

MODEL ZA NAPOVEDOVANJE JAVNOFINANČNIH PRIHODKOV IN ODHODKOV

Aleš Delakorda
Mojca Žemva*

Povzetek

Osnovni namen prispevka je predstavitev poenostavljene verzije modela, ki ga uporabljamo pri napovedovanju javnofinančnih prihodkov in odhodkov. Izkazalo se je, da so ocene – predvsem odhodkovne strani – zelo zahtevna naloga, saj so najpomembnejši izdatki proračuna določeni eksogeno in se pogosto ne obnašajo povsem v skladu z ostalimi makroekonomskimi spremenljivkami. Prav tako je zaradi pogostih in občutnih sprememb zakonodaje oteženo napovedovanje javnofinančnih prihodkov. Z enačbami obnašanja smo zajeli približno 80% celotnih prihodkov oziroma odhodkov, enačbe pa so bile ocenjene v ECM obliki na četrtni ravni za obdobje 1994 - 2.četrtnje 2001. Rezultati simulacij kažejo na razvoj primanjkljaja v precej podobni smeri – nad 2% BDP v letih 2001 in 2002 – kot jo je napovedala Vlada v t.i. »spontanih« proračunskih scenarijih.

Abstract

The basic goal of the analysis is the presentation of a simplified version of the model that is used in the forecasting of government revenues and expenditures. It is clear that estimates – especially those of the expenditure side – are a very demanding task, as the majority of government expenditures is exogenous and very often does not behave in line with other macroeconomic variables. Due to numerous and substantial changes of tax legislation, the forecasting of government revenues has been hindered as well. About 80% of total revenues and expenditures were included within behavioural equations, which were estimated using ECM on a quarterly basis for the period 1994 - 2nd quarter 2001. The results show the development of the government deficit quite similar to that – above 2% of GDP – which has been forecast by the Government in the so-called spontaneous scenarios.

1. UVOD

Država je med najpomembnejšimi ekonomskimi subjekti, ki delujejo v narodnem gospodarstvu. Zato je koristno poznati njeno delovanje ter posledice njenega delovanja ne le v preteklosti, temveč tudi v prihodnosti. Pri tem najpogosteje analiziramo koliko država troši glede na to koliko sredstev ima na razpolago, torej ugotavljamo ali ustvarja presežek ali primanjkljaj. S presežkom lahko zmanjšuje svoje dolgove, zmanjšuje obseg pobranih sredstev (predvsem davkov) ali pa presežek porabi za povečanje svojega trošenja.

* Aleš Delakorda in Mojca Žemva sta zaposlena v Analitsko raziskovalnem centru Banke Slovenije. Telefon: 01 433 41 73, e-mail: ales.delakorda@bsi.si, mojca.zemva@bsi.si

Primanjkljaj pa je potrebno financirati, kar ima posledice za druge udeležence na finančnem trgu (tako za tiste, ki sredstva posojajo kot za tiste, ki si jih izposojajo) in seveda za davkoplačevalce. Javnofinančni presežek ali primanjkljaj nastaneta kot razlika med prihodki in odhodki. Namen tega prispevka je oblikovati model javnofinančnih prihodkov in odhodkov, s katerim bi bilo mogoče napovedovati njihovo velikost in s tem tudi velikost javnofinančnega presežka oziroma primanjkljaja.

V prispevku je opisan model javnofinančnih prihodkov in odhodkov, narejenih je nekaj napovedi za leti 2001 in 2002, testirana je njegova občutljivost na spremembe eksogenih spremenljivk, ocenjene pa so še vrednosti prihodkov in odhodkov za že znane podatke od leta 1997 do leta 2000.

2. DEFINICIJE

Preden se lotimo podrobnejše analize prihodkov in odhodkov države, moramo pojasniti kaj bomo v prispevku razumeli pod pojmom »javnofinančni prihodki in odhodki«. *Javnofinančni* prihodki in odhodki so konsolidirani prihodki in odhodki štirih blagajn javnih financ: državnega proračuna, občinskih proračunov, Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (ZPIZ) in Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije (ZZZS), oba v obveznem delu zavarovanja. Omenjene štiri blagajne javnih financ ne pokrivajo celotnega javnega sektorja ali pa sektorja države po institucionalni klasifikaciji. Sektor države po Zakonu o javnih financah sestavljajo neposredni in posredni proračunski uporabniki na državni in lokalni (občinski) ravni, njihov seznam pa se obnavlja vsako leto. Javni sektor pa poleg sektorja države zajema še javne gospodarske zavode, javna podjetja in druge pravne osebe, v katerih imata država ali občine odločujoč vpliv na upravljanje (o podrobnostih glej *prilogo 1* – klasifikacije javnofinančnih odhodkov).

Javnofinančne prihodke načeloma delimo na davčne in nedavčne prihodke, v proračunu RS pa najdemo še kapitalske prihodke, prejete donacije in transferne prihodke. Delež javnofinančnih prihodkov se giblje okrog 43% BDP, največji delež (več kot 90% vseh prihodkov) pa zavzemajo davčni prihodki. Javnofinančni prihodki so načeloma odvisni od davčne osnove in davčne stopnje, ki sta določeni z zakonom, zato je njihovo napovedovanje – če se davčne osnove in stopnje ne spreminjajo zelo pogosto oziroma njihove spremembe ne povzročajo sprememb v obnašanju ekonomskih subjektov – relativno enostavno (prav zaradi spremembe obnašanja subjektov je težko izbrati pravo metodo napovedovanja – nekaj smo jih opisali v *prilogi 3*).

Javnofinančne odhodke lahko po ekonomski klasifikaciji razdelimo na tekoče odhodke, tekoče transfere, investicijske odhodke in investicijske transfere, pri čemer predstavljata prvi dve skupini približno 90% vseh javnofinančnih odhodkov. Napovedovanje javnofinančnih odhodkov je precej bolj zahtevno opravilo v primerjavi z napovedovanjem javnofinančnih prihodkov, saj so v veliki meri določeni eksogeno - s proračunskimi pogajaji (glej *prilogo 4* – proračunski proces), zakoni in drugimi vplivi, ali pa celo kot rezidual potem ko so že določeni prihodki in želeni primanjkljaj.

3. MODEL JAVNOFINANČNIH PRIHODKOV IN ODHODKOV

Za napovedovanje javnofinančnih prihodkov in odhodkov smo izbrali ECM (error correction mechanism) obliko enačb, ki omogoča uskladitev kratkoročnega obnašanja odvisne spremenljivke z njenim dolgoročnim obnašanjem. Izračuni so narejeni na podlagi četrletnih

podatkov. V oceno smo zajeli le najpomembnejše skupine prihodkov in odhodkov, za gibanje ostalih prihodkov in odhodkov pa smo predpostavili enako dinamiko kot jo imajo celotni ocenjeni davki oziroma ocenjeni odhodki. Za obdobja, za katera so že znani podatki Ministrstva za finance, smo le-te primerjali z ocenami, dobljenimi s pomočjo modela, pri napovedih za leto 2001 pa smo primerjali rezultate različnih scenarijev ob spremembah posameznih eksogenih spremenljivk.

Enačbe za napovedovanje javnofinančnih prihodkov in odhodkov vključujejo le nekatere od pojasnjevalnih spremenljivk, s katerimi je ekonomsko sprejemljivo razlagati posamezne postavke. V model nismo vključili tistih pojasnjevalnih spremenljivk, ki niso dale statistično zadovoljivih rezultatov oziroma niso izboljšale kvalitete enačb in tudi ne tistih, ki jih ni moč meriti (npr. različni šoki ali ukrepi fiskalne politike).

Glede na velikost in na določljivost davčnih osnov za posamezne vrste javnofinančnih prihodkov smo za ocenjevanje izbrali tri vrste davkov, ki predstavljajo nekaj več kot 80% vseh prihodkov: davke na blago in storitve, prispevke za socialno varnost ter davke na dohodek in dobiček. Posamezne vrste davkov smo ocenili tako, da smo kot pojasnjevalne spremenljivke uporabili približke davčnih osnov.

Pri javnofinančnih odhodkih smo ocenili enačbe za plače in druge izdatke zaposlenim v državni upravi in javnih zavodih, izdatke za blago in storitve v državni upravi in javnih zavodih ter transfere gospodinjstvom, s čimer smo prav tako kot pri prihodkih pokrili približno 80% vseh odhodkov.

Za 20% odhodkov in prihodkov, ki jih nismo zajeli v enačbah, smo predpostavili, da se gibljejo enako kot skupni v modelu ocenjeni odhodki oziroma prihodki. Težava, ki se pojavi pri tej predpostavki je dejstvo, da se lahko že ob relativno majhnih spremembah v zajemu z enačbami ocenjenih odhodkov oziroma prihodkov pojavijo velike razlike v velikosti celotnih na ta način izračunanih javnofinančnih prihodkov oziroma odhodkov. Pri napovedovanju za leti 2001 in 2002 smo se zato odločili, da ob prevajanju ocenjene količine prihodkov oziroma odhodkov na celotno raven javnofinančnih prihodkov oziroma odhodkov, uporabimo tisti zajem, ki je veljal v povprečju od leta 1995 do 2000 (v obeh primerih torej nekaj nad 80%). Delež ocenjenih prihodkov in odhodkov v celotnih javnofinančnih prihodkih in odhodkih od leta 1995 dalje (spremenljivka *delez*, ki se ločeno nanaša na prihodke in odhodke) je predstavljen v spodnji tabeli.

Tabela 1: Deleži ocenjenih prihodkov in odhodkov v celotnih javnofinančnih prihodkih oziroma odhodkih (v %)

	Prihodki	Odhodki
1995	83,15	82,14
1996	82,51	82,89
1997	85,52	83,32
1998	84,22	81,73
1999	81,77	80,24
2000	84,13	81,58
Predpostavka 2001-2002	83,55	81,98

Vir: Bilten javnih financ, preračuni ARC.

