

JAVNI IZDATKI IN FISKALNI PRIMANJKLJAJ

Dušan Murn

Slovenske javne finance so leta 1997 formalno prešle iz izravnosti v primanjkljaj, ki se je ponovil lani in je predviden še v letošnjem letu. Prva strokovna mnenja so skoraj izključno svarila pred škodljivimi posledicami primanjkljaja, medtem ko se v zadnjem času množijo stališča o koristih nekoliko večjega primanjkljaja.

V prvem delu sestavka so predstavljeni splošni vzroki povečevanja javnih izdatkov, ki povzročajo primanjkljaje ter njihove škodljive in/ali koristne posledice. Tema drugega dela pa so agregatni javni izdatki, ki pritiskajo v Sloveniji na primanjkljaj in njihove posledice.

Načelno nastajajo mirnodobni fiskalni primanjkljaji zaradi štirih vrst vzrokov. Po zlatega pravila se z zadolžitvijo financirajo investicije. V recesiji lahko nastane primanjkljaj bodisi zaradi poskusa uravnoveženja varčevanja in investicij pri nepopolno izkoriščenih kapacitetah (keynesijanski primanjkljaj), bodisi zaradi trendnega izravnovanja izdatkov. In končno lahko nastanejo primanjkljaji še iz političnih vzrokov.

Druga plat primanjkljaja so učinki zadolžitve. Proračunski primanjkljaj je mogoče financirati s primarnim denarjem, kar pa je zaradi možnih inflatornih posledic načelno nesprejemljivo. Izposojanje v tujini se lahko konča v nesolventnosti zaradi prevelikega dolga, medtem ko obsežno domače zadolževanje dviguje obrestno mero in iztiska privatne investicije. Nestabilnost pa še povečuje akumulirani dolg, od katerega je treba plačevati obresti. Stopnja rasti dolga je mogoče obvladovati ob primarnem primanjkljaju le, če stopnja rasti agregatnega proizvoda presega povprečno realno obrestno mero na dolg.

In čeprav so posledice fiskalnega primanjkljaja v vsakem primeru tudi negativne, ni nujno da te prevladajo. Nekateri proračunski izdatki lahko namreč pozitivno vplivajo na produktivnost gospodarstva in gospodarsko rast. Zato sta optimalni primanjkljaj in dolg endogeni kategoriji in je za oceno njune upravičenosti potrebno upoštevati vse omenjene učinke. Na ključne gospodarske cilje namreč hkrati vplivajo davki, izdatki in zadolžitev, njihov obseg, struktura in kvaliteta. Zato tudi makroekonomskega vpliva javnih financ ni korektno banalizirati niti s podatkom o primanjkljaju ali javnem dolgu, niti z agregatom izdatkov v BDP.

1. VZROKI FISKALNIH PRIMANJKLJAJEV

1.1. Zlato pravilo: tekoči izdatki se financirajo z davki, investicije pa z zadolžitvijo

Za časa prevladujoče klasične ekonomske šole je služil fiskalni primanjkljaj v času brez vojn mikro uravnavanju učinkovite uporabe virov in razdelitvene enakosti. Aktivnost javnih financ je služila "člščanju trga", ne pa ohranjanju učinkovite ravni gospodarske dejavnosti. Pri tem pa so na makro ravni vendar upoštevali vpliv fiskalne politike na stopnjo rasti. Pozornost je bila usmerjena v učinke fiskalnih operacij na varčevanje in investicije, ki niso smeli zavirati rasti. Zato je bila pomembna razlika med financiranjem javnih investicij in financiranjem potrošnje. Da bi se izognili distorzijskim učinkom na agregatno raven investicij, so morale biti javne investicije financirane s posojili, tako da je je privatno varčevanje omogočalo javne investicijske izdatke. Breme javne potrošnje pa je moralo biti poravnano tekoče in plačano z davki (Musgrave, str. 14).

Če se tekoča vladna potrošnja financira z davki, vladne investicije pa z zadolžitvijo, je zagotovljena razdelitev stroškov med generacije davkoplačevalcev na podlagi koristi, ki jih

imajo ti od javnih dobrin. Poleg tega se s tem ohranja ravnotežje med agregatoma potrošnje in investicij, saj naj bi davki zmanjševali potrošnjo prebivalstva, zadolževanje pa iztiskalo privatne investicije. In končno naj bi investicije prek povečane gospodarske rasti tudi krepile davčno osnovo za servisiranje dolga, medtem ko naj bi po predpostavki potrošnja, za razliko od investicij, ne prispevala h kapaciteti za servisiranje dolga.

Po tem, tim. Zlatem pravilu, naj bi krojila primanjkljaj višina investicijskih izdatkov. Ti so se v času oblikovanja maastrichtskih kriterijev gibali v Nemčiji okrog 3%, kar naj bi bil po prozaičnem tolmačenju tudi vzrok prav tolikšnega maastrichtskega fiskalnega konvergenčnega kriterija (60% pa naj bi bil povprečni dolg EU v času pogajanj). Takšno stališče o zadolževanju je še dandanes precej razširjeno, vsebuje ga na primer britanski *A Code for Fiscal Stability*, H.M. Treasury iz leta 1997.

Toda Zlato pravilo ni utemeljeno v ekonomski teoriji. Z javnimi investicijami se res povečuje obseg proizvodnih faktorjev, vendar so podobno kot privatne podvržene tveganju in ne generirajo vselej rasti davčne osnove ali dobičkov javnih podjetij. Poleg tega ni mogoče izračunati vpliva vladnega izposojanja in investicij na medgeneracijsko nepristranost; nepopolni so tudi generacijski računi. Ob začasno obilnejših davčnih osnovah je lahko koristno financirati investicije s tekočimi prihodki. Zato mora biti dolg ne glede na razloge njegovega nastanka odplačan iz bodočih višjih tekočih prihodkov ali nižje javne potrošnje (Buiter 1997).

1.2. Keynesijanski primanjkljaj: povečevanje agregatnega povpraševanja v recesiji

Makroekonomsko se je fiskalni primanjkljaj uveljavil kot sredstvo za kratkoročno spodbujanje agregatnega povpraševanja ob premalo izkoriščenih narodnogospodarskih kapacitetah. Ob neskončno elastični likvidnostni preferenci v recesiji denarna politika z znižanjem obrestne mere ne more več uravnotežiti varčevanja in investicij in zmanjšati brezposelnosti. Keynesova splošna teorija je razložila prej nepojasnen mehanizem gospodarskih ciklov in ponudila kot ključni instrument za rešitev iz njega deficitno financirano vladno potrošnjo.

V sedemdesetih letih je ob stagflacijah splahnela vera v univerzalnost keynesianske politike (kar je Keynes sicer priznal že leta 1937). Zaradi opuščene predpostavke o odvisnosti potrošnje od tekočega dohodka in drugih pomanjkljivosti takšnega modela (glej Murn 1996; str. 51-53) so postali pomembnejši dolgoročni vplivi primanjkljaja na gospodarsko rast in znosnost fiskalne politike (Murn 1996; str. 58-61).

V keynesianski proticiklični instrumentarij sodijo tudi avtomatični stabilizatorji. Avtomatični stabilizatorji po eni strani s povečanimi primanjkljaji (zaradi nižjih davkov in višjih izdatkov) blažijo recesijo in po drugi strani s fiskalnimi presežki dušijo prosperiteto. V debatah o fiskalni politiki v EU niso redka stališča o ohranitvi avtomatičnih stabilizatorjev v EMU (npr. Barbosa, Eichengreen).

Po nekaterih raziskavah so bili primanjkljaji v ZDA in državah OECD proticiklični in so prispevali k stabilizaciji potrošnje v poslovnem ciklu, medtem ko so bili vladni primanjkljaji v Latinski Ameriki prociklični.¹ V Evropi so nordijske države med večletnimi recesijami vodile aktivno proticiklično politiko, večina drugih sedanjih članic EU pa je v času gospodarskih zastojev pogosto izvajala fiskalne omejitve (Buti, Franco, Ongena, str. 28).

¹ Robert Barro, U.S. Deficits since World War I, *Scandinavian Journal of Economics*, 88 (1986) 195-222; Michael Gavin, Ricardo Hausmann, Roberto Perotti, Ernesto Talvi, *Managing Fiscal Policy in Latin America and the Caribbean: Volatility, Procyclicality and Limited Creditworthiness*, Working Paper 326, Inter-American Development Bank, Washington D.C., 1996; Michael Gavin, Roberto Perotti, *Fiscal Policy in Latin America*, NBER Macroeconomics Annual 1997.

