

PROBLEMATIKA STATISTIKE VLADNIH FINANC V SLOVENIJI

Dušan Murn

Letos spomladi je začel izhajati Bilten Ministrstva za finance, ki predstavlja pri nas pionirsko dejanje sestavljanja in objavljanja celovitejših bilanc javnih financ na mesečni ravni. V Jugoslaviji takšne statistike ni bilo, po odpravi kameralnega računovodstva leta 1968 (Melavc 1994) so bili razen statistike fiskalnih prihodkov iz plačilnega prometa pravnih oseb na razpolago kvečjemu še četrletni obračunski rezultati bolj ali manj ustreznih skupin institucij.

Čeprav to v Biltenu ni izrecno omenjeno, je bila v njegovi metodološki zasnovi očitno uporabljena metodologija Mednarodnega denarnega sklada. Ta izbor ni naključen, saj omogočajo Government Finance Statistics (GFS, Statistika vladnih financ) ob svoji metodološki enostavnosti večino informacij, ki jih potrebujejo nosilci gospodarske politike in makroekonomski analitiki.¹ V tabeli 1 predstavljamo podrobno proračunsko bilanco Statistike vladnih bilanc.

V sestavku želimo v prvi vrsti opozoriti na značilnosti virov, na katerih temelji metodologija, razvita na Ministrstvu za finance (označimo jo z MFM). O MFM razmišljamo predvsem z vidika zaprtega makroekonomskega bilančnega sistema, v katerem se močno odraža vsaka pomanjkljivost. Obstoječi viri in sistem poročanja predstavljajo precejšnjo oviro razvoju te izjemno pomembne statistike.

1. STATISTIČNI VIR

Bilančne podatke je v statistiki načelno mogoče pridobiti na dva načina: neposredno iz računovodskih podatkov, ali pa iz posebej pripravljenih poročil, v katerih so vse zahtevane postavke natančno definirane. Za privatne in/ali javne družbe so pri nas po sprejetju računovodskih standardov predpisani okviri, podrobnosti pa so prepuščene odločitvam managerjev. V tem primeru je najbrž mogoče dobiti statistične podatke le po drugem opisanem načinu.

¹ Metodologija vključuje razen tega še funkcionalno razvrstitev izdatkov, izračun mnogih pomožnih podatkov in podatke o stanju javnih dolgov.

V primeru neprofitnih javnih institucij vladnega sektorja pa je z dilemo, računovodski podatki ali poročila, nekoliko drugače. Pomembno je dejstvo, da imajo računovodski podatki sami po sebi drugačen namen in uporabnike kot statistični. Ustrezati morajo ustavnim, zakonskim in drugimi zakonitim zahtevam ter so na primer podlaga za: interno finančno upravljanje, finančni nadzor centralnih proračunskih teles, davčno administracijo, upravljanje zakladnice z nadzorom zadolževanja, upravljanje denarnih prilivov in odlivov ter za zagotavljanje revizijske ustreznosti in zakonitosti računov (IMF, 1986, str. 40). Za formuliranje fiskalne politike so računovodski izkazi neustrezni (Premchand, 1989, str. 409-410), ker zahtevajo drugačno organizacijo in formulacijo. Vendar lahko statistični podatki, ki služijo formuliranju fiskalne politike, vseeno temeljijo na računovodskih virih.

Tabela 1: Zbirna bilanca Statistike vladnih financ

| Št. | Postavka |
|-------------|--|
| 1. | Skupni prihodki in dotacije (2 + 5) |
| 2. | Skupni prihodki (3 + 4) |
| 3. | Tekoči prihodki |
| 3.1. | Davčni prihodki |
| 3.1.1. | Davki na dohodek, dobiček in kapitalski dobiček <ul style="list-style-type: none"> - Individualni - Podjetniški - Drugi davki na dohodek, dobiček in kapitalski dobiček |
| 3.1.2. | Dajatve za socialno varnost <ul style="list-style-type: none"> - Zaposlenih - Delodajalcev - Samozaposlenih in nezaposlenih - Druge dajatve za socialno varnost |
| 3.1.3. | Davki na plačilno listo in delovno silo |
| 3.1.4. | Davki na premoženje <ul style="list-style-type: none"> - Povratni davki na nepremičnine - Povratni davki na neto vrednost - Davki na zapuščino in darila - Davki na finančne in kapitalske transakcije - Nepovratni lastninski davki - Drugi povratni lastninski davki |
| 3.1.5. | Domači davki na blago in storitve <ul style="list-style-type: none"> - Davki na splošno prodajo, promet in na dodano vrednost - Akcize - Profit fiskalnih monopolov - Davki na določene storitve - Davki na blago, dovoljenja za uporabo blaga ali odvijanje aktivnosti - Drugi davki na blago in storitve |
| 3.1.6. | Davki na mednarodno trgovino in transakcije <ul style="list-style-type: none"> - Uvozne dajatve - Izvozne dajatve - Profit od izvoza ali uvozni monopol - Profit od menjave - Davek na menjavo - Drugi davki na mednarodno trgovino in transakcije |
| 3.1.7. | Drugi davki <ul style="list-style-type: none"> - Glavarina - Koleki - Drugi neklasificirani davki |

