

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

MAGISTRSKO DELO

IVANKA ZUPANC

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

MAGISTRSKO DELO

**VSEBINSKI IN FINANČNI OKVIRI POSLOVANJA URADA
PRESEDNIKA REPUBLIKE SLOVENIJE**

V Ljubljani, september 2011

IVANKA ZUPANC

IZJAVA

Študentka Ivanka ZUPANC izjavljam, da sem avtorica tega magistrskega dela, ki sem ga napisala v soglasju s svetovalko prof. dr. Metko Tekavčič, in da v skladu s 1. odstavkom 21. člena Zakona o avtorskih in sorodnih pravicah dovolim objavo na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne _____

Podpis: _____

KAZALO

UVOD	1
1 PREDSEDNIK REPUBLIKE SLOVENIJE.....	4
1.1 Zgodovinski razvoj instituta predsednika države pri nas	4
1.2 Obdobje po osamosvojitvi	6
1.3 Volitve predsednika Republike Slovenije	6
1.4 Funkcije, pristojnosti in odgovornost predsednika.....	8
1.4.1 Funkcija predsednika Republike Slovenije	8
1.4.2 Pristojnosti predsednika Republike Slovenije	9
1.4.3 Odgovornost predsednika Republike Slovenije	10
1.5 Položaj in pravice predsednika Republike Slovenije	11
1.5.1 Položaj in pravice predsednika Republike Slovenije po prenehanju mandata	12
1.6 Predsednik Republike Slovenije v vlogi državnega organa	13
1.7 Urad predsednika Republike Slovenije	14
1.7.1 Sedež UPRS.....	14
1.7.2 Pravne podlage, ki urejajo poslovanje UPRS	15
1.7.3 Organizacija poslovanja UPRS	17
1.8 Odlikovanja	19
1.8.1 Odlikovanja v Republiki Sloveniji	19
1.8.2 Oblika odlikovanj	21
1.8.3 Podeljevanje odlikovanj	21
1.8.4 Vročanje državnih odlikovanj	23
1.8.5 Vročanje odlikovanj kot protokolarni dogodek.....	23
1.8.6 Finančni vidik protokolarnega dogodka odlikovanja	25
1.9. Pomilostitve	25
1.9.1 Vrste pomilostitev po Zakonu o pomilostitvah	26
1.9.2 Postopek za pomilostitev	26
1.9.3 Obravnava primera v UPRS	27
2 FINANČNO POSLOVANJE UPRS	29
2.1 Državni proračun in priprava finančnega načrta	29
2.2 Razpoložljiv obseg in namen porabe sredstev	34
2.2.1 Finančni načrt UPRS za leti 2011 in 2012	35
2.3 Izvrševanje finančnega načrta UPRS	39
2.3.1 Javna naročila	42
2.4 Postopek porabe proračunskih sredstev	44
2.5 Računovodske evidence o porabi proračunskih sredstev	46
2.6 Poročanje o porabi proračunskih sredstev UPRS	48
2.6.1 Zaključni račun UPRS	49
3 NADZOR NAD POSLOVANJEM UPRS	50
3.1 Notranji nadzor	51
3.1.1 Notranje kontrole	51

3.1.2 Notranja revizija.....	53
3.2 Služba za nadzor proračuna pri MF	55
3.3 Računsko sodišče	56
4 PREGLED PORABE UPRS OD LETA 2001 DO 2010	58
4.1 Gibanje porabe po letih	60
4.2 Poraba in vsebinske spremembe	65
SKLEP.....	68
LITERATURA IN VIRI.....	71
PRILOGE	

KAZALO SLIK

Slika 1: Organizacija državne oblasti po Ustavi iz leta 1991	13
Slika 2: Organigram UPRS	18
Slika 3: Klasifikacije strukture proračuna.....	32
Slika 4: Matrika logičnega okvira za pripravo proračuna UPRS za leti 2011 in 2012	36
Slika 5: Struktura sprejetega proračuna za leti 2011 in 2012 po proračunskih postavkah	39
Slika 6a: Pregled porabe UPRS od leta 1993 do leta 2010 (v tisoč EUR)	60
Slika 6b: Pregled porabe UPRS od leta 1993 do leta 2010 v % porabe državnega proračuna	601
Slika 7: Pregled skupne porabe od leta 2001 do leta 2010 (v tisoč EUR)	62
Slika 8: Pregled porabe sredstev UPRS od leta 2001 do leta 2010 po proračunskih postavkah (v %)	62
Slika 9: Pregled porabe sredstev UPRS od leta 2001 do leta 2010 za proračunske postavke 2815, 3324 in 3000 (v tisoč EUR).....	63
Slika 10: Pregled porabe sredstev UPRS od leta 2001 do leta 2010 za proračunsko postavko 3000 (v tisoč EUR).....	64
Slika 11: Pregled porabe sredstev UPRS od leta 2001 do leta 2010 za proračunsko postavko 3324 (v tisoč EUR).....	64
Slika 12: Pregled porabe sredstev UPRS od leta 2001 do leta 2010 za proračunsko postavko 2815 (v tisoč EUR).....	65

KAZALO TABEL

Tabela 1: Sprejeti proračun za leti 2011 in 2012 (v EUR).....	38
Tabela 2: Statistični podatki o naročilih male vrednosti in evidenčnih naročilih, oddanih v letu 2010.....	44
Tabela 3: Podatki o porabi proračunskih sredstev po proračunskih postavkah v obdobju 2001–2010.....	59

UVOD

Problematika magistrskega dela: družbeni razvoj ter spremembe političnega sistema so povzročili, da se je institut slovenskega predsednika v zadnjih desetletjih močno preoblikoval.

V povojni ustavni ureditvi takratne Socialistične federativne republike Jugoslavije in z njo tudi takratne Socialistične republike Slovenije je bilo ves čas uveljavljeno načelo enotnosti oblasti, načelo skupščinske vladavine in delegatski sistem.

Danes pa je ustavni položaj šefa države v Republiki Sloveniji utemeljen na načelu delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno oblast ter na parlamentarnem sistemu organizacije državne oblasti, v kateri ima predsednik republike pretežno reprezentativno in iniciativno funkcijo. V primerjavi z drugimi evropskimi parlamentarnimi sistemi ima šibkejši položaj. To velja za njegovo razmerje do organov izvršilne in zakonodajne oblasti in tudi do sodne oblasti. Tako pravi dr. Igor Kaučič v svojem prispevku X. dnevi javnega prava 2004.

Ustava Republike Slovenije iz leta 1991 je uvedla parlamentarni sistem, utemeljen na načelu delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno, v katerem je predsednik republike organ izvršilne oblasti. Predsednik republike je le simbolični nosilec izvršilne oblasti, dejanski nosilec je vlada (Smodej, 2002, str. 5). Republika Slovenija je v ustavi opredeljena kot demokratična, pravna in socialna država, ki jo vodi predsednik republike. Glede na ustavno opredelitev ima predsednik predvsem reprezentativno funkcijo ter funkcijo vrhovnega poveljnika oboroženih sil. Ustava funkcije predsednika republike opredeljuje v členih od 102. do 109.

Tako je predsednik republike že dvajset let sestavni del slovenske državne ureditve. Svoje funkcije in pristojnosti opravlja na način, ki ga določajo Ustava Republike Slovenije (Ur. l. RS, št. 33/1991, v nadaljevanju URS), Zakon o zagotavljanju pogojev za opravljanje funkcije predsednika Republike Slovenije (Ur. l. RS, št. 15/2003, v nadaljevanju ZZPOFPR) ter drugi predpisi. Vso potrebno tehnično in strokovno pomoč pri opravljanju predsedniške funkcije mu zagotavlja Urad predsednika Republike Slovenije (v nadaljevanju UPRS).

Med funkcije in pristojnosti predsednika republike po ustavni opredelitvi med drugim sodi tudi podeljevanje odlikovanj ter področje pomilostitev. Odlikovanja Republike Slovenije so najvišja priznanja države za izjemne zasluge in dejanja posebnega pomena za blaginjo Slovenije in so po Zakonu o odlikovanjih Republike Slovenije (Ur. l. RS, št. 69/2004, v nadaljevanju ZODl-UPB1) znaki, redi in medalje, ki se podeljujejo za ostale izjemne zasluge in dejanja posebnega pomena za blaginjo Republike Slovenije. Redi in medalje se podeljujejo za zasluge, dosežene na civilnem področju, diplomatsko mednarodnem področju in vojaškem oziroma varnostnem področju. Odlikovanje »častni znak svobode Republike Slovenije« je najvišje odlikovanje za zasluge pri obrambi svobode in uveljavljanju suverenosti Republike Slovenije oziroma le v zvezi z navedenimi dejanji, ki so povezana z osamosvojitvijo in je

ustanovljeno z Zakonom o odlikovanju »častni znak svobode Republike Slovenije« (Ur. l. RS, št. 24/92, v nadaljevanju ZODLZS).

URS v 6. alineji 107. člena določa, da o pomilostitvah odloča predsednik republike. To področje je natančneje urejeno z Zakonom o pomilostitvi (Ur. l. RS, št. 23/2005-UPB1, v nadaljevanju ZPom). Pomilostitev za kazniva dejanja, določena v zakonih Republike Slovenije, daje v skladu s tem zakonom predsednik republike. Postopek za pomilostitev se začne na prošnjo ali po uradni dolžnosti. Prošnjo za pomilostitev lahko vloži obsojenec, obsojenčev zakonec ali oseba, s katero živi v zunajzakonski skupnosti, krvni sorodnik obsojenca v ravni črti, brat, sestra, posvojitelj, posvojenec, rejnik ali skrbnik. Postopek za pomilostitev po uradni dolžnosti začne minister, pristojen za pravosodje.

V trenutku, ko posameznik-državljan plača davek, se zaključi proces pobiranja davščin. Prične pa se nek drug proces – »sistem javne porabe« oziroma poraba proračunskih sredstev. In ker je sestavni del tega sistema tudi predsednik Republike Slovenije v vlogi neposrednega nevladnega proračunskega porabnika, je njegovo poslovanje na nek način odraz poslovanja celotne javne uprave. Proračun Republike Slovenije je akt države, s katerim so predvideni vsi prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki države za eno leto, ki ga sprejme Državni zbor Republike Slovenije po posebnem, predpisanem postopku.

Na osnovi določil ZZPOFPR se sredstva za delo predsednika republike in UPRS določijo v državnem proračunu na predlog predsednika republike, ki tudi odloča o porabi. Poraba proračunskih sredstev mora biti skladna s pravnimi normami, ki veljajo za vse proračunske uporabnike. Pri finančnem poslovanju in računovodenju pa tako kot vsi ostali neposredni uporabniki proračunskih sredstev tudi Urad uporablja informacijski sistem MFERAC, ki omogoča dober nadzor izvrševanja proračuna in vodenja enotnega računovodstva.

Ugotavljam, da v zadnjih letih na poslovanje javnega sektorja in porabo proračunskih sredstev – še posebej je izpostavljena poraba predsednika države – postaja vse bolj pozorna tudi širša javnost v Sloveniji. Zato je zelo pomembno, da se predstojniki pri uporabnikih javnih financ zavedajo pomembnosti vzpostavitve ustreznega notranjega nadzora. Notranji nadzor mora omogočati kontrole skladnosti poslovanja z načeli zakonitosti, učinkovitosti, preglednosti, gospodarnosti in uspešnosti. Hkrati pa se je potrebno zavedati, da sistem notranjih kontrol lahko daje le sprejemljivo zagotovilo skladnosti s prej naštetimi načeli in ne absolutnega. Zunanji nadzor nad gospodarno in zakonito porabo davkoplačevalskega denarja pa izvajajo tudi zunanje inštitucije, in sicer Urad za nadzor proračuna pri Ministrstvu za finance Republike Slovenije ter Računsko sodišče Republike Slovenije.

Namen magistrskega dela je predstaviti delo UPRS iz vsebinskega zornega kota in ureditev delovanja predsednika države kratko primerjati z ureditvami nekaterih drugih držav ter tako osvetliti problematiko z vidika polemik glede delovanja instituta predsednika republike v primerjavi z drugimi državami. Z magistrskim delom želim opisati delo, pristojnosti in finančno poslovanje predsednika Republike Slovenije v vlogi vodje države ter v vlogi

porabnika proračunskih sredstev. V magistrskem delu bom predstavila tudi gibanje porabe proračunskih sredstev UPRS v zadnjih desetih letih. Predvsem želim ugotoviti, kdaj je v okviru tega časovnega okvira prihajalo do odstopanj pri porabi proračunskih sredstev, in ugotoviti vzroke za nastala odstopanja. Prav tako pa želim z magistrskim delom odgovoriti tudi na nekatere dileme, ki se pojavljajo v javnosti v zvezi s položajem predsednika republike, opravljanjem z ustavo opredeljenih funkcij in pristojnosti ter nekaterimi vidiki finančnega poslovanja njegovega urada.

Cilji magistrskega dela: osnovni cilji se nanašajo na naslednje točke:

1. Predstavitev pravnih podlag ter zgodovinskih in organizacijskih okvirjev UPRS v smislu zagotavljanja izvrševanja zadev v zvezi z opravljanjem funkcije predsednika republike.
2. Predstavitev okvirov finančnega poslovanja oziroma vpetost finančnega vidika poslovanja UPRS v enotni sistem proračunskega financiranja ter oblike nadzora nad poslovanjem,
3. Analiza desetletnega gibanja porabe proračunskih sredstev UPRS z vsebinskimi analizami odklonov porabe v obravnavanem obdobju.
4. Povzetek ugotovitev s predlogi izboljšav, izhajajoč iz spoznanj opravljenih znanstvenih raziskav v okviru priprave magistrskega dela.

Eden izmed razlogov za odločitev o izboru teme magistrskega dela so tudi javnomnenjske polemike o porabi davkoplačevalskih sredstev za opravljanje funkcije predsednika Republike Slovenije, ki so še zlasti aktualne v zadnjem času. Glede na to, da je o tem zelo malo teoretičnih prispevkov, sem želela priti do ugotovite, kako smo Slovenci po prehodu v samostojno državo kreirali pravila poslovanja predsednika vzporedno z opravljanjem funkcije treh dosedanjih slovenskih predsednikov ter kako je temu sledila poraba finančnih sredstev in ali morda obstajajo področja in rešitve, ki bi jih bilo možno izboljšati, spremeniti oziroma povzeti iz izkušenj drugih držav.

Metode raziskovanja in zasnova magistrskega dela: magistrsko delo bo temeljilo na uporabi metod znanstvenega raziskovanja. V prvem delu bo magistrsko delo temeljilo na pregledu domače in tuje strokovne literature in zakonodaje v zvezi z obravnavano temo. V literaturi domačih in tujih avtorjev pridobljena spoznanja bom analizirala s pomočjo deskripcije ter povzemala teoretične dele, spoznanja, stališča in sklepe drugih avtorjev s pomočjo kompilacije. Opisovanje poslovanja in posameznih postopkov v zvezi s finančnim poslovanjem bo temeljilo na posnetku postopka. V drugem delu bo s pomočjo metode analize in primerjalno metodo predstavljena časovna vrsta desetletne porabe proračunskih sredstev obravnavanega proračunskega porabnika.

Pri izdelavi magistrskega dela bom uporabila tudi teoretična znanja, ki sem jih pridobila na podiplomskem študiju, prav tako pa bom vključila tudi svoje izkušnje, ki sem jih pridobila pri svojem večletnem delu v finančni službi UPRS in pred tem tudi na Ministrstvu za finance Republike Slovenije (v nadaljevanju MF).

Magistrsko delo bo sestavljeno iz štirih poglavij. Uvod bo zajemal opredelitev problematike, cilj in namen dela ter uporabljene metode dela. V prvem poglavju bom predstavila institut predsednika republike, zgodovinski razvoj ter sedanjo ustavno ureditev ter UPRS v vlogi »podporne službe« za delovanje predsednika. Podrobneje bom predstavila tudi dve področji, ki sta po URS v pristojnosti predsednika, in sicer odlikovanja ter pomilostitve. Finančno poslovanje UPRS v vlogi proračunskega porabnika bo podrobneje predstavljeno v drugem poglavju, tretje poglavje pa bo obravnavalo nadzor nad poslovanjem UPRS. Vključevalo bo predstavitev notranjega in zunanjega nadzora. Analiza desetletnega gibanja porabe proračunskih sredstev UPRS z vsebinskimi analizami odklonov porabe v obravnavanem obdobju bo predstavljena v četrtem poglavju. Sledil bo zaključek magistrskega dela s sklepnimi ugotovitvami.

1 PREDSEDNIK REPUBLIKE SLOVENIJE

URS je v letu 1991 Republiko Slovenijo opredelila kot demokratično, pravno in socialno državo, ki jo vodi predsednik republike. S tem je bil odpravljen dotedanji skupščinski politični sistem in vpeljan nov, parlamentarni politični sistem. Predsednika predsedstva Republike Slovenije je v vlogi vrhovnega državnega voditelja nadomestil predsednik republike, ki ga državljanke in državljani Republike Slovenije volimo neposredno, praviloma vsakih pet let. Od tedaj imamo v Sloveniji že tretjega predsednika. V obdobju od osamosvojitve do decembra 2002 je bil prvi slovenski predsednik Milan Kučan. Za njim je bil na to funkcijo izvoljen dr. Janez Drnovšek, ki je zaključil mandat decembra 2007. Tretji izvoljeni predsednik slovenske države je od decembra 2007 dalje dr. Danilo Türk.

Predsednik republike je od leta 1991 sestavni del slovenske državne ureditve. Njegove funkcije, postopki in pogoji volitev predsednika, njegova prisega, nezdržljivost funkcije, nadomeščanje, pristojnosti, odgovornost ter pogoji za izdajanje uredb z zakonsko močjo določa URS. Na predsednika se nanaša osem členov ustave (102.–109. člen), ki se vse od leta 1991 do danes niso spremenili.

Predsednik republike ima v sistemu parlamentarne demokracije kljub omejenim pristojnostim in funkciji, ki je predvsem reprezentativne in integrativne, torej simbolne narave, in kljub temu, da ne sodeluje pri vsakodnevem političnem odločanju in ne posega vanj, pomembno vlogo pri krepitvi in razvoju ustavne demokracije (Nahtigal, 2004, str. 359).

1.1 Zgodovinski razvoj instituta predsednika države pri nas

Kot ugotavljajo Grad, Kaučič, Ribičič in Kristan (1996, str. 51) so zametki organizacije oblasti slovenske države nastali že v letu 1941, ko je bil konstituiran izvršni odbor Osvobodilne fronte. V času narodnoosvobodilnega boja je bil to organ, ki je predstavljal, zastopal, organiziral in vodil slovenski narod. Ob koncu druge svetovne vojne na naših tleh je bila oblikovana prva narodna vlada, ki je ločila funkcijo šefa države od funkcije vlade.

Grad et al. (1996, str. 53) navajajo, da je po ustavi Ljudske Republike Slovenije iz leta 1947 vlogo vrhovnega organa državne oblasti prevzela Ljudska skupščina kot izključni nosilec ustavodajne in zakonodajne oblasti, vodstvo skupščine in funkcija šefa države pa je bila poverjena Prezidiju ljudske skupščine. Najvišji izvršilni in upravni organ državne oblasti v tem času je bila vlada republike in njej podrejeni republiški organi državne uprave. Z ustavnim zakonom leta 1953 je bil ukinjen Prezidij ljudske skupščine, njegove pristojnosti pa so bile delno prenesene na predsednika skupščine, delno pa na Republiško skupščino in na njen Izvršni svet. Uveljavilo se je prepričanje, da ni potrebe po posebnem organu, ki bi opravljal funkcijo šefa države, kajti vsa ključna vprašanja so bila v pristojnosti federacije. Predstavljanje ljudske republike je bilo zaupano Izvršnemu svetu (Grad et al., 1996, str. 55). V letu 1963 je bilo s poslovníkom Skupščine Socialistične republike Slovenije uvedeno Predsedstvo Skupščine Socialistične republike Slovenije, ki je imelo na začetku le posvetovalno funkcijo in nalogo, pozneje pa je začelo pridobivati tudi posamezne funkcije, ki so tipične za šefa države. Leta 1971 se je okrepil položaj predsedstva skupščine, ko je na podlagi amandmaja k republiški ustavi pridobilo pristojnosti, kot so razglašanje zakonov, podeljevanje odlikovanj, dajanje pomilostitev, predlaganje kandidatov za sodnike ustavnega sodišča ter posebne pristojnosti za primer vojne (Grad et al., 1996, str. 57).

Leta 1974 je bila sprejeta nova ustava takratne Socialistične republike Slovenije, na podlagi katere je njeno predsedstvo dokončno pridobilo status vrhovnega državnega voditelja. Šlo je za kolektivni organ, ki je imel pomembne pristojnosti na področju ljudske obrambe, mednarodnih odnosov ter na področju zagotavljanja enakopravnosti narodov in narodnosti. Obravnaval je tudi druga temeljna politična vprašanja ter predstavljal republiko navzven, tudi v odnosu do Predsedstva Socialistične federativne republike Jugoslavije. Predsedstvo je imelo devet članov, med njimi pa je imel poseben položaj predsednik Predsedstva, ki je predstavljal Predsedstvo in v njegovem imenu tudi SR Slovenijo (Grad et al., 1996, str. 58–64).

V letu 1988 in predvsem v letu 1989 je prišlo v Sloveniji do močnih teženj za izgradnjo čim samostojnejšega družbenega, političnega in ekonomskega položaja Republike Slovenije. Spremembe ustave v letu 1989 so med drugim zmanjšale število članov predsedstva na štiri. Uvedene so bile neposredne volitve predsednika in preostalih treh članov predsedstva. V ustavo je bila vnesena tudi pravica slovenskega naroda do samoodločbe, ki vključuje tudi pravico do odcepitve in združitve (Grad et al., 1996, str. 64–71).

Na podlagi plebiscita o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije, izvedenega 23. decembra 1990, je Skupščina Republike Slovenije 25. junija 1991 sprejela Temeljno ustavno listino o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije ter Ustavni zakon za izvedbo Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije. Le nekaj mesecev kasneje je bilo končano tudi pripravljavanje in usklajevanje besedila nove ustave, ki je bila sprejeta 23. decembra 1991, istočasno z njo pa je bil sprejet tudi Ustavni zakon za izvedbo Ustave Republike Slovenije. V njem je bila med drugim zapisana tudi določba, da do izvolitve predsednika Republike Slovenije njegove funkcije opravlja Predsedstvo republike Slovenije (Grad et al., 1996, str. 73–79).

1.2 Obdobje po osamosvojitvi

Po osamosvojitvi je s sprejemom nove ustave v letu 1991 v Republiki Sloveniji postalo temeljno izhodišče državne ureditve načelo delitve oblasti ter parlamentarna državna ureditev.

S tem se je Slovenija uvrstila v krog srednjeevropskih držav s takim sistemom, ki opredeljuje relativno šibak ustavni položaj predsednika države, saj se v glavnem omejuje na reprezentativno funkcijo in na funkcijo vrhovnega poveljnika oboroženih sil. Podobno ureditev imajo tudi Nemčija, Avstrija, Italija, Češka in še nekatere druge srednjeevropske države. Posebnost slovenske ustavne ureditve je, da na eni strani z neposrednim načinom volitev krepi položaj in vlogo predsednika republike, na drugi strani pa mu na zelo restriktiven način določa pristojnosti (Grad et al., 1996, str. 142–143).

V obdobju, ko se je vse spreminjalo, stopnja negotovosti pa je bila velika, so predsedniki odigrali vlogo stabilnosti, zaupanje so črpali iz široke legitimnosti in na podlagi osebnih kvalitiet. Istočasno so s svojim delovanjem »institucionalizirali« predsedniško funkcijo in ji določili mesto v ustavnih ureditvah držav srednje Evrope (Nahtigal, 2004, str. 366).

Po določbah URS lahko za predsednika kandidira vsak polnoleten, poslovno in opravično sposoben državljan. Zakon o volitvah predsednika republike (Ur. l. RS, št. 39/1992, v nadaljevanju ZVPR) določa, da lahko postane predsednik republike vsakdo, ki je dopolnil 18 let. Iz primerjave z nekaterimi drugimi državami pa izhaja, da imamo v Sloveniji eno najnižjih starostnih mej za najnižjo možno starost posameznega predsedniškega kandidata. V Ameriki, Avstriji in na Portugalskem mora biti predsedniški kandidat star najmanj 35 let, v Nemčiji, Turčiji in Makedoniji najmanj 40 let, v Italiji pa za predsednika ne more biti izvoljen državljan, mlajši od 50 let (Elgie, 1999, str. 258). Ob tem naj kot zanimivost omenim, da sta prva dva dosedanja slovenska predsednika svoj mandat (prvič) nastopila pri dopolnjenih 51. letih starosti, aktualni predsednik pa pri dopolnjenih 55. letih starosti.

Iz zgoraj navedenega lahko povzamemo, da je pri nas zakonsko opredeljena starostna meja občutno nižja glede na primerjavo z ureditvami v nekaterih drugih državah. Primerjava s starostjo ob nastopu funkcije vseh treh do sedaj izvoljenih slovenskih predsednikov, nam pove, da še nismo imeli predsednika, ki bi funkcijo nastopil pred dopolnjenim petdesetim letom. Glede na navedeno lahko sklepamo, da je zakonsko predpisana starostna meja prenizka.

1.3 Volitve predsednika Republike Slovenije

Predsednik republike se voli na neposrednih, splošnih in tajnih volitvah, ki jih razpiše predsednik državnega zbora. Kandidate za predsednika republike, ki morajo biti državljani Slovenije, lahko predlagajo poslanci državnega zbora, politične stranke in volivci (Smodej, 2002, str. 5).

Podrobnosti v zvezi z volitvami predsednika republike predpisuje Zakon o volitvah predsednika. Med drugim predpisuje, da je volilna pravica pri volitvah predsednika splošna in enaka, kar pomeni, da jo imajo vsi, ki imajo sicer volilno pravico pri volitvah državnega zbora (Smodej, 2002, str. 5).

Volitve so urejene tako, da se voli po dvokrožnem večinskem sistemu, po katerem je izvoljen kandidat, ki dobi večino oddanih veljavnih glasov. Če v prvem krogu noben kandidat ni dobil večine glasov, se glasovanje ponovi med kandidatoma, ki sta dobila največ glasov. Takšen način volitev predsednika republike nedvomno krepi njegov položaj in vlogo, ki pa sta v večji meri odvisna od njegovih pristojnosti kot pa od načina izvolitve. Predsednik republike se voli za dobo petih let in ne more biti izvoljen več kot dvakrat zaporedoma (Kocjančič et al., 1998, str. 191).

Pred nastopom funkcije predsednik republike pred državnim zborom izreče prisego, da bo spoštoval ustavni red, da bo ravnal po svoji vesti in z vsemi svojimi močmi deloval za blaginjo Slovenije. V primeru trajnega zadržka, smrti, odstopa ali drugega prenehanja predsednikove funkcije do izvolitve novega predsednika funkcijo predsednika začasno opravlja predsednik državnega zbora. Predsednik državnega zbora začasno opravlja funkcijo predsednika republike tudi med zadržanostjo predsednika republike. Po ustavni določbi (105. člen) je funkcija predsednika republike nezdružljiva z opravljanjem druge javne funkcije ali poklica.

V Sloveniji smo do sedaj volili predsednika Republike štirikrat, in sicer leta 1992, 1997, 2002 in 2007. Prve volitve so bile 6. decembra 1992. Kot izhaja iz Poročila o izidu volitev predsednika republike (Ur. l. RS, 60/1992), je imelo pravico voliti skupaj 1.491.374 volivcev, na volitvah pa je bilo oddanih 1.278.155 oziroma 85,84 % glasovnic, od tega 1.242.358 veljavnih. Volivci so za prvega predsednika Republike Slovenije izvolili Milana Kučana s 63,90-odstotno večino. Izvoljen je bil izmed osmih predsedniških kandidatov – dveh žensk in šestih moških.

Druge predsedniške volitve so bile 23. novembra 1997. Volilno pravico je imelo skupaj 1.550.775 volivcev, na volitvah pa je bilo oddanih 1.064.446 oziroma 68,65 % glasovnic, od tega je bilo 1.064.349 veljavnih. Na drugih predsedniških volitvah je bil za predsednika ponovno izvoljen Milan Kučan s 55,54 % večino. Tudi tokrat so volivci izbirali med osmimi kandidati – kandidirali so sami moški (Poročilo o izidu volitev predsednika republike, Ur. l. RS, 76/1997).

Na tretjih volitvah, ki so bile 10. novembra 2002, je imelo pravico voliti skupaj 1.609.985 volivcev. Oddanih je bilo 1.160.309 oziroma 72,07 % glasovnic, od tega je bilo 1.144.472 veljavnih. Volivci so izbirali med devetimi kandidati, od tega je bila le ena ženska kandidatka (Poročilo o izidu volitev predsednika republike, Ur. l. RS, 103/2002). Za razliko od prvih dveh volitev, ko je obakrat že v prvem krogu zmagal Milan Kučan, ki zaradi ustavne omejitve ni mogel sodelovati na tretjih, je bilo v letu 2002 potrebno izvesti tudi drugi krog volitev.

Dne 1. decembra 2002 so se volivci odločali med dr. Janezom Drnovškom in Barbaro Brezigar, ki sta v prvem krogu prejela največ glasov, in sicer dr. Janez Drnovšek 44,39 %, Barbara Brezigar pa 30,80 % (Ur. l. RS, 103/2002). V drugem krogu je imelo pravico glasovati 1.610.137 volivcev. Glasovalo je skupno 1.052.795 volivcev ali 65,39 %. Oddanih je bilo 1.052.494 glasovnic. Neveljavnih je bilo 14.275 glasovnic, veljavnih pa 1.038.219. Volivci so večino glasov namenili dr. Janezu Drnovšku. Zanj je glasovalo 586.847 volivcev oziroma 56,52 %, za Barbaro Brezigar pa je glasovalo 451.372 volivcev oziroma 43,48 %. (Poročilo o rezultatu ponovnega glasovanja in o izidu volitev predsednika republike, Ur. l. RS, 109/2002).

21. oktobra 2007, na četrth volitvah v zgodovini samostojne Slovenije, je imelo pravico voliti skupaj 1.720.481 volivcev. Oddanih je bilo 998.708 glasovnic, od tega je bilo 5.279 oziroma 0,53 % oddanih glasovnic neveljavnih. Volivci so se odločali med sedmimi predsedniškimi kandidati, in sicer dvema ženskama in petimi moškimi (Poročilo o izidu volitev predsednika republike. Ur. l. RS, 110/2007).

Tudi tokrat je bilo potrebno izvesti še drugi krog volitev in tako so se volivci dne 11. novembra 2007 ponovno odločali med kandidatoma, ki sta v prvem krogu dobila največ glasov: Lojzetom Peterletom (283.412 glasov v prvem krogu) in dr. Danilom Türkom (241.349 glasov v prvem krogu). Glasovalno pravico je imelo 1.720.174 volivcev. Oddanih je bilo 1.005.359 glasovnic – od tega je bilo 9.738 glasovnic oziroma 0,97 % neveljavnih. Na ponovnem glasovanju so volivci za predsednika republike izbrali dr. Danila Türka s 677.333 glasovi oziroma 68,03 %. Lojze Peterle je prejel 318.288 oziroma 31,97 % od vseh veljavnih glasov (Poročilo o izidu volitev predsednika republike, Ur. l. RS, 110/2007).

Dr. Danilo Türk je predsednik Republike Slovenije od 23. decembra 2007 in opravlja funkcije in pristojnosti, ki jih določa veljavna slovenska zakonodaja.

1.4 Funkcije, pristojnosti in odgovornost predsednika

URS v 102. členu razlikuje med funkcijo predsednika republike in njegovimi pristojnostmi.

1.4.1 Funkcija predsednika Republike Slovenije

Predsednik republike predstavlja Republiko Slovenijo in je vrhovni poveljnik njenih obrambnih sil (URS, 102. člen).

Vsebine funkcije predstavljanja slovenska ustava ne opredeljuje. Funkcija predstavljanja republike po slovenski ustavi nedvomno pomeni, da predsednik predstavlja republiko znotraj države in zunaj nje v meddržavnih odnosih. Predsednik republike je edini organ, ki po ustavi predstavlja državo. Za opravljanje te funkcije ne potrebuje nobenega dodatnega posebnega pooblastila (Šturm, 2002, str. 825).

Funkcija predstavljanja omogoča predsedniku republike, da v svojih javnih nastopih doma in v tujini izreka mnenja o vsem, kar ocenjuje za aktualno, primerno in potrebno. Ustava ne opredeljuje okvira te njegove dejavnosti. Kdaj bo izrekel kakšno mnenje, na kakšen način in o čem, je stvar njegove presoje (Ribarič, 1996).

