

GOSPODARSKI SEKTORJI IN JAVNE FINANCE

Dušan Murn

1. UVOD

Celotno gospodarstvo je mogoče razdeliti po različnih kriterijih na posamezne dele, sektorje. V sestavku je namenjena osrednja pozornost metodološkim načelom razdelitve gospodarskih subjektov, ki temelji na njihovi vlogi ali funkciji v gospodarstvu. Če je razdelitev na tej podlagi korektna, lahko predstavlja najustreznejšo podlago za sodobno makroekonomsko analizo. Če metodološka vprašanja niso ustrezno rešena, postanejo vprašljivi tudi rezultati ustreznih analiz. Kvaliteta analitskih dognanj se seveda odraza v gospodarski politiki.

Na to temo opozarjamo zaradi njene aktualnosti v naših razmerah. Tranzicija povzroča v slovenskem gospodarskem sistemu številne spremembe. Zaradi spremenjenih pogojev gospodarjenja nastajajo nova zakonodaja, instrumenti in institucije. Nekatere formalno-pravne institucionalne rešitve otežujejo spremljanje učinkov, kar bi bilo mogoče tolmačiti tudi kot oviro za gospodarsko politiko. Na konkretne institucionalne rešitve po svetu seveda v veliki meri vplivata stopnja doseženega razvoja in značilnosti preteklega razvoja. Vendar pa se predvsem razvitejša gospodarstva približujejo rešitvam, ki omogočajo nižje narodnogospodarske stroške, večjo transparentnost in tudi večjo kredibilnost.

Največ pozornosti je v razpravi namenjeno ločevanju javnofinančnih funkcij in institucij, v teoriji in v naših razmerah. Zaradi svoje posebne vloge morajo biti v analizi sodobnega gospodarstva še zlasti skrbno opredeljene in ločene funkcije finančnih in javnofinančnih institucij. Razen tega želimo opozoriti tudi na (nerazrešeno) terminološko vprašanje: javni sektor ali država ali vlada.

2. OSNOVE

Do gospodarske transakcije pride, ko se spremeni lastništvo nad realnimi ali finančnimi aktivami, ali pa je med strankama posredovana storitev. V večini primerov so to transakcije zamenjave: blago in storitve se zamenjajo za finančna aktiva (npr. prodajo za denar), redkeje za drugo blago in storitve (barter), ali pa se ena finančna aktiva zamenjajo za druga (vrednostni papir se proda za denar). Finančna aktiva so, z redkimi izjemami (SDR in monetarno zlato) ter za razliko od realnih aktiv, vselej obveznost nekoga drugega. Večina transakcij je sestavljena iz dveh tokov, v nekaterih primerih (npr. ko so prebivalstvu prizadetega območja posredovani blago in storitve, ali ko zavezanci plačajo davke) pa blago, storitve ali finančna aktiva nimajo protitoka. Tokovi takšnih transakcij se skrivajo pod imeni kot so transferji, transferna plačila, nepovratni transferji, enostranski transferji, donacije, dotacije, darila idr. Zaradi simetrije je v takšni analizi drugi tok koristno označiti kot "ničelni".

Za sleherno transakcijo sta potrebna gospodarska subjekta, transaktorja. Makroekonomska statistika zajema vse transaktorje ter jih združuje po vlogi v gospodarstvu v različne skupine. Tako se oblikuje po potrebah makroekonomske analize več ali manj po določenih kriterijih čimbolj homogenih sektorjev. V osnovi se transaktorji ločijo po rezidenčnosti. Nerezidenti se imenujejo tudi tujci, oziroma rezidentje "ostalega sveta". Vsa podjetja, ki delujejo na nacionalnem ozemlju so rezidenčna, ne glede na to, če so delno ali v celoti last tujcev. Kriterij ni povezan z nacionalnostjo ali lastništvom, temveč s teritorijem.

Osnovna razdelitev gospodarstva se je razvila v nacionalnih računih, nastalih pod vplivom Johna Maynarda Keynesa od tridesetih let našega stoletja naprej. Nacionalni računi merijo po enotnih načelih in na enotni podlagi dohodek in proizvodnjo vseh sektorjev nacionalnega gospodarstva. Iz enačb medsektorskih tokov je očitno, da lahko katerikoli sektor potroši več, kot znašajo njegovi dohodki, le preko financiranja s prihranki drugih sektorjev. Presežno trošenje vsega domačega gospodarstva je možno le, če se financira s prihranki tujine, to se pravi s primanjkljajem plačilne bilance.

Temeljni standard nacionalnih računov je sistem Združenih narodov (System of National Accounts, SNA). SNA računi razdelijo gospodarstvo brez ostalega sveta na pet domačih sektorjev: (1) nefinančna korporacijska in kvazi-korporacijska podjetja¹,

¹ "Korporacijska podjetja so korporacije, delniške družbe, kooperacije, družbe z omejeno zavezo ter druga finančna in nefinančna podjetja, ki imajo lastnosti podjetja na podlagi zakonodaje, administrativnih odredb ali registracije ter ne glede na lastnike. Kvazi-korporacijska podjetja pa so razmeroma velika navadna partnerstva, individualna lastništva in (nefinančna javna) podjetja s kompletnimi računi poslovnih

(2) finančne institucije, (3) splošno vlado (General Government)², (4) privatne neprofitne institucije, ki služijo prebivalstvu in (5) prebivalstvo. Vsak od teh sektorjev opravlja posebno funkcijo. Nefinančna podjetja tako proizvajajo blago in nefinančne storitve; finančne institucije zbirajo sredstva v svojih obveznostih ter jih preoblikujejo in distribuirajo za financiranje dejavnosti drugih; neprofitne institucije opravljajo proizvodnjo netržnih storitev za določene skupine prebivalstva; prebivalstvo troši in včasih v vlogi nekorporacijskih podjetnikov tudi proizvaja nefinančno tržno blago in storitve. Glavna funkcija splošne vlade pa je izvajanje javne politike preko proizvodnje netržnega blaga in storitev predvsem za skupno porabo in preko transferja dohodka, financira pa se v glavnem z obveznimi dajatvami drugih sektorjev.

Institucije gospodarstva in njihove dejavnosti pa je mogoče razdeliti tudi glede na to, v čigavi lasti so in kdo jih nadzoruje. Podjetja in finančne institucije je tako mogoče razdeliti na tiste, ki so v lasti ali pod nadzorom vlade in tiste, ki to niso. Tiste institucije, ki so v lasti ali pod nadzorom vlade se imenujejo nefinančna javna podjetja in javne finančne institucije in so skupaj s splošno vlado uvrščene v SNA v javni sektor.

bilanc uspeha in stanja. Kvazi-korporacije so tudi vsa nekorporacijska podjetja - finančni posredniki in vsa nekorporacijska podjetja v lasti nerezidentov."(A System of National Accounts, New York, 1968. str. 231 in 236).

