

UNIVERZA V LJUBLJANI
PRAVNA FAKULTETA

**METODOLOŠKA VPRAŠANJA SPREMLJANJA
JAVNEGA DOLGA V REPUBLIKI SLOVENIJI**

DIPLOMSKA NALOGA

Andraž Kavalar

Mentor: prof. dr. Marko Simoneti

Ljubljana, julij 2005

Iskrena hvala mentorju, prof. dr. Marku Simonetiju,
za vso izkazano zaupanje, razumevanje in pomoč,
ki močno presegajo zgolj to diplomsko nalogo.

Obenem bi se rad najlepše zahvalil tudi družini,
ki mi je ves čas študija stala ob strani
in me vseskozi podpirala v mojih prizadevanjih.

Hvala!

POVZETEK

Metodološka vprašanja spremljanja javnega dolga v Republiki Sloveniji

Andraž Kavalar (mentor: prof. dr. Marko Simoneti)

Da bi bilo mogoče celovito obravnavati javni dolg, je potrebno najprej opredeliti relevanten institucionalni okvir, znotraj njega pa vse dolgove v narodnem gospodarstvu. Že v okviru razprave o institucionalni umeščenosti je mogoče ugotoviti, da v Republiki Sloveniji prihaja do razhajanj med različnimi koncepti javnega sektorja. V zvezi z dolgovi v narodnem gospodarstvu je posebna pozornost namenjena dolgu države in javnemu dolgu, dodatno pa so izpostavljeni tudi dolg ostalega nefinančnega javnega sektorja, dolg javnega sektorja iz 87. člena ZJF ter dolg zasebnega in ostalega nefinančnega javnega sektorja s poroštvom države. Prikazani so neposredni in posredni izračuni posameznih dolgov ter uradno stanje vseh dolgov na dan 31.12.2003. V nadaljevanju naloga obravnava obe statistični metodologiji, po katerih se spremlja dolg države; osredotoča se predvsem na razlike v institucionalnem zajetju, ki so za spremljanje dolgov v narodnem gospodarstvu najbolj relevantne. Naloga se zaključi z obsežno primerjavo poslovnih in javnih financ ter iskanjem razlik, ki posledično vplivajo na stanje dolgov v narodnem gospodarstvu. V tem delu so prav posebej izpostavljene razlike v računovodskem evidentiranju, tj. razlike med računovodstvom na podlagi načela denarnega toka in računovodstvom na podlagi načela nastanka dogodka. Ugotovljeno je, da slednje omogoča vernejši prikaz zadolženosti države, saj med obveznosti vključuje tudi nekatere ti. potencialne obveznosti, ki sicer ne bi bile zajete. Poleg tega je le na podlagi načela nastanka dogodka mogoče pripraviti bilanco stanja države in druge računovodske izkaze, kakor jih poznamo v poslovnem računovodstvu. Z uvedbo javnega računovodstva na podlagi načela nastanka dogodka bi tudi na področju javnih financ bilo mogoče vpeljati nekatere rešitve, ki so se na področju poslovnih financ izkazale za uspešne oziroma učinkovite. Čeprav takšne novosti v prvi vrsti sicer niso usmerjene k dolgu države oziroma javnemu dolgu, bi preko javnofinančnih mehanizmov (tj. preko proračunskega primanjkljaja oziroma presežka) vplivale tudi nanju, predvsem pa bi omogočile celovitejši pregled nad zadolženostjo države in javnega sektorja.

Ključne besede: država, javni sektor, dolg države, javni dolg, potencialne obveznosti, metodologija, ESA 1995, GFS 2001, javne finance, poslovne finance, računovodstvo, načelo denarnega toka, načelo nastanka dogodka

KAZALO

Uporabljene kratice

1. Uvod	1
2. Institucionalni okvir	2
2.1. Država (sektor države)	2
2.2. Javni sektor	4
2.2.1. Javni sektor po SKIS	5
2.2.2. Javni sektor po ZJF	5
3. Dolgovi v narodnem gospodarstvu	9
3.1. Dolg centralne ravni države	9
3.2. Dolg lokalne ravni države	10
3.3. Dolg skladov socialnega zavarovanja	11
3.4. Dolg države	11
3.5. Dolg ostalega nefinančnega javnega sektorja	13
3.6. Javni dolg (dolg celotnega nefinančnega javnega sektorja)	14
3.6.1. Javni dolg po metodologiji Svetovne banke	17
3.7. Dolg javnega sektorja iz 87. člena ZJF	18
3.8. Dolg zasebnega in ostalega nefinančnega javnega sektorja s poroštvom države	20
4. Metodološka vprašanja	24
4.1. Uporabljeni metodologiji	24
4.2. Izračun nekaterih dolgov v narodnem gospodarstvu po metodologiji ESA 1995	24
4.3. Razlike med metodologijama GFS 2001 in ESA 1995	28
4.3.1. Razlike v institucionalnem zajetju (razlike v opredelitvi sektorja države po obeh metodologijah)	28
4.3.1.1. Sektor države po metodologiji GFS 2001	28
4.3.1.2. Sektor države po metodologiji ESA 1995	30
4.3.1.3. Sektor države po obeh metodologijah	33
5. Razlike med poslovnimi in javnimi financami ter njihov vpliv na dolgove v narodnem gospodarstvu	34
5.1. Temeljne razlike	34
5.2. Razlike v računovodskih načelih	37
5.2.1. Poslovno računovodstvo	37
5.2.2. Javno računovodstvo	38
5.3. Razlike v računovodskem evidentiranju	39
5.3.1. Poslovno računovodstvo	40
5.3.1.1. Računovodski izkazi poslovnega računovodstva	41
5.3.2. Javno računovodstvo	41
5.3.2.1. Računovodski izkazi javnega računovodstva	43
5.3.3. Primerjava javnega računovodstva na podlagi načela denarnega toka in na podlagi načela nastanka dogodka	44
5.3.3.1. Prednosti in slabosti javnega računovodstva na podlagi denarnega toka	45
5.3.3.2. Prednosti in slabosti javnega računovodstva na podlagi nastanka dogodka	47

5.3.3.3. Sklepno o načelih računovodskega evidentiranja v javnem računovodstvu	50
5.4. Razlike v računovodskih izkazih	51
5.4.1. Poslovno računovodstvo	51
5.4.1.1. Bilanca stanja	52
5.4.1.2. Izkaz poslovnega izida	52
5.4.1.3. Izkaz finančnega izida	53
5.4.1.4. Izkaz gibanja kapitala	53
5.4.2. Javno računovodstvo	54
5.4.2.1. Bilanca prihodkov in odhodkov	56
5.4.2.2. Račun finančnih terjatev in naložb	56
5.4.2.3. Račun financiranja	57
5.4.2.4. Konsolidirana premoženjska bilanca države in občin	58
5.5. Razlike v časovni usmeritvi računovodstva	59
5.5.1. Poslovno računovodstvo	59
5.5.2. Javno računovodstvo	60
5.6. Razlike v evidentiranju investicij	61
5.6.1. Poslovno računovodstvo	62
5.6.1.1. Investicijsko odločanje v poslovnih financah	64
5.6.2. Javno računovodstvo	65
5.6.2.1. Investicijsko odločanje v javnih financah	67
5.7. Razlike v evidentiranju amortizacije	69
5.7.1. Poslovno računovodstvo	70
5.7.2. Javno računovodstvo	70
5.8. Razlike v evidentiranju dolgoročnih rezervacij	71
5.8.1. Poslovno računovodstvo	71
5.8.2. Javno računovodstvo	74
6. Sklepne ugotovitve	78
7. Literatura	84
8. Viri	91
9. Pravni viri – zakonodaja Evropske unije	92
10. Pravni viri – zakonodaja Republike Slovenije	93

UPORABLJENE KRATICE

BDP	Bruto družbeni proizvod
DZ	Državni zbor Republike Slovenije
ESA 1995	European system of accounts 1995
EU	European Union (Evropska unija)
GFS 2001	Government Finance Statistics 2001
IASB	International Accounting Standards Board (Odbor za mednarodne računovodske standarde)
IFAC	International Federation of Accountants (Mednarodna zveza računovodij)
IMF	International Monetary Fund (Mednarodni denarni sklad)
KAD	Kapitalska družba
KRN	Kodeks računovodskih načel
MF	Ministrstvo za finance
PES	Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti
SKIS	Standardna klasifikacija institucionalnih sektorjev
SOD	Slovenska odškodninska družba
SNA 1993	System of national accounts 1993
SRS	Slovenski računovodski standardi
UMAR	Urad za makroekonomske raziskave in razvoj
Uredba o uvedbi in uporabi SKIS	Uredba o uvedbi in uporabi standardne klasifikacije institucionalnih sektorjev
URS	Ustava Republike Slovenije
ZDDPO	Zakon o davku od dobička pravnih oseb
ZGD	Zakon o gospodarskih družbah
ZJF	Zakon o javnih financah
ZPIZ	Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje
ZR	Zakon o računovodstvu
ZZZS	Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije

1. UVOD

Javni dolg je v sodobnih gospodarstvih postal pomembna komponenta makroekonomske politike in razvoja. Na podlagi podatkov o gibanju javnega dolga v večini držav je mogoče zaključiti, da je v stalnem porastu, še posebej v zadnjih dvajsetih letih. Razlogi za to so številni, najpomembnejši pa so rastoči proračunski primanjkljaji držav. Dolžniška kriza, ki je nastopila na začetku osemdesetih let 20. stoletja, dokazuje, da se je potrebno problematike javnega dolga potrebno lotiti resno in sistematično, saj je visok javni dolg na eni strani poguben za gospodarstvo, na drugi pa predstavlja težko breme za bodoče generacije.

Javni dolg ni izključna posebnost držav v razvoju, saj se k politiki zadolževanja zatekajo tudi razvite države, v katerih javnofinančni odhodki že tradicionalno presegajo obseg javnofinančnih prihodkov. Odgovor na vprašanje, kdaj javni dolg doseže kritično mejo, se razlikuje od države do države. Ne obstaja torej magična formula, na podlagi katere lahko določamo raven javnega dolga v državi, niti univerzalna meja, do katere se država lahko neovirano in brez škodljivih posledic zadolžuje.

Posebej v splošni javnosti je javni dolg sprejet z neodobravanjem, politične stranke pa druga drugi očitajo, kako nevestno so ravnale z njim v času, ko so bile na oblasti. Kljub temu le redki resnično vedo, kaj javni dolg sploh je, kaj ga sestavlja in kolikšen je.

Naloga poskuša v prvi vrsti sistematično prikazati dolgove v narodnem gospodarstvu, saj je le tako mogoče nedvoumno opredeliti javni dolg in kategorije, ki ga sestavljajo. Pri tem se še posebej osredotoča na metodološka vprašanja spremljanja javnega dolga in ostalih dolgov v narodnem gospodarstvu – pojasniti želi, čemu prihaja do razlik v uradnih podatkih, kdaj se posamezne metodologije uporabljajo in kaj zajemajo.

Drugo poglavje opredeljuje institucionalni okvir, pomemben za definicijo javnega dolga; tretje poglavje, ki skupaj s četrtem tvori temeljni del naloge, definira posamezne dolgove v narodnem gospodarstvu in opozarja na sporna vprašanja klasifikacije; četrto poglavje obdela metodološka vprašanja s posebnim poudarkom na institucionalnem zajetju; peto poglavje vsebinsko zaključí nalogo s prikazom razlik med poslovnimi in javnimi financami, relevantnimi za problematiko zadolževanja. Šesto poglavje povzema vsebino in v razmislek ponuja nekatere najpomembnejše ugotovitve.

2. INSTITUCIONALNI OKVIR

Problematiko spremljanja javnega dolga in vseh ostalih dolgov v narodnem gospodarstvu ter vsa odprta vprašanja je mogoče začeti ustrezno obravnavati šele potem, ko natančno definiramo institucionalni okvir, v katerem se razprava giblje. Na podlagi takšne definicije je mogoče nato kritično presoјati obstoječe stanje in razmišljati o alternativnih pristopih. V primeru pričujoče naloge tak institucionalni okvir predstavljata država in javni sektor.

2.1. DRŽAVA (SEKTOR DRŽAVE)

Definicija sektorja države temelji na mednarodnem standardu Sistema nacionalnih računov (System of National Accounts 1993 – SNA 1993), ki ga v svetovnem merilu uporablja Organizacija združenih narodov. S SNA 1993 je usklajen Evropski sistem računov (European System of Accounts 1995 – ESA 1995), ki je obvezni standard Evropske unije. V Sloveniji se od 1.1.1999 kot obvezni nacionalni standard, ki je usklajen z določbami ESA 1995, uporablja standardna klasifikacija institucionalnih sektorjev, ki je bila uvedena z Uredbo o uvedbi in uporabi standardne klasifikacije institucionalnih sektorjev (Cvikl, 2000; MF, 2004c).

Po vseh treh standardih obstaja v narodnem gospodarstvu pet institucionalnih sektorjev (Commission, 1993; EU, 1996; Cvikl, 2000; MF, 2004c):

- sektor nefinančnih družb;
- sektor finančnih družb;
- sektor države;
- sektor gospodinjstev;
- sektor neprofitnih izvajalcev storitev gospodinjstvom.

Vsaka institucionalna enota mora biti razvrščena v enega (in le enega) izmed petih sektorjev in znotraj tega v ustrezen podsektor. Pri razvrščanju v institucionalne sektorje se ne upoštevajo pravne podlage, temveč narava dejavnosti (MF, 2005c).

Sektor države (S.13¹) vključuje vse institucionalne enote, ki so po svoji naravi netržni proizvajalci in katerih proizvodi so namenjeni individualni ali kolektivni potrošnji ter se

¹ Ob posameznih postavkah SKIS uporabljam tudi pripadajoče standardne šifre, kakor jih določa SKIS.

večinoma financirajo iz obveznih dajatev drugih sektorjev, in vse institucionalne enote, ki se primarno ukvarjajo s preračunavanjem narodnega dohodka in bogastva (EU, 1996 in 2002; MF, 2005c). Zajema torej vse institucije, ki izvajajo funkcije države kot svojo primarno dejavnost (IMF, 2001a in 2001b; MF, 2004a).

V skladu z obema mednarodnima standardoma (SNA 1993 in ESA 1995) sestavljajo sektor države (širše opredeljena država, »general government«) štiri podsektorji (Commission, 1993; EU, 1996 in 2002):

- centralna raven države (ožje opredeljena država, »central government«);
- regionalna oziroma republiška raven države (»state government«);
- lokalna raven države (»local government«);
- skladi socialnega zavarovanja.

V primerjavi z ESA 1995, na kateri temelji, je SKIS ustrezno prilagojena in razširjena glede na okoliščine in potrebe v Republiki Sloveniji. Najpomembnejša razlika med obema standardoma je posledica unitarne državne ureditve Republike Slovenije (Grad, 1999); ker regionalne oziroma republiške ravni države ne poznamo, sektor države v skladu z Uredbo o uvedbi in uporabi SKIS sestavljajo le trije podsektorji (MF, 2004c, 2005c in 2004č):

- enote centralne ravni države (tj. centralna raven države) (S.1311)
 - neposredni uporabniki državnega proračuna (S.13111)
 - državni skladi (S.13112)
 - druge enote centralne ravni države (S.13113)

Podsektor enote centralne ravni države vključuje vse državne upravne oddelke in druge centralne agencije, katerih pristojnosti veljajo na celotnem gospodarskem ozemlju države (razen skladov socialnega zavarovanja). V ta podsektor so vključene tudi tiste neprofitne enote, ki jih nadzoruje država in katerih pristojnosti veljajo na celotnem gospodarskem ozemlju države.

- enote lokalne ravni države (tj. lokalna raven države) (S.1313)
 - neposredni uporabniki proračunov občin (S.13131)
 - skladi lokalne ravni države (S.13132)
 - druge enote lokalne ravni države (S.13133)

V podsektor enote lokalne ravni države so vključeni tisti tipi enot javne uprave, katerih pristojnosti veljajo le na lokalnem delu gospodarskega ozemlja, razen lokalnih skladov socialnega zavarovanja. V ta podsektor so vključene tudi tiste neprofitne enote, ki jih nadzirajo enote lokalne ravni države in katerih pristojnosti so omejene na gospodarska ozemlja teh enot.

- skladi socialnega zavarovanja (S.1314)

Podsektor skladi socialnega zavarovanja vključuje vse centralne ter lokalne enote, katerih glavna dejavnost je zagotavljanje socialne podpore in ki izpolnjujejo naslednja dva kriterija:

- določene skupine prebivalstva so na osnovi zakona ali predpisa dolžne sodelovati v shemi ali plačevati prispevke;
- država je odgovorna za upravljanje institucije v pogledu poravnavanja ali potrjevanja prispevkov in podpor neodvisno od njene vloge nadzornega telesa ali delodajalca.

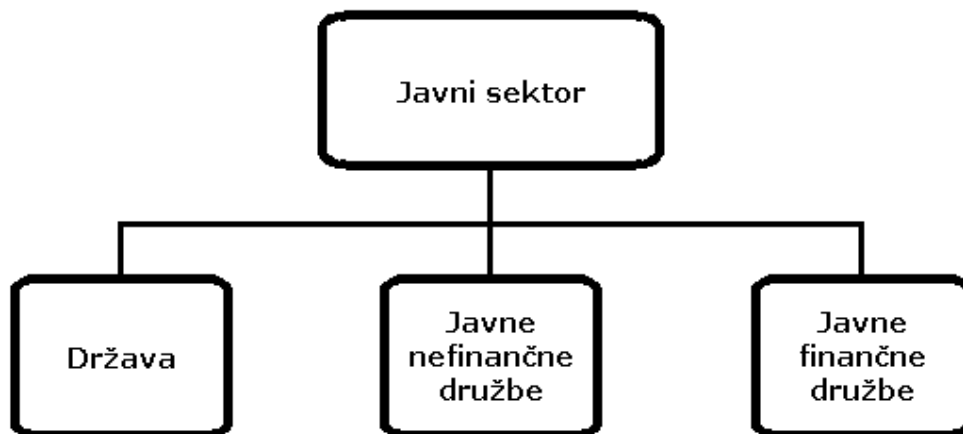
2.2. JAVNI SEKTOR

Z ekonomskega vidika javni sektor («public sector») nudi javne dobrine ali storitve, pri katerih izključevanje iz potrošnje ni družbeno zaželeno (šolstvo, zdravstvo, ...) oziroma ni možno (obramba, policija, ...) (Stanovnik, 2002). Nasprotno je pravna opredelitev javnega sektorja institucionalne narave, saj so v skladu z njo na podlagi vsebinske opredelitve v javni sektor zajeti vsi tisti subjekti, ki izpolnjujejo določena merila. Ali vice versa: če subjekti teh meril ne izpolnjujejo, ne predstavljajo javnega sektorja.

V slovenski ekonomsko-pravni ureditvi javni sektor nastopa v dveh pojavnih oblikah: kot javni sektor po SKIS in kot javni sektor po ZJF, pri čemer se njun pomen in obseg razlikujeta.

2.2.1. JAVNI SEKTOR PO SKIS

Kljub temu, da SKIS javnega sektorja izrecno ne definira, ga je mogoče sestaviti iz sektorja države, podsektorja javnih nefinančnih družb (del sektorja nefinančnih družb) in podsektorja javnih finančnih družb (del sektorja finančnih družb) (Commission, 1993; IMF, 2001a; Murn, 1992 in 1997).



Slika 1: Javni sektor po SKIS

Vir: IMF, 2001a; MF, 2004a

2.2.2. JAVNI SEKTOR PO ZJF

ZJF splošno definicijo javnega sektorja podaja v 8. točki 1. odstavka 3. člena ZJF², vendar sta določbi 87. in 88. člena ZJF še natančnejši, saj definirata javni sektor na ravni države in javni sektor na ravni občin. Z interpretacijo splošne določbe 3. člena in specialne določbe 87. člena ZJF je tako mogoče ugotoviti, da na ravni države javni sektor sestavljajo neposredni in posredni uporabniki državnega proračuna, ZZZS in ZPIZ (oba v obveznem delu zavarovanja),

² »javni sektor so neposredni in posredni uporabniki, Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije in Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, oba v obveznem delu zavarovanja, javni gospodarski zavodi, javna podjetja in druge pravne osebe, v katerih imajo država ali občine odločujoč vpliv na upravljanje;«

javni gospodarski zavodi³, javna podjetja ter druge pravne osebe, v katerih ima država odločujoč vpliv na upravljanje (kot ustanovitelj, delničar ali družbenik).

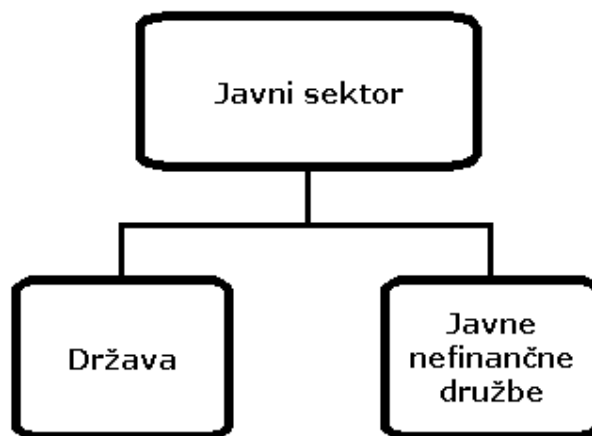
Po SKIS neposredni in posredni uporabniki državnega proračuna ter ZZZS in ZPIZ sodijo v sektor države; neposredni uporabniki med istoimenske enote podsektorja centralne ravni države, posredni uporabniki pa med državne sklade in druge enote podsektorja centralne ravni države (MF, 2004č). ZZZS in ZPIZ sodita znotraj sektorja države v podsektor skladov socialnega zavarovanja.

Javni sektor na ravni občin (88. člen ZJF) je sestavljen iz neposrednih in posrednih uporabnikov občinskih proračunov, javnih gospodarskih zavodov, javnih podjetij in pravnih oseb, v katerih imajo občine odločujoč vpliv na upravljanje. Za neposredne in posredne uporabnike na ravni občin velja smiselno enako kakor za uporabnike na ravni države – oboji so del podsektorja lokalne ravni države in s tem sektorja države.

Neposredni in posredni uporabniki državnega proračuna skupaj tvorijo podsektor centralne ravni države, neposredni in posredni uporabniki občinskih proračunov skupaj tvorijo podsektor lokalne ravni države, ZZZS in ZPIZ pa skupaj tvorita podsektor skladov socialnega zavarovanja; vsi ti subjekti torej predstavljajo celoten sektor države. V javni sektor, ki ga sestavljata javni sektor na ravni države (87. člen ZJF) in javni sektor na ravni občin (88. člen ZJF), tako spadajo sektor države in preostali subjekti 87. in 88. člena ZJF, ki niso del sektorja države (javni gospodarski zavodi, javna podjetja in druge pravne osebe, v katerih imajo država in občine odločujoč vpliv na upravljanje). Navedeni preostali subjekti po SKIS predstavljajo podsektor javnih nefinančnih družb (del sektorja nefinančnih družb), ki skupaj s sektorjem države torej tvori javni sektor po ZJF⁴.

³ V nasprotju z javnimi zavodi, katerih cilj je neprofitno opravljanje javne službe, so javni gospodarski zavodi pretežno dejavni pri proizvodnji blaga in zagotavljanju nefinančnih storitev; njihov cilj je torej pridobivanje dobička.

⁴ V 87. in 88. členu ZJF so poleg sektorja države zajete le tiste pravne osebe, katerih temeljna dejavnost je proizvodnja blaga ter zagotavljanje nefinančnih storitev (tj. zajete so le javne nefinančne družbe). Pravne osebe, v katerih imajo država in občine odločujoč vpliv na upravljanje, a se ukvarjajo s finančnim posredništvom in/ali opravljanjem pomožnih finančnih storitev (v primeru Republike Slovenije so take pravne osebe Nova Ljubljanska banka, Nova Kreditna banka Maribor, Zavarovalnica Triglav, ...), v 87. in 88. členu ZJF niso zajete, po SKIS pa predstavljajo podsektor javnih finančnih družb. Tako ne sodijo v javni sektor po ZJF, a so sestavni del javnega sektorja po SKIS (primerjaj Commission, 1993; EU, 1996). Opozoriti je potrebno, da v Republiki Sloveniji v sektor javnih nefinančnih družb spadata tudi oba paradržavna sklada, SOD in KAD, čeprav bi ju vsebinsko bilo morda ustrežneje uvrstiti v sektor javnih finančnih družb – glej poglavje o sektorju države po GFS 2001.



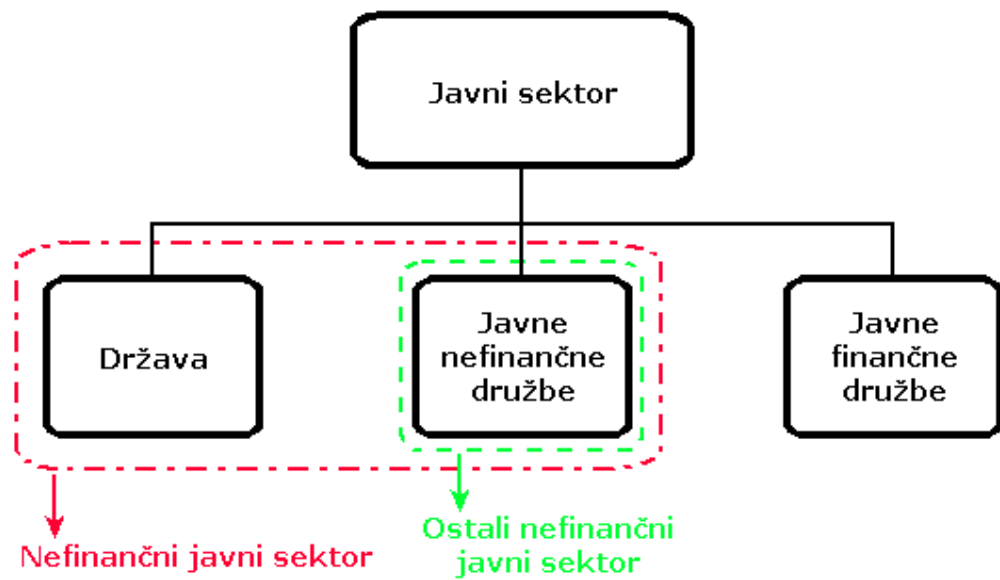
Slika 2: Javni sektor po ZJF

Vir: MF, 2004a; lastne preureditve

V nasprotju z opredelitvijo javnega sektorja po SKIS, ki ga sestavljajo tako celoten sektor države kot podsektorja javnih nefinančnih in javnih finančnih družb, je javni sektor po ZJF sestavljen iz celotnega sektorja države in podsektorja javnih nefinančnih družb; z vidika SKIS o javnem sektorju po ZJF govorimo kot o nefinančnem javnem sektorju (»nonfinancial public sector«)⁵ (Commission, 1993; IMF, 2001a; Žemva, 2001; MF, 2004a). V takem primeru podsektor javnih nefinančnih družb predstavlja ostali nefinančni javni sektor, medtem ko z vidika ZJF govorimo o ostalem javnem sektorju⁶.

⁵ Nefinančni javni sektor zato, ker ga ne sestavljajo centralna banka in poslovne banke ali druge finančne organizacije, v katerih imajo država ali občine odločujoč vpliv na upravljanje in ki se ukvarjajo s finančnim posredništvom in/ali opravljanjem pomožnih finančnih storitev (tj. ker ga ne sestavlja podsektor javnih finančnih družb) (Commission, 1993; IMF, 2001a).

⁶ Ker v nalogi sledim SKIS z uporabo ustreznih postavk in standardnih šifer, bom v nadaljevanju za podsektor javnih nefinančnih družb uporabljal izraz ostali nefinančni javni sektor.



Slika 3: Javni sektor, nefinančni javni sektor in ostali nefinančni javni sektor po SKIS

Vir: IMF, 2001a; MF, 2004a

3. DOLGOVI V NARODNEM GOSPODARSTVU

Mednarodni statistični sistemi, ki spremljajo dolgove v narodnem gospodarstvu, so poleg že omenjenih SNA 1993 in ESA 1995 tudi Statistika državnih financ Mednarodnega denarnega sklada (Government Finance Statistics 2001 – GFS 2001) in sistem Svetovne banke (Global Development Finance⁷). Vsak izmed naštetih sistemov uporablja lastno metodologijo, zaradi česar definicije posameznih kategorij niso enotne (Murn, 1997).

Med dolgove v narodnem gospodarstvu spada tudi javni dolg. Ker ga eksplicitno ne definirata noben statistični sistem in nobena relevantna metodologija, kar v praksi povzroča terminološko zmedo in vodi do uporabe različnih konceptov, ga je potrebno definirati posredno z opredelitvijo posameznih kategorij, katerih skupna vsota sestavlja javni dolg.

3.1. DOLG CENTRALNE RAVNI DRŽAVE

Dolg centralne ravni države (dolg ožje opredeljene države, »central government debt«) je sestavljen iz dolga neposrednih uporabnikov državnega proračuna, dolga državnih skladov (tj. javnih skladov na ravni države) in dolga drugih enot centralne ravni države (tj. javnih agencij in javnih zavodov na ravni države).

Dolg neposrednih uporabnikov državnega proračuna (ali dolg Republike Slovenije, kot se včasih imenuje) zajema kredite in vrednostne papirje, ki jih je najela oziroma izdala Republika Slovenija kot pravna oseba, ki jo sestavljajo državni organi zakonodajne, izvršilne in sodne oblasti ter organizacije v njihovi sestavi (MF, 2004č in 2005a).

Velikokrat prihaja do enačenja dolga centralne ravni države in dolga neposrednih uporabnikov državnega proračuna, čeprav gre za dve popolnoma različni kategoriji (primerjaj UMAR, 2004; Mičković, 1999; DZ, 2000). Nekateri uporabljajo termin državni dolg za dolg centralne ravni države (primerjaj Gregorčič, 1995), drugi za dolg neposrednih uporabnikov državnega proračuna (primerjaj DZ, 2000; Žemva, 2001), isti termin pa je v uporabi tudi za

⁷ Prej World Debt Tables.

dolg države (dolg sektorja države), zaradi česar je njegova uporaba lahko problematična in zavajajoča.

	v mlrd SIT	v % BDP
Dolg neposrednih uporabnikov državnega proračuna (S.13111)	1490,8	26,0
Dolg državnih skladov (S.13112)	30,6	0,5
Dolg drugih enot centralne ravni države (S.13113)	5,1	0,1
Dolg centralne ravni države (S.1311)	1526,4⁸	26,7

Tabela 1: Dolg centralne ravni države Republike Slovenije na dan 31.12.2003⁹ (neposreden izračun)

Vir: MF, 2004č

Ker dolg državnih skladov in dolg drugih enot centralne ravni države dejansko predstavljata celoten dolg posrednih uporabnikov državnega proračuna¹⁰, lahko o dolgu centralne ravni države govorimo tudi kot o dolgu uporabnikov državnega proračuna oziroma kar o dolgu državnega proračuna (primerjaj Capriolo, 2000).

3.2. DOLG LOKALNE RAVNI DRŽAVE

Dolg lokalne ravni države (dolg organov in organizacij lokalnih skupnosti, »local government debt«) je sestavljen iz dolga neposrednih uporabnikov proračunov občin, dolga skladov lokalne ravni države (tj. javnih skladov na ravni občin) in dolga drugih enot lokalne ravni države (tj. javnih zavodov na ravni občin).

⁸ V kolikor ni drugače določeno, podatke navajam tako, kakor so prikazani v uporabljenih virih, tj. brez popravkov. Zaradi tega lahko v izračunih MF in lastnih izračunih prihaja do napak pri zaokroževanju – v želji po čim vernejšem prikazu takšne napake niso popravljene.