Razvitih je bilo veliko metod določitve cikličnih sestavin primanjkljaja (Murn 1996, str. 44-50). Po dognanjih OECD se ni mogoče v celoti zanesti na nobeno merilo potencialnega ali trendnega outputa in je treba z njimi povezane kazalnike obravnavati zelo previdno. Metode, ki temeljijo na regresiji časovnih vrst v realnem BDP so na primer precej mehanične, imajo težave s strukturalnimi spremembami in terjajo pogosto ad hoc presojo tekočih ciklov, da ostanejo rezultati v smiselnih mejah. Poleg tega se ta metoda najslabše obnese prav v analitično najpomembnejšem obdobju, v sedanosti in bližnji prihodnosti ter ne upošteva strukturalnih razvojnih meja ali pa inflacijskih pritiskov. Iz pregleda različnih indikatorjev je očitno, da je bil pri ocenjevanju in uporabi prisoten velik delež napake (OECD, str. 169).

1.3. Primanjkljaj zaradi izravnavanja potrošnje

Barro (1979) je poskušal pojasniti nastanek primanjkljajev z izravnavanjem učinkov davčnih distorzij na vladno potrošnjo, kot da se stroški distorzijske obdavčitve s kopičenjem dolgov razpršijo v daljšem časovnem obdobju. Medtem ko se njegov neoklasični model ujema s podatki za ZDA, pa dejavniki cikličnega in medčasovnega izravnavanja ne morejo povsem razložiti primanjkljajev držav OECD po II. svetovni vojni. Proračunski primanjkljaji so postali v prvi polovici sedemdesetih let preveliki, da bi jih lahko razložili s takšnim medčasovnim izravnavanjem. Model izravnavanja davkov pa ne ustreza niti podatkom držav v razvoju.²

Kljub temu ni redko mnenje, da služijo primanjkljaji med državami OECD v veliki meri izravnavanju vladnih izdatkov med cikličnimi gospodarskimi nihanji. Zaradi te vloge je deležno kritike tudi Maastrichtsko fiskalno merilo, ki naj bi bilo bolj smiselno kot povprečje. Državam je namreč po Dublinskem srečanju v septembru 1996 le izjemoma dovoljen več kot 3% primanjkljaj, in sicer v primeru ko se njihov output zmanjšuje štiri zaporedna trimesečja. To pa povečuje nevarnost procikličnosti fiskalne politike, ker morajo države za ohranjanje meje kriterija povečati davke in znižati izdatke (Arreaza, Sorensen, Yosha, 1998; str. 2-5; Eichengreen, str. 3).

V EU menijo drugače. Po njihovem izračunu bi izhodiščno izravnana proračun preprečil več kot 3% primanjkljaj v naslednjem letu po vseh enoletnih recesijah zadnjih 36 let (in bi bil zato več kot tolikšen primanjkljaj kvečjemu prehodni). Priznavajo pa, da lahko pride do večjih težav v primeru hujše recesije v zgodnjih letih EMU, ko je primanjkljaj nekaterih držav še vedno okrog 2% (Buti, Franco, Ongena, str. 29).

1.4. Politični vzroki

Izravnavanje potrošnje z vladno potrošnjo in vladnimi transferji je znatno večje v državah z delegirano močjo (se pravi z močnim finančnim ministrom) ali kjer so fiskalni cilji učinkovito usklajeni med koalicijskimi partnerji (Arreaza, Sorensen, Yosha). Nasploh so začeli v zadnjih nekaj letih pripisovati vladne primanjkljaje vse bolj tudi političnim dejavnikom, na primer neuspešnim koordinacijam ministrov ali političnih strank ali celo prekratkim planskim perspektivam vlad, ki ne pričakujejo novih mandatov.

Pritisk na potrošnjo lahko izvira iz posebnih interesov ministrstev ali parlamentarnih odborov, ki se zgrnejo na šibkega finančnega ministra. Po študiji je v osemdesetih letih primanjkljaj treh držav evropske skupnosti z najšibkejšimi proračunskimi procedurami (to se pravi z najšibkejšim finančnim ministrom ter največ proračunskimi amandmaji) presegal 11% BDP, medtem ko je znašal primanjkljaj treh držav z najmočnejšimi procedurami vsega 2% BDP.³ V primeru fiskalno močno decentraliziranih držav izvira pritisk iz posameznih geografskih enot, federalnih enot, dežel ali pokrajin. Ob premajhnih lastnih prihodkih in nejasnih pravilih lahko lokalne enote dosegajo stalne primanjkljaje, ki postanejo odgovornost federalnih enot. Takšne primere je mogoče najti na primer v Argentini, Braziliji ali pa nekdanji Jugoslaviji.

² Robert Barro, U.S. Deficits since World War I, *Scandinavian Journal of Economics*, 88 (1986) 195-222; Nouriel Roubini in Jeffrey Sachs, Government Spending and Budget Deficits in the Industrial Countries, *Economic Policy* no. 8 (1989), str. 100-132; Sebastian Edwards and Guido Tabellini, Explaining Fiscal Policies and Inflation in Developing Countries, *Journal of International Money and Finance*, 1991, S16-S48; Nouriel Roubini, Economic and Political Determinants of Budget Deficits in the Industrial Countries, *Journal of International Money and Finance*, 1991, 49-72 in Andres Velasco, A Model of Endogenous Fiscal and Delayed Fiscal Reforms, NBER Working Papers no. 6336, dec. 1997. 33 str.

³ Jurgen von Hagen, Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities, *Economic Papers* no. 96, Commission of the European Communities, October 1992; Jurgen von Hagen, Ian Harden, National Budget Procedures and Fiscal Performance, *European Economy, Reports and Studies* 3, 1994.

Nadaljnji primer generiranja primanjkljajev so izgubarska javna podjetja, ki uživajo privilegije mehkih proračunskih omejitev. Javna podjetja pogosto izplačujejo visoke plače, ali pa sodelujejo v velikih in tveganih investicijah. Znani so takšni primeri iz sedemdesetih let tega stoletja iz Brazilije, Mehike, v zadnjem času pa tudi iz tranzicijskih vzhodnoevropskih držav.

Kadar so vladni viri skupna last, lahko z njimi interesne skupine financirajo izdatke na svojih najljubših področjih. V tem primeru so transferji več kot velikodušni, fiskalni primanjkljaji nastanejo kljub temu, da ni razlogov za izravnavanje v času in javni dolg je na dolgi rok izjemno visok. Takšne primanjkljaje je včasih mogoče odpraviti, vendar le čez določen čas, v katerem javni dolg še poraste. V državah, ki odlagajo stabilizacijo, nastanejo namreč velikokrat tim. mehurčki dolga (debt bubbles), včasih pospremljeni še z inflacijskimi sunki.

2. POZITIVNI IN NEGATIVNI UČINKI ZADOLŽITVE

2.1. Učinki financiranja in znosnost dolgov

Primanjkljaj nastane, ko vladni izdatki za nakup blaga in storitev (G), transferje (R), investicije (I) in obresti (N) presežejo davčne (T) in nedavčne prihodke (O). Če izločimo finančne posrednike, lahko realizira vlada na trgu primanjkljaj le z neto povečanjem svojega dolga do centralne banke (B_{cb}), prebivalstva (B_h) in do tujine (B_f).

$$G + R + N + I - T - O = \Delta B_{cb} + \Delta B_h + \Delta B_f \quad (1)$$

Obsežnejše zadolževanje pri centralni banki ima inflatorne učinke in je zato dandanes zelo nepriporočljivo.

Zlasti v majhnem gospodarstvu lahko financiranje iz tujine omili probleme financiranja primanjkljaja. Če je tuj kapital zelo občutljiv na spremembo obresti, lahko ob neprilagodljivi denarni politiki že rahlo povečanje domače obrestne mere za financiranje proračunskega primanjkljaja minimizira iztiskanje domačih izdatkov. Posledica v obliki priliva kapitala povzroči potem apreciacijo valute, ki zaradi izgube mednarodne konkurenčnosti škodi izvoznim in uvoznim sektorjem (kar se imenuje tečajno iztiskanje). Vendar pa lahko ugodni učinki pogojev menjave in začasnega zmanjšanja inflacije dodobra kompenzirajo neposredne učinke apreciacije tečaja prek trgovinskega sektorja (Saunders, Klau 1985, str. 191).

