

BANKA SLOVENIJE

ANALITSKO RAZISKOVALNI
CENTER

MODEL ZA NAPOVEDOVANJE JAVNOFINANČNIH PRIHODKOV IN ODHODKOV

Aleš Delakorda, Mojca Žemva

Osnovni namen prispevka je predstavitev poenostavljene verzije modela, ki ga uporabljamo pri napovedovanju javnofinančnih prihodkov in odhodkov. Izkazalo se je, da so ocene – predvsem odhodkovne strani – zelo zahtevna naloga, saj so najpomembnejši izdatki proračuna določeni eksogeno in se pogosto ne obnašajo povsem v skladu z ostalimi makroekonomskimi spremenljivkami. Prav tako je zaradi pogostih in občutnih sprememb zakonodaje oteženo napovedovanje javnofinančnih prihodkov.

Model sestavlja šest enačb obnašanja, s katerimi smo ocenili po tri najpomembnejše skupine na strani javnofinančnih prihodkov in na strani odhodkov, celotne prihodke in odhodke pa smo ocenili na podlagi štirih definicijskih enačb. Z enačbami obnašanja smo namreč zajeli približno 80% celotnih prihodkov oziroma odhodkov, enačbe pa so bile ocenjene v ECM obliki na četrletni ravni za obdobje 1994-2000. Rezultati simulacij kažejo na razvoj primanjkljaja v precej podobni smeri – proti 3% BDP v letih 2001 in 2002 –, kot ga je napovedala Vlada v t.i. »spontanih« proračunskih scenarijih.

1. Uvod

Država je med najpomembnejšimi ekonomskimi subjekti, ki delujejo v narodnem gospodarstvu. Zato je koristno poznati njeno delovanje ter posledice njenega delovanja ne le v preteklosti temveč tudi v prihodnosti. Najpogosteje opazujemo koliko država troši glede na to koliko sredstev ima na razpolago, torej ugotavljamo ali ustvarja presežek ali primanjkljaj. S presežkom lahko zmanjšuje svoje dolgove, zmanjšuje obseg pobranih sredstev (predvsem davkov) ali pa presežek porabi za povečanje svojega trošenja. Primanjkljaj pa je potrebno financirati, kar ima posledice za druge udeležence na finančnem trgu (tako za tiste, ki sredstva posojajo kot za tiste, ki si jih izposojajo) in seveda za davkoplachevalce. Javnofinančni presežek ali primanjkljaj nastaneta kot razlika med prihodki in odhodki. Namen tega prispevka je sestaviti model javnofinančnih prihodkov in odhodkov, s katerim bi bilo mogoče napovedovati njihovo velikost s tem tudi velikost javnofinančnega presežka oziroma primanjkljaja.

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

2. Definicije

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

Javnofinančne prihodke načeloma delimo na davčne in nedavčne prihodke, v proračunu RS pa najdemo še kapitalske prihodke, prejete donacije in transferne prihodke. Delež javnofinančnih prihodkov se giblje okrog 43% BDP, največji delež (več kot 90% vseh prihodkov) pa zavzemajo davčni prihodki (glej tudi prilogo 2 – zakonodajna ureditev in postavke javnofinančnih prihodkov). Javnofinančni prihodki so načeloma odvisni od davčne osnove in davčne stopnje, ki sta določeni z zakonom, zato je njihovo napovedovanje – če se davčne osnove in stopnje ne spreminjajo zelo pogosto oziroma njihove spremembe ne povzročajo sprememb v obnašanju ekonomskih subjektov – relativno enostavno (prav zaradi spremembe obnašanja subjektov je težko izbrati pravo metodo napovedovanja – nekaj smo jih opisali v prilogi 3).

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

3. Model javnofinančnih prihodkov in odhodkov

Za napovedovanje javnofinančnih prihodkov in odhodkov smo izbrali ECM (error correction mechanism) obliko enačb, ki omogoča uskladitev kratkoročnega obnašanja odvisne spremenljivke z njenim dolgoročnim obnašanjem. Izračuni so narejeni na podlagi četrletnih podatkov. V oceno smo zajeli le najpomembnejše skupine prihodkov in odhodkov, za gibanje preostalega dela pa smo predpostavili enako dinamiko kot jo imajo celotni ocenjeni davki oziroma ocenjeni odhodki. Za obdobja, za katera so že znani podatki Ministrstva za finance, smo le-te primerjali z ocenami, dobljenimi s pomočjo modela, pri napovedih za leto 2001 pa smo primerjali rezultate različnih scenarijev ob spremembah posameznih eksogenih spremenljivk.

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

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

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

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

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

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

Vir: Bilten javnih financ, preračuni ARC.

3.1 Enačbe modela

Obdobje ocenjevanja enačb je zajemalo podatke od prvega četrtnega leta 1994 do zadnjega četrtnega leta 2000. Javnofinančni prihodki in odhodki za leti 2001 in 2002 so bili ocenjeni na podlagi predpostavk o gibanju eksogenih spremenljivk modela. V grobem lahko uporabljene enačbe modela javnofinančnih prihodkov in odhodkov opišemo takole:

A) Javnofinančni prihodki:

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

$$\begin{aligned} \Delta \log(dav_dd)_t = & -23.19 + 0.40 * \Delta \log(w)_t + 1.29 * \Delta \log(y)_t - 1.13 * (\log(dav_dd)_{t-1} + \\ & (-1.44) \quad (0.37) \quad (1.78) \quad (-5.24) \\ & + 0.56 * \log(y)_{t-1} - 1.82 * \log(w)_{t-1}) \\ & (-0.51) \quad (1.48) \end{aligned}$$

R²= 0.80 DW= 1.77

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

$$\begin{aligned} \Delta \log(dav_ddv)_t = & 5.07 - 0.16 * \Delta \log(I)_t + 0.36 * \Delta \log(C)_t - 0.24 * \Delta \log(dav_ddv)_{t-1} + \\ & (2.06) \quad (-1.51) \quad (1.51) \quad (-2.91) \\ & + 0.008 * d4 + 0.018 * (\log(dav_ddv)_{t-1} - 5.66 * \log(I)_{t-1} - 6.63 * \log(C)_{t-1}) \\ & (3.52) \quad (1.16) \quad (2.19) \quad (1.14) \end{aligned}$$

R² = 0.48 DW = 2.09

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

$$\begin{aligned} \Delta \log(dav_soc)_t = & -0.49 + 1.13 * \Delta \log(w)_t - 0.50 * (\Delta \log(dav_soc)_{t-1} + \\ & (-0.45) \quad (2.60) \quad (-2.46) \end{aligned}$$

$$+ 0.002 * (\log(dav_soc)_{t-1} + 8.33 * \log(w)_{t-1})$$

$$(1.01) \qquad \qquad \qquad (-2.03)$$

$$R^2 = 0.59 \quad DW = 1.73$$

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

$$prihodki = dav_soc + dav_dd + dav_ddv$$

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

B) Javnofinančni odhodki:

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

$$\Delta \log(place / cpi)_t = 5.99 + 0.47 * \Delta \log(prod(-3))_t + 1.01 * \Delta \log(y)_t +$$

$$(4.48) \quad (1.91) \qquad \qquad \qquad (2.78)$$

$$- 0.84 * (\log(place / cpi)_{t-1} - 1.18 * \log(prod(-3))_{t-1})$$

$$(-4.63) \qquad \qquad \qquad (-12.79)$$

$$R^2 = 0.78 \quad DW = 2.21$$

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

$$\Delta \log(stroski / cpi)_t = 4.81 + 1.33 * \Delta \log(y)_t + 0.89 * sezona_t +$$

$$(3.50) \quad (2.81) \qquad \qquad \qquad (12.81)$$

$$- 1.20 * (\log(stroski / cpi)_{t-1} + 0.64 * \log(ry)_{t-1} + 1.05 * sezona_{t-1})$$

$$(-5.87) \qquad \qquad \qquad (-8.46) \qquad \qquad \qquad (8.84)$$

$$R^2 = 0.98 \quad DW = 2.10$$

- **Izdatki za transfere gospodinjstvom** (tran), ki pomenijo enostranska plačila države namenjena tekoči porabi gospodinjstev, predstavljajo nekaj več kot 40% javnofinančnih odhodkov oziroma 18% BDP. Ocenjevanje transferov gospodinjstvom je pokazalo, da so

odvisni tako od realnega BDP (y), od bruto plač na zaposlenega v Sloveniji (aw), kot tudi od inflacije (cpi).

