

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

DIPLOMSKO DELO

ANJA LEBAN

**UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA**

**DIPLOMSKO DELO
PRORAČUNSKI PROCES V RS**

Ljubljana, julij 2009

ANJA LEBAN

IZJAVA

Študentka Anja Leban izjavljam, da sem avtor/ica tega diplomskega dela, ki sem ga napisala pod mentorstvom dr.Tineta Stanovnika, in da dovolim njegovo objavo na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne 9.07.2009

Podpis: _____

KAZALO

UVOD	1
1. SPLOŠNO O PRORAČUNU	1
1.1 FUNKCIJE IN ZNAČILNOSTI PRORAČUNA	2
1.3 UPORABNIKI PRORAČUNA	4
1.4 PRORAČUNSKI PROCES	4
1.5 PRORAČUNSKA NAČELA	5
2. PRIPRAVA PRORAČUNA	6
2.1 DOKUMENTI, POTREBNI ZA PRIPRAVO PREDLOGA PRORAČUNA	7
2.1.1 PRORAČUNSKI MEMORANDUM	7
2.1.2 DOKUMENTI RAZVOJNEGA NAČRTOVANJA	8
2.1.2.1 Strategija razvoja Slovenije	8
2.1.2.2 Državni razvojni program in drugi dokumenti razvojnega načrtovanja	8
2.1.2.3 Napoved gospodarskih gibanj	8
2.2 POSTOPEK PRIPRAVE PREDLOGA (SPREMEMB) PRORAČUNA	9
2.2.1 PRVA STOPNJA	9
2.2.2 DRUGA STOPNJA	10
3. SPREJEMANJE PRORAČUNA	12
3.1 POSTOPEK SPREJEMANJA PRORAČUNA V DRŽAVNEM ZBORU	13
3.1.1 PREDSTAVITEV PRORAČUNA	13
3.1.2 VLAGANJE DOPOLNIL OZ. AMANDMAJEV	13
3.1.3 OBRAVNAVA DOPOLNIL OZ. AMANDMAJEV	14
3.1.4 DOPOLNEN PREDLOG PRORAČUNA	14
3.1.5 DOPOLNILA K DOPOLNJENEMU PREDLOGU PRORAČUNA	16
3.2 SREDSTVA V OBDOBJU ZAČASNEGA FINANCIRANJA DRŽAVE	18
4. IZVRŠEVANJE PRORAČUNA	19
4.1 INSTRUMENTI FORMALNEGA PRORAČUNSKEGA RAVNOTEŽJA	21
4.1.1 KVOTE IN MESEČNI NAČRTI ZA IZVRŠEVANJE PRORAČUNA	21
4.1.2 PRERAZPOREJANJE PRAVIC PORABE	22
4.1.3 PRORAČUNSKA REZERVA	24
4.1.4 SPLOŠNA PRORAČUNSKA REZERVACIJA	25
4.1.5 ZAČASNO ZADRŽEVANJE IZVRŠEVANJA PRORAČUNA IN REBALANS PRORAČUNA	26
4.1.5.1 Postopek priprave predloga rebalansa proračuna	27
4.1.5.2 Postopek sprejemanja rebalansa proračuna	27
4.1.6 NAMENSKI PREJEMKI IN IZDATKI PRORAČUNA	29
4.2 ZAKLJUČNI RAČUN PRORAČUNA	32
4.2.1 POSTOPEK PRIPRAVE PREDLOGA ZAKLJUČNEGA RAČUNA PRORAČUNA	33
4.2.2 POSTOPEK SPREJEMANJA ZAKLJUČNEGA RAČUNA PRORAČUNA	34
5. NADZOR PRORAČUNA	35

5.1 ZUNANJI NADZOR	35
5.1.1 RAČUNSKO SODIŠČE	35
5.1.1.1 Revizijski proces	37
5.1.2 KOMISIJA DRŽAVNEGA ZBORA ZA NADZOR JAVNIH FINANC	37
5.1.3 NADZORNI ORGANI EVROPSKE UNIJE	38
5.2 NOTRANJI NADZOR	38
5.2.1 FINANČNO POSLOVODENJE IN NOTRANJE KONTROLE	39
5.2.2 NOTRANJE REVIDIRANJE	40
5.2.3 URAD REPUBLIKE SLOVENIJE ZA NADZOR PRORAČUNA	41
5.2.3.1 Proračunska inšpekcija	42
 SKLEP	 43
 LITERATURA IN VIRI	 44
 <u>SLOVAR</u>	

UVOD

Beseda proračun je francoskega porekla. Izhaja iz starofrancoske besede bouge, bougette, ki ima koren v galski besedi boulga, bulga, ki je označevala torbo iz usnja. Normani so prenesli to besedo v istem pomenu v Anglijo v 11. stoletju. Pozneje se je beseda bouge, bougette preoblikovala v budget in se začela uporabljati v parlamentarni praksi. Kanceler (kraljev tajnik) je namreč z usnjeno torbo, v kateri je bil predlog za denarna sredstva, prišel v parlament in prosil za odobritev novih prihodkov. Iz torbe je vzel listino, na kateri je bil zakonski akt o potrebnih denarnih sredstvih z obrazložitvijo. Ta kancelerjev postopek se je imenoval »odpiranje proračuna« (Pernek, 1999, str. 339).

V diplomski nalogi bom predstavila proračunski proces proračuna Republike Slovenije.

V prvem poglavju bom najprej obravnavala funkcije in značilnosti proračuna, nato sestavo proračuna in proračunska načela, nazadnje pa bom na kratko opisala osnovne faze proračunskega procesa. Sledila bo predstavitev priprave državnega proračuna, ki sestoji iz dveh stopenj, in z postopkom povezani dokumenti. Po pripravi proračuna sledi njegovo sprejemanje v Državnemu zboru, pri čemer bom tukaj obravnavala tudi, bolj s teoretičnega kot s praktičnega vidika, financiranje proračuna, ki ni bil pravočasno sprejet, oz. sredstva v obdobju začasnega financiranja. V četrtem poglavju bom, v povezavi s sosledjem proračunskega procesa, podrobneje obravnavala izvrševanje proračuna, kjer bom predstavila instrumente formalnega proračunskega ravnotežja in jih podkrepila s primeri iz prakse. Poglavje bom zaključila tako, kot se zaključi izvrševanje proračuna, z zaključnim računom državnega proračuna. Na koncu bom v petem poglavju predstavila še nadzor proračuna, ki spremlja izvajanje proračuna med in po proračunskem letu in se v grobem deli na notranji in zunanji nadzor.

1. SPLOŠNO O PRORAČUNU

Proračun Republike Slovenije je akt države, s katerim so predvideni vsi prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki države za eno leto (Splošno o proračunu, 2008).

Proračun je letni finančni načrt države, s katerim država načrtuje prejemke in izdatke za zadovoljevanje javnih potreb iz njene pristojnosti in v okviru katerega jih tudi dejansko financira. Zato je državni proračun ključni inštrument, s katerim vlada zagotavlja izvajanje ekonomske, socialne in drugih politik (Sistem javnih financ, 2007).

Državni proračun je poleg zakonodaje eden temeljnih instrumentov vsake države za urejanje in usmerjanje družbenih procesov in hkrati pomembno sredstvo demokracije. Proračun je glavno sredstvo za razporejanje družbenih sredstev za različne namene in s tem tudi najpomembnejši način pospeševanja družbenega razvoja (Zajc, 2000, str. 83). Iz njega je razvidno, kakšna je fiskalna obremenitev, o kateri vemo, da vpliva na konkurenčno okolje. Po drugi strani proračun kaže strukturo uporabnikov in hkrati pove, kolikšne in kakšne

obveznosti je država sprejela do domačih in tujih subjektov. Ta pokazatelj odraža nivo svobode pri uporabnikih proračunskih sredstev. Čim višji je, tem večja je fleksibilnost prilagajanja spremenjenim razmeram na trgu (Šturm, 2002, str. 983).

Kot ekonomsko - politični akt, v katerem parlament predvidi in določi odhodke države za eno leto, je državni proračun pomemben instrument za doseganje gospodarske rasti in povečanje blaginje ljudi. Zato je potrebno, da se proračun vsebinsko ustrezno in pravočasno pripravi ter sprejme. Vsebinsko naj bi proračun financiral nujno potrebne funkcije države: učinkovito javno upravo, zagotavljanje javnega reda in varnosti, skupaj s sodnim varstvom in varstvom premoženjskih pravic ter zagotavljanjem obrambe. Prav tako naj bi proračun podpiral sodobno vlogo države v gospodarstvu, pripomogel k zdravemu gospodarskemu razvoju in varstvu okolja, stanovanjski gradnji, učinkovitemu izobraževanju, razvoju znanosti in kulture (Cvikl, 2000, str. 1).

1.1 Funkcije in značilnosti proračuna

Danes so najpomembnejše funkcije proračuna politične, gospodarske, pravne, nadzorne in finančne.

Politična funkcija se kaže v tem, da proračun pripravi vlada, ki z njim zagotavlja sredstva za uresničitev programa in političnih prednostnih nalog, ki bodo iz proračuna financirane v določenem letu. Vlada ga predlaga v sprejem zakonodajnemu organu, Državnemu zboru.

Najbolj pomembna funkcija proračuna je gospodarska funkcija. Država ima veliko vlogo v gospodarskem krogotoku, ker uvaja javnofinančne dajatve in s proračunskimi odhodki prerazporeja finančna sredstva v državi. Danes država preko proračuna pomembno vpliva na splošni gospodarski, družbeni in socialni razvoj.

Pravna funkcija proračuna se kaže v tem, da je proračun pravni akt, ki je del pravnega reda vsake države. Omenjena funkcija služi kot pravna podlaga financiranja države.

Nadzorna funkcija proračuna se kaže kot izpeljava temeljnega ustavnega načela delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno. Državni zbor v sprejetem proračunu določi obseg sredstev za delovanje organov zakonodajne, izvršilne in sodne oblasti ter drugih državnih organov, ki imajo predvsem nadzorno funkcijo (Ustavno sodišče, Računsko sodišče, Varuh človekovih pravic) in s tem posredno vpliva tudi na obseg in kakovost njihovega delovanja. V tej vlogi Državni zbor kot zakonodajni organ posega v delovanje drugih vej oblasti, s čimer vpliva na ravnovesje med njimi. S proračunom je omogočen nadzor porabe javnih sredstev.

Finančna funkcija proračuna je najbolj tradicionalna funkcija in se kaže v tem, da se s proračunom zagotavljajo sredstva neposrednim in posrednim uporabnikom proračuna za

izvajanje njihovih nalog, torej sredstva za delovanje države v širšem pomenu besede (Cvikl & Korpič-Horvat, 2007, str. 37-38).

Glavne značilnosti državnega proračuna v Republiki Sloveniji so (Cvikl & Korpič-Horvat, 2007, str. 38-39):

- proračun je pravni akt *sui generis* (posebne vrste);
- proračun sprejme predstavniški oziroma zakonodajni organ države (Državni zbor);
- je finančni načrt prejemkov in izdatkov države, njegova obrazložitev pa pomeni program dela neposrednih uporabnikov proračuna;
- v proračunu morajo biti prejemki in izdatki uravnoteženi;
- proračun se sprejme za dve leti vnaprej;
- proračunsko leto je v Republiki Sloveniji enako koledarskemu letu.

1.2 Sestava proračuna

Proračun se v skladu z načelom proračunske preglednosti deli na splošni del, posebni del in načrt razvojnih programov.

Splošni del proračuna je sestavljen iz bilance prihodkov in odhodkov, računa finančnih terjatev ter računa financiranja.

Skupna bilanca prihodkov in odhodkov izkazuje vse prihodke, ki obsegajo tekoče prihodke (davčne in nedavčne), kapitalske prihodke, prejeta darila in transferne prihodke. Na odhodkovni strani pa skupna bilanca izkazuje vse odhodke, ki obsegajo tekoče odhodke, tekoče transfere, investicijske odhodke in investicijske transfere (Žibert, 2003, str. 94-95). Po 3. členu Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2008 in 2009 (v nadaljevanju ZIPRS0809) se v bilanci prihodkov in odhodkov izkazujejo tudi prihodki, ki obsegajo prejeta namenska sredstva EU, in odhodki, ki obsegajo plačila sredstev v proračun EU.

Račun finančnih terjatev in naložb zajema na strani izdatkov tiste izdatke, ki za državo nimajo značaja odhodkov, temveč so to finančne naložbe (npr. posojila) ali kapitalske vloge države v javna in zasebna podjetja oz. finančne institucije.

V računu financiranja se izkazujejo odplačila dolgov in zadolževanje, ki je povezano s financiranjem presežkov odhodkov nad prihodki v bilanci prihodkov in odhodkov, presežkov izdatkov nad prejemki v računu finančnih terjatev in naložb ter s financiranjem odplačil dolgov v računu financiranja. Prav tako se v računu financiranja izkazujejo načrtovane spremembe denarnih sredstev na računih proračuna v proračunskem letu.

Posebni del proračuna prikazuje v okviru bilance prihodkov in odhodkov proračuna podrobnejšo razporeditev odhodkov po nosilcih in neposrednih uporabnikih sredstev ter po natančnejših namenih, za katere se uporabljajo razporejeni prihodki.

Podobno strukturo kot proračun ima tudi finančni načrt dveh posrednih uporabnikov, Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije in Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije. Sestavljen je iz splošnega in posebnega dela z omenjenimi značilnostmi na način, kot ga predpiše minister za finance.

Tretji sklop proračunske dokumentacije je načrt razvojnih programov, ki ga sestavljajo letni načrti oz. plani razvojnih programov neposrednih uporabnikov proračuna. Omenjeni načrt vsebuje programe delovanja resornih ministrstev po ključnih funkcijah države za večletno obdobje v skladu z dokumenti dolgoročnega razvojnega načrtovanja (Žibert, 2003, str. 94-95). V načrtu razvojnih programov se po 12. členu Zakona o javnih financah (v nadaljevanju ZJF) izkazujejo načrtovani izdatki proračuna za investicije in državne pomoči v prihodnjih štirih letih ter v skladu s 3. členom ZIPRS0809 tudi projekti, ki se financirajo iz namensko prejetih sredstev EU ter iz naslova predpristopnih pomoči, popristopnih pomoči in donacij finančnih mehanizmov.

1.3 Uporabniki proračuna

Posredni uporabniki državnega proračuna so javni skladi, javni zavodi in agencije. Za njih je značilno, da se financirajo posredno preko resornih ministrstev. Sem spadata tudi oba sklada socialnega zavarovanja, Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje – ZPIZ ter Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije – ZZZS.

Med neposredne uporabnike državnega proračuna pa uvrščamo vse tiste enote centralne ravni države, ki se neposredno financirajo iz državnega proračuna (Kranjec, 2003, str. 336). To so nevladni proračunski uporabniki (Predsednik RS, Državni Zbor, Ustavno sodišče, Računsko sodišče, SAZU (Čok, Prevolnik Rupel, Stanovnik, Cirman & Mojmir, 2007, str. 5)), vladni proračunski uporabniki (vladne službe, ministrstva in organi v sestavi ter upravne enote (Vencelj, 2003, str. 120)) in pravosodni proračunski uporabniki (sodišča, tožilstva, itd.). Takšna kvalifikacija neposrednih uporabnikov upošteva ustavno načelo delitve oblasti, ki omogoča, da so nevladni in pravosodni uporabniki svobodnejši pri določanju in izvrševanju svojih finančnih načrtov (Čok, Prevolnik Rupel, Stanovnik, Cirman & Mojmir, 2007, str. 5).

1.4 Proračunski proces

Za parlamentarne demokracije so značilne tri stopnje proračunskega procesa (Stanovnik, 2008, str. 35-36):

1. vladna stopnja, pri kateri vlada načrtuje letni proračun in predloži osnutek proračuna parlamentu. Formalno v Sloveniji traja 7 mesecev (marec-december) in je osnovana na

hierarhičnem postopku, saj ima finančni minister veliko, sicer neformalno moč pri sami pripravi proračuna in pri postavljanju omejitev za posamezna potrošna ministrstva;

2. sledi parlamentarna stopnja, ki se zaključi s sprejemom proračuna in pri nas formalno traja 3 mesece (oktober-december). Parlamentarno stopnjo oz. postopek sprejemanja proračuna v Sloveniji bi lahko opisali kot zaprtega, saj ZJF natančno določa omejitve pri predlaganju amandmajev. Zaprti postopki dajo izvršilni oblasti več moči, posledično se proračuni sprejemajo dokaj hitro in zelo malo odstopajo od prvotnih predlogov izvršilne oblasti, tj. vlade. Posledično ta postopek onemogoča zakonodajni oblasti spremembe obsega javnofinančnega primanjkljaja;

3. in nazadnje stopnja izvrševanja in izvajanja proračuna, pri čemer je pomemben obseg kontrole, ki jo imajo finančni ministri nad samim trošenjem, kot tudi možnost prenašanja sredstev med posamezni proračunskimi postavkami.

V diplomsko nalogo bom vključila še nadzor proračuna, tako zunanji kot notranji.

1.5 Proračunska načela

Da bi imeli predstavniški organi, državljani in organi, ki trošijo proračunska sredstva, pregled nad njihovo porabo, mora biti proračun sestavljen po določenih načelih, ki so pomembna tako za sestavo, sprejem in izvrševanje proračuna kot za njegov nadzor (Žibert, 2001, str. 165). Njihovo dosledno spoštovanje vodi k zdravim javnim financam.

Načelo proračunske enotnosti zahteva, da so prejemki in izdatki države zajeti v enem proračunu in ne v različnih ločenih finančnih načrtih države. Vladi to načelo omogoča usklajenost finančnega načrtovanja in posledično bolj učinkovito upravljanje z javnimi izdatki kot celoto, Državnemu zboru pa samo enkratno odločanje o prejemkih in izdatkih države ter boljši nadzor nad porabo sredstev.

Načelo popolnosti proračuna zahteva, da so v proračunu prikazani vsi prejemki in vsi izdatki države.