² To terminološko vprašanje nima idealne rešitve. (i) Dejstvo je, da z odločitvijo za izraz vlada na mestu angleškega "government" rešimo mnoge probleme. Izraz ima v tem primeru le ekonomsko vsebino (tako kot enako "slab" angleški izvirnik) in ne pomeni zgolj izvršnega dela oblasti, ali to, da bi morale biti vse javne funkcije zbrane pri izvršnih oblasteh. (ii) Nekateri uporabljajo za "general government" sektor v SNA izraz država, ki je pri nas tradicionalno povezan s pojmom javnih financ. V tem primeru bi imeli "splošno", "centralno" in še "državo na lokalni ravni". Za razliko od naših zakonodajalcev, ki dosledno ločijo državo in lokalne skupnosti, so takšno rešitev sprejeli na Hrvaškem. Ne glede na razlike med jezikoma ne poznamo njihovih argumentov (Ott, Stanić, Škreb 1992). Vendarle pa menimo, da je pri nas ta pojem bolj povezan z lastnino, kot pa s funkcijo. L.Rupnik (1989) omenja npr. državo v SNA kot nepodjetniško organizacijo (po GFS pa je tudi nefinančna). Tudi Flajs (1993) termina država ne uporablja dosledno. (iii) V proračunskem memorandumu se general government napačno imenuje javni sektor (glej "public sector", SNA 9.47). Eden njegovih sestavnih delov je proračun Republike Slovenije (integralnih proračunov v strokovni literaturi nismo našli), ki pa ga je v tem primeru težko prevesti v angleščino. V lanskem memorandumu je preveden kot "state budget", kar pomeni v GFS deželni, regionalni proračun, kakršnega pri nas po razpadu Jugoslavije ne premoremo več.

Razdelitev sektorjev v za nas aktualnejši evropski inačici nacionalnih računov (European System of Integrated Economic Accounts, ESA) je prikazana v tabeli 1. Razčlenitev ostalega sveta prepuščamo posebnim analizam, tako da bodo v nadaljevanju naša tema domači sektorji.

Tabela 1: Sektorji in podsektorji ESA

Sektorji in podsektorji	kode	
Nefinančna korporacijska in nekorporacijska podjetja	S 10	
Kreditne institucije*	S 40	
Centralnobančne oblasti		S 41
Druge monetarne institucije		S 42
Druge kreditne institucije		S 43
Zavarovalna podjetja	S 50	
Splošna vlada	S 60	
Centralna vlada		S 61
Lokalne vlade		S 62
Skladi socialnega zavarovanja		S 63
Privatne neprofitne institucije, ki služijo prebivalstvu	S 70	
Prebivalstvo	S 80	
O stali svet	S 90	
Članice Evropske skupnosti		S 91
Institucije Evropske skupnosti		S 92
Tretje države in mednarodne organizacije		S 93

* Izraz se nanaša na finančne transakcije, sektor kreditnih institucij pa je skupaj s sektorjem zavarovalnih podjetij agregiran v "nadsektor" kreditnih institucij in zavarovalnih podjetij (SS).

Vir: European System of Integrated Economic Accounts ESA. - Bruxelles, 1979, str. 25.

Pri makroekonomski analizi sodobnega tržnega gospodarstva so se pokazale nekatere pomanjkljivosti navedene statistike nacionalnih računov. Nacionalni računi merijo transakcije po načelu "zaračunane realizacije", neodvisno od trenutka plačila. Toda posamezni sektorji imajo v gospodarstvu tako različno vlogo, da je zanje nujno potreben diferenciran pristop. Za finančno in javno finančno statistiko so na primer pomembni, ali edino praktično ugotovljivi trenutki izdatkov.

Pri natančnejši obravnavi denarne in fiskalne politike se je izkazala za pomanjkljivo tudi sektorska razdelitev nacionalnih računov. Funkcionalna razdelitev gospodarstva v

SNA se je na primer pokazala kot premalo natančna pri opredeljevanju finančnih in javnofinančnih funkcij, ki pa so v sodobnem denarnem gospodarstvu izjemno pomembne. Zaradi takšnih razlogov je razvil Mednarodni denarni sklad statistična sistema Money and Banking Statistics (MBS) ter Government Finance Statistics (GFS). Pri tem je MDS izhajal iz statističnega sistema SNA ter prevzel po njem številne definicije in določila, ki niso v navzkrižju z lastnimi vsebinsko specifičnimi analitičnimi cilji.³

Sektorska razčlenitev po MDS je prikazana v tabeli 2. Sektorja D in E vključujeta postavki D1 in E1, ki sta zaradi nekaterih zvez prikazani posebej. Načelno med sektorji obeh sistemov (tj. SNA in IFS) ni tako velikih razlik kot med njunimi razčlenitvami transakcij. Brez težav lahko najdemo ustrezne "pare" sektorjev. Razvrstitev sektorjev z natančnejšo opredelitvijo funkcij v IFS ne posega v konkretno institucionalno ureditev, temveč omogoča vsebinsko analizo, preko nje pa tudi mednarodno

Tabela 2: Sektorizacija gospodarstva v IFS

A.	Denarna oblast (Monetary Authorities)
B.	Poslovne banke (Deposit Money Banks)
C.	Druge bančne institucije (Other Banklike Institutions)
D.	Nebančne finančne institucije (Nonbank Financial Institutions)
D1.	Javne nebančne finančne institucije (Public Nonbank Financial Institutions)
E.	Prebivalstvo (Households)
E1.	Privatne neprofitne institucije za prebivalstvo (Private Nonprofit Instit. Serving Households)
F.	Nefinančna privatna podjetja (Nonfinancial Private Enterprises)
G.	Nefinančna javna podjetja (Nonfinancial Public Enterprises)
H.	Deželne in lokalne vlade* (State and Local Governments)
I.	Centralna vlada* (Central Government)
J.	Tujina /nerezidenti/ (Foreign Sector /Nonresidents/)

Druge zveze sektorjev:

Denarni sistem /A+B/ (Monetary System)

Bančni sistem /A do C/ (Banking System)

Nedenarne finančne institucije /C+D/ (Nonmonetary Financial Institutions)

Ostali finančni sistem /B do D/ (Rest of the Financial System)

Finančni sektor /A do D/ (Financial Sector)

Privatni sektor /E+F/ (Private Sector)

Podjetniški sektor /F+G/ (Businesses)

Nefinančni javni sektor /G do I/ (Nonfinancial Public Sector)

Javni sektor /G do I+A+D1/ (Public Sector)

³ Strokovnjaki si prizadevajo uskladiti sistema kjer je to mogoče (glej IMF 1991).

Splošna vlada /H+I/ (General Government)

Drugi domači transaktorji /E do H/ (Other Domestic Transactors)

Ostalo domače gospodarstvo /C do H/ (Rest of the Domestic Economy)

*Vključno s skladi socialnega zavarovanja, ki delujejo na ustreznem vladnem nivoju.

Prerejeno po A Guide to Money and Banking Statistics in International Financial Statistics, Washington D.C. 1984. str. 7.

primerljivost. O razlikah med opisanimi statističnima sistemoma bo nekaj govora tudi v nadaljevanju, kjer smo sektorsko razdelitev po MDS označili po njegovi Mednarodni finančni statistiki (International Financial Statistics, IFS).

V naslednjem poglavju podrobneje opredeljujemo sektorje IFS, ki zajemajo javne funkcije, ali pa so z njimi povezane. Pojasnjena je njihova vloga in kriteriji razvrščanja gospodarskih subjektov. Posebna pozornost je namenjena kriterijem sektorske uvrstitve v nekaterih mejnih primerih. V poglavju ne obravnavamo posebej nefinančnih privatnih podjetij in širše opredeljenega prebivalstva (households).