$$\Delta \log(\text{tran} / \text{cpi})_t = 7.92 + 0.59 * \Delta \log(\text{aw}(-2))_t + 0.89 * \Delta \log(y)_t +$$

(3.03) (1.99) (4.15)

$$-1.69 * (\log(\text{tran} / \text{cpi})_{t-1} + 0.31 * \log(\text{aw}(-2))_{t-1} + 0.62 * \log(y)_{t-1} - 0.25 * \log(\text{tran} / \text{cpi})_{t-2})$$

(-9.75) (-5.64) (4.07) (-3.01)

R2 = 0.89 DW = 2.31

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

$$\text{odhodki} = \text{place} + \text{stroski} + \text{tran}$$

$$\text{odhodki}_{\text{skupaj}} = \frac{\text{odhodki}}{\text{delez}}$$

3.2 Predpostavke in scenariji

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

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

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

Opomba: Napoved ARC; * napoved UMAR.

Vir: ARC, UMAR.

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

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

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

3.3 Rezultati simulacij modela

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

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

Napovedi za 2001 in 2002	2001	2001*	2001 Vlada	2002	2002*
Prihodki	41.8	41.1	42.9	41.4	40.6
Odhodki	44.5	44.3	43.9	44.6	44.6
Primanjkljaj	-2.7	-3.2	-1.0	-3.2	-4.0
Scenariji za leto 2001	1. scenarij	2. scenarij	3. scenarij	4. scenarij	
Prihodki	42.3	41.4	42.1	41.5	
Odhodki	44.3	44.7	44.5	44.4	
Primanjkljaj	-2.0	-3.4	-2.4	-2.9	
Primerjava za nazaj	1997	1998	1999	2000	
Prihodki-dejanski	42.1	43.0	43.6	42.8	
Prihodki-ocenjeni	42.0	42.7	43.1	42.1	
Odhodki-dejanski	43.2	43.7	44.2	44.2	
Odhodki-ocenjeni	42.6	43.8	44.2	44.5	
Primanjkljaj-dejanski	-1.2	-0.8	-0.6	-1.4	
Primanjkljaj-ocenjen	-0.7	-1.1	-1.1	-2.4	

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

Vir: Preračuni ARC.

V tabeli rezultatov iz »primerjave za nazaj« razberemo kako natančen je naš model. Razen v letu 1997 na podlagi modela ocenimo višji primanjkljaj od dejanskega. Model je namreč narejen na predpostavki, da se ukrepi ekonomske politike ne spreminjajo. Zato je največ težav pri ocenjevanju tistih javnofinančnih prihodkov in odhodkov, ki so se najmočneje spreminjali na podlagi različnih ukrepov (npr. zamenjava pomembnega davčnega vira, pogajanja o plačah). Na strani prihodkov je tako večino odstopanj ocenjenih od dejanskih vrednosti treba pripisati davkom na blago in storitve, na strani odhodkov pa smo imeli največ težav pri napovedovanju izdatkov za plače. Pri davkih na blago in storitve so napovedi nezanesljive predvsem zaradi podaljševanja proračunskega leta, spremembe prometnega davka v DDV in trošarine ter od uvedbe DDV dalje velike volatilitosti časovne vrste podatkov (posledica načina obračunavanja DDV). Pri napovedovanju izdatkov za plače v model ni bilo mogoče vključiti vpliva strukture zaposlenih in spreminjanja količnikov ter izplačevanja raznih dodatkov k plačam, ki se zelo pogosto spreminjajo in verjetno v veliki meri pojasnjujejo gibanje plač v javnem sektorju (vpliv pogajanj). Na podlagi modela je torej predvsem moč ugotoviti splošne tendence v javnih finančah, če ne bi bilo ukrepov fiskalne politike, ki so predvsem v letih od 1998 do 2000 uspeli znižati javnofinančni primanjkljaj, v letu 1997 pa jim zaradi prevelike popustljivosti pri izplačevanju plač in zmanjševanja prispevne stopnje za socialno varnost, to ni uspelo. Ukrepi so običajno imeli »zdrave temelje«, včasih pa so bili tudi bolj računovodske narave (npr. podaljševanje proračunskega leta 1996 v januar 1997, prikaz odhodkov in prihodkov na osnovi plačane in ne fakturirane realizacije).

»Napovedi za leti 2001 in 2002« so napovedi javnofinančnega primanjkljaja, ob predpostavki, da vlada ne sprejema nobenih ukrepov, ki bi vplivali na prihodke ali odhodke (podobno kot to velja za t.i. spontani scenarij¹ Ministrstva za finance). Za leti 2001 in 2002 iz tabele razberemo tendence po zviševanju javnofinančnega primanjkljaja, ki je večji v primeru upoštevanja predpostavk o gibanju eksogenih spremenljivk UMAR (primanjkljaj v letu 2001:

¹ Ministrstvo za finance je v okviru priprave proračuna za leto 2001 pripravilo več proračunskih scenarijev. V t.i. »spontanem« scenariju so bili predpostavljeni obstoječi davčne instrumente in obseg izdatkov brez dodatnih ukrepov, v t.i. »ciljnem« scenariju pa so bila predstavljena gibanja in ukrepi, ki bodo pripeljali do zelene ravni javnofinančnega primanjkljaja.

3,2% BDP in leta 2002: 4% BDP), kot v primeru uporabe napovedi eksogenih spremenljivk Banke Slovenije (primanjkljaj v letu 2001: 2,7% BDP in leta 2002: 3,2% BDP). Vlada za leto 2001 napoveduje skoraj za 2 odstotni točki BDP nižji primanjkljaj. Tega je seveda možno doseči, če bodo na prihodkovni strani prihodki od koncesij res doseženi v načrtovanem znesku, če ne bo nižjih davčnih prihodkov od predvidenih (predvsem je lahko problematičen DDV) in če ne bo prišlo do zviševanja odhodkov nad načrtovane. Običajno vladi uspe približno doseči načrtovani primanjkljaj, zato lahko tudi letos načeloma verjamemo njihovim napovedim. Ob tem se kaže tudi jasno dejstvo, da so oziroma bodo za vzdrževanje javnofinančnega primanjkljaja na ravni okrog 1% potrebni vedno pogostejši in obširnejši posegi s strani Vlade. Le-ti bi morali biti namesto na reševanje tekočih težav proračuna naravnani predvsem na dolgoročno ureditev tako prihodkovne kot odhodkovne strani proračuna. V publikaciji Napovedi, ki jo pripravljamo v ARC, so objavljene nekoliko drugačne ocene javnofinančnih prihodkov, odhodkov in primanjkljaja za leti 2001 in 2002 kot pa so predstavljeni v tabeli rezultatov, ker so poleg rezultatov modela upoštevani tudi že znani ukrepi vlade v prihodnje, ki jih sicer model ne zajame, kot npr. prihodki od koncesij, zviševanje prispevnih stopenj, sprememba načina usklajevanja pokojnin (podobno kot to velja za t.i. ciljni scenarij Ministrstva za finance).

Na podlagi različnih »scenarijev za leto 2001« lahko ugotovimo tudi, kako občutljivi so na nihanje realnega BDP in celotnih plač javnofinančni prihodki in odhodki. Prihodki so približno enako odvisni od nihanja BDP in plač, medtem ko so odhodki bolj odvisni od nihanja BDP kot od spremenjenih plač.