Predsednik republike je vrhovni poveljnik obrambnih sil. Področje obrambe se po ustavi podrobneje ureja s področnim zakonom o obrambi. Niti ustava, niti Zakon o obrambi (Ur. l. RS, 103/2004-UPB1) te funkcije ne razčlenjujeta. Zakon sicer določa, da predsednik republike na predlog vlade razglasi izredno ali vojno stanje, z zakonsko močjo sprejema uredbe na področju obrambe in da odloči o uporabi Slovenske vojske, o uvedbi delovne in materialne dolžnosti ter o splošni mobilizaciji in o izrednem stanju, vendar le v primeru, ko se Državni zbor Republike Slovenije (v nadaljevanju DZ RS) ne more sestati. Vloga predsednika je na področju poveljevanja obrambnim silam v mirnodobnem obdobju tako bolj kot ne samo formalna.

1.4.2 Pristojnosti predsednika Republike Slovenije

Pristojnosti predsednika republike so določene v ustavi, pa tudi z nekaterimi zakoni, ki v ustavi nimajo izrecne podlage.

Predsednik republike ima z ustavo določene naslednje pristojnosti:

- razpisuje volitve v DZ RS (URS, 81., 107. člen),
- skliče prvo sejo novega DZ RS (URS, 81. člen),
- lahko zahteva sklic izredne seje DZ RS (URS, 85. člen),
- razglša izredno stanje ali uredbe z zakonsko močjo v situacijah, ko se zaradi izrednega stanja ali vojne DZ RS ne more sestati, (URS, 92., 108. člen),
- razglša zakone (URS, 91., 107. člen),
- imenuje državne funkcionarje, kadar je to določeno z zakonom (URS, 107. člen),
- postavlja in odpokliče veleposlanike in poslanike republike in sprejema poverilna pisma tujih diplomatskih predstavnikov (v107. člen),
- izdaja listine o ratifikaciji (URS, 107. člen),
- odloča o pomilostitvah (URS, 107. člen),
- podeljuje odlikovanja in častne naslove (URS, 107. člen),
- predlaga državnemu zboru kandidata za predsednika vlade (URS, 111. člen),
- razpusti DZ RS in razpiše nove volitve, če ni za predsednika vlade v drugem ali tretjem krogu volitev izvoljen noben kandidat ali če v primeru izglasovane nezaupnice vladi DZ RS ne izvoli novega predsednika vlade ali pri ponovljenem glasovanju izglasuje zaupnico (URS, 111., 117. člen),
- predlaga državnemu zboru pet članov sodnega sveta od skupaj 11 članov (URS, 131. člen),
- vloži zahtevo za odločitev o sporu glede pristojnosti med DZ RS, predsednikom republike in vlado (URS, 160. člen),

- v postopku ratifikacije mednarodne pogodbe lahko predlaga ustavnemu sodišču, naj da mnenje o njeni skladnosti z ustavo (URS, 160. člen),
- predlaga državnemu zboru kandidate za sodnike ustavnega sodišča (URS, 163. člen).

Z nekaterimi zakoni so predsedniku republike dane pristojnosti, ki niso izrecno navedene v ustavi oziroma ki ne izhajajo neposredno iz ustavnih določb:

- po Zakonu o varuhu človekovih pravic (Ur. l. RS, št. 71/1993, popr. 15/1994) DZ RS v izvolitev predlaga varuha človekovih pravic,
- na osnovi določil Zakona o računskem sodišču Republike Slovenije (Ur. l. RS, št. 11/2001), predlaga DZ RS kandidata za predsednika Računskega sodišča Republike Slovenije ter njegovega prvega in drugega namestnika,
- v skladu z Zakonom o zunanjih zadevah (Ur. l. RS, št. 113/2003-UPB1) se diplomatsko predstavništvo, to je veleposlaništvo ali stalno predstavništvo pri mednarodni organizaciji, odpre ali zapre z ukazom predsednika republike,
- na osnovi določil Zakona o predlaganju kandidatov iz Republike Slovenije za sodnike mednarodnih sodišč (Ur. l. RS, št. 64/2001, 59/2002 popr., 82/2004 popr., Odl. US: U-I-120/04-14) predsednik republike DZ RS predlaga kandidate za ta sodišča,
- v skladu s pooblastili, ki izhajajo iz Zakona o Banki Slovenije (Ur. l. RS, št. 72/2006-UPB1) predlaga DZ RS, da imenuje guvernerja Banke Slovenije ter člane Sveta banke,
- 175. člen Zakona o javnih uslužbencih (Ur. l. RS, št. 63/2007-UPB3, 65/2008) pooblašča predsednika republike, da imenuje tri od skupno dvanajstih članov uradniškega sveta, 177. člen istega zakona pa določa, da predsednik razpiše volitve za imenovanje članov uradniškega sveta,
- na podlagi Zakona o državnem tožilstvu (Ur. l. RS, št. 58/2011) predlaga štiri od skupno devetih članov državnotožilskega sveta,
- po Zakonu o prostovoljstvu (Ur. l. RS, št. 10/2011) izroča vsako leto ob mednarodnem dnevu prostovoljstva Nagrado Republike Slovenije za prostovoljstvo in Priznanje Republike Slovenije za prostovoljstvo,
- v skladu s pooblastili, ki izhajajo iz Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (Ur. l. RS, št. 69/2011-UPB2), izvede javni poziv za zbiranje kandidatur za predsednika komisije in namestnika predsednika komisije, ter imenuje in razrešuje predsednika komisije in namestnika predsednika komisije.

1.4.3 Odgovornost predsednika Republike Slovenije

Odgovornost predsednika republike ureja 109. člen URS, ki določa, da DZ RS lahko predsednika republike v primeru hujših kršitev ustave ali zakona obtoži pred ustavnim sodiščem. Ustavno sodišče lahko obtoženega oprosti ali pa ugotovi utemeljenost obtožbe. V tem primeru lahko z dvotretjinsko večino glasov vseh sodnikov ustavnega sodišča odloči o odvzemu funkcije predsedniku republike.

Predsednik republike nima imunitete in zoper njega je mogoče sprožiti kazenski postopek, kot navajajo Grad et al. (1996, str. 144). Po Zakonu o ustavnem sodišču (Ur. l. RS št. 64/2007-UPB1, 108/2007 Skl. US: U-I-259/07-10) lahko v primeru, če je zoper predsednika republike uveden kazenski postopek, ustavno sodišče počaka s svojo odločitvijo do odločitve v kazenskem postopku.

1.5 Položaj in pravice predsednika Republike Slovenije

Materialni in tehnični pogoji ter položaj in pravice za delo predsednika v času trajanja mandata in po preteku le-tega so urejeni z ZZPOFPR, ki je bil sprejet šele leta 2003. Pred tem je bil predsednik republike glede pravic v glavnem izenačen s predsednikom državnega zbora in se je tudi za predsednika države uporabljal isti zakon kot za poslance. Ta ureditev je bila pomanjkljiva, saj nikjer niso bile urejene pravice predsednika po prenehanju mandata, kar seveda druge države imajo. Prav tako vse do leta 2003 ni bil urejen status soproge predsednika republike.

ZZPOFPR ureja zagotavljanje materialnih in drugih pogojev za opravljanje funkcije predsednika republike, podlage za organizacijo in delovanje UPRS ter pravice predsednika republike po prenehanju funkcije. Na pravice in položaj predsednika v času trajanja mandata se nanaša neposredno le pet členov. ZZPOFPR je na področju urejanja položaja in pravic predsednika Republike Slovenije precej splošen in pogosto navaja uporabo drugih predpisov.

Z ZZPOFPR je določeno, da ima predsednik pravico do plače v skladu z zakonom, ki ureja plače funkcionarjev v državnih organih. Za uveljavljanje predsednikovih pravic do dopusta, do nadomestil, povračil in do drugih osebnih prejemkov ter do socialnega zavarovanja zakon določa smiselno uporabo določb Zakona o poslancih (Ur. l. RS, št. 112/2005-UPB2). Tudi glede predsednikovega bivanja in protokolarnih objektov, ki jih lahko uporablja, je zakon precej nejasen. Predpisuje le, da prostore za delovanje UPRS, prebivanje predsednika in protokolarne objekte določi Vlada Republike Slovenije v soglasju s predsednikom.

Poleg plače se med glavne značilnosti, ki so povezane s položajem vrhovnega državnega voditelja, uvršča tudi varovanje. Za varovanje slovenskega predsednika je zadolžena slovenska policija, ki organizira, vodi, koordinira in izvaja preventivno operativno, tehnično in fizično varovanje. Prav tako pa policija varuje tudi bivšega predsednika in zakonca predsednika republike.

ZZPOFPR (14. in 15. člen) ureja plačilo za delo predsednikovega zakonca, ki do te normativne opredelitve ni bilo urejeno. Zakon določa pravico zakonca, ki je v delovnem razmerju, do plačane odsotnosti z dela za čas, ko opravlja protokolarne in druge obveznosti. ZZPOFPR zakoncu predsednika republike daje tudi možnost, da za čas trajanja mandata predsednika republike prekine delovno razmerje, pri čemer mu pravice iz delovnega razmerja mirujejo. V času trajanja mandata ima pravico do mesečnega prejemka v višini 20 % plače predsednika republike, hkrati pa se mu ta čas vštevja v delovno in zavarovalno dobo v skladu z

zakonodajo o delovnih razmerjih in o socialnem zavarovanju. Sredstva za plačilo navedenega nadomestila se zagotavljajo iz državnega proračuna. Soproga prvega bivšega slovenskega predsednika, Štefka Kučan, ni prejela nobenih finančnih nadomestil ali povračil materialnih stroškov za delo, ki ga je opravljala v vlogi predsednikove soproge, ker do sprejema ZZPOFPR za to ni bilo pravne podlage.

1.5.1 Položaj in pravice predsednika Republike Slovenije po prenehanju mandata

Položaj in pravice predsednika Republike Slovenije po prenehanju mandata ureja ZZPOFPR od 16. do 23. člena.

ZZPOFPR določa, da ima predsednik republike po prenehanju funkcije pravico do naziva bivši predsednik republike in pravico do udeležbe na državnih svečanostih v skladu s protokolarnimi pravili. Če predsednik republike po prenehanju funkcije iz objektivnih razlogov ne more nadaljevati prejšnjega dela ali dobiti druge ustrezne zaposlitve in tudi še ne izpolnjuje pogojev za upokojitev po splošnih predpisih, ima pravico do nadomestila plače v višini plače predsednika republike, dokler se ne zaposli oziroma dokler ne izpolni pogojev za upokojitev po splošnih predpisih, vendar najdlje eno leto po prenehanju mandata.

ZZPOFPR tudi določa, da ima predsednik republike, ki se po prenehanju funkcije in omenjenih pravic ne zaposli, pravico do mesečnega prejemka v višini 80 % plače predsednika republike. Do takšnega nadomestila je upravičen, dokler se ne zaposli, vendar največ do izpolnitve pogojev za upokojitev po splošnih predpisih. Predsednik republike, ki se po prenehanju funkcije upokoji, pa ima pravico do mesečnega prejemka v višini razlike med navedenim prejemkom in pokojnino, če njegova pokojnina ne presega 80 % plače predsednika.

Bivšemu predsedniku pet let po preteku mandata Vlada Republike Slovenije zagotavlja pisarno ter uporabo službenega vozila z voznikom, a le za dejavnosti, ki jih opravlja kot bivši predsednik. Ima tudi petletno pravico do svetovalca in uslužbenca, ki zanj opravljata administrativne in tehnične naloge, kar pa mu zagotavlja UPRS v soglasju z njim (povzeto po 21. členu ZZPOFPR).

Predsednik ima po preteku mandata še pravico do diplomatskega potnega lista ter pravico dostopa do arhiva iz časa, ko je opravljal funkcijo predsednika republike, ter pravico do varovanja, pomoči in storitev protokola ali predstavništev Republike Slovenije v tujini v zvezi z dejavnostmi, ki jih opravlja kot bivši predsednik republike doma ali v tujini.

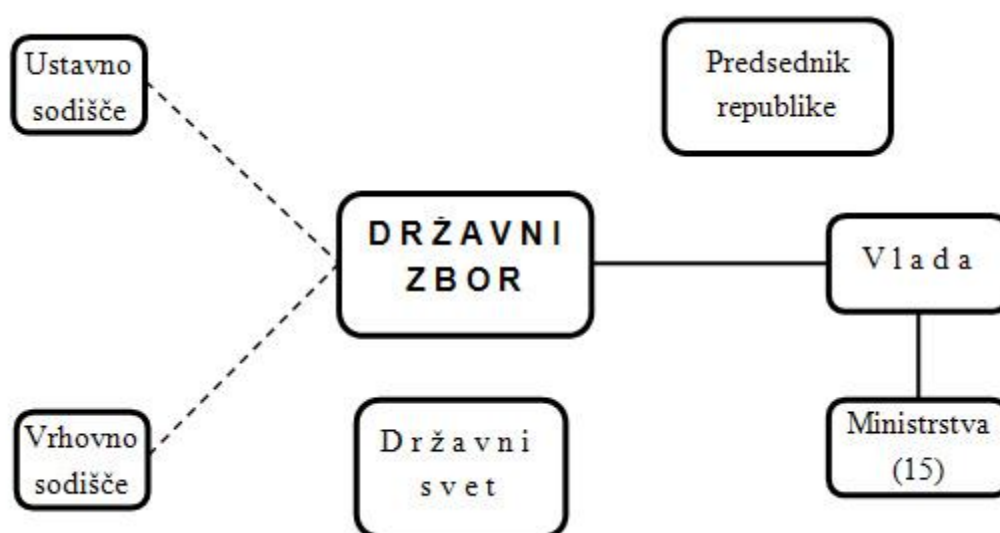
Sredstva za plačilo mesečnih prejemkov iz prejšnjih odstavkov, prispevkov za socialno varnost ter sredstva za delovanje pisarne bivšega predsednika se zagotavljajo iz državnega proračuna na posebnih proračunskih postavkah UPRS.

1.6 Predsednik Republike Slovenije v vlogi državnega organa

Urejanje državne organizacije v sodobnih ustavah je dokaj različno. Kot pravijo Grad et al. (1996, str. 83), nekatere ustave ostajajo na zelo splošni ravni, druge pa so bolj podrobne in urejajo tudi konkretna vprašanja. V vsakem primeru pa je za sodobne ustave značilno, da v okviru državne ureditve urejajo položaj, oblikovanje in pristojnosti zakonodajnega organa, torej parlamenta, nosilca oziroma nosilcev izvršilne oblasti (šefa države, vlado) in nosilce sodne funkcije ter njihova medsebojna razmerja.

Pri nas strukturo državne oblasti ter pristojnosti državnih organov določa URS.

Slika 1: Organizacija državne oblasti po Ustavi iz leta 1991



Vir: F. Grad, I. Kaučič, C. Ribičič in I. Kristan, Državna ureditev Slovenije, 1996, str. 66.

Slika 1 nam prikaže, da je predsednik republike po ustavni ureditvi formalno povsem samostojen državni organ. V odnosu do drugih organov javne uprave ima predsednik le politično težo in ugled, na njihovo poslovanje pa nima nobenega neposrednega vpliva. S tem da preko javnosti podaja razna sporočila, misli in mnenja, pa predsednik republike lahko le posredno vpliva na druge organe in tudi na državljane Republike Slovenije.

Legitimnost, ki jo uživa predsednik republike, se zaradi sistema volitev razlikuje od legitimnosti drugih institucij in uživa v očeh državljanov posebno mesto (Nahtigal, 2004, str. 366).

Položaj in pristojnosti predsednika republike URS ureja dokaj splošno, vendarle pa definira mesto in položaj predsednika republike v vlogi državnega organa in proračunskega uporabnika. Ustava pa ni opredelila državnega organa, v okviru katerega predsednik republike opravlja svoje naloge. To je bilo rešeno z Odlokom o organizaciji in delovanju služb predsednika republike (Ur. l. RS 20/1993, v nadaljevanju Odlok), ki je v obdobju od maja

1993 do sprejetja ZZPOFPR urejal to področje. V letu 2003 je Odlok smiselno in v dopoljnjeni obliki nadomestil ZZPOFPR. Tako 7. člen ZZPOFPR določa, da se v uradu predsednika republike zagotavlja izvrševanje zadev v zvezi z opravljanjem funkcije predsednika republike.

Predsednik republike opravlja svoje delo s pomočjo šefa kabineta, generalnega sekretarja, svetovalcev ter ostalih sodelavcev za opravljanje strokovnih in tehničnih nalog, ki delovno razmerje sklenejo v Uradu predsednika Republike Slovenije (v nadaljevanju UPRS).

Zakon o javnih financah (Ur. l. RS št. 11/2011-UPB4, v nadaljevanju ZJF) opredeljuje državne oziroma občinske organe ali organizacije ter občinsko upravo kot neposredne proračunske uporabnike, kamor spada tudi predsednik Republike Slovenije. Podrobneje in poimensko proračunske uporabnike opredelujeta Pravilnik o določitvi neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov (Ur. l. RS, št. 46/2003) ter posebni del proračuna. Tako se izraz Predsednik Republike Slovenije uporablja tudi v proračunski terminologiji, kljub temu, da so sredstva tako imenovanega proračunskega uporabnika namenjena delovanju ne samo predsednika države, pač pa tudi celotnega njegovega urada.

1.7 Urad predsednika Republike Slovenije

Kot sem navedla že prej, predsednik republike opravlja svoje delo s pomočjo šefa kabineta, generalnega sekretarja, svetovalcev ter ostalih sodelavcev za opravljanje strokovnih in tehničnih nalog, ki so zaposleni v UPRS. Področje notranje organizacije in načina dela v UPRS pa je podrobneje urejeno z Zakonom o zagotavljanju pogojev za opravljanje funkcije predsednika republike (ZZPOFPR, 7.–10. člen) ter z internimi akti.

Vse funkcije predstojnika opravlja generalni sekretar, ki UPRS zastopa tudi navzven. Tako se je UPRS pričel pojavljati navzven v vlogi delodajalca in naročnika; številne pogodbe z zunanjimi izvajalci so se sklepale z UPRS in ne s Predsednikom republike, kot imenuje državni organ institucionalna klasifikacija. To je povzročilo, da se je državni organ navzven pojavljal pod dvema različnima imenoma. Stanje na tem področju se z uveljavitvijo ZZPOFPR ni uredilo, saj je na področju pravno-statusnega položaja predsednika republike kot proračunskega uporabnika zakon večinoma sledil Odloku.

1.7.1 Sedež UPRS

Urad predsednika republike v skladu s tretjim členom ZZPOFPR ter sklepom Vlade Republike Slovenije za svoje delovanje uporablja prostore na Erjavčevi ulici 17 v Ljubljani, kjer ima tudi sedež. V istem členu je določeno tudi, da za izvrševanje funkcije predsednika republike Vlada Republike Slovenije v soglasju s predsednikom republike določi prostore za delovanje UPRS, prebivanje predsednika republike in protokolarne objekte.

Prostori UPRS v Ljubljani se nahajajo v palači med Erjavčevo, Prešernovo in Gregorčičevo ulico. Kot izhaja iz zapisa na spletni strani Predsednika Republike Slovenije, je novembra 2008 minilo sto deset let, odkar je palača na Prešernovi cesti dobila prvo uporabno dovoljenje. Stavba je bila že v zasnovi namenjena predstavnikom državne oblasti. V njej je bil do leta 1918 sedež avstro-ogrske oblasti Kranjske dežele, nato pa so bili v njej narodna vlada, ljubljanski župani, po drugi svetovni vojni pa Izvršni svet slovenske skupščine in Ustavno sodišče Republike Slovenije. Po letu 1975 se je v stavbo naselilo slovensko predsedstvo, od leta 1993 pa v Predsedniški palači domujejo predsednik Republike Slovenije, njegov Urad in Generalni sekretariat slovenske vlade ter Protokol Republike Slovenije.

Arhitektonsko palača sodi med lepše ljubljanske objekte. Projekt je izdelal inženir Rudof Bauer, gradila pa jo je Kranjska stavbna družba, ki je začela z izkopavanjem temeljev leta 1886. Tri ulične fasade imajo po dve nadstropji, četrta, dvoriščna fasada pa je za nadstropje nižja. Pročelje ob Prešernovi cesti krasita sedeči figuri, ki predstavljata moč in zakon, izdelal pa ju je dunajski kipar Josip Beyer. Največji prostor v palači, danes je to Kristalna dvorana, namenjena sprejemom, je bil prvotno kapela. Po drugi svetovni vojni je bila kapela spremenjena v sejno dvorano, kjer je zasedala vlada. Po arhitektonski zasnovi in opremljenosti predstavlja vladna palača eno najlepših tovrstnih zgradb pri nas.

V stodesetih letih se znamenita neorenesančna podoba palače niti v notranjosti niti na zunaj ni veliko spreminjala. Pomembnejša sprememba na gabaritu je zazidava odprte terase na dvoriščni strani z ovalnim zidom. V letu 2010 je bilo v celoti obnovljeno ostrešje, nad glavnim vhodom s Prešernove ulice pa je bil ob obnovi strehe ponovno nameščen drog za zastavo, ki ga je uničil zob časa, in visoko nad palačo je izobešena slovenska zastava. Tudi sicer je bila obnova izvedena v skladu s predpisi o varovanju kulturne dediščine, kajti palača je razglašena za kulturni spomenik. Podobni palači, namenjeni sedežu deželnih oblasti, stojita danes le še na Dunaju in v Sarajevu. Pregled podatkov o predsedniški palači je na spletni strani predsednika Republike Slovenije (Predsednik Republike Slovenije, b.l.).

V upravljanje UPRS je s sklepom Vlade Republike Slovenije št. 111-06/2002-15 dne 10. aprila 2003 prenesen tudi objekt koča pri petem jezeru v okviru protokolarnega kompleksa Javnega gospodarskega zavoda Protokolarne storitve Republike Slovenije (v nadaljevanju JGZ Brdo). Za potrebe delovnih, uradnih in protokolarnih dogodkov predsednika republike UPRS tako uporablja tudi te in druge protokolarne objekte v lasti Republike Slovenije.

1.7.2 Pravne podlage, ki urejajo poslovanje UPRS

Poleg že prej navedenih pravnih podlag, ki urejajo področje načina dela ter notranje organizacije v UPRS (URS, ZZPOFPR, idr.), temelji poslovanje UPRS na številnih pravnih virih, ki urejajo posamezna delovna področja v zvezi z poslanstvom in pristojnostmi predsednika. Pregled zakonskih podlag je objavljen na spletni strani predsednika Republike Slovenije (Predsednik Republike Slovenije, b.l.).

Izmed njih želim posebej omeniti dva zakona, ki urejata dve specifični delovni področji predsednika, o katerih bom v nadaljevanju magistrskega dela pisala podrobneje. To sta Zakon o pomilostitvi (ZPom) in Zakon o odlikovanjih Republike Slovenije (ZOdl).

ZPom ureja pomilostitve za kazniva dejanja, določena v zakonih Republike Slovenije, in jih v skladu s tem zakonom daje predsednik republike. Predsednik republike daje pomilostitev tudi za kazniva dejanja, določena s kazenskimi zakoni drugih držav, če je storilec državljan Republike Slovenije in če je tako določeno v mednarodnih pogodbah.

ZOdl ureja področje podeljevanja najvišjih priznanj države za izjemne zasluge in za dejanja, ki so posebnega pomena za blaginjo Slovenije, podeljuje pa jih predsednik Republike Slovenije.

Finančno poslovanje UPRS urejajo isti predpisi, kot veljajo za vse druge proračunske uporabnike. Ker je zakonov in podzakonskih aktov na to temo zelo veliko, bom tu izpostavila le dva najosnovnejša zakona, ostale predpise pa bom vključila v poglavju Finančno poslovanje UPRS.

Zakon o javnih financah (ZJF) ureja sestavo, pripravo in izvrševanje proračuna Republike Slovenije in proračunov lokalnih samoupravnih skupnosti, upravljanje s premoženjem države in občin, zadolževanje države oziroma občin, poročta države oziroma občin, upravljanje njihovih dolgov, računovodstvo in notranji nadzor javnih financ ter proračunsko inšpiciranje.

Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije (Ur. l. RS, št. 96/2010, 4/2011, v nadaljevanju ZIPRS1112) se načeloma sprejema vsako leto. Določa sestavo proračunov dveh let, posebnosti njunega izvrševanja, obseg zadolževanja in poročtev države ter javnega sektorja na ravni države, višino povprečnine v skladu z zakonom, ki ureja financiranje občin, prevzemanje obveznosti in ureja druga vprašanja, povezana z izvrševanjem proračuna.

Sistem zaposlovanja javnih uslužbencev, pravic iz delovnega razmerja ter še posebej plačni sistem je bil v zadnjih letih v skladu z reformami javne uprave podvržen kar nekaj spremembam. V nadaljevanju omenjam le dva bistvena predpisa, ki urejata to področje.

Zakon o javnih uslužbencih (Ur. l. RS, št. 63/2007-UPB3, 65/2008, v nadaljevanju ZJU) celovito ureja sistem javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti ter posebnosti delovnih razmerij javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti ter skupna načela in druga skupna vprašanja javnih uslužbencev.

Drugi izmed njiju je Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (Ur. l. RS, št. 108/2009 – UPB13, 8/2010, Odl. US: U-I-244/08-14, 16/2010 Odl. US: U-I-256/08-27, 50/2010 Odl. US: U-I-266/08-12, 35/2011, v nadaljevanju ZSPJS), ki določa skupne temelje sistema plač za uveljavitev načela enakega plačila za delo na primerljivih delovnih mestih, nazivih in funkcijah, za zagotovitev preglednosti sistema plač ter stimulativnosti plač v javnem sektorju.

Ureja sistem plač funkcionarjev in javnih uslužbencev, pravila za njihovo določanje, obračunavanje in izplačevanje. Določa tudi pravila za določanje obsega sredstev za plače. Zakon opredeljuje tudi postopek za spremembe razmerij med plačnimi skupinami in plačnimi podskupinami v javnem sektorju.

V okviru veljavne zakonodaje je poslovanje UPRS po posameznih področjih urejeno z internimi akti urada, ki jih v soglasju s predsednikom sprejme generalni sekretar.

1.7.3 Organizacija poslovanja UPRS

V organizaciji služb in kroga sodelavcev vrhovnih državnih voditeljev je med državami opaziti razlike. Različen je tudi razvoj javne in državne uprave. Zakonodaja omogoča, da si podrobno organizacijo urada in najožji krog svojih sodelavcev določajo predsedniki sami. UPRS je organiziran tako, da so strokovne službe združene v UPRS, ki ga v skladu z ZZPOFPR vodi generalni sekretar.

Na dan 30. junija 2011 je bil na mestu generalnega sekretarja v UPRS mag. Uroš Krek, ki ga je predsednik imenoval na to mesto 13. januarja 2011. Po navodilih predsednika republike skrbi za opravljanje vseh nalog, ki so potrebne v zvezi z opravljanjem funkcij in pristojnosti predsednika republike. Generalni sekretar je odredbodajalec za sredstva, ki so za delo predsednika republike zagotovljena v proračunu, v skladu z zakonom pa ima tudi pravice in dolžnosti predstojnika republiškega upravnega organa. V skladu z ZZPOFPR z namestnikom skrbi za nemoteno in koordinirano delo posameznih strokovnih in tehničnih služb, sektorjev in oddelkov. Akt o notranji organizaciji izda generalni sekretar v soglasju s predsednikom republike. Za urejanje položaja in pravic generalnega sekretarja in njegovega namestnika se smiselno uporabljajo predpisi o funkcionarjih v državnih organih (ZZPOFPR, 8. člen). Delovno mesto namestnika generalnega sekretarja v UPRS je bilo dne 30. junija 2011 nezasedeno.

Posebna služba v UPRS je Kabinet predsednika, ki opravlja strokovne in organizacijske naloge, ki so neposredno povezane z opravljanjem funkcije in pristojnosti predsednika. Vodi ga šef kabineta.

Predsednik republike lahko imenuje šefa Kabineta predsednika republike in svetovalce predsednika republike. S tem imenovanjem v skladu z zakonom pridobijo položaj funkcionarja v državnih organih. Funkcionarjem v UPRS funkcija preneha z lastnim odstopom, z razrešitvijo s strani predsednika republike, oziroma ko prevzame funkcijo novo izvoljeni predsednik republike (ZZPOFPR, 9. člen). Za pravice funkcionarjev v UPRS do plače, do nadomestil in do drugih osebnih prejemkov in povračil, do socialnega zavarovanja in dopustov ter za določitev njihovih pravic po prenehanju mandata se smiselno uporabljajo določbe Zakona o funkcionarjih v državnih organih.

Na dan 30. junija 2011 je bila šefinja kabineta v UPRS gospa Mojca Seliškar Toš, ki jo je predsednik republike dr. Danilo Türk imenoval na to funkcijo takoj v začetku mandata, 23. decembra 2007.

Predsednik republike je imel na dan 30. junija 2011 šest svetovalcev za različna področja. Za svetovanje s področja zdravstvenega in socialnega varstva ter humanitarna vprašanja je skrbel mag. Franc Hočevar, za svetovanje na področju odnosov z javnostmi Boštjan Lajovic, za svetovanje s področja obrambnih zadev Ladislav Lipič, svetovalka predsednika za diplomatska vprašanja pa je bila Tanja Miškova. Področje svetovalca predsednika za gospodarska vprašanja je pokrival Franc Perčič, svetovalec predsednika za pravna vprašanja pa je bil Stojan Tramte.

Naloga predsednikovih svetovalcev je zlasti podajanje mnenj in predlogov predsedniku s tistega delovnega področja, ki ga pokrivajo. Pripravljajo osnutke in predloge predsednikovih aktov, gradivo za predsednikove nastope in osnutke njegovih odgovorov na razne predloge, pisma in vloge državljanov in opravljajo drugo strokovno delo. Število svetovalcev je določeno v skladu s potrebami in je opredeljeno v notranjem aktu o sistemizaciji delovnih mest, ki ga sprejme predsednik republike.

Delavci v UPRS, ki opravljajo strokovne in tehnične naloge v službah predsednika republike, imajo položaj in pravice javnih uslužbencev (ZZPOFPR, 10. člen). Strokovne in tehnične naloge se opravljajo v okviru Generalnega sekretariata, ki ga vodi generalni sekretar.

Slika 2: Organigram UPRS



VIR: Predsednik Republike Slovenije, Katalog informacij javnega značaja, 2011.

Pravilnik o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest določa, da ima UPRS dve notranji organizacijski enoti: generalni sekretariat in kabinet predsednika (Slika 2).

Za učinkovito pomoč in podporo predsedniku države pri opravljanju njegove funkcije je izredno pomembno usklajeno in nemoteno delovanje vseh služb in sodelavcev, tako v Kabinetu kot tudi v Generalnem sekretariatu. Pomembno je tudi, da obe organizacijski enoti dobro sodelujeta med seboj in s predsednikom, kar je jasno razvidno tudi iz Organigrama UPRS (Slika 2).

1.8 Odlikovanja

V svetu je podeljevanje odlikovanj, s katerimi se izkazujejo posebne javne časti in s katerimi se nagrajujejo določene zasluge, že dolgoletna tradicija, je bilo zapisano v obrazložitvah predloga Zakona o odlikovanjih iz leta 2004. Državna odlikovanja, ki se podeljujejo v posameznih državah, so namenjena praviloma njihovim državljanom, odlikujejo pa tudi tujce, velikokrat ko gre za primere mednarodne vljudnosti. V nekaterih državah so s podelitvijo odlikovanj povezane razne pravice, posebne časti in obveznosti (dodajanje oznak reda ali medalje k priimku, kot je to v Veliki Britaniji, ali pa dodelitev posebnega naziva, denarnega prejema ...).

Po dostopnih informacijah in dokumentih predsedniki držav odlikovanja podeljujejo praviloma v skladu z določili ustave. Podeljevanje posameznih odlikovanj za posamezne primere v skladu z zakoni pa je praksa tudi v drugih državah (na primer Avstrija, Italija ...). Praviloma so podeljevanje odlikovanj in druga vprašanja v zvezi z odlikovanji podrobneje opredeljeni v odlokih in statutih.

Posamezna odlikovanja so zelo poznana in cenjena in imajo poseben ugled. Eno od najbolj poznanih odlikovanj v svetu je gotovo francoski red legije časti, ki ga je leta 1804 ustanovil Napoleon in s katerim se je moderni sistem odličij pravzaprav začel (Državni zbor Republike Slovenije, b.l.).

Pravila za nošenje odlikovanj so v različnih državah različna. Na splošno velja, da se nosijo le na vojaški, diplomatski ali drugi uniformi in na svečani večerni obleki – fraku. Med odlikovanji enake ravni ima prednost odlikovanje državne pripadnosti (Benedetti, 2008, str. 135).

