

UNIVERZA V LJUBLJANI  
EKONOMSKA FAKULTETA

DIPLOMSKO DELO

**NAČRT RAZVOJNIH PROGRAMOV V OKVIRU  
PRORAČUNA REPUBLIKE SLOVENIJE**

Ljubljana, junij 2005

SABINA KOPRIVEC



## IZJAVA

Študentka Sabina Koprivec izjavljam, da sem avtorica tega diplomskega dela, ki sem ga napisala pod mentorstvom dr. Marko Hočevarja in dovolim objavo diplomskega dela na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne \_\_\_\_\_

Podpis: \_\_\_\_\_

# KAZALO

<b>UVOD</b> .....	<b>1</b>
<b>1. PRORAČUN</b> .....	<b>2</b>
1.1. Nastajanje državnega proračuna .....	2
1.2. Zakonski okvir proračuna .....	3
1.3. Reforme javnih financ in razvoj nastanka proračuna.....	4
1.4. Sestava proračuna .....	5
1.5. Proračunski uporabniki .....	5
1.5.1. Neposredni proračunski uporabniki .....	6
1.5.2. Posredni proračunski uporabniki .....	6
1.5.3. Druge pravne osebe javnega sektorja.....	6
<b>2. PRORAČUNSKI PROCES V REPUBLIKI SLOVENIJI</b> .....	<b>6</b>
2.1. Vladna stopnja .....	7
2.2. Parlamentarna stopnja.....	9
2.3. Izvrševanje proračuna .....	10
2.3.1. Načrtovanje in zagotavljanje likvidnosti med izvrševanjem proračuna .....	10
2.3.2. Postopki prerazporejanja pravic porabe .....	12
2.3.3. Poraba proračunskih sredstev in poravnavanje obveznosti .....	12
2.3.4. Poročanje o doseženih ciljih in rezultatih in izvrševanju proračuna .....	15
2.3.5. Začasno zadrževanje izvrševanja proračuna in rebalans proračuna .....	15
2.3.6. Zaključni račun proračuna .....	16
<b>3. PRORAČUN RS V OBDOBJU 1992 – 2003</b> .....	<b>16</b>
3.1. Konsolidirana globalna bilanca prihodkov in odhodkov državnega proračuna v obdobju 1992 - 2003 .....	17
3.2. Proračunski prihodki v obdobju 1992 - 2003.....	18
3.3. Proračunski odhodki v obdobju 1992 – 2003 .....	20
<b>4. NAČRT RAZVOJNIH PROGRAMOV – NRP</b> .....	<b>22</b>
4.1. Uvedba Načrta razvojnih programov v okvir proračuna RS .....	22
4.2. Vsebina in obseg Načrta razvojnih programov .....	23
4.2.1. Obseg Načrta razvojnih programov .....	23
4.3. Priprava Načrta razvojnih programov.....	25
4.3.1. Uvrstitev programov oziroma projektov v NRP .....	26
4.4. Vrste razvojnih projektov .....	28
4.4.1. Investicije.....	28
4.4.2. Državne pomoči .....	32
4.4.3. Sofinanciranje iz skladov EU.....	32
4.5. Podatki o projektu.....	33
4.5. Spremljanje in spreminjanje projektov oziroma programov NRP .....	35
4.5.1. Predstavitev programske aplikacije MFERAC-NRP .....	35
4.5.2. Vnos podatkov o projektu v MFERAC-NRP .....	36
4.5.3. Uvrščanje projektov v register projektov .....	37
4.6. Načrt razvojnih programov v številkah.....	38
<b>SKLEP</b> .....	<b>41</b>
<b>LITERATURA</b> .....	<b>43</b>
<b>VIRI</b> .....	<b>44</b>



## UVOD

Od slovenske osamosvojitve do danes so javne finance in s tem državni proračun doživele že vrsto reform. Ena najpomembnejših je sigurno sprejetje Zakona o javnih financah leta 1999, ki ureja tako pripravo kot izvrševanje proračuna. Poleg sprejetja Zakona o financah so se zgodile še mnoge druge spremembe, tako v pripravi kot v sestavnih delih proračuna.

Ena od sprememb, ki se je zgodila pri pripravi proračuna s sprejetjem Zakona o javnih financah je tudi uvedba Načrta razvojnih programov v postopek priprave proračuna kot enega od njegovih sestavnih delov. Čeprav je bil zakonski okvir sprejet že leta 1999, se je Načrt razvojnih programov prvič pripravljal ob pripravi proračuna za leto 2001 za obdobje 2001 – 2004. Predstavitev tega dela proračuna Republike Slovenije je tudi cilj moje diplomske naloge. Želim predstaviti, kaj Načrt razvojnih programov sploh je in zakaj je bil uveden v proračun, njegove vrste in vsako od njih podrobno predstaviti. S predstavitvijo NRP-jev v številkah želim prikazati, da število projektov NRP narašča, tako vrednostno kot tudi glede na število prijavljenih projektov v registru NRP. Poleg tega bi rada izpostavila, da je večina projektov še vedno investicijskega značaja.

V prvem poglavju bom predstavila proračun. Poglavje bo zajemalo predvsem zakonske okvire proračuna, ki se med državami bistveno ne razlikujejo, predstavitev proračunskih uporabnikov ter sestavo proračuna v Republiki Sloveniji.

V drugem poglavju bom predstavila proračunski proces v Republiki Sloveniji, ki ima tri stopnje: vladno stopnjo, parlamentarno stopnjo in stopnjo izvrševanja proračuna. Parlamentarno in vladno stopnjo bom predstavila na kratko. Stopnjo izvrševanja proračuna pa bom predstavila na nekoliko obširnejši način, saj poteka preko treh medsebojno povezanih procesov, ki omogočajo uspešno izvrševanje proračuna. Temu bo sledila krajša predstavitev poročanja o doseženih ciljih in rezultatih, začasnem zadrževanju proračuna in rebalansu proračuna ter zaključnem računu proračuna.

Tretje poglavje obravnava proračun Republike Slovenije v obdobju po osamosvojitvi do leta 2003. Tu bom poskušala na jedrnat način prikazati konsolidirano globalno bilanco prihodkov in odhodkov proračuna ter proračunske prihodke in odhodke v tem obdobju.

Zadnje, četrto poglavje predstavlja Načrt razvojnih programov. V njem bom predstavila vsebino, pripravo, spremljanje in spreminjanje razvojnih programov. Programe oziroma projekte bom razdelila glede na njihovo vrsto in vsako od njih predstavila. Zadnji del tega poglavja pa predstavlja Načrt razvojnih programov v številkah. V tem delu bom predstavila bazo podatkov o NRP projektih ter programih, ki so bili zajeti vanjo v začetku leta 2005 in predstavljajo razrez trenutnega stanja v tem delu državnega proračuna.

# 1. PRORAČUN

## 1.1. Nastajanje državnega proračuna

Proračun opredelimo kot osnovni finančni element, s katerim država in lokalne skupnosti predvidevajo prejemke in izdatke v določenem proračunskem obdobju.

Za parlamentarne demokracije so značilne tri stopnje nastajanja proračuna:

- priprava proračuna
- izvrševanje proračuna
- naknadne kontrole

Postopek priprave proračuna je v posameznih državah različen. Priprava proračuna se praviloma začne približno 12 mesecev pred začetkom proračunskega leta. Deli se na vladno in parlamentarno stopnjo. Postopki na vladni stopnji so v evropskih državah bolj ali manj centralizirani. Glede na centraliziranost postopka (Stanovnik, 1998, str. 27) ločimo postopke priprave proračuna na:

- a) strateško centralizirani postopek – Velika Britanija in Francija; V Franciji proračunske cilje neposredno postavlja predsednik vlade in finančni minister, ti cilji se dostavijo proračunskim uporabnikom, finančni minister pa se nato pogaja z ministrstvi o njihovih proračunskih zahtevah; sporna vprašanja razrešujeta predsednik in finančni minister;
- b) voden centralizirani postopek - Nizozemska; proračunske cilje sprejema vlada na predlog finančnega ministra, ki tudi vodi postopek priprave proračuna, ni povsem trdnih proračunskih ciljev, sporna vprašanja razrešuje vlada;
- c) decentralizirani postopek – Irska; vse odločitve glede proračunskih ciljev, ki niso zavezujoči za posamezne proračunske uporabnike, in sporna vprašanja kolektivno razrešuje vlada.

Ko je predlog proračuna pripravljen, ga vlada pošlje v parlament v obravnavo. Parlamentarna obravnava se razlikuje glede na predlaganje amandmajev, glede na razmerja med spodnjim in zgornjim domom parlamenta in glede na razmerje med parlamentom in vlado. Pri tem ločimo (Stanovnik, 1998, str. 28):

- a) omejevalni postopek – zelo omejevalni tipi amandmajev, ki lahko le povečajo prihodke ali zmanjšajo odhodke, zgornji dom nima pretirane vloge pri sprejemanju proračuna z glasovanjem o zaupnici (Francija in Velika Britanija)
- b) vmesni postopek – amandmaji ne smejo povečati odhodkov brez povečanja prihodkov oziroma zmanjšanja odhodkov na kakšni drugi postavki, zgornji dom ima nekaj pravic pri sprejemanju proračuna, sprejetje amandmajev lahko povzroči padec vlade (Nemčija, Nizozemska)
- c) odprti postopek – ni omejitev za amandmaje, spodnji in zgornji dom sta enakovredna, sprejetje amandmajev le v redkih primerih lahko povzroči padec vlade (Belgija).

Proračun se praviloma sprejme za eno fiskalno leto, ki je lahko koledarsko (Nemčija, Nizozemska, Danska), ni pa nujno.

Postopki izvrševanja proračuna so različni glede na omejitve, ki jih Ministrstva za finance posameznih držav postavljajo uporabnikom pri trošenju odobrenih sredstev in pri spremembah sredstev na proračunskih postavkah.

Naknadne kontrole proračuna izvajajo Računska sodišča posameznih držav.

## **1.2. Zakonski okviri proračuna**

V posameznih državah se proračunska zakonodaja razlikuje, ima pa veliko skupnih značilnosti. Države z običajnim pravom (npr. ZDA) se opirajo na ustaljeno pravno prakso in parlamentarne postopke kot osnovo za svoje predpise o proračunskem načrtovanju. Države s civilnim pravom (npr. Nemčija, Francija in zahodnoevropske države) pa imajo svoje proračunske zakone močno sistematizirane (Čepar, 2000, str. 8).

Večina držav ima naslednje ravni zakonodaje, ki ureja načrtovanje proračuna:

- ustava, ki vsebuje najbolj splošne določbe in načela, ki se nanašajo na pooblastila zakonodajne in izvršilne oblasti,
- temeljni proračunski zakoni, ki določajo pravila in postopke načrtovanja, izvrševanja in kontroliranja proračuna,
- zakoni o letni posebni oziroma stalni rezervaciji sredstev za posamezne proračunske postavke, ki zagotavljajo sredstva za izvajanje vladnih programov,
- podzakonski predpisi (pravilniki, uredbe, navodila), ki podrobneje določajo pravila in postopke, predpisane z zakonom, in jih praviloma izdaja minister za finance.

Glede na zgoraj naštetih ravni proračunske zakonodaje v Republiki Sloveniji ni bistvenih razlik v primerjavi z drugimi državami.

Ustava Republike Slovenije (Uradni list RS, 1991) omenja proračun v 148. in 149. členu. V 148. členu pravi, da morajo biti vsi prihodki in izdatki države in lokalnih skupnosti zajeti v njihovih proračunih, kar pa v praksi ne drži povsem. Pri Zavodu za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (ZPIZ) in Zavodu za zdravstveno zavarovanje Slovenije (ZZZS) so v državnem proračunu zajeti le tisti socialni prispevki, ki se nanašajo na obvezni del zavarovanja. V 149. členu pa ustava govori o začasnem financiranju ter o kreditih v breme države, ki so dovoljeni le na podlagi zakona.

Temeljni proračunski zakon v Republiki Sloveniji je Zakon o javnih financah – ZJF (Uradni list RS, 1999), ki je nadomestil Zakon o financiranju javne porabe, ki je bil pomanjkljiv, saj ni urejal priprave proračuna. Zakon o javnih financah ureja sestavo, pripravo in izvrševanje državnega proračuna in proračunov lokalnih skupnosti, upravljanje s premoženjem, zadolževanje, poročila, upravljanje dolgov, računovodstvo in proračunski nadzor.



Naslednjo raven proračunske zakonodaje predstavljajo zakoni o letni rezervaciji sredstev za posamezne proračunske postavke. Ob sprejetju državnega proračuna Državni zbor sprejme tudi Zakon o izvrševanju proračuna za obdobje, za katero je sprejet proračun. Zakon podrobneje določa postopke za izvrševanje proračuna, obseg zadolževanja in poroštev, rezerv in zadolževanja, posebnosti pri upravljanju s premoženjem države in strukturo posebnega dela proračuna.

Poleg zgoraj navedenih zakonov je področje javnih financ urejeno še s podzakonskimi predpisi, kot so npr. Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije (Uradni list RS, 2003), Uredba o podlagah in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in drugi. Pri vseh teh gre za uredbe, navodila in druge predpise, ki podrobneje določajo postopke in pravila, ki so določena z zakonom ter jih po vsebini lahko uvrstimo med zakone o letni posebni oziroma stalni rezervaciji sredstev.

### **1.3. Reforme javnih financ in razvoj nastanka proračuna**

Javne finance Republike Slovenije so bile že večkrat reformirane. Že v letih 1990-91 je Republika Slovenija uvedla integralni proračun. Fiskalne reforme, ki so vključevale uvedbo dohodnine in drugih davčnih virov, ter uvedba integralnega proračuna so omogočile restriktivno fiskalno politiko. S to reformo je prišlo do ukinitve samoupravnih interesnih skupnosti oziroma ločenosti proračunov.

Osnovna pomanjkljivost pri načrtovanju proračuna Republike Slovenije je bila enoletno načrtovanje proračuna, zato je leta 1993 vlada sprejela sklep, s katerim se je uvedel koncept štiriletnega proračuna. Ob podrobno razdelanem proračunu za prihodnje leto je bilo potrebno nakazati smer razvoja osnovnih proračunskih kategorij za naslednja tri leta.

S sprejetjem Zakona o javnih financah in Zakona o računovodstvu (1999) je bil postavljen okvir za reformo javnih financ pri nas. Osnovna cilja reforme sta predvsem izboljšanje upravljanja z javnimi financami in doseganje večje učinkovitosti in uspešnosti (Borak, 2001, str. 5).

Za pripravo državnega proračuna za leto 1999 je bila uvedena tudi ekonomska klasifikacija prejemkov in izdatkov državnega proračuna. Klasifikacija je bila pripravljena ob pomoči Mednarodnega denarnega sklada (MDS) in je usklajena s standardi v razvitih državah, kar omogoča mednarodno primerljivost javnofinančnih tokov. Ekonomska klasifikacija je enaka kot razredi 4, 5 in 7 računovodskega kontnega načrta, ki je bil uveden z Odredbo o evidentiranju in izkazovanju javnofinančnih prihodkov in drugih prejemkov ter odhodkov in drugih izdatkov, sredstev in obveznosti do virov sredstev. S tem je zagotovljeno, da se poslovni dogodki knjižijo na enak način, kot se načrtujejo in izvršujejo prejemki in izdatki državnega proračuna in drugih blagajn javnega financiranja (Cvikl, 2000, str. 20).

Leta 2001 je Državni zbor sprejel spremembe Zakona o javnih financah, ki so pomembno vplivale na sprejemanje in uveljavljanje proračuna. Bistvena sprememba je uveljavitev dvoletnega proračuna. Prvič se je to zgodilo pri pripravi proračuna za leti 2002 in 2003.

S tem je Državni zbor teoretično ukinil možnost začasnega financiranja proračuna, ki je bil velik problem v prvem desetletju slovenske samostojnosti. V tem obdobju je bil pravočasno sprejet le proračun za leto 1999, vsi ostali so bili sprejeti z zamudo.

Druga pomembna novost pri proračunu za leti 2002 in 2003 pa je ta, da je bilo ukinjeno podaljšano financiranje. Do tedaj je proračunsko leto trajalo 13 mesecev in sta se dve proračunski leti med seboj v januarju prekrivali.

#### **1.4. Sestava proračuna**

Proračun Republike Slovenije je sestavljen iz treh delov, ki so:

- splošni del
- posebni del in
- Načrt razvojnih programov (NRP).