Glavni učinek vladnih operacij je financiranje vladnih potreb s strani drugih sektorjev, med katerimi je še posebno pomemben finančni sektor, vključno s centralno banko. Zato ni primerno konsolidirati vladnih in javnih finančnih institucij v javni sektor, temveč je javne finančne institucije primerneje analizirati kot del finančnega sektorja. Z drugimi besedami povedano to pomeni, da je za gospodarsko politiko izredno pomembna jasna razmejitev učinkov denarne in fiskalne politike, sicer so možnosti njunega (so)delovanja zožene. Razen tega si zasluži to področje pri nas posebno pozornost tudi zato, ker je še vedno premalo poznano.

3. SEKTORIZACIJA JAVNIH FINANC

3.1. Splošna vlada (General Government)

Vlado neke države sestavljajo javne oblasti s svojimi instrumenti, ki so uveljavljene v političnem procesu ter uporabljajo na ozemlju ali na njegovih delih monopol prisilne moči z namenom uresničevanja javnih ciljev v gospodarski, socialni in politični sferi, angažirane pa so predvsem v zagotavljanju javnih storitev, ki se ločijo od dejavnosti drugih sektorjev po značaju, elementih stroškov in viru financiranja (IMF 1986, str. 7).

Sektor splošne vlade (general government sector) ni definiran ne s pravnim, ne z organizacijskim kriterijem, temveč s funkcijo, ki jo izvaja. Glavna vladna funkcija je izvajanje javne politike preko proizvodnje netržnih storitev predvsem za skupno

porabo (collective consumption) in preko transferja dohodka. Ta funkcija se financira pretežno z obveznimi dajatvami drugih sektorjev.

Splošni vladni sektor sestavljajo podsektorji: (i) centralna vlada, (ii) deželne, provincialne ali regionalne vlade, (iii) lokalne vlade in (iv) nadnacionalne institucije, ki izvajajo na nacionalnem teritoriju funkcije, povezane z davki ali javnimi izdatki. V tem sistemu ni posebnega podsektorja za dejavnosti socialne varnosti kot v SNA oz. ESA, temveč so ustrezne funkcije ali institucije vključene v odgovarjajočo raven vlade. "Sistemi socialne varnosti" temeljijo na obveznih dajatvah zaposlenih in/ali delodajalcev in zajemajo velike dele ali vso družbo. Mednje sodijo tudi pokojninski skladi za vladne uslužbence, s katerih naložbami v celoti upravlja vlada. V vladni sektor pa nikakor ne spadajo pokojninski skladi, ki ne zajemajo velikih delov prebivalstva in so zasnovani na prostovoljnosti ali na pogajanjih, namesto na vladni odločitvi.

Ob svojih temeljnih funkcijah lahko opravlja vlada za doseg ciljev svoje politike še nekatere druge, pomožne funkcije. Potreba po statističnem spremljanju teh dejavnosti povzroča probleme v razmejitvi sektorja splošne vlade od drugih gospodarskih sektorjev, ki opravljajo včasih podobne funkcije. Ta problematika je razvidna iz tabele 3 in opisana v nadaljevanju.

V sektor splošne vlade so uvrščene nekorporacijske⁴ gospodarske enote, ki prodajajo blago in storitve drugim delom vlade, kar pomeni, da so pomožnega značaja. Enako velja tudi za tiste nekorporacijske enote, ki prodajajo v majhnem obsegu blago in storitve ostalemu gospodarstvu. Razpoložljivi vladni prihodek ali vladne izdatke povečuje le razlika med prodajnim iztržkom in operativnimi stroški takšnih enot. Vladne enote tudi prodajajo ostalemu gospodarstvu "predpisano" blago in storitve (npr. potne liste ali sodne koleke), kot tudi takšno blago, ki je potrebno za izvajanje drugih vladnih funkcij (npr. muzejske razglednice ali seme s poskusnih farm).

V vladno statistiko so v vsakem primeru vključene tipične vladne funkcije, npr. pobiranje davkov ali izdatki za javne namene, čeprav jih morda izvršujejo javna podjetja. Slednja izvajajo takšne operacije za vlado kot agencije, zato so izločena iz statistike podjetij.

Eno od najpomembnejših načel IFS je, da se v okviru vladnega sektorja ne opravljajo finančne funkcije. Zato je treba iz njega izločiti vse takšne enote ali dejavnosti, ki se nahajajo institucionalno znotraj vlade. Ta izključitev finančnih funkcij je potrebna, da se ne bi mešali rezultati vladnih ukrepov, ki odražajo vladno poslovanje s finančnim sistemom. Razlika med sektorjema splošne vlade in finančnih

⁴ MDS uporablja, tako kot SNA, definiciji korporacije in kvazikorporacije (opomba št. 1).

institucij bo podrobneje prikazana na primeru posameznih podsektorjev finančnih institucij.

Upravljanje z državnimi mednarodnimi rezervami ter vplivanje na denarno ponudbo in na preostanek denarnega ter finančnega sistema sta v večini držav funkciji centralne banke. Po metodologiji IFS so uvrščene v podsektor denarnih oblasti vse funkcije denarne oblasti, ne glede na to, katera institucija jih opravlja. Podobno razlikovanje velja tudi za funkcije podsektorja poslovnih bank (deposit money banks).

V vladni sektor so po IFS vključeni le tisti posojilodajalci, katerih sredstva izvirajo od vlade in "zbiralci prihrankov", katerih sredstva odtekajo avtomatično k vladi, med svojimi obveznostmi do strank pa nimajo niti vezanih depozitov, niti hranilnih vlog. Zato zajema sektor vlade tudi sklade za stanovanjska posojila, ki prejemajo vsa svoja sredstva od vlade.

V sektorizaciji funkcij finančnih institucij se IFS razlikuje od SNA. Oba sistema izključujeta iz vladnega sektorja vse enote, ki se primarno ukvarjajo s sprejemanjem obveznosti in nalaganjem v finančna aktiva na trgu, Mednarodni denarni sklad pa izloča poleg tega še sprejemanje vezanih ali vpoglednih depozitov in izvajanje funkcij denarne oblasti (podrobneje v ustreznem podpoglavju).

Splošno vlado sestavljajo tudi neprofitne ustanove, ki služijo predvsem prebivalstvu ali podjetjem ter so v celoti ali pretežno financirane ali nadzorovane (včasih pa tudi soustanovljene ali soorganizirane) s strani javnih oblasti. Vladno financiranje ima lahko obliko transferjev ali dovoljenj za zaračunavanje članarin in plačil za storitve in publikacije, ki ne pokrivajo svojih stroškov. Vladni nadzor pa vključuje efektivni diktat politike, programov in dejavnosti, kot tudi podrobno predpisovanje poslovanja takšnih subjektov.

Vladni sektor je treba skrbno ločiti ne le od drugih domačih gospodarskih sektorjev, temveč tudi od ostalega sveta. Nekatere države so odstopile nekatere svoje vladne funkcije nadnacionalnim oblastem (na primer Evropski uniji), ki v državah pobirajo davke, čeprav niso rezidenti. Z vidika plačilne bilance sodijo davki, zbrani za nerezidenčne nadnacionalne oblasti in prejemki, prejeti za njihove izdatke v državi, med transakcije z ostalim svetom. Ker pa bi bil brez vključitve teh davkov in izdatkov skupni obseg zbranih davkov in vladnih izdatkov v državi podcenjen, se plačila k nadnacionalnim oblastem in od njih evidentirajo na prehodnem računu pri splošni vladi, ki se imenuje račun podsektorja nadnacionalnih oblasti. Vlada brez nadnacionalne oblasti se imenuje nacionalna, skupaj z njo pa domača vlada. V to kategorijo ne sodijo druge mednarodne organizacije, ki se financirajo s prispevki ali naročninami vlade ali s posojili.