- 3.2. Nedavčni prihodki**
3.2.1. Podjetniški in lastniški dohodki
 - profit od poslovanja resorskih podjetij
 - od nefinančnih javnih podjetij in finančnih javnih institucij
 - Drugi podjetniški dohodek
3.2.2. Administrativna plačila, prodaje, itd.
3.2.3. Kazni

| Št. | Postavka |
|-----------|--|
| 3.2.4. | Dajatve vladnemu pokojninskemu ali socialnemu skladu - Zaposlenih - Delodajalcev |
| 3.2.5. | Drugi nedavčni prihodki |
| 4. | Kapitalski prihodki |
| 4.1. | Prodaja fiksnega kapitala |
| 4.2. | Prodaja zalog |
| 4.3. | Prodaja zemljišč in neopredmetenih aktiv |
| 4.4. | Kapitalski transferi iz nevladnih virov - Od rezidentov - Iz tujine |
| 5. | Dotacije |
| 5.1. | Iz tujine |
| 5.2. | (Od drugih ravni vlade)* |
| 5.3. | Od nadnacionalnih oblasti državi članici |
| 5.4. | Nadnacionalnim oblastem z njihovega sedeža |
| 6. | Skupni izdatki in posojila minus odplačila (7 + 10) |
| 7. | Skupni izdatki (8 + 9) |
| 8. | Tekoči izdatki |
| 8.1. | Izdatki za blago in storitve |
| 8.1.1. | Plače |
| 8.1.2. | Prispevki delodajalca (- socialnemu varstvu na drugih ravneh vlade)* - izven vlade |
| 8.1.3. | Drugi nakupi blaga in storitev |
| 8.2. | Plačila obresti |
| 8.2.1. | (Drugim vladnim ravnem)* |
| 8.2.1. | Plačilo domačih obresti |
| 8.2.2. | Plačilo tujih obresti |
| 8.3. | Subvencije in drugi tekoči transferji |
| 8.3.1. | Subvencije - nefinančnim javnim podjetjem - finančnim institucijam - gotovinski primanjkljaj od prodaj resorskih podjetij javnosti - drugim podjetjem |
| 8.3.2. | (Transferji drugim vladnim ravnem)* |
| 8.3.3. | Transferji neprofitnim institucijam |
| 8.3.4. | Transferji prebivalstvu |
| 8.3.5. | Transferji v tujino - vladam in mednarodnim organizacijam (- nadnacionalnim oblastem)* - od nadnacionalnih oblasti na njihov sedež - drugi transferji v tujino |
| 9. | Kapitalski izdatki |
| 9.1. | Nabava fiksnega kapitala |
| 9.2. | Nakup zalog |
| 9.3. | Prodaja zemljišč in neopredmetenih aktiv |
| 9.4. | Kapitalski transferji |

| Št. | Postavka |
|---------|--|
| 9.4.1. | Domači (- drugim vladnim ravnem)* - nefinančnim javnim podjetjem - finančnim institucijam - drugim podjetjem - drugi domači kapitalski transferji |
| 9.4.2. | Tuji - vladam in mednarodnim organizacijam (- nadnacionalnim oblastem)* - od nadnacionalnih oblasti na njihov sedež - drugi kapitalski transferji v tujino |
| 10. | Posojila minus odplačila |
| 10.1. | Domača |
| 10.1.1. | (- drugim vladnim ravnem)* |
| 10.1.2. | Nefinančnim javnim podjetjem |
| 10.1.3. | Finančnim institucijam |
| 10.1.4. | Ostala domača |
| 10.2. | Tujini |
| 10.2.1. | Vladam in mednarodnim organizacijam |
| 10.2.2. | (Nadnacionalnim oblastem)* |
| 10.2.3. | Ostala tujini |
| 11. | Skupni presežek (primanjkljaj) (1-6) |
| 12. | Skupno financiranje (-11 = 17 + 18) |
| 13. | Domače financiranje |
| 13.1. | (Od drugih "vlad")* |
| 13.1.1. | (Od drugih delov iste vladne ravni)* |
| 13.1.2. | (Od drugih vladnih ravni)* |
| 13.2. | Od denarne oblasti |
| 13.2.1. | Neto prejeta posojila |
| 13.2.2. | Sprememba depozitov |
| 13.2.3. | Sprememba imetij gotovine |
| 13.3.4. | Transfer nerealiziranih tečajnih razlik vladi |
| 13.3. | Od bank |
| 13.4. | Drugo domače financiranje |
| 13.4.1. | Od drugih finančnih institucij |
| 13.4.2. | Od nefinančnih javnih podjetij |
| 13.4.3. | Od nefinančnega privatnega sektorja |
| 13.4.4. | Drugo domače financiranje |
| 14. | Financiranje iz tujine |
| 14.1. | Od mednarodnih razvojnih institucij |
| 14.2. | Od tujih vlad |
| 14.3. | Drugo financiranje iz tujine |
| 15. | Sprememba gotovine, depozitov in vrednostnih papirjev za likvidnostne namene |

Opomba: Z zvezdico označene postavke v oklepajih se ob konsolidaciji izločijo.