Zadolževanje v tujini je mogoče tudi kot zmanjševanje terjatev do tujine v obliki rezerv, kar tudi povzroči apreciacijo tečajnega razmerja domačega denarja. Vendar je ta možnost močno omejena. Zaradi pričakovanj privatnega sektorja o skorajšnjem koncu takšne politike sta možna zatem beg kapitala in kriza plačilne bilance, kar spremlja izčrpanje rezerv in (pri stalnem tečaju) devalvacija domače valute. Čeprav je za devalvacijo zaradi bega denarja mogoče kriviti špekulante, je to dejansko povsem racionalen odziv privatnega sektorja na nevzdržno fiskalno politiko.

Preveliko naslanjanje financiranja proračunskega primanjkljaja na izposojanje v tujini pa lahko tudi zmanjša možnost servisiranja dolgov. Tako je nastala dolžniška kriza, saj je imela večina držav, ki so s težavami odplačevale dolg, velike fiskalne primanjkljaje. Mnoge visoko zadolžene države, ki se niso bile sposobne prilagoditi so bile prikrajšane za nadaljnje financiranje iz tujine, kar je povzročilo fiskalno kontrakcijo ali pa inflacijo (Fischer, Easterly 1990, str. 133-134).

Prebivalstvo kupuje obveznice, ker so varne in jih lahko vlada vselej ponudi s konkurenčno obrestno mero glede na vloge v bankah. Posledica tega pa je iztiskanje.⁴ Pri neposrednem iztiskanju vladne ekspanzivne dejavnosti delno ali povsem zamenjajo zmanjšano potrošnjo privatnega sektorja. Bolj znano pa je posredno ali finančno iztiskanje. Prodaja vladnih obveznic poveča količino obveznic na trgu. Cena obveznic pade, prek povečanih obrestnih

⁴ Pri zadolžitvi z obveznicami so pomembne še dolgoročne posledice povečane količine obveznic pri privatnem sektorju na skupno povpraševanje. Kadar se davki zmanjšajo za enako vsoto, za kakršno se država zadolži z obveznicami, se učinek na videz izenači. Toda če se čuti prebivalstvo zaradi novih obveznic bogatejše, prav lahko zmanjša varčevanje in poveča potrošnjo. To je tema znanega, teoretično in empirično kontroverznega teorema Barro-Ricardijanske ekvivalence (Barro, 1974).

mer pa se zmanjša domače finančno varčevanje in sicer predvsem njegov privatnemu sektorju dosegljivi del. V nadaljevanju višje nominalne obresti prek povečanih plačil obresti v proračunu še povečajo primanjkljaj. Problem je toliko večji, kadar rastejo realne obresti hitreje kot output.

$$\Delta d = (p - h) + (n_b - g) * d \quad (2)$$

Ob primarnem (brezobrestnem) primanjkljaju (p) je mogoče obvladovati stopnjo rasti dolga (d) brez pomoči denarne emisije (h) le, če stopnja rasti BDP (g) presega povprečno realno obrestno mero na dolg (n_b). V primeru, da realna obrestna mera presega stopnjo gospodarske rasti, je potreben primarni presežek, sicer so v prihodnosti zelo verjetna resna fiskalna neravnotežja. Do tega ne prihaja le v deželah v razvoju, temveč tudi v državah kakršne so Italija, Španija ali Portugalska, ki so morale znižati svoje obrestne mere v okviru evropskega denarnega sistema (Dornbusch, Giovannini 1990, str. 1291; Hemming, Mackenzie 1991, str. 11).

Načelno so ob večjem javnem dolgu večje tudi motnje zaradi davkov za servisiranje dolga in večja verjetnost iztiskanja privatnih investicij. Kljub temu pa je mogoče primanjkljaj upravičiti z javnimi investicijami, ki prinašajo večje koristi od stroškov izposoje. Zato je optimalna stopnja dolga v nekem trenutku endogena, odvisna od prevladujočih gospodarskih okoliščin ter od tranzicijskih stroškov njegove akumulacije, ki zelo variirajo med državami in v času (Choraqui, Jones, Montador 1986, str 103-153).

2.2. Zadolžitev in gospodarska rast

Z javnimi izdatki se zmanjšuje privatni razpoložljivi dohodek in destimulira varčevanje ter se iztiskajo privatne investicije in proizvodnja. Če zanemarimo eksternalije, je splošno razširjeno prepričanje, da je (z relativno mejno produktivnostjo merjena) javna proizvodnja manj učinkovita od privatne. Empirični podatki to potrjujejo, saj v številnih industrijskih državah in državah v razvoju ni konsistentne korelacije med agregatnimi javnimi izdatki in rastjo. Javni izdatki ne sodijo niti med najbolj pomembne dejavnike razlik v stopnjah rasti med državami in skozi čas (Hemming, 1991; str. 16). To potrjuje tudi De la Fuente,⁵ ki je odkril na vzorcu držav OECD precejšen učinek negativnih ekstrenalij vlade na raven produktivnosti.

Po drugi strani pa pozitivne eksternalije posameznih javnih dobrin velikokrat izboljšujejo produktivnost privatnega sektorja. Povečani izdatki za infrastrukturo, izobraževanje in strokovno usposabljanje pogosto vplivajo na gospodarsko rast. Zato je pomembna struktura javnih izdatkov.

Vendar nas ne sme zavesti tradicionalna razdelitev na potrošne in investicijske izdatke. Mnogi javni investicijski projekti z negativno mejno neto sedanjo vrednostjo so namreč potratni. Razvojna funkcija že dolgo ni priznana niti vojaškim investicijam, čeprav je lahko socialna, politična ali obrambna stabilnost tudi nujni pogoj za rast. Po drugi strani pa velikokrat prispevajo k dolgoročni rasti potrošni izdatki za izobraževanje, upravljanje in vzdrževanje infrastrukture ter usmerjeno raziskovanje.

Zato je v raziskavi vpliva na rast mnogo koristnejša razdelitev izdatkov na produktivne in neproduktivne, ki je odvisna od vpliva javnih izdatkov na privatno varčevanje in investicije (učinkov zmanjšanja privatnega varčevanja, povečanja privatne produktivnosti in zamenljivosti javnih ter privatnih izdatkov).

Po Millerju in Russeku (1993) je učinek določenega izdatka na gospodarsko rast precej odvisen od metode financiranja vladnih izdatkov. Povečanje izdatkov z zadolžitvijo zavira rast, z davki financirani izdatki pa vodijo k višji ali nižji gospodarski rasti, odvisni od vrste izdatkov. Po tej analizi so izdatki za izobraževanje (v ZDA) edina vrsta izdatkov s pozitivnim vplivom na gospodarsko rast.

⁵ A. De la Fuente, Fiscal Policy and Growth in the OECD, Universidad Autonoma de Barcelona, 1997.

3. IZDATKOVNI PRITISK NA SLOVENSKE FISKALNE PRIMANJKLJAJ

3.1. Osnovni dejavniki javnih izdatkov

Po osamosvojitvi so bile slovenske javne finance soočene s stroški:

- osamosvojitve (izgradnje pomanjkljivih državotvornih funkcij in institucij, vključno s fiskalnimi)
- tranzicije, ki se v zadnjih letih spreminja v proces približevanje EU,
- strukturalnih problemov ob zamenjavi trgov in
- sanacije preteklih izgub.

Delno je bilo mogoče s temi stroški obremeniti nekdanje družbeno premoženje v procesu odprave družbene lastnine. V ta namen je bil del premoženja iz stanovanjske in splošne privatizacije implicitno podržavljen, razdeljen nekaterim novoustanovljenim skladom ali pod ugodnimi pogoji posojen.

Zaradi navedenih potreb sta Državni zbor in Vlada RS sprejela množico normativnih, zakonskih in podzakonskih aktov. Med njimi je ob sistemskih javnofinančnih predpisih pomembna za javne finance vsa zakonodaja, ki povzroča fiskalne stroške. Še posebno pomembne pa so sprejete obveznosti za različne investicije, nacionalne programe, posebne tolarje in podobno. Obstoječi mehanizem sprejemanja zakonov ni zagotovil ex-ante uskladitve sprejetih obveznosti z agregatnimi možnostmi. Zato je bilo po proračunskem memorandumu za leto 1995, v katerem je bila prikazana spontana deficitarna varianta, s pomočjo zakona o izvrševanju proračuna v tem in naslednjih letih odloženo ali upočasnjeno izvajanje nekaterih sprejetih obveznosti. V nasprotnem primeru bi nastal primanjkljaj že pred letom 1997.

