimi skupinami in cilji. Redistribucijski ukrepi, kot so socialni transferji, lahko zmanjšajo neenakosti, vendar hkrati zmanjšujejo fiskalno vzdržnost (Stiglitz, 2015). Države se morajo odločati tudi med investicijami v razvojne in infrastrukturne projekte, ki spodbujajo gospodarsko rast, ter tekočimi izdatki za socialno varnost in javne storitve (Barro, 1997). Optimalna odločitev zahteva uravnoteženje socialne

pravičnosti, gospodarske učinkovitosti, varnosti in politične izvedljivosti (Diamond in Mirrlees, 1971). Empirične študije kažejo, da napačna alokacija javnih sredstev lahko vodi do zmanjšane produktivnosti, neenakosti in nezadovoljstva prebivalcev (Sen, 1999).

V literaturi se pojavljajo različni pristopi k problemu izbire v zvezi z javno porabo. Musgrave (1959) je predstavil klasični model, ki uravnotežuje učinkovitost, enakost in stabilnost. Tobin (1969) je poudaril vlogo monetarne in fiskalne politike pri uravnoteženju javnih izdatkov in makroekonomske stabilnosti. Poleg tega raziskave Aghiona in Howitta (2009) ter Blinderja (2013) izpostavljajo vpliv inovacij in kriz na odločitve o javni porabi. Razumevanje teh vplivov je ključno za oblikovanje trajnostnih politik, ki združujejo ekonomsko učinkovitost, socialno pravičnost in varnost.

Dilema med »maslom in topovi«

Koncept dileme med »maslom in topovi« v ekonomski teoriji ponazarja temeljni problem izbire. Z naslavljanjem dileme med potrošnjo dobrin za civilno uporabo in vojaško porabo prikazuje tekmovanje med socialnimi in ekonomskimi cilji na eni ter varnostnimi potrebami države na drugi strani (Samuelson in Nordhaus, 2010). Povečanje vojaških izdatkov lahko zmanjša razpoložljivost sredstev za civilne potrebe, kar vpliva na življenjski standard prebivalstva (Stiglitz, 2015). Nasprotno pa lahko premočna osredotočenost na civilno proizvodnjo ogrozi nacionalno varnost in stabilnost (Barro, 1997). Optimalna politika zahteva uravnoteženje med gospodarsko učinkovitostjo, socialno pravičnostjo in varnostnimi prioritetami. Diamond in Mirrlees (1971) opozarjata na kompleksnost odločanja glede javne porabe in optimalnega obdavčevanja, kar je pomembno pri financiranju masla in topov.

Problem izbire med »maslom in topovi« izhaja iz omejenih virov, kot so kapital, delo in naravne surovine (Blanchard in Johnson, 2013). Model »maslo proti topovom« kot primer problema izbire posledično temelji na krivulji proizvodnih možnosti, ki ponazarja omejitve v proizvodnji in kompromis med dvema konkurenčnima ciljema (Romer, 2019). Če država poveča proizvodnjo topov, se mora deloma odpovedati proizvodnji masla, kar pomeni zmanjšanje porabe civilnih dobrin, in obratno, povečanje proizvodnje masla zmanjšuje vire za vojaške nameene. Države morajo tako sprejemati odločitve o tem, koliko virov nameniti za proizvodnjo civilnih dobrin, kot so prehrana, zdravstvene storitve in infrastruktura, ter koliko za vojaške izdatke in obrambo (Mankiw, 2020).

