

# BANKA SLOVENIJE

Prikazi in analize V/1 (marec 1997), Ljubljana

## PREDVIDENA REVIZIJA VLADNE FINAN^NE STATISTIKE

Du{an Murn

Deset let po izidu prvega priro-nika Statistike vladnih financ (Government Finance Statistics, GFS) je izdal Mednarodni denarni sklad avgusta 1996. komentirani osnutek druge izdaje. Popravljen izdaja je bila napovedana v sklopu prilagoditve vseh makrostatisti-nih sistemov MDS v skladu z SNA 1993. Revidirani sistem SNA 1993 je nastal ob sodelovanju Evropske unije, MDS, OECD, Svetovne banke in Zdru`enih narodov.<sup>1</sup> Medtem ko je peta izdaja Priro-nika pla-ilnobilan-ne statistike iz{la `e leta 1993, se v naslednjih letih razen revidiranega sistema javnofinan-ne statistike pri-akuje {e konceptualno povsem prenovljeni Priro-nik za denarno in finan-no statistiko (po komentiranem osnutku iz avgusta 1993).

Spremembe GFS so zanimive tudi za Slovenijo kot -lanico MDS, ~eprav se slovenski fiskalni podatki vklju-ujejo le v splo{no International Financial Statistics, v specializirano fiskalno edicijo Government Finance Statistics Yearbook pa {e ne. Smeri razvoja mednarodno relevantnih sistemov (in GFS je brez dvoma vodilna fiskalna statistika) pa so nadvse pomembne tudi z vidika izgrajevanja in konsolidiranja lastnega slovenskega informacijskega sistema javnih financ.<sup>2</sup>

### 1. PRVI PRIRO^NIK GFS

Prvotni priro-nik GFS je bil izdan leta 1986 po desetletni obravnavi delovnega osnutka.<sup>3</sup> V njem so bile zdru`ene dolgoletne mednarodne izku{nje, predvsem izku{nje oddelkov MDS za statistiko in fiskalne zadeve, delno pa tudi OECD in OZN. Sistem temelji tako kot Denarna in ban-na statistika MDS iz leta 1984 na pla-ani in ne na fakturirani realizaciji, kot SNA. Ta temeljna lastnost sistema je bila utemeljena z druga-no naravo in u-inki poslovanja vladnega sektorja, ki jih je po tej razlagi la`je razlo`iti s pla-ili, medtem ko mora SNA primerjati na enotni osnovi poslovanje razli-nih sektorjev. V priro-niku je bilo poudarjeno, da nekaterih (prihodkovnih) tokov v javnih finan{ah sploh ni mogo-e zagotoviti na fakturirani osnovi. Dodatni razlog za odlo-itev o pla-ani realizaciji pa je bil najbr` ta, da mnoge -lanice MDS ne bi mogle zagotoviti fakturiranih podatkov. Vendar je `e sistem GFS iz leta 1986 vseboval, resda kot pomo`ne postavke, tudi tokove fakturiranih transakcij, kot so zapadle nepla-ane terjatve ali tokovi blaga.

GFS 1986 vsebuje razen pla-ilnih tokov sektorja splo{ne vlade {e konsolidacijo le-teh s fakturiranimi tokovi nefinan-nih javnih podjetij v nefinan-ni javni sektor. Splo{na vlada je razdeljena na centralno, de`elno in lokalne, pri -emer so skladi obveznega socialnega varstva vklju-eni v odgovarjajo-o raven vlade. Od podatkov iz bilance stanja pa se po GFS 1986 zbirajo le podatki o javnih dolgovih.

<sup>1</sup> *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.

<sup>2</sup> Glej Du{an Murn: *Informacijski sistem vladnih financ*, Ban-ni vestnik, Ljubljana l. 41(1992), {t. 11.

<sup>3</sup> Njegov glavni avtor je Jonathan Levin, takrat pomo-nik direktorja Statisti-nega biroja MDS (kasneje preoblikovanega v statisti-ni oddelek).

GFS 1986 predstavlja logi-en, konsistenten in razmeroma enostaven sistem. V drugem priro-niku bo enostavnost `rtvovana kvalitetnej{i podpori fiskalne analize ter ve-ji skladnosti z drugimi podatkovnimi sistemi, prvenstveno seveda z SNA.