1.8.1 Odlikovanja v Republiki Sloveniji

V času pred osamosvojitvijo je Republika Slovenija vodila politiko odlikovanj na podlagi zveznega Zakona o odlikovanjih SFRJ. Prvo državno odlikovanje samostojne Slovenije je bilo ustanovljeno v maju 1992 z Zakonom o odlikovanju »častni znak svobode« (Ur. l. RS, št. 24/1992). Zakon je vpeljal novo slovensko odlikovanje, ki se je podeljevalo v treh stopnjah, in sicer: zlati častni znak svobode Republike Slovenije, srebrni častni znak svobode Republike Slovenije in častni znak svobode Republike Slovenije.

Prva odlikovanja je po Zakonu o odlikovanju častni znak svobode Republike Slovenije v juniju 1992 podelilo Predsedstvo Republike Slovenije. Od izvolitve in nastopa funkcije predsednika republike leta 1993 pa jih skladno z zakonom podeljuje predsednik Republike Slovenije na predlog državnih organov, organov lokalne samouprave, organizacij in državljanov Republike Slovenije in tudi po lastni odločitvi.

Vlada Republike Slovenije je v letu 1993 zadolžila Ministrstvo za pravosodje Republike Slovenije, da pripravi predlog zakona o odlikovanjih, ki bo celostno in enotno urejal problematiko odlikovanj. Zakon o odlikovanjih Republike Slovenije, Ur. l. RS, št. 1/95, je DZ RS sprejel 19. decembra 1994. S tem zakonom so bili kot odlikovanja uvedeni redi in medalje za izjemne zasluge in za dejanja posebnega pomena za blaginjo Slovenije, in sicer red za izredne zasluge, zlati red za zasluge, srebrni red za zasluge in red za zasluge ter medalja za zasluge, medalja za hrabrost in medalja za častno dejanje.

Čeprav je bil novi zakon o odlikovanjih v veljavi že vrsto let, se je v praksi še vedno uporabljal stari Zakon o odlikovanju častni znak svobode Republike Slovenije iz leta 1992. Ravno tako so se v neskladju s pozitivno slovensko zakonodajo še vedno podeljevala stara, za današnji čas že neustrezna odlikovanja. Spremembe zakona so se pripravljale leta 1998 in leta 2003, vendar pa niso bile sprejete.

Častni znak svobode je podeljeval predsednik republike za junaštvo pri varovanju svobode Republike Slovenije, za izjemne zasluge pri uveljavljanju in obrambi samostojnosti in suverenosti Republike Slovenije, za osebno hrabrost in požrtvovalnost pri reševanju in varovanju človeških življenj in materialnih dobrin, za zasluge in osebni prispevek pri vzpostavljanju, razvijanju in krepitvi mednarodnih odnosov, ki prispevajo k mednarodnemu priznanju in uveljavljanju Republike Slovenije, in za zasluge na drugih področjih življenja in dela, ki so pomembna za suverenost in svobodo Republike Slovenije.

Častni znak svobode Republike Slovenije, ki se je podeljeval kot simbol osamosvojitve, je po skoraj dveh desetletjih osamosvojitvenih dogodkov izgubil aktualnost, je pa še vedno najvišje odlikovanje tudi po sedaj veljavnem zakonu o odlikovanjih.

Zbirko podatkov o predlaganih za odlikovanje in evidenco odlikovanih oseb na podlagi spremembe ZOdl iz leta 2004 (Ur. l. RS, 22/2004, 8. člen) vodi UPRS. Zbirka vsebuje ime in priimek predlaganega za odlikovanje ter priimek ob rojstvu, enotno matično številko občana, podatke o državljanstvu in naslov stalnega prebivališča oziroma ime in sedež predlagane organizacije, utemeljitve, vrsto predlaganega in podeljenega odlikovanja, številko in datum ukaza o podelitvi odlikovanja ter datum vročitve odlikovanja. Osebni podatki iz te zbirke se uporabljajo lahko samo v postopkih podeljevanja odlikovanj (ZOdl, 17. člen).

Seznami prejemnikov odlikovanj vseh predsednikov so objavljeni tudi na spletnih straneh UPRS (UPRS – Seznam odlikovancev, 2011).

V letu 2004 je bila sprejeta novela Zakona o odlikovanjih Republike Slovenije in sledilo je tudi uradno prečiščeno besedilo. Najvišje priznanje za zasluge pri obrambi svobode in pri uveljavljanju suverenosti Republike Slovenije oziroma v zvezi z dejanji, ki so povezana z osamosvojitvijo, je tudi po noveli zakona še vedno častni znak svobode Republike Slovenije (ZOdl, 21. člen). Najvišja priznanja države za izjemne zasluge in za dejanja posebnega pomena za blaginjo Slovenije po veljavnem zakonu pa so redi in medalje.

Redi so: red za izredne zasluge, zlati red za zasluge, srebrni red za zasluge in red za zasluge. Medalje pa so: medalja za zasluge, medalja za hrabrost in medalja za častno dejanje. Odlikovanja se podeljujejo za zasluge, dosežene na (ZOdl, 6. člen):

- civilnem področju,
- diplomatskem mednarodnem področju in na
- vojaškem področju.

Odlikovani so lahko državljani Republike Slovenije, prav tako pa tudi tuji državljani. Državljan Republike Slovenije sme prejeti tuje državno odlikovanje samo s soglasjem predsednika republike po predhodnem mnenju Vlade Republike Slovenije. Odlikovanje se lahko podeli tudi posmrtno. Izjemoma so odlikovane lahko tudi skupine državljanov, pravne osebe in druge organizacije ter tuje in mednarodne organizacije.

Predsedniku republike pripada od izvolitve dalje red za izredne zasluge (ZOdl, 3. člen).

Stopnje odlikovanj imajo glede na področja podelitev različne izdelave v skladu s Statutom o odlikovanjih, ki je v prilogi Zakona o odlikovanjih Republike Slovenije.

1.8.2 Oblika odlikovanj

Odlikovanja sestavljajo znak, nadomestni znak (zastavica) in listina o podelitvi odlikovanja. Listina o podelitvi je javna listina (ZOdl, 8. člen).

Oblika odlikovanj, način nošenja ter druge značilnosti posameznega odlikovanja so določene v Statutu odlikovanj Republike Slovenije, ki je sestavni del ZOdl – priloga 1 (ZOdl, 9. člen). Statut zelo podrobno določa obliko odlikovanj in podrobno specificira materiale, iz katerih morajo biti odlikovanja izdelana. Tako mora biti na primer red za izredne zasluge izdelan iz 14-karatnega zlata, iz belega emajla, iz svetlo modrega emajla ter iz moarirane svile. Statut odlikovanj izredno podrobno opredeljuje tudi ostale rede in medalje, ki so določeni v ZOdl.

1.8.3 Podeljevanje odlikovanj

Podeljevanje odlikovanj ureja ZOdl v 7.–11. členu.

Za izjemno delo in zasluge pri uresničevanju suverenosti, blaginje, ugleda in napredka Slovenije na kulturnem, gospodarskem, znanstvenem, socialnem in političnem področju se podeljuje red za izredne zasluge. Red za izredne zasluge se podeljuje državljanom Republike Slovenije ter izjemoma skupinam državljanov, pravnim osebam, drugim organizacijam in najvišjim tujim državnikom (ZOdl, 7. člen).

Za izjemne zasluge, dosežene za Slovenijo na civilnem, diplomatsko mednarodnem in vojaškem oziroma varnostnem področju se podeljuje zlati red za zasluge. Zlati red za zasluge

se podeljuje državljanom Republike Slovenije, tujim državljanom ter izjemoma domačim, tujim in mednarodnim organizacijam (ZOdl, 7. člen).

Za izjemno delo in zasluge pri varnosti, obrambi in zaščiti Republike Slovenije ter za mednarodno sodelovanje na teh področjih se podeljuje srebrni red za zasluge. Srebrni red za zasluge se podeljuje državljanom Republike Slovenije in tujim državljanom ter izjemoma skupinam državljanov, pravnim osebam in drugim organizacijam (ZOdl, 7. člen).

Za zasluge, dosežene za Republiko Slovenijo na drugih področjih, se podeljuje red za zasluge. Red za zasluge se podeljuje državljanom Republike Slovenije, skupinam državljanov, pravnim osebam ter drugim organizacijam in tudi tujim državljanom in tujim ter mednarodnim organizacijam (ZOdl, 7. člen).

Za posebno uspešne dosežke in rezultate na področjih, ki pomenijo pomemben prispevek k razvoju in uveljavljanju Republike Slovenije, se podeljuje medalja za zasluge. Medalja za zasluge se podeljuje državljanom Republike Slovenije, tujim državljanom, skupinam državljanov ter domačim in tujim organizacijam (ZOdl, 7. člen).

Za osebno hrabrost in požrtvovalnost pri reševanju človeških življenj in materialnih dobrin se podeljuje medalja za hrabrost. Medalja za hrabrost se podeljuje državljanom Republike Slovenije (ZOdl, 7. člen).

Za izjemna dejanja, vredna posebne časti, se podeljuje medalja za častno dejanje. Medalja za častno dejanje se podeljuje samo posameznikom, ki so državljani Republike Slovenije, in tudi tujim državljanom (ZOdl, 7. člen).

Odlikovanja podeljuje predsednik republike z ukazom. Predlog za podelitev odlikovanja lahko dajo državni organi, organi lokalne samouprave, organizacije in državljani Republike Slovenije. Predsednik republike lahko podeli odlikovanja tudi brez predhodnega predloga po lastni odločitvi (ZOdl, 10., 11. člen).

Predsednik dr. Danilo Türk je na področju odlikovanj kot posvetovalno telo imenoval Komisijo za odlikovanja v naslednji sestavi:

- dr. Božo Repe, predsednik komisije,
- dr. Božidar Voljč, član komisije,
- Milena Zupančič, članica komisije,
- Stojan Tramte, član komisije.

Potrebno je poudariti, da deluje komisija samo kot posvetovalno telo predsednika, končno odločitev o odlikovancih pa sprejme predsednik republike.

1.8.4 Vročanje državnih odlikovanj

V skladu z URS odlikovanja Republike Slovenije podeljuje predsednik republike z ukazom in jih praviloma tudi sam vroča.

Na podlagi Sklepa o določitvi protokolarnih pravil (Ur. l. RS, 85/2009) slovesnost ob vročanju odlikovanj organizira Protokol Republike Slovenije.

Kot je podrobno opisano tudi v internem gradivu Protokola Republike Slovenije Protokolarna pravila Republike Slovenije, je vročitvi odlikovanj namenjena posebna pozornost. Po predhodnem dogovoru z UPRS Protokol Republike Slovenije organizira posebno slovesnost, na kateri predsednik republike vroči odlikovanja posameznemu odlikovancu ali skupini odlikovancev.

V primerih, kadar predsednik ne more vročiti odlikovanja osebno (krajevna oddaljenost), predsednik republike za vročitev državnega odlikovanja pooblasti veleposlanika ali generalnega konzula Republike Slovenije v tujini.

1.8.5 Vročanje odlikovanj kot protokolarni dogodek

V dogovoru z UPRS Protokol Republike Slovenije oblikuje in pošlje vabila na slovesnost vročitve odlikovanja, pri čemer upošteva ožji ali razširjeni seznam osebnosti, ki se običajno povabijo na takšno slovesnost. Vabljeni na osnovi ožjega seznama vabljenih so (Protokol Republike Slovenije, b.l., str. 205–206):

1. protokolarni seznam:
 - predsednik DZ RS,
 - predsednik Vlade Republike Slovenije,
 - predsednik Državnega sveta Republike Slovenije,
 - predsednik Ustavnega sodišča Republike Slovenije,
 - predsednik Vrhovnega sodišča Republike Slovenije,
 - varuh človekovih pravic Republike Slovenije,
 - predsednik Računskega sodišča Republike Slovenije,
 - predsednik Slovenske akademije znanosti in umetnosti,
 - člani Komisije predsednika republike za odlikovanja,
2. UPRS,
3. sorodniki in prijatelji po želji odlikovanca.

Razširjen seznam vabljenih pa določa, da poleg vabljenih po ožjem seznamu Protokol Republike Slovenije povabi tudi resorne ministre, ministre, ki so podelitev odlikovanja podprli, župane, kadar je odlikovanec odlikovan za dela ali zasluge, povezane s posamezno občino, in tiste osebe, ki so podelitev odlikovanja predlagale.

Pred začetkom slovesnosti Protokol Republike Slovenije poskrbi za pripravo dvorane oziroma prostora, kjer bo potekala slovesnost vročitve odlikovanj. Poskrbi za postavitve mize, kamor se položi znak v šatulji in listina o odlikovanju, za namestitve zastave Republike Slovenije in cvetličnega aranžmaja, za ozvočenje in za snemanje, pripravi pa tudi prostor za novinarje, za kamere in za fotografe.

Med drugim se (Protokol Republike Slovenije, str. 206):

- Pripravijo Beležke o vročitvi odlikovanja, ki jih prejmejo Urad za informiranje, Urad za varnost in zaščito Ministrstva za notranje zadeve Republike Slovenije, funkcionarji in tehnična služba, ki sodeluje pri izvedbi dogodka.
- Potrebno je preveriti, ali je morda odlikovancu potrebno priskrbeti prevoz do kraja slovesnega dogodka in nazaj. Praksa je pokazala, da je bolj kot prevoz težava dostop za invalide na invalidskih vozičkih. Tem je potrebno omogočiti nemoten dostop v sam prostor podelitve priznanj. Prostori, kjer se odvijajo podelitve odlikovanj, običajno nimajo primerne arhitekturne rešitve za nemoten dostop invalidov, zato jim je potrebno zagotoviti osebe, ki jih z invalidskim vozičkom prenese v sam prostor dogodka.
- Potrebno je poskrbeti za sprejem odlikovancev in vabljenih gostov ob prihodu v prostor, kjer bo potekala slovesnost vročitve odlikovanja, za predstavlanje gostov odlikovancem, za razmestitev gostov na zanje določene prostore in za dogovor z odlikovanci o poteku slovesnosti in o tem, kaj se od njih pričakuje.

Sama vročitev odlikovanj poteka po ustaljenem postopku ali pa po posebnem postopku, za katerega se pred samo vročitvijo posebej odloči in dogovori UPRS s Protokolom Republike Slovenije.

Protokol določa tudi vrstni red razvrstitve odlikovancev. Vrstni red je lahko po stopnji ali vrsti odlikovanj, ki se podeljujejo. Pri razvrščanju odlikovancev ima praviloma prednost predstavnik odlikovane organizacije pred posameznim državljanom, nadalje pa se upošteva abecedni vrstni red in prednost ženske pred moškim.

Ob dogovorjenem času šef protokola pospremi predsednika Republike Slovenije v dvorano oziroma v prostor slovesnega dogodka, kjer mu predstavi odlikovance. Predsednik jih pozdravi in se z njimi rokuje (Protokol Republike Slovenije, b.l., str. 207).

Protokolarna pravila Republike Slovenije določajo, da predstavnik Protokola Republike Slovenije prebere ukaz predsednika Republike Slovenije o odlikovanju. Obrazložitev o odlikovancu se bere ali pa se razdeli odlikovancem in vabljenim gostom v tiskani obliki. Nato predstavnik Protokola Republike Slovenije predsedniku poda šatuljo z znakom in listino o odlikovanju, ki ga predsednik vroči odlikovancu in mu čestita. Sledi napoved in obrazložitev naslednjega odlikovanca in vročitev odlikovanja. Po zadnji vročitvi predsednik spregovori odlikovancem in povabljenim gostom. Zahvalo za odlikovanje predsedniku izreče običajno

najstarejši odlikovanec, in sicer v imenu vseh prejemnikov odlikovanja. Sledi še fotografiranje in pogostitev.

1.8.6 Finančni vidik protokolarnega dogodka odlikovanja

V celotnem trajanju obeh predsedniških mandatov Milana Kučana je potekalo financiranje odlikovanj preko Kadrovske službe vlade, sredstva za stroške protokolarnega dogodka podelitve odlikovanj pa je zagotavljal Protokol Republike Slovenije.

V času mandata dr. Janeza Drnovška pa je prišlo do spremembe zakonodaje in Kadrovska služba vlade Republike Slovenije v svojem finančnem načrtu sredstev za odlikovanja ni več zagotavljala. V letu 2004 so se v skladu z določili Sklepa o spremembah in dopolnitvah sklepa o določitvi protokolarnih pravil (Ur. l. RS, št. 95/2002) stroški protokolarnih dogodkov, ki jih je do tedaj finančno pokrival Protokol Republike Slovenije, prenesli na UPRS. Prav tako pa je v letu 2004 prišlo do spremembe ZOdl, ki v prilogi (Statut o odlikovanjih) določa spremembo izdelave odlikovanj glede na materiale in zunanji videz.

Glede na materiale in tehnično izvedbo, ki jih določa Statut o odlikovanjih, predstavlja dobava odlikovanj velik zalogaj za UPRS tako po tehnični kot tudi po finančni strani. Kot izhaja iz zaključnih finančnih poročil UPRS je dodaten problem tudi ocena višine potrebnih sredstev za izvedbo naročila odlikovanj. Praktično je nemogoče predvideti, koliko oseb bo predsednik odlikoval v določenem proračunskem letu. Podelitve odlikovanj so namreč vezane na predloge, konkretne okoliščine in odločitve predsednika Republike Slovenije.

Za leti 2004 in 2005 v finančnem načrtu UPRS še ni bilo upoštevano financiranje odlikovanj, zato je UPRS stroške odlikovanj pokrival iz sredstev proračunske postavke materialni stroški. Glede na to, da je področje podeljevanja odlikovanj urejeno s posebnim zakonom, je bilo smiselno tudi sredstva za podeljevanje odlikovanj načrtovati ločeno od materialnih stroškov na posebni proračunski postavki. Nova proračunska vrstica »Odlikovanja Republike Slovenije« je bila prvič odprta v proračunu za leto 2006, kar zagotavlja tudi bolj transparentno spremljanje porabe proračunskih sredstev.

1.9. Pomilostitve

Postopek pomilostitev je v naši zakonodaji večkrat obravnavan. V zvezi s tem so določeni tudi organi, ki so pristojni za odločanje o pomilostitvah. URS v 6. alineji 107. člena določa, da odloča o pomilostitvah predsednik republike. To področje je natančneje urejeno z ZPom, obravnava pa ga tudi Kazenski zakonik. Pomilostitve za kazniva dejanja, določene v zakonih Republike Slovenije, daje predsednik republike.

Predsednik republike ima na pomilostitve lahko neposreden vpliv ali pa tega vpliva sploh nima. Ne more pa pomilostiti obsojenca, ki prestaja zaporno kazen v Republiki Sloveniji po sodbi Mednarodnega kazenskega sodišča. Ta sprememba je bila sprejeta v DZ RS 15. julija

2004. Pred tem je veljalo, da predsednik republike daje pomilostitev tudi za kazniva dejanja, določena s kazenskimi zakoni drugih držav, če je storilec državljan Republike Slovenije in če je tako določeno v mednarodnih pogodbah.

1.9.1 Vrste pomilostitev po Zakonu o pomilostitvah

Instituti pomilostitev, na katere ima predsednik neposreden vpliv, so določeni v ZPom.

S pomilostitvijo se po imenu določeni osebi (ZPom-UPB1, 2. člen):

- odpusti kazenski pregon. Postopek se začne samo po uradni dolžnosti na podlagi poročila ministra za pravosodje v primerih, ko sodba ni bila izrečena,
- popolnoma ali delno odpusti izvršitev kazni. Teorija opozarja, da je potrebno ločiti odpustitev kazni od pogojnega odpusta, na katerega predsednik republike nima neposrednega vpliva. Odpust izvršitve kazni pa je s pomilostitvijo brezpogojen in nepreklicen.
- izrečena kazen spremeni v milejšo ali v pogojno obsodbo. S pomilostitvijo se izrečena kazen lahko tudi samo spreminja. Spremeni se lahko v pogojno kazen. S pomilostitvijo pa se ne morejo sprejemati različice pogojne obsodbe.
- izbriše obsodba. Pri pomilostitvi ne obstoji vezanost na roke za izbris.
- odpravi ali skrajša trajanje pravnih posledic obsodbe, določenih v zakonih Republike Slovenije.

1.9.2 Postopek za pomilostitev

Postopek za pomilostitev (ZPom-UPB1, 4.–17. člen) se začne na prošnjo ali po uradni dolžnosti. Postopek za pomilostitev po uradni dolžnosti začne minister, pristojen za pravosodje.

Prošnjo za pomilostitev lahko vloži obsojenec, obsojenčev zakonec ali oseba, s katero živi v zunajzakonski skupnosti, krvni sorodnik obsojenca v ravni črti, brat, sestra, posvojitelj, posvojenec, rejnik ali skrbnik. Prošnja za pomilostitev se vloži pri sodišču, ki je izreklo sodbo na prvi stopnji. Obsojenec, ki prestaja zaporno kazen, pošlje prošnjo za pomilostitev pristojnemu sodišču po upravniku zavoda za prestajanje kazni zapora. Če je prošnja za pomilostitev vložena pri kakem drugem organu, jo mora ta brez odlašanja poslati pristojnemu sodišču.

Prošnje za pomilostitev ni mogoče vložiti pred pravnomočnostjo sodbe. Prošnja za pomilostitev se lahko ponovi po preteku šestih mesecev od dneva, ko je bilo odločeno o prejšnji pomilostitvi, oziroma po preteku enega leta, če je bila izrečena zaporna kazen nad pet let in mora obsojenec prestati še nad pet let zapora.

Predsednik senata oziroma sodnik posameznik s sklepom zavrže prošnjo za pomilostitev: če jo je vložila oseba, ki nima te pravice, če je vložena pred potekom roka, če je vložena pred pravnomočnostjo sodbe in če pomilostitev po zakonu ni dopustna.

Zoper sklep iz prejšnjega odstavka je dovoljena pritožba. Glede pritožbe se smiselno uporabljajo določbe Zakona o kazenskem postopku o pritožbi zoper sklep.

Predsednik senata oziroma sodnik posameznik s sklepom ustavi pomilostitveni postopek, če prosilec umakne prošnjo za pomilostitev ali če obsojenec v času, ko teče pomilostitveni postopek, umre.

Sodišče v postopku za pomilostitev zahteva od pristojnih državnih organov, organov lokalnih skupnosti, organizacij in skupnosti podatke o obsojenčevih socialnih in premoženjskih razmerah, o njegovem življenju pred nastopom prestajanja kazni, o obnašanju med prestajanjem kazni in o drugih okoliščinah, pomembnih pri odločanju o pomilostitvi. Če se prosilec sklicuje na določena dejstva ali okoliščine, ki utegnejo biti pomembne za odločitev o pomilostitvi, jih sodišče preveri.

Prošnjo za pomilostitev pošlje sodišče skupaj s svojim obrazloženim mnenjem ministrstvu, pristojnemu za pravosodje. Mnenje da sodišče v enaki sestavi, kot je odločalo pri sojenju na prvi stopnji. Mnenje o upravičenosti pomilostitve da tudi pristojni državni tožilec.

Ministrstvo za pravosodje Republike Slovenije lahko zahteva od državnih organov, organov lokalnih skupnosti, organizacij in skupnosti podatke, potrebne za odločitev o pomilostitvi. Nato predloži predsedniku republike poročilo o navedbah prosilca, zbranih podatkih in mnenjih s predlogom ministra o pomilostitvi. Pomilostitveni postopek mora biti hiter.

Sprememba ZPom, ki je bila objavljena v Ur. l. RS št. 86/2004, dne 5. maja 2004, je uveljavila izjemo, kadar pomilostitev predlaga minister, pristojen za pravosodje, po uradni dolžnosti. V tem postopku minister za pravosodje ni vezan na mnenje sodišča niti ne na mnenje pristojnega državnega tožilca, kar sicer velja za postopek o pomilostitvi na prošnjo obsojenca oziroma drugih upravičencev.

Zakon je tako izrecno spremenil prakso pomilostitvenega postopka, po kateri je minister, pristojen za pravosodje, in tudi predsednik republike praviloma sledil mnenju sodišča oziroma državnega tožilca pri podaji predloga oziroma pri odločitvi o pomilostitvi, čeprav tudi pred spremembo zakona predsednik ni bil z mnenjem sodišča oziroma državnega tožilca zakonsko nikjer omejen.

1.9.3 Obravnava primera v UPRS

Po prejemu poročila o navedbah prosilca, po zbranih podatkih in mnenjih s predlogom ministra o pomilostitvi s strani Ministrstva za pravosodje Republike Slovenije svetovalec

predsednika za pravne zadeve vsako poročilo temeljito preuči in preveri zakonske podlage. Na osnovi prej naštetega pripravi dodatna gradiva in obrazložitve in zadevo v obliki spisa predloži predsedniku. Predsednik ponovno pregleda dokumentacijo in mnenja vseh organov ter na podlagi vsega tega sprejme odločitev. Pri tem ni nujno, da se predsednik odloči tako, kot izhaja iz mnenj sodišč, organov lokalnih skupnosti, organizacij in iz mnenja ministra. Predsednik se lahko odloči tudi drugače, kot nakazujejo vsa pridobljena mnenja v gradivu.

Glede na predsednikovo odločitev se nato postopke ustrezno zaključi. V primeru, ko se predsednik odloči, da bo obsojenca pomilostil, je potrebno izdati odlok o pomilostitvi, ki ga podpiše predsednik in se objavi v Uradnem listu Republike Slovenije. Kadar pa se predsednik odloči, da ne bo ugodil prošnji za pomilostitev, je potrebno pripraviti odločbo o zavrnitvi prošnje za pomilostitev, ki se pošlje na Ministrstvo za pravosodje Republike Slovenije in ne gre v javno objavo.

Zapis primera v nadaljevanju je nastal konec leta 2004 v sodelovanju in s pomočjo ge. Irene Kolak, ki je takrat opravljala delo svetovalke predsednika za pravne zadeve.

V letu 2004 je bila med drugimi obravnavana tudi prošnja za pomilostitev obsojenca, ki je državljan Republike Slovenije in je bil obsojen na enotno zaporno kazen 1 leta in 3 mesecev zaradi kaznivega dejanja poskusa umora in zaradi kaznivega dejanja nedovoljene proizvodnje in prometa orožja oziroma razstrelilnih snovi. Obsojenec je dvakrat ustrelil s pištolo proti sosedu, vendar ga je zgrešil, doma pa je hranil tudi več kosov nabojev in drugega streliva. Okrožno sodišče ga je spoznalo za krivega, sodba pa je bila potrjena po pritožbi okrožnega državnega tožilca tudi na višjem sodišču.

Obsojenec je bil na prestajanju zaporne kazni in je sam vložil prošnjo za pomilostitev. V prošnji je navedel, da je 70 % invalid in da ima 10-letnega sina s cerebralno paralizo. Sin živi pri materi, s katero obsojenec ni živel, je pa sodeloval pri pomoči otroku in pri delu z njim. Sin ga pogreša. Navaja pa tudi, da je imel namen oškodovanca le prestrašiti, in zato prosi za pomilostitev.

Zavod, kjer prestaja kazen, je o obsojenčevem obnašanju in o sodelovanju v programih zavoda izdal pozitivno mnenje. Prav tako sta o obsojencu pozitivno pisala oba pristojna centra za socialno delo, v kraju, kjer živi obsojenec, in v kraju, kjer živi njegov otrok z materjo.

Mnenja okrožnega državnega tožilstva, senata okrožnega sodišča in ministrice za pravosodje pa so bila enotna, in sicer, da prošnja za pomilostitev obsojenca ni utemeljena. Osnovi razlog za negativno mnenje vseh pravosodnih organov je, da je vse naštete utemeljitve prošnje za pomilostitev upoštevalo že prvostopenjsko sodišče pri odmeri kazni in pri izreku sodbe. Te ugotovitve pa za odločitev predsednika nikakor niso pomembne. V tem primeru se tudi predsednik ni odločil za pomilostitev obsojenca.

2 FINANČNO POSLOVANJE UPRS

UPRS je s svojim finančnim načrtom vključen v državni proračun in s tem v finančno poslovanja države. Torej tudi za UPRS veljajo enotno določeni postopki za pripravo in izvrševanje finančnega načrta, za evidentiranja porabe ter za izvajanje nadzora nad javno porabo, kot veljajo za vse ostale uporabnike proračunskih sredstev.

2.1 Državni proračun in priprava finančnega načrta

Beseda proračun je francoskega izvora in je prvotno pomenila usnjeno torbo (fran. *bouge, bougette*), kasneje, v 11. stoletju, pa se je beseda v Angliji preoblikovala v *budget* in se je začela uporabljati v parlamentarni praksi. Kraljevi tajnik je namreč z usnjeno torbo, v kateri je bil predlog za denarna sredstva, prišel v parlament ter iz nje vzel listino, s katero je zaprosil za potrebna dodatna sredstva (Pernek, 1999, str. 339).

Začetki proračuna segajo v čas pred našim štetjem. V stari Grčiji in v starem Rimu so bile osebe, ki so opravljale funkcije, dolžne konec leta podati poročilo o javnih dohodkih in izdatkih. V srednjeveških državah se je v 13. in 14. stoletju izdeloval popis oziroma načrt dohodkov, ki naj bi jih zbrali v državi, in izdatkov, ki jih bo potrebno pokriti. Proračun pa se je v sedanjem pomenu pojavil v 15. stoletju. V času zaprtega narodnega gospodarstva, ki ni imelo ekonomskih odnosov z drugimi narodnimi gospodarstvi oziroma so bili ti neznatni, proračun in instrumenti fiskalne politike niso imeli nobenega vpliva (Žibert, 1993, str. 16).

V svetu in pri nas je v gospodarskih družbah, v javnem sektorju in v državnem proračunu najpogosteje uporabljena metoda rastočega predračunavanja (angl. *incremental budgeting*). Njen rezultat je rastoči proračun. Zanj je tipično, da je izhodišče za pripravo proračuna za določeno obdobje proračun iz prejšnjega obdobja. Proračun preteklega leta je popravljen za predvideno gibanje inflacije (povečan) in za predvideno povečanje ali zmanjšanje posamezne dejavnosti. Prednost takšnega proračuna je predvsem v tem, da ugotavlja stabilnost opravljanja posameznih dejavnosti in da upošteva pretekla spoznanja o sredstvih, potrebnih za določen obseg dejavnosti. Njegova slabost pa je predvsem v tem, da odvrta pozornost od analize potrebnih in nepotrebnih stroškov za posamezno dejavnost (Kavčič & Smodej, 2003, str. 87).

Proračun je ekonomsko-političen akt, s katerim se določijo programi javnofinančnih institucij in pravice porabe sredstev za izvedbo njihovih programov in aktivnosti (Cvikl & Zemljčič, 2000, str. 9).

Državni proračun je pomemben instrument, ki ga ima vlada na voljo pri izvajanju večletne makroekonomske politike, katere cilj je zagotavljanje stabilnih javnih financ in pospeševanje gospodarskega ter družbenega razvoja. Temeljne naloge pri upravljanju proračuna so uresničitev proračuna v okvirih in za namene, kot je bil sprejet, njegovo pravočasno in fleksibilno prilagajanje spremenjenim fiskalnim okoliščinam in uresničevanje v proračunu

zastavljenih družbenih gospodarskih ciljev. Proračun Republike Slovenije je akt države, s katerim so predvideni vsi prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki države za eno leto. Proračun sprejme DZ RS po posebnem, predpisanem postopku (Ministrstvo za finance Republike Slovenije, b.l.a).

Republika Slovenija se je ob koncu prvega desetletja osamosvojitve pričela pripravljati na reformo javnih financ. Maastrichtski kriteriji za uvedbo evra so zahtevali zrvnane javne finance. Pričakovane razmere v svetovni in domači ekonomiji in slovenskih javnih financah so pripeljale do sklepa, da je nujno dvoletno spremljanje proračuna.

Cerar (2003, str. 74) meni, da so bili šele s sprejetjem ZJF, konec leta 1999, prvič jasno opredeljeni nekateri ključni proračunski pojmi ter dokaj jasno določeni postopki priprave in sprejema državnega proračuna, katerim je sledila Uredba o postopkih za pripravo državnega proračuna, ki je podrobneje predpisovala pripravo vseh strateških dokumentov države.

Dveletni proračun naj bi omogočil hitrejše prestrukturiranje strukture proračunskih odhodkov, naredil naj bi vidne rezultate sprejetih političnih odločitev v tekočem in v prvem novem proračunskem letu, zmanjšal naj bi pritiske za povečanje proračunskih odhodkov v enem letu, prekinil naj bi tradicijo začasnega financiranja državnih potreb in povečal plačilno disciplino države. Dveletni proračun ima tudi Švedska, poleg nje pa še nekaj evropskih držav, med drugim Madžarska, Anglija ter Nizozemska (Kamnar, 2002, str. 13).