3.1. Enačbe modela

Obdobje ocenjevanja enačb je zajemalo podatke od prvega četrtertja 1994 do drugega četrtertja 2001. Javnofinančni prihodki in odhodki za leti 2001 in 2002 so bili ocenjeni na podlagi predpostavk o gibanju eksogenih spremenljivk modela. V grobem lahko uporabljene enačbe modela javnofinančnih prihodkov in odhodkov opišemo takole:

A) Javnofinančni prihodki:

- *Davki na dohodek in dobiček (dav_dd)* so imeli v zadnjih nekaj letih približno 7,5% delež v BDP oziroma nekaj manj kot 20% delež v javnofinančnih prihodkih. Ker večino te skupine davkov predstavljata dohodnina in davek na dobiček pravnih oseb, smo kot njuni davčni osnovi predpostavili maso plač (w ; dohodnina) in BDP (y) za katerega smo predpostavili, da se giblje podobno kot dobiček.

$$\Delta \log(dav_dd)_t = -45.89 + 2.21 * \Delta \log(w)_t + 0.45 * \Delta \log(y)_t - 0.68 * (\log(dav_dd)_{t-1} +$$

(-3.22) (1.89) (0.60) (-2.86)

$$+ 3.81 * \log(y)_{t-1} - 5.43 * \log(w)_{t-1})$$

(-1.50) (1.92)

R2= 0.75 DW= 2.16

- *Davki na blago in storitve (dav_ddv)*, ki od sredine leta 1999 naprej namesto prometnega davka zajemajo davek na dodano vrednost in trošarine, so najpomembnejši vir proračuna RS, saj v celotnih prihodkih predstavljajo skoraj 40%, kar je približno ena šestina BDP. Po uvedbi DDV je postala zaradi načina obračunavanja in vplačevanja DDV časovna vrsta zelo volatilna, kar je precej oteževalo postopek ocenjevanja z regresijskimi enačbami. Kot približek za davčno osnovo smo zaradi različnih učinkov, ki jih imata na velikost prihodkov iz naslova DDV, uporabili spremenljivki potrošnje (C) in investicij (I). Pomagali smo si še s slamnato spremenljivko za 4. četrtertje ($d4$), ki naj bi odpravila visoko sezono ob koncu leta oziroma tudi prenos januarskih prihodkov v december.

$$\Delta \log(dav_ddv)_t = 1.66 - 0.09 * \Delta \log(I)_t + 0.25 * \Delta \log(C)_t - 0.24 * \Delta \log(dav_ddv)_{t-1} +$$

(2.33) (-1.18) (0.43) (-2.84)

$$+ 0.04 * d4 + 0.66 * (\log(dav_ddv)_{t-1} + 0.11 * \log(I)_{t-1} + 0.10 * \log(C)_{t-1})$$

(1.97) (3.54) (-1.65) (-1.24)

R2 = 0.99 DW = 2.13

- *Prispevke za socialno varnost (dav_soc)* sestavljajo prispevki zaposlenih, prispevki delodajalcev, prispevki samozaposlenih ter ostali prispevki za socialno varnost. V javnofinančnih prihodkih imajo približno tretjinski delež, v BDP pa nekaj manj kot eno šestino. Osnova za izračun prispevkov za socialno varnost so neto plače, zato smo kot približek za davčno osnovo predpostavili maso plač (w).

$$\Delta \log(dav_soc)_t = -0.39 + 1.12 * \Delta \log(w)_t - 0.48 * (\Delta \log(dav_soc)_{t-1} +$$

(-0.43) (2.83) (-2.67)

$$+ 0.002 * (\log(dav_soc)_{t-1} + 8.49 * \log(w)_{t-1})$$

(-0.99) (-1.82)

$$R^2 = 0.60 \quad DW = 1.77$$

Skupni javnofinančni prihodki se izračunajo na podlagi deleža vseh treh z enačbami ocenjenih prihodkov v celotnih javnofinančnih prihodkih na naslednji način:

$$prihodki = dav_soc + dav_dd + dav_ddv$$

$$prihodki_skupaj = \frac{prihodki}{delez}$$

B) Javnofinančni odhodki:

- *Plače in drugi izdatki zaposlenim (place)*, ki zajemajo vsa tekoča plačila zaposlenim v državni upravi in javnih zavodih, nastala zaradi stroškov dela (plače, dodatki, nadurno delo, regres,...) predstavljajo približno 20% javnofinančnih odhodkov oziroma 9% BDP. Z enačbo smo ugotovili odvisnost izdatkov za plače od produktivnosti dela v predelovalnih dejavnostih (*prod*), realnega bruto domačega proizvoda (*y*) in indeksa cen življenjskih stroškov (*cpi*).

$$\Delta \log(place / cpi)_t = 6.66 + 0.49 * \Delta \log(prod(-3))_t + 1.00 * \Delta \log(y)_t +$$

(4.95) (2.20) (2.84)

$$- 0.88 * ((\log(place / cpi)_{t-1} - 1.17 * \log(prod(-3))_{t-1})$$

(-5.26) (15.14)

$$R^2 = 0.79 \quad DW = 2.19$$

- *Izdatki za blago in storitve (stroski)*, ki vključujejo tekoča plačila za nabavljeni material in storitve za potrebe državnih organov in javnih zavodov (pisarniški material, voda, elektrika, službena potovanja, najemnine,...) predstavljajo okoli 20% javnofinančnih odhodkov oziroma 9% BDP. Z enačbo smo ocenili, da so omenjeni tekoči stroški na četrtletni ravni odvisni predvsem od nihanja realnega BDP (*y*), inflacije (*cpi*) ter da je zaznati tudi vpliv sezone (*sezona*).

$$\Delta \log(stroski / cpi)_t = 4.22 + 1.21 * \Delta \log(y)_t + 0.88 * sezona_t +$$

(2.73) (2.22) (11.62)

$$- 1.12 * ((\log(stroski / cpi)_{t-1} - 0.69 * \log(y)_{t-1} - 1.02 * sezona_{t-1})$$

(-5.12) (8.41) (7.29)

$$R^2 = 0.98 \quad DW = 1.90$$

- *Izdatki za transfere gospodinjstvom (tran)*, ki so enostranska plačila države namenjena tekoči porabi gospodinjstev, predstavljajo nekaj več kot 40% javnofinančnih odhodkov oziroma 18% BDP. Ocenjevanje transferov gospodinjstvom je pokazalo, da so odvisni tako od realnega BDP (y), od bruto plač na zaposlenega v Sloveniji (aw), kot tudi od inflacije (cpi).

$$\Delta \log(tran / cpi)_t = 6.90 + 0.51 * \Delta \log(aw(-2))_t + 0.95 * \Delta \log(y)_t +$$

(2.61) (2.04) (4.33)

$$-1.63 * ((\log(tran / cpi)_{t-1} - 0.25 * \log(aw(-2))_{t-1} - 0.70 * \log(y)_{t-1} + 0.21 * \log(tran / cpi)_{t-2})$$

(-9.41) (4.50) (4.38) (-2.40)

R2 = 0.88 DW = 2.28

Skupni javnofinančni odhodki se izračunajo na podlagi deleža vseh treh z enačbami ocenjenih odhodkov v celotnih javnofinančnih odhodkih na naslednji način:

$$odhodki = place + stroski + tran \qquad odhodki_skupaj = \frac{odhodki}{delez}$$

3.2. Predpostavke in scenariji

Do konca leta 2000 so v modelu uporabljene dejanske vrednosti eksogenih spremenljivk, za leti 2001 in 2002 pa predpostavke o njihovem gibanju. V drugem in tretjem stolpcu tabele predpostavk so podane napovedi za leti 2001 in 2002 Analitsko raziskovalnega centra Banke Slovenije (ARC) iz aprila, v četrtem in petem stolpcu pa predpostavke Urada za makroekonomske analize in razvoj (UMAR, Pomladansko poročilo, 2001).

Tabela 2: Predpostavke modela (povprečna letna rast v %)

Eksogena spremenljivka:	2001	2002	2001*	2002*
Inflacija	7,5	5,0	8,5	6,4
BDP	3,4	3,3	4,4	4,2
Bruto plače	10,5	7,0	10,2	9,3
Investicije	2,9	3,4	2,6	6,6
Zasebna potrošnja	3,2	4,2	2,1	3,2

Opomba: napoved ARC iz aprila 2001; * napoved UMAR v Pomladanskem poročilu 2001.
Vir: ARC, UMAR.

Za leto 2001 smo pripravili tudi več scenarijev gibanja BDP in bruto plač, da bi ugotovili v kolikšni meri so napovedi javnofinančnih prihodkov in odhodkov občutljive na njegove spremembe. Izhajali smo iz predpostavk o gibanju eksogenih spremenljivk, ki so predstavljene v drugem stolpcu tabele predpostavk (scenarij ARC za leto 2001 iz *tabele 2* je naš osnovni scenarij). Napovedim osnovnega scenarija smo povečali in zmanjšali vrednosti rasti BDP in skupnih bruto plač za eno odstotno točko. Tako smo dobili še štiri scenarije, ki so predstavljeni v *tabeli 3*:

Tabela 3: Scenariji za leto 2001 (povprečna letna rast v %)

	BDP	Bruto plače
1. scenarij	4,4	10,5
2. scenarij	2,4	10,5
3. scenarij	3,4	11,5
4. scenarij	3,4	9,5

3.3. Rezultati simulacij modela

Na podlagi predpostavk iz *tabele 2* ter na podlagi štirih dodatnih scenarijev za leto 2001 iz *tabele 3*, smo dobili izračune javnofinančnih prihodkov in odhodkov ter s tem tudi javnofinančnega primanjkljaja. V tabeli rezultatov je predstavljena še primerjava za nazaj, torej za že znane dejanske javnofinančne prihodke in odhodke od leta 1997 dalje.

Tabela 4: Rezultati – javnofinančni prihodki, odhodki in primanjkljaj – napovedi, scenariji, primerjava za pretekla leta (v % BDP)

Napovedi za 2001 in 2002	2001	2001*	2001vlada	2002	2002*	2002vlada
<i>Prihodki</i>	42.7	41.0	43.2	42.4	41.8	42.0
<i>Odhodki</i>	45.5	44.5	44.5	45.2	44.7	44.5
<i>Primanjkljaj</i>	-2.8	-3.5	-1.4	-2.8	-2.9	-2.5
Scenariji za leto 2001	<i>1. scenarij</i>	<i>2. scenarij</i>	<i>3. scenarij</i>	<i>4. scenarij</i>		
<i>Prihodki</i>	43.0	42.2	43.4	42.0		
<i>Odhodki</i>	45.6	44.4	45.8	44.5		
<i>Primanjkljaj</i>	-2.6	-2.2	-2.4	-2.5		
Primerjava za nazaj	1997	1998	1999	2000		
<i>Prihodki-dejanski</i>	42.1	43.0	43.6	42.8		
<i>Prihodki-ocenjeni</i>	42.1	42.6	43.4	42.4		
<i>Odhodki-dejanski</i>	43.2	43.7	44.2	44.2		
<i>Odhodki-ocenjeni</i>	43.0	43.8	44.5	44.7		
<i>Primanjkljaj-dejanski</i>	-1.2	-0.8	-0.6	-1.4		
<i>Primanjkljaj-ocenjen</i>	-0.9	-1.2	-1.1	-2.3		

Opomba: * ocena na podlagi predpostavk UMAR. Sprejeti proračun za 2001 je prikazan v stolpcu "2001 Vlada".
Vir: Preračuni ARC.