2. RAČUNOVODSKI VIRI SLOVENSKE JAVNOFINANČNE STATISTIKE

V Sloveniji izvirajo javnofinančni podatki bodisi iz tradicionalnih podatkov plačilnega prometa Agencije za plačilni promet, nadziranje in informiranje, bodisi - v končni instanci - iz računovodskih virov. Ker so podatki iz plačilnega prometa močno omejeni, so toliko pomembnejša podlaga računovodski podatki.

Leta 1991 smo dobili predpis, ki ureja računovodstvo proračunov družbenopolitičnih skupnosti.² Druge institucije splošnega vladnega (general government) sektorja vodijo svoje knjige po drugih osnovah. Nekatere pravne osebe vodijo svoje knjige po uredbi o kontnem planu in bilancah za organe družbenopolitičnih skupnosti.³ Mednje sodijo po terminologiji Enotne klasifikacije dejavnosti med drugim skupščine, politični, izvršilni ter upravni organi in pravosodje. Poleg njih sodi po svojih funkcijah v splošni vladni sektor še mnogo institucij s statusom javnega zavoda ali nazivom sklada. Zavodi so po zakonu neprofitne institucije in jih je zato mogoče uvrstiti le v sektor splošne vlade ali pa v sektor privatnih neprofitnih institucij, ki služijo prebivalstvu. Če so v lasti države in/ali izvajajo funkcijo javne politike, potem sodijo v splošno vlado. Podobno je tudi s skladi in drugimi ustanovami z različnimi imeni. Računovodstva teh institucij so v preteklosti pretežno uporabljala kontni plan za samoupravne interesne skupnosti.⁴ Razen tega pa obstajajo še nekatere institucije s funkcijami splošne vlade, ki so v preteklosti vodile svoje račune po podjetniški bilanci in so verjetno že začele uporabljati računovodske standarde.

Javni (public) sektor je sestavljen iz sektorja splošne vlade, nefinančnih javnih podjetij in finančnih javnih institucij. Nefinančna javna podjetja, ki so identificirana kot podjetja, kot tudi finančne javne institucije uporabljajo računovodske standarde. Problem podatkov teh institucij pa je manj pomemben, tako da so statistike javnega sektorja tudi v svetu redke, glede na to, da je poslovanje omenjenih podskupin različnega značaja. Zaradi tega so različne računovodske podlage teh podskupin normalne, problematične pa so (zaradi institucionalne pestrosti) razlike znotraj teh funkcionalnih podskupin.

Statistika splošnega vladnega (general government) sektorja se pripravlja (tudi pri nas) vsaj po dveh različnih statističnih sistemih. V Statistiki nacionalnih računov (SNA) se zazdaj pripravlja na letni ravni na Zavodu za statistiko, pri čemer uporablja Zavod kot podlago letne računovodske izkaze institucij vladnega sektorja (ki temeljijo na načelu fakturirane realizacije). Opredelitev sektorja se v tem sistemu vsaj institucionalno ne razlikuje od opredelitve v GFS, bistveno drugačni pa so cilji in nameni te statistike in zato tudi njeni agregati.

² Odredba o evidentiranju prihodkov, odhodkov, sredstev in virov sredstev proračunov družbenopolitičnih skupnosti ter o njihovem izkazovanju, Ur.l. RS št. 15/91-I in 5/92.

³ Ur. l. SFRJ 32/77, 13/87.

⁴ Ur.l. SFRJ 27/77, 22/79 in 13/87.

Vir MFM pa, razen v primeru državnega proračuna, niso izvirni računovodski podatki, temveč zožena in agregirana mesečna poročila sistemov obveznega pokojninskega in zdravstvenega varstva⁵ ter občin. Medtem ko ti viri že v izvirni računovodski obliki niso niti kompatibilni, niti namenjeni potrebam makroekonomske statistike, to še zmanjšuje njihovo primerljivost in uporabnost. V nadaljevanju si oglejmo kako navedeni viri ustrezajo priporočenim mednarodnim standardom.