Empirične študije so pokazale, da države z višjo porabo za vojaške namene pogosto trpijo zaradi zmanjšane investicijske učinkovitosti in nižjega življenjskega standarda (Blinder, 2013). Po drugi strani pa je povečana vojaška poraba včasih nujna za ohranjanje stabilnosti in za zaščito gospodarskih interesov (Lucas, 1980). Model rasti Solowjeva (1956) poudarja, da dolgotrajna gospodarska rast zahteva uravnoteženost med investicijami v civilne dobrine in za varnostne potrebe. Tobinov model (1969) pa opisuje vpliv monetarne in fiskalne politike na proizvodnjo in alokacijo virov, kar je ključno za analizo učinkov odločitve med »maslom in topovi«. Sen (1999) in Stiglitz (2015) dodajata socialno dimenzijo, saj izpostavljata vpliv teh odločitev na neenakost, socialne pravice in razvoj posameznikov. Mintz (1991) je s svojo študijo pokazal, da višji vojaški izdatki v obdobjih hladne vojne niso nujno zmanjšali gospodarske rasti, so pa spremenili strukturo potrošnje. Skaperdas in Syropoulos (2001) pa opozarjata, da je ekstremen izbor, ali »maslo ali topovi«, manj verjeten v državah z odprto ekonomijo, saj jim trgovina omogoča nadomestitev pomanjkanja civilnih dobrin.

Ekonomska teorija izbire nam torej pomaga razumeti, kako odločevalci tehtajo koristi in stroške alternativnih možnosti, vendar pa se moramo zavedati, da je v realnem svetu odločitev med »maslom in topovi« v veliki meri politična, zato so mejne možnosti produkcije masla in topov odvisne predvsem od varnostnega okolja in notranjih političnih preferenc. Ob prisotnosti vojaških groženj in zahtev zavezništva tako države povečujejo porabo za topove, kar zmanjšuje razpoložljiva sredstva za civilne dobrine (Carter, Ondercin in Palmer, 2021). V demokracijah pa je pogostokrat večji pritisk volivcev, naj se ohrani poraba za socialne politike, kar omejuje proračunski kompromis v korist vojaških izdatkov (Bove, 2017).

Dinamika izdatkov za maslo in topove med letoma 1995 in 2023

V naši analizi bomo trgovino med maslom in topovi analizirali na primerih Slovenije in EU. V ta namen bomo uporabili podatke o izdatkih sektorja države med letoma 1995 in 2023, ki jih je po klasifikacijah funkcij države (Classification of the Functions of Government – COFOG¹) zbral EUROSTAT. V analizi bodo

1 COFOG je mednarodna klasifikacija, ki jo je razvila Organizacija združenih narodov (OZN), uporabljajo pa jo Eurostat, OECD in nacionalni statistični uradi. Namenjena je razvrščanju

uporabljene letne rasti (v obdobju 1996–2023) in deleži izbranih izdatkov znotraj izdatkov celotnega sektorja države (v obdobju 1995–2023) za naslednje kategorije: *obramba, socialna varnost, zdravje, izobraževanje in stanovanjska politika*. Medtem ko bodo »topove« v analizi predstavljali podatki o obrambnih izdatkih, bodo »maslo« predstavljala aritmetična povprečja podatkov o socialni varnosti, zdravju, izobraževanju in stanovanjski politiki.

Podatke bomo obdelali z metodo normalizacije (1996 = 100) in izračunom povprečnih letnih stopenj rasti (Compound Annual Growth Rate – CAGR), ki prikazuje, kakšna bi bila letna stopnja rasti, če bi se neka vrednost (npr. BDP, javni izdatki) v določenem obdobju povečevala enakomerno. Čeprav se v resnici rast med leti spreminja, CAGR izraža ekvivalentno povprečno letno rast, kjer je V_k končna vrednost, V_z začetna vrednost in n število let oz. obdobje (EUROSTAT, 2023):

$$CAGR = \left(\frac{V_k}{V_z} \right)^{\frac{1}{n}} - 1$$

Za preučevanje trgovine med maslom in topovi bomo najprej izračunali korelacije in enostavno linearno regresijo med spremembami v podatkih o obrambnih in agregiranih socialnih izdatkih, nato pa še faze preloma podatkov o obrambnih in agregiranih socialnih izdatkih, ki nam bodo omogočile še politično interpretacijo konkretne trgovine med maslom in topovi. Spremembe v različnih kategorijah javnih izdatkov namreč niso zgolj ekonomske, temveč so rezultat sprememb strategij oz. politik držav tako na področju sociale kot tudi varnosti.