Tabela 1: Poro-ilo o aktivnostih vlade

---

<b>R</b>	<b>Skupni prihodki in dotacije</b>
R1	Prihodki
R1.1	Teko-i prihodek
R1.1.1	Teko-i dav~ni prihodek
R1.1.2	Prispevki socialnega zavarovanja
R1.1.3	Teko-i nedav~ni prihodek
R1.2	Kapitalski prihodek
R1.2.1	Kapitalski dav~ni prihodek
R1.2.2	Kapitalski nedav~ni prihodek
R2	Dotacije
R2.1	Teko-e dotacije
R2.2	Kapitalske dotacije
<b>E</b>	<b>Skupni izdatki</b>
E1	Teko-i izdatki
E2	Kapitalski izdatki
E3	Amortizacija
<b>I</b>	<b>Sprememba zalog</b>
BF1	<i>Bruto var-evanje (R1.1 + R2.1 + I - E1)</i>
BF2	<i>Neto var-evanje (BF1 - E3)</i>
BF3	<i>Saldo kapitalskih transakcij (R1.2 + R2.2 - E2)</i>
BF4	<i>Neto posojila (+)/izposojanje (-) (BF1 - I + BF3)</i>
BF5	<i>Saldo transakcij povezanih z (javno) politiko (BF4 - FA1)</i>
<b>F</b>	<b>Skupno financiranje (= neto posojila/izposojanje z nasprotnim predznakom)</b>
FA1	Neto pridobitev (acquisition) finan-nih aktiv za namene (javne) politike
FA1.1	Doma
FA1.2	V tujini
FA2	Neto pridobitev (acquisition) finan-nih aktiv za potrebe likvidnosti
FA2.1	Doma
FA2.2	V tujini
FL	Neto zadol`itev (incurrence of liabilities)
FL1	Doma
FL2	V tujini

---

Vir: IMF 1996, str. 26.

## 2. GLAVNE SPREMEMBE

### 2.1. Sektorizacija

Splo{no vlado (general government) bodo v skladu s kriterijem SNA 1993 sestavljale institucionalne enote. Dosedanja funkcionalna sektorizacija pa bo mo`na kot opcija pod imenom dejavnosti splo{ne vlade. Slednja zajema vse vladne funkcije, ki jih izvajajo enote splo{ne vlade in enote izven vladnega sektorja ter izklju-uje nevladne funkcije enot splo{ne vlade.

Koncept "resorskih podjetij" (departmental enterprises), ki je v prvem priro-niku ozna-eval poslovne in proizvodne enote v okviru sektorja, bo v novi izdaji prirejen v "tr`ne ustanove v okviru vlade" (market establishments within government).

SNA 1993 omogo-a enakovredno podsektoriziranje skladov socialnega zavarovanja posebej ali v odgovarjajo-o raven vlade. V novem GFS bo to ravno tako mogo-e. Podatki skladov socialnega zavarovanja bodo identificirani posebej, nakar jih bo mogo-e uporabiti na oba

Tabela 2: Bilanca stanja

<b>A</b>	<b>Aktiva</b>
A1	Nefinan-na aktiva
A2	Finan-na aktiva
A2.1	Pridobljena za potrebe (javne) politike
A2.2	Pridobljena za potrebe upravljanja likvidnosti
<b>L</b>	<b>Pasiva</b>
BS1	Neto finan-na vrednost (A2 - L)
BS2	Neto vrednost (A - L)

Tabela 3: Poro-ilo o drugih ekonomskih tokovih

<b>O</b>	<b>Drugi ekonomski tokovi skupaj</b>
O.1	Revalorizacija
O.2	Druge spremembe obsega aktiv

Tabela 4: Poro-ilo o denarnem toku (cash flow)

**Denarni prejemki**

CR1 Denarni prejemki od teko-ih prihodkov in dotacij  
 CR2 Denarni prejemki od kapitalskih prihodkov in dotacij

**Denarna pla-ila**

CE1 Denarna pla-ila za teko-e izdatke  
 CE2 Denarna pla-ila za kapitalske izdatke

BC1 Denarni primanjkljaj/prese`ek teko-ih transakcij (CR1 - CE1)

BC2 Denarni primanjkljaj/prese`ek kapitalskih transakcij (CR2 - CE2)

BC3 Denarni primanjkljaj/prese`ek teko-ih in kapitalskih transakcij (BC1 + BC2)