⁹ V nalogi uporabljam podatke o stanju dolga na dan 31.12.2003, saj za leto 2004 podatkov iz zaključnih računov še ni na razpolago (podatki za leto 2004 trenutno temeljijo le na razpoložljivih predhodnih podatkih o realizaciji bilanc državnega proračuna, obeh skladov socialnega zavarovanja in proračunov občin, s katerimi razpolaga MF; tudi za javne sklade, javne agencije in javne zavode so podatki za leto 2004 le ocenjeni na osnovi razpoložljivih podatkov).

¹⁰ Za razlago dolga posrednih uporabnikov državnega proračuna glej poglavje o dolgu javnega sektorja iz 87. člena ZJF in prav posebej tabelo 10.

	v mlrd SIT	v % BDP
Dolg lokalne ravni države (S.1313)¹¹	18,4	0,3

Tabela 2: Dolg lokalne ravni države Republike Slovenije na dan 31.12.2003

Vir: MF, 2004č

Podobno kot je dolg centralne ravni države dejansko dolg državnega proračuna, lahko tudi o dolgu lokalne ravni države govorimo kot o dolgu proračunov občin (Capriolo, 2000).

3.3. DOLG SKLADOV SOCIALNEGA ZAVAROVANJA

Dolg skladov socialnega zavarovanja zajema dolg ZZZS in ZPIZ, vendar pri obeh le za obvezni del zavarovanja (MF, 2004č).

	v mlrd SIT	v % BDP
Dolg skladov socialnega zavarovanja (S.1314)	40,1	0,7

Tabela 3: Dolg skladov socialnega zavarovanja Republike Slovenije na dan 31.12.2003

Vir: MF, 2004č

3.4. DOLG DRŽAVE

Dolg države (dolg sektorja države, dolg širše opredeljene države, »general government debt«) predstavlja konsolidiran dolg Republike Slovenije konec leta (tj. 31. decembra), izražen v nominalni vrednosti (UMAR, 2004). Nanj se nanaša eden od dveh fiskalnih Maastrichtskih konvergenčnih kriterijev za vstop v Evropsko monetarno unijo¹² (Lavrač, 1996 in 2004; MF, 2004č).

¹¹ Podatki glede dolga posameznih institucionalnih enot (tj. glede dolga neposrednih uporabnikov proračunov občin, dolga skladov lokalne ravni države in dolga drugih enot lokalne ravni države) niso znani.

¹² Potrebno je opozoriti, da se za poročanje Evropski komisiji oziroma Eurostatu o izpolnjevanju fiskalnih Maastrichtskih konvergenčnih kriterijev uporablja le metodologija ESA 1995, ne pa tudi metodologija GFS 2001 (glej poglavje o uporabljenih metodologijah).

Niti SNA 1993 oziroma ESA 1995 niti SKIS ne prinašajo eksplicitne definicije dolga države (dolg ni koncept nacionalnih računov, zato se v teh sistemih razčlenjujejo le posamezne obveznosti v okviru pasivne strani bilance stanja države – Bregar, 1997; Murn, 1997), ki pa jo je mogoče najti v Protokolu o ugotavljanju presežnega primanjkljaja, ki dopolnjuje 104. člen PES (EU, 2004c). Po 2. členu »pomeni stanje skupnega bruto dolga v nominalni vrednosti ob koncu leta, potem ko je konsolidiran znotraj sektorja države«. Protokol dopolnjujeta Uredba Sveta (ES) št. 3605/93 in Uredba Sveta (ES) št. 475/2000, po katerih dolg države »pomeni stanje skupnega bruto dolga sektorja države v nominalni vrednosti ob koncu leta, razen obveznosti, za katere ima sektor države ustrezna finančna sredstva« (UMAR, 2004). Slovenska besedila zakonodaje EU (PES, Protokol o ugotavljanju presežnega primanjkljaja in obe uredbi Sveta) sicer govore o javnem dolgu, vendar je izraz dolg države vsebinsko primernejši¹³.

Viri odplačila dolga države so davčni in nedavčni prihodki ter drugi prihodki (vključujoč transferne prihodke in prihodke od prodaje nefinančnega in finančnega premoženja) (MF, 2004c).

Dolg države obsega dolg vseh treh podsektorjev države: dolg centralne ravni države, dolg lokalne ravni države in dolg skladov socialnega zavarovanja (dolg ZZSZ in ZPIZ) (MF, 2004č; UMAR, 2004).

	v mlrd SIT	v % BDP
Dolg centralne ravni države (S.1311)	1526,4	26,7
Dolg lokalne ravni države (S.1313)	18,4	0,3
Dolg skladov socialnega zavarovanja (S.1314)	40,1	0,7
Dolg države (S.13)	1584,9	27,7

Tabela 4: Dolg države Republike Slovenije na dan 31.12.2003 (neposreden izračun)

Vir: MF, 2004č

¹³ Glej poglavje o javnem dolgu.

3.5. DOLG OSTALEGA NEFINANČNEGA JAVNEGA SEKTORJA

Čeprav dikcija 8. točke 1. odstavka 3. člena ZJF ne pušča dvoma, ali v javni sektor po ZJF (tj. v nefinančni javni sektor po SKIS) spadajo tudi javni gospodarski zavodi in javna podjetja, katerih ustanoviteljice so občine, ter pravne osebe, v katerih imajo občine odločujoč vpliv na upravljanje, MF pri izračunih in prikazih zadolženosti ostalega nefinančnega javnega sektorja naštetih subjektov ne upošteva in njihovega dolga ne vključuje v dolg ostalega nefinančnega javnega sektorja¹⁴. Ta vključuje tako le dolg istovrstnih subjektov na ravni države (javni gospodarski zavodi, javna podjetja in druge pravne osebe, v katerih ima država odločujoč vpliv na upravljanje)¹⁵.

Dolg podsektorja javnih nefinančnih družb (dolg ostalega nefinančnega javnega sektorja), ni vključen v dolg države (dolg sektorja države) po nobeni relevantni statistični metodologiji (MF, 2004a). O stanju dolga ostalega nefinančnega javnega sektorja Republika Slovenija ne poroča IMF niti Evropski komisiji in Eurostatu, ampak le DZ v letnem poročilu o upravljanju z javnim dolgom Republike Slovenije sledeč načelu fiskalne transparentnosti, pri čemer poročilo zajema celoten dolg ostalega nefinančnega javnega sektorja, tj. dolg s poroštvom in dolg brez poroštva države (MF, 2004c in 2004a; IMF, 2001b).

Javne nefinančne družbe se zadolžujejo na podlagi kvot¹⁶, določenih s strani MF (MF, 2004a). Z določitvijo kvot se nadzira rast dolga ostalega nefinančnega javnega sektorja, s tem pa tudi dolga celotnega nefinančnega javnega sektorja, tj. javnega dolga. Medtem ko dolg države obremenjuje stroške financiranja proračuna, se dolg ostalega nefinančnega javnega sektorja financira z lastnimi prihodki dolžnikov (MF, 2004d). Glavne kategorije njihovih prihodkov so

¹⁴ Mogoči sta dve razlagi – ali se ti subjekti ne zadolžujejo (kar je le malo verjetno) oziroma se zadolžujejo le minimalno ali pa je njihov dolg vključen kar v dolg podsektorja lokalne ravni države in s tem v dolg sektorja države.

¹⁵ Primer je Gradivo za tiskovno konferenco »Velikost dolga sektorja države« (MF, 2004a), ki za dolg ostalega nefinančnega javnega sektorja pravi, da »Ministrstvo za finance poroča tudi o dolgu ostalega nefinančnega javnega sektorja v lasti centralne države (tj. na ravni države v skladu s 87. členom ZJF – opomba avtorja)« oziroma da je bil »celotni dolg ostalega nefinančnega javnega sektorja (s poroštvom in brez poroštva) na ravni centralne države (tj. na ravni države v skladu s 87. členom ZJF – opomba avtorja) v letu 2003 619,5 mlrd SIT oziroma 10,8% BDP«. Kot primer služi tudi posreden izračun dolga ostalega nefinančnega javnega sektorja (tabela 6), po katerem je omenjeni dolg mogoče izračunati kot razliko med dolgom vseh subjektov javnega sektorja na ravni države po 87. členu ZJF (tj. dolgom javnega sektorja iz 87. člena ZJF) in dolgom nekaterih subjektov javnega sektorja na ravni države po 87. členu ZJF (tj. dolgom posrednih uporabnikov državnega proračuna ter dolgom skladov socialnega zavarovanja). Rezultat takšnega izračuna po definiciji ne more preseči dometa 87. člena ZJF, kar pomeni, da dolg subjektov iz 88. člena ZJF ni upoštevan.

¹⁶ Za podrobnejšo razlago kvot glej poglavje o dolgu zasebnega in ostalega nefinančnega javnega sektorja s poroštvom države.

prihodki iz prodaje blaga in storitev na trgu ter koncesijski in sorodni prihodki (MF, 2004c). Le v primeru danega poročstva država servisira dolg ostalega nefinančnega javnega sektorja, pa še to le subsidiarno, tj. če primarni dolžnik v določenem roku svoje obveznosti ne bi izpolnil (MF, 2004č).

	v mlrd SIT	v % BDP
Dolg ostalega nefinančnega javnega sektorja (S.11001)	619,5	10,8

Tabela 5: Dolg ostalega nefinančnega javnega sektorja Republike Slovenije na dan 31.12.2003

Vir: MF, 2004č

	v mlrd SIT	v % BDP
Dolg javnega sektorja iz 87. člena ZJF	695,3	12,1
- Dolg posrednih uporabnikov državnega proračuna	- 35,7	- 0,6
- Dolg skladov socialnega zavarovanja (S.1314)	- 40,1	- 0,7
Dolg ostalega nefinančnega javnega sektorja (S.11001)	619,5	10,8

Tabela 6: Dolg ostalega nefinančnega javnega sektorja Republike Slovenije na dan 31.12.2003 (posreden izračun)¹⁷

Vir: MF, 2004č; lastni izračuni

3.6. JAVNI DOLG (DOLG CELOTNEGA NEFINANČNEGA JAVNEGA SEKTORJA)

Javni dolg je definiran kot skupni dolg nefinančnega javnega sektorja, tj. dolg celotnega nefinančnega javnega sektorja (Žemva, 2001). Predstavlja vsoto dolga države in dolga ostalega nefinančnega javnega sektorja¹⁸ (MF, 2004a). Po Markovič Hribernik naj bi šlo za

¹⁷ Za razlago koncepta dolga javnega sektorja iz 87. člena ZJF, prevedbo in izračun dolga posrednih uporabnikov državnega proračuna glej poglavje o dolgu javnega sektorja iz 87. člena ZJF.

¹⁸ Nasprotno UMAR pravi, da sta javni dolg in dolg države (dolg širše opredeljene države) sinonima, vendar menim, da trditev ne drži (UMAR, 2002). Tudi nekateri drugi za javni dolg uporabljajo izraz »general government debt« (Capriolo, 2000; Lavrač, 1996 in 2004). Tretji govorijo o narodnem dolgu, ki ga definirajo

širši koncept javnega dolga, ki se ji zaradi ustrezne primerljivosti med državami in konsistentnosti s sistemom nacionalnih računov zdi najprimernejši za uporabo, medtem ko ožji koncept javnega dolga enači z dolgom centralne ravni države (Markovič Hribernik, 1994).

Slovenska besedila PES (104. člen), Protokola o ugotavljanju presežnega primanjkljaja (2. člen) in relevantne sekundarne zakonodaje EU (Uredba Sveta (ES) št. 3605/93 in Uredba Sveta (ES) št. 475/2000) vseskozi sicer uporabljajo izraz javni dolg, vendar menim, da bi bil termin dolg države ustrežnejši. Tudi tuji prevodi omenjene zakonodaje uporabljajo izraz javni dolg¹⁹. Izjema je le angleški prevod PES, ki govori o dolgu države (»government debt«) in ne o javnem dolgu (»public debt«)²⁰, pri čemer se po 2. členu Protokola o ugotavljanju presežnega primanjkljaja in obeh uredbah termin država (»government«) nanaša na sektor države (širše opredeljeno državo, »general government«) v skladu z metodologijo ESA 1995. Navedeno ustreza opredelitvi dolga države (dolga sektorja države, »general government debt«), kar nenazadnje dokazujejo tudi vsi dokumenti MF, ki kot referenčno vrednost pri prikazu izpolnjevanja Maastrichtskih konvergenčnih kriterijev navajajo dolg države in ne javni dolg (primerjaj MF, 2004č in 2004a).

Čeprav je PES nadrejena slovenski notranji zakonodaji, kar pomeni, da MF pravnoformalno vseskozi uporablja napačno terminologijo in bi za poročanje o izpolnjevanju fiskalnega Maastrichtskega kriterija namesto izraza dolg države moralo uporabljati izraz javni dolg (kot zahteva slovenski prevod PES), menim, da je uporaba izraza dolg države vsebinsko ustrežnejša. Konvergenčni kriterij se nanaša namreč na dolg sektorja države, ki ga jezikovno neprimerno bolje pokriva izraz dolg države kot izraz javni dolg. Četudi se v primeru, da državi ni potrebno prevzeti dolgov, za katere je dala poročstva, izraz javni dolg bolje pokriva z razumevanjem splošne javnosti²¹, poleg tega pa je ta izraz tudi pravnoformalno edini pravilen,

kot domač in zunanji dolg v kolektivnem imenu vseh državljanov, pri čemer ni jasno, ali s tem mislijo dolg države ali javni dolg (Atkinson, 1998).

¹⁹ Tako so uporabljeni izrazi »dette publique« (francoski prevod), »öffentlicher Schuldenstand« (nemški prevod), »debito pubblico« (italijanski prevod), »deuda pública« (španski prevod), ...

²⁰ V zvezi z angleškim prevodom je potrebno izpostaviti pravno-terminološki problem, ki nastane ob primerjavi besedil relevantne zakonodaje EU v različnih jezikih. Ker je istovrstna zakonodaja EU v različnih jezikih (tj. ustanovne pogodbe, uredbe, direktive, ...) enakovredna, ni mogoče govoriti, da je kateri od prevodov (v tem primeru angleški) superioren. Po drugi strani seveda ni mogoče trditi tudi, da je angleški prevod v razmerju do ostalih napačen oziroma inferioren.

²¹ Tj. z razumevanjem javnega dolga kot dolga, ki obremenjuje davkoplachevalce – za razmišljanje o naravi javnega dolga glej poglavje o sklepnih ugotovitvah.

naloga sledi dokumentom MF in ne upošteva izrazov, uporabljenih v slovenskem prevodu PES in druge zakonodaje EU.

O stanju javnega dolga Republika Slovenija ne poroča IMF niti Evropski komisiji in Eurostatu, ampak le DZ v letnem poročilu o upravljanju z javnim dolgom Republike Slovenije (MF, 2004a). Kot seštevek dolgov nefinančnega javnega sektorja je javni dolg sicer zanimiva kategorija, vendar le malo pove zaradi raznorodnih sestavin, ki so plod bodisi javnofinančnih funkcij bodisi tržne dejavnosti. Javnega dolga se v tujini tako navadno ne računa in objavlja. Poleg tega so izraz javni dolg mednarodne metodologije zaradi natančnosti opustile; OECD je tako (bruto in neto) javni dolg prekrstila v (bruto in neto) finančne obveznosti države (Murn, 1997).

	v mlrd SIT	v % BDP
Dolg države (S.13)	1584,9	27,7
Dolg ostalega nefinančnega javnega sektorja (S.11001)	619,5	10,8
Javni dolg	2204,5	38,5

Tabela 7: Javni dolg Republike Slovenije na dan 31.12.2003 (neposreden izračun)

Vir: MF, 2004č

Medtem ko se dolg javnega sektorja iz 87. člena²² v prvi vrsti izkazuje zaradi prikaza in nadzora nad zadolževanjem in izdajanjem poroštev javnega sektorja na ravni države (MF, 2004č), je za potrebe prikaza javnega dolga le še zgodovinska kategorija. Ker je sestavljen iz dela dolga države in celotnega dolga ostalega nefinančnega sektorja, je v ta namen bil relevanten, vse dokler Republika Slovenija v svojih javnih finančah ni popolnoma uveljavila SKIS. Tako je še v Poročilu o dolgu Republike Slovenije za leto 1999 (DZ, 2000)²³ javni dolg izračunan kot vsota državnega dolga (s čimer je mišljen dolg neposrednih uporabnikov državnega proračuna, ki ga poročilo nepravilno imenuje tudi dolg ožje opredeljene države), dolga lokalne ravni države in dolga javnega sektorja iz 87. člena ZJF (podoben izračun

²² Za razlago koncepta dolga javnega sektorja iz 87. člena ZJF in njegov izračun glej poglavje o dolgu javnega sektorja iz 87. člena ZJF.

²³ Poročilo je bilo pripravljeno leta 2000, ko sta že veljala tako ZJF kot Uredba o uvedbi in uporabi SKIS. Po novi ekonomski klasifikaciji (SKIS) naj bi sicer proračun Republike Slovenije bil pripravljen že za leto 1999 (Cvikl, 2000; Jerkič, 2000).

javnega dolga tudi v Čok, 2002). Kasnejša poročila se omenjeni metodi izračuna javnega dolga izogibajo in sledijo SKIS, kljub temu pa je alternativno javni dolg mogoče izračunati tudi na tak način.

	v mlrd SIT	v % BDP
Dolg neposrednih uporabnikov državnega proračuna (S.13111)	1490,8	26,0
Dolg lokalne ravni države (S.1313)	18,4	0,3
Dolg javnega sektorja iz 87. člena ZJF	695,8	12,3
Javni dolg	2204,5	38,5

Tabela 8: Javni dolg Republike Slovenije na dan 31.12.2003 (posreden izračun)

Vir: MF, 2004č; lastni izračuni

3.6.1. JAVNI DOLG PO METODOLOGIJI SVETOVNE BANKE

Tudi statistična metodologija Svetovne banke (Global Development Finance) pozna javni dolg, vendar je njegova definicija v tem primeru ožja; tako kot celotna metodologija se nanaša le na dolg držav v razvoju do tujine, tj. na njihov zunanji dolg (World Bank, 2000). Po tej metodologiji se podatki o zunanjem dolgu Republike Slovenije objavljajo v Biltnu Banke Slovenije (Murn, 1997).

Celoten zunanji dolg države je mogoče razdeliti na kratkoročni zunanji dolg (z zapadlostjo enega leta ali manj), dolgoročni zunanji dolg (zapadlost več kot eno leto) in kredite IMF; glede na to, ali je odplačevanje dolga neposredna ali vsaj posredna odgovornost države, se dolgoročni zunanji dolg nadalje deli v tri skupine (World Bank, 2000; Mrak, 2001; Kranjec, 1993):

- javni dolg, v katerega so vključeni dolgovi pravnih oseb javnega prava, vključno z državo in njeno centralno banko;
- javno garantirani dolg, ki predstavlja dolgove pravnih oseb zasebnega prava, za odplačevanje katerih je poroštvo prevzela država;
- zasebni negarantirani dolg, kamor se uvrščajo vsi ostali zunanji dolgovi, tj. dolgovi pravnih oseb zasebnega prava brez poroštev države.

3.7. DOLG JAVNEGA SEKTORJA IZ 87. ČLENA ZJF

Vlada DZ poroča tudi o dolgu javnega sektorja iz 87. člena ZJF, s čimer se zagotavlja nadzor nad zadolževanjem in izdajanjem poroštrev javnega sektorja na ravni države (MF, 2004č). Zaradi narave neposrednih uporabnikov državnega proračuna določbe tega člena zanje ne veljajo; njihov dolg v dolgu javnega sektorja iz 87. člena ZJF zato ni prikazan oziroma zajet.

Subjekti določbe 1. odstavka 87. člena ZJF so:

- posredni uporabniki državnega proračuna,
- ZZZS in ZPIZ (oba za obvezni del zavarovanja),
- javni gospodarski zavodi,
- javna podjetja in
- pravne osebe, v katerih ima država odločujoč vpliv na upravljanje.

Zakon določa, da se lahko našteje pravne osebe zadolžujejo in izdajajo poroštva samo pod pogoji, ki jih določi Vlada na predlog MF. Postopke zadolževanja pravnih oseb, ki sestavljajo javni sektor na ravni države, določa Uredba o pogojih in postopkih zadolževanja pravnih oseb iz 87. člena ZJF (MF, 2004c).

Poudariti je potrebno, da se dolg javnega sektorja iz 87. člena ZJF po definiciji nanaša le na subjekte na ravni države; istovrstni subjekti na ravni občine, tj. posredni uporabniki občinskega proračuna, javni gospodarski zavodi, javna podjetja in druge pravne osebe, v katerih ima občina odločujoč vpliv na upravljanje, v njem niso zajeti.

	v mlrd SIT	v % BDP
Dolg javnega sektorja iz 87. člena ZJF	695,8	12,3

Tabela 9: Dolg javnega sektorja iz 87. člena ZJF Republike Slovenije na dan 31.12.2003

Vir: MF, 2004č

	v mlrd SIT	v % BDP
Dolg posrednih uporabnikov državnega proračuna ²⁴	35,7	0,6
Dolg skladov socialnega zavarovanja (S.1314)	40,1	0,7
Dolg ostalega nefinančnega javnega sektorja (S.11001) ²⁵	619,5	10,8
Dolg javnega sektorja iz 87. člena ZJF	695,8	12,3

Tabela 10: Dolg javnega sektorja iz 87. člena ZJF Republike Slovenije na dan 31.12.2003
(posreden izračun)

Vir: MF, 2004č; lastni izračuni

V poročilu o upravljanju z javnim dolgom Republike Slovenije so subjekti določbe 1. odstavka 87. člena ZJF v nasprotju s prej zapisanim razvrščeni v tri skupine (MF, 2004č):

- ZZZS in ZPIZ,
- ostali skladi (v to skupino spadajo vsi državni skladi) in
- ostale osebe javnega sektorja (v tej skupini so zajeti vsi ostali subjekti razen ZZZS, ZPIZ in državnih skladov).

V skladu s takšno razvrstitvijo se v poročilu tudi izkazuje dolg javnega sektorja iz 87. člena ZJF.

²⁴ Dolg posrednih uporabnikov državnega proračuna je zajet v dolgu države; sestavljata ga dolg državnih skladov in dolg drugih enot centralne ravni države (MF, 2004č).

	v mlrd SIT	v % BDP
Dolg državnih skladov (S.13112)	30,6	0,5
Dolg drugih enot centralne ravni države (S.13113)	5,1	0,1
Dolg posrednih uporabnikov državnega proračuna	35,7	0,6

Tabela 11: Dolg posrednih uporabnikov državnega proračuna Republike Slovenije na dan 31.12.2003
(neposreden izračun)

Vir: MF, 2004č; lastni izračuni

²⁵ Dolg javnih gospodarskih zavodov, dolg javnih podjetij in dolg drugih pravnih oseb, v katerih ima država odločujoč vpliv na upravljanje, tvorijo dolg ostalega nefinančnega javnega sektorja (glej poglavje o dolgu ostalega nefinančnega javnega sektorja).

	v mlrd SIT	v % BDP
Dolg skladov socialnega zavarovanja (S.1314)	40,1	0,7
Dolg ostalih skladov ²⁶	30,6	0,5
Dolg ostalih oseb javnega sektorja ²⁷	624,6	10,9
Dolg javnega sektorja iz 87. člena ZJF	695,3	12,1

Tabela 12: Dolg javnega sektorja iz 87. člena ZJF Republike Slovenije na dan 31.12.2003
(neposreden izračun)

Vir: MF, 2004č

3.8. DOLG ZASEBNEGA IN OSTALEGA NEFINANČNEGA JAVNEGA SEKTORJA S POROŠTVOM DRŽAVE

Poroštva države za dolgove niso dejanski, temveč le potencialni dolg (potencialne obveznosti oziroma »contingent liabilities«²⁸). Dejanski dolg postanejo šele takrat, ko primarni dolžnik,

²⁶ Ker so v skupini ostalih skladov v bistvu zajeti vsi državni skladi, je dolg ostalih skladov enak dolgu državnih skladov (S.13112), ki je del podsektorja centralne ravni države.

²⁷ Dolg ostalih oseb javnega sektorja zajema dolg drugih enot centralne ravni države in dolg ostalega nefinančnega javnega sektorja.

	v mlrd SIT	v % BDP
Dolg drugih enot centralne ravni države (S.13113)	5,1	0,1
Dolg ostalega nefinančnega javnega sektorja (S.11001)	619,5	10,8
Dolg ostalih oseb javnega sektorja	624,6	10,9

Tabela 13: Dolg ostalih oseb javnega sektorja Republike Slovenije na dan 31.12.2003 (neposreden izračun)

Vir: MF, 2004č; lastni izračuni

²⁸ Potencialne obveznosti so obveznosti države, ki še niso nastale, njihov nastanek pa je odvisen od negotovega bodočega dogodka (IMF, 2001b). Natančnejšo definicijo vsebujejo Mednarodni standardi finančnega računovodstva, ki jih opredeljujejo »(a) kot možne obveznosti, ki so posledica preteklih dogodkov in katerih obstoj je odvisen od nastopa oziroma nenastopa negotovega bodočega dogodka, ki ni v celoti pod nadzorom podjetja; oziroma (b) kot sedanje obveznosti, ki so posledica preteklih dogodkov, toda niso pripoznane, ker: (i) ni verjetno, da bo za izpolnitev obveznosti potreben odtok ekonomskih koristi; ali (ii) zneska obveznosti ni mogoče ovrednotiti z zadostno stopnjo zanesljivosti« (IASB, 2004). Potencialnih obveznosti torej še ni mogoče pripoznati kot obveznosti (podobno tudi potencialnih davkov ni mogoče šteti med sredstva države). Potencialne obveznosti (prihodnja obveznost izplačila pokojnin za bodočo zaposlitev) je potrebno razlikovati od sedanjih obveznosti, čeprav bodo te zapadle šele v prihodnosti (prihodnja obveznost izplačil pokojnin za preteklo zaposlitev) (IMF, 2001b). V primeru računovodstva na podlagi denarnega toka je potencialne obveznosti mogoče pripoznati le, kadar bodoči dogodek nastopi in je plačilo opravljeno. Računovodstvo na podlagi načela nastanka dogodka potencialne obveznosti načeloma sicer pripozna kot obveznosti, vendar le, če so verjetne in jih je mogoče ovrednotiti; sicer jih le razkriva v opombah, kar pomeni, da potencialne obveznosti tudi v računovodstvu na podlagi načela nastanka dogodka niso vedno pripoznane v računovodskih izkazih (IMF, 2001b; Irwin, 2003). Ločiti je potrebno eksplicitne in implicitne potencialne obveznosti. Pri prvih je država

kateremu je država porok, svoje obveznosti v dogovorjenem roku ne izpolni (subsidiarna narava poroštev) (MF, 2004č; Gregorčič, 1995).

Sledeč načelu fiskalne transparentnosti Vlada v letnem poročilu o upravljanju z javnim dolgom Republike Slovenije poroča DZ tudi o stanju dolga zasebnega in ostalega nefinančnega javnega sektorja s poroštvom države. Republika Slovenija o tem ne poroča IMF niti Evropski komisiji in Eurostatu (MF, 2004c; IMF, 2001b).

Pravila EU trenutno ne vsebujejo določb, ki bi se nanašala na vprašanje potencialnih obveznosti²⁹, čeprav že sama Evropska komisija ugotavlja, da je za celovito sliko stanja javnih financ v državah članicah in celotni EU potrebno upoštevati tudi druge obveznosti, ne samo tistih, ki so po Protokolu o odpravljanju presežnega primanjkljaja zajete v definiciji dolga države. Prav posebej izpostavlja potencialne obveznosti, saj naj bi se zlasti po širitvi stanje v EU izrazito poslabšalo. Obseg potencialnih obveznostih v novih članicah je namreč relativno velik (EU, 2004a). Kljub naraščajočim razpravam o politiki do potencialnih obveznosti v nobeni državi članici EU še ni prišlo do sprejema pravil ali predlogov za kriterije, po katerih bi jih vključili v ocenjevanje dolgoročne javnofinančne stabilnosti držav. Vseeno pravna ureditev Republike Slovenije že od leta 1999 zagotavlja podrobno izdelan okvir za spremljanje potencialnih obveznosti, ki izhajajo iz poroštev države (MF, 2005b).

Pravna osnova za izdajanje poroštev je določba 149. člena URS, ki določa, da se poročstva Republike Slovenije lahko izdajajo le na podlagi zakona. ZJF dodatno definira načela za izdajanje poroštev. V skladu z zapisanim se posamezno poročstvo lahko izda na podlagi posebnega zakona, sprejetega posebej za to poročstvo, ali pa na podlagi splošnega zakona, ki daje pravno podlago za izdajo več poroštev za obveznosti različnih pravnih oseb (MF, 2004č).

Kvota oziroma nominalni zneski za izdajanje poroštev (hkrati pa tudi za zadolževanje) so element makroekonomske politike države in so določene v letnem zakonu o izvrševanju proračuna. Pri njihovem določanju je ključno vodilo omejitev deleža javnega dolga v BDP,

zavezana k plačilu na zakonski ali pogodbeni podlagi (primer poroštev), implicitne potencialne obveznosti pa predstavljajo le moralne obveznosti, ki temeljijo na pričakovanjih javnosti na podlagi preteklih vzorcev ravnanj držav ali političnih pritiskih, država pa zanje nikoli ni prevzela pravne odgovornosti (primer Pospeševalnega centra za malo gospodarstvo). Zaradi moralnega tveganja bi bilo neprimerno, če se implicitne potencialne obveznosti obravnava enako kakor eksplicitne (IMF, 2001b; Polackova, 1998; Polackova Bixi, 2004; EU, 2004b in 2005). Izčrpno o potencialnih obveznostih Polackova, 2002.

²⁹ Velja le, da poročstva države niso zajeta v definiciji dolga države (EU, 2004c). Poročstva so le potencialna obveznost (EU, 2002).

pri čemer so bile kvote v preteklih štirih letih določene tako, da ta ne bi presegel 40% BDP (MF, 2005b in 2004a).

Dolg zasebnega in ostalega nefinančnega javnega sektorja s poroštvom države sestavljata dolg, zavarovan s poroštvom za pravne osebe zasebnega sektorja, in dolg, zavarovan s poroštvom za pravne osebe ostalega nefinančnega javnega sektorja³⁰.

	v mlrd SIT	v % BDP
Dolg zasebnega sektorja s poroštvom države	20,9	0,4
Dolg ostalega nefinančnega javnega sektorja s poroštvom države	385,5	6,7
Dolg zasebnega in ostalega nefinančnega javnega sektorja s poroštvom države	406,4	7,1

Tabela 15: Dolg zasebnega in ostalega nefinančnega javnega sektorja Republike Slovenije s poroštvom države na dan 31.12.2003 (neposreden izračun)

Vir: MF, 2004c; lastni izračuni

V skrajnem primeru, ko noben subjekt, katerega dolg je zavarovan s poroštvom države, ne bi bil sposoben sam odplačati svojih dolgov, in bi zato država poleg servisiranja dolga države morala zagotoviti tudi servisiranje celotnega dolga, zavarovanega s poroštvom, je skupni dolg, ki ga servisira oziroma za katerega jamči država, enak vsoti dolga države ter dolga zasebnega in ostalega nefinančnega javnega sektorja s poroštvom države (MF, 2004c). Da bi do česa takšnega prišlo, je praktično nemogoče; v skladu z URS je namreč poroštvo države lahko izdano le na podlagi zakona, ki ga sprejme DZ, ob sprejemu zakona pa je potrebno izkazati, na kakšen način bodo zagotovljeni viri za odplačilo (MF, 2004b).

