

UNIVERZA V LJUBLJANI  
EKONOMSKA FAKULTETA

DIPLOMSKO DELO

PETRA PERKO







UNIVERZA V LJUBLJANI  
EKONOMSKA FAKULTETA

DIPLOMSKO DELO

JAVNE FINANCE V SLOVENIJI  
OD LETA 2000

Ljubljana, junij 2010

PETRA PERKO

## IZJAVA

Študentka Petra Perko izjavljam, da sem avtorica tega diplomskega dela, ki sem ga napisala pod mentorstvom prof. dr. Tineta Stanovnika, in da dovolim njegovo objavo na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne

Podpis:







# KAZALO

UVOD .....	1
1 SISTEM JAVNIH FINANC V SLOVENIJI.....	2
1.1 Razvoj javnih financ v preteklosti.....	2
1.2 Podobnosti in razlike med posameznimi metodologijami .....	3
1.2.1 Vrednotenje kategorij .....	3
1.2.2 Institucionalno zajetje enot.....	4
2 EKONOMSKA KLASIFIKACIJA JAVNOFINANČNIH TOKOV.....	6
2.1 Ekonomska klasifikacija “nacionalne” metodologije.....	6
2.1.1 Bilanca prihodkov in odhodkov .....	6
2.1.1.1 Prihodki .....	7
2.1.1.2 Odhodki .....	8
2.2.2 Račun finančnih terjatev in naložb .....	9
2.2.3 Račun financiranja.....	9
2.2.4 Opredelitev konsolidirane globalne bilance javnega financiranja .....	9
2.2 Ekonomska klasifikacija po GFS 2001 .....	10
2.2.1 Bilanca prihodkov in odhodkov .....	10
2.2.1.1 Prihodki .....	10
2.2.1.2 Odhodki .....	11
2.2.2 Bilanca tokov z nefinančnimi sredstvi, finančnimi sredstvi in finančnimi obveznostmi.....	12
2.2.3 Bilanca stanja .....	12
2.2.4 Glavne novosti metodologije GFS 2001 .....	12
3 KONSOLIDIRANA GLOBALNA BILANCA PRIHODKOV IN ODHODKOV V SLOVENIJI V OBDOBJU 2000 - 2008 .....	12
3.1 Javnofinančni presežek/primanjkljaj.....	13
3.1.1 Visok proračunski primanjkljaj 2002 - posledica uskladitve proračunskega in koledarskega leta .....	14
3.1.2 Proračunski “presežek” 2007 .....	15
3.1.3 Proračunski “presežek” 2008 .....	17
3.2 Konsolidirani javnofinančni prihodki v Sloveniji v obdobju 2000 - 2008.....	19
3.2.1 Prispevki za socialno varnost .....	20
3.2.2 Davki na potrošnjo .....	22
3.2.2.1 DDV - splošni davek na potrošnjo .....	22
3.2.2.2 Trošarine – selektivni davek na potrošnjo.....	25
3.2.3 Dohodnina .....	25
3.3 Konsolidirani javnofinančni odhodki v Sloveniji v obdobju 2000 - 2008.....	27
3.4 Javnofinančni tokovi med proračunoma RS in EU v obdobju 2004 - 2008.....	30
3.4.1 O javnih financah EU .....	30
3.4.2 Neposredni in posredni vplivi vstopa Slovenije v EU na javne finance .....	31
3.4.3 Finančni tokovi med proračunoma RS in EU .....	32
3.4.3.1 Pogajanja in predvideni finančni tokovi med proračunoma RS in EU .....	32
3.4.3.2 Prihodki proračuna RS iz proračuna EU .....	34
3.4.3.3 Vplačila iz proračuna RS v proračun EU .....	36

3.4.3.4 Neto položaj proračuna RS do proračuna EU .....	37
3.4.3.5 Absorpcijska sposobnost .....	37
SKLEP .....	38
LITERATURA IN VIRI .....	40
PRILOGE .....	1

## KAZALO SLIK

<i>Slika 1: Presežek/primanjkljaj konsolidirane globalne bilance v % BDP</i> .....	13
--	----

## KAZALO TABEL

<i>Tabela 1: Glavni razliki med GFS 1986 in GFS 2001</i> .....	12
<i>Tabela 2: Konsolidirana globalna bilanca javnega financiranja za obdobje 2000 - 2008</i> .....	13
<i>Tabela 3: Realizirani proračun za leto 2007 pred revizijo in po reviziji (v mio EUR)</i> .....	15
<i>Tabela 4: Primanjkljaj/presežek državnega proračuna v letu 2008 (v mio EUR)</i> .....	17
<i>Tabela 5: Realizirani proračun za leto 2008 pred revizijo in po reviziji (v mio EUR)</i> .....	18
<i>Tabela 6: Prihodki konsolidirane globalne bilance v obdobju 2000 – 2008 kot % BDP</i> .....	19
<i>Tabela 7: Prispevki za socialno varnost v Sloveniji v obdobju 2000 - 2008</i> .....	20
<i>Tabela 8: Stopnje prispevkov za socialno varnost v Sloveniji (v % bruto plače)</i> .....	20
<i>Tabela 9: Vplačila prispevkov za socialno varnost v Sloveniji v obdobju 2000 - 2008</i> .....	21
<i>Tabela 10: DDV in trošarine v Sloveniji v obdobju 2000 – 2008</i> .....	22
<i>Tabela 11: Mesečni in četrletni podatki o DDV v RS v letih 2003 in 2004</i> .....	24
<i>Tabela 12: Dohodnina v Sloveniji v obdobju 2000 - 2008</i> .....	26
<i>Tabela 13: Realizacija dohodnine v Sloveniji v obdobju 2000 - 2008 (v mio EUR)</i> .....	26
<i>Tabela 14: Odhodki konsolidirane globalne bilance v obdobju 2000 – 2008</i> .....	28
<i>Tabela 15: Povprečno število zaposlenih in povprečna izplačana bruto plača v javnem sektorju v RS v obdobju 2004 - 2008</i> .....	29
<i>Tabela 16: Predvideni finančni tokovi med RS in EU za obdobje 2004 - 2006</i> .....	32
<i>Tabela 17: Prihodki proračuna RS iz proračuna EU v obdobju 2004 - 2008</i> .....	35
<i>Tabela 18: Odhodki iz proračuna RS v proračun EU v obdobju 2004 - 2008</i> .....	36
<i>Tabela 19: Neto položaj proračuna RS do proračuna EU v obdobju 2004 – 2008 (v mio EUR)</i> .....	37

## UVOD

Javne finance opravljajo v sodobnem gospodarstvu tri osnovne funkcije. Prva izmed njih je alokacija produkcijskih tvorcev oz. finančnih virov. Gre za proces, v katerem se opravlja razdelitev resursov na produkcijo javnih in produkcijo zasebnih dobrin ter tudi nadaljnja alokacija znotraj skupine javnih dobrin. Druga funkcija javnih financ je prerazdelitvena funkcija, ki prerazporeja dohodek od premožnejših k manj premožnim. Tretja funkcija, ki jo opravljajo javne finance, pa je stabilizacijska funkcija, pri kateri država z instrumenti fiskalne in monetarne politike zasleduje določene makroekonomske cilje, npr. nizka brezposelnost, visoka gospodarska rast, ipd. (Stanovnik, 2008, str. 1-2).

Namen diplomskega dela je predstaviti javne finance v Republiki Sloveniji (v nadaljevanju RS) v obdobju 2000 - 2008. Glavni vir podatkov predstavljajo podatki iz Biltena javnih financ, ki ga mesečno pripravlja Ministrstvo za finance RS. Uporabljena metodologija, ki jo ministrstvo pri tem uporablja, je t.i. "nacionalna" metodologija, ki temelji na sistemu Mednarodnega denarnega sklada iz leta 1986 – *Government Finance Statistics 1986* (v nadaljevanju GFS 1986).

Kljub temu pa se v delu diplomske naloge osredotočim tudi na prikaz novejših metodologij, kot sta nova metodologija Mednarodnega denarnega sklada *Government Finance Statistics* iz leta 2001 (v nadaljevanju GFS 2001) in *European System of Accounts* iz leta 1995 (v nadaljevanju ESA 1995), ki predstavlja statistični standard v Evropski uniji (v nadaljevanju EU). ESA 1995 je splošna metodologija nacionalnih računov, v kateri je opisana natančna sektorska razdelitev nacionalnega gospodarstva. Uporabna je za izdelavo celotnih sektorskih, podsektorskih in medsektorskih računov za celotno gospodarstvo posamezne države. GFS 2001 pa je specifična metodologija, ki se uporablja za prikaz delovanja javnega sektorja in njegovih posebnosti.

Diplomsko delo je razdeljeno na štiri poglavja. Prvo poglavje obravnava sistem javnih financ v Sloveniji. V njem podajam kratek pregled preteklega razvoja na tem področju, ki je vplival na zdajšnje stanje javnih financ. To poglavje prav tako obravnava različne metodologije za pripravo nacionalnih računov – obe metodologiji Mednarodnega denarnega sklada, GFS 1986 in GFS 2001, ter ESA 1995.

V drugem poglavju diplomskega dela predstavljam ekonomsko klasifikacijo javnofinančnih tokov po "nacionalni" metodologiji, ki temelji na GFS 1986, in po metodologiji GFS 2001. Pri slednji so prikazane predvsem novosti, ki jih je vpeljala njena uvedba.

Tretje poglavje predstavlja analizo konsolidirane globalne bilance prihodkov in odhodkov javnega financiranja v Sloveniji v obdobju 2000 - 2008 in je najobsežnejše poglavje diplomskega dela. Sestavljeno je iz štirih delov. V prvem delu poglavja predstavljam uravnoteženost javnih financ v Sloveniji v obdobju 2000 – 2008. Pri tem se osredotočam zlasti na visok primanjkljaj konsolidirane globalne bilance v letu 2002 ter presežka državnega proračuna v letih 2007 in 2008. Drugi in tretji del tega poglavja sta namenjena analizi konsolidiranih javnofinančnih prihodkov oz. odhodov v Sloveniji v obdobju 2000 – 2008. Med prihodki so podrobneje predstavljeni prispevki za socialno varnost, davki na potrošnjo (davek na dodano vrednost – v nadaljevanju DDV, ter trošarine) in dohodnina. Četrty in zadnji del tretjega poglavja pa namenjam pregledu javnofinančnih tokov med proračunoma RS in EU. Na kratko tudi predstavljam javne finance EU in vplive, ki jih je imel vstop v unijo na javne finance v Sloveniji. Ta del diplomskega dela se preko predstavitev vplačil v evropsko blagajno in izplačil iz nje osredotoča zlasti na prikaz neto položaja državnega proračuna do proračuna EU.

V zadnjem poglavju diplomskega dela podajam sklepne ugotovitve.

## **1 SISTEM JAVNIH FINANC V SLOVENIJI**

### **1.1 Razvoj javnih financ v preteklosti**

Na javne finance v Sloveniji sta močno vplivali struktura in obseg javnega financiranja, ki sta se razvili že v času jugoslovanske federacije. Kljub temu in še nekaterim posebnostim, kot so štiri blagajne javnega financiranja, pa se struktura javnega financiranja v Sloveniji ne razlikuje bistveno od tiste v drugih državah EU (Mencinger, 2004, str. 26).

Zdajšnji sistem javnih financ v Sloveniji je močno povezan z osamosvojitvijo. Slovenska Vlada, ki je bila izvoljena v letu 1990, je postopoma začela prevzemati posamezne ekonomske politike iz rok zvezne vlade prav na fiskalnem področju s tem, da je začela spreminjati zakonodajo na teh področjih. Mencinger (2004, str. 27) je tako spremembe, ki so se v tistem času dogajale na fiskalnem področju označil kot "pomembne ločnice pri kreiranju neodvisnosti Slovenije". Februarja 1991 je bil Državnemu zboru RS predložen tudi prvi proračun neodvisne države.

Mencinger (2004, str. 27) razvoj javnih financ v obdobju po osamosvojitvi deli na dve obdobji: "tranzicijsko" do leta 1996 in "post-tranzicijsko" po tem letu. Za obdobje takoj po osamosvojitvi je značilno zmanjšanje bruto domačega proizvoda (v nadaljevanju BDP), ki je negativno vplivalo na javnofinančne prihodke in hkrati povečevalo odhodke. Kljub temu je v tem času proračunski primanjkljaj ostajal na nizki ravni ali pa ga sploh ni bilo. Po letu 1996 se je višina BDP vrnila na raven pred tranzicijo, delež javnofinančnih odhodkov v BDP pa se kljub temu ni zmanjševal. Skromen presežek, ki so ga javne finance beležile pred tem, se je spremenil celo v primanjkljaj. V tem času so se začeli zmanjševati javnofinančni prihodki, do česar je prišlo zlasti zaradi vstopanja v EU. Carinske dajatve, ki so prej prispevale okoli 15 % davčnih prihodkov, so se po pridružitvenem sporazumu junija leta 1996 začele hitro zmanjševati. Javnofinančno neravnotežje se je tako po letu 1997 močno povečalo, in sicer predvsem na račun zmanjšanja javnofinančnih prihodkov (Mencinger, 2004, str. 28).

V zadnjem desetletju so se v Sloveniji odvijale celovite reforme sistema javnega financiranja, katerih cilj je bil predvsem doseči bolj učinkovito in bolj pregledno upravljanje z javnimi financami. V tem času so se oblikovale nove metodologije, ki so skladne z mednarodnimi standardi. Statistični Urad Republike Slovenije (v nadaljevanju SURS) je leta 1998 pripravil Standardno klasifikacijo institucionalnih sektorjev (v nadaljevanju SKIS). Namen nove klasifikacije je bil zagotoviti mednarodno primerljivo izkazovanje podatkov o makroekonomskih agregatih in tokovih ter priprava mednarodno primerljivih nacionalnih računov. SKIS je skladno s tem osnovan na določbah Evropskega sistema računov iz leta 1995 (*European System of Accounts 1995*). ESA 1995 namreč predstavlja obvezen statistični standard za vse države EU (Vencelj, 2004, str. 113).

Slovenija je, tako kot vse druge članice unije, dolžna Evropski komisiji dvakrat letno posredovati Poročilo o primanjkljaju in dolgu. Na podlagi tega poročila se ugotavlja ali država izpolnjuje določila Pakta o stabilnosti in rasti, s katerimi so se države zavezale k vodenju vzdržne proračunske politike. Zaradi ugotavljanja, ali posamezna članica izpolnjuje omenjena določila, morajo le-te pri izdelavi poročila upoštevati enako metodologijo. S tem se tudi

zagotovi primerljivost podatkov med državami. Standard za izkazovanje nacionalnih računov v EU tako predstavlja metodologija ESA 1995.