Načelo izkazovanja proračunskih prihodkov in odhodkov v polnem obsegu (bruto) je povezano z načelom popolnosti in zahteva, da so proračunski prihodki in odhodki izkazujejo v polnem obsegu, to je brez medsebojnega poračunavanja. Posledično poboti med terjatvami države do drugih subjektov in obveznostmi države do teh istih niso dovoljeni.

Sledi načelo preglednosti proračuna, ki pravi, da morajo biti prejemki in izdatki proračuna razčlenjeni na način, da omogočajo parlamentu in širši javnosti čim boljši pregled virov prejemkov in namenov izdatkov.

Načelo predhodne potrditve proračuna pa zahteva, da je proračun sprejet v predstavniškem telesu, preden se začne izvrševati. Načelo je določeno tudi v 2. členu ZJF, ki se glasi: »Proračun sprejme Državni zbor pred začetkom leta, na katero se nanaša«.

Načelo javnosti zagotavlja, da je javnost seznanjena s sprejemanjem in izvajanjem proračuna.

Načelo proračunskega ravnotežja pa zahteva, da sta tako predlog kot tudi kasneje sprejeti proračun uravnotežena med prejemki in izdatki. To načelo je treba spoštovati v fazi priprave, sprejemanja ter izvrševanja proračuna, predvsem ob zaključku proračunskega leta.

Načelo periodičnosti ali enoletnosti proračuna zahteva, da se proračun sprejema periodično oziroma, da se sprejema za eno leto. Proračunsko leto v Sloveniji je namreč enako koledarskemu letu.

Eno najpomembnejših načel je načelo specializacije proračuna, ki pravi, da neposredni uporabniki lahko prevzemajo obveznosti in izplačujejo sredstva proračuna v breme proračuna tekočega leta samo za namen in do višine, ki sta določena s proračunom in če so zato izpolnjeni vsi pogoji, določeni z Ustavo Republike Slovenije, zakoni in drugimi predpisi.

Novejšega izvora je načelo gospodarne, učinkovite in uspešne rabe javnofinančnih sredstev, smotrnost poslovanja.

Načelo celovitega pokrivanja (nenamenskosti) pravi, da vsi prejemki služijo za pokrivanje vseh izdatkov. S tem načelom se želi onemogočiti vnaprejšnje rezervacije prejemkov.

Načelo večletnosti proračunskega načrtovanja pa se odraža v večletnem planiranju prejemkov in izdatkov proračuna.

Nazadnje naj omenim še načelo denarnega toka, ki pravi, da država lahko v tekočem letu razpolaga s tistimi prejemki, ki so bili vplačani v njen proračun do konca tekočega leta. Med izdatke proračuna tekočega leta se štejejo tudi tista izplačila iz proračuna ki so bila izvršena do konca leta (Sistem javnih financ, 2007).

2. PRIPRAVA PRORAČUNA

S postopkom priprave državnega proračuna se določijo programi in pravice porabe za izvedbo programov in aktivnosti pri neposrednih proračunskih uporabnikih.

Tako v teoriji kot v praksi ločimo dva osnovna načina pripravljanja proračuna:

- od spodaj navzgor (bottom-up);
- od zgoraj navzdol (top-down).

Bistvena razlika med njima je, da prvi temelji na načelu dodajanja, kar pomeni, da že v začetni fazi proračunski uporabniki sporočijo svoje finančne načrte, ne da bi bili omejeni pri svojem načrtovanju, pri drugem pa se na začetni fazi določijo temeljni okviri proračuna in šele nato proračunski uporabniki načrtujejo svoje finančne načrte v mejah danih okvirov. S sprejetjem ZJF je Slovenija odločno spremenila proces pripravljanja državnega proračuna; od prvega načina je prešla na drugega (Pogačar, 2007, str. 8).

Postopek priprave državnega proračuna je predpisan v ZJF, natančneje pa v vladni Uredbi o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti (v nadaljevanju Uredba¹). Celotni proračunski postopek je razdeljen v dve stopnji, zato govorimo o dvostopenjski pripravi proračuna.

2.1 Dokumenti, potrebni za pripravo predloga proračuna..

Pred predstavitvijo postopka priprave proračuna bom podrobneje opisala dokumente, ki so vključeni v pripravo proračuna, to so proračunski memorandum in dokumenti razvojnega načrtovanja (Strategija razvoja Slovenije, Državni razvojni program in drugi dokumenti razvojnega načrtovanja, Napoved gospodarskih gibanj).

2.1.1 Proračunski memorandum

Proračunski memorandum je v skladu s 14. členom ZJF akt vlade, s katerim vlada, izhajajoč iz ekonomskih razmer, strategije razvoja Slovenije in drugih dokumentov razvojnega načrtovanja, določi:

- predpostavke gospodarskega razvoja za tekoče in prihodnji dve leti ter ciljni razvojni scenarij za nadaljnji dve leti;
- osnovne usmeritve ekonomske in javnofinančne politike ter državne razvojne prioritete;
- oceno prejemkov in izdatkov državnega in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti, ZPIZ, ZZZS ter konsolidiranih bilanc javnega financiranja (po ekonomski klasifikaciji) do leta t+4;
- globalni razrez (oceno) proračunskih izdatkov za področja proračunske porabe in glavne programe do leta t+4;
- globalni pregled prevzetih obveznosti za proračun, ki terjajo plačilo v prihodnjih letih;
- predvidene spremembe državnega premoženja in premoženja samoupravnih lokalnih skupnosti ter državnega dolga, dolga samoupravnih lokalnih skupnosti in javnega dolga;
- usmeritve za določitev politike načrta razvojnih programov;
- ukrepe, potrebne za realizacijo javnofinančnega scenarija.

¹ Literatura v tem poglavju je iz Uredbe, če ni navedeno drugače.

Vlada sprejme proračunski memorandum v mesecu septembru tekočega leta na predlog ministra za finance in predstojnika UMAR in ga posreduje Državnemu zboru.

2.1.2 Dokumenti razvojnega načrtovanja

2.1.2.1 Strategija razvoja Slovenije

Strategija razvoja Slovenije predstavlja strateški okvir za pripravo predloga proračuna in drugih proračunskih dokumentov ter predstavlja strateški razvojni dokument vlade, ki na podlagi razvojnih dosežkov in izzivov v državi ter svetovnih in evropskih trendov opredeljuje vizijo razvoja, razvojne cilje, strateške usmeritve in prioritete razvojne politike ter temeljne naloge vlade za njihovo uresničevanje. Strategija razvoja Slovenije je sintezni indikativni dokument, ki upošteva ekonomske, socialne, kulturne, prostorske, okoljske, regijske, sektorske in druge razvojne možnosti in omejitve. Strategija razvoja Slovenije vsebuje tudi ciljni razvojni scenarij, ki kaže vrednosti ključnih razvojnih kazalnikov, ki bi jih dosegli ob optimalni uveljavitvi strateških usmeritev in učinkovitem izvajanju prioritet razvojne politike.

2.1.2.2 Državni razvojni program in drugi dokumenti razvojnega načrtovanja

Prav tako se kot usmeritev v postopkih priprave predloga proračuna upoštevajo programi in projekti državnega razvojnega programa, drugi dokumenti razvojnega načrtovanja in druga gradiva vlade, ki pomembno vplivajo na razvoj.

Državni razvojni program je izvedbeni dokument razvojnega načrtovanja, ki s strategijo razvoja Slovenije sprejete strateške usmeritve in razvojne prioritete operativno razdeli na indikativno finančno ovrednotene programe, pri čemer upošteva oziroma zajame tudi vse druge dokumente razvojnega načrtovanja ter za njih predvidi tudi ustrezne (nacionalne in mednarodne, javne in zasebne) vire financiranja.

Med druge dokumente razvojnega načrtovanja pa spadajo:

- resolucija o nacionalnih razvojnih projektih;
- nacionalni strateški referenčni okvir;
- področne in sektorske strategije, resolucije in nacionalni programi razvoja, ki jih pripravlja vlada v skladu z nacionalno zakonodajo in sprejetim programom dela;
- razvojni dokumenti, ki jih pripravlja vlada ali sodeluje pri njihovi pripravi v skladu s pravnim redom Evropske unije ali v skladu s pravili mednarodnih organizacij.

2.1.2.3 Napoved gospodarskih gibanj

Napoved gospodarskih gibanj vključuje napoved makroekonomskih agregatov za tekoče in naslednji dve leti ter srednjeročni scenarij, ki vključuje napovedi do leta $t+4$. Pripravi se dvakrat letno kot nepristranska napoved ob upoštevanju ekonomskih politik, ki so v veljavi v času njene priprave. Pomladanska napoved se pripravi v dvajsetih dneh po objavi uradnih

statističnih podatkov o gospodarski rasti v zadnjem četrtletju preteklega leta in najpozneje do 31. marca tekočega leta, jesenska napoved pa v dvajsetih dneh po objavi uradnih statističnih podatkov o gospodarski rasti v drugem četrtletju tekočega leta in najpozneje do 30. septembra tekočega leta. Po objavi podatkov za prvo in tretje četrtletje UMAR preveri uresničevanje napovedi. Poleg osnovne napovedi se pripravi tudi alternativna napoved ob predpostavki realizacije glavnih tveganj za uresničitev osnovne napovedi.

Pri pripravi predloga proračuna vlada izhaja iz pomladanske napovedi gospodarskih gibanj. Vlada upošteva jesensko napoved gospodarskih gibanj pri oblikovanju dopolnjenega predloga proračuna, skladno s Poslovníkom Državnega zbora Republike Slovenije (v nadaljevanju PDZ). Vlada se z napovedjo gospodarskih gibanj seznani in opravi splošno razpravo o ekonomskih gibanjih in politikah. Napoved je javna in se z ustrezno obrazložitvijo objavi naslednji dan po opravljeni splošni razpravi.

Podlaga za dolgoročno načrtovanje, ki presega obdobje strategije razvoja Slovenije, so dolgoročne projekcije, katerih pripravo koordinira UMAR v sodelovanju z drugimi pristojnimi institucijami. Dolgoročne projekcije se ažurirajo vsakih pet let ali prej, če pride do večjih odstopanj od njihovega uresničevanja.

2.2 Postopek priprave predloga (sprememb) proračuna

V sodobnih parlamentarnih državah ima glavno vlogo pri pripravi proračuna vlada, saj je proračun sodobne države tako celovit dokument, da ga lahko sestavi samo majhna in enotna vladna skupina, ki usklajuje ocene porabe posameznih ministrstev, kar prav gotovo ne bi mogel ustrezno hitro in racionalno storiti številčen in znotraj sebe politično razdvojen parlament (Zajc, 2000, str. 84-85).

V drugi polovici aprila tekočega leta izvede ministrstvo za finance predhodno zbiranje podatkov od predlagateljev finančnih načrtov, s katerimi se pridobijo podatki o prenehanju posameznih programov in o obveznostih za oblikovanje novih programov za leta, za katera se določi predlog proračuna in ocena konsolidiranih bilanc javnega financiranja. Pri tem se upoštevajo veljavni zakoni in predvideni zakoni, ki imajo finančne posledice.

2.2.1 Prva stopnja

Do 25. maja tekočega leta se skliče prva proračunska seja vlade, na kateri predsednik vlade, minister za finance in predstojnik UMAR-ja predstavijo osnutek proračunskega memoranduma, na podlagi katerega se uskladi in določi globalni nominalni okvir izdatkov proračuna po ekonomski klasifikaciji z navedbo ciljne višine primanjkljaja ali presežka za obdobje naslednjih štirih let, kakor tudi ciljno višino dolga države za to obdobje in državne razvojne prioritete za proračunsko obdobje.

Vlada se najkasneje na prvi proračunski seji seznani tudi s poročilom o razvoju², poročilom o učinkovitosti ukrepov razvojne politike³ in poročilom o drugih dokumentih razvojnega načrtovanja in drugih gradiv vlade, ki pomembno vplivajo na razvoj.

Na podlagi sklepa prve proračunske seje vlade se prične usklajevanje med ministrstvom za finance in predlagatelji finančnih načrtov o razrezu proračunskih izdatkov za leto, za katero se pripravlja proračun, po področjih proračunske porabe, po glavnih programih ter po proračunskih uporabnikih. Usklajevanje se zaključi v roku dveh tednov po prvi proračunski seji.

Druga proračunska seja vlade se skliče do 15. junija tekočega leta. Vlada na njej na predlog ministrstva za finance določi razrez proračunskih izdatkov za področja proračunske porabe do ravni glavnih programov in razrez po predlagateljih finančnih načrtov.

Vlada pri usklajevanju upošteva opredeljene državne razvojne prioritete, določene na prvi proračunski seji vlade, in načelo, da je za povečanje proračunskih izdatkov za posamezne glavne programe praviloma potrebno zmanjšati proračunske izdatke na ostalih glavnih programih proračunske porabe tako, da spremembe ne vplivajo na skupni obseg predlaganih proračunskih izdatkov, ki je določen na prvi proračunski seji vlade.

2.2.2 Druga stopnja

Druga proračunska seja vlade je hkrati tudi mejnik med prvo in drugo stopnjo postopka priprave proračuna. Druga stopnja priprava proračuna se prične z izdajo navodil za pripravo predloga proračuna. Skladno s sklepi prve in druge proračunske seje izda minister za finance navodilo za pripravo predloga proračuna.

Navodilo vsebuje:

- sklepe prve in druge proračunske seje vlade;
- temeljna ekonomska izhodišča in predpostavke za pripravo predloga proračuna, s strani vlade določen razrez pravic porabe za področja proračunske porabe in glavne programe ter na podlagi le-tega izhajajoč razrez pravic porabe po predlagateljih finančnih načrtov, področjih proračunske porabe in glavnih programih, ki ga pripravi ministrstvo za finance;
- navodila in roke za pripravo predlogov finančnih načrtov, obrazložitev finančnih načrtov, načrta razvojnih programov po letih do vključno leta t+4, predloga programa prodaje državnega finančnega in stvarnega premoženja, predloga kadrovskega načrta, predloga načrta nabav in gradenj, drugih načrtov namenskih in nenamenskih

² Poročilo o razvoju spremlja uresničevanje usmeritev, ciljev in prioritet določenih s Strategijo razvoja Slovenije

³ Poročilo o učinkovitosti ukrepov razvojne politike preverja učinkovitost programov in projektov državnega razvojnega programa.

prejemkov in izdatkov proračuna, druga tehnična in vsebinska navodila za pripravo predloga proračuna.

Ministrstvo za finance pošlje navodilo za pripravo predloga proračuna predlagateljem finančnih načrtov v desetih dneh po zaključku druge proračunske seje. Predlagatelji morajo predložiti predloge svojih finančnih načrtov ministrstvu za finance do 30. julija tekočega leta oz. do dne, ki ga določi vlada.

Predlagatelji finančnih načrtov se morajo pri pripravi predlogov svojih finančnih načrtov za proračunsko leto, za katero se pripravlja predlog proračuna, upoštevajoč izhodišča proračunskega memoranduma, uskladiti z ZZZS, ZPIZ, javnimi skladi, javnimi zavodi in agencijami, katerih ustanovitelj je država, in drugimi subjekti, ki se financirajo iz državnega proračuna.

ZZZS posreduje predlog svojega finančnega načrta ministrstvu za zdravje, ZPIZ pa ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve do 30. avgusta tekočega leta, ta pa jih do 10. septembra tekočega leta pošljeta ministrstvu za finance, ki ju skupaj s predlogom proračuna predloži vladi. Javni skladi in agencije, katerih ustanovitelj je država, pošljejo predlog svojega finančnega načrta resornemu ministrstvu do 30. avgusta tekočega leta, ta pa ministrstvu za finance do 10. septembra tekočega leta, ki jih skupaj s predlogom proračuna predloži vladi.

Do 20. septembra tekočega leta mora minister za finance predložiti vladi v sprejem proračunski memorandum in predlog proračuna, vlada pa ju predloži Državnemu zboru do 1. oktobra tekočega leta.

V skladu z določili 13. člena ZJF vlada predloži Državnemu zboru:

1. proračunski memorandum;
2. predlog državnega proračuna z obrazložitvami;
3. program prodaje državnega finančnega premoženja za prihodnje leto, ki je potrebna zaradi zagotavljanja prejemkov proračuna, z obrazložitvami;
4. predloge finančnih načrtov z obrazložitvami za prihodnje leto Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije in Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, javnih skladov in agencij, katerih ustanovitelj je država;
5. predloge zakonov, ki so potrebni za izvršitev predloga državnega proračuna.

Sestavni del obrazložitve predloga proračuna so načrti delovnih mest in načrt nabav z obrazložitvami.

Po 13a. členu ZJF vlada predloži Državnemu zboru skupaj s predlogom proračuna za naslednje proračunsko leto tudi predlog proračuna za leto, ki temu sledi, pri čemer mora predložiti:

1. dokumente iz 1., 2., 3. in 5. točke 13. člena ZJF, ki se nanašajo na ta proračun in

2. predloge finančnih načrtov Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije, Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, javnih skladov in agencij, katerih ustanovitelj je država, za leto, ki sledi prihodnjemu letu, če so ti pripravljeni.

Če je proračun iz prejšnjega odstavka sprejet, vlada najkasneje do 1. oktobra prihodnjega leta predloži Državnemu zboru predlog sprememb proračuna (Zakona o javnih financah, 2008), v primeru, kadar se bistveno spremenijo predpostavke gospodarskega razvoja, usmeritve ekonomske in javno finančne politike in v primeru, da ocena izvršitve tekočega proračuna pomembno odstopa od sprejetega proračuna. Ministrstvo za finance pripravi na podlagi spremenjenih predpostavk novo oceno prejemkov in izdatkov državnega proračuna za leto $t+1$. Upošteva nominalni primanjkljaj ali presežek sprejetega proračuna za leto $t+1$ pripravi ministrstvo za finance nov predlog proračunskih izdatkov. Nove ocene prejemkov in izdatkov morajo biti upoštevane v osnutku proračunskega memoranduma (36. člen Uredbe, 2007).