V Republiki Sloveniji je bil prvič sprejet dvoletni proračun za leti 2002 in 2003 v okviru nove funkcionalne klasifikacije javnofinančnih odhodkov. Večje spremembe pri pripravi proračuna pa so se zgodile tudi v zadnjih dveh letih, ko smo pričeli s pripravo ter vpeljavo programske usmerjenega proračuna oziroma v proračunski terminologiji tudi »k ciljem usmerjenega proračuna«.

Prehod na programski proračun, ki je usmerjen k rezultatom, je pot do učinkovitejše porabe omejenih proračunskih sredstev za doseganje ciljev in uresničevanje prednostnih nalog. To pomeni, da načrtovanje izdatkov neposredno povežemo s cilji in dejavnostmi za doseg teh ciljev.

Prehod na programski proračun je nujen tudi zato, ker v Republiki Sloveniji še vedno premalo spremljamo, koliko finančnih sredstev je bilo porabljenih za posamezen program in kaj smo z njim pridobili. Premalo se govori o racionalizaciji, ocenjevanju učinkovitosti in uspešnosti. Poleg tega je treba v poslovanje javne uprave vpeljati menedžerske principe, spremljati stroške na zaposlenega pri podprogramu – v bistvu je cilj uvedbe novega načina priprave proračuna postopna vpeljava stroškovnih mest in povezava plač s programi, kar v gospodarstvu poznamo že dolgo časa. Postopoma pa se uvajajo tudi načela poslovnega računovodstva in določanja mest odgovornosti (Služba vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve, 2011).

Programski proračun zajema srednjeročni načrt in dvoletni proračun. V proračunu na dvoletni ravni se izdatki načrtujejo glede na postavljene prioritete, operacionalizirane v podprogramih in združene v programih, ter kazalnike. Prav tako so izdatki načrtovani v skladu s fiskalnim pravilom v srednjeročnem scenariju.

Fiskalno pravilo je posebno pravilo, ki določa zgornjo mejo odhodkov državnega proračuna za obdobje štirih let (prvi dve leti sta fiksni, drugi dve pa indikativni). To pravilo omogoča srednjeročno doseganje uravnoveženega javnofinančnega salda (Vlada Republike Slovenije, 2011).

ZJF v 10. členu določa, da je proračun sestavljen iz treh delov: splošnega dela, posebnega dela in načrta razvojnih programov. Splošni del vključuje bilanco prihodkov in odhodkov, račun finančnih terjatev in naložb in račun financiranja. Posebni del vključuje vsebino porabe javnofinančnih sredstev v finančnih načrtih posameznih proračunskih uporabnikov oziroma skupin proračunskih uporabnikov ter odhodke in druge izdatke delovanja, predstavljene po politikah, programih, podprogramih in dejavnostih. Načrt razvojnih programov sestavljajo letni načrti oziroma plani razvojnih programov neposrednih uporabnikov, ki so opredeljeni z dokumenti dolgoročnega razvojnega načrtovanja, s posebnimi zakoni ali drugimi predpisi.

Proračunska struktura se deli na tri različne klasifikacije: institucionalno, programsko in ekonomsko.

Institucionalna klasifikacija pove, kateri proračunski uporabniki uporabljajo proračunska sredstva. Proračunski uporabniki so določeni s Pravilnikom o določitvi neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov (Ur. l. RS, št. 46/2003). Delijo se v tri velike skupine: nevladni proračunski uporabniki (Predsednik Republike Slovenije, DZ RS, Državni svet Republike Slovenije, ...), vladni proračunski uporabniki (Vladne službe, Ministrstva, ...) in pravosodni proračunski uporabniki (Sodišča, Tožilstva, ...). UPRS je v proračun vključen s šifro proračunskega uporabnika 1111.

Programska klasifikacija se deli na politike, programe, podprograme in dejavnosti. UPRS se uvršča v politiko 12 – Institucije političnega sistema in civilne družbe. Vsaki dejavnosti znotraj podprograma pa je potrebno določiti tudi prioritete, cilje in kazalnike. S tem je postala priprava predlogov proračuna neposrednih uporabnikov vsebinsko še bolj zahtevno in kompleksno delo, ki zahteva poznavanje zakonitosti javnih financ, znanje ekonomskih analiz in upoštevanje kazalnikov globalnih kvantitativnih okvirjev razvoja.

Ekonomska klasifikacija javnofinančnih tokov je podlaga za enotno proračunsko in računovodsko spremljanje, evidentiranje in planiranje javnofinančnih prihodkov in odhodkov in je določena s predpisanim kontnim načrtom na osnovi Pravilnika o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava za proračun,

proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava (Ur. l. RS, št. 54/2002, 117/2002, 58/2003, 134/2003, 34/2004, 75/2004, 117/2004, 141/2004, 117/2005, 138/2006, 120/2007, 124/2008, 112/2009).

Slika 3: Klasifikacije strukture proračuna

INSTITUCIONALNA	Nadskupina proračunskih uporabnikov	
	Skupina proračunskih uporabnikov	3 ali 2 mestna šifra
	Proračunski uporabnik	4 mestna šifra
PROGRAMSKA	Politika	2 mestna šifra
	Program	4 mestna šifra
	Podprogram	6 mestna šifra
	Dejavnost	8 mestna šifra
EKONOMSKA	Skupina kontov	2 mestna šifra
	Podskupina kontov	3 mestna šifra
	Konto	4 mestna šifra
	Podkonto	6 mestna šifra

Vir: Ministrstvo za finance Republike Slovenije, Delovna področja, b.l.a.

Postopki in vsebina predlogov finančnega načrta proračunskih uporabnikov so določeni s posebno uredbo vlade, ki se je v zadnjih desetih letih kar nekajkrat spremenila. Od leta 2007 do leta 2010 je tako veljala Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti (Ur. l. RS, št. 44/2007). Od leta 2010 dalje jo je v delu načrtovanja državnega proračuna nadomestila Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna (Ur. l. RS, št. 54/2010, v nadaljevanju Uredba), pri čemer še vedno velja za pripravo proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti predhodna uredba.

Na predlog ministra, pristojnega za finance, in predstojnika Urada za makroekonomske analize in razvoj, Vlada Republike Slovenije na prvi proračunski seji, ki se po določilih Uredbe skliče do 15. maja tekočega leta, obravnava osnutek proračunskega memoranduma ter sprejme usmeritve za dopolnitev osnutka proračunskega memoranduma.

Uredba nadalje določa, da MF po drugi proračunski seji vlade, ki se skliče do konca junija tekočega leta, na osnovi izhodišč, določenih v osnutku proračunskega memoranduma, določi razrez proračunskih izdatkov za politike, programe in podprograme in razrez po predlagateljih finančnih načrtov.

V okviru vnaprej določenega razreza sredstev mora proračunski uporabnik razpoložljiva sredstva razporediti na posamezne proračunske postavke, ukrepe in projekte. Kot pravi Cerarjeva (2003, str. 87), v praksi to pomeni, da so proračunski uporabniki vnaprej finančno

omejeni, saj dodeljen obseg sredstev lahko le razporejajo po posameznih namenih, ne morejo pa spreminjati obsega sredstev. Tudi za UPRS oziroma Predsednika Republike Slovenije veljajo enaki pogoji. Proračunski uporabnik ima večinoma le pravice in obveznosti razporejati dan obseg sredstev znotraj ožjih namenov. V primeru, ko posamezen proračunski uporabnik želi zaradi kakršnihkoli vzrokov spremeniti določene finančne okvire, mora to pisno utemeljiti ter utemeljitev skupaj z zahtevanimi podatki posredovati na MF. Kadar gre pri tem za korekcije določenega razreza sredstev navzgor, lahko sledijo še usklajevanja oziroma pogajanja z MF, ali pa MF ne glede na podane obrazložitve določi nižji obseg sredstev, v skladu s težnjami po zmanjševanju porabe proračunskih sredstev.

Potek priprave proračuna neposrednega proračunskega uporabnika predstavlja v prvi fazi pripravo **finančnega načrta**, ki izhaja iz matrike logičnega okvirja, opredeljene na letni ravni. Ta faza je za neposrednega proračunskega uporabnika najzahtevnejša. Neposredni proračunski uporabnik se tu sooča s problemom določanja strateških ciljev in nalog. Gre za določanje podlag za določitev višine proračuna in izbora med različnimi prednostnimi nalogami. Še posebno je to pomembno pri določanju ciljev in nalog srednjeročnega obdobja, ko je temelj proračunskega načrtovanja oblikovanje **Načrta razvojnih programov**. Gre pravzaprav za izbor med prioritetaми oziroma strategijami. Tu se UPRS sooča s posebnim problemom, kajti mnoge aktivnosti predsednika se določajo na krajše roke in jih je pri pripravi finančnega načrta in načrtov razvojnih programov težko predvideti.

Drugi sestavni deli predloga proračuna posameznega proračunskega uporabnika so po določilih Uredbe še: obrazložitev finančnega načrta, predlog programa prodaje državnega stvarnega premoženja, predlog kadrovskega načrta ter predlog načrta nabav in gradenj.

Pri pripravi predlogov in obrazložitvev finančnih načrtov mora UPRS upoštevati osnutek proračunskega memoranduma, razrez pravic porabe, ki ga je določila Vlada Republike Slovenije, in navodilo za pripravo proračuna. Slednje temelji na predpostavkah gospodarskega razvoja za tekoče in prihodnji dve leti, ciljnem razvojnem scenariju za nadaljnji dve leti in upošteva ekonomsko fiskalne ukrepe, potrebne za realizacijo javnofinančnega scenarija. Predpostavke gospodarskega razvoja so določene na podlagi ocen in napovedi gospodarskih gibanj, ki jih pripravljajo Urad za makroekonomske analize in razvoj, Banka Slovenije, Komisija Evropskih skupnosti in Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD).

Že od leta 1998 dalje vsako leto na MF pripravljajo posebne priročnike, v katerih določajo postopke, roke in druge pomembne napotke za izdelavo finančnih načrtov neposrednih proračunskih uporabnikov, na podlagi katerih se nato izdelava osnutek državnega proračuna. Priročniki so običajno precej obsežni, njihova veljavnost pa se nanaša na dve proračunski leti. Tako je na primer Proračunski priročnik za pripravo proračuna za leti 2011–2012 obsegal tri zvezke. V prvem zvezku so opredeljeni cilji ekonomske in fiskalne politike ter usmeritve politik. Drugi zvezek je sestavljen iz dveh delov: v prvem delu so podrobna tehnična navodila za pripravo finančnih načrtov v posebni aplikaciji SAPPRA, ki je v uporabi za pripravo

proračuna že vrsto let, ter se z zakonskimi spremembami sproti dopolnjuje in nadgrajuje. V drugem delu pa so podrobna navodila za vnos ciljev in kazalcev v aplikacijo SAPPrA. Podrobna tehnična navodila so bila za to pripravo še posebej pomembna zaradi mnogih vsebinskih novosti, prav tako pa so bile za pripravo proračuna za leti 2011 in 2012 vgrajene mnoge novosti v informacijskem sistemu SAPPrA. Tretji zvezek Proračunskega priročnika vsebuje klasifikacije in sezname. MF Proračunske priročnike in ostala navodila redno objavlja na svoji spletni strani.

32. člen Uredbe določa, da predlog finančnega načrta predložijo predlagatelji finančnih načrtov MF do 15. avgusta tekočega leta, če Vlada Republike Slovenije ne določi drugega roka. Na podlagi prejete dokumentacije je MF dolžno pripraviti predlog državnega proračuna, ki ga skupaj s proračunskim memorandumom pošlje v potrditev vladi do 20. septembra.

Vlada Republike Slovenije predloži proračunski memorandum in predlog proračuna DZ RS do 1. oktobra tekočega leta; če je potrebno, pripravi Vlada Republike Slovenije dopolnjen predlog proračuna, pri katerem upošteva jesensko napoved gospodarskih gibanj.+

2.2 Razpoložljiv obseg in namen porabe sredstev

Obseg javnofinančnih sredstev, ki se s proračunom določi posameznemu proračunskemu uporabniku, je tesno povezan predvsem s skupnim obsegom javne porabe, z obsegom javne porabe posameznega proračunskega uporabnika v preteklih letih in s predvidenimi novimi projekti, nalogami in programi, ki jih podpreta Vlada Republike Slovenije in tudi DZ RS.

Po sprejetju proračuna v DZ RS sledi objava v Uradnem listu in nato se podatki o sprejetem proračunu »naložijo« v aplikacijo MFERAC, ki je že več kot deset let programsko orodje za finančno poslovanje in računovodenje neposrednih proračunskih uporabnikov.

Če proračun za tekoče leto do izteka predhodnega leta ni sprejet, se od začetka tekočega leta pa do sprejema proračuna izvaja financiranje proračunskih potreb tekočega leta na podlagi proračuna za preteklo leto. V proračunski terminologiji to obliko imenujemo začasno financiranje. Svojo pravno podlago ima že v ustavnih določbah (URS, 148. člen), v ta namen pa so bile oblikovane tudi določbe 32. in 33. člena ZJF. Vendar k sreči začasnega financiranja od prvega sprejema dvehletnih proračunov ni bilo več. Kajti v situacijah, ko je prihajalo do začasnega financiranja, je bilo normalno poslovanje vseh neposrednih proračunskih uporabnikov nekoliko omejeno. V obdobju začasnega financiranja se sme za posamezne namene porabiti le sredstva do višine, ki je sorazmerna s porabljenimi sredstvi v enakem obdobju v proračunu za preteklo leto (dvanajstine). V tem obdobju se ne smejo opravljati nove zaposlitve in ne izvajati novi programi in novi investicijski projekti.

Odkar je uvedeno dvehletno sprejemanje proračuna, se je uveljavil v proračunski terminologiji tudi izraz **spremembe proračuna**. To je akt države o spremembah proračuna pred pričetkom

proračunskega leta. Poznamo pa tudi termin **rebalans proračuna**, ki pa pomeni akt države o spremembi proračuna med proračunskim letom.

Pri izvrševanju proračuna oziroma pri porabljanju proračunskih sredstev morajo uporabniki proračuna upoštevati okvire, ki jih določata njihov finančni načrt in državni proračun.

Po določbah ZJF ni dovoljena poraba, ki presega obseg dodeljenih pravic porabe ali ki odstopa od namenov, ki jih predvideva proračun. Ob tem velja omeniti, da je obseg izdatkov realiziranega proračuna vedno lahko nižji, kot je določeno s finančnim načrtom oziroma proračunom, izjemoma pa tudi višji. V okviru ZJF je sprejetih nekaj rešitev, ki omogočajo prerazporejanje oziroma spreminjanja izdatkov proračuna, ne da bi bil za to potreben rebalans proračuna. Tako na primer ZJF določa da v primeru, če se po sprejemu proračuna sprejme zakon ali odlok, na podlagi katerega nastanejo nove obveznosti za proračun, vključi vlada te obveznosti v proračun in določi obseg izdatkov za ta namen v okviru večjih pričakovanih prejemkov in obsega zadolžitve, ki je določen s proračunom, ali s prerazporeditvijo sredstev v okviru možnih prihrankov sredstev. Neporabljena sredstva ob koncu leta se ne prenašajo v naslednje leto.

2.2.1 Finančni načrt UPRS za leti 2011 in 2012

Finančni načrt UPRS za leti 2011 in 2012 temelji na globalnih kvantitativnih izhodiščih na podlagi ocen in napovedi gospodarskih gibanj, objavljenih v osnutku proračunskega memoranduma, ter navodilih za pripravo proračuna, objavljenih v Proračunskem priročniku 2011–2012.

Iz posebnega dela obrazložitve finančnega načrta za leti 2011 in 2012 izhaja, da delovanje UPRS kot predlagatelja finančnega načrta prispeva k doseganju ciljev **podprograma** »Dejavnost političnih institucij« v okviru **programa** »Institucije političnega sistema« in **politike** »Institucije političnega sistema in civilne družbe«, kamor se uvršča UPRS na osnovi programske klasifikacije. Določitev ciljev in kazalcev za spremljanje doseganja ciljev je eden najpomembnejših delov priprave proračuna, ki ga je potrebno pripraviti v obliki matrik logičnega okvira (angl. *Logical Framework Approach – LFA*) v najzgodnejši fazi priprave proračuna.

To je praktično prva matrika logičnega okvira UPRS, ker so bili v predhodnih letih postopki za pripravo finančnega načrta zasnovani nekoliko drugače in je ni bilo potrebno pripravljati, oziroma je bila leto pred tem vpeljana poizkusna priprava matrike logičnega okvirja. Prvi del matrike je analitičen. Na osnovi ugotovljenih dejstev se določijo cilji in strategije za njihovo doseganje. Nato se določijo prioritete in ukrepi za doseganje prioriteten ciljev. Transparentnost pa se kaže v primerni izbiri kazalnikov za spremljanje doseganja zastavljenih ciljev. Pri vsem tem pa je potrebno slediti še vertikalni in horizontalni logični povezavi v okviru matrike. Vertikalna logika predstavlja hierarhijo ciljev, horizontalna logika pa nam opisuje, kako bomo doseganje zastavljenih ciljev merili in kje bomo pridobili informacije za preverjanje doseganja ciljev (Logical Framework Specialists, b.l.).

V procesu načrtovanja je matrika logičnega okvira na nek način osnovno orodje priprave programskega proračuna, ki je usmerjen k rezultatom in učinkovitejši porabi omejenih proračunskih sredstev za doseganje zastavljenih ciljev. V matriki načrtovanje izdatkov neposredno povežemo s cilji in dejavnostmi za doseg teh ciljev ter s kazalniki učinkovitosti in uspešnosti. V luči prehoda na programski proračun s pomočjo matrike določimo, koliko finančnih sredstev je potrebno za izvajanje posameznega programa in kakšne koristi pričakujemo. Je tudi orodje racionalizacije porabe že v fazi priprave finančnih načrtov, hkrati pa je pripomoček pri ocenjevanju učinkovitosti in uspešnosti. V projektu uvedbe k ciljem usmerjenega proračuna bo sledila še postopna vpeljava stroškovnih mest in povezava plač s programi, kot je to urejeno v gospodarstvu.

Dolgoročni cilj podprograma je kvalitetno izvajanje nalog, ki zagotavljajo stabilnost političnega sistema v Republiki Sloveniji in njeno mednarodno sodelovanje. Vsebina in obseg porabe proračunskih sredstev se v okviru navedenega področja vsako leto nekoliko spreminja, načrti pa se določajo sproti oziroma največ za čas trajanja mandata predsednika Republike Slovenije.

Na osnovi institucionalne klasifikacije se v okviru podprograma »Dejavnost političnih institucij« izvaja **dejavnost** »Delovanje UPRS in podpora izvrševanju funkcije predsednika republike in bivšega predsednika republike«. V ciljih dejavnosti so zajete vse naloge, povezane s funkcijami in pristojnostmi, ki jih predsedniku nalagajo ustava in posamezni zakoni, ter podzakonski predpisi. Cilji zajemajo tudi izvedbo vseh aktivnosti v zvezi z uradnimi in delovnimi obiski predsednika doma in v tujini, obiski tujih državljanov v Sloveniji, protokolarnimi dogodki, vse postopke na področju pomilostitev, podelitve odlikovanj, dela z vlogami in pritožbami državljanov in delo na drugih področjih pristojnosti predsednika republike in bivšega predsednika republike. Prav tako so v ciljih zajeta tudi urejena in sodobno opremljena delovna mesta, varna prevozna sredstva ter ustrezno varovani in urejeni poslovni prostori, ki služijo izvajanju protokolarnih dogodkov. Posebno mesto med cilji pa ima tudi stabilen in sodoben informacijski sistem. V ciljih mora biti zajeto vse, kar je potrebno za zagotavljanje nemotenega delovanja UPRS in podpore izvrševanju funkcije predsednika republike in bivšega predsednika republike.

Vsaka dejavnost določenega podprograma je v tretjem delu proračuna razdeljena še na ukrepe, velike projekte in skupine projektov, kjer je sredstva mogoče planirati za štiriletno srednjeročno obdobje oziroma za čas trajanja nekega projekta, na primer večje investicije, ki pa jih UPRS nima. V okviru tretjega dela proračuna ima za leto 2011 UPRS predvidena dva ukrepa: Delovanje UPRS, Delovanje pisarne bivšega predsednika (v finančnih načrtih in poročilih je pogosto v uporabi skrajšan izraz »Delovanje PBP«), ter skupino projektov: Pridobitev osnovnih sredstev UPRS.

Obrazložitev finančnega načrta za leto 2011 je v prilogi magistrskega dela.

V okviru dejavnosti se finančni načrt deli še na proračunske postavke, ki natančneje opredeljujejo porabo glede na namene proračunskih postavk. Tako ima UPRS postavki za plače (3000 in 1027), za materialne stroške (3324, 6033 in 1046) ter za investicije (2815 in 1061).

Pri načrtovanju višine porabe za prihodnji dve leti se izhaja iz porabe sredstev po proračunskih postavkah in šestmestnih kontih v predhodnem in tekočem letu ter upošteva potrebna sredstva za izvedbo predvidenih ciljev v obdobju, na katero se načrtovanje nanaša. Na osnovi vsega navedenega je potrebno izdelati kolikor se da realno oceno porabe v prihodnje, pri tem pa je potrebno upoštevati okvire oziroma razrez sredstev, ki ga predhodno pripravi MF.

Iz finančnega načrta UPRS, ki je sestavni del sprejetega proračuna za leti 2011 in 2012, izhaja, da ima predsednik Republike Slovenije v letu za 2011 za delovanje in opravljanje vseh funkcij in pristojnosti na razpolago skupno 3.429.850,00 EUR, za leto 2012 pa 3.476.327,00 EUR.

V nadaljevanju Slika 5 ponazarja okvirno strukturo sredstev za leti 2011 in 2012 po proračunskih postavkah, kot izkazujejo podatki v finančnih načrtih za navedeni leti.

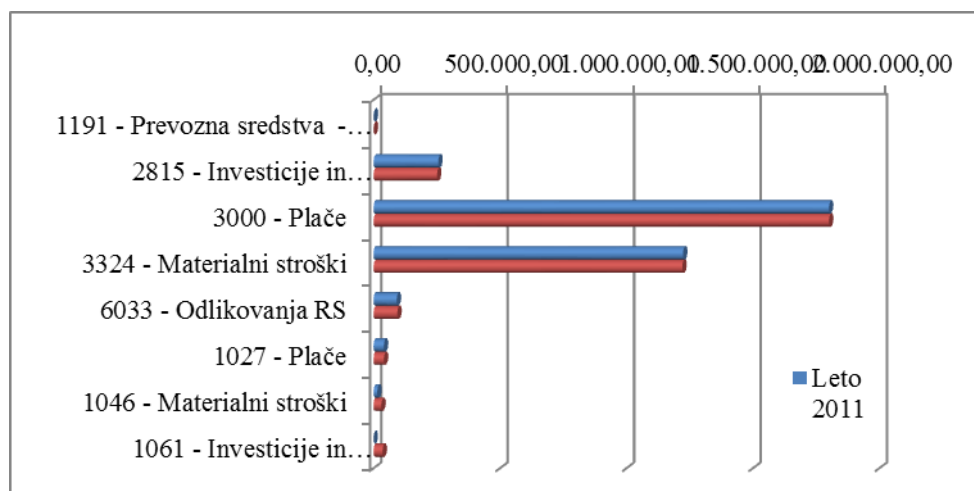
Tabela 1: Sprejeti proračun za leti 2011 in 2012 (v EUR)

1111 - URAD PREDSEDNIKA REPUBLIKE SLOVENIJE		Sprejeti proračun 2011 (december 2010)	Delež /sprejeti proračun 2011	Sprejeti proračun 2012 (december 2010)	Delež /sprejeti proračun 2012	INDEX 2012/2011
1111-11-0001 Delovanje UPRS – 1011101 Dejavnost UPRS						
Prorač. postavke	1191 – Prevozna sredstva – prodaja premoženja	1.027,00	0,03%	1.055,00	0,03%	1,03
	2815 – Investicije in investicijsko vzdrževanje	256.000,00	7,46%	251.000,00	7,22%	0,98
	3000 – Plače	1.801.006,00	52,51%	1.801.008,00	51,81%	1,00
	3324 – Materialni stroški	1.224.030,00	35,69%	1.221.182,00	35,13%	1,00
	6033 – Odlikovanja RS	91.800,00	2,68%	94.095,00	2,71%	1,03
	8700 – Prevozna sredstva – sredstva odškodnin					
1111-11-0001 Delovanje UPRS – 1011101 Dejavnost UPRS		3.373.863,00	98,37%	3.368.340,00	96,89%	1,00
1111-11-0003 Delovanje PBP – 0101102 – Dejavnost bivšega pred. RS						
Prorač. postavke	1027 – Plače	40.987,00	1,20%	40.987,00	1,18%	1,00
	1046 – Materialni stroški	15.000,00	0,44%	31.000,00	0,89%	2,07
	1061 – Investicije in investicijsko vzdrževanje	0,00	0,00%	36.000,00	1,04%	
1111-11-0003 Delovanje PBP – 0101102 – Dejavnost bivšega pred. RS		55.987,00	1,63%	107.987,00	3,11%	1,93
SKUPAJ 1111 UPRS		3.429.850,00	100,00%	3.476.327,00	100,00%	1,01

Vir: Prirejeno po finančnem načrtu UPRS za leti 2011–2012, 2010c.

Kot izhaja iz Tabele 1 in Slike 5, odstopanj sprejetega proračuna po proračunskih postavkah in tudi sumarno med leti 2011 in 2012 praktično ni oziroma so zanemarljiva.

Slika 5: Struktura sprejetega proračuna za leti 2011 in 2012 po proračunskih postavkah



Vir: Prirejeno po finančnem načrtu UPRS za leti 2011–2012, 2010c.

V času izdelave magistrskega dela je potekala priprava rebalansa proračuna, s katerim je bilo predvideno znižanje prvotno odobrenih sredstev. Postopki za sprejem rebalansa na Vladi Republike Slovenije in potrditev v DZ RS v času pisanja magistrskega dela še niso bili končani, vendar tekoče spremljanje porabe po mesecih, ki jo UPRS redno mesečno objavlja tudi na svojih spletnih straneh, trenutno izkazuje, da UPRS odobrena sredstva racionalno uporablja in da v letu 2011 lahko nemoteno posluje kljub z rebalansom predvidenemu znižanju sredstev.

V objavi sprejetega proračuna za leti 2011 in 2012 v uradnem listu finančni načrt ni več izkazan po proračunskih postavkah kot v preteklosti, kljub temu, da predlagatelji finančnih načrtov v aplikaciji SAPPRA na nivoju načrta razvojnih programov izpolnijo podatke do ravni šestmestnega podkonta po ekonomski klasifikaciji, vključno z delitvijo finančnega načrta po proračunskih postavkah. V uradnem listu je v posebnem delu sprejetega proračuna objavljen le sumarni del finančnega načrta oziroma sprejetega proračuna na ravni posameznega proračunskega uporabnika in dejavnosti. V načrtu razvojnih programov pa je objavljen razrez sprejetega proračuna do ravni ukrep in skupina ukrepov. V programsko aplikacijo MFERAC pa se podatki po sprejemu proračuna napolnijo po postavkah in kontih, kar je tudi nujno za nemoteno izvrševanje proračuna in izvedbo vseh zakonsko določenih postopkov za porabo proračunskih sredstev, kot jih navajam v nadaljevanju (likvidnostni načrti, predobremenitve, odredbe, prerazporeditve itd.).

2.3 Izvrševanje finančnega načrta UPRS

Postopek izvrševanja proračuna je kompleksen poslovni proces, v katerega se vključujejo vsi proračunski uporabniki (vključno z UPRS) z izvrševanjem svojih finančnih načrtov.

Sestavljen je iz priprave porabe in nadzora državnega proračuna ter se prične z uveljavitvijo proračuna in traja do konca proračunskega leta.

Finančni načrti se realizirajo preko finančne službe neposrednega proračunskega uporabnika. Način dela in pristojnosti finančnih služb neposrednih proračunskih uporabnikov so enotno določeni v Pravilniku o skupnih osnovah za postopke dela finančnih služb neposrednih uporabnikov proračuna Republike Slovenije (Ur. l. RS, št. 119/2004).

Proces izvrševanja proračuna in finančnih načrtov neposrednih proračunskih uporabnikov urejajo ZJF, Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije (ZIPRS1112), ki se sprejme vsako leto skupaj s predlogom proračuna za naslednji dve leti, še podrobneje pa to področje ureja Pravilnik o postopkih za izvrševanju proračuna (Ur. l. RS št. 50/2007 in 61/2008), s katerim se podrobneje določajo:

- postopki in pogoji za določitev likvidnostnih kvot,
- načrtovanje likvidnosti proračuna,
- postopki prerazporejanja pravic porabe,
- postopki za odpiranje novih postavk ali novih kontov v okviru v proračunu že odprtih postavk,
- vključevanje namenskih prejemkov in izdatkov v proračun,
- predplačila in soglasja k pogodbam,
- prevzemanje obveznosti in evidentiranje predobremenitev proračuna,
- spremljanje in spreminjanje podatkov o projektih NRP,
- postopki izplačil iz proračuna,
- obveščanje MF,
- postopki dodelitve sredstev subvencij, posojil in drugih oblik sofinanciranj iz državnega proračuna,

Poleg zakonov in pravilnikov je postopek izvrševanja proračuna urejen še z različnimi navodili, ki jih izda minister, pristojen za finance.

Postopek porabe na osnovi določil Pravilnika o postopkih za izvrševanju proračuna poteka na podlagi posebnih finančnih načrtov – mesečnih likvidnostnih načrtov in kvot. Mesečni likvidnostni načrt je obseg sredstev za obdobje enega meseca, ki ga pripravijo neposredni uporabniki po delovnih dnevih in v okviru katerega smejo plačevati obveznosti. Mesečni likvidnostni načrti ne smejo presegati predhodno določene kvote, ki jo določi Vlada Republike Slovenije za neko izbrano obdobje – v praksi se določajo trimesečne kvote. To je višina pravic porabe neposrednega uporabnika za trimesečno obdobje.

Vlada Republike Slovenije pri določanju kvot upošteva:

- letni finančni načrt neposrednega proračunskega uporabnika,
- evidentirane predobremenitve neposrednega proračunskega uporabnika,

- likvidnostne možnosti proračuna,
- sezonsko komponento porabe proračunskih sredstev.

Izhajajoč iz navedenega lahko povzamemo, da smejo proračunski uporabniki prevzemati obveznosti le v okviru višine, določene s trimesečnimi kvotami in predvidenimi v mesečnih likvidnostnih načrtih. To pomeni, da mora UPRS natančno predvideti odhodke za tri mesece vnaprej. Načrtovanje mora zajemati predvidene aktivnosti in nabave v določenem obdobju, prav tako pa je potrebno upoštevati, da je za večino odhodkov zakonsko določen trideset dnevni plačilni rok.

Kljub temu na UPRS občasno nastanejo obveznosti, ki vnaprej niso bile predvidene. V tem primeru je potrebno na MF posredovati predlog za povečanje obstoječega likvidnostnega načrta, z obrazložitvijo, zakaj je prišlo do nenačrtovanih obveznosti.

Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna določa, da takšno povečanje odobri MF, vendar le v primerih, ko UPRS ni v celoti izkoristil kvote in:

- so prejemki proračuna za obdobje določanja kvote večji, kot so za to obdobje načrtovani v dinamizirani oceni, ki jo v začetku vsakega poslovnega leta določi minister, pristojen za finance, ali
- je, kot določa Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna, mogoče zadolževanje v večjem obsegu, kot je načrtovano z letnim programom financiranja za obdobje določanja kvote.

Podrobneje izvrševanje ureja tudi interni finančni pravilnik, ki ga mora vsak proračunski uporabnik sprejeti na podlagi Pravilnika o skupnih osnovah za postopke dela finančnih služb neposrednih uporabnikov proračuna Republike Slovenije (Ur. l. RS, št. 119/2004), s katerim proračunski uporabniki praviloma še podrobneje opredelijo postopke porabe proračunskih sredstev. Poraba proračunskih sredstev pa je v končni fazi ne glede na določene kvote in pripravljene likvidnostne načrte odvisna predvsem od likvidnostnih možnosti državnega proračuna.

V letih 2010 in 2011 je bilo po sklepu Vlade Republike Slovenije na predlog MF uvedeno začasno zadržanje izvrševanja proračuna. To je ukrep za uravnoteženje proračuna, ki ga dopušča 40. člen ZJF, če se med letom zaradi nastanka novih obveznosti za proračun ali spremenjenih gospodarskih gibanj povečajo izdatki ali zmanjšajo prejemki proračuna. Ta ukrep predlaga minister, pristojen za finance. Z ukrepi Vlada Republike Slovenije lahko ustavi sprejemanje obveznosti, predlaga podaljšanje pogodbenih rokov plačil in ustavi prerezporejanje proračunskih sredstev zaradi prevzemanja obveznosti. V tem času je potrebno glede na določila sklepa Vlade Republike Slovenije tudi pridobiti predhodno soglasje za prevzemanje novih obveznosti od MF ali Vlada Republike Slovenije. Ukrepi v skladu z ZJF lahko trajajo največ 45 dni. Če ukrepi ne dajo rezultatov, Vlada Republike Slovenije predlaga DZ RS v sprejem rebalans proračuna tekočega leta.