Sektor splošne vlade obsega tako po definiciji:

- a. primarno nekomercialne funkcije svojih različnih delov, agencij in instrumentov;**
- b. sisteme socialne varnosti za velike dele skupnosti, ki jih odreja, nadzira ali financira vlada;**
- c. tiste pokojninske sklade vladnih uslužbencev, s katerih naložbami iz rezerv upravlja izključno vlada, ki zaposluje te uslužbence;**
- d. omejen obseg proizvodnih in komercialnih dejavnosti, ki jih opravljajo nekorporacijske enote in ki zadovoljujejo interne vladne potrebe ali pa je njihov proizvod v majhnem obsegu naprodaj javnosti;**

Tabela 3: Kriteriji razmejitve med sektorjem splošne vlade in drugimi sektorji v sistemu GFS

Drugi sektorji			Sektor splošne vlade		
Sektor nefinančnih korporacijskih in kvazi korporacijskih podjetij	Privatna podjetja	Javna podjetja	Resorska podjetja	Prodaja predpisanega blaga in storitev (npr. potnih listov)	Postranske prodaje drugim vladnim funkcijam
	Nevečinska last ali nadzor vlade	Večinska last in/ali nadzor vlade in prodaja blaga ali storitev javnosti v velikem obsegu ali inkorporiranost			
Sektor finančnih institucij	Podsektor denarne oblasti	V celoti	Brez		
	Podsektor poslovnih bank	Vse institucije, ki sprejemajo vezane vloge, vključno z obveznostmi iz vpoglednih vlog, ki jih sprejema vlada	Brez		
	Podsektor zavarovalnic in pokojninskih skladov	Vse institucije razen sistemov socialnega varstva in pokojninskih skladov, naloženih izključno pri delodajalcih	Sistemi socialnega zavarovanja	Vladni pokojninski skladi, naloženi izključno v okviru vlade-delodajalca	
	Podsektor drugih finančnih institucij	Institucije, ki lahko izbirajo oblike naložb in obveznosti, ali pa sprejemajo vezane ali hranilne vloge	Posojilnice pri vladnih skladih. Posojilnice, ki med obveznostmi nimajo vezanih ali vpoglednih vlog, njihov izkupiček pa se avtomatično odliva k vladi		
Privatne neprofitne institucije za storitve sektorju prebivalstva	Neprofitne institucije, ki jih vlada niti ne financira večinsko in niti ne nadzira efektivno		Neprofitne institucije, ki jih vlada pretežno financira in efektivno nadzira.		
Ostali svet	Mednarodne organizacije, ki v državi ne pobirajo davkov	Transakcije nadnacionalnih oblasti, ki v državi pobirajo davke	Prehodni računi nasproti transakcijam nadnacionalnih oblasti, ki v državi pobirajo davke		

Vir: A Manual on GFS, Washington D.C., 1986, str. 8.

- e. omejeno število finančnih ustanov, ki jih sestavljajo posojilnice, ki dobijo od vlade vsa svoja sredstva ter hranilnice, ki vladi avtomatično posredujejo obveznosti do drugih, če te nimajo oblike vezanih ali hranilnih vlog;
- f. druge neprofitne institucije, ki služijo prebivalstvu ali podjetjem ter jih v celoti ali pretežno financirajo in nadzirajo javne oblasti ali pa služijo predvsem vladnim enotam; in
- g. domače poslovanje nadnacionalnih oblasti, ki imajo pooblastila, da obdavčujejo na območju več kot ene države.

3.2. Finančne institucije

Finančni sektor zajema po Mednarodnem denarnem skladu vse enote, ki se ukvarjajo:

- a. predvsem s sprejemanjem obveznosti in z naložbami na trgu;
- b. s sprejemanjem vezanih, vpoglednih ali hranilnih vlog;
- c. z izvajanjem funkcij denarne oblasti.

Transaktorji, ki ustrezajo tem pogojem so del sektorja finančnih institucij in ne splošne vlade. Ta ločenost finančnih funkcij je nujna, da se rezultati poslovanja vlade, ki se normalno zrcalijo v vladnih odnosih s finančnim sistemom, ne zasenčijo z zmešnjavo obeh sektorjev. Le če so rezultati vladnih in finančnih dejavnosti povsem ločeni, je mogoče povsem ločiti in uskladiti tudi fiskalno in denarno politiko. Takšna rešitev se razlikuje od SNA, ki pušča v vladnem sektorju sprejemanje vpoglednih, vezanih in hranilnih vlog kot tudi izvajanje funkcij denarne oblasti. Razlika je prikazana v tabeli 4.

Sektor finančnih institucij sestavljajo glede na svoj vpliv na gospodarstvo denarne (t.j. tiste, katerih obveznosti so v obliki denarnih vlog) in nedenarne institucije. Denarne institucije zajemajo centralno banko ali denarne oblasti, kot tudi tiste banke, katerih obveznosti vsebujejo vpogledne vloge in se običajno imenujejo poslovne banke. Nedenarne institucije obsegajo zavarovalnice, pokojninske sklade in druge finančne institucije. Primarna funkcija finančnih institucij je posredništvo pri mobilizaciji in distribuciji prihrankov z ustvarjanjem finančnih aktiv in s sprejemanjem finančnih obveznosti.

Podsektor denarnih oblasti ima vlogo izdajanja denarja, nadzora posojil, upravljanja z mednarodnimi denarnimi rezervami ter vodenja splošnega nadzora nad denarnim sistemom. Te dolžnosti opravlja centralna banka ali podobne institucije. Zaradi zgodovinskega razvoja opravljajo ponekod nekatere od teh funkcij institucije v okviru same vlade. To zajema na primer: (i) izdajanje kovancev in nizko nominiranih bankovcev zakladnice; (ii) upravljanje z zlatom in deviznimi rezervami v imenu zakladnice ali podobne druge institucije; (iii) uvrstitev transakcij z MDS med vladne račune; ali (iv) vladno posredovanje med domačimi dolžniki in tujimi posojilodajalci, s prevzemanjem dolga drugih iz plačilnobilančnih namenov. Ne

glede na to, kje se takšne funkcije denarnih oblasti opravljajo, se štejejo v IFS za poslovanje podsektorja denarnih oblasti. Zato je treba vse transakcije takšne narave izločiti še v pripravi vladne finančne statistike in jih zamenjati z transakcijami vlade z denarno oblastjo, ki predstavljajo tok sredstev med njima. Dobiček, ki pripada vladi na podlagi seignioragea za izdane kovance, mora biti v IFS tako kot dobiček centralne banke vključen med vladne prihodke.

Podsektor poslovnih bank sestavljajo finančne institucije, ki ne sodijo med denarne oblasti, njihove obveznosti pa so predvsem vpogledne vloge, to se pravi vloge, plačljive brez kazni ali omejitev na odpoklic al pari ter prosto zamenljive za čeke ali drugače na voljo za plačevanje. Razen institucij, ki se ukvarjajo z običajnimi dejavnostmi poslovnih bank, vsebuje ta podsektor še zbiranje obveznosti v obliki vpoglednih vlog zakladnice ali drugih vladnih teles. Včasih dajejo namreč zakladnice kot del bančnih dejavnosti posojila na podlagi zadolžnic za plačilo davkov.