Poleg tega je bilo v tem obdobju ustanovljenih mnogo parafiskalnih institucij, skladov, agencij, družb itd. Ustanovljene so bile na navedeni način ali s kapitalskimi transferji iz proračuna in so delno prejemale ali še prejemajo iz proračuna tudi tekoče transferje. Te ustanove niso bile vključene v proračun in v statistični sistem javnih financ. Številnejši izvajalci fiskalne politike, drobljenje razpoložljivih sredstev in pomanjkljiv nadzor nad njimi zmanjšujejo transparentnost, učinkovitost in stabilnost javnih financ, lahko pa bi povzročili tudi primanjkljaj.

Ob naštetih dejavnikih pa vpliva na fiskalne stroške tudi velikost gospodarstva. Majhna odprta gospodarstva imajo na splošno večje vladne izdatke v BDP, ker proizvajajo zaradi ekonomije obsega dražje javne dobrine. Poleg tega odprte države na splošno z vladno potrošnjo zmanjšujejo večjo izpostavljenost zunanjemu tveganju.⁶ Na velikost vladnih izdatkov vplivajo še starostna sestava prebivalstva, struktura vladnih prihodkov, stopnja dohodkovne neenakosti in politični sistem (Saunders, Klau 1985, str. 114-118; Rodrik 1996 in Alesina, Wacziarg 1998).

Zaradi naštetih razlogov je bilo moč pričakovati po osamosvojitvi rast obsega javnih financ. To se je delno odrazilo v največ 46,7% javnih izdatkih v BDP leta 1993, ki pa so se zatem

⁶ Zmanjševanje zunanjega tveganja z vladno potrošnjo je v Sloveniji zaradi zelo majhnega domačega trga mogoče le v zelo omejeni meri.

tudi po zaslugi višje gospodarske rasti zniževali (do 44,5% leta 1996), podobno kot to velja v tem času za večino evropskih držav. Kljub vsemu so bili slovenski vladni izdatki v BDP v letih 1992-1997 s 45,6% nižji tako od povprečja članic EU (50,1% BDP), kot tudi od povprečja Češke, Madžarske in Poljske (48,7% BDP v letih 1993-1997).⁷ Predlani pa se je pri nas zniževanje ustavilo (45,2%).⁸

Tako kot izdatki so bili (z BDP merjeni) prihodki najvišji leta 1993, nakar so ob izravnanim saldu vzporedno padali, dokler se niso leta 1997 ob še naprej padajočih prihodkih, povečali izdatki. Zato so k poslabšanju od 0,3% BDP velikega presežka leta 1996 do 1,1% BDP primanjkljaja leta 1997 približno enako prispevali izdatki in prihodki. Med prihodki so glavni vzroki preobrata zmanjšani socialni prispevki in carine ter zamuda prvotno načrtovanega obilnejšega davka na dodano vrednost, med izdatki pa plače in transferji prebivalstvu.

3.2. Rastoči izdatki za plače in transferje prebivalstvu ter drugi pritiski

Okvir 1: Osnovne metodološke značilnosti podatkov

Dosedanja računovodsko-statistična podlaga javnih financ je notranje neskladna, pomanjkljiva in mednarodno omejeno primerljiva (Murn 1994). Zato so podatki konsolidirane javnofinančne bilance Ministrstva za finance v priloženih tabelah nekoliko prirejani. Izdatki so s pomočjo ocen v celoti razdeljeni po ekonomskih namenih, nekatere postavke (kapitalske naložbe, saldo garancij in privatizacijskih posojil ter kratkoročna posojila) pa so v skladu z metodologijo GFS 1986 (IMF) uvrščene v kategorijo Javna posojila minus odplačila. S tem so ob enakem saldu nekoliko spremenjeni agregatni prihodki in izdatki (ohranjeno pa je še prvotno sektorsko zajeetje podatkov, konsolidacija, nepopolna plačilna osnova, neenotna fiskalna leta itn). Podatki so v prispevku uporabljeni ne glede na pomanjkljivosti.

Iz salda bi bilo mogoče v skladu z odločitvijo IMF o približanju GFS metodologije SNA izključiti Posojila minus odplačila. Saldo s to kategorijo vred predstavlja posledico javne politike, brez nje pa rezultat vseh nefinančnih transakcij te politike. Vrednost te postavke je po opisani metodologiji v zadnjih štirih letih nizka (ni preseгла 0,2% BDP) in njena izključitev ne spremeni bistveno uradnega salda.

Uradni primanjkljaj v obsegu 1,1% BDP iz leta 1997 je bil nekajkrat neuradno povečan, na primer za prenešene prihodke iz januarja 1998 (0,6% BDP), privatizacijske prihodke (0,6% BDP) ali primanjkljaj DARS (?% BDP), ali zgolj po zaslugi tiskarskega škrata. Izločitev prenešenih prihodkov iz salda ni korektna, ker primanjkljaj v tem znesku ni bil realiziran. Res pa je s tem okrnjena primerljivost fiskalnih let, kar bi bilo mogoče premostiti s podatki o plačilih v okviru koledarskega leta. Ravno tako ni korektna niti izločitev privatizacijskih prihodkov. V tem primeru bi morali biti izločeni tudi izdatki iz tega naslova, tako da bi na primanjkljaj vplival njihov saldo. Drugače pa je s položajem DARS, ki po funkcionalni razvrstitvi sodi v vladni sektor in je imel že leta 1996 primanjkljaj. Z njegovo vključitvijo bi se vladni primanjkljaj približal "maastrichtskim" 3%. Res pa bi ob širšem zajetju presežek nekaterih drugih parafiskalnih ustanov, ki tudi sodijo v vladni sektor, nekoliko zmanjšal negativni učinek DARS.

Ministrstvo za finance je lani okrepilo prizadevanja za izboljšanje statistične podlage in upravljanja javnih financ (*okvir 2*). S tem se bodo statistični podatki delno izboljšali že letos.

Dinamiko rasti plač zadnjih let so v javnih izdatkih poleg omenjenih dejavnikov povečevale še izmenjujoče se stavke posameznih sindikatov. Na povprečno plačo so vezane pokojnine kot najboljšežnejši transferji prebivalstvu. Predčasno upokojeni strukturni presežki (in drugi) so terjali razmeroma visok delež pokojnin v BDP in posledično visoko, namensko ali

⁷ Podatki drugih držav izvirajo iz statistike nacionalnih računov (OECD Economic Outlook, June 1998, General Government Total Outlays, str. 252), slovenski podatki pa so nekoliko prirejani podatki Ministrstva za finance RS (v prilogi). Primerljivost zmanjšujejo metodološke razlike (*okvir 1*).

⁸ Agregatni izdatki so se zmanjševali tudi zaradi fiskalnega prilagajanja. Na ta način so se (glede na BDP) zniževali nakupi blaga in storitev, subvencije in investicije, ob linearnem znižanju vsega proračuna (leta 1998) pa kar vse postavke. Podoben učinek je imel tudi prenos plač v prihodnost (leta 1994 je bilo obračunanih le 11 rednih mesečnih plač; zato je naraščanje plač v BDP opazno šele po tem letu) in nekajkratno podaljšanje fiskalnega preko koledarskega leta.

nenamensko fiskalno obremenitev. Demografski faktorji kot zelo nizka rodnost in upokojevanje močnejših (baby-boom) generacij pa bodo zelo povečali fiskalne stroške v prihodnosti.

Naraščajoči izdatki za plače in transferje prebivalstvu povečujejo stroške celotnega gospodarstva (realna rast plač vpliva na plače vsega gospodarstva in inflacijo), postavlja pa se tudi vprašanje njihovega vpliva na potrošnjo in varčevanje. Povečevanje teh kategorij načelno poslabšuje strukturo fiskalne potrošnje.

Prehitra rast plač in transferjev prebivalstvu ter neusklajeno sprejemanje zakonodaje so posledice napak v procesu razvoja gospodarskega sistema, med katerimi je glede na razčlenitev vzrokov v prvem poglavju mogoče identificirati politične dejavnike. Gre na primer za neracionalne normativno-institucionalne odločitve, pomanjkljiv pregled in nadzor nad javnimi financami, prešibak položaj finančnega ministra pri sprejemanju zakonodaje s fiskalnimi posledicami, popuščanje stankovnim zahtevam v celovito neurejenem sistemu javnih plač, pomanjkanje politične volje za reformo pokojninskega sistema itd.

