

BANKA SLOVENIJE

Prikazi in analize XII/2 (november 2005), Ljubljana

PRIMANJKLJAJ IN DOLG SEKTORJA DRŽAVA IN EVROPSKI SISTEM RAČUNOV 1995

Andreja Strojan Kastelec*

Povzetek

Evropski sistem računov iz leta 1995 je osnova za pripravo Poročila o primanjkljaju in dolgu, ki ga države članice Evropske unije pripravljajo dvakrat letno. Omenjena metodologija natančno določa kriterije za razvrščanje enot v institucionalne sektorje in za prikaz posameznih transakcij, pomembna pa je tudi vloga Eurostat-a. V Sloveniji se pripravlja prej omenjeno poročilo od leta 2001 dalje.

Ključne besede: Evropski sistem računov iz leta 1995, Slovenija.

Abstract

Reporting of Government deficits and debt levels, which is prepared twice a year by European Union Member States, is based on the European System of Accounts 1995. Criteria for classification of individual units in institutional sectors are clearly set as well as for booking of individual transactions. Nevertheless, Eurostat has an important role in clarifying different issues. In the case of Slovenia, Report is being prepared from 2001 onwards.

Keywords: European system of (integrated economic) accounts 1995, Slovenia.

1. UVOD

Za učinkovito delovanje Ekonomske in monetarne unije ima fiskalna politika in spremljanje dogajanj na tem področju posebno vlogo. To velja tudi za preverjanje izpolnjevanja določil Pakta o stabilnosti in rasti. V tem kontekstu so primerljivi, ažurni in zanesljivi podatki še posebej pomembni. Zato je potrebno, da države pripravljajo podatke tako, da sledijo enakim principom oz. standardom, enaki opredelitvi kategorij, klasifikacij in enakim računovodskim pravilom. Metodologija, ki zagotavlja taka pravila za sestavo računov in tabel na primerljivi osnovi, je Evropski sistem računov iz leta 1995 (angl. European System of Accounts – ESA 95; v nadaljevanju ESR 95).

* Mag. Andreja Strojan Kastelec je zaposlena v Analitsko raziskovalnem centru Banke Slovenije. E-mail: andreja.strojan@bsi.si.

Mnenja, izražena v prispevku, so avtoričina, in ne odražajo nujno stališča Sveta Banke Slovenije.

Po vstopu v Evropsko unijo je Slovenija zavezana poročati o primanjkljaju in dolgu države Evropski komisiji dvakrat letno¹, do 1. marca in do 1. septembra, za pretekla štiri leta ter o načrtovanem primanjkljaju in dolgu v tekočem letu. Posredovani podatki so osnova za preverjanje izpolnjevanja referenčnih vrednosti za primanjkljaj in dolg države. Poročilo mora biti pripravljeno skladno z Uredbama Sveta Evropske unije št. 3605/93 in 0475/2000 in Uredbo Komisije 351/2002. Za pripravo poročila je predpisana metodologija ESR 95.

V nadaljevanju na kratko prikazujemo osnovne značilnosti metodologije ESR 95 ter opisujemo nekatere odločitve Eurostat-a glede načina prikaza posameznih transakcij. Na posameznih mestih prikazujemo tudi podatke za Slovenijo.

2. EVROPSKI SISTEM RAČUNOV IZ LETA 1995 IN SEKTOR DRŽAVE

V metodologiji ESR 95 je država eden izmed petih institucionalnih sektorjev, kamor se razvrščajo posamezne institucionalne enote². Za razvrstitev enote v sektor države sta ključna dva kriterija:

- enota je netržni proizvajalec, katerega proizvodi so namenjeni individualni ali kolektivni potrošnji in ki se večinoma financirajo iz obveznih dajatev drugih sektorjev in/ali se primarno ukvarja s preraždeljevanjem narodnega dohodka in bogastva in
- enota, ki krije več kot polovico stroškov s prihodki od prodaje na trgu, ne sodi v sektor države, temveč med tržne proizvajalce.

Sektor države se deli na naslednje podsektorje:

- enote centralne ravni države,
- enote lokalne ravni države in
- sklade socialnega zavarovanja.

Sledeč kriterijem za razvrstitev enot v posamezne institucionalne sektorje, se vsaka enota razvrsti v en sektor. V Sloveniji je bilo ob koncu leta 2004 v sektor države razvrščeno 2.865 enot, od tega jih je največ na lokalni ravni države.