³⁰ Slednji je del dolga ostalega nefinančnega javnega sektorja; ta zajema torej tako dolg s poroštvom kot dolg brez poroštva.

	v mlrd SIT	v % BDP
Dolg ostalega nefinančnega javnega sektorja s poroštvom države	385,5	6,7
Dolg ostalega nefinančnega javnega sektorja brez poroštva države	234,0	4,1
Dolg ostalega nefinančnega javnega sektorja (S.11001)	619,5	10,8

Tabela 14: Dolg ostalega nefinančnega javnega sektorja Republike Slovenije z in brez poroštva države na dan 31.12.2003 (posreden izračun)

Vir: MF, 2004c in 2004c; lastni izračuni

	v mlrd SIT	v % BDP
Dolg države	1584,9	27,7
Dolg zasebnega in ostalega nefinančnega javnega sektorja s poroštvom države	406,4	7,1
Skupni dolg, ki ga bo servisirala država	1991,3	34,8

Tabela 16: Skupni dolg Republike Slovenije, ki ga bo servisirala država, na dan 31.12.2003
(neposreden izračun)

Vir: MF, 2004c; lastni izračun

Ker dolg ostalega nefinančnega javnega sektorja zajema celoten dolg teh subjektov, tj. dolg s poroštvom in dolg brez poročstva države, del javnega dolga (tj. dolg ostalega nefinančnega javnega sektorja brez poročstva) ne predstavlja obveznosti države. Tudi tisti del dolga ostalega nefinančnega javnega sektorja, ki je zavarovan s poroštvom, je le potencialni dolg davkoplačevalcev, vse dokler država dolga, za katerega je pred tem izdala poročstvo, ne prevzame. V takem primeru država na podlagi prevzete obveznosti evidentira povečano stanje dolga, hkrati pa tudi povečano stanje terjatev oziroma premoženja (MF, 2004b).

V skladu z zapisanim šele dolg zasebnega in ostalega nefinančnega javnega sektorja s poroštvom države skupaj z dolgom države (tj. skupni dolg, ki ga bo servisirala država) daje točen prikaz vseh (bruto³¹) obveznosti države.

³¹ Z bruto obveznostmi so mišljene vse finančne obveznosti države. Neto finančne obveznosti pa lahko opredelimo kot razliko med bruto finančnimi obveznostmi države in njenimi dolgoročnimi finančnimi naložbami (Markovič Hribernik, 1994). Podobno tudi Gregorčič, 1995.

4. METODOLOŠKA VPRAŠANJA

4.1. UPORABLJENI METODOLOGIJI

Za izračun in poročanje o stanju dolga države se v Republiki Sloveniji uporabljata dve metodologiji (MF, 2004c in 2004a):

- metodologija GFS 2001 (ti. nacionalna metodologija³²) se uporablja za letno poročanje Vlade DZ³³ in IMF, poleg tega pa tudi za upravljanje z javnimi financami;
- metodologija ESA 1995 se zaradi primerljivosti z drugimi državami članicami EU uporablja za poročanje Evropski komisiji oziroma Eurostatu o izpolnjevanju fiskalnih Maastrichtskih konvergenčnih kriterijev³⁴.

Opozoriti je potrebno, da se za izračun in poročanje o stanju dolga države (ter ostalih dolgov v narodnem gospodarstvu) po obeh metodologijah, torej tudi po metodologiji GFS 2001, uporablja ista splošna klasifikacija (tj. SKIS), čeprav v skladu z Uredbo o uvedbi in uporabi SKIS temelji na klasifikaciji ESA 1995³⁵ (MF, 2005c).

4.2. IZRAČUN NEKATERIH DOLGOV V NARODNEM GOSPODARSTVU PO METODOLOGIJI ESA 1995

Vsi izračuni dolgov v narodnem gospodarstvu, prikazani do sedaj, so temeljili na metodologiji GFS 2001. V nadaljevanju naloge so izračuni dolgov utemeljeni na metodologiji ESA 1995,

³² Nacionalna metodologija temelji na metodologiji GFS 1986, osnovani na načelu denarnega toka, ki pa je bila leta 2001 nadomeščena z metodologijo GFS 2001. Ena pomembnejših razlik med obema metodologijama je prav razlika v načelih računovodskega evidentiranja, saj je metodologija GFS 2001 v nasprotju z metodologijo GFS 1986 osnovana na načelu nastanka dogodka (primerjaj IMF, 2001a). Nacionalna metodologija spremeni načela računovodskega evidentiranja ni sledila in je tako kot metodologija GFS 1986 še vedno utemeljena na podlagi načela denarnega toka. Z izjemo nekaterih drugih, manj pomembnih razlik med metodologijama GFS se nacionalna metodologija od metodologije GFS 2001 ne razlikuje, zato se v nadaljevanju naloge iz razloga splošnosti sklicujem na metodologijo GFS 2001. Več o nacionalni metodologiji glej v Jerkič, 2000.

³³ Vlada DZ poroča enkrat letno v poročilu o upravljanju z javnim dolgom Republike Slovenije (MF, 2004c).

³⁴ Republika Slovenija o primanjkljaju in dolgu države poroča trikrat letno; v marcu in septembru v poročilu Evropski komisiji o primanjkljaju in dolgu države, ki je tudi pravna podlaga za sprožitev postopka ugotavljanja presežnega primanjkljaja, če bi Republika Slovenija preseгла fiskalna Maastrichtska konvergenčna kriterija, v obdobju med septembrom in decembrom pa v okviru Konvergenčnega programa, pripravljenega v skladu s Paktom stabilnosti in rasti (MF, 2004c in 2005c).

³⁵ Dejansko prihaja do določenih razlik tudi pri klasifikaciji (glej poglavje o razlikah med metodologijama GFS 2001 in ESA 1995).

vendar so prikazani le za dolg države in vseh treh njenih podsektorjev. Republika Slovenija metodologijo ESA 1995 uporablja namreč le za spremljanje izpolnjevanja obeh fiskalnih Maastrichtskih konvergenčnih kriterijev (v kontekstu naloge je pomemben predvsem dolg države), medtem ko se metodologija GFS 2001 uporablja za spremljanje vseh dolgov v narodnem gospodarstvu (dolg države, dolg ostalega nefinančnega javnega sektorja, javni dolg, dolg javnega sektorja iz 87. člena ZJF in dolg zasebnega in ostalega nefinančnega javnega sektorja s poroštvom države) (MF, 2004č, 2004c in 2004a).

	v mlrd SIT	v % BDP
Dolg neposrednih uporabnikov državnega proračuna (S.13111)	1468,2	25,6
Dolg državnih skladov (S.13112)	149,1	2,6
Dolg drugih enot centralne ravni države (S.13113)	11,5	0,2
Dolg centralne ravni države (S.1311)	1628,8	28,4

Tabela 17: Dolg centralne ravni države Republike Slovenije na dan 31.12.2003 (neposreden izračun po metodologiji ESA 1995)

Vir: MF, 2005c in 2004c; lastni izračuni

	v mlrd SIT	v % BDP
Dolg lokalne ravni države (S.1313)³⁶	18,4	0,3

Tabela 18: Dolg lokalne ravni države Republike Slovenije na dan 31.12.2003 (po metodologiji ESA 1995)

Vir: MF, 2005c

³⁶ Podatki glede dolga posameznih institucionalnih enot (tj. glede dolga neposrednih uporabnikov proračunov občin, dolga skladov lokalne ravni države in dolga drugih enot lokalne ravni države) niso znani.

	v mlrd SIT	v % BDP
Dolg skladov socialnega zavarovanja (S.1314)	40,1	0,7

Tabela 19: Dolg skladov socialnega zavarovanja Republike Slovenije na dan 31.12.2003 (po metodologiji ESA 1995)

Vir: MF, 2005c

	v mlrd SIT	v % BDP
Dolg centralne ravni države (S.1311)	1628,8	28,4
Dolg lokalne ravni države (S.1313)	18,4	0,3
Dolg skladov socialnega zavarovanja (S.1314)	40,1	0,7
Dolg države (S.13)	1687,3	29,4

Tabela 20: Dolg države Republike Slovenije na dan 31.12.2003 (neposreden izračun po metodologiji ESA 1995)

Vir: MF, 2005c in 2004c

Kljub temu, da se metodologija ESA 1995 uporablja le za poročanje o stanju dolga države, posredno vpliva tudi na dolg ostalega nefinančnega javnega sektorja.

Ker je bistvena razlika med metodologijama GFS 2001 in ESA 1995 z vidika spremljanja dolga države različno institucionalno zajetje³⁷, prihaja pri uporabi metodologije ESA 1995 v primerjavi z metodologijo GFS 2001 do prerazporejanja določenih institucionalnih enot med sektorjem države in podsektorjem javnih nefinančnih družb (tj. ostalim nefinančnim javnim sektorjem). To pomeni, da se institucionalne enote, ki po metodologiji ESA 1995 niso zajete v sektor države, razvrstijo v ostali nefinančni javni sektor; obenem so v sektor države po metodologiji ESA 1995 razporejene institucionalne enote, ki so po metodologiji GFS 2001 sicer del ostalega nefinančnega javnega sektorja. Zaradi tega prihaja do prelivanj med dolgom države in dolgom ostalega nefinančnega javnega sektorja; dolg države se zmanjša za dolgove institucionalnih enot, ki po metodologiji ESA 1995 ne spadajo v sektor države in so zato iz

³⁷ Glej poglavje o razlikah med metodologijama GFS 2001 in ESA 1995.

njega izločene, ter poveča za dolgove institucionalnih enot, ki ne spadajo v sektor države po metodologiji GFS 2001, hkrati pa se za dolgove teh prerazporejenih enot poveča oziroma zmanjša dolg ostalega nefinančnega javnega sektorja (MF, 2004a). Sprememba v stanju dolga države se tako zrcali v vrednostno enaki, a nasprotno usmerjeni spremembi stanja dolga ostalega nefinančnega javnega sektorja³⁸.

Ob predpostavki, da skupna vrednost (tj. vsota) obeh dolgov tudi po prerazporeditvi institucionalnih enot zaradi uporabe metodologije ESA 1995 ostaja ista, se javni dolg oziroma celotni dolg nefinančnega javnega sektorja, ki ga sestavljata dolg države in dolg ostalega nefinančnega javnega sektorja, ne spremeni. Iz tega izhaja, da izbira metodologije ne vpliva na stanje javnega dolga, ampak le na stanje dolga države (in s tem posredno na stanje dolga ostalega nefinančnega javnega sektorja) (MF, 2004a).

	v mlrd SIT	v % BDP
Javni dolg	2204,5	38,5
- Dolg države (S.13)	- 1687,3	- 29,4
Dolg ostalega nefinančnega javnega sektorja (S.11001)	517,2	9,0

Tabela 21: Dolg ostalega nefinančnega javnega sektorja Republike Slovenije na dan 31.12.2003 (neposreden izračun po metodologiji ESA 1995)

Vir: MF, 2004č, 2005c in 2004a

³⁸ Menim, da takšni zaključki MF ne držijo; že iz priročnika »European system of accounts: ESA 1995« izhaja, da institucionalne enote, ki niso zajete v sektor države, ker več kot 50% stroškov proizvodnje krijejo s prihodki od prodaje na trgu, niso nujno razvrščene le v ostali nefinančni javni sektor (tj. v podsektor javnih nefinančnih družb) – razvrstiti jih je namreč mogoče ali v podsektor javnih nefinančnih družb ali v podsektor javnih finančnih družb. Takšne zaključke ministrstva zanika tudi njihovo »Poročilo o primanjkljaju in dolgu države – marec 2005«, ki je še bolj radikalno: institucionalne enote, ki več kot 50% sredstev za svoje poslovanje pridobivajo na trgu, razvršča v podsektor javnih nefinančnih družb, podsektor javnih finančnih družb in celo v sektor neprofitnih izvajalcev storitev gospodinjstvom, kar presega tako metodologijo ESA 1995 kot SKIS, ki temelji na njej. Ne le, da poročilo govori o možnosti takšne razvrstitve, poroča tudi o 16 institucionalnih enotah, ki so 31.12.2004 dejansko bile uvrščene v tem sektorju. Možnost razvrščanja oziroma sama razvrstitev v sektor neprofitnih izvajalcev storitev gospodinjstvom se mi zdi pravno sporna, saj za to ni pravne podlage. Kakorkoli, v kolikor se vse institucionalne enote iz sektorja države ne razvrstijo v ostali nefinančni javni sektor, pač pa tudi v druge (pod)sektorje v narodnem gospodarstvu, trditev o vrednostni izenačenosti ne more držati (EU, 1996; MF, 2005c).

4.3. RAZLIKE MED METODOLOGIJAMA GFS 2001 IN ESA 1995

Metodologija GFS 2001 je v veliki meri usklajena z metodologijo ESA 1995, kljub temu pa med njima obstaja več ključnih razlik. Temeljna razlika je osredotočenje metodologije GFS 2001 na finančne transakcije (obdavčenje, poraba, izposojanje in posojanje), medtem ko se metodologija ESA 1995 osredotoča na proizvodnjo in potrošnjo blaga ter storitev, kar vodi do različne obravnave proizvodnih aktivnosti države po obeh metodologijah (IMF, 2004).

Z vidika spremljanja dolga države je bistvena razlika med metodologijama GFS 2001 in ESA 1995 različno institucionalno zajetje, do katerega pride zaradi prej omenjenih razlik pri obravnavi proizvodnih aktivnosti države (MF, 2005c, 2004c in 2004a).

4.3.1. RAZLIKE V INSTITUCIONALNEM ZAJETJU (RAZLIKE V OPREDELITVI SEKTORJA DRŽAVE PO OBEH METODOLOGIJAH)

4.3.1.1. SEKTOR DRŽAVE PO METODOLOGIJI GFS 2001

Glavno merilo za vključevanje institucionalnih enot v sektor države po metodologiji GFS 2001, ki je glede definicij sektorjev popolnoma usklajena z metodologijo SNA 1993, je pravno-institucionalne narave (lastništvo in ustanoviteljstvo oziroma nadzor nad delovanjem institucionalne enote) (Commission, 1993; IMF, 2001a; MF, 2004a in 2004c).

V skladu s SKIS, ki sicer temelji na metodologiji ESA 1995 in zato v sektor države ne vključuje popolnoma istih institucionalnih enot, je sektor države mogoče prikazati tudi po metodologiji GFS 2001. Ob neupoštevanju kriterija vira pretežnega dela prihodka³⁹, ki je vzrok za razlike v klasifikacijah obeh metodologij, sektor države tako sestavljajo vsi trije podsektorji: podsektor centralne ravni države (neposredni in posredni uporabniki državnega proračuna), podsektor lokalne ravni države (neposredni in posredni uporabniki proračunov občin) in podsektor skladov socialnega zavarovanja (ZZZS in ZPIZ). Med posrednimi uporabniki državnega proračuna so celovito zajeti državni skladi (vsi javni skladi) in druge

³⁹ Več o kriteriju vira pretežnega dela prihodkov glej v naslednjem poglavju pri razlagi institucionalnega zajetja po metodologiji ESA 1995.

enote centralne ravni države (vsi javni zavodi ter vse javne agencije); med posrednimi uporabniki proračunov občin so celovito zajeti skladi lokalne ravni države (vsi javni skladi na ravni občin) in druge enote lokalne ravni države (vsi javni zavodi na ravni občin)⁴⁰.

Po metodologiji GFS 2001 spadajo v sektor države potemtakem vse institucionalne enote, ki bi v ta sektor sodile, v kolikor SKIS (oziroma metodologija ESA 1995, na kateri temelji) ne bi določala dodatnih kriterijev. V sektor države so po metodologiji GFS 2001 zato vključene tudi tiste enote, ki več kot 50% stroškov proizvodnje krijejo s prihodki od prodaje na trgu oziroma ki se več kot 50% financirajo na trgu – kriterij vira pretežnega dela prihodkov po tej metodologiji namreč ni pomemben (MF, 2004c in 2004a).

Kljub temu, da je sektor države po metodologiji GFS 2001 ob neupoštevanju dodatnih kriterijev teoretično mogoče prikazati tudi v skladu s SKIS, se institucionalne enote v tem sektorju navadno izkazujejo precej drugače⁴¹. Tako sektor države po metodologiji GFS 2001 sestavljajo neposredni in posredni uporabniki državnega proračuna, neposredni in posredni uporabniki proračunov občin ter ZZZS in ZPIZ⁴². ZJF določa, kdo so neposredni in posredni proračunski uporabniki, še natančneje pa so opredeljeni s Pravilnikom o določitvi neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov. Register neposrednih in posrednih proračunskih uporabnikov vodi Uprava za javna plačila (MF, 2005c).

Ker paradržavna sklada, tj. SOD in KAD, nista proračunska uporabnika, sta po metodologiji GFS 2001 izvzeta iz sektorja države in uvrščena v ostali nefinančni javni sektor (tj. v podsektor javnih nefinančnih družb⁴³) (MF, 2004c in 2004a).

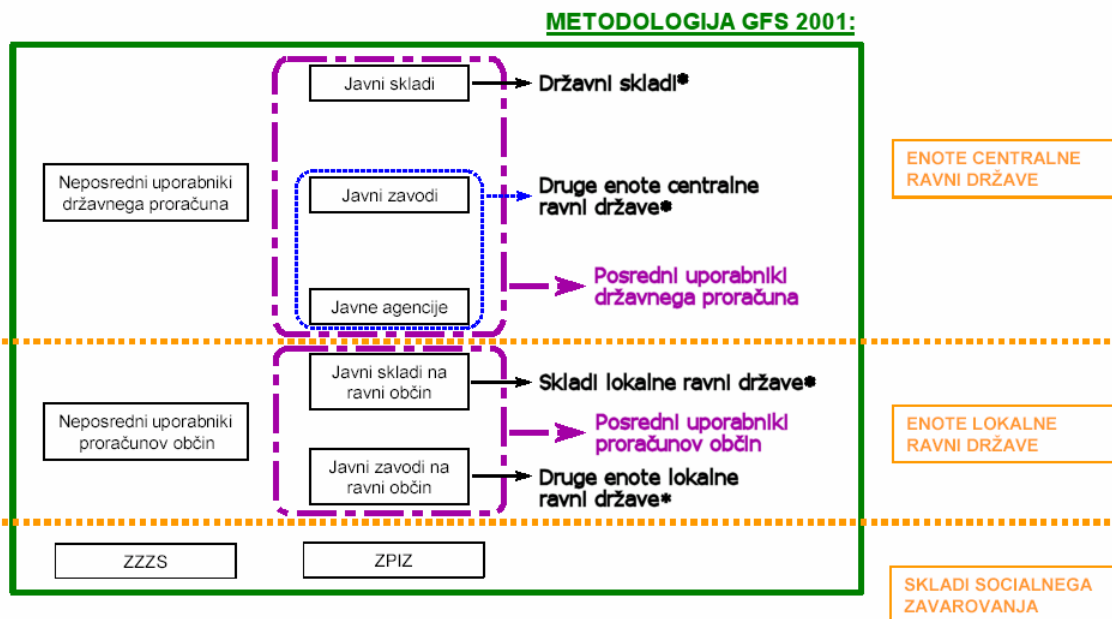
Shematično zajem institucionalnih enot v sektor države po metodologiji GFS 2001 prikazuje slika 4.

⁴⁰ Javnih agencij na ravni občin v okviru drugih enot lokalne ravni države v Republiki Sloveniji ne poznamo.

⁴¹ Za uporabo metodologije GFS 2001 po SKIS (tj. po klasifikaciji ESA 1995) bi bilo namreč potrebno ponovno prerazporediti vse tiste institucionalne enote, ki se po metodologiji ESA 1995 v sektor države zaradi kriterija vira presežnega prihodka bodisi posebej razporejajo bodisi se iz njega izločajo. Le tako bi se zagotovilo celovito in predvsem metodološko pravilno spremljanje dolgov v narodnem gospodarstvu.

⁴² Čeprav sta omenjena ločeno od drugih javnih zavodov, s čimer jima ZJF daje poseben položaj, sta ZZZS in ZPIZ posredna uporabnika državnega proračuna, (Cvikl, 2000).

⁴³ Po SNA 1993, na kateri GFS 2001 temelji, so javne nefinančne družbe tiste, ki proizvajajo blago in zagotavljajo nefinančne storitve, poleg tega pa imajo država ali občine v njih odločujoč vpliv (Commission, 1993). Čeprav sta dejavnosti SOD in KAD predvsem finančno posredništvo in/ali opravljanje pomožnih finančnih storitev, kar bi ju uvrščalo v sektor javnih finančnih družb, MF v skladu z GFS 2001 oba paradržavna sklada uvršča v ostali nefinančni javni sektor (MF, 2004c in 2004a).



Slika 4: Zajem institucionalnih enot v sektor države po metodologiji GFS 2001⁴⁴

Vir: MF, 2004c in 2004a; lastne preureditve

4.3.1.2. SEKTOR DRŽAVE PO METODOLOGIJI ESA 1995

Metodologija ESA 1995 je tako kot metodologija GFS 2001 utemeljena na metodologiji SNA 1993, zato zanjo načeloma velja ista klasifikacija institucionalnih enot, ki pa je v primeru metodologije ESA 1995 dopolnjena. Metodologija SNA 1993 namreč ne razlikuje dovolj natančno med institucionalnimi enotami, ki so tržni in netržni proizvajalci, zato tudi končna sektorska klasifikacija (sektorizacija) ni dovolj natančna. Iz tega razloga je metodologija ESA 1995 poleg glavnega merila, ki ga prinaša metodologija SNA 1993, uvedla dodaten kriterij za razvrščanje institucionalnih enot. Po tem kriteriju (tj. kriteriju vira pretežnega dela prihodkov) predstavljajo vse tiste enote, ki krijejo več kot 50% stroškov proizvodnje s prihodki od prodaje na trgu, tržne proizvajalce. Vse ostale institucionalne enote, katerih prihodki od prodaje na trgu znašajo manj kot 50% stroškov proizvodnje, so netržni proizvajalci; ti večino svojih prihodkov pridobijo iz javnofinančnih virov (EU, 1996; IMF, 2001a).

⁴⁴ * zaznamuje tiste kategorije, ki se v metodologiji formalno ne pojavljajo.

Ker sektor države v skladu z metodologijo ESA 1995 sestavljajo institucionalne enote, ki so pravne osebe javnega prava in netržni proizvajalci, je potrebno iz podsektorjev države izločiti vse tiste institucionalne enote, ki po metodologiji SNA 1993 (GFS 2001) sicer spadajo vanje (tj. spadajo v sektor države), a na podlagi dodatnega kriterija po metodologiji ESA 1995 predstavljajo tržne proizvajalce in jih je zato potrebno razvrstiti v sektor nefinančnih družb ali sektor finančnih družb (MF, 2005c, 2004c in 2004a). Hkrati je v ustrezen podsektor sektorja države treba vključiti tudi tiste institucionalne enote, ki so po metodologiji SNA 1993 (GFS 2001) sicer zunaj sektorja države (poenostavljeno rečeno torej ne gre za neposredne ali posredne proračunske uporabnike), v skladu z metodologijo ESA 1995 pa se kot netržni proizvajalci vključujejo vanj.

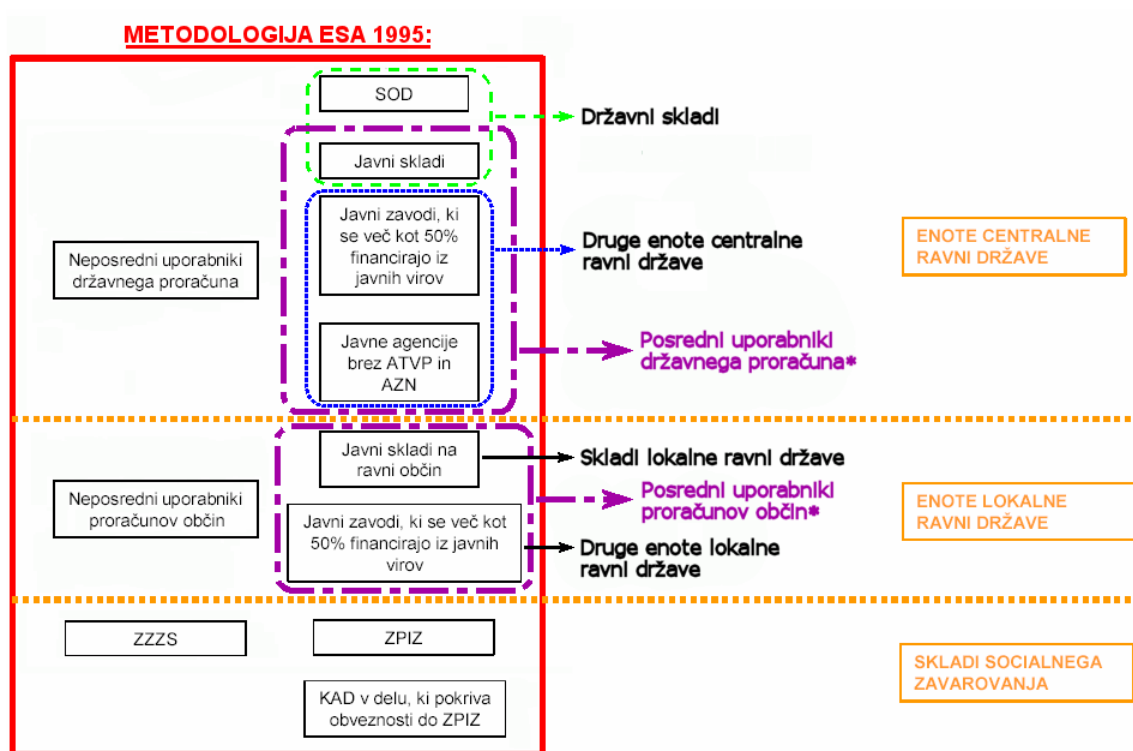
V skladu z merili in priporočili oziroma zahtevami Eurostata je Statistični urad Republike Slovenije v sodelovanju z MF in Banko Slovenije institucionalne enote ustrezno razvrstil v sektor države. Pripravil je tudi spisek institucionalnih enot tega sektorja, ki se uporablja pri pripravi vseh izračunov, pri katerih je predpisana uporaba metodologije ESA 1995, tj. pri izračunu vseh podatkov, ki jih Republika Slovenija posreduje Evropski komisiji oziroma Eurostatu (MF, 2005c).

Po metodologiji ESA 1995 so iz sektorja države tako izločeni javni zavodi na ravni države in na ravni občin, ki več kot 50% stroškov proizvodnje krijejo s prihodki od prodaje na trgu (del drugih enot centralne in lokalne ravni države), ter javne agencije, ki se prav tako pretežno financirajo na trgu (del drugih enot centralne ravni države) – takšni javni agenciji sta Agencija za trg vrednostnih papirjev (ATVP) in Agencija za zavarovalni nadzor (AZN). Iz sektorja države je na zahtevo Eurostata izločen tudi Stanovanjski sklad Republike Slovenije, ki je doslej bil razvrščen v podsektor centralne ravni države (državni skladi), sedaj pa je del podsektorja javnih nefinančnih družb (MF, 2005c, 2004c in 2004a).

Dodatno sta na osnovi odločitev Eurostata iz podsektorja nefinančnih javnih družb (tj. ostalega nefinančnega javnega sektorja) v sektor države uvrščena SOD in KAD; prva je razvrščena v podsektor centralne ravni države (državni skladi), druga pa v podsektor skladov socialnega zavarovanja, vendar ne v celoti, temveč le v delu, iz katerega se financira

primanjkljaj ZPIZ (MF, 2005c, 2004c in 2004a; Kamnar, 2004). Tako po metodologiji ESA 1995 podsektor skladov socialnega zavarovanja zajema ZZZS in ZPIZ ter KAD⁴⁵.

Shematično zajem institucionalnih enot v sektor države po metodologiji ESA 1995 prikazuje slika 5.



Slika 5: Zajem institucionalnih enot v sektor države po metodologiji ESA 1995⁴⁶

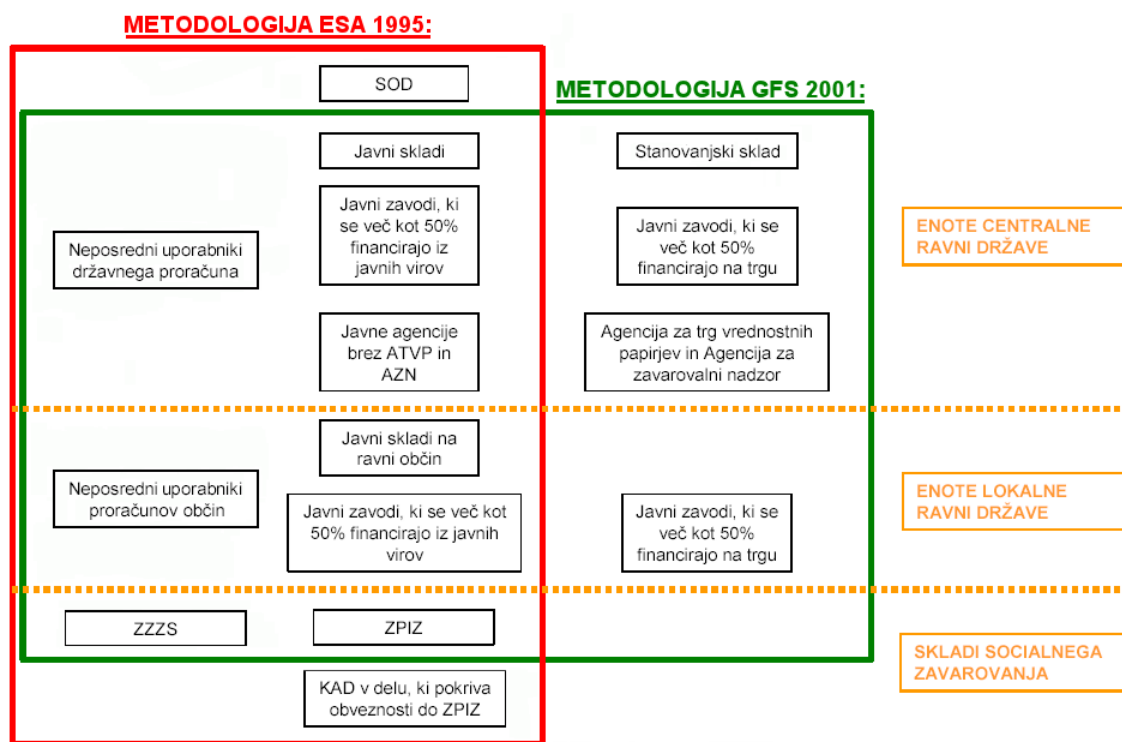
Vir: MF, 2004c in 2004a; lastne preureditve

⁴⁵ Kljub temu se dolg skladov socialnega zavarovanja po metodologiji GFS 2001 in metodologiji ESA 1995 ne razlikuje (tabeli 3 in 19), čeprav bi 31.12.2003 dolg KAD že moral biti zajet v dolgu skladov socialnega zavarovanja po metodologiji ESA 1995 (MF, 2005c, 2004c in 2004a).

⁴⁶ * zaznamuje tiste kategorije, ki se v metodologiji formalno ne pojavljajo.

4.3.1.3. SEKTOR DRŽAVE PO OBEH METODOLOGIJAH

V kolikor shematična prikaza institucionalnih enot v sektor države po obeh metodologijah združimo, sektor države po metodologijah GFS 2001 in ESA 1995 prikazuje slika 6.