Pri tem bomo za prepoznavo strukturnih prelomov v časovnih vrstah uporabili metodo kosovnonelinearne segmentacije (piecewise linear segmentation), ki na podlagi Bayesovega informacijskega kriterija (BIC) določi letnice, v katerih se bistveno spremeni trend javnih izdatkov. Ta pristop omogoča identifikacijo faznih prehodov med obdobji rasti, stagnacije ali upada in je posebej uporaben pri analizi dolgoročnih fiskalnih nizov (Gkioulekas in Papageorgiou, 2019).

Metoda kosovnonelinearne segmentacije išče optimalno particijo niza na K segmentov, tako da v vsakem segmentu k velja linearni model:

$$y_t = \beta_{0k} + \beta_{1k}x_t + \varepsilon_t, t \in [\tau_{k-1} + 1, \tau_k]$$

javnih izdatkov po desetih namenih oziroma funkcijah: obramba, zdravstvo, izobraževanje, socialna varnost, stanovanjska politika, javni red in varnost, splošne javne storitve, gospodarske zadeve, varstvo okolja ter rekreacija, kultura in vera (Eurostat, 2023).

kjer so:

- $\tau_0 = 0$; $\tau_1 = 1$ meje segmentov,
- β_{0k} ; β_{1k} parametra regresije v segmentu k ,
- $\varepsilon_t \sim N(0, \sigma_k^2)$ napaka v segmentu k .

Cilj metode je minimizirati funkcijo napake (SSE) ob hkratnem izbiranju optimalnega števila segmentov K , pogosto z uporabo Bayesovega informacijskega kriterija (BIC):

$$\text{BIC}(K) = \eta \ln(\text{SSE}_{K/\eta}) + p_K \ln(\eta)$$

kjer je:

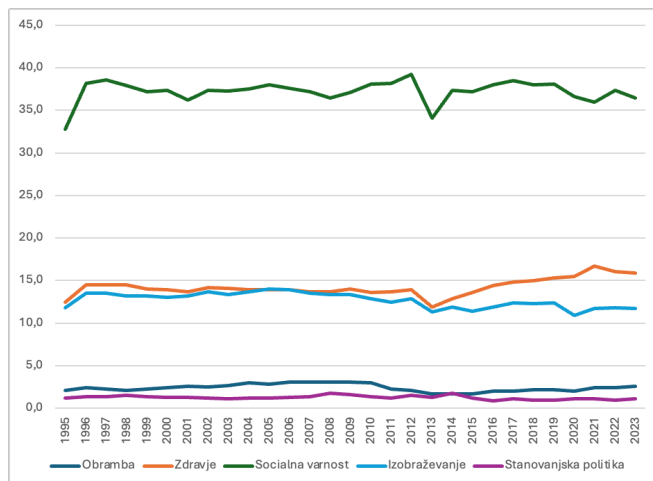
- $\text{SSE}_K = \sum_k = 1^K \sum_{t_{k-1}}^{\tau_k} (y_t - \hat{y}_{t,k})^2$ skupna vsota kvadratov napak,
- p_K število parametrov v modelu (odvisno od števila segmentov).

2.1 Študija primera Slovenije

V Sloveniji je delež obrambe v celotnih izdatkih sektorja države padel z 2,1 % (1995) na 1,7 % (2015), nato pa ponovno narasel na 2,6 % (2023). Povprečni delež agregiranih socialnih izdatkov se je v istem obdobju povečal s 14,6 % na 16,3 % (Graf 1). Korelacija med spremembami deležev obeh kategorij znaša $r = 0,35$, kar ponovno potrjuje pozitivno soodvisnost. Posledično rast deleža obrambnih izdatkov spremlja rast deleža socialnih izdatkov v celotnih izdatkih sektorja države.