V tabeli rezultatov iz »primerjave za nazaj« razberemo kako natančen je naš model. Razen za leto 1997 smo na podlagi modela ocenili višji primanjkljaj od dejanskega. Model je namreč narejen na predpostavki, da se ukrepi ekonomske politike ne spreminjajo. Zato je največ težav pri ocenjevanju tistih javnofinančnih prihodkov in odhodkov, ki so se najmočneje spreminjali na podlagi različnih ukrepov (npr. zamenjava pomembnega davčnega vira, pogajanja o plačah). Na strani prihodkov je tako večino odstopanj ocenjenih od dejanskih vrednosti treba pripisati davkom na blago in storitve, na strani odhodkov pa smo imeli največ težav pri napovedovanju izdatkov za plače.

Pri davkih na blago in storitve so napovedi nezanesljive predvsem zaradi podaljševanja proračunskega leta, spremembe prometnega davka v DDV in trošarine ter od uvedbe DDV dalje velike volatilnosti časovne vrste podatkov (posledica načina obračunavanja DDV). Pri napovedovanju izdatkov za plače v model ni bilo mogoče vključiti vpliva strukture zaposlenih in spreminjanja količnikov ter izplačevanja raznih dodatkov k plačam, ki se zelo pogosto spreminjajo in verjetno v veliki meri pojasnjujejo gibanje plač v javnem sektorju (vpliv pogajanj).

Na podlagi modela je torej predvsem moč ugotoviti splošne tendence v javnih financah, če ne bi bilo ukrepov fiskalne politike, ki so predvsem v letih od 1998 do 2000 uspeli znižati javnofinančni primanjkljaj, v letu 1997 pa jim zaradi prevelike popustljivosti pri izplačevanju plač in zmanjševanja prispevne stopnje za socialno varnost, to ni uspelo. Ukrepi so običajno imeli »zdrave temelje«, včasih pa so bili tudi bolj računovodske narave (npr. podaljševanje proračunskega leta 1996 v januar 1997, prikaz odhodkov in prihodkov na osnovi plačane in ne fakturirane realizacije).

Ob tem se kaže tudi jasno dejstvo, da so oziroma bodo za vzdrževanje javnofinančnega primanjkljaja na ravni okrog 1% potrebni vedno pogostejši in obširnejši posegi s strani Vlade. Le-ti bi morali biti namesto na reševanje tekočih in vsako leto ponavljajočih se težav proračuna naravnani predvsem na dolgoročno ureditev tako prihodkovne kot odhodkovne strani proračuna¹.

Na podlagi različnih »scenarijev za leto 2001« lahko ugotovimo tudi, kako občutljivi so na nihanje realnega BDP in celotnih plač javnofinančni prihodki in odhodki. Na podlagi modela se izkaže, da so prihodki nekoliko bolj odvisni od nihanja plač kot od spremembe BDP (če predpostavljamo nespremenjeno strukturo BDP), medtem ko so odhodki bolj odvisni od nihanja BDP kot od spremembe rasti plač. Ob tem lahko opazujemo tudi asimetrično reakcijo prihodkov na gibanje BDP. Prihodki se namreč ob enaki pozitivni spremembi BDP (1 odstotna točka) povečajo manj (0,3 odstotne točke) kot se zmanjšajo (0,5 odstotne točke) ob enaki negativni spremembi BDP. Na drugi strani se prihodki na spremembe plač odzivajo bolj simetrično. Tudi odhodki se ob spremembi BDP obnašajo negativno asimetrično, prav tako kot ob spremembi plač, ko so razlike med porastom in zmanjšanjem odhodkov relativno manjše, v absolutnem izrazu pa so odkloni enako kot pri spremembi BDP precej večji v obe smeri.

4. ZAKLJUČEK

Delež trošenja države se v Sloveniji giblje na ravni okrog 20% BDP, celotni javnofinančni prihodki oziroma odhodki predstavljajo približno 43% delež v BDP, financiranje porabe pa vpliva na ekonomske subjekte preko posredne in neposredne obremenitve njihovih dohodkov ter realokacije teh sredstev. Napovedovanje javnofinančnih prihodkov in odhodkov oziroma prizadevanja za čimbolj natančne napovedi bi zato morala biti pomembna elementa proračunskega procesa, s pomočjo katerih lahko ugotovimo trende dogajanja na področju javnih financ. Zaradi pomena, ki ga ima za izvajanje denarne politike delovanje fiskalne politike, smo želeli oceniti »realnost« vladnih napovedi o gibanju najpomembnejših postavk javnih financ.

V naši analizi smo s pomočjo enačb ocenili gibanje nekaterih najpomembnejših vrst prihodkov in odhodkov ter na podlagi predpostavk o gibanju eksogenih spremenljivk napovedali gibanja v javnih financah v naslednjih dveh letih. Napovedi kakršnihkoli procesov so povezane s številnimi težavami, med katerimi je najpomembnejša negotovost glede prihodnjega gibanja eksogenih spremenljivk. Pri napovedih javnofinančnih prihodkov in odhodkov se poleg eksogenih spremenljivk, ki jih določa trg, pojavlja še problem zakonodaje in njenega (sprotnega oziroma interventnega) spreminjanja. Na strani prihodkov sta z zakonodajo običajno določeni davčna osnova in davčna stopnja, tako da se poglobitve težave pri ocenjevanju prihodkovne strani pojavljajo zaradi raznih izjem pri obdavčevanju ter zaradi načinov vplačevanja davčnih in nedavčnih prihodkov.

¹ V publikaciji Napovedi, ki jo pripravljamo v ARC, so objavljene nekoliko drugačne ocene javnofinančnih prihodkov, odhodkov in primanjkljaja za leti 2001 in 2002, kot so predstavljeni v tabeli rezultatov, saj so poleg rezultatov modela upoštevani tudi že znani ukrepi Vlade v prihodnje, ki jih sicer model ne zajame, kot npr. prihodki od koncesij, zviševanje prispevnih stopenj, sprememba načina usklajevanja pokojnin, podobno kot to velja za t.i. ciljni scenarij Ministrstva za finance. Ministrstvo za finance je v okviru priprave proračuna za leto 2001 pripravilo več proračunskih scenarijev. V t.i. »spontanem« scenariju so bili predpostavljeni obstoječi davčni instrumenti in obseg izdatkov brez dodatnih ukrepov, v t.i. »ciljnem« scenariju pa so bila predpostavljena ocenjena makroekonomska gibanja in ukrepi Vlade, ki bodo pripeljali do zelene ravni javnofinančnega primanjkljaja.

Precej bolj zapleteno je z ekonometrično analizo oceniti javnofinančne odhodke. Dolgoročno naj bi se namreč njihove posamezne postavke gibale v skladu z določenimi makroekonomskimi zakonitostmi. Težava se pojavi, ko želimo oceniti odhodke za relativno kratko obdobje za tranzicijsko gospodarstvo, kjer država tudi zaradi tranzicijskih razmer precej posega v delovanje gospodarstva in kjer so nenehne spremembe zakonodaje na tem področju, poleg reševanja tekočih proračunskih zagat, povezane tudi s samo izgradnjo institucij tržnega gospodarstva. Prav zaradi naštetih omejitev je treba rezultate naše analize obravnavati kot tiste, pri katerih so vnaprej izključene diskrecijske spremembe zakonodaje.

Izkazalo se je, da so rezultati naših napovedi precej podobni tistim, ki jih je Vlada že objavila kot rezultate »spontanega scenarija«. Naše napovedi namreč v naslednjih dveh letih kažejo na možnost, da bi se lahko primanjkljaj ob izpolnjevanju predpostavk o gibanju makroekonomskih spremenljivk, ki smo jih izdelali v ARC, povečal na raven nekaj pod 3% BDP. S pomočjo simulacij smo ugotovili, da bi še večji primanjkljaj nastal ob izpolnitvi predpostavk UMAR iz Pomladanskega poročila, ki jih v svojih projekcijah uporablja Ministrstvo za finance. Ob predpostavki različnih scenarijev o gibanju BDP in plač smo analizirali tudi odzivnost javnofinančnega primanjkljaja na omenjene spremembe, saj spremenljivki v enačbah, kot smo jih zapisali, vplivata tako na prihodke kot na odhodke. Ugotovili smo, da spremenjena gospodarska aktivnost in spremenjene plače vplivajo na spremembo primanjkljaja v isti smeri, odziv pa je nekoliko večji ob spremembi gospodarske aktivnosti. Pomembna determinanta, ki vpliva na končni rezultat višine primanjkljaja v realnosti pa so seveda tudi dejavniki, ki determinirajo spremenjeno gospodarsko aktivnost in delujejo različno predvsem na višino javnofinančnih prihodkov, v naši analizi pa jih nismo posebej obravnavali.

Napovedi gibanja v javnih financah, kot smo jih prikazali v tej analizi, tako prikazujejo predvsem možne smeri razvoja javnofinančnega primanjkljaja, če ne bo oziroma ne bi prišlo do sprememb – te bi morale biti temeljnega, dolgoročnega značaja in ne samo takšne, ki zagotavljajo le sprotno reševanje proračunskih zagat – ki bi zagotovile relativno zmanjšanje ravni odhodkov glede na spremenjeno raven prihodkov.

Priloga 1:

Klasifikacije javnofinančnih odhodkov

Obstaja več klasifikacij javnofinančnih odhodkov: ekonomska klasifikacija, funkcionalna klasifikacija, programsko-funkcionalna klasifikacija in institucionalna klasifikacija javnofinančnih odhodkov.

Da bi se nazorno prikazalo, kdo vse sodi v *sektor države* v Sloveniji je bila v skladu z Zakonom o javnih financah (ZJF, U.I.RS 79/1999, 124/2000) pripravljena *institucionalna klasifikacija* subjektov², ki sestoji iz seznama neposrednih in posrednih proračunskih uporabnikov na državni in lokalni (občinski) ravni, ki se vsako leto obnavlja. Poleg opredelitve sektorja države s pomočjo institucionalne klasifikacije obstaja tudi opredelitev sektorja države na podlagi Uredbe o uvedbi in uporabi standardne klasifikacije institucionalnih sektorjev (SKIS) (U.I. RS, št. 56/1998), ki je širša. Nekaterih enot, vključenih v sektor države po SKIS, ZJF in zato tudi institucionalna klasifikacija ne pokriva.

Pojem *javni sektor* po ZJF je širši od pojma sektor države. Poleg sektorja države (neposredni in posredni uporabniki proračuna, kjer sta tudi ZPIZ in ZZS) vsebuje javni sektor še javne gospodarske zavode, javna podjetja in druge pravne osebe, v katerih imata država ali občina odločujoč vpliv na upravljanje (ZJF, 3. člen).