Slika 6: Zajem institucionalnih enot v sektor države po metodologijah GFS 2001 in ESA 1995

Vir: MF, 2004c in 2004a; lastne preureditve

5. RAZLIKE MED POSLOVNIMI IN JAVNIMI FINANCAMI TER NJIHOV VPLIV NA DOLGOVE V NARODNEM GOSPODARSTVU

Področji poslovnih in javnih financ se razlikujeta v več vidikih. Nekatere razlike so za spremljanje dolgov v narodnem gospodarstvu (predvsem dolga države in javnega dolga) nepomembne, druge pa imajo na tem področju pomemben vpliv, prav posebej razlike med poslovnim in javnim računovodstvom, ki nato vplivajo na proračunski primanjkljaj. Ta je v prvi vrsti vzrok za večanje dolga države (in s tem javnega dolga)⁴⁷, ki v bistvu predstavlja akumulirane proračunske primanjkljaje iz preteklosti, zmanjšane za vse proračunske presežke (Mankiw, 2002; Barro, 1993; Slavin, 1991; Samuelson, 2001; Rosen, 2002; Atkinson, 1998; Verbon, 1993; Kranjec, 1993). Proračunski primanjkljaj namreč poveča dolg države za vrednost primanjkljaja, nasprotno pa proračunski presežek omogoči državi, da del dolga odplača in ga tako zniža (Gwartney, 2000).

5.1. TEMELJNE RAZLIKE

Osnovna razlika med javnimi in poslovnimi financami izhaja že iz same definicije obeh področij.

Poslovne finance imajo tako opravka s finančno dejavnostjo zasebnih gospodarskih subjektov, ki delujejo po pridobitnem načelu, njihovo poslovanje pa v pretežni meri regulirajo trg in njegove zakonitosti, ki jih dopolnjuje tudi država s predpisovanjem norm in standardov, ki jih morajo ti subjekti spoštovati (Kamnar, 1999).

Nasprotno je predmet javnih financ finančna dejavnost države in drugih subjektov javnega sektorja. Javne finance opravljajo tri osnovne funkcije (Stanovnik, 2002):

- alokacijsko funkcijo (alokacija produkcijskih tvorcev oziroma finančnih virov na produkcijo javnih in produkcijo zasebnih dobrin in nadaljnja alokacija znotraj skupine javnih dobrin);

⁴⁷ V Sloveniji dolg države večinoma ni nastal s kumuliranjem proračunskih primanjkljajev v preteklih letih, pač pa zaradi razlogov, ki so značilni predvsem za tranzicijske države. Tako so na dolg vplivali zlasti prevzem dela dolga bivše SFRJ v procesu sukcesije po njenem razpadu, izdaje obveznic za sanacijo bančnega in realnega sektorja, financiranja posebnih razvojnih programov in podobno.

- prerazdelitveno funkcijo (ex post prerazdeljevanje za doseganje neke sprejemljive porazdelitve dohodka oziroma sprejemljive porazdelitve potrošnje določenih dobrin);
- stabilizacijsko funkcijo (zavestno politično usmerjanje gospodarstva za doseganje določenih makroekonomskih ciljev z uporabo fiskalnih in monetarnih instrumentov).

Bistvena razlika med obema področjema izhaja iz tega, da se država pri svojem delovanju praviloma ne ravna po pridobitnem motivu, medtem ko je podjetje⁴⁸ motivirano prav z ustvarjanjem dobička (Engstrom, 1996). Podjetje lahko sicer zasleduje tudi druge cilje (izboljšanje blagostanja zaposlenih, naložbe v okolje, v katerem podjetje deluje, ...), vendar so ti cilji še vedno v funkciji osnovnega cilja, tj. dobička (Granof, 2001). Poleg tega lahko tudi država v določeni, dokaj omejeni meri nastopa na trgu kot enakovreden tržni subjekt s pridobitnim motivom, vendar ostajajo glavna vodila njenega finančnega delovanja utemeljena na navedenih javnofinančnih funkcijah.

V skladu z zapisanim država in ostali subjekti javnih financ torej praviloma ne delujejo v pogojih konkurence, kjer vladajo tržne zakonitosti in kjer ceno storitev določata ponudba ter povpraševanje. Njihovi prihodki in odhodki so praviloma določeni v proračunu, zaradi česar se velika pozornost posveča postopku njegove priprave. Država mora najprej ugotoviti, kakšno raven storitev bo zagotavljala upravičencem, nato pa izračunati odhodke, povezane z zagotavljanjem teh storitev. Na podlagi takšnega izračuna se določi višina prihodkov, potrebnih za pokritje odhodkov; prihodki se ne določajo v višini, ki jo je trg še pripravljen plačati, kot to velja za subjekte poslovnih financ (Granof, 2001). Ker večino prihodkov države predstavljajo davki, jih države ne morejo tudi kar neomejeno povečevati, saj se slej ko prej znajdejo pod političnim pritiskom. Imajo pa pravico zahtevati, da davkoplačevalci plačujejo davke v določeni višini, čeprav koristi, ki jih dobijo v zameno, s plačanimi davki niso v sorazmerju (Engstrom, 1996). To je v popolnem nasprotju s poslovnimi financami, kjer so delničarji oziroma družbeniki upravičeni do sorazmernega dela koristi (v kolikor ta v obliki čistega dobička seveda obstoji); v primeru, da do tega vseeno ne bi bili upravičeni, pa se jim zagotovi nekatere druge pravice, s katerimi nadomestijo izpad koristi. Nenazadnje je posledica dejstva, da večina subjektov javnih financ ni podvržena konkurenci, tudi to, da je stopnja razkrivanja finančnih podatkov v primerjavi s subjekti poslovnih financ mnogo višja (Henley, 1993).

⁴⁸ V nalogi bom kot tipičnega predstavnika subjektov poslovnih financ navajal podjetje.

V primeru nekaterih subjektov javnih financ, predvsem države, tudi ne moremo govoriti o lastništvu tako kot v primeru subjektu poslovnih financ. Država tako nima delničarjev ali družbenikov, ki bi v primeru prodaje ali likvidacije bili upravičeni do dela preostalih sredstev, hkrati pa država tudi ne more bankrotirati (Engstrom, 1996; Granof, 2001; Henley, 1993)⁴⁹.

Na področju poslovnih financ tudi ne velja načelo medčasovne pravičnosti, ki velja za nekatere subjekte javnih financ in pomeni, da so skupni prihodki v vsakem trenutku uravnoteženi s skupnimi odhodki. Večina držav⁵⁰ je načeloma zavezana k proračunskemu ravnotežju, saj sicer v primeru primanjkljaja breme sedanjih koristi nosijo davkoplačevalci v prihodnosti. Čeprav se medčasovna pravičnost nanaša zlasti na proračunski primanjkljaj, je potrebno opozoriti, da tudi proračunski presežek ni nujno priporočljiv; le-tega je mogoče namreč doseči tudi z zmanjšanjem obsega storitev, ki jih država nudi upravičencem (Granof, 2001; Wyplosz, 2004).

V generacijskem računovodstvu⁵¹ se je najprej uveljavil izraz medgeneracijska pravičnost, ki določa, da upravičenci bremen koristi, ki so jih deležni v sedanjosti, ne prealjujejo na prihajajoče generacije, novejši izraz pa je medčasovna pravičnost, ki zahteva, da do prealjevanja bremen v prihodnost sploh ne prihaja, torej tudi ne znotraj posamezne generacije⁵². Primer ravnanja, ki sledi načelu medčasovne pravičnosti, je oblikovanje dolgoročnih rezervacij za pokojnine v času, ko so bodoči upravičenci do pokojnin zaposleni, v nasprotju z izplačevanjem pokojnin iz prihodkov tekočega obračunskega leta (Granof, 2001; Mellor, 1996). Na področju poslovnih financ seveda ni mogoče pričakovati, da bi veljajo načelo medčasovne pravičnosti. To bi pomenilo, da podjetje ne sme imeti izgube, kar ni realno; v primeru takšnega poslovnega izida delničarji oziroma družbeniki pač niso upravičeni do koristi, tj. do razdelitve čistega dobička v obliki dividend.

Čeprav se tudi na področju poslovnih financ pojavlja problem, ko uprava podjetja zanemari dolgoročno blagostanje podjetja (tj. interese delničarjev oziroma družbenikov) za kratkoročne koristi, ki jih je lahko deležno bodisi podjetje bodisi uprava sama (problem agenta in

⁴⁹ Najočitnejša posledica te ugotovitve je, da v bilanci stanja države razlike med aktivo (vsemi sredstvi) in dolžniškim delom pasive (delom obveznosti do virov sredstev), ni mogoče imenovati lastniški kapital (Granof, 2001).

⁵⁰ Republika Slovenija ni izjema – glej poglavje o razlikah med računovodskimi načeli (načelo proračunskega ravnotežja!).

⁵¹ Ti. »generational accounting« (Mellor, 1996).

⁵² Uporabili bi lahko tudi izraz znotrajgeneracijska pravičnost.

principala), je problem kratkoročne usmerjenosti še bolj prisoten na področju javnih financ. Zaradi volitev, na podlagi katerih lahko pride do zamenjave oblasti, se zlasti v obdobju pred volitvami vlade izogibajo dolgoročnim, strukturnim potezam in sledijo predvsem kratkoročnim vzgibom, s katerimi bi si zagotovili ponovno izvolitev⁵³ (Granof, 2001).

Zaradi specifičnosti obeh področij prihaja do nadaljnjih razlik pri računovodstvu, ki se prilagaja zahtevam in temeljem delovanja na poslovni oziroma javni (državni) ravni. Razlike v veliki meri izhajajo že iz različnih računovodskih načel, predvsem načela računovodskega evidentiranja, na podlagi katerih se pripravljajo računovodski izkazi, ki služijo kot podlaga za sprejemanje odločitev subjektov poslovnih ali javnih financ. Ker se ti največkrat odločajo na podlagi finančnih podatkov tako, kakor so ti predstavljeni, tj. brez prilagoditev, je ustrezna priprava računovodskih izkazov tako na področju poslovnih kot javnih financ ključnega pomena (Granof, 2001).

5.2. RAZLIKE V RAČUNOVODSKIH NAČELIH

5.2.1. POSLOVNO RAČUNOVODSTVO

V okviru poslovnega računovodstva računovodska načela niso del SRS. Opredeljuje jih KRN, ki poleg spodaj naštetih 23 izhodiščnih računovodskih načel vsebuje še 148 drugih. Preostala načela predstavljajo načela računovodskega izkazovanja gospodarskih kategorij, knjigovodska načela, načela računovodskega predračunavanja, načela računovodskega nadziranja, načela računovodskega proučevanja, načela računovodskega informiranja in načela organiziranja računovodske službe (Turk, 2004; Zveza računovodij, finančnikov in revizorjev Slovenije, 1995).

Izhodiščna računovodska načela (Turk, 2004):

- načelo povezanosti računovodstva in informacijskih funkcij (KRN 2);
- načelo vsebine računovodske funkcije (KRN 3);
- načelo enote računovodskega obravnavanja (KRN 4);

⁵³ Namesto neprijubljene davčne reforme se z uporabo ti. kreativnega računovodstva tako lahko umetno preceni prihodek, zaradi česar je vsaj kratkoročno mogoče odložiti politično neprijubljen dvig davčnih stopenj.

- načelo časovne neomejenosti poslovanja (KRN 5);
- načelo vrednostnega izražanja (KRN 6);
- načelo celovitosti pomembnega opazovanja (KRN 7);
- načelo poenotenosti in zbirnosti (KRN 8);
- načelo smotrnosti (KRN 9);
- načelo strogega upoštevanja nastanka poslovnega dogodka (KRN 10);
- načelo medsebojne povezanosti in soodvisnosti gospodarskih kategorij (KRN 11);
- načelo dokumentarnosti oziroma načelo dokazljivosti z listinami (KRN 12);
- načelo metodične izenačenosti (KRN 13);
- načelo preglednosti (KRN 14);
- načelo urejenosti (KRN 15);
- načelo ažurnosti in aktualnosti (KRN 16);
- načelo sodobnosti (KRN 17);
- načelo gospodarnosti v računovodstvu (KRN 18);
- načelo kosmatega izkazovanja gospodarskih kategorij (KRN 19);
- načelo dosledne stanovitnosti oziroma načelo primerljivosti (KRN 20);
- načelo objektivnosti oziroma načelo resnične in poštene predstavitve (KRN 21);
- načelo previdnosti (KRN 22);
- načelo nenehne revalorizacije oziroma načelo nenehnega prevrednotovanja (KRN 23);
- načelo zakonitosti (KRN 24).

5.2.2. JAVNO RAČUNOVODSTVO

V slovenski pozitivnopravni ureditvi ne najdemo definiranih računovodskih načel javnega računovodstva, saj ZR le zelo skopo ureja to področje. Tako velja, da v kolikor ni določeno drugače tudi na tem področju smiselno veljajo vsa računovodska načela, ki jih opredeljuje KRN in so za javno računovodstvo sploh relevantna.

Določene odmike od KRN je mogoče opaziti med načeli javnih financ⁵⁴ oziroma proračunskimi načeli, ki jih določa ZJF. Ta sicer v splošnem veljajo za celotno pravno ureditev javnih financ v Republiki Sloveniji in tako vsa za javno računovodstvo niso

⁵⁴ Pripomniti je mogoče, da področje poslovnih financ (vsaj v slovenski pozitivnopravni ureditvi) ne pozna načel, kakor veljajo po ZJF za področje javnih financ.

uporabna, vendar pa nekatera urejajo tudi to področje. V primeru, da niso skladna z načeli, ki in kakor jih opredeljuje KRN, je po splošnem pravnem načelu *lex specialis derogat legi generali* potrebno upoštevati načela ZJF.

Načela javnih financ oziroma proračunska načela po ZJF (Cvikl, 2000; Zemljič, 2000):

- načelo makroekonomske stabilnosti in razvoja (1. odstavek 2. člena ZJF);
- načelo varčnosti (2. odstavek 2. člena ZJF);
- načelo učinkovitosti (3. odstavek 2. člena ZJF);
- načelo gospodarnosti (3. odstavek 2. člena ZJF);
- načelo enotnosti proračuna (4. odstavek 2. člena ZJF);
- načelo popolnosti proračuna (4. odstavek 2. člena ZJF);
- načelo izkazovanja proračunskih prihodkov in odhodkov v polnem (bruto) obsegu (5. odstavek 2. člena ZJF);
- načelo celovitega pokrivanja oziroma načelo nenamenskosti (6. odstavek 2. člena ZJF);
- načelo proračunskega ravnotežja (7. odstavek 2. člena ZJF);
- načelo periodičnosti oziroma načelo enoletnosti proračuna (8. odstavek 2. člena ZJF);
- načelo predhodne potrditve proračuna (9. odstavek 2. člena ZJF);
- načelo denarnega toka (10. odstavek 2. člena ZJF);
- načelo specializacije proračuna (11. odstavek 2. člena ZJF);
- načelo analize stroškov in koristi (12. odstavek 2. člena ZJF);
- načelo preglednosti proračuna (10., 11. in 12. člen ZJF);
- načelo javnosti proračuna;
- načelo zakonitosti;
- načelo večletnosti proračunskega načrtovanja;
- načelo točnosti proračuna.

5.3. RAZLIKE V RAČUNOVODSKEM EVIDENTIRANJU

V grobem načela računovodskega evidentiranja delimo na načelo denarnega toka, načelo nastanka dogodka in načelo zaveze⁵⁵. V praksi je mogoče na osnovi teh treh načel nato oblikovati hibride z lastnostmi dveh ali celo vseh treh načel (United Nations, 1988).

⁵⁵ Ti. »commitment principle« ali »obligation principle« – v nalogi temu načelu ne posvečam posebne pozornosti.

5.3.1. POSLOVNO RAČUNOVODSTVO

Na področju poslovnih financ oziroma še natančneje na področju poslovnega računovodstva, ki je s področjem poslovnih financ tesno povezano, se v skladu s splošnimi računovodskimi standardi za pripravo računovodskih izkazov tradicionalno uporablja načelo nastanka dogodka (načelo zaračunane prodaje, načelo fakturirane realizacije, »accrual principle«), ki prihodke in odhodke pripoznava v obračunskem obdobju, v katerem nastanejo, in ne takrat, ko so plačani (KRN 10) (Možič, 1999; Turk, 2004).

Računovodstvo na podlagi načela nastanka dogodka ima za posledico, da so prihodki uresničeni in da jih ugotavljamo v trenutku, ko podjetje drugi pogodbeni stranki izstavi račun (tj. v trenutku prodaje), ne pa takrat, ko je plačilo za blago ali storitev izvršeno. V trenutku prodaje se namreč bistveno spremeni verjetnost, da bo podjetje za blago ali storitve dobilo plačilo, kar ni mogoče pripisati nobenemu drugemu trenutku v poteku celotnega poslovnega procesa. Vendar – če kasneje celotne terjatve ni mogoče izterjati, tudi prvotno prikazani prihodki dejansko ne bodo v celoti uresničeni (Turk, 1994).

Pri takem evidentiranju se prihodki praviloma pojavijo prej kot prejemki, saj pogodbene stranke blago ali storitev praviloma plačajo šele v določenem času po prejetju. Kasnejše plačilo računa povzroči zgolj spremembo pojavne oblike sredstev (iz manj likvidnih v bolj likvidna), saj se v primeru denarnega plačila dotedanje terjatve do pogodbenih strank le spremenijo v denar. Tudi višino odhodkov se ugotavlja ob izstavitvi računa, ne pa, ko podjetje sopogodbniku račun dejansko poravna (Hočevar, 2002). V času pred plačilom računa predstavljajo blago in storitve, prejete od drugih, za podjetje nastale, vendar še ne poravnane obveznosti; v primeru blaga in storitev, dobavljenih drugim, pa predstavljajo nastale, a še ne poravnane terjatve. Zaradi tega je kadarkoli mogoče izračunati neto vrednost podjetja kot razliko med vrednostjo celotne aktive (tj. vseh sredstev) in vrednostjo dolgov na pasivni strani bilance stanja (tj. delom obveznosti do virov sredstev) (Murn, 1992).

5.3.1.1. RAČUNOVODSKI IZKAZI POSLOVNEGA RAČUNOVODSTVA

V okviru poslovnega računovodstva oziroma računovodstva na podlagi nastanka dogodka sestavljamo štiri temeljne računovodske izkaze⁵⁶: bilanco stanja, izkaz poslovnega izida, izkaz finančnega izida in izkaz gibanja kapitala. Izkaz finančnega izida se pojavlja v dveh oblikah, tj. v obliki izkaza denarnih tokov in v obliki izkaza finančnih tokov. Navedeno je pomembno, saj je vse našteje računovodske izkaze z izjemo izkaza denarnih tokov mogoče sestaviti le na podlagi načela nastanka dogodka, ne pa tudi na podlagi načela denarnega toka. Izkaz denarnih tokov, ki je v tem pogledu izjema, je mogoče sestaviti po obeh načelih (Lakshman Athukorala, 2003).

5.3.2. JAVNO RAČUNOVODSTVO

V sklopu javnega računovodstva, ki velja na področju javnih financ, je v Republiki Sloveniji za proračun in pravne osebe javnega prava (tj. za uporabnike enotnega kontnega načrta⁵⁷) v skladu z 10. odstavkom 2. člena ZJF in 3. odstavkom 15. člena ZR predpisano načelo denarnega toka (načelo plačane prodaje, načelo plačane realizacije, »cash flow principle«), ki zajema prejemke in izdatke v času, ko so plačila prejeta ali opravljena. Že uvodoma je potrebno opozoriti, da lahko v nasprotju s poslovnim računovodstvom, kjer je načelo nastanka dogodka splošno sprejeto, javno računovodstvo temelji bodisi na načelu denarnega toka bodisi na načelu nastanka dogodka oziroma na kakršnikoli variaciji teh dveh. V Republiki Sloveniji se je zakonodajalec tako odločil za uporabo načela denarnega toka.

Po Pravilniku o razčlenjevanju in merjenju prihodkov in odhodkov pravnih oseb javnega prava morata biti za priznanje prihodka (tj. prejemka) oziroma odhodka (tj. izdatka) izpolnjena dva pogoja:

- nastanek dogodka, ki ima za posledico izkazovanje prihodkov oziroma odhodkov⁵⁸;
- prejem ali izplačilo denarja oziroma njegovega ekvivalenta⁵⁹.

⁵⁶ Več o računovodskih izkazih glej v poglavju o razlikah med računovodskimi izkazi.

⁵⁷ Več o enotnem kontnem načrtu v poglavju o javnem računovodstvu glede razlik v računovodskih izkazih.

⁵⁸ Kot izjemo pravilnik določa, da se prihodki oziroma odhodki za znesek prejetih oziroma danih predujmov, ki se nanašajo na prihodke oziroma odhodke, priznajo že ob prejemu oziroma izplačilu denarja, torej še pred nastankom poslovnega dogodka.

⁵⁹ Šteje se, da je ta pogoj izpolnjen tudi, če so bile terjatve oziroma obveznosti, ki se nanašajo na prihodke oziroma odhodke, poravnane na drug način, pri čemer ni nastal denarni tok.

Država lahko tako v tekočem letu razpolaga le s tistimi prejemki, ki so bili vplačani v njen proračun do konca tekočega leta. Podlaga za priznavanje prihodkov so torej prejeta denarna sredstva (ali ustrezni ekvivalenti) kot plačilo za opravljene storitve. Načelo denarnega toka priznava denarna sredstva, ki vključujejo prost denar na računih in depozite na vpogled, denarne ekvivalente, kot so kratkoročne investicije v hitro unovčljive vrednostne papirje, ki so zlahka zamenljivi za znano količino denarja in niso izpostavljeni pomembnim tveganjem glede spremembe vrednosti, ter žlahtne kovine (zlato, srebro, ...) (Božičnik, 2003). Tudi med odhodke proračuna tekočega leta se štejejo le tista izplačila iz proračuna, ki so bila izvršena do konca tekočega leta (Cvikl, 2000; Možič, 1999). Prihodki in odhodki so potemtakem prikazani v dokončnem znesku.

Ta rešitev je povezana z načelom časovne specializacije proračuna (11. odstavek 2. člena ZJF), ki določa, da lahko uporabniki prevzemajo in plačujejo svoje obveznosti samo v višini sredstev, ki jih imajo zagotovljena v finančnem načrtu iz proračuna tekočega leta (Cvikl, 2000). Ker so prihodki in odhodki osnovani na načelu denarnega toka, je na tem načelu osnovan tudi proračunski primanjkljaj (Stanovnik, 2002).

Ne glede na zapisano lahko minister za finance za tiste uporabnike enotnega končnega načrta, ki pridobivajo prihodke iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu ter iz drugih neproračunskih virov, določi, da se prihodki in odhodki priznavajo v skladu z računovodskimi standardi, tj. v skladu z načelom nastanka dogodka (4. odstavek 15. člena ZR). V Pravilniku o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava se pravne osebe javnega prava, za katere velja navedena izjema, imenujejo določeni uporabniki enotnega kontnega načrta, vsi ostali pa drugi uporabniki enotnega kontnega načrta (državni proračun in proračuni občin, državni in občinski organi ter organizacije, ožji deli lokalnih skupnosti, ZZZS, ZPIZ, javni skladi, ki so jih ustanovile država ali občine) (Janc, 1999).

V tem primeru bodo pravne osebe javnega prava⁶⁰ tako kakor proračun in proračunski uporabniki prihodke, ki nimajo podlage v opravljanju javne službe, izkazovale le na podlagi načela denarnega toka, prihodke iz prodaje blaga in storitev na trgu pa tudi na podlagi načela nastanka dogodka, torej v skladu s splošnimi računovodskimi standardi (Možič, 1999).

⁶⁰ Za pravne osebe zasebnega prava določbe ZJF in ZR namreč ne veljajo.

Določeni uporabniki enotnega kontnega načrta bodo zaradi spremljanja gibanja javnofinančnih prihodkov in odhodkov morali namreč svoje prihodke in odhodke ugotavljati tudi po načelu denarnega toka, kar pomeni, da se v tem primeru prihodki in odhodki ugotavljajo po obeh načelih (Čižman, 2001).

Najpogosteje uporabljana modifikacija načela denarnega toka je ti. podaljšano proračunsko leto, ko računovodski izkazi ostajajo odprti določeno obdobje po zaključku koledarskega leta. Namen te modifikacije je zaobiti težave, ki se pojavljajo v primeru, ko denarni tok, ki se nanaša na tekoče proračunsko leto, nastane šele v prihodnjem koledarskem letu (Božičnik, 2003).

5.3.2.1. RAČUNOVODSKI IZKAZI JAVNEGA RAČUNOVODSTVA

V okviru javnega računovodstva oziroma računovodstva na podlagi denarnega toka bi bilo mogoče sestaviti le en računovodski izkaz, tj. izkaz denarnih tokov kot obliko izkaza finančnega izida (Lakshman Athukorala, 2003). Preostalih računovodskih izkazov ni mogoče pripraviti, saj manjkajo ustrezni računovodski podatki. Računovodstvo na podlagi denarnega toka zajema namreč le prejemke in izdatke, ne pa tudi vseh ostalih računovodskih kategorij. Poleg tega so prejemki v tem primeru izenačeni s prihodki, izdatki pa z odhodki, kar ne velja za računovodstvo na podlagi nastanka dogodka. Bilance stanja, izkaza poslovnega izida, izkaza finančnih tokov kot ene izmed dveh oblik izkaza finančnega izida in izkaza gibanja kapitala tako javno računovodstvo na podlagi denarnega toka ne pozna. ZJF v 11. členu sicer predvideva tri ločene, a medsebojno povezane račune za izkazovanje javnofinančnih tokov⁶¹, vendar gre v bistvu še vedno le za malce kompleksnejši izkaz denarnih tokov, sestavljen iz treh delov, saj se na vseh treh računih prikazuje le gibanje prejemkov in izdatkov.

⁶¹ Glej poglavje o javnem računovodstvu glede razlike med računovodskimi izkazi.

5.3.3. PRIMERJAVA JAVNEGA RAČUNOVODSTVA NA PODLAGI NAČELA DENARNEGA TOKA IN NA PODLAGI NAČELA NASTANKA DOGODKA

Uporaba javnega računovodstva na podlagi načela denarnega toka ali na podlagi načela nastanka dogodka je odvisna od tega, v kakšne namene računovodske podatke potrebujemo. Tako SNA 1993, ki meri proizvodnjo vseh sektorjev narodnega gospodarstva, uporablja računovodstvo na podlagi načela nastanka dogodka. Nasprotno Mednarodna finančna statistika (International Financial Statistics – IFS), ki kot monetarna in bančna statistika spremlja tokove plačil, temelji na načelu denarnega toka. Fiskalna statistika (GFS 2001), ki temelji na SNA 1993 in ki se ukvarja z merjenjem vpliva sektorja države na ostale sektorje v narodnem gospodarstvu, tako kot SNA 1993 temelji na načelu nastanka dogodka (Commission, 1993; IMF, 2001a; Murn, 1992; Kopač, 1995). Ker na SNA 1993 temelji tudi ESA 1995, je tudi ta osnovana na načelu nastanka dogodka (EU, 1996).

Tradicionalno so države uporabljale javno računovodstvo na podlagi načela denarnega toka, saj je parlament tako lahko nadziral pridobivanje prihodkov (pobiranje davkov) in kasnejšo porabo denarnih sredstev s strani proračunskih uporabnikov. Vse od osemdesetih let 20. stoletja pa se v svetu pojavljajo ideje, da bi se tudi na tem področju uveljavili podobni računovodski standardi, kakor veljajo na področju poslovnih financ, tj. računovodski standardi na podlagi načela nastanka dogodka, saj uporabniki računovodskih izkazov od države poleg podatkov o denarnih tokovih pričakujejo tudi podatke o sredstvih in obveznostih do virov sredstev ter vplivu fiskalne politike na neto vrednost premoženja države (IFAC, 1996 in 2000; Božičnik, 2003; Stanovnik, 2002).

Načeli denarnega toka in nastanka dogodka pa sta le skrajni točki širokega spektra najrazličnejših kombinacij, ki se uporabljajo v javnem računovodstvu različnih držav. Tako je v večini držav računovodstvo na podlagi načela denarnega toka kombinirano z računovodstvom na podlagi načela nastanka dogodka pri proračunskih uporabnikih, ki svoje blago ali storitve zaračunavajo in torej poslujejo na trgu podobno kakor subjekti poslovnih financ. Medtem ko se računovodstvo na podlagi načela nastanka dogodka v takšni ali drugačni obliki uporablja približno v polovici držav članic OECD⁶², trenutno samo nekaj držav uporablja načelo nastanka dogodka tako za ex post kot za ex ante računovodstvo⁶³

⁶² Za prikaz po posameznih državah glej Blöndal, 2003.

⁶³ O razliki med ex post in ex ante računovodstvom glej poglavje o razlikah v časovni usmeritvi računovodstva.

(Nova Zelandija, Finska, Islandija in Avstralija), nekatere pa to šele uvajajo (Francija, Velika Britanija, Kanada). Predvsem med razvitimi državami je tako mogoče opaziti trend prehoda in nagibanja k načelu nastanka dogodka (Lakshman Athukorala, 2003; Matheson, 2002; Božičnik, 2003).

Za poenotenje javnega računovodstva si zlasti prizadeva tudi IFAC, ki je sprejela Mednarodne računovodske standarde za javni sektor na podlagi načela nastanka dogodka, poleg tega pa pripravlja še posebne referate in študije na to temo, med katerimi velja posebej omeniti študijo o prehodu z računovodstva na podlagi načela denarnega toka na računovodstvo na podlagi načela nastanka dogodka (IFAC, 2005 in 2003).

V literaturi je prisotna misel, da imata tako računovodstvo na podlagi načela denarnega toka kot računovodstvo na podlagi nastanka dogodka svojo uporabno vrednost in da z uporabo zgolj enega država ne dobi vseh informacij, ki jih potrebuje za vodenje kratkoročne in dolgoročne fiskalne politike (IFAC, 1996). Zaradi tega je prednosti in slabosti računovodstev, utemeljenih na obeh načelih, potrebno kritično oceniti in ovrednotiti, kdaj je smiselna uporaba enega oziroma drugega.

5.3.3.1. PREDNOSTI IN SLABOSTI JAVNEGA RAČUNOVODSTVA NA PODLAGI NAČELA DENARNEGA TOKA

Prednosti javnega računovodstva na podlagi načela denarnega toka (IFAC, 1996 in 2000; United Nations, 1988; Balassone, 2004; Granof, 2001; Božičnik, 2003; Kopač, 1995):

- enostavno spremljanje denarnih tokov in razpoložljivih denarnih sredstev države, tj. njihovega pridobivanja in porabe;
- razumljivost računovodskih izkazov, za katere ni potrebno veliko strokovnega znanja;
- enostavna priprava računovodskih izkazov;
- izognemo se subjektivnosti in arbitrarnosti pri vrednotenju, zato so računovodski podatki nedvoumni in objektivni;
- visoka stopnja zanesljivosti in primerljivosti računovodskih izkazov;
- preprosto ocenjevanje skladnosti s proračunom, pripravljenim na podlagi načela denarnega toka;
- uporabnost pri kratkoročnem proračunskem nadzoru in analizi;

- nizki stroški administrativne podpore in zagotavljanja računovodskih informacij;
- manjša potreba po visoko usposobljenih kadrih, tj. računovodjih;
- enostaven naknaden nadzor in s tem povezano uveljavljanje odgovornosti.