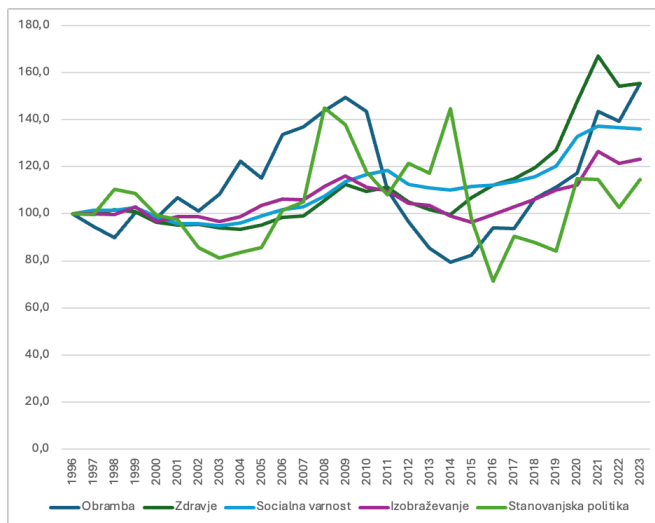
Med letoma 1996 in 2023 se je v Sloveniji indeks rasti obrambnih izdatkov povečal s 100 na 155, kar pomeni povprečno letno rast okoli 1,6 %. Indeks rasti agregiranih socialnih izdatkov pa se je v istem obdobju povečal s 100 na 132 oziroma za približno 1,0 % letno (Graf 2). Korelacija med letnimi spremembami obeh vrst izdatkov znaša $r = 0,28$, kar kaže na zmerno pozitivno povezavo. Regresijski model potrjuje, da spremembe v obrambnih izdatkih statistično ne pojasnjujejo gibanja agregiranih socialnih izdatkov ($\beta = 0,15$; $p = 0,16$; $R^2 = 0,08$). To pomeni, da povečanje obrambne porabe v povprečju ni povzročalo zniževanja socialnih izdatkov, ampak sta se obe kategoriji gibali relativno neodvisno.

Graf 1: Delež izdatkov za obrambo, socialo, zdravstvo, izobraževanje in stanovanjsko politiko v celotnih izdatkih sektorja države v Sloveniji



Vir: EUROSTAT, 2025a.

Graf 2: Indeks rasti izdatkov za obrambo, socialo, zdravstvo, izobraževanje in stanovanjsko politiko v Sloveniji



Vir: EUROSTAT, 2025b.

Analiza faz prelomov za Slovenijo je pokazala, da so najpomembnejši fazni prelomi zaznani v: (1) obdobju globalne finančne krize (2008–2009), ko so socialni izdatki izrazito narasli, zlasti zaradi povečanih transferjev in politike socialne stabilnosti, obrambni izdatki pa niso narasli in so nato začeli upadati, kar odraža usmerjenost politike v notranjo fiskalno konsolidacijo; (2) obdobju notranje fiskalne krize in varčevanja (2012–2015), ki sovpada z implementacijo varčevalnih ukrepov, omejitvijo javne porabe in zmanjšanjem investicij v obrambno infrastrukturo (ta prelom je označen z najnižjim deležem obrambnih izdatkov ($-1,7\%$)), socialni izdatki pa so v istem času ohranili relativno stabilen delež, kar kaže na prioritarno zaščito socialne države tudi v času omejenih sredstev; (3) fazi ponovne rasti in ekspanzije (2015–2020), ko obrambni izdatki ponovno začnejo naraščati, skladno z zavezami do Nata in odzivom na povečane varnostne grožnje v Evropi, socialni izdatki pa se prav tako povečajo, zlasti zaradi rasti zdravstvene porabe in demografskih pritiskov, pri čemer pandemija covid-19 leta 2020 povzroči dodaten sinhroniziran skok obeh kategorij izdatkov, kar pomeni začetek nove fiskalne faze ekspanzivne države (Tabela 1).