3.3. Zlato pravilo in keynesijanski primanjkljaj

Investicijski izdatki so se leta 1998 po predhodnih podatkih povečali za 0,6% BDP, prav toliko kolikor znaša primanjkljaj (medtem ko so se prihodki v BDP izenačili s 45,1% BDP izdatkov leta 1997). Vendar bi bilo temu porastu investicij mogoče pripisati kvečjemu del lanskega primanjkljaja, kajti kapitalni izdatki so porasli na doslej najvišjih 2,8% BDP (kolikor so znašali že leta 1994), z za to obdobje podpovprečnih 2,2% BDP v letu 1997.

Investicije za razliko od plač in transferjev načelno sicer izboljšujejo strukturo javnih izdatkov, ni pa mogoče vnaprej računati s pozitivnim učinkom investicij na gospodarsko rast, ki bi opravičeval nastanek primanjkljaja. Zato zlato pravilo ne bi smelo povzročati primanjkljajev. V skladu s tem ni posebno pomemben niti tekoči presežek vladnega sektorja, saj je zaradi učinkov na privatno varčevanje in investicije pomembnejša opredelitev produktivnih kot investicijskih izdatkov.

Pomembna je tudi funkcionalna razdelitev izdatkov, ki omogoča povezavo izdatkov z doseganjem posameznih kvantitativnih ciljev (npr. izboljšanje ustreznih socialnih kazalcev). Slovenija nima funkcionalno razčlenjenih izdatkov in tudi ne izdatkov povezanih z merljivimi cilji. Po raziskavi (de Crombrugghe, Fakin 1996; Fakin 1997) obstaja vsaj 10 držav OECD, ki potrošijo v primerjavi s Slovenijo za posamezne cilje manj domačega bruto proizvoda in dosegajo boljše rezultate z vidika vseh izbranih kazalcev. Po mnenju avtorice bi znižanje in/ali prestrukturiranje izdatkov v korist infrastrukturnih investicij, stanovanjske gradnje in izobraževanja zelo verjetno prispevalo k večji učinkovitosti izdatkov in hitrejši gospodarski rasti.

V okoliščinah, ko učinkovitosti izdatkov ni mogoče ustrezno meriti niti ex-post, se pojavljajo ideje o keynesijanskem primanjkljaju za spodbujanje gospodarstva v recesiji. Keynesijanska politika primanjkljaja naj bi bila učinkovita v primeru neskončno elastične likvidnostne preference in presežnih kapacitet v recesiji. Na zelo odprto slovensko gospodarstvo lahko vpliva recesija iz tujine, pri čemer je vlada pri nadomeščanju izvoznega povpraševanja strukturno močno omejena. Gospodarstvo pa je še vedno soočeno s strukturnimi problemi v obliki neustreznih presežnih kapacitet (vključno z delom še delujoče zastarele delovno intenzivne proizvodnje). Odpravljanje teh problemov je predmet razvojne politike, podprte s produktivnimi javnimi izdatki.

3.4. Učinki zadolževanja

Povečevanje neto fiskalnega zadolževanja je v Sloveniji problematično. Financiranje z denarjem centralne banke v normalnih razmerah ni sprejemljivo, je z zakonom zelo omejeno in se doslej ni izvajalo. Mogoča pa je zadolžitev na tujem ali domačem trgu. Na tujem trgu predstavljajo omejitve monetarni in tečajni učinki konverzije tujih posojil v tolar. Da bi se jim izognili, je doslej zadolževanje v tujini služilo le poravnavi uvoženega blaga, tekočemu servisiranju in izboljšanju strukture obstoječega dolga do tujine. Možnost zadolževanja na domačem trgu pa je bila v minulih letih razen s pomisleki o rasti obrestnih mer in iztiskanju produktivnih investicij omejena še z nerazvitim kapitalskim trgom in prevlado sanacijskih in privatizacijskih vrednostnih papirjev na njem.

Capriolo (1997) je s pomočjo enačbe dinamike dolga izračunal znosnost fiskalne politike za obdobje sedmih let. Za podlago izračuna so služile predpostavke proračunskega memoranduma za 1997-2001. Če je realna obrestna mera višja od realne stopnje rasti BDP,

Okvir 2: Izboljšave statistično-računovodske podlage in upravljanja javnih financ

Z letom 1999 je uvedena mednarodno primerljiva makroekonomska **sektorizacija** vseh institucionalnih gospodarskih celic po njihovi gospodarski funkciji (Uredba o uvedbi in uporabi standardne klasifikacije institucionalnih sektorjev, u.l. 56/98). Ker je klasifikacija od 1.1.1999 obvezna v uradnih in administrativnih zbirkah podatkov, bodo letošnje makroekonomske statistike prvič sektorsko skladne. Glede na svojo funkcijo so v ustrezne sektorje (po terminologiji uredbe se general government imenuje država) razvrščene tudi parafiskalne institucije (agencije, skladi, družbe itd).* Problematična je razvrstitev institucij, ki izvajajo funkcije različnih sektorjev. DARS, z večinskimi fiskalnimi prihodki, v 100% lasti in pod nadzorom vlade služi predvsem financiranju izgradnje javnih cest. Podobne institucije nekaterih evropskih držav so na podlagi specifične pravne ureditve razvrščene med javna podjetja, medtem ko jih vse tranzicijske države uvrščajo v vladni sektor.

Proračun RS za leto 1999 je pripravljen po novi *ekonomski klasifikaciji*. Iz njenega salda so v skladu z napovedanimi spremembami GFS (in že prakso IMF) izločeni vsi finančni tokovi. Po novi klasifikaciji so bili v proračunskem memorandumu objavljene tudi bilance ostalih »blagaj« javnega financiranja, sama konsolidirana bilanca pa ne. Nova klasifikacija je usklajena tudi s kontnim okvirom *predloga novega Zakona o računovodstvu*, ki je v proceduri sprejemanja v Državnem zboru. Z njim bodo, verjetno leta 2000, poenotene doslej različne računovodske osnove posameznih sklopov javnih financ. Ta pomembna novost pa ne prinaša spremembe doslej prevladujoče nepopolne plačilne osnove (v prenovljeni GFS metodologiji zamenjuje plačilno osnovo iz leta 1986 načelo nastanka poslovnega dogodka, kakršno uporabljajo nacionalni računi!). Najavljena je tudi uvedba zelo potrebne *funkcionalne klasifikacije* proračunskih odhodkov ali izdatkov, primerljive s standardom COFOG Organizacije združenih narodov.

Na uvedbo nove klasifikacije je vezana tudi predvidena *reforma proračunskih plačil*. V treh letih naj bi bil končan projekt enotne blagajne proračunskih porabnikov. Sedanji piramidalni sistem proračunskih nakazil prek ministrstev in drugih vmesnih posrednikov do končnih plačil bodo zamenjala neposredna plačila zakladnice končnim porabnikom. S tem bo omogočen boljši nadzor sedaj okrog 3000 proračunskih porabnikov, združena sredstva pa bo mogoče tudi bistveno učinkoviteje upravljati. V tem projektu bodo uporabljeni kadrovske potenciali in oprema Agencije za plačilni promet.

Upravljanje z javnimi financami naj bi izboljšal tudi zakon o proračunih, ki je trenutno v zakonodajnem postopku.

* Medtem ko krovni javnofinančni predpis Zakon o financiranju javne porabe (u.l. 48/90, 34/91, 30/92, 52/92, 7/93, 43/93), ki je leta 1990 združil v proračunih vso "javno porabo" razen pokojninskega zavarovanja, ni predvideval samostojnih skladov (glej Poročevalec, nov. 1990), so bile parafiskalne institucije ustanovljene po posebnih zakonih. Lani je bil predan v zakonodajni postopek *predlog Zakona o javnih skladih*. Z njim naj bi poenotili ustanavljanje, upravljanje, urejanje statusnih in premoženjskih vprašanj, opredelili pravila vodenja računovodstva in izkazovanja doseganja ustanovnega namena in učinkov javnih skladov. Predvidena je tudi racionalizacija nekaterih drugih parafiskalnih ustanov.

se javni dolg ne povečuje kadar doseže primarni presežek vsaj 0,9% BDP. Po Caprirolovem mnenju lahko gospodarstvo verjetno brez večjih motenj prenese primanjkljaj v obsegu 0,9% BDP.