Vlada predloži Državnemu zboru (13a. člen Zakona o javnih financah, 2008) :

1. dokumente iz 1., 2., 3. in 5. točke 13. člena ZJF, ki se nanašajo na spremembe proračuna, če je to glede na vrsto in obseg dopolnitev ali sprememb proračuna potrebno, in
2. predloge finančnih načrtov oziroma njihove spremembe Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije, Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, javnih skladov in agencij, katerih ustanovitelj je država, za prihodnje leto.

Ob predlogu sprememb proračuna vlada v skladu s prvim odstavkom tega člena predloži Državnemu zboru tudi predlog proračuna za leto, ki sledi letu, za katerega so pripravljene spremembe proračuna (13a. Zakona o javnih financah, 2008). Cvikel in Zemljič sta mnenja, da se je Slovenija tako odločila povečati stabilnost zagotavljanja javnih financ (Cvikel & Zemljič, 2005, str. 188).

V postopku priprave predloga sprememb, proračuna se smiselno uporabijo določbe Uredbe, ki urejajo pripravo predloga proračuna. Postopek priprave predloga sprememb proračuna poteka časovno hkrati s pripravo predloga proračuna.

3. SPREJEMANJE PRORAČUNA

Državni zbor mora sprejeti proračun v roku, ki omogoča uveljavitev proračuna s 1. januarjem tistega leta, za katerega se sprejema proračun. Postopek sprejemanja državnega proračuna natančneje ureja Državni zbor s poslovníkom t.i. PDZ⁴. Državni zbor mora sprejeti tudi spremembe proračuna pred začetkom leta, za katerega naj velja, in sicer po postopku, ki ga določa PDZ (29. Zakona o javnih financah, 2008).

⁴ Literatura v tem poglavju je iz PDZ, če ni navedeno drugače.

S postopkom sprejemanja proračuna se skuša prvenstveno zagotoviti, da se proračun sprejme pravočasno. Vlada je edina pristojna za predlaganje proračuna (Zajc, 2000, str. 87) Državnemu zboru v obravnavo in sprejem, saj niti poslanci, volivci ali drugi nevladni proračunski uporabniki nimajo pravice predlagati proračuna, kot to sicer velja za zakone (Cvikl & Zemljič, 2005, str. 237- 238).

Državni proračun se sprejema v obliki zakona, čeprav materialno ne ustreza merilom za zakon, saj ne vsebuje abstraktnih in splošnih pravil. Pri sprejemanju proračuna ima parlament zahtevno nalogo, saj mora na eni strani odobriti nujne državne izdatke, hkrati pa na drugi strani varovati interese davkoplačevalcev, torej volivcev, ki jih predstavlja. Sprejemanje proračuna v parlamentu je eno izmed močnejših sredstev parlamentarnega nadzora nad delovanjem vlade, saj parlament finančno omogoči ali onemogoči vladi izvajanje njene politike na posameznih področjih oz. v okviru posameznih resorjev (Grad, 2000, str. 93).

3.1 Postopek sprejemanja proračuna v Državnem zboru

3.1.1 Predstavitev proračuna

Po predložitvi predloga državnega proračuna predsednik Državnega zbora najkasneje v petih dneh posreduje poslancem predlog državnega proračuna, proračunski memorandum in ostale dokumente, povezane s predlogom proračuna, ki jih zahteva zakon (13. in 13. a člen Zakona o javnih financah, 2008). Istočasno se skliče seja Državnega zbora, na kateri bo opravljena predstavitev proračunskega memoranduma in predloga državnega proračuna s strani predsednika vlade in ministra za finance. PDZ določa, da o tej predstavitvi ni razprave. Omenjeno sejo skliče predsednik Državnega zbora najkasneje v desetih dneh po predložitvi predloga državnega proračuna. Istočasno se opravi predstavitev predloga sprememb državnega proračuna, če je v skladu z zakonom predlagan predlog državnega proračuna za daljše časovno obdobje.

Cvikl in Zemljič poudarjata, da je bilo pred uveljavitvijo PDZ določeno, da ob predstavitvi predloga proračuna nastopijo tudi direktor Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, direktor Zavoda za zdravstveno zavarovanje in guverner Banke Slovenije (Cvikl & Zemljič, 2005, str. 240). Cvikl in Korpič-Horvatova menita, da bi bilo zato primerno, da bi se ugotovilo, ali proračun odseva politično sprejemljive ukrepe in finančne načrte (Cvikl & Korpič-Horvat, 2007, str. 144).

3.1.2 Vlaganje dopolnil oz. amandmajev

Po predstavitvi predloga državnega proračuna je mogoče vložiti amandmaje k predlogu državnega proračuna. Vložijo jih lahko poslanci, poslanske skupine, zainteresirana delovna telesa in matično delovno delo, tj. Odbor Državnega zbora za finance in monetarno politiko (v nadaljevanju Odbor). PDZ določa, da poslanci, poslanske skupine in zainteresirana delovna telesa lahko vložijo amandmaje k predlogu državnega proračuna najkasneje v desetih dneh po

predstavitvi predloga državnega proračuna na seji Državnega zbora. Zainteresirano delovno telo je pri vlaganju amandmajev omejeno samo na tiste dele predloga proračuna, ki zadevajo njegovo področje, pri čemer se predlog za spremembo izdatkov na tem področju uravnoteži s predlogom za spremembo izdatkov na drugem področju. Amandma je potrebno vložiti pisno z obrazložitvijo. Amandmaji se predlagajo k posameznim podprogramom pri določenih neposrednih uporabnikih iz posebnega dela predloga državnega proračuna.

Amandmaje k predlogu sprememb državnega proračuna lahko vloži tudi vlada. Obravnava predloga sprememb državnega proračuna za prihodnje obdobje opravi v letu pred pričetkom prihodnjega obdobja po postopku za sprejem rebalansa državnega proračuna.

Vsak predlagatelj amandmaja mora upoštevati pravilo o ravnovesju med proračunskimi prejemki in izdatki (157. člen Poslovnika). Vloženi amandma oz. predlogi za povečanje izdatkov proračuna morajo obsegati predloge za povečanje prejemkov proračuna ali za zmanjšanje drugih izdatkov proračuna v isti višini, pri čemer ti ne smejo biti v breme proračunske rezerve ali splošne proračunske rezervacije ali v breme dodatnega zadolževanja (30. člen Zakona o javnih financah, 2008). Prva dva omenjena instrumenta omogočata pokrivanje nepredvidenih oziroma premalo predvidenih izdatkov, ki jih je treba pokriti med izvrševanjem proračuna, in omogočata vladi učinkovito upravljanje s proračunom ter ohranjanje ravnovesja med prejemki in izdatki sprejetega proračuna.

V fazi sprejemanja proračuna je pomembna uravnotežena delitev pristojnosti med zakonodajno in izvršilno oblastjo, ki kaže, v kolikšnem obsegu lahko Državni zbor spremeni vladni predlog proračuna. Državni zbor dopolni oziroma amandmira vladni predlog proračuna, vendar predlagane spremembe ne smejo presegati zadolžitve, ki jo predlaga vlada (Cvikl & Zemljič, 2005, str. 244-245).

3.1.3 Obravnava dopolnil oz. amandmajev

Odbor se mora najkasneje v 15 dneh po predstavitvi proračunskega memoranduma in predloga državnega proračuna na seji Državnega zbora opredeliti do vloženih amandmajev in sprejeti svoje amandmaje ter pripraviti poročilo, ki ga posreduje predsedniku Državnega zbora.

Vlada pa se mora najkasneje v 30 dneh po predstavitvi predloga državnega proračuna na seji Državnega zbora opredeliti do vseh vloženih amandmajev in na podlagi teh opredelitev ter zadnjih analiz gospodarskih gibanj in realizacije državnega proračuna za tekoče leto pripraviti dopolnjen predlog državnega proračuna ter ga predložiti Državnemu zboru.

3.1.4 Dopolnjen predlog proračuna

Dopolnjen predlog državnega proračuna je predloženo novo integralno besedilo predloga državnega proračuna, v katerega je vlada vključila amandmaje, s katerimi se strinja, ter v

katerem je izvedla po njenem potrebne spremembe in dopolnitve predloga državnega proračuna. V obrazložitvi vlada navede, kako je upoštevala amandmaje upravičenih predlagateljev in katere dodatne potrebne spremembe in dopolnitve predloga državnega proračuna je izvedla (159. člen Poslovnika). Vlada lahko samo v tem primeru predlaga povečanje obsega proračuna ali povečanje obsega zadolževanja (Cvikl & Zemljič, 2005, str. 241).

Amandmaje k dopolnjenemu predlogu državnega proračuna lahko vloži Odbor, poslanska skupina ali najmanj četrtna poslancev. Amandmaji se predlagajo k posameznim podprogramom pri določenih neposrednih uporabnikih iz posebnega dela dopolnjenega predloga državnega proračuna. Poslanska skupina in najmanj četrtna poslancev lahko vloži amandmaje najkasneje pet dni pred sejo Državnega zbora. Odbor lahko vloži amandmaje najkasneje tri dni pred sejo Državnega zbora.

Odbor se opredeli do dopolnjenega predloga proračuna in do vseh vloženih amandmajev ter pripravi poročilo, ki vsebuje njegova stališča in opredelitve do amandmajev ter lastne amandmaje oz. amandmaje Odbora (160. člen Poslovnika).

Sejo Državnega zbora, na kateri bo opravljena obravnava dopolnjenega predloga državnega proračuna, skliče predsednik Državnega zbora najkasneje v 15 dneh po predložitvi dopolnjenega predloga državnega proračuna.

Pred pričetkom razprave o posameznih delih dopolnjenega predloga državnega proračuna na seji Državnega zbora najprej predstavnik vlade obrazloži dopolnjen predlog državnega proračuna, poročevalec odbora predstavi poročilo, stališča do njega pa lahko predstavijo tudi predstavniki poslanskih skupin. Predstavitev stališč predstavnikov poslanskih skupin ne more biti daljša kot 20 minut.

O amandmajih k dopolnjenemu predlogu državnega proračuna odloča Državni zbor na koncu razprave o posameznem delu posebnega dela dopolnjenega predloga državnega proračuna, h kateremu je bil vložen amandma. Predlagatelj amandmaja lahko spremeni, dopolni ali umakne amandma do konca razprave o amandmajih k posameznemu delu posebnega dela dopolnjenega predloga državnega proračuna h kateremu je vložil amandma.

Državni zbor glasuje najprej o amandmajih, ki so jih vložile poslanske skupine ali najmanj četrtna poslancev, in nato o amandmajih Odbora (161. člen Poslovnika).

Ko je končano glasovanje o delih dopolnjenega predloga državnega proračuna, predsedujoči ugotovi, ali je predlog državnega proračuna usklajen glede prejemkov in izdatkov ter po delih. V dvomu predsedujoči zahteva o tem mnenje vlade in Odbora. Če je predlog državnega proračuna usklajen, Državni zbor glasuje o njem v celoti (162. člen Poslovnika).

Če predsedujoči ugotovi, da predlog državnega proračuna ni usklajen, Državni zbor zahteva od vlade, naj v določenem roku predloži amandma za uskladitev predloga državnega proračuna (163. člen Poslovnika). Običajno je, da že pri enem amandmaju pride do neuskladitve med splošnim delom proračuna in posebnim delom proračuna (Cvikl & Zemljič, 2005, str. 242).

Amandma za uskladitev predloga državnega proračuna lahko predloži tudi Odbor. Z amandmajem za uskladitev predloga državnega proračuna se na podlagi sprejetih amandmajev uskladi državni proračun po posameznih delih. O amandmaju vlade za uskladitev predloga državnega proračuna da mnenje odbor, in obratno, o amandmaju Odbora za uskladitev predloga državnega proračuna da mnenje vlada.

Predstavnik vlade oziroma Odbora lahko na seji Državnega zbora pojasni amandma za uskladitev predloga državnega proračuna. Predstavnik Odbora oziroma vlade lahko predstavi mnenje Odbora oziroma vlade. O amandmaju za uskladitev predloga državnega proračuna se na seji Državnega zbora lahko izrečejo predstavniki poslanskih skupin, katerih izjave trajajo največ pet minut.

3.1.5 Dopolnila k dopolnjenemu predlogu proračuna

Po končani razpravi glasuje Državni Zbor o amandmaju za uskladitev predloga državnega proračuna. V primeru, da sta amandmaja za uskladitev predloga državnega proračuna vložena tako s strani vlade kot s strani Odbora, Državni zbor najprej glasuje o amandmaju vlade. Če je amandma sprejet, glasuje Državni zbor o predlogu državnega proračuna v celoti. Če pa amandma za uskladitev predloga državnega proračuna ni sprejet, posledično tudi državni proračun ni sprejet.

Če je državni proračun sprejet, Državni zbor pooblasti predsednika Odbora in dva poslanca, da v sodelovanju z ministrstvom za finance ter zakonodajno-pravno službo na podlagi odločitev Državnega zbora pripravijo končno besedilo državnega proračuna oz. izvirnik proračuna (163. člen Poslovnika), ki se objavi v Uradnem listu.

Državni zbor sprejme tudi Zakon o izvrševanju proračuna s katerim natančneje ureja način izvrševanja proračuna, upravljanje prihodkov in odhodkov proračuna ter državnega premoženja in dolgov (Cvikl & Korpič-Horvat, 2007, str. 146). Zakon o izvrševanju proračuna mora biti usklajen s sprejetim državnim proračunom. V nasprotnem primeru, mora vlada predlagati uskladitveni amandma k predlogu zakona o izvrševanju proračuna. Če uskladitveni amandma ni sprejet, se šteje, da tudi državni proračun ni sprejet. Za obravnavo in

sprejem predloga zakona o izvrševanju proračuna se uporabljajo določbe PDZ o obravnavi zakona po nujnem postopku⁵ (164. člen Poslovnika).

Uredba v 35. členu določa, da po sprejemu proračuna v Državnem zboru Republike Slovenije in njegovi objavi v Uradnem listu Republike Slovenije morajo predlagatelji finančnih načrtov pripraviti in dopolniti obrazložitve svojih finančnih načrtov in jih uskladiti s sprejetim proračunom. Obrazložitve morajo pripraviti in jih posredovati ministrstvu za finance v 40 dneh po uveljavitvi proračuna. Ministrstvo za finance pripravi redakcijo vseh obrazložitev in jih predloži vladi v sprejem najkasneje v 60 dneh po uveljavitvi proračuna. Vlada sprejme obrazložitev sprejetega proračuna in jo objavi.

Če državni proračun ni sprejet, Državni zbor določi rok, v katerem mora vlada predložiti nov predlog državnega proračuna. Predsednik Državnega zbora najkasneje v 15 dneh po predložitvi novega predloga državnega proračuna skliče sejo Državnega zbora.

Državni zbor na seji, na kateri se obravnava novi predlog državnega proračuna, opravi razpravo in glasovanje o posameznih delih in amandmajih in glasovanje o novem predlogu državnega proračuna v celoti. Za razpravo in glasovanje o posameznih delih, amandmajih in novem predlogu državnega proračuna v celoti se smiselno uporabljajo določbe 161. in 162. člena PDZ.

Glede predlaganja amandmajev k novemu predlogu državnega proračuna se smiselno uporablja določba 157. člena PDZ. Amandmaji se lahko vložijo najkasneje v desetih dneh po predložitvi novega predloga državnega proračuna.

Odbor lahko vloži amandmaje najkasneje 13 dni po predložitvi novega predloga državnega proračuna.

⁵ Kadar je sprejem zakona nujen zaradi interesov varnosti ali obrambe države, zaradi odprave posledic naravnih nesreč ali zato, da se preprečijo za delovanje države težko popravljive posledice, lahko vlada predlaga sprejem zakona po nujnem postopku. Razloge za sprejem zakona po nujnem postopku vlada posebej utemelji.

Če kolegij odloči, da se predlog zakona obravnava po nujnem postopku, predsednik takoj določi Odbor in mu dodeli predlog zakona v obravnavo. Zahtevo se lahko vloži najpozneje eno uro pred začetkom seje državnega zbora, na katero je uvrščen predlog zakona, ki se obravnava po nujnem postopku. O odločitvi kolegija odloči državni zbor pri določitvi dnevnega reda seje. Predlog zakona, ki se obravnava po nujnem postopku, se uvrsti na prvo sejo državnega zbora po odločitvi kolegija.

V nujnem postopku za sprejem zakona se ne opravi splošna razprava. Druga in tretja obravnava se opravita na isti seji. V nujnem postopku za sprejem zakona ne veljajo roki, določeni s PDZ, razen roka za obveščanje predsednika državnega sveta o rokih, v katerih lahko državni svet poda mnenje o predlogu za sprejem zakona po nujnem postopku.

V nujnem postopku za sprejem zakona se lahko predlagajo amandmaji tudi ustno na sami seji do zaključka razprave o delih oziroma členih zakona. Ustno predlagani amandma je treba pred glasovanjem predložiti predsedujočemu na seji Odbora ali Državnega zbora pisno z obrazložitvijo. Državni zbor lahko zahteva, da se do amandmajev, vloženih po seji Odbora, opredeli Odbor (143. in 144. člen Poslovnika).

Odbor se opredeli do novega predloga državnega proračuna in do vloženih amandmajev in pripravi poročilo, ki vsebuje njegova stališča in opredelitve do amandmajev ter amandmaje Odbora. Do vloženih amandmajev k novemu predlogu državnega proračuna se opredeli tudi vlada. Glede predlaganja in sprejemanja amandmaja za uskladitev novega predloga državnega proračuna se smiselno uporablja določba 163. člena PDZ. Glede usklajenosti sprejetega državnega proračuna in predlaganega Zakona o izvrševanju proračuna se smiselno uporabljajo določbe 164. člena PDZ.