Splošni del proračuna sestavljajo skupna bilanca prihodkov in odhodkov, račun finančnih terjatev in naložb ter račun financiranja.

Posebni del proračuna sestavljajo finančni načrti posameznih neposrednih uporabnikov. Finančni načrt je akt neposrednega in posrednega uporabnika proračuna, Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije in Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, s katerim so predvideni njegovi prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki za obdobje enega leta.

Načrt razvojnih programov (v nadaljevanju NRP) sestavljajo letni načrti oziroma plani razvojnih programov neposrednih uporabnikov, ki so opredeljeni z dokumenti dolgoročnega razvojnega načrtovanja, s posebnimi zakoni ali z drugimi predpisi.

Več o Načrtu razvojnih programov bom napisala v 3. poglavju.

#### **1.5. Proračunski uporabniki**

Zakon o javnih financah opredeljuje kot subjekte javnih financ vse pravne osebe, ki so razvrščene v širši sektor države:

1. neposredni proračunski uporabniki
2. posredni proračunski uporabniki
3. druge pravne osebe javnega sektorja.

### **1.5.1. Neposredni proračunski uporabniki**

Neposredni proračunski uporabniki so državni oziroma občinski organi ali organizacije ter občinska uprava, ki se v celoti neposredno financirajo iz proračuna. Njihovi finančni načrti so sestavni del državnega ali občinskega proračuna in se sprejemajo skupaj s sprejemanjem proračuna v Državnem zboru oziroma v Občinskem svetu.

Med neposredne proračunske uporabnike uvrščamo:

- a) nevladne proračunske uporabnike: predsednik Republike Slovenije, Državni zbor Republike Slovenije, Državni svet, Računsko sodišče RS, Ustavno sodišče RS in še nekatere druge;
- b) Vladne proračunske uporabnike: vladne službe, ministrstva z organi v sestavi ter upravne enote;
- c) Pravosodne proračunske uporabnike: Vrhovno sodišče RS, Sodni svet RS, višja in okrožna sodišča ter ostali.

### **1.5.2. Posredni proračunski uporabniki**

Posredni proračunski uporabniki so javni skladi, javni zavodi in agencije, katerih ustanovitelj je država ali občina. Financirajo se posredno iz proračuna države ali občine, delno pa tudi iz nejavnih virov, ki jih predstavlja prodaja svojih proizvodov in storitev. Tudi finančni načrti posrednih proračunskih uporabnikov so sestavni del državnega ali občinskega proračuna.

Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije in Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje predstavljata samostojni blagajni javnega sektorja. Potrebna sredstva pridobivata na dva načina: večji del sredstev pridobita neposredno iz prispevkov za obvezno socialno zavarovanje, del pa kot transfer države (Vencelj, 2000, str. 33). ZZZS in ZPIZ spadata v obveznem delu zavarovanja k posrednim proračunskim uporabnikom, vendar predstavljata posebnost.

### **1.5.3. Druge pravne osebe javnega sektorja**

Druge pravne osebe javnega sektorja so opredeljene kot pravne osebe, v katerih ima država ali občina odločujoč vpliv. Sem spadajo gospodarski zavodi, javna podjetja in drugi.

## **2. PRORAČUNSKI PROCES V REPUBLIKI SLOVENIJI**

V Sloveniji je proračunski proces razdeljen na tri stopnje (Stanovnik, 2002, str. 30):

1. vladna stopnja
2. parlamentarna stopnja
3. stopnja izvrševanja proračuna

Priprava in sprejemanje proračuna zajema čas od marca do decembra, ker je približno 10 mesecev.

Vladna stopnja obsega proces proračunskega planiranja znotraj Vlade Republike Slovenije. Podrobno je določena v Zakonu o javnih financah (Uradni list RS, 1999) in Uredbi o podlagah in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna (Uradni list RS 2002).

Parlamentarna stopnja se nanaša na sprejemanje proračuna v Državnem zboru, določena pa je v Zakonu o javnih financah in v Poslovniku državnega zbora (Uradni list RS, 2002)

Za pripravo proračuna skrbi Ministrstvo za finance, ki pri pripravi sodeluje z Uradom za makroekonomske analize in razvoj, s proračunskimi uporabniki, z vlado in Državnim zborom. V okviru Ministrstva za finance sta za pripravo in izvrševanje proračuna pristojni dve službi oziroma sektorja (Kopač, 1995, str. 38):

- Sektor za proračun, ki je odgovoren za pripravo in izvrševanje;
- Služba za analize in bilance javnega financiranja, ki sodeluje z Uradom za makroekonomske analize in razvoj in je odgovorna za pripravo makroekonomskih analiz, potrebnih za pripravo proračuna.

## **2.1. Vladna stopnja**

Ministrstvo za finance skupaj z Uradom za makroekonomske analize in razvoj (UMAR) v marcu pripravi pomladansko napoved gospodarskih gibanj. Ta vključuje napoved makroekonomskih agregatov za tekoče in prihodnje leto ter razvojni scenarij za naslednja tri leta. Vključuje tudi oceno glavnih tveganj, ki morajo biti upoštevana pri pripravi proračunskega memoranduma in predloga proračuna. Pri določanju proračuna je potrebno upoštevati makroekonomski okvir, v katerem se določi fiskalna zmogljivost države, s čimer se oceni višino prihodkov, na podlagi katerih se nato sprejme obseg in struktura proračuna.

V aprilu vlada sprejme proračunski memorandum. Ta predstavlja vladni akt, ki ga vlada skupaj s predlogom državnega proračuna predloži Državnemu zboru, s katerim vlada, izhajajoč iz ekonomskih razmer in dokumentov dolgoročnega razvojnega načrtovanja, predstavi:

- a) predpostavke gospodarskega razvoja za tekoče in prihodnje leto ter ciljni razvojni scenarij za nadaljnja tri leta;
- b) osnovne usmeritve ekonomske in javnofinančne politike;
- c) oceno prejemkov in izdatkov državnega proračuna in občinskih proračunov ter celotnih bilanc javnega financiranja;
- d) globalni pregled prevzetih obveznosti za državni proračun, ki terjajo plačilo v prihodnjih letih, in politiko načrta razvojnih programov.

Ko Državni zbor sprejme proračunski memorandum, minister za finance posreduje neposrednim proračunskim uporabnikom navodilo za pripravo predloga državnega proračuna, natančno opredeljuje pripravo finančnega načrta posameznega neposrednega proračunskega uporabnika.

Na podlagi navodila za pripravo predloga državnega proračuna neposredni proračunski uporabniki pripravijo in predložijo ministrstvu za finance predloge svojih finančnih načrtov. Predlog finančnega načrta neposrednega proračunskega uporabnika mora vsebovati:

1. predstavitev ciljev, strategij in programov na posameznem področju;
2. zakonske in druge podlage, na katerih temeljijo predvidene strategije in programi;
3. usklajenost ciljev, strategij in programov z dokumenti dolgoročnega razvojnega načrtovanja in s proračunskim memorandumom;
4. izhodišča in kazalce, na katerih temeljijo izračuni in ocene potrebnih sredstev;
5. druga pojasnila, ki omogočajo razumevanje predlaganih strategij in programov;
6. poročilo o doseženih ciljih in rezultatih strategij in programov s področja neposrednega proračunskega uporabnika za obdobje prvega polletja tekočega leta.

Poleg finančnega načrta morajo neposredni proračunski uporabniki pripraviti tudi predloge:

- a) načrta razvojnih programov (o tem več v poglavju 4);
- b) načrta delovnih mest (dokument, ki zajema sistematizirana in zasedena delovna mesta in funkcije pri neposrednem proračunskem uporabniku za prihodnji dve leti);
- c) načrta nabav in gradenj (je dokument, ki zajema osnovna sredstva, potrebna za delovanje neposrednega proračunskega uporabnika; v njem so izkazani način pridobitve osnovnih sredstev, investicijsko vzdrževanje in obnova le-teh);
- d) predlog programa prodaje državnega finančnega in stvarnega premoženja;
- e) drugih načrtov namenskih in nenamenskih prejemkov in izdatkov proračuna,

ki jih neposredni uporabnik nato predloži organom, ki so pooblaščen za pripravo skupnih predlogov.

Neposredni proračunski uporabniki morajo do 3. julija oziroma do dne, ki ga določi vlada, pripraviti svoj predlog finančnega načrta, ki mora biti pripravljen skladno z Navodilom za pripravo predloga državnega proračuna in ga predložiti Ministrstvu za finance, ki te predloge natančno pregleda in predlaga potrebne uskladitve glede na Navodila za pripravo predloga državnega proračuna.

Če predlog proračuna neposrednega proračunskega uporabnika ni v skladu s prvotno postavljenimi izhodišči, se začnejo dvostranska pogajanja med neposrednim uporabnikom in Ministrstvom za finance. S pogajanji pride do nekaterih prilagoditev in soglasij za znižanje posameznih izdatkov s strani neposrednega uporabnika. Če z neposrednim uporabnikom ne pride do soglasja, Ministrstvo za finance izdela poročilo za vlado, ki sprejme dokončno odločitev.

Finančno ministrstvo po končanem usklajevanju predloži do 20. septembra vladi v sprejem proračunski memorandum in predlog proračuna, vlada pa ju posreduje Državnemu zboru do 30. septembra. S tem se vladna stopnja konča in se prične parlamentarna stopnja sprejemanja proračuna.

## 2.2. Parlamentarna stopnja

Najkasneje do 1. oktobra mora vlada predložiti Državnemu zboru predlog proračuna. Parlamentarna stopnja traja od začetka oktobra do decembra, to je 3 mesece.

Na podlagi 156. člena poslovnika Državnega zbora RS (Uradni list RS, 2002) mora predsednik Državnega zbora posredovati poslancem predlog proračuna, proračunski memorandum in ostale dokumente, povezane s predlogom proračuna, ter sklicati sejo, na kateri bo opravljena predstavitev proračunskega memoranduma in predloga državnega proračuna. Na 1. seji Državnega zbora, predsednik vlade in minister za finance predstavita proračunski memorandum in predlog državnega proračuna.

Sledi 2. seja, na kateri lahko poslanci, poslanske skupine in zainteresirana delovna telesa (ki pripravijo svoja poročila in jih posredujejo matičnemu delovnemu telesu,<sup>1</sup> ki pripravi skupno poročilo) vložijo amandmaje k predlogu proračuna. Pri predlogih amandmajev pa se mora upoštevati pravilo o ravnovesju proračunskih prejemkov in izdatkov, kar pomeni, da vloženi amandma ne sme bremeniti proračunske rezerve ali splošne proračunske rezervacije ter tudi ne sme biti v breme dodatnega zadolževanja. Vlada ob upoštevanju vseh amandmajev pripravi dopolnjen predlog proračuna z amandmaji, s katerimi se strinja. Hkrati sprejme tudi predlog Zakona o izvrševanju proračuna, ki se sprejme po nujnem postopku in mora biti sprejet hkrati z državnim proračunom. Pri pripravi dopolnjenega predloga proračuna vlada upošteva tudi jesensko napoved gospodarskih gibanj, ki jo pripravi UMAR najkasneje do 15. oktobra, in vsebuje enake elemente kot pomladanska napoved gospodarskih gibanj, kot so konjunkturna analiza makroekonomskih gibanj za naslednja štiri leta in glavne usmeritve ekonomske politike. Vlada upošteva jesensko napoved gospodarskih gibanj pri oblikovanju dopolnjenega predloga proračuna skladno s Poslovníkom Državnega zbora. Jesensko poročilo zagotavlja Vladi RS seznanitev z najnovejšimi gibanji doma in po svetu, ki bi skupaj z v Državnem zboru vloženi amandmaji zahtevali popravek popravljenega predloga državnega proračuna.

Amandmaje k dopolnjenemu predlogu državnega proračuna lahko vloži matično delovno telo, poslanska skupina ali najmanj četrtina poslancev. O amandmajih k dopolnjenemu predlogu proračuna odloča Državni zbor z glasovanjem. Ko je končano glasovanje o dopolnjenem predlogu proračuna, predsednik državnega zbora ugotovi, ali je proračun usklajen glede prejemkov in izdatkov. Če je usklajen, Državni zbor glasuje o njem v celoti, v nasprotnem primeru pa mora vlada oziroma matično delovno telo v določenem roku pripraviti amandma za uskladitev državnega proračuna. O amandmaju vlade za uskladitev proračuna da mnenje matično delovno telo, o amandmaju matičnega delovnega telesa pa vlada.

Po končani razpravi glasuje Državni zbor o amandmaju za uskladitev državnega proračuna. Če je predlog proračuna sprejet, glasuje Državni zbor o proračunu v celoti, v nasprotnem primeru

---

<sup>1</sup> Matično delovno telo predstavlja Odbor za finance in monetarno politiko.

pa mora vlada predložiti nov predlog proračuna v dogovorjenem roku, ki se sprejema po hitrem postopku. Če je predlog proračuna sprejet, vlada glasuje tudi o celotnem proračunu.

Če proračun ni sprejet pred začetkom leta, na katero se nanaša, pride do začasnega financiranja na podlagi proračuna za preteklo leto in za iste programe kot v preteklem letu. Odločitev o začasnem financiranju sprejme vlada.

### **2.3. Izvrševanje proračuna**

Izvrševanje proračuna je urejeno z Zakonom o javnih financah (1999), Zakonom o izvrševanju proračuna RS, ki se sprejema na dve leti skladno s sprejemanjem državnega proračuna, Pravilnikom o postopkih za izvrševanje proračuna RS (2003) in z različnimi navodili, ki jih izda minister, pristojen za finance.

Z vidika izvrševanja proračuna so proračunski uporabniki določeni v posebnem delu proračuna kot nosilci postavk. Za uspešno izvrševanje finančnega načrta proračunskih uporabnikov skrbijo njihove finančne službe, ki izvajajo naloge priprave in izvrševanja proračuna ter druge naloge, povezane z upravljanjem s premoženjem države, ki je v pristojnosti neposrednih uporabnikov. Izvrševanje proračuna poteka v medsebojno povezanih procesih, ki omogočajo uspešno izvrševanje proračuna:

- načrtovanje in zagotavljanje likvidnosti med izvrševanjem proračuna
- prerazporejanje proračunskih sredstev
- poraba proračunskih sredstev in poravnava obveznosti.

#### **2.3.1. Načrtovanje in zagotavljanje likvidnosti med izvrševanjem proračuna**

Z načrtovanjem likvidnosti se omogoča pravočasno zagotovitev potrebnih sredstev za plačila iz proračuna. Ministrstvo za finance mora pri finančnem načrtovanju in upravljanju z denarnimi sredstvi proračuna delovati usklajeno z ostalimi proračunskimi uporabniki, saj bodo le na ta način priskrbljena in zagotovljena sredstva, ki jih posamezni proračunski uporabniki potrebujejo. Le-ti so pri poravnavi obveznosti omejeni, saj smejo obveznosti poravnati le do določenega obsega, ki ga določi vlada za neko obdobje (tj kvota). Pred določitvijo kvot pa morajo biti v finančnem načrtu neposrednega proračunskega uporabnika zagotovljena sredstva za določeno obveznost.

##### *Določanje kvot*

»Kvota je višina pravic porabe neposrednega uporabnika za trimesečno ali drugo obdobje, v okviru katere sme neposredni uporabnik plačevati obveznosti v breme pravic porabe njegovega finančnega načrta« (Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna RS, 2003).

V začetku leta določi minister za finance v sodelovanju z neposrednimi uporabniki dinamizirano oceno, ki se uporablja za spremljanje realizacije prejemkov in izdatkov proračuna, upravljanje z

likvidnostjo proračuna in določiti kvote po skupinah uporabnikov in samostojnih neposrednih uporabnikov.

Namen določanja kvot je, da se z določitvijo le-teh zagotavlja optimalno upravljanje likvidnosti proračuna s strani finančnih služb proračunskih uporabnikov.

Ministrstvo za finance pri predlaganju kvote upošteva:

- letni finančni načrt neposrednega uporabnika;
- evidentirane predobremenitve neposrednega uporabnika;
- likvidnostne možnosti proračuna in
- sezonsko komponento porabe proračunskih sredstev.

Vlada določi kvote na predlog Ministrstva za finance do 20. dne v mesecu pred pričetkom obdobja, za katerega se kvota določa. Povečanje kvote je možno samo, če to odobri Ministrstvo za finance in če so prejemki proračuna za obdobje določanja kvote večji, kot so v dinamizirani oceni načrtovani za to obdobje ali če je mogoče zadolževanje v večjem obsegu, kot je načrtovano z letnim programom financiranja za obdobje določanja kvote.