Kazalci znosnosti imajo več pomanjkljivosti. Primernejši so za ex-post uporabo, ker predstavljajo premajhne omejitve fiskalnim in denarnim oblastem (Murn 1996). Poleg tega so vselej problematične projekcije ključnih spremenljivk, saj že majhne spremembe obrestnih mer in gospodarske aktivnosti povsem spremenijo dolgoročno solventnost vladnega sektorja. Težave povzročajo tudi večje spremembe fiskalne politike, zato kriterij znosnosti ni uporaben pri praktičnem vodenju politike. Obvladljivost fiskalne politike je potem določena s procedurami sprejemanja fiskalne politike (Bole 1998).

4. ZAKLJUČEK

Zgolj po fiskalnem primanjkljaju ni mogoče presojati fiskalnega položaja ali fiskalne politike, kajti primanjkljaj ne zadošča za izmero fiskalnega položaja v gospodarstvu ali uspešnosti fiskalne politike. Obstajajo namreč razlogi, kakršen je na primer povečevanje gospodarske rasti, zaradi katerih ima lahko optimalen saldo v določenih okoliščinah negativen predznak.

Toda slovenski fiskalni primanjkljaj je nastal iz ekonomsko neracionalnih vzrokov. Primanjkljaji sicer nastajajo iz različnih razlogov, od političnih vzrokov, keynesijske politike, do tradicionalnega zlatega pravila, da se z neto zadolževanjem financirajo investicije. Politični vzroki primanjkljajev nimajo zaželenih učinkov, keynesijanska politika je učinkovita le v določenih okoliščinah. Uspešnost investicij je ex-ante negotova, poleg tega pa po predpostavki privatni sektor uspešneje spodbuja gospodarsko rast. Zato je zlato pravilo tudi v Sloveniji nezanesljivo vodilo primanjkljaja.

Slovenija je kot majhno in odprto gospodarstvo zelo občutljivo za ciklična nihanja ter strukturne spremembe tujega povpraševanja. Ciklična nihanja naj bi po nekaterih predlogih ublažili z deficitnim javnim trošenjem, kar pa iz strukturnih razlogov ni mogoče. Bolj smiselno bi bilo z deficitno potrošnjo podpreti razvojna prizadevanja, z naložbami v razvoj delovne sile in tehnologije ter promocijo. Vendar šele takrat, ko bo mogoče zanesljivo načrtovati in meriti učinkovitost takšnih vlaganj, kajti sicer je boljši izravnani fiskalni saldo.

Za ta namen pa je potrebno pospešiti reformo fiskalnega sistema, kjer so nas v zadnjih letih prehiteli mnoge tranzicijske države. Glede na dosedanje probleme, je pri tem ključen razvoj *fiskalne transparentnosti*. Najavljena iniciativa Ministrstva za finance (*okvir 2*) vodi prav v smer izboljšanja fiskalne transparentnosti, kakršno je identificiral aprila 1998 Interim Committee Sveta guvernerjev IMF v svoji deklaraciji načel Kodeksa dobrih običajev fiskalne transparentnosti (Code of Good Practices on Fiscal Transparency – Declaration on Principles). Ob upoštevanju teh načel postane vlada odgovornejša, s čimer se poveča njena kredibilnost in javno razumevanje makroekonomskih politik in alternativ. Na podlagi spodaj povzetih načel so začeli pripravljati v IMF tudi Priročnik o fiskalni transparentnosti.

Na kratko povzeta načela zajemajo štiri glavna področja:

- *Jasnost vloge in odgovornosti* pomeni jasno definirano in razumljivo razmejitev vladnega sektorja od ostalega gospodarstva. Razumljiva in jasna mora biti tudi vloga vlade v ostalem gospodarstvu, urejena z jasnimi pravili in procedurami. Jasen mora biti tudi pravni in administrativni okvir fiskalnega upravljanja.
- *Javna razpoložljivost informacij* vsebuje zahtevo po polni informiranosti o preteklih, sedanjih in bodočih dejavnostih vladnega sektorja (primerljivi podatki za dve pretekli leti in projekcije glavnih agregatov za dve prihodnji leti). Med drugim gre pri tem za obvezno javno publiciranje fiskalnih informacij, vključno z rednim publiciranjem strukture dolga in finančnih aktiv centralne vlade.
- *Odprta priprava, izvrševanje in poročanje o proračunu* zajema definicijo ciljev ter znosnosti fiskalne politike, jasno opredeljena fiskalna pravila (npr. uravnoteženost proračuna), identificirana in kvantificirana glavna tveganja, ki jim je izpostavljen letni proračun, mednarodno primerljivost, cilje glavnih proračunskih programov, opredelitev osnov (plačila ali nastanek poslovnega dogodka) in standardov, uporabljenih pri pripravi

in prezentaciji podatkov, jasne izvršne, nadzorne in revizijske procedure ter ažurno, vseobsežno in zanesljivo poročanje (z identificiranimi odkloni od načrtovanega).

- *Neodvisno zagotovilo integritete* pa govori o finančni reviziji, neodvisnem preverjanju makroekonomskih napovedi in institucionalni neodvisnosti nacionalne statistične ustanove.

L I T E R A T U R A:

- Alesina Alberto, Wacziarg Romain: *Openness, Country Size and Government*. – Journal of Public Economics, North Holland, 69 (1998) str. 305-321.
- Areazza Adriana, Sorensen Bent E., Yosha Oved: *Consumption Smoothing through Fiscal Policy in OECD and EU Countries*. – NBER Working Papers, Cambridge, Massachusetts, januar 1998, 34 str.
- Barro Robert J.: *On the Determinants of the Public Debt*, Journal of Political Economics vol. 87 (1979) št. 5, str. 940-971.
- Bole Velimir: *Fiskalni položaj javnofinančnega sektorja in pokojninski sistem*. – Gospodarka gibanja, EIPF Ljubljana, junij 1998, št. 295, str. 23-39.
- Buiter Willem H.: *Notes on A Code for Fiscal Stability*. – University of Cambridge and Monetary Policy Committee, Bank of England, december 1997 (marec 1998) 17 str.
- Buti M., Franco D., Ongena H.: *Budgetary Policies during Recessions*, European Commission, maj 1997, 33 str.
- Capriolo Gonzalo: *Slovenia: Fiscal Stance and Policy Constraints*. – Ministrstvo za finance, Ljubljana, Junij 1997. 20 str.
- Catanero Marco: *Fiscal Policy after Maastricht*. – University of Surrey, november 1997, 33 str.
- Choraqui Jean-Claude, Jones Brian, Montador Robert Bruce: *Public Debt in a Medium-Term Perspective*. - OECD Economic Studies, Paris, OECD, (jesen 1986) št. 7, str 103-153.
- Dornbusch Rudiger, Giovannini A.: *Monetary Policy in the Open Economy*. - Handbook of Monetary Economics, vol.II, ed. B.M.Friedman, F.H.Hahn, Handbooks in Economics 8, North-Holland, Amsterdam 1990, str. 1231-1303.
- Eichengreen Barry: *Saving Europe's Automatic Stabilizers*. - University of California, Berkeley, november 1996, 17 str.
- Fakin Barbara: *Fiskalna politika in reforma sistema javnega financiranja v Republiki Sloveniji*. – Ministrstvo za finance, Ljubljana, maj 1997. 37 str.
- Fakin Barbara, de Crombrugghe Alain: *Patterns of Government Expenditure and Taxation in Transition vs. OECD Economies*. – Naše gospodarstvo, Maribor, 1997, Št. 1/2, str. 3-20.
- Fischer Stanley, Easterly William: *The Economics of the Government Budget Constraint*. - The World Bank Research Observer, World Bank vol. 5 (julij 1990) št. 2. str. 127-142.
- Heady Christopher: *Optimal Taxation as a Guide to Tax Policy: A Survey*. – Fiscal Studies, Institute for Fiscal Studies, London vol. 14 (1993), št. 1, str.15-41.