BC4 Denarni primanjkljaj/prese`ek transakcij (javne) politike (BC3 - CFA1)

**Denarni tok od financiranja**

CFA1 Denarni tok od neto pridobitve finan-nih aktiv za potrebe (javne) politike  
 CFA2 Denarni tok od neto pridobitve finan-nih aktiv za potrebe upravljanja likvidnosti  
 CL Denarni tok od neto zadol`itve  
 CF Neto denarni tok od financiranja

Vir: IMF 1996, str. 27 in 29.

na-ina. Razlika v zvezi s temi skladi pa je, da bo po novem institucionalnem pristopu vklju-eno v vladne ra-une tudi morebitno prostovoljno zavarovanje sicer prete`no obveznih skladov (kar imamo tudi v Sloveniji).

Tako kot je bilo `e doslej, bo tudi v novem GFS omogo-ena konsolidacija vlade z nefinan-nimi javnimi institucijami v nefinan-ni javni sektor. Na podlagi odstavka D 19. poglavja SNA 1993 pa je mogo-e sestaviti {e celotni javni sektor.

## 2.2. Osnova zajemanja podatkov

Podatki se bodo zbirali po pravilu fakturirane realizacije. Transakcije se bodo zajemale v trenutkih, ko bo ekonomska vrednost proizvedena, spremenjena, zamenjana, posredovana ali uni-ena. V skladu z GFS 1993 bodo tokovi spremembe lastni{tva zabele`eni ob prenosu pravic, storitve kadar bodo zagotovljene, proizvodnja ob -asu nastanka proizvodov, vmesna potro{nja pa v -asu, ko bodo material in zaloge porabljeni. "Distributivne" transakcije bodo zajete ob nastanku terjatve, pla-e zaposlenim na primer takrat, ko bo delo opravljeno. Zneski dav-nega dolga pa bodo po SNA 1993 zajeti v sistem le na podlagi dav-nih odmer, prijav ter drugih instrumentov kot so na primer prodajne fakture ali carinske deklaracije, ki ustvarjajo obveznost v obliki jasne obveze davkopla-evalca, da pla-a. Za zajetje finan-nih aktiv bo odlo-ilen -as, ko se spremeni lastni{tvo oz. ko je transakcija zaklju-ena. V novem priro-niku GFS bodo tudi navodila za prilagoditev podatkov iz pla-ane na fakturirano osnovo.

V nasprotju s sedanjim pravilom bodo v novi sistem vklju-eni vsi (t.j. ne ve- le denarni) ekonomski tokovi. To pomeni vklju-itev zapadlih nepla-anih obveznosti in blagovnih (nedenarnih) transakcij, ki so bile doslej vklju-ene v pomo`nih podatkih. Razen tega bodo vklju-ene tudi revalorizacije in te-ajne razlike (revaluations) ter druge spremembe koli-in in cen aktiv kot so odkritje rudnih nahajali{-, dodelitev SDR, u-inek- vojn ali nesre- itd.

Podatki v GFS se bodo enako kot v SNA in pla-ilnobilan-ni statistiki zajemali po na-elu ra-unovodstva dvojnega vnosa (sleherne transakcije).

## 2.3. Bilanca stanja

Dosedaj zajeti javni dolgovi bodo postali sestavni del celovite bilance stanja sektorja. Enako kot v SNA 1993 bodo razvidne spremembe aktiv in pasiv, ki ne izvirajo iz transakcij.

Druga izdaja priro-nika GFS bo v skladu z najavljenimi spremembami prinesla tudi kategoriji zalog in amortizacije, kakr{ni pozna SNA. Ker pa se ta koncept ne ujema s principom prihodkov in izdatkov, bo sprememba zalog posebna postavka.

Ob bilanci stanja pa bodo v prihodnjem priro-niku fiskalne statistike predstavljale novost {e informacije o nepredvidljivih potencialnih obveznostih (po garancijah, kreditnih linijah, akreditivih idr).

## 2.4. Razmejitev financiranja

V veljavnem sistemu GFS je del finan-nih transakcij, ki izvirajo iz naslova javne politike, uvr{-en "nad -rto", med transakcije, ki opredeljujejo primanjkljaj. V GFS 1986 se ta kategorija imenuje posojila minus odpla-ila (lending minus repayments), v predlo`eni verziji priro-nika pa se bo imenovala neto pridobitev finan-nih aktiv za potrebe (javne) politike (net acquisition for policy purposes). Po novem bodo med financiranje razporejene vse transakcije, ki zadevajo finan-na aktiva in pasiva.