Tabela 1: Zaznani fazni prelomi v obrambnih izdatkih in agregiranih socialnih izdatkih za Slovenijo (1995–2023)

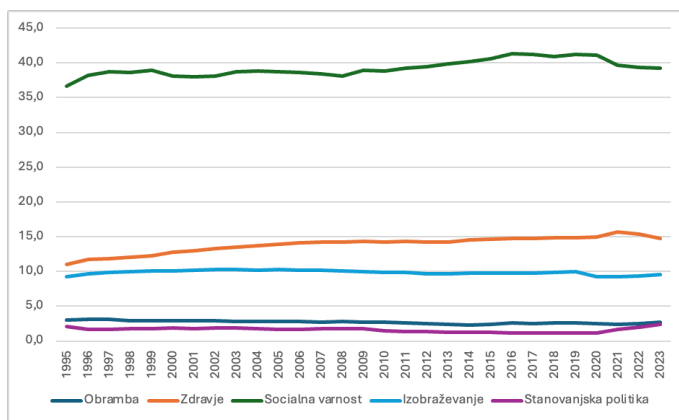
<i>Serijska</i>	<i>Prelomna leta</i>	<i>Interpretacija</i>
indeks rasti obr. izdatkov	2008, 2012–2015, 2016	Zlom po krizi in rast po letu 2016.
indeks rasti soc. izdatkov	2008, 2015–2016, 2020	Povečanje po krizi in pandemiji.
delež obr. izdatkov v celotnih izdatkih sektorja država	2004–2005, 2011, 2014	Znižanje po krizi in kasnejše okrevanje.
delež soc. izdatkov v celotnih izdatkih sektorja država	1999, 2013, 2017	Stabilnost in rast po letu 2015.

Slovenska fiskalna politika v zadnjih treh desetletjih tako kaže značilnosti komplementarnega modela javnih izdatkov. Namesto substitucijskega odnosa med obrambo in socialno se kaže sočasna rast obeh področij, zlasti po letu 2018. Povečanje obrambne porabe je bilo torej izvedeno v kontekstu splošne ekspanzije javnega sektorja, in ne na račun socialne države. Slovenija na ta način ohranja model, v katerem sta varnost in blaginja komplementarni javni dobrini. Hkrati se kaže visoka odpornost socialnih izdatkov, saj ti tudi v obdobjih fiskalne konsolidacije (2011–2014) niso bistveno upadli.

Študija primera EU

Delež obrambnih izdatkov v celotnih izdatkih sektorja države se je v EU znižal z okoli 3 % v letu 1995 na okoli 2,3 % v letu 2015, nato pa se po letu 2018 rahlo povečuje. Povprečni delež agregiranih socialnih izdatkov ostaja stabilen, okrog 18–19 % (Graf 3). Korelacija med spremembami deležev obrambnih izdatkov in agregiranih socialnih izdatkov znaša $r = 0,10$, kar kaže na odsotnost negativne povezave med njimi.

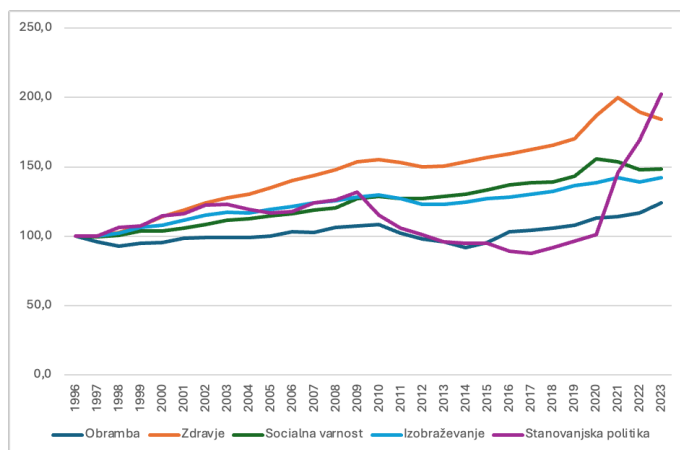
Graf 3: Delež izdatkov za obrambo, socialo, zdravstvo, izobraževanje in stanovanjsko politiko v celotnih izdatkih sektorja države v EU



Vir: EUROSTAT, 2025a.