#### *Načrtovanje likvidnosti proračuna*

»Mesečni načrt za izvrševanje proračuna je pregled načrtovanih prihodkov in drugih prejemkov proračuna in pregled načrtovanih odhodkov in drugih izdatkov proračuna za določen mesec« (Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna RS, 2003).

Izvrševanje proračuna se izvaja na podlagi mesečnega načrta za izvrševanje proračuna, ki ga sestavljata:

- mesečni načrt prejemkov proračuna in
- mesečni načrt izdatkov proračuna.

Ministrstvo za finance pripravi predlog mesečnega načrta prejemkov proračuna na podlagi predlogov načrtov prejemkov proračuna, ki mu jih posredujejo Carinska uprava RS in Davčna uprava RS do 22. v mesecu ter drugi neposredni uporabniki, ki jih morajo posredovati Ministrstvu za finance na njegovo zahtevo.

Mesečni likvidnostni načrt je obseg sredstev za obdobje enega meseca, v okviru katerega smejo neposredni proračunski uporabniki plačevati svoje obveznosti. Določi ga Ministrstvo za finance na podlagi predlogov mesečnih finančnih načrtov, ki jih morajo predlagatelji predložiti najkasneje do 20. v tekočem mesecu za prihodnji mesec in mora biti v okviru določene kvote.

Pri določanju mesečnega likvidnostnega načrta se upošteva poleg naštetega tudi:

- določene, izkoriščene in še proste kvote;
- likvidnostne možnosti proračuna in



- oceno realizacije proračuna v preteklih mesecih.

### **2.3.2. Postopki prerazporejanja pravic porabe**

»Prerazporejanje je prerazporejanje pravic porabe med postavkami« (Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna RS, 2003).

Sredstva se smejo prerazporejati med proračunskimi postavkami v okviru področja porabe neposrednega proračunskega uporabnika in pod pogoji in na način, ki jih določa Zakon o javnih financah in Zakon o izvrševanju proračuna RS. ZJF ne dovoljuje prerazporejanja sredstev med bilancami, razen v primeru, če gre za plačilo obveznosti iz državnega dolga ali plačilo poroštev (kar pomeni: prenos sredstev iz bilance prihodkov in odhodkov v račun financiranja).

Prerazporejanje sredstev je potrebno zaradi prilagajanja proračuna novim okoliščinam, ki jih ni bilo mogoče predvideti pri načrtovanju proračuna. Pravico predlagati prerazporeditev ima predlagatelj prerazporeditve, ki je lahko neposredni uporabnik ali predlagatelj finančnih načrtov.

V okviru prerazporeditve lahko omenim tudi odpiranje novih postavk v proračunu oz. novih kontov v okviru že odprtih postavk.

»Postavka je proračunska postavka, ki je del podprograma in prikazuje celoto ali del aktivnosti ali projekta ali pa samo ekonomski namen porabe sredstev iz delovnega področja enega neposrednega uporabnika« (Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna RS, 2003).

O odpiranju novih postavk in kontov odloča Sektor za pripravo in upravljanje proračuna v okviru Ministrstva za finance na predlog neposrednega proračunskega uporabnika, ki je posredovan na obrazcu »Predlog za odprtje nove proračunske vrstice«. Neposredni proračunski uporabnik mora obrazložiti in utemeljiti razlog za odprtje nove postavke oziroma konta. Novi konto v okviru proračuna že določenih postavk se sme odpreti v okviru podskupine kontov postavke, v okviru katere se konto odpira. Pravice porabe na novem kontu se zagotovijo s prerazporeditvijo.

### **2.3.3. Poraba proračunskih sredstev in poravnavanje obveznosti**

#### *Prevzemanje obveznosti*

Neposredni uporabniki lahko prevzemajo in plačujejo obveznosti v breme proračuna tekočega leta samo za namen ter do višine, kot je določeno s proračunom. To pomeni, da mora neposredni proračunski uporabnik pred prevzemom obveznosti najprej preveriti, ali ima v finančnem načrtu dovolj sredstev za poravnavo le-teh.

Prevzemajo se le obveznosti, ki zahtevajo odhodek proračuna in sicer:

- s sklepanjem pisnih pogodb;
- s podpisovanjem drugih listin, ki imajo značaj pogodbe (npr. naročilnica) in
- z izdajo posamičnih pravnih aktov (npr. upravne in sodne odločbe ali sklepi).

Med prevzete obveznosti štejemo tudi tiste, ki temeljijo na zakonu ali podzakonskem aktu. Prevzete obveznosti predstavljajo predobremenitev proračuna.

Pogodba mora biti podpisana pred začetkom izvajanja storitve oziroma začetkom nabave blaga, če je potrebno mora proračunski uporabnik pred podpisom pogodbe pridobiti še soglasje Ministrstva za finance. Soglasje je potrebno pridobiti k pogodbam:

- a) v katerih je predvideno predplačilo,
- b) katerih pogodbena vrednost je večja kot je določeno v Zakonu o izvrševanju proračuna,
- c) ko so v pogodbi predvidena plačila v prihodnjih proračunskih letih,
- d) ko se obveznost prevzema neposredno iz zakona ali podzakonskega akta.

Pogodba je za neposrednega proračunskega uporabnika obveznost, ki jo mora poravnati (mora priti do izplačila).

#### *Evidentiranje predobremenitev proračuna*

Ko proračunski uporabnik pripravi pogodbo, jo finančna služba pregleda. Če ugotovi nepravilnosti pri dokumentaciji, pogodbo zavrne z obrazložitvijo. V nasprotnem primeru pa izpolni finančni element predobremenitve (FEP), s čimer obvesti Ministrstvo za finance o prevzeti obveznosti v breme proračuna in zavede obveznost v enotno bazo predobremenitev s potrditvijo obrazca FEP.

Obrazec FEP se pripravlja kot prilogo k naslednjim segmentom obveznosti, ki zahtevajo izdatek iz proračuna:

- k pogodbam, za katere je potrebno spremljati realizacijo po posamezni pogodbi;
- k pogodbam za istovrstne naloge z enako ali s podobno vsebino, sklenjene z različnimi izvajalci ali upravičenci, ki bremenijo isto proračunsko vrstico<sup>2</sup> (npr: pogodbe za tekoče vzdrževanje, pogodbe o čiščenju in podobno);
- za obveznosti, za katere neposredni uporabnik pripravi finančno ovrednotene programe – FOP (obrazec FOP se pripravi na eni ali na več proračunskih vrsticah za celotno proračunsko leto in za: obveznosti, ki izhajajo neposredno iz zakona oziroma zakonskih predpisov (npr. plače, subvencije in drugo) ali za fiksne stroške za blago in storitve (npr.: pisarniški in splošni materiali in storitve, posebni materiali, prevozni stroški in storitve, izdatki za službena potovanja in podobno).

---

<sup>2</sup> Proračunska vrstica: proračunska postavka/konto.

Ko neposredni proračunski uporabnik, ki je vključen v sistem MFERAC<sup>3</sup>, potrdi obrazec FEP, ki se nanaša na sklenjene pogodbe, potrdi, da je dokumentacija popolna, pravilna in pripravljena za posredovanje v Sektor za javno računovodstvo (SJR) v okviru Ministrstva za finance. En izvod pogodbe proračunski uporabnik zadrži, drugega pa posreduje skupaj s potrjenim obrazcem FEP v fizični in elektronski obliki v SRJ. Pri pogodbah, h katerim je bilo izdano soglasje vlade, pa finančna služba predloži še kopijo obrazca FEP, na katerem je SPUP izdal soglasje.

### *Izplačila iz proračuna*

Vsak izdatek iz proračuna mora imeti za podlago verodostojno knjigovodsko listino, s katero se izkazuje obveznost za plačilo. Verodostojno knjigovodsko listino za izvršeno nalogo izda izvajalec naloge.

Finančna služba proračunskega uporabnika na podlagi potrjene pogodbe sprejme račun, pregleda vsebino računa s finančnega vidika, skladnost računa s pogodbo, zakonskimi predpisi in z izjavo o izvršeni nalogi izvajalca ter primerja višino računa z razpoložljivimi sredstvi.

Zahtevku za izplačilo sredstev iz proračuna mora proračunski uporabnik predložiti SJR odredbo za izplačilo in originalne listine, na podlagi katerih se iz proračuna nakazujejo sredstva neposredno končnemu prejemniku proračunskih sredstev.

Način plačevanja iz proračuna:

1. Evidentiranje računov: verodostojen knjigovodski dokument (račun, tolarska blagajna, potni nalogi in drugi), ki terja plačilo iz proračuna, proračunski uporabnik preveri ali je skladen s pogodbo, z oddanim naročilom oziroma dobavljenimi izdelki in opravljenimi storitvami. Ta dokument je potrebo čim prej evidentirati kot obveznost za izplačilo iz proračuna, ki se vodi v MFERAC-u. Podatki o evidenci računov služijo v nadaljevanju za pripravo odredbe za izplačilo.
2. Izdaja odredb za plačilo iz proračuna: na podlagi potrjenih računov, se pripravi odredba za izplačilo iz proračuna, iz katere mora biti razvidno: med drugim proračunsko leto, postavka, konto, podkonto, številka predobremenitve, znesek odredbe z valuto, datum zapadlosti po odredbodajalcu, način plačila, davčna številka upravičenca, naziv upravičenca, naslov upravičenca, račun upravičenca, račun banke, prejema dokumenta, datum zapadlosti po dokumentu, stroškovno mesto plačnika, oznaka zakonskega projekta, datum in podpis predlagatelja, datum in podpis strokovne službe, datum in podpis odredbodajalca, žig neposrednega uporabnika, in se ji priloži vso potrebno dokumentacijo. Odredba z vso dokumentacijo se predloži v podpis strokovni službi, predlagatelju<sup>4</sup> in odredbodajalcu<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> MFERAC – sitem Ministrstva za finance za spremljanje in izvrševanje računovodstva (Ministrstvo za finance enotno računovodstvo).

<sup>4</sup> Predlagatelj odredbe je oseba, ki je dolžna preveriti, ali so potrebna sredstva zagotovljena in ali je listina potrjena s strani strokovne službe.

<sup>5</sup> Odredbodajalec je oseba, ki odloča in tudi v celoti nosi odgovornost za zakonito in smotrno porabo koristnika sredstev iz proračuna.

Računovodska služba proračunskega uporabnika pregleda dokumentacijo, ki je predlagana v izplačilo, z vidika predpisov, ki urejajo računovodsko poslovanje. Preveri se skladnost obveznosti z evidentiranimi predobremenitvami in s prostimi pravicami porabe na proračunski vrstici.

3. Izplačila sredstev iz proračuna: potrjeno in podpisano odredbo s strani vseh treh odgovornih pri proračunskem uporabniku se nato pošlje v realizacijo v računovodsko službo v okviru SJR skupaj z originalnimi listinami. Likvidnostna komisija pregleda predlog izplačil iz proračuna in se odloči, ali bodo sredstva odobrena ali ne. Odločitev je odvisna od tega, ali je na določen dan na razpolago še kaj prostih sredstev, kar pomeni, da predlog za izplačilo ne sme presegati za tisti dan določene vsote sredstev. Če predlog ne presega teh sredstev, se zahtevek potrdi in opravi izplačilo iz proračuna končnemu prejemniku. Pri tem je običajni način plačila virman oziroma plačilni nalog.

### **2.3.4. Poročanje o doseženih ciljih in rezultatih in izvrševanju proračuna**

#### *Poročanje o doseženih ciljih*

Neposredni proračunski uporabniki morajo skladno z ZJF pripraviti poročilo o doseženih ciljih in rezultatih na področjih svoje pristojnosti v preteklem letu do 28. februarja tekočega leta in ga predložiti Ministrstvu za finance, ta pa vladi. Vlada mora ta poročila predložiti Državnemu zboru skupaj z zaključnim računom proračuna.

#### *Poročanje o izvrševanju proračuna*

Minister za finance v juliju poroča vladi o izvrševanju proračuna v prvem polletju tekočega leta, ki ga le-ta predloži Državnemu zboru. Poročilo vsebuje:

- o poročilo o realizaciji prejemkov, izdatkov, presežku ali primanjkljaju, zadolževanju in oceno realizacije do konca leta
- o podatke o vključitvi novih obveznosti v proračun, plačilu neporavnanih obveznosti iz prejšnjih let, prerazporejanju proračunskih sredstev, spremembi neposrednih uporabnikov med letom
- o razlago glavnih odstopanj v primerjavi s sprejetim proračunom ter
- o predlog potrebnih ukrepov, s katerimi bi se ta odstopanja lahko zmanjšala.

### **2.3.5. Začasno zadrževanje izvrševanja proračuna in rebalans proračuna**

Med proračunskim letom se lahko zaradi novih obveznosti ali sprememb v gospodarskih gibanjih povečajo izdatki oziroma zmanjšajo prihodki proračuna. V tem primeru lahko vlada na predlog finančnega ministrstva zadrži izvrševanje proračuna, vendar največ za 45 dni. Vlada lahko začasno zadrževanje proračuna uporabi ukrepe, ki enakomerno obremenjujejo vse neposredne proračunske uporabnike. Ti ukrepi so lahko: ustavitev prevzemanja novih obveznosti in prerazporejanja sredstev, podaljšanje plačilnih rokov, potrebna pridobitev soglasja

za sklepanje novih pogodb. Namen teh ukrepov je uravnoteženje proračuna. Če kljub uresničevanju teh ukrepov vlada ne uspe uravnovesiti proračuna mora vsaj 15 dni pred iztekom roka za začasno zadržanje izvrševanja proračuna državnemu zboru predlagati rebalans državnega proračuna, ki omogoča ponovno uskladitev izdatkov in prihodkov državnega proračuna. Predlog rebalansa mora vsebovati opredelitev vlade do novonastalih finančnih obveznosti nastalih, v obdobju od sprejema proračuna do predložitve rebalansa. Predlog rebalansa mora potrditi Državni zbor.

### **2.3.6. Zaključni račun proračuna**

Zaključni račun proračuna je akt države, v katerem so prikazani predvideni in realizirani prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki države za preteklo leto. Zaključni račun je sestavljen po členitvi, ki je predpisana za sestavo proračuna. Zajema tudi obrazložitev zaključnega računa, katere sestavni del so podatki iz bilance stanja, ter pojasnila odstopanj, zakaj je prišlo do razlik med planiranim in uresničenim proračunom.

Neposredni uporabniki pripravijo zaključni račun in letno poročilo za preteklo leto do 28. februarja tekočega leta in ga predložijo Ministrstvu za finance. Le-to pripravi predlog zaključnega računa državnega proračuna in ga predloži Računskemu sodišču do 31. marca tekočega leta. Ministrstvo za finance predloži vladi predlog zaključnega računa državnega proračuna skupaj z dokončnim poročilom Računskega sodišča. Vlada te dokumente do 1. oktobra tekočega leta predloži državnemu zboru.