Slabosti javnega računovodstva na podlagi načela denarnega toka (IFAC, 1996 in 2000; United Nations, 1988; Balassone, 2004; Granof, 2001; Premchand, 1995; Lakshman Athukorala, 2003; Božičnik, 2003; Kopač, 1995):

- nepopoln prikaz finančnega položaja in finančne uspešnosti države (prikazani so le prejemki in izdatki ter njihov saldo)⁶⁴;
- nudi le informacije o denarnih tokovih (izkaz denarnih tokov); tako ne nudi vseh podatkov, potrebnih za sprejemanje ustreznih fiskalnih odločitev;
- le osnovne informacije glede upravljanja z likvidnostjo;
- ne zagotavlja informacij glede upravljanje z nefinančnimi sredstvi;
- ni konsistentno z GFS 2001 in SNA 1993;
- neučinkovitost pri prikazovanju kratkoročnih, srednjeročnih in dolgoročnih obveznosti države;
- včasih je težko določiti, na katero leto (tekoče ali preteklo) se prejemek nanaša;
- uporaba lahko nehote prispeva k napačnim fiskalnim odločitvam;
- relativno velika možnost manipulacije pri prikazu finančnega položaja in uspešnosti države (odložitev izdatkov, pospešitev prejemkov, prikaz nedenarnih tokov kot denarnih)⁶⁵, toda sprejem Mednarodnih računovodskih standardov za javni sektor na podlagi načela denarnega toka pomeni velik korak proti preprečevanju popačitev;
- zaradi možnosti manipulacij verodostojnost podatkov ni visoka;
- omejena uporabnost za določanje fiskalne strategije;
- v splošnem je potrebno več zaposlenih;
- v primeru navidezne uravnoteženosti proračuna dejansko ne zagotavlja medčasovne pravičnosti;

⁶⁴ To je tudi glavni razlog za neuporabo tega načela v poslovnem računovodstvu, kjer bi vrednotenje prihodkov in odhodkov na njegovi osnovi lahko podalo zelo zavajajočo sliko o finančnem položaju in uspešnosti podjetja (Stanovnik, 2002).

⁶⁵ Tipična tehnika, s katero se uravnoteži proračun, je sprememba datuma, na katerega so zaposlenim izplačani dohodki. Z zamikom z zadnjega dne meseca na prvi dan naslednjega meseca država v letu zamika izplača zaposlenim en dohodek manj kot sicer. Na strani prihodkov pa je znano krajšanje rokov za plačilo davkov, tako da se rok premakne z začetka naslednjega fiskalnega leta v konec tekočega, s čimer država v letu premika pridobi dodatne prihodke. Takšni tehniki pa je mogoče uporabiti le enkrat, saj že v naslednjem letu po zamiku oziroma premiku ne vplivata na prihodke oziroma odhodke tistega fiskalnega leta (Granof, 2001).

- ne prikaže celotnega finančnega stanja države ob koncu obdobja (nanaša se le na denarna, ne pa tudi na druga sredstva);
- razlog za naglo črpanje preostalih alociranih proračunskih sredstev kratek čas pred iztekom proračunskega obdobja, sicer ta zapadejo;
- ne omogoča pogleda v prihodnost in ocene, ali se lahko ohrani zagotavljanje nespremenjenega obsega storitev oziroma ali se lahko zagotavlja nove storitve;
- ne nudi informacij o vseh stroških državnih programov oziroma politik;
- ker ne zagotavlja informacij o sredstvih in obveznostih, je vzpostavljena odgovornost zgolj glede stanja denarnih tokov;
- omejena uporabnost za določanje cen blaga oziroma storitev.

5.3.3.2. PREDNOSTI IN SLABOSTI JAVNEGA RAČUNOVODSTVA NA PODLAGI NAČELA NASTANKA DOGODKA

Prednosti javnega računovodstva na podlagi načela nastanka dogodka (IFAC, 1996, 2000 in 2003; United Nations, 1988; Mellor, 1996; Granof, 2001; Premchand, 1995; Lakshman Athukorala, 2003; Božičnik, 2003; Kopač, 1995):

- zagotavlja natančnejšo in bolj celovito sliko finančnega položaja in uspešnosti ter njihovih sprememb na koncu obračunskega obdobja;
- zagotavlja informacije o trenutnem stanju sredstev in obveznosti do virov sredstev;
- omogoča sprejemanje boljših odločitev in izboljšanje alokacije omejenih virov ter spremljanje dolgoročnih učinkov fiskalne politike;
- omogoča pripravo vseh računovodskih izkazov, ne le izkaza denarnih tokov;
- izboljšano upravljanje s sredstvi: medtem ko se pri računovodstvu na podlagi načela denarnega toka sprašujemo, ali lahko novo sredstvo sploh nabavimo, se tu lahko odločamo tudi o tem, ali bomo obstoječe sredstvo obdržali ali ga zamenjali (večji razpon možnosti pri upravljanju s sredstvi);
- priznanje in upravljanje z dejanskimi obveznostmi države, kar se nanaša tako na dolg kot na druge, potencialne obveznosti⁶⁶ (npr. obveznosti pokojninskih skladov);

⁶⁶ To seveda ne velja za vse potencialne obveznosti; tudi računovodstvo na podlagi načela nastanka dogodka kot obveznosti ne priznava vseh potencialnih obveznosti, temveč le tiste, ki izpolnjujejo vnaprej določena merila (glej poglavje o dolgu zasebnega in ostalega nefinančnega javnega sektorja s poroštvom države).

- osredotočenje na upravljanje z rezultati (ocenjevanje uspešnosti ex post) in ne na upravljanje z viri (ocenjevanje uspešnosti ex ante), saj je na podlagi skupnih stroškov mogoče zanesljiveje izmeriti uspešnost fiskalnih aktivnosti države;
- večja transparentnost;
- manjša možnost manipuliranja prikaza finančnega položaja in finančne uspešnosti države;
- kredibilnost države je z izboljšanjem integritete in zanesljivosti poročanja povečana;
- zaupanje javnosti v sposobnost države glede upravljanja;
- celovite informacije o tekočih in načrtovanih denarnih tokovih, vključno z denarnimi tokovi v zvezi z upniki in dolžniki, kar vodi do boljšega upravljanja z denarnimi sredstvi;
- možnost spremljanja dejanskih stroškov v primerjavi z načrtovanimi;
- informacije so uporabne tako za uveljavljanje odgovornosti kot za odločanje;
- omogoča prikaz financiranja aktivnosti države;
- omogoča oceniti trenutno sposobnost države glede financiranja svojih aktivnosti in izpolnjevanja svojih obveznosti;
- zahteva popoln popis sredstev in obveznosti do virov sredstev;
- zaradi pregleda nad celotnim finančnim položajem države sili, da razmišljajo bolj dolgoročno, ko sprejemajo finančne odločitve;
- na podlagi informacij o amortizaciji in spremembah v vrednosti sredstev je mogoče sprejemati boljše odločitve o investicijah države;
- države sili k premisleku o posledicah posameznih politik v smislu stroškov in o stroških alternativnih načinov doseganja teh ciljev;
- omogoča oceno, ali država lahko nadaljuje z zagotavljanjem trenutnih storitev oziroma kakšen je obseg, v katerem si lahko privošči zagotavljanje novih programov ali storitev;
- velika uporabnost za upravljanje z likvidnostjo zaradi informacij o denarnih tokovih in informacij o terjatvah oziroma dolgovih;
- konsistentno z GFS 2001 in SNA 1993;
- upošteva medčasovno pravičnost, a so v ta namen potrebni dodatni podatki (demografski profili, ...);
- večja verodostojnost in seznanjenost agencij, ki ocenjujejo kreditna tveganja, upnikov ter medijev, kar lahko vodi do znižanja obrestnih mer;
- uporabno za določanje cen blagu in storitvam;
- uporaba visoko usposobljenih kadrov iz zasebnega sektorja;
- prihranki zaradi učinkovite uporabe sredstev in prodaje presežnih sredstev;
- omogoča pravilno oceno premoženja države ob njegovi prodaji;

- možnost uporabe prilagojenega informacijskega sistema, razvitega za področje poslovnih financ.

Slabosti javnega računovodstva na podlagi načela nastanka dogodka (IFAC, 1996; Lakshman Athukorala, 2003; Giarda, 2004; Balassone, 2004; Kopač, 1995; Murn, 1992):

- potrebni so visoko izobraženi kadri;
- visoki stroški implementacije;
- težavnost implementacije;
- problem spremljanja terjatev države, ker ta ni neposredno udeležena pri njihovem nastajanju (npr. zasluzki davkoplačevalcev, prodaja obdavčenega blaga ali storitev⁶⁷);
- problem spremljanja obveznosti države, ker ta ni neposredno udeležena pri njihovem nastajanju (npr. mnoge obveznosti se »fakturirajo« na podlagi predpisov kot rezultat dogodkov, v katerih država ne sodeluje neposredno (nezaposlenost, invalidnost, ...) in za katere izve šele ob zahtevah po plačilu)
- potrebne so korenite spremembe zakonodaje;
- manjša objektivnost podatkov, saj se pri vrednotenju ne moremo izogniti subjektivnemu elementu; posledična možnost diskrecije⁶⁸;
- obstaja možnost manipulacije, čeprav manjša (npr. s spreminjanjem domnev glede obrestnih mer);
- nasprotno splošna javnost meni, da je možnost manipulacije večja;
- zaradi večje kompleksnosti je bolj dovzetno za napake;
- večja verjetnost, da bo prišlo do revizije podatkov zaradi sprememb v domnevah, ki so bile podlaga za njihovo oceno;
- dolgotrajnejša priprava, saj so računovodski izkazi utemeljeni na računovodskih podatkih na podlagi načela denarnega toka.

⁶⁷ Za takšen dogodek izve vlada šele ob izpolnitvi davčne prijave, plačilu davčne obveznosti ali odkritju morebitne utaje davkov.

⁶⁸ Tega se očitno zaveda tudi Eurostat, ki je sprejel odločitev, po kateri se med prihodke lahko vračunajo le tisti prihodki, za katere je verjetno, da bodo dejansko prejeti, in po kateri morajo računovodski podatki na podlagi obeh načel na srednji rok konvergirati (Balassone, 2004).

5.3.3.3. SKLEPNO O NAČELIH RAČUNOVODSKEGA EVIDENTIRANJA V JAVNEM RAČUNOVODSTVU

Na osnovi prikazanega je mogoče zaključiti, da je računovodstvo na podlagi načela denarnega toka sicer enostavnejše, vendar pa ne omogoča sprejemanja dobrih fiskalnih odločitev. Zaradi tega ga je potrebno dopolniti z računovodstvom na podlagi načela nastanka dogodka (Premchand, 1995). Nekateri tako predlagajo vsaj vzporedno evidenco prihodkov in odhodkov (tj. izkaz poslovnega izida), ki ne temelji le na prejemkih in izdatkih (Božičnik, 2003).

Kljub hudim kritikam mnoge države računovodstvo na podlagi načela denarnega toka še vedno uporabljajo (Granof, 2001). Nekateri namreč ugotavljajo, da za prehod z računovodstva na podlagi načela denarnega toka na računovodstvo na podlagi nastanka dogodka preprosto ni politične volje, saj ne predstavlja ključnih političnih interesov vladajočih koalicij, politična podpora pa je tako na področju izvršilne kot na področju zakonodajne veje oblasti nujno potrebna (IFAC, 1996). Politika pogosto zanemara pozitivne učinke takšnega prehoda⁶⁹ (primerjaj IFAC, 2000), čeprav mnogi avtorji ugotavljajo, da je ključna prav sprememba miselnosti v državni in javni upravi (Mellor, 1996; Matheson, 2002; Blöndal, 2003).

Drugi trdijo, da je zaradi visokih stroškov prehoda ta smiselna le v okviru širše reforme upravljanja javnega sektorja. Sicer lahko države v razvoju svojo finančno uspešnost izboljšajo in dosežejo zeleno upravljanje z rezultati tudi brez uvedbe računovodstva na podlagi načela nastanka dogodka, saj je taka uvedba brez predhodno izpolnjenih nujno potrebnih predpogojev lahko tvegana. V takem primeru se jim svetuje, da v največji možni meri izboljšajo svoje obstoječe računovodstvo, tj. računovodstvo na podlagi načela denarnega toka (Diamond, 2002). Podobnega mnenja je tudi Giarda, ki sicer priznava, da ima računovodstvo na podlagi načela nastanka dogodka mnogo prednosti, vendar je prepričan, da te ne odtehtajo prednosti računovodstva na podlagi denarnega toka, ki ga je v izpopolnjeni obliki potrebno še naprej uporabljati (Giarda, 2004).

⁶⁹ Izkušnje v Avstraliji in na Novi Zelandiji so pokazale, da je uporaba računovodstva na podlagi načela nastanka dogodka pripomogla k izboljššanemu upravljanju z infrastrukturo (tj. s sredstvi), boljšemu prepoznavanju in ustrezni pripravi na potencialne obveznosti ter učinkovitejšemu procesu alokacije proračunskih sredstev (Matheson, 2002).

5.4. RAZLIKE V RAČUNOVODSKIH IZKAZIH

Računovodski izkazi so urejen prikaz učinka računovodskega obravnavanja podatkov in so zapis poslovnih dogodkov, ki so se zgodili v preteklosti (Turk, 2004). V tem kontekstu poslovni dogodki ne pomenijo le dogodkov, ki se nanašajo na poslovanje podjetja, pač pa vsakršno finančno dogajanje (torej tudi na področju javnih financ), ki vpliva na spremembo računovodskih kategorij (tj. na spremembo sredstev, obveznosti do virov sredstev, stroškov, odhodkov in prihodkov) (Hočevar, 2002).

5.4.1. POSLOVNO RAČUNOVODSTVO

Na področju poslovnega računovodstva s terminom računovodski izkazi označujemo obrazce, v katerih so sistematično izkazani učinki računovodskega spremljanja poslovanja podjetja. Njihov namen oziroma cilj je zagotavljanje informacij o finančnem položaju in uspešnosti poslovanja podjetja, ki so koristne širokemu krogu uporabnikov pri njihovem odločanju (Turk, 2004); namenjeni so tako notranjim kot zunanjim uporabnikom (Igličar, 2003).

Ker v poslovnem računovodstvu velja načelo nastanka dogodka, je mogoče pripraviti vse računovodske izkaze, saj njihovi pripraviljavci niso omejeni z razpoložljivimi podatki. Temeljni računovodski izkazi so tako (Hočevar, 2002):

- bilanca stanja⁷⁰,
- izkaz poslovnega izida,
- izkaz finančnega izida in
- izkaz gibanja kapitala.

V skladu s 56. členom ZGD morajo vse družbe pripraviti letno poročilo, ki obsega bilanco stanja, izkaz poslovnega izida in priloge s pojasnili. Velike in srednje družbe ter majhne družbe, z vrednostnimi papirji katerih se trguje na organiziranem trgu, pa morajo v letno poročilo vključiti še izkaz finančnega izida, izkaz gibanja kapitala in poslovno poročilo. Letno poročilo, ki je prvenstveno namenjeno obveščanju lastnikov o uspešnosti poslovanja podjetja v preteklem poslovnem letu, tako nujno vsebuje računovodsko poročilo, v primeru določenih

⁷⁰ Nekateri avtorji govorijo tudi o izkazu stanja (primerjaj Turk, 2004).

družb pa tudi poslovno poročilo. Slednje zajem pogled uprave podjetja na rezultate preteklega poslovanja, pa tudi pričakovanja glede bodočega poslovanja ter njihov podrobnejši pregled. Računovodsko poročilo je sestavljeno iz letnih računovodskih izkazov in prilog s pojasnili (Kocbek, 2002; Igličar, 2003).

5.4.1.1. BILANCA STANJA

Bilanca stanja je temeljni računovodski izkaz, v katerem je resnično in pošteno prikazano stanje (višina in struktura) sredstev⁷¹ in obveznosti do njihovih virov v določenem trenutku (Turk, 2004). Je dvostranski računovodski izkaz, v katerem je na levi strani prikazano stanje sredstev (aktivna stran) in na desni strani v enakem znesku stanje obveznosti do virov sredstev (pasivna stran). Obe strani bilance stanja sta vedno vrednostno izenačeni, kar imenujemo bilančno ravnotežje. Bilanca stanja je statični in kumulativni računovodski izkaz. Statičnost pomeni, da prikazuje sredstva in obveznosti do virov sredstev podjetja na določen dan; kumulativni računovodski izkaz je zato, ker so v njej vidne posledice preteklih poslovnih odločitev podjetja, ki se odražajo na višini in strukturi sredstev in obveznosti do virov sredstev (Hočevnar, 2002; Igličar, 2003).

5.4.1.2. IZKAZ POSLOVNEGA IZIDA

Izkaz poslovnega izida je temeljni računovodski izkaz, v katerem so resnično in pošteno prikazani prihodki in odhodki podjetja ter ustvarjen poslovni izid za poslovno leto ali medletna obdobja, za katera se izkaz sestavlja (Turk, 2004). Izkaz poslovnega izida predstavlja poslovno-izidne tokove določenega obdobja. Ker poslovni izid predstavlja razliko med prihodki in odhodki, nam izkaz poslovnega izida kaže uspešnost poslovanja podjetja v določenem obdobju (poslovni izid kot razlika med prihodki in odhodki je lahko dobiček ali izguba). Izkaz poslovnega izida je dinamičen računovodski izkaz, saj se nanaša na obdobje in ne na določen časovni trenutek (letni izkaz poslovnega izida tako zajema prihodke in odhodke celotnega poslovnega leta) – tako ne prikazuje stanja, pač pa tok vrednosti (Mramor, 1993). V

⁷¹ Sredstva lahko opredelimo kot premoženje, s katerim podjetje upravlja oziroma razpolaga.

nasprotju z bilanco stanja ni kumulativen računovodski izkaz, saj prikazuje zgolj prihodke in odhodke, ustvarjene v posameznem obdobju (Hočevar, 2002).

5.4.1.3. IZKAZ FINANČNEGA IZIDA

Izkaz finančnega izida je temeljni računovodski izkaz, v katerem so resnično in pošteno prikazane spremembe stanja denarnih sredstev in njihovih ekvivalentov za poslovno leto ali medletna obdobja, za katera se sestavlja. Izkaz finančnega izida daje uporabnikom informacije, kako in na katerem področju organizacija denarna sredstva ter njihove ekvivalente pridobiva in kako jih porablja (kam in kako jih usmerja) ter kakšno je stanje teh sredstev na začetku in koncu obračunskega obdobja. Na podlagi teh informacij je mogoče ugotoviti razloge za povečanje ali zmanjšanje denarnih sredstev in njihovih ekvivalentov v obračunskem obdobju – gre torej za dinamični računovodski izkaz (Turk, 2004; Iglčar, 2003). Izkaz finančnega izida daje informacije o gibanju denarnih sredstev, ki so pomembne za presojanje finančne uspešnosti poslovanja podjetja. Če so na voljo ustrezni interni podatki o prejemkih in izdatkih, se sestavi po neposredni metodi (takrat se imenuje izkaz denarnih tokov); po posredni metodi se sestavi, kadar je podatke o pritokih in odtokih potrebno šele izračunati iz dveh zaporednih bilanc stanja, iz izkaza poslovnega izida vmesnega obdobja in drugih virov (v tem primeru se imenuje izkaz finančnih tokov ali izkaz gibanja sredstev) (Hočevar, 2002).

5.4.1.4. IZKAZ GIBANJA KAPITALA

Izkaz gibanja kapitala je temeljni računovodski izkaz, v katerem so resnično in pošteno prikazane spremembe sestavin kapitala za poslovno leto ali medletna obdobja, za katera se sestavlja. Namenjen je predvsem zunanjemu poslovnemu poročanju, a je uporaben tudi za notranje potrebe po informiranju o gibanju posameznih sestavin kapitala. Izkaz gibanja kapitala je lahko sestavljen tako, da prikazuje le razdelitev čistega dobička kot sestavine kapitala oziroma poravnava čiste izgube kot odbitne postavke od kapitala ali pa vse sestavine kapitala, zajete v bilanco stanja (Turk, 2004).

5.4.2. JAVNO RAČUNOVODSTVO

V nasprotju s štirimi temeljnimi računovodskimi izkazi na področju poslovnega računovodstva se sistemi za celovito spremljanje javnofinančnih prihodkov in odhodkov (SNA 1993, ESA 1995 in GFS 2001) v okviru javnega računovodstva v grobem delijo na tri račune (Stanovnik, 2002; Kamnar, 1999):

- tekoči račun;
- račun akumulacije (sestavljeno iz kapitalskega računa in finančnega računa);
- premoženjski račun.

Nekateri pravijo, da je z vidika javnih financ premoženjski račun manj pomemben, saj namen javnega sektorja ni akumulacija premoženja, pač pa zagotavljanje oskrbe prebivalstva z javnimi storitvami in dobrinami ter prerazdeljevanje dohodka. Država mora kljub temu s svojim premoženjem ravnati skrbno in preudarno (Stanovnik, 2002). Takšnemu stališču nasprotujejo že navedene ugotovitve o prednostih javnega računovodstva na podlagi načela nastanka dogodka, ki med drugim omogoča popoln nadzor in upravljanje s premoženjem⁷² države, kar posledično pozitivno vpliva na finančni položaj in uspešnost fiskalne politike⁷³. Ni se torej mogoče strinjati s trditvijo, da je ta račun manj pomemben.

Glede premoženjskega računa Stanovnik nadalje ugotavlja, da se praviloma ne objavlja, saj mnoge države bilanc stanja še nimajo urejenih⁷⁴ (Stanovnik, 2002). Razlog za to je potrebno spet iskati v javnem računovodstvu, ki se v teh državah vodi na podlagi načela denarnega toka, kar onemogoča pripravo tovrstnih bilanc. To velja tudi za Republiko Slovenijo; bilanca stanja ne obstaja (Kopač, 1995), vendar pa imamo urejeno konsolidirano premoženjsko bilanco države in občin⁷⁵.

⁷² Opozoriti velja, da se premoženje v tem primeru nanaša tako na bruto premoženje, tj. na vsa sredstva in obveznosti do virov sredstev, kot na neto premoženje, tj. na razliko med vrednostjo sredstev in vrednostjo obveznosti do virov sredstev.

⁷³ Glej poglavje o prednostih in slabostih javnega računovodstva na podlagi načela nastanka dogodka.

⁷⁴ Hills ugotavlja, da je težko razumeti, zakaj se podatki, ki so osrednjega pomena za vrednotenje uspešnosti subjekta poslovnih financ, na področju javnih financ komajda pripravljajo (Hills, 1984). Izčrpno o bilanci stanja države v Guidotti, 1991.

⁷⁵ V konkretnem primeru bilance stanja in omenjene premoženjske bilance torej ne gre enačiti; več o konsolidirani premoženjski bilanci države in občin v poglavju o konsolidirani premoženjski bilanci države in občin.

Poleg konsolidirane premoženjske bilance ZJF v 11. členu za izkazovanje javnofinančnih tokov po ekonomski klasifikaciji⁷⁶ predvideva tri med seboj povezane račune (Cvikl, 2000):

- bilanco prihodkov in odhodkov;
- račun finančnih terjatev in naložb;
- račun financiranja.

Navedene tri bilance se sestavljajo za vse štiri javnofinančne blagajne v Republiki Sloveniji: državni proračun, proračune občin, ZZZS in ZPIZ. Vse bilance teh blagajn sestavljajo globalno bilanco javnega financiranja v Republiki Sloveniji, v kateri so javnofinančni tokovi med seboj konsolidirani (Kamnar, 1999). Da so podatki primerljivi in izražajo tudi svojo kakovostno vrednost, je nujno zagotoviti istovrstne računovodske podatke, zaradi česar je za vse osebe javnega prava predpisan enotni kontni načrt (Janc, 1999).

SNA 1993, ESA 1995 in GFS 2001 temeljijo na načelu nastanka dogodka, kar pomeni, da je v okviru teh sistemov na področju javnega računovodstva mogoče pripraviti vse štiri temeljne računovodske izkaze. Vendar pa se na področju javnih financ interpretacija teh izkazov razlikuje od tiste na področju poslovnih financ, ki predvsem za državo ni niti primerna niti pomembna. Poudarek pri izkazu poslovnega izida je tako na stroških zagotavljanja javnih storitev (tj. na odhodkih) in pokrivanju teh odhodkov (tj. na prihodkih), kar posledično vpliva na finančni položaj države (tj. na bilanco stanja). Izkaz finančnega izida ob vsem tem zagotavlja informacije o porabi likvidnih sredstev (tj. denarnih sredstev in ekvivalentov) za tekoče operacije, preko sprememb sredstev in obveznosti do virov sredstev v bilanci stanja pa tudi informacije o vplivu takšne porabe na prihodnji finančni položaj države in s tem na aktivnosti ter storitve, ki jih le-ta zagotavlja (Mellor, 1996; IFAC, 1993).

Medtem ko mednarodni sistemi temeljijo na načelo nastanka dogodka, pa v Republiki Sloveniji relevantna zakonodaja (ZJF in ZR) na področju javnih financ uzakonja načelo denarnega toka. Iz tega sledi, da je na podlagi tako zajetih računovodskih podatkov (tj. prejemkov in izdatkov) od vseh računovodskih izkazov mogoče pripraviti le izkaz denarnih tokov oziroma njegov javnofinančni ekvivalent. Zato so bilanca prihodkov in odhodkov, račun finančnih terjatev in naložb ter račun financiranja v bistvu le kompleksna oblika izkaza

⁷⁶ Omenjena ekonomska klasifikacija se od leta 1999 dalje na podlagi Odredbe o evidentiranju in izkazovanju javnofinančnih prihodkov in drugih prejemkov in odhodkov in drugih izdatkov, sredstev in obveznosti do virov sredstev uporablja za izkazovanje javnofinančnih tokov. Gre za novo, mednarodno primerljivo ekonomsko klasifikacijo, ki je bila pripravljena v skladu s priporočili Mednarodnega denarnega sklada (MF, 2005a).

denarnih tokov, ekonomsko razdeljenega na tri ločene, a medsebojno povezane račune (»podizkaze denarnih tokov«). Vsi trije namreč prikazujejo gibanje prejemkov oziroma izdatkov, čeprav ločeno za različne namene⁷⁷.

5.4.2.1. BILANCA PRIHODKOV IN ODHODKOV

Bilanca prihodkov in odhodkov, ki je sestavljena iz tekočega računa in kapitalskega računa (ki je del računa akumulacije), kaže vse javnofinančne prihodke in javnofinančne odhodke (Stanovnik, 2002). Prihodki obsegajo tekoče prihodke (davčne in nedavčne prihodke), kapitalске prihodke, prejete donacije ter transferne prihodke iz drugih blagajn javnega financiranja (1. odstavek 11. člena ZJF). Na strani odhodkov se izkazujejo vsi odhodki, ki zajemajo tekoče odhodke, tekoče transfere, investicijske odhodke in investicijske transfere (2. odstavek 11. člena ZJF). Z vstopom Slovenije v Evropsko unijo se na prihodkovni strani izkazujejo tudi vsa prejeta sredstva iz EU, na odhodkovni strani pa plačila sredstev v proračun EU (MF, 2005a).

Razlika med javnofinančnimi prihodki in odhodki, tj. saldo bilance prihodkov in odhodkov, predstavlja proračunski presežek (v primeru, ko celotni prihodki, realizirani v posameznem proračunskem obdobju, presegajo celotne odhodke v tem obdobju) oziroma proračunski primanjkljaj (v primeru, ko v posameznem proračunskem obdobju realizirani celotni odhodki presegajo dosežene prihodke v tem obdobju) (Cvikl, 2000; Zemljič, 2000; Jerkič, 2000). Primarni presežek oziroma primanjkljaj predstavlja saldo bilance prihodkov in odhodkov brez plačil obresti in prihodkov od obresti, tekoči presežek oziroma primanjkljaj pa saldo tekočega dela bilance prihodkov in odhodkov (Jerkič, 2000).

5.4.2.2. RAČUN FINANČNIH TERJATEV IN NALOŽB

Račun finančnih terjatev in naložb je nekakšna vmesna bilanca med bilanco prihodkov in odhodkov ter računom financiranja, ki je z novo ekonomsko klasifikacijo na novo uvedena v bilančne izkaze javnofinančnih tokov (Stanovnik, 2002; MF, 2005a) Obsega vsa prejeta

⁷⁷ Določeno razliko predstavlja različna časovna usmerjenost omenjenih računovodskih izkazov na področju poslovnih in javnih financ; glej poglavje o razlikah v časovni usmeritvi računovodstva.

sredstva vrnjenih posojil in prodaje kapitalskih deležev ter vsa sredstva danih posojil in sredstva, namenjena za nakup kapitalskih deležev (3. odstavek 11. člena ZJF).

Na strani prejemkov so tako izkazani tokovi prejemkov, ki nimajo lastnosti prihodkov – gre le za sredstva iz naslova prejetih vračil posojenih sredstev države oziroma prejeta sredstva iz naslove prodaje kapitalskih deležev države v javnih in zasebnih podjetjih, bankah in drugih finančnih institucijah. Skladno s tem so na strani izdatkov prikazani tokovi izdatkov, ki za državo nimajo lastnosti odhodkov (tj. nepovratno danih sredstev), pač pa so zgolj dana posojila in finančne naložbe oziroma kapitalska vlaganja države v javna in zasebna podjetja, banke oziroma druge finančne institucije. Takšni izdatki imajo za posledico nastanek finančne terjatve države do prejemnika teh sredstev oziroma vzpostavitev ali povečanje kapitalskega deleža države v lastniški strukturi prejemnika teh sredstev. V okviru izdatkov se izkazujejo tudi plačila zapadlih jamstev države finančnim institucijam ali drugim upnikom, s čimer nastane terjatev države do glavnega dolžnika (osebe, za katero je država jamčila) – v takem primeru ima država namreč regresno pravico (Cvikl, 2000). Saldo bilance prihodkov in odhodkov ter računa finančnih terjatev in naložb je skupni presežek oziroma primanjkljaj (Jerkič, 2000).

5.4.2.3. RAČUN FINANCIRANJA

Račun financiranja po ZJF ustreza finančnemu računu v sistemih računov; kaže, kako se financira skupni primanjkljaj oziroma v katere finančne instrumente se plasira skupni presežek (Stanovnik, 2002; Jerkič, 2000). V računu financiranja se izkazujejo odplačila dolgov in zadolževanje, ki je povezano s financiranjem presežkov odhodkov nad prihodki v bilanci prihodkov in odhodkov, presežkov izdatkov nad prejemki v računu finančnih terjatev in naložb ter s financiranjem odplačil dolgov v računu financiranja (4. odstavek 11. člena ZJF). Zadolževanje je razčlenjeno na najemanje kreditov doma in v tujini ter na sredstva, pridobljena z izdajo državnih vrednostnih papirjev na domačem in tujih finančnih trgih. Odplačila dolga so razčlenjena na odplačila domačih in tujih kreditov ter odplačila glavnice zapadlih državnih vrednostnih papirjev. V računu financiranja se kot saldo izkazujejo tudi načrtovane spremembe denarnih sredstev na računih med proračunskim letom (Cvikl, 2000).

5.4.2.4. KONSOLIDIRANA PREMOŽENJSKA BILANCA DRŽAVE IN OBČIN

Poleg navedenih bilanc ZJF za državo in občine predvideva tudi že omenjeno konsolidirano premoženjsko bilanco. V skladu s 93. členom ZJF gre za akt vlade, v katerem se prikaže konsolidirano stanje premoženja države in občin po stanju na dan 31. decembra tekočega leta. Vsi (neposredni in posredni) uporabniki državnega proračuna in proračunov občin, ZPIZ in ZZZS (vendar oba le za obvezni del zavarovanja) pripravijo premoženjsko bilanco na podlagi podatkov iz svoje bilance stanja (29. člen ZR) in jo predložijo MF. To na podlagi vseh teh bilanc pripravi konsolidirano premoženjsko bilanco države in občin ter jo predloži vladi v sprejem. 94. člen ZJF določa, da vlada vsaki dve leti ob zaključnem računu državnega proračuna predloži DZ tudi konsolidirano premoženjsko bilanco države in občin, s čimer se zagotavlja nadzor DZ nad delovanjem institucij države in občin pri uporabi javnih sredstev ter pri upravljanju premoženja (Cvikl, 2000). Način in navodila za pripravo premoženjske bilance so določena v Pravilniku o pripravi konsolidirane premoženjske bilance države in občin. V skladu z zapisanim konsolidirana premoženjska bilanca torej spominja na aktivno stran bilance stanja na dan 31. decembra tekočega leta⁷⁸.