3.2 Sredstva v obdobju začasnega financiranja države

Če proračun ni sprejet do prvega dne, ko ga je potrebno začeti izvrševati, se upravičenci, ki se financirajo iz proračuna, začasno financirajo po prejšnjem proračunu (148. člen Ustave Republike Slovenije, 2006). To je tako imenovana institucija začasnega financiranja. Poraba proračunskih sredstev je v tem času količinsko in časovno omejena. V 32. členu ZJF⁶ je določeno, da v primeru, da proračun ni sprejet pred začetkom leta, na katerega se nanaša, se financiranje funkcij države in njihovih nalog ter drugih s predpisi določenih namenov začasno nadaljuje na podlagi proračuna za preteklo leto in za iste programe kot v preteklem letu. V obdobju začasnega financiranja neposredni uporabniki ne smejo povečevati števila zaposlenih glede na stanje na dan 31. december preteklega leta. V obdobju začasnega financiranja se smejo uporabiti sredstva do višine, sorazmerne s porabljenimi sredstvi v enakem obdobju v proračunu za preteklo leto (Žibert, 2001, str. 171). Po preteku začasnega financiranja se v tem obdobju plačane obveznosti vključijo v proračun tekočega leta (32. člen Zakona o javnih financah, 2008).

Če proračun ni sprejet pred začetkom leta, na katerega se nanaša, pride do kršitve proračunskih načel enoletnosti in predhodne potrditve proračuna in s tem do nespoštovanja zakonskih določil. Prav tako je kršeno ustavno načelo delitve oblasti iz 3. člena Ustave Republike Slovenije, ki na ravni države dodatno zahteva, da ima vlada izključno pravico predlagati državni proračun in rebalans državnega proračuna, Državni zbor pa ga sprejme in pri tem pooblasti vlado, da ga izvršuje. Nepravočasni sprejem proračuna in posledično financiranje države zgolj na podlagi odločitve vlade, ne da bi bil proračun sprejet v Državnem zboru, namreč pomeni kršitev navedenega ustavnega načela delitve oblasti.

Začasno financiranje države samo po sebi sili vlado, da čim prej pripravi predlog proračuna in da ga Državni zbor čim prej sprejme. Nesprejetje proračuna ovira normalno delovanje države iz dveh razlogov. Prvi je načelni, saj predstavniško telo ni odobrilo porabe in s tem pooblastilo vlade za izvrševanje proračuna. Drugi razlog pa je v tem, da pravila izvrševanja t.i. začasnega financiranja vsebujejo celo vrsto omejitev, ki ne omogočajo trajnega financiranja neposrednih uporabnikov in s tem kontinuiranega izvajanja njihovih programov, posledično pa tudi programov posrednih uporabnikov proračuna. Začasno financiranje države namreč ne

⁶ In v 148. členu Ustave Republike Slovenije.

pomeni samo, da je njeno financiranje določeno za začasno obdobje, pač pa predvsem to, da državni organi ne morejo začeti z izvajanjem novih nalog ter da ni mogoče brezpogojno sklepati pogodb oziroma izvajati javnih razpisov za obdobje po začasnem financiranju (Cvikl & Zemljič, 2005, str. 246). Po 34. členu ZJF je sicer zagotovljeno pobiranje prejemkov tudi v obdobju začasnega financiranja, je pa takšna rešitev do neke mere tvegana, saj lahko le predvidevamo, da bodo računski prihodki enaki izdatkom. V normalni ekonomski situaciji je tako sklepanje pravilno, vendar se lahko prav slednja poslabša in so posledično proračunski prejemki bistveno nižji od tistih v preteklem letu. Vlada je kljub slabši ekonomski situaciji po Ustavi Republike Slovenije dolžna zagotoviti potrebna sredstva, če ima upravičenec pravni naslov. Sredstva lahko vlada zagotovi le z zadolževanjem, vendar ima njena raven svoje omejitve, tako formalne kot dejanske (Šturm, 2002, str. 985), saj 2. odstavek 81. člena ZJF pravi, da se država v obdobju začasnega financiranja zadolži le do višine, ki je potrebna za odplačilo glavnice državnega dolga v tekočem proračunskem letu.

Odločitev o začasnem financiranju države sprejme vlada in o tem obvesti Državni zbor. Obdobje začasnega financiranja lahko traja največ tri mesece. Če proračun ni sprejet v dodatnem roku treh mesecev začasnega financiranja, se začasno financiranje države lahko podaljša na predlog vlade Republike Slovenije s posebnim sklepom Državnega zbora Republike Slovenije, če je to potrebno za financiranje funkcij države (33. člen Zakona o javnih financah, 2008).

Novost obvezne priprave proračuna za dve leti (Čok, Prevolnik Rupel, Stanovnik, Cirman & Mojmir, 2007, str. 5), uveljavljena leta 2001, je na državni ravni praktično ukinila prakso začasnega financiranja in se s tem izognila vsem težavam, povezanim z začasnim financiranjem. Začasno financiranje države je bilo pred uvedbo omenjene novele skoraj vsakoletno, in sicer prvo polletje leta 1994, prvih sedem mesecev leta 1995, januarja leta 1996, celotno leto 1997, prvo polletje leta 1998, prve tri mesece leta 2000 ter od januarja do marca leta 2001.

V letu 1997 so bile sprejete tri uredbe za začasno financiranje, prav tako je bil v mesecu maju sprejet Zakon o zagotovitvi sredstev za potrebe Republike Slovenije v obdobju začasnega financiranja v letu 1997 (Uradni list RS, št. 31/97), ki je omogočal financiranje novih oziroma povečanih odhodkov proračuna. Na seji Državnega zbora, 25. julija 1997, je 32 poslancev zahtevalo sprožitev Postopka za oceno ustavnosti omenjenega zakona, vendar je postopek Ustavno sodišče ustavilo zaradi prenehanja veljavnosti omenjenega zakona. Proračun je bil navsezadnje sprejet 2. decembra 1997.

4. IZVRŠEVANJE PRORAČUNA

Izvrševanje proračuna obsega vse postopke in aktivnosti, ki jih je treba opraviti za to, da se realizira sprejeti proračun tako na nivoju proračuna kot celote kot na ravni posameznega finančnega načrta. Izvrševanje proračuna se prične z uveljavitvijo proračuna in traja do konca

proračunskega leta, ko je treba o njem poročati in v ta namen pripraviti zaključni račun proračuna. Izvrševanja proračuna poleg ZJF podrobneje urejata ZIPRS0809 in Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije (Izvrševanje proračuna, 2008).

Temeljne naloge pri izvrševanju proračuna so uresničitev proračuna v okvirih in za namene, kot je bil sprejet, njegovo pravočasno in fleksibilno prilagajanje spremenjenim fiskalnim okoliščinam in uresničevanje v proračunu zastavljenih družbenih in gospodarskih ciljev (Splošno o proračunu, 2008).

Ministrstvo za finance mora redno spremljati izvrševanje proračuna in o tem, če je potrebno, obveščati vlado.

Spremljanje izvrševanja proračuna na ministrstvu za finance obsega (Cvikl & Korpič-Horvat, 2007, str. 158-159):

- sprejem ocene prejemkov in izdatkov proračuna za določeno leto po uveljavitvi proračuna;
- sprejem programa financiranja za potrebe realizacije sprejetega proračuna;
- določanje trimesečnih pravic porabe neposrednih uporabnikov (kvote);
- pripravo mesečnih (likvidnostnih) načrtov za izvrševanje proračuna oziroma mesečnih likvidnostnih načrtov uporabnikov;
- spremljanje izvrševanja proračuna na strani prejemkov in izdatkov in njihova realizacija s poudarkom na spremljanju prevzetih obveznosti v breme proračuna, prerazporeditve pravic porabe, porabe splošne proračunske rezervacije in proračunske rezerve ter evidentiranje problemov na teh področjih;
- priprave polletnega poročila o izvrševanju proračuna in predlaganje ustreznih ukrepov za uravnoteženje proračuna.

Po 4. členu ZJF je vlada za izvrševanje državnega proračuna odgovorna Državnemu zboru. O izvrševanju proračuna morata poročati Državnemu zboru na način, kot je določeno z ZJF. Tako mora vlada skrbeti za to, da se poberejo načrtovani prihodki, da se ohranja proračunsko ravnotežje (ne preseže proračunski deficit in obseg zadolževanja), da so prerazporeditve iz njihove pristojnosti zakonite ter da se proračunska sredstva uporabljajo smotrno in pravilno.

Predstojnik neposrednega in posrednega proračunskega uporabnika odgovarja za zakonitost, namenskost, gospodarnost in učinkovitost razpolaganja s proračunskimi sredstvi državnega organa, ki ga vodi, in ki so zagotovljena v njegovem finančnem načrtu, ne glede na to, ali gre za sredstva na strani izdatkov ali za sredstva na strani prejemkov proračuna. (Cvikl & Zemljič, 2005, str. 25).

Pred predstavitvijo instrumentov formalnega proračunskega ravnotežja želim predstaviti primer spornega izvrševanja proračuna iz prakse. Vlada je s slepilno potezo podaljšala financiranje proračunskega leta 1997 s prihodki prometnega davka do 15. januarja naslednjega leta. S tem je kršila temeljno proračunsko načelo, da je proračunsko leto enako koledarskemu, in s to potezo zadržala primanjkljaj na ravni okoli odstotka bruto domačega

proizvoda (Kovač, 2007, str. 10), proračun pa je bil nepregleden in stroški višji (Todorovski & Javornik, 2007, str. 2). Enako je storila še v letih 1998, 1999, 2000, 2001, ko je sproti podaljševala obdobja prihodkov od prometnega davka oz. davka na dodano vrednost od naslednjega leta na dvajset dni in nazadnje na 31 dni.

Po ukinitvi prakse podaljšanja proračunskega leta je imelo leto 2002 le 11 mesecev, ki so davščine prinašali, plačati pa je bilo treba izdatke za celo leto (Zupančič, 2001, str.0).

4.1 Instrumenti formalnega proračunskega ravnotežja

Instrumenti formalnega proračunskega ravnotežja zagotavljajo nemoteno izvrševanje proračuna in uravnoteženost med njegovimi prejemki in izdatki, kar je pomembno za nemoteno poslovanje države (Cvikl & Korpič-Horvat, 2007, str. 159).

V to skupino spadajo (Cvikl & Korpič-Horvat, 2007, str. 159-160):

- kvote in mesečni načrti za izvrševanje proračuna
- prerazporejanje pravic porabe
- proračunska rezerva
- splošna proračunska rezervacija
- začasno zadrževanje izvrševanja proračuna ter
- rebalans proračuna

V diplomsko nalogo sem vključila še namenske prejemke in izdatke proračuna kot instrumente izvrševanja proračuna s posebnimi pravili poslovanja (pravicami).

4.1.1 Kvote in mesečni načrti za izvrševanje proračuna

Kvote in mesečni načrti so namenjeni likvidnostnemu upravljanju proračuna. Kvota je višina pravic porabe neposrednega proračunskega uporabnika za neko obdobje, v okviru katere sme plačevati svoje obveznosti, določene v finančnem načrtu (Cvikl & Korpič-Horvat, 2007, str. 160-161).

Neposredni uporabniki smejo plačevati obveznosti samo v obsegu (kvota), ki ga za trimesečje ali drugo obdobje neposrednemu uporabniku določi vlada (36. člen Zakona o javnih financah, 2008). Ministrstvo za finance pri predlaganju kvote upošteva letni finančni načrt neposrednega uporabnika, evidentirane predobremenitve neposrednega uporabnika, likvidnostne možnosti proračuna ter sezonsko komponento porabe proračunskih sredstev. Vlada določi kvote s pomočjo dinamizirane ocene⁷ na predlog ministrstva za finance do 20.

⁷ Dinamizirana ocena je mesečna dinamika ocene prejemkov in izdatkov proračuna ter finančnih načrtov neposrednih uporabnikov za tekoče leto (Pravilnik).

dne v mesecu pred začetkom obdobja, za katerega se kvota določa (Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije, 2008).

Ministrstvo za finance, načrtuje likvidnost proračuna z napovedjo denarnega toka proračuna na podlagi mesečnih načrtov za izvrševanje proračuna (37. člen Zakona o javnih financah, 2008). Le-ta pa je sestavljen iz mesečnega načrta prejemkov proračuna in mesečnega načrta izdatkov proračuna.

Predlog mesečnega načrta prejemkov proračuna pripravi ministrstvo za finance na podlagi predlogov načrtov prejemkov proračuna:

1. Carinske uprave Republike Slovenije in Davčne uprave Republike Slovenije, ki jih morata posredovati ministrstvu za finance do 22. v mesecu
2. drugih neposrednih uporabnikov, skrbnikov prejemkov proračuna in nadzornikov prejemkov proračuna, ki jih morajo posredovati ministrstvu za finance na njegovo zahtevo.

Mesečni načrt izdatkov proračuna določi ministrstvo za finance na podlagi predlogov mesečnih likvidnostnih načrtov predlagateljev finančnih načrtov. Načrtovanje se začne 15. v mesecu oziroma prvi delovni dan po tem datumu, ko ministrstvo za finance sproži prenos evidentiranih predobremenitev v objekt za načrtovanje likvidnosti v okviru sistema MFERAC. Predlagatelji finančnih načrtov predloge mesečnih likvidnostnih načrtov pripravijo do vključno 24. dne v tekočem mesecu za prihodnji mesec. Predlog mesečnega likvidnostnega načrta mora biti v okviru predlagatelju finančnih načrtov določene kvote (Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije, 2008).

4.1.2 Prerazporejanje pravic porabe

Prerazporejanje pravic porabe je posledica tega, da se v teku proračunskega leta dogaja, da na določenih proračunskih postavkah ostaja, na drugih pa primanjkuje pravic porabe (Cvikl, 2006). Osnova za razporejanje pravic porabe je zadnji sprejeti proračun za leto izvrševanja.

Na podlagi ZJF in letnega Zakona o izvrševanju proračuna je določena pravica prerazporejanja sredstev oziroma pravica porabe v zakonsko določenih okvirih vladi, neposrednih uporabnikov, predlagateljev finančnih načrtov, organov upravljanja in ministrstvu za finance (Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2008 in 2009, 2008).

Pravila prerazporejanja so določena glede na namen v proračunu zagotovljenih sredstev in na obseg prerazporeditve. Sredstev ni dovoljeno prerazporejati med izkazi proračuna, razen za odplačilo dolga in stroškov, povezanih z zadolževanjem in poroštvi. Pravica porabe je pravica neposrednega proračunskega uporabnika, da plačuje in prevzema obveznosti v breme sredstev na določeni proračunski vrstici (postavki). Prerazporejajo se lahko le proste pravice porabe.

Proračunski uporabnik lahko v okviru prerazporeditve pravic porabe predlaga odprtje nove proračunske postavke ali konta, o čemer odloča ministrstvo za finance. Zaradi teh ukrepov nastajajo spremembe v proračunskem letu. Proračun s spremembami se imenuje veljavni proračun, ki je podlaga za poravnavanje obveznosti. Finančni načrti proračunskih uporabnikov in veljavni proračun morajo biti usklajeni.

Za razporeditve v večjem obsegu in po predhodnem zadržanju izvrševanja proračuna mora vlada predlagati Državnemu zboru rebalans proračuna (Cvikl & Korpič-Horvat, 2007, str. 161-162).

Neposredni proračunski uporabniki odločajo o prerazporeditvah pravic porabe med proračunskimi postavkami v okviru istega podprograma.

Predlagatelj finančnega načrta odloča o prerazporeditvah pravic porabe znotraj glavnega programa v okviru finančnih načrtov neposrednih uporabnikov iz njegove pristojnosti, in sicer neomejeno znotraj posameznega podprograma, med podprogrami pa skupno povečanje ali zmanjšanje posameznega podprograma ne sme presegati 15% obsega podprograma v sprejetem proračunu.

Organ upravljanja odloča o prerazporeditvah pravic porabe med postavkami slovenske udeležbe in med postavkami namenskih sredstev EU na področju kohezijske politike brez omejitev.

Ministrstvo za finance izvaja prerazporeditve znotraj svojega finančnega načrta in organov v njegovi sestavi, ki so potrebne za plačila obveznosti s področja porabe 22 – Servisiranje javnega dolga.

Vlada lahko odločala o prerazporeditvah pravic porabe in sicer med:

- podprogrami, pri čemer skupno povečanje ali zmanjšanje posameznega podprograma ne sme presegati 15% obsega podprograma v sprejetem proračunu.
- glavnimi programi, pri čemer skupno povečanje ali zmanjšanje posameznega glavnega programa ne sme presegati 5% obsega glavnega programa v sprejetem proračunu.
- področji proračunske porabe, pri čemer skupno povečanje ali zmanjšanje posameznega področja porabe ne sme presegati 3% obsega področja porabe v sprejetem proračunu.
- brez omejitev na postavkah, ki so navedene v drugem odstavku 19. člena v točkah od 1 do 9:
 1. točke na postavke slovenske udeležbe, med postavkami slovenske udeležbe in s postavk slovenske udeležbe;
 2. točke na postavke namenskih sredstev EU in med postavkami;
 3. točke na postavko 5633 – Sredstva za usklajevanje plačnih nesorazmerij pri ministrstvu za javno upravo;

4. točke na postavko 7608 – Tekoča proračunska rezerva pri ministrstvu za finance;
5. točke na postavko 7640 – Rezerva Republike Slovenije pri ministrstvu za finance;
6. točke na postavke v področju 21 – Pokojninsko varstvo vlada ni prerazporedila pravic porabe;
7. točke na postavke v področju porabe 22 – Servisiranje javnega dolga;
8. točke na postavke v področju porabe 24 – Prispevek v proračun Evropske unije;
9. na postavke v glavnem programu 0304 – Predsedovanje EU, med njimi in z njih.

V letu 2007 je bilo prerazporejenih pravic porabe v višini 109.871.246,32 evrov. Na podlagi 47. člena ZJF (spremembe neposrednih uporabnikov med letom) so bile v letu 2007 prerazporejene pravice porabe v višini 8.777.679,21 evrov (Zaključni račun Proračuna Republike Slovenije 2007. III.1.3, 2009).

V skladu s prvim odstavkom 7. člena Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2007 in 2008 so bile vključene v proračun za leto 2007 povečane obveznosti na postavkah namenskih sredstev EU za namen predsedovanja EU. Odprle so se nove proračunske postavke pri proračunskem uporabniku PU 1211 - Državni zbor PU 1411 - Kabinet predsednika vlade in PU 1515 - Urad za enake možnosti. Sredstva na novi postavki pri Državnem zboru v višini 191.070,86 evrov so se zagotovila s prerazporeditvijo pravic porabe v okviru neposrednega proračunskega uporabnika, Kabinetu predsednika vlade so se zagotovila sredstva s prerazporeditvijo pravic porabe v višini 167.000 evrov s proračunske postavke pri Generalnem sekretariatu vlade, Uradu za enake možnosti pa so se zagotovila sredstva s prerazporeditvijo pravic porabe v višini 18.193,96 evrov s proračunske postavke pri ministrstvu za javno upravo.