3. NAČELA ZAJEMANJA PODATKOV

Podatke o aktivnostih vladnega sektorja je mogoče zajemati (dokumentirati) v različnih fazah teh aktivnosti, ki imajo za analizo različen pomen. Za primer si oglejmo sistemizacijo faz vladnih izdatkov v GFS (IMF, 1986, str. 29-31).⁶

- (i) Izvršni aparat pripravi parlamentu ali izvršni oblasti *proračunski predlog* ali *predračun* (budget proposal or estimate), z zahtevo po odobritvi trošenja in oceno pričakovanih prihodkov.
- (ii) *Odobritve* (appropriations) se nanašajo na parlamentarno sprejeti proračun. Med državami se razlikujejo po tem ali ima izvršni aparat pravico do določenih izdatkov, ali pa do izdatkov določenega obsega.
- (iii) *Dodelitve* ali *odmere* (allocations or allotments) izvršuje npr. finančni minister ali proračunski direktor. To so dovoljenja ministrstvu, da lahko sprejemjo obveznosti plačevanja v določenih rokih in zneskih in/ali iz določenih sredstev.
- (iv) V okviru dodeljenih sredstev se lahko potem ministrstva lotijo *realizacije* (commitments), bodisi s takojšnjim nakupom blaga in storitev, bodisi s pogodbeno kasnejšo dostavo.
- (v) Z *dobavnici* (deliveries) po takšnih pogodbah ali z naročilnicami se zabeleži dejanski prejem blaga in storitev s strani vlade ter poveča vladna obveznost za plačilo v nekem prihodnjem roku. Tak dokument lahko zabeleži dostavo, nakladanje ali pa dokončanje določenih gradbenih faz pred dejansko izročitvijo, kot je predvideno v kupni pogodbi.
- (vi) *Plačilne odredbe* (payment orders) pripravi ali izda ministrstvo, ki prejme blago, ali centralni urad. S tem dokumentom potrjuje dostavo, nakladanje ali gradbeno fazo in odreja plačilo.
- (vii) *Izdani čeki* ali *plačilni nalogi* (cheks or warrants issued) zakladnice ali blagajnikov ministrstev se potem pošljejo dobaviteljem kot plačilo za prejeto blago in storitve.

⁵ Odlok o pošiljanju podatkov o sredstvih za zdravstveno zavarovanje ter pokojninsko in invalidsko zavarovanje, Ur.l. RS 32/94.

⁶ Dejstvo, da pri nas ne poznamo vseh (takšnih) faz, ne zmanjšuje ilustrativnosti razlik med njimi.

(viii) Plačani čeki so predloženi bankam, zaradi česar pride na računu ministrstva ali zakladnice do odgovarjajoče obremenitve.

Podobne faze izvora podatkov je mogoče razločiti tudi pri prihodkih, kjer se glede na način pobiranja nekoliko razlikujejo posamezne vrste davkov (davek na dobiček, dohodnina, prometni davki, carine).

V vladne račune naj bi bili vključeni podatki čimbližjih oz. čimbolj enakih faz enotno za vse transakcije sektorja. V GFS je za vse vladne prihodke in izdatke priporočena statistika na podlagi plačil, ki meri agregatni vladni vpliv na denarne račune in na ostalo gospodarstvo. Podatki o plačilih so najboljši približek tokov sredstev in virov, z njimi se izognemo problemom vrednotenja tokov virov. So najbolj sorodni ostalim finančnim statistikam ter tvorijo podlago, na kateri ima svoje račune večina vlad. Statistični agregati morajo biti čimbližje fazi plačila z določljivo razliko do eksplicitno prikazanih dejanskih plačil. Obračuni posameznih skupin statističnih agregatov morajo temeljiti na najbolj zanesljivih podatkih vladnih računov. V primeru izdatkov je to faza med dostavo in plačilom, ki najtočneje označuje dejansko operacijo. Če želimo meriti proizvodnjo, dohodek, potrošnjo, kapitalsko akumulacijo in financiranje vseh sektorjev v nacionalnih računih, pa morajo biti podatki o plačilih prilagojeni načelu fakturirane realizacije (accrual basis).⁷

MFM pretežno upošteva načelo plačil. Problematično pa je, da ne gre izključno za plačila izven sektorja⁸. Zaradi tega problema, t.j. zaradi te pomanjljivosti virov, ni mogoča zadovoljiva konsolidacija sektorja. Težava pa je tudi v tem, da pri nas gospodarski sektorji na splošno še niso niti institucionalno, kaj šele funkcionalno identificirani.⁹

4. KONSOLIDACIJA

Konsolidacija je postopek izločitve vseh transakcij, ki potekajo med enotami nekega sektorja ali podsektorja. Po konsolidaciji ostane združena v enotni sklop kategorij samo vsota "zunanjih" transakcij sektorja ali podsektorja, v ostalo gospodarstvo in iz njega. Konsolidacija vladnega sektorja zajema tri stopnje:

(i) Konsolidacijo v okviru vsake posamezne vlade, ko se izločijo transakcije med enotami v njenem okviru (intragovernmental). Taka je na primer konsolidacija enot neke lokalne vlade (občine).