4. Zaključek

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

V naši analizi smo s pomočjo enačb ocenili gibanje nekaterih najpomembnejših vrst prihodkov in odhodkov ter na podlagi predpostavk o gibanju eksogenih spremenljivk napovedali gibanja v javnih financah v naslednjih dveh letih. Napovedi kakršnihkoli procesov so povezane s številnimi težavami, med katerimi je najpomembnejša negotovost glede prihodnjega gibanja eksogenih spremenljivk. Pri napovedih javnofinančnih prihodkov in odhodkov se poleg eksogenih spremenljivk, ki jih določa trg, pojavlja še problem zakonodaje in njenega (sprotnega oziroma interventnega) spreminjanja. Na strani prihodkov sta z zakonodajo običajno določeni davčna osnova in davčna stopnja, tako da se poglobitve težave pri ocenjevanju prihodkovne strani pojavljajo zaradi raznih izjem pri obdavčevanju ter zaradi načinov vplačevanja davčnih in nedavčnih prihodkov. Precej bolj zapleteno je z ekonometrično analizo oceniti javnofinančne odhodke. Dolgoročno naj bi se namreč njihove posamezne postavke gibale v skladu z določenimi makroekonomskimi zakonitostmi. Težava se pojavi, ko želimo oceniti odhodke za relativno kratko obdobje za tranzicijsko gospodarstvo, kjer država tudi zaradi tranzicijskih razmer precej posega v delovanje gospodarstva in kjer so nenehne spremembe zakonodaje na tem področju, poleg reševanja tekočih proračunskih zagat, povezane tudi s samo izgradnjo institucij tržnega gospodarstva. Prav zaradi naštetih omejitev je treba rezultate naše analize obravnavati kot tiste, pri katerih so vnaprej izključene diskrecijske spremembe zakonodaje.

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

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

Viri in literatura:

- Bole V. (1998), *Fiskalni položaj javnofinančnega sektorja in pokojninski sistem*, Ekonomski inštitut pravne fakultete, Gospodarska gibanja, št. 295, str. 23 – 39.
- Bole V. (1999), *Javnofinančni izdatki in problemi ekonomske politike*, Ekonomski inštitut pravne fakultete, Gospodarska gibanja, št. 306, str. 27 – 45.
- Bilteni javnih financ (2000, 2001), Ministrstvo za finance (različne številke).
- Capriolo G. (1998), *Memorandum o uporabi računov finančnih tokov kot orodja za ekonomsko analizo in politiko*, Ministrstvo za finance, Ljubljana, 36 str.
- Choudhry N. N. (1975), *A Study of the Elasticity of the West Malaysian Income Tax System, 1961-70*. IMF Staff Papers, Washington D.C., Vol. 22, No. 2 (julij), str. 494 – 509.
- Choudhry N. N. (1979), *Measuring the Elasticity of Tax Revenue: A Divisia Index Approach*. IMF Staff Papers, Washington D.C., Vol. 26, No. 1 (marec), str. 87 – 122.
- Cviki, M.M. (2000), *Funkcionalna programska klasifikacija javnofinančnih odhodkov in novosti pri oblikovanju proračuna za leto 2000 in 2001-2004*. Zbornik referatov II. Seminar o javnih financah in državnem revidiranju (ur. Borak Neven), Portorož, Zveza ekonomistov Slovenije, str. 7 – 29.
- Cviki M.M., Zemljič P. (2000), *Zakon o javnih financah s komentarjem*. 1. Natis, Ljubljana, Bonex založba, 333 str.
- Delakorda A., Žemva M. (2000), *Informacija o javnih financah*, www stran Banke Slovenije, 3 str.
- Ferfila B., Le Loup T. L., Herzog C. (2000), *Slovenian Budget – A Comparative Perspective*. Naše gospodarstvo, Revija za aktualna gospodarska vprašanja, letnik 46, št. 2-3, Ekonomsko poslovna fakulteta Maribor, Društvo ekonomistov Maribor, str. 273 – 297.
- Hansen B., Snyder W. W. (1969), *Fiscal Policy in Seven Countries 1955-1965*. - OECD, Paris.
- Jamnik S. (2000), *Revidiranje neposrednih in posrednih proračunskih uporabnikov*. Zbornik referatov II. Seminar o javnih financah in državnem revidiranju (ur. Borak Neven), Portorož, Zveza ekonomistov Slovenije, str. 69 – 90.
- Jerkič A., Knapič B. (2000), *Statistika javnih financ v Sloveniji*. Zbornik statistični dnevi 2000, Radenci, SURS in Statistično društvo, str. 549 – 559.
- Kamnar H., Pogačar B. (2001), *Prve izkušnje z dvostopenjskim proračunskim postopkom*, Zbornik referatov, III. Seminar o javnih financah in državnem revidiranju (ur. Borak Neven), Portorož, Zveza ekonomistov Slovenije, str. 7 – 18.
- Kranjec M. (1973), *Analiza nekaterih učinkov jugoslovanske politike v luči novejših teoretičnih konceptov*. Ekonomska analiza. št. 3-4.
- Kranjec M. (1975), *Teoretične osnove jugoslovanskega fiskalnega sistema in ocenjevanje učinkov fiskalne politike*, doktorska disertacija. Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta, Ljubljana.

- Makrofiskalni scenarij in proračunska izhodišča Republike Slovenije za obdobje 2001 – 2004 (2000), Ministrstvo za finance, Ljubljana, 81 str.
- Bilančne priloge k makrofiskalnemu scenariju in proračunskim izhodiščem Republike Slovenije za obdobje 2001 – 2004 (2000), Ministrstvo za finance, Ljubljana, 60 str.
- Manual on Government Finance Statistics, International Monetary Fund (1986), Washington, 373 str.
- Manual on Government Finance Statistics, Draft, International Monetary Fund (2000), Washington, 174 str.
- Musgrave R. A., Musgrave P. B. (1989), *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill, Fifth edition, Singapore, 627 str.
- Napovedi, Analitsko raziskovalni center, Banka Slovenije, Ljubljana, april 2001, 12 str.
- Odredba o funkcionalni klasifikaciji javnofinančnih izdatkov, Uradni list RS, št. 43/2000.
- Odredba o funkcionalno-programski klasifikaciji izdatkov državnega proračuna, Uradni list RS, št. 43/2000.
- Odredba o določitvi neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov, Uradni list RS 13/2000.
- Pomladansko poročilo 2000, Zavod za makroekonomske analize in razvoj, Ljubljana, str. 139-150.
- Prikazi odhodkov državnega proračuna po funkcionalno – programski klasifikaciji v letih 1994 – 2000 in projekcije za obdobje 2001 – 2004 (2000), Ministrstvo za finance, Ljubljana, 110 str.
- Poročilo o makroekonomskih gibanjih in uresničevanju ekonomske in strukturne politike (Marčno poročilo), UMAR, marec 2001.
- Predlog državnega proračuna Republike Slovenije za leto 2001, Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije, št. 16/II – 16/VIII, 2001.
- Uredba o podlagah in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna, Uradni list RS, št. 56/2000.
- Stanovnik T. (1998), *Javne finance*, Ekonomska fakulteta, Ljubljana, 196 str.

Klasifikacije javnofinančnih odhodkov

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

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

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

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

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

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

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

razporejanjem javnofinančnih sredstev in vsebinskimi cilji različnih političnih in razvojnih programov in s tem k ciljem usmerjen proračun.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Vir: Bilten javnih financ.

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

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

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

Vir: Bilten javnih financ.

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

Tekoči transferi predstavljajo nepovratna sredstva za katera država ne prejme povračila od prejemnika sredstev na primer v obliki blaga ali storitve. Transfere država daje različnim subjektom za različne namene, ki pa ne smejo imeti investicijskega značaja. Sem sodijo

subvencije, transferi posameznikom in gospodinjstvom, neprofitnim organizacijam in ustanovam, drugim ravnem države, transferi v javne zavode in druge izvajalce javnih služb ter v tujino.

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

Zakonodajna ureditev in postavke javnofinančnih odhodkov

V grobem je razdelitev javnofinančnih odhodkov predstavljena v tabeli 8. V nadaljevanju je opisana podrobnejša vsebina posamezne postavke javnofinančnih odhodkov.