V skladu z drugim odstavkom 7. člena Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2007 in 2008 so bile v letu 2007 vključene v finančni načrt Službe vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko nove proračunske postavke in prerazporejene pravice porabe v skupni višini 91.590.768,77 evrov z namenom vsebinske pravilne umestitve projektov v skladu s programsko klasifikacijo državnih izdatkov (Zaključni račun Proračuna Republike Slovenije 2007. III.1.6., 2009).

4.1.3 Proračunska rezerva

V proračunu se zagotavljajo sredstva za proračunsko rezervo, ki deluje kot proračunski sklad. Sredstva proračunske rezerve se uporabljajo za financiranje izdatkov za odpravo posledic naravnih nesreč, kot so potresi, poplave, zemeljski plazovi, snežni plazovi, visok sneg, močan veter, toča, žled, pozeba, suša, množični pojav nalezljive človeške, živalske ali rastlinske bolezni in druge nesreče, ki jih povzročijo naravne sile ali ekološke nesreče.

V sredstva proračunske rezerve se izloča del skupno doseženih letnih prejemkov proračuna v višini, ki je določena s proračunom, vendar največ do višine 1,5% prejemkov proračuna. Del sredstev se izloča v rezerve začasno vsak mesec, dokončno pa po zaključnem računu proračuna za preteklo leto. O uporabi sredstev proračunske rezerve v posameznem primeru do višine 2% v proračunu načrtovane proračunske rezerve odloča vlada na predlog ministra za finance. O uporabi sredstev vlada obvešča Državni zbor s pisnimi poročili. O uporabi sredstev proračunske rezerve v znesku, ki presega navedeno višino, odloča Državni zbor s posebnim zakonom (48. člen Zakona o javnih financah, 2008).

Proračunska rezerva se je v letu 2007 oblikovala v višini 45.694.771 evrov. Vlada je v letu 2007 sprejela sklepa, na podlagi katerih so se iz oblikovanih sredstev proračunske rezerve za leto 2007 za kritje stroškov intervencije na več območjih Republike Slovenije po neurju s poplavami v septembru 2007 razporedila sredstva v skupni višini 650.000 evrov.

Za plačilo obveznosti po Zakonu o popotresni obnovi objektov in spodbujanju razvoja v Posočju je vlada v letu 2007 zagotovila iz sredstev proračunske rezerve:

- v višini 6.200.000 evrov za Program odprave posledic potresa v Posočju leta 1998 in sicer za dela, izvedena do 31. oktobra 2007;
- v višini 1.625.700 evrov za Program odprave posledic potresa v Posočju 12.07.2004 za dela, izvedena do 31. oktobra 2007.

V letu 2007 je vlada na podlagi zakona o odpravi posledic naravnih nesreč sprejela in zagotovila sredstva za naslednje programe (Zaključni račun Proračuna Republike Slovenije 2007. III.1.8, 2009):

- v višini 12.335.080 evrov za izvedbo Programa odprave posledic škode v kmetijstvu po naravnih nesrečah v letu 2006;
- v višini 809.867,79 evrov za izvedbo Prvega delnega programa odprave posledic škode na stvareh zaradi neurja s točo z dne 29. junija 2006 na širšem območju Slovenije;
- v višini 3.410.000 evrov za izvedbo Drugega delnega programa odprave posledic škode na stvareh zaradi poplav in drugih posledic neurja s točo na območju Slovenije 22. julija 2005 ter med 21. in 24. avgustom 2005;
- v višini 12.018.000 evrov za izvedbo Predhodnega delnega programa odprave posledic škode na stvareh zaradi neurja s poplavo z dne 18.09.2007.

4.1.4 Splošna proračunska rezervacija

Splošna proračunska rezervacija je del proračunskih sredstev, ki se pri pripravi proračuna na posebni proračunski postavki ministrstva za finance (Cvikl, 2006) rezervira za nepredvidene namene ali premalo predvidena sredstva za določene namene, za katere v proračunu niso zagotovljena sredstva, ali za namene, za katere se med letom izkaže, da niso zagotovljena

sredstva v zadostnem obsegu, ker jih pri pripravi proračuna ni bilo mogoče načrtovati. To so t.i. nerazporejena sredstva.

Sredstva proračunske rezervacije ne smejo presegati 2% prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov. O uporabi sredstev splošne proračunske rezervacije odloča vlada na predlog ministra za finance. Dodeljena sredstva splošne proračunske rezervacije se razporedijo v finančni načrt neposrednega uporabnika (42. člen Zakona o javnih financah, 2008). V primeru nepredvidenega namena se določi nova proračunska postavka; v primeru, da je za določen namen predvidenih premalo sredstev, pa se določi le nov konto (Cvikl & Korpič-Horvat, 2007, str. 163).

Sredstva splošne proračunske rezervacije so bila s spremembo proračuna Republike Slovenije za leto 2007 predvidena v višini 17.430.896 evrov in so se v skladu z 42. členom ZJF uporabljala za nepredvidene namene, za katere v proračunu ni bilo zagotovljenih sredstev oziroma niso bila zagotovljena v zadostnem obsegu.

Vlada je v letu 2007 dodatno prerazporedila v tekočo proračunsko rezervo pravice porabe v višini 92.732.619,63 evrov. V letu 2007 je vlada razporedila sredstva splošne proračunske rezervacije v višini 109.871.246,32 evrov (Zaključni račun Proračuna Republike Slovenije 2007. III.1.9, 2009).

4.1.5 Začasno zadrževanje izvrševanja proračuna in rebalans proračuna

Če se med proračunskim letom zaradi nastanka novih obveznosti za proračun ali spremenjenih gospodarskih gibanj povečajo izdatki ali zmanjšajo prejemki proračuna, lahko vlada na predlog ministrstva za finance največ za 45 dni zadrži izvrševanje posameznih izdatkov.

Z ukrepi začasnega zadržanja izvrševanja lahko vlada ustavi prevzemanje obveznosti, predlaga podaljšanje pogodbenih rokov plačil in ustavi prerazporejanje proračunskih sredstev, potrebno za prevzemanje obveznosti.

Vlada lahko poleg ukrepov iz prejšnjega odstavka določi tudi, da morajo neposredni uporabniki pridobiti predhodno soglasje ministrstva za finance za sklenitev pogodbe. Ministrstvo za finance pripravi predlog obsega in ukrepov začasnega zadržanja izvrševanja v sodelovanju z neposrednimi uporabniki. Ukrepi začasnega zadržanja izvrševanja se morajo enakomerno nanašati na vse neposredne uporabnike. Vlada mora takoj, ko sprejme odločitev o začasnem zadrževanju izvrševanja proračuna, o tem obvestiti Državni zbor.

Če se med izvajanjem ukrepov začasnega zadržanja izvrševanja proračuna proračun ne more uravnovesiti, mora najkasneje 15 dni pred iztekom roka za začasno zadržanje izvrševanja proračuna vlada predlagati rebalans proračuna (40. člen Zakona o javnih financah, 2008).

4.1.5.1 Postopek priprave predloga rebalansa proračuna

Rebalans proračuna je akt države o spremembi proračuna med proračunskim letom. Vlada predlaga rebalans proračuna, če se zaradi nastanka novih obveznosti za proračun ali spremenjenih gospodarskih gibanj povečajo izdatki ali zmanjšajo prejemki proračuna in izvajanje ukrepov za uravnoteženje proračuna ne uravnoteži proračuna (Splošno o Proračunu, 2008). Rebalans proračuna mora v uvodu vsebovati tudi opredelitev vlade do novonastalih finančnih obveznosti, ki so bile uvedene z zakoni, sprejetimi v obdobju od sprejema državnega proračuna do predložitve predloga rebalansa državnega proračuna (166. člen Poslovnika). Z rebalansom proračuna, ki ga na predlog vlade sprejme Državni zbor, se prejemki in izdatki proračuna ponovno uravnovesijo. V obdobju sprejemanja rebalansa proračuna lahko vlada na predlog ministra za finance ponovno začasno zadrži izvrševanje posameznih izdatkov (40. Zakona o javnih financah, 2008).

Postopek priprave predloga rebalansa državnega proračuna se prične s pripravo izhodišč za pripravo predloga rebalansa proračuna, ki jih sprejme vlada. Predlog rebalansa pripravi ministrstvo za finance in se pri tem uskladi s predlagatelji finančnih načrtov. Predlog rebalansa proračuna se ne pripravi, če izvajanje ukrepov začasnega zadrževanja izvrševanja uravnoteži proračun. V tem primeru ministrstvo za finance vladi poroča o učinkih ukrepov in o uravnoteženju proračuna (38. člen Uredbe).

4.1.5.2 Postopek sprejemanja rebalansa proračuna

Postopek določa, da se predlog rebalansa državnega proračuna uvrsti na dnevni red seje Državnega zbora, če so ga poslanci dobili vsaj 15 dni pred sejo. Glede predlaganja amandmajev k predlogu rebalansa državnega proračuna se smiselno uporablja določba 157. člena PDZ, razen roka za predlaganje amandmajev. Ti se lahko vložijo najkasneje tri dni pred sejo Državnega zbora. Odbor lahko vloži amandmaje najkasneje dva dni pred sejo Državnega zbora.

Odbor se opredeli do predloga rebalansa državnega proračuna in do vloženih amandmajev ter pripravi poročilo, ki vsebuje njegova stališča in opredelitve do amandmajev ter amandmaje Odbora. Do vloženih amandmajev se opredeli tudi vlada.

Amandmaji se lahko nanašajo samo na tiste posamezne podprograme pri določenih neposrednih uporabnikih iz posebnega dela državnega proračuna, ki so zajeti v predlogu rebalansa državnega proračuna. Zainteresirano delovno telo lahko vloži amandmaje samo k tistim podprogramom pri določenih neposrednih uporabnikih iz državnega proračuna, zajetih v predlogu rebalansa državnega proračuna, ki zadevajo njegovo področje, pri čemer se lahko predlog za spremembo izdatkov na tem področju uravnoteži s predlogom za spremembo izdatkov na drugem področju.

Predlog rebalansa državnega proračuna obravnava in sprejema Državni zbor na isti seji. Na tej seji se po vrsti opravijo predstavitev, razprava in glasovanje o delih in amandmajih ter razprava in glasovanje o predlogu rebalansa državnega proračuna v celoti. Za predstavitev se smiselno uporablja določba tretjega odstavka 156. člena PDZ⁸, za razpravo in glasovanje o posameznih delih, amandmajih in predlogu rebalansa državnega proračuna v celoti pa se smiselno uporabljajo določbe 161. in 162. člena PDZ. Glede predlaganja in sprejemanja amandmaja za uskladitev rebalansa državnega proračuna pa se smiselno uporabljajo določbe 163. člena PDZ (166. člen Poslovnika).

Letni državni proračun je bilo do danes potrebno rebalansirati osemkrat, in sicer v letih 1994, 1996, 2002, 2003, 2005, 2007, 2008 in 2009. Za leto 2009 pa je pripravljen že drugi predlog rebalansa proračuna.

Rebalans proračuna za leto 2008, ki ga je sprejel Državni zbor konec maja 2008, v bilanci prihodkov in odhodkov predvideva prihodke v višini 8.885 mio evrov in odhodke v skupni višini 8.816 mio evrov. Proračunski presežek naj bi znašal 69,3 mio evrov. V sprejetem proračunu za leto 2008 pa je bil predviden proračunski primanjkljaj v višini 306.566.718 evrov.

V primerjavi s sprejetim proračunom za leto 2008 je v rebalansu načrtovanih za 250.128.707 evrov (2,8%) več prihodkov. Proračunski odhodki se v predlogu Rebalansa znižajo za 49,7 mio evrov in bodo v letu 2008 znašali 8.815.557.532 evrov.

V prvi polovici leta 2008 je bilo realiziranih 4.120 mio evrov prihodkov, kar pomeni 46,4% vseh predvidenih v rebalansu, in 4.004 mio evrov odhodkov, kar pomeni 45,4% vseh v rebalansu predvidenih odhodkov. Ocena realizacije do konca leta kaže na prihodkovni strani bistveno boljšo sliko, kot je bila napovedana ob sprejemanju rebalansa. Proračunski presežek naj bi tako znašal kar 230,2 mio evrov.

Na odhodkovni strani bistvenih odstopanj od sprejetega rebalansa za leto 2008 ni, razen pri transferih posameznikom, kjer bo zaradi sprejetja spremembe Zakona o usklajevanju transferov posameznikom in gospodinjstvom v Republiki Sloveniji potrebno s prerezporeditvami znotraj sprejetega okvira zagotoviti dodatna potrebna sredstva.

Z rebalansom proračuna je bilo predvideno novo zadolževanje v višini 1.095 mio evrov. Skladno z novo višjo oceno prihodkov se bo potrebno zadolževanje znižalo in naj bi ob koncu leta 2008 znašalo 974 mio evrov. V sprejetem proračunu za leto 2008 pa je bilo zadolževanje na višini 1.386 mio evrov.

⁸ Proračunski memorandum in predlog državnega proračuna predstavita na seji državnega zbora predsednik vlade in minister za finance. O tej predstavitvi ni razprave.

V računu finančnih terjatev in naložb so v rebalansu proračuna za leto 2008 predvideni prejemki v višini 35.477.672 evrov (predvsem iz naslova prejetih vračil danih posojil od javnih skladov), realizacija v obdobju od 01.01. do 30.06.2006 pa je znašala 29.344.334 evrov oziroma 82,71 % glede na rebalans proračuna. V računu finančnih terjatev in naložb so predvidena dana posojila in povečanje kapitalskih deležev v višini 193.458.902 evrov, realizacija v obdobju od 01.01. do 30.06.2006 je znašala 47.462.132 evrov oziroma 24,53 % glede na rebalans proračuna. Z rebalansom proračuna je predvidena poraba sredstev kupnin iz naslova privatizacije v višini 1.114.169 evrov, realizacija v prvem polletju je znašala 3.107.657 evrov, za povečanje namenskega premoženja v javnih skladih in drugih pravnih osebah javnega prava, ki imajo premoženje v svoji lasti, so bila načrtovana sredstva v višini 12.534.502 evrov, do realizacije pa v obdobju januar – junij še ni prišlo. Skupno je račun finančnih terjatev in naložb v obdobju od 1. 1. do 30. 6. 2008 izkazoval 18,118 mio evrov presežka izdatkov nad prejemki. Sprejeti proračun za leto 2008 pa je imel v računu finančnih terjatev in naložb predvidenih prejemkov v višini 35.618.294 evrov, predvidenih danih posojil in povečanj kapitalskih deležev v višini 38.004.331 evrov, sredstev kupnin iz naslova privatizacije v višini 1.251.887 evrov ter povečanja namenskega premoženja v javnih skladih in drugih pravnih osebah javnega prava, ki imajo premoženje v svoji lasti, v višini 77.991 evrov.

V računu financiranja je predvideno, da bo za odplačila glavnice zapadlih domačih in tujih posojil potrebno nameniti 1.241.099.346 evrov, realizacija v obdobju od 1. 1. do 30. 6. 2006 je znašala 1.192.608.688 evrov oziroma 96,09 % glede na rebalans proračuna, v sprejetem proračunu za leto 2008 pa 1.077.751.923 evrov.

V rebalansu proračuna za leto 2008 je bilo za odplačilo zapadlih glavnice domačega dolga predvideno 1.198.381.821 evrov in za odplačilo zapadlih glavnice v tujino 42.717.525 evrov. V obdobju od 1. 1. do 30. 6. 2008 so bila porabljena sredstva, pridobljena z izdajo vrednostnih papirjev na domačem trgu, v višini 974.433.073 evrov, kar predstavlja 89-odstotno realizacijo glede na rebalans proračuna za leto 2008 (Vlada sprejela Poročilo o izvrševanju proračuna RS za leto 2008 v obdobju januar – junij 2008, 2009). Pri sprejetem proračunu za leto 2008 je bilo sredstev za odplačilo zapadlih glavnice domačega dolga in za odplačilo zapadlih glavnice v tujino v višini 1.034.251.194 ter 43.500.729 evrov (Proračun Republike Slovenije za leto 2008. Splošni del, 2009).

4.1.6 Namenski prejemki in izdatki proračuna

Po 43. členu ZJF imajo namenski prejemki in izdatki poseben status, saj je dovoljeno, da se določeni izdatki proračuna vežejo na točno določene prejemke proračuna, kar nasprotuje proračunskemu načelu celovitega pokrivanja, vendar ZJF predvideva, da lahko zakon oziroma odlok, ki ureja izvrševanje proračuna za posamezno leto, predpiše odstopanja od tega načela (Cvikl, 2006).

Namenski prejemki proračuna so donacije, namenski prejemki proračunskega sklada, prihodki od lastne dejavnosti neposrednih uporabnikov, prihodki od prodaje ali zamenjave državnega stvarnega premoženja in odškodnine iz naslova zavarovanj. Z zakonom, ki se nanaša na izvrševanje državnega proračuna, se lahko določijo tudi druge vrste namenskih prejemkov in izdatkov proračuna (43. člen Zakona o javnih financah, 2008).

Po 74. členu ZJF med namenske prejemke in izdatke spada tudi kupnina od prodaje kapitalskih naložb države, ki se uporabi za odplačila dolgov v računu financiranja. Ne glede na prejšnjo trditev se kupnina od prodaje kapitalskih naložb lahko uporabi tudi:

- v skladu s posebnim zakonom ali zakonom, ki ureja izvrševanje proračuna za posamezno leto, ki določa drugačen namen porabe kupnine od prodaje določenih kapitalskih naložb;
- za nakup novega stvarnega ali finančnega premoženja države, če kupnina presega obseg sredstev, potrebnih za odplačilo dolgov v računu financiranja, ali če ni glavnice dolga, ki zapadejo v plačilo v proračunskem letu;
- za plačilo stroškov pripravljalnih dejanj za prodajo kapitalске naložbe in drugih stroškov, povezanih s prodajo naložbe.