Pri vseh proračunskih uporabnikih imata na porabo s sprejetim proračunom določenih proračunskih sredstev največji vpliv prevzemanje in plačevanje obveznosti v breme finančnega načrta. Zato je odgovornost za zakonitost prevzemanja obveznosti in izdajanja odredb za plačilo na podlagi ZJF naložena predstojniku organa. Predstojnik ima možnost posamezne pravice s posebnim pooblastilom prenesti na drugo osebo.

V UPRS na osnovi določil ZZPOFPR o uporabi sredstev odloča predsednik republike. Generalni sekretar pa ima pri vodenju UPRS enaka pooblastila, kot jih ima predstojnik državnega organa v skladu z zakonom. Je tudi odredbodajalec za uporabo sredstev za delo predsednika republike in UPRS, za svoje delo pa je odgovoren predsedniku republike.

V zadnjem času neposrednim proračunskim uporabnikom pri izvrševanju in nadziranju porabe zelo pomaga informacijski sistem MFERAC. Sistem podpira vse postopke od izvrševanja proračuna do vodenja kadrovske evidence, obračunov stroškov dela ter vodenja računovodstva. Praviloma so vanj vgrajene tudi vse kontrole, ki omogočajo usklajenost izvrševanja proračuna z veljavno zakonodajo in sprejetim proračunom.

2.3.1 Javna naročila

Na nek način se prevzemanje obveznosti začne prav v fazi javnega naročanja, ko so potrebe v UPRS že jasno definirane, predhodno opredeljene v finančnem načrtu in potrjene s strani generalnega sekretarja.

UPRS je del javnega sektorja, za katerega je značilno, da v njem ne deluje tržni mehanizem, pač pa je način potrošnje določen vnaprej. Določa ga predpisan postopek, ki velja za vse nabave blaga, za naročanje storitev in za oddajo gradenj proračunskih uporabnikov. Zato mora tudi UPRS pri izvrševanju finančnega načrta upoštevati določila Zakona o javnem naročanju (Ur. l. RS, št. 128/2006, 16/2008, 19/2010, 18/2011, v nadaljevanju ZJN-2).

Že ZJN-1 je postopke nabave blaga, storitev in gradbenih del predpisal za vse neposredne in posredne proračunske uporabnike. K njemu so zavezana tudi javna podjetja in njihove povezane družbe ter druge pravne osebe, ki so z vidika ustanoviteljskih ali upravljavskih pravic povezane s proračunskimi uporabniki.

ZJN-2 določa, da mora ureditev, razvoj sistema javnega naročanja in njegovo izvajanje temeljiti na načelu prostega pretoka blaga, načelu svobode ustanavljanja in načelu prostega pretoka storitev, ki izhajajo iz Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti (Ur. l. RS, Mednarodne pogodbe, št. 7/04, PES).

Temeljna načela javnega naročanja, kot jih določa ZJN-2, so:

- načelo gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti – UPRS kot naročnik mora izvesti javno naročanje tako, da z njim zagotovi gospodarno in učinkovito porabo javnih

sredstev in uspešno doseže cilje svojega delovanja, določene skladno s predpisi, ki urejajo porabo proračunskih in drugih javnih sredstev;

- zagotavljanja konkurence med ponudniki – UPRS kot naročnik v postopku javnega naročanja ne sme omejevati konkurence med ponudniki, zlasti ne sme omejevati možnih ponudnikov z izbiro in izvedbo postopka, ki je v nasprotju z ZJN-2, pri izvajanju javnega naročanja pa mora ravnati v skladu s predpisi o varstvu oziroma preprečevanju omejevanja konkurence;
- transparentnosti javnega naročanja – ponudnik mora biti izbran s strani UPRS na pregleden način in po predpisanem postopku;
- enakopravne obravnave ponudnikov – UPRS kot naročnik mora zagotoviti, da med ponudniki v vseh fazah postopka javnega naročanja in glede vseh elementov ni razlikovanja, da ne ustvarja okoliščin, ki pomenijo krajevno, stvarno ali osebno diskriminacijo ponudnikov, diskriminacijo, ki izvira iz klasifikacije dejavnosti, ki jo opravlja ponudnik, ali kakršnokoli drugo diskriminacijo;
- sorazmernosti – UPRS kot naročnik mora zagotoviti, da se javno naročanje izvaja sorazmerno predmetu javnega naročanja, predvsem glede izbire, določitve in uporabe pogojev in meril.

Postopki naročanja po ZJN-2 so javni, kar se zagotavlja z brezplačnimi objavami javnih naročil glede na vrednosti iz 12. člena zakona tako v Uradnem listu Evropske unije (v nadaljevanju EU) kot tudi na portalu javnih naročil.

Z ZJN-2 je za oddajo javnih naročil predvidenih več različnih postopkov:

- odprti postopek,
- postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti,
- konkurenčni dialog,
- postopek s pogajanji brez predhodne objave,
- postopek s pogajanji po predhodni objavi,
- postopek zbiranja ponudb po predhodni objavi in
- postopek oddaje naročila male vrednosti.

Z Uredbo komisije ES št. 1117/2009 so določene nove mejne vrednosti javnih naročil, ki so v uporabi od 1.1.2010 dalje. Za naročanje blaga in storitev so pri vseh postopkih določene nižje vrednosti kot pa za gradnje. UPRS v svojih finančnih načrtih nima predvidenih gradenj, prav tako jih ni izvajal v preteklosti. Za naročanje blaga in storitev pa v večini primerov gre za postopke oddaje naročila male vrednosti, kjer je predpisana zgornja mejna vrednost 40.000,00 EUR brez davka na dodano vrednost (v nadaljevanju DDV). Določbe ZJN-2 se ne uporabljajo za javna naročila blaga in storitev, katerih vrednost je nižja od 20.000,00 EUR brez DDV.

Tabela 2 je izdelana iz podatkov statističnega poročila o javnih naročilih za leto 2010, ki ga je UPRS pripravil na podlagi zakonskih zahtev.

Tabela 2: Statistični podatki o naročilih male vrednosti in evidenčnih naročilih oddanih v letu 2010

Vrsta naročila	Vrednost v EUR	Število naročil	Skupna vrednost naročil (v EUR)
Blago	0,00 - 9.999,99	96	133.988,30
Storitve	0,00 - 9.999,99	83	147.959,81
Gradnje	0,00 - 19.999,99	2	20.893,80
Blago	10.000,00 - 39.999,99	4	133.530,89
Storitve	10.000,00 - 39.999,99	2	79.800,00
Gradnje	20.000,00 - 79.999,99	0	0,00

Vir: Povzeto po UPRS, JN156/2010, Oddaja statističnih podatkov za leto 2010, 2011.

UPRS oddaja javna naročila v skladu z določili zakona, ki ureja javno naročanje, za vrednosti, nižje od 20.000,00 EUR brez DDV, pa ima postopke zbiranja ponudb in merila za izbor najugodnejšega ponudnika ter dokumentiranje postopkov urejeno v internem pravilniku.

Glede na ugotovitve raziskav ob pripravi magistrskega dela lahko povzamem, da UPRS le redko naroča blago in storitve, katerih skupna vrednost presega 40.000.00 EUR brez DDV, zato le redko uporablja postopke, ki jih za takšne primere določa zakon.

Kadar pooblaščenca oseba na UPRS oceni, da bi se bilo smiselno vključevati v skupna javna naročila, se v posameznih primerih za izvedbo posameznih faz ali celotnega postopka oddaje javnega naročila pooblasti drug državni organ ali proračunskega uporabnika, kar je opredeljeno tudi z notranjim aktom. Kot izhaja iz statističnega poročila, so bila tovrstna javna naročila v letu 2010 oddana za štiri sklope, in sicer za:

1. pisno prevajanje (43 storitev v skupnem znesku 7.981,32 EUR),
2. konferenčno tolmačenje (8 storitev v skupnem znesku 3.629,76 EUR),
3. prevoze z osebnimi vozili (14 storitev v skupnem znesku 25.978,33 EUR),
4. nakup letalskih vozovnic (11 storitev v skupnem znesku 38.776,81 EUR).

Področje javnih naročil je za poslovanje proračunskih uporabnikov izjemno pomembno, saj potekajo vsi nakupi proizvodov in najemi storitev preko javnih naročil. Ker gre za porabo velikih vsot javnofinančnih sredstev v povezavi z natančno predpisanimi postopki, je nujna kontrola izvajanja tega področja. Zato je bila v Republiki Sloveniji ustanovljena Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (skrajšano: Državna revizijska komisija), ki je samostojen in neodvisen državni organ nadzora nad zakonitostjo postopkov javnega naročanja, ki zagotavlja pravno varstvo ponudnikov v vseh stopnjah postopkov oddaje javnih naročil (Državna revizijska komisija, 2011).

2.4 Postopek porabe proračunskih sredstev

Postopke porabe enotno urejajo za vse proračunske uporabnike ZJF, ZIPRS1112 in vsakokrat veljavni Pravilnik o postopkih za izvrševanju proračuna.

Lahko bi rekli, da poteka poraba proračunskih sredstev po naslednjih fazah:

- prevzemanje obveznosti (naročilnica, pogodba, sklep, potni nalog, obračun plač itd.) in priprava ustreznih predobremenitev v aplikaciji MFERAC (FEP, FOP),
- evidentiranje računov,
- izdaja odredb za plačilo iz proračuna in posredovanje le-teh (skupaj z originali računov in prilogami) na MF,
- priprava likvidnostnega načrta, v katerega vključimo vse načrtovane obveznosti,
- izplačilo odredb iz proračunskih sredstev na MF.

Ko so zaključeni postopki javnega naročanja na UPRS, sledi obojestranski podpis pogodbe in s tem proračunski uporabnik prevzame obveznost – začne se postopek porabe. Vendar pa pogodba ni edini inštrument za prevzemanje obveznosti. Obveznosti se prevzemajo tudi s podpisom naročilnic, izdajo sklepov, potnih nalogov, obračunov plač in drugimi obligacijskimi dokumenti. Pred prevzemanjem novih obveznosti je nujno potrebno preveriti, če je prevzemanje obveznosti v skladu s finančnim načrtom in če je glede na že realizirano vrednost finančnega načrta na razpolago še dovolj ustreznih namenskih sredstev.

Prevzete obveznosti je v skladu z določili proračunskih normativov najkasneje v petih dneh potrebno vključiti v finančne elemente predobremenitev, tako imenovane FEP-e in FOP-e, ki se pripravijo v aplikaciji MFERAC. Predobremenitve so v nadaljevanju podlaga za spremljanje likvidnostnih potreb na MF, pri proračunskemu uporabniku pa so eden od osnovnih podlag za pripravo odredb za izplačilo. Brez predhodno pripravljene predobremenitve poraba proračunskih sredstev ni možna. Obrazec FEP se nahaja v Prilogi 3.

Po opravljeni storitvi ali dobavljenem blagu dobavitelj izstavi račun, ki ga sprejemna pisarna na UPRS ob prejemu najprej evidentira v sistemu LOTUS NOTES, v naslednji fazi pa sledi prvi pregled in vnos v sistem MFERAC v finančni službi. Račun nato pregleda tudi skrbnik pogodbe: skladnost računa z dobavljenimi izdelki ali z izvedbo opravljenih storitev, po potrebi k računu doda dobavnico ali delovni nalog oziroma drugo dokumentacijo, ki dokazuje dobavo blaga ali izvedbo storitev. Skladnost s pogodbenimi zahtevami pa se v večini primerov opravi že pri prvi kontroli v finančni službi istočasno s kontrolo vsebine računa s finančnega vidika.

Po opravljeni kontroli se ob ugotovitvi kakršnihkoli nepravilnosti izdajatelju račun zavrne. Za vse pravilne račune pa predlagatelj odredbe v finančni službi izstavi ustrezne odredbe za izplačilo iz proračuna, ki morajo vsebovati vse podatke za pravilno evidentiranje porabe in izplačila v računovodstvu, kot jih določa 184. člen Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna. Tako pripravljene odredbe skupaj z pregledanimi in verificiranimi originalnimi računi pregleda in podpiše generalni sekretar oziroma drug pooblaščen odredbodajalec, če je z generalnim sekretarjem tako dogovorjeno. Podpis odredbodajalca na odredbi mora biti uradno prijavljen v računovodski službi. Po podpisu pa tehnika postopkov narekuje še opremo odredb z žigom UPRS, pripravo paketa v programu MFERAC ter elektronsko in fizično

posredovanje pripravljene dokumentacije, vključno z originalnimi računi in vsemi prilogami, v računovodsko službo na MF. Obrazec »Odredba za izplačilo« se nahaja v Prilogi 4.

V skladu z veljavnimi predpisi, ki urejajo postopek porabe proračunskih sredstev, se na UPRS pred pričetkom meseca oziroma najkasneje štiriindvajsetega v mesecu pripravi likvidnostni načrt za izplačila iz proračuna po dnevih za sledeči mesec. Če je evidentiranje računov in odredb ter urejanje FEP-ov in FOP-ov opravljeno sproti, nudi že programska aplikacija MFERAC vse podatke za izdelavo likvidnostnega načrta, potrebno je le dodati oceno predvidenih sredstev za zadnji del meseca, za katerega se še pričakuje prejem računov. V pomoč pri ocenjevanju likvidnostnih potreb za dneve, ko še nimamo prejetih računov, so tudi podatki o prevzetih obveznosti na podlagi pogodb in naročilnic. Pri tem naj povem tudi, da so v ZIPRS1112 in Pravilniku o postopkih za izvrševanje proračuna določeni plačilni roki za posamezne vrste obveznosti, ki se poravnava iz proračuna in jih je potrebno upoštevati že pri dogovarjanju izpolnjevanja obveznosti v pogodbah in naročilnicah. Prav tako pa predpisani plačilni roki služijo kot nekakšen pripomoček pri planiranju potrebnih likvidnostnih sredstev. Tako je splošen rok za izplačevanje v breme proračuna trideset dni. Plačilni rok prične teči naslednji dan, ko neposredni uporabnik prejme listino, ki je podlaga za izplačilo. Za druge stroške dela (pogodbe o delu, avtorske pogodbe, sejnine ipd.) ZIPRS1112 določa rok dvajset do petinštirideset dni, za obveznosti po obračunih potnih nalogov pa plačilni rok petnajst do trideset dni. V letu 2011 pa je bil sprejet Zakon o preprečevanju zamud pri plačilih (Ur. l. RS, št. 18/2011, v nadaljevanju ZPreZP), ki za javne organe določa plačilni rok, ki ne sme biti daljši od trideset dni.

V skladu s 179. členom Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna je potrebno originalne listine za izplačilo obveznosti predložiti računovodski službi v desetih dneh po prejemu oziroma najkasneje sedem dni pred zapadlostjo obveznosti. Po prejemu odredbe ter priložene originalne dokumentacije za izplačilo iz proračuna v računovodsko službo na MF opravijo računovodsko kontrolo listin ter pripravijo ustrezne zahteve za izplačilo iz proračuna. Specifikacije oziroma povzetki zahtevkov za izplačilo iz proračuna so podlaga za ponovno preverjanje skladnosti s prostimi proračunskimi sredstvi, predobremenitvami in sprejetimi likvidnostnimi načrti. V naslednji fazi sledi odobritev izplačila iz proračuna na osnovi prevzetih obveznosti proračunskega uporabnika UPRS. Odobritve izplačil na podlagi prejetih specifikacij zahtevkov izvaja Zakladnica enotnega zakladnega računa države na MF. Tem postopkom sledi le še plačilo obveznosti iz proračunskih sredstev.

Predplačil praktično ni, so pa možna le na podlagi predhodnega soglasja MF in ob primernem zavarovanju. Kot instrument zavarovanja se najpogosteje uporablja bančna garancija.

2.5 Računovodske evidence o porabi proračunskih sredstev

Tako kot v gospodarskih družbah je tudi pri proračunskih porabnikih določeno, kakšne evidence morajo voditi za zagotavljanje transparentnosti poslovanja. Pri osebah javnega prava to področje urejajo ZJF, Zakon o računovodstvu (Ur. l. RS, št. 23/99) in Pravilnik o skupnih

osnovah za postopke dela finančnih služb neposrednih uporabnikov proračuna Republike Slovenije. Od leta 2002 se v delu, ki ga ne ureja Zakon o računovodstvu, pri proračunskih uporabnikih smiselno uporabljajo tudi Slovenski računovodski standardi. Formalno pa so evidence v osnovi podobne kot v gospodarskih družbah.

K evidencam sta zavezani finančna služba neposrednega proračunskega uporabnika in računovodska služba MF.

Poslovne knjige vodi računovodstvo UPRS na MF na podlagi zakona, ki ureja računovodstvo, in predpisov, izdanih na njegovi podlagi, tako da je omogočen vrednostni in vsebinski pregled porabe po postavkah in stroškovnih mestih. Evidence se vodijo v elektronski obliki. MF je za vodenje računovodstev proračunskih uporabnikov izbralo aplikacijo MFERAC. Računovodstvo na podlagi verodostojnih knjigovodskih listin vodi glavno knjigo in dnevnik ter nekatere pomožne knjige UPRS, vključno z analitično evidenco obveznosti do dobaviteljev, terjatev vseh vrst ter analitično evidenco opredmetenih in neopredmetenih osnovnih sredstev.

Pravilnik o skupnih osnovah za postopke dela finančnih služb neposrednih uporabnikov proračuna Republike Slovenije v 14. členu določa, da mora finančna služba neposrednega uporabnika o realizaciji voditi najmanj naslednje poslovne knjige in analitične evidence:

- knjigo prejetih računov,
- knjigo izdanih naročilnic,
- knjigo izdanih računov,
- analitično evidenco porabe proračunskih sredstev po proračunskih uporabnikih in postavkah,
- analitično evidenco porabljenih sredstev za materialne stroške po stroškovnih mestih,
- analitično evidenco porabljenih sredstev za izobraževanje.

Podrobnejša vsebina posameznih evidenc ni predpisana. Ker pa aplikacija MFERAC, ki je v uporabi vseh neposrednih proračunskih uporabnikov, podpira vse zgoraj naštetih evidence, je smiselno in racionalno, da UPRS nima več pomožnih evidenc v drugih aplikacijah, kot je to bilo urejeno v preteklosti. Prav tako je iz aplikacije možno pridobiti najrazličnejše izpise in evidence, kot na primer: evidenco porabe po predobremenitvah, evidenco prerazporeditev, evidenco porabe proračunskih sredstev po postavkah in kontih in številne druge evidence in preglede, kar je zelo koristno pri spremljanju porabe in sprotnemu nadziranju poslovanja ter pripravi raznih poročil za interne potrebe UPRS.

Računovodske evidence neposrednih proračunskih uporabnikov so vodene po načelu plačane realizacije, kar pomeni, da vsi podatki o porabi temeljijo na že opravljenem plačilu oziroma na izvedenem denarnem toku.

V zadnjem času pa se v mednarodnem prostoru pojavljajo trendi uvedbe računovodenja po načelu poslovnega dogodka tudi v javnem sektorju. Kot je povedala Marija Janc v svojem prispevku na letni tematski konferenci Centra za razvoj financ, se v povezavi z implementacijo Mednarodnih računovodskih standardov za javni sektor v slovenskem prostoru srečujemo s številnimi izzivi ob uvedbi obračunskega sistema računovodenja (Center za razvoj financ, 2011). Obračunski sistem računovodenja pomeni prehod iz načela denarnega toka na načelo nastanka poslovnega dogodka. Ena možnost je, da se obračunski sistem uvede neposredno s prevzemom Mednarodnih računovodskih standardov za javni sektor, druga možnost, k kateri se nagiba tudi Jančeva, pa je, da se izvede postopni prehod. MF bo v letošnjem in prihodnjem letu pripravilo pravne podlage, ki bodo omogočale, da se bodo prihodki in odhodki neposrednih proračunskih uporabnikov na državnem in lokalnem nivoju poleg izkazovanja po računovodskem načelu denarnega toka izkazovali tudi po računovodskem načelu nastanka poslovnega dogodka. Navedena sprememba pa bo narekovala tudi prilagoditev vse trenutno veljavne zakonodaje za računovodstvo javnega sektorja.

Računovodenje na podlagi nastanka poslovnega dogodka izboljša kakovost javnih financ tako, da zagotavlja podatek o celotnem strošku državnih aktivnosti, hkrati pa povečuje odgovornost in olajša odločanje o vseh virih, ne le o denarnih sredstvih. V tem pogledu so v zadnjem času Mednarodni računovodski standardi za javni sektor vedno bolj pomembni, in to kljub temu, da pravno niso zavezujoči (Center za razvoj financ, 2011).

2.6 Poročanje o porabi proračunskih sredstev UPRS

Zakon o računovodstvu predpisuje vsem proračunskim uporabnikom in drugim osebam javnega prava pripravo letnega poročila. Pri tem morajo upoštevati tudi Navodilo o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna (Ur. l. RS, št. 12/2001, 10/2006, 8/2007, 102/2010).

Podobno kot je priprava finančnega načrta posameznega proračunskega uporabnika vključena v pripravo državnega proračuna, je tudi poročanje o porabi vključeno v zaključni račun proračuna, ki je v osnovi sestavljen iz istih delov: splošni del, posebni del in načrt razvojnih programov, le da vsebina zajema podatke o realizaciji. Tudi zaključni račun je strukturiran po identičnih klasifikacijah, kot je priprava proračuna.

Podlaga za sestavo zaključnega računa proračuna so letna poročila posameznih proračunskih uporabnikov in zaključni račun proračuna v ožjem smislu (tu so mišljeni podatki o prihodkih in odhodkih države, ki se ne odražajo v evidencah posameznih proračunskih uporabnikov).

Proračun, proračunski uporabniki in druge osebe javnega prava, ki so uporabniki enotnega kontnega načrta, morajo po Zakonu o računovodstvu in po Zakonu o državni statistiki za namen zagotovitve javnosti podatkov in za namen državne statistike predložiti letna poročila

pristojni izpostavi Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve v dveh mesecih po koncu koledarskega leta, to je do 28. februarja. V marcu potekajo aktivnosti za izdelavo zaključnega računa države, katerega je potrebno do 31. marca predložiti računskemu sodišču v pregled. Vladi Republike Slovenije je naložena predložitev zaključnega računa države in dokončnega poročila računskega sodišča v potrditev Državnemu zboru najpozneje do 1. oktobra tekočega leta.

2.6.1 Zaključni račun UPRS

Vse postopke v zvezi z izdelavo zaključnega računa UPRS določa oziroma podrobno predpisuje Navodilo o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljnih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna. Računovodski izkazi pa so opredeljeni v Pravilniku o sestavljanju letnih poročil za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava (Ur. l. RS, št. 115/02, 21/03, 134/03, 126/04, 120/07, 124/08, 58/10 in 60/10).

UPRS mora v skladu s temi navodili pripraviti:

- zaključni račun svojega finančnega načrta oziroma računovodsko poročilo, ki ga na podlagi med letom knjižene dokumentacije pripravi računovodska služba UPRS na MF,
- letno poročilo.

Računovodsko poročilo sestavljajo bilanca stanja, izkaz prihodkov in odhodkov ter pojasnila k izkazom. Bilanca stanja vsebuje podatke o stanju sredstev in obveznostih do virov sredstev UPRS ob koncu obračunskega obdobja. Izkaz prihodkov in odhodkov pa vsebuje podatke o prihodkih in odhodkih UPRS, doseženih v obračunskem obdobju. Pojasnila k izkazom so dopolnila k računovodskim izkazom oziroma formulirane preglednice, ki dopolnjujejo, pojasnjujejo in logično razlagajo postavke iz računovodskih izkazov. Vsebujejo tudi razkritja, ki razkrivajo informacije, ki v računovodskih izkazih niso predstavljene, ter dajejo dodatne informacije za pošteno predstavitev poslovanja. Za potrebe UPRS vse omenjene izkaze s prilogami pripravi računovodska služba MF, podpiše pa jih predstojnik, to je generalni sekretar.

Sestavni del letnega poročila je poleg računovodskih izkazov in pojasnil k računovodskim izkazom tudi poslovno poročilo.

Poročilo o doseženih ciljnih in rezultatih neposrednega uporabnika je del poslovnega poročila iz letnega poročila UPRS, s katerim Urad poroča o uresničitvi ciljev, ki so določeni v obrazložitvi njegovega finančnega načrta za preteklo leto in o rezultatih poslovanja. Pri tem ocenjuje svojo gospodarnost, učinkovitost in uspešnost. Poročilo o doseženih ciljnih in rezultatih mora posredni uporabnik pripraviti izhajajoč iz obrazložitve svojega finančnega načrta oziroma programa dela za preteklo leto. Oceno uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev pripravi v primerjavi z doseženimi cilji iz poročila preteklega leta ali več preteklih let. V

poročilo je potrebno vključiti tudi zakonske in druge pravne podlage, ki pojasnjujejo delovno področje UPRS.

Poročilu o doseženih ciljih in rezultatih je potrebno priložiti tudi oceno notranjega nadzora javnih financ na posebnem obrazcu Izjava o oceni notranjega nadzora javnih financ. Podpisano izjavo posredni proračunski uporabniki hranijo kot trajno gradivo.

Ko MF pridobi zaključni račun finančnega načrta UPRS, to je najkasneje do 28. februarja tekočega leta za preteklo leto, pristopi k izdelavi zaključnega računa državnega proračuna, ki je nekakšen konsolidiran izkaz finančnih načrtov uporabnikov proračuna.

3 NADZOR NAD POSLOVANJEM UPRS

Ugotavljam, da v zadnjih letih na poslovanje javnega sektorja in porabo proračunskih sredstev postaja vse bolj pozorna tudi širša javnost v Republiki Sloveniji. V zadnjem obdobju je pogosteje medijsko obravnavana tudi pravilnost in racionalnost porabe sredstev UPRS oziroma predsednika države.

Sodobne javne uprave pri opravljanju svojega poslanstva zasledujejo vsaj pet temeljnih načel dobrega upravljanja (ang. *governance*): **transparentnost** (preglednost), **odgovornost**, **učinkovitost**, **gospodarnost** in **uspešnost**. Upoštevanje teh načel in njihovo izvajanje v praksi zagotavlja smotno in transparentno uporabo davkoplačevalskega denarja. S tem se krepi zaupanje javnosti v delo javne uprave (Milatovič, 2002, str. 35).

Nujno je, da se predstojniki pri uporabnikih javnih financ zavedajo pomembnosti vzpostavitve ustreznega notranjega nadzora. Notranji nadzor mora omogočati kontrole skladnosti poslovanja z načeli zakonitosti, učinkovitosti, preglednosti, gospodarnosti in uspešnosti. Hkrati pa se je potrebno zavedati, da sistem notranjih kontrol lahko daje le sprejemljivo zagotovilo skladnosti s prej naštetimi načeli in ne absolutnega.

Glede na navedeno je za odkrivanje in preprečevanje nepravilnosti pri porabi proračunskih sredstev potreben tudi zunanji nadzor. Za zunanji nadzor nad gospodarno in zakonito porabo davkoplačevalskega denarja skrbijo zunanje inštitucije, in sicer Urad za nadzor proračuna pri MF, Računsko sodišče Republike Slovenije ter drugi, kot na primer: organ DZ RS za nadzor proračuna ter razne preiskovalne komisije. Pri tem pa je potrebno povedati, da je Urad za nadzor proračuna pri MF posredno tudi organ notranjega nadzora, saj je njegovo poslanstvo v tem, da skrbi za razvoj, usklajevanje in preverjanje finančnega poslovanja in notranjih kontrol ter notranjega revidiranja pri neposrednih in posrednih uporabnikih državnega in občinskih proračunov.

Pernek (1999, str. 356) loči naslednje osnovne vrste nadzorov:

- administrativni nadzor, pri katerem običajno višji organ oblasti nadzira nižjega,

- računski nadzor zakonitosti razpolaganja s proračunskimi sredstvi, ki ga praviloma izvaja posebej organiziran organ, ki je različen od upravnega organa,
- politični nadzor, ki ga opravlja predstavniško telo med proračunskim letom in po preteku proračunskega leta.

Ne glede na vrsto nadzora pa mora vsem pooblaščenim osebam in organom nadzorovani uporabnik javnih sredstev omogočiti nemoten nadzor ter pripraviti vse dokumente in podatke, ki jih potrebujejo za nadzor. Pri tem je izrednega pomena, da nadzornik in nadzorovana oseba ustrezno varujeta državne, vojaške ali uradne skrivnosti.

3.1 Notranji nadzor

Pod pojmom notranji nadzor razumemo nadzor pri proračunskem uporabniku s ciljem odprave možnosti napak, zlorab ali nepravilnosti.

Kot pravi Milatovič (2002, str. 40–41), so bila pravila za finančno poslovanje in notranje kontrole že v veliki meri vzpostavljena in kriteriji predpisani v različni zakonodaji, manjkala pa sta dva bistvena elementa, in sicer stalno in na strokovnih metodah temelječe preizkušanje in ocenjevanje delovanja in uspešnosti celotnega sistema notranjega finančnega nadzora in eksplicitno zapisana odgovornost menedžmenta za vzpostavitev in delovanje sistema finančnega poslovanja in notranjih kontrol, kot tudi za stalne korekcije in izboljšave, temelječe na takšnih ocenah. Začetek pristopnih pogajanj z Evropsko unijo (v nadaljevanju EU) je pomenil začetek uveljavljanja novega, modificiranega nadzora javnih financ v Republiki Sloveniji. Kot osnova za to je bil leta 1999 sprejet ZJF, ki v 10. poglavju definira nadzor proračuna.

Poleg ZJF notranji nadzor javnih financ urejajo tudi vsakokrat veljavni Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije, vsakokrat veljavni Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije, Zakon o računovodstvu, Pravilnik o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ (Ur. l. RS, št. 72/02), Usmeritve za državno notranje revidiranje (2003), Usmeritve za notranje kontrole (2004), Pravilnik o skupnih osnovah za postopke dela finančnih služb neposrednih uporabnikov proračuna Republike Slovenije (Ur. l. RS, št. 119/04) in standardi strokovnega ravnanja pri notranjem revidiranju ter predpisi, ki jih izda minister za finance.

ZJF nalaga vsem predstojnikom proračunskih uporabnikov vzpostavitev ustreznega sistema finančnega poslovanja in notranjih kontrol ter notranjega revidiranja, podrobnejša navodila pa so zapisan v Usmeritvah za notranje kontrole.

3.1.1 Notranje kontrole

Howard (1992, str. 24) opredeljuje notranje kontrole kot sistem računovodskih in drugih kontrol, ki jih uvede poslovodstvo organizacije z namenom, da organizacija deluje učinkovito

in v skladu s pravili, ki zagotavljajo doslednost ravnanja, varujejo sredstva in da zagotovijo čim boljšo popolnost ter natančnost zapisov poslovnih dogodkov.

Sistem notranjih kontrol ne sme biti vzpostavljen kot poseben sistem znotraj organizacije, ampak mora biti integrirani del celotnega sistema, ki ga poslovodstvo uporablja pri vodstvu organizacije. Ključ k uspešnemu izvajanju notranjih kontrol je odnos zaposlenih, ki so odgovorni za njihovo izvajanje (SIGMA, 2004, str. 6–7)

Sistem notranjih kontrol mora pokrivati vsa pomembna tveganja organizacije pri delovanju, računovodskem poročanju in pri usklajenosti z zakonodajo in predpisi ter omogočati večjo učinkovitost in uspešnost pri delu. Pod sistemom notranjih kontrol razumemo načrtno in sistematično vgrajene postopke in metode, ki s svojim delovanjem zagotavljajo točnost, zanesljivost in popolnost informacij in evidenc, pravilno in realno izdelavo računovodskih izkazov, omogočajo varovanje premoženja in ugleda, preprečujejo in odkrivajo napake in prevare v delovanju organizacije ter zagotavljajo spoštovanje in izvrševanje predpisov.

Milatovič (2002, str. 39) je v svojem referatu povedal, da INTOSAI standardi navajajo, da so cilji notranjih kontrol spodbujati urejenost, ekonomičnost, učinkovitost in uspešnost operacij, varovati sredstva pred izgubo, zapravljanjem, slabim upravljanjem, napakami in podkupovanjem. Cilji glede na INTOSAI standarde so še: upoštevati zakone, predpise, smernice in navodila menedžerjev; zagotavljati zanesljive finančne podatke in podatke menedžmenta.