Konsolidacija premoženja se opravi na treh nivojih. Prva konsolidacija se opravi na ravni občine, saj premoženjska bilanca občine vključuje premoženjske bilance vseh neposrednih in posrednih uporabnikov občinskega proračuna. Naslednja konsolidacija se izvede pri sestavitvi premoženjske bilance države. Tu se konsolidirajo podatki premoženjskih bilanc neposrednih in posrednih uporabnikov državnega proračuna. Končna konsolidacija se opravi pri sestavitvi konsolidirane premoženjske bilance države in občin, ko se združijo podatki premoženjskih bilanc občin in premoženjske bilance države (Božičnik, 2003).

⁷⁸ Ta ugotovitev velja seveda le v primeru, da je konsolidirana premoženjska bilanca sestavljena po načelu nastanka dogodka, da torej zajema vsa tista sredstva, ki jih zajema tudi primerljiva aktivna stran bilance stanja, ki jo je prav tako mogoče sestaviti le na podlagi načela nastanka dogodka. V kolikor takšna konsolidirana premoženjska bilanca ne upošteva amortizacije ali prikazuje le realno (stvarno) premoženje (stalna sredstva), ne pa tudi gibljivih sredstev (terjatve do drugih subjektov, ...), trditev ne drži.

5.5. RAZLIKE V ČASOVNI USMERITVI RAČUNOVODSTVA

5.5.1. POSLOVNO RAČUNOVODSTVO

Osnovno in primarno funkcijo poslovnega računovodstva lahko opredelimo kot ex post računovodstvo, tj. knjigovodstvo. Gre za tisti del celotnega obravnavanja podatkov o preteklosti kot informacijske funkcije, ki obsega vrednostno stran tega obravnavanja. Ukvarja se torej le z retrospektivnim spremljanjem podatkov preteklega (dosedanjega) poslovanja poslovnega sistema (Hočevar, 2002; Matheson, 2002). Prav zato je letno poročilo najpomembnejši finančni dokument subjektov poslovnih financ (Granof, 2001).

Vendar pa bi zanemarili vse ostale funkcije poslovnega računovodstva, če bi se osredotočili le na eno izmed štirih, tj. na knjigovodstvo. Poslovno računovodstvo tvorijo namreč še računovodsko nadziranje, računovodsko analiziranje in računovodsko predračunavanje. Prav slednje nam posreduje informacije o pričakovani učinkovitosti in uspešnosti poslovanja ter o pričakovani finančni in poslovni uspešnosti. Gre za tisti del celotnega obravnavanja podatkov o prihodnosti kot informacijske funkcije, ki obsega vrednostno stran tega obravnavanja. Po definiciji je torej podobno knjigovodstvu, le da je v nasprotju z njim usmerjeno v prihodnost; gre torej za ex ante računovodstvo (Hočevar, 2002). Za računovodsko predračunavanje je značilno, da je namenjeno predvsem notranjim potrebam podjetja; računovodske predračune se le redko predstavi zunanjim uporabnikom, saj je potrebno pri tem upoštevati tudi vidik poslovnih skrivnosti (Turk, 2004; Granof, 2001; Henley, 1993).

Računovodski predračuni so sistematizirana, formalna poročila, ki izražajo prihodnja stanja in spremembe poslovne celote in njenih sestavnih delov oziroma posamezne poslovne aktivnosti. Ko smo vse do sedaj govorili o računovodskih izkazih, je v bistvu šlo za obračunske računovodske izkaze, ki so značilni za knjigovodstvo. Pri računovodskem predračunavanju v okviru računovodskih predračunov govorimo namreč o predračunskih računovodskih izkazih, ki prikazujejo prihodnje temeljne računovodske izkaze. Sem sodijo predračunski izkaz finančnega izida, predračunski izkaz poslovnega izida in predračunski izkaz stanja (predračunska bilanca stanja) (Hočevar, 2002; Turk, 2004).

5.5.2. JAVNO RAČUNOVODSTVO

V nasprotju s poslovnim računovodstvom je javno računovodstvo mogoče opredeliti v prvi vrsti kot ex ante računovodstvo oziroma proračunsko računovodstvo. Prav zato je proračun tudi najpomembnejši finančni dokument na področju javnih financ in pogosto izvor političnih trenj (Granof, 2001). Sami naravi proračuna (splošni del proračuna – bilanca prihodkov in odhodkov, račun finančnih terjatev in naložb ter račun financiranja) in finančnih načrtov proračunskih uporabnikov (ki sestavljajo posebni del proračuna) je imanentna usmerjenost v prihodnost, tj. načrtovanje in napovedovanje proračunskih odhodkov (Matheson, 2002), kar se od sedemdesetih let 20. stoletja še prav posebej izraža v večletnem načrtovanju in napovedovanju. Tudi v Republiki Sloveniji je bil uveden dvoletni proračun, ki naj bi omogočal hitrejšo prestrukturiranje strukture proračunskih odhodkov, naredil vidne rezultate sprejetih političnih odločitev v tekočem in prvem novem proračunskem letu, zmanjšal pritiske za povečanje proračunskih odhodkov v enem letu, prekinil tradicijo začasnega financiranja državnih potreb in povečal plačilno disciplino države (Zemljič, 2000; Božičnik, 2003).

Tako kot na področju poslovnih financ oziroma poslovnega računovodstva tudi na področju javnih financ oziroma javnega računovodstva ne smemo poudarjati le enega, pa čeprav najbolj izstopajočega vidika. Pogled v prihodnost ni edina usmeritev javnega računovodstva – ZJF v 96. členu namreč določa, da Sektor za javno računovodstvo v sklopu MF sestavi zaključni račun proračuna. Gre za obrazložen akt države, v katerem so prikazani predvideni in realizirani prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki države v preteklem letu (torej realizacija v primerjavi s planom) (Janc, 2001). Pri njegovi sestavi se upošteva členitev, ki velja za sestavo proračuna, ker pa tudi za zaključni račun proračuna velja računovodstvo na podlagi načela denarnega toka, je tudi ta podobno kot proračun v bistvu le javnofinančni ekvivalent izkaza denarnega toka v treh delih. Zaključni račun proračuna je tako popolnoma primerljiv s proračunom; edina razlika je v tem, da je proračun mogoče razumeti kot ex ante, zaključni račun proračuna pa kot ex post izkaz denarnega toka.

Po 97. členu ZJF neposredni uporabniki pripravijo skupaj z letnim poročilom svoj zaključni račun za preteklo leto in ga predložijo MF. To pripravi predlog zaključnega računa državnega proračuna in ga predloži Računskemu sodišču; ko le-to izda dokončno poročilo, ministrstvo predlog zaključnega računa skupaj s poročilom pošlje vladi, ki ga nato predloži DZ v sprejem (vsako drugo leto pa vlada skupaj z zaključnim računom DZ v sprejem predloži še

konsolidirano premoženjsko bilanco države in občin) (Cvikl, 2000). Zaključni račun proračuna ni tako zanimiv za uporabnike, saj le redko vsebuje večja presenečenja; v primeru, da bi se prihodki in odhodki opazno razlikovali od načrtovanih, bi država namreč morala že med proračunskim letom sprejeti rebalans proračuna (Granof, 2001).

Medtem ko je v Republiki Sloveniji za ex ante in ex post javno računovodstvo uveljavljeno načelo denarnega toka, v nekaterih drugih državah pa načelo nastanka dogodka, uporaba istega načela za obe usmeritvi ni nujen pogoj. Veliko držav uporablja kombinacijo ex post računovodstva na podlagi načela nastanka dogodka in ex ante računovodstva na podlagi denarnega toka, saj slednje na podlagi načela nastanka dogodka ni prav razširjeno. Za to obstajata dva razloga; ex ante računovodstvo na podlagi nastanka dogodka naj bi pomenilo tveganje za proračunsko disciplino, saj je politično odločitev o porabi sredstev mogoče sprejeti šele, ko so ta sredstva na razpolago, kar omogoča le računovodstvo na podlagi načela denarnega toka. Drugi razlog je odpor zakonodajalcev zoper takšno računovodsko, ki naj bi bilo zanje preveč kompleksno⁷⁹. Problem takšne kombinacije računovodskih načel evidentiranja je v vlogi proračuna kot ključnega finančnega dokumenta na področju javnih financ. Zaradi tega bo tudi računovodstvo na podlagi načela denarnega toka prevzelo dominantno vlogo (Matheson, 2002). IFAC posebej opozarja, da sta obe usmeritve javnega računovodstva medsebojno povezani in da je šele s prehodom obeh na načelo nastanka dogodka mogoče izkoristiti vse prednosti, ki jih to nudi (IFAC, 1996).

5.6. RAZLIKE V EVIDENTIRANJU INVESTICIJ

Investicijo v splošnem opredelimo kot izdatek, katerega namen je povečanje prihodnjega dobička; pomeni žrtvovanje porabe sredstev v sedanjosti za porabo v prihodnosti, pri čemer se bo (racionalen) investitor porabi v sedanjosti odpovedal samo v primeru, če bo pričakoval možnost večje in učinkovitejše porabe v prihodnosti (Turk, 2003). Investiranje ni samo sebi namen – investira se zaradi dobička. Pojem investicija po SRS predstavlja izključno finančni tok, medtem ko se pojem naložba uporablja za vrednost sredstva, pridobljenega na podlagi tega toka. Kljub temu se oba pojma velikokrat uporabljata kot sinonima.

⁷⁹ Morda je zanimivo omeniti, da imajo zakonodajna telesa v državah, ki so na podlagi načela nastanka dogodka uveljavile tudi ex ante javno računovodstvo, le šibko vlogo v proračunskem postopku (Matheson, 2002).

5.6.1. POSLOVNO RAČUNOVODSTVO

V poslovnih financah oziroma poslovnem računovodstvu investiranje skupaj s financiranjem, definciranjem in dezinvestiranjem sestavlja finančno funkcijo, ki kot ena temeljnih poslovnih funkcij spada v izvajalni podsistem poslovnega sistema. V tem smislu investiranje pomeni preoblikovanje sredstev, s katerimi podjetje razpolaga (Hočevnar, 2002).

Podjetje investira predvsem v stalna sredstva, mogoče pa so tudi investicije v gibljiva sredstva. Prva tvorijo opredmetena osnovna sredstva, neopredmetena dolgoročna sredstva in dolgoročne finančne naložbe, torej osnovna sredstva skupaj z dolgoročnim delom finančnih naložb. Osnovna sredstva so stvari in pravice, ki zaradi sodelovanja v poslovnem procesu postopno prenašajo svojo vrednost na poslovne učinke in ki se v svojo prvotno pojavno obliko vračajo v obdobju, daljšem od leta dni. Tudi dolgoročne finančne naložbe podjetja imajo ročnost nad letom dni, na njihovi podlagi pa podjetje pridobiva finančne prihodke in druge koristi oziroma ohranja in povečuje vrednost vloženih sredstev (Hočevnar, 2002; Turk, 2004). Stalna sredstva so torej sredstva, od katerih pridobivamo prihodek dalj časa in s katerimi imamo stroške dalj časa, pritekanje koristi in preoblikovanje v denar pa je postopno (Turk, 2004).

Znotraj gibljivih sredstev so mogoče investicije tudi v kratkoročne finančne naložbe, ki se od dolgoročnih razlikujejo le po možnosti trgovanja in vračilnem roku; ta mora biti v tem primeru vnaprej določen, nikakor pa ne sme biti daljši od enega leta, tj. 12 mesecev (Hočevnar, 2002). Finančne naložbe (dolgoročne in kratkoročne) so edine med vsemi vrstami sredstev, pri katerih praviloma že samo dejstvo, da jih podjetje ima, zagotavlja prihodke, tj. prihodke od financiranja. Od uveljavljene definicije gibljivih sredstev se malce razlikuje opredelitev, po kateri pri gibljivih sredstvih v nasprotju s stalnimi priteče celotna korist naenkrat, ne glede na to, ali se ta korist pojavi zunaj ali znotraj leta dni, v katerem se je posamezno sredstvo prvič pojavilo v podjetju – primer so dolgoročne terjatve iz poslovanja (Turk, 2004). Investicije v druga gibljiva sredstva so pojmovno nemogoče: težko bi govorili o investicijah v kratkoročne ali dolgoročne terjatve iz poslovanja, v denarna sredstva ali v aktivne časovne razmejitve⁸⁰.

⁸⁰ Pogojno bi lahko govorili o investicijah v zaloge, vendar naloga tega vidika ne obravnava oziroma ga zanemarja.

Glede na kategorije sredstev, v katere je mogoče investirati, lahko govorimo o štirih kategorijah investicij:

- investicije v opredmetena osnovna sredstva,
- investicije v neopredmetena dolgoročna sredstva⁸¹,
- investicije v dolgoročne finančne naložbe in
- investicije v kratkoročne finančne naložbe.

Takšno delitev investicij povzema tudi podbilanca B (podbilanca finančnih tokov pri investiranju) izkaza finančnega izida (glej nižje) (Turk, 2004).

Te investicije je mogoče financirati na dva načina: brez povečevanja obveznosti do virov sredstev ali z njihovim povečanjem. V prvem primeru bo podjetje v okviru obstoječih obveznosti do virov sredstev prosti presežek sredstev (največkrat denarnih oziroma podobno likvidnih sredstev), ki ga je zaradi oportunitetnih stroškov nesmiselno zadrževati v podjetju v takšni obliki, preoblikovalo v eno izmed naštetih kategorij. Kadar pa bo podjetje pred investiranjem moralo zbrati dodaten kapital, bo prišlo do povečanja bodisi lastniškega bodisi dolžniškega kapitala v podjetju, kar bo zato povečalo obveznosti do virov sredstev na pasivni strani bilance stanja. Nov kapital bo zaradi uravnoteženosti bilance stanja izenačil aktivno stran s pasivno in v okviru gibljivih sredstev povečal denarna sredstva, ki jih podjetje nato lahko preoblikuje v eno izmed pojavnih oblik investicij.

Ker je bilanca stanja statični računovodski izkaz, se investicije v poslovnem računovodstvu izkazujejo tudi v ustreznem dinamičnem izkazu, tj. izkazu finančnega izida. V primeru izkaza denarnih tokov (izkaz finančnega izida po neposredni metodi), namenjenega analizi kratkoročnega finančnega položaja podjetja, so v podbilanci finančnih tokov pri investiranju (podbilanca B) prikazani izdatki za vse štiri kategorije investicij. V kolikor se izkaz finančnega izida sestavlja po posredni metodi (izkaz finančnih tokov ali izkaz gibanja sredstev, ki služi analizi dolgoročnega finančnega položaja podjetij), pa podbilanca finančnih

⁸¹ Le pri investiranju v neopredmetena dolgoročna sredstva je mogoče reči, da se investira v »stroške«. Neopredmetena dolgoročna sredstva zajemajo namreč tudi stroške storitev z dolgoročnim značajem (tj. dolgoročno odložene stroške poslovanja in dolgoročno odložene stroške razvijanja), ki jih je tako kot ostala neopredmetena dolgoročna sredstva potrebno amortizirati (amortizirljiva sredstva). Teh stroškov pa ni mogoče šteti med stroške v ožjem smislu, tj. med cenovno izražene potroške delovnih sredstev, predmetov dela, delovne sile in storitev pri poslovanju, kakor jih definira teorija računovodstva in ki niso amortizirljivi. V določeni meri lahko o investicijah v »stroške« govorimo tudi pri investicijah v opredmetena osnovna sredstva, kjer so del nabavne vrednosti takšnih sredstev tudi stroški montaže, prevoza in drugi neposredni nabavni stroški; ti stroški so del amortizacijske osnove, ne spadajo pa med stroške v ožjem smislu (Hočevar, 2002; Turk, 2004; Igljčar, 2003).

tokov pri investiranju prikazuje odtoke pri investiranju. V nasprotju z izdatki, ki so denarni tok (sprememba denarnih sredstev oziroma zmanjšanje denarnih sredstev podjetja), so odtoki finančni tok, ki pomeni vsako spremembo sredstev, ne glede na to, ali gre za spremembo denarnih ali nedenarnih sredstev (Turk, 2004; Hočevar, 2002). Investicija v katerokoli izmed štirih kategorij sredstev pomeni za podjetje tako izdatek oziroma odtok, ki povzroči preoblikovanje sredstev v bilanci stanja.

5.6.1.1. INVESTICIJSKO ODLOČANJE V POSLOVNIH FINANCAH

Ker je temeljni cilj podjetja njegova dolgoročna rast ob maksimiranju tržne vrednosti enote lastniškega kapitala, mora podjetje neprestano sprejemati investicijske odločitve, ki mu zagotavljajo dolgoročno stabilno in uspešno poslovanje na trgu, kjer se sooča s konkurenco. Pri ocenjevanju, ali bo določena investicija izpolnila pričakovan motiv investiranja in s tem pripomogla k povečanju tržne vrednosti podjetja, se uporablja metode za presojo smotrnosti in upravičenosti (stroškov in koristi) investiranja. Njihova uporaba investitorju (podjetju) omogoča izbiro investicije, ki bo med vsemi zagotavljala najvišjo donosnost, zlasti če ima investitor na voljo le omejena finančna sredstva. Ker gre pri investicijskem odločanju največkrat za nepovratne odločitve, mora podjetje pazljivo ovrednotiti vse vidike investicije, saj lahko napačna presoja in odločitev povzročita propad podjetja (Atrill, 1997; Turk, 2003; Mramor, 1993; Dixit, 1994).

V sklopu poslovnega računovodstva⁸² podjetja delimo kriterije investicijskega odločanja na (Turk, 2003):

- gospodarske kriterije;
- finančne kriterije.

Podlaga gospodarskih kriterijev so računovodski podatki o dobičku in vloženi sredstvih; izhajajo iz poslovnega izida kot temeljne kategorije. Najbolj znan gospodarski kriterij je računovodska stopnja donosa, ki je v praksi najbolj uporabljena metoda. Finančni kriteriji temeljijo na računovodskih podatkih o denarnih tokovih, pri čemer se upošteva negativni

⁸² Poslovno računovodstvo je prevod angleškega izraza »managerial accounting« oziroma »management accounting«. Opozoriti je potrebno, da poslovno računovodstvo ne pomeni isto kot poslovno računovodstvo. Medtem ko je slednje omejeno le na osebe zasebnega sektorja, se poslovno računovodstvo uporablja tako v osebah zasebnega kot javnega sektorja.

denarni tok (nabavna vrednost) in pozitivne denarne tokove (donosi). Znanе metode oziroma kriteriji iz te skupine so metoda roka povračila, metoda neto sedanje vrednosti, metoda notranje stopnje donosa in indeks donosnosti (Mramor, 1993; Turk, 2003).

5.6.2. JAVNO RAČUNOVODSTVO

Pri investicijah v sklopu javnih financ oziroma javnega računovodstva prihaja do razlik, ki so posledica razlik v računovodskih izkazih in razlik v samih motivih delovanja subjektov javnih financ.

V skladu z 11. členom ZJF investicije kot izdatke obravnavata dva javnofinančna računa, bilanca prihodkov in odhodkov ter račun finančnih terjatev in naložb. Po 2. odstavku se v bilanci prihodkov in odhodkov med odhodki (izdatki) tako izkazujeta tudi skupini investicijskih odhodkov in investicijskih transferov, ki imata značaj kapitalskih vlaganj države in bi lahko sestavljali tudi poseben kapitalski račun (Kamnar, 1999).

Skladno s 6. členom Pravilnika o razčlenjevanju in merjenju prihodkov in odhodkov pravnih oseb javnega prava zajemajo investicijski odhodki »plačila, namenjena pridobitvi opredmetenih in neopredmetenih osnovnih sredstev⁸³, kot tudi za investicijsko vzdrževanje in obnove zgradb ter pomembnejših opredmetenih osnovnih sredstev«. Poleg tega vključujejo investicijski odhodki tudi izdatke za nakup naravnih bogastev, blagovnih rezerv in interventnih zalog ter plačila za izdelavo investicijskih načrtov, študij o izvedljivosti projektov in projektne dokumentacije (Cvikl, 2000). V skladu z mednarodno ekonomsko klasifikacijo ne zajemajo izdatkov za gradnjo in adaptacijo vojaških objektov, ki spadajo k tekočim odhodkom⁸⁴. Prav tako ne vključujejo manjših investicijskih postavk, katerih strošek ali življenjska doba sta takšna, da se v skladu z računovodskimi standardi prištevajo k tekočim odhodkom (Kamnar, 1999).

Investicijski transferi (ali odhodki investicijskih transferov, kakor pravi 6. člen Pravilnika o razčlenjevanju in merjenju prihodkov in odhodkov pravnih oseb javnega prava), so

⁸³ To so sredstva, katerih ročnost znaša več kot leto dni (Hočevnar, 2002; Turk, 2004).

⁸⁴ Razen tistih objektov, ki so lahko namenjeni tudi civilni uporabi – vojaške bolnišnice, stanovanja za vojaško osebje, ... (Cvikl, 2000).

»prenesena denarna nepovratna sredstva, namenjena plačilu investicijskih odhodkov prejemnikov sredstev«. Gre torej za izdatke države, namenjene prejemnikom sredstev, ki niso neposredni proračunski uporabniki, oziroma njihovemu nakupu ali gradnji opredmetenih in neopredmetenih osnovnih sredstev, investicijskemu vzdrževanju, obnovi, ... Ti izdatki za prejemnike sredstev ne pomenijo nastanka finančne obveznosti do države (Cvikl, 2000).

Zaradi investicijskih odhodkov se povečuje realno (stvarno) premoženje države. V kolikor bi Republika Slovenija razpolagala z bilanco stanja, bi investicijski odhodki povečevali tudi vrednost opredmetenih in neopredmetenih dolgoročnih sredstev v aktivni bilanci (Cvikl, 2000). Ker je konsolidirana premoženjska bilanca države nekakšen nadomestek aktivni strani njene bilance stanja, pa so učinki investicij v smislu povečanja sredstev vidni tudi v njej⁸⁵.

Za razliko od investicijskih odhodkov investicijski transferi ne povečujejo realnega (stvarnega) premoženja države, temveč povečujejo realno (stvarno) premoženje prejemnikov teh sredstev, v konsolidirani premoženjski bilanci pa se izkazujejo kot finančna naložba države (Cvikl, 2000).

Investicije so zajete tudi v drugem računu javnega financiranja, v računu finančnih terjatev in naložb. Tako se na strani izdatkov v skladu s 3. odstavkom 11. člena ZJF pojavljajo izdatki v obliki danih posojil in izdatki za nakup kapitalskih deležev (tj. finančne naložbe, pri čemer gre tako za kratkoročne kot dolgoročne naložbe). Ker ne gre za nepovratna sredstva⁸⁶, pridobi država do prejemnika teh sredstev terjatev⁸⁷ oziroma pridobi ali poveča svoj kapitalski delež v njegovi lastniški strukturi (Cvikl, 2000).

Kakor pri investicijskih odhodkih in investicijskih transferih v sklopu bilance prihodkov in odhodkov lahko tudi v sklopu računa finančnih terjatev in naložb ugotovimo, da takšni izdatki države (tj. investicije) vplivajo na bilanco stanja države (oziroma vsaj na konsolidirano premoženjsko bilanco) – denarna sredstva se preoblikujejo v kratkoročne finančne naložbe ali v stalna sredstva (tj. dolgoročne finančne naložbe).

⁸⁵ Glede pomislekov v zvezi s primerjavo konsolidirane premoženjske bilance države z aktivno stranjo njene bilance stanja glej poglavje o konsolidirani premoženjski bilanci države in občin.

⁸⁶ Glej poglavje o računu finančnih terjatev in naložb.

⁸⁷ Opozoriti je potrebno, da to ni terjatev iz poslovanja, glede katere investicija pojmovno ni mogoča.

5.6.2.1. INVESTICIJSKO ODLOČANJE V JAVNIH FINANCAH

Na področju javnih financ se določene razlike na področju investicij kažejo tudi glede kriterijev investicijskega odločanja. Ker država načeloma ne deluje s pridobitnim motivom, njen cilj ni dobiček, temveč ustvarjanje razmer za večjo blaginjo družbe, čemur so v veliki meri namenjene tudi javne investicije. Cilj investicijskega poslovanja na področju javnih financ tako ni povečevanje čistega dobička, ampak ustvarjanje materialnih pogojev za produkcijo javnih dobrin ter pospeševanje razvoja celotnega narodnega gospodarstva (Kamnar, 1999).

Ker subjekti javnih financ velikokrat investirajo v sredstva, ki niti ne prinašajo prihodkov niti ne zmanjšujejo odhodkov, uporaba konvencionalnih metod vrednotenja investicij pogosto odpove (Granof, 2001). Pri presojanju smotnosti investicij se zato ne sme upoštevati le finančnih dejavnikov, ampak se mora celovito ovrednotiti vse širše, družbene stroške in koristi (govorimo o ti. »cost-benefit« analizi) (Turk, 2003). Ker naj bi takšne investicije pripomogle k povečanju družbene blaginje kot celote, bo odločitev o investiciji morda sprejeta tudi v primeru, ko se (racionalen) subjekt poslovnih financ za kaj takega v enaki situaciji ne bi odločil.

Analiza stroškov in koristi je način ekonomskega vrednotenja, pri katerem se v denarju izrazijo stroški in koristi, upoštevajo pa se tudi stroški in koristi, ki se jih ne da izraziti v denarju (Cvikl, 2000). Posebej se upoštevajo ti. »spill-over« učinki oziroma eksternalije, ki so lahko tako negativne kot pozitivne. Ta metoda se na področju javnih financ še ni v celoti uveljavila, saj se zaenkrat uporablja predvsem pri velikih investicijah, pa še to le v sektorju države, manj pa s strani javnih nefinančnih in javnih finančnih družb. Za nekatera področja je država uporabo takega pristopa celo odsvetovala, saj temelji na ocenah, ki so posledica subjektivne presoje (Henley, 1993).

Tudi ZJF v 12. odstavku 2. člena zahteva, da se ukrepi države in občin, ki imajo pomembne finančne posledice, utemeljijo z analizo stroškov in koristi v skladu s posebnimi predpisi. S posebnimi predpisi je mišljena Uredba o enotni metodologiji za izdelavo programov za javna naročila investicijskega značaja, ki predpisuje dokumentacijo, ki se uporablja kot strokovna podlaga za ocenjevanje upravičenosti in učinkovitosti investicije, ter postopke ter merila za takšno ocenjevanje (Cvikl, 2000).

V nasprotju s kriteriji za ocenjevanje investicijskih projektov podjetij upošteva analiza družbenih stroškov in koristi tako merljive in nemerljive kot neposredne ter posredne stroške in koristi, vendar pa se morajo ti za ustrezno primerjavo najprej prevesti v denarne vrednosti. Ta monetarizacija oziroma kvantifikacija nedenarnih stroškov in koristi (posebej še nemerljivih in posrednih) nemalokrat povzroča veliko težav in zapletov⁸⁸. Kot kriterija vrednotenja se nato uporabljata neto sedanja vrednost ali notranja stopnja donosa (Turk, 2003), vendar pa izkušnje kažejo, da se ti kriteriji za oceno investicij v javnih financah le redko uporabljajo, saj se časovna vrednost denarja (oziroma vpliv inflacije in negotovosti) največkrat ne upošteva (Henley, 1993).

Za uporabo kriterija neto sedanje vrednosti je potrebno določiti diskontno stopnjo, s katero se prihodnji denarni tokovi diskontirajo. Na področju javnih financ lahko nastopi problem določitve te stopnje, saj subjekt ne more preprosto izračunati svojega stroška kapitala, ki se v poslovnih financah izračuna kot tehtano povprečje stroškov kapitala⁸⁹ (tj. lastniškega in dolžniškega kapitala). Ker se v javnih financah subjekti velikokrat financirajo le s transferi iz proračuna, je za strošek kapitala potrebno najti ustrezen nadomestek (Henley, 1993).

Integralni del investicijskega odločanje je tudi ocenjevanje tveganj, povezanih z investicijo. Tveganje opredelimo kot nezmožnost, da bi pravilno napovedali prihodnji tok dogodkov oziroma nezmožnost popolnoma nadzorovati, ali bodo rezultati prihodnjega toka dogodkov enaki načrtovanim (Mramor, 1993). Z drugimi besedami gre za verjetnost, da se nekaj ne bo zgodilo, čeprav bi se v povprečju moralo, na potek pa ni mogoče vplivati. Čeprav za subjekte javnih financ velikokrat velja, da niso izpostavljeni tveganjem, saj ne delujejo na trgu, kjer obstaja konkurenca, se le-ti vseeno soočajo s tveganji in negotovostjo. Gre lahko za finančna tveganja (spremembe v stroških kapitala in obrestnih merah, ...), operativna tveganja (zamuda roka, odstop pogodbene stranke od pogodbe, ...), pa tudi širša družbenopolitična tveganja (spremembe v državni politiki, spremembe v pravni ureditvi, ...). Kljub temu, da obstajajo tehnike, s katerimi je mogoči relativno zanesljivo oceniti tveganje in njegov vpliv, izkušnje kažejo, da se v javnih financah v splošnem uporabljajo bolj vprašljivi pristopi. V Veliki Britaniji tako največ subjektov tveganje kar ignorira ali pa ga le neformalno oceni. Takšen

⁸⁸ Problem rešujejo metode stroškovne učinkovitosti (»cost-effectiveness methods«), ki denarne vrednosti pripisujejo le stroškom, medtem ko koristi merijo v nedenarnih vrednostih (Henley, 1993).

⁸⁹ Ti. »WACC« ali »weighted average cost of capital« (Mramor, 1993).

odnos do obravnavanja tveganja je najverjetneje povezan z zadržanostjo pri uvajanju modernih investicijskih kriterijev, npr. neto sedanje vrednosti (Henley, 1993).

5.7. RAZLIKE V EVIDENTIRANJU AMORTIZACIJE

Amortiziranje je razporejanje nabavne vrednosti⁹⁰ opredmetenih osnovnih sredstev in neopredmetenih dolgoročnih sredstev med stroške v ocenjeni dobi njihove koristnosti (tj. njihovi življenjski dobi⁹¹). V bilanci stanja se tako ne izkazuje nabavna vrednost sredstva, temveč zgolj njegova knjigovodska ali neodpisana vrednost, tj. razlika med nabavno vrednostjo in popravkom vrednosti⁹². Amortizacija je torej strošek, ki povečuje odhodke iz poslovanja v izkazu poslovnega izida in znižuje vrednost sredstev v bilanci stanja, nastaja pa zaradi prenašanja nabavne vrednosti amortizirljivega sredstva (tj. sredstva, ki se amortizira) na poslovne učinke. V skladu s tem amortizacija ne pomeni odliva denarnih sredstev (tj. izdatka), saj je ta nastopil takrat, ko je podjetje kupljeno sredstvo plačalo (Hočevar, 2002; Turk, 2004; Igličar, 2003).

Amortizacija je obračunana kot zmnožek amortizacijske osnove in amortizacijske stopnje. Amortizacijska osnova oziroma amortizirljivi znesek je razlika med nabavno vrednostjo in ocenjeno preostalo (tj. tržno) vrednostjo sredstva ob koncu dobe koristnosti⁹³, letne amortizacijske stopnje pa so lahko določene v odstotkih kot časovne ali kot funkcionalne amortizacijske stopnje. Pod časovnim amortiziranjem razumemo obračunavanje amortizacije glede na dobo koristnosti amortizirljivega sredstva, funkcionalno amortiziranje pa je obračunavanje amortizacije glede na dejansko uporabo amortizirljivega sredstva v

⁹⁰ Nabavno vrednost sestavljajo nakupna (fakturna) cena brez DDV in neposredni stroški nabave (carina ob uvozu sredstva, stroški prevoza, stroški montaže, ...). Odvisna je od kraja in časa nakupa, zaradi česar imajo lahko istovrstna sredstva različne nabavne vrednosti (Hočevar, 2002; Igličar, 2003).