Tabela 4: Razlika med razvrstitvijo vladnih finančnih funkcij v sektor finančnih institucij v SNA in v GFS

DENARNE OBLASTI	SPLOŠNA VLADA	POSLOVNE BANKE	ZAVAROVALNICE, POK.SKLADI IN DRUGE FIN. INSTITUCIJE
<i>Neto finančne naložbe</i>	<i>Neto finančne naložbe</i>	<i>Neto finančne naložbe</i>	<i>Neto finančne naložbe</i>
Zlato Gotovina in transfer. depoziti, obveznost: - rezidenčnih institucij - ostalega sveta Rezervna pozicija pri IMF SDR Drugi depoziti Menice Kratkoročne obveznice Dolgoročne obveznice Podjetnišk edelnice Kratkoročna posojila Dolgoročna posojila Druga finančna aktiva	Zlato Naložbe v tuja aktiva Gotovina in transfer. depoziti Rezervna pozicija v IMF SDR Menica Kratkoročne obveznice Dolgoročne obveznice Drugo	Gotovina in transferibilni depoziti - rezidenčnih institucij - ostalega sveta Drugi depoziti Menice Kratkoročne obveznice Dolgoročne obveznice Podjetniške delnice Kratkoročna posojila	Gotovina in transferibilni depoziti - rezidenčnih institucij - ostalega sveta Drugi depoziti Menice Kratkoročne obveznice Dolgoročne obveznice
<u>Neto obveznosti</u>	Druga tuja aktiva Domača aktiva Gotovina in transfer. depoziti Drugi depoziti Menice Kratkoročne obveznice Dolgoročne obveznice Podjetniške delnice Kratkoročna posojila Dolgoročna posojila Lastnikov neto dodatek kapitalu kvazi-korp. javnih podjetij	Dolgoročna posojila Druga finančna aktiva	Podjetniške delnice Kratkoročna posojila Dolgoročna posojila Druga finančna aktiva
Gotovina, emisija centr. banke	<u>Neto obveznosti</u>	<u>Neto obveznosti</u>	<u>Neto obveznosti</u>
Transferabilni depoziti Drugi depoziti Menice Kratkoročne obveznice Dolgoročne obveznice	Gotovina, emisija zakladnice	Transfer. depoziti Drugi depoziti	Drugi depoziti Menice
Podjetniške delnice	Menice Kratkoročne obveznice Dolgoročne obveznice Kratkoročna posojila Dolgoročna posojila	Menice Kratkoročne obveznice Dolgoročne obveznice Podjetniške delnice Kratkoročna posojila	Kratkoročne obveznice Dolgoročne obveznice Kratkoročna posojila Dolgoročna posojila Neto last. delež
Kratkoročna posojila	Transferabilni depoziti	Dolgoročna posojila Druge obveznosti	prebivalstva v rezervah pok. skladov in
Dolgoročna posojila	Vezani in vpogledni depoziti		zav. življ. zav.
Druge obveznosti	Drugi depoziti Druge obveznosti		Druge obveznosti

Opomba: Crtkane so meje sektorjev SNA, polne pa meje sektorjev GFS.
Vir: A Manual on GFS, Washington D.C., 1986, str. 23.

Podsektor zavarovalnic in pokojninskih skladov mobilizira s sprejemanjem pogodbenih premij prihranke ter jih investira v druga aktiva. Zavarovalnice vključujejo delniške, vzajemne in druge institucije, ki zagotavljajo življensko, nezgodno, bolezensko, požarno ali druge oblike zavarovanja. Organizacije, ki jih ustanavlja vlada za zagotavljanje različnih oblik prostovoljnega zavarovanja, so del podsektorja zavarovalnih družb ter pokojninskih skladov in ne vladnega sektorja. Pokojninski skladi so običajno organizirani s pogodbo med zaposlenimi in delodajalci ter nudijo pokojnine posebnim skupinam zaposlenih z različnimi podporami in prispevki. Imajo tudi neodvisno organizirane sklade, ki sodelujejo v finančnih transakcijah na kapitalskem trgu. Od pokojninskega sklada pa se ločijo skladi socialne varnosti. Ti zbirajo obvezne dajatve zaposlenih in/ali delodajalcev velikih delov ali celotne skupnosti ter jih ustanovi, nadzira ali financira vlada. Ti skladi so del vladnega sektorja, tako kot pokojninski skladi za vladne uslužbence, ki nalagajo v vladne sklade.

Podsektor drugih finančnih institucij zajema institucije, ki sprejemajo vezane ali hranilne vloge, ali ki sodelujejo tako v sprejemanju nedenarnih obveznosti, kot v naložbah za svoj račun na kapitalskem trgu in/ali v tujini. Hranilne vloge so opredeljene kot obrestonosne obveznosti finančnih institucij, ki niso vpogledne vloge, izkazujejo pa se na primer v hranilnih knjižicah; v osnovi so zamenljive za gotovino, čeprav ima dolžnik formalno pravico zahtevati poprejšnjo najavo dvigov. Vezane vloge so obrestonosne obveznosti finančnih institucij, ki niso zameljive za plačilna sredstva, njihov dvig pa ima določeno dospelje. Druge finančne institucije vključujejo hranilnice, razvojne banke, hipotekarne banke, stanovanjske zadrage ter finančne in investicijske družbe. Hranilnice (savings banks) so bile tradicionalno omejene pretežno na zbiranje vezanih in hranilnih vlog malih varčevalcev, ki so jih naložile v ozek izbor finančnih instrumentov, predvsem v vladne vrednostne papirje in hipoteke. V mnogih državah so takšne hranilnice razširile svoje dejavnosti na sprejemanje vpoglednih vlog in sicer v zadostni meri, da jih je mogoče uvrstiti med poslovne ("denarne") banke. Kakor hitro sprejmejo te institucije zadosti obveznosti v obliki transferibilnih depozitov, se uvrstijo po IFS med poslovne banke (IMF 1984, str. 29). Posojilnice, ki črpajo vsa svoja sredstva od vlade, ter nimajo možnosti zadolževanja pri drugih, veljajo po IFS za del sektorja splošne vlade. Tu gre za stanovanjske sklade, ki jih v celoti financira vlada ter posojilne dejavnosti vladnih resorjev ali posebnih skladov v okviru vlade, ki nimajo pravice sprejemanja vlog ali drugih obveznosti do javnosti. Organizacije kot so razvojne banke, ki imajo bodisi obveznosti do drugih, bodisi pravico do zadolževanja izven vlade, čeprav izvirajo vsa njihova sredstva od vlade, so del sektorja finančnih institucij in ne sektorja splošne vlade. Mednje sodijo npr. pošne posojilnice ter posojilno depozitne funkcije nekaterih zakladnic, ki se zadolžujejo pri strankah s kvazi-denarnimi instrumenti, čeprav njihov izkupiček avtomatično prejema vlada. Podsektor drugih finančnih institucij izključuje obvezno

zavarovanje in pokojninske sisteme in zajema vse subjekte, ki sprejemajo vezane in hranilne vloge, ali pa imajo dovoljenje za zadolževanje v nedennarnih obveznostih ter za tržne naložbe v finančna imetja.