Ekonomska klasifikacija tokov javnega financiranja je sestavljena iz treh računov: (1) bilance prihodkov in odhodkov, (2) računa finančnih terjatev in naložb ter (3) računa financiranja. Mednarodni standard za ekonomsko klasifikacijo predstavljajo priročniki MDS (A Manual on Government Finance Statistics iz leta 1986 in novi osnutek iz leta 2000). Slovenska razdelitev v veliki meri sledi tem priporočilom. Na podlagi te razdelitve se ugotavlja javnofinančni presežek oziroma primanjkljaj. Poleg metodologije MDS, obstaja tudi metodologija EU za ugotavljanje javnofinančnega presežka oziroma primanjkljaja. Prilagoditev slovenskega javnofinančnega primanjkljaja, ki je izračunan bolj v skladu s priporočili MDS, evropskim standardom, zajema predvsem izračun razlike med obračunskim vrednotenjem postavk prihodkov in odhodkov (zaračunana realizacija) in vrednotenjem po načelu denarnega toka (plačana realizacija) ter drugačno opredelitev institucionalnega sektorja države. Tokovi javnih financ se trenutno namreč večinoma izkazujejo po načelu plačane in ne po načelu zaračunane realizacije.

Funkcionalna klasifikacija je narejena le za javnofinančne izdatke (ne pa tudi za prihodke, kot ekonomska klasifikacija). Mednarodni standard za pripravo te klasifikacije je t.i. COFOG (Classification of Functions of Government), ki ga pripravlja Organizacija združenih narodov. Funkcionalna klasifikacija javnofinančnih izdatkov (U.I. RS 43/2000) je namenjena statističnemu poročanju, omogoča mednarodne primerjave in je obvezna za vse javnofinančne blagajne.

V Sloveniji razen funkcionalne klasifikacije obstaja še *funkcionalno-programaska klasifikacija* izdatkov. Funkcionalno-programaska klasifikacija izdatkov državnega proračuna (U. I. RS 43/2000) je namenjena sestavljanju državnega proračuna, je prilagojena nacionalnim potrebam (in ne toliko mednarodnim standardom) ter velja le za neposredne proračunske uporabnike. Funkcionalno-programaska klasifikacija razvršča izdatke po področjih proračunske porabe, ki so sestavljena iz glavnih programov, ti pa iz podprogramov, ki se delijo naprej na projekte in ti na aktivnosti. Na ta način omogoča povezavo med

² Objavljena v Odredbi o določitvi neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov (U.I. RS 13/2000).

razporejanjem javnofinančnih sredstev in vsebinskimi cilji različnih političnih in razvojnih programov.

Ekonomska klasifikacija torej pove, kaj je država plačala, funkcionalna za kakšen namen, institucionalna pa kdo je plačnik (npr. katero ministrstvo). Naštete klasifikacije je možno med sabo povezovati, prikazujemo pa jih v spodnjih dveh tabelah.

Tabela 5: Ekonomska in funkcionalna klasifikacija javnofinančnih izdatkov na primeru Slovenije

		Funkcionalna klasifikacija					
		Javna uprava	Obramba	Javni red in varnost	Gospodarske dejav.	Varstvo okolja	...itd.	Skupaj
Ekonomska klasifikacija	Tekoči odhodki						
	Plače						
	Blago in storitve						
	Plačila obresti						
	Rezerve						
	Tekoči transferi						
	Subvencije						
	Transferi:						
	Gospodinjstvom						
	Neprofit. org.						
Drugim v državi							
Transferi v tujino							
Investic. odhodki							
Investic. transferi							
	Posojila in kap. del.						
	Odplačila dolga						
	Skupaj						

Opomba: V ekonomski klasifikaciji so nad črto odhodki iz (1) bilance prihodkov in odhodkov, pod črto pa so dana posojila in povečanje kapitalskih deležev iz (2) računa finančnih terjatev in naložb ter odplačila dolga iz (3) računa financiranja. Odhodki iz bilance (1) pokrivajo javnofinančne *odhodke*, odhodki iz vseh treh - torej iz (1), (2) in (3) - pa javnofinančne *izdatke*.

Vir: Bilten javnih financ, Odredba o funkcionalni klasifikaciji javnofinančnih izdatkov, ZJF.

Tabela 6: Ekonomska in funkcionalno-programaska klasifikacija odhodkov državnega proračuna na primeru Slovenije - izsek iz podatkov za leto 2000 (v mio SIT)

		Funkcionalno-programaska klasifikacija						
		Politični sistem	Administracija	Znanost in tehnol.	Lokalna samouprava	Obramba, Izredni dogodki	...itd.	Skupaj
Ekonomska klasifikacija	Plače	4.262	11.972	656	78	23.901	...	112.471
	Blago in storitve	2.677	11.005	982	216	24.834	...	114.629
	Transferi:							152.323
	Gospodinjstvom	0	0	257	0	520	...	152.323
	Neprofitnim org.	541	36	2	6	1.073	...	7.078
	V javne zavode	0	0	13.166	0	17	...	204.408
	Drugim v državi	0	0	0	30.796	0	...	31.917
	Subvencije	0	5	663	0	0	...	62.439
	Investic. odhodki	1.381	6.176	814	5	1.658	...	73.424
	Investic. transferi	0	0	2.430	3.761	457	...	52.978
	...itd.	...	...	...	...	...	...	...
	Skupaj	8.861	29.196	19.109	34.861	52.460	...	1.059.708

Vir: Bilančne priloge k makrofiskalnemu scenariju in proračunskim izhodiščem RS za obdobje 2001-2004, Zakon o izvrševanju proračuna RS za leto 2000.

Razlikovati moramo tudi med pojmom javnofinančni *izdatki* in javnofinančni *odhodki*. Javnofinančni izdatki so širši pojem od javnofinančnih odhodkov. Zajemajo namreč javnofinančne odhodke iz (1) bilance prihodkov in odhodkov, (2) računa finančnih terjatev in naložb ter (3) računa financiranja. Medtem pa med javnofinančne odhodke sodijo le odhodki iz računa (1) bilance prihodkov in odhodkov.

Podatki o javnofinančnih odhodkih se nahajajo v konsolidirani globalni bilanci prihodkov in odhodkov javnega financiranja, ki jo objavlja Ministrstvo za finance v Biltenu javnih financ. Če jih razvrstimo po blagajnah javnega financiranja ugotovimo, da približno polovica javnofinančnih odhodkov odpade na državni proračun, malo manj kot 30% na pokojninsko blagajno, približno 12% na zdravstveno blagajno in okoli 10% na občine. Delež državnega proračuna je v celotnih javnofinančnih odhodkih od leta 1992 dalje praviloma naraščal (vendar tudi na račun povečanih transferov v pokojninsko blagajno), medtem ko so se deleži ostalih blagajn zmanjševali.

Tabela 7: Deleži odhodkov posameznih blagajn v celotnih javnofinančnih odhodkih (v %)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Državni proračun	45,8	45,9	45,6	46,4	47,3	49,6	50,1	50,3	49,0
ZPIZ	29,5	29,0	29,8	30,2	29,4	28,1	27,5	27,5	28,0
ZZZS	14,0	14,7	14,3	13,7	13,4	12,8	12,8	12,4	12,9
Občinski proračuni	10,7	10,3	10,2	9,7	9,9	9,5	9,6	9,8	10,2

Vir: Bilten javnih financ.

Javnofinančni odhodki po ekonomski klasifikaciji, kot jo prikazuje Ministrstvo za finance, vključujejo naslednje širše postavke: tekoče odhodke, tekoče transfere, investicijske odhodke in investicijske transfere. Pomembnejši odhodki so pri tekočih odhodkih plače in drugi izdatki zaposlenim ter izdatki za blago in storitve. Med tekočimi transferi najbolj izstopajo transferi gospodinjstvom, kjer večji del predstavljajo pokojnine (okoli 70%). Investicijski odhodki in transferi predstavljajo manjši delež javnofinančnih odhodkov.

Tabela 8: Deleži postavk javnofinančnih odhodkov po ekonomski klasifikaciji v % BDP

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Skupaj odhodki	42,1	43,8	43,4	43,1	42,4	43,2	43,7	44,2	44,1
Tekoči odhodki	19,1	20,1	19,0	19,0	19,1	19,4	19,7	19,4	19,7
Plače itd. zaposlenim	8,8	9,1	8,3	8,7	9,2	9,8	9,6	9,6	8,6
Blago in storitve	9,5	9,6	9,2	9,0	8,6	8,4	8,5	8,1	8,3
Plačila obresti	0,5	1,3	1,5	1,2	1,2	1,2	1,3	1,4	1,5
Rezerve	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,3	0,3	0,3
Tekoči transferi	19,6	20,2	20,0	19,9	19,1	19,6	19,7	20,2	20,2
Subvencije	2,9	2,6	2,0	1,9	1,4	1,4	1,5	1,7	1,5
Transferi gospodinjstvom	16,5	17,2	17,7	17,6	17,4	17,9	17,6	17,8	18,1
Drugi transferi	0,2	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,6	0,7	0,6
Investicijski odhodki	2,6	2,8	2,7	2,6	2,5	2,3	2,5	3,0	2,8
Investicijski transferi	0,8	0,7	1,6	1,6	1,7	1,8	1,8	1,6	1,5

Vir: Bilten javnih financ.

Tekoči odhodki se nanašajo na tekoče poslovanje države in zajemajo plače in druge izdatke zaposlenim, prispevke delodajalcev za socialno varnost, izdatke za blago in storitve, plačila obresti za servisiranje dolga in rezerve.

Tekoči transferi predstavljajo nepovratna sredstva, za katera država ne prejme povračila od prejemnika sredstev, na primer v obliki blaga ali storitve. Transfere država daje različnim subjektom za različne namene, ki pa ne smejo imeti investicijskega značaja. Sem sodijo subvencije, transferi posameznikom in gospodinjstvom, neprofitnim organizacijam in ustanovam, drugim ravnem države, transferi v javne zavode in druge izvajalce javnih služb ter v tujino.

Investicijski odhodki in investicijski transferi imajo značilnosti kapitalskih odhodkov. Investicijski odhodki povzročijo povečevanje realnega premoženja neposrednih proračunskih uporabnikov oziroma povečujejo vrednost njihovih osnovnih sredstev. Investicijski transferi pa z vidika države predstavljajo nepovratna sredstva, ki so namenjena posrednim proračunskim uporabnikom ter neproračunskim uporabnikom. V tem primeru ne nastane finančna obveznost prejemnikov investicijskega transfera do države, v smislu, da bi bilo potrebno nakazana sredstva vrniti. Poveča pa se njihovo realno premoženje.