Če se po sprejemu proračuna vplača namenski prejemek, ki zahteva sorazmeren namenski izdatek, ki v proračunu ni izkazan ali ni izkazan v zadostni višini, se v višini dejanskih prejemkov povečata obseg izdatkov finančnega načrta neposrednega uporabnika in proračun. Če so namenski prejemki vplačani v proračun v nižjem obsegu, kot je izkazan v proračunu, lahko uporabnik prevzema in plačuje obveznosti samo v višini dejansko vplačanih oziroma razpoložljivih sredstev (43. člen Zakona o javnih financah, 2008).

Minister za finance podrobneje uredi način vključevanja namenskih prejemkov in izdatkov v državni proračun, za sredstva lastne dejavnosti pa določi tudi namene in pogoje porabe teh sredstev (43. člen Zakona o javnih financah, 2008).

Namenski prihodki proračuna za leti 2008 in 2009 so poleg prihodkov, določenih v prvem stavku prvega odstavka 43. člena ZJF, tudi (11. člen Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2008 in 2009, 2008):

- predpristopne pomoči, popristopne pomoči in sredstva za preneseno izvrševanje nalog, ki se uporabijo za namene, dogovorjene med vlado in Evropsko komisijo, in na način, določen s predpisom ministra za finance;
- donacije finančnih institucij se uporabijo za namen in na način, kakor ga določi donator in v skladu s predpisom ministra za finance;
- prihodki od obresti na sredstva predpristopnih pomoči, popristopnih pomoči in donacij finančnih institucij se uporabijo za namen in na način, kakor ga določi donator in v skladu s predpisom ministra za finance;

- prihodki od požarne takse po 59. členu Zakona o varstvu pred požarom (Uradni list RS, št. 3/07), ki se po merilih, ki jih določi vlada, uporabijo za namene iz navedenega zakona;
- prihodki posebnega prispevka iz 6. člena Zakona o popotresni obnovi objektov in spodbujanju razvoja v Posočju (Uradni list RS, št. 26/05 in 114/06;), ki se v skladu z vladnimi programi uporabijo za namene, določene v navedenem zakonu;
- prihodki po ZIOOZP⁹, ki se uporabijo za namene, določene v navedenem zakonu;
- prihodki po ZSPOZ¹⁰, ki se uporabijo za namene, določene v navedenem zakonu;
- prihodki vplačanih tiskovin, ki jih stranke v upravnem postopku vplačajo pri upravnih enotah ter ministrstvih za notranje in zunanje zadeve in ki jih upravne enote in ministrstvo za notranje oziroma zunanje zadeve uporabijo za plačilo obveznosti dobaviteljem zaračunljivih tiskovin;
- prihodki, ki jih lastniki oziroma uporabniki kmetijskih zemljišč po 95. členu Zakona o kmetijskih zemljiščih (Uradni list RS, št. 55/03) vplačujejo v proračun Republike Slovenije in ki se do višine pravic porabe, predvidenih v finančnem načrtu ministrstva za kmetijstvo, v sprejetem proračunu uporabijo za namene določene v navedenem zakonu;
- prihodki po 110. členu Zakona o medijih (Uradni list RS, št. 110/06 in 69/06) iz naslova letnih in mesečnih pristojbin, ki se uporabijo za namene, določene v navedenem zakonu;
- prihodki po 162. členu Zakonu o vodah (Uradni list RS, št. 67/02, 110/02, 2/04 in 41/04), in sicer:
 - v letu 2008 del vodnega povračila do višine 18.597.028 evrov in plačila za pridobitev vodne pravice do višine 5.570.856 evrov, ki se pri ministrstvu za okolje uporabijo za namene, določene v navedenem zakonu;
 - v letu 2009 del vodnega povračila do višine 19.019.036 evrov in plačila za pridobitev vodne pravice do višine 5.697.060 evrov, ki se pri ministrstvu za okolje uporabijo za namene, določene v navedenem zakonu.

Namenski prejemki v računu finančnih terjatev in naložb so skladno s 1. točko drugega odstavka 74. člena ZJF (12. člen Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2008 in 2009, 20082008):

- kupnine od prodaje kapitalskih naložb, ki se v proračun za leto 2008 in za leto 2009 vplačajo na podlagi Zakona o uporabi sredstev, pridobljenih iz naslova kupnine na podlagi Zakona o lastninskem preoblikovanju podjetij (Uradni list RS, št. 45/95, 34/96, 60/99, 22/00, 67/01 in 47/02; v nadaljnjem besedilu: ZUKLPP) in se uporabijo za namene, določene v navedenem zakonu;

⁹ Zakon o izdaji obveznic za plačilo odškodnine za zaplenjeno premoženje zaradi razveljavitve kazni zaplembe premoženja (ZIOOZP), Uradni list RS, št. 49/1999

¹⁰ Zakon o Skladu za poplačilo odškodnine žrtvam vojnega in povojnega nasilja (ZSPOZ), Uradni list RS, št. 18/2001

- kupnina, prejeta od prodaje kapitalske naložbe Republike Slovenije v Novi Kreditni banki Maribor d.d. do višine 63.000.000 evrov se uporabi za dokapitalizacijo Nove Kreditne banke Maribor, d.d.;
- kupnina, prejeta od prodaje kapitalske naložbe Republike Slovenije v Slovenski industriji jekla d.d. v višini 40.000.000 evrov in kupnina, prejeta od prodaje kapitalske naložbe Zavarovalnice Triglav d.d. v skladu s 24. členom zakona, ki ureja lastninsko preoblikovanje zavarovalnic (Uradni list RS, št. 44/02 in 16/03) v višini 10.000.000 evrov, ki se uporabita za dokapitalizacijo Slovenske izvozne in razvojne banke, d.d.;
- glavnice vrnjenih posojil, danih za sanacijo podjetij in gospodarstva na podlagi 7. člena ZUKLPP. Ti prejemki se v letih 2008 in 2009 do višine pravic porabe, predvidenih v finančnem načrtu ministrstva za gospodarstvo, v sprejetem proračunu uporabijo za izdatke za enak namen, kakor prvotno;
- sredstva Phare kreditne sheme SL 9707, ki se v letih 2008 in 2009 do višine pravic porabe, predvidenih v finančnem načrtu službe, pristojne za lokalno samoupravo in regionalno politiko, uporabijo za povečanje namenskega premoženja Javnega sklada Republike Slovenije za regionalni razvoj in razvoj podeželja.

V skladu s 44. členom ZJF se namenska sredstva, ki niso bila porabljen v preteklem letu, prenesejo v proračun tekočega leta. Za obseg prenesenih sredstev se poveča obseg sredstev v finančnem načrtu uporabnika in proračun.

Prenos v letu 2006 neporabljenih namenskih sredstev v prihodke proračuna za leto 2007 je bilo v višini 76.727.857 evrov iz naslova donacij preneseno izvrševanje nalog, prodaje premoženja, odškodnin, lastne dejavnosti, najemnin, vplačanih tiskovin po 11. členu ZIPRS0708, ostalih namenskih sredstev po 11. členu ZIPRS0708 ter usklajevanja plačnih nesorazmerij po 13. členu ZIPRS0708 v vrednostih 4.193.368 evrov, 460.476 evrov, 20.946.184 evrov, 874.030 evrov, 1.122.594 evrov, 12.318.906 evrov, 558.252 evrov, 4.045.689 evrov, 32.208.359 evrov.

Prenos v letu 2006 neporabljenih namenskih sredstev v finančne naložbe proračuna za leto 2007 pa je bilo v višini 13.903.193 evrov, in sicer iz naslova kupnin v višini 13.653.029,09 evrov ter iz naslova namenskih sredstev po 12. členu ZIPRS0708 v višini 250.164 evrov (Zaključni račun Proračuna Republike Slovenije 2007. III.6.4, 2009).

4.2 Zaključni račun proračuna

Po preteku proračunskega leta mora vlada pripraviti zaključni račun proračuna. Z zaključnim računom proračuna se ugotavlja skladnost proračuna kot načrta prihodkov in odhodkov z njihovo uresničitvijo v praksi. Z zaključnim računom predstavniško telo opravlja politični nadzor nad delom upravnih organov pri izvrševanju proračuna. S potrditvijo zaključnega računa državnega proračuna parlament daje pozitivno oceno o delu vlade (Žibert, 2001, str. 175).

Pred tem pa mora na podlagi ZJF vlada predložiti Državnemu zboru poročilo o izvrševanju proračuna v prvem polletju tekočega leta. Poročilo vsebuje podatke o realizaciji prejemkov in izdatkov v obdobju januar – junij tekočega leta in ocene realizacije do konca leta. Poročilo vsebuje tudi druge podatke o izvrševanju proračuna, kot so podatki o vključevanju novih obveznosti v proračun, prenos namenskih sredstev iz proračuna preteklega leta, podatke o prerazporejanju proračunskih sredstev, o spremembah neposrednih proračunskih uporabnikov, uporabi sredstev proračunske rezerve ter podatke o poroštvi (Vlada sprejela Poročilo o izvrševanju proračuna RS za leto 2008 v obdobju januar – junij 2008, 2009).

ZJF v 96. členu opredeli zaključni račun proračuna kot akt države, v katerem so prikazani predvideni in realizirani prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki države za preteklo leto. Pri sestavi zaključnega računa se upošteva členitev, ki je predpisana za sestavo proračuna (Koselj & Zobavnik, 2003, str. 77). Minister za finance, predpiše podrobnejšo vsebino in strukturo zaključnega računa državnega proračuna¹¹ (96. člen Zakona o javnih financah, 2008).

Splošni del zaključnega računa proračuna sestavljajo izkazi: bilanca prihodkov in odhodkov, račun finančnih terjatev in naložb ter račun financiranja. Posebni del zaključnega računa proračuna sestavljajo realizirani finančni načrti neposrednih uporabnikov. V splošnem in posebnem delu zaključnega računa proračuna se v posameznih stolpcih prikažejo vsaj sprejeti proračun preteklega leta, veljavni proračun (sprejeti proračun s spremembami) preteklega leta, realizirani proračun preteklega leta, indeks med realiziranim in sprejetim proračunom preteklega leta ter indeks med realiziranim in veljavnim proračunom preteklega leta (4. člen Navodil, 2007).

Obrazložitve zaključnega računa obsegajo obrazložitev splošnega in posebnega dela zaključnega računa proračuna ter načrta razvojnih programov, obrazložitev podatkov iz bilance stanja in poročilo o upravljanju likvidnosti enotnega zakladniškega računa države. Sestavni del obrazložitev je tudi Poročilo o doseženih ciljih in rezultatih po posameznih proračunskih uporabnikih, v katerem proračunski uporabniki poročajo o uresnitvi ciljev oziroma o rezultatih njihovega delovanja (Zaključni račun, 2009).

4.2.1 Postopek priprave predloga zaključnega računa proračuna

Neposredni uporabnik mora pripraviti zaključni račun svojega finančnega načrta in letno poročilo za preteklo leto in ga predložiti ministrstvu za finance do 28. februarja tekočega leta (97. člen Zakona o javnih financah, 2008). Pri pripravi letnega poročila pa mora neposredni uporabnik upoštevati še 21. člen Zakona o računovodstvu (v nadaljevanju ZR)¹² in ga v

¹¹ Navodilo o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna (UL, št. 12/2001), ki poleg ZJF obravnava vsebino, strukturo in postopek priprave.

¹² 21. člen Zakona o računovodstvu: Pravne osebe sestavljajo letno poročilo. Letno poročilo je sestavljeno iz bilance stanja, izkaza prihodkov in odhodkov, pojasnil k izkazom in poslovnega poročila.

skladu z 51. členom ZR¹³ posredovati organizaciji, pooblaščenim za obdelovanje in objavljane podatkov ter ministrstvu za finance do 28. februarja tekočega leta (14. člen Navodil, 2007). Letno poročilo je sestavljeno iz računovodskega in poslovnega poročila.

Vsi posredni uporabniki državnega proračuna, Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije in Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, morajo v skladu z 21. členom ZR-ja predložiti letno poročilo ter ga v skladu z drugim odstavkom 51. člena ZR-ja za preteklo leto skupaj z obrazložitvami predložiti pristojnemu ministrstvu in organizaciji, pooblaščenim za obdelovanje in objavljane podatkov, in sicer najpozneje do 28. februarja tekočega leta. Pristojna ministrstva morajo letna poročila skladov in agencij, katerih ustanovitelj je država, ter Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije in Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije predložiti ministrstvu za finance, ta pa vladi, ki ga skupaj z zaključnim računom proračuna posreduje Državnemu zboru (17. člen Navodil, 2007).

Ministrstvo za finance pripravi predlog zaključnega računa državnega proračuna in ga do 31. marca tekočega leta predloži računskemu sodišču (Koselj & Zobavnik, 2003, str. 77), ki ga revidira in izda mnenje, ki je lahko pozitivno, s pridržkom ali negativno (Čok, 2008). Nato ministrstvo za finance predloži vladi predlog zaključnega računa državnega proračuna skupaj z dokončnim poročilom računskega sodišča v tridesetih dneh po predložitvi dokončnega poročila računskega sodišča. Vlada nato določi predlog zaključnega proračuna državnega proračuna in ga skupaj z dokončnim poročilom računskega sodišča najkasneje do 1. oktobra tekočega leta predloži Državnemu zboru v sprejem (Koselj & Zobavnik, 2003, str. 77). Pri tem se zasleduje cilj, da Državni zbor hkrati z obravnavo državnega proračuna za prihodnje leto pridobi informacije o izvrševanju proračuna v prvi polovici tekočega leta ter sprejme zaključni račun proračuna za preteklo leto. To je pomembno zaradi nujne povratne informacije, ki jo zagotovi revizija zaključnega računa in letna poročila posameznih neposrednih proračunskih uporabnikov za sprejemanje državnega proračuna prihodnjih let (Cvikl & Zemljič, 2005, str. 435-443). Po 94. členu ZJF vlada vsaki dve leti ob zaključnem računu državnega proračuna predloži Državnemu zboru tudi konsolidirano premoženjsko bilanco države.

4.2.2 Postopek sprejemanja zaključnega računa proračuna

PDZ v 167 in 168. členu določa postopek za sprejem zaključnega računa državnega proračuna. Predlog zaključnega računa državnega proračuna za preteklo leto predloži vlada Državnemu zboru v sprejem skupaj z dokončnim poročilom računskega sodišča najpozneje do 1. oktobra

¹³ 51. člen Zakona o računovodstvu: Pravne osebe do zadnjega dne v mesecu februarju tekočega leta predložijo letno poročilo iz 21. člena tega zakona organizaciji, pooblaščenim za obdelovanje in objavljane podatkov.

Pravne osebe javnega prava morajo v roku iz prejšnjega odstavka predložiti letno poročilo tudi ministrstvu, v pristojnosti katerega sodi dejavnost, ki jo opravlja pravna oseba in na zahtevo ministrstvu, pristojnemu za finance, razen če ni z drugim zakonom določeno drugače.

Organizacija, pooblaščenim za obdelovanje in objavljane podatkov, mora podatke iz letnih poročil dati na razpolago vsakomur, ki to zahteva ter mu proti nadomestilu dejanskih stroškov izdati tudi prepis zahtevanih podatkov.

tekočega leta. Predsednik Državnega zbora nato pošlje predlog zaključnega računa državnega proračuna Odboru in poslancem najkasneje 15 dni pred sejo, na kateri bo Državni zbor obravnaval zaključni račun državnega proračuna. Pred začetkom razprave o zaključnem računu državnega proračuna poda najprej obrazložitev predstavnik vlade, potem poda poročilo predstavnik Odbora. Razprava o zaključnem računu državnega proračuna se lahko deli na splošno razpravo in razpravo o delih. Državni zbor glasuje o zaključnem računu državnega proračuna v celoti (Koselj & Zobavnik, 2003, str. 77).

Zaključni račun državnega proračuna objavi ministrstvo za finance na svojih spletnih straneh po tem, ko ga sprejme Državni zbor (Zaključni račun, 2009).

5. NADZOR PRORAČUNA

Učinkovit nadzor nad porabo sredstev javnih financ je v demokratičnih družbah nujno potreben, saj bistveno pripomore k zakonitemu ter učinkovitemu, gospodarnemu in uspešnemu delu javne uprave. (Cvikl & Zemljič, 2005, str. 459) Proračunski uporabniki poslujejo na podlagi javnih pooblastil in uporabljajo javna sredstva, zato so javnosti in davkoplačevalcem odgovorni za preglednost in zakonitost poslovanja, doseganje ciljev, smotrno uporabo sredstev in njihovo varovanje pred izgubo zaradi malomarnega ravnanja ali goljufij. (Sistem javnih financ, 2007). Nadzor nad porabo proračunskih sredstev se v grobem deli na zunanji oz. naknadni in notranji nadzor.

Naj samo omenim, da so, kljub vsem nadzorom, afere glede nesmotrne porabe proračunskega denarja kar pogoste, kot so pediatrična klinika, patria, operacijske mize itd.

5.1 Zunanji nadzor

V zunanji nadzor spadajo Računsko sodišče, Komisija Državnega zbora za nadzor javnih financ ter nadzorni organi Evropskih skupnosti. Cilj vrhovnih revizijskih institucij je pomagati varovati javna sredstva in zagotavljati neodvisno mnenje o porabi proračunskih sredstev (Cvikl & Zemljič, 2005, str. 459). Komisija Državnega zbora za nadzor javnih financ in računsko sodišče ugotavljata ali država zakonito, namensko in gospodarsko porablja javnofinančna sredstva.