⁷ Če želimo meriti proizvodnjo, dohodek, potrošnjo, kapitalsko akumulacijo in financiranje vseh sektorjev v nacionalnih računih, pa morajo biti podatki o plačilih prilagojeni načelu fakturirane realizacije (accrual basis).

⁸ Na primer: plačilo amortizacije javnim zavodom je plačilo v okviru sektorja, nikakor ne izven sektorja.

⁹ O institucionalni in funkcionalni sektorski razdelitvi gospodarstva glej: Murn 1994.

- (ii) Konsolidacijo med vsemi vladami nekega nivoja, izločitev medvladnih transakcij (intergovernmental). Primer je konsolidacija vseh lokalnih vlad (občin) med sabo v podsektor lokalnih vlad.
- (iii) Konsolidacijo centralne, regionalnih in lokalnih vlad v splošni vladni sektor kot celoto, kar zahteva izločitev transakcij med posameznimi nivoji vlade (intergovernmental).

Najprej mora imeti statistični vir za konsolidacijo na vseh treh ravneh vgrajene v svojih postavkah za to potrebne kategorije (tako kot GFS). Naši viri tega ne omogočajo, oziroma omogočajo v zelo omejenem in spremenjenem obsegu; ne omogočajo niti konsolidacije vseh institucij na ravni centralne vlade. Druga zahteva zadeva vključitev vseh potrebnih funkcij ali vsaj institucij sektorja. V Sloveniji vstopata v "enofazno" konsolidacijo razen republiškega in občinskih proračunov še dva zavoda, zdravstveni in pokojninski. Ostali zavodi so zajeti le kot izvajalci storitev, tako da je namesto njihovih dejanskih plačil izven sektorja zajet le približek le-teh v obliki stroškov storitev javnih zavodov.¹⁰ Ravno tako je nerazčiščen položaj nekaterih drugih finančnih institucij, skladov itd. (glej omenjeni članek).

Podatki o plačah, pokojninah itd., ki predstavljajo izdatke splošne vlade, ne bi smeli vsebovati davkov in prispevkov, saj so le-ti znotrajsektorski tok.

V bilanci MFM se pojavlja med izdatki tudi izločitev sredstev republiškega in občinskih proračunov med rezerve. To seveda ni plačilo izven sektorja, temveč le prenos na račun rezerv; izdatki nastanejo šele ob posameznih plačilih iz rezerv.¹¹

Glede na veljavne definicije bi verjetno veljalo preklasificirati med davčne tudi katerega od nedavčnih prihodkov.

Tabela 2: Zbirna tabela vladnega sektorja Ministrstva za finance za leti 1992 in 1993; v tisočih SIT

| | | 1992 | 1993 |
|-----------|---|--------------------|--------------------|
| A. | Prihodki za financiranje javne porabe skupaj | 462,959,036 | 673,406,150 |
| I. | Davčni prihodki skupaj (1+2) | 424,495,194 | 616,919,325 |
| 1. | Davki | 215,765,043 | 315,442,880 |
| 1.1. | Davki od dobička | 5,947,306 | 6,659,962 |
| 1.2. | Dohodnina in davek na pogodbeno delo | 68,973,230 | 97,966,440 |
| 1.3. | Prometni davki skupaj | 108,133,362 | 158,825,699 |
| 1.4. | Carina in uvozne takse | 32,300,672 | 51,458,607 |
| 1.5. | Drugi davki | 410,473 | 532,172 |
| 2. | Prispevki za socialno zavarovanje | 208,730,151 | 301,476,445 |
| 2.1. | Za zaposlovanje | 13,882,334 | 21,074,216 |

¹⁰ V skladu s tem se obravnavajo tudi premoženjske bilance. Odredba o načinu sestavljanja premoženjskih bilanc republike in občin, Ur.l. RS 1/93, 45/94.

¹¹ V republiškem proračunu je približek dvajsetodstotna poraba, dovoljena brez posebne odobritve po Zakonu o proračunu.