Priloga 2:

Klasifikacije javnofinančnih prihodkov

Obstaja več delitev javnofinančnih prihodkov, ki jih v načelu delimo na davčne in nedavčne prihodke (poleg teh najdemo v proračunu RS še kapitalske prihodke, prejete donacije in transferne prihodke, ki jih lahko dejansko prištevamo k nedavčnim prihodkom). Med davčne prihodke spadajo vsi davki in prispevki, ki jih lahko označimo kot »prisilne dajatve«. Med obema vrstama davčnih prihodkov – davki in prispevki – obstaja sicer pomembna razlika, saj predstavljajo prispevki nekakšen dolg države do ekonomskega subjekta, ki je s plačevanjem prispevkov (npr. prispevki zdravstvenega in pokojninskega zavarovanja) deležen obsega pravic, ki zaradi stalnih sprememb na tem področju, ni nikoli vnaprej določen. Davčni prihodki običajno predstavljajo večji del javnofinančnih prihodkov (v letu 1999 so npr. predstavljali 94,3% vseh prihodkov). Med davčne prihodke proračuna RS sodijo:

- davki na dohodek in dobiček,
- prispevki za socialno varnost,
- davki na plačilno listo in delovno silo,
- davki na premoženje,
- domači davki na blago in storitve,
- davki na mednarodno trgovino in transakcije.

Nedavčni prihodki so precej manjši po obsegu in so zaradi svojih specifičnosti tudi relativno težje napovedljivi. Glavne skupine nedavčnih prihodkov predstavljajo:

- udeležba na dobičku in dohodki od premoženja (predvsem prihodki od udeležbe na dobičku javnih podjetij, drugih podjetij in bank, ter prihodki od obresti in koncesije),
- takse in pristojbine,
- denarne kazni,
- prihodki od prodaje blaga in storitev.

Tabela 9: Deleži posameznih postavk javnofinančnih prihodkov v BDP (v %)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Skupaj prihodki	43,3	44,7	43,4	43,1	42,7	42,1	43,0	43,6	42,8
Davki na dohodek in dobiček	7,4	7,3	7,6	7,2	7,7	7,9	7,8	7,5	7,7
Prispevki za socialno varnost	18,6	19,2	17,1	16,3	14,7	13,8	13,8	13,6	13,7
Davki na plačilno listo	0,0	0,0	0,3	0,2	0,7	1,3	1,4	1,5	1,7
Davki na premoženje	0,3	0,3	0,2	0,6	0,6	0,7	0,9	0,7	0,7
Domači davki na blago/storitve	10,9	11,7	13,0	13,4	13,7	14,2	14,7	16,5	14,9
Carine	...	2,6	2,6	2,6	2,8	1,9	1,4	1,2	0,9
Udeležba na dobičku	0,9	0,9	0,6	0,3	0,3	0,3	0,7	0,6	0,7
Takse in pristojbine	0,4	0,4	0,3	0,4	0,3	0,4	0,4	0,4	0,5
Prih. od prodaje blaga/storitev	0,1	0,3	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2

Vir: Bilten javnih financ.

Davčni in nedavčni prihodki skupaj tvorijo tekoče javnofinančne prihodke, mednje pa sodijo še kapitalski prihodki, prejete donacije iz domačih in tujih virov ter transforni prihodki, ki se pri oblikovanju globalne bilance javnega financiranja konsolidirajo, oziroma pobotajo s transfornimi odhodki. Proračunski prihodki v sistemu javnih financ, ki je trenutno veljaven v Sloveniji, se stekajo v štiri blagajne javnih financ. Pomembnejši prihodki državnega proračuna so davek od dobička pravnih oseb, davek na plačilno listo, davek na dodano vrednost in trošarine ter uvozne dajatve. Prihodki, ki se stekajo v občinske blagajne so davek od premoženja, davki od iger na srečo, krajevne in komunalne takse ter nadomestila za stavbna zemljišča. Dohodnina je deljiv prihodek med proračunom RS in občinskimi proračuni (65% pripada državnemu proračunu, 35% pa občinam). Prispevki za pokojninsko in zdravstveno zavarovanje, ki jih plačujejo podjetja in zaposleni, se stekajo v ZPIZ ter v ZZZS.

Med posameznimi blagajnami javno-finančnega sektorja obstajajo tudi transforni tokovi: tako se npr. del dejavnosti ZZZS financira iz sredstev ZPIZ (za zdravstveno zavarovanje upokojencev), del prihodkov ZPIZ pa predstavlja prispevek za brezposelne, ki ga plačuje Zavod za zaposlovanje RS, ki se sicer financira iz državnega proračuna. Posamezne blagajne javnega sektorja se precej razlikujejo po velikosti, prav tako pa se s časom spreminja njihov pomen. Iz *tabele 10* je razvidno, da je v obdobju po osamosvojitvi delež prihodkov blagajne ZPIZ in prihodkov občinskih proračunov v celotnih prihodkih javnega sektorja ostal relativno nespremenjen. Ob tem se je za približno štiri odstotne točke povečal delež prihodkov državnega proračuna, zmanjšal pa se je delež prihodkov ZZZS.

Tabela 10: Deleži prihodkov posameznih blagajn v celotnih javnofinančnih prihodkih (v %)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Državni proračun	44,7	45,2	47,0	48,2	48,5	48,5	48,8	49,9	48,4
ZPIZ	28,1	29,3	29,1	28,6	27,8	28,2	28,2	27,5	28,0
ZZZS	16,7	15,3	13,5	13,1	13,6	13,2	13,0	12,6	13,1
Občinski proračuni	10,6	10,2	10,4	10,0	10,1	10,1	10,0	10,0	10,5

Vir: Bilten javnih financ.

Napovedane spremembe davčne zakonodaje

V parlamentarni proceduri se nahaja še nekaj predlogov sprememb obstoječih zakonov. Hkrati naj bi vlada predlagala še nekaj prednostnih zakonov. Deloma so novi zakoni potrebni zaradi prilagajanja domače zakonodaje evropskim zahtevam, na drugi strani pa se obeta še

nekaj sprememb, ki jih vlada obljublja v sklopu rednih programskih nalog. V parlamentarni proceduri so vloženi predlogi za spremembe oziroma uvedbo (Denar, 2000: str. 8-11):

- Zakona o davku na dodano vrednost (trije predlogi; gre predvsem za predloge o bolj natančni določitvi davčnih zavezancev in za predloge, po katerih naj bi z nižjo ali nično davčno stopnjo obdavčevali promet določenega blaga, storitev in uvoza),
- Zakona o davkih na motorna vozila (predlog govori predvsem o novi – zelo progresivni – lestvici obdavčitve vozil, ki bi temeljila na prostornini motorja in ne na ceni avtomobila, kot to velja sedaj),
- Zakona o davku od dobička pravnih oseb (štirje predlogi; predlogi se nanašajo na spremembo določila iz sedaj veljavnega zakona, ki govori o investicijskih davčnih olajšavah ter na priznavanje odhodkov podjetja, ki ga ta namenja neprofitno-prostovoljnimi organizacijam, ki delujejo v javnem interesu),
- Zakona o dohodnini (štirje predlogi; nanašajo se na bolj natančno definicijo rezidentov, predvsem pa na razne olajšave in spremembe davčnih stopenj v najnižjih in najvišjih davčnih razredih),
- Zakona o davku na firmo (uvedel naj bi pavšalno obdavčitev vseh podjetij ter tudi fizičnih oseb, ki opravljajo samostojno poklicno dejavnost v odvisnosti od statusno-pravne ureditve podjetja),
- Zakona o davku na izplačane plače (zvišal naj bi se znesek najnižje plače, od katere se plačuje davek).

Pregled zakonodaje, ki se nanaša na najpomembnejše prihodke javnega sektorja, kaže na veliko nestalnost tako davčnih osnov (davčne osnove so se spreminjale tudi sicer kot posledica sprememb v gospodarski strukturi) kot davčnih stopenj, ki so bile uporabljene v obdobju od osamosvojitve naprej. Poleg samih sprememb obstaja v zakonodaji, ki določa davčne osnove in davčne stopnje precej izjem, ki precej spremenijo tako davčno osnovo kot povprečno davčno stopnjo glede na zakonsko določeno davčno stopnjo. Takšna gibanja lahko – ko pride do pomembnejših sprememb – zelo otežijo empirično ocenjevanje funkcij nekaterih kategorij javnofinančnih prihodkov.

Priloga 3:

Metode napovedovanja davčnih prihodkov

V projekciji javnofinančnih prihodkov se določi, skupaj z napovedanimi odhodki, primanjkljaj, ki ga bo treba financirati v naslednjem fiskalnem obdobju. Med fiskalnim letom se z napovedmi davčnih prihodkov meri njihova realizacija. Pri tem lahko preverjamo, kako se uresničujejo načrtovani prihodki v primerjavi z napovedmi oziroma na podlagi novih napovedi, ki sledijo spremenjenim vrednostim predpostavk, izvajamo ukrepe, ki so v skladu z gibanjem javnofinančnih odhodkov. Napovedi pa so nepogrešljive tudi pri analizi učinkov potencialne spremembe davčne zakonodaje, kar se imenuje ocenjevanje (»estimating« v ZDA in »tax costing« v Veliki Britaniji) prihodkov.

V literaturi se običajno pojavljajo le metode napovedovanja prihodkov, saj so odhodki pretežno eksogeno določeni in zato niso odvisni od splošnih ekonomskih spremenljivk. To pomeni, da se oblikujejo skozi proračunski proces, z različnimi zakoni, nacionalnimi programi in drugimi predpisi.

Obstajajo še spremembe javnofinančnih odhodkov, ki nastopijo brez odločitev nosilcev fiskalne politike. Do teh sprememb pride zaradi vezave nekaterih odhodkov na ekonomske spremenljivke, ki niso pod nadzorom fiskalne politike. Povezava med postavko javnofinančnih odhodkov in ekonomsko spremenljivko je lahko določena z zakonom. Primer te odvisnosti je vezava plač na inflacijo. Lahko pa je vpliv ekonomske spremenljivke splošen (znan iz ekonomske teorije). Tako je znano, da se v času recesije povečajo izdatki države za brezposelne, da se s staranjem prebivalstva povečajo izdatki za zdravstvo in pokojnine, s pomlajevanjem prebivalstva pa za šolstvo itd. Spremembe javnofinančnih odhodkov, ki nastanejo na podlagi ekonomskih spremenljivk, je nekoliko lažje kvantificirati in vključiti v model.

Metode napovedovanja davčnih prihodkov³ so ekstrapolacija trenda, elastičnost, metode delnega ravnotežja, regresijski modeli in mikrosimulacijski modeli.

Ekstrapolacija trenda

Najbolj neposredna metoda nepogojene napovedi določenega davčnega prihodka je preprosta *ekstrapolacija* linearnega trenda prejemkov. Kompleksnejšo inačico te metode predstavlja Box-Jenkins ARIMA procedura. Pri uporabi tovrstnih »univariantnih« postopkov za napoved prihodkov določenega davka i v določenem obdobju t , je napovedani prihodek T_t^i odvisen le od opazovanih prihodkov v preteklosti:

$$T_t^i = f(T_{t-1}^i, T_{t-2}^i, \dots) \quad 1$$

To pa pomeni, da takšna procedura ne izkorišča morebitnega znanja napovedovalca o strukturi davka ali o verjetnem razmerju med generiranimi prihodki in drugimi ekonomskimi gibanji. Takšne oblike napovedovanja prihodkov se uporabljajo le kot »izhod v sili« – takrat ko ne obstaja ali ni možna nobena boljša metoda.