Plače in drugi izdatki zaposlenim:

Zajemajo vsa tekoča plačila nastala zaradi stroškov dela. Tu so zajete plače in drugi izdatki zaposlenim v državni upravi in v javnih zavodih (npr. regres za letni dopust, različni dodatki, izplačila za nadurno delo,...). Zakonsko podlago plačne politike predstavljajo Zakon o minimalni plači, o načinu usklajevanja plač in o regresu za letni dopust v obdobju 1999-2001, kolektivna pogodba za negospodarstvo, kolektivne pogodbe za posamezne dejavnosti npr. za zdravstvo, šolstvo ter še vrsta drugih predpisov. V skladu s sporazumom socialnih partnerjev za obdobje od 1999 do sredine leta 2001, na spremembe velikosti izdatkov za plače vpliva pretekla inflacija, kar pomeni da se v obdobju zniževanja inflacije v plače vgrajuje višja inflacija iz preteklosti. Zato bo prišlo do spremembe načina usklajevanja plač z inflacijo. V rast plač naj bi se v bodoče namesto pretekle vgradila pričakovana prihodnja inflacija. Cilj vlade pa je tudi počasnejša rast bruto plače na zaposlenega od rasti produktivnosti dela. Na gibanje plač in drugih izdatkov zaposlenim poleg inflacije vplivajo tudi mehanizem napredovanj, dodatki k plačam, število in izobrazbena struktura zaposlenih v državnih organih in javnih zavodih. V javnem sektorju se v prihodnje, z reformo javne uprave, pričakuje bolj enotni princip oblikovanja plač, ki bo veljal za vse zaposlene v državnih organih in javnih službah. Sistem kolektivnih pogodb naj bi se tudi izvajal centralizirano, s čimer bi preprečili probleme v zvezi z uvajanjem dodatkov k plačam v posameznih dejavnostih. Projekcije postavke plače in drugi izdatki zaposlenim, s strani Ministrstva za finance, upoštevajo inflacijo, število in strukturo zaposlenih ter količnike in druge elemente, ki vplivajo na oblikovanje plač v državnih organih. Kar se tiče možnega zmanjševanja izdatkov za plače, predvidevajo možnost zmanjševanja števila zaposlenih v državni upravi in javnih zavodih ter povečanje učinkovitosti zaposlenih. Sredstva za nove zaposlitve so planirana v okviru postavke splošna proračunska rezervacija in ne v okviru postavke plač, možno pa jih je črpati le, če ni na voljo dovolj sredstev v okviru finančnih načrtov proračunskih uporabnikov.

Izdatki za blago in storitve:

Vključujejo vsa plačila za nabavljeni material in drugo blago ter plačila za nabavljene storitve, ki jih država pridobiva na trgu. Tu so zajeti izdatki za pisarniški in drug material, za energijo, vodo, komunalne storitve, prevozne stroške, službena potovanja, za tekoče vzdrževanje, najemnine in druge operativne stroške državnih organov in javnih zavodov. Sem sodijo tudi odhodki za vojaško in policijsko opremo investicijskega značaja. Zakonsko so izdatki za blago in storitve urejeni z Zakonom o javnih naročilih (U. I. RS 24/1997), Zakonom o financiranju javne porabe (U. I. RS 48/1990...43/1993), vsakoletnim Zakonom o izvrševanju proračuna RS in z drugimi predpisi ter programi. Načrtovanje izdatkov za blago in storitve temelji predvsem na pretekli porabi za te namene. V predvidevanjih prihodnjih gibanj velikosti postavke izdatkov za blago in storitve Ministrstvo za finance upošteva spontana gibanja,

zahteve in potrebe proračunskih uporabnikov, odplačila glavnice kreditov najetih za nabave v okviru temeljnih razvojnih programov obrambnih sil v tekočem letu, dodatno zadolževanje za potrebe izvajanja programov obrambnih sil (se upošteva v projekcijah za prihodnja leta), inflacijo ter povečanje učinkovite izrabe sredstev za blago in storitve, kar naj bi ta sredstva zmanjšalo.

Plačila obresti:

Plačila domačih obresti in obresti v tujino za najete kredite in izdane vrednostne papirje, po priporočilih Mednarodnega denarnega sklada, sodijo v račun prihodkov in odhodkov in sicer med tekoče odhodke države (in ne v račun financiranja, kjer je le glavnica). O zadolževanju države govori že ZJF, natančnejši obseg zadolževanja države in javnega sektorja pa se določi z vsakoletnim Zakonom o izvrševanju proračuna RS. Likvidnostno zadolževanje države (zaradi usklajevanja tekočih neravnovesij proračuna znotraj leta) po ZJF lahko znaša največ 5% zadnjega sprejetega proračuna. Predvidena plačila obresti, s strani Ministrstva za finance, izhajajo iz amortizacijskih načrtov domačega in tujega dolga in upoštevajo tudi nova zadolževanja na podlagi pričakovanih glede višine prihodnjega proračunskega primanjkljaja.

Rezerve:

Rezerve so sestavljene iz splošne proračunske rezervacije (namenjena financiranju nepredvidenih odhodkov proračuna, kamor sodijo tudi nove zaposlitve in napredovanja, če ni na voljo dovolj sredstev v okviru finančnih načrtov proračunskih uporabnikov) in posebne proračunske rezerve (t.j. rezerve za naravne nesreče). Oblikovanje rezerv določa ZJF. Sredstva namenjena za splošno proračunsko rezervacijo naj bi znašala največ 0,5% ocene pričakovanih prihodkov državnega proračuna v posameznem letu (ZJF, 42. člen). Sredstva rezerv za naravne nesreče pa največ 1,5% ocene pričakovanih proračunskih prihodkov v posameznem letu (ZJF, 48. člen). Natančneje se velikost rezerv določi vsako leto z Zakonom o izvrševanju proračuna RS in je razvidna iz (dopolnjenega) predloga proračuna, izločanje pa poteka vsak mesec na poseben račun. Velikost rezerv se v praksi dosega v nižjih zneskih od maksimalnih vrednosti, ki jih določa ZJF.

Subvencije:

Vključujejo vsa nepovratna sredstva dana javnim in privatnim podjetjem, zasebnikom in finančnim institucijam. Subvencije so dane za različne namene, kot npr. za subvencioniranje cen, obresti, zaposlovanje invalidov, vzpodbujanje izvoza, pospeševanje tehnološkega razvoja, politiko zaposlovanja, izvajanje ekoloških programov, razvoj kmetijstva itd. Prejemniki subvencij jih obravnavajo kot prihodek tekočega poslovanja. Subvencij ne smemo enačiti z državnimi pomočmi, ki poleg subvencij zajemajo še druge oblike pomoči (npr. davčne oprostitve, garancije,...). Državne pomoči se ugotavljajo z vidika koristi za prejemnika pomoči, subvencije pa z vidika izdatkov države. Zakonsko podlago za dodeljevanje subvencij predstavlja cela vrsta zakonov in drugih predpisov. V prihodnje bo njihovo dodeljevanje bolj centralno urejeno z Zakonom o nadzoru državnih pomoči. Trenutno pa se večje subvencije načrtujejo na podlagi programa reforme kmetijstva in živilstva, zakona o postopnem zapiranju rudnika Trbovlje-Hrastnik, ekološke sanacije Termoelektrarne Trbovlje II, spodbujanja razvoja zasavske regije, programa razvoja telekomunikacij in pošte, zapiranja Rudnika Urana Žirovski vrh, pomoči kmetijstvu zaradi suše in drugih dogodkov, pospeševanja tehnološkega razvoja, aktivne politike zaposlovanja in podobno. Projekcije Ministrstva za finance upoštevajo že obstoječe predpise, povečevanje zaposlenosti (posledično manj subvencij za politiko zaposlovanja), indeks rasti cen ter povečanje učinkovite izrabe sredstev za subvencije.