⁹¹ Doba koristnosti sredstva je odvisna od pričakovanega fizičnega staranja in izrabljanja, pričakovanega tehničnega staranja, pričakovanega ekonomskega staranja in pričakovanih zakonskih ali drugih omejitev uporabe, pa tudi morebitne revalorizacije; kot doba koristnosti posameznega sredstva se upošteva tista, ki je glede na našete dejavnike najkrajša. Na podlagi opredelitve dobe koristnosti sredstva podjetje definira letno amortizacijsko stopnjo, ki velja za to sredstvo (Turk, 2004; Hočevar, 2002).

⁹² Popravek vrednosti oziroma odpisana vrednost je tisti del nabavne vrednosti, ki je preko amortiziranja že prenesen med odhodke iz poslovanja. Izraža, kolikšna vrednost sredstva je bila že amortizirana od prvega dne naslednjega meseca po tem, ko se je sredstvo začelo uporabljati za opravljanje dejavnosti, za katero je namenjeno, in je računsko enak seštevku stroškov amortizacije. V prvem letu amortiziranja je popravek vrednosti tako enak višini obračunane amortizacije, v naslednjih letih pa se v vsakem letu dodatno poveča za tedaj obračunano amortizacijo (Igličar, 2003; Turk, 2004).

⁹³ Preostala vrednost se praviloma upošteva le pri pomembnih postavkah, pri čemer se upoštevajo tudi stroški likvidacije amortizirljivega sredstva; če so ti večji od ocenjene preostale vrednosti, se preostala vrednost pri amortiziranju ne upošteva (Turk, 2004).

posameznem obdobju. Časovne amortizacijske stopnje so lahko določene kot enakomerne (linearne), rastoče (progresivne) ali padajoče (degresivne) (Turk, 2004; Hočevvar, 2002). Pri enakomernem časovnem amortiziranju je letni znesek amortizacije pri dani nabavni vrednosti amortizirljivega sredstva vedno enak, zato se tudi letna amortizacijska stopnja ne spreminja. Pri rastočem časovnem amortiziranju letni znesek amortizacije iz leta v leto raste, pri padajočem časovnem amortiziranju pa je največji znesek amortizacije obračunan v prvem letu, nato pa se zmanjšuje in je zadnje leto najmanjši (Hočevvar, 2002).

5.7.1. POSLOVNO RAČUNOVODSTVO

SRS za poslovno računovodstvo postavlja načelno pravilo, po katerem uporabljena metoda amortiziranja odseva vzorec pojavljanja gospodarskih koristi od sredstva. Če vzorca ni mogoče zanesljivo ugotoviti, se uporabi metoda enakomernega časovnega amortiziranja (Turk, 2004). Tako podjetja v okviru dokaj ohlapnih zahtev SRS za izračun poslovne amortizacije v bistvu samostojno določajo amortizacijske stopnje in dobo koristnosti, s čimer vplivajo na saldo izkaza poslovnega izida, tj. na višino dobička iz poslovanja oziroma izgube iz poslovanja, s tem pa tudi na celoten dobiček oziroma izgubo. Pri izračunu »davčne« amortizacije, tj. amortizacije za sestavo računovodskih izkazov, potrebnih za ugotavljanje davčne obveznosti po ZDDPO, pa morajo podjetja strogo upoštevati ustrezne davčne predpise. Amortizacija je namreč strošek oziroma odhodek iz poslovanja, ki zmanjšuje davčno osnovo (tj. dobiček), zaradi česar država predpisuje najvišje letne amortizacijske stopnje (Igličar, 2003). ZDDPO tako v 15., 16. in 17. členu določa kogentna pravila za izračun davčno priznanega stroška amortizacije (Možič, 1999).

5.7.2. JAVNO RAČUNOVODSTVO

Na področju javnih financ je situacija drugačna – 2. odstavek 42. člena ZR določa, da minister za finance za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava predpiše stopnje in način, po katerem se opravlja reden odpis (amortizacija)⁹⁴. Navedeno pomeni, da

⁹⁴ Dejansko izvrševanje te določbe je vprašljivo; za amortiziranje sredstev je potrebno imeti pripravljeno bilanco stanja, ki jo je mogoče sestaviti le v primeru računovodstva na podlagi načela nastanka dogodka. Ker javno računovodstvo Republike Slovenije temelji na načelu denarnega toka, kjer so prejemki izenačeni s prihodki,

subjekti javnih financ ne morejo samostojno in na podlagi lastnih potreb določati metod amortiziranja, amortizacijskih stopenj ter dobe koristnosti sredstev. S tem, ko je onemogočeno fleksibilnejše amortiziranje sredstev, je onemogočeno tudi manipuliranje z višino odhodkov iz poslovanja teh subjektov, kar omogoča veren prikaz izida poslovanja⁹⁵ in prispeva k transparentnosti javnih financ. Premchand je celo mnenja, da v nasprotju s podjetjem, kjer stroški amortizacije povečujejo stroške podjetja, država ne povečuje stroškov za stroške amortizacije, zato so stroški njenih storitev nižji od dejanskih stroškov (Premchand, 1983).

5.8. RAZLIKE V EVIDENTIRANJU DOLGOROČNIH REZERVACIJ

5.8.1. POSLOVNO RAČUNOVODSTVO

Del obveznosti do virov sredstev, tj. pasivne strani bilance stanja, so tudi obveznosti iz naslova časovnih razmejitev. Te glede na ročnost delimo na dolgoročne pasivne časovne omejitve ali dolgoročne rezervacije in na kratkoročne pasivne časovne razmejitve⁹⁶. V splošnem so z obveznostmi iz naslova časovnih razmejitev mišljeni odloženi prihodki in vnaprej vračunani odhodki. Prvi ne vplivajo na poslovni izid, saj pri njegovem oblikovanju (še) niso upoštevani, vnaprej vračunani odhodki pa nanj že vplivajo, čeprav dejansko še niso nastali (Hočevar, 2002; Turk, 2004).

Dolgoročne rezervacije se oblikujejo za obveznosti, za katere se lahko na podlagi preteklih dogodkov utemeljeno in realno pričakuje, da bodo nastopile čez več kot leto dni; njihov nastanek je negotov, a verjeten, hkrati pa je mogoče zanesljivo oceniti velikost same

izdatki pa z odhodki, amortizacije načeloma sploh ni mogoče izračunati, saj ta ni izdatek. Je le odhodek na podlagi načela nastanka dogodka, ki ne povzroči denarnega toka (tj. izdatka), zato v okviru javnega računovodstva, ki temelji na načelu denarnega toka, amortizacije ni mogoče evidentirati. Navedeno vsekakor velja za državni proračun in proračune občin, medtem ko nekateri neposredni in posredni uporabniki proračuna ter druge pravne osebe svoje računovodske izkaze vodijo tudi po računovodstvu na podlagi načela nastanka dogodka – v takih primerih je evidentiranje amortizacije mogoče tudi na področju javnih financ.

⁹⁵ Po 19. členu ZR ugotavljajo pravne osebe v izidu poslovanja presežek prihodkov nad odhodki ali presežek odhodkov nad prihodki (primanjkljaj), medtem ko podjetja po SRS v izkazu poslovnega izida ugotavljajo dobiček (presežek prihodkov nad odhodki) ali izgubo (presežek odhodkov nad prihodki) (Možič, 1999).

⁹⁶ Za kratkoročne pasivne časovne razmejitve, ki zajemajo kratkoročno vnaprej vračunane odhodke in kratkoročno odložene prihodke, se velikokrat uporablja kar izraz pasivne časovne razmejitve (primerjaj Hočevar, 2002).

obveznosti⁹⁷. Utemeljenost pričakovanja je tudi edini pogoj, ki mora biti izpolnjen za oblikovanje dolgoročnih rezervacij (Turk, 2004; Zafred, 1997). Dolgoročne rezervacije podjetju tako omogočijo čim bolj uravnoteženo razmejitev odhodkov in prihodkov med posameznimi poslovnimi leti (Hočevar, 2002).

Med dolgoročnimi rezervacijami ločimo dolgoročne rezervacije na račun dolgoročno odloženih prihodkov, ki ob nastanku v poslovnem izidu niso upoštevani, v njem pa bodo upoštevani v obdobju, daljšem od leta dni, ko bodo pokrili predvidene odhodke⁹⁸, in dolgoročne rezervacije na račun dolgoročno vnaprej vračunanih odhodkov, ki so v poslovnem izidu že upoštevani, čeprav bodo nastali v obdobju, daljšem od leta dni (Turk, 2004).

Dolgoročne rezervacije na račun dolgoročno odloženih prihodkov zajemajo dolgoročne rezervacije za prodajne garancije, dolgoročne rezervacije iz prejetih donacij za osnovna sredstva, ... Med dolgoročne rezervacije na račun dolgoročno vnaprej vračunanih odhodkov spadajo dolgoročne rezervacije za reorganizacijo, dolgoročne rezervacije za pričakovane izgube iz kočljivih pogodb⁹⁹, dolgoročne rezervacije za pokojnine in dolgoročne rezervacije za investicijsko vzdrževanje, pa tudi dolgoročne rezervacije za prodajne garancije. Pri slednjih lahko torej izbiramo tehniko obračunamo, saj jih lahko oblikujemo bodisi na račun odloženih prihodkov bodisi na račun vnaprej vračunanih odhodkov (Turk, 2004; Zafred, 1997).

Znesek dolgoročne rezervacije mora biti enak sedanji vrednosti izdatkov, ki bodo po pričakovanju potrebni za izpolnitev obveznosti. Ker pa so dolgoročne rezervacije namenjene pokrivanju verjetnih in ne gotovih obveznosti, tak znesek nima nikakršne trdne podlage in je lahko le najboljša ocena izdatkov, potrebnih za izpolnitev obveznosti na dan priprave bilance stanja. Pri iskanju najboljše ocene vrednosti dolgoročne rezervacije mora podjetje upoštevati vsa tveganja in negotovosti, ki neizogibno spremljajo dogodke in okoliščine v prihodnosti (Turk, 2004; Zafred, 1997).

⁹⁷ Glede na to opredelitev je mogoče reči, da se dolgoročne rezervacije oblikujejo za potencialne obveznosti, ki naj bi zapadle po letu dni. Več o potencialnih obveznostih glej v poglavju o dolgu zasebnega in ostalega nefinančnega javnega sektorja s poroštvom države.

⁹⁸ Zato se ob nastanku pri oblikovanju poslovnega izida ne upoštevajo, saj takrat potreba po pokrivanju takšnih odhodkov še ne obstaja.

⁹⁹ Kočljiva pogodba je pogodba, pri kateri neizogibni stroški izpolnjevanja pogodbenih obveznosti, ugotovljeni na koncu poslovnega leta, presegaajo gospodarske koristi, ki izhajajo iz takšne pogodbe (Turk, 2004).

Za dolgoročno odlaganje prihodkov in za dolgoročno vnaprejšnje vračunavanje odhodkov podjetje sestavi večletni predračunski računovodski izkaz oblikovanja in črpanja ustrezne dolgoročne rezervacije ter na tej podlagi opredeli delež prihodkov iz poslovanja oziroma odhodkov iz poslovanja, ki se vračunavajo v posameznem poslovnem letu.

Na koncu obračunskega obdobja je predračunski računovodski izkaz potrebno preveriti in ga po potrebi dopolniti ali spremeniti. Podjetje mora ugotoviti, ali je glede na spremenjene okoliščine¹⁰⁰ znesek oblikovanih dolgoročnih rezervacij ustrezen, in ga popraviti tako, da je vrednost dolgoročnih rezervacij enaka sedanji vrednosti izdatkov, ki bodo po predvidevanjih potrebni za izpolnitev obveznosti. Tako se dolgoročne rezervacije povečajo, če po predvidevanjih ne bi omogočile pokritja vseh izdatkov v prihodnjih letih. Za ta primanjkljaj mora podjetje povečati njihovo knjigovodsko vrednost in obračunati odhodke iz financiranja, nasprotno pa jih mora zmanjšati in obračunati prihodke iz financiranja, če so bile oblikovane v prevelikem znesku (Turk, 2004).

Dolgoročne rezervacije na račun dolgoročno odloženih prihodkov se prenašajo med prihodke iz poslovanja tistega poslovnega leta, v katerem nastajajo odhodki, za pokrivanje katerih so oblikovane. Nasprotno se dolgoročne rezervacije na račun vnaprej vračunanih odhodkov zmanjšujejo neposredno za odhodke, za pokrivanje katerih so oblikovane. To pomeni, da se v poslovnem letu takšni odhodki v izkazu poslovnega izida sploh ne pojavijo, prav tako pa se vanj ne prenesejo izrabljene dolgoročne rezervacije, s katerimi so bili ti odhodki pokriti¹⁰¹ (Turk, 2004).

Dolgoročne rezervacije se lahko uporabljajo samo za tisti namen, za katerega so bile prvotno oblikovane, v utemeljenih primerih pa izjemoma tudi za enakovrstne namene (Turk, 2004). Tako se tudi po koncu obdobja, za katero je bila dolgoročna rezervacija oblikovana, njen

¹⁰⁰ Spremenjene okoliščine predstavljajo spremembe cen storitev ali materialov, ki so potrebni za izpolnitev obveznosti, spremembe vrednosti domačega denarja, če je višina obveznost utemeljena na domači valuti, ... Za spremenjene okoliščine ni mogoče šteti, da je podjetje dolgoročne rezervacije zavestno ali pomotoma oblikovalo v manjšem znesku od potrebnega. V takem primeru jih mora dodatno oblikovati in v tekočem obračunskem letu za znesek njihovega povečanja obračunati povečanje odhodkov iz poslovanja oziroma zmanjšanje prihodkov iz poslovanja (Turk, 2004).

¹⁰¹ Edina izjema so dolgoročne rezervacije za pričakovane izgube iz kočljivih pogodb (vrsta dolgoročnih rezervacij na račun vnaprej vračunanih odhodkov), ki se porabljajo tako, da se prenašajo med prihodke iz poslovanja v tistih obračunskih obdobjih, v katerih se pojavljajo odhodki, za pokrivanje katerih so oblikovane (Turk, 2004; Zafred, 1997).

neporabljeni del lahko uporabi le za iste namene, za katere so bile oblikovane dolgoročne rezervacije, sicer pa se preostali znesek prenese med izredne prihodke (Zafred, 1997).

Dolgoročne rezervacije se odpravijo, ko je izpolnjen cilj, za katerega so bile izoblikovane, lahko pa tudi takrat, kadar se ta cilj ni izpolnil in tako ni več potrebe po njih – v takem primeru se odpravijo v dobro izrednih prihodkov (Turk, 2004; Zafred, 1997).

Podjetje lahko oblikuje tudi sklad za tveganja kot posebno obliko in način oblikovanja ter porabljanja dolgoročnih rezervacij (Turk, 2004).

Glede dolgoročnih rezervacij je potrebno opozoriti, da se z njihovim oblikovanjem v prevelikem znesku v določeni meri lahko izogne plačilu davka od dobička pravnih oseb, saj je z dolgoročnimi rezervacijami kot eno izmed bilančnih postavk mogoče bistveno vplivati na velikost davčne osnove (poslovni izid oziroma v njegovem okviru le dobiček) in s tem na davčno obveznost podjetja¹⁰² (Zafred, 1997). Zaradi tega ZDDPO glede davčnega priznavanja dolgoročnih rezervacij uvaja nekatere omejitve, po drugi strani pa takšne omejitve niti niso vitalnega pomena, saj podjetje z zadrževanjem dobička obveznost plačila davka le prelaga v prihodnost, ko bo presežek dolgoročnih rezervacij nad odhodki bilo prisiljeno odpraviti v dobro (obdavčenih) izrednih prihodkov.

5.8.2. JAVNO RAČUNOVODSTVO

V nasprotju s področjem poslovnih financ, kjer veljajo SRS na podlagi ZGD, za področje javnih financ velja ZR. Ta v 18. členu določa, da »pravne osebe, ki se financirajo iz sredstev javnih financ, ne smejo vzpostavljati dolgoročnih rezervacij z vnaprejšnjim vračunavanjem odhodkov oziroma z dolgoročnim razmejevanjem prihodkov v breme sredstev javnih financ«.

Ker je z dolgoročnimi rezervacijami na račun odloženih prihodkov ali na račun vnaprej vračunanih odhodkov v obračunskem obdobju mogoče vplivati na povečanje ali zmanjšanje

¹⁰² Medtem ko se na področju poslovnih financ zaradi izogibanja plačilu davka na dobiček pravnih oseb skuša vplivati na prihodke in jih ustrezno zmanjšati, je na področju javnih financ, kjer se načeloma težko govori o dobičku, pozornost namesto k prihodkom usmerjena predvsem k odhodkom. Ker je povečevanje prihodkov precej težavno in velikokrat povezano z nasprotovanjem splošne javnosti (tj. davkoplačevalcev), vsakokratna vlada uspešnost svoje javnofinančne oziroma fiskalne politike posameznega obdobja dokazuje preko zmanjševanja odhodkov.

izida poslovanja, ZR takšen pristop do računovodstva subjektov javnih financ prepoveduje. Ti z dolgoročnimi rezervacijami ne smejo vplivati na izid poslovanja in s tem posredno tudi na potreben obseg sredstev iz javnih financ (Možič, 1999).

Takšna rešitev ima s stališča spremljanja dolgov v narodnem gospodarstvu (predvsem dolga države in javnega dolga) tudi negativno plat: če subjektom javnih financ ni dovoljeno oblikovati dolgoročnih rezervacij, ti izpolnitve prihodnjih negotovih obveznosti ne morejo ustrezno finančno ublažiti, kar v proračunskem letu dejanske zapadlosti teh obveznosti lahko vodi do nenadnega in nenačrtovanega presežka odhodkov nad prihodki. V kolikor je tak primanjkljaj zelo visok, lahko vpliva na višino celotnega proračunskega primanjkljaja tega leta, posredno pa se zaradi tega povečata tudi dolg države in javni dolg.

Naveden problem glede neposrednih uporabnikov proračuna pa kljub vsemu blaži ZJF z uvajanjem splošne proračunske rezervacije. Tako v 1.odstavku 42. člena določa, da se »v proračunu del predvidenih proračunskih prejemkov vnaprej ne razporedi, ampak zadrži kot splošna proračunska rezervacija, ki se v proračunu posebej izkazuje«. Nadalje 2. odstavek istega člena določa, da se »sredstva splošne proračunske rezervacije uporabljajo za nepredvidene namene, za katere v proračunu niso zagotovljena sredstva, ali za namene, za katere se med letom izkaže, da sredstva niso zagotovljena v zadostnem obsegu, ker jih pri pripravi proračuna ni bilo mogoče načrtovati«. O uporabi sredstev splošne proračunske rezervacije odloča Vlada na predlog ministra za finance oziroma župan, dodeljena sredstva splošne proračunske rezervacije pa se nato dodelijo neposrednemu uporabniku proračuna.

Namen splošne proračunske rezervacije je ohranjanje nemotenega izvrševanja proračuna in upravljanje s proračunskimi izdatki, saj lahko med izvrševanjem proračuna nastanejo okoliščine, ki povzročijo nastanek novih obveznosti za proračun, za katere sredstva v proračunu niso načrtovana, a jih je kljub temu potrebno plačati. V določeni meri je zato mogoče govoriti kot o proračunski paraleli dolgoročnim rezervacijam, kakor se uporabljajo v poslovnih financah oziroma poslovnem računovodstvu. Splošna proračunska rezervacija se sme uporabljati, če:

- gre v konkretnem primeru za nepredvidene namene, za katere v proračunu niso zagotovljena sredstva, ali
- gre za namene, za katere so v proračunu zagotovljena sredstva, vendar se med letom izkaže, da niso zagotovljena v zadostnem obsegu.

V obeh primerih mora biti izpolnjen dodatni pogoj, da sredstev za sporni namen pri pripravi proračuna ni bilo mogoče načrtovati (Cvikl, 2000).

Splošna proračunska rezervacija ne deluje kot proračunski sklad, kot to velja za proračunsko rezervo (48. in 49. člen ZJF). V proračunu mora biti posebej prikazana na posebni proračunski postavki, kar omogoča jasno razvidnost višine sredstev, ki jih je med letom mogoče razporediti za nove nepredvidene ali premalo predvidene namene (Cvikl, 2000).

ZJF v 2. odstavku 42. člena predpisuje najvišjo višino splošne proračunske rezervacije in določa, da sredstva proračunske rezervacije ne smejo presegati 0,5% prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov. Novela ZJF-C je temu dodala pravilo, da sredstva proračunske rezervacije v proračunu, ki je sprejet za leto, ki sledi prihodnjemu letu, ne smejo presegati 2% navedenih prihodkov.

Za pridobitev nerazporejenih sredstev v splošni proračunski rezervaciji lahko enakopravno zaprosijo vsi neposredni uporabniki proračuna. Ker je MF na nivoju države določeno kot formalni predlagatelj sklepov Vlade o razpolaganju s sredstvi splošne proračunske rezervacije, zbira vloge neposrednih uporabnikov za razporeditev sredstev iz splošne proračunske rezervacije, ugotavlja njihovo utemeljenost ali neutemeljenost ter pripravlja Vladi predloge sklepov v zvezi s tem. MF poleg tega tudi spremlja porabo sredstev na postavki splošne proračunske rezervacije in skrbi, da razpolaganje na tej postavki ne preseže predpisanega obsega. Skladno s tem, da je za izvrševanje proračuna odgovorna Vlada, je tudi končno odločanje o uporabi sredstev splošne proračunske rezervacije v njeni pristojnosti (Cvikl, 2000).

Kadar se Vlada odloči o razporeditvi dodatnih sredstev določenemu neposrednemu uporabniku proračuna, se v ta namen odpre nova proračunska postavka, če gre za namene, za katere v proračunu sredstva še niso bila načrtovana. V tovrstnih primerih gre za razporejanje sredstev, ki na postavki splošne proračunske rezervacije niso razporejene za določene namene, zato zagotavljanje takšnih sredstev neposrednim uporabnikom proračuna ni omejeno z režimom oziroma omejitvami, ki sicer veljajo za prerazporejanje sredstev (38. in 39. člen ZJF) (Cvikl, 2000).

Opisana korekcija ZJF v določeni meri tako relativizira prepoved oblikovanja dolgoročnih rezervacij na področju javnih financ, vendar je njen obseg dokaj omejen. Velja namreč le za neposredne uporabnike državnega proračuna in proračunov občin, ne pa tudi za druge subjekte javnih financ. Za te bo kot splošna ureditev veljal 18. člen ZR. Poleg tega je možnost, ki jo ponuja ZJF, pogojena najprej z odločitvijo MF, kasneje pa še končno odločitvijo Vlade; v kolikor katerikoli od teh dveh presodi, da vloga neposrednega uporabnika proračuna ni utemeljena, le-ta do razporeditve dodatnih sredstev ne bo upravičen. Splošna proračunska rezervacija je tudi omejena po višini, tako z vidika celotne proračunske rezervacije kot z vidika posameznega neposrednega uporabnika proračuna. Nenazadnje gre za ex post fleksibilnost; izid poslovanja upravičenih subjektov se s prerazporeditvijo sredstev izboljša šele po tem, ko se dejansko pokaže, da subjekt nima zadostnih sredstev za izpolnitev obveznosti. V tem se izrazito razlikuje od možnosti oblikovanja dolgoročnih rezervacij, kjer gre za ex ante fleksibilnost; na podlagi utemeljenega pričakovanja se subjekt v sedanjosti prilagaja neugodnim prihodnjim obveznostim, tj. obveznostim, ki niso niti gotove. Čeprav ni mogoče zanikati, da gre tako tudi pri splošni proračunski rezervaciji za določeno mero fleksibilnosti, pa je ta vseeno znatno manjša in zato ne more biti ustrezen nadomestek dolgoročnim rezervacijam na področju poslovnih financ oziroma poslovnega računovodstva.

6. SKLEPNE UGOTOVITVE

V Republiki Sloveniji zaradi velike števila opredelitev dolgov v narodnem gospodarstvu upravičeno prihaja do terminološke zmede. MF ni pripravilo niti enega dokumenta, ki bi avtoritativno opredelil javni dolg in vse njegove kategorije, hkrati pa tudi vse ostale dolgove v narodnem gospodarstvu, ki jih ministrstvo spremlja. Še več, dokumenti ministrstva so nekonsistentni in velikokrat celo v vsebinskem nasprotju – tako uporabljajo različne izraze za isti dejanski stan ali pa isti izraz za različne dejanske stanove. V postopku priključevanja Republike Slovenije EU je prišlo do izboljšav na tem področju, predvsem do poenotenja uporabe posameznih izrazov, čeprav kljub zahtevam Evropske komisije oziroma Eurostata stanje še vedno ni zadovoljivo.

Ne glede na vse obravnavane definicije si lahko postavimo teleološko vprašanje, kaj javni dolg sploh je. Medtem ko javni dolg po opredelitvi MF predstavlja dolg države in dolg ostalega nefinančnega sektorja, torej dolg celotnega javnega sektorja, splošna javnost javni dolg razume predvsem kot dolg, ki obremenjuje davkoplačevalce. Po uradni definiciji tak dolg (tj. dolg, ki obremenjuje davkoplačevalce) predstavlja seštevku dolga države ter dolga zasebnega in ostalega nefinančnega javnega sektorja s poroštvom države, torej dolg države skupaj z vsemi poroštvi države (seveda pod predpostavko, da bo država prevzela dolgove vseh tistih subjektov, za izpolnitev katerih je jamčila). V kolikor do tega ne bi prišlo, je dolg, ki obremenjuje davkoplačevalce, le dolg države. Dolg ostalega nefinančnega sektorja načeloma namreč ni dolg države in le izjemoma bo morala del tega dolga povrniti država (tj. le v primeru realiziranih poroštev). Iz tega razloga statistične metodologije kot relevantnega priznavajo le dolg države, javnega dolga kot posebne statistične kategorije pa sploh ne poznajo.

Uporabo različnih metodologij je mogoče opravičiti z različnimi nameni, za katere se le-te uporabljajo, oziroma različno ciljno publiko, za katero Republika Slovenija o stanju dolgov v narodnem gospodarstvu poroča. Medtem ko se metodologija GFS 2001 za upravljanje z javnimi financami uporablja takorekoč v vseh državah sveta (čeprav uporaba ni pravno predpisana), zaradi česar od nje ne bi bilo smiselno odstopiti, je nasprotno metodologijo ESA 1995 Republika Slovenija pravno zavezana uporabljati. Uporaba teh dveh metodologij je torej dejstvo, s katerim se je potrebno sprijazniti; kljub temu bi v bodoče MF pri navajanju

podatkov o dolgu države lahko navedlo stanje po obeh metodologijah, s čimer bi se izognilo kasnejšim napačnim interpretacijam in nehotenemu zavajanju.

Glede metodologije ESA 1995 je mogoče izpostaviti tudi to, da je sektorizacija sektorja države po vseh misijah Eurostata končno opravljena; ker pa se aktivnosti subjektov javnih financ spreminjajo in prilagajajo funkcijam javnih financ, ni mogoče izključiti možnosti, da v prihodnosti ne bi prišlo do sprememb v sestavi sektorja države.

Nekatere razlike med področjema poslovnih in javnih financ opredeljujejo ključne značilnosti obeh področij in ju po sami naravi ločujejo, obstajajo pa tudi razlike, ki izhajajo iz trenutne pozitivnopravne ureditve posamezne države in se lahko torej skozi čas spreminjajo. V okviru slednjih poteka živahna razprava o uvajanju načel in pravil delovanja subjektov poslovnih financ na področje javnih financ¹⁰³. Namen je obdržati institute, ki so se na področju javnih financ izkazali kot dobra rešitev, in jih nadgraditi z instituti poslovnih financ, ki omogočajo večjo učinkovitost, boljšo alokacijo sredstev in racionalnejše upravljanje. Institutov seveda ni mogoče prenašati neposredno, temveč smiselno, s čimer se ohranjajo ključne prvine javnih financ. Ne smemo namreč pozabiti, da javne finance niso same sebi namen, ampak da je smisel javnofinančne ureditve države blagostanje njenih državljanov oziroma prebivalcev.

Reformi javnega računovodstva se v okviru omenjene razprave posveča največ pozornosti. Čeprav ni mogoče zanikati določenih prednosti, ki jih ima načelo denarnega toka, na katerem je utemeljena večina sistemov javnega računovodstva, bi v primeru Republike Slovenije bilo smiselno razmisliti o prehodu na računovodstvo na podlagi načela nastanka dogodka. To ob sicer dokaj maloštevilnih slabostih nesporno prinaša veliko koristi, v okviru razprave o dolgu države pa je najpomembnejša prav gotovo izboljšano upravljanje z obveznostmi. Potencialne obveznosti, izvzete iz definicije potencialnih obveznosti Mednarodnih standardov finančnega poročanja, tj. potencialne obveznosti, ki so priznane kot obveznosti, so po tem načelu zajete v bilanci stanja, kar olajšuje upravljanje z javnimi financami in omogoča njihovo dolgoročno vzdržnost. Vseeno je potrebno pripomniti, da tudi računovodstvo na podlagi načela nastanka dogodka kot obveznosti ne priznava vseh potencialnih obveznosti, marveč le tiste, ki izpolnjujejo vnaprej določena merila; preostale potencialne obveznosti v bilanci stanja niso

¹⁰³ Za takšno reformo javnih financ se je uveljavil izraz novo javno upravljanje ali »New Public Management« (Diamond, 2002).

zajete in se ne upoštevajo v izračunih¹⁰⁴. Računovodstvo na podlagi načela nastanka dogodka je kljub vsemu korak naprej, še posebej v primerjavi z računovodstvom na podlagi denarnega toka, ki potencialnih obveznosti v nobenem primeru ne zajema.

Uvedba načela nastanka dogodka na dolg države vpliva predvsem preko sprememb v proračunskem primanjkljaju – ker pripoznava prihodkov in odhodkov temelji na drugačni podlagi, se vrednost teh spremeni, kar povzroči tudi spremembo vrednosti proračunskega primanjkljaja¹⁰⁵. Slednji je v večini primerov razlog za večanje dolga države.

Načelo denarnega toka državam glede svojih računovodskih izkazov ne omogoča prav veliko manevrskega prostora. Po tem načelu je mogoče pripraviti le izkaz denarnih tokov kot eno izmed dveh oblik izkaza finančnega izida, ne pa tudi preostalih izkazov, kakor jih omogoča poslovno računovodstvo, ki temelji na načelu nastanka dogodka. Z uvedbo slednjega na področje javnih financ oziroma javnega računovodstva bodo tudi ti subjekti lahko pripravili bilanco stanja in izkaz poslovnega izida¹⁰⁶. A contrario to pomeni, da Republika Slovenija vse do takrat, dokler ne uvede javnega računovodstva na podlagi načela nastanka dogodka, ne bo imela bilance stanja države in se bo morala zadovoljiti s konsolidirano premoženjsko bilanco. Ker pa je načelo nastanka dogodka v slovenski pravni ureditvi javnih financ že uveljavljeno za določene uporabnike enotnega kontnega načrta, lahko ti kljub temu pripravijo svojo bilanco stanja, poleg tega pa tudi smejo (oziroma celo morajo) izid poslovanja izkazovati po obeh načelih računovodskega evidentiranja. V skrajnem primeru to pomeni, da bi ob uporabi enega načela izkazovali dobiček iz poslovanja, ob uporabi drugega pa izgubo iz poslovanja, vendar kaj takega ni prav verjetno.