## 2.5. Postavke ravnovesja

Predvideno je, da bi izraza *primanjkljaj* in *prese`ek* {e naprej ozna-ovala sedanji saldo na podlagi pla-il. Vendar pa naj bi v novi izdaji priro-nika ne bil opredeljen en sam glavni saldo, temve- naj bi bilo mogo-e po potrebi identificirati ve- razli-nih saldov. Razen tega naj bi izra-unani podatki omogo-ili tudi kombiniranje z drugimi podatkovnimi sistemi.

*Bruto var-evanje* bo enako teko-im prihodkom in spremembi zalog minus teko-im izdatkom. Postavka je enaka bruto var-evanju, kakr{nega poznajo nacionalni ra-uni.

Saldo kapitalских transakcij bo {e naprej enak vsoti kapitalских prihodkov in kapitalских izdatkov.

*Neto var-evanje* bo enako bruto var-evanju minus amortizaciji.

*Lastno var-evanje* bo enako bruto var-evanju minus teko-im prejetim dotacijam.

*Neto posojila ali izposojanje (net lending/borrowing)* bo opredeljeno kot vsota bruto var-evanja (minus spremembi zalog) in salda kapitalских transakcij in bo enako istoimenski

Tabela 5: Zdru`eno poro-ilo o stanjih in tokovih

	Otvoritvena bilanca stanja	Spremembe v bilanci stanj			Zaklju-na bilanca stanja	
		Neto rezultat transakcij	Drugi ekonomski tokovi			Celotna sprememba v bilanci stanja
			Revalori-zacija	Druge spremembe koli-in aktive		
<b>AKTIVA</b>	<b>A</b>				<b>A</b>	
<b>Nefinan-na aktiva</b>	<b>A1</b>				<b>A1</b>	
Proizvedena aktiva	A1.1				A1.1	
Fiksna aktiva	A.1.1.1	E2.1.1-R1.2.2.1.1.-E3	O.1	O.2	E2.1.1-R1.2.2.1.1.-E3+O.1+O.2	A1.1.1
Zaloge	A1.1.2	I	O.1	O.2	I+O.1+O.2	A1.1.2
Vrednosti	A.1.1.3	E2.1.2-R1.2.2.1.2	O.1	O.2	E2.1.2-R1.2.2.1.2+O.1+O.2	A1.1.3
Neproizvedene aktiva	A1.2	E2.2-R1.2.2.3-E3	O.1	O.2	E2.2-R1.2.2.3-E3+O.1+O.2	A1.2
<b>Finan-na aktiva</b>	<b>A2</b>				<b>A2</b>	
Pridobljena za potrebe (javne) politike	A2.1	FA1	O.1	O.2	FA1+O.1+O.2	A2.1
Pridobljena za potrebe upravljanja likvidnosti	A2.2	FA2	O.1	O.2	FA2+O.1+O.2	A2.2
<b>PASIVA</b>	<b>L</b>	<b>FL</b>	O.1	O.2	FL+O.1+O.2	<b>L</b>
Neto finan-na vrednost (A2-L)	BS1		O.1	O.2	BS3=sprememba neto finan-ne vrednosti	BS1
Neto vrednost (A - L)	BS2		O.1	O.2	BS4=sprememba neto vrednosti	BS2

Vir: IMF 1996, str. 28.

postavki nacionalnih ra-unov. Neto posojila ali izposojanje bodo enaka *financiranju*, z obratnim predznakom.

*Saldo z (javno) politiko povezanih transakcij* bo opredeljen kot neto posojila ali izposojanje minus neto pridobivanje finan-nih aktiv za potrebe politike.

*Financiranje za likvidnostno upravljanje* bo izena-eno s skupnim financiranjem minus financiranjem za potrebe (javne) politike in bo predstavljalo vrednost neto finan-nih aktiv, ki

jih mora mobilizirati sektor splošne vlade, da pokrije likvidnostne potrebe v ra-unovodskem ciklu.

*Neto vrednost* bo merila celotno stanje aktiv minus pasiv vladnega sektorja. *Sprememba neto vrednosti* pa bo merila razliko med neto vrednostima v zaključni in otvoritveni bilanci stanja.