Naslednji pomemben metodološki element je poleg institucionalnega zajetja trenutek knjiženja transakcije. V preteklosti so vlade pripravljale oz. spremljale svoje račune pretežno ali izključno na osnovi plačil. V ESR 95 pa velja t.im. obračunsko načelo, ki pomeni knjiženje glede na čas nastanka terjatev oz. obveznosti. Plačila namreč ne odražajo nujno ustrezno časovnega elementa posameznih ukrepov ali njihovega vpliva na gospodarstvo (Bjorgvinsson, IMF, 2004).

3. PRIMANJKLJAJ SEKTORJA DRŽAVA

Kategorija neto posojanje/neto izposojanje sektorja država predstavlja po metodologiji ESR 95 v računih države saldo sektorja država. Ta znesek pomeni, koliko država posoja drugim sektorjem oz. koliko si mora država za svoje potrebe izposoditi od drugih domačih sektorjev ali iz tujine. Gre za izravnalno postavko nefinančnih računov, ki jo lahko hkrati opredelimo kot razliko med prihodki in izdatki sektorja država. Glavni prihodki sektorja država so davki,

¹ Poročilo je Slovenija prvič uradno posredovala Evropski komisiji 1. aprila 2001, vendar pa bi bil postopek ugotavljanja čezmernega primanjkljaja lahko sprožen šele na podlagi poročila posredovanega v marcu 2004, v primeru če bi Slovenija presegala referenčne vrednosti (http://www.gov.si/mf/slov/tekgib/por_ek.pdf).

² Ostali sektorji so: finančne družbe, nefinančne družbe, gospodinjstva ter nepridobitne institucije, ki opravljajo storitve za gospodinjstva.

socialni prispevki in prihodki iz premoženja (npr. dividende) oz. od prodaje proizvodov in storitev na trgu. Med izdatke sektorja država pa vključujemo sredstva za zaposlene, vmesno potrošnjo, socialna nadomestila v denarju in v naravi, odhodke od lastnine (obresti), subvencije in bruto investicije v osnovna sredstva.

Ministrstvo za finance v Biltenu Ministrstva za finance mesečno objavlja podatke o t.im. konsolidirani bilanci javnega financiranja, ki vsebuje državni proračun, ZPIZ, ZZZS in občine. Podatki so pripravljani po načelu denarnega toka, skladno z metodologijo Mednarodnega denarnega sklada. Zaradi metodoloških razlik (predvsem sektorizacija in načelo denarnega toka) se ti podatki razlikujejo od zahtevanih za preverjanje izpolnjevanja fiskalnega kriterija primanjkljaja sektorja država. Tako je potrebno podatke konsolidirane bilance javnega financiranja, ki jih pripravlja Ministrstvo za finance, dopolniti oz. prikazati po načelih metodologije nacionalnih računov. V tabeli 1 je na primeru Slovenije razvidno, kakšni popravki so potrebni, da iz primanjkljaja konsolidirane bilance javnega financiranja (po načelu denarnega toka) pridemo do kategorije neto posojanje/neto izposojanje po ESR 95.

Tabela 1: Prevedba primanjkljaja konsolidirane bilance javnega financiranja v kategorijo neto posojanje/neto izposojanje sektorja država.

	2001	2002	2003	2004
I. Primanjkljaj konsolidirane bilance javnega financiranja	-63.193	-156.026	-78.469	-85.372
v % BDP * [nacionalna metodologija]	-1,3	-2,9	-1,3	-1,4
1. Popravki za finančne transakcije	2.178	-6.000	-5.246	-7.792
2. Obračunski popravki	-55.876	-36.248	-30.731	-6.938
Prihodki	-15.492	17.133	-3.278	26.353
Odhodki	-40.384	-53.381	-27.453	-33.291
3. Primanjkljaj/presežek ostalih enot sektorja država	-45.910	-18.004	-23.266	-1.727
4. Drugi popravki	-22.651	74.963	-18.740	-25.917
II. Neto posojanje(+), neto izposojanje (-) sekt. država	-185.451	-141.314	-156.451	-127.746
v % BDP * [ESR 95]	-3,9	-2,6	-2,7	-2,0
III. Razlika (II-I)	-122.258	14.712	-77.982	-42.374

Vir: Ministrstvo za finance. * Upošteva se zadnje objavljene podatke o BDP (15.9.2005).