- Hemming Richard: *Public Expenditure, Stabilization, and Structural Adjustment*. - Public Expenditure Handbook. - Ured. Ke-young Chu in Richard Hemming, IMF, Washington D.C. 199, str. 14-18.
- Miller Stephen N., Russek Frank S.: *Fiscal Structure and Economic Growth: International Evidence*. – University of Connecticut, 1993, 24 str.
- Murn Dušan: *Problematika statistike vladnih financ v Sloveniji*. - Prikazi in analize, Banka Slovenije, Ljubljana II/4 (december 1994) str. 48-58).
- Murn Dušan: *Makroekonomska merila javnofinančnih učinkov*. - Prikazi in analize, Banka Slovenije, Ljubljana IV/4 (december 1996) str. 40-64).
- Musgrave Richard: *Micro and Macro Aspects of Fiscal Policy*. – Macroeconomic Dimensions of Public Finance, Essays in honour of Vito Tanzi, Ured. M.I.Blejer, T. Ter-Minassian, Routledge, London 1997, str. 13-26.
- Rodrik Dani: *Why do More Open Economies have Bigger Governments?* – National Bureau of Economic Research, Working Paper 5537, Cambridge MA, april 1996, 38 str.
- Saunders Peter, Klau Friedrich: *The Role of the Public Sector, Causes and Consequences of the Growth of Government*. - OECD Economic Studies, OECD, Paris (1985) 4, 239 str.

Tabela 1: Vladni sektor 1992-1998, v mio SIT

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
1. Skupni prihodki (2 + 3)	466.777	674.590	849.609	1.006.518	1.142.951	1.279.723	1.474.371
2. Tekoči prihodki	466.777	671.488	848.257	1.004.520	1.141.306	1.277.782	1.472.138
2.1. Davčni prihodki	430.056	623.007	799.032	946.957	1.062.590	1.184.526	1.338.205
2.1.1. Dohodnina	68.830	97.997	128.257	147.669	174.658	194.037	213.348
2.1.2. Davki iz dobička	6.090	6.660	20.913	16.770	40.550	71.053	89.826
- davek na dobiček	5.947	6.660	14.994	12.941	22.291	33.562	39.593
- ostali davki iz dobička	143	0	5.919	3.829	18.259	37.491	50.232
2.1.3. Dajatve za socialno varnost	208.730	300.560	346.632	407.977	424.284	452.333	508.496
- za pokojninsko varstvo	109.575	177.370	219.162	260.423	252.491	260.371	294.101
- za zdravstveno varstvo	85.273	102.108	116.466	138.447	166.911	187.185	209.120
- za zaposlovanje in porodniško	13.882	21.082	11.004	9.108	4.881	4.777	5.274
2.1.4. Davek na premoženje	275	312	403	489	646	870	1.034
2.1.5. Prometni davki	108.133	158.842	229.518	288.032	337.076	390.048	441.960
2.1.6. Carine in uvozne dajatve	32.301	51.463	64.267	78.176	76.593	58.463	47.291
2.1.7. Drugi davki	5.696	7.174	9.042	7.844	8.784	17.723	36.251
2.2. Nedavčni prihodki	36.721	48.480	49.225	57.563	78.716	93.256	133.934
2.2.1. Podjetniški in lastniški dohodki	9.686	11.269	12.125	5.931	6.651	8.282	8.236
2.2.2. Administrativna plačila, prodaje, itd.	10.138	19.231	20.535	26.150	29.792	38.687	47.717
2.2.3. Kazni	631	1.326	1.982	2.809	3.708	3.934	5.559
2.2.4. Drugi	16.266	16.654	14.583	22.673	38.565	42.352	72.421
3. Kapitalski prihodki	0	3.102	1.352	1.998	1.645	1.941	2.233
4. Skupni izdatki in posojila minus odplačila (5 + 8)	464.286	669.934	853.852	1.007.173	1.136.262	1.312.296	1.492.644
5. Skupni izdatki (6 + 7)	454.741	664.470	847.551	1.006.017	1.130.259	1.306.763	1.485.967
6. Tekoči izdatki	430.423	633.128	795.064	947.218	1.075.607	1.242.715	1.394.098
6.1. Izdatki za blago in storitve	204.670	292.015	354.154	439.237	500.829	576.143	647.110
6.1.1. Plače, prispevki in drugi osebni prejemki	109.536	160.009	181.625	238.329	279.151	326.433	359.215
6.1.2. Nakupi blaga in storitev	95.133	132.006	172.529	200.907	221.677	249.710	287.896
6.2. Plačila obresti	4.795	18.357	27.624	24.566	30.435	33.916	40.988
6.3. Subvencije in drugi tekoči transferji	206.139	296.877	378.454	439.985	496.512	579.581	650.113
6.3.1. Subvencije	44.136	56.128	63.855	73.060	80.620	93.889	109.475
6.3.2. Transferji neprifitnim institucijam	627	960	1.310	1.653	1.497	1.619	1.964
6.3.3. Transferji prebivalstvu	161.376	239.788	313.288	365.272	414.395	484.073	538.675
6.4. Drugi izdatki	14.819	25.879	34.832	43.430	47.832	53.075	55.886
7. Kapitalski izdatki	24.318	31.341	52.487	58.799	54.652	64.048	91.869
8. Javna posojila minus odplačila	9.544	5.464	6.300	1.156	6.003	5.533	6.677
8.1. Kapitalske naložbe	494	1.572	2.546	4.210	3.739	7.091	6.405
8.2. Plačila minus vračila garancij	9.050	4.127	3.785	703	1.904	1.395	2.544
8.3. Vračila kratkoročnih posojil		-235	-31	-75	-243	-338	-565
8.4. Poraba minus prihodki privatizacijskih kupnin				-3.681	603	-2.614	-572
8.5. Vračila posojil iz privatizacijskih kupnin						0	-1.135
9. Splošni presežek (1-4 =-10)	2.491	4.656	-4.242	-655	6.690	-32.573	-18.273
10. Skupno financiranje (11+12+13+14)	-2.491	-4.656	4.242	655	-6.690	32.573	18.273
11. Financiranje iz tujine	844	8.475	5.704	6.275	23.100	20.099	11.784
11.1. Zadolževanje v tujini	2.885	12.965	14.102	18.844	44.163	39.208	44.953
11.2. Odplačilo tujega dolga	-2.042	-4.489	-8.398	-12.569	-21.063	-19.109	-33.169
12. Domače financiranje	-3.161	-2.968	-7.493	-11.720	-11.963	10.218	22.417
12.1. Domače zadolževanje	2.219	3.754	1.453	748	1.321	24.576	68.943
12.2. Odplačilo domačega dolga	-5.380	-6.722	-8.946	-12.468	-13.284	-14.358	-46.525
13. Sprememba imetij na računih in v blagajni	624	-9.632	5.721	5.349	-17.959	2.257	-15.928
14. Napake in izpustitve	-797	-532	311	751	132	0	0
15. Primarni presežek (9+6.2)	7.286	23.013	23.382	23.911	37.125	1.342	22.715

Vir: Preračunani (za leto 1998 predhodni) podatki Ministrstva za finance (okvir 1).