Ločitev funkcij finančnih institucij od vlade je mogoča, ker (i) vodi običajno večina enot, ki se na finančnem trgu hkrati zadolžuje in nalaga za svoj račun v finančna aktiva, ločene račune, pa tudi ker so (ii) transakcije funkcij denarne oblasti in depozitnih obveznosti ponavadi splošno razpoznavne na vladnih računih. Pomen nefinančnih transakcij teh enot in dejavnosti, na primer njihovih izdatkov, pa običajno ne opravičuje naporov za njihovo izločitev iz vladne statistike, če niso že na razpolago.

Tako kot nefinančna podjetja, so lahko finančne institucije v celoti ali pretežno v lasti ali pod nadzorom vlade in so v takem primeru obravnavane kot *javne finančne institucije*.

3.3. Nefinančna javna podjetja

Nefinančna javna podjetja so enote v vladni lasti ali pod vladnim nadzorom, ki prodajajo javnosti v velikem obsegu industrijsko ali komercialno blago in storitve. Lastnik in/ali nadzornik javnega podjetja se lahko nahaja na katerikoli vladni ravni. Javna podjetja ne sodijo v sektor splošne vlade, nefinančna javna podjetja tvorijo del nefinančnega korporacijskega in kvazi-korporacijskega podjetniškega sektorja, javne finančne institucije (t.j. finančna javna podjetja) pa del sektorja finančnih institucij. Večinski delež v njih ima lahko sama vlada, kot tudi druga nefinančna javna podjetja ali javne finančne institucije. Večinsko vladno lastništvo in nadzor ne moreta biti vselej kriterija uvrstitve enote v javni sektor, saj je možen učinkovit vladni nadzor preko manjšinske lastnine ali pa ravno obratno.

Javna podjetja lahko proizvajajo in prodajajo javnosti blago in storitve, kakršne proizvajajo tudi privatna podjetja, čeprav morda njihove prodajne cene ne zajemajo polnih proizvodnih stroškov ali pa zasledujejo druge cilje proizvajalčevega ali potrošnikovega blagostanja (welfare). Javna podjetja sodelujejo v širokem spektru poslovnih dejavnosti. Javna podjetja so na primer nacionalizirane rudarske in predelovalne enote, regionalni ali nacionalni pristaniški objekti, ceste s plačilom cestnine, poštni uradi, loterije, gledališča, podjetja za najemanje stanovanj in nerezidenčne zgradbe. Javna nefinančna podjetja so lahko tudi železnica, komunalne službe ali nacionalizirana industrijska podjetja v lasti ali pod nadzorom vlade.

Nefinančna javna podjetja ne sodijo v sektor splošne vlade, ker so njihove dejavnosti drugačne narave od vladnih in so z njimi povezani proizvodni,

stroškovni in finančni problemi nevladnega značaja. Poslovanje javnih podjetij je vključeno v statistiko vladnega sektorja le v obsegu dejanskih plačil vladi ali od nje, običajno kot plačilo vladi iz dobička po odbitku lastnega deleža ne le za pokrivanje poslovnih stroškov, temveč tudi za kapitalske stroške in rezerve. Stanja na računih javnih podjetij in njihove finančne operacije niso vključeni v vladno statistiko. Medtem ko je financiranje kapitalskih potreb resorskih podjetij vključeno med dejavnosti matične vlade, pa je financiranje kapitalskih potreb javnih podjetij neodvisno od vlade.

Nefinančna javna podjetja so torej na eni strani razmejena z resorskimi podjetji, ki so nekorporacijska ali v glavnem niso udeležena pri prodajah industrijskega ali komercialnega blaga in storitev javnosti v velikem obsegu, na drugi strani pa s privatnimi podjetji, ki niso v celoti ali pretežno v lasti ali pod nadzorom vlade.

Statistični sistemi MDS zaradi različne narave zajetih sektorjev - kot smo že omenili - ne predvidevajo posebnega "javnega sektorja", omogočajo pa konsolidacijo splošnega vladnega sektorja z nefinančnimi javnimi podjetji v tim. nefinančni javni sektor.

4. O SEKTORIZACIJI JAVNIH FINANC PRI NAS

Naša gospodarska statistika se nahaja skupaj s celotnim gospodarskim sistemom v procesu preoblikovanja. Njena dediščina - registri, klasifikacije, metodologije itd. so pri novih zahtevah le omejeno uporabni, ker je imel nekdanji statistični sistem drugačno logiko in namen. In kako je, če odmislimo terminološke nedoslednosti, s sektorizacijo gospodarstva? V primerjavi s predhodno opisanim modelom je uradno sektoriziranje našega gospodarstva na splošno še vedno netransparentno in neustrezno. Razdelitve temeljijo na osnovnem razlikovanju med "gospodarstvom in negospodarstvom".⁵ Klasifikacija dejavnosti in panog po določenem kriteriju seveda ne more zadostiti potrebam funkcionalne makroekonomske analize. To pomeni, da te vloge ne more opravljati niti precej ustrežnejša klasifikacija dejavnosti, evropski NACE, ki bo kmalu predpisana tudi pri nas. Vendar želimo tukaj opozoriti predvsem na drug problem, na vse težavnejše ločevanje funkcij posameznih sektorjev v dejanskih institucijah našega gospodarstva. Pri tem se bomo omejili na področje javnih financ. Razprava ima namen opozoriti na statistične probleme; relevantna statistika pa bi bistveno pripomogla tudi k argumentiranemu odločanju o nemetodoloških institucionalnih vprašanjih.

⁵ Odlok o določitvi gospodarskih in negospodarskih dejavnosti (Uradni list SFRJ št. 14/77 in 18/80) na podlagi Odloka o enotni klasifikaciji dejavnosti (EKD) (Uradni list SFRJ št. 34/76, 62/77, 72/80, 77/82, 71/83, 68/84, 76/85, 28/86, 72/86, 78/87, 63/88, 6/89, 29/90, 47/90).

Javne finance so se pri nas nekaj desetletij razvijale v veliki meri brez stika s sodobnimi javnofinančnimi dogajanji. Konec leta 1990 je bil sprejet Zakon o financiranju javne porabe, ki s popravki še velja.⁶ Z njim je bil na ostankih samoupravnih interesnih skupnosti uveljavljen tako imenovani integralni proračun. S tem je ostal formalno izven slednjega le sistem pokojninskega in invalidskega zavarovanja. Dejansko pa so takrat centralne (republiške) javne finance ohranile še precej značilnosti bivših SIS, tedanji sekretariati so na primer ohranili samostojne žiro račune in računovodstva.

Leta 1991 je bil sprejet Zakon o zavodih.⁷ Opredelil je neprofitne institucije, katerih dejavnosti sodijo predvsem na področje nekdanjih SIS. Na slednje spominjajo tudi tripartitni sveti, ki upravljajo z zavodi. Zavodi, ki jih pretežno financira ali nadzira vlada, sodijo po definiciji v statistični sektor splošne vlade. To velja tudi za Zdravstveni zavod, kakršen je bil na začetku leta 1992 izločen iz enotnega proračuna. Poslovanje prostovoljnega zdravstvenega zavarovanja, uvedenega leta 1993, bi moralo biti vsaj računovodsko in statistično povsem ločeno od obveznega, ker je to profitna dejavnost iz sektorja drugih finančnih organizacij. Enako velja tudi za poslovanje prostovoljnega pokojninskega zavarovanja, katerega bi bilo treba ločiti od statistike preostalega dela sedanjega zavoda.