## **3. PRORAČUN RS V OBDOBJU 1992 – 2003**

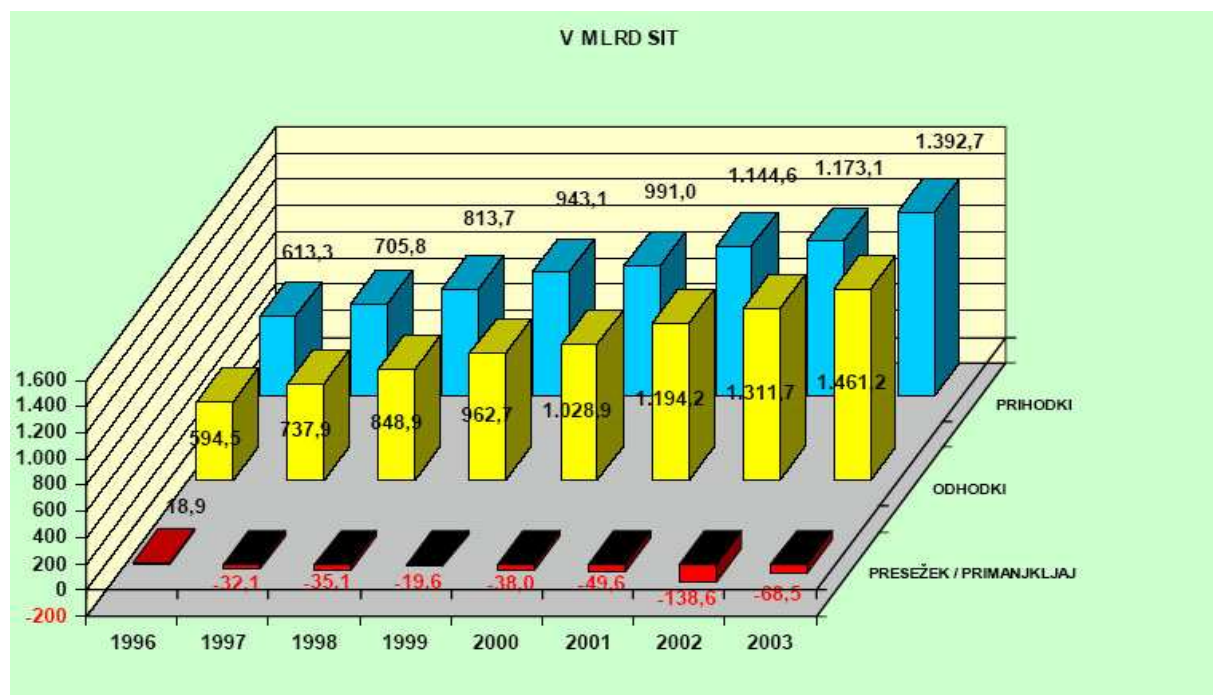
Za Slovenijo je značilno, da nima integralnega proračuna, za katerega velja, da so na enem mestu zbrani vsi javnofinančni prihodki in odhodki države. Za prikaz javnofinančnih prihodkov in odhodkov v splošnem delu proračuna je potrebno združiti bilance vseh štirih blagajn. Tako dobimo konsolidirano bilanco javnega financiranja, pri čemer mora biti upoštevan medsebojni pobot tokov znotraj javnega sektorja (Stanovnik, 2002, str. 202).

Konsolidirana bilanca javnega financiranja predstavlja konsolidiran izkaz javnofinančnih prihodkov in odhodkov preko vseh štirih blagajn javnih financ: blagajne neposrednih proračunskih uporabnikov, blagajne posrednih proračunskih uporabnikov (le tisti del, ki se realizira skozi transfere sredstev iz državnega in občinskih proračunov), blagajne Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje in blagajne Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije.

### 3.1. Konsolidirana globalna bilanca prihodkov in odhodkov državnega proračuna v obdobju 1992 - 2003

Podatki v tabelah tega poglavja se nanašajo na obdobje 1992 – 2003, podatki na slikah tega poglavja pa na obdobje 1996 – 2003. Razlika v obdobju obravnavanja nastaja zaradi tako podanih podatkov v Biltenu javnih financ (3/2004).

**Slika 1: Presežek oziroma primanjkljaj državnega proračuna RS v obdobju 1996 – 2003**



Vir: Bilten javnih financ, 2004. str. 24.

Iz Tabele 1 (str. 18) in s Slike 1 je razvidna rast prihodkov in odhodkov v absolutnih zneskih. V Tabeli 1 je razvidna tudi rast proračunskega presežka v letih 1992 do 1996. Proračunski presežek je bil največji v letu 1995, ko je znašal 20.042 milijard SIT. V letu 1997 se je presežek spremenil v primanjkljaj, ki se je v nadaljnjih letih povečeval in dosegel v letu 2002 največjo vrednost in je znašal 138.627 milijard SIT, od tega je zaradi izravnave proračunskega leta s koledarskim letom 2002 znašal izjemni – izravnalni primanjkljaj 75,6 milijard SIT (zaradi zajemanja prihodkov iz naslova DDV in trošarin v proračunskem letu 2002 le za 11 mesecev), primanjkljaj tekočega proračunskega leta pa je znašal 63.027 milijard SIT.

**Tabela 1: Globalna bilanca prihodkov in odhodkov državnega proračuna v obdobju 1992 - 2003**  
( v mio SIT)

<b>Leto</b>	<b>SKUPAJ PRIHODKI</b>	<b>SKUPAJ ODHODKI</b>	<b>PRORAČUNSKI PRESEŽEK (PRIMANKLJAJ)</b>
1992	217.626	217.410	215
1993	319.640	319.320	320
1994	421.154	409.326	11.827
1995	520.375	500.333	20.042
1996	613.322	594.464	18.858
1997	705.817	737.902	-32.085
1998	813.723	848.856	-35.133
1999	943.085	962.700	-19.615
2000	990.987	1.028.945	-37.957
2001	1.144.579	1.194.151	-49.572
2002	1.173.121	1.311.748	-138.627
2003	1.392.687	1.461.158	-68.471

Vir: Bilten javnih financ, str. 30.

### **3.2. Proračunski prihodki v obdobju 1992 - 2003**

V Tabelah 2 in 3 (str. 19) bom prikazala prihodke državnega proračuna za obdobje 1992 – 2003 v absolutnih zneskih in kot odstotek, na Sliki 2 (str. 20) pa so pa so le-ti prikazani kot odstotek BDP.

Iz Tabele 2 in 3 (str. 19) je razvidno, da večina prihodkov proračuna izhaja iz davčnih virov in da tekoči prihodki proračuna (davčni in nedavčni) predstavljajo v prvih treh letih 100-odstotni vir prihodkov proračuna. Davčni prihodki predstavljajo več kot 90-odstotkov vseh prihodkov državnega proračuna, opazen pa je tudi trend upadanja njihovega deleža, predvsem na račun nedavčnih prihodkov.

Vidimo tudi, da so se prejete donacije prvič pojavile v letu 1995, kapitalski prihodki pa v letu 1998, ki pa skupaj predstavljajo le 1-odstotek proračunskih prihodkov v letu 2003. Transferni prihodki so se pojavili prvič v letu 2001 in so zanemarljivo majhni, v letu 2003 so predstavljali le 0,01 odstotka prihodkov državnega proračuna.

Iz Tabele 3 (str.19) je razvidno, da tekoči prihodki še vedno predstavljajo okoli 99 odstotni delež v strukturi prihodkov državnega proračuna.

**Tabela 2: Prihodki državnega proračuna v obdobju 1992 – 2003**

(v mio SIT)

Leto	SKUPAJ PRIHODKI	Tekoči prihodki		Kapitalski prihodki	Prejete donacije	Transferni prihodki
		Davčni prihodki	Nedavčni prihodki			
1992	271.626	210.831	6.794	0	0	0
1993	319.640	303.824	18.816	0	0	0
1994	421.154	409.301	11.853	0	0	0
1995	520.375	499.986	19.919	0	470	0
1996	613.322	584.900	27.482	0	940	0
1997	705.817	675.227	28.830	0	1.760	0
1998	813.723	762.848	47.514	912	2.449	0
1999	943.085	895.055	44.328	505	3.197	0
2000	990.987	927.672	56.010	859	6.446	0
2001	1.144.579	1.039.585	93.952	889	10.057	95
2002	1.173.121	1.071.313	86.338	2.147	13.228	94
2003	1.392.687	1.281.821	96.798	1.889	12.079	100

Vir: Bilten javnih financ 3/2004, str. 31.

**Tabela 3: Struktura prihodkov in drugih prejemkov državnega proračuna v obdobju 1992-2003**

(v %)

Leto	SKUPAJ PRIHODKI	Tekoči prihodki		Kapitalski prihodki	Prejete donacije	Transferni prihodki
		Davčni prihodki	Nedavčni prihodki			
1992	100,00	96,88	3,12	0,00	0,00	0,00
1993	100,00	95,05	4,95	0,00	0,00	0,00
1994	100,00	97,19	2,81	0,00	0,00	0,00
1995	100,00	96,08	3,83	0,00	0,09	0,00
1996	100,00	95,37	4,48	0,00	0,15	0,00
1997	100,00	95,67	4,08	0,00	0,25	0,00
1998	100,00	93,75	5,84	0,11	0,30	0,00
1999	100,00	94,91	4,70	0,05	0,34	0,00
2000	100,00	93,61	5,65	0,09	0,65	0,00
2001	100,00	90,83	8,21	0,08	0,88	0,01
2002	100,00	91,32	7,36	0,18	1,13	0,08
2003	100,00	92,04	6,95	0,13	0,87	0,07

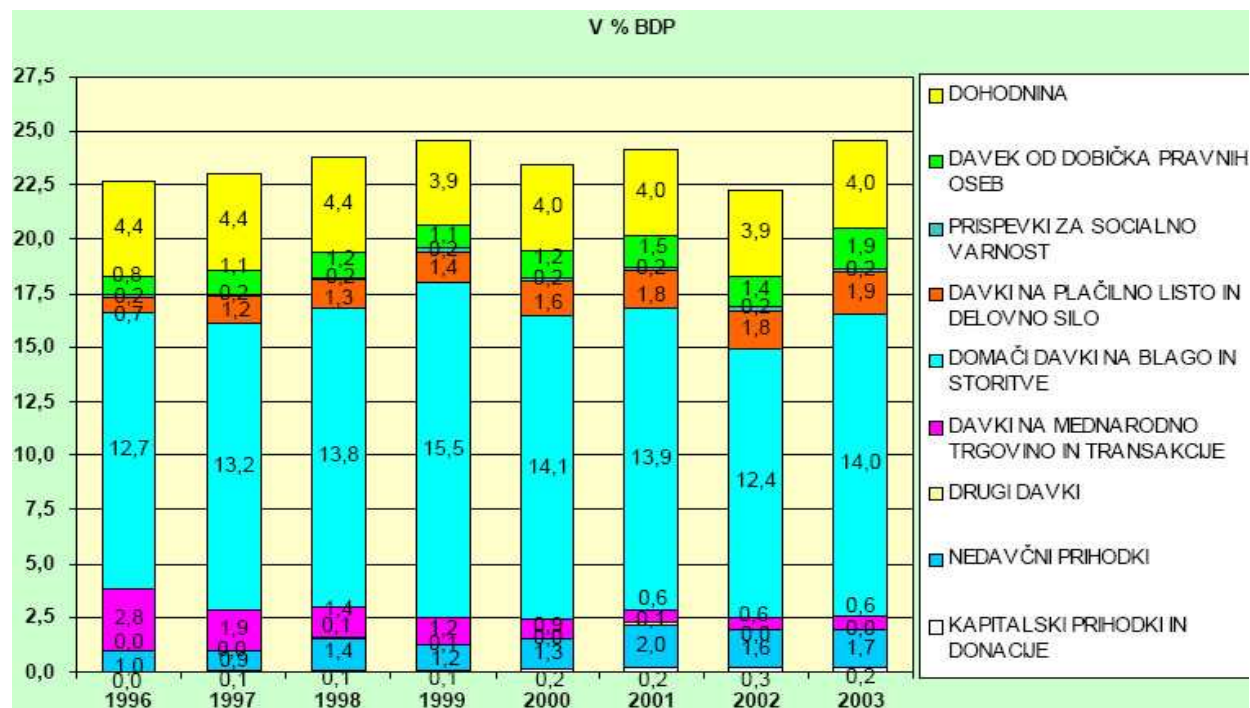
Vir: Bilten javnih financ, str.31.

Na Sliki 2 (str.20) so prikazani prihodki in drugi prejemki državnega proračuna kot odstotki BDP za obdobje 1996 – 2003. S slike je razvidno naraščanje prihodkov kot deleža BDP v



obdobju 1996 do 1999, ko so prihodki državnega proračuna dosegli 24,70-odstotkov BDP. Nato je odstotek prihodkov v BDP-ju padel v letu 2000 in ponovno narasel v letu 2001, v letu 2003 pa je zopet dosegel visoko raven, 24,5 odstotkov BDP.

**Slika 2: Prihodki državnega proračuna RS v odstotkih BDP za obdobje 1996 – 2003**



Vir: Bilten javnih financ, 3/2004, str.25.

### 3.3. Proračunski odhodki v obdobju 1992 – 2003

V Tabelah 4 in 5 (str. 21) so prikazani odhodki državnega proračuna za obdobje 1992 – 2003 v absolutnih zneskih in kot odstotek, na sliki 3 pa so le-ti prikazani kot odstotek BDP.

Iz tabel je razvidna rast odhodkov predvsem zaradi širjenja državne uprave in povečanja plač v javnem sektorju, sanacije slovenskih železarn, gradnje cestnega omrežja in povečanja izdatkov za socialne transfere in transfere v pokojninsko blagajno.

**Tabela 4: Odhodki državnega proračuna v obdobju 1992 – 2003**

(v mio SIT)

Leto	SKUPAJ ODHODKI	Tekoči odhodki	Tekoči transferi	Investicijski odhodki	Investicijski transferi
1992	217.410	63.144	129.299	20.108	4.859
1993	319.320	112.517	170.811	30.348	5.644
1994	409.326	131.105	218.742	36.012	23.468
1995	500.333	156.604	278.975	37.912	27.022
1996	594.464	178.958	347.843	39.713	27.950
1997	737.902	202.305	461.053	39.279	35.265
1998	848.856	237.473	521.906	48.057	41.420
1999	962.700	274.851	578.319	56.235	53.294
2000	1.028.945	314.311	613.428	50.887	50.319
2001	1.194.151	369.713	712.015	58.607	53.816
2002	1.311.748	406.512	795.612	50.429	59.195
2003	1.461.158	454.007	873.229	64.454	69.468

Vir: Bilten javnih financ, str.37.

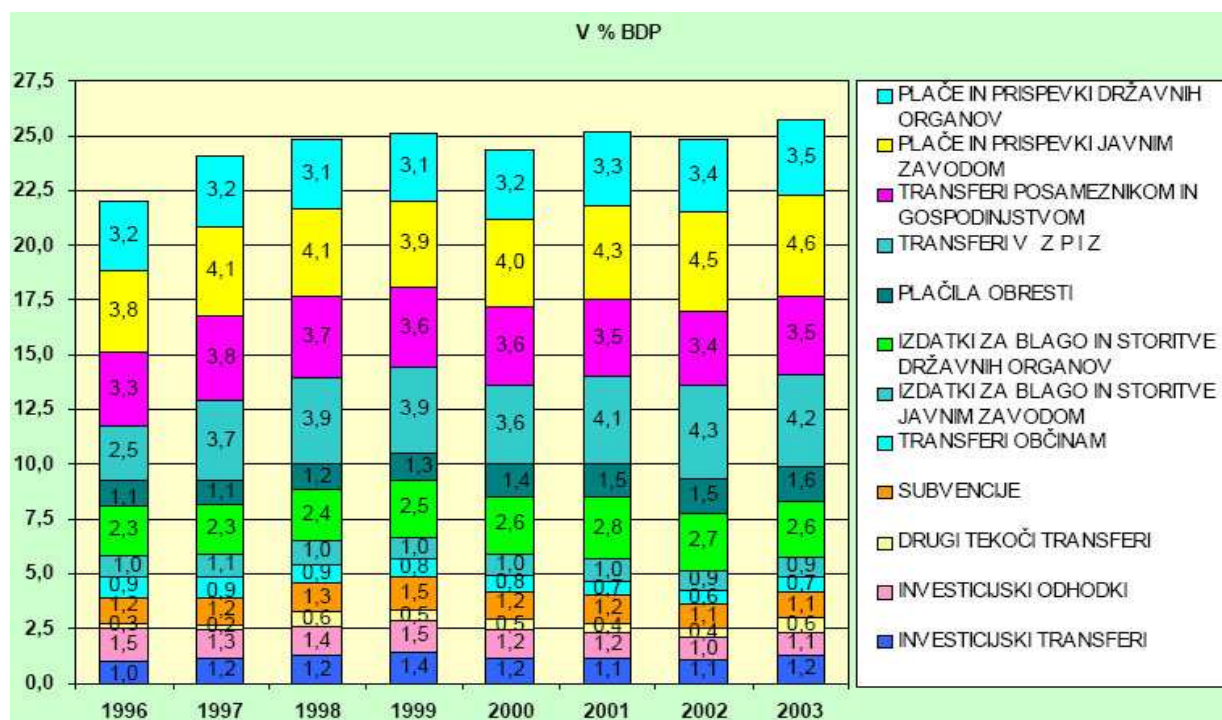
**Tabela 5: Struktura odhodkov in drugih izdatkov državnega proračuna v obdobju 1992-2003**

(v %)

Leto	SKUPAJ ODHODKI	Tekoči odhodki	Tekoči transferi	Investicijski odhodki	Investicijski transferi
1992	100,00	29,04	59,47	9,25	2,23
1993	100,00	35,24	53,49	9,50	1,77
1994	100,00	32,93	53,44	8,80	5,73
1995	100,00	31,30	55,72	7,58	5,40
1996	100,00	30,10	58,51	6,68	4,70
1997	100,00	27,42	62,48	5,32	4,78
1998	100,00	27,98	61,48	5,66	4,88
1999	100,00	28,55	60,07	5,84	5,54
2000	100,00	30,55	59,62	4,95	4,89
2001	100,00	30,96	59,63	4,91	4,51
2002	100,00	30,99	60,65	3,84	4,51
2003	100,00	31,07	59,76	4,41	4,75

Vir: Bilten javnih financ, str. 37.