Tabela 2: Vladni sektor 1992-1998, v % BDP.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
1. Skupni prihodki (2 + 3)	45,9	47,0	45,9	45,3	44,8	44,0	45,1
2. Tekoči prihodki	45,9	46,8	45,8	45,2	44,7	44,0	45,0
2.1. Davčni prihodki	42,2	43,4	43,1	42,6	41,6	40,8	41,0
2.1.1. Dohodnina	6,8	6,8	6,9	6,6	6,8	6,7	6,5
2.1.2. Davki iz dobička	0,6	0,5	1,1	0,8	1,6	2,4	2,7
- davek na dobiček	0,6	0,5	0,8	0,6	0,9	1,2	1,2
- ostali davki iz dobička	0,0	0,0	0,3	0,2	0,7	1,3	1,5
2.1.3. Dajatve za socialno varnost	20,5	20,9	18,7	18,4	16,6	15,6	15,6
- za pokojninsko varstvo	10,8	12,4	11,8	11,7	9,9	9,0	9,0
- za zdravstveno varstvo	8,4	7,1	6,3	6,2	6,5	6,4	6,4
- za zaposlovanje in porodniško	1,4	1,5	0,6	0,4	0,2	0,2	0,2
2.1.4. Davek na premoženje	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2.1.5. Prometni davki	10,6	11,1	12,4	13,0	13,2	13,4	13,5
2.1.6. Carine in uvozne dajatve	3,2	3,6	3,5	3,5	3,0	2,0	1,4
2.1.7. Drugi davki	0,6	0,5	0,5	0,4	0,3	0,6	1,1
2.2. Nedavčni prihodki	3,6	3,4	2,7	2,6	3,1	3,2	4,1
2.2.1. Podjetniški in lastniški dohodki	1,0	0,8	0,7	0,3	0,3	0,3	0,3
2.2.2. Administrativna plačila, prodaje, itd.	1,0	1,3	1,1	1,2	1,2	1,3	1,5
2.2.3. Kazni	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2
2.2.4. Drugi	1,6	1,2	0,8	1,0	1,5	1,5	2,2
3. Kapitalski prihodki	0,0	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
4. Skupni izdatki in posojila minus odplačila (5+8)	45,6	46,7	46,1	45,3	44,5	45,1	45,7
5. Skupni izdatki (6 + 7)	44,7	46,3	45,7	45,3	44,3	45,0	45,5
6. Tekoči izdatki	42,3	44,1	42,9	42,6	42,1	42,8	42,7
6.1. Izdatki za blago in storitve	20,1	20,3	19,1	19,8	19,6	19,8	19,8
6.1.1. Plače, prispevki in drugi osebni prejemki	10,8	11,1	9,8	10,7	10,9	11,2	11,0
6.1.2. Nakupi blaga in storitev	9,3	9,2	9,3	9,0	8,7	8,6	8,8
6.2. Plačila obresti	0,5	1,3	1,5	1,1	1,2	1,2	1,3
6.3. Subvencije in drugi tekoči transferji	20,3	20,7	20,4	19,8	19,5	19,9	19,9
6.3.1. Subvencije	4,3	3,9	3,4	3,3	3,2	3,2	3,4
6.3.2. Transferji neprofitnim institucijam	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
6.3.3. Transferji prebivalstvu	15,9	16,7	16,9	16,4	16,2	16,7	16,5
6.4. Drugi izdatki	1,5	1,8	1,9	2,0	1,9	1,8	1,7
7. Kapitalski izdatki	2,4	2,2	2,8	2,6	2,1	2,2	2,8
8. Javna posojila minus odplačila	0,9	0,4	0,3	0,1	0,2	0,2	0,2
8.1. Kapitalske naložbe	0,0	0,1	0,1	0,2	0,1	0,2	0,2
8.2. Plačila minus vračila garancij	0,9	0,3	0,2	0,0	0,1	0,0	0,1
8.3. Vračila kratkoročnih posojil	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
8.4. Poraba minus prihodki privatizacijskih kupnin	0,0	0,0	0,0	-0,2	0,0	-0,1	0,0
8.5. Vračila posojil iz privatizacijskih kupnin	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
9. Splošni presežek (1-4 = -10)	0,2	0,3	-0,2	0,0	0,3	-1,1	-0,6
10. Skupno financiranje (11+12+13+14)	-0,2	-0,3	0,2	0,0	-0,3	1,1	0,6
11. Financiranje iz tujine	0,1	0,6	0,3	0,3	0,9	0,7	0,4
11.1. Zadolževanje v tujini	0,3	0,9	0,8	0,8	1,7	1,3	1,4
11.2. Odplačilo tujega dolga	-0,2	-0,3	-0,5	-0,6	-0,8	-0,7	-1,0
12. Domače financiranje	-0,3	-0,2	-0,4	-0,5	-0,5	0,4	0,7
12.1. Domače zadolževanje	0,2	0,3	0,1	0,0	0,1	0,8	2,1
12.2. Odplačilo domačega dolga	-0,5	-0,5	-0,5	-0,6	-0,5	-0,5	-1,4
13. Sprememba imetij na računih in v blagajni	0,1	-0,7	0,3	0,2	-0,7	0,1	-0,5
14. Napake in izpustitve	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
15. Primarni presežek (9 + 6.2)	0,7	1,6	1,3	1,1	1,5	0,0	0,7

Vir: Preračunani (za leto 1998 predhodni) podatki Ministrstva za finance (okvir 1).

Tabela 3: Realna rast vladnega sektorja 1992-1998 v %.

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
1. Skupni prihodki (2 + 3)	8,7	4,1	4,4	3,3	3,3	6,8
2. Tekoči prihodki	8,2	4,4	4,3	3,4	3,3	6,8
2.1. Davčni prihodki	9,0	6,0	4,4	2,1	2,8	4,7
2.1.1. Dohodnina	7,1	8,2	1,4	7,6	2,5	1,9
2.1.2. Davki iz dobička	-17,7	159,5	-29,3	120,0	61,6	17,2
- davek na dobiček	-	-	-	-	-	-
- ostali davki iz dobička	-	-	-	-	-	-
2.1.3. Dajatve za socialno varnost	8,3	-4,7	3,7	-5,4	-1,7	4,2
- za pokojninsko varstvo	21,8	2,1	4,7	-11,8	-4,9	4,7
- za zdravstveno varstvo	-9,9	-5,7	4,7	9,7	3,5	3,5
- za zaposlovanje in porodniško	14,3	-56,9	-27,1	-51,2	-9,7	2,3
2.1.4. Davek na premoženje	-14,9	6,9	6,8	20,1	24,3	10,2
2.1.5. Prometni davki	10,5	19,4	10,6	6,5	6,7	5,0
2.1.6. Carine in uvozne dajatve	19,9	3,2	7,2	-10,9	-29,6	-25,0
2.1.7. Drugi davki	-5,2	4,2	-23,6	1,9	86,1	89,6
2.2. Nedavčni prihodki	-0,7	-16,1	3,0	24,4	9,3	33,1
2.2.1. Podjetniški in lastniški dohodki	-12,5	-11,1	-56,9	2,0	14,9	-7,8
2.2.2. Administrativna plačila, prodaje, itd.	42,7	-11,8	12,2	3,7	19,8	14,3
2.2.3. Kazni	58,2	23,5	24,9	20,1	-2,1	31,0
2.2.4. Drugi	-23,0	-27,6	37,0	54,8	1,3	58,5
3. Kapitalski prihodki	-	-64,0	30,1	-25,0	8,8	6,6
4. Skupni izdatki in posojila minus odplačila (5+8)	8,6	5,3	3,9	2,7	6,5	5,4
5. Skupni izdatki (6 + 7)	9,9	5,4	4,6	2,2	6,7	5,4
6. Tekoči izdatki	10,7	3,8	5,0	3,3	6,6	4,0
6.1. Izdatki za blago in storitve	7,4	0,2	9,3	3,8	6,1	4,1
6.1.1. Plače, prispevki in drugi osebni prejemki	9,9	-6,2	15,6	6,6	7,9	2,0
6.1.2. Nakupi blaga in storitev	4,4	8,0	2,6	0,4	3,9	6,9
6.2. Plačila obresti	188,1	24,4	-21,6	12,7	2,8	12,0
6.3. Subvencije in drugi tekoči transferji	8,4	5,4	2,4	2,7	7,7	4,0
6.3.1. Subvencije	-4,3	-6,0	0,8	0,4	7,4	8,1
6.3.3. Transferji neprofitnim institucijam	15,2	12,8	11,1	-17,6	-0,2	12,4
6.3.4. Transferji prebivalstvu	11,8	8,0	2,7	3,2	7,8	3,1
6.4. Drugi izdatki	31,4	11,2	9,9	0,2	2,4	-2,4
7. Kapitalski izdatki	-3,0	38,4	-1,3	-15,4	8,1	32,9
8. Javna posojila minus odplačila	-56,9	-4,7	-83,8	372,5	-15,0	11,8
8.1. Kapitalske naložbe	139,4	33,8	45,7	-19,2	75,0	-16,3
8.2. Plačila minus vračila garancij	-65,7	-24,2	-83,6	146,4	-32,4	69,0
8.3. Vračila kratkoročnih posojil	-	-89,3	117,7	193,3	28,3	54,7
8.4. Poraba minus prihodki privatizacijskih kupnin	-	-	-	-114,9	-499,7	-79,7
9. Splošni presežek (1-4 = -10)	-	-	-	-	-	-
10. Skupno financiranje (11+12+13+14)	-	-	-	-	-	-
11. Financiranje iz tujine	-	-	-	-	-	-
11.1. Zadolževanje v tujini	-	-	-	-	-	-
11.2. Odplačilo tujega dolga	-	-	-	-	-	-
12. Domače financiranje	-	-	-	-	-	-
12.1. Domače zadolževanje	-	-	-	-	-	-
12.2. Odplačilo domačega dolga	-	-	-	-	-	-
13. Sprememba imetij na računih in v blagajni	-	-	-	-	-	-
14. Napake in izpustitve	-	-	-	-	-	-
15. Primarni presežek (9 + 6.2)	-	-	-	-	-	-

Deflacionirano s cenami življenjskih potrebščin.

Vir: Preračunani (za leto 1998 predhodni) podatki Ministrstva za finance (okvir 1).