Transferi posameznikom in gospodinjstvom:

So enostranska plačila države namenjena tekoči porabi posameznikov in gospodinjstev. Lahko predstavljajo splošni dodatek k družinskim dohodkom ali nadomestilo plače za posebne primere. Največji del predstavljajo pokojnine (okoli 70%). Sicer pa so tu zajeta še sredstva za pomoč nezaposlenim, za otroške dodatke, porodniška nadomestila in druge

družinske prejemke, štipendije, nadomestila plač v času bolezenske odsotnosti, itd. Predpisi, ki vplivajo na oblikovanje teh sredstev so predvsem Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZP), Zakon o starševskem varstvu in družinskih prejemkih, Zakon o poplačilu vojne škode, Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti, Zakon o socialnem varstvu, program odprave negativnih posledic azbestne proizvodnje in drugi predpisi. Obseg sredstev je odvisen od števila upravičencev transferov in načina usklajevanja višine prejemka. Glede na velik delež pokojnin v transferih gospodinjstvom, ima na njihovo gibanje velik vpliv gibanje števila upokojencev in način spreminjanja pokojnin, ki se usklajujejo s povprečnimi plačami (150. člen ZP, U. I. RS 106/1999 in 124/2000), te pa z rastjo cen življenjskih potrebščin. Nekateri drugi transferi posameznikom in gospodinjstvom se usklajujejo z gibanjem zajamčene plače. V svojih projekcijah Ministrstvo za finance upošteva politiko plač in njihovo predvideno gibanje, pričakovano gibanje nezaposlenosti, pričakovano gibanje posameznih oblik transferov gospodinjstvom kot so različni družinski prejemki, predvideni zneski poplačila vojne škode in podobno.

Drugi transferi:

V to postavko sodijo druge, v konsolidirani bilanci zneskovno manjše, oblike tekočih transferov. Namreč transferi neprofitnim organizacijam in ustanovam, drugi tekoči domači transferi ter tekoči transferi v tujino. Tekoči transferi neprofitnim organizacijam in ustanovam so namenjeni raznim društvom (kulturna, gasilska, športna, ...), Rdečemu križu, političnim strankam, verskim, dobrodelnim in drugim organizacijam, katerih namen ni pridobivanje dobička. V letu 2000 so predstavljali okoli 0,4% BDP. Med drugimi tekočimi domačimi transferi izstopajo predvsem izdatki za blago in storitve in za plače v javnih zavodih, ostali del drugih tekočih domačih transferov se v veliki meri skonsolidira in je v letu 2000 predstavljal le 0,1% BDP. Izdatki za blago in storitve, kot tudi izdatki za plače v javnih zavodih, se ne prikazujejo v tej postavki, temveč se všttevajo k postavkama plače in izdatki za blago in storitve. Tekoči transferi v tujino predstavljajo izdatke za plačilo članarin, kotizacij itd. različnim mednarodnim institucijam ter transfere tujim neprofitnim organizacijam. Njihov delež je znašal približno 0,1% BDP v letu 2000.

Investicijski odhodki in investicijski transferi:

Investicijski odhodki predstavljajo odhodke države na centralni ali lokalni ravni. Sredstva so namenjena nakupu osnovnih sredstev, kot so zgradbe, prevozna sredstva, napeljava, kot tudi investicijam v novogradnje, adaptacijam, različnemu investicijskemu vzdrževanju, nakupu zemljišč, nematerialnega premoženja, blagovnih rezerv, interventnih zalog, plačilu za razno projektno dokumentacijo, investicijske načrte itd. V primeru investicijskih transferov država najprej nakaže sredstva posrednemu uporabniku proračuna ali pa neproračunskemu uporabniku. Ta jih potem porabi za enake namene, kot veljajo za investicijske odhodke. Z letom 2001 se je prvič pripravil načrt razvojnih programov, ki pokriva celotno načrtovanje investicij in tudi državnih pomoči za obdobje štirih let. S tem se bistveno izboljša nepreglednost zakonodaje s tega področja, ki je sicer zajemala celo vrsto zakonov in nacionalnih programov. Načrt se bo pripravljal vsako leto ob pripravi proračuna. Projekcije Ministrstva za finance upošteva omenjen načrt, indeks rasti cen in povečanje učinkovitosti investiranja.

Klasifikacije javnofinančnih prihodkov

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

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

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

- Udeležba na dobičku in dohodki od premoženja (predvsem prihodki od udeležbe na dobičku javnih podjetij, drugih podjetij in bank, ter prihodki od obresti in koncesije),
- Takse in pristojbine,
- Denarne kazni,
- Prihodki od prodaje blaga in storitev.

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

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

Vir: Bilten javnih financ.

Davčni in nedavčni prihodki skupaj tvorijo tekoče javnofinančne prihodke, tri preostale skupine prihodkov pa predstavljajo še kapitalski prihodki, prejete donacije iz domačih in tujih virov ter transferni prihodki, ki se pri oblikovanju globalne bilance javnega financiranja konsolidirajo, oziroma pobotajo s transfernimi odhodki. Proračunski prihodki v sistemu javnih financ, ki je trenutno veljaven v Sloveniji, se stekajo v štiri blagajne javnih financ. Pomembnejši prihodki državnega proračuna so davek od dobička pravnih oseb, davek na plačilne liste, davek na dodano vrednost in trošarine ter uvozne dajatve. Prihodki, ki se stekajo v občinske blagajne so davek od premoženja, davki od iger na srečo, krajevne in komunalne takse ter nadomestila za stavbna zemljišča. Dohodnina je deljiv prihodek med

proračunom RS in občinskimi proračuni (65% pripada državnemu proračunu, 35% pa občinam). Prispevki za pokojninsko in zdravstveno zavarovanje, ki jih plačujejo podjetja in zaposleni, se stekajo v ZPIZ ter v ZZZS. Med posameznimi blagajnami javnega sektorja obstajajo tudi transferni tokovi: tako se npr. del dejavnosti ZZZS financira iz sredstev ZPIZ (za zdravstveno zavarovanje upokojencev), del prihodkov ZPIZ pa predstavlja prispevek za brezposelne, ki ga plačuje Zavod za zaposlovanje RS, ki se sicer financira iz državnega proračuna. Posamezne blagajne javnega sektorja se precej razlikujejo po velikosti, prav tako pa se s časom spreminja njihov pomen. Iz Tabele 10 je razvidno, da je v obdobju po osamosvojitvi delež prihodkov blagajne ZPIZ in prihodkov občinskih proračunov v celotnih prihodkih javnega sektorja ostal relativno nespremenjen. Ob tem se je za približno štiri odstotne točke povečal delež prihodkov državnega proračuna, zmanjšal pa se je delež prihodkov ZZZS.

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

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

Vir: Bilten javnih financ.

Zakonodajna ureditev in postavke javnofinančnih prihodkov

Ker je število različnih davkov in prispevkov, ki so trenutno v veljavi v Sloveniji precej veliko, je tudi zakonodaja s tega področja izredno obširna. Nalogo zbiranja celotne zakonodaje s področja prihodkov javnega sektorja dodatno otežuje dejstvo, da se je pravna ureditev tega področja iz različnih razlogov in potreb precejkrat spreminjala. V tem delu bomo predstavili osnovne predpise s področja javnih prihodkov in nekatere vidike prilagajanja slovenske zakonodaje evropskim normam s tega področja. Zakonodajo lahko razdelimo na splošne davčne predpise in na predpise, ki urejajo posamezne skupine davkov in prispevkov. Obravnavali bomo le zakone in predpise ter njihove spremembe, ki so bili sprejeti po letu 1991, razen osnovnih verzij zakonov, ki so bili sprejeti pred tem datumom in so bili kasneje deležni le še popravkov.