| | | | |
|-------------|---|--------------------|--------------------|
| 2.2. | Zdravstveno zavarovanje | 85,273,112 | 103,032,043 |
| 2.3. | Pokojninsko-invalidsko zavarovanje | 109,574,705 | 177,370,186 |
| II. | Nedavčni prihodki skupaj | 38,463,842 | 56,486,825 |
| 3.1. | Prihodki od obresti | 9,527,862 | 7,694,144 |
| 3.2. | Ostali nedavčni prihodki | 28,935,980 | 48,792,681 |
| B. | Odhodki za javno porabo skupaj | 460,728,261 | 666,568,643 |
| I. | Odhodki za pokojninsko in zdravstveno zavarovanje | 127,398,214 | 186,053,249 |
| 1. | Pokojnine | 116,757,546 | 169,704,634 |
| 2. | Ostali odhodki | 7,575,554 | 11,847,173 |
| 3. | Odhodki za delo ZPIZ | 3,065,114 | 4,501,442 |
| II. | Odhodki za obvezno zdravstveno zavarovanje | 72,274,904 | 107,188,110 |
| 1. | Plačila zdravstvenih storitev | 64,695,806 | 92,448,754 |
| 2. | Ostali odhodki | 5,728,421 | 12,527,109 |
| 3. | Odhodki za delo ZZS | 1,850,677 | 2,212,247 |
| III. | Proračunska poraba države skupaj | 210,848,335 | 299,234,839 |
| 1. | Sredstva za delo | 57,855,583 | 87,204,337 |
| 2. | Sredstva za obrambo | 18,299,333 | 20,463,010 |
| 3. | Socialni transferji | 34,825,343 | 59,343,606 |
| 4. | Plačila storitev | 27,130,668 | 40,070,870 |
| 5. | Plačila obresti | 4,794,928 | 18,357,403 |
| 6. | Plačila garancij | 9,050,568 | 4,126,730 |
| 7. | Subvencije in transferji gospodarstvu | 28,373,353 | 31,315,683 |
| 8. | Drugi odhodki in povečanje rezerv | 5,706,073 | 7,278,038 |
| 9. | Investicije | 24,318,206 | 29,502,753 |
| 10. | Kapitalske naložbe | 494,280 | 1,572,409 |
| IV. | Proračunska poraba občin | 50,206,808 | 74,092,445 |
| 1. | Sredstva za delo obč. in medobčinskim organov | 10,762,956 | 15,202,833 |
| 2. | Plačilo storitev javnim zavodom | 21,009,495 | 29,346,028 |
| 3. | Subvencije in plačila gospodarstvu | 15,635,417 | 24,662,780 |
| 4. | Drugi odhodki | 2,798,940 | 4,880,804 |
| C. | Suficit (deficit) javne porabe (A-B) | 2,230,802 | 6,837,507 |
| D. | Zadolževanje izven javnega sektorja | 5,104,362 | 14,931,936 |
| 1. | Zadolževanje v tujini | 2,885,400 | 11,305,429 |
| 2. | Domače zadolževanje | 2,218,962 | 3,626,507 |
| 2.2. | Zadolževanje (občin) pri bankah | 663,421 | 1,135,545 |
| 2.3. | Prodaja državnih in občinskih obveznic | 1,196,341 | 1,333,592 |
| 2.4. | Drugo kratkoročno zadolževanje države | 359,200 | 1,157,370 |
| E. | Odplačila izven javnega sektorja | 7,421,832 | 11,210,792 |
| 1. | Odplačila v tujino | 2,041,620 | 4,489,276 |
| 2. | Odplačila domačih posojil | 5,380,212 | 6,721,516 |
| F. | Povečanje (+) oz. zmanjšanje (-) sredstev na računih | 218,430 | 10,638,308 |

Vir: Bilten Ministrstva za finance, št.1(marec) 1994.

Pregledati bi morali tudi podatke o poslovanju "resorskih podjetij" (departmental enterprises),¹² ki se obravnavajo drugače kot dejavnost drugih vladnih enot. Ker delujejo v komercialnih ali proizvodnih dejavnostih, pridejo ta podjetja do izkupička od prodaje le ob odgovarjajočih poslovnih stroških. Vrednost njihovih prodaj ne vstopa v razpoložljivi dohodek vlade, tako kot večina drugih vladnih prihodkov, njihovi izdatki pa ne služijo v celoti namenom vladne politike. Pomembna je le razlika med prodajnim iztržkom in operativnimi stroški, saj le ta na koncu vpliva na izvajanje osnovnih vladnih funkcij. Ker imajo resorska podjetja nizek obratni kapital in so finančno zelo integrirane z javnimi oblastmi, pa so v vladni statistiki v celoti prikazani njihovi neoperativni stroški kot so plačila obresti in zadolževanje.

V končni fazi je kvaliteta konsolidacije sektorja ali podsektorja odvisna od doslednosti vnešenih podatkov o tokovih. Naši obstoječi viri v skladu z opisanim ne omogočajo kvalitetne konsolidacije.

5. IZBOLJŠANJE STATISTIKE VLADNIH FINANC

Natančnejša primerjava MFM z željenimi statističnimi standardi razkriva še nekatere druge razlike. Zaradi posebnosti virov niti ni mogoče povsem slediti izvirni klasifikaciji (Tabela 1), čeprav bi bilo to v večini primerov koristno. Razen konsolidacije centralne vlade pogrešamo tudi klasifikacijo izdatkov vladnih funkcij po COFOG (Classification of the Functions of the Government) Združenih narodov. Namesto tega je na razpolago le razdelitev izdatkov centralnega proračuna po institucijah, nosilcih izdatkov. V Biltenu MF manjkajo tudi podatki o stanju javnih dolgov. Nekatere distinkcije GFS, npr. davki na mednarodno menjavo ali pa odnosi z nadsocijalnimi oblastmi (Evropsko unijo), pa za nas niso pomembne.