Kljub temu, da Slovenija dvakrat letno poroča Evropski komisiji o primanjkljaju in dolgu države po metodologiji ESA 1995, pa se pri nas še vedno uporablja "nacionalna" metodologija, ki temelji na metodologiji Mednarodnega denarnega sklada iz leta 1986 (*Government Finance Statistics 1986*). Javnofinančni tokovi se po tej metodologiji izkazujejo preko štirih blagajn javnega financiranja. Te blagajne so: državni proračun, proračuni občin, Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (v nadaljevanju ZPIZ) in Zavod za zdravstveno zavarovanje (v nadaljevanju ZZZS).

Tudi Mednarodni denarni sklad je leta 2001 uvedel novo metodologijo – GFS 2001 (*Government Finance Statistics 2001*), ki je nadomestila prejšnjo iz leta 1986. Nov sistem se je osredotočil zlasti na posebnosti javnega sektorja, hkrati pa je omogočil popolnejšo analizo delovanja sektorja država. Prav tako GFS 2001 odpravlja nekatere pomanjkljivosti starega sistema Mednarodnega denarnega sklada GFS 1986, in sicer predvsem v delu finančnega in nefinančnega premoženja države, omogoča pa tudi izdelavo popolnih bilanc stanja sektorja država, ki so bile v preteklosti pogosto zanemarjene, saj funkcija države ni akumulacija premoženja, pač pa oskrbovanje z javnim dobrinami (Pleskovič, 2005, str. 2).

## 1.2 Podobnosti in razlike med posameznimi metodologijami

### 1.2.1 Vrednotenje kategorij

"Nacionalna" metodologija, ki je v uporabi v Sloveniji, je prav tako kot GFS 1986, osnovana na računovodskem **načelu denarnega toka**. S tega vidika je računovodstvo v javnem sektorju drugačno od računovodstva v privatnem sektorju, kjer se uporablja načelo nastanka dogodka. Načelo denarnega toka pomeni, da se posamezne kategorije prihodkov in odhodkov prepoznavajo po t.i. "plačni realizaciji" in ne takrat, ko se dejansko zgodijo. V posameznem proračunskem letu so tako zabeleženi prihodki in odhodki, ki so bili plačani v tekočem koledarskem letu, ne glede na to, kdaj so nastale terjatve oz. obveznosti. S tega vidika bi bilo prihodke in odhodke bolj primerno imenovati prejemi in izdatki.

Pleskovič (2005, str. 14-15) pri tem opozarja na nekatere pomanjkljivosti računovodstva, ki temelji na načelu denarnega toka. Upoštevanje načela denarnega toka namreč ne zagotavlja vseh informacij o obveznostih in premoženju. Država lahko tako npr. izdatke enostavno zmanjša s tem, da ne plača zapadlih obveznosti – na ta način se lahko zgodi, da velik del obveznosti ni zabeležen. Tovrstno računovodsko načelo je lahko dobro le, če ima država malo dolgoročnih obveznosti, kar pa je v zadnjem času redko; na vedno večje dolgoročne obveznosti držav v zadnjem času vplivajo zlasti obveznosti iz naslova pokojninskih pravic.

Nasprotno pa metodologiji ESA 1995 in GFS 2001 temeljita na računovodskem **načelu nastanka dogodka**. Pri tovrstnem računovodstvu gre za izkazovanje kategorij po obračunskem načelu, kar pomeni, da je potrebno prihodke in odhodke izkazati v obdobju, v katerem so terjatve in obveznosti dejansko nastale (European System of Accounts 1995, 1996, str. 13).

Načelo nastanka dogodka nam torej omogoča boljše informacije o terjativah in obveznostih države in s tem odpravlja nekatere prej omenjene slabosti načela denarnega toka, vendar pa je njegova uporaba v praksi zahtevnejša in ga zato uporablja relativno malo držav (Pleskovič, 2005, str. 16).

## 1.2.2 Institucionalno zajetje enot

Temeljni sistemski zakon, ki ureja področje javnih financ v Sloveniji, je Zakon o javnih financah (v nadaljevanju ZJF), ki je začel veljati 1. januarja 2000. Omenjeni zakon opredeljuje tri skupine subjektov, ki so neposredni uporabniki državnega in občinskega proračuna, posredni uporabniki državnega in občinskega proračuna ter ostale pravne osebe javnega sektorja (Cvikl & Zemljič, 2005, str. 70).

**Neposredni uporabniki** so organi države in občin ter občinske uprave, ki se financirajo neposredno iz proračuna; njihovi finančni načrti predstavljajo t.i. poseben del proračuna. Skladno z ustavnim načelom delitve oblasti se neposredni uporabniki delijo na vladne proračunske uporabnike (ministrstva), nevladne proračunske uporabnike (Ustavno sodišče RS, Računsko sodišče RS, Državni zbor, predsednik RS) in pravosodne proračunske uporabnike (sodišča, tožilstva). Omenjeni uporabniki imajo tako v okviru svojih finančnih načrtov zagotovljena sredstva, s katerimi lahko razpolagajo bolj avtonomno kot posredni uporabniki proračunskih sredstev (Cvikl & Zemljič, 2005, str. 74-75, 99-100).

**Posredni uporabniki** državnega in občinskih proračunov so javni skladi, javni zavodi in agencije, ki jih je ustanovila država ali občina. Financirajo se lahko iz lastnih virov ali iz proračuna države oz. občine, pri čemer pa je slednje financiranje posredno (preko resornih ministrstev oz. občinske uprave). Med posredne uporabnike sodita tudi oba sklada socialnega zavarovanja, ZPIZ in ZZZS, in sicer v delu, ki se nanaša na obvezno zavarovanje (Cvikl & Zemljič, 2005, str. 75, 100).

Poleg neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskega proračuna, ZJF med pravne osebe javnega sektorja uvršča še nekatere **druge pravne osebe**. Te so javni gospodarski zavodi, javna podjetja in druge pravne osebe, v katerih ima država ali posamezna občina prevladujoč vpliv na upravljanje. To pomeni, da imata bodisi država ali občina pravno osebo popolnoma v lasti ali da sta lastnici večine delnic oz. ostalih oblik udeležbe na kapitalu ter imata skladno s tem možnost vplivati na oblikovanje politike podjetja in na njegovo upravljanje. Za razliko od neposrednih in posrednih uporabnikov zakon te pravne osebe omejuje le pri zadolževanju in dajanju poroštev (Cvikl & Zemljič, 2005, str. 75, 77, 101).

V zvezi z javnimi financami v Sloveniji je tako torej pomembna naslednja delitev:

1. Neposredni uporabniki proračunov
  - neposredni uporabniki državnega proračuna
  - neposredni uporabniki občinskih proračunov
2. Posredni uporabniki proračunov
  - skladi socialnega zavarovanja in drugi izvajalci obveznega socialnega zavarovanja
  - javni zavodi in drugi izvajalci javnih služb
  - javne agencije
  - javni skladi
  - proračunski skladi in posebni računi
3. Druge pravne osebe

Preden prikažem kakšen je način institucionalnega zajetja enot po “nacionalni” metodologiji, ki se uporablja v Sloveniji, je na tem mestu potrebno na kratko opisati še konsolidirano globalno bilanco javnega financiranja. Mesečno jo pripravlja in objavlja Ministrstvo za finance RS. Osnovana je na bilancah štirih blagajn javnega financiranja (državni proračun, zbirni proračuni občin, pokojninska in zdravstvena blagajna), skozi katere se oblikujejo javnofinančni tokovi v Sloveniji. Pri konsolidaciji globalne bilance gre za pobot tokov<sup>1</sup>, ki se pretakajo iz ene blagajne javnega financiranja v druge. S tem se prepreči večkratno zajemanje tokov sredstev, tako da ne pride do “neupravičenega” zviševanja javnofinančnih prihodkov in odhodkov.

Po “nacionalni” metodologiji bilance javnega financiranja zajemajo vse prihodke in odhodke neposrednih uporabnikov proračunov in le tisti del prihodkov posrednih proračunskih uporabnikov, ki jih le-ti realizirajo skozi transfere sredstev iz državnega in občinskih proračunov ter iz obeh blagajn socialnega zavarovanja. Bilance javnega financiranja pa ne vključujejo tistega dela prihodkov in odhodkov posrednih uporabnikov proračunov, ki se nanaša na financiranje iz “nejavnih” prihodkov, ki jih te enote ustvarijo na trgu, npr. s prodajo svojih proizvodov in storitev na trgu (Vencelj, 2003, str. 122).

V nadaljevanju predstavljam glavne značilnosti institucionalnega zajetja enot še po dveh drugih metodologijah - ESA 1995 in GFS 2001. Pri izdelavi bilanc sektorja država se omenjena sistema naslanjata na popolno definicijo sektorjev, ki je bila v Sloveniji sprejeta z uvedbo SKIS. SKIS je v celoti skladna z določbami ESA 1995, ki predstavlja standard v EU. Sistem GFS 2001 pa je na področju definicij popolnoma skladen z ESA 1995 (Pleskovič, 2005, str. 17). V nadaljevanju tega poglavja zato uporabljam pojme in definicije iz metodologije ESA 1995.

Ta metodologija predpisuje enotno klasifikacijo institucionalnih sektorjev, ki je bila v Sloveniji sprejeta z uvedbo SKIS. Nacionalno gospodarstvo je razvrščeno v 5 institucionalnih sektorjev (European System of Accounts 1995, 1996, str. 8):

1. nefinančne družbe (*non-financial corporations*),
2. finančne družbe (*financial corporations*),
3. država (*general government*),
4. gospodinjstva (*households*),
5. neprofitni izvajalci storitev gospodinjstvom (*non-profit institutions serving households*).

Z vsebinskega vidika je na tem mestu pomemben predvsem sektor država (*general government*). Sektor država je torej eden izmed petih institucionalnih sektorjev nacionalnega gospodarstva in vključuje “druge netržne proizvajalce” (enote, ki svoje proizvode ali storitve zagotavljajo drugim enotam brezplačno ali po ekonomsko nepomembnih cenah), “katerih proizvodnja je namenjena individualni in kolektivni porabi in se večinoma financirajo iz javnofinančnih virov z obveznimi plačili enot, ki pripadajo drugim institucionalnim sektorjem in/ali delujejo v redistribuciji nacionalnega dohodka in bogastva” (European System of Accounts 1995, 1996, str. 28).

Sektor država sestavljajo štiri podsektorji (European System of Accounts 1995, 1996, str. 28):

---

<sup>1</sup> Plačila prispevkov za socialno varnost države kot delodajalca so se po metodologiji GFS 1986 s konsolidacijo sprva izločala. V skladu z novo metodologijo GFS 2001, ki te prispevke obravnava kot del plače zaposlenega in nato kot plačilo zaposlenih v blagajne javnega financiranja, pa so prispevke tudi na Ministrstvu za finance z začetkom leta 2005 v konsolidirani bilanci javnega financiranja prenehali izločati (Pleskovič, 2005, str. 46).

1. Enote centralne ravni države
  - neposredni uporabniki državnega proračuna
  - državni skladi
  - druge enote centralne ravni države
2. Enote regionalne ravni države
3. Enote lokalne ravni države
  - neposredni uporabniki proračunov občin
  - skladi lokalne ravni države
  - druge enote lokalne ravni države
4. Skladi socialnega zavarovanja<sup>2</sup>

Konsolidirana bilanca v primeru metodologij ESA 1995 in GFS 2001 zajema vse enote sektorja države – v celoti so vključeni vsi neposredni in vsi posredni uporabniki proračunov. Na enak način kot pri konsolidaciji štirih blagajn javnega financiranja so tudi tu med seboj pobotani tokovi sredstev med blagajnami javnega financiranja in drugimi enotami sektorja države. Kot je bilo že omenjeno, pobot tokov, ki ne predstavljajo končne porabe sredstev, pač pa le transfere med posameznimi institucionalnimi enotami, preprečuje večkratno zajemanje istih tokov sredstev ter s tem “neupravičeno” povečevanje prihodkov in odhodkov sektorja država.

ESA 1995 in GFS 2001 torej zajameta vse enote institucionalnega sektorja države, ki poleg štirih blagajn javnega financiranja vključujejo še javne sklade, javne agencije in druge enote, ki so netržni proizvajalci. Pri slednjih gre za javne zavode, ki na trgu prejmejo manj kot 50 % vseh prihodkov, Kapitalsko družbo in Slovensko odškodninsko družbo (v nadaljevanju SOD).

Pleskovič (2005, str. 28) tako ugotavlja, da velik del javnih financ v Sloveniji ni prikazan znotraj štirih bilanc javnega financiranja, temveč je prikazan le v delu, ki pomeni transfer drugim enotam sektorja država. Največji del proračunskih uporabnikov (po kriteriju števila enot in po kriteriju števila zaposlenih) sicer predstavljajo javni zavodi.

Do sedaj sta bila torej obravnavana dva pojma, ki sta povezana z javnimi financami v Sloveniji. Prvi pojem predstavlja sektor država, drugi pa štiri bilance javnega financiranja. Na podlagi opisanih razlik v institucionalnem zajetju enot, lahko ugotovimo, da so štiri bilance javnega sektorja ožji pojem od sektorja države in so v celoti del tega sektorja.

## **2 EKONOMSKA KLASIFIKACIJA JAVNOFINANČNIH TOKOV**

### **2.1 Ekonomska klasifikacija “nacionalne” metodologije**

#### **2.1.1 Bilanca prihodkov in odhodkov**

V bilanci prihodkov in odhodkov so na prihodkovni strani prikazani vsi prihodki, ki jih sestavljajo tekoči prihodki, kapitalski prihodki, prejete donacije in transferni prihodki iz drugih blagajn javnega financiranja. Na odhodkovni strani so zajeti vsi odhodki, ki zajemajo tekoče odhodke, tekoče transfere, investicijske odhodke in investicijske transfere. Od leta 2004, ko je

---

<sup>2</sup> Skladi socialne varnosti se v sistemu ESA 1995 uvrščajo v lasten podsektor sektorja država, pri GFS 2001 pa so uvrščeni znotraj podsektorja sektorja država, ki z njim upravlja (Pleskovič, 2005, str. 22).