Elastičnost

Zelo razširjen je koncept vgrajene fleksibilnosti, razmerja med davkom in neodvisno spremenljivko, običajno boljšim ali slabšim približkom davčne osnove. Z izrazom (marginalna) vgrajena fleksibilnost se v strokovni literaturi ponavadi imenuje razmerje med spremembama dejansko zbranih davkov in BDP v določenem obdobju (Kranjec 1973, str. 173).

$$\phi^i \equiv \frac{dT^i}{dY} \quad 2$$

Iz koncepta vgrajene fleksibilnosti izhaja primerjava relativnih razmerij. Razmerje odstotnih sprememb davčnih prihodkov do odstotnih sprememb dohodka označuje velikokrat splošni termin elastičnost, ki pa se v MDS-ovi terminologiji imenuje z izrazom »vzgon« (buoyancy).

$$\beta^i \equiv \left(\frac{dT^i}{dY}\right)\left(\frac{Y}{T^i}\right) \quad 3$$

MDS namreč imenuje elastičnost alternativni kazalnik, ki se osredotoča na avtomatične učinke na prihodek. Takšna elastičnost meri spremembo davčnega prihodka zaradi spremembe BDP (oziroma katerekoli druge davčne osnove) ob predpostavki, da je v celotnem obdobju veljal davčni sistem določenega (običajno zadnjega) leta. Kadar je na razpolago napoved BDP,

³ Zasnovano vsebinskega pregleda metod napovedovanja prihodkov je prispeval Dušan Murn.

potem je postopek napovedi prihodkov določenega davka ali skupine davkov z *oceno elastičnosti* celo najpreprostejši pogojeni pristop davčnega prihodka glede na BDP. Ob danem BDP (Y) je takšna elastičnost ocenjena kot:

$$\varepsilon^i \equiv \left(\frac{dAT^i}{dY} \right) \left(\frac{Y}{AT^i} \right) \quad 4$$

Davčne prihodke je moč napovedati na podlagi napovedanega BDP, če je smiselno predpostaviti konstantno elastičnost. Vendar pa je treba v tem primeru iz davčnih serij odstraniti učinek morebitnih sprememb davčne zakonodaje.

Da bi ocenili enačbe napovedi pri dani davčni strukturi, je potrebno ločiti »avtomatične« spremembe prihodka zaradi rasti davčne osnove, od sprememb zaradi zakonskih ali administrativnih diskrecijskih sprememb. Serije dejanskih prihodkov je treba zato pretvoriti v serije prihodkov, ki odražajo davčni sistem tekočega leta, medtem ko so iz njih izločeni učinki diskrecijskih sprememb. To je mogoče napraviti na več načinov, ki jih na kratko predstavljamo v nadaljevanju.

- Nespremenjena razmerja davčnih stopenj:

Prvi način je metoda *nespremenjenih razmerij davčnih stopenj* (constant rate structure), pri kateri se vrednost osnove iz preteklih let obremeni z davčnimi stopnjami tekočega leta. Za pravilno uporabo te metode je potrebnih veliko podatkov o stopnjah, osnovah in o razdelitvi na osnove po davčnih razredih ali stopnjah. V primeru, ko je takšna informacija razpoložljiva, lahko sestavimo serijo s konstantno bazo, ki predstavlja hipotetične davčne prihodke ob predpostavki nespremenjenega davčnega režima (glej npr. Choudhry, 1975: str. 496):

$$(T)_t = \sum_{i=0}^n (\tau_i)_0 (X_i)_t \quad 5$$

kjer so:

- $(\tau_i)_0$ davčna stopnja i -tega dohodkovnega razreda (oziroma proizvoda) v baznem letu,
- $(X_i)_t$ davčna osnova i -tega dohodkovnega razreda (oziroma proizvoda) v letu t in
- n število dohodkovnih razredov (oziroma proizvodov)

Pomembna pomanjkljivost te metode je pomanjkanje podrobnih podatkov o distribuciji davčnih osnov po davčnih stopnjah. Ena od pomembnih predpostavk je, da bo efektivna davčna stopnja posameznih dohodkovnih razredov (ali razredov proizvodov) ostala nespremenjena v daljšem časovnem obdobju. Choudhry (1979: str. 110) poleg tega meni, da bo s to metodo težko odkriti diskrecijske spremembe, če davčni sistem vsebuje veliko progresivnosti in če davčne osnove rastejo z enakimi stopnjami rasti. Razen tega je tudi ta metoda zasnovana na predpostavki, da spremembe davčne strukture ne povzročajo spremembe davčnih osnov, oziroma da spremembe relativnih cen ne prizadenejo alokacije virov. Zaradi težko dosegljivih podatkov in restriktivne predpostavke se ta metoda v praksi le malo uporablja.

- Proporcionalna prilagoditev podatkov:

Drugi način izločitve učinkov diskrecijskih sprememb iz davkov je *proporcionalna prilagoditev podatkov* (proportional data adjustment). Pri tem so dodatno potrebne ocene kvantitativnega učinka diskrecijskih sprememb v letih, ko so te spremembe nastale. Predpostavka proporcionalnega vpliva diskrecijskih ukrepov na prihodek pomeni, da se ne spremeni vgrajena elastičnost določenega davka. Zato so učinki diskrecijskih ukrepov ekvivalentni multiplikativnim spremembam v razmerju davka do osnove.

V letih od 1 do n, kjer je n zadnje leto, je bilo zbranih dejanskih davčnih prihodkov:

$$T_1, T_2, \dots, T_{n-1}, T_n. \quad 6$$

Oceniti je treba prihodkovni učinek diskrecijskih sprememb v letih, ko je do njih prišlo:

$$D_2, \dots, D_{n-1}, D_n. \quad 7$$

Zdaj je mogoče sestaviti serijo korigiranih prihodkov, enakih prihodkom, zbranim z davčno strukturo tekočega leta v celotnem obravnavanem obdobju.

$$AT_1, AT_2, \dots, AT_{n-1}, AT_n. \quad 8$$

Ker je tekoče leto (n) tudi referenčno leto, sta dejanski in prilagojeni prihodek tega leta enaka:

$$AT_n = T_n.$$

Davki, dejansko pobrani v letih n-1, n-2, ..., 2, 1 pa morajo biti seveda prilagojeni za diskrecijske spremembe v prejšnjih letih. Ob predpostavkah proporcionalne prilagoditve dobimo naslednjo serijo prilagojenih prihodkov:

$$\begin{aligned} AT_{n-1} &= T_{n-1} \left(\frac{T_n}{T_n - D_n} \right) \\ AT_{n-2} &= T_{n-2} \left(\frac{T_n}{T_n - D_n} \right) \left(\frac{T_{n-1}}{T_{n-1} - D_{n-1}} \right) \\ &\vdots \\ &\vdots \\ &\vdots \\ AT_2 &= T_2 \left(\frac{T_n}{T_n - D_n} \right) \left(\frac{T_{n-1}}{T_{n-1} - D_{n-1}} \right) \dots \left(\frac{T_3}{T_3 - D_3} \right) \\ AT_1 &= T_1 \left(\frac{T_n}{T_n - D_n} \right) \left(\frac{T_{n-1}}{T_{n-1} - D_{n-1}} \right) \dots \left(\frac{T_3}{T_3 - D_3} \right) \left(\frac{T_2}{T_2 - D_2} \right) \end{aligned} \quad 9$$

kar je mogoče izraziti s splošno formulo:

$$AT_{n-j} = T_{n-j} \left(\frac{AT_{n-j+1}}{T_{n-j+1} - D_{n-j+1}} \right), j = 1, 2, \dots, n-2, n-1. \quad 10$$

Z ustreznimi podatki iz preteklega obdobja je mogoče oceniti elastičnost po metodi najmanjših kvadratov z uporabo preproste dvojno-logaritmične regresije serije hipotetičnega davčnega prihodka na BDP:

$$\ln \bar{T}_t^i = a + b \ln Y_t + e_t \quad 11$$

e_t je napaka, za katero predpostavljamo normalno porazdelitev okrog nič, ocenjeni koeficient b pa ustreza elastičnosti ϵ^i .

Poglavitna omejitev te metode je pomanjkanje, nerazpoložljivost ali pa nizka kakovost podatkov o ocenjenih spremembah davčnih prihodkov, do katerih prihaja zaradi diskrecijskih sprememb. Tudi pri tej metodi diskrecijske spremembe oziroma spremembe davčnega režima neposredno vplivajo le na spremembo davčnih prihodkov. Implicitno je

torej upoštevana predpostavka, da zaradi spremembe davčnega sistema ne pride do sprememb davčne osnove obravnavanega in davčne osnove drugih davkov. Takšna predpostavka je precej dvomljiva, saj nima teoretične podlage, niti ni empirično preverjena⁴.

- Slamnate spremenljivke:

Kadar podatkov o učinkih diskrecijskih davčnih sprememb ni na razpolago, vendar pa je njihovo število v primerjavi z razpoložljivim številom opazovanih prihodkov razmeroma majhno, je mogoče davčno elastičnost določiti tudi s pomočjo *slamnatih, dummy spremenljivk*, ki v davčni enačbi zajamejo vpliv diskrecijskih sprememb:

$$\ln T_t = a + b_1 \ln Y_t + \sum_{i=1}^n b_{2i} DUM_i + u_t \quad 12$$

DUM_t je enak vektorju spremenljivk z vrednostjo 0 pred diskrecijsko spremembo in 1 po njej. V tem primeru meri koeficient b_1 davčno elastičnost z izločenim učinkom diskrecijske spremembe na zbrane prihodke.

Ker je v običajni praksi precej verjetna predpostavka, da je v opazovanem obdobju prišlo do večjega števila diskrecijskih sprememb na področju javnofinančnih prihodkov, je treba v funkciji (12) uporabiti večje število (n) slamnatih spremenljivk. V tem primeru ocene elastičnosti b_1 niso več zanesljive, saj prihaja zaradi večjega števila uporabljenih slamnatih spremenljivk do multikolinearnosti. Stopnja zanesljivosti je tako odvisna predvsem od dolžine časovnega obdobja med dvema zaporednima diskrecijskima spremembama, ki jih izvajajo davčne oblasti⁵.