V makroekonomski analizi so vsi (domači in nerezidenčni) gospodarski sektorji povezani s sistemom enačb medsektorskih tokov. V takem zaprtem sistemu enačb je vsota vseh tokov enaka nič. V sistem vstopajo podatki posameznih sektorjev, katerih vir so različne statistike, le-te pa morajo biti za ta namen v zadostni meri kompatibilne. Kompatibilnost zagotavlja le čimvečja konceptualna čistost podatkov.

¹² Resorska podjetja so proizvodne ali komercialne enote, ki so: (i) nekorporacijske; (ii) tesno povezane z ostalimi vladnimi ministrstvi ali agencijami, in (iii) imajo ponavadi majhne bilance in so ali (iv) pretežno angažirane v dobavljanju blaga in storitev drugim vladnim enotam (kot pomožne enote), ali pa (v) pretežno prodajajo v majhnem obsegu blago in storitve javnosti. Pomožna resorska podjetja so tovarne streliva, mornariške ladjedelnice, vladni tiskarski in izdajateljski servisi, enote za gradnjo, popravila in upravljanje, centralne transportne enote, ter poslovno-upravni servisi. Pomembno je, da prodajajo tudi izven vlade, kot npr. prodaja streliva v tujino. Vladna podjetja, ki svoje blago ali storitve v majhnem obsegu prodajajo javnosti pa so vladne restavracije v javnih zgradbah, omejene lokalne avtobusne storitve, naprave vodnih dokov v notranjosti in oddajanje stanovanj vladnim uslužbencem.

Zaradi navedenih ciljev, to se pravi za uporabo v medsektorski analizi, smo v tabeli 3 podatke iz Biltena Ministrstva za finance za leti 1992 in 1993 še nekoliko preuredili. Ob pomanjkanju analitičnih informacij so v tem pregledu dejansko ohranjeni vsi bistveni agregati nespremenjeni, vključili pa smo postavko napak in izpustitev, da se vsota postavk "nad črto" ujema z vsoto financiranja (velikost izkazanih napak seveda ne predstavlja merila kvalitete konsolidacije).

Nekatere od opisanih problemov MFM bi bilo mogoče rešiti ob obstoječih virih, večine pa ne. Natančnejši in mednarodno primerljivejši kvantifikaciji vladnega sektorja bi se približali predvsem z vključitvijo izvenproračunskih tokov in z boljšo konsolidacijo.

Tabela 3: Prilagojena zbirna tabela vladnega sektorja za leti 1992 in 1993; v tisočih SIT

| | 1992 | 1993 |
|--|--------------------|--------------------|
| 1. Skupni prihodki (2 + 3) | 462,959,036 | 673,406,150 |
| 2. Tekoči prihodki | 462,959,036 | 670,304,301 |
| 2.1. Davčni prihodki | 424,495,194 | 616,919,325 |
| 2.1.1. Dohodnina | 68,973,230 | 97,966,440 |
| 2.1.2. Davki iz dobička | 5,947,306 | 6,659,962 |
| 2.1.3. Dajatve za socialno varnost | 208,730,151 | 301,476,445 |
| - za pokojninsko varstvo | 109,574,705 | 177,370,186 |
| - za zdravstveno varstvo | 85,273,112 | 103,032,043 |
| - za zaposlovanje in porodniško | 13,882,334 | 21,074,216 |
| 2.1.4. Davek na premoženje | 1,539,517 | 2,099,285 |
| 2.1.5. Prometni davki | 106,826,196 | 156,726,414 |
| 2.1.6. Carine in uvozne dajatve | 32,300,672 | 51,458,607 |
| 2.1.7. Drugi davki | 178,122 | 532,172 |
| 2.2. Nedavčni prihodki | 38,463,842 | 53,384,976 |
| 2.2.1. Podjetniški in lastniški dohodki | 158,286 | 3,574,858 |
| 2.2.2. Administrativna plačila, prodaje, itd. | 1463,999 | 3,398,896 |
| 2.2.3. Kazni | 630,785 | 1,325,890 |
| 2.2.4. Drugi | 36,210,772 | 45,085,332 |
| 3. Kapitalski prihodki | 0 | 3,101,849 |
| 4. Skupni izdatki in posojila minus odplačila (5 + 8) | 460,728,234 | 666,568,641 |
| 5. Skupni izdatki (6 + 7) | 451,183,386 | 660,869,502 |
| 6. Tekoči izdatki | 426,865,180 | 631,366,749 |
| 6.1. Izdatki za blago in storitve | 204,669,632 | 291,449,519 |
| 6.1.1. Sredstva za delo | 80,045,092 | 120,385,900 |
| 6.1.2. Drugi nakupi blaga in storitev | 124,624,540 | 171,063,619 |
| - od tega izvajalske organizacije | 22,702,838 | 30,868,358 |
| 6.2. Plačila obresti | 4,794,928 | 18,357,403 |
| 6.3. Subvencije in drugi tekoči transferji | 206,712,796 | 292,204,869 |
| 6.3.1. Subvencije podjetjem | 44,008,770 | 55,978,463 |
| 6.3.2. Transferji neprofitnim institucijam | 627,379 | 960,272 |
| 6.3.3. Transferji gospodinjstvom | 151,582,889 | 229,048,240 |
| 6.3.4. Transferji v tujino | 1,443,190 | 2,091,164 |
| 6.3.5. Plačilo garancij | 9,050,568 | 4,126,730 |
| 6.4. Drugi izdatki | 19,738,392 | 33,481,688 |