V letu 1991 je bil ustanovljen republiški stanovanjski sklad, ki je v enotni klasifikaciji dejavnosti uvrščen med druge finančne organizacije (EKD 110109). Prav tam lahko najdemo še republiška sklada za razvoj in za razvoj malega gospodarstva. Te institucije sodelujejo tako v sprejemanju nedenarnih obveznosti, kot tudi v naložbah za svoj račun na kapitalskem trgu. Naložbe so usmerjene v doseganje dobička, ki omogoča namenska posojila javne politike. Njihov položaj je protisloven. Dana posojila za namene javne politike so funkcija sektorja splošne vlade, kar bi lahko rekli tudi za dejavnost izdajanja vrednostnih papirjev ali drugega zadolževanja na trgu. Te funkcije so tako kot naložbe obveznega zdravstvenega zavarovanja enakovredne dejavnostim zakladnice. Če vzamemo kot kriterij klasificiranja teh organizacij vprašanje, ali izvirajo vsa njihova sredstva od vlade, potem sodijo po IFS v sektor drugih finančnih organizacij. Takšne posebne javne ali kvazijavne finančne institucije (Liviatan 1993) obstajajo v skoraj vseh, še posebno pa v nerazvitih državah. V razvitih državah jih je v glavnem izpodrinilo univerzalno bančništvo, ki združuje dejavnosti poslovnega (zbiranje vlog in dajanje posojil) in investicijskega bančništva (izdajanje, plasiranje in trgovanje s podjetniškimi papirji). Zato je ostalo mnogim industrijskim državam le malo možnosti za uveljavljanje svoje politike preko finančnega sektorja. Dejavnost

⁶ Zakon o financiranju javne porabe, Ur.l. 48/90, 34/91, 30/92, 7/93, 43/93 (Ust.sod. 52/92-2400).

⁷ Zakon o zavodih, Uradni list 12/91.

finančnih institucij, katerih managerji izpolnjujejo naloge javne politike, naj bo uvrščena v vladne račune.

Novoustanovljena Družba za avtoceste⁸ ima zapisane med svojimi nalogami finančni inženiring, pripravljanje, organizacijo in vzdrževanje avtocest, kot tudi upravljanje slovenskih avtocest. Delniška družba zbira sredstva iz različnih virov kot so proračun, posojila, cestnine, izdani vrednostni papirji, oddajanje dejavnosti na avtocestah idr. V njej so očitno zbrane funkcije splošnega vladnega, kot tudi javnega nefinančnega in javnega finančnega sektorja, ki jih mora natančna statistika med seboj ločiti in ustrezno uvrstiti.

Predmet Zakona o gospodarskih javnih službah⁹ so organizacije za proizvodnjo javnih dobrin za zadovoljevanje javnih potreb "kadar in kolikor jih ni mogoče zagotavljati na trgu". Pridobivanje dobička je pri tem "podrejeno zadovoljevanju javnih potreb". Razen s ceno javnih dobrin se gospodarske javne službe financirajo iz proračunov. Delujejo na področju energetike, prometa in zvez, komunalnega in vodnega gospodarstva, gospodarjenja z drugimi vrstami naravnega bogastva, varstva okolja in na drugih področjih gospodarske infrastrukture. Ni jasno, zakaj proizvodov in storitev teh dejavnosti ne bi mogel zagotavljati trg. Takšne organizacije kot tudi nacionalizirana industrija sodijo v IFS med nefinančna javna podjetja v pretežni lasti ali pod pretežnim nadzorom vlade, ki pa na trgu nimajo prednosti. Transferji med njimi in vlado imajo obliko dobička ali izgube na koncu obračunskega obdobja. Toda javna lastnina naj bi ne bila zadostni kriterij za razmejitev javnih podjetij od privatnih (Stella 1993). Kriterij bi moral temeljiti tako na obnašanju podjetij (ločitev tistih, ki se hitro odzivajo na tržne signale od drugih, ki tega ne morejo), kot tudi na njihovem vplivu na javne finance.

Izkušnje, da so podjetja v privatni lasti na splošno ekonomsko učinkovitejša od javnih, so mnoga tržna gospodarstva vodile k privatizaciji (prodaji) javnih podjetij. Pri nas zaradi splošne privatizacije najbrž res ni čas za kaj takega. Zato pa se pri nas dopušča neplačevanje proizvodov javnih podjetij, kar se nadomešča z višjo ceno (ki ima enak učinek kot višja obdavčitev plačnikov), morda pa se skuša nadomestiti tudi z oprostivjo plačevanja davka na dobiček.¹⁰

⁸ Zakon o družbi za avtoceste v Republiki Sloveniji, Uradni list 57/93.

⁹ Zakon o gospodarskih javnih službah, Uradni list 32/93.

¹⁰ Decembra je bil sprejet novi Zakon o davku od dobička pravnih oseb. V obrazložitvi besedila za drugo obravnavo (Poročevalec Državnega zbora 42/16.12.1993) je zapisana pobuda SDK, da bi bili "javna podjetja in javni gospodarski zavodi zavezanci za davek od dela prihodka, ki ga dosega z opravljanjem dejavnosti, za katere jim ustanovitelj (RS ali občine) ne določa cen ali tarif, ker so za ta del v ugodnejšem položaju od ostalih pravnih oseb". Predlagatelj je pobudo zavrnil, "ker pripada po zakonu o financiranju javne porabe republiki in občinam dobiček javnih podjetij, ki so jih ustanovile". Richard Musgrave (1987) priporoča da, naj bodo javna podjetja podvržena rednemu podjetniškemu davku. V državah v razvoju ostajajo velika javna podjetja pogosto izven rednega davčnega režima in imajo posebne olajšave ali položaj. Takšen položaj je povsem nezaželen. Prednostni položaj ščiti javna

Iz skrajno decentraliziranega sistema "družbenih financ" poznamo številne namenske izvenproračunske sklade, kakršnih je spet vse več v naših javnih financah. Pri tem gre v glavnem za osamosvajanje delov prvotno integralno zamišljenega centralnega proračuna. Sistem postaja spet vse manj enoten, pregleden in obvladljiv. Z vsako novo institucijo te vrste se povečuje število subjektov, ki vodijo avtonomne fiskalne politike (politike izdatkov, naložb in zadolževanja). Omenili smo nekaj primerov samostojnega zadolževanja na kapitalskem trgu. Centralna vlada, kateri bi moral zagotoviti obvladovanje presežnih centralnih javnih virov že sistemski zakon o javnih financah, skuša problem omiliti s finančno represijo obveznega vlaganja v njene obveznice (zajemanje prostovoljnih zavarovalnih premij je vsekakor sporno).¹¹ V nadaljevanju poglavja povzemamo razmišljanje A. Premchanda o samostojnih skladih (1989, str. 158-160).

Zagovorniki namenskih skladov menijo, da ti zagotavljajo neposredno zvezo med stroški in koristmi obdavčitve. Z vidika zakonodaje naj bi vplivali na večjo odgovornost in na večjo politično učinkovitost alokacije virov. Od njih se pričakuje tudi bolj učinkovito upravljanje, ker neodvisno delovanje pogosto vpliva vzpodbudno na minimizacijo stroškov in maksimizacijo storitev. Razen tega se zaradi njih zmanjšuje negotovost pri sestavljanju letnega proračuna, kar olajšuje planiranje.