*Neto finan-na vrednost* bo opredeljena s stanjem finan-nih aktiv minus pasiv. *Sprememba neto finan-ne vrednosti* pa bo merila razliko neto finan-ne vrednosti v zaključni in otvoritveni bilanci stanja.

V bodo-em sistemu bosta imela pomembno mesto tudi dva dodatna denarna (cash) salda. *Denarni primanjkljaj ali prese`ek teko-ih in kapitalskih transakcij* predstavlja denarne prejeme od prihodkov in dotacij minus denarna pla-ila za izdatke. *Denarni primanjkljaj ali prese`ek z (javno) politiko povezanih transakcij* pa bo opredeljen kot denarni primanjkljaj ali prese`ek teko-ih in kapitalskih transakcij minus neto denarna pla-ila za posojila iz potreb (javne) politike. Ta zadnji koncept je {e najbolj blizu definiciji primanjkljaja ali prese`ka v priro-niku GFS iz leta 1986.

Med dodatnimi koncepti bo opredeljen tudi *primarni saldo* (kot neto posojila ali izposojanje minus izdatki za obresti).

V novem priro-niku GFS pa je predvidenih tudi nekaj saldov, ki bodo zahtevali podatke izven sistema GFS. Eden od njih je *operativni saldo*, posebno pomemben v ~asu visoke inflacije.

Drug tak pomeben koncept je *ekonomski saldo*, analiti-ni koncept za ocenjevanje vplivov vladnega sektorja na medgeneracijsko obna{anje. Ekonomski saldo je sestavina generacijskih ra-unov in zahteva podatke o starostni porazdelitvi prebivalstva.

## 2.6. Razmerje do drugih statisti-nih sistemov

Primarni namen GFS bo tudi v bodo-e zagotavljanje podatkov o dejavnostih sektorja splošne vlade. Vendar pa pomeni drugi priro-nik GFS hkrati tudi poskus ~imve-je harmonizacije z nacionalnimi ra-uni, pla-ilno bilanco in sistemom denarne in finan-ne statistike.

Glavne spremembe v statistiki GFS (fakturirana osnova transakcij, uvrstitev posojil minus odpla-il v financiranje ter prilagajanje klasifikacijskim shemam SNA) so prav tiste, ki slu`ijo uskladitvi s sistemom SNA. Po drugi strani pa se je tudi SNA 1993 z dvema spremembama pribli`al GFS, ko je uvedel dva na-ina sektoriranja socialnih skladov in uskladal dav-no klasifikacijo SNA s shemo GFS/OECD.

Pla-ilnobilan-na statistika 1993 in bodo-a denarna in finan-na statistika (bo)sta po svojih glavnih principih ravno tako povsem zdru`ljiva s sistemom SNA 1993. Preko tega bosta kompatibilna tudi z najavljenim priro-nikom GFS, pri ~emer pa ne gre pozabiti, da sicer vsak od teh statisti-nih sistemov z lastnimi kategorijami slu`i predvsem svojemu posebnemu namenu.

### 3. PREHOD

V MDS seveda ne pričakujejo, da bi države, ki nimajo fakturiranega računovodstva, tega še noče uvedle. Pravzaprav niti ne bo nujno spremeniti računovodske osnove, saj bo mednarodno primerljivost mogoče doseči še s prilagoditvijo podatkov po ustreznih navodilih iz bodočega priročnika. Seveda pa je takšno ravnanje mogoče pričakovati predvsem od manj razvitih članic MDS, za ostale pa je predvidenih več različnih prehodov.

Podatki v prenovljenem GFS bodo razdeljeni na osnovni, razširjeni in polni niz podatkov, glede na zmožnosti državnih statističnih sistemov, da jih zagotovijo. Eden od dodatkov novega priročnika bo vseboval tudi spisek podatkov, ki jih potrebuje MDS za tekoče potrebe ter drugih, potrebnih za GFS Yearbook.

### LITERATURA

*Government Finance Statistics Manual, Annotated Outline*; IMF, Washington D.C., avgust 1996.  
*A Manual on Government Finance Statistics*, IMF, Washington D.C. 1986.  
*System of National Accounts 1993*. - Commission of the European Communities - Eurostat, International Monetary Fund, Organisation for Economic Co-operation and Development, United Nations, World Bank, Brussels/Luxembourg, New York, Paris, Washington D.C., 1993.