5.1.1 Računsko sodišče

Po 150. členu Ustave Republike Slovenije računsko sodišče predstavlja najvišji organ za kontrolo državnih računov, državnega proračuna in celotne javne porabe. Ureditev in pristojnosti računskega sodišča so določene z zakonom. Računsko sodišče je pri svojem delu neodvisno in vezano na Ustavo Republike Slovenije in zakon. Člane računskega sodišča imenuje Državni zbor (151. člen Ustave Republike Slovenije, 2006). Računsko sodišče opravlja strokovni nadzor nad zakonitostjo in smotrnostjo poslovanja celotnih javnih financ

na vseh ravneh in je pričelo z delom sredi leta 1995 (Čok, Prevolnik Rupel, Stanovnik, Cirman & Mojmir, 2007, str. 11).

Računsko sodišče je v razmerju do drugih državnih organov samostojen in neodvisen državni organ. Aktov, s katerimi računsko sodišče izvršuje svojo revizijsko pristojnost, ni dopustno izpodbijati niti pred sodišči niti pred drugimi državnimi organi (1. člen Zakona o računskem sodišču, 2006).

Sam naziv računsko sodišče zavaja, saj ne gre niti za sodišče niti ne za sodno oblast, zato ga ni mogoče uvrstiti v nobeno od treh vej oblasti (Šturm, 2002, str. 992), ne v zakonodajno, ne v izvršilno in tudi ne v sodno. Računsko sodišče tudi ni sodišče v pravem pomenu besede, ker ne odloča s sporih in pravicah, samo poročilo pa nima izvršilne oblasti (Čok, Prevolnik Rupel, Stanovnik, Cirman & Mojmir, 2007, str. 11).

V skladu z usmeritvami in standardi, ki jih je sprejel INTOSAI¹⁴ (Revizijski proces, 2008) računsko sodišče revidira poslovanje uporabnikov javnih sredstev, pri čemer lahko revidira pravilnost in smotrnost poslovanja ter akt o preteklem kakor tudi akt o načrtovanem poslovanju uporabnika javnih sredstev.

Zgoraj omenjeni akt je lahko akt, ki ga predpisuje zakon ali poseben računovodski izkaz oziroma poročilo, ki ga mora uporabnik javnih sredstev sestaviti na zahtevo računskega sodišča. Po ZRacS-1 je revidiranje poslovanja pridobivanje ustreznih in zadostnih podatkov za izrek mnenja o poslovanju, pri čemer je revidiranje pravilnosti poslovanja pridobivanje ustreznih in zadostnih podatkov za izrek mnenja o skladnosti poslovanja s predpisi in usmeritvami, ki jih mora upoštevati uporabnik javnih sredstev pri svojem poslovanju. Revidiranje smotrnosti poslovanja vključuje pridobivanje ustreznih in zadostnih podatkov za izrek mnenja o gospodarnosti, mnenja o učinkovitosti ali mnenja o uspešnosti poslovanja (20. člen Zakona o računskem sodišču, 2006).

V okviru zakona računsko sodišče samostojno določa, katere revizije bo izvedlo v posameznem obdobju, pri čemer računsko sodišče obravnava predloge poslancev in delovnih teles Državnega zbora, vlade, ministrstev in organov lokalnih skupnosti. Tako mora upoštevati najmanj pet predlogov iz Državnega zbora, od tega najmanj dva predloga opozicijskih poslancev in najmanj dva predloga delovnih teles Državnega zbora (25. člen Zakona o računskem sodišču, 2006). Ena od temeljnih nalog računskega sodišča je tudi svetovanje javni upravi, kako povečati učinkovitost poslovanja uporabnikov javnih sredstev. Po Zakonu o računskem sodišču mora računsko sodišče vsako leto obvezno revidirati pravilnost izvršitve državnega proračuna (pravilnost poslovanja države), pravilnost poslovanja javnega zavoda za zdravstveno zavarovanje, pravilnost poslovanja javnega zavoda za pokojninsko zavarovanje, pravilnost poslovanja ustreznega števila mestnih in drugih občin,

¹⁴ Mednarodna organizacija vrhovnih revizijskih institucij

poslovanje ustreznega števila izvajalcev gospodarskih javnih služb, poslovanje ustreznega števila izvajalcev negospodarskih javnih služb (Revizijske pristojnosti in obveznosti, 2009).

5.1.1.1 Revizijski proces

Postopek izvajanja revizije po ZRacS-1 se deli na predrevizijski, revizijski in porevizijski postopek. Revizijski proces se začne z okvirnim načrtovanjem revizije. Predlog za uvedbo revizije je lahko podan ali kot predlog za predhodno revizijo ali kot predlog za revizijo (Revizijski proces, 2008).

Predrevizijski postopek oz. poizvedba, določa, da lahko računsko sodišče pred uvedbo revizije zahteva od uporabnika javnih sredstev vse podatke, drugo dokumentacijo ter opravi poizvedbe, ki so potrebne za odločitev o izvajanju revizije, ali pridobi podatke za podrobnejše načrtovanje in natančno določanje obsega in izvajanje revizij (Korpič-Horvat, 2002. str. 47-60).

Revizijski postopek se prične z izdelavo podrobnega načrta, po odobritvi le-tega pa se izda sklep o izvedbi revizije, ki je določena v programu dela računskega sodišča za izvajanje revizijskih pristojnosti, sledi izvajanje revizije pri revidirancu, izdaja osnutka revizijskega poročila, razčiščevanje spornih revizijskih razkritij z revidirancem na razčiščevalnem sestanku, priprava predloga revizijskega poročila, morebiten ugovor revidiranja zoper revizijsko razkritje, senatno delo. Revizijski postopek se konča z izdajo revizijskega poročila (Revizijski proces, 2008).

Porevizijski postopek je nadaljevanje revizijskega postopka in ne sodi v revizijski postopek. Porevizijski postopek je obvezen takrat, ko računsko sodišče, zahteva, da uporabnik javnih sredstev, predloži odzivno poročilo. Le-tega mora napisati, ko so v revizijskem postopku ugotovljene nepravilnosti in nesmotnosti in le-te niso bile odpravljene do izdaje revizijskega poročila. Če so nepravilnosti bile odpravljene, ne pride do porevizijskega postopka. Če uporabnik javnih sredstev odpravi nepravilnosti ali nesmotnosti po izdaji revizijskega poročila, računsko sodišče to ugotovi in poroča v porevizijskem poročilu (Korpič-Horvat, 2004, str. 79-88).

5.1.2 Komisija Državnega zbora za nadzor javnih financ

Po Cviklu in Horvatu (2007, str. 196) Komisija za nadzor javnih financ spada v t.i. politični nadzor, ki je po vsebini zunanji nadzor.

Komisija za nadzor javnih financ (39. člen Poslovnika).:

- nadzoruje izvrševanje državnega proračuna ter finančnih načrtov Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije in javnega zavoda Radiotelevizija Slovenija z vidika zakonitosti,

namenskosti in racionalnosti porabe ter pravilnosti njihovih finančnih izkazov na podlagi poročil računskega sodišča;

- spremlja izvrševanje proračunov lokalnih skupnosti, ki prejemajo finančna sredstva za izravnavo, in nadzoruje namensko porabo sredstev, prejetih iz državnega proračuna;
- nadzoruje izvrševanje finančnih načrtov in pravilnost finančnih izkazov javnih skladov, javnih podjetij in zavodov, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija;
- poroča Državnemu zboru o nadzorstvu, ki ga opravlja, in mu predlaga potrebne ukrepe.

Pri izvajanju nadzornih funkcij poslancem pomaga tudi računsko sodišče, ki z revizijami ugotavlja, ali so bila sredstva porabljena v obsegu in za namene, ki jih je določil Državni zbor, in v skladu s predpisi ter ali so uporabniki javnih sredstev poslovali smotrno (Vidovič, 2007, str. 7).

5.1.3 Nadzorni organi Evropske Unije

Pod zunanji nadzor javnih financ prištevamo tudi Evropsko računsko sodišče in nadzorne organe Evropske komisije. Naloga Evropske komisije je zagotavljanje nadzora nad porabo sredstvi EU ne samo v organih in organizacijah Komisije, ampak tudi v državah članicah in v državah kandidatkah. Pooblaščenimi uradniki so dolžni zagotoviti pravilno uporabo sredstev EU in so tudi v Sloveniji pristojni za preverjanje sistemov in posameznih poslovnih dogodkov pri porabi sredstev EU vse do končnega uporabnika. Ker v tem smislu Evropska komisija ni del slovenskega upravnega sistema preverjanja, ti organi spadajo med zunanji nadzor (Sistem javnih financ, 2007). Evropsko računsko sodišče preverja, ali so sredstva EU, ki prihajajo od davkoplačevalcev, ustrezno zbrana in porabljena zakonito, gospodarno in za predvideni namen, ker pa Slovenija prejema sredstva iz EU je tudi slovenski državni proračun del preiskave. Za učinkovito opravljanje svojega dela mora Evropsko računsko sodišče ostati popolnoma neodvisno od drugih institucij, hkrati pa mora biti v stalnem stiku z njimi (Evropsko računsko sodišče, 2009).

5.2 Notranji nadzor

Leta 2002, je bil zaradi stalnih nepravilnosti in negospodarnosti porabe proračunskega denarja ugotovljenih s strani računskega sodišča, dopolnjen ZJF. Vpeljana sta bila dva nova načina nadzora, in sicer notranji nadzor javnih financ in proračunsko inšpiciranje (Setnikar Cankar, 2008, str. 254).

Notranji nadzor javnih financ obsega na enotnih temeljih zasnovan sistem finančnega poslovanja in kontrol ter notranjega revidiranja pri neposrednih in posrednih uporabnikih državnega proračuna ter stalno preverjanje tega sistema (Zakona o javnih financah, 2008). Za vzpostavitev in delovanje ustreznega sistema notranjega nadzora javnih financ je odgovoren predstojnik neposrednega ali posrednega uporabnika (Poročilo, 2008). Notranji nadzor javnih financ mora zagotoviti, da finančno poslovanje (menedžment) in sistem kontrol deluje v

skladu z načeli zakonitosti, preglednosti, učinkovitosti, uspešnosti in gospodarnosti (99a. člen Zakona o javnih financah, 2008). Ministrstvo za finance, je odgovorno za razvoj, usklajevanje in preverjanje delovanja notranjega nadzora javnih financ (101. člen Zakona o javnih financah, 2008).

5.2.1 Finančno poslovanje in notranje kontrole

Finančno poslovanje obsega vzpostavitev in izvajanje načrtovanja in izvrševanja proračunov in finančnih načrtov, računovodenja in poročanja ter varovanje sredstev pred izgubo, oškodovanji in goljufijami z namenom, da se dosežejo zastavljeni cilji. Finančno poslovanje vključuje tudi postavljanje in sporočanje vrednosti in ciljev, spremljanje doseganja ciljev, zagotavljanje odgovornosti ter ohranitev vrednosti.

Notranje kontrole obsegajo sistem postopkov in metod, katerih cilj je zagotoviti spoštovanje načel zakonitosti, preglednosti, učinkovitosti, uspešnosti in gospodarnosti.

Predstojnik oziroma poslovodni organ proračunskega uporabnika mora zagotoviti ustrezen sistem finančnega poslovanja in notranjih kontrol, ki ga ocenjuje notranja revizijska služba in predlaga izboljšave (Strategija razvoja notranjega nadzora javnih financ v Republiki Sloveniji za obdobje od 2005 do 2008, 2005, str. 3).

Notranje kontroliranje je potrebno iz dveh razlogov. Prvi razlog je, da postajajo proračunski uporabniki vedno večji in bolj kompleksni, tako da neposreden nadzor posameznikov ni več mogoč. Drugi razlog pa je v tem, da se proračunski uporabniki zaradi notranjih in zunanjih dejavnikov soočajo z različnimi finančnimi, upravnimi in komercialnimi tveganji, ki ogrožajo doseganje njihovih ciljev.

Cilji notranjih kontrol so:

- zagotoviti učinkovito izvajanje nalog proračunskega uporabnika;
- zagotoviti smotrno uporabo sredstev ter njihovo varovanje pred izgubo zaradi malomarnosti, zlorab slabega upravljanja, napak, goljufij in drugih nepravilnosti;
- zagotoviti poslovanje v skladu z zakoni, predpisi in navodili vodstva;
- zagotavljanje in ohranjanje pravočasnih, celovitih ter zanesljivih računovodskih in drugih podatkov in informacij ter njihovo pošteno razkrivanje v poročilih
- zagotavljanje enakih možnosti in varovanje okolja.

Usmeritve za notranje kontrole omenjajo dve vrsti notranjih kontrol, predhodno in naknadno. Predhodna notranja kontrola je usmerjena v predhodno odobravanje odločitev, zlasti tistih s finančnimi posledicami, in mora biti vključena v postopke ter dajati razumno zagotovilo, da so:

- finančne transakcije v skladu z odobrenim proračunom uporabnika;
- postopki nabave in sklepanja pogodb v skladu z ustreznimi predpisi;

- finančne transakcije utemeljene s pogodbami, ki jih je sklenil proračunski uporabnik ali z drugimi odločitvami o vodenju javnih financ ter s splošno zavezujočimi predpisi.

Naknadna notranja kontrola pa se uporablja za preverjanje (Usmeritve za notranje kontrole, 2004, str. 9-10):

- objektivnega stanja dejstev, ki so predmet kontrole in njihove skladnosti s splošno zavezujočimi predpisi in usmeritvami ter internimi akti posloводства (pravilnost in smotrnost poslovanja),
- upoštevanja postopka pri izvajanju predhodne notranje kontrole.

Za učinkovito delovanje notranjih kontrol je pomembno kontrolno okolje. To je celota odnosa, zavesti in ciljnega delovanja predstojnika oz. poslovodnega organa proračunskega uporabnika z vzpostavitvijo in delovanjem notranjih kontrol ter splošen odnos do moralnih vrednot, kar se odraža na ravnanju zaposlenih. Osebe, še posebej pa vodilni kader, mora biti seznanjeno z notranjimi kontrolami in razumeti njihov pomen. Za delovanje notranjih kontrol je pomembno tudi širše kontrolno okolje t.i. zunanje in notranje institucije. Kontrole morajo biti vzpostavljene na vseh področjih delovanja in vodstvenih ravneh. Biti morajo stalne (Sistem javnih financ, 2007).

5.2.2 Notranje revidiranje

Notranje revidiranje zagotavlja neodvisno preverjanje sistemov finančnega poslovoidenja (menedžmenta) in kontrol ter svetovanje poslovoidstvu za izboljšanje njihove učinkovitosti (Poročilo, 2008). Notranje revidiranje je funkcija neodvisnega in nepristranskega preverjanja ter svetovanja, namenjena izboljšanju poslovanja proračunskega uporabnika. Notranje revidiranje pomaga proračunskemu uporabniku doseči njegove cilje tako, da uvaja sistematičen in urejen pristop za izboljšanje obvladovanja tveganj, notranjih kontrol in postopkov poslovoidenja. Predmet notranjega revidiranja so lahko vsi sistemi, postopki, dogodki in dejavnosti proračunskega uporabnika.

Notranje revidiranje je pripomoček, s katerim predstojnik oziroma poslovoidni organ proračunskega uporabnika ter višje vodstvo iz neodvisnega vira dobi zagotovilo, da notranje kontrole izpolnjujejo cilje notranjega kontroliranja in da se tveganja obvladujejo na še sprejemljivi ravni. Notranje revidiranje zagotavlja neodvisno in nepristransko svetovanje vodstvu za boljše obvladovanje tveganj, izvajanje notranjih kontrol in postopkov poslovoidenja, zlasti pri razvoju novih sistemov in postopkov.

Cilj notranjega revidiranja je, da se (Usmeritve za državno notranje revidiranje, 2003, str. 2):

- na podlagi ocene tveganj, katere lahko vplivajo na doseganje ciljev organizacije, pripravi ustrezen načrt notranjega revidiranja;
- opredeli in ovrednoti vodstvene in kontrolne mehanizme, namenjene doseganju ciljev organizacije, z vidika njihove smotrnosti (gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti);

- obvešča vodstvo o svojih ugotovitvah in daje priporočila.

Notranje revidiranje izvajajo notranji revizorji, ki morajo biti pri svojem delu samostojni in neodvisni. Predvsem morajo biti samostojni pri pripravi predlogov revizijskih načrtov, izbiri revizijskih metod, poročanju, dajanju priporočil ter spremljanju njihovega izvajanja. Pri opravljanju revizij mora imeti notranji revizor prost dostop do prostorov, dokumentov in oseb, povezanih z revizijo (99. a in 100. člen Zakona o javnih financah, 2008). Notranji revizor mora pridobiti naziv državni notranji revizor ali preizkušeni državni notranji revizor (100a. člen Zakona o javnih financah, 2008).

Vodja notranje revizijske službe mora zagotoviti kakovost notranjega revidiranja in jasno opredeliti postopke in metode dela notranjega revidiranja v skladu z načeli notranjega revidiranja, standardi za notranje revidiranje Slovenskega inštituta za revizijo in usmeritvami za državno notranje revidiranje. Vodja notranje revizijske službe mora pripraviti dolgoročni in kratkoročni načrt notranjega revidiranja za tekoče leto in za proračunsko obdobje do petih let (3. člen Pravilnik o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ, 2002).

5.2.3 Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna

Urad za nadzor proračuna v okviru ministrstva za finance je začel delovati 1. 1. 2004, pred tem pa je v okviru istega ministrstva deloval kot Služba za nadzor proračuna (Poročilo, 2004, str. 4). Urad RS za nadzor proračuna je centralni organ za sistem notranjega nadzora javnih financ, zadolžen za razvoj, usklajevanje in preverjanje finančnega poslovanja in notranjih kontrol ter notranjega revidiranja pri neposrednih in posrednih uporabnikih državnega in občinskih proračunov. Tradicionalno pomemben del aktivnosti predstavlja proračunska inšpekcija (Predstavitev Urada, 2008).

Na področju porabe sredstev skladov Evropske Unije izvaja predakreditacijske preglede, neodvisno kontrolo pravilnosti porabe sredstev, certificira letne obračune in izdaja zaključne deklaracije o porabi sredstev. Evropski komisiji pošilja poročila o nepravilnosti, je kontaktni organ za Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF) in usklajuje delovanje na področju zaščite finančnih interesov evropskih skupnosti (Predstavitev Urada, 2008).