Iz *tabele 1* je razvidno, da je razlika med obema "kategorijama primanjkljaja" zelo različna po posameznih letih. Razlike pojasnjujejo naslednji elementi:

- Popravki za finančne transakcije, ki med drugim vključujejo razliko pri izdatkih za obrambo med dejanskimi nabavami in odplačili glavnih kreditov za temeljne razvojne programe³.
- Obračunski popravki pojasnjujejo razlike pri prihodkih in odhodkih, ki nastanejo pri prevedbi iz načela denarnih tokov na obračunsko načelo. Najpomembnejši obračunski popravek predstavlja kategorija obresti, npr. v letu 2001 kar 0,7% BDP, v naslednjih letih pa postopoma vedno manj (Poročilo o primanjkljaju in dolgu države, september 2005).
- Primanjkljaji oz. presežki, ki jih ustvarjajo ostale enote, ki spadajo v sektor države, niso pa zajeti v bilancah javnega financiranja. Gre za javne zavode, javne agencije in javne sklade, ki so del sektorja država.
- Drugi popravki, ki so potrebni, da se zagotovi metodološka skladnost podatkov.

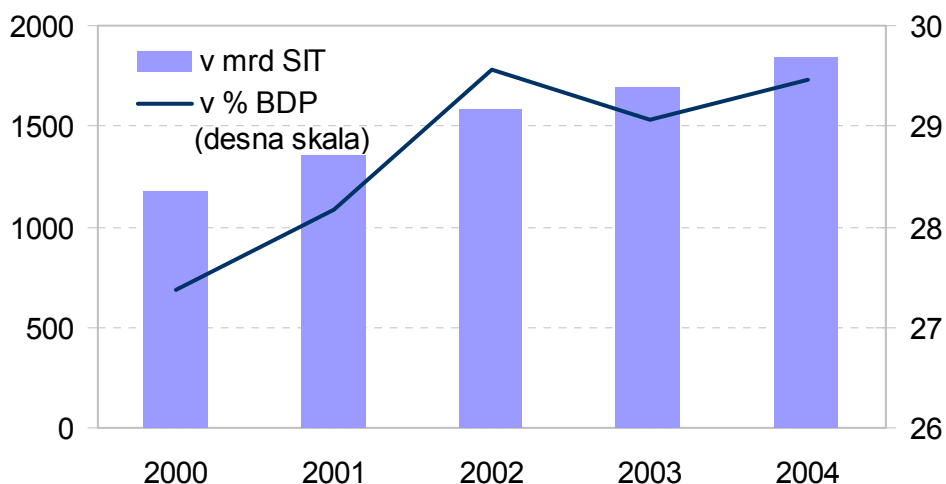
³ Trenutek dobave je, skladno z metodologijo, kriterij za prikaz izdatkov za obrambo.

Podatki o računih države so v Sloveniji na razpolago za obdobje 2000-2004. Temeljni agregati sektorja država so bili objavljeni konec avgusta 2005 v publikaciji Statističnega urada RS⁴, ko je bila izvršena tudi revizija podatkov za pretekla leta s ciljem nadaljnje metodološke uskladitve z ESR 95. Po reviziji je primanjkljaj sektorja države povprečno letno za 0,5 odstotne točke BDP višji, največji popravki pa so bili izvedeni za leti 2001 in 2003.

4. DOLG SEKTORJA DRŽAVA

Dolg sektorja države je po metodologiji ESR 95 opredeljen kot stanje celotnega bruto dolga sektorja država po nominalni vrednosti ob koncu leta, po izločitvi tistih obveznosti, ki so hkrati imetje drugih enot sektorja države. Tako opredeljeni konsolidirani dolg sektorja država, se med drugim uporablja pri preverjanju izpolnjevanja konvergenčnih fiskalnih kriterijev.

Slika 1: Dolg sektorja država, Slovenija, 2000-2004



Vir: Statistični urad RS.

Dolg sektorja država je po instrumentih razdeljen v naslednje kategorije: gotovina in vloge, vrednostni papirji razen delnic, brez izvedenih finančnih instrumentov ter posojila, skladno z opredelitvami v ESR 95. V slovenskem dolgu predstavljajo največji delež izdani vrednostni papirji države. Le-teh je bilo ob koncu leta 2004 za 1.563 mrd SIT in so bili večinoma dolgoročni. Izdani vrednostni papirji so tako predstavljali 85% celotnega dolga, njihov delež pa se je od leta 2001 povečal za pet odstotnih točk. Skoraj ves preostali dolg se nanaša na najeta posojila⁵.