| | | | |
|------------|---|-------------------|-------------------|
| 7. | Kapitalski izdatki | 24,318,206 | 29,502,753 |
| 8. | Posojila minus odplačila | 494,280 | 1,572,409 |
| 8.2. | "Kapitalske naložbe" | 494,280 | 1,572,409 |
| 9. | Skupni presežek (primanjkljaj) (1-4) | 2,230,802 | 6,837,509 |
| 10. | Skupno financiranje (-9 = 11+12+13+14) | -2,230,802 | -6,837,509 |
| 11. | Financiranje iz tujine | 843,780 | 6,816,153 |
| 11.1. | Zadolževanje v tujini | 2,885,400 | 11,305,429 |
| 11.2. | Odplačilo tujega dolga | -2,041,620 | -4,489,276 |
| 12. | Domače financiranje | -3,161,250 | -3,095,009 |
| 12.1. | Domače zadolževanje | 2,218,962 | 3,626,507 |
| 12.2. | Odplačilo domačega dolga | -5,380,212 | -6,721,516 |
| 13. | Sprememba imetij na računih in v blagajni | -218,430 | -10,638,308 |
| 14. | Napake in izpustitve | -131,762 | 79,655 |

Vir: Preračunano po Biltenu Ministrstva za finance št. 1(marec) 1994.

Še naprej ostaja kot zelo dragocen, čeprav manj kot polovičen (manj kot polovica prihodkov, nič finančnih tokov) vir obrazec B-2 Agencije za plačilni promet, nadziranje in informiranje. Razdružitvev sedanjih funkcij Agencije obeta prej ali slej njegovo ukinitvev. Pred nami je tudi razmnožitev občin, ki bo zelo verjetno povzročila težave v poročanju. Zaradi vsega tega bo treba čimprej krepko dograditi informacijski sistema vladnega sektorja, sestavljen iz računovodske in statistične funkcije.

V tem trenutku še ni jasno kdaj in kakšne rešitve bodo sprejete na področju računovodstva javnih institucij, ki se bo očitno moralo spremeniti. Racionalno in potrebno bi bilo, da bi se obstoječe štiri računovodske podlage splošnega vladnega sektorja poenotile, ne glede na to, ali bodo ostali računovodski podatki eksplicitna podlaga javnofinančne statistike ali ne. Poslovanje vseh neprofitnih institucij tega sektorja je namreč drugačnega značaja kot poslovanje drugih organizacij javnega sektorja. Ne glede na razlike, izvirajoče iz različnih potreb, katerim služijo računovodski podatki in statistika, predstavljajo statistični vir očitno v končni instanci vselej računovodski podatki. Iz tega pa izhaja, da morata biti računovodski in statistični sistem med seboj vsklajena.

L I T E R A T U R A :

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

Dane Melavc: *Računovodstvo proračunskih ustanov*, Denar, Ljubljana, (1994) 12.

Dušan Murn: *Informacijski sistem vladnih financ*, Bančni vestnik, Ljubljana, 1.41 (1992), 11, str.368-373.

Dušan Murn: *Gospodarski sektorji in javne finance*, Prikazi in analize, Ljubljana, 1.2 (1994), 1, str.40-55.

A.Premchand; *Government Budgeting and Expenditure Controls, Theory and Practice*, Washington D.C., 1989 (1983), str.409-410.

Vlado Štrekelj: *Polletni obračuni 1994 za organe družbenopolitičnih skupnosti; Polletni obračuni 1994 proračunov družbenopolitičnih skupnosti; Polletni obračuni 1994 pravnih oseb, ki uporabljajo kotni plan za samoupravne interesne skupnosti*, Iks (1994) 7-8, str.149-170.