Urad je z zakonom zavezan nadzirati porabo proračunskih sredstev na podlagi ZJF, pripravljati in skrbeti za enotne metode notranjega revidiranja v javni upravi, pripravljati skupne usmeritve za izvajanje notranje revizije pri neposrednih uporabnikih državnega in občinskih proračunov, skrbeti za razvoj notranjerevizijskih služb v okviru celovitega sistema finančnega nadzora v javnem sektorju ter skrbeti za izobraževanje in usposabljanje notranjih revizorjev javnega sektorja (Vidovič, 2007, str. 9).

5.2.3.1 Proračunska inšpekcija

ZJF je »obdržal« inšpekcijski nadzor, kar je posebnost slovenske ureditve. Delovati je začela leta 1993 kot Služba za proračunsko inšpekcijo. Inšpekcijski nadzor izvaja ministrstvo za finance oziroma proračunski inšpektorji v okviru Urada za nadzor proračuna.

Inšpekcijski nadzor nad izvajanjem ZJF in predpisov, ki urejajo poslovanje s sredstvi državnega proračuna, opravlja ministrstvo za finance oz. organ, pristojen za inšpekcijski nadzor. Naloge inšpekcijskega nadzora opravljajo proračunski inšpektorji kot delavci s posebnimi pooblastili ministrstva za finance. Proračunski inšpektor samostojno opravlja naloge inšpekcijskega nadzora, ki mu je dodeljen, izdaja zapisnike, odločbe in sklepe v upravnem postopku in odreja druge ukrepe, za katere je pooblaščen. Obravnava tudi prijave, pritožbe, sporočila in druge vloge v zadevah iz svoje pristojnosti in vlagatelje na njihovo zahtevo obvešča o svojih ukrepih (Proračunska inšpekcija, 2009). Inšpekcijski nadzor inšpektorji upravljajo nad finančnim, materialnim in računovodskim poslovanjem uporabnikov ter nad zakonitostjo in namembnostjo upravljanja proračunskih sredstev ter državnega premoženja. Inšpektorji preverjajo, ali so se sredstva porabila z namenov in v višini, določeni v proračunski postavki (Cvikl & Korpič-Horvat, 2007, Str. 211).

Stranka v inšpekcijskem postopku je neposredni ali posredni uporabnik državnega ali občinskega proračuna za sredstva, prejeta iz državnega proračuna, sicer pa so v nadzor lahko vključeni tudi vsi drugi prejemniki sredstev, ki morajo proračunskim inšpektorjem omogočiti opravljanje inšpekcijskega pregleda; dati vse zahtevane podatke, listine in poročila, ki se nanašajo na inšpekcijski nadzor ter omogočiti računalniško obdelavo teh podatkov (Poročilo, 2008).

Postopke izvajajo po posebnem upravnem postopku, ki ga določa ZJF, subsidiarno uporabljajo določbe Zakona o splošnem upravnem postopku. ZJF nakazuje tudi na uporabo zakona, ki sistemsko ureja inšpekcije. Zakon o inšpekcijskem nadzoru pa za proračunsko inšpekcijo ne velja (Poročilo, 2008). Proračunski inšpektorji imajo po 104. členu ZJF v postopku nadzora posebna pooblastila, da ukrepajo v primerih ugotovljenih nezakonitosti. Pravico in dolžnost imajo izdati odločbo za vzpostavitev zakonitega stanja, predlagati pristojnemu organu sprejem ukrepov, predlagati uvedbo postopka zaradi prekrška v skladu z zakonom, podati ovadbo pristojnim organom za kazniva dejanja, ki se preganjajo po uradni dolžnosti (Poročilo, 2008). Glede na navedene značilnosti je značilnost proračunske inšpekcije, da gre za sui generis, centraliziran državni notranji nadzor, upravni in naknadni nadzor ter nadzor, ki se nanaša na pravilnost (ne pa tudi smotrnost) izvrševanja proračuna (Cvikl & Korpič-Horvat, 2007, str. 211).

Kadar ocenijo, da gre za ugotovljene nepravilnosti, ki jih uporabnik proračuna lahko odpravi z ustreznimi ukrepi v poslovanju, podajo uporabniku o tem predlog oziroma priporočilo. O sprejetih ukrepih je uporabnik dolžan proračunski inšpekciji naknadno poročati. Pritožba

zoper odločbo ima v vseh ostalih primerih suspenzivni učinek, razen v primeru, ko je z odločbo izrečen ukrepčasne zaustavitve izplačevanja sredstev. Razlog za nesuspenzivni učinek pritožbe je utemeljen v naravi ukrepa, saj bi bil sicer ta brez učinka, zato zakon določa, da je ukrepčasen do odločitve drugostopnega organa. O pritožbi vlada odloči v najkrajšem času, to je v roku 15 dni. Zoper odločbo vlade kot drugostopnega organa je dopustna tožba pred Upravnim sodiščem (Poročilo, 2008).

Skladno s 106. členom ZJF ministrstvo za finance obvešča vlado in računsko sodišče o opravljenem nadzoru, ugotovitvah in odločitvah, vlada pa polletno obvešča Državni zbor.

SKLEP

Na papirju oz. po črki zakona je proračunski proces državnega proračuna dobro oblikovan, v praksi pa je zgodba malce drugačna. Proces poteka po zakonsko vnaprej določenih okvirih in ima štiri stopnje: pripravo, sprejem, izvrševanje in nadzor. Prične se pred začetkom proračunskega leta s pripravo proračuna oz. vladno stopnjo, saj je vlada edina pooblaščenapredlagati predlog proračuna oz. ga predložiti Državnemu zboru. Najpomembnejši rok v tem procesu je predložitev predloga (sprememb) proračuna Državnemu zboru do 1. oktobra tekočega leta. Sledi sprejemanje proračuna v Državnem zboru, kjer je za veljavnost sprejetega proračuna ključno, da je s proračunom sprejet in usklajen tudi Zakon o izvrševanju proračuna. Pravočasno sprejemanje proračuna do začetka proračunskega leta je predstavljajodokaj velik problem do leta 2001, ko je stopilo v veljavo obvezno pripravljajeprračuna za dve leti, saj je bilo v tem obdobjučasno financiranjekoraj stalnica. Lahko pa bi ta problem rešili prej. Zadnja leta se pojavljajotežave pri pravilnem načrtovanju velikosti proračuna in tako stalnica postajajorebalansi.

Izvrševanje proračuna se prične z uveljavitvijo proračuna in traja do konca proračunskega leta, ki je enak koledarskemu letu. V devetdesetih letih je bila za zmanjšanje proračunskega primanjkljaja in ustvarjanje lepše podobe strank pred volitvami uvedena sumljiva praksa podaljševanja proračunskega leta, ki je mestoma zamenjala skrb za dobrobit celotne države. Slabo luč na izvrševanje, še posebej pa na nadzor, mečejo tudi afere, kot so pediatrična klinika, patria ali operacijske mize. Nadzor, ki naj bi skrbel za pravilno izvrševanje proračuna, ima torej svoje pomanjkljivosti, saj se zdi, da ga je pogosto več na papirju kot v praksi.

LITERATURA IN VIRI

1. Cvikl, M.M. (2000). Pomen priprave državnega proračuna. *Bančni vestnik*, 49 (9), 1.
2. Cvikl, M. M. & Zemljič, P. (2005). *Zakon o javnih financah s komentarjem*. Ljubljana: Bonex Založba.
3. Cvikl, M. M. (2006). Javne finance v Sloveniji. *Davčno pravo. Univerza v Mariboru. Pravna fakulteta*. Najdeno 20. decembra 2008 na spletnem naslovu www.pf.uni-mb.si/datoteke/bernarda/javne_finance2006.ppt
4. Cvikl, M. M. & Korpič-Horvat, E. (2007). *Proračunsko pravo: priprava, izvrševanje in nadzor proračunov*. Ljubljana: GV Založba.
5. Čok, M., Prevolnik Rupel, V., Stanovnik, T., Cirman, A. & Mojmir, M. (2007). *Javne finance v Sloveniji*. (9. izd.) Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
6. Čok, M. (2008). Javne finance v Sloveniji. *Finance. Pravna fakulteta v Ljubljani*. Najdeno 15. februar 2009 na spletnem naslovu www.pf.uni-lj.si/media/simoneti.javne.finance.v.slo.2008-mitja.20.c4.8cok.ppt
7. *Evropsko računsko sodišče*. Najdeno 20. februar 2009 na spletnem naslovu http://europa.eu/institutions/inst/auditors/index_sl.htm
8. Grad, F. (2000). *Parlament in vlada*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
9. *Izvrševanja proračuna*. Najdeno 25. novembra 2008 na spletnem naslovu http://www.mf.gov.si/slov/proracun/izvrsevanje_proracuna.htm
10. Korpič-Horvat, E. (2002). Revidiranje javnih financ (proračuna) po novem. *IV. Izobraževalni seminar o javnih financah in državnem revidiranju. Dvoletni državni proračun in izvajanje zakona o računskem sodišču* (str. 47-60). Ljubljana: Zveza ekonomistov Slovenije.
11. Korpič-Horvat, E. (2004). Porevizijski postopek – pomembna pristojnost Računskega sodišča. *VI. Izobraževalni seminar o javnih financah in državnem revidiranju. K večji preglednosti javnih financ* (str. 79-88). Ljubljana: Zveza ekonomistov Slovenije.
12. Koselj, N. & Zobavnik, I. (2003). Parlamentarni postopek obravnave zaključnega računa proračuna. *Zbornik referatov. Državni zbor. Raziskovalni sektor* (str. 76-99). Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije.
13. Kovač, S. (26.09.2007). Public enemy: Ponarejeni Gaspari. Rubrika: Dogodki in ozadja. *Finance*, 184, 10.
14. Kranjec, M. (2003). *Davki in proračun*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.

15. Navodilo o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna. (2001). *Uradni list RS*. (Št. 21/2001, 23. februar 2001, Št. 10/2006, Št. 8/2007).
16. Pernek, F. (1999). *Finančno pravo in javne finance. Splošni del*. Maribor: Pravna fakulteta.
17. Pogačar, B. (2007). Načrtovanje proračunov in finančni načrti. *Računovodske šole Zveze. 5. Šola poglobljenega knjigovodstva drugih uporabnikov enotnega kontnega načrta*. Ljubljana : Zveza računovodij, finančnikov in revizorjev Slovenije.
18. Poročilo o opravljenem inšpekcijskem nadzoru Ministrstva za finance – Urada Republike Slovenije za nadzor proračuna za obdobje januar- junij 2008. Najdeno 14. novembra 2008 na spletnem naslovu <http://www.dzrs.si/index.php?id=101&sb=3&vt=65&st=a&sd=1&mandate=1&unid=PA4|C12565E2005ED694C12574D700318129&showdoc=1>.
19. Poročilo o opravljenem inšpekcijskem nadzoru Ministrstva za finance – Urada Republike Slovenije za nadzor proračuna za obdobje januar - junij 2004 – EPA 7- IV. (2004). *Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije*. (Let. 30, Št. 114, 11. november 2004).
20. Poslovnik Državnega zbora Republike Slovenije. (2002). *Uradni list RS*. (Št. 35/2002, 19. april 2002, Št. 60/2004, Št. 64/2007, Št. 92/2007-UPB1).
21. Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije. (2007). *Uradni list RS*. (Št. 50/2007, 6. junij 2001, Št.61/2008).
22. Pravilnik o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ. (2002). *Uradni list RS*. (Št. 72/2002, 9. avgust 2002).
23. *Predstavitev Urada*. Najdeno 15. decembra 2008 na spletnem naslovu <http://www.unp.gov.si/slov/index.htm>
24. *Priprava rebalansa 2008*. Najdeno 25. november 2008 na spletnem naslovu http://www.mf.gov.si/slov/mediji/2008/2008-04-25_5.htm
25. *Proračun Republike Slovenije za leto 2008. Splošni del*. Najdeno 26. februarja 2009 na spletnem naslovu http://www.mf.gov.si/slov/proracun/sprejet_proracun/2008/SP08_SPL.pdf
26. *Proračunska inšpekcija*. Najdeno 13. januar 2009 na spletnem naslovu <http://www.unp.gov.si/slov/inspekcija/inspekcija.htm>
27. *Revizijske pristojnosti in obveznosti*. Najdeno 4. februarja 2009 na spletnem naslovu <http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K8F21B44C5B212E77C1257155004C06C1>

28. *Revizijski proces*. Najdeno 18. decembra 2008 na spletnem naslovu <http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KA9BB5351D81A85CEC12571550047538C>
29. Setnikar Cankar, S. (2008). *Ekonomika javnega sektorja s proračunskim financiranjem*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
30. *Sistem javnih financ. Gradivo za program državnega izpita iz javne uprave*. (2007) Najdeno 05. decembra 2008 na spletni strani http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/UA/Irena/Bizilj_maj_2007.pdf
31. *Splošno o proračunu*. Najdeno 15. septembra 2008 na spletnem naslovu http://www.mf.gov.si/slov/proracun/proracun_splosno.htm
32. Stanovnik, T. (2008). *Javne finance*. (4. dopol. in popr. izd.). Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
33. Strategija razvoja notranjega nadzora javnih financ v Republiki Sloveniji za obdobje od 2005 do 2008. (2005). Vlada Republike Slovenije.
34. Šturm, L. (2002). *Komentar Ustave Republike Slovenije*. Ljubljana: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije.
35. Todorovski, I. & Javornik, L. (24.08.2007). Kaj so pometli pod preprogo. Rubrika: Dogodki in ozadja. *Finance*, 161, 2.
36. Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti. (2007). *Uradni list RS*. (Št. 44/2007, 21.05.2007).
37. Usmeritve za državno notranje revidiranje. (2003). *Služna za nadzor proračuna*. Ljubljana: Ministrstvo za finance.
38. Usmeritve za notranje kontrole. (2004). *Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna*. Ljubljana: Ministrstvo za finance.
39. Ustava Republike Slovenije (1991). *Uradni list RS*. (Št. 33I/1991-I, 28 december 1991, Št. 42/1997, Št. 66/2000, Št. 24/2003, Št. 69/2004, Št. 69/2004, Št. 69/2004, Št. 68/2006).
40. Vencelj, S. (2003). Institucionalna klasifikacija sektorja država, neposredni in posredni uporabniki proračunov in prikazi konsolidiranih bilanc države. V. *Izobraževalni seminar o javnih financah in državnem revidiranju. K večji učinkovitosti in uspešnosti javnega sektorja* (str. 111-131). Ljubljana: Zveza ekonomistov Slovenije.

41. Vidovič, Z. (2007). Revidiranje poslovanja uporabnikov javnih financ. *Računovodske šole Zveze. 5. Šola poglobljenega knjigovodstva drugih uporabnikov enotnega kontnega načrta*. Ljubljana : Zveza računovodij, finančnikov in revizorjev Slovenije.
42. Vlada sprejela Poročilo o izvrševanju proračuna RS za leto 2008 v obdobju januar – junij 2008. Najdeno 8. januarja 2009 na spletnem naslovu http://www.mf.gov.si/slov/mediji/2008/2008-07-31_1.htm
43. Zajc, D. (2000). *Parlamentarno odločanje : (re)parlamentarizacija v Srednji in Vzhodni Evropi : funkcije novih parlamentov*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
44. Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2008 in 2009. (2007). *Uradni list RS*. (Št 114/07, 13. december 2007, Št. 58/2008-ZZdrS-E, Št. 109/2008-ZJF-D).
45. Zakon o javnih financah. (1999). *Uradni list RS*. (Št. 79/1999, 30 september 1999, Št. 124/2000, Št. 79/2001, Št. 30/2002, Št. 56/2002-ZJU, Št. 127/2006-ZJZP, Št. 14/2007-ZSPDPO, Št. 109/2008).
46. Zakon o računskem sodišču. (2001). *Uradni list RS*. (Št. 11/2001, 16. februar 2001, Št. 20/2006-ZNOJF-1).
47. Zakon o računovodstvu. (1999). *Uradni list RS*. (Št. 23/1999, 8. april 1999, Št. 30/2002-ZJF-C).
48. *Zaključni račun*. Najdeno 5. januarja 2009 na spletnem naslovu http://www.mf.gov.si/slov/proracun/zakljucni_racun.htm
49. *Zaključni račun Proračuna Republike Slovenije 2007. III.1.3*. Najdeno 21. januar 2009 na spletnem naslovu http://www.mf.gov.si/slov/proracun/zaklj_racun_2007/ZR2007_III_1_3.pdf
50. *Zaključni račun Proračuna Republike Slovenije 2007. III.1.6*. Najdeno 20. januar 2009 na spletnem naslovu http://www.mf.gov.si/slov/proracun/zaklj_racun_2007/ZR2007_III_1_6.pdf
51. *Zaključni račun Proračuna Republike Slovenije 2007. III.1.8*. Najdeno 20. januar 2009 na spletnem naslovu http://www.mf.gov.si/slov/proracun/zaklj_racun_2007/ZR2007_III_1_8.pdf
52. *Zaključni račun Proračuna Republike Slovenije 2007. III.1.9*. Najdeno 20. januar 2009 na spletnem naslovu http://www.mf.gov.si/slov/proracun/zaklj_racun_2007/ZR2007_III_1_9.pdf
53. *Zaključni račun Proračuna Republike Slovenije 2007. III.6.4*. Najdeno 21. januarja 2009 na spletnem naslovu http://www.mf.gov.si/slov/proracun/zaklj_racun_2007/ZR2007_III_6_4.pdf
54. Zupanič, J. (03.12.2001). Proračuna "pod streho", ko bodo poslanci odločili še o zakonu o izvrševanju... *Večer*, št. 278, str. 0

55. Žibert, F. (2001). *Uvod v finančno vedo in politiko*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije
56. Žibert, F. (2003). *Davčna teorija in politika*. Novo mesto: Visoka šola upravljanje in poslovanje Novo Mesto.

SLOVAR

Kratica	Razlaga
ZIPRS0809	Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2008 in 2009
ZJF	Zakon o javnih financah
Uredba	Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti
PDZ	Poslovnik Državnega zbora Republike Slovenije
ZR	Zakona o računovodstvu