Za notranje kontrole je zelo pomembna analiza možnosti, da se neki dogodek, ki ima lahko negativne posledice za doseganje ciljev, zgodi oziroma, da se dogodek s predvidenimi pozitivnimi posledicami ne zgodi. Predstojnik oziroma poslovodni organ proračunskega uporabnika mora določiti strategijo za upravljanje s tveganji, ki jo vključi med ostale strategije za obvladovanje tveganj pri doseganje ciljev, pri tem pa mora iskati najoptimalnejše možnosti za njihovo obvladovanje, predvsem zaradi tega, ker so sredstva omejena.

Za učinkovitost notranjih kontrol je pomembno tudi kontrolno okolje, ki predstavlja celoto odnosa, zavesti in ciljnega delovanja predstojnika ter moralnih vrednot in ravnanje zaposlenih v povezavi z delovanjem notranjih kontrol. Osebe in vodstvo mora biti seznanjeno z notranjimi kontrolami in razumeti njihov pomen. Kontrole morajo biti vzpostavljene na vseh področjih in na vseh ravneh delovanja organizacije in naj še poudarim, da morajo biti kontrole stalne.

Glede na čas ločimo predhodni in naknadni nadzor. Prvi je usmerjen v preprečevanje, drugi pa v razkrivanje nepravilnosti in zlorab.

V zadnjem času je zelo uporaben pripomoček pri notranjih kontrolah pri proračunskih uporabnikih v Republiki Sloveniji tudi programska aplikacija MFERAC, ki se neprestano dopolnjuje in izpopolnjuje, ter je zelo učinkovit pripomoček pri sledenju finančnemu

poslovanju, usklajenosti porabe s finančnim načrtom in preprečuje prekoračitve porabe glede na sprejeti proračun in potrjene predobremenitve sredstev.

V UPRS so notranje kontrole zagotovljene z ustrezno organizacijo dela, zadolžitvijo posameznih zaposlenih in krogotokom dokumentacije, ki zmanjšuje tveganja ter omogoča odkrivanje in preprečevanje napak v največji možni meri glede na razpoložljive resurse. Menim pa, da je zagotovljeno tudi ustrezno fizično varovanje s kontrolami dostopa, gesli, varovanje pomembne dokumentacije z ognjevarnimi omarami in drugim.

Dobre notranje kontrole pomenijo manjši obseg dela tako za notranje kot tudi za zunanje revizorje.

3.1.2 Notranja revizija

Temeljni namen notranjega revidiranja je v presojanju ukrepov za varstvo sredstev ter v dobrem gospodarjenju s sredstvi in poslovnim izidom, iskanju nesmotrnosti in nepravilnosti pri delovanju, ki se kažejo pri delu, sredstvih in poslovnem izidu, tudi možnosti za osebno okoriščenje, ter oblikovanju predlogov za njihovo odstranjevanje (Turk, 1994, str. 24).

Kavčičeva (2000, str. 118) je povedala, da se z revidiranjem lahko že med tekočim poslovanjem odkrijejo ali preprečijo številne napake ali nepravilnosti, ki jih morda brez prisotnosti revizorja ne bi bilo mogoče odkriti. V tem primeru ima revizija preventivni učinek, kar spet nakazuje na koristnost revizije za poslovanje organizacije.

Prav tako meni Kavčičeva (2000, str. 108), da revidiranje pomeni ponoven pregled, drug pregled, pregledovanje posnetih poslovnih dogodkov od njihovega začetka in izpeljave do evidentiranja ter analiziranja in poročanja. Je postopek preverjanja, presojanja in ocenjevanja

Služba za nadzor proračuna pri MF je v letu 2003 izdala Usmeritve za državno notranje revidiranje, in sicer kot pripomoček za organizacijo in delo notranjih revizorjev.

Pred pričetkom revizije je nujno jasno določiti obseg revizije, ker bi bilo revidiranje celotne dejavnosti stroškovno in časovno neracionalno. Navadno se obseg revizije zoži na pomembne zadeve v skladu s cilji revizije, pri tem pa je potrebno upoštevati tudi obseg sredstev, ki jih imamo na razpolago za izvedbo revizije.

Notranjerevizijska služba oziroma notranji revizor pripravi vsako leto oceno tveganja. Njen namen je, da preko vrste različnih parametrov meri tveganost področij oziroma organizacijskih enot, kar nato služi za določitev pogostnosti revizijskih pregledov na posameznem področju v okviru enega revizijskega cikla in prednostni vrstni red pri revidiranju. Zelo pomembno je opredeliti pomembna področja, ki jih je treba revidirati, in identificirati faktorje tveganja.

Bajcarjeva (2006 str. 104) v svojem referatu meni, da učinkovito prepoznavanje tveganj, podrobno definiranje revizijskega cilja in obsega revizije notranjemu revizorju omogočijo, da svoje delo in dejavnike usmeri na ključna področja, ki imajo pomemben vpliv na uspešnost in učinkovitost poslovanja.

Koletnik (2007, str. 136) ugotavlja, da mora biti notranjerevizijska dejavnost učinkovita, varčna in uspešna, zato jo moramo nenehno usmerjati in uravnavati z načrtovanjem delovnih nalog, kadrov in drugih prvin ter stroškov, odhodkov in prihodkov.

V zadnjem času pa vedno bolj prihaja do veljave tudi svetovalno delo revizorjev. V okviru svetovalne funkcije revizorji vodstvenim in strokovnim delavcem svetujejo pri reševanju tekočih problemov v operativi, prav tako pa lahko svetujejo pri snovanju novih poslovnih procesov ali pri iskanju novih rešitev v obstoječih poslovnih procesih.

Po mnenju Kavčičeve (2000, str. 118) lahko revizor s svetovalno dejavnostjo prispeva k odličnosti poslovanja. Pozna namreč organizacijo, njeno dejavnost, kontrolno okolje, specializiran pa je tudi za določeno področje oziroma dejavnost, tako da lahko s svetovanjem pripomore k uspešnejšemu poslovanju.

Pravilnik o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ (2002) v členih 9. do 12. navaja, da je notranje revidiranje neodvisno in strokovno ocenjevanje postopkov, za katere je odgovorno vodstvo proračunskega uporabnika. To so predstojnik organa, odredbodajalec, skrbniki proračunskih postavk in morebitni drugi pooblaščenci. Dejavnost notranje revizije je usmerjena v zmanjševanje prevar in napak in v zmanjševanje neučinkovitega in/ali negospodarnega dela.

Na osnovi omenjenega pravilnika je predstojnik neposrednega proračunskega uporabnika, na UPRS je to generalni sekretar, odgovoren za vzpostavitev finančnega nadzora in s tem tudi za organizacijo notranje revizijske službe.

Glede na velikost organizacije je notranja revizija lahko organizirana na različne načine. V velikih organizacijah se organizirajo samostojne službe za notranjo revizijo, v manjših organizacijah pa revizorstvo lahko samostojno opravlja zaposleni revizor. Predvsem manjše organizacije pa se zaradi racionalnosti raje odločajo, da notranjo revizijo poverijo zunanjemu izvajalcu. V UPRS je bil v preteklosti revizor zaposlen za krajši delovni čas. Vendar se je kasneje vodstvo odločilo to delo prenesti na zunanjega izvajalca, kar je v veljavi še vedno. Menim, da je sedanja rešitev cenejša in z vidika porabe proračunskih sredstev racionalnejša. Vendar pa iz svojih izkušenj lahko ugotovim, da je bil že zaradi svoje fizične prisotnosti zaposleni revizor bolj vključen pri svetovalni dejavnosti.

Revizorji pri svojem delu sicer upoštevajo usmeritve raznih revizijskih standardov (INTOSAI, standardi notranjega revidiranja itd.), konkretna vsebina njihovega dela pa je odvisna predvsem od želja oziroma zahtev predstojnika, ki so mu vsa ta poročila prvenstveno tudi namenjena. Vsebinska poročila mora biti prilagojena namenu poročil, ki jih pripravijo

notranji revizorji. Zagotoviti je treba nepristransko in pravočasno informacijo ter ustrezna priporočila za izboljšanje poslovanja v prihodnosti.

Notranja revizija je pomemben del sistema notranjega nadzora, ker ocenjuje ustreznost in učinkovitost notranjih kontrol, da lahko da predstojniku oziroma poslovodnemu organu proračunskega uporabnika zagotovilo, v kakšnem obsegu se je mogoče na njih zanašati (Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna, 2004). Nikakor pa notranja revizija ni nadomestilo za notranjo kontrolo in ne razbremenjuje vodstva odgovornosti.

Notranji revizor mora o svojem delu in ugotovitvah poročati Službi za nadzor proračuna MF enkrat letno. V ta namen izdela ob zaključku leta povzetek pomembnejših ugotovitev, priporočil in ukrepov opravljenih revizij.

3.2 Služba za nadzor proračuna pri MF

V skladu s Pravilnikom o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ (2002) služba za nadzor proračuna v okviru Urada Republike Slovenije za nadzor proračuna pri MF (v nadaljevanju UNP) skrbi za razvoj, usmerjanje in koordinacijo notranjega nadzora javnih financ in v tem okviru za koordinacijo in usklajevanje sistema notranjih kontrol. Za to skrbi predvsem Sektor za notranji nadzor javnih financ, ki med drugim skrbi tudi za revidiranje delovanja notranjerevizijskih služb pri proračunskih uporabnikih. Za proračunsko inšpiciranje uporabnikov proračuna pa skrbi proračunska inšpekcija, ki je praktično najstarejši organ kontrole porabe javnofinančnih sredstev, iz katerega se je kasneje razvil UNP. Pomemben del nalog UNP je tudi izobraževanje za področje notranjega nadzora, predvsem izobraževanje notranjih revizorjev.

Milatovič (2002, str. 40) je v svojem referatu tudi povedal, da je Vlada Republike Slovenije ustanovila UNP z namenom dobiti orodje, ki ji daje zagotovilo, da so finančno poslovanje in notranje kontrole ter postopki za notranje revidiranje v skladu z mednarodno sprejetimi standardi, priporočili EU in domačimi predpisi ter da jih notranji revizorji in ministri v celotnem javnem sektorju sprejemajo in upoštevajo.

Notranji revizorji uporabnikov proračunskih sredstev so v skladu z usmeritvami dolžni UNP vsako leto v dveh mesecih po zaključku leta posredovati poročilo. Na podlagi tako zbranih poročil UNP analizira in ocenjuje sistem delovanja notranjih kontrol pri proračunskih uporabnikih ter pripravlja predloge za njihovo izboljšanje.

Milatovič (2002, str. 40) ugotavlja, da tovrstno obliko nadzora, ki ga izvaja UNP, lahko samo pogojno imenujemo notranji nadzor, saj za posameznega proračunskega uporabnika dejansko predstavlja tuj – zunanji nadzor, ki ga le-ta ne čuti in obravnava kot svoje orodje za pomoč pri poslovanju.

Z vstopom Slovenije v EU in črpanjem evropskih sredstev pa so nastale nove potrebe na področju kontroliranja porabe in tako v okviru UNP poteka tudi nadzor nad izvajanjem in porabo evropskih skladov ter sodelovanje z Uradom Komisije Evropskih skupnosti za boj proti goljufijam (OLAF) (Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna, 2011).

3.3 Računsko sodišče

Računsko sodišče Republike Slovenije je pričelo z delom 1. januarja 1995. Ustava Republike Slovenije opredeljuje računsko sodišče kot najvišji organ kontrole državnih računov, državnega proračuna in celotne javne porabe. Računsko sodišče Republike Slovenije je pri svojem delu neodvisno, vezano na ustavo in zakon, njegove člane pa imenuje državni zbor (URS, 150., 151. člen).

Pravne podlage revidiranja javne porabe, po katerih računsko sodišče izvaja revizije, so poleg Ustave Republike Slovenije in Zakona o računskem sodišču Republike Slovenije določene še v poslovníku Računskega sodišča Republike Slovenije, ki podrobneje ureja način in postopek izvrševanja revizijske pristojnosti. Za postopek izvajanja revizij ni sprejet postopkovni zakon, ampak računsko sodišče pri izvajanju revizijske pristojnosti smiselno uporablja določila Zakona o splošnem upravnem postopku, če nastane vprašanje, ki ni urejeno v Zakonu o računskem sodišču Republike Slovenije (Cvikl & Korpič, 2007, str. 213).

Računsko sodišče je že od leta 1995 član Mednarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucij držav članic združenih narodov INTOSAI s sedežem na Dunaju in Evropskega združenja vrhovnih revizijskih ustanov EUROSAI, ki je ena od sedmih regionalnih organizacij INTOSAI. Vrhovne revizijske institucije članice INTOSAI sodelujejo z medsebojno izmenjavo revizijskih izkušenj.

Na IX. Kongresu INTOSAI leta 1977 v Limi – glavnem mestu Peruja – je bila sprejeta Limska deklaracija o revizijskih smernicah, ki določa načela delovanja in položaja vrhovnih revizijskih institucij, ki so sprejemljiva za vse države sveta ne glede na to, kakšna je njihova družbenopolitična ureditev. INTOSAI standardi niso obvezni, služijo zgolj kot okvir za izpeljavo standardov, prilagojenih okolju revidiranja.

Standarde INTOSAI pri svojem delu upošteva tudi Računsko sodišče Republike Slovenije. Za primere, ki jih navedeni standardi ne urejajo, pa je predsednik Računskega sodišča Republike Slovenije izdal Napotilo za izvajanje revizij (Ur. l. RS, št. 41/2001), s katerim določa uporabo standardov IFAC. V okviru mednarodnega združenja računovodij, ki je izdalo omenjene standarde IFAC, deluje tudi odbor za javni sektor, ki razvija programe in izdaja smernice pri računovodskem poročanju, računovodstvu in revidiranju v javnem sektorju. Standarde IFAC uporabljajo revizorji predvsem pri preverjanju računovodskih izkazov.

Kljub besedi sodišče Računsko sodišče Republike Slovenije nima pravnega položaja sodišča – ne kaznuje. Je samostojen in neodvisen državni organ – nevladni neposredni proračunski

uporabnik. Pristojen je za revizijo poslovanja uporabnikov javnih sredstev glede pravilnosti in smotrnosti poslovanja in revidiranje aktov o preteklem ali načrtovanem poslovanju uporabnikov javnih sredstev. Neodvisnost se kaže predvsem v razmerju do izvršilne, zakonodajne in sodne veje oblasti. Noben organ se ne sme vmešavati v odločanje o revizijskih postopkih.

Računsko sodišče Republike Slovenije ima tri člane: predsednika in dva namestnika, ki jih na predlog predsednika države imenuje DZ RS s tajnim glasovanjem z večino glasov vseh poslancev za dobo devetih let. Predsednik in oba namestnika predsednika tvorijo senat računskega sodišča. Poleg članov ima Računsko sodišče Republike Slovenije še največ šest vrhovnih državnih revizorjev, ki vodijo revizijske oddelke, in sekretarja računskega sodišča, ki vodi podporni oddelek. Vsi imajo status funkcionarja, imenuje pa jih predsednik računskega sodišča za dobo devetih let. Člani, vrhovni državni revizorji in sekretar računskega sodišča lahko za iste funkcije kandidirajo večkrat brez omejitve. Računsko sodišče zastopa, predstavlja in vodi predsednik računskega sodišča, ki ima hkrati tudi funkcijo generalnega državnega revizorja. Revizijska poročila Računskega sodišča Republike Slovenije so dostopna širši javnosti na internetni strani Računskega sodišča Republike Slovenije.

Kot navajata Cvikel in Korpič (2007, str. 216) v svojem delu Proračunsko pravo, računsko sodišče v skladu s cilji revizij lahko revidira poslovanje uporabnikov javnih sredstev glede na: pravilnost poslovanja, smotrnost poslovanja, akt o preteklem ali akt o načrtovanem poslovanju uporabnika javnih sredstev, kar pomeni revizijo računovodskih izkazov, odzivnega poročila, raznih poročil o poslovanju uporabnika javnih sredstev itd.

Mnenje o poslovanju, ki ga izda Računsko sodišče Republike Slovenije, mora spoštovati vsak državni organ, organ lokalne skupnosti in uporabnik javnih sredstev, na katerega poslovanje se mnenje nanaša.

Prav tako pa ima Računsko sodišče Republike Slovenije tudi svetovalno vlogo. Kot je zapisano v 21. členu Zakona o računskem sodišču, Računsko sodišče Republike Slovenije svetuje uporabnikom javnih sredstev tako, da:

- daje priporočila med izvajanjem revizije in v poročilu,
- daje pripombe k delovnim osnutkom zakonskih besedil in drugih predpisov,
- sodeluje na posvetih in seminarjih o javnofinančnih vprašanjih,
- podaja predloge v poročilu,
- daje mnenja o javnofinančnih vprašanjih.

V skladu z Zakonom o računskem sodišču Računsko sodišče Republike Slovenije najmanj enkrat letno državnemu zboru predloži poročilo o svojem delu.

Računsko sodišče Republike Slovenije je nadzor nad poslovanjem UPRS opravilo prvič leta 1996, in sicer je po sklepu št. 1201-7/95-1 z dne 6. decembra 1995, bil takrat opravljen nadzor upravljanja s stanovanji s ciljem presoje zakonitosti, namembnosti in gospodarnosti pri upravljanju in gospodarjenju s stanovanji (za funkcionarje in delavce) v letu 1995. Nadzor je bil zasnovan širše in se je izvajal tudi pri DZ RS in Vladi Republike Slovenije oziroma na Servisu skupnih služb Vlade Republike Slovenije, ki je takrat opravljal strokovno tehnične in vse druge naloge v zvezi z upravljanjem stanovanj. Ker je bilo ugotovljeno, da takrat funkcionarji in uslužbenci UPRS v nadzorovanem obdobju niso zasedali službenih stanovanj, nadaljnji postopki nadzora niso bili opravljeni, kar izhaja tudi iz revizijskega poročila.

V letu 2000 pa je bil izveden celovit pregled izvrševanja proračuna za leto 1999. Iz Predhodnega poročila o reviziji številka 1201-7/00-17 izhaja, da sta bili v takratnem nadzoru glavni revizijski vprašanji: ali je predsednik pravilno in popolno izkazal odhodke za leto 1999 in ali je predsednik izvrševal finančni načrt za leto 1999 v skladu s predpisi, ki jih mora spoštovati neposredni uporabnik državnega proračuna.

Iz obrazložitve mnenja izhaja, da je Računsko sodišče Republike Slovenije z razumnim revizijskim tveganjem presodilo, da so odhodki v zaključnem računu za leto 1999 izkazani popolno in pravilno in da preizkušanje skladnosti s predpisi ni razkrilo nobene nepravilnosti pri izvrševanju finančnega načrta predsednika za leto 1999. Tako je bilo na podlagi opravljenih revizijskih pregledov in ugotovitev s strani Računskega sodišča Republike Slovenije izdano pozitivno mnenje UPRS glede izkaza odhodkov v zaključnem računu in glede izvrševanja finančnega načrta za leto 1999.

Sledilo je kar desetletno obdobje, v katerem Računsko sodišče Republike Slovenije ni izvedlo nobenega nadzora nad poslovanjem UPRS. Dne 6. maja 2010 pa je bil izdan sklep št.: 320-7/2010/3 s ciljem revizije »Izrek mnenja o pravilnosti poslovanja UPRS v letih 2008 in 2009«. Že iz same vsebine zastavljenega cilja je razvidno, da je sledil kar obsežen pregled, ki je terjal veliko časa, tako da postopek revizije v času pisanja magistrskega dela še ni bil zaključen oziroma je bila revizija v fazi, ko je bil pripravljen predlog zaključnega poročila.

4 PREGLED PORABE UPRS OD LETA 2001 DO 2010

V nadaljevanju magistrskega dela bom prikazala pregled porabe proračunskih sredstev UPRS v zadnjih desetih letih po proračunskih postavkah. Podatke, ki so navedeni v tem poglavju, v celoti povzemam iz zaključnih poročil, ki so objavljena tudi na spletni strani MF in v Uradnih listih.

Kot sem že napisala v drugem poglavju, vsak proračunski uporabnik v okviru vnaprej določenega razreza sredstev razpoložljiva sredstva razporedi na posamezne proračunske postavke, in po novem tudi na ukrepe in projekte. Proračunska postavka predstavlja del podprograma oziroma ekonomski namen porabe sredstev, kot je razvidno že tudi iz samih poimenovanj proračunskih postavk.

V daljšem obdobju se tako lahko neka proračunska postavka ukine ali pa se odpre nova, kot narekujejo potrebe – ukrepi in projekti posameznega proračunskega uporabnika. Tudi v UPRS je v obravnavanem obdobju prišlo do sprememb postavk, kar je jasno razvidno iz Tabele 3.

Zneski porabe v magistrskem delu zaradi primerljivosti z ostalimi javno objavljenimi proračunskimi podatki niso revalorizirani, kajti po pojasnilu Statističnega urada RS, ki sem ga pridobila za potrebe izdelave magistrskega dela, za izračun makroekonomskih podatkov v stalnih cenah obstajajo določene uredbe EU in sicer 2223/96, 715/98 in 990/2002. Dodatno se uporablja tudi Priročnik o merah cen in obsega (Eurostat, 2001). Noben izmed navedenih dokumentov ne omenja potrebe po revalorizaciji podatkov državnega proračuna. Vrednosti so v celoti primerljive s podatki, ki jih MF zbira in objavlja na svojih spletnih straneh in v publikaciji Bilten za javne finance.

Ker je bila s 1. januarjem 2007 v Republiki Sloveniji uvedena valuta evro, so v tabeli prikazane vrednosti do vključno leta 2006, preračunane po paritetnem tečaju 239,64 slovenskih tolarjev za 1 EUR.

Tabela 3: Podatki o porabi proračunskih sredstev po proračunskih postavkah v obdobju 2001–2010

PRORAČUNSKO LETO	REALIZACIJA PRORAČUNA UPRS 2001 - 2010 (v tisoč EUR)												SKUPAJ
	Prevozna sredstva - prodaja premoženja	Investicije in inv. vzdrževanje drž. organov	Plače	Materialni stroški	Drugi odhodki za delo na področju obrambe	Prevozna sredstva - sredstva odškodnin	Osn. sredstva - sred. od prodaje državnega prem.	Odlikovanja Republike Slovenije	Plače pisarne bivšega predsednika RS	Materialni stroški pisarne bivšega preds. RS	Inv. in inv. Vzdrž. pisarne bivšega predsednika RS	Predsedovanje EU	
	1191	2815	3000	3324	3540	8700	8952	6033	1027	1046	1061	9090	
2001	0,00	132,64	1.367,10	327,47	11,68	3,96	8,93	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.851,77
2002	0,00	50,63	1.483,16	418,93	12,07	5,22	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.970,03
2003	0,00	101,61	1.678,02	599,90	11,02	0,00	0,00	0,00	67,18	72,34	22,16	0,00	2.552,24
2004	0,00	209,18	1.672,17	984,79	12,57	0,00	0,00	0,00	122,98	81,43	4,67	0,00	3.087,79
2005	0,00	368,54	1.729,55	1.065,13	7,17	2,93	0,00	0,00	134,67	68,23	3,25	0,00	3.379,46
2006	0,00	144,57	1.835,05	1.383,80	0,00	0,00	0,00	85,65	133,18	60,48	15,87	0,00	3.658,59
2007	16,90	670,17	1.812,50	940,05	0,00	0,38	0,00	78,15	139,37	89,48	3,65	0,00	3.750,65
2008	3,60	418,85	1.869,98	1.435,70	0,00	0,00	0,00	15,65	92,72	32,10	1,69	219,20	4.089,50
2009	0,00	305,11	1.790,51	899,67	0,00	0,00	0,00	74,90	38,38	9,11	0,00	0,00	3.117,67
2010	0,00	269,90	1.780,95	978,60	0,00	0,00	0,00	71,16	38,45	4,49	0,00	0,00	3.143,56
SKUPAJ	20,50	2.671,21	17.018,99	9.034,05	54,52	12,48	8,93	325,51	766,93	417,67	51,29	219,20	30.601,26
% / celoto	0,07%	8,73%	55,62%	29,52%	0,18%	0,04%	0,03%	1,06%	2,51%	1,36%	0,17%	0,72%	100,00%

Vir: Povzeto po Ministrstvu za finance Republike Slovenije, Delovna področja, b.l.a.; in po Zaključnih računih UPRS od leta 2001 do 2010, 2002–2011.

V vseh obravnavanih letih se konstantno pojavljajo le tri proračunske postavke, in sicer: 2815 – Investicije in investicijsko vzdrževanje, 3000 – Plače in 3324 – Materialni stroški. Nekatere proračunske postavke so namenske za zbiranje in porabo sredstev od prodaje premoženja in od odškodnin (1191, 8700, 8952), kar se pojavlja le občasno, ostale pa so bile

odprte med obravnavanim desetletnim obdobjem zaradi nastanka novih potreb, kar bom podrobneje opisala v nadaljevanju.

Proračunska postavka 3540 – Drugi odhodki za delo na področju obrambe predstavlja materialne stroške, posebej predvidene za področje obrambe. Realizacija je potekala v skladu z načrti. Postavka je bila aktivna do leta 2005, kasneje pa ne več, ker ni bilo tovrstnih potreb.

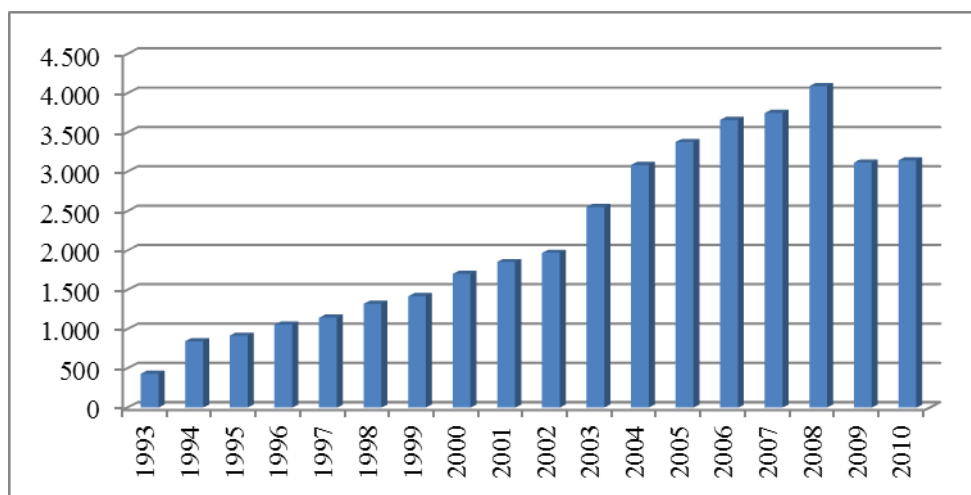
Proračunska postavka 6033 – Odlikovanja je bila prvič odprta za uporabo v proračunskem letu 2006 za potrebe financiranja stroškov podeljevanja odlikovanj, 1027 – Plače pisarne bivšega predsednika Republike Slovenije, 1046 – Materialni stroški pisarne bivšega predsednika Republike Slovenije ter 1061 – Investicije in investicijsko vzdrževanje pisarne bivšega predsednika Republike Slovenije pa v letu 2003 s pričetkom delovanja prve pisarne bivšega predsednika Republike Slovenije Milana Kučana.

V letu 2008 je Republika Slovenija predsedovala EU in v zvezi s tem dogodkom je bilo v proračunu porabljenih nekaj sredstev tudi s strani Predsednika Republike Slovenije. V ta namen je bila odprta proračunska postavka 9090 – Predsedovanje EU.

4.1 Gibanje porabe po letih

Glede na to, da sem med lastnimi viri našla tudi podatke za skupno porabo pred letom 2001, si kot zanimivost najprej pogledjmo sliko rasti porabe proračunskih sredstev od leta 1993 dalje do vključno leta 2010.

Slika 6a: Pregled porabe UPRS od leta 1993 do leta 2010 (v tisoč EUR)



Vir: Povzeto po Ministrstvo za finance Republike Slovenije, Delovna področja, b.l.a.; in po Zaključnih računih UPRS od leta 1993 do 2010, 1992–2011.

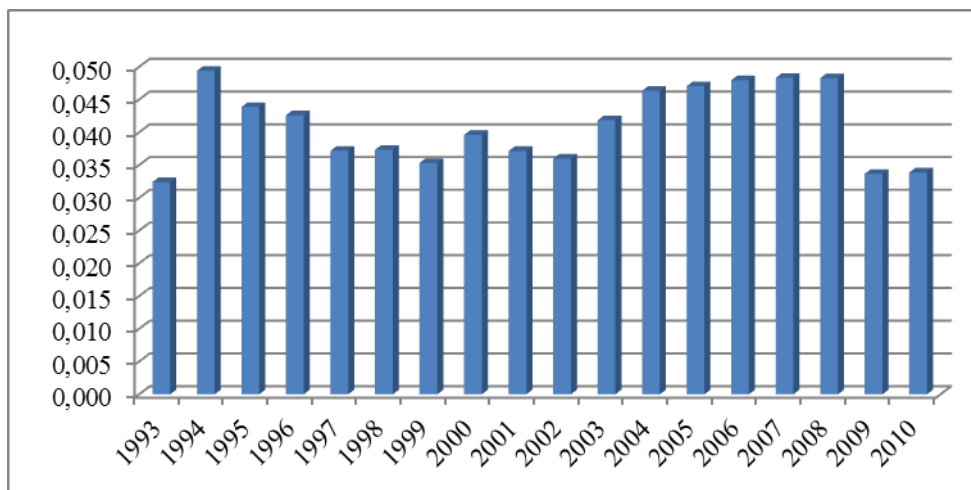
Iz slike 6a lahko razberemo, da je poraba do leta 2002 bolj ali manj linearno naraščala, v letu 2003 pa je opaziti občutno povečanje in do konca obravnavanega obdobja linearnost nikakor

ni več pravilo. Opazna so tudi večja odstopanja med posameznimi leti. Zlasti opazen je upad porabe v letih 2009 in 2010, kar kaže na to, da je predsednik oziroma UPRS učinkovito izvedel ukrepe za racionalnejšo porabo in kljub majhnemu deležu sredstev glede na celoten proračun prispeval k varčevanju v skladu z aktualnimi gospodarskimi razmerami.

Torej je realno poraba UPRS v letih 2009 in 2010 celo nižja od porabe leta 2004, glede na prikaz v Sliki 6a, kar sem potrdila tudi z revaloriziranimi podatki in primerjalnimi grafi, ki se nahajajo v prilogi magistrskega dela.

V obdobju od 1993 do 2010 se je delež porabe UPRS v primerjavi s porabo celotnega državnega proračuna gibal od 0,032 % do 0,049 %, v povprečju pa je odstotek znašal 0,041. Gibanje odstotkov porabe UPRS glede na celotno porabo državnega proračuna po letih pa je prikazano v Sliki 6b.

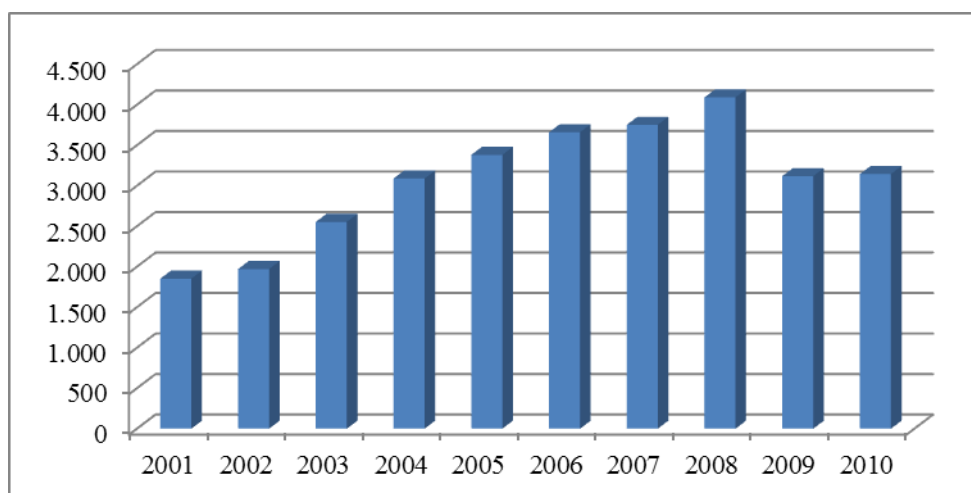
Slika 6b: Pregled porabe UPRS od leta 1993 do leta 2010 v % porabe državnega proračuna



Vir: Povzeto po Ministrstvo za finance Republike Slovenije, b.l.a in b.l.; in po Zaključnih računih UPRS od leta 1993 do 2010, 1992–2011.

Slika 7 prikazuje porabo od leta 2001 do leta 2010. Podlaga za izdelavo Slike 7 in vseh slik v nadaljevanju so podatki iz Tabele 3.