**Slika 3: Odhodki državnega proračuna RS v odstotkih BDP za obdobje 1996 – 2003**



Vir: Bilten javnih financ, 3/2004, str. 25.

Na Sliki 3 so predstavljeni odhodki in drugi izdatki državnega proračuna v obdobju 1996 – 2003 kot odstotki BDP-ja. S slike je razvidno naraščanje odhodkov kot deleža BDP v obdobju do leta 1999, ko so le-ti dosegli 25odstotkov BDP, sledil je rahel padec v letu 2000 in nato ponovna rast do leta 2003, ko so zopet dosegli najvišjo raven, ki znaša 25,6 odstotkov BDP.

S poglavjem Proračun RS v obdobju 1992 – 2003 zaključujem poglavja predstavitve državnega proračuna RS in začnjam s predstavitvijo Načrta razvojnih programov, ki je tudi tema moje diplomske naloge.

## 4. NAČRT RAZVOJNIH PROGAMOV – NRP

### 4.1. Uvedba Načrta razvojnih programov v okvir proračuna RS

Načrt razvojnih programov je bil kot večletna komponenta planiranja investicij uveden v javne finance z Zakonom o javnih financah leta 1999. Zakonodajalec je želel s tem vplivati predvsem na stabilnejše planiranje in hitrejšo realizacijo razvojnega dela proračuna. Hkrati je želel na enem mestu predstaviti vse investicijske izdatke, usklajene z možnimi proračunskimi in drugimi viri financiranja. Pred tem je bil seznam investicij iz proračunskih virov predvsem seznam želja ter potreb, ki je po vrednosti bistveno presegal zmožnosti državnega proračuna. Investicije so bile planirane v nacionalnih programih razvoja posameznih področij (npr. Nacionalni program

izgradnje AC) ter posebnih zakonih (npr. Zakon o izgradnji pediatrične klinike), ki pa niso bili usklajeni z dejanskimi proračunskimi možnostmi financiranja v posameznem proračunskem letu.

Ministrstvo za finance je ob pripravi proračuna za leto 2001 prvič pripravilo tudi NRP za obdobje 2001-2004. Zaradi novega projektne pristopa je bilo precej tehničnih težav in plani za obdobje 2002-2004 so bili nerealni in neusklajeni, zato je bil objavljen le NRP za leto 2001.

Naslednji NRP je bil izdelan ob pripravi proračuna za leti 2002 in 2003 za obdobje 2002 - 2005. V postopku priprave NRP je bilo veliko usklajevanj s predlagatelji finančnih načrtov tako na tehnični kot vsebinski plati.

## **4.2. Vsebina in obseg Načrta razvojnih programov**

Vsebina in postopek priprave Načrta razvojnih programov sta podrobneje opredeljena v 22. in 23. členu Zakona o javnih financah (1999) ter Uredbi o podlagah in postopkih za pripravo državnega proračuna (Uradni list RS, 2002).

Pravno podlago za pripravo NRP predstavljajo Zakon o javnih financah (1999), Odredba o podlagah in postopkih za pripravo državnega proračuna, Odredba o funkcionalno-programski klasifikaciji izdatkov državnega proračuna, Pravilnik o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava, Uredba o enotni metodologiji za izdelavo programov za javna naročila investicijskega značaja in drugi. NRP je sestavljen v skladu s funkcionalno-programsko strukturo proračuna in predstavlja III. del proračuna. S posebnim delom proračuna je povezan preko proračunske vrstice (proračunska postavka / konto v določenem letu), tako da predstavlja pravzaprav le poseben vidik proračunskih izdatkov za investicije in državne pomoči in na enem mestu prikazuje razvojne izdatke, predvidene v naslednjih štirih letih.

Načrt razvojnih programov pripravijo neposredni proračunski uporabniki kot integralni del njihovega programa dela ter ga predložijo organu, ki ga določi vlada (nosilci načrtovanja proračuna).

Pripravijo ga tudi občine ob vsakoletni pripravi svojih proračunov. Kateremu organu ga je potrebno predložiti, določi župan. Projekti, ki jih pripravijo občine v okviru svojih načrtov razvojnih programov in se financirajo tudi iz virov državnega proračuna, morajo biti uvrščeni v NRP državnega proračuna, podatki pa medsebojno usklajeni. Ministrstvo pristojno za finance, pripravi predlog državnega Načrta razvojnih programov v postopku usklajevanja državnega proračuna na podlagi podatkov neposrednih proračunskih uporabnikov.

### **4.2.1. Obseg Načrta razvojnih programov**

Načrt razvojnih programov (v nadaljevanju NRP) sestavljajo letni načrti oziroma plani razvojnih programov neposrednih uporabnikov, ki so opredeljeni z dokumenti dolgoročnega razvojnega

načrtovanja, s posebnimi zakoni ali z drugimi predpisi. V načrtu razvojnih programov se izkazujejo načrtovani izdatki proračuna za investicije in državne pomoči za prihodnja štiri leta, ki so razdelani po:

- posameznih programih oziroma projektih neposrednih proračunskih uporabnikov,
- letih, v katerih bodo izdatki za programe bremenili proračune prihodnjih let, in
- virih financiranja za celovito izvedbo programov.

Načrt razvojnih programov se letno dopolnjuje.

Osnovni okvir za planiranje izdatkov v finančnih načrtih neposrednih uporabnikov proračuna in torej tudi za projekte in programe v Načrtu razvojnih programov predstavljata:

1. Programska klasifikacija državnega proračuna, po kateri se razvrščajo:
  - a) področja proračunske porabe (PPP): področja, na katerih država deluje oziroma nudi storitve in za katere je bila oblikovana določena politika, bodisi z ustavo bodisi z odločitvijo Državnega zbora
  - b) glavni programi (GP): splošni programi, katerih namen je implementacija ciljev področij proračunske porabe in ki jih sprejme vlada. GP se pripravlja in izvršuje preko enega ali več podprogramov (PRP) pod vodstvom enega ali več ministrov oziroma preko projektov (PRJ).
  
2. Ekonomska klasifikacija javnofinančnih prihodkov in odhodkov, finančnih terjatev in naložb, zadolževanja in odplačil dolga, ki je tudi podlaga računovodski klasifikaciji javnofinančnih tokov in ki je usklajena s standardi Mednarodnega denarnega sklada ter predstavlja del enotnega kontnega načrta. V Načrt razvojnih programov so vključeni izdatki, ki spadajo predvsem v naslednje skupine oziroma podskupine kontov:
  - 42 – investicijski odhodki
  - 43 – investicijski transferi
  - 41 – tekoči transferi oziroma
    - o 410 – subvencije-del, ki predstavlja državno pomoč
  - 40 – tekoči odhodki oziroma
    - o 4021 pisarniški in splošni material in storitve (material in specialna oprema na kontih 402104 in 402105),

kot tudi drugi konti, če so nanje knjiženi izdatki, ki so povezani z realizacijo razvojnega projekta. Proračunske izdatke se planira na nivoju šestmestnih podkontov.

Pomembno je, da so v NRP vključeni vsi izdatki, namenjeni za nakup opredmetenih in neopredmetenih osnovnih sredstev neposrednih in posrednih proračunskih uporabnikov, vključno z izdatki, potrebnimi za usposobitev teh sredstev (celotna nabavna vrednost) torej vsi investicijski odhodki in transferi.

Pri uvrščanju projektov v NRP pri pripravi rebalansa proračuna morajo predlagatelji finančnih načrtov zagotoviti v okviru zavezujoče zgornje meje proračunskih odhodkov prednostna

sredstva za sofinanciranje projektov, ki se financirajo iz strukturnih skladov in iz evropskega sklada.

### **4.3. Priprava Načrta razvojnih programov**

Pripravlja se za obdobje štirih let ob vsakokratni pripravi proračuna na nivoju najnižje enote funkcionalno-programске klasifikacije, to je na nivoju projekta oziroma programa. Vanj so vključeni projekti oziroma programi v celoti, kar pomeni, da se za tiste projekte oziroma programe, ki ne bodo dokončani v štirih letih, predvidi tudi vrednost, ki je potrebna za dokončanje projekta oziroma programa. Projekti so prikazani po posameznih letih ter po virih financiranja. Pri projektih, ki se sofinancirajo iz neproračunskih virov (npr. iz donacij, občinskih sredstev), je potrebno predvideti tudi te vire financiranja.

Pri načrtovanju projektov in programov za naslednje štiriletno obdobje se praviloma v Načrt razvojnih projektov najprej uvrsti že začete projekte in programe v izvajanju, preostala predvidena sredstva pa se nameni za projekte in programe, ki se jih v Načrt razvojnih programov uvršča na novo.

V procesu priprave Načrta razvojnih programov se torej izhaja iz projektov, ki so že vključeni v NRP (obstoječi, veljavni projekti), kjer se najprej preveri, koliko podatki iz veljavnega načrta financiranja ter drugi podatki o projektu ustrezajo dejanskemu stanju ter novim proračunskim okvirom. V nadaljnjih korakih je potrebno podatke uskladiti in jih prilagoditi razpoložljivim možnostim črpanja virov financiranja. Neposredni uporabnik, ki ima ob rebalansu proračuna na razpolago manj sredstev, kot je planiral pri pripravi veljavnega proračuna, izdela skrbno analizo, katerega od projektov oziroma programov je smiselno terminsko podaljšati, katerega pa mora nujno izvesti skladno s planom veljavnega proračuna. Šele zatem se v NRP lahko uvrstijo tudi novi projekti, pri čemer je potrebno poleg opredeljenih prioritet ter razpoložljivih virov sredstev – v Načrt razvojnih programov se uvrsti nove projekte največ do višine sredstev, ki bodo za te namene na razpolago v naslednjih letih – upoštevati tudi temeljna pravila uvrstitve v NRP.

Načrt razvojnih programov namreč sestavljajo programi oziroma projekti, kjer je:

- a) Program niz različnih, vendar medsebojno usklajenih projektov oziroma aktivnosti, kjer so cilji opredeljeni v okviru skupnega namena (politike), ima določeno vrednost in opredeljene časovne mejnike.
- b) Projekt ekonomsko neodvisen niz medsebojno povezanih aktivnosti, ki predstavljajo zaokroženo celoto in pri kateri se z namenom pridobivanja prihodnjih koristi oziroma doseganja ciljev projekta uporabljajo različni viri (finančni, materialni, človeški, časovni in drugi). Za projekte je značilno, da so začasna značaja ter da je njegov cilj doseganje enkratnega rezultata. Začasen značaj pomeni, da ima vsak projekt omejeno življenjsko dobo, trajanje je določeno z datumom začetka in njegovim zaključkom, enkratni rezultat pa pomeni, da ga je zaradi njegovih posebnosti mogoče razlikovati od podobnih projektov ter od običajnih rednih nalog oziroma aktivnosti. Primeri projektov:

- uvajanje novih aktivnosti in metod dela v delovanje upravnih enot, kot npr. uvajanje e-dohodnine;
- sprememba organizacijske strukture ministrstva, kot npr. organiziranje novega oddelka;
- razvijanje in spreminjanje informacijskega sistema, kot npr. podatkovne baze za pripravo proračuna
- izgradnja nove stavbe, kot npr. dermatološke klinike;
- sodelovanje pri projektih EU, kot npr. postavitve čistilne naprave, kjer gre za aktivnosti, ki jih sofinancira EU iz okoljevarstvenih razlogov.

#### **4.3.1. Uvrstitev programov oziroma projektov v NRP**

V skladu z Odredbo o podlagah in postopkih za pripravo državnega proračuna se posamezni projekt oziroma program lahko uvrsti v Načrt razvojnih programov, če zadosti naslednjim pogojem:

- a) usklajen mora biti s cilji Strategije gospodarskega razvoja Slovenije in Proračunskega memoranduma,
- b) če je projekt investicijskega značaja, mora biti izdelana dokumentacija v skladu z določili Uredbe o enotni metodologiji, ki opredeljuje vrste investicijske dokumentacije,
- c) je izvedljiv v predvidenem času (tako finančno kot postopkovno in fizično; v terminskem planu je potrebno upoštevati realni čas za pridobivanje soglasij in dovoljenj, izvedbo javnega razpisa in drugo),
- d) če vsebuje elemente državne pomoči, mora biti izveden postopek v skladu z Zakonom o spremljanju državnih pomoči (Uradni list RS, 2004),
- e) če je njegov investitor občina ter sofinancer država, je potrebno pridobiti predhodno soglasje ministrstva, ki je pristojno za finance, v skladu z Zakonom o financiranju občin (Uradni list RS, 1994) in Navodilom o načinu in postopkih za izdajo soglasij za investicije v občinah, ki se sofinancirajo iz sredstev proračuna RS (Uradni list RS, 1998); ti projekti morajo biti uvrščeni tudi v NRP občin.

Če projekt teh pogojev ne izpolnjuje, se ne more uvrstiti v Načrt razvojnih programov .

O uvrstitvi projektov in programov v Načrt razvojnih programov se odloča na podlagi objektivnih meril, in sicer:

- učinkovitost in gospodarnost investicij, ki so določena v Uredbi o enotni metodologiji
- skladnost s cilji Strategije gospodarskega razvoja Slovenije in državnih razvojnih prioritet
- izpolnjevanje meril in pogojev, ki se jih vnaprej določi za rangiranje projektov na posameznem področju (področne metodologije).

V Načrt razvojnih programov se uvrstijo projekti, ki so pripravljene na podlagi predpisane dokumentacije in so potrjeni s sklepom.

## *Dokument identifikacije projekta*

Temeljni dokument za uvrstitev v NRP je Dokument identifikacije projekta (DIP), ki vsebuje osnovne podatke o projektu, opredelitev namena in cilja ter opisa potreb z analizo projekta, s čimer predstavlja podlago za obveščanje ter realno predstavitev pričakovanih rezultatov udeležencem. V tem dokumentu so zajete tudi informacije o predvideni organizaciji poteka, ocenjeni vrednosti, strukturi virov financiranja, pričakovanih učinkih ter ostale podrobnosti o projektu, ki so potrebne, da odgovorni nosilci sprejmejo odločitev in s tem potrdijo, da se projekt lahko formalno začne izvajati.

Predstavlja izhodišče za planiranje potrebnih sredstev v okviru državnega proračuna oziroma občinskih proračunov (podatki o ocenjeni vrednosti in predvideni finančni strukturi ter dinamiki se pri planiranju proračuna črpajo iz tega dokumenta oziroma, iz kasneje izdelane dokumentacije na tej podlagi) in torej tudi za spreminjanje in nadziranje nadaljnjih aktivnosti na projektu (monitoring). DIP je osnovni dokument, ki ga je potrebno pripraviti, da se projekt uvrsti v NRP. DIP je potrebna spremeni, če se vhodni podatki toliko spremenijo, da to bistveno vpliva na učinke projekta.

Pri investicijskih projektih so opredeljene vrste dokumentacije, določena sta vsebina in postopki (glej naslednje poglavje), za ostale projekte pa se izdela smiselno glede na vrsto in značaj projekta, in sicer na podlagi razpoložljive dokumentacije ali pogodbe, kjer so opisani ključni podatki o projektu. Pri investicije manjših vrednosti ali investicijskem vzdrževanju, njegovo vlogo prevzame program oziroma plan investicij manjših vrednosti ali/in investicijskega vzdrževanja.

Odločanje o izdatkih za državne pomoči temelji na posamičnih programih državne pomoči, ki so lahko sheme ali individualni programi. Pred črpanjem teh sredstev morajo biti le-ti potrjeni skladno s predpisi o državnih pomočeh.

Pri projektih, ki jih v celoti ali delno financira EU, določa izvajanje sistema strukturnih skladov in črpanje sredstev EU vladni Svet za strukturno politiko, ki potrjuje sheme in projekte za sofinanciranje iz naslova proračunskih postavk skladno z veljavnimi predpisi o planiranju in črpanju teh sredstev.