Glede investicij, amortizacije in dolgoročnih rezervacij velja ugotovitev, da razlike med poslovnim in javnim računovodstvom v splošnem vplivajo na saldo prihodkov in odhodkov (tj. proračunski primanjkljaj ali presežek), kar določa obseg potrebnega zadolževanja in s tem povečuje dolg države. Pri vsem skupaj pa ne smemo pozabiti, da so javne finance v Republiki Sloveniji utemeljene na načelu denarnega toka, zaradi česar prihaja do določenih posebnosti.

¹⁰⁴ Glede meril za priznavanje potencialnih obveznosti kot obveznosti glej poglavje o dolgu zasebnega in ostalega nefinančnega javnega sektorja s poroštvom države.

¹⁰⁵ Takšna sprememba je seveda lahko tudi pozitivna, tj. privede do zmanjšanja proračunskega primanjkljaja ali celo proračunskega presežka.

¹⁰⁶ Četrti temeljni računovodski izkaz poslovnega računovodstva, izkaz gibanja kapitala, v primeru držav ne more priti v poštev.

Investicije in amortizacija tako ne vplivajo na pojavno obliko aktive oziroma vrednost amortizirljivih sredstev na aktivni strani bilance stanja, ker te Republika Slovenija preprosto nima. Investicije so razvidne le iz konsolidirane premoženjske bilance, v primeru amortizacije pa je mogoče sklepati, da se sredstva v konsolidirani premoženjski bilanci prikazujejo po svoji knjigovodski vrednosti, vendar za to v literaturi nisem našel potrditve¹⁰⁷.

V nasprotju z investicijami, ki predstavljajo izdatke in torej odhodke računovodstva na podlagi denarnega toka, kar vpliva na proračunski saldo in posledično na dolg države, amortizacija načeloma ne vpliva na odhodke (izdatke) in s tem na izkaz poslovnega izida, ki je v javnem računovodstvu na podlagi načela denarnega toka izenačen z izkazom denarnih tokov (tj. z njegovimi javnofinančnimi ekvivalenti)¹⁰⁸. V kolikor bi računovodstvo temeljilo na načelu nastanka dogodka, kjer izkaz poslovnega izida ni enak izkazu denarnega toka (tj. izkazu finančnega izida), bi amortizacija povzročila dodatne razlike med obema¹⁰⁹.

Medtem ko investicije predstavljajo izdatke tako v računovodstvu na podlagi načela denarnega toka kot v računovodstvu na podlagi načela nastanka dogodka, se odhodki, ki jih takšne investicije povzročijo, v obeh računovodstvih zaradi amortizacije močno razlikujejo. V primeru računovodstva na podlagi denarnega toka pride ob investiciji do izdatka, hkrati pa tudi do odhodka, ki je izenačen z izdatkom. Investicija tako povzroči enkratni odhodek v višini celotnega izdatka, zaradi česar je tudi vpliv na proračunski presežek oziroma primanjkljaj in s tem dolg države le enkratni. Nasprotno v primeru računovodstva na podlagi načela nastanka dogodka ob isti investiciji sicer pride do izkazovanja izdatka v njegovi celotni višini, vendar pa se zaradi amortizacije odhodki ne izkazujejo enkratno, temveč v več časovnih obdobjih. Odhodek posameznega časovnega obdobja je tako nižji, zaradi česar tudi v manjši meri vpliva na proračunski presežek oziroma primanjkljaj, ki ga znižuje oziroma povečuje v vseh časovnih obdobjih, med katere so odhodki prerazporejeni. Na tak način se zagotavlja enakomerno prelivanje izdatkov med odhodke v daljšem obdobju, kar je še posebej

¹⁰⁷ Glede na dejstvo, da je v Republiki Sloveniji uveljavljeno računovodstvo na podlagi načela denarnega toka, se postavlja vprašanje, v kolikšni meri pride amortizacija na področju javnih financ sploh v poštev (glej poglavje o evidentiranju amortizacije).

¹⁰⁸ Načeloma zato, ker je evidentiranje amortizacije pri nekaterih proračunskih uporabnikih in drugih pravnih osebah vseeno mogoče, kadar ti vodijo računovodstvo tako na podlagi načela denarnega toka kot na podlagi načela nastanka dogodka. ZR sicer določa redni odpis (amortizacijo) za vse subjekte javnih financ, vendar določba v računovodstvu na podlagi denarnega toka dejansko nima učinka.

¹⁰⁹ Glede pomislekov v zvezi z amortizacijo v javnem računovodstvu glej poglavje o razlikah v evidentiranju amortizacije.

pomembno v luči fiskalnih Maastrichtskih konvergenčnih kriterijev in z njima povezane vzdržnosti javnih financ.

Ob obravnavi investicij se ni mogoče izogniti investicijskemu odločanju na področjih javnih financ. Po vzoru poslovnih financ bi tudi tu namreč bilo potrebno prevzeti metode, kriterije in tehnike vrednotenja stroškov in koristi ob hkratnem upoštevanju posebnosti javnih investicij ter njihovih ciljev. Trenutno je aktualna tudi razprava o razvojni (investicijski) naravnosti proračuna Republike Slovenije; ne glede na argumente posameznih političnih strank bi bila zaželena večja razvojna (investicijska) naravnost, tj. večji delež investicijskih odhodkov, investicijskih transferov ter investicij, zajetih v računu finančnih terjatev in naložb, v odhodkih (izdatkih) proračuna¹¹⁰.

Za prepoved dolgoročnih rezervacij v Republiki Sloveniji ob pravni ureditvi, ki trenutno velja, ni nobene potrebe; ker javno računovodstvo temelji na načelu denarnega toka, že po definiciji ni mogoče odlaganje prihodkov in vnaprejšnje vračunavanje odhodkov, saj so prihodki oziroma odhodki realizirani le, če in samo če je prišlo do ustreznega denarnega toka. V kolikor do prejemka oziroma izdatka ne bi prišlo, tudi pripoznava prihodkov oziroma odhodkov¹¹¹ ni umestna. Dolgoročne rezervacije bi tako bile pojmovno mogoče šele, ko bi računovodstvo temeljilo na načelu nastanka dogodka – takrat so namreč prihodki in prejemki oziroma odhodki in izdatki ločene ekonomske kategorije. V primeru vnaprejšnjega vračunavanja odhodkov bi se tako pripoznali odhodki, medtem ko bi izdatek nastal šele, ko in če bi se dogodek v prihodnosti dejansko dogodil (oziroma ne dogodil).

Subjekti javnih financ, ki na podlagi navedenega ne morejo obračunavati dolgoročnih rezervacij, so tako izpostavljeni negotovosti nepredvidljivih dogodkov, katerih finančne posledice bi subjekti poslovnih financ vsaj v določeni meri lahko ublažili. Priznavanje eksplicitnih in implicitnih potencialnih obveznosti¹¹² ter posledične nenadne spremembe odhodkov lahko pomenijo nevarnost za vzdržnost celotnih javnih financ in prav gotovo ne prispevajo k fiskalni transparentnosti. Potrebno pa je upoštevati tudi drug vidik povezanosti

¹¹⁰ Zgolj za ilustracijo: leta 2003 so investicijski odhodki predstavljali 2.5% BDP, investicijski transferi pa 1.9% BDP (MF, 2005a).

¹¹¹ Tj. njihovo odlaganje ali vnaprejšnje vračunavanje.

¹¹² V primeru Republike Slovenije gre predvsem za poroštva države, potencialne obveznosti ZPIZ, SOD, ... Polackova Bixi navaja tudi obveznosti Pospeševalnega centra za malo gospodarstvo (Polackova Bixi, 2004). Več o potencialnih obveznostih glej v poglavju o dolga zasebnega in ostalega nefinančnega javnega sektorja s poroštvom države.

dolgoročnih rezervacij z vzdržnostjo javnih financ; iz nižjega salda prihodkov in odhodkov določenega subjekta kot posledico oblikovanja dolgoročnih rezervacij bi utegnilo izhajati, da subjekt potrebuje dodatna proračunska sredstva, kar bi spet lahko vodilo v poglobljanje proračunskega primanjkljaja. Izrecna prepoved dolgoročnih rezervacij, ki ob trenutni ureditvi niti ni potrebna, tako vzdržuje nekakšen status quo. Tudi splošna proračunska rezervacija ne more ustrezno nadomestiti dolgoročnih rezervacij; problem lahko le še dodatno poglobi, saj lahko nastopi pojav moralnega tveganja – neposredni proračunski uporabniki se namreč zanašajo na to, da jim bo v primeru finančnih težav pomagala država. Ta si v takem primeru z vidika vzdržnosti javnih financ z omogočanjem črpanja splošne proračunske rezervacije naredi le medvedjo uslugo.

Skleniti je mogoče z ugotovitvijo, da veliko opisanih institutov, ki so na področju poslovnih financ preverjeno učinkoviti, na področju javnih financ ne deluje tako, kakor je bilo zamišljeno. Velik delež pri tem nosi tudi splošna ureditev računovodstva, ki se uporablja na področju javnih financ, tj. utemeljitev računovodskega evidentiranja na načelu denarnega toka.

Javni dolg Republike Slovenije, kakor ga opredeljuje MF, je relativno nizek. Dolg države je še nižji in obsega po relevantni metodologiji (tj. metodologiji ESA 1995) le približno polovico dovoljene vrednosti fiskalnega Maastrichtskega konvergenčnega kriterija. Čeprav stanje dolga države ni problematično, pa je pozornosti vreden trend gibanja dolga; čeravno se je v zadnjem letu dolg ustalil na 29,4% BDP, je trend v prejšnjih letih bil vseskozi negativen¹¹³, pa tudi prihodnje projekcije napovedujejo nadaljnjo šibko rast dolga države.

Kakorkoli, Republika Slovenija kriterij dolga države trenutno suvereno izpolnjuje in nobene bojzani ni, da bi se stanje v prihodnosti radikalno spremenilo. Vendar – v EU so vse glasnejši tisti, ki zagovarjajo vključitev nekaterih potencialnih obveznosti v dolg države, zato Evropska komisija in Eurostat razmišljata, ali bi kazalo definicijo dolga države razširiti in na podlagi določenih meril vanj zajeti tudi te obveznosti. V takem primeru bi prišlo do občutnega povečanja dolga države Republike Slovenije¹¹⁴, vendar bi ta kljub temu še naprej izpolnjevala relevantni konvergenčni kriterij.

¹¹³ S tem je mišljeno, da se je stanje dolga vseskozi povečevalo.

¹¹⁴ V kolikor bi se kot priznane potencialne obveznosti obravnavala le poročila države, bi se dolg države (29,4% BDP) povečal za dolg zasebnega in ostalega nefinančnega javnega sektorja s poročtvom države (7,1% BDP –

7. LITERATURA

1. Atkinson, Brian, Livesey, Frank in Milward, Bob (1998), »Applied Economics«, Macmillan Business, London.
2. Atrill, Peter in McLaney, Eddie (1997), »Accounting and finance for non-specialists«, Prentice Hall Europe, Essex.
3. Balassone, Fabrizio, Franco, Daniele in Zotteri, Stefania (2004), »EMU Fiscal indicators: a misleading compass?«, referat pripravljen za XVI Villa Mondragone International Economic Seminar »Rules, International Economy and Growth«, Rim, http://www.ceistorvergata.it/conferenze&convegni/mondragone/XVI_papers/paper-balassone%20franco%20zotteri.pdf (1. julij 2005).
4. Barro, Robert J. (1993), »Macroeconomics«, Wiley, New York.
5. Blöndal, Jón R. (2003), »Accrual Accounting and Budgeting: Key Issues and Recent Developments«, v »OECD Journal on Budgeting«, letnik 3, številka 1, <http://www.oecd.org/dataoecd/12/5/33657939.pdf> (1. julij 2005).
6. Božičnik, Marjana (2003), »Posebnost računovodskega sistema javnega sektorja: magistrsko delo«, Ekonomska fakulteta, Ljubljana.
7. Bregar, Anton (1997), »Državni primanjkljaj in državni dolg po metodologiji Evropske unije – analiza agregatov«, v »Nova statistična spoznanja, finančne statistike, globalizacija – Statistični dnevi 1997«, Statistični urad Republike Slovenije in Statistično društvo Republike Slovenije, Radenci.
8. Capriolo, Gonzalo (2000), »Ali je javni dolg Republike Slovenije dosegel skrb zbujajočo raven?«, v »Bančni vestnik«, letnik 49, številka 6.
9. Commission of the European Communities, International Monetary Fund, Organisation for Economic Co-operation and Development, United Nations, World Bank (1993), »System of national accounts 1993«, Bruselj/Luksemburg, New York, Paris, Washington.
10. Cvikl, Milan M. in Zemljič, Petra (2000), »Zakon o javnih financah s komentarjem«, Bonex, Ljubljana.

glej tabelo 16) in bi tako znašal 36,5% BDP. V primeru, da bi se upoštevale tudi nekatere druge potencialne obveznosti, predvsem obveznosti ZPIZ in SOD, bi dolg države bil še občutno večji. Zajem potencialnih obveznosti in s tem tudi obseg dolga države bo odvisen od opredelitve meril; če bodo ta potencialne obveznosti opredeljevala zelo ozko, bo vpliv na dolg države seveda manjši, kot če bi upoštewane potencialne obveznosti bile opredeljene ekstenzivno. Do sedaj je merila za priznavanje potencialnih obveznosti pripravil le IASB – glej poglavje o dolgu zasebnega in ostalega nefinančnega javnega sektorja s poroštvom države.

11. Čižman, Milenka (2001), »Posebnosti računovodstva javnih zavodov v povezavi z razporejanjem posrednih stroškov na dejavnosti (primer univerze): magistrsko delo«, Ekonomska fakulteta, Ljubljana.
12. Čok, Mitja, Prevolnik Rupel, Valentina, Stanovnik, Tine in Cirman, Andreja (2002), »Javne finance v Sloveniji«, Ekonomska fakulteta, Ljubljana.
13. Diamond, Jack (2002), »Performance Budgeting – Is Accrual Accounting Required?«, International Monetary Fund, IMF Working paper št. 02/240, Washington, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2002/wp02240.pdf> (1. julij 2005).
14. Dixit, Avinash K. in Pindyck, Robert S. (1994), »Investment under uncertainty«, Princeton University Press, Princeton.
15. Engstrom, John H. in Hay, Leon Edwards (1996), »Essentials of accounting for governmental and not-for-profit organizations«, Irwin, Chicago.
16. European Union – Eurostat (1996), »European system of accounts: ESA 1995«, Luksemburg.
17. European Union – Eurostat (2002), »ESA95 Manual on government deficit and debt«, Luksemburg.
18. European Union – European Commission (2004a), »Communication from the Commission to the Council and the European Parliament«, COM(2004) 425 final, Bruselj, http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/european_economy/2004/commem2004_en.pdf (1. julij 2005).
19. European Union – European Commission (2004b), »Public finances in EMU: 2004«, v »European Economy«, številka 3, Luksemburg.
20. European Union – Eurostat (2004c), »Structure of government debt in Europe«, v »Statistics in focus«, številka 19, 2004.
21. European Union – European Commission (2005), »Public finances in EMU: 2005«, v »European Economy«, številka 3, Luksemburg.
22. Giarda, Piero (2004), »Measures of public deficit: cash, accrual and political accountability«, referat pripravljen za XVI Villa Mondragone International Economic Seminar »Rules, International Economy and Growth«, Rim, http://www.ceistorvergata.it/conferenze&convegni/mondragone/XVI_papers/Paper-Giarda.03.pdf (1. julij 2005).
23. Grad, Franc, Kaučič, Igor, Ribičič, Ciril in Kristan, Ivan (1999), »Državna ureditev Slovenije«, Uradni list RS, Ljubljana.

24. Granof, Michael H. (2001), »Government and not-for-profit accounting: concepts and practices«, Wiley, New York.
25. Gregorčič, Lucija (1995), »Vloga državne zakladnice na nacionalnem finančnem trgu«, v »Bančni vestnik«, letnik 44, številki 10 in 11.
26. Guidotti, Pablo Emilio (1991), »Domestic public debt of externally indebted countries«, International Monetary Fund, IMF Occasional paper št. 80, Washington.
27. Gwartney, James D., Stroup, Richard L. in Sobel, Russell S. (2000), »Economics : private and public choice«, The Dryden Press: Harcourt College Publishers, Fort Worth.
28. Henley, Douglas (1993), »Public sector accounting and financial control«, Chapman & Hall, London.
29. Hills, John (1984), »What is the Public Sector Worth?«, v »Fiscal Studies«, letnik 5, številka 1.
30. Hočevar, Marko, Igličar, Sandi in Zaman, Maja (2002), »Osnove računovodstva«, Ekonomska fakulteta, Ljubljana.
31. Igličar, Aleksander (2003), »Računovodski izkazi«, gradivo za gostujoče predavanje pri predmetu Finance, Ljubljana.
32. International Accounting Standards Board (2004), »International financial reporting standards: including international financial reporting standards and interpretations as at 31 March 2004«, London.
33. International Federation of Accountants – Public Sector Committee (1993), »Study 2 – Elements of the Financial Statements of National Governments«, New York, <http://www.ifac.org/Store/Category.tmpl?Category=Public%20Sector%20Accounting> (1. julij 2005).
34. International Federation of Accountants – Public Sector Committee (1996), »Occasional Paper 3: Perspectives on Accrual Accounting«, New York, <http://www.ifac.org/Store/Category.tmpl?Category=Public%20Sector%20Accounting> (1. julij 2005).
35. International Federation of Accountants – Public Sector Committee (2000), »Study 11 – Government Financial Reporting: Accounting Issues and Practices«, New York, <http://www.ifac.org/Store/Category.tmpl?Category=Public%20Sector%20Accounting> (1. julij 2005).
36. International Federation of Accountants – Public Sector Committee (2003), »Study 14 – Transition to the Accrual Basis of Accounting: Guidance for Governments and

- Government Entities «, New York,
<http://www.ifac.org/Store/Category.tmpl?Category=Public%20Sector%20Accounting>
 (1. julij 2005).
37. International Federation of Accountants – Public Sector Committee (2005), »2005 IFAC Handbook of International Public Sector Accounting Standards«, New York,
<http://www.ifac.org/Store/Category.tmpl?Category=Public%20Sector%20Accounting>
 (1. julij 2005).
38. International Monetary Fund (2001a), »Government finance statistics manual 2001«, Washington.
39. International Monetary Fund (2001b), »Manual on fiscal transparency«, Washington.
40. International Monetary Fund (2004), »GFSM 2001 framework and its relationship with the ESA95«, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/gfsesa.pdf> (1. julij 2005).
41. Irwin, Timothy (2003), »Accounting for public-private partnerships: How should governments report guarantees and long-term purchase contracts?«, World Bank, Washington, <http://rru.worldbank.org/PapersLinks/Open.aspx?id=2501> (1. julij 2005).
42. Janc, Marija (1999), »Novi predpisi za pravne osebe javnega in zasebnega prava«, v »Iks«, letnik 26, številka 12.
43. Janc, Marija (2001), »Prve izkušnje z javnim računovodstvom po uveljavitvi zakona o računovodstvu«, v Borak, Neven (urednik), »Zbornik referatov Novosti v državnem revidiranju in izvajanju Zakona o javnih financah«, Zveza ekonomistov Slovenije, Portorož.
44. Jerkič, Alenka in Knapič, Barbara (2000), »Statistika javnih financ v Sloveniji«, v »Statistična omrežna sodelovanja za večjo evropsko usklajenost in kakovostno sodelovanje – Statistični dnevi 2000«, Statistični urad Republike Slovenije in Statistično društvo Republike Slovenije, Radenci.
45. Kamnar, Helena (2004), »Odmev: D. Mramor kaže Bruslju grši, Sloveniji pa lepši obraz«, v »Finance: poslovni dnevnik«, številka 176 (9. september).
46. Kocbek, Marijan, Bohinc, Rado, Plavšak, Nina, Ilešič, Mirko, Ivanjko, Šime, Pivka, Hilda Marija, Puharič, Krešimir, Turk, Ivan, Zabel, Bojan, Bratina, Borut, Knez, Rajko, Prelič, Saša, Toplišek, Janez in Vindiš, Jožica (2002), »Zakon o gospodarskih družbah (ZGD) s komentarjem«, GV Založba, Ljubljana.
47. Kopač, Janez (1995), »Upravljanje proračunskih izdatkov: magistrsko delo«, Ekonomska fakulteta, Ljubljana.

48. Kranjec, Marko (1993), »Javni dolg Slovenije«, v »Bančni vestnik«, letnik 42, številka 6.
49. Lakshman Athukorala, Sarath in Reid, Barry (2003), »Accrual budgeting and accounting in government and its relevance for developing member countries«, Asian Development Bank, Manila,
http://www.adb.org/Documents/Reports/Accrual_Budgeting_Accounting/Accrual_Budgeting_Accounting.pdf (1. julij 2005).
50. Lavrač, Ivo in Lavrač, Vladimir (1996), »Slovenija in izpolnjevanje Maastrichtskih konvergenčnih kriterijev«, v »Ekonomija, Slovenija, Evropska unija – Statistični dnevi 1996«, Statistični urad Republike Slovenije in Statistično društvo Republike Slovenije, Radenci.
51. Lavrač, Vladimir (2004), »Izpolnjevanje Maastrichtskih konvergenčnih kriterijev in Slovenija«, v »Bančni vestnik«, letnik 53, številka 5.
52. Mankiw, Gregory N. (2002), »Macroeconomics«, Worth Publishers, New York.
53. Markovič Hribernik, Tanja (1994), »Definicije javnega dolga in primernost njihove uporabe«, v »Bilten EDP«, letnik 17, številka 2-3.
54. Matheson, Alex (2002), »Better Public Sector Governance: The Rationale for Budgeting and Accounting Reform in Western Nations«, v »OECD Journal on Budgeting«, letnik 2, dodatek 1, <http://www.oecd.org/dataoecd/30/0/33684121.pdf> (1. julij 2005).
55. Mellor, Thuy (1996), »Why governments should produce balance sheets«, v »Australian Journal of Public Administration«, letnik 55, številka 1.
56. Mičković, Slaven in Vasle, Boštjan (1999), »Obvladljivost dolga ožje opredeljene države«, v »Prikazi in analize«, letnik 7, številka 2.
57. Možič, Cecilija (1999), »Zakon o računovodstvu s komentarjem«, Skriptorij KA, Radovljica.
58. Mrak, Mojmir (2001), »Dolg Republike Slovenije do tujine od osamosvojitve do danes«, v »Bančni vestnik«, letnik 50, številka 5.
59. Mramor, Dušan (1993), »Uvod v poslovne finance«, Gospodarski vestnik, Ljubljana.
60. Murn, Dušan (1992), »Informacijski sistem vladnih financ«, v »Bančni vestnik«, letnik 41, številka 11.
61. Murn, Dušan (1994), »Tako imenovani javni dolg«, v »Prikazi in analize«, letnik 5, številka 2.
62. Polackova, Hana (1998), »Government contingent liabilities: a hidden risk for fiscal stability«, World Bank, Policy Research Working Paper št. 1989, Washington,

- <http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/WPS1900series/wps1989/wps1989.pdf> (1. julij 2005).
63. Polackova, Hana, in Schick, Allen (2002), »Government at risk: contingent liabilities and fiscal risk«, World Bank, Washington.
64. Polackova Bixi, Hana (2004), »Contingent Liabilities in New Member States«, referat pripravljen za delavnico »Fiscal surveillance in EMU: New issues and Challenges«, Bruselj,
http://europa.eu.int/comm/economy_finance/events/2004/bx11104/papers/bixi_en.pdf (1. julij 2005).
65. Premchand, A. (1983), »Government budgeting and expenditure controls«, International monetary fund, Washington.
66. Premchand, A. (1995), »Effective government accounting«, International monetary fund, Washington.
67. Rosen, Harvey S. (2002), »Public finance«, McGraw-Hill/Irwin, Boston.
68. Samuelson, Paul Anthony in Nordhaus, William D. (2001), »Economics«, McGraw-Hill/Irwin, Boston.
69. Slavin, Stephen L. (1991), »Introduction to economics«, Irwin, Homewood in Boston.
70. Stanovnik, Tine (2002), »Javne finance«, Ekonomska fakulteta, Ljubljana.
71. Turk, Ivan in Melavc, Dane (1994), »Uvod v računovodstvo«, Moderna organizacija, Kranj.
72. Turk, Ivan, Kavčič, Slavka in Kokotec-Novak, Majda (2003), »Poslovodno računovodstvo«, Slovenski inštitut za revizijo, Ljubljana.
73. Turk, Ivan, Kavčič, Slavka, Kokotec-Novak, Majda, Koželj, Stanko in Odar, Marjan (2004), »Finančno računovodstvo: splošni del«, Slovenski inštitut za revizijo, Ljubljana.
74. United Nations (1988), »Government accounting and financial reporting in developing countries«, New York.
75. Verbon, Harrie A.A. (1993), »The political economy of government debt«, North-Holland, Amsterdam.
76. World Bank (2000), »Global development finance: analysis and summary tables«, Washington.
77. Wyplosz, Charles (2004), »Large and Unknown Implicit Liabilities: Policy Implications for the Eurozone«, referat pripravljen za delavnico »Fiscal surveillance in EMU: New issues and Challenges«, Bruselj,

http://europa.eu.int/comm/economy_finance/events/2004/bx11104/papers/wyplosz_en.pdf (1. julij 2005).

78. Zafred, Jasna Ida (1997), »Dolgoročne rezervacije v slovenskem obračunskem sistemu«, v »Bančni vestnik«, letnik 46, številki 6 in 7-8.
79. Zemljič, Petra (2000), »Javno financiranje v Republiki Sloveniji«, gradivo za gostujoče predavanje pri predmetu Finance, Ljubljana.
80. Zveza računovodij, finančnikov in revizorjev Slovenije (1995), »Kodeks računovodskih načel«, Ljubljana.
81. Žemva, Mojca (2001), »Občutljivost državnega dolga na spremembe deviznih tečajev in obrestnih mer«, v »Prikazi in analize«, letnik 9, številka 1.

8. VIRI

1. Državni zbor Republike Slovenije (2000), »Poročilo o dolgu Republike Slovenije za leto 1999«, v »Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije«, letnik 26, številka 54.
2. Ministrstvo za finance (2004a), »Gradivo za tiskovno konferenco Velikost dolga sektorja države«, http://www.sigov.si/mf/slov/mediji/spor1_07_09_04.pdf (1. julij 2005).
3. Ministrstvo za finance (2004b), »Pojasnila Ministrstva za finance na očitke dr. Bajuka, povezane z javnim dolgom«, http://www.sigov.si/mf/slov/mediji/2004/spor2_10_09_04.htm (1. julij 2005).
4. Ministrstvo za finance (2004c), »Poročanje o stanju dolga«, http://www.gov.si/mf/slov/por_stanje_dolga.pdf (1. julij 2005).
5. Ministrstvo za finance (2004č), »Poročilo o upravljanju z javnim dolgom Republike Slovenije za leto 2003«, http://www.gov.si/mf/slov/tekgib/porocilo_o_dolgu_03.pdf (1. julij 2005).
6. Ministrstvo za finance (2004d), »Povzetek Poročila o upravljanju z javnim dolgom Republike Slovenije za leto 2003«, http://www.sigov.si/mf/slov/mediji/poroc_jav_dolg_2003.pdf (1. julij 2005).
7. Ministrstvo za finance (2005a), »Bilten javnih financ – februar 2005«, http://www.gov.si/mf/slov/tekgib/bilten/tekoci_bilten.pdf (1. julij 2005).
8. Ministrstvo za finance (2005b), »Dopolnitev Konvergenčnega programa 2004«, http://www.gov.si/mf/slov/tekgib/konvergenčni_program_2004_dopolnitev.pdf (1. julij 2005).
9. Ministrstvo za finance (2005c), »Poročilo o primanjkljaju in dolgu države – marec 2005«, http://www.gov.si/mf/slov/tekgib/por_prim_dolg_marec_05.pdf (1. julij 2005).
10. Urad za makroekonomske analize in razvoj (2002), »Poročilo o razvoju 2002 (Analitična priloga 2: Indikatorji – Dolg širše opredeljene države)«, <http://www.gov.si/umar/projekti/pr/2002/ind/dod.pdf> (1. julij 2005).
11. Urad za makroekonomske analize in razvoj (2004), »Poročilo o razvoju 2004 (Analitična priloga: Indikatorji (metodološki listi) – Dolg širše opredeljene države)«, <http://www.gov.si/umar/projekti/pr/2004/ind/dod.doc> (1. julij 2005).

9. PRAVNI VIRI – ZAKONODAJA EVROPSKE UNIJE

1. Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti, http://europa.eu.int/eur-lex/lex/sl/treaties/treaties_founding.htm (prečiščeno angleško besedilo) (1. julij 2005).
2. Protokol o ugotavljanju presežnega primanjkljaja (Protocol on the excessive deficit procedure), <http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/selected/livre335.html> (angleško besedilo) (1. julij 2005).
3. Uredba Sveta (ES) št. 3605/93, <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31993R3605:SL:HTML> (slovensko besedilo) (1. julij 2005), <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31993R3605:EN:HTML> (angleško besedilo) (1. julij 2005).
4. Uredba Sveta (ES) št. 475/2000, <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000R0475:SL:HTML> (slovensko besedilo) (1. julij 2005), <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000R0475:EN:HTML> (angleško besedilo) (1. julij 2005).

10. PRAVNI VIRI – ZAKONODAJA REPUBLIKE SLOVENIJE

1. Odredba o evidentiranju in izkazovanju javnofinančnih prihodkov in drugih prejemkov in odhodkov in drugih izdatkov, sredstev in obveznosti do virov sredstev, Uradni list RS, št. 1/99, 16/99, 48/99, 72/99, 90/99.
2. Pravilnik o določitvi neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov, Uradni list RS, št. 46/03.
3. Pravilnik o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava, Uradni list RS, št. 54/02, 117/02, 58/03, 134/03, 34/04, 75/04, 117/04, 141/04.
4. Pravilnik o pripravi konsolidirane premoženjske bilance države in občin, Uradni list RS, št. 26/03.
5. Pravilnik o razčlenjevanju in merjenju prihodkov in odhodkov pravnih oseb javnega prava, Uradni list RS, št. 134/03, 34/04, 13/05.
6. Uredba o enotni metodologiji za izdelavo programov za javna naročila investicijskega značaja, Uradni list RS, št. 82/98, 86/98, 43/99, 39/00 (102/00 - popravek)
7. Uredba o pogojih in postopkih zadolževanja pravnih oseb iz 87. člena ZJF, Uradni list RS, št. 23/04.
8. Uredba o uvedbi in uporabi standardne klasifikacije institucionalnih sektorjev (SKIS), Uradni list RS, št. 56/98.
9. Zakon o davku od dobička pravnih oseb, Uradni list RS, št. 72/93, 20/95, 18/96, 34/96, 82/97 Odločba US: U-I-296/95, 1/00 Odločba US: U-I-332/97, 50/02 Odločba US, 108/02.
10. Zakon o gospodarskih družbah, Uradni list RS, št. 30/93, 29/94, 82/94, 20/98, 32/98, 37/98, 84/98, 6/99, 54/99-ZFPPod, 36/00, 45/01 (59/01 - popravek), 50/02 Sklep US: U-I-135/00-60, 93/02 Odločba US: U-I-135/00-77, 57/04, 63/04, 124/04 Odločba US: U-I-199/02-42, 139/04, 24/05 Odločba US: U-I 84/03-15.
11. Zakon o javnih financah, Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02, 56/02.
12. Zakon o računovodstvu, Uradni list RS, št. 23/99, 30/02.