V EU so celotni izdatki za obrambo v poznih devetdesetih letih prejšnjega stoletja upadali (indeks pod 100), nato pa po letu 2015 začeli ponovno rasti in po letu 2020 dosegli najvišjo raven po letu 1996. Hkrati pa so agregirani socialni izdatki rasli stabilno v celotnem obdobju, še zlasti izdatki za zdravje in socialno varnost (Graf 4). Korelacija med letnimi stopnjami rasti obeh skupin izdatkov znaša $r = 0,42$, kar kaže na zmerno pozitivno povezavo. Regresijski model potrjuje statistično značilen odnos med maslom in topovi ($p = 0,028$), saj povečanje obrambnih izdatkov za 1 % spremlja povprečno povečanje agregiranih socialnih izdatkov za približno 0,36 %.

Graf 4: Indeks rasti izdatkov za obrambo, socialo, zdravstvo, izobraževanje in stanovanjsko politiko v EU



Vir: EUROSTAT, 2025b.

Analiza faznih prelomov v javnih izdatkih držav članic EU razkriva, da so prelomi tesno povezani z makroekonomskimi in geopolitičnimi spremembami v evropskem prostoru. Tri glavna obdobja, v katerih se trendi obrambne in socialne porabe bistveno spremenijo, so tako naslednja: (1) faza integracijskega zagona in začetne stabilizacije (1999–2001), do katere pride po uvedbi evra in po institucionalnih reformah EU, ki oblikujejo razmeroma stabilen fiskalni okvir, v katerem obrambni izdatki stagnirajo, saj varnostne grožnje niso prednostna tema, socialni izdatki pa se rahlo povečujejo zaradi usklajevanja politik blaginje in kohezijskih mehanizmov; (2) faza finančne in fiskalne krize (2008–2014) zahteva fiskalno konsolidacijo in zmanjševanje nacionalnih proračunov, socialna funkcija države pa postane ključno stabilizacijsko orodje EU, kar posledično povzroči močno rast socialnih izdatkov (zlasti nadomestil za brezposelnost, transferjev in izdatkov za zdravje) in hkratno občutno padanje obrambnih izdatkov, tako da ti med letoma 2012 in 2014 dosežejo najnižjo točko; (3) faza varnostno-socialne ekspanzije (2015–2023), ko države članice po letu 2015 začnejo povečevati obrambne izdatke, kar je odziv na ukrajinsko krizo, migracijske pritiske in okrepitev evropske obrambne koordinacije, ki ji po letu 2020 sočasno sledi tudi rast socialne porabe, pogojene s pandemijo covid-19, zdravstvenimi reformami in energetska krizo (Tabela 2).

Tabela 2: Zaznani fazni prelomi v obrambnih izdatkih in agregiranih socialnih izdatkih za EU (1995–2023)

<i>Serija</i>	<i>Prelomna leta</i>	<i>Interpretacija</i>
indeks rasti obr. izdatkov	1999, 2012–2015, 2019–2020	Prehod v fazo rasti po varnostnih spremembah.
indeks rasti soc. izdatkov	2008–2009, 2019–2020	Krizni odziv in pandemična ekspanzija.
delež obr. izdatkov v celotnih izdatkih sektorja država	2012, 2016, 2020	Konec padanja, začetek rasti po 2015
delež soc. izdatkov v celotnih izdatkih sektorja država	1999, 2008–2009, 2016	Stabilizacija in rast po krizi.

Rezultati analize podatkov o obrambnih izdatkih in agregiranih socialnih izdatkih v okviru celotne EU ne potrjujejo klasične paradigme o zamenjavi med »maslom« in »topovi«. Evropske države so po letu 2010 namreč vstopile v fazo, v kateri rast obrambnih izdatkov ni nadomeščala, temveč dopolnjevala rast socialnih izdatkov. V političnem smislu to kaže na novo paradigmo evropskega keynesianizma, ki varnosti in blaginje ne razumeva kot alternativni, temveč kot komplementarni javni dobrini.