Slovenija vstopila v EU, pa so v bilanci prihodkov in odhodkov izkazani tudi finančni tokovi med proračunoma Slovenije in EU. Na strani prihodkov gre za prejeta sredstva iz EU, na odhodkovni strani pa za vplačila sredstev v blagajno EU (Bilten javnih financ, 2009, str. 119, 121).

Saldo bilance prihodkov in odhodkov (to je razlika med javnofinančnimi prihodki in odhodki) predstavlja **proračunski presežek**, če celotni prihodki v posameznem proračunskem obdobju presegajo odhodke, oz. **proračunski primanjkljaj**, če celotni odhodki v posameznem proračunskem obdobju presegajo prihodke (Stanovnik, 2004, str. 248).

#### 2.1.1.1 Prihodki

Prvo skupino prihodkov predstavljajo **davčni prihodki**, med katere uvrščamo vse vrste obveznih, nepovratnih in nepoplačljivih dajatev, ki jih davkoplačevalci vplačujejo v proračune. V to skupino se uvršča tudi vse obvezne prispevke za socialno varnost, ki jih vplačujejo zaposleni, delodajalci in samozaposleni v državni proračun in v oba sklada socialnega zavarovanja, ZPIZ in ZZS. Med davčne prihodke tako sodijo (Bilten javnih financ, 2009, str. 119-120):

1. davki na dohodek in dobiček (dohodnina in davek od dobička pravnih oseb),
2. prispevki za socialno varnost (obvezni prispevki za vse vrste socialnega zavarovanja),
3. davki na plačilno listo (davki, ki jih plačujejo delodajalci na osnovi izplačanih plač),
4. davki na premoženje (davki na uporabo, lastništvo ali prodajo premoženja),
5. domači davki na blago in storitve (DDV, trošarine, ipd.),
6. davki na mednarodno trgovino in transakcije (carine in druge uvozne dajatve, ipd.),
7. drugi davki (vsi ostali davki, ki jih ni mogoče razporediti v zgoraj navedene skupine).

**Nedavčni prihodki** obsegajo nepovratne in nepoplačljive tekoče prihodke, ki niso davčni prihodki. Sem sodijo (Bilten javnih financ, 2009, str. 120):

1. udeležbe na dobičku javnih podjetij, javnih finančnih institucij in drugih podjetij, v katerih ima država svoje finančne naložbe,
2. prihodki od upravljanja z državnim ali občinskim premoženjem,
3. takse in pristojbine,
4. denarne kazni,
5. prihodki od prodaje blaga in storitev,
6. drugi nedavčni prihodki.

Naslednja skupina javnofinančnih prihodkov so **kapitalski prihodki**. To so prihodki, ki nastanejo s prodajo realnega premoženja. Gre torej za prodajo zgradb, opreme, zemljišč, nematerialnega premoženja (patenti, licence, blagovne znamke), zalog in blagovnih rezerv (Bilten javnih financ, 2009, str. 121).

V četrto skupino prihodkov se uvrščajo **prejete donacije iz domačih in tujih virov**. Sem sodijo tiste vrste tekočih in kapitalskih prihodkov, ki predstavljajo nepovratna plačila in prostovoljna nakazila sredstev od domačih (od pravnih ali fizičnih oseb) ali tujih virov (od mednarodnih ustanov, mednarodnih nevladnih organizacij, tujih vlad ali njihovih ustanov ter od tujih pravnih ali fizičnih oseb). Med donacije tako uvrščamo prejete donacije in prejeta denarna darila (Bilten javnih financ, 2009, str. 121).

Med **transferne prihodke** spadajo vsa sredstva, ki jih posamezna blagajna javnega financiranja prejema iz drugih blagajn javnega financiranja. To niso izvorni javnofinančni prihodki, pač pa

predstavljajo transfere sredstev med posameznimi javnofinančnimi blagajnami. Pri sestavi globalne bilance se v postopku konsolidacije ti prihodki pobotajo s transfernimi odhodki (odhodki, ki ne predstavljajo končne porabe sredstev, pač pa le transfer teh sredstev v drugo blagajno javnega financiranja) (Bilten javnih financ, 2009, str. 121).

V zadnjo skupino javnofinančnih prihodkov pa spadajo **prejeta sredstva iz EU**. V to skupino prihodkov se od vstopa Slovenije v EU leta 2004 uvrščajo sredstva iz EU, prejeta na podlagi pogodb in dogovorov države članice.

#### 2.1.1.2 Odhodki

Prvo skupino odhodkov predstavljajo **tekoči odhodki**<sup>3</sup>. Mednje uvrščamo (Bilten javnih financ, 2009, str. 121-122):

1. plače in druge izdatke zaposlenim,
2. prispevke delodajalcev za socialno varnost,
3. izdatke za blago in storitve,
4. plačila obresti za servisiranje domačega in tujega dolga,
5. sredstva, izločena v rezerve.

Drugo skupino odhodkov predstavljajo **tekoči transferi**<sup>4</sup>, ki zajemajo vsa nepovratna, nepoplačljiva plačila, za katere država, ki je plačnik teh sredstev, od prejemnika v povračilo ne dobi nikakršnega materiala ali kakšnega drugega blaga; prejemnik teh sredstev pa za plačnika (državo) tudi ne opravi nobene storitve. Uporaba sredstev je pri prejemniku tekoče in splošne narave in nima investicijskega značaja. Odhodki, ki se uvrščajo v to skupino, so (Bilten javnih financ, 2009, str. 122):

1. subvencije,
2. transferi posameznikom in gospodinjstvom,
3. transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam,
4. tekoči transferi drugim ravnem države,
5. tekoči transferi v javne zavode in druge izvajalce javnih služb,
6. tekoči transferi v tujino.

Tretjo skupino odhodkov sestavljajo **investicijski odhodki**<sup>5</sup>, med katere uvrščamo plačila, ki so namenjena pridobitvi ali nakupu opredmetenih in neopredmetenih osnovnih sredstev (zgradb, prostorov, prevoznih sredstev in opreme). Sem sodijo tudi izdatki za novogradnje, rekonstrukcije, adaptacije ter izdatki za investicijsko vzdrževanje, izdatki za nakup zemljišč, nematerialnega premoženja, blagovnih rezerv in interventnih zalog. Ti odhodki torej pomenijo povečanje realnega premoženja države ali pa povečujejo vrednost sredstev v bilancah stanja države na centralni ali lokalni ravni. Med investicijske odhodke se ne vključujejo izdatki za nakup vojaške opreme in orožja ter izdatki za gradnjo in obnovo vojaških objektov (izjema so vojne bolnice in vojaška stanovanja) - ti izdatki se namreč uvrščajo med tekoče izdatke za blago in storitve (Bilten javnih financ, 2009, str. 123).

---

<sup>3</sup> Bolj ustrezno bi bilo poimenovanje "tekoči odhodki, ki niso transferi" (glej tudi opombo 4).

<sup>4</sup> "Tekoči transferi" po tej metodologiji sodijo med odhodke in bi jih kot take potem lahko uvrstili med "tekoče odhodke". Delitev na "tekoče odhodke" in "tekoče transfere" zaradi tega ni najprimernejša. Če želimo jasno razmejiti obe kategoriji, bi bila ustreznejša delitev na "tekoče odhodke, ki niso transferi" in "tekoče transfere".

<sup>5</sup> Bolj ustrezno bi bilo poimenovanje "investicijski odhodki, ki niso transferi" (glej tudi opombo 6).

V naslednjo skupino odhodkov sodijo **investicijski transferi**<sup>6</sup>. Ti vključujejo izdatke države, ki predstavljajo nepovratna sredstva in so namenjeni plačilu investicijskih odhodkov prejemnikov sredstev. Prejemniki teh sredstev niso proračunski uporabniki in sredstva porabijo za nakup ali gradnjo osnovnih sredstev, za njihovo obnovo ali vzdrževanje ter za nabavo opreme ali drugih opredmetenih in neopredmetenih osnovnih sredstev. Investicijski transferji za prejemnika predstavljajo nepovratna sredstva in ne pomenijo nastanka finančne obveznosti do države. Razlika med investicijskimi odhodki in investicijskimi transferi je v tem, da slednji ne povečujejo realnega premoženja države in vrednosti opredmetenih in neopredmetenih osnovnih sredstev v bilancah stanja države, pač pa povečujejo realno premoženje prejemnikov teh sredstev - javna in zasebna podjetja, posamezniki, finančne ustanove, zavodi, itd. (Bilten javnih financ, 2009, str. 123).

Zadnjo skupino odhodkov predstavljajo **plačila sredstev v proračun EU**. Gre za vsa nepovratna plačila, ki jih mora na podlagi dogovora vsaka država članica vplačevati v proračun EU. Slovenija sredstva v ta proračun vplačuje od vstopa v unijo leta 2004.

### 2.2.2 Račun finančnih terjatev in naložb

V računu finančnih terjatev in naložb so na strani izdatkov zajeti tokovi, ki nimajo značaja odhodkov, pač pa imajo značaj danih posojil, finančnih naložb ali kapitalskih vlog države v podjetja, banke oz. druge finančne institucije. Rezultat teh transakcij je nastanek finančne terjatve do prejemnika teh sredstev ali nastanek oz. povečanje kapitalskega deleža države v lastniški strukturi prejemnika teh sredstev. Sem se uvrščajo tudi plačila zapadlih jamstev države, ki prav tako predstavljajo terjatev države do prejemnika teh sredstev. Na strani prejemkov pa so v računu finančnih terjatev in naložb izkazani tokovi prejemkov, ki prav tako nimajo značaja prihodkov. V tem primeru gre za prejeta vračila posojenih sredstev države oz. za prejeta sredstva iz prodaje kapitalskih deležev države (Bilten javnih financ, 2009, str. 123).

### 2.2.3 Račun financiranja

V računu financiranja so prikazani tokovi zadolževanja in odplačila dolgov. Ta račun nam torej prikazuje kako se financira javnofinančni primanjkljaj ali v katere finančne instrumente se plasira javnofinančni presežek. Gre za t.i. "pasivno uravnavanje likvidnosti" (Stanovnik, 2004, str. 249).

### 2.2.4 Opredelitev konsolidirane globalne bilance javnega financiranja

Kot je bilo že omenjeno, Ministrstvo za finance RS mesečno izdaja Bilten javnih financ, v katerem so prikazani realizirani javnofinančni tokovi v RS. "Nacionalna" metodologija, ki jo ministrstvo uporablja pri pripravi biltena, temelji na GFS 1986. Po njej se javnofinančni tokovi oblikujejo in razporejajo preko štirih blagajn javnega financiranja (državni proračun, proračuni občin, ZPIZ in ZZZS). Za prikazovanje javnofinančnih prihodkov in odhodkov je potrebno združiti vse bilance štirih blagajn javnega financiranja. Tako dobimo **konsolidirano globalno bilanco javnega financiranja**. V njej so zajeti konsolidirani tokovi štirih blagajn javnega financiranja. Konsolidacija pomeni izločitev transfernih tokov med posameznimi blagajnami javnega financiranja, ki z vidika javnih financ ne predstavljajo izvirnih prihodkov ali odhodkov.

---

<sup>6</sup> "Investicijski transferi" po tej metodologiji sodijo med odhodke in bi jih kot take potem lahko uvrstili med "investicijske odhodke". Delitev na "investicijske odhodke" in "investicijske transfere" zaradi tega ni najprimernejša. Če želimo jasno razmejiti obe kategoriji, bi bila ustrežnejša npr. delitev na "investicijske odhodke, ki niso transferi" in "investicijske transfere".

Ti tokovi bi, če jih s konsolidacijo ne bi izločili, "napihovali" globalno bilanco javnega financiranja. V postopku konsolidacije se tako izločijo (Bilten javnih financ, 2009, str. 124):

1. dopolnilna sredstva občinam iz državnega proračuna in transferi, ki so občinam nakazani posredno preko ministrstev, za tekočo porabo in investicijske namene,
2. transferi iz državnega proračuna za pokrivanje tekočih in dodatnih obveznosti do ZPIZ in ZZZS,
3. nekateri transferi iz občinskih proračunov v ZPIZ in ZZZS,
4. prispevki za zdravstveno zavarovanje upokojencev, ki jih ZPIZ plačuje v ZZZS in prispevki za pokojninsko zavarovanje od nadomestil za bolezensko odsotnost, ki jih ZZZS vplačuje v ZPIZ.

Plačila prispevkov za socialno varnost države kot delodajalca so se po metodologiji GFS 1986 s konsolidacijo izločala. Nova metodologija Mednarodnega denarnega sklada GFS 2001 pa prispevke za socialno varnost, ki jih vplačuje država kot delodajalec, pri konsolidaciji ne izloča, pač pa jih obravnava kot plačilo delodajalca zaposlenim in nato kot plačilo zaposlenih v blagajne javnega financiranja. Drugačno obravnavanje teh prispevkov ne vpliva na primanjkljaj oz. presežek, saj povečuje prihodke in odhodke globalne bilance v enakem znesku. Skladno z GFS 2001 so na Ministrstvu za finance RS z letom 2005 prenehali izločati prispevke v konsolidirani bilanci javnega financiranja (Bilten javnih financ, 2009, str. 124).

## 2.2 Ekonomska klasifikacija po GFS 2001

Osnovno lastnost sistema GFS 2001 lahko prikažemo v naslednji obliki (Pleskovič, 2005, str. 6): **otvoritvena bilanca stanja + transakcije + drugi tokovi = zaključna bilanca stanja**.

GFS 2001 **bilanco državnih transakcij** opredeljuje kot "povzetek vseh transakcij enot sektorja država v danem obračunskem obdobju". Za razliko od GFS 1986, ki se deli na tri bilance, se ta deli na štiri (Pleskovič, 2005, str. 8):

1. bilanca prihodkov in odhodkov,
2. bilanca transakcij z nefinančnimi, stvarnimi sredstvi,
3. bilanca transakcij s finančnimi sredstvi,
4. bilanca transakcij s finančnimi obveznostmi.

Nakupi in prodaje stvarnega premoženja v GFS 2001 niso del bilance prihodkov in odhodkov, saj ne vplivajo na zmanjšanje ali povečanje neto premoženja države. Gre namreč samo za spremembo premoženja iz ene v drugo obliko. V bilanco prihodkov in odhodkov se uvršča le potrošnja stalnega kapitala oz. amortizacija, ki vpliva na zmanjšanje vrednosti neto premoženja (Pleskovič, 2005, str. 8).

**Bilanca drugih tokov** kaže spremembe v vrednosti sredstev (nefinančnih in finančnih) in obveznosti – daje torej informacije o spremembi neto premoženja države, ki niso posledica transakcij (Pleskovič, 2005, str. 8).