Ministrstvo za finance objavlja podatke o stanju dolga tudi po t.im. nacionalni metodologiji, ki temelji na metodologiji Mednarodnega denarnega sklada. Razlike v dolgu, izračunane po obeh metodologijah, so razvidne iz spodnje tabele.

Tabela 2: Primerjava dolga po nacionalni metodologiji in po metodologiji ESR 95

⁴ <http://www.stat.si/doc/prva%20statistična%20objava.doc>

⁵ http://www.gov.si/mf/slov/tekgib/por_prim_dolg_september_05.pdf

(v mrd SIT)

	2000	2001	2002	2003	2004
I. Dolg, nacionalna metodologija	1.013	1.229	1.420	1.491	1.586
II. Dolg, ESR 95	1.177	1.352	1.584	1.690	1.842
III. Razlika (II-I)	164	123	164	199	256

Vir: Ministrstvo za finance, Statistični urad RS.

Glavni vir razlike med dolgom po nacionalni metodologiji in po metodologiji ESR 95 izvira iz dejstva, da ESR 95 zajema dolg iz naslova obveznic SOS, ki jih je na podlagi zakona o denacionalizaciji izdala in izročila upravičencem Slovenska odškodninska družba (SOD), ki je vključena v sektor države po metodologiji ESR⁶.

5. NEKATERE POSEBNOSTI ESR 95

Nekateri elementi se v ESR 95 obravnavajo na poseben način oz. precej drugače kot v metodologiji Mednarodnega denarnega sklada. Nekatero od pomembnejših razlik oz. posebnosti prikazujemo v nadaljevanju.

Obresti

Metodologija ESR 95 upošteva v kategoriji obresti t.im. obračunske obresti namesto dejansko plačanih, zaradi česar se povečujejo izdatki sektorja država. Predvsem je pomemben obseg obračunskih obresti, ki nastajajo zaradi indeksacije glavnice obveznic. Ta povečanja obveznosti se skladno z ESR 95 prikažejo kot izdatek in povečujejo primanjkljaj sektorja države (Jerkič, 2001).

UMTS prihodki

V veliko državah Evropske unije so bile med leti 1999 in 2001 podeljene UMTS licence. V nekaterih državah so vrednosti podeljenih licenc dosegle visoke zneske, tudi do nekaj odstotkov BDP. Po odločitvi Eurostata in v skladu z ESR 95 se sredstva iz UMTS obravnavajo kot prodaja nefinančnega imetja in to takrat, ko je licenca dodeljena. Takšna prodaja se knjiži v kapitalnem računu na postavki pridobitve minus razpolaganja z neopredmetenimi neproizvedenimi imetji (*acquisitions less disposals of intangible non-produced assets*). Pri prikazu tokov prihodkov in izdatkov so UMTS licence izkazane na strani izdatkov, in sicer z negativnim predznakom, kar pomeni, da izboljšujejo neto posojanje/neto izposojanje sektorja država. V Sloveniji je bila UMTS licenca podeljena v letu 2001, zaradi česar je bil javnofinančni primanjkljaj v tem letu nižji za 0,6% BDP.

Prezemi dolga

Knjižijo se kot kapitalski transferi in povečujejo izdatke sektorja država. Primer v Sloveniji so npr. prevzemi dolga Slovenskih železnic in Slovenskih železarn, ki so izstopali zlasti v letu 2001. Metodološko se podobno obravnava tudi vnovčitve poroštev, ki v Sloveniji zaenkrat niso predstavljale večjih zneskov.

Javno zasebna partnerstva

⁶ http://www.gov.si/mf/slov/por_stanje_dolga.pdf

Javno zasebna partnerstva, ki pomenijo dolgoročno sodelovanje med enotami države in nefinančnimi ali finančnimi družbami, so v zadnjih letih v državah Evropske unije vedno bolj pomembna, v prihodnje pa lahko pričakujemo njihovo nadaljnjo krepitev. V primeru teh partnerstev gre pogosto za zavezo države, da bo kupovala storitve od enote izven sektorja države v daljšem časovnem obdobju, pri čemer ta enota npr. zgradi poseben objekt, ki omogoča ponudbo omenjenih storitev. Te storitve so lahko namenjene lastnim potrebam države ali pa tretjim strankam ("third party users"), kot pri zdravstvenih in izobraževalnih storitvah.