Nosilci načrtovanja proračuna morajo pred vnosom podatkov o projektu preveriti:

- a) ali je vsebina skladna z definicijo projekta ter ali je kot projekt naveden res sklop sorodnih aktivnosti projektnega značaja,
- b) ali je evidentiran le en projekt in ne več projektov skupaj,
- c) pri skupnem projektu več ministrstev, ali je bilo določeno nosilno ministrstvo, ki predlaga projekt v Načrt razvojnih programov ter navede ostala ministrstva oziroma PU kot sofinancerje,
- d) ali je morda zajet le del projekta in ga ne prikazuje v celoti,



- e) ali je pri investicijah manjših vrednosti ali pri investicijskem vzdrževanju izdelan večletni program ali pa se zanje planira izdatke vsako leto posebej in tako predstavlja samo enoletni projekt,
- f) ali so nameni in cilji skladni s strategijo področja,
- g) ali so navedeni cilji merljivi in prirejeni prav temu posamičnemu projektu ter dovolj konkretno opredeljeni, da je razvidno, kako je projekt z njimi povezan,
- h) ali je prikazano celotno financiranje projekta, torej, ali so zagotovljeni vsi viri financiranja.

Neposredni uporabniki, ki pripravljajo Načrt razvojnih programov, morajo posebej skrbno paziti, da ne presežejo dopustnega obsega porabe proračunskih sredstev v naslednjih letih. Omejitve so pri vsakoletni pripravi Načrta razvojnih programov določene v II. delu proračuna. Za leto 2005 je dopustni obseg določen s prejetim razrezom proračunskih sredstev na področjih proračunske porabe. Za leta do vključno 2006 dalje pa je dopustni obseg določen na nivoju tekoče porabe za projekte v letu 2005, povečanem za 10 odstotkov v letu 2006, 15 odstotkov v letu 2007 in 20 odstotkov v letu 2008. Vsota vrednosti projektov po posameznih proračunskih uporabnikih, ki presega tako dopustne obremenitve proračunov v naslednjih letih, je neveljavna, ker za financiranje vseh planiranih projektov v takšnem primeru ni sredstev.

Pri načrtovanju poteka izvedbe projektov in njihovega uvrščanja v Načrt razvojnih programov se uporablja računalniško podpora, zlasti podatke o veljavnem NRP v MFERAC ter možnosti, ki jih nudi računalniška podpora za pripravo proračuna oziroma načrtovanje NRP. Pri tem so zlasti pomembne možnosti sprotne preverjanja skladnosti za financiranje predvidenih virov z razpoložljivimi sredstvi na proračunski postavki.

#### **4.4. Vrste razvojnih projektov**

Načrt razvojnih programov sestavljajo različni tipi/vrste razvojnih projektov:

1. investicije
2. državne pomoči
3. projekti, ki črpajo sredstva iz pomoči EU (donacije in kohezije).

##### **4.4.1. Investicije**

Investicije so naložbe v povečanje in ohranjanje premoženja države in drugih vlagateljev ter po vrednosti predstavljajo glavnino Načrta razvojnih programov. S to opredelitvijo se osredotočimo na stvarno premoženje (opredmetena in neopredmetena osnovna sredstva – vključno tista, ki so pridobljena na podlagi finančnega najema, ter le deloma naložbe v znanje, če so zajete v vrednost projekta, ki je vključen v NRP).

Načrt razvojnih programov v okviru investicij sestavljajo:

a) Investicijski projekti:

predstavljajo skupek vseh aktivnosti v okviru neke investicije, pri kateri se uporabljajo omejeni viri z namenom pridobivanja koristi. Pri investicijskih projektih je pomembno, da se upošteva celoten investicijski cikel, ki sestoji iz naslednjih faz: priprava, izvedba ter obratovanje investicije.

b) Investicije manjših vrednosti:

namenjene so za investicijske aktivnosti, ki jih proračunski uporabniki ne obravnavajo kot projekte. Ker so potrebne za ohranjanje oziroma vzdrževanje obstoječega obsega osnovnih sredstev za izvajanje rednih nalog ter so običajno tudi manjših vrednosti, je potrebno izdelati enoletni ali večletni program (plan investicij manjših vrednosti). Iz programa mora biti razvidno, na kakšni osnovi proračunski uporabnik za določeno obdobje planira obseg in dinamiko svojih investicijskih izdatkov ter katere so bile podlage za oceno vrednosti tega programa in torej smiselno izhaja iz potreb, določenih s programom dela. Plan načrtovanih manjših investicij za določeno obdobje je izhodiščni dokument za načrtovanje teh izdatkov, ki ga predhodno potrdi odgovorna oseba investitorja. Prednost potrjenega programa je, da uporabnikom omogoča nemoteno večletno financiranje in učinkovitejše izvajanje javnih naročil in nabav.

c) Investicijsko vzdrževanje:

V času obratovanja je potrebno zagotoviti poleg primerne upravljanja in skrbništva investicije, virov financiranja za sprotne oziroma obratovalne stroške tudi sredstva za investicijsko vzdrževanje, ki zajema večja (občasna) popravila osnovnih sredstev z namenom obnoviti ali ohraniti funkcionalnost in podaljšati njihovo dobo koristnosti. Ti stroški povečujejo prihodnje koristi opredmetenega osnovnega sredstva v primerjavi s prvotno ocenjenimi in zato povečujejo njegovo nabavno vrednost.

Ker je investicijsko vzdrževanje povezano z nastajanjem večjih stroškov, je le-te potrebno planirati vnaprej na osnovi programov. V tem se tudi razlikuje od tekočega vzdrževanja osnovnih sredstev, ki pomeni sprotno (redno) nego, zamenjavo manjših delov in popravila manjših vrednosti z namenom preprečiti večje okvare, stroški pa se obračunavajo sproti in v dejanski višini (niso vključeni v NRP). Kakor pri manjših investicijah, je tudi za večja vzdrževalna dela potrebno izdelati enoletni ali večletni program (plan investicijskega vzdrževanja) iz katerega je razvidno, na kakšni osnovi proračunski uporabnik planira obseg in dinamiko teh investicijskih izdatkov za določeno obdobje ter na katerih podlagah je bila izdelana ocena vrednosti tega programa – s čimer je ta dokument izhodišče za planiranje potrebnih sredstev v okviru proračuna. Program tovrstnih investicijskih aktivnosti, ki ga potrdi odgovorna oseba investitorja, predstavlja osnovo za planiranje po letih oziroma v naslednjem proračunskem obdobju.

## *Investicijska dokumentacija*

Investicijska dokumentacija je investicijski program oziroma drug dokument, ki ga je v času priprave investicije potrebno izdelati v skladu z Uredbo o enotni metodologiji za izdelavo programov za javna naročila investicijskega značaja (Uradni list RS, 1998) oziroma s področnimi metodologijami, kot sta na primer za področje zdravstva ter okolja.

V investicijski dokumentaciji investitor (ne glede na področje, v katero spada posamezna investicija) predvsem:

1. določi cilje investicije
2. pripravi predloge različnih različic za doseg določenih ciljev (glede na lokacijo, vire financiranja, vrsto tehnologije, način izgradnje),
3. opredeli investicijske izdatke ter stroške, ki bodo nastali v fazi obratovanja na eni ter koristi na drugi strani v obdobju življenjske dobe projekta,
4. ugotovi občutljivost posameznih različic (glede na kritične parametre projekta, kjer je zanesljivost projekcij najmanjša),
5. izbere optimalno različico.

Podlaga za izdelavo investicijskega dokumenta so lahko:

- a) projektna dokumentacija (projekt najmanj na nivoju idejne zasnove, idejnega projekta, projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja itd., ki jih določa Zakon o graditvi objektov),
- b) ekonomske študije in raziskave povpraševanja oziroma analize potreb po posamezni investiciji,
- c) statistični podatki ter študije in analize uradnih ustanov (na primer trendi o številu in strukturi prebivalstva, projekcije razvoja posameznih področij/dejavnosti, makrofiskalni scenariji in tako dalje).

Dokument identifikacije investicijskega projekta (DIIP) je osnovni dokument, s katerim se evidentira investicijske potrebe in namere na podlagi opisa ter analize ter odloči o tem, ali se nadaljuje postopek priprave investicijske dokumentacije, na podlagi katerega se bo investitor odločil o izvedbi posamezne investicije; pri investicijah manjše vrednosti (pod 100 milijonov SIT) prevzame tudi vlogo investicijskega programa.

Predinvesticijska zasnova (PIZ) se izdelava zaradi obravnave različic, za katere je verjetno, da bi na ekonomsko, finančno, terminsko in tehnično sprejemljiv način izpolnile cilje iz DIIP-a. Pri tem se upošteva omejitve, ki jih določajo tehnične in finančne zmožnosti ter zakonski predpisi. V PIZ se na podlagi analize posameznih različic ter primerjave le-teh izbere različico, ki se jo podrobno obdelava v IP.

Investicijski program (IP) je strokovna podlaga za odločitve o investiciji ter tisti dokument, na podlagi katerega se investitor odloči o začetku investicije. Z IP se v nadaljevanju primerja

izvedba investicije v fazi realizacije le-te in doseganje predvidenih učinkov investicije v fazi obratovanja le-te. IP je potrebno spremeniti, če se vhodni podatki za investicijo toliko spremenijo, da to bistveno vpliva na učinke investiranja.

Študija izvedbe investicije (načrt izvedbe) se izdela najkasneje do začetka izvajanja investicije oziroma do oddaje javnega naročila.

Poročilo o izvajanju investicijskega projekta se izdela občasno v času izvajanja investicije ter takoj po dokončanju. Vsebuje primerjavo dejanske realizacije investicije s predvideno v IP, primerjavo dejanske porabe finančnih sredstev s predvideno v IP ter vzroke morebitnih odstopanj. Njegov namen je pravočasno ugotavljanje odstopanj ter ukrepanje za njihovo odpravo.

Poročilo o spremljanju učinkov investicije se izdela v času obratovanja investicije in prikaže primerjavo dejanskih učinkov z v IP predvidenimi učinki. Namenjeno je pripravi naslednjih (podobnih) investicij.

Investicijsko dokumentacijo potrdi odgovorna oseba investitorja na podlagi ocene, da je investicija izvedljiva tako, kot je v dokumentu predvideno, skladna s strateškimi cilji ter predstavljena skladno tako z metodologijo kot tudi z merili učinkovitosti področne metodologije, ki določa tudi normative in standarde za zadevno področje.

#### *Povezava z načrtom nabav in gradenj*

Ker Načrt razvojnih programov vključuje vse investicijske izdatke, so v načrt nabav in gradenj lahko uvrščene le tiste investicijske nabave in gradnje, ki so uvrščene tudi v NRP. Načrt nabav in gradenj po 25. členu ZJF kot izvedbeni plan na letni ravni in načrt investicij kot del Načrta razvojnih programov po 12. členu Zakona o javnih financah morata biti medsebojno usklajena. Načrt nabav in gradenj je podlaga za program dela nabavnih služb, ki morajo te nabave izvesti.

Pri vnosu podatkov je zato potrebno preveriti, ali so med investicije zajete vse naložbe v osnovna sredstva, za katere se izdatki vodijo v okviru skupine ekonomske klasifikacije 42- investicijski odhodki in 43- investicijski transferi, pri čemer so:

- Investicijski odhodki sredstva, ki so namenjena za nakup in gradnjo osnovnih sredstev ter vključujejo izdatke za gradnjo in nakupe poslovnih prostorov in zgradb, nakupe opreme, prevoznih sredstev, ter drugih osnovnih sredstev, sredstva za rekonstrukcije, modernizacije in adaptacije ter sredstva za investicijsko vzdrževanje objektov, opreme in drugih osnovnih sredstev. Med investicijske odhodke štejemo tudi finančni najem poslovnih stavb, avtomobilov, pisarniškega pohištva in opreme.
- Investicijski transferi sredstva iz državnega proračuna in se namenijo kot namenska sredstva za določene investicije prejemnikom sredstev, ki niso neposredni uporabniki (sredstva za investicije občinam, javnim podjetjem, privatnim podjetjem in zasebnikom, javnim skladom, javnim zavodom in drugim izvajalcem javnih služb).

#### **4.4.2. Državne pomoči**

##### *Opredelitev državne pomoči in zakonska podlaga*

Državne pomoči so odhodki ali zmanjšani prihodki države, ki pomenijo korist za prejemnika državne pomoči in mu tako zagotavljajo določeno konkurenčno prednost in so namenjeni financiranju ali sofinanciranju programov prejemnikov državnih pomoči, ki se ukvarjajo s tržno proizvodnjo blaga in storitev. Načrt razvojnih programov prikazuje podatke o tistih državnih pomočeh, ki so izdatki proračuna RS in jih uporabnik načrtuje za naslednje obdobje. Praviloma so vključeni v dolgoročne programske dokumente oziroma programe dajalcev državnih pomoči. V NRP se torej prikaže tiste državne pomoči, ki so del posameznih programov oziroma shem državnih pomoči, ki se načrtujejo za naslednje obdobje.

Za državne pomoči je potrebno izpeljati postopek, ki je opredeljen v Zakonu o spremljanju državnih pomoči (2004) ter Uredbi o posredovanju podatkov in poročanju o dodeljenih državnih pomočeh in pomočeh po pravilu »de minimis« (2004), na podlagi katerih je potrebno pred začetkom izvajanja državnih pomoči odvisno od narave le-teh, pridobiti mnenje Ministrstva za finance oziroma odločitev Evropske komisije.

Državne pomoči se lahko uvrstijo v predlog proračuna za prihodnje leto, če je projektu priloženo pozitivno mnenje Ministrstva za finance oziroma odločitev Evropske komisije o združljivosti državnih pomoči.

##### *Dokumentacija*

Dokumentacija, v kateri je določena državna pomoč, je lahko na primer program prestrukturiranja ali program zaposlovanja in drugi in jo mora dajalec državne pomoči pridobiti v postopku planiranja za prigrasitev državne pomoči. Z njo ugotavlja in dokazuje gospodarnost in učinkovitost porabe proračunskih sredstev, kot tudi usklajenost s pravili o državnih pomočeh.

Neposredni uporabniki, ki v Načrtu razvojnih programov planirajo tako investicije kot državne pomoči (nekatero investicije imajo lahko tudi značaj državnih pomoči), morajo še posebej paziti na opredelitev značaja projekta. Če gre za investicije, ki imajo značaj državne pomoči, se jih prikaže kot investicije, vendar pa se pri njihovi obravnavi upoštevajo tudi predpisi, ki urejajo področje državnih pomoči. Pri vnosu v bazo podatkov, se med komentarji navede, da gre za državno pomoč.

#### **4.4.3. Sofinanciranje iz skladov EU**

Programe in projekte, ki so sofinancirani iz proračuna Evropske unije, Evropska unija praviloma financira samo v dogovorjenem deležu, RS pa mora zagotavljati preostalo v potrebnem deležu iz državnega proračuna in iz ostalih virov. RS tako prevzema odgovornost, da bo poskrbela, da bodo v programe vključeni projekti izvedeni v celoti v predvidenem roku in da bodo dosegli predvidene vsebinske cilje. Tej obveznosti je prilagojeno tudi proračunsko financiranje, in sicer

tako, da zagotavlja nemoteno prednostno financiranje iz proračuna v višini predvidene lastne udeležbe proračuna RS. Vsak program ali projekt, za katerega je predvideno sofinanciranje iz sredstev Evropske unije, se torej financira najmanj iz dveh proračunskih postavk, od katerih ena prikazuje sredstva skladov Evropske unije, druga pa preostali delež lastne udeležbe RS iz proračuna. Finančno konstrukcijo projekta se lahko dopolni tudi iz sredstev ostalih neproračunskih virov in mora izhajati iz celotne vrednosti projekta ter predvideti tudi vire za ostale stroške, to je tiste, ki po pravilih Evropske unije niso upravičeni stroški.