Splošni davčni predpisi:

V Zakonu o davčnem postopku (U.I. RS 18/1996), ki je krovni zakon celotne zakonodaje o posameznih vrstah davkov, so določene osnovne značilnosti organiziranosti, nalog in delovanja davčne službe (podrobneje obdelano v Zakonu o davčni službi, U.I. RS 18/1996, s katerim je bila ustanovljena Davčna uprava Republike Slovenije - DURS), vodenje poslovnih knjig in evidenc, dajanje podatkov za odmero in izterjavo davkov. Za potrebe naše analize je najbolj pomemben del tega zakona tisti, ki govori o postopku odmere in plačevanju dohodnine in drugih davkov kot podvrst dohodnine (davek od osebnih prejemkov, davek od dohodka iz kmetijstva, davek od dohodkov iz dejavnosti, davek od dobička iz kapitala, davek od dohodkov iz premoženja), postopki odmere drugih davkov (davek na dediščine in darila, davek od premoženja, davek na dobiček od iger na srečo), poleg tega pa isti zakon določa še splošna pravila v zvezi z davkom na promet nepremičnin, davkom od dobička pravnih oseb, davkom na dodano vrednost, trošarinah ter o obračunavanju in plačevanju prispevkov. Ostali splošni davčni predpisi se nanašajo na način pobiranja davkov in njihovo izterjavo, določajo način vodenja poslovnih knjig ter urejajo računovodske kategorije v zvezi z javnofinančnimi prihodki.

Davki na dohodek:

Med davke na dohodek spadajo davki na izplačane plače, posebni davki na določene prejemke, dohodnina ter pogojno tudi poseben davek na bilančno vsoto bank in hranilnic.

Zakon o *davku na izplačane plače* (U.I. RS 34/1996 in 31/1997) - davek na plačilno listo - določa, da davek plačujejo pravne in fizične osebe, ki izplačujejo plače in so po posebnih zakonih zavezanci za plačevanje prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, obvezno zdravstveno zavarovanje, porodniško varstvo in za zaposlovanje. Tega davka ne plačujejo invalidska podjetja (dodano v U.I. RS 31/1997). Stopnje davka in plačni razredi, na katere se davčne stopnje nanašajo, so se doslej spremenile enkrat:

U.I. RS 34/1996		U.I. RS 31/1997	
Če znaša mesečna bruto plača zaposlenega	znaša davek	Če znaša mesečna bruto plača zaposlenega	znaša davek
do 90.000 SIT	0%	do 110.000 SIT	0%
90.001-105.000 SIT	1%	110.000-130.000 SIT	2%
105.001-115.000 SIT	2%	130.001-400.000 SIT	4%
115.001-750.000 SIT	3%	400.001-750.000 SIT	8%
nad 750.000 SIT	10%	nad 750.000 SIT	15%

Davek na izplačane plače je torej progresiven in bolj obremenjuje podjetja, ki izplačujejo višje plače. Eden od namenov uvedbe tega davka je bil prav poskus izenačevanja položaja panog z nižjimi plačami (pretežno delovno intenzivne panoge) s panogami, kjer so plače višje. Ta davek je prihodek proračuna Republike Slovenije.

Poglavitni namen *Zakona o posebnem davku na določene prejemke* (U.I. RS 72/1993 in spremembe ter dodatki v U.I. RS 22/1994, 45/1995, 12/1996), gre predvsem za opravljene storitve na podlagi pogodbe o delu, je bila destimulacija teh prejemkov v primerjavi s plačami iz rednega delovnega razmerja. Zaradi nizke stopnje obdavčitve je bilo delo na podlagi pogodbe zelo razširjeno. Davek plačujejo pravne in fizične osebe, ki opravljajo neko dejavnost in izplačujejo določene prejemke. Osnova za obračun in plačilo davka je vsako posamezno bruto izplačilo fizični osebi za opravljeno storitev na podlagi pogodbe o delu ter vsa povračila stroškov, ki jih je fizična oseba prejela v zvezi z opravljanjem storitve. Za izplačila za opravljeno storitev Zakon ne šteje avtorskih honorarjev, plačil za delo učencem in študentom, plačil za nego invalidov, plačil fizičnim osebam, ki opravljajo funkcije na podlagi imenovanja državnega in upravnega organa ter še za nekatera plačila, za katere se predvideva, da njihov prejemnik ne bo imel visoke premoženjske koristi. Davek, ki se plačuje po stopnji 25%, je prihodek proračuna Republike Slovenije.

Dohodnina predstavlja enega pomembnejših virov javnofinančnih prihodkov. V Sloveniji je bila neposredna obdavčitev dohodka fizičnih oseb uvedena z Zakonom o dohodnini (U.I. RS 48/1990, spremembe in dodatki v U.I. RS 34/1991, popravljena verzija v U.I. RS 71/1993, U.I. RS 7/1995). Dokaj pogoste spremembe zakona so se nanašale predvsem na obseg olajšav ter na dohodkovne vire, ki predstavljajo osnovo za izračun dohodnine. Osnovo za izračun dohodnine sicer predstavljajo osebni prejemki, dohodki iz kmetijstva, dohodki iz dejavnosti, dohodki iz kapitala, dohodki iz premoženja ter dohodki iz premoženjskih pravic. Zavezanci za plačilo dohodnine so fizične osebe s stalnim prebivališčem v Republiki Sloveniji ter fizične osebe nerezidenti, če bivajo v Republiki Sloveniji nepretrgoma 6 mesecev in imajo v koledarskem letu na območju RS zgoraj naštetih dohodke. Davčno osnovo dohodnine izračunamo tako, da od dohodkov odštejemo priznane stroške ter olajšave. Standardna olajšava je tista, ki je izražena v obliki odbitkov pred obdavčljivo osnovo in je izražena v odstotkih (trenutno 11%) povprečne letne bruto plače v RS, nestandardna olajšava pa lahko znaša največ do 3% davčne osnove in jo zavezanec uveljavlja za določene vrste izdatkov na

podlagi dokumentacije, ki dokazuje, da so bili izdatki porabljeni zanje. Lestvica dohodninskih razredov se določi vsako leto glede na rast plač in je progresivna, v šestem razredu pa je odprta navzgor. Plačevanje dohodnine se izvrši med letom prek akontacijskih vplačil, po koncu leta pa se izvrši še doplačilo ali povračilo glede na izračunano vrednost davčne obveznosti v celotnem letu. Prejemnik prihodkov iz naslova dohodnine sta tako državni proračun kot občinski proračuni.

Davek na bilančno vsoto bank in hranilnic je bil uveden leta 1997 (U.I. RS 87/1997, sprememba v U.I. RS 84/1998). Davek se obračunava na pasivo banke oziroma hranilnice, zmanjšano za obveznosti v tuji valuti ter nekatere vrste tolarskih posojil, tržne vrednostne papirje podjetij ter za določen del obveznih rezerv na vpogledne in vezane vloge. Akontacija davka se plača na podlagi podatkov za stanje v bilanci stanja na dan 31.12., plača pa se najkasneje do 30. junija oziroma do 31. oktobra tekočega leta. Prvotna davčna stopnja je znašala 2% in je bila v letu 1998 spremenjena na 3%. Davek na bilančno vsoto bank in hranilnic je prihodek proračuna Republike Slovenije.

Davek na dobiček:

Davčna osnova je po Zakonu o davku od dobička pravnih oseb (U.I. RS 48/1990, U.I. RS 32/1991, popravljena verzija U.I. RS 72/1993, U.I. RS 20/1995, U.I. RS 34/1996) dobiček, ugotovljen v skladu s predpisi, računovodskimi standardi ter z zakonom o davku od dobička. Davčni zavezanci so pravne osebe, ki dosegajo dobiček z opravljanjem dejavnosti in imajo sedež na območju RS ter pravne osebe, ki nimajo sedeža v RS za dobiček, ki ga doseže z opravljanjem dejavnosti na območju RS. Zakon natančno določa vrste odhodkov, ki smejo oziroma ne smejo biti upoštevani pri izračunu davčne osnove, posebej pa so navedene tudi davčne olajšave, ki se nanašajo predvsem na nekatere investicijske izdatke ter na izdatke, ki spodbujajo zaposlovanje. Po Zakonu iz leta 1993 je davčna stopnja znašala 30%, v popravkih iz leta 1995 pa je bila znižana na 25%. Med letom se davek plačuje v obliki mesečnih akontacij sorazmerno z višino davčne osnove po zadnjem obračunu davka. Po predložitvi obračuna davka pa se izvrši plačilo oziroma vračilo razlike med plačanimi akontacijami in obračunanim davkom. Prejemnik davka na dobiček je proračun RS.