Vendar povzročajo namenski skladi na splošno več težav, kot koristi. Davkopllačevalcem se zdi zveza med plačilom davka in koristjo vselej šibka. Koristi so oddaljene in pomanjkljivo obvladovanje celotnega proračuna lahko ta občutek še okrepi. Razmah namenskih skladov zmanjšuje kredibilnost, ker ima vlada "nerealen" proračun in pomanjkljiv nadzor. Prevladovanje namenskih skladov krepí pri njihovih upravniki mentaliteto enklav in vpliva ob obilnih prihodkih na pogosto zainvestiranje preko stvarnih možnosti. Značilen je novozelandski primer uporabe bencinskega davka za avtoceste. Zaradi namenskih skladov so imele pri njih nekatere funkcije več sredstev kot je bilo potrebno, druge pa premalo. S tem so bile nacionalne prioritete nesorazmerno prizadete. Prerazporejanje sredstev od namenskih skladov se je v težkem fiskalnem položaju izkazalo za zelo težavno.

podjetja v konkurenci s privatnimi in manjša njihovo primerjalno rentabilnost. Obdavčenje dohodka netradicionalnih javnih podjetij z ozirom na njegove učinke na učinkovitost alokacije virov in razdelitev dohodka je analiziral R.H.Floyd (1978). Takšna podjetja delujejo pogosto v panogah, kjer se mehanizem cen učinkovito odziva na tržni signal, kar pomeni, da naj bi bili cilji njihovega obdavčenja enaki ciljem obdavčenja privatnih podjetij. Razen na povečanje vladnih prihodkov morajo davki vplivati še na učinkovito uporabo virov, enakomerno porazdelitev davčnega bremena (ter s tem možnega dohodka) in na stabilno ter rastoče gospodarstvo. Obdavčitev javnih podjetij naj bi imela prav tak namen, vendar lahko posebnosti javne lastnine ter drugih vladnih političnih in socialnih ciljev znatno spremenijo učinek njihovega obdavčenja. Večje kot so netržne omejitve javnih podjetij na obdavčenem trgu, bolj omejeni so učinki davka in seveda obratno.

¹¹ O tem piše Tanja Markovič Hribernik: Upravljanje z javnim dolgom, izkušnje razvitih držav z vidika naših potreb. - Ljubljana 1992.

Ker je bil centralni nadzor zaradi prevladujočih namenskih skladov vse slabši, so agencije, ki so se financirale iz namenskih skladov, težile k osamosvojitvi. Zato so začeli Novozelandci v zgodnjih sedemdesetih letih namenske sklade redčiti.

Izbor namenskih skladov mora temeljiti na pragmatični oceni narave njihovih namenov, njihove razširjenosti, koristi in slabosti. Njihova koristnost je neposredno odvisna od razširjenosti namenskih skladov, od fleksibilnosti njihovega managementa ter od njihovega razmerja do proračunskih in nacionalnih prioritet.

5. NAMESTO SKLEPA

Za vladanje je značilna transparentnost ali odprtost. Ta se nanaša na dostop javnosti do informacij o vladnih transakcijah in na transparentnost procesa odločanja. S tem vprašanjem sta povezani narava in uporaba teh informacij, pri čemer je slednja zelo odvisna od narave. Na splošno je javnosti in zakonodajalcu na voljo veliko informacij. Tako se razen obsežnih proračunskih dokumentov periodično tiska informacija o stanju javnih financ, na koncu fiskalnega leta pa se cikel zaključi s predložitvijo zaključnih računov. Seveda ni pomemben obseg, temveč vsebina in oblika informacije. Običajno pa izgleda, kot da se informacija ne pripravlja zato, da bi bila transparentna, temveč zato, da bi bila prekrita s tančico (Premchand 1993, str. 17).

Pri nas vodijo organizacije sektorja splošne vlade svoje račune po štirih (in javnega sektorja po petih) različnih računovodskih izkazih. Že zaradi tega je nemogoče izvesti konsolidacijo kakršno predvideva GFS, najprej v okviru posamezne vlade določene ravni, zatem vsake ravni posebej in končno med ravnemi, tako da ostanejo le še tokovi ali stanja odnosov z drugimi sektorji. Zato nastaja statistika našega sektorja splošne vlade brez eksplicitnega izračuna bilanc lokalne in centralne vlade. Kljub vsemu omenjenemu pa je mogoče v danih razmerah začetke vladne finančne statistike oceniti kot vzpodbudne in jih pospremiti z upanjem na še boljšo prihodnost.

LITERATURA

Andrej Flajs: *Računi države v sistemu nacionalnih računov*. - Statistika in evidence za potrebe odprtega tržnega gospodarstva, zbornik referatov, Statistično društvo Slovenije, Zavod republike Slovenije za statistiko, Radenci 1993, str. 57-73.

Robert H. Floyd: *Some Aspects of Income Taxation of Public Enterprises*. - Staff Papers, Washington D.C, vol. 25 (june 1978) no. 2. str. 310-342.

Oded Liviatan: *Impact of Public Financial Institutions on Fiscal Stance*. - How to Measure the Fiscal Deficit, Ed. Mario I. Blejer, Adrienne Cheasty, IMF, Washington D.C., 1993, str. 259-276.

Poul Høst-Madsen: *Macroeconomic Accounts*. - Washington D.C., IMF 1979. 99 str.

Tanja Markovič Hribernik: *Upravljanje z javnim dolgom, izkušnje razvitih držav z vidika naših potreb*. -strokovna ekspertiza projekta Upravljanje z javnimi financami v republiki Sloveniji, Zavod Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj, Ljubljana, julij 1992. 54 str.

Dušan Murn: *Informacijski sistem vladnih financ*. - Bančni vestnik, Ljubljana, I. 41 (1992), 11, str. 368-373.

Richard Musgrave: *Tax Reform in Developing Countries*. - The Theory of Taxation for Developing Countries, ured. David Newbery, Nicholas Stern, A World Bank Research Publication, Oxford University Press, 1987, str. 242-263.

Katarina Ott, Josip Stanić, Marko Škreb: *Javni prihodi i rashodi u Hrvatskoj prema metodologiji MMF-a*. - Financijska praksa, Zagreb, Institut za javne financije (16) 1992 št. 3-4. str. 125-164.

Arigapudi Premchand: *Government Budgeting and Expenditure Controls, Theory and Practice*. -Washington D.C., IMF 1989 (tretji natis po 1983). 530 str.

Arigapudi Premchand: *Public Expenditure Management*. - Washington D.C., IMF 1993. 282 str.

Lado Rupnik: *Družbeno /javno/ financiranje*, 1. del: Javno financiranje v svetu. - Ljubljana, Ekonomska fakulteta 1990, 357 str.

Peter Stella: *Toward Defining and Measuring the Fiscal Impact of Public Enterprises*. - How to Measure the Fiscal Deficit, Ed. Mario I. Blejer, Adrienne Cheasty, IMF, Washington D.C., 1993, str. 207-235.

***European System of Integrated Economic Accounts ESA*. - Second edition, Eurostat, Bruxelles, 1979, 230 str.**

***A Guide to Money and Banking Statistics in International Financial Statistics*, IMF, Washington D.C. december 1984. 201 str.**

***Hanbook of National Accounting; Public Sector Accounts*, UN, New York 1988. 187 str.**

***The IMF's Statistical Systems in Context of Revision of the United Nations' A System of National Accounts*, Ured. Vicente Galbis, IMF, Washington D.C. 1991, 599 str.**

***A Manual on Government Finance Statistics*, IMF, Washington D.C. 1986. 373 str.**