- Pristop s pomočjo Divisia indeksa:

Pri tej metodi se diskrecijske spremembe davčnega sistema iz časovnih vrst odstranijo s pomočjo časovnih trendov, ki v davčnih funkcijah nastopajo kot približki za diskrecijske spremembe (Choudhry, 1979). Diskrecijske učinke ugotovimo najprej s pomočjo indeksa, ki pokaže, kolikšen del celotnih davčnih prilivov je odvisen od diskrecijskih sprememb. V drugem koraku se stopnja rasti tega indeksa primerja s stopnjo rasti davčne osnove; razmerje pove, kolikšna je rast »diskrecijskih prihodkov« ob odstotni spremembi davčne osnove. V zadnjem koraku to razmerje odštejemo od celotne elastičnosti. Takšen postopek se opravi za izbrane vrste davkov, skupno elastičnost pa dobimo s pomočjo tehtanja posameznih elastičnosti. Ker želimo v tem delu analize le predstaviti posamezne metode, bomo na tem mestu zapisali le končno formulo izračuna Divisia indeksa⁶ v časovnem intervalu $[0,1]$ (Choudhry, 1979: str. 95):

$$D(n) = \left[\frac{T(n)}{T(0)} \right]^{-\sum_{i=1}^k \int_0^n \beta_i(t) \frac{x_i(t)}{x_i(0)} dt} \quad 13$$

kjer so:

$D(n)$	divisia indeks
$T(n)$	davčni prihodki v času t
$T(0)$	davčni prihodki v osnovnem letu
β_i	utež davka i
$x_i(t)$	davek i v času t

⁴ Predpostavimo npr. zvišanje carinske stopnje. Takšen ukrep zniža uvoz in (glede na zamenljivost proizvodov, preference potrošnikov,...) poveča domače povpraševanje, torej poveča davčno osnovo domače potrošnje.

⁵ Parcialni korelacijski koeficient med dvema slamnatima spremenljivkama je npr. 99%, ko je časovni odlog med dvema spremembama eno leto in 84%, ko je časovni odlog pet let.

⁶ Celotno izpeljavo glej v Choudhry (1979: str. 94-96).

Najpomembnejša prednost te metode je, da omogoča neposredno ugotavljanje avtomatičnih sprememb prihodkov brez čiščenja podatkov. Seveda pa je vprašljiva že sama uporaba časovnega trenda kot približka diskrecijskih sprememb. Merjenje prihodkovnih učinkov diskrecijskih sprememb s pomočjo Divisia indeksa ima še vsaj dve pomembni pomanjkljivosti. Prvič, Divisia indeks lahko podceni (preceni) pozitivne (negativne) prihodkovne učinke takšnih ukrepov in drugič, če prihaja zaradi diskrecijskih sprememb do velikih prihodkovnih učinkov, ta metoda ne omogoča zanesljivih rezultatov. Obe pomanjkljivosti sta posledica uporabe integrala v enačbi in njegove diskretne različice pri praktični uporabi.

Metode delnega ravnotežja:

Elastičnost glede na BDP je načelno mogoče oceniti za katerikoli davek. Vendar pa se posamezni davki običajno povezujejo z drugimi makroekonomskimi spremenljivkami, uvozni davek na primer z obsegom uvoza itd. Elastičnost prihodkov določenega davka glede na BDP je potem enaka produktu dveh ločenih elastičnosti: (i) elastičnosti prihodkov glede na »davčno osnovo« in (ii) elastičnosti te davčne osnove glede na BDP. Če so na voljo napovedi sestavnih delov BDP, potem so koristne ločene ocene takih »parov« elastičnosti.

Splošno davčno funkcijo zapišemo (Kranjec, 1975, str. 43) takole:

$$T_i = f(t_i, B_i, E_i) \quad 14$$

Pri tem je T davčni prihodek, t davčna stopnja, B davčna osnova in E davčne olajšave ter odbitki. Za makroekonomske uporabe je treba takšne funkcije združevati, kar lahko pripelje do matematično zapletenih izrazov. Običajno pa se uporabljajo močno poenostavljene agregatne funkcije:

$$T_i^a = t_i^a B + c \quad 15$$

a označuje agregatno vrednost davčne osnove in davčne stopnje. c je konstanta olajšav in odbitkov, kar pomeni, da predpostavljamo nespremenjeno distribucijo davčnih osnov in olajšav. Pri dani skupni davčni osnovi lahko spremembe v distribuciji spremenijo agregatno davčno stopnjo in konstanto.

Spremembo davčnih prihodkov je mogoče izraziti kot rezultat diskrecijskih (Bdt_i^a) in avtomatičnih ($t_i^a dB$) sprememb (Hansen 1969, str. 21; Kranjec 1975, str. 45). Prve kažejo spremembe zaradi spremenjene davčne stopnje in druge zaradi sprememb davčne osnove.

$$dT_i^a = Bdt_i^a + t_i^a dB \quad 16$$

Opisane metode, s katerimi je mogoče določiti davčne funkcije za različne vrste davkov, sodijo torej med *metode delnega ravnotežja* (partial equilibrium approach). Praviloma pa bi napovedi davčnih prihodkov morale vsebovati tudi zvezo med davki in njihovimi osnovami, kajti različne davčne stopnje na določeno osnovo pogosto vplivajo neposredno tudi na velikost same osnove in – kot smo že ugotovili – posredno na velikost davčnih osnov drugih vrst davkov.

Regresijski modeli

Za ocenjevanje funkcijskega razmerja med davčnim prihodkom in različnimi makroekonomskimi spremenljivkami je mogoče uporabiti *regresijske modele*, v katerih ni treba predpostavljati konstantnih elastičnosti. Zaradi povezave napovedi prihodkov z ustreznimi makroekonomskimi napovedmi je zagotovljena njihova konsistentnost. Problemi pri tem so: (i) razpoložljivost potrebnih podatkov, (ii) pogosto šibka zveza mnogih davkov (na premoženje,

kapitalske dobičke in kapitalske transfere) s spremenljivkami najpogosteje uporabljenih makroekonomskih modelskih napovedi in (iii) odvisnost napovedi od majhnega števila makroekonomskih spremenljivk.

Mikrosimulacijski modeli:

Od konca šestdesetih let so nastali tako imenovani *mikrosimulacijski modeli* glavnih davkov, predvsem tistih na osebni in podjetniški dohodek. Ti strukturalni modeli posameznih davkov so sestavljeni na podlagi podatkov iz davčnih obrazcev in so osredotočeni na podrobno aplikacijo davčnega zakona na strukturo davčne osnove, na ravni obveznosti posameznega davkoplačevalca. V večini primerov je bil glavni namen teh modelov olajšati ocenjevanje prihodkov, marsikje pa jih uporabljajo tudi za njihovo napovedovanje. Za ta namen je treba najprej, na podlagi makroekonomskih napovedi ustreznih spremenljivk, projektirati podatke napovedovanega obdobja. Zatem se bodoče davčne obveznosti ocenijo z mikrosimulacijskim modelom in popravijo za odlog v pobiranju. In končno se ocena nastalih obveznosti pretvori v oceno davčnih prejemkov v obdobju.

Ob uporabi mikrosimulacijskih modelov kot podlage za napoved prihodkov, lahko postanejo makroekonomske in davčne napovedi nekonsistentne. Zaradi tega so bile razvite *iterativne procedure*. Po teh postopkih je treba najprej s pomočjo preprostih davčnih in drugih funkcij napovedati makroekonomske spremenljivke in prihodke. Dobljene ocene se zatem popravijo s pomočjo mikroekonomskih modelov, z uporabo rezidualov v makroekonomskih davčnih funkcijah. Ta proces se potem ponavlja do končne konvergence. Uporabljene procedure je mogoče v končnem koraku povezati v enoten sistem napovedovanja.

Priloga 4:

Proračunski proces

Javnofinančni prihodki in odhodki se načrtujejo v okviru vsakoletnega procesa sprejemanja proračuna. Prvič je bil proračun v Sloveniji po osamosvojitvi sprejet za leto 1992. Prva pravila o procesu sestavljanja proračuna so bila sprejeta leta 1993 in dopolnjena leta 1994. Proračunski proces se je postopoma spreminjal iz t.i. tradicionalnega v reformiranega⁷ vse do leta 1999, ko je bil sprejet ZJF in s tem uzakonjen reformiran pristop sprejemanja proračuna. Namen zdajšnje reforme je okrepitev konkurenčnosti slovenskega gospodarstva pred vstopom v Evropsko unijo. Na povečanje konkurenčnosti naj bi prek javnih financ vplivali z zmanjševanjem deleža javnih izdatkov v bruto domačem proizvodu (BDP) in primanjkljaja javnih financ.

⁷ Tradicionalen proračunski sistem je centraliziran sistem, kjer Ministrstvo za finance določi pravice porabe proračunskih sredstev. Reformirani sistem je bolj decentraliziran, proračunski uporabniki imajo več svobode (in s tem tudi več odgovornosti) pri določanju svoje porabe znotraj okvirov, ki jih določi Ministrstvo za finance.

Nov način sprejemanja proračuna po ZJF in po uredbi o podlagah in postopkih za pripravo državnega proračuna (U.I. RS, 56/2000), ki se je začel počasi uveljavljati že s pripravo proračuna za leto 2000, temelji na principu »od zgoraj navzdol« in poteka v dveh stopnjah. Časovni potek sprejemanja proračuna je zastavljen tako, da naj bi bila prva stopnja zaključena do aprila in druga do oktobra. Pripravljen predlog proračuna gre nato v parlamentarno razpravo, proračun pa naj bi bil sprejet najkasneje do začetka naslednjega proračunskega obdobja, ki se začne s 1. januarjem in je uradno enako koledarskemu letu. Dvostopenjski sistem je novost, saj je državni proračun doslej temeljil na pristopu posameznih proračunskih postavk (sistem določanja proračunskih odhodkov »od spodaj navzgor«), število le teh pa je z leti naraslo kar na približno 6000. Poleg tega ni bilo prave povezave med različnimi strateško-razvojnimi dokumenti in razporeditvijo proračunskih sredstev. Običajna praksa je bila tudi, da proračuna parlament ni uspel sprejeti do začetka novega proračunskega obdobja.

V prvi stopnji priprave proračuna se najprej pripravi oceno javnofinančnih prihodkov (ob danih davčnih stopnjah in predvidenih pogojih v gospodarstvu, kot sta rast BDP in inflacija). Nato pa se, glede na predpostavljene makroekonomske in dohodkovne omejitve, predlaga višino javnofinančnih odhodkov in s tem presežka ali primanjkljaja. Sledi razrez odhodkov. Pri razrezu odhodkov se najprej pripravi osnovna razdelitev glede na prioritete vlade. Pri prioritetah vlada upošteva Strategijo gospodarskega razvoja Slovenije, uresničevanje ekonomske in strukturne politike ter makroekonomska gibanja. Razrez javnofinančnih prihodkov in odhodkov se v t.i. makrofiskalnem scenariju pripravi za obdobje naslednjih štirih let. Osnovna razdelitev odhodkov je, poleg drugih usmeritev vlade, v aprilu razvidna iz proračunskega memoranduma. V prvi stopnji se torej določi globalni razrez odhodkov iz katerega je (med drugim) razvidno tudi kolikšen del nominalnih odhodkov bo pripadel posameznemu proračunskemu uporabniku v naslednjem letu.