Zaključek

Analiza dileme med »maslom in topovi« v Sloveniji in Evropski uniji v obdobju 1995–2023 je pokazala, da klasična paradigma razmerja menjave med socialnimi in obrambnimi izdatki vedno ne drži. Analiza empiričnih podatkov o rasti in deležu izdatkov za obrambo, socialo, zdravje, izobraževanje in stanovanjsko politiko, dopolnjena z metodologijo faznih prelomov, razkriva, da se v obeh primerih obrambna in socialna poraba gibljeta komplementarno, in ne substitutivno. Rast obrambnih izdatkov se tako v povprečju ne dogaja na račun zmanjševanja socialnih politik, temveč spremlja obdobja splošne ekspanzije države, kar kaže na transformacijo vloge javnih financ evropskih družb v tem obdobju.

V Sloveniji rezultati potrjujejo visoko odpornost socialne države in hkrati postopno krepitev varnostne funkcije po letu 2015. Faze prelomov, zlasti v letih 2008–2009, 2012–2015 in 2020, sovpadajo z zunanjimi krizami, ki so oblikovale nacionalne fiskalne odzive. V obdobju finančne krize je prišlo do začasnega znižanja obrambnih izdatkov, vendar socialna poraba ni bistveno upadla, kar potrjuje prioriteto varovanje socialne kohezije. Po letu 2015 pa je Slovenija vstopila v novo

fazo fiskalne ekspanzije, v kateri so se povečali tako socialni kot tudi obrambni izdatki, pri čemer pandemija covid-19 predstavlja prelom v smeri trajnejše rasti obeh funkcij države. Slovenska fiskalna politika se tako v tem obdobju kaže kot model postopnega prehoda od reaktivnega k proaktivnemu uravnavanju socialno-varnostnega ravnovesja.

Tudi na ravni Evropske unije fazna analiza razkriva podobno strukturo treh obdobji: stabilizacijsko fazo (1996–2007), krizno fazo (2008–2014) in pokrizno fazo varnostno-socialne ekspanzije (2015–2023). Medtem ko so v času finančne krize države članice povečale socialne izdatke in zmanjšale obrambne, se po letu 2015 ti trendi spremenijo – obe kategoriji izdatkov rasteta hkrati. To potrjuje, da je EU prešla v novo fiskalno paradigmo, v kateri sta varnost in socialna politika razumljeni kot javni dobrini, ki se vzajemno krepita. Zlasti po letu 2020 je mogoče govoriti o evropski različici »socialno-varnostne države«, v kateri pandemični in geopolitični izzivi utrjujejo vlogo države kot ključnega stabilizacijskega akterja.

Primerjalno gledano je Slovenija sledila evropskim trendom z manjšim časovnim zamikom, vendar z bolj izrazito zavezanostjo ohranjanju socialne kohezije tudi v času fiskalnih omejitev. EU pa je hitreje prešla v fazo simultane rasti obeh vrst izdatkov, kar je povezano z institucionalnimi zavezami kolektivne varnosti in s širšim fiskalnim manevrskim prostorom. Skupna značilnost obeh primerov v proučevanem obdobju je tako premik od paradigme varčevanja k paradigmi komplementarnosti, v kateri se obrambni in socialni izdatki ne izključujejo, temveč sooblikujejo širše razumljeno funkcijo države blaginje in varnosti.