Prispevki za socialno varnost/zavarovanje:

Prispevki za socialno varnost se, kot smo omenili že v uvodu v to poglavje, pomembno razlikujejo od davkov, saj dajejo zavezancem v prihodnosti določene ugodnosti, ki sledijo iz pokojninskega in zdravstvenega zavarovanja. Glede na to, ali se izdatki, namenjeni socialni varnosti rezidentov financirajo z davki in/ali prispevki, imenujemo takšen sistem sistem socialne varnosti, če prevladujejo davki, sistem socialnega zavarovanja pa je sistem, ki se financira pretežno s prispevki. Prispevke plačujejo tako delodajalci kot delojemalci. Prispevki za socialno zavarovanje so v Sloveniji sestavljeni iz prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, prispevkov za obvezno zdravstveno zavarovanje, prispevkov za poškodbe pri delu, prispevkov za zaposlovanje ter prispevkov za porodniški dopust. V Biltenu javnih financ, ki prikazuje najbolj podroben javno objavljeni prikaz stanja v javnih financah, je postavka 701 - »Prispevki za socialno varnost« razdeljena glede na plačnika prispevkov, torej na prispevke zaposlenih, delodajalcev, samozaposlenih in na ostale prispevke za socialno varnost. Glede na pomembnost tega področja javnofinančnih prihodkov, so tudi zakonske določbe dokaj obširne in so bile predmet številnih sprememb.

Pokojninski prispevki se delijo na prispevke zavarovancev, prispevke delodajalcev, prispevke delodajalcev za zavarovalno dobo, ki se šteje s povečanjem in prispevke za posebne primere zavarovanja. Osnovo za določitev pokojninskih prispevkov predstavlja star Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (U.I. RS 12/1992, spremembe in dodatki ter zakoni, ki dodatno določajo prispevne stopnje U.I. RS 7/1993, U.I. RS 5/1994, U.I. RS 11/1995, Zakon o prispevkih za socialno varnost, U.I. RS 5/1996, U.I. 7/1996, U.I. RS 34/1996, U.I. 1/1997, U.I. RS 3/1998, U.I. RS 54/1998, nov Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju U.I. RS 106/1999). Stopnje prispevkov za pokojninsko in invalidsko

zavarovanje so se od leta 1991 znižale za približno 4,5 odstotne točke, pri čemer se je obremenitev zaposlenih povečala za 1 odstotno točko, obremenitev delodajalcev pa znižala za 5,5 odstotne točke. Osnove za plačevanje prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje se razlikujejo glede na plačnika prispevka; omenimo le, da je osnova za obračunavanje prispevkov za zavarovance, ki so v rednem delovnem razmerju, plača, osnova za samostojne podjetnike in ostale samozaposlene ter kmete pa je izbrana zavarovalna osnova, ki ne more biti nižja od bruto najnižje pokojninske osnove.

Zdravstveni prispevki so določeni z Zakonom o prispevkih za socialno varnost (U.I. RS 5/1996, dopolnitve in spremembe U.I. RS 77/1996, U.I. RS 3/1998). Obstajata dve vrsti zdravstvenega zavarovanja, namreč obvezno in prostovoljno zdravstveno zavarovanje, v sistem javnih financ pa sodi le obvezno zavarovanje. Tudi prispevke za obvezno zdravstveno zavarovanje plačujejo tako delodajalci kot delojemalci in samozaposleni. Stopnja prispevkov je odvisna od vrste pravic, ki jih koristijo zavarovanci, povprečna stopnja prispevkov pa se je od leta 1991 le neznatno spremenila, pri čemer je prišlo do znižanja obremenitev delodajalcev. Davčna osnova je določena podobno kot pri pokojninskem zavarovanju.

Prispevki za porodniško varstvo (U.I. RS 65/1993, U.I. RS 16/1994, U.I. RS 71/1994, U.I. RS 73/1995, U.I. RS 5/1996) so bili uvedeni v letu 1994 in jih po enaki stopnji plačujejo delojemalci, delodajalci ter samozaposleni. Davčna osnova so bruto plače.

Prispevke za zaposlovanje (U.I. RS 71/1993, U.I. RS 2/1994, U.I. RS 38/1994, U.I. RS 5/1996, U.I. RS 2/1998) plačujejo delojemalci, delodajalci ter samozaposleni, skupna prispevna stopnja pa se je od leta 1991 znižala za nekaj več kot 3 odstotne točke. Prejemnik prispevkov za zavarovanje za brezposelnost je Republiški zavod za zaposlovanje.

Premoženjski davki:

Med premoženjske davke štejemo *davek od premoženja* (U.I. RS 5/1998; plačuje se na stavbe, prostore za počitek in rekreacijo ter na plovila z dolžino nad 8 metrov), *nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča* (U.I. SRS 18/1984, U.I. SRS 19/1986) ter *davek od prometa nepremičnin* (U.I. RS 57/1999). Vsi prihodki, ki izvirajo iz navedenih davkov, so prihodki občinskih proračunov. Sem sodijo tudi *davki od iger na srečo* (U.I. RS 57/1999) in *koncesijske dajatve od iger na srečo* (U.I. RS 27/1995).

Domači davki na blago in storitve:

V juliju 1999 je bil prejšnji sistem prometnega davka nadomeščen s sistemom davka na dodano vrednost in trošarin. Iz tabele 9 je razvidno, da je to najpomembnejši vir proračuna Republike Slovenije. Davek na dodano vrednost (DDV, U.I. RS 89/1999, dopolnitve v U.I. RS 4/1999, U.I. RS 40/1999) se obračunava in plačuje od dobav blaga in opravljenih storitev na območju RS, ki jih davčni zavezanec opravi v okviru opravljanja svoje dejavnosti, ter od uvoza blaga in storitev. Davčni zavezanec je oseba, ki opravi promet blaga oziroma storitev, od katerega se obračunava DDV. Davčna osnova je vse, kar predstavlja plačilo, ki je bilo zaračunano kupcu, povečano za trošarine in druge davke, takse in dajatve (carine) ter posredne stroške, ki jih zaračuna dobavitelj. Pri uvozu blaga je davčna osnova vrednost blaga, ki je določena v skladu s carinskimi predpisi. DDV se obračunava in plačuje po standardni stopnji 19% ter po nižji stopnji 8%. Zakon poleg tega navaja še nekatere dejavnosti, ki so izvzete iz plačevanja DDV. Davčna obveznost za davčno obdobje (koledarski mesec) dospe v plačilo zadnjega dne naslednjega meseca po preteku davčnega obdobja. V primeru, ko ta dan ni delovni dan, se plačilo davka opravi na prvi delovni dan v naslednjem mesecu. Način obračunavanja DDV povzroča veliko volatilitnost mesečnih podatkov in je bil v letu 2001 spremenjen tako, da morajo biti plačila opravljena do zadnjega delovnega dne v mesecu po preteku davčnega obdobja.

Trošarine (U.I. RS 84/1999) se plačujejo od alkohola in alkoholnih pijač, tobačnih izdelkov ter mineralnih olj in plina (trošarinski izdelki). Predmet obdavčitve je blago, ki je proizvedeno v

Republiki Sloveniji in uvoženo blago. Trošarina se plačuje kot specifična trošarina na količino trošarinskih izdelkov, pri tobačnih izdelkih pa je davčna osnova tudi drobnoprodajna cena (proporcionalna trošarina).