Podrobnejšo razdelitev javnofinančnih odhodkov v skladu s svojimi prioritetskimi programi, *v drugi stopnji* priprave proračuna, pripravijo proračunski uporabniki v obliki finančnih načrtov. Od te druge stopnje dalje se tudi ločeno pripravljajo državni proračun, proračuni občin, finančni načrti ZPIZ in ZZZS ter drugih uporabnikov. V okviru druge stopnje potekajo usklajevanja med Ministrstvom za finance in proračunskimi uporabniki, saj želje uporabnikov praviloma presegajo proračunska sredstva, ki so jim bila dodeljena v globalnem nominalnem okviru. Ocene občinskih proračunov ter predlogi finančnih načrtov ZPIZ in ZZZS gredo nato v državni zbor skupaj s predlogom državnega proračuna. Le iz vseh teh dokumentov se namreč lahko pripravi konsolidirano globalno bilanco države, na podlagi katere je razviden javnofinančni presežek ali primanjkljaj. Podrobno razdelan predlog proračuna naj bi bil za parlamentarno razpravo pripravljen do 1. oktobra, po parlamentarni razpravi pa sprejet do 1. januarja skupaj z zakonom o izvrševanju proračuna. Občinske proračune sprejema občinski svet, prav tako najkasneje do začetka novega proračunskega leta, torej 1. januarja.

Pri pripravi predloga proračuna in pri njegovem sprejemanju je potrebno upoštevati, da mora zagotavljati sredstva za pokrivanje obveznosti, ki so že določene z zakoni in drugimi predpisi (ti pa se določajo ločeno od sprejemanja proračuna). Tako je pri sprejemanju proračuna dejansko možno določiti le manjši del proračuna (do največ 20%). Zato se Ministrstvo za finance v veliki meri spopada z zmanjševanjem pravic porabe proračunskih uporabnikov ter skuša pripraviti proračunske uporabnike do tega, da bi sami določili, kateri programi in z njimi povezani odhodki imajo višjo prioriteto.

O sprejemu predloga proračuna odloča državni zbor Republike Slovenije. Zanj je, od osamosvojitve dalje, značilna predvsem šibka vladajoča koalicija. Veliko število med sabo bolj ali manj slabo povezanih strank v parlamentu prispeva k počasnejšemu sprejemanju

različnih predpisov torej tudi letnega proračuna. Ravno tako je tudi težko doseči konsenz o zmanjševanju javnofinančnih odhodkov.

Vpliv tujine na javnofinančne odhodke je čutiti preko sprejemanja zakonodaje Evropske unije (EU) ter uveljavljanja različnih standardov Mednarodnega denarnega sklada (MDS), OECD, Združenih narodov in drugih mednarodnih organizacij. Predvsem ima velik vpliv na javne finance prizadevanje Slovenije, da se včlani v EU. S tem sta povezana tudi maastrichtska kriterija za višino javnega dolga (60% BDP) in primanjkljaja javnih financ (3% BDP). Podatki v *tabeli 11* so izračunani po stari metodologiji MDS⁸. Poleg tega je prikazana še višina javnofinančnega primanjkljaja po metodologiji ESA95 (European System of Integrated Economic Accounts), ki je evropska različica mednarodno uveljavljenih standardov nacionalnega računovodstva (SNA), saj jo upošteva Evropska unija, podatki pa so razpoložljivi le za leti 1999 in 2000. Očitno je, da je bil javnofinančni primanjkljaj, izračunan po metodologiji ESA95, v preteklosti precej večji kot po dosedanjih izračunih na podlagi standardov MDS. V prihodnosti se bo primanjkljaj, izračunan po ESA95 znižal oziroma se bo približal primanjkljaju, izračunanem po metodologiji MDS, zaradi bližnje privatizacije državnih bank in posledičnega nižjega plačila obresti (ki se sicer po metodologiji ESA95 skupaj z indeksacijskim delom vštevajo med javnofinančne odhodke) na obveznice, ki so bile izdane ob sanaciji bank in zato ne bodo več vključene v javni dolg. Na nižji primanjkljaj bo ugodno vplivala tudi (pričakovana) nižja stopnja rasti cen, ki bo znižala indeksacijski del tistih obveznic, ki bodo ostale del javnega dolga in so vezane na TOM, kar bo zmanjšalo plačilo obresti po ESA95.

Tabela 11: Javnofinančni presežek/primanjkljaj in dolg Republike Slovenije od 1992 do 2000 v % BDP

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Presežek/primanjkljaj po stari metodologiji MDS	1,2	0,9	0,0	0,0	0,3	-1,2	-0,8	-0,6	-1,4
Presežek/primanjkljaj po metodologiji ESA95	...	...	...	...	...	...	...	-1,3	-2,3
Dolg RS po stari metodologiji MDS	...	21,1	18,5	18,7	22,8	23,2	23,7	24,6	24,6

Vir: Bilten javnih financ in Ministrstvo za finance.

⁸ Sicer od leta 2001 velja nova metodologija MDS. Podatki, ki so bliže novi metodologiji MDS, so bili za Slovenijo objavljeni prvič letos v publikaciji MDS Government Finance Statistics Yearbook, od števil v *tabeli 11* pa se ne razlikujejo bistveno.

VIRI IN LITERATURA:

- Bole V. (1998), *Fiskalni položaj javnofinančnega sektorja in pokojninski sistem*, Ekonomski inštitut pravne fakultete, Gospodarska gibanja, št. 295, str. 23 – 39.
- Bole V. (1999), *Javnofinančni izdatki in problemi ekonomske politike*, Ekonomski inštitut pravne fakultete, Gospodarska gibanja, št. 306, str. 27 – 45.
- Bilteni javnih financ (2000, 2001), Ministrstvo za finance (različne številke).
- Capriolo G. (1998), *Memorandum o uporabi računov finančnih tokov kot orodja za ekonomsko analizo in politiko*, Ministrstvo za finance, Ljubljana.
- Choudrhy N. N. (1975), *A Study of the Elasticity of the West Malaysian Income Tax System, 1961-70*. IMF Staff Papers, Washington D.C., Vol. 22, No. 2 (julij), str. 494 – 509.
- Choudrhy N. N. (1979), *Measuring the Elasticity of Tax Revenue: A Divisia Index Approach*. IMF Staff Papers, Washington D.C., Vol. 26, No. 1 (marec), str. 87 – 122.
- Cvikl, M.M. (2000), *Funkcionalna programska klasifikacija javnofinančnih odhodkov in novosti pri oblikovanju proračuna za leto 2000 in 2001-2004*. Zbornik referatov II. Seminar o javnih financah in državnem revidiranju (ur. Borak Neven), Portorož, Zveza ekonomistov Slovenije, str. 7 – 29.
- Cvikl M.M., Zemljič P. (2000), *Zakon o javnih financah s komentarjem*. 1. Natis, Ljubljana, Bonex založba.
- Delakorda A., Žemva M. (2000), *Informacija o javnih financah*, www stran Banke Slovenije.
- Ferfila B., Le Loup T. L., Herzog C. (2000), *Slovenian Budget – A Comparative Perspective*. Naše gospodarstvo, Revija za aktualna gospodarska vprašanja, letnik 46, št. 2-3, Ekonomsko poslovna fakulteta Maribor, Društvo ekonomistov Maribor, str. 273 – 297.
- Hansen B., Snyder W. W. (1969), *Fiscal Policy in Seven Countries 1955-1965*. - OECD, Paris.
- Jamnik S. (2000), *Revidiranje neposrednih in posrednih proračunskih uporabnikov*. Zbornik referatov II. Seminar o javnih financah in državnem revidiranju (ur. Borak Neven), Portorož, Zveza ekonomistov Slovenije, str. 69 – 90.
- Jerkič A., Knapič B. (2000), *Statistika javnih financ v Sloveniji*. Zbornik statistični dnevi 2000, Radenci, SURS in Statistično društvo, str. 549 – 559.
- Kamnar H., Pogačar B. (2001), *Prve izkušnje z dvostopenjskim proračunskim postopkom*, Zbornik referatov, III. Seminar o javnih financah in državnem revidiranju (ur. Borak Neven), Portorož, Zveza ekonomistov Slovenije, str. 7 – 18.
- Kranjec M. (1973), *Analiza nekaterih učinkov jugoslovanske politike v luči novejših teoretičnih konceptov*. Ekonomska analiza. št. 3-4.
- Kranjec M. (1975), *Teoretične osnove jugoslovanskega fiskalnega sistema in ocenjevanje učinkov fiskalne politike*, doktorska disertacija. Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta, Ljubljana.
- Makrofiskalni scenarij in proračunska izhodišča Republike Slovenije za obdobje 2001 – 2004 (2000), Ministrstvo za finance, Ljubljana.
- Bilančne priloge k makrofiskalnemu scenariju in proračunskim izhodiščem Republike Slovenije za obdobje 2001 – 2004 (2000), Ministrstvo za finance, Ljubljana.
- Manual on Government Finance Statistics, International Monetary Fund (1986), Washington.
- Manual on Government Finance Statistics, Draft, International Monetary Fund (2000), Washington.

Musgrave R. A., Musgrave P. B. (1989), *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill, Fifth edition, Singapore, 627 str.

Napovedi, Analitsko raziskovalni center, Banka Slovenije, Ljubljana, april 2001.

Odredba o funkcionalni klasifikaciji javnofinančnih izdatkov, Uradni list RS, št. 43/2000.

Odredba o funkcionalno-programski klasifikaciji izdatkov državnega proračuna, Uradni list RS, št. 43/2000.

Odredba o določitvi neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov, Uradni list RS 13/2000.

Pomladansko poročilo 2000, Zavod za makroekonomske analize in razvoj, Ljubljana.

Prikazi odhodkov državnega proračuna po funkcionalno – programski klasifikaciji v letih 1994 – 2000 in projekcije za obdobje 2001 – 2004 (2000), Ministrstvo za finance, Ljubljana.

Poročilo o makroekonomskih gibanjih in uresničevanju ekonomske in strukturne politike (Marčno poročilo), UMAR, marec 2001.

Predlog državnega proračuna Republike Slovenije za leto 2001, Poročevalec Državnega Zbora Republike Slovenije, št. 16/II – 16/VIII, 2001.

Uredba o podlagah in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna, Uradni list RS, št. 56/2000.

Stanovnik T. (1998), *Javne finance*, Ekonomska fakulteta, Ljubljana.