### 2.2.1 Bilanca prihodkov in odhodkov

#### 2.2.1.1 Prihodki

Ekonomska klasifikacija prihodke po GFS 2001 deli na štiri glavne kategorije:

1. davki,
2. prispevki za socialno varnost,

3. transferni prihodki,
4. drugi prihodki.

Davki so razdeljeni glede na osnovo, od katere se odmerjajo. Delitev je s tega vidika podobna kot pri GFS 1986 (Pleskovič, 2005, str. 41) in deli te prihodke na: davke na dohodek in dobiček, davke na plačilno listo in delovno silo, davke na premoženje, davke na blago in storitve, davke na mednarodno trgovino in transakcije, druge davke.

Prispevki za socialno varnost se po metodologiji GFS 2001 uvrščajo v samostojno skupino prihodkov, in niso del davčnih prihodkov kot pri GFS 1986.

#### 2.2.1.2 Odhodki

Ekonomska klasifikacija odhodke po GFS 2001 deli na osem glavnih kategorij:

1. plače in drugi izdatki zaposlenim,
2. poraba blaga in storitev,
3. potrošnja stalnega kapitala oz. amortizacija,
4. plačila obresti,
5. subvencije,
6. transferni odhodki,
7. transferi za zagotavljanje socialne varnosti,
8. drugi odhodki.

Ena najpomembnejših novosti, ki jih je GFS 2001 uvedla v primerjavi z “nacionalno” metodologijo, je kategorija **potrošnja stalnega kapitala**. GFS 2001 to kategorijo opredeljuje kot “zmanjšanje vrednosti stalnega sredstva znotraj obračunskega obdobja zaradi fizične izrabe, običajne izgube ali običajnega uničenja”. Računovodski pojem za potrošnjo stalnega kapitala je amortizacija (Pleskovič, 2005, str. 49).

Pleskovič (2005, str. 51, 70) ugotavlja, da prav potrošnja stalnega kapitala predstavlja eno glavnih pomanjkljivosti sistema javnih financ v Sloveniji. Posredni in neposredni uporabniki državnega proračuna v Sloveniji ne vodijo enakega računovodstva. Posredni uporabniki vodijo računovodstvo tako po načelu denarnega toka kot po načelu nastanka dogodka. Neposredni uporabniki pa pri izkazovanju svojega delovanja uporabljajo le načelo denarnega toka. Slednji amortizacije tako ne prikazujejo. Zaradi tega je prikazovanje popolnih bilanc sektorja država v Sloveniji onemogočeno.

Kot je bilo že omenjeno, “nacionalna” metodologija ne uporablja računovodskega načela nastanka dogodka, pač pa načelo denarnega toka. S tem tudi ne prikazuje potrošnje stalnega kapitala v obliki amortizacije, pač pa v primeru nakupa ali pridobitve opredmetenih in neopredmetenih osnovnih sredstev uporablja kategorije odhodkov, ki imajo značaj “kapitalskih odhodkov”. Gre za t.i. investicijske odhodke. Tako so npr. v posameznem proračunskem letu v konsolidirani globalni bilanci javnega financiranja zajeti izdatki, ki so nastali kot posledica nakupa ali pridobitve osnovnih sredstev, ne pa zmanjšanje vrednosti sredstev v določenem obdobju. Tak sistem ni skladen niti s Slovenskimi računovodskimi standardi. Ker doba koristnosti opredmetenih in neopredmetenih sredstev praviloma traja več let, bi bilo primerneje, da bi se njihova vrednost odpisovala skozi celotno dobo koristnosti.

Tabela 1 povzema dve pomembnejši razliki med metodologijama GFS 1986 in GFS 2001.

Tabela 1: Glavni razliki med GFS 1986 in GFS 2001

	GFS 1986	GFS 2001
<b>Prodaja osnovnih sredstev, zalog, zemlje in neoprijemljivih sredstev</b>	Povečanje kapitalskih prihodkov v bilanci prihodkov in odhodkov	Neto sprememba v nefinančnih sredstvih v bilanci drugih tokov
<b>Nakup osnovnih sredstev, zalog, zemlje in neoprijemljivih sredstev</b>	Povečanje investicijskih odhodkov v bilanci prihodkov in odhodkov	Neto sprememba v nefinančnih sredstvih v bilanci drugih tokov

## 2.2.2 Bilanca tokov z nefinančnimi sredstvi, finančnimi sredstvi in finančnimi obveznostmi

Bilance transakcij in bilance drugih tokov povezujejo otvoritvene bilance stanj (otvoritvene bilance stanj nefinančnih sredstev, finančnih sredstev in finančnih obveznosti) z zaključnimi bilancami stanj (zaključnimi bilancami stanj nefinančnih sredstev, finančnih sredstev in finančnih obveznosti). Pri tem je potrebno posamezni kategoriji sredstev v otvoritveni bilanci prišteti vse pridobitve, odšteti vse odtujitve (vključno s potrošnjo stalnega kapitala), na koncu pa prištejemo in odštejemo še vse druge tokove, ki vplivajo na vrednost premoženja. Na ta način dobimo zaključno bilanco stanja (Pleskovič, 2005, str. 61).

## 2.2.3 Bilanca stanja

Bilanca stanja prikazuje vrednost sredstev in obveznosti v določenem trenutku. Če vrednost vseh sredstev (finančnih in nefinančnih) zmanjšamo za vrednost vseh obveznosti, dobimo neto premoženje države. Bilanca stanja nam kaže stanja in je povezana z bilancami transakcij, ki nam kažejo tokove (Pleskovič, 2005, str. 64). Tako kot bilance tokov, je tudi bilanca stanja razdeljena na tri dele, in sicer na bilanco stanja nefinančnih sredstev, bilanco stanja finančnih sredstev in bilanco stanja finančnih obveznosti.

Bilanci stanja se v preteklosti ni namenjala posebne pozornosti, ker namen javnega sektorja ni akumulacija premoženja, pač pa oskrba prebivalstva z javnimi dobrinami in storitvami ter preraščevanje dohodka (Stanovnik, 2008, str. 250). Vendar pa je izkazovanje bilance stanja sektorja država kljub temu pomembno, saj se na ta način omogoči bolj smotrno ravnanje države s sredstvi in obveznostmi, poleg tega pa bilanca stanja omogoča celovitejši vpogled v delovanje države (Pleskovič, 2005, str. 70).

## 2.2.4 Glavne novosti metodologije GFS 2001

Računovodstvo javnih financ v Sloveniji poteka po načelu denarnega toka. Ker pa se v zadnjem času pojavljajo vse večje potrebe po celovitejšem pregledu nad delovanjem države, vse pomembnejše postaja računovodsko načelo nastanka dogodka. Sistem GFS 2001 temelji prav na tem načelu. Glavne novosti, ki jih je vpeljala nova metodologija so tako zlasti (Pleskovič, 2005, str. 69):

1. izkazovanje kategorij po načelu nastanka dogodka,
2. vpeljava celotnih bilanc stanja in neto vrednost premoženja države,
3. uskladitev sektorja države z definicijami sistema ESA 1995.

## 3 KONSOLIDIRANA GLOBALNA BILANCA PRIHODKOV IN ODHODKOV V SLOVENIJI V OBDOBJU 2000 - 2008

V nadaljevanju predstavljam podatke o javnofinančnih tokovih v RS v obdobju 2000 - 2008. Vir podatkov o javnofinančnih prihodkih in odhodkih je Bilten javnih financ Ministrstva za finance. Tabela 2 prikazuje podatke o prihodkih in odhodkih ter o primanjkljaju oz. presežku

konsolidirane globalne bilance javnega financiranja v obdobju 2000 - 2008. Vsi podatki so prikazani v absolutnih zneskih (v mio EUR) in kot delež v BDP.

Tabela 2: Konsolidirana globalna bilanca javnega financiranja za obdobje 2000 - 2008

	PRIHODKI		ODHODKI		JAVNOFINANČNI PRESEŽEK (PRIMANKLJAJ)	
	V mio EUR	V % BDP	V mio EUR	V % BDP	V mio EUR	V % BDP
2000	7.484	40,5	7.713	41,7	- 228	- 1,2
2001	8.547	41,4	8.811	42,7	- 264	- 1,3
2002	9.082	39,3	9.733	42,1	- 651	- 2,8
2003	10.338	41,2	10.666	42,5	- 327	- 1,3
2004	11.196	41,4	11.552	42,7	- 356	- 1,3
2005	11.976	41,7	12.276	42,7	- 300	- 1,0
2006	12.959	41,7	13.209	42,5	- 250	- 0,8
2007	14.006	40,5	13.915	40,3	91	0,3
2008	15.335	41,3	15.441	41,6	- 103	- 0,3

Opombe: Podatki pred letom 2007 so preračunani po nepreklicnem tečaju zamenjave 239,640 SIT za 1 EUR.

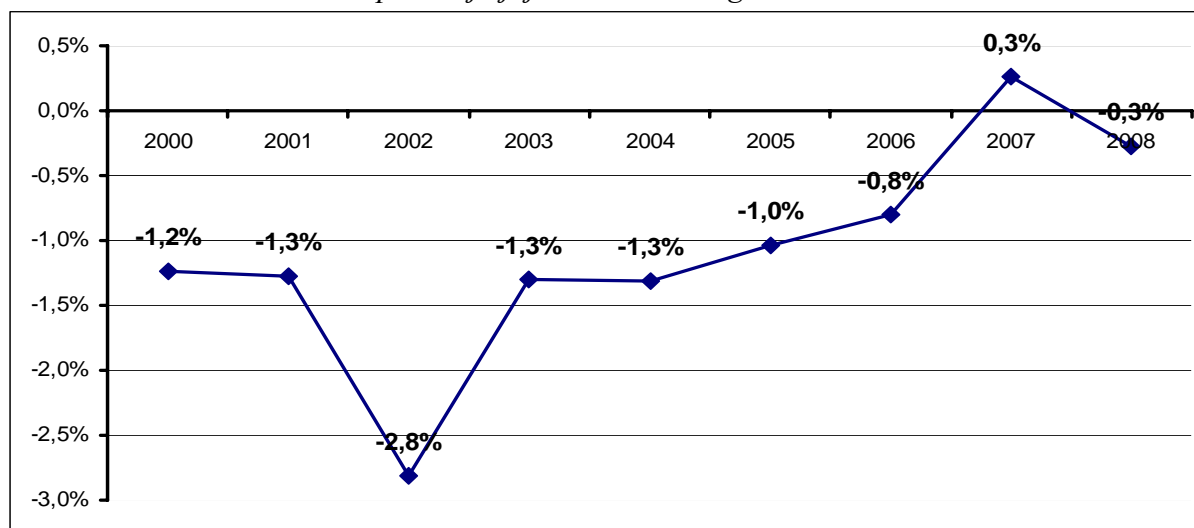
Vir: Bilten javnih financ, Ljubljana: Ministrstvo za finance, letnik XI, št. 12, december, 2009, str. 9; Statistični urad RS, SI-STAT podatkovni portal, 2010.

V skoraj vseh letih je Slovenija izkazala javnofinančni primanjkljaj, kar pomeni, da so bili javnofinančni odhodki skoraj vsako leto nad javnofinančnimi prihodki. Izjema je le leto 2007, ko je konsolidirana globalna bilanca zabeležila javnofinančni presežek v višini 91 mio EUR oz. 0,3 % BDP.

### 3.1 Javnofinančni presežek/primanjkljaj

Slika 1 prikazuje gibanje primanjkljaja (oz. presežka) konsolidirane globalne bilance javnega financiranja.

Slika 1: Presežek/primanjkljaj konsolidirane globalne bilance v % BDP



Vir: Bilten javnih financ, Ljubljana: Ministrstvo za finance, letnik XI, št. 12, december, 2009, str. 8; Statistični urad RS, SI-STAT podatkovni portal, 2010.

Na Sliki 1 lahko vidimo, da je bil javnofinančni primanjkljaj še zlasti visok leta 2002, ko je znašal kar 2,8 % BDP. Od leta 2003 dalje se je razlika med odhodki in prihodki konsolidirane bilance spet zniževala vse do leta 2007, ko je zabeležen presežek.

V nadaljevanju diplomskega dela prikazujem razloge za visok primanjkljaj v letu 2002. Predstavljam pa tudi presežek državnega proračuna, kot ene izmed štirih blagajn javnega financiranja, v letih 2007 in 2008.

### **3.1.1 Visok proračunski primanjkljaj 2002 - posledica uskladitve proračunskega in koledarskega leta**

Če primerjamo primanjkljaje konsolidirane bilance javnega financiranja, realizirane v posameznih letih obdobja 2000 – 2008 (glej Sliko 1), lahko opazimo, da z višino primanjkljaja izstopa predvsem leto 2002. Takrat je dosežen primanjkljaj znašal kar 2,8 % BDP oz. 651 mio EUR. K relativno zelo visokemu primanjkljaju konsolidirane globalne bilanca javnega financiranja v tem letu je prispeval predvsem primanjkljaj državnega proračuna. Ta je po podatkih iz Biltena javnih financ (2009, str. 30) v tem letu znašal kar 2,5 % BDP oz. 578 mio EUR.

Razlog za tolikšen proračunski primanjkljaj je predvsem v neusklajenosti proračunskega obdobja s koledarskim letom v prejšnjih letih. Od vključno leta 1997 do vključno leta 2001 so bila v podatkih, ki so se nanašala na posamezno proračunsko leto, zajeta tudi plačila, realizirana v januarju naslednjega leta, ki so se nanašala na poravnavo obveznosti predhodnega leta. Tak sistem je veljal v skladu z določili Zakona o izvrševanju proračuna, ki je veljal v tistem času. To je pomenilo naslednje (Bilten javnih financ, 2009, str. 125):

1. V proračunskem letu 2000 so vključeni tudi prihodki od DDV in trošarin, ki se nanašajo na promet leta 2000 in so bili v proračun vplačani do 31. januarja leta 2001. Med izdatke proračuna RS so bila za leto 2000 vključena tudi sredstva, ki so bila nakazana uporabnikom do 31. januarja 2001 za poravnavo obveznosti, ki so nastale leta 2000.
2. V proračunskem letu 2001 so vključeni tudi prihodki od DDV in trošarin, ki so bili v proračun vplačani do 31. januarja leta 2002. Med izdatke proračuna RS so bila za leto 2001 vključena tudi sredstva, ki so bila nakazana uporabnikom do 31. januarja 2002 za poravnavo obveznosti, ki so nastale leta 2001.