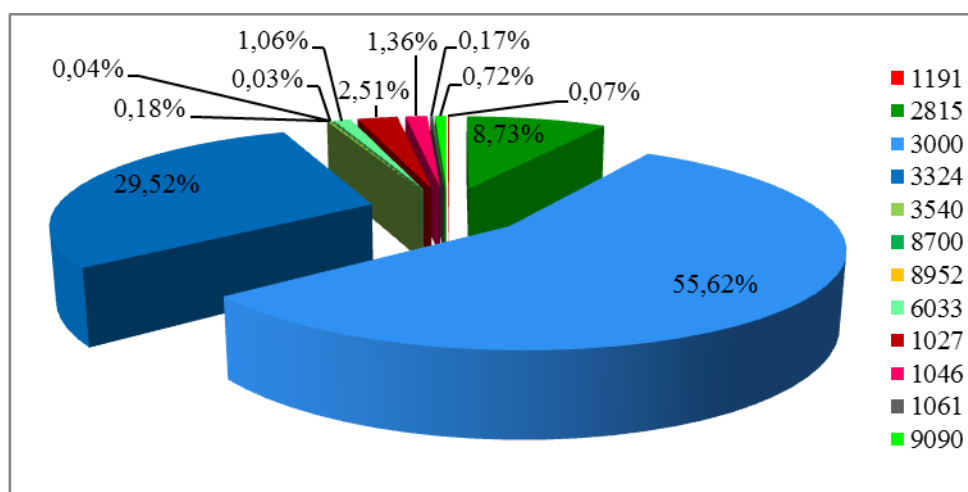
Slika 7: Pregled skupne porabe od leta 2001 do leta 2010 (v tisoč EUR)



Vir: Povzeto po Ministrstvo za finance Republike Slovenije, Delovna področja, b.l.a.; in po Zaključnih računih UPRS od leta 2001 do 2010, 2002–2011.

Kot smo že prej ugotovili, se v letu 2003 izkazuje večje povečanje porabe sredstev, linearnost pa se v nadaljevanju do leta 2006 spet nadaljuje z bolj strmim naraščanjem. V letu 2007 se malo umiri, leta 2008 pa lahko opazimo spet večjo porabo, ki pa se nato ustavi in v letih 2009 in 2010 celo pade.

Slika 8: Pregled porabe sredstev UPRS od leta 2001 do leta 2010 po proračunskih postavkah (v %)



Vir: Povzeto po Ministrstvo za finance Republike Slovenije, Delovna področja, b.l.a.; in po Zaključnih računih UPRS od leta 2001 do 2010, 2002–2011.

Slika 8 prikazuje skupno porabo obravnavanega desetletnega obdobja po posameznih proračunskih postavkah. V desetih letih je UPRS porabil 30.601.265 EUR. Več kot polovico oziroma kar 55,62 % od tega je bilo porabljeno za plače na proračunski postavki 3000, z

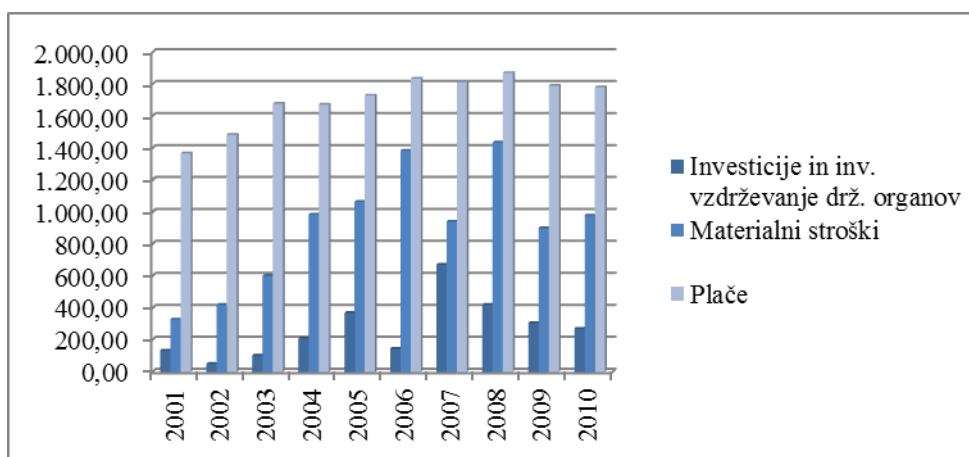
29,52 % sledi poraba na proračunski postavki 3324 za materialne stroške, investicijam na proračunski postavki 2815 pa je bilo namenjenih 8,73 %. To skupaj predstavlja 93,87 % porabe obravnavanega obdobja. Z 2,51 % sledi poraba sredstev za plače bivšega predsednika, nato 1,36 % za materialne stroške delovanja pisarne bivšega predsednika, 1,06 % za odlikovanja in 0,72 % zavzema poraba na postavki, namenjeni za predsedovanje EU. Poraba na ostalih postavkah pa je bolj kot ne zanemarljive vrednosti, kar jasno kaže tudi Slika 8.

Največja poraba je izkazana na treh proračunskih postavkah, in sicer: 2815 – Investicije in investicijsko vzdrževanje, 3000 – Plače in 3324 – Materialni stroški. Gibanje porabe med temi postavkami v obdobju od 2001 do 2010 je prikazano na Sliki 9.

Kot je razvidno iz Slike 9, so razmerja porabe med obravnavanimi postavkami po letih dokaj enotna, razliko je opaziti le v letih 2006 in 2007 med postavkama 2815 – Investicije in investicijsko vzdrževanje in 3324 – Materialni stroški, in sicer je bilo v letu 2006 več materialnih stroškov in manj investicij kot v ostalih letih, v letu 2007 pa obratno.

Od vseh treh prej navedenih postavk je najbolj enakomerna poraba na proračunski postavki 3000 – Plače. Poraba je v celoti namenska in poteka na osnovi zakonske in podzakonske normativne ureditve plač in drugih izdatkov zaposlenim. V okviru porabe sredstev za plače UPRS so vključena redna izplačila plač zaposlenim, dodatkov, povračil in drugih izdatkov zaposlenim ter obveznosti delodajalcev za prispevke za socialno varnost in premije kolektivnega dodatnega pokojninskega zavarovanja za javne uslužbenke.

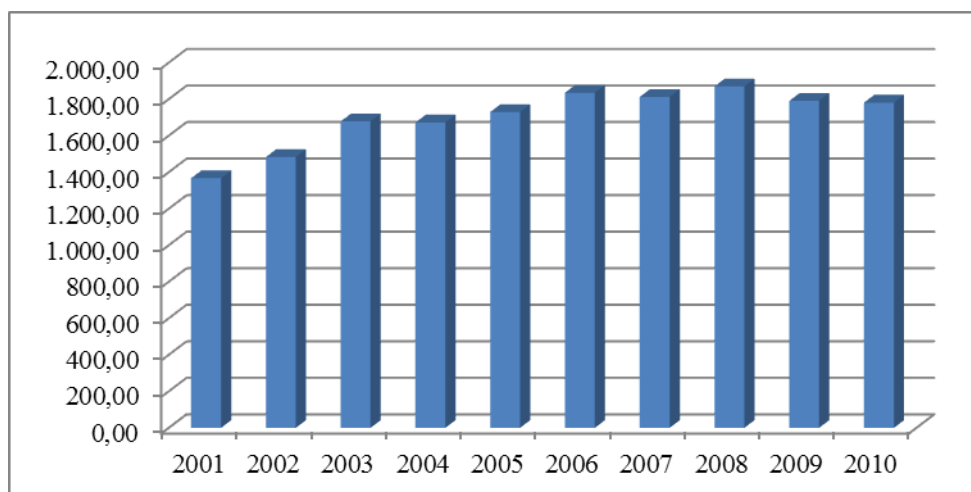
Slika 9: Pregled porabe sredstev UPRS od leta 2001 do leta 2010 za proračunske postavke 2815, 3324 in 3000 (v tisoč EUR)



Vir: Povzeto po Ministrstvo za finance Republike Slovenije, Delovna področja, b.l.a.; in po Zaključnih računih UPRS od leta 2001 do 2010, 2002–2011.

Kot izhaja iz Slike 10, je v letu 2002 malo večja rast porabe sredstev za plače, nato sledi linearnost do leta 2006; v letu 2007 je opaziti celo rahel padec, v 2008 spet povečanje, v 2009 in 2010 pa sledi trend znižanja porabe.

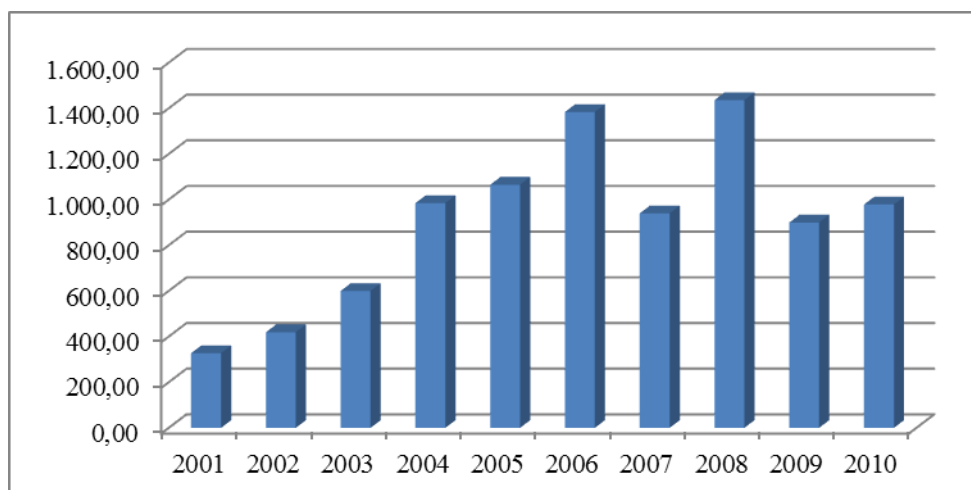
Slika 10: Pregled porabe sredstev UPRS od leta 2001 do leta 2010 za proračunsko postavko 3000 (v tisoč EUR)



Vir: Povzeto po Ministrstvo za finance Republike Slovenije, Delovna področja, b.l.a; in po Zaključnih računih UPRS od leta 2001 do 2010, 2002–2011.

Na postavki 3324 – Materialni stroški so načrtovane pravice proračunske porabe za zagotavljanje vseh zunanjih storitev in potrošnega blaga ter fiksnih stroškov, ki so potrebni za normalno delovanje UPRS. Izdatki za blago in storitve zajemajo izdatke za pisarniški material in storitve, za posebni material in storitve, za energijo, komunalne storitve in komunikacije, za plačila prevoznih stroškov, za službena potovanja, za stroške tekočega vzdrževanja, za plačila najemnin in zakupnin, plačila kazni in odškodnin.

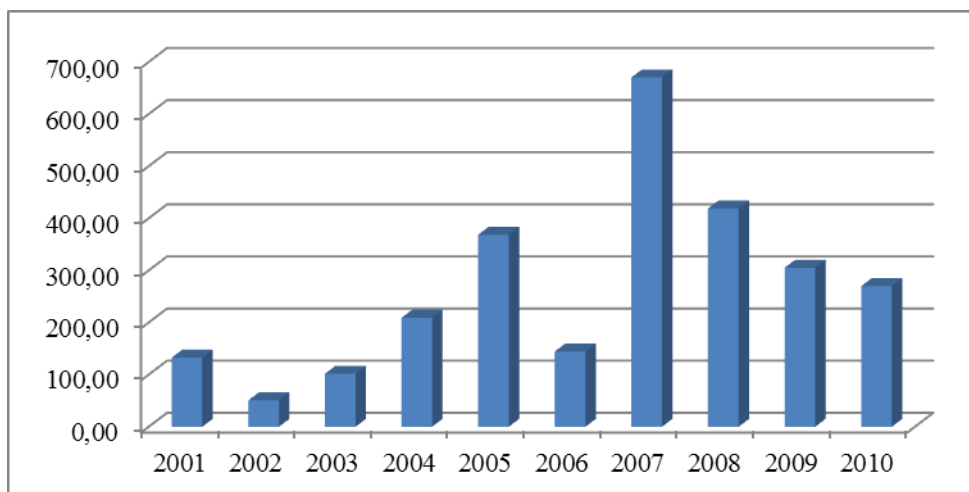
Slika 11: Pregled porabe sredstev UPRS od leta 2001 do leta 2010 za proračunsko postavko 3324 (v tisoč EUR)



Vir: Povzeto po Ministrstvo za finance Republike Slovenije, Delovna področja, b.l.a; in po Zaključnih računih UPRS od leta 2001 do 2010, 2002–2011.

Večja odstopanja pri materialnih stroških na proračunski postavki 3324 se izkazujejo v letih 2006 (navzgor) in 2007 (navzdol). Očitno znižanje porabe je izkazano v letih 2009 in 2010 (Slika 11).

Slika 12: Pregled porabe sredstev UPRS od leta 2001 do leta 2010 za proračunsko postavko 2815 (v tisoč EUR)



Vir: Povzeto po Ministrstvo za finance Republike Slovenije, Delovna področja, b.l.a.; in po Zaključnih računih UPRS od leta 2001 do 2010, 2002–2011.

Postavka 2815 Investicije in investicijsko vzdrževanje zagotavlja sredstva projekta investicij v opremo in investicijskega vzdrževanja za vzdrževanje dosežene ravni opremljenosti UPRS in urejenosti prostorov, kjer deluje predsednik Republike Slovenije in njegov urad. Vključuje tudi nabavo prevoznih sredstev za zagotavljanje avtomobilskih prevozov, ustrezne opreme za administrativno delo in pisarniško tehnično podporo, informacijski sistem, vzdrževanje prostorov in varnostni sistem.

Na investicijski postavki 2815 je obratno kot pri materialnih stroških v letu 2006 bistveno nižja poraba, v letu 2007 pa je izkazano dokaj intenzivno odstopanje navzgor. Tudi pri porabi investicijskih sredstev je v letih 2009 in 2010 izkazana nižja poraba (Slika 12).

4.2 Poraba in vsebinske spremembe

Proračun UPRS se je v obravnavanih letih dograjeval z novimi obveznostmi, kar je imelo tudi znatne učinke na povečevanje porabe, ki izhaja iz predhodnih prikazov in opisov.

V letih 2001 in 2002 kakšnih večjih odstopanj pri porabi ni bilo. V letu 2001 je bila izkazana manjša poraba na proračunski postavki 8700 Prevozna sredstva – sredstva odškodnin. Ta proračunska postavka je bila odprta v letu 2000 za zbiranje prilivov iz naslova odškodnin zavarovalnice na osnovi sporazuma o povračilu škode, ki jo je tretja oseba povzročila na osnovnem sredstvu UPRS in po proračunski opredelitvi spada med namenske postavke. Sredstva so bila porabljena ob nujni zamenjavi izrabljenega vozila, ki je bilo sicer v skladu z

načrtom financirano iz investicijske postavke 2815, del pa iz zbranih prilivov na postavki odškodnin. Vendar omenjeno ni imelo omembe vrednega učinka na samo višino porabljenih sredstev. Sicer pa za sredstva, zbrana iz naslova odškodnin in od prodaje premoženja, velja, da jih je možno prenašati v naslednje proračunsko obdobje, medtem ko se neporabljena sredstva na tako imenovanih integralnih proračunskih postavkah vrnejo v proračun in jih ni možno koristiti v naslednjem letu.

V letu 2002 je iz finančnega poročila razvidno, da je bila zaradi varčevalnih ukrepov in dejanskih potreb opravljena prerazporeditev dela investicijskih sredstev na materialne stroške. Zaradi tega ni bil realiziran predvideni nakup novega vozila za potrebe obnove avtoparka.

Iz zbranih podatkov je razvidno povečanje porabe v letu 2003. Na to je vplivalo več dejavnikov.

Konec leta 2002 so bile izvedene predsedniške volitve in na podlagi rezultata volitev je nov mandat pričel dr. Janez Drnovšek. Menjava predsednika pa vedno pomeni tudi menjavo svetovalcev, kar vpliva na porabo sredstev za plače z izplačili odpravnin ob upokojitvah ter nadomestil ob prenehanju funkcije svetovalcem predsednika. Zaradi uveljavitve Zakona o zagotavljanju pogojev za opravljanje funkcije predsednika Republike Slovenije se je v proračun UPRS v skladu z 41. členom ZJF uvedla nova dejavnost: 01011102 Dejavnost bivšega predsednika Republike Slovenije, s tremi novimi postavkami za materialne stroške (1046), investicije (1061) in plače (1027) delovanja pisarne bivšega predsednika, kar je tudi vplivalo na povečanje skupne porabe UPRS, ki se je v polni meri odrazila šele v letu 2004, kajti nove postavke so se vključile v proračun šele z rebalansom za leto 2003, kar je predstavljalo le osemmesečno financiranje v letu 2003.

Na podlagi ZZPOFPR in na podlagi sklepa Vlade Republike Slovenije ter vladne uredbe o razpolaganju s stvarnim premoženjem Republike Slovenije je bil v letu 2003 sklenjen poseben tripartitni dogovor z Generalnim sekretariatom vlade in Urdom predsednika vlade, po katerem mora UPRS zagotavljati tretjino sredstev za vzdrževanje in upravljanje vladne palače. Dogovor je imel prve učinke na porabo UPRS že v letu 2003 in naprej. Tako je bila v skladu z dogovorom iz proračuna UPRS sofinancirana obnova najnujnejšega prvega dela kristalne dvorane v vladni palači. V preteklih letih je stroške za vzdrževanje naprav in objektov v vladni palači in za investicije zagotavljala v svojem proračunu Vlada Republike Slovenije.

Na povečanje porabe pa je občutno vplival tudi sprejem Sklepa o spremembah in dopolnitvah sklepa o določitvi protokolarnih pravil v oktobru 2002. Pred sklepom vlade iz oktobra 2002 je Protokol Republike Slovenije financiral protokolarne aktivnosti posameznih državnih organov, med drugim tudi UPRS, tudi še v letu 2004, ker so bila namenska sredstva pri pripravi proračuna načrtovana pri Protokolu Republike Slovenije. Po omenjenem vladnem sklepu stroške protokolarnih aktivnosti od vključno leta 2005 krije UPRS iz svojih proračunskih sredstev.

V letu 2004 je bil sprejet Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o odlikovanjih. Z njim je bila pristojnost na področju odlikovanj prenešana s Kadrovske službe Vlade Republike Slovenije na UPRS, kar je za urad predstavljalo novo obveznost po 41. členu ZJF. Ker v finančnem načrtu za leto 2005 sredstva še niso bila posebej načrtovana, so se v letu 2005 obveznosti iz naslova odlikovanj pokrivale s starimi zalogami odlikovanj in z racionalizacijo materialnih stroškov v okviru proračunske postavke 3324. V letu 2006 so bila sredstva prvič načrtovana na posebni proračunski postavki 6033 – Odlikovanja Republike Slovenije.

V okviru materialnih stroškov je v letu 2005 potekal projekt Pogovori o prihodnosti Slovenije pri predsedniku Republike Slovenije in je vključeval razgovore o mednarodnem položaju Slovenije, konkurenčnosti slovenskega gospodarstva, socialni politiki, razvoju demokracije in demokratičnih institucij, vrednotah spoštovanja človekovih pravic, strategiji razvoja Slovenije v pogojih članstva EU in druge teme, ki Slovenijo in njene državljane delajo prepoznavne doma in v svetu. Stroški se odražajo kot povečanje porabe na proračunski postavki 3324 – Materialni stroški. Na povečanje porabe te postavke je vplival tudi v letu 2006 sklenjen Dogovor o koriščenju in plačevanju uporabe prostorov na Gregorčičevi 25a med UPRS in Generalnim sekretariatom Vlade Republike Slovenije.

S sklepom Vlade Republike Slovenije št. 111-06/2002-15 z dne 10. aprila 2003 je bilo na UPRS preneseno upravljanje koč pri petem jezeru v okviru objektov JGZ Brdo. V letu 2006 so se začeli postopki legalizacije, ki pa so bili končani in so bremenili investicijsko postavko v letu 2007. Poleg tega, da stroške UPRS od prevzema objekta v upravljanje bremeni tekoče vzdrževanje objekta, je v letih 2008 in 2009 UPRS izvedel tudi dela investicijskega vzdrževanja ter dotrajane opreme, kar se je odražalo v povečanju porabe na investicijski postavki.

Poleg navedenih normativnih in drugih vsebinskih sprememb, ki so se intenzivno odražale na povečanju porabe proračunskih sredstev UPRS, pa je urad v obravnavanih letih kot dober gospodar skrbel tudi za redno obnovo in vzdrževanje zgradb in opreme ter izboljšave prostorov za delo predsednika Republike Slovenije in njegov urad. V obravnavanem obdobju je bila zamenjana večina najstarejših in z vidika stroškov tekočega vzdrževanja najdražjih vozil avtoparka s ciljem nižjih materialnih stroškov v prihodnje. Z istim ciljem je bila v letu 2004 zamenjana dotrajana napeljava centralnega ogrevanja. Leta 2005 je bila med drugim izvedena obnova kletnih prostorov za uporabo priročnega arhiva, obnova dotrajanih sanitarnih prostorov, napeljava informacijskega sistema kontrole vstopa ter nov back up sistem. Kolikor je bilo možno, se je redno obnavljala tehnična in programska računalniška oprema ter izrabljena pisarniška oprema. V letu 2007 pa je bili izvedeni večji projekti, ki je opremo in zgradbo dvignili na višjo raven tehnološke opremljenosti. Projekt je vključeval obnovo prostorov vhodne avle in stopnišča z vhodom z Erjavčeve ulice, posodobitev informacijske in komunikacijske opreme, posodobitev osnovnih sredstev v zvezi z zagotavljanjem varnosti pri delu, varovanjem dostopa in varovanjem podatkov, obnovo knjižnice ter dokončno legalizacijo lovske koč pri petem jezeru v okviru JGZ Brdo, katere upravljavec je UPRS. Večja poraba v letu 2007 je izkazana tudi v sliki »Pregled porabe od leta 2001 do leta 2010 za

proračunsko postavko 2815«. Sredstva so bila v celoti zagotovljena s prerazporeditvami iz prihrankov na postavkah materialnih stroškov in odlikovanj. Pri porabi investicijskih sredstev pa je nujno potrebno omeniti tudi izvedbo sistema požarnega varovanja ter sofinanciranje dvigala za invalide v vladni palači, ki ga ni bilo vse do leta 2009.

V letu 2008 so se pojavile nove potrebe po posodobitvah osnovnih sredstev predvsem zaradi predsedovanja Republike Slovenije Svetu Evropske unije in nastopu mandata novega predsednika republike. Prav tako je stalnica, da se zaradi nove kadrovske zasedbe ob nastopu mandata novega predsednika in s tem povezanim koriščenjem nadomestila ob prenehanju funkcije funkcionarjem prejšnjega mandata ter morebitnimi izplačili odpravnin ob upokojitvi poveča tudi poraba na proračunski postavki, namenjeni plačam.

Ker so se dodatne finančne potrebe v zvezi s predsedovanjem EU izkazale šele po zaključku priprave finančnega načrta za leto 2008, je UPRS ob rebalansu pridobil sredstva na novi proračunski postavki 9090 – Predsedovanje EU, ki je bila izkazana v proračunu UPRS samo v tem letu. Iz sredstev postavke je bil v dogovoru z Vlado Republike Slovenije izveden obisk predsednika Republike Slovenije v Latinski Ameriki. Pot je bila tesno povezana s prioriteta slovenskega predsedovanja EU in s tem povezanim vodenjem vrha EU – Latinska Amerika in Karibi, ki je potekal maja 2008 v Limi.

Tudi na Sliki 7 je za leto 2008 izkazana občutno večja skupna poraba kot v predhodnem in naslednjem letu, kljub temu, da so v začetku leta nastale spremenjene okoliščine zaradi smrti bivšega predsednika dr. Janeza Drnovška, zaradi česar ni bilo več potreb po nadaljnji zaposlitvi javnih uslužbencev ter posodabljanju opreme v pisarni bivšega predsednika.

Glede na uporabljene podatke in izdelane slike lahko ugotovimo, da se je v letu 2009 poraba sredstev nekoliko umirila predvsem na področju investicij in materialnih stroškov. V okviru materialnih stroškov so se največ znižali stroški najemnin in zakupnin, predvsem zaradi vključitve v skupno javno naročilo najema letal, ki ga je izvedlo Ministrstvo za javno upravo Republike Slovenije.

Zaradi vseh navedenih novih obveznosti in z odprtjem novih proračunskih vrstic oziroma proračunskih postavk je postala struktura realizacije finančnega načrta UPRS občutno drugačna, kot je bila v preteklih letih. Poraba je z novo strukturo bolj transparentna, omogoča lažje spremljanje sredstev ter zagotavlja nemoteno izvajanje funkcije, pristojnosti in obveznosti predsednika republike, določenih z ustavo in zakoni. Indeksi porabe na nivoju posameznih proračunskih postavk ter na nivoju skupne porabe pa zaradi sprememb niso v celoti primerljivi.

SKLEP

V magistrskem delu sem skušala podrobno in sistematično predstaviti funkcije ter ustavno in zakonsko določene pristojnosti predsednika republike, ki jih izvaja s pomočjo svetovalcev in

tehničnega osebja, zaposlenih v UPRS. Izmed teh sem se osredotočila na prikaz postopkov podeljevanja odlikovanj in pomilostitev. V mandatu aktualnega predsednika UPRS konec vsakega leta redno objavi podrobno poročilo o delu predsednika in urada na svoji spletni strani, kjer si je možno določene vsebine ogledati še podrobneje. Prav tako je prek spletne strani omogočen virtualni sprehod po prostorih UPRS v predsednikove delovne prostore.

Prikazu vsebinskih okvirov za delovanje in samih vsebin delovanja sledi prikaz finančne plati, tako proceduralno kot vrednostno in vsebinsko.

Postopki priprave finančnega načrta v sklopu priprave državnega proračuna so se v zadnjih desetih letih precej spremenili in veljajo tudi za UPRS, tako kot za ostale proračunske uporabnike. Velik korak naprej predstavlja uvedba sprejema dveletnega proračuna, saj od uvedbe dalje ni bilo več potrebe po začasnem financiranju zaradi nepravočasnega sprejema proračuna. Vedno bolj pa se uveljavlja programski proračun ki je usmerjen k rezultatom in naj bi omogočal učinkovitejšo porabo omejenih proračunskih sredstev za doseganje ciljev in uresničevanje prednostnih nalog, v ocenjevanju doseganja ciljev in učinkovitosti pa naj bi se maksimalno približal sistemu, ki velja za gospodarstvo. K učinkovitejši porabi javnih sredstev naj bi prispevala tudi uporaba Zakona o javnem naročanju za izbiro izvajalcev storitev in ponudnikov blaga.

Pri izvrševanju proračuna in evidentiranju poslovnih dogodkov ter izdelavi poročil je v veliko pomoč programsko orodje MFERAC, ki hkrati nudi tudi učinkovito kontrolno okolje za opravljanje številnih osnovnih notranjih kontrol. Prav tako je tudi povezava z računovodsko službo, ki v glavnih in pomožnih računovodskih knjigah uporabi že v finančni službi UPRS pripravljene in po mreži poslane podatke za knjiženja in ostale obdelave. Ugotavljam, da so se s tem prenesle številne delovne operacije, ki so jih prej izvajali zaposleni v računovodski službi MF, na finančne službe proračunskih uporabnikov.

Vendar računovodske izkaze še vedno pripravljajo v računovodski službi MF, zato menim, da bi glede na določbe ZJF o odgovornosti predstojnika za računovodske izkaze bilo nujno potrebno natančno opredeliti vlogo in odgovornost MF glede odgovornosti za pravilnost računovodskih izkazov. Po mnenju MF in tudi po mnenju računskega sodišča je za pravilnost računovodskih izkazov odgovoren generalni sekretar UPRS. Enotni računovodsko-finančni program MFERAC, ki je v uporabi v celotni državni upravi, ne nudi vpogleda v računovodsko izkazovanje, ki se izvaja na MF. Prav tako generalni sekretar nima pooblastil za izvajanje nadzora nad delom uslužbencev MF, zato menim, da bi bila na tem področju nujna razmejitev odgovornosti. 65. člen ZJF določa, da je generalni sekretar UPRS odgovoren za zakonitost, namenskost, učinkovitost in gospodarnost razpolaganja s proračunskimi sredstvi. Iz pred tem navedenega pa logično izhaja, da bi morala biti odgovornost za pravilnost računovodskega izkazovanja na strani MF.

Nedvoumno pa zakonodaja nalaga predstojniku odgovornost za vzpostavitev notranjega nadzora. V UPRS je sistem notranjih kontrol vzpostavljen in menim, da je glede na

razpoložljive možnosti zaradi majhnega števila zaposlenih tudi ustrezno učinkovit. Kot sodelavka finančne službe UPRS pa opažam, da v času, odkar notranjo revizijo opravlja zunanja revizorka po pogodbi izbrana z javnim naročilom, ni več tako prisotna v vsakodnevnem procesu, kot je bilo to v obdobju, ko je bila v UPRS notranja revizorka redno zaposlena. Ker pa je UPRS premajhen za polno zaposlitev notranjega revizorja, bi bila po mojem mnenju morda najboljša rešitev zaposlitev notranjega revizorja za določen čas, ki bi bil za drug del časa zaposlen kot notranji revizor pri podobnem manjšem neposrednem nevladnem proračunskem uporabniku.

Ugotavljam, da računsko sodišče pri pregledu poslovanja v letu 2000 ni ugotovilo nepravilnosti. Od takrat je minilo dolgo obdobje in v poslovanju UPRS so se zgodile številne spremembe, ne samo na kadrovskem področju, še posebej se je razširil sam obseg poslovanja zaradi številnih zakonskih in drugih sprememb. Glede na to bi bilo nerealno pričakovati, da se pri tolikšnem obsegu kljub učinkovito vzpostavljenim notranjim kontrolam ne zgodi prav nobena manjša nepravilnost, saj se je potrebno zavedati, da sistem notranjih kontrol lahko daje le sprejemljivo zagotovilo za preprečevanje napak in ne absolutnega – le zmanjšuje tveganje, ne more ga pa povsem izničiti.

Z analizo gibanja porabe v desetletnem obdobju sem ugotovila, da je povečanje porabljenih proračunskih sredstev sledilo obsegu obveznosti, ki so bile UPRS naložene s posameznimi zakonskimi ureditvami in sklepi vlade, pa tudi vsako prvo leto pričetka mandata novega predsednika. Ugotavljam, da je UPRS v skladu z navodili uspešno sledil varčevalnim ukrepom in v letih 2009 in 2010 zmanjšal trend rasti porabe te se s tem prilagodil splošnim gospodarskim razmeram ter trenutni javnofinančni situaciji, pri čemer so bili cilji vedno doseženi in v skladu z načrtovanimi.

V magistrskem delu sem skušala nazorno opisati delo, pristojnosti in finančno poslovanje predsednika Republike Slovenije v vlogi vrhovnega državnega voditelja ter v vlogi porabnika proračunskih sredstev, širino celotnega potrebnega aparata in delovanja vseh podpornih služb, ki so potrebne, da predsednik države lahko nemoteno opravlja svojo funkcijo. Če sem z vsem tem uspela predstaviti poslovanje UPRS, je namen mojega magistrskega dela dosežen.