Projekti, sofinancirani s strani Evropske unije predstavljajo projekte, za katere je predvideno sofinanciranje iz sredstev strukturnih skladov in Kohezijskega sklada Evropske unije, ki so namenjena za posamezne razvojne prioritete države. To so projekti, ki temeljijo na dolgoročni razvojni strategiji, ki jo opredeljujejo prioritetni programi oziroma projekti, ki se združujejo v podprograme kot najnižje sestavne dele Državnega razvojnega programa (DRP) oziroma v katerega od Regionalnih razvojnih programov (RRP) in so vključeni v enega od naslednjih dokumentov:

- SGRS – Strategija gospodarskega razvoja Slovenije
- Nacionalni razvojni program (npr. za gradnjo avtocest )
- Regionalni razvojni program – temeljni programski in izvedbeni dokument na regionalni ravni
- Občinski razvojni program in strategije
- DRP – Državni razvojni program RS 2001-2006 – indikativni razvojni program (sofinanciranje programov iz evropskih, državnih, lokalnih in zasebnih virov)
- EDP<sup>6</sup> – Enotni programski dokument 2004-2006 – razvojne prioritete držav članic EU, ki so predmet sofinanciranja s strani skladov EU
- EDP – Programsko dopolnilo 2004-2006.

#### **4.5. Podatki o projektu**

Pri vnosu podatkov je potrebno še posebej preveriti najpomembnejše podatke pri planiranju in spremljanju izvajanja NRP. Podatki, ki jih je potrebno preveriti, so:

1. Naziv projekta, ki naj bo tak, da ustrezno predstavi projekt – da ga je mogoče razločevati od ostalih ter primerno uporabiti v tiskanih gradivih. Zato pri dodeljevanju imena ni sprejemljivo splošno besedilo, niti ne naziv konta ali proračunske postavke. Praviloma je naziv kratek in na primer pri investicijah običajno določa namen in kraj (primer: »Adaptacija kulturnega doma v Metliki«).
2. Namen in cilji projekta: Projekti imajo v okviru razvojnih programov določen namen ter cilj, kjer so z namenom opisani temeljni razlogi, na podlagi katerih je prišlo do odločitve za začetek aktivnosti, cilji pa predstavljajo načrtovane dosežke po zaključku projekta in so čimbolj konkretno opredeljeni, tako da jih je možno izmeriti. Cilji in nameni projekta

---

<sup>6</sup> EDP dokument, v katerem so opredeljene razvojne prioritete držav članic EU in so predmet sofinanciranja s strani strukturnih skladov EU.

izhajajo iz strategije in dolgoročnih ciljev, opredeljenih v razvojnih ali drugih dokumentih, ki so podlaga za opredelitev nalog za določeno investicijo oziroma druge vrste projektov.

3. Vrednost projekta: je ocenjena skupna vrednost vseh izdatkov projekta, kot je opredeljena v dokumentaciji o projektu (dokument o identifikaciji projekta), ki je izdelana na strokovnih podlagah in od koder tudi pri planiranju potrebnih sredstev povzamemo ta podatek; zajema vse pričakovane stroške oziroma izdatke za vso dobo trajanja izvedbe, izražene v tekočih cenah ob upoštevanju dinamike, kot izhaja iz terminskega plana izvedbe projekta.
4. Začetek financiranja, ki je opredeljen z datumom potrditve dokumenta, na podlagi katerega investitor oziroma uporabnik sprejme formalno odločitev, da začne z izvedenimi aktivnostmi na projektu. Začetek izvedbe projekta je vezan na objavo javnega razpisa za izbiro izvajalcev ali dobaviteljev oziroma za javna naročila male vrednosti s sklepom o pričetku javnega naročila v skladu z Zakonom o javnih naročilih (Uradni list RS, 2004); do objave javnega razpisa mora imeti investitor v celoti zagotovljena sredstva za financiranje izvedbe projekta (proračunske in ostale vire); pojem začetk se torej veže na finančne predpise in ne na predpise iz področja graditve objektov.
5. Konec financiranja, ki predstavlja tisti datum, ko se ocenjuje, da ni več možnih izdatkov za projekt in se investicija dejansko zaključi in knjižno prenese med osnovna sredstva oziroma ko poteče financiranje sheme<sup>7</sup> državne pomoči oziroma, ko poteče pogodba, ki je osnova za izdatke za projekt; je zadnji datum, ki označuje potek dogodkov v času financiranja izvedbe projekta.
6. Viri financiranja projekta, ki določajo predvideno strukturo financiranja za celotno vrednost projekta, izraženo v tekočih cenah, ter za celotno planirano dobo trajanja glede na terminski plan izvedbe (dinamika financiranja) in sicer jih delimo na:
  - proračunske vire, ki zajemajo vsa proračunska sredstva, ki predstavljajo vir financiranja prejemkov preko proračunskih postavk, in sicer predvidene vrednosti sredstev za financiranje projekta iz proračunskih virov za celotno izvedbo projekta; izhajajo iz opredeljene dinamike v dokumentaciji projekta; obsegajo javnofinančne, to je davčne in nedavčne ter kapitalske prihodke proračuna, ter druge vire, kot domače in tuje donacije, namenske kredite za določene projekte in drugo; prikazujejo se na proračunskih vrsticah, iz katerih je predvideno oziroma zagotovljeno financiranje, in sicer se planira na PP/K6<sup>8</sup>, izvajanje pa se spremlja na PP/K4<sup>9</sup>.
  - ostale vire, ki so predvidene vrednosti sredstev za financiranje projekta iz vseh ostalih virov, ki jih dodatno k proračunskim sredstvom zagotavljajo sofinancerji za izvedbo projekta in s tem zaokrožijo finančno konstrukcijo projekta; planira se

---

<sup>7</sup> Shema predstavlja pravno podlago za pristop končnega upravičenca k dodeljevanju sredstev na podlagi veljavne zakonodaje ( na primer preko javnega razpisa).

<sup>8</sup> PP/K6 – proračunska postavka/šestmestni konto

<sup>9</sup> PP/K4 – proračunska postavka/ štirimestni

jih na podlagi pogodbe ali drugega posamičnega pravnega akta, s katerim znan financer prevzema obveznost za sofinanciranje projekta po določeni dinamiki in v določenem znesku (občinski proračuni, sredstva raznih ustanov, sponzorjev, samoprispevki, sovlaganja zasebnikov in drugo); podatke prevzemamo iz dokumentacije projekta.

Ko se projekt financira iz več proračunskih postavk različnih proračunskih uporabnikov, se opredeli enega od njih kot nosilca oziroma skrbnika projekta (v medsebojni pogodbi), ostale pa kot sodelavce na projektu (sofinancerje); tak projekt se praviloma ne deli na več projektov pri vsakem posameznem proračunskem uporabniku, razen če so samostojne tehnično-tehnološko in ekonomsko zaokrožene celote.

7. Dinamika financiranja, ki prikazuje razporeditev predvidenih potrebnih sredstev za izvedbo (načrt financiranja) projekta po posamičnih virih in po času v fazi izvedbe projekta v odvisnosti od predvidene dinamike realizacije projekta. Izdatki za leto 2005 in za naslednja leta do zaključka financiranja razvojnega projekta se vnesejo po tekočih cenah<sup>10</sup>, upoštevaje že izvedena plačila.
8. Dogodki, ki pomembneje vplivajo na dinamiko financiranja ter predstavljajo časovne mejnike pri poteku projekta in imajo običajno podlago v predpisih in so dokumentirani. Taki dogodki so predvsem datumi potrditve projektne dokumentacije ter s tem začetek izvajanja projekta (npr. DIP); pri investicijah, ki vključujejo gradnjo, pridobitev potrebnih soglasij in dovoljenj (npr. gradbeno dovoljenje, uporabno dovoljenje), pri državnih pomočeh izdaja pozitivnega mnenja Ministrstva za finance ali sklep Evropske komisije o skladnosti; ter zaključek projekta kot datum, kjer se investicija v teku zaključi in knjižno prenese med osnovna sredstva, preneha veljati shema državne pomoči, ali drug dogodek, ki zaznamuje konec financiranja projekta. Za vsako vrsto projekta so ti dogodki različni in predstavljajo datumske attribute (lastnosti) projekta; so dinamični, zato se sproti dopolnjujejo oziroma prilagajajo značilnostim in poteku izvajanja projekta.

NRP se ne pripravlja le na nivoju države ob pripravi državnega proračuna, pač pa tudi na lokalni ravni v občinah. Oba načrta morata biti pri skupnih projektih, ki se financirajo iz državnega in občinskega proračuna, usklajena.

## **4.5. Spremljanje in spreminjanje projektov oziroma programov NRP**

### **4.5.1. Predstavitev programske aplikacije MFERAC-NRP**

Spremljanje in spreminjanje projektov oziroma programov NRP poteka v aplikaciji MFERAC-NRP, ki je orodje za proračunske uporabnike, s katerim vodijo finančne podatke in nekatere spremljajoče podatke o projektih, ki se financirajo iz proračuna. Omogoča sprotno usklajevanje finančnih načrtov projektov s pravicami prevzemanja obveznosti in pravicami porabe, ki so

---

<sup>10</sup> Tekoče cene – nominalne cene, ki jih pričakujemo v času realizacije projekta in odražajo učinke rasti cen. Prikaz vrednosti po tekočih cenah je pomemben, ker tako proračunski uporabnik kar najbolj realno oceni prihodnje vrednosti izdatkov in na tej podlagi rezervira potrebne vire sredstev za izvedbo projekta.



določene v proračunu po postavkah proračuna. Podatki o projektih so shranjeni v registru projektov.

Podatki o projektu so v sistemu MFERAC stalno povezani s podatki o proračunu (sprejeti, veljavni), s pravicami porabe, s prevzetimi obveznostmi (FEP) ter z odredbami in s plačili. Za celovito obravnavo financiranja je omogočeno tako napovedovanje kakor tudi spremljanje realizacije za ostale vire financiranja projekta, ki skupaj s proračunskimi viri pokrivajo predvidene izdatke za projekt. Kontrole preprečujejo vnos neskladnih podatkov in omogočajo preverjanje skladnosti. S tem ščitijo uporabnike pred prevzemanjem nepokritih ali nedovoljenih obveznosti in pomagajo, da izvedba projekta ni motena zaradi nepričakovanega primanjkljaja sredstev, potrebnih za izvedbo projekta. Na ta način aplikacija ščiti uporabnika tudi pred kršitvami predpisov.

#### **4.5.2. Vnos podatkov o projektu v MFERAC-NRP**

Podatkov o projektu ne moremo vpisovati ali spreminjati neposredno v registru podatkov o projektu. Za vpis podatkov ali spremembo podatkov o projektu izpolnimo vlogo, ki nam jo omogoča MFERAC-NRP. Ko je ta pravilno izpolnjena, jo predlagatelj potrdi. Potrjena vloga nato spremeni podatke o projektu v registru projektov.

Prikaz in obravnava finančnih podatkov o projektu sledi logiki vodenja običajnih postopkov obravnave financiranja projektov. Podatke o projektu je možno primerno vpisati in spreminjati le z dobro vzpostavljenim stalnim sodelovanjem s skrbnikom ali z vodjo projekta.

Pojmi, ki se pojavljajo pri delu v aplikaciji MFERAC-NRP so:

- a) Izvedljiv projekt - tisti, za katerega se na osnovi strokovnih podlag ugotovi, da ga je mogoče uresničiti.
- b) Potrjen projekt - tisti, ki je potrjen s sklepom nosilca projekta oziroma pri investicijskih projektih investitorja ter pripravljen na podlagi predpisane investicijske dokumentacije, ki jo investitor izdelava v skladu z Uredbo o enotni metodologiji (UEM). V skladu z Zakonom o javnih naročilih (ZJN) mora naročnik-investitor do objave javnega razpisa imeti potrjen investicijski dokument (ali do pričetka javnega naročila male vrednosti – sklep o pričetku) ter zagotovljena sredstva za izvedbo projekta v celoti, kar je tudi izhodišče za dejanski začetek projekta.
- c) Veljaven projekt - tisti, ki je vključen v veljaven Načrt razvojnih programov; uvrstitev investicijskega ali drugega razvojnega projekta v tretji del proračuna je predpogoj, da sme PU začeti prevzemati obveznosti v zvezi z njegovo realizacijo, razen tistih, ki so potrebne za priprave investicijske ter druge dokumentacije, na podlagi katere je mogoče odločati o razvojnem projektu in ga uvrstiti v Načrt razvojnih programov in s tem v načrt financiranja.
- d) Celovit projekt skupin projektov ali posameznih faz, od katerih vsak predstavlja tehnično-tehnološko in ekonomsko zaokroženo celoto, če:

- se nahajajo na istem področju, kot npr. naložba v izgradnjo avtoceste na celotnem poteku trase med dvema pomembnejšima središčema (vzdolž istega prometnega koridorja), modernizacija železniške proge, ureditev vodotoka in podobno,
  - so del skupnega načrta za področje, kot npr. izgradnja telekomunikacijskega omrežja na širšem področju,
  - jih nadzoruje isti proračunski uporabnik oziroma skrbnik.
- e) Evidenčni projekt je projekt ali skupina projektov, katerih podrobnosti vsebine v času načrtovanja proračuna niso znane in določa rezervirane pravice za prevzemanje obveznosti za določen programski namen oziroma izpolnitev ciljev, določenih z dolgoročnimi programskimi dokumenti ali predpisi. V Načrt razvojnih programov se vključujejo posamični projekti po opravljenem izboru projektov na podlagi razpisov ali drugih instrumentov izbora. Po pripravi rebalansa proračuna se v Načrt razvojnih programov ne uvršča novih evidenčnih projektov.

V dokumentih, ki določajo projekt (npr. investicijska dokumentacija), obstaja ocenjena vrednost projekta, to so skupaj vsi predvideni izdatki za izvedbo projekta po tekočih cenah – prvo ocenjeno vrednost privzamemo kot izhodišče, saj se nanjo navezujejo kontrole za prekoračitev vrednosti v okviru 20 odstotkov. Iz predvidene dinamike izvedbe projekta določimo predvidene izdatke po letih. Vsota predvidenih izdatkov po letih mora biti enaka vrednosti projekta. Aplikacija omogoča vodenje preteklih in predvidenih izdatkov po letih in tudi po vrstah izdatkov.

Vrednost projektov mora biti (v vlogi) pokrita s predlaganimi viri. Ti so lahko proračunski ali ostali viri. Za financiranje projekta se predvideni proračunski viri financiranja določijo kot viri pravic prevzemanja obveznosti po proračunskih vrsticah (postavka, konto) za vsako leto, v katerem so predvideni izdatki za financiranje projekta. Pri nekaterih projektih del predvidenih izdatkov pokrivajo ostali viri, to so vsi drugi viri razen državnega proračuna. Ostali viri so definirani z nazivom ostalega vira (in njegovo davčno številko) ter dokumentom (npr. sofinancerska pogodba), s katerim je bila prevzeta obveznost sofinancirati projekt.

V vsakem letu mora biti vsota proračunskih in ostalih virov enaka predvidenim izdatkom za projekt. Naloga skrbnika je, da to uskladi v sodelovanju s finančno službo.

#### **4.5.3. Uvrščanje projektov v register projektov**

Nov projekt praviloma uvrstimo v NRP v času priprave in sprejemanja proračuna ali priprave in sprejemanja rebalansa proračuna. Pod določenimi predpisanimi pogoji lahko projekt uvrstimo v NRP in v šifrant projektov tudi v času izvajanja proračuna.

Spremljanje in spreminjanje projektov poteka v MFERAC – NRP.

#### 4.6. Načrt razvojnih programov v številkah

Na podlagi obstoječe baze podatkov o NRP projektih ter programih so sodelavci Ministrstva za finance, Sektorja za investicije, Sektorja za informacijsko tehnologijo izdelali analizo, ki prikazuje osnovne značilnosti razvojnega dela proračuna, z vidika:

- področij proračunske porabe
- proračunskih uporabnikov
- projektov

kar omogoča večplasten pogled na celoto.

Povzetek izdelanih pregledov na dan 20. 01. 2005 prikazuje naslednjo sliko

- v bazi NRP je 3.644 projektov
- njihova skupna vrednost je 13.923 milijard SIT

**Tabela 5 : Veljavni projekti po letih**

<b>Leto</b>	<b>Število projektov</b>
2004	2.137
2005	1.820
2006	1.120
2007	758
2008	384
2009	55

Vir: Interni viri Ministrstva za finance, 2005.