Tovrstno podaljševanje tekočega proračunskega leta v januar naslednjega leta se je prekinilo z letom 2002. S sprejetim državnim proračunom je bila takrat predvidena ponovna uskladitev proračunskega leta s koledarskim letom. V proračunu leta 2002 so bili tako zajeti prejemki in izdatki, uresničeni od 1. januarja do 31. decembra 2002. Izjema pa so bili prihodki od DDV in trošarin, za katere so bila v ta proračun vključena vplačila od 1. februarja do 31. decembra 2002 (brez prihodkov od DDV in trošarin, vplačanih januarja 2003). To pomeni, da so bili v celotnih prihodkih državnega proračuna upoštevani le 11-mesečni prihodki od DDV in trošarin, ki sicer predstavljajo enega najpomembnejših prihodkovnih virov. Odhodki 12 mesecev so se tako morali pokriti s prihodki 11 mesecev, razlika v višini januarskih prihodkov leta 2003 pa se je izkazala kot dodatni proračunski primanjkljaj. Zato ta primanjkljaj lahko razdelimo na dva dela (Državni zbor RS, 2001, str. 665-666):

1. primanjkljaj tekočega proračunskega leta 2002,
2. "izravnalni" primanjkljaj v letu 2002, ki predstavlja januarske prihodke leta 2003.

Od leta 2003 je proračunsko leto spet skladno s koledarskim, kar pomeni, da so vključeni prejemki in izdatki, ki so realizirani od 1. januarja do 31. decembra tekočega leta.



### 3.1.2 Proračunski “presežek” 2007

Leta 2007 je v konsolidirani globalni bilanci prišlo do presežka prihodkov nad odhodki v višini 91 mio EUR oz. 0,3 % BDP (glej Tabelo 2 in Sliko 1). V tem letu je Slovenija po podatkih Ministrstva za finance beležila tudi presežek v državnem proračunu, ki je znašal 37 mio EUR oz. 0,1 % BDP (Bilten javnih financ, 2009, str. 30). Glede omenjenega presežka v državnem proračunu so se v javnosti oblikovala različna mnenja. Po mnenju takratnega predsednika Vlade Janeza Janše naj bi bil presežek državnega proračuna predvsem posledica nekaterih varčevalnih ukrepov, manjše porabe na nekaterih ministrstvih in gospodarske rasti, ki je bila višja od predvidene in ki se je odrazila v povečanju prihodkov državnega proračuna. Proračunski presežek pa je bil po njegovem mnenju dosežen kljub nekaterim “nepredvidenim izdatkom” - izplačilom pomoči po neurjih v septembru 2007 in izdatkom, ki so nastali kot posledica priprave na predsedovanje EU (STA, 2007).

Nasprotno pa je bila po mnenju Milana M. Cvikla manjša poraba na nekaterih ministrstvih v tem letu predvsem posledica velikih zamud pri črpanju sredstev iz proračuna EU, ki je pomenila manjšo porabo domačih virov za sofinanciranje, glede gospodarske rasti pa je dejal, da je ta v letu 2007 predvsem posledica zunanjega zadolževanja in kot taka ni dolgoročno vzdržna. Prav tako naj bi varčevalni ukrepi zaradi visoke inflacije leta 2007 pomenili realno znižanje socialnih transferjev, kar pa je imelo vpliv na težje življenje ljudi z nižjimi dohodki (Dernovšek & Knavs, 2007).

Glede proračunskega presežka v letu 2007 je svoje mnenje izdalo tudi Računsko sodišče. Izreklo je mnenje s pridržkom, saj je v revizijskem poročilu (Računsko sodišče RS, 2008, str. 49) ugotovilo, da so odhodki v bilanci prihodkov in odhodkov izkazani prenizko in sicer v višini 46 mio EUR (glej Tabelo 3). Zaradi tega naj bi državni proračun v letu 2007 namesto presežka v višini 37 mio EUR, v resnici zabeležil primanjkljaj v višini 9 mio EUR.

*Tabela 3: Realizirani proračun za leto 2007 pred revizijo in po reviziji (v mio EUR)*

<b>BILANCA PRIHODKOV IN ODHODKOV</b>	Pred revizijo	Napake	Po reviziji
Vsi prihodki	7.799,9		7.799,9
Vsi odhodki	7.762,9	46,1	7.809,0
Presežek prihodkov nad odhodki	37,1		- 9,1

*Vir: Računsko sodišče RS, Revizijsko poročilo: Predlog zaključnega računa proračuna RS za leto 2007, str. 48.*

Računsko sodišče je v poročilu (Računsko sodišče RS, 2008, str. 49) navedlo več razlogov za prenizko prikazane odhodke v bilanci prihodkov in odhodkov, med katerimi sta najpomembnejša naslednja dva:

1. Med tekočimi transferi niso bila izkazana izplačila sredstev upravičencem za vlaganja v javno telekomunikacijsko omrežje.
2. Med tekočimi odhodki niso bili izkazani odhodki od obresti za založena sredstva in zaračunani stroški SOD-a.

Z namenom zagotovitve sredstev za poplačilo vlaganj v javno telekomunikacijsko omrežje je RS na SOD prenesla 653.548 delnic Telekoma, kar predstavlja 10 % vseh delnic družbe. Po Zakonu o vračanju vlaganj v javno telekomunikacijsko omrežje (Uradni list RS, št. 57/07-UPB4) je kot zavezanec za vračilo vlaganj opredeljena RS, vračilo vlaganj pa je v njenem imenu izvršila SOD. Ta je v letu 2007 izvršila za 43,6 mio EUR vračil upravičencem. Za namene vračil pa SOD ni prodala delnic Telekoma, pač pa je založila svoja lastna sredstva, ki jih je obravnavala kot dano posojilo državi. Zanj je obračunala obresti v višini 2,5 mio EUR (15,3 % letno), obračunala pa si je tudi nekatere druge stroške. Izplačila upravičencem, obresti

in drugi stroški so tako skupaj v letu 2007 znašali 46,2 mio EUR. Ta znesek je Ministrstvo za finance v svojih poslovnih knjigah upoštevalo le v bilanci stanja, in sicer kot zmanjšanje dolgoročne terjatve do SOD. Pri tem evidentiranju je ministrstvo upoštevalo spremembo pravilnika o razčlenjevanju prihodkov in odhodkov iz leta 2006, na podlagi katere brez denarnega toka ni pogoja za evidentiranje prihodkov in odhodkov. V primeru prenosa delnic Telekomoma na SOD je šlo tako za poravnavo obveznosti s finančnim premoženjem in torej ni prišlo do denarnega toka. Ker pa je omenjena sprememba pravilnika o razčlenjevanju in merjenju prihodkov in odhodkov pomenila drugačno obravnavanje le-teh v letu 2007 glede na leto 2006, bi po mnenju Računskega sodišča moralo Ministrstvo za finance v skladu z računovodskim načelom dosledne stanovitnosti v zaključnem računu razkriti posledice teh sprememb (Računsko sodišče RS, 2008, str. 26-27).

Računsko sodišče je v revizijskem poročilu (Računsko sodišče RS, 2008, str. 27) navedlo, da bi v omenjenem primeru lahko šlo za enega izmed dveh poslovnih dogodkov, in sicer za “poplačilo iz sredstev od prodaje finančnega premoženja”, če bi prišlo do prodaje delnic, oz. “poplačilo z zadolževanjem pri SOD-u”. Ker je SOD za izplačilo upravičencem založil lastna sredstva in jih obravnaval kot posojilo, bi morala država pridobitev teh sredstev v višini 46,2 mio EUR prikazati kot prejemke iz naslova zadolževanja v računu financiranja, izplačila upravičencem v višini 43,6 mio EUR bi morala obravnavati kot tekoče transfere, zaračunane obresti in stroške SOD-a pa kot tekoče odhodke v letu 2007. Ministrstvo za finance pa tega ni storilo, pač pa je izplačilo vračil upravičencem knjižilo le v bilanci stanja v obliki zmanjšanja terjatev do SOD-a.

Obravnavanje izplačil upravičencem in zaračunanih obresti in drugih stroškov na način, ki bi bil pravilen po mnenju Računskega sodišča, bi (preko povečanja tekočih transferov in tekočih odhodkov) prispevalo k povečanju vseh odhodkov državnega proračuna, zaradi česar državni proračun v letu 2007 ne bi beležil presežka v višini 37 mio EUR, pač pa primanjkljaj v višini 9 mio EUR (glej Tabelo 3). Proračunski “presežek” naj bi bil torej le posledica nepravilnega knjiženja prenosa 10 % delnic Telekomoma na SOD.

Takratni finančni minister Andrej Bajuk se je pred omenjenimi očitki branil s trditvami, da so t.i. “kozmetični popravki” proračuna za leto 2007 neresnični in je menil, da je bil prenos delnic na SOD knjižen korektno in sicer kot transakcija prenosa premoženja, “od tam naprej pa naj bi bil vedno izven državnega proračuna” – tovrstne transakcije s SOD-om naj torej ne bi sodile v državni proračun. Po njegovih besedah naj bi bila to le “dosledna aplikacija načela, ki je v Sloveniji uveljavljeno že od leta 1995, ko je SOD začel delovati” (Dernovšek, 2008b). Ob tem je takratni finančni minister še poudaril, da je ob upoštevanju vseh štirih blagajn javnega financiranja presežek v letu 2007 znašal celo več kot 90 mio EUR.

Predsednik Računskega sodišča je v zvezi z upoštevanjem “dosledne aplikacije načela, ki je v Sloveniji uveljavljeno od leta 1995” opozoril na dejstvo, da Računsko sodišče pri revidiranju predlogov zaključnih računov proračunov vsakoletno opozarja na vplivanje države na višino bilance. V Sloveniji smo po njegovem mnenju namreč imeli že več primerov tovrstnega nepravilnega in netransparentnega knjigovodenja (Nared, 2009).

Po navedbah Jorga Kristijana Petroviča, vrhovnega državnega revizorja, so v revizijskem poročilu vsako leto “poslabšali proračunski rezultat”. Proračunski primanjkljaji, ugotovljeni v revizijskih poročilih, so bili vsakoletno višji od tistih v predlogih zaključnih računov proračunov (Dernovšek, 2008b). Po njegovem mnenju se gre Vlada “skrivalnice le doma”, saj

je država v poročilu EU sporno transakcijo prenosa delnic na SOD pravilno prikazala kot zadolževanje (Dernovšek, 2008a).

### 3.1.3 Proračunski “presežek” 2008

Podobno kot v letu 2007, je tudi v letu 2008 državni proračun beležil višje prihodke od odhodkov. Po podatkih iz Biltena javnih financ (2009, str. 30) je proračunski presežek znašal 65 mio EUR. S proračunom je bil za leto 2008 sicer predviden primanjkljaj v višini 230 mio EUR, vendar pa je Vlada 30. maja 2008 sprejela rebalans proračuna (Uradni list RS, št. 58/2008), s katerim je namesto omenjenega primanjkljaja predvidela proračunski presežek v višini 69 mio EUR (glej Tabelo 4). Vlada je rebalans proračuna za leto 2008 sprejela zaradi spremenjenih makroekonomskih izhodišč. Z njim so se predvideli višji prihodki in nižji odhodki. Zvišanje ocenjenih prihodkov je bila posledica višjih ocenjenih prihodkov od davka od dohodka pravnih oseb, trošarin in DDV (Služba za odnose z javnostmi Ministrstva za finance, 2008).

Tabela 4: Primanjkljaj/presežek državnega proračuna v letu 2008 (v mio EUR)

	Proračun 2008	Rebalans proračuna 2008
Prihodki državnega proračuna	8.635	8.885
Odhodki državnega proračuna	8.865	8.816
<b>Presežek (+) oz. primanjkljaj (-)</b>	<b>- 230</b>	<b>+ 69</b>

Vir: Služba za odnose z javnostmi Ministrstva za finance, 2008.

Po ocenah Ekonomskega inštituta Pravne fakultete (v nadaljevanju EIPF) je bil z rebalansom proračuna predvideni proračunski presežek v višini 69 mio EUR “v najboljšem primeru rezultat napačne presoje finančnih tokov med Slovenijo in EU” ali pa “namerno zavajanje” (EIPF, 2008, str. 9). K predvidenemu presežku naj bi kar 408 mio EUR prispeval pozitivni neto položaj proračuna RS do proračuna EU – rebalans proračuna je predvideval vplačila v proračun EU v višini 375 mio EUR in izplačila iz proračuna EU v višini kar 783 mio EUR. To bi bilo veliko več kot je Slovenija iz bruseljske blagajne pridobila v prejšnjih letih (glej Tabelo 17 na strani 35 - poglavje Javnofinančni tokovi med proračunoma RS in EU). Višina pridobljenih sredstev iz proračuna EU je bila v letih 2006 in 2007 na ravni približno 350 mio EUR. Iz Tabele 17 tudi vidimo, da je proračun RS pred letom 2008 do proračuna EU ustvaril veliko skromnejši neto položaj kot pa ga je Vlada v tem letu predvidela z rebalansom. V obdobju 2004 - 2006 je proračun RS še beležil presežek z evropskim proračunom, leta 2007 pa je bil neto položaj že negativen v višini 8,6 mio EUR. Po mnenju EIPF (2008, str. 9) pa naj bi bili podatki za prvo četrtletje leta 2008 še slabši – ustvarjeni neto proračunski položaj državnega proračuna do proračuna EU je bil negativen in je znašal 78 mio EUR. Ob realiziranem negativnem neto položaju v prvih 3 mesecih leta 2008, bi morala Slovenija izboljšati črpanje sredstev EU, če bi hotela na koncu zabeležiti neto položaj okoli 0. EIPF je bil mnenja, da je to sicer mogoče, vendar pa bi v tem primeru predvideni proračunski presežek v višini 69 mio EUR postal primanjkljaj v višini 339 mio EUR (EIPF, 2008, str. 9-10).