LITERATURA IN VIRI

1. Bajcar, A. (2006). Notranja revizija učinkovitosti sistema nabav pri neposrednem, nevladnem proračunskem uporabniku. *Zbornik referatov 9. redne letne konference notranjih revizorjev* (str. 97–118). Ljubljana: Slovenski inštitut za revizijo.
2. Benedetti, K. (2008). *Protokol, simfonija forme*. Ljubljana: Planet GV.
3. Center za razvoj financ. (2011). *Mednarodni trendi pri reformah računovodstva v javnem sektorju*. Najdeno 17. junija 2011 na spletnem naslovu <http://www.cef-see.org/index.php?uid=77004&wa=W1121ENJS05&location=1751>
4. Cerar, M. (2003). *Predsednik Republike Slovenije kot proračunski uporabnik*. Maribor: Pravna fakulteta.
5. Cvikl, M., & Korpič, E. H. (2007). *Proračunsko pravo*. Ljubljana: GV Založba.
6. Cvikl, M., & Zemljič, P. (2000). *Zakon o javnih financah s komentarjem*. Ljubljana: Bonex.
7. Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil. (b.l.). *Položaj*. Najdeno 11. avgusta 2011 na spletnem naslovu <http://www.dkom.si/>
8. Državni zbor Republike Slovenije. (b.l.). *Predlogi zakonov*. Najdeno 15. novembra 2004 na spletnem naslovu http://www.dz-rs.si/si/aktualno/spremljanje_zakonodaje/predlogi_zakonov
9. Elgie, R. (1999). *Semi-Presidentialism in Europe*. New York: Oxford University Press.
10. Grad, F., Kaučič, I., Ribičič, C., & Kristan, I. (1996). *Državna ureditev Slovenije*. Ljubljana: ČZ Uradni list.
11. Howard, L. R. (1992). *Auditing*. London: Pitman, Longman Group UK.
12. Kamnar, H. (2002). Dvoletni proračun. *Zbornik referatov na izobraževalnem seminarju o javnih financah in državnem revidiranju*. (str. 7–19). Ljubljana: Zveza ekonomistov Slovenije.
13. Kaučič, I. (2004). Predsednik republike med reprezentativno in izvršilno funkcijo. *X. dnevi javnega prava*. (str. 23–38). Ljubljana: Inštitut za javno upravo.
14. Kavčič, B., & Smodej, V. (2003). *Javni sektor*. Novo mesto: Visoka šola za upravljanje in poslovanje.
15. Kavčič, S. (2000). Pomen revizije za odličnost delovanja. *12. forum odličnosti in mojstrstva* (str. 105–121). Otočec: Društvo ekonomistov Dolenjske in Bele Krajine.
16. Kocjančič, R., Ribičič, C., Grad, F., & Kaučič, I. (1998). *Ustavno pravo Slovenije*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
17. Korpič, E. H. (2006). *Vrhovna revizijska institucija v Sloveniji*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
18. Logical Framework Specialists. (b.l.) *Logical Framework Approach/ZOPP/OOPP*. Najdeno 13. julija 2011 na spletnem naslovu http://lgausa.com/logframe_approach.htm
19. Milatovič, J. (2002). Notranji nadzor javnih financ – nadzor proračuna po novem. *Zbornik referatov na izobraževalnem seminarju o javnih financah in državnem revidiranju* (str. 35–45) Ljubljana: Zveza ekonomistov Slovenije.

20. Ministrstvo za finance Republike Slovenije. (2005). *Operativni postopki pri vodenju poslovnih knjig neposrednih proračunskih uporabnikov državnega proračuna*. Najdeno 16. julija 2011 na spletnem naslovu http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Javno_ra%C4%8Dunovodstvo/Predpisi/Neuradna_pre%C4%8Di%C5%A1%C4%8Dena_besedila/operat_post_vodenje_posl_knjig_neposr_pu.pdf
21. Ministrstvo za finance Republike Slovenije. (2010). *Proračunski priročnik za pripravo proračuna za leti 2011–2012 (1., 2. in 3. zvezek)*. Najdeno 12. julija 2011 na spletnem naslovu http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/proracun/priprava_proracuna/#c1699
22. Ministrstvo za finance Republike Slovenije. (2011). *Priprava predloga sprememb proračuna za leto 2011 in priprava proračuna za leto 2012 ter nova programska klasifikacija*. Najdeno 10. julija 2011 na spletnem naslovu http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/proracun/priprava_proracuna/#c1699
23. Ministrstvo za finance Republike Slovenije. (b.l.a). *Delovna področja*. Najdeno 30. junija 2011 na spletnem naslovu http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/proracun/
24. Ministrstvo za finance Republike Slovenije. (b.l.b). *Državni proračun 1992–2011*. Najdeno 16. septembra 2011 na spletnem naslovu http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/tekoca_gibanja_v_javnih_financah/bilten_javnih_financ/
25. Nahtigal, M. (2004). Ustavna demokracija in vloga predsednika republike. *Javna uprava*, 40(2), 357–373.
26. Napotilo za izvajanje revizij. *Uradni list RS* št. 41/2001.
27. Navodilo o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna. *Uradni list RS* št. 12/2001, 10/2006, 8/2007, 102/2010.
28. Navodilo o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna. *Uradni list RS* št. 12/2001, 10/2006, 8/2007, 102/2010.
29. Odlok o organizaciji in delovanju služb predsednika republike. *Uradni list RS* št. 20/1993.
30. Pernek, F. (1999). *Finančno pravo in javne finance*. Maribor: Pravna fakulteta.
31. Poročila o rezultatu ponovnega glasovanja in o izidu volitev predsednika republike. (2002). *Uradni list RS* št. 109/2002.
32. Poročilo o izidu volitev predsednika republike. *Uradni list RS* št. 60/1992.
33. Poročilo o izidu volitev predsednika republike. *Uradni list RS* št. 76/1997.
34. Poročilo o izidu volitev predsednika republike. *Uradni list RS* št. 103/2002.
35. Poročilo o izidu volitev predsednika republike. *Uradni list RS* št. 109/2002.
36. Pravilnik o določitvi neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov. *Uradni list RS* št. 46/2003.
37. Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna. *Uradni list RS* št. 50/07, 61/08 popr.
38. Pravilnik o sestavljanju letnih poročil za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava. *Uradni list RS* št. 115/02, 21/03, 134/03, 126/04, 120/07, 124/08, 58/10 in 60/10.
39. Pravilnik o skupnih osnovah za postopke dela finančnih služb neposrednih uporabnikov proračuna Republike Slovenije. *Uradni list RS* št. 119/2004.

40. Pravilnik o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ. *Uradni list RS* št. 72/2002.
41. Predhodno poročilo o reviziji, ki je bila izvedena pri predsedniku Republike Slovenije in se je nanašala na izvršitev proračuna za leto 1999. (2000, 12. december). *Št. 1201-7/00-17*.
42. Predsednik Republike Slovenije. (b.l.). *Katalog informacij javnega značaja*. Najdeno 22. maja 2011 na spletnem naslovu <http://www.up-rs.si/up-rs/uprs.nsf/dokumentiweb/katalog-informacij-javnega-znacaja?OpenDocument>
43. Predsednik Republike Slovenije. (b.l.). *Predsedniška palača*. Najdeno 20. maja 2011 na spletnem naslovu <http://www.up-rs.si/up-rs/uprs.nsf/dokumentiweb/A9330DC47842D330C1256F780030038D?OpenDocument>
44. Predsednik Republike Slovenije. (b.l.). *Zakonska podlaga*. Najdeno 20. maja 2011 na spletnem naslovu <http://www.up-rs.si/up-rs/uprs.nsf/dokumentiweb/Zakonska-podlaga?OpenDocument>
45. Protokol Republike Slovenije. (b.l.). *Protokolarna pravila Republike Slovenije*. Ljubljana: Protokol Republike Slovenije
46. Računsko sodišče Republike Slovenije. (b.l.). *Seznam revidirancev, Urad predsednika Republike Slovenije*. Najdeno 10. avgusta 2011 na spletnem naslovu <http://www.rs-rs.si/>
47. Ribarič, M. (1996). Predsednik republike v procesu političnega odločanja. *Gradivo za II. strokovno srečane pravnikov s področja javnega prava* (str. 79–106). Ljubljana: Inštitut za javno upravo.
48. *SIGMA*. (2004). Report to Supreme Audit Institutions of Central and Eastern European countries, Cyprus, Malta, Turkey and European Court of Auditors. Najdeno 11. avgusta 2011 na spletnem naslovu <http://www.sigmaweb.org/dataoecd/35/38/34891146.pdf>
49. Sklep o določitvi protokolarnih pravil. *Uradni list RS*. št. 85/2009.
50. Sklep o spremembah in dopolnitvah sklepa o določitvi protokolarnih pravil. *Uradni list RS*. št. 95/2002.
51. Služba vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve. *K ciljem usmerjeni proračun*. Najdeno 11. julija 2011 na spletnem naslovu http://www.svrez.gov.si/si/delovna_podrocja/razvojno_nacrtovanje_in_strukturne_prilagoditve/k_ciljem_usmerjeni_proracun/
52. Smodej, V. (2002). *Organizacija oblasti v Sloveniji*. Novo mesto: Visoka šola za upravljanje in poslovanje.
53. Šturm, L. (2002). *Komentar ustave Republike Slovenije*. Ljubljana: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije.
54. Turk, I. (1994). *Notranje revidiranje poslovanja* (2. izdaja). Ljubljana: Slovenski inštitut za revizijo.
55. Urad predsednika Republike Slovenije – Seznam odlikovancev. Najdeno 3. julija 2011 na spletnem naslovu <http://www.up-rs.si/up-rs/uprs.nsf/seznamodlikovancevweb?OpenView>
56. Urad predsednika Republike Slovenije. (1993–2011). *Zaključni računi UPRS* (interno gradivo), Ljubljana: Urad predsednika Republike Slovenije.
57. Urad predsednika Republike Slovenije. (1993–2012). *Finančni načrti UPRS* (interno gradivo), Ljubljana: Urad predsednika Republike Slovenije.

58. Urad predsednika Republike Slovenije. (2010a). *Matrika logičnega okvira za pripravo proračuna za leti 2011 in 2012*. (interno gradivo), Ljubljana: Urad predsednika Republike Slovenije.
59. Urad predsednika Republike Slovenije. (2010b). *Pravilnik o finančnem poslovanju*. (interno gradivo), Ljubljana: Urad predsednika Republike Slovenije.
60. Urad predsednika Republike Slovenije. (2011). *JN156/2010; Oddaja statističnih podatkov za leto 2010*. Ljubljana: Urad predsednika Republike Slovenije.
61. Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna. (2003). *Usmeritve za državno notranje revidiranje*. Najdeno 5. avgusta 2011 na spletnem naslovu <http://www.unp.gov.si/>
62. Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna. (2004). *Usmeritve za notranje kontrole*. Najdeno 5. avgusta 2011 na spletnem naslovu <http://www.unp.gov.si/>
63. Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna. (b.l.). *Naloge*. Najdeno 9. avgusta 2011 na spletnem naslovu <http://www.unp.gov.si/>
64. Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna. *Uradni list RS* št. 54/2010.
65. Ustava Republike Slovenije. *Uradni list RS* št. 33/1991, 42/1997, 66/2000, 23/2003, 69/2004, 68/2006.
66. Vlada Republike Slovenije. (b.l.). *Uravnoteženje javnih financ*. Najdeno 10. julija 2011 na spletnem naslovu http://www.vlada.si/si/teme_in_projekti/izhod_iz_krize/ukrepi_ekonomske_politike/uravnotezenje_javnih_financ/
67. Zakon o Banki Slovenije (ZBS-UPB1). *Uradni list RS* št. 72/2006-UPB1.
68. Zakon o državnem tožilstvu (ZDT-1). *Uradni list RS* št. 58/2011.
69. Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK). *Uradni list RS* št. 69/2011-UPB2.
70. Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leto 2011 in 2012 (ZIPRS1112). *Uradni list RS* št. 96/2010, 4/2011.
71. Zakon o javnem naročanju (ZJN-2). *Uradni list RS* št. 128/2006, 16/2008, 19/2010, 18/2011.
72. Zakon o javnih financah (ZJF). *Uradni list RS* št. 11/2011-UPB4.
73. Zakon o javnih uslužbencih (ZJU). *Uradni list RS* št. 63/2007-UPB3, 65/2008.
74. Zakon o obrambi (ZObr). *Uradni list RS* št. 103/2004-UPB1.
75. Zakon o odlikovanjih Republike Slovenije (ZOdI). *Uradni list RS* št. 69/2004, UPB1.
76. Zakon o odlikovanju častni znak svobode Republike Slovenije (ZOdlZS). *Uradni list RS* št. 24/92.
77. Zakon o pomilostitvi (ZPom-UPB1). *Uradni list RS* št. 23/2005, UPB1.
78. Zakon o poslancih (ZPos-UPB2). *Uradni list RS* št. 112/2005-UPB2.
79. Zakon o predlaganju kandidatov iz Republike Slovenije za sodnike mednarodnih sodišč (ZPKSMS). *Uradni list RS* št. 64/01, 59/2002 popr., 82/2004 popr., *Odl. US*: U-I-120/04-14.
80. Zakon o preprečevanju zamud pri plačilih (ZPreZP). *Uradni list RS* št. 18/2011.
81. Zakon o prostovoljstvu (ZProst). *Uradni list RS* št. 10/2011.
82. Zakon o računovodstvu (ZR). *Uradni list RS* št. 23/1999.
83. Zakon o računskem sodišču (ZRacS-1). *Uradni list RS* št. 11/2001, 20/2006.

84. Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS). *Uradni list RS* št. 108/2009-UPB13, 8/2010, *Odl. US*: U-I-244/08-14, 16/2010 *Odl. US*: U-I-256/08-27, 50/2010 *Odl. US*: U-I-266/08-12, 35/2011.
85. Zakon o ustavnem sodišču (ZUstS). *Uradni list RS* št. 64/2007-UPB1, 108/2007 *Skl. US*: U-I-259/07-10.
86. Zakon o varuhu človekovih pravic (ZVarCP). *Uradni list RS* št. 71/1993, popr. 15/1994.
87. Zakon o volitvah predsednika republike (ZVPR). *Uradni list RS* št. 39/1992.
88. Zakon o zagotavljanju pogojev za opravljanje funkcije predsednika republike (ZZPOFPR). *Uradni list RS* št. 15/2003.
89. Zakon o zunanjih zadevah (ZZZ-1). *Uradni list RS* št. 113/2003-UPB1.
90. Žibert, F. (1993). *Teorija javnih financ*. Ljubljana: ČZ Uradni list.

PRILOGE

KAZALO PRILOG

Priloga 1: Seznam pogosto uporabljenih kratic	1
Priloga 2: Obrazložitev finančnega načrta za leto 2011	2
Priloga 3: Finančni element predobremenitve.....	5
Priloga 4: Obrazec odredba za izplačilo iz proračuna	6
Priloga 5: Revalorizirani podatki, primerjava: nerevalorizirani/revalorizirani podatki.....	7

Priloga 1: Seznam pogosto uporabljenih kratic

DZ RS	Državni zbor Republike Slovenije
EVROSAI	ang. <i>European Organisation of Supreme Audit Institutions</i>
EVROSTAT	Evropski statistični urad
FEP	Finančni element predobremenitve
FOP	Finančno ovrednoten program
IFAC	ang. <i>International Federation of Automatic Control</i>
INTOSAI	ang. <i>International Organisation of Supreme Audit Institutions</i>
MF	Ministrstvo za finance
MFERAC	Ministrstvo za finance – enotni računalniško podprt računovodski program (za izvrševanje državnega proračuna)
OLAF	fr. <i>Office de Lutte Anti-Fraude</i>
SAPPRA	Spletna aplikacija za pripravo proračuna
UNP	Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna pri Ministrstvu za finance
UPRS	Urad predsednika Republike Slovenije
URS	Ustava Republike Slovenije
ZIPRS1112	Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije
ZJF	Zakon o javnih financah
ZJN-2	Zakon o javnem naročanju
ZJU	Zakon o javnih uslužbencih
ZOdI	Zakon o odlikovanjih Republike Slovenije
ZOdIZS	Zakono o odlikovanju častni znak svobode Republike Slovenije
ZPom	Zakon o pomilostitvi
ZSPJS	Zakon o sistemu plač v javnem sektorju
ZVPR	Zakon o volitvah predsednika republike
ZZPOFPR	Zakon o zagotavljanju pogojev za opravljanje funkcije predsednika Republike Slovenije

Priloga 2: Obrazložitev finančnega načrta za leto 2011

OBRAZLOŽITEV POSEBNEGA DELA - leto 2011

1111 - Predsednik Republike Slovenije

Obrazložitev predloga proračuna Republike Slovenije za leto 2011

Proračunski uporabniki ter njihovi neposredni učinki

1111 - Predsednik Republike Slovenije

Delovanje predlagatelja finančnega načrta prispeva k doseganju ciljev naslednjih podprogramov, programov in politik:

- 12 - INSTITUCIJE POLITIČNEGA SISTEMA IN CIVILNE DRUŽBE
 - 1201 - Institucije političnega sistema
 - 120101 - Dejavnost političnih institucij

1111 - Predsednik Republike Slovenije

12 - INSTITUCIJE POLITIČNEGA SISTEMA IN CIVILNE DRUŽBE

1201 - Institucije političnega sistema

120101 - Dejavnost političnih institucij

12010101 - Delovanje UPRS in podpora izvrševanju funkcije predsednika republike in bivšega predsednika republike

1111-11-0001 - Delovanje UPRS

Opis ukrepa

Ključna naloga ukrepa je zagotavljanje delovanja Urada predsednika Republike Slovenije (v nadaljevanju UPRS) in podpora izvrševanju funkcije predsednika republike. Aktivnosti, ki se za ta namen izvajajo so izplačilo plač, plačilo fiksnih stroškov (elektrika, voda, ogrevanje, snaga,...), nakup strokovne literature, nakup pisarniškega materiala in drugih pripomočkov za delo, nabava odlikovanj in tekoče vzdrževanje poslovnih prostorov.

Neposredni učinki

C4319 - Delovanje UPRS in podpora izvrševanju funkcije predsednika republike

Prispeva k rezultatu: C3907 - Učinkovito delovanje UPRS in podpora izvrševanju funkcije predsednika republike in bivšega predsednika republike

Zagotavljanje ustreznih kadrov, njihovo usposabljanje in izobraževanje, izplačilo plač, plačilo fiksnih stroškov (elektrika, voda, ogrevanje, snaga,...), nakup strokovne literature, nakup pisarniškega materiala in drugih pripomočkov za delo, nabava odlikovanj in tekoče vzdrževanje poslovnih prostorov. Sredstva se zagotavljajo na PP 3000 "Plače", PP 3324 "Materialni stroški" in PP 6033 "Odlikovanja".

Kazalniki

ID	KAZALNIK	VIR ME	IZH. LETO	IZH. VREDNOST	LETO VREDNOST	
105215	Uspešnost izvedbe aktivnosti v zvezi z izvrševanjem funkcije predsednika republike z zagotovitvijo materialno tehničnih sredstev in storitev za izvajanje rednih nalog (materialni stroški).	%	2008	100,00	2010	100,00
					2011	100,00
					2012	100,00
105216	Popolnjenost kadrovskega načrta (plače) z ustrezno usposobljenimi kadri in zagotavljanje sredstev za izplačilo plač	Število delovnih mest	2008	50,00	2010	46,00
					2011	46,00

Stran 1 / 3

2012 46,00

Vhodni kazalniki

ID	VHODNI KAZALNIK	ME	LETO	VREDNOST
IK400000	Število zaposlenih pri neposrednem PU	Število	2011	46,00
IK4020	Število državnih uradnikov izvajalcev ukrepa.	Število	2011	46,00
IK402602	Število parkirnih mest oziroma garaž	Število	2011	6,00
IK402603	Obseg najetih prostorov (m2)	Število	2011	100,00
IK402605	Površina stavbnega zemljišča (m2)	Število	2011	3.000,00
IK402607	Število najetih licenc	Število	2011	75,00
IK402608	Število kosov	Število	2011	10,00
IK402901	Število zunanjih izvajalcev-avtorski izvajalci	Število	2011	10,00
IK402902	Število zunanjih izvajalcev - podjemno delo	Število	2011	6,00
IK402903	Število zunanjih izvajalcev-študentsko delo	Število	2011	1,00
IK402907	Število udeležencev izobraževanj-strokovna izobraževanja	Število	2011	10,00
IK402938	Število zunanjih izvajalcev	Število	2011	6,00
IK402942	Število udeležencev izobraževanj-po pogodbah	Število	2011	10,00

Pravne podlage

ID	NAZIV
URS	Ustava Republike Slovenije
ZZPOFPR	Zakon o zagotavljanju pogojev za opravljanje funkcije predsednika republike (ZZPOFPR)

1111-11-0003 - Delovanje PBP**Opis ukrepa**

Ključna naloga ukrepa je zagotavljanje delovanja Pisarne bivšega predsednika republike (v nadaljevanju PBP) in podpora izvrševanju funkcije bivšega predsednika republike. Aktivnosti, ki se za ta namen izvajajo so izplačilo plač, plačilo fiksnih stroškov (elektrika, voda, ogrevanje, snaga,...), nakup strokovne literature, nakup pisarniškega materiala in drugih pripomočkov za delo in tekoče vzdrževanje poslovnih prostorov.

Neposredni učinki**C6067 - Delovanje PBP in podpora izvrševanju funkcije bivšega predsednika republike**

Prispeva k rezultatu: C3907 - Učinkovito delovanje UPRS in podpora izvrševanju funkcije predsednika republike in bivšega predsednika republike
Izplačilo plač, plačilo fiksnih stroškov (elektrika, voda, ogrevanje, snaga,...), nakup strokovne literature, nakup pisarniškega materiala in drugih pripomočkov za delo in tekoče vzdrževanje poslovnih prostorov. Sredstva se zagotavljajo na PP 1027 "Plače pisarne bivšega predsednika Republike Slovenije", PP 1046 "Materialni stroški PBP".

Kazalniki

ID	KAZALNIK	VIR ME	IZH. LETO	IZH. VREDNOST	LETO	VREDNOST
106464	Uspešnost izvedbe aktivnosti v zvezi z izvrševanjem funkcije bivšega predsednika republike z zagotovitvijo materialno tehničnih sredstev in storitev za izvajanje rednih nalog (materialni stroški) ter	%	2008	100,00	2010	100,00
					2011	100,00
					2012	100,00

Vhodni kazalniki

ID	VHODNI KAZALNIK	ME	LETO	VREDNOST
IK400000	Število zaposlenih pri neposrednem PU	Število	2011	1,00
IK4020	Število državnih uradnikov izvajalcev ukrepa.	Število	2011	1,00
IK402602	Število parkirnih mest oziroma garaž	Število	2011	2,00

Pravne podlage

ID	NAZIV
ZZPOFPR	Zakon o zagotavljanju pogojev za opravljanje funkcije predsednika republike (ZZPOFPR)

1111-11-S001 - NRP-06-0001-Posodobitev osnovnih sredstev v UPRS**Opis skupine projektov**

Urejena in sodobno opremljena delovna mesta, varna prevozna sredstva, ustrezno varovani poslovni prostori, urejeni poslovni

prostori, ki služijo izvajanju protokolarnih dogodkov ter stabilen in sodoben informacijski sistem.

Neposredni učinki

C4320 - Posodobitev osnovnih sredstev v UPRS

Prispeva k rezultatu: C4074 - Ustrezna urejenost in opremljenost delovnih mest in poslovnih prostorov na UPRS

Naloga projekta NRP 1111-06-0001 "Posodobitev osnovnih sredstev v UPRS" so urejena in sodobno opremljena delovna mesta, varna prevozna sredstva, ustrezno varovani poslovni prostori, urejeni poslovni prostori, ki služijo izvajanju protokolarnih dogodkov ter stabilen in sodoben informacijski sistem. Projekt se izvaja s sredstvi PP 1061 "Investicije in investicijsko vzdrževanje PBP", 1191 "Prevozna sredstva - prodaja premoženja" in 2815 "Investicije in investicijsko vzdrževanje državnih organov". V ta namen v naslednjih letih, poleg rednih vzdrževanj pisarniške in informacijske opreme, načrtujemo zamenjavo dotrajanih avtomobilov, obnovo oken, nadgradnjo operacijskega sistema, povečanje strežniških kapacitet, povečanje kapacitet za shranjevanje podatkov in video vsebin ter multimedijske opreme. Dodatne stroške predvidevamo tudi na PP 1061 "Investicije in investicijsko vzdrževanje pisarne bivšega predsednika", saj se ob koncu leta 2012 končuje sedanji mandat.

Kazalniki

ID	KAZALNIK	VIR	ME	IZH. LETO	IZH. VREDNOST	LETO	VREDNOST
105218	Realizacija načrta pridobivanja stvarnega premoženja	%		2008	100,00	2010	100,00
						2011	100,00
						2012	100,00

Priloga 3: Finančni element predobremenitve

MINISTRSTVO ZA FINANCE				Finančni elementi predobremenitev						
Datum prejema na MF _____				Pogodba podpisana dne _____						
Leto <u>2011</u>		<input type="radio"/> Vloga za potrditev FOPa <input type="radio"/> Vloga za soglasje Soglasje(a):		Številka _____		Datum _____				
Namen vloge		<input type="radio"/> Pogodba, ki ne potrebuje soglasja <input type="checkbox"/> Pogodbe za istovrstne naloge		Izpolnil _____		Telefon _____				
<input type="radio"/> Sprememba dinamike <input type="radio"/> Umik vloge <input type="radio"/> Zaključek del				Stran št. _____		od skupaj _____				
				Izjava _____						
Št. nosilca <u>1111</u>		Naziv nosilca <u>Predsednik Republike Slovenije</u>								
Predmet pogodbe _____										
Davčna št. izvajalca _____				Račun izvajalca _____						
Naziv izvajalca _____										
Postopek izbire _____				Oznaka objave _____						
Št. Ur.l. _____		Pričetek del _____		Dokončanje de _____		<input type="checkbox"/> Nedoločen čas				
Priloge										
<input type="checkbox"/>		Sklep o izbiri izvajalca del z utemeljitvijo izbire								
<input type="checkbox"/>		Investicijski program _____								
<input type="checkbox"/>		Pogodba o sofinanciranju _____								
Vrednost v EUR na dan _____										
Odr. o fin. posl.		<input type="checkbox"/> Izjava O1		<input type="checkbox"/> Izjava O2		Vrsta zak. projekta: NRP				
Nosilec ali sofin.	Leto	PP	Konto	Znesek skupaj	Valuta	Datum	Znesek	OE	Analitika PU	Zak. projekt
					EUR					

NEPREVERJEN

Odgovorna oseba _____	Datum _____	Podpis _____	Žig _____
-----------------------	-------------	--------------	-----------

OBRAZLOŽITEV **Ministrstvo za finance** izdaja soglasje oz. potrjuje FOP
 zavrača izdajo soglasja oz. potrditev FOP-a

OBDELAL _____ PODPIS _____ DATUM _____

PODPIS ODGOVORNE OSEBE _____ ŽIG _____

Ministrstvo za finance, obr. FEP/1 FP - V pripravi pri PU

Oznaka: DPS-06-01/09

Priloga 4: Obrazec odredba za izplačilo iz proračuna

Predsednik Republike Slovenije
Erjavčeva 17, 1000 Ljubljana

Odredba za plačilo - nakazilo

(s podračuna EZR: 01100-6300109972)

knjiga: 1111, račun: 0

(1) Evidenčna številka odredbe: 1111-11-01149-0002

PRORAČUNSKI VIR

(2) Šifra in naziv neposrednega PU: 1111 - Predsednik Republike Slovenije

(3) Proračunsko leto: 2011

(4) Postavka:

(5) Konto:

(6) Podkonto:

(7) Številka predobremenitve:

PLAČILO-NAKAZILO

(8) Znesek odredbe z valuto: (12) Valuta nakazila: EUR

(13) Vrsta tečajne liste:

(9) Datum zapadlosti po odr.: (14) Vrsta tečaja:

(10) Način plačila: Virman (15) Nosilec str. trans.:

(11) Vrsta odhodka:

UPRAVIČENEC

(16) Davčna številka upravičenca: (16a) Šifra upravičenca:

(17) Naziv upravičenca:

(18) Naslov upravičenca:

(19) Račun upravičenca:

(19a) Številka računa:

(20) Sklicna številka odobritve:

(21) Tuj sklic:

(22) Račun banke:

(23) Naziv in naslov banke:

DOKUMENT

(24) Evidenčna številka dok.: (27) Orig. številka dok.:

(25) Evidenčna št. veznega dok.: (28) Orig. št. veznega dok.:

(26) Datum prejema dokumenta: (29) Datum dokumenta:

(30) Datum zapad. po dok.:

ANALITIKA

(31) Stroškovno mesto plačnika:

(32) Stroškovno mesto prejemnika:

(33) Oznaka projekta NRP:

(34) Oznaka analitike PU:

(34a) Pravna podlaga:

(35) Postavka EU:

OPOMBA

(36)

Datum in podpis predlagatelja
(37)

Datum in podpis strokovne službe
(38)

Datum in podpis odredbodajalca
(39)

(40) Žig PU

Ministrstvo za finance, obr. št. 12 ODR

OP - V pripravi
Datum bilan. obd.: 31.08.2011

Oznaka: DPS-06-08/08

Stran 1 od 1

Priloga 5: Revalorizirani podatki, primerjava: nerevalorizirani/revalorizirani podatki

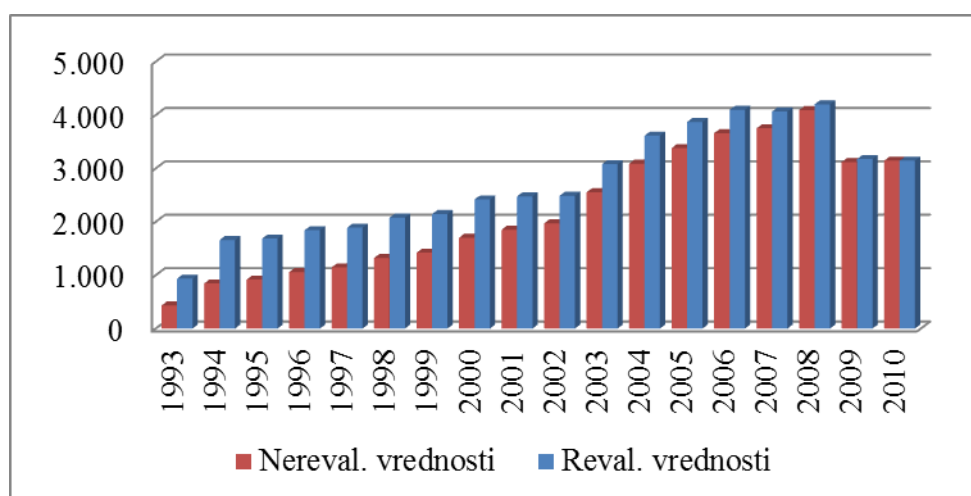
Tabela P5/1: Revalorizacija podatkov o porabi proračunskih sredstev v obdobju 1993–2010

PRORAČUNSKO LETO	Realizacija proračuna UPRS 1993 - 2010 (reval. v tisoč eurih)												S K U P A J uprs	Odhodki (državnega) proračuna skupaj	Odhodki UPRS glede na odhodke proračuna v %
	Prevozna sredstva - prodaja premoženja	Investicije in inv. vzdrževanje drž. organov	Plače	Materialni stroški	Druzi odhodki za delo na področju obrambe	Prevozna sredstva - sredstva odškodnin	Osn. sredstva - sred. od prodaje državnega prem.	Odlikovanja Republike Slovenije	Plače pisarne bivšega predsednika RS	Materialni stroški pisarne bivšega preds. RS	Inv. in inv. Vzdrž. pisarne bivšega predsednika RS	Predsedovanje EU			
	1191	2815	3000	3324	3540	8700	8952	6033	1027	1046	1061	9090			
1993	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	934	2.880.862,84	0,032
1994	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1.658	3.354.686,32	0,049
1995	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1.684	3.837.472,05	0,044
1996	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1.840	4.318.821,51	0,043
1997	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1.889	5.080.698,90	0,037
1998	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2.078	5.564.815,98	0,037
1999	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2.144	6.066.084,70	0,035
2000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2.417	6.101.361,67	0,040
2001	0	177	1.828	438	16	5	12	0	0	0	0	0	2.476	6.662.410,14	0,037
2002	0	64	1.872	529	15	7	0	0	0	0	0	0	2.486	6.907.969,87	0,036
2003	0	123	2.024	723	13	0	0	0	81	87	27	0	3.078	7.353.348,85	0,042
2004	0	245	1.956	1.152	15	0	0	0	144	95	5	0	3.613	7.790.669,49	0,046
2005	0	422	1.980	1.220	8	3	0	0	154	78	4	0	3.869	8.222.695,03	0,047
2006	0	162	2.055	1.550	0	0	0	96	149	68	18	0	4.098	8.543.942,10	0,048
2007	18	726	1.965	1.019	0	0	0	85	151	97	4	0	4.066	8.414.972,50	0,048
2008	4	430	1.920	1.474	0	0	0	16	95	33	2	225	4.200	8.698.740,64	0,048
2009	0	311	1.823	916	0	0	0	76	39	9	0	0	3.174	9.426.192,13	0,034
2010	0	270	1.781	979	0	0	0	71	38	4	0	0	3.144	9.280.168,96	0,034

Vir: Povzeto po Ministrstvo za finance Republike Slovenije, b.l.a in b.l.; in po Zaključnih računih UPRS od leta 1993 do 2010, 1992–2011.

Opomba: Za izvedbo revalorizacije so uporabljeni povprečni letni indeksi cen življenjskih potrebščin preračunani na bazno leto 2010 (vir: <http://www.stat.si/indikatorji.asp?ID=1>).

Slika P5/1: Pregled porabe UPRS od leta 1993 do leta 2010 (nereval./reval. vrednosti v tisoč EUR)



Vir: Povzeto po Ministrstvo za finance Republike Slovenije, b.l.a in b.l.; in po Zaključnih računih UPRS od leta 1993 do 2010, 1992–2011.