Carine:

Ob pristopu Slovenije k Splošnemu sporazumu o carinah in prosti trgovini v letu 1995, je prišlo do spremembe Carinskega zakona, ki je bil v veljavi od leta 1990 (U.I. RS 1/1995; spremembe in dopolnitve v U.I. RS 28/1995, U.I. RS 32/1999). Carinske tarife so določene z Zakonom o carinski tarifi (U.I. RS 74/1995, U.I. RS 66/2000) in v Uredbi o kombinirani nomenklaturi carinske tarife s carinsko tarifo (sedaj veljavna je določena v U.I. RS 81/1998), ki je samo od leta 1995 doživela dvanajst sprememb, pri čemer so se tarife predvsem zniževale zaradi splošno prisotnega trenda liberalizacije mednarodne menjave. Glede na to, da ima Slovenija z mnogimi trgovinskimi partnerji sklenjene posebne sporazume ali pogodbe o prosti trgovini, se pri tovrstnem uvozu uporabljajo preferencialne carinske stopnje. Zato se carinske tarife, navedene v Uredbi, uporabljajo le za manjši del slovenskega uvoza. Carinski prihodki so prihodki državnega proračuna.

Napovedane spremembe davčne zakonodaje

V parlamentarni proceduri se nahaja še nekaj predlogov sprememb obstoječih zakonov. Hkrati naj bi vlada predlagala še nekaj prednostnih zakonov. Deloma so novi zakoni potrebni zaradi prilagajanja domače zakonodaje evropskim zahtevam, na drugi strani pa se obeta še nekaj sprememb, ki jih vlada obljublja v sklopu rednih programskih nalog. V parlamentarni proceduri so vloženi predlogi za spremembe (Denar, 2000: str. 8-11) oziroma uvedbo:

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

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

Metode napovedovanja davčnih prihodkov

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

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

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

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

Ekstrapolacija trenda

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

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

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

Elastičnost

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

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

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

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

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

MDS namreč imenuje elastičnost alternativni kazalnik, ki se osredotoča na avtomatične učinke na prihodek. Takšna elastičnost meri spremembo davčnega prihodka zaradi spremembe BDP (oziroma katerekoli druge davčne osnove) ob predpostavki, da je v celotnem obdobju veljal davčni sistem določenega (običajno zadnjega) leta. Kadar je na razpolago napoved BDP, potem je postopek napovedi prihodkov določenega davka ali skupine davkov z *oceno elastičnosti* celo najpreprostejši pogojeni pristop davčnega prihodka glede na BDP. Ob danem BDP (Y) je takšna elastičnost ocenjena kot:

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

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

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

- Nespremenjena razmerja davčnih stopenj:

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

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

kjer so:

$(\tau_i)_0$ davčna stopnja i-tega dohodkovnega razreda (oziroma proizvoda) v baznem letu,

$(X_i)_t$ davčna osnova i-tega dohodkovnega razreda (oziroma proizvoda) v letu t in

n število dohodkovnih razredov (oziroma proizvodov)

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

spremembe davčnih osnov, oziroma da spremembe relativnih cen ne prizadenejo alokacije virov. Zaradi težko dosegljivih podatkov in restriktivne predpostavke se ta metoda v praksi le malo uporablja.

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

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

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

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

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

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

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

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

$$AT_n = T_n.$$

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

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

kar je mogoče izraziti s splošno formulo:

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

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

$$\ln \bar{T}_t = a + b \ln Y_t + e \quad 11$$

e je napaka, za katero predpostavljamo normalno porazdelitev okrog nič, ocenjeni koeficient b pa ustreza elastičnosti ε^1 .

Poglavitna omejitev te metode je pomanjkanje, nerazpoložljivost ali pa nizka kakovost podatkov o ocenjenih spremembah davčnih prihodkov, do katerih prihaja zaradi diskrecijskih sprememb. Tudi pri tej metodi diskrecijske spremembe oziroma spremembe davčnega režima neposredno vplivajo le na spremembo davčnih prihodkov. Implicitno je torej upoštevana predpostavka, da zaradi spremembe davčnega sistema ne pride do sprememb davčne osnove obravnavanega in davčne osnove drugih davkov. Takšna predpostavka je precej dvomljiva, saj nima teoretične podlage niti ni empirično preverjena⁴.

- Slamnate spremenljivke:

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

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

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

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

- Pristop s pomočjo Divisia indeksa:

Pri tej metodi se diskrecijske spremembe davčnega sistema iz časovnih vrst odstranijo s pomočjo časovnih trendov, ki v davčnih funkcijah nastopajo kot približki za diskrecijske spremembe (Choudhry, 1979). Diskrecijske učinke ugotovimo najprej s pomočjo indeksa, ki prikaže, kolikšen del celotnih davčnih prilivov je odvisen od diskrecijskih sprememb. V drugem koraku se stopnja rasti tega indeksa primerja s stopnjo rasti davčne osnove; razmerje pove, kolikšna je rast »diskrecijskih prihodkov« ob odstotni spremembi davčne osnove. V zadnjem koraku to razmerje odštejemo od celotne elastičnosti. Takšen postopek se opravi za izbrane vrste davkov, skupno elastičnost pa dobimo s pomočjo ponderiranja posameznih elastičnosti. Ker želimo v tem delu analize le predstaviti posamezne metode,

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

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

bomo na tem mestu zapisali le končno formulo izračuna Divisia indeksa⁶ v časovnem intervalu [0,1] (Choudhry, 1979: str. 95):

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

kjer so:

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

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

Metode delnega ravnotežja:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Regresijski modeli

Za ocenjevanje funkcijskega razmerja med davčnim prihodkom in različnimi makroekonomskimi spremenljivkami je mogoče uporabiti *regresijske modele*, v katerih ni treba predpostavljati konstantnih elastičnosti. Zaradi povezave napovedi prihodkov z ustreznimi makroekonomskimi napovedmi je zagotovljena njihova konsistentnost. Problemi pri tem so: (i) razpoložljivost potrebnih podatkov, (ii) pogosto šibka zveza mnogih davkov (na premoženje, kapitalske dobičke in kapitalske transfere) s spremenljivkami najpogosteje uporabljenih makroekonomskih modelskih napovedi in (iii) odvisnost napovedi od majhnega števila makroekonomskih spremenljivk.

Mikrosimulacijski modeli:

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

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

Proračunski proces

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

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

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

Podrobnejšo razdelitev javnofinančnih odhodkov v skladu s svojimi prioritetnimi programi, v *drugi stopnji* priprave proračuna, pripravijo proračunski uporabniki v obliki finančnih načrtov. Od te druge stopnje dalje se tudi ločeno pripravljajo državni proračun, proračuni občin, finančni načrti ZPIZ in ZZZS ter drugih uporabnikov. V okviru druge stopnje potekajo usklajevanja med Ministrstvom za finance in proračunskimi uporabniki, saj želje uporabnikov praviloma presegajo proračunska sredstva, ki so jim bila dodeljena v globalnem nominalnem okviru. Ocene občinskih proračunov ter predlogi finančnih načrtov ZPIZ in ZZZS gredo nato v državni zbor skupaj s predlogom državnega proračuna. Le iz vseh teh dokumentov se namreč lahko pripravi konsolidirano globalno bilanco države, na podlagi katere je razviden javnofinančni presežek ali primanjkljaj. Podrobno razdelan predlog proračuna naj bi bil za

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

parlamentarno razpravo pripravljen do 1. oktobra, po parlamentarni razpravi pa sprejet do 1. januarja skupaj z zakonom o izvrševanju proračuna. Občinske proračune sprejema občinski svet, prav tako najkasneje do začetka novega proračunskega leta, torej 1. januarja.

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

O sprejemu predloga proračuna odloča državni zbor Republike Slovenije. Zanj je, od osamosvojitve dalje, značilna predvsem šibka vladajoča koalicija. Veliko število med sabo bolj ali manj slabo povezanih strank v parlamentu prispeva k počasnejšemu sprejemanju različnih predpisov torej tudi letnega proračuna. Ravno tako je tudi težko doseči konsenz o zmanjševanju javnofinančnih odhodkov.

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

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

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

Vir: Bilten javnih financ in Ministrstvo za finance.

⁸ Podatki v tabeli 11 niso izračunani natančno po novi metodologiji MDS, ki velja od leta 2001. Podatki, ki so bližje novi metodologiji MDS, so bili za Slovenijo objavljeni prvič letos v publikaciji MDS Government Finance Statistics Yearbook, od številke v tabeli 11 pa se ne razlikujejo bistveno.