Na Ministrstvu za finance so se odzvali na ugotovitve, objavljene v Gospodarskih gibanjih. Poudarili so, da navedbe, da je presežek rebalansa državnega proračuna lahko zavajajoč oz. da gre za napačno presojo finančnih tokov, ne držijo. Po njihovem mnenju je pomembno, da se rebalans državnega proračuna ocenjuje celovito in ne na podlagi le nekaterih finančnih tokov, saj je takšen način obravnavanja lahko zavajajoč (STA, 2008). Takratni finančni minister je pojasnil, da naj bi do presežka prišlo predvsem zaradi tega, ker so v rebalansu predvideli znižanje odhodkov ministrstev v višini 61 mio EUR in sicer na področju investicij in materialnih stroškov. Najbolj so se v rebalansu sicer znižali odhodki na ministrstvu za obrambo

(za 30 mio EUR) in na ministrstvu za promet (za 8 mio EUR). Minister je tudi izrazil prepričanje, da bodo ugodne gospodarske razmere na drugi strani vplivale tudi na višino prilivov v proračun, ki naj bi se povečali predvsem iz naslova davka na dobiček pravnih oseb, DDV in trošarin (Bertoncelj, 2008).

Kljub vsemu je v zaključnem računu proračuna RS za leto 2008 izkazan presežek državnega proračuna. Ta je sicer nekoliko nižji od predvidenega in znaša 65 mio EUR. Revizija zaključnega računa proračuna, opravljena s strani Računskega sodišča, pa je podobno kot že predhodno leto, tudi v letu 2008 odkrila določene nepravilnosti. Računsko sodišče (2009, str. 120) je pri revidiranju splošnega dela zaključnega računa, ki ga sestavljajo bilanca prihodkov in odhodkov, račun finančnih terjatev in naložb in račun financiranja, izreklo negativno mnenje. Podobno kot leta 2007 po mnenju Računskega sodišča tudi v letu 2008 državni proračun pravzaprav ni beležil presežka, pač pa primanjkljaj. V bilanci prihodkov in odhodkov so bili nepravilno izkazani tako prihodki kot odhodki (glej Tabelo 5) – oboji so izkazani prenizko, in sicer prihodki za 7,6 mio EUR, odhodki pa kar za 115,7 mio EUR.

*Tabela 5: Realizirani proračun za leto 2008 pred revizijo in po reviziji (v mio EUR)*

<b>BILANCA PRIHODKOV IN ODHODKOV</b>	Pred revizijo	Napake	Po reviziji
Vsi prihodki	8.535,1	7,6	8.542,6
Vsi odhodki	8.470,0	115,7	8.585,7
Presežek prihodkov nad odhodki	65,0	- 108,1	- 43,1

*Vir: Računsko sodišče RS, Revizijsko poročilo: Predlog zaključnega računa proračuna RS za leto 2008, str. 66.*

V bilanci prihodkov in odhodkov so bili prihodki prenizko izkazani za 7,6 mio EUR. Med nedavnimi prihodki namreč niso bili prikazani prihodki od izplačanih dividend Telekomu, ki so bili porabljeni za poplačilo stroškov SOD-a in izplačila upravičencem za vlaganja v javno telekomunikacijsko omrežje (Računsko sodišče RS, 2009, str. 120).

Prav tako pa so bili po mnenju Računskega sodišča (2009, str. 120) napačno izkazani odhodki v bilanci prihodkov in odhodkov v splošnem delu zaključnega računa proračuna. Razloga za prenizko izkazovanje odhodkov v višini 115,7 mio EUR sta naslednja:

1. Med tekočimi transferi niso bila izkazana izplačila sredstev upravičencem za vlaganja v javno telekomunikacijsko omrežje v višini 111,6 mio EUR.
2. Med tekočimi odhodki niso bili izkazani zaračunani stroški SOD-a in odhodki od obresti za sredstva, ki jih je SOD založil za poplačilo upravičencev v javno telekomunikacijsko omrežje – skupaj v višini 4,1 mio EUR.

SOD je v letu 2008 od RS prejel dividende Telekomu. Ta sredstva je najprej porabil za povračilo stroškov, ki jih je imel zaradi izvajanja nalog poplačila upravičencev za vlaganja v javno telekomunikacijsko omrežje; preostanek sredstev dividend pa je porabil za vračila vlaganj v javno telekomunikacijsko omrežje v letih 2007 in 2008. Za preostali del sredstev za povračila upravičencem pa je SOD uporabil lastna sredstva in jih obravnaval kot dano posojilo RS, za katerega je zaračunal obresti in druge stroške (Računsko sodišče RS, 2009, str. 23).

Računsko sodišče je v svojih ugotovitvah v revizijskem poročilu za leto 2008 na odhodkovni strani bilance prihodkov in odhodkov ugotovilo enake napake pri evidentiranju odhodkov kot že v poročilu za leto 2007. Izplačila vračil je Ministrstvo za finance zopet evidentiralo kot zmanjšanje dolgoročne terjatve do SOD-a in jih na ta način prikazalo le v bilanci stanja, za izplačane dividende pa je terjatev do SOD-a povečalo. RS bi po mnenju Računskega sodišča morala v bilanci prihodkov in odhodkov v zaključnem računu proračuna med tekočimi transferi prikazati izplačila upravičencem (115,6 mio EUR), obresti in zaračunane stroške SOD-a (4,1

mio EUR) pa bi morali prikazati med tekočimi odhodki. Ker je SOD za izplačila upravičencev založil lastna sredstva (108,1 mio EUR), bi bilo potrebno v računu financiranja evidentirati prejemke iz zadolževanja (Računsko sodišče RS, 2009, str. 24).

Glede presežka državnega proračuna v letih 2007 in 2008 so se torej pojavljala različna mnenja. Vlada je v obeh primerih trdila, da je presežek rezultat varčevanja in manjše porabe. Računsko sodišče pa je menilo, da je presežek zgolj posledica nepravilnega evidentiranja določenih transakcij in da bi v letih 2007 in 2008 pravzaprav morali zabeležiti primanjkljaj.

### 3.2 Konsolidirani javnofinančni prihodki v Sloveniji v obdobju 2000 - 2008

V nadaljevanju diplomskega dela prikazujem strukturo javnofinančnih prihodkov. Tabela 6 prikazuje nekatere posamezne vrste javnofinančnih prihodkov v % BDP ter celotne javnofinančne prihodke v % BDP in v mio EUR. Največji delež prihodkov konsolidirane globalne bilance predstavljajo davčni prihodki. Zaradi boljšega prikaza so davki, ki se uvrščajo v to skupino, prikazani posamično.

Tabela 6: Prihodki konsolidirane globalne bilance v obdobju 2000 – 2008 kot % BDP

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>1. Davčni prihodki</b>	<b>23,6</b>	<b>23,8</b>	<b>22,2</b>	<b>24,1</b>	<b>23,9</b>	<b>24,0</b>	<b>24,3</b>	<b>23,6</b>	<b>23,8</b>
1.1. dohodnina	5,9	5,8	5,8	5,9	5,9	5,7	5,8	5,2	5,9
1.2. davek od dohodkov pravnih oseb	1,2	1,4	1,4	1,8	1,9	2,1	3,0	3,2	3,4
1.3. prispevki za socialno varnost	14,0	14,2	14,0	13,9	13,9	13,9	13,6	13,3	13,7
1.4. davki na plačilno listo in delovno silo	1,5	1,7	1,7	1,8	1,8	1,8	1,5	1,2	0,7
1.5. davki na premoženje	0,6	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
1.6. DDV	9,0	8,9	7,6	8,7	8,3	8,8	8,7	8,4	8,5
1.7. trošarine	3,0	3,4	3,1	3,3	3,4	3,3	3,1	3,3	3,3
1.8. davki na mednarodno trgovino in transakcije	0,9	0,6	0,6	0,6	0,3	0,1	0,2	0,3	0,3
1.9. drugi davki	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>2. Nedavčni prihodki</b>	<b>2,2</b>	<b>2,8</b>	<b>2,4</b>	<b>2,5</b>	<b>2,5</b>	<b>2,2</b>	<b>2,0</b>	<b>2,1</b>	<b>2,3</b>
<b>3. Kapitalski prihodki</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,3</b>	<b>0,3</b>	<b>0,3</b>	<b>0,4</b>	<b>0,5</b>	<b>0,4</b>	<b>0,3</b>
<b>4. Prejete donacije</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,3</b>	<b>0,2</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
<b>5. Prejeta sredstva iz EU</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>0,7</b>	<b>1,1</b>	<b>1,1</b>	<b>1,0</b>	<b>1,0</b>
<b>Javnofinančni prihodki (v % BDP)</b>	<b>40,5</b>	<b>41,4</b>	<b>39,3</b>	<b>41,2</b>	<b>41,4</b>	<b>41,7</b>	<b>41,7</b>	<b>40,5</b>	<b>41,3</b>
<b>Javnofinančni prihodki (v mio EUR)</b>	<b>7.484</b>	<b>8.547</b>	<b>9.082</b>	<b>10.338</b>	<b>11.196</b>	<b>11.976</b>	<b>12.959</b>	<b>14.006</b>	<b>15.339</b>

Opomba: Podatki pred letom 2007 so preračunani po nepreklicnem tečaju zamenjave 239,640 SIT za 1 EUR.

Vir: Bilten javnih financ, Ljubljana: Ministrstvo za finance, letnik XI, št. 12, december, 2009, str. 9-12 ; Statistični urad RS, SI-STAT podatkovni portal, 2010.

Med davčnimi prihodki so v obdobju 2000 - 2008 najvišji prispevki za socialno varnost - ti so se gibali v intervalu od 13,3 % (leta 2007) do 14,2 % BDP (leta 2001). Relativno velik del prihodkov v obravnavanem obdobju predstavljajo še domači davki na blago in storitve, med katerimi je najpomembnejši DDV, in dohodnina. Omenjeni trije davčni prihodki sestavljajo tudi t.i. "veliko trojico" davkov.

### 3.2.1 Prispevki za socialno varnost

Prispevki za socialno varnost so po višini največja skupina med “veliko trojico” dajatev v Sloveniji (pred DDV in dohodnino). Uvrščajo se med davčne prihodke; del prispevkov za socialno varnost pa se v skladu z ekonomsko klasifikacijo ne prikazuje med davčnimi, pač pa med transfernimi prihodki. Gre za tisti del, ki predstavlja transfer sredstev za zdravstveno zavarovanje, za zaposlovanje, za starševsko varstvo ter za pokojninsko in invalidsko zavarovanje iz ene blagajne javnega financiranja v drugo.

Kot je bilo že prikazano v Tabeli 6, prispevki za socialno varnost predstavljajo zelo pomemben vir javnofinančnih prihodkov. Tabela 7 prikazuje delež prispevkov za socialno varnost v BDP in v celotnih davčnih prihodkih. Vidimo lahko, da so v obdobju 2000 - 2008 predstavljali več kot tretjino vseh davčnih prihodkov. Tudi delež prispevkov v BDP je relativno visok in stabilen, saj se je skozi celotno obdobje gibal nekje na ravni 14 % BDP.

*Tabela 7: Prispevki za socialno varnost v Sloveniji v obdobju 2000 - 2008*

Leto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Prispevki za socialno varnost v % BDP</b>	14,0	14,2	14,0	13,9	13,9	13,9	13,6	13,3	13,7
<b>Prispevki za socialno varnost v % od davčnih prihodkov</b>	37,2	37,3	38,7	36,6	36,8	36,6	36,0	36,0	36,6

*Vir: Bilten javnih financ, Ljubljana: Ministrstvo za finance, letnik XI, št. 12, december, 2009, str. 7, 13; Statistični urad RS, SI-STAT podatkovni portal, 2010.*

Za odmerjanje, obračunavanje in pobiranje prispevkov za socialno varnost je v Sloveniji odgovorna Davčna uprava Republike Slovenije (v nadaljevanju DURS). Osrednji zakon, ki ureja to področje je Zakon o prispevkih za socialno varnost (v nadaljevanju ZPSV, Uradni list RS, št. 3/1998, 97/2001), ki določa obračunavanje in plačevanje ter stopnje prispevkov za vsako skupino prispevkov – prispevki za obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje, prispevki za obvezno zdravstveno zavarovanje, prispevki za starševsko varstvo in prispevki za zaposlovanje. Prispevke plačujejo delodajalci in delojemalci, samozaposlene osebe pa zase plačujejo obe vrsti prispevkov (delodajalčeve in delojemalčeve). Stopnje za obračunavanje so proporcionalne, osnova za izračunavanje višine prispevkov pa so bruto prejemki (Čok & Stanovnik & Cirman & Prevolnik Rupel & Mrak, 2007, str. 43).

Tabela 8 prikazuje višino stopenj prispevkov za socialno varnost v Sloveniji, posebej pa so prikazane stopnje, ki jih plačujejo delodajalci in delojemalci.

*Tabela 8: Stopnje prispevkov za socialno varnost v Sloveniji (v % bruto plače)*

Leto	od 2000 do 2001	od 2002 do 2008
<b>Prispevki za pokojninsko in invalidsko zavarovanje</b>	<b>24,35</b>	<b>24,35</b>
- delojemalci	15,50	15,50
- delodajalci	8,85	8,85
<b>Prispevki za zdravstveno zavarovanje</b>	<b>13,25</b>	<b>13,45</b>
- delojemalci	6,36	6,36
- delodajalci	6,89	7,09
<b>Prispevki za zaposlovanje</b>	<b>0,20</b>	<b>0,20</b>
- delojemalci	0,14	0,14
- delodajalci	0,06	0,06
<b>Prispevki za starševsko varstvo</b>	<b>0,20</b>	<b>0,20</b>
- delojemalci	0,10	0,10
- delodajalci	0,10	0,10
<b>Skupaj vsi prispevki za socialno varnost</b>	<b>38,00</b>	<b>38,20</b>

*Vir: Zakon o prispevkih za socialno varnost, Uradni list RS, št. 5/1996, 97/2001.*

Stopnje se v obdobju od leta 2000 naprej niso bistveno spreminjale. S spremembo ZPSV (Uradni list RS, št. 97/2001) se je spremenila le stopnja za prispevke za obvezno zdravstveno zavarovanje. Ta se je z letom 2002 za delodajalce povečala za 0,2 odstotne točke na 7,09 % bruto plače. Skupaj so vsi prispevki za socialno varnost do vključno leta 2001 znašali 38,00 % bruto plače – od tega so delodajalci plačevali 15,90 %, delojemalci pa 22,10 % bruto plače. Od leta 2002 dalje pa vsi prispevki skupaj znašajo 38,20 % bruto plače – stopnja se je za delojemalce zvišala na 16,10 %, za delodajalce pa se ni spremenila in še vedno znaša 22,10 % bruto plače.

Med prispevke za socialno varnost se torej uvrščajo:

1. prispevki za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, ki so prihodek ZPIZ,
2. prispevki za obvezno zdravstveno zavarovanje, ki so prihodek ZZSZ,
3. prispevki za zaposlovanje, ki so prihodek državnega proračuna,
4. prispevki za starševsko varstvo, ki so prihodek državnega proračuna.