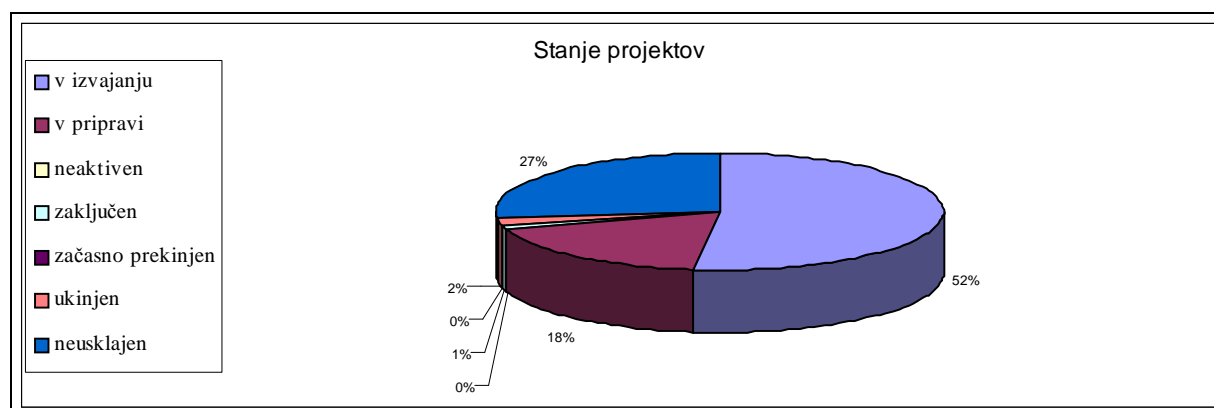
Iz Tabele 5 je razvidno, da število projektov po letih upada, vendar so tu prikazani le veljavni projekti, ki so že vpisani v Načrt razvojnih programov. Opazno pa je naraščanje števila veljavnih projektov, vpisanih v bazo NRP, glede na pretekla leta

**Tabela 6: Struktura NRP po stanju programov ( NRP ) za leto 2004**

Stanje projekta	Delež (v %)
v izvajanju	52
v pripravi	18
neaktiven	0
zaključen	1
začasno prekinjen	0
ukinjen	2
neusklajen	27
Skupaj	100

Vir: Interni podatki Ministrstva za finance, 2005.

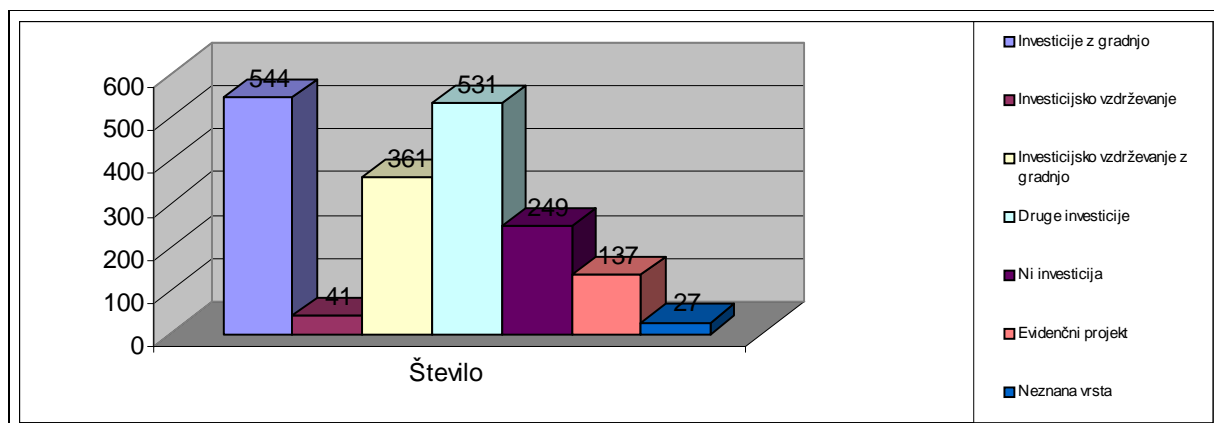
**Slika 4: Prikaz stanja programov NRP za leto 2005**



Vir: Interni podatki Ministrstva za finance, 2005.

Iz Tabele 6 in s Slike 4 je razvidno, da je bilo v letu 2004 veljavnih 2.137 programov. Od tega jih je bilo 52 odstotkov v izvajanju, ker znaša 1.111 projektov, 18 odstotkov v pripravi, kar znaša 385 projektov, 27 odstotkov neusklajenih, kar znaša 577 projektov, ukinjenih 2 odstotka, kar znaša 43 projektov ter zaključenih 1 odstotek, kar znaša 21 projektov.

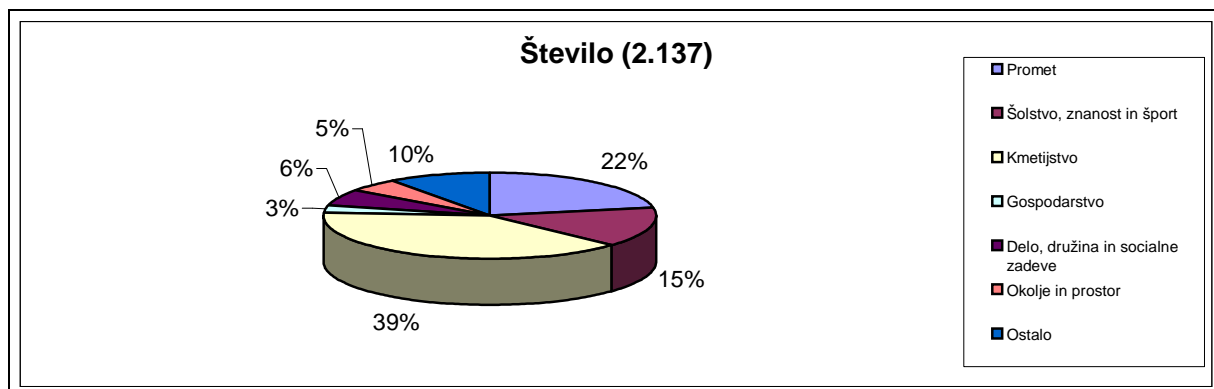
**Slika 5: Struktura NRP po vrstah za leto 2005**



Vir: Interni podatki Ministrstva za finance, 2005.

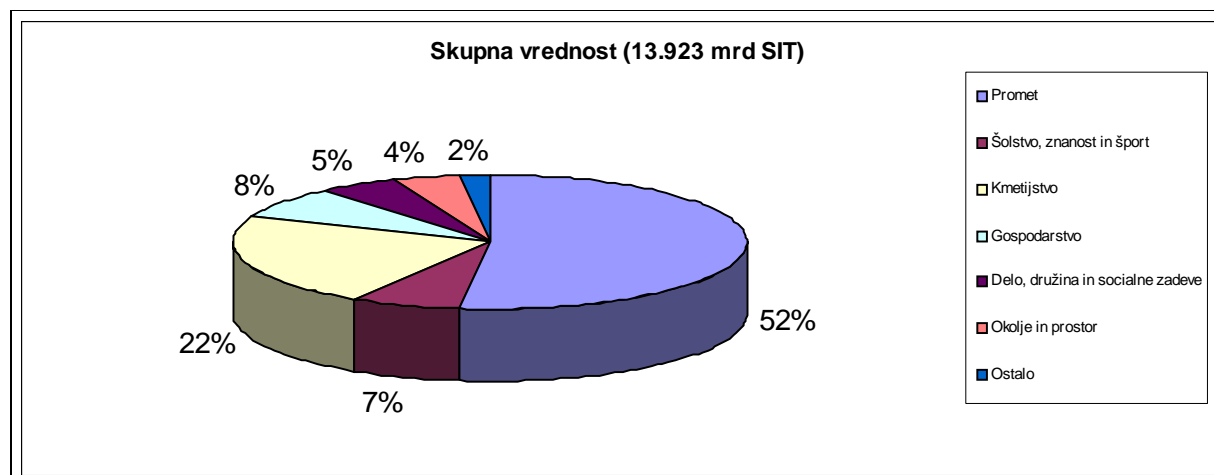
S Slike 5 je razvidno, da je bilo leta 2004 v evidenco Načrta razvojnih programov vpisanih 1.820 projektov oziroma programov. Od tega jih je bilo največ 544 evidentiranih kot projekti za investicije z gradnjo ter 531 kot projekti druge investicije. Vsi projekti, ki se nanašajo na investicije, gradnjo in investicijsko vzdrževanje za leto 2005 predstavljajo 1.656 projektov ali 90 odstotkov vrednosti, ki je predstavljala vrednost vseh projektov v letu 2004.

**Slika 6: Struktura števila NRP po proračunskih porabnikih za leto 2004**



Vir: Interni podatki Ministrstva za finance, 2005.

**Slika 7: Struktura NRP po vrednosti NRP-jev po proračunskih uporabnikih za leto 2004**



Vir: Interni podatki Ministrstva za finance, 2005.

Iz navedenih podatkov (iz Slike 6 (str. 40) in Slike 7) je razvidno, da predstavljajo največji del proračunskih izdatkov v okviru NRP investicijski izdatki s področja prometa (v skupni vrednosti 7.234 mrd SIT), ki v največji meri vključujejo gradnjo avtocestnega omrežja v državi in vzdrževanje državnih cest.

Drugi največji delež po vrednosti predstavljajo investicije in državne pomoči v kmetijstvo (v skupni vrednosti 3.064 mrd SIT). Največji del teh sredstev je namenjen prestrukturiranju panoge.

Na tretjem mestu sta gospodarstvo (1.115 mrd SIT) ter šolstvo, znanost in šport (0,966 mrd SIT), katerih projekti se največkrat nanašajo na spodbujanje podjetniškega sektorja, razvoj znanja in človeških virov.

Če združimo podatke s Slike 6 s podatkom o tem, da je bilo v letu 2004 za 1.595,7 mrd SIT proračunskih izdatkov, je razvidno, da delež izdatkov za NRP v letu 2004 znaša skoraj 9 odstotkov vseh izdatkov državnega proračuna.

## **SKLEP**

V času po osamosvojitvi Slovenije je bilo na področju javnih financ uvedenih veliko sprememb. Ena glavnih je bilo sprejetje Zakona o javnih financah, ki je v pripravo in izvajanje proračuna vnesel mnogo sprememb.

Ena od novosti tega zakona je tudi uvedba Načrta razvojnih programov kot III. dela proračuna. Preko proračunske vrstice je povezan s posebnim delom proračuna in tako predstavlja le poseben vidik proračunskih izdatkov namenjen, za investicije in državne pomoči in tako na enem mestu prikazuje razvojne izdatke, predvidene v naslednjih štirih letih. Poleg finančnega

načrta ga v fazi priprave proračuna pripravijo neposredni proračunski uporabniki in občine kot integralni del njihovega programa.

Načrt razvojnih programov se pripravlja za obdobje štirih let na nivoju najnižje enote funkcionalno – programske klasifikacije. To pomeni, da se ga pripravlja na nivoju projekta oziroma programa. Za uvrstitev določenega projekta v Načrt razvojnih programov mora le-ta zadostiti vrsti pogojev, med katerimi bi izpostavila usklajenost s cilji Strategije gospodarskega razvoja in Proračunskim memorandumom.

Programe, ki so vključeni v Načrt razvojnih programov, lahko razdelimo na tri vrste: investicije, državne pomoči in projekte, ki se črpajo iz pomoči Evropske unije. Od navedenih vrst je v register projektov v programski aplikaciji MFERAC-NRP uvrščenih največ projektov investicijskega značaja.

Glede na število projektov v registru projektov vsekakor prednjačijo projekti s področja kmetijstva, ki predstavljajo 39 odstotkov oziroma 834 projektov v letu 2004. Sledijo mu projekti na področju prometa ter projekti na področju šolstva, znanosti in športa.

Glede na vrednost projektov v registru imajo vsekakor največjo vrednost projekti na področju prometa, saj njihova vrednost predstavlja 52 odstotkov oziroma 7.234 mrd SIT vseh izdatkov, namenjenih za projekte in programe. To je seveda tudi logično, saj moramo v Sloveniji posodobiti prometno infrastrukturo, predvsem pa izgraditi avtocestno omrežje. Drugo področje po vrednosti predstavljajo projekti na področju kmetijstva z 22 odstotki vrednosti zo je 3.064 mrd SIT, in so namenjeni predvsem prestrukturiranju panoge.

Z Načrtom razvojnih programov je želel zakonodajalec vplivati predvsem na stabilnejše planiranje in hitrejšo realizacijo razvojnega dela proračuna in poleg tega pa tudi na enem mestu predstaviti vse investicijske izdatke, usklajene s proračunskimi in z drugimi viri financiranja.

Glede na predstavljeno lahko zaključim, da se število tako programov kot njihova vrednost od uvedbe načrta razvojnih programov v okvir proračuna povečuje. To pomeni, da so proračunski uporabniki zadovoljili zakonodajalčevi želji po planiranju razvojnih izdatkov proračuna.

## LITERATURA

1. Bizjak Goran, Pečenik Lidija: Proračunske kvote in likvidnostno načrtovanje proračuna. Zbornik znanstvenih razprav. Ljubljana : Visoka upravna šola, 2002, str. 75 –86.
2. Borak Neven: Novosti v državnem revidiranju in izvajanju zakona o javnih financah. Predgovor. Portorož : Zveza ekonomistov Slovenije, 2001, str. 5-6.
3. Brigham Eugene F., Daves Phillip R.: Intermediate financial management. Thomson Learning Academic Resource Center, 2002. str. 942 –963.
4. Cvikel Milan M., Zemljič Petra: Zakon o javnih financah s komentarjem. Ljubljana : Bonex, 2000. 333 str.
5. Čepar Žiga: Longitudinalna analiza državnega proračuna samostojne Slovenije v obdobju 1991-1998. Diplomsko delo. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 2000, 51 str.
6. Čok Mitja et al.: Javne finance v Sloveniji. 4. dopolnjena izdaja. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 2002. 87 str.
7. Klun Maja: Sprejemanje državnega proračuna in priprava finančnih načrtov neposrednega proračunskega uporabnika. Zbornik znanstvenih razprav. Ljubljana : Visoka upravna šola, 2001, str. 229 – 244.
8. Kopač Janez: Upravljanje proračunskih izdatkov. Magistrsko delo. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 1995. 133 str.
9. Kovač Primož: Analiza državnega proračuna. Diplomsko delo. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 2002. 39 str.
10. Prelesnik Franc: Analiza proračuna Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano po letu 2000. Diplomsko delo. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 2004, 45 str.
11. Slatnar Janja: Izvrševanje proračuna v Ministrstvu za promet in zveze. Diplomsko delo. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 2000. 36 str.
12. Stanovnik Tine: Javne finance. 3. dopolnjena izdaja. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 2002. 237 str.
13. Vencelj Stane: Institucionalna klasifikacija sektorja država, neposredni in posredni uporabniki proračunov in prikaz konsolidiranih bilanc države. Zbornik referatov. Portorož : Zveza ekonomistov Slovenije, 2003, str. 111 – 132.
14. Zaletel Breda, Piry Ivo: Načrt razvojnih programov v povezavi z državnim razvojnim programom. Zbornik znanstvenih razprav. Ljubljana : Visoka upravna šola, 2002, str. 61 – 73.
15. Žibert Franc: Teorija javnih financ. Ljubljana: Časopisni zavod Uradni list Republike Slovenije, 1993, str. 147 – 165.



## VIRI

1. Bilten javnih financ. Ljubljana : Ministrstvo za finance, 6(2004), 3, 123 str.
2. Dopolnjena ekonomska klasifikacija javnofinančnih prihodkov in odhodkov, finančnih terjatev in naložb, zadolževanja in odplačila dolga – Metodološki priročnik. Ljubljana : Ministrstvo za finance, 2001. 74 str.
3. Interni viri Ministrstva za finance
4. Odredba o funkcionalni klasifikaciji javnofinančnih izdatkov (Uradni list RS, št. 43/00).
5. Odredba o funkcionalno programski klasifikaciji izdatkov državnega proračuna (Uradni list RS, št. 43/00).
6. Poslovnik Državnega zbora Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 35/02).
7. Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 47/03).
8. Uredba o enotni metodologiji za izdelavo programov za javna naročila investicijskega značaja (Uradni list RS, št. 86/1998).
9. Uredba o podlagah in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna (Uradni list RS, št. 56/00).
10. Ustava Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91).
11. Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 5/96).
12. Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2004 in 2005 (Uradni list RS, št.130/03).
13. Zakon o javnih financah (Uradni list RS, št. 79/99).
14. Zakon o javnih naročilih (Uradni list RS, št. 24/97).
15. Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o javnih financah (Uradni list RS, št. 79/01).