Z vidika računov države je pri javno zasebnih partnerstvih ključno, ali so izpolnjeni pogoji za knjiženje imetja, ki pri tem nastane, izven sektorja države, s čimer le-to ne vpliva na primanjkljaj in dolg sektorja države. Odločitev temelji na analizi tveganj, ki se osredotoča na naslednje tri skupine tveganj:

- konstrukcijsko tveganje, ki zajema možnost pozne dobave, spoštovanje dogovorjenih specifikacij in prevzem dodatnih stroškov,
- tveganje razpoložljivosti, ki se nanaša na obseg in kvaliteto proizvoda in
- tveganje povpraševanja, ki zadeva nihanje povpraševanja.

Imetje javno-zasebnega partnerstva je lahko knjiženo izven sektorja država, če zasebni partner nosi konstrukcijsko tveganje in vsaj še enega od preostalih dveh tveganj, t.j. tveganje razpoložljivosti ali povpraševanja. To pomeni, da mora partner iz zasebnega sektorja nositi večino tveganj v zvezi z izvedbo pogodbe. V tem primeru se pogodba obravnava kot nakup storitev s strani države, v nasprotnem primeru pa gre za bruto investicije države in izposojanje, ki povečuje dolg.

Pavšalna plačila državi v zameno za prevzem pokojninskih obveznosti

V nekaterih državah Evropske Unije lahko družbe, vključno z javnimi, ustanovijo posebno pokojninsko shemo za svoje zaposlene, ki jo tudi same upravljajo. V terminologiji ESR 95 so te pokojninske sheme poimenovane kot neavtonomne delodajalčeve pokojninske sheme in te niso del shem socialnega zavarovanja, kar pomeni da niso vključene v sektor države, razen, če jih organizira država sama za svoje zaposlene. Tudi tokovi prihodkov in odhodkov so zabeleženi v sektor delodajalca, ki shemo organizira.

Država lahko v zameno za ustrezno nadomestilo prevzame bodoča plačila pokojnin iz posebnih pokojninskih shem za zaposlene v teh podjetjih. Znesek nadomestila se knjiži kot kapitalski transfer⁷, ki predstavlja prihodek in tako pozitivno vpliva na javnofinančni saldo. Nadomestilo, ki ga prejme država naj bi pokrivalo bodoče breme pokojnin, ki jih bo izplačala država. Načeloma gre za aktuarsko oceno sedanje vrednosti bodočih plačil. V primeru, da država prejme znesek, ki je manjši od ustrezno izračunane aktuarske vrednosti pokojninskih obveznosti, se mora razlika knjižiti kot kapitalski transfer tej družbi (izdatek države), kar deloma "izniči" kapitalski transfer od podjetja do države. Plačila pokojninskih obveznosti do upravičencev iz sheme, ki jo je prevzela država, bodo v prihodnosti povečevala izdatke sektorja države.

⁷ Kapitalski transfer se knjiži takrat, ko država postane pravno odgovorna za plačila bodočih pokojninskih upravičencev za zaposlene, ki jih je prej pokrivala posebna shema njihovega delodajalca. Kapitalski transfer se knjiži v višini dogovorjene vrednosti plačila.

LITERATURA IN VIRI:

Bjorgvinsoon Johann R.: *Government Finance Statistics Manual 201 Companion Material: The Government Finance Statistics Manual 2001 and its Relationship with the European System of Accounts 1995*, International Monetary Fund, Washington, September 2004.

Eurostat: *ESA 95 manual on government deficit and debt*, Luxembourg, 2002.

Eurostat: *European system of accounts*, ESA 1995, Luxembourg, 1996.

Jerkič Alenka: *Maastrichtski kriteriji: primanjkljaj in dolg države*, Statistični dnevi 2001, Radenci, 2001.

Ministrstvo za finance: *Poročanje o stanju dolga – Novelirano 30.9.2004*.

Ministrstvo za finance: *Poročilo o primanjkljaju in dolgu države*, September 2005.

Statistični urad Republike Slovenije: *Temeljni agregati sektorja država, revizija, 2000-2004*, Ljubljana, 2005.