Tabela 9 kaže realizirana vplačila vsake izmed omenjenih skupin prispevkov v posameznih letih.

*Tabela 9: Vplačila prispevkov za socialno varnost v Sloveniji v obdobju 2000 - 2008*

	Leto	Prispevki za pokojninsko in invalidsko zavarovanje	Prispevki za obvezno zdravstveno zavarovanje	Prispevki za starševsko varstvo	Prispevki za zaposlovanje	Skupaj vsi vplačani prispevki za socialno varnost
v mio EUR	2000	1.678	879	14	14	<b>2.602</b>
	2001	1.886	1.010	15	15	<b>2.927</b>
	2002	2.066	1.124	17	17	<b>3.224</b>
	2003	2.241	1.223	18	18	<b>3.501</b>
	2004	2.401	1.313	20	20	<b>3.753</b>
	2005	2.546	1.396	21	21	<b>3.984</b>
	2006	2.700	1.483	22	22	<b>4.228</b>
	2007	2.934	1.612	24	24	<b>4.594</b>
	2008	3.251	1.786	27	27	<b>5.091</b>
v % celotnih prispevkov	2000	64,5 %	34,5 %	0,5 %	0,5 %	<b>100,0 %</b>
	2001	64,4 %	34,5 %	0,5 %	0,5 %	<b>100,0 %</b>
	2002	64,1 %	34,9 %	0,5 %	0,5 %	<b>100,0 %</b>
	2003	64,0 %	34,9 %	0,5 %	0,5 %	<b>100,0 %</b>
	2004	64,0 %	35,0 %	0,5 %	0,5 %	<b>100,0 %</b>
	2005	64,0 %	35,0 %	0,5 %	0,5 %	<b>100,0 %</b>
	2006	63,9 %	35,1 %	0,5 %	0,5 %	<b>100,0 %</b>
	2007	63,9 %	35,1 %	0,5 %	0,5 %	<b>100,0 %</b>
	2008	63,9 %	35,1 %	0,5 %	0,5 %	<b>100,0 %</b>

Opombe: Podatki pred letom 2007 so preračunani po nepreklicnem tečaju zamenjave 239,64 SIT za 1 EUR.

*Vir: Poročila o delu Davčne uprave Republike Slovenije v letih 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, Ljubljana: Davčna uprava Republike Slovenije.*

Največji del vplačanih prispevkov za socialno varnost predstavljajo prispevki za pokojninsko in invalidsko zavarovanje. Njihov delež v vseh vplačanih prispevkih pa se je skozi celotno obravnavano obdobje kljub temu nekoliko zniževal. Leta 2000 je znašal 64,5 %, leta 2008 pa 63,9 %. Na drugem mestu so prispevki za obvezno zdravstveno zavarovanje. Delež njihovih vplačil v celotnih vplačanih prispevkih se je v obdobju 2000 - 2008 nekoliko zviševal (od 34,5 % v letu 2000 do 35,1 % v letu 2008). Prispevki za zaposlovanje in prispevki za starševsko

varstvo imajo v celotnem deležu vplačanih prispevkov zelo majhen delež – oboji skupaj predstavljajo le 1 % vseh prispevkov.

Na rast prispevkov za socialno varnost sta v obdobju 2004 - 2008 po navedbah DURS-a (2005, str. 13; 2006, str. 10; 2007, str. 12; 2008, str. 15, 2009, str. 10) vplivali predvsem inflacija in rast plač.

### 3.2.2 Davki na potrošnje

Davke na potrošnje delimo na (Stanovnik, 2008, str. 96):

1. **splošne davke na potrošnje** – sem uvrščamo DDV in davek na maloprodajo oz. prometni davek. Gre za t.i. *ad valorem* davke, kar pomeni, da davčno osnovo predstavlja denarna vrednost proizvoda ali storitve,
2. **selektivne davke na potrošnje** – sem uvrščamo akcize oz. trošarine. Ti davki se nanašajo le na določene skupine proizvodov in se praviloma določajo glede na neko referenčno količino.

Domači davki na blago in storitve so v Sloveniji v obdobju 2000 – 2008 predstavljali drugi najpomembnejši davčni vir (glej Tabelo 6), takoj za prispevki za socialno varnost.

Tabela 10 prikazuje podatke o višini DDV in trošarin. Prikazani pa so tudi podatki o skupni višini DDV in trošarin.

*Tabela 10: DDV in trošarine v Sloveniji v obdobju 2000 – 2008*

Leto		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>DDV</b>	V mio EUR	1.666	1.831	1.765	2.189	2.251	2.536	2.716	2.907	3.145
	V % BDP	9,0	8,9	7,6	8,7	8,3	8,8	8,7	8,4	8,5
	V % vseh davkov	24,0	23,3	21,1	22,9	22,0	23,3	23,1	22,8	22,6
<b>Trošarine</b>	V mio EUR	560	694	713	825	908	961	956	1.158	1.213
	V % BDP	3,0	3,4	3,1	3,3	3,4	3,3	3,1	3,3	3,3
	V % vseh davkov	8,0	8,9	8,5	8,6	8,9	8,8	8,1	9,1	8,7
<b>Skupaj</b>	V mio EUR	2.226	2.525	2.478	3.014	3.159	3.497	3.672	4.065	4.358
	V % BDP	12,0	12,3	10,7	12,0	11,7	12,1	11,8	11,7	11,8
	V % vseh davkov	32,0	32,2	29,6	31,5	30,9	32,1	31,2	31,9	31,3

Opombe: Podatki pred letom 2007 so preračunani po nepreklicnem tečaju zamenjave 239,640 SIT za 1 EUR.

*Vir: Bilten javnih financ, Ljubljana: Ministrstvo za finance, letnik XI, št. 12, december, 2009, str. 11, 12; Statistični urad RS, SI-STAT podatkovni portal, 2010.*

#### 3.2.2.1 DDV - splošni davek na potrošnje

Sistem DDV je po svetu najbolj razširjena oblika sistema davkov na potrošnje. Poznajo ga v številnih državah, prav tako pa je uvedba tega davka obvezna za vse bodoče članice EU. V Sloveniji je bil ta davek uveden julija leta 1999. Pobiranje prihodkov iz naslova DDV je v pristojnosti DURS-a (pobira DDV po obračunu) in Carinske uprave (pobira vplačila DDV od uvoženega blaga in storitev), davek pa je v celoti prihodek proračuna RS.

Ob uvedbi je DDV nadomestil takratni davek od prometa proizvodov in storitev (t.i. prometni davek). Za razliko od prometnega davka je DDV večfazni davek, ki se aplicira v vseh fazah produkcijsko-distribucijske verige (Stanovnik, 2008, str. 98). Uvrščamo ga v skupino domačih davkov na blago in storitve, znotraj katere predstavlja največji delež.



Z njim so obdavčene vse dobave blaga in opravljene storitve, ki jih v okviru opravljanja svoje dejavnosti opravi davčni zavezanec v RS. Prav tako pa se DDV obračunava in plačuje tudi od uvoza blaga ali storitev. Plačila davka pa so oproščene nekatere dejavnosti. Tako oprostitev med drugim veljajo za dejavnosti, ki so v javnem interesu (oskrba prebivalstva z meritornimi dobrinami – dobrinami posebnega družbenega pomena, institucije šolstva, zdravstva, kulture, ipd.). Plačnik davka (davčni zavezanec) je oseba, ki opravi promet blaga ali storitev. Davčno osnovo za obračun DDV predstavlja “vse, kar predstavlja plačilo, ki je bilo zaračunano kupcu” (Čok, et al., 2007, str. 27), vanjo pa sodijo še trošarine, drugi davki, takse, dajatve in posredni stroški (npr. stroški prevoza, zavarovanja, provizije), ki jih zaračuna dobavitelj.

V Sloveniji se že od začetka uveljavitve sistema DDV uporabljata dve stopnji obdavčitve – standardna in nižja stopnja. Uporaba znižane stopnje je dovoljena za določeno blago in storitve: prehrabeni izdelki, dobava vode, prevoz potnikov, gradnja in prodaja socialnih stanovanj, prodaja blaga in storitev, ki so običajno namenjene kmetijstvu, vstopnine za kulturne in športne prireditve, dobava časopisov in periodike, nastanitve v hotelih, zagotavljanje medicinskih in zobozdravstvenih storitev, zdraviliške storitve (če niso izvzete), ipd. (Stanovnik, 2008, str. 102). Standardna stopnja DDV je sprva znašala 19 %, nižja pa 8 %. Januarja 2002 pa sta se ti stopnji povišali, in sicer standardna od 19 % na 20 % in nižja od 8 % na 8,5 %.

Tabela 10 prikazuje podatke o višini DDV v obdobju 2000 - 2008. Sistem DDV je v Sloveniji prvič celoletno deloval leta 2000. V tem letu je bilo (v primerjavi z ostalimi leti obravnavanega obdobja) merjeno v % BDP pobranega največ DDV, in sicer 9,0 % BDP. Dejanska vplačila DDV v letih 2000 in 2001 so bila nižja od predvidenih v državnih proračunih za omenjeni leti. Urad za makroekonomske analize in razvoj (v nadaljevanju UMAR) kot razlog navaja predvsem manjše domače trošenje od predvidenega (UMAR, 2001, str. 127; UMAR, 2002, str. 89).

V letu 2002 so bili prihodki od DDV merjeni v % BDP najnižji v obdobju 2000 - 2008. Znašali so le 7,6 % BDP, kar je za 1,3 odstotne točke manj kot leto prej. To je nastalo zaradi opravljene uskladitve proračunskega in koledarskega leta, tako da se je med prihodke konsolidirane globalne bilance javnega financiranja štel le tisti del DDV, ki je bil realiziran v 11 mesecih (od februarja 2002 do decembra 2002). Niso pa bili vključeni prihodki od DDV, vplačani v januarju 2003. Po opravljeni uskladitvi proračunskega s koledarskim letom leta 2002, so v letu 2003 prihodki od DDV spet realizirani v 12 mesecih (od januarja 2003 do decembra 2003). V tem letu je bil vplačan DDV torej višji kot leto prej in je znašal 8,7 % BDP.

Leto 2004 je v sistemu DDV pomenilo prelomno leto, saj se je zaradi vstopa Slovenije v EU sistem tega davka močno spremenil. Iz Tabele 10 lahko vidimo, da so se prihodki od DDV merjeni v % BDP znižali. Manj realiziranih prihodkov od DDV je bilo po ocenah UMAR-ja (2005, str. 77) v največji meri posledica vključitve Slovenije v EU. To je bilo še zlasti opazno v mesecih neposredno po vstopu, povzročilo pa je manjše prihodke iz tega naslova v celem letu. Z vstopom v EU se je sistem DDV namreč bistveno spremenil. Naloge, ki jih je pred članstvom opravljal carina, so od takrat dolžni opravljati davčni zavezanci sami. Spremenila pa so se tudi pravila obračunavanja DDV v prometu z drugimi državami članicami EU.

Med državami članicami ni več opravljanja kontrole pravilnosti obračuna DDV na meji. Možna je le kasnejša kontrola pri davčnem zavezancu in davčnih organih. Na eni strani so se zaradi tega zmanjšale obveznosti carinske službe, ki je na mejah z državami EU izgubila fiskalno funkcijo, na drugi strani pa povečale obveznosti davčnih službe. Po ocenah UMAR-ja (2005,

str. 123) je ravno ta relativno slabša kontrola eden od glavnih razlogov za izpad proračunskih prihodkov iz naslova DDV.

Kljub temu pa to ni edini razlog za nižje prihodke od DDV v letu 2004. Kot je prikazano v nadaljevanju, so bili ti še zlasti nizki v mesecih, ki so neposredno sledili maju 2004. Zaradi strahu pred spremembo sistema DDV kot posledico vstopa v unijo, je bilo v mesecih pred vstopom s strani podjetij vnaprej opravljenih zelo veliko nakupov in prodaj. Potreba po teh se je zato v mesecih po vstopu v unijo zmanjšala, kar pa je pomenilo nižje prihodke iz naslova DDV. To tezo potrjujejo tudi podatki iz Tabele 11, ki kaže podatke o gibanju prihodkov iz naslova DDV znotraj leta 2003 in znotraj leta 2004. Podatki o višini DDV so mesečni in četrtni. Poleg tega pa so prikazani tudi podatki o BDP v posameznem četrtnem letu, ki so potrebni za prikaz deležev DDV v BDP v posameznih četrtnih letih. Iz Tabele 11 lahko vidimo, da so bili prihodki od DDV v mesecih pred vstopom Slovenije v EU relativno zelo visoki. V 4. četrtnem letu 2003 so znašali 9,47 % BDP, v 1. četrtnem letu 2004 pa kar 9,64 % BDP. V 2. četrtnem letu 2004, ko je Slovenija vstopila v EU, pa so se zmanjšali kar za 2,7 odstotne točke BDP.

Tabela 11: Mesečni in četrtni podatki o DDV v RS v letih 2003 in 2004

	Četrtnje	1. četrtnje			2. četrtnje			3. četrtnje			4. četrtnje		
	Mesec	jan	feb	mar	apr	maj	jun	jul	avg	sep	okt	nov	dec
2003	DDV v mio EUR	179	173	165	190	145	181	216	182	144	217	199	204
	DDV v mio EUR	516			516			543			620		
	BDP v mio EUR	5.739			6.343			6.485			6.546		
	DDV v % BDP	8,99 %			8,13 %			8,37 %			9,47 %		
	Četrtnje	1. četrtnje			2. četrtnje			3. četrtnje			4. četrtnje		
	Mesec	jan	feb	mar	apr	maj	jun	jul	avg	sep	okt	nov	dec
2004	DDV v mio EUR	226	196	173	211	199	62	134	182	160	196	257	255
	DDV v mio EUR	595			472			476			708		
	BDP v mio EUR	6.173			6.795			7.005			7.101		
	DDV v % BDP	9,64 %			6,94 %			6,80 %			9,97 %		

Opomba: Podatki so preračunani po nepreklicnem tečaju zamenjave 239,640 SIT za 1 EUR.

Vir: Ministrstvo za finance, *Konsolidirana bilanca javnega financiranja 1992-2010, 2010*; Statistični urad RS, *SI-STAT podatkovni portal, 2010*.