Ker današnji svet vedno bolj zaznamujejo tektonski premiki v varnostnem okolju, povečana multipolarnost svetovne ureditve, zagon oboroževalne tekme in nadaljnja rast asimetričnih groženj, ob dejstvu, da se države hkrati soočajo z notranjimi pritiski, kot sta staranje prebivalstva in rast družbene neenakosti, pa postaja vprašanje, ali si družbe lahko hkrati privoščijo maslo in topove, vedno bolj zapleteno. Šele nadaljnje sistematično spremljanje in empirično proučevanje dileme med »maslom in topovi« bo pokazalo, ali komplementarnost med obrambnimi in socialnimi izdatki ostaja stabilen vzorec evropske države blaginje ali zgolj že minul kompromis.

Viri

- Aghion, P. in Howitt, P. (2009). *The economics of growth*. MIT Press.
Barro, R. J. (1997). *Macroeconomics*. MIT Press.
Blanchard, O. in Johnson, D. R. (2013). *Macroeconomics* (6th ed.). Pearson.

- Blinder, A. S. (2013). *After the music stopped: The financial crisis, the response, and the work ahead*. Penguin Press.
- Bove, V. (2017). Economic growth and military spending in democracies. *Defence and Peace Economics*, 28(6), 696–710.
- Carter, D. B., Ondercin, H. L. in Palmer, G. (2021). The political economy of security: Public spending and defense trade-offs. *Journal of Peace Research*, 58(3), 456–472.
- Collier, P. in Hoeffler, A. (2004). Greed and grievance in civil war. *Oxford Economic Papers*, 56(4), 563–595.
- Diamond, P. A. in Mirrlees, J. A. (1971). Optimal taxation and public production I & II. *American Economic Review*.
- Eurostat (2023). Glossary: Compound annual growth rate (CAGR). <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained> (13.10. 2025).
- Eurostat. (2025a). General government expenditure by function (COFOG) as percentage of total. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/gov_10a_exp__custom_18713747/default/table (10.10. 2025).
- Eurostat (2025b). General government expenditure by function (COFOG) in EUR. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/gov_10a_exp__custom_18590808/default/table (9.10. 2025).
- Frank, R. H. (2021). *Microeconomics and behavior* (10th ed.). McGraw-Hill Education.
- Gkioulekas, I. in Papageorgiou, L. G. (2019). Piecewise regression analysis through information criteria using mathematical programming. *Expert Systems with Applications*, 121, 362–372.
- Krugman, P. in Wells, R. (2018). *Macroeconomics* 5th ed.). Worth Publishers.
- Lipsey, R. G. in Chrystal, K. A. (2015). *Economics* (13th ed.). Oxford University Press.
- Lucas, R. E. (1980). Equilibrium in a pure currency economy. *Journal of Economic Theory*, 22(2), 135–160.
- Mankiw, N. G. (2020). *Principles of economics* 9th ed.). Cengage Learning.
- Mintz, A. (1991). Defense, growth, and welfare: An international cross-section analysis. *American Political Science Review*, 85(4), 1223–1234.
- Musgrave, R. A. (1959). *The theory of public finance*. McGraw-Hill.
- Romer, D. (2019). *Advanced macroeconomics* (5th ed.). McGraw-Hill.
- Samuelson, P. A. in Nordhaus, W. D. (2010). *Economics* (19th ed.). McGraw-Hill.
- Schneider, G. (2018). *The evolution of economic ideas and systems*. Routledge.
- Sen, A. (1999). *Development as freedom*. Oxford University Press.
- Skaperdas, S. in Syropoulos, C. (2001). Guns, butter, and openness: On the relationship between security and trade. *American Economic Review*, 91(2), 353–357.
- Solow, R. M. (1956). A contribution to the theory of economic growth. *Quarterly Journal of Economics*, 70(1), 65–94.
- Statistični urad Republike Slovenije (SURS). (2023). *Makroekonomski podatki Slovenije*. Ljubljana: SURS.
- Stiglitz, J. E. (2015). *The great divide: Unequal societies and what we can do about them*. W. W. Norton & Company.

- Tiebout, C. M. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5), 416–424.
- Tobin, J. (1969). A general equilibrium approach to monetary theory. *Journal of Money, Credit and Banking*, 1(1), 15–29.