Vstop v unijo je imel tudi vpliv na likvidnost državnega proračuna. Zaradi spremenjenega načina obračunavanja in plačevanja davka je prišlo do likvidnostnih izpadov davčnih prihodkov iz tega naslova. Spremenila sta se namreč čas obdavčitve uvoženega blaga iz drugih članic EU in čas povračila DDV. Pred vstopom v EU je uvoznik plačal DDV Carinski upravi RS takoj ob uvozu blaga v Slovenijo, davčnim zavezancem pa je bil vrnjen po tem obdobju. To je pomenilo, da je bil denar državnemu proračunu na razpolago približno od enega do dveh mesecev. Po vstopu v EU pa imajo ta denar približno en mesec (dokler ga ne vplačajo v proračun) na razpolago podjetja. To pomeni, da se po vstopu v EU DDV obračunava in vplačuje za nazaj, medtem ko se je prej DDV na uvoz vplačeval vnaprej. "Novi" sistem DDV je tako na eni strani manj ugoden za likvidnost državnega proračuna, na drugi strani pa je ugodnejši za davčne zavezance, ki za svoje nakupe v EU v davčnih izračunih upoštevajo tako vstopni kot izstopni DDV. V tem primeru ni nobenih denarnih tokov; ni namreč nobenih prilivov v proračun, hkrati pa tudi ni nobenih zahtev (v enakem znesku) za povračilo uvoznega DDV (Markovič Hribnik & Kirbiš, 2006, str. 19).

Kljub temu pa je DDV tudi v letih po vstopu Slovenije v EU ostal zelo pomemben prihodkovni vir državnega proračuna in konsolidirane globalne bilance javnega financiranja in je predstavljal kar petino vseh davčnih prihodkov.

### 3.2.2.2 Trošarine – selektivni davek na potrošnjo

Selektivni davki na potrošnjo ali trošarine ali akcize se v razvitih državah tržnega gospodarstva nanašajo predvsem na naslednje skupine proizvodov (Stanovnik, 2008, str. 109): naftni derivati in drugi energenti, alkoholne pijače, tobak in tobačni izdelki ter avtomobili.

V Sloveniji se trošarine na podlagi Zakona o trošarinah plačuje od naslednjih skupin izdelkov:

1. alkohol in alkoholne pijače,
2. tobak in tobačni izdelki,
3. energenti in električna energija.

Prihodki od trošarin pripadajo proračunu RS. Ravno tako kot DDV je tudi sistem trošarin v Sloveniji prvič celoletno deloval v letu 2000. Tabela 10 nam kaže podatke o višini trošarin v RS v obdobju 2000 - 2008. Prihodki od trošarin so v tem obdobju predstavljali dobre 3 % BDP in med 8 % in 9 % vseh davčnih prihodkov.

Leta 2001 so se v primerjavi s prejšnjim letom trošarine povišale za 0,4 odstotne točke BDP in so bile višje od predvidenih v državnem proračunu. V omenjenem letu so se le-te večkrat povišale za vse trošarinske izdelke (alkohol in alkoholne izdelke, tobak in tobačne izdelke ter mineralna olja) in sicer za več kot je bilo sprva predvideno. Tako je država takratni padec cen nafte na svetovnih trgih izkoristila za povišanje trošarinskih dajatev. V tem letu je bila prav tako na novo uvedena trošarina na plin (UMAR, 2002, str. 88-89).

Gibanje prihodkov od trošarin v obdobju 2002 – 2005 je zaznamovalo predvsem usklajevanje trošarinskih dajatev na tobak in tobačne izdelke z evropsko zakonodajo, zaradi česar so se le-te večkrat povišale. Prav tako pa je v omenjenem obdobju Vlada v skladu s protiinflacijskimi cilji prilagajala trošarinske dajatve na mineralna olja gibanju cen na svetovnem trgu (UMAR, 2003, str. 107; UMAR, 2004, str. 106; UMAR, 2005, str. 77, UMAR, 2006, str. 86-87).

### 3.2.3 Dohodnina

Dohodnina ali davek od dohodka fizičnih oseb je še zadnji sestavni del “velike trojice” davkov, poleg že obravnavanih prispevkov za socialno varnost in DDV. Spada med davčne prihodke državnega proračuna in se po velikosti uvršča na tretje mesto. Dohodnina je bila v Sloveniji uvedena leta 1991 in pomeni “prvi pomembnejši korak pri davčni reformi v obdobju prehoda” (Čok, et al., 2007, str. 17).

Zavezanci za dohodnino so fizične osebe (rezidenti in nerezidenti). Rezidenti (osebe, ki imajo v Sloveniji prijavljeno stalno prebivališče, imajo v Sloveniji središče svojih osebnih in ekonomskih interesov ali so v Sloveniji prisotni več kot 183 dni na leto) plačujejo dohodnino od vseh dohodkov, ne glede na državo izvora. Tak način obdavčenja imenujemo obdavčitev po načelu svetovnega dohodka. Nerezidenti pa so obdavčeni le v tistem delu dohodka, ki ga ustvarijo v Sloveniji. Tovrstna obdavčitev se imenuje obdavčitev po načelu vira dohodka (Čok, et al., 2007, str. 18).

Tabela 12 prikazuje delež dohodnine v BDP in v celotnih davčnih prihodkih v obdobju 2000 – 2008. Iz nje lahko razberemo, da je dohodnina v Sloveniji v obdobju 2000 - 2008 v povprečju predstavljala več kot 15 % davčnih prihodkov, kar jo uvršča na tretje mesto (za prispevki za

socialno varnost in za DDV). Merjena kot delež v BDP, pa dohodnina v tem obdobju pri nas predstavlja nekaj manj kot 6 % BDP.

*Tabela 12: Dohodnina v Sloveniji v obdobju 2000 - 2008*

Leto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Dohodnina v % BDP</b>	5,9	5,8	5,8	5,9	5,9	5,7	5,8	5,2	5,9
<b>Dohodnina v % vseh davkov</b>	15,6	15,4	16,0	15,4	15,6	15,1	15,2	14,1	15,7

*Vir: Bilten javnih financ, Ljubljana: Ministrstvo za finance, letnik XI, št. 12, december, 2009, str. 11; Statistični urad RS, SI-STAT podatkovni portal, 2010.*

Tabela 13 prikazuje realizirane prihodke od dohodnine v Sloveniji v obdobju 2000 - 2008, razčlenjene na akontacijo dohodnine med letom in letne poračune (razlika med doplačili in vračili dohodnine).

*Tabela 13: Realizacija dohodnine v Sloveniji v obdobju 2000 - 2008 (v mio EUR)*

Leto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Akontacija med letom</b>	1.143	1.297	1.431	1.564	1.691	1.738	1.891	1.867	2.071
<b>Letni poračun (II – I)</b>	n.p.	- 88	- 91	- 89	- 92	- 91	- 150	- 158	- 59
<b>- vračila (I)</b>	n.p.	141	145	153	164	178	216	224	147
<b>- doplačila (II)</b>	n.p.	53	54	64	72	86	65	65	88
<b>Dohodnina</b>	1.083	1.209	1.339	1.475	1.598	1.647	1.793	1.803	2.184
<b>Dohodnina od obresti, dividend ter dobička iz kapitala</b>	-	-	-	-	-	-	53	94	172

Opomba: Podatki pred letom 2007 so preračunani po nepreklicnem tečaju zamenjave 239,640 SIT za 1 EUR.

*Vir: Poročila o delu Davčne uprave Republike Slovenije v letih 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, Ljubljana: Davčna uprava Republike Slovenije.*

Z namenom razbremenitve fizičnih oseb v najnižjih dohodkovnih razredih po Zakonu o dohodnini, je bil v dogovoru s socialnimi partnerji leta 2000 sprejet Zakon o izjemnem znižanju davčne obveznosti (Uradni list RS, št. 44/2000). Zakon je bil začasne narave, saj je pomenil znižanje za dva obračuna dohodnine (za leti 1999 in 2000). Šlo je za znižanje dohodnine v najnižjih dohodkovnih razredih. Dohodnina se je tako znižala zavezancem, ki so imeli letne dohodke iz kateregakoli vira do višine 45 % letne plače zaposlenih v Sloveniji. To je imelo za posledico manj pobranih prihodkov iz naslova dohodnine kakor bi jih bilo drugače. V letu 2001 je zaradi uvedbe tega zakona prišlo do povečanja vračil za leti 1999 in 2000. Po podatkih DURS-a (2002, str. 9) je po odmeri dohodnine za leto 2000 v letu 2001 skupaj za dobrih 13 mio EUR več vračil oziroma manj doplačil, kakor bi jih bilo realiziranih drugače; v februarju 2001 pa je bilo vrnjenih po odmeri za leto 1999 še dobrih 7 mio EUR. Kljub temu pa je bila dohodnina v letu 2001 enaka načrtovani in je bila realizirana v višini nekaj več kot 1.206 mio EUR.

V letu 2005 je bil uveljavljen novi Zakon o dohodnini, s katerim so se spremenile obdavčitve študentskega dela, subvencij kmetom in avtorskih honorarjev. Spremembe so bile uvedene z namenom zmanjšanja davčne obremenitve fizičnih oseb, negativni učinek na višino pobrane dohodnine pa je bil ocenjen na 109 mio EUR (DURS, 2006, str. 9).

Tudi v letu 2006 se je zgodilo nekaj sprememb v zvezi z dohodnino na področju zakonodaje. V skladu z Zakonom o davčnem postopku je bil v letu 2006 način obdavčitve samostojnih podjetnikov izenačen z načinom obdavčitve drugih gospodarskih družb. V prejšnjem letu se je davčna obveznost samostojnim podjetnikom odmerila z dohodninsko odločbo, v letu 2006 pa so aprila ti zavezanci morali plačati redno akontacijo za mesec marec, poleg tega pa še poračun

akontacij za mesec januar in februar. Vpliv teh plačil poračunov akontacij davka od dohodkov iz dejavnosti se je odrazil predvsem v višji akontaciji dohodnine, ki je bila realizirana med letom 2006. Realizirana vplačila akontacij dohodnine so bila tako kar 7,7 % nad načrtovanimi in 8,7 % višja kot prejšnje leto (DURS, 2007, str. 10-11). Iz Tabele 13 lahko opazimo tudi zelo visok negativen letni poračun za leto 2006. Vračila so bila za kar 150 mio EUR višja od doplačil. DURS je v letnem načrtu sicer predvidel nekoliko višja doplačila in nižja povračila od tistih, ki so se dejansko realizirala, zato je bil dejanski rezultat slabši od načrtovanega. Razlog za tako visok negativen letni poračun v letu 2006 je predvsem v dejstvu, da se je ta nanašal predvsem na odmero dohodnine za prejšnje leto. V začetku leta 2005 se je namreč začel uporabljati že omenjeni novi Zakon o dohodnini, ki je imel za cilj predvsem znižanje davčnega bremena za fizične osebe. Glede na to, da se je letni poračun v letu 2006 nanašal predvsem na leto 2005, je to eden glavnih razlogov za nižji "neto učinek" letnega poračuna (DURS, 2007, str. 11).

Od vključno leta 2006 naprej se je začela ločeno prikazovati dohodnina iz obresti, dividend ter dobička iz kapitala (glej Tabelo 13). S 1. januarjem tega leta je začela veljati nova zakonodaja, s katero se od obresti, dividend ter dobička iz kapitala ne plačuje več akontacija dohodnine, pač pa je vplačani davek dokončen (DURS, 2007, str. 11). Realizirana dohodnina od obresti, dividend ter dobička od kapitala je v letu 2006 znašala 53 mio EUR, v letu 2007 94 mio EUR, v letu 2008 pa kar 172 mio EUR (glej Tabelo 13). Razlog za tako rast prihodkov iz tega naslova je predvsem v razmerah na kapitalskih trgih, ki so bile v letih 2007 in 2008 zelo ugodne.

### **3.3 Konsolidirani javnofinančni odhodki v Sloveniji v obdobju 2000 - 2008**

V nadaljevanju diplomskega dela prikazujem strukturo javnofinančnih odhodkov. Tabela 14 prikazuje nekatere vrste javnofinančnih odhodkov v % BDP, prikazani pa so tudi podatki o celotnih javnofinančnih odhodkih in sicer v % BDP in v mio EUR. Največji del odhodkov konsolidirane globalne bilance javnega financiranja predstavljajo tekoči odhodki in tekoči transferi. Zaradi boljšega prikaza so nekateri odhodki, ki se uvrščajo v ti dve skupini, prikazani ločeno. Med tekočimi odhodki so to plače in prispevki za socialno varnost, izdatki za blago in storitve ter plačila obresti, med tekočimi transferi pa subvencije in tekoči transferi posameznikom in gospodinjstvom, med katerimi je največji del namenjen pokojninam. Zelo velik delež v odhodkih tako predstavljajo zakonsko določeni izdatki. Iz Tabele 14 lahko tudi vidimo, da se struktura javnofinančnih izdatkov v obdobju 2000 - 2008 ni bistveno spremenila. Največji delež vseskozi pripada pokojninam in drugim transferom ter plačam in prispevkom javnih uslužbencev.

Po letu 2004 je bila gospodarska rast v Sloveniji izredno ugodna in glede na to bi bilo s strani Vlade obljubljen zniževanje deleža javnih izdatkov v BDP uresničljivo. Gledano v celotnem obdobju Vlade Janeza Janše (v obdobju 2004 – 2008) se je delež javnofinančnih odhodkov v BDP postopoma zniževal (z 42,7 % BDP v letu 2004 na 41,6 % BDP v letu 2008), vendar pa je Mrak (2005a) mnenja, da bi morala Vlada glede na razmeroma visoko gospodarsko rast, odločnejše zmanjševati ta delež, saj je po njegovem mnenju za dolgoročno stabilnost javnih financ zlasti pomembno varčevanje oz. zmanjševanje deleža javnofinančnih izdatkov v BDP. Na ta način bi se država tudi bolje zavarovala pred javnofinančnimi tveganji, ki so nastala kot posledica nižjih stopenj gospodarske rasti in zaradi tega nižjih javnofinančnih prihodkov v naslednjih letih.

Tabela 14: Odhodki konsolidirane globalne bilance v obdobju 2000 – 2008

Leto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>1. Tekoči odhodki</b>	<b>19,6</b>	<b>20,3</b>	<b>20,2</b>	<b>20,4</b>	<b>19,0</b>	<b>18,6</b>	<b>18,3</b>	<b>17,2</b>	<b>17,7</b>
1.1. Plače in prispevki za socialno varnost	10,3	10,9	11,0	11,0	10,8	10,5	10,2	9,5	9,6
1.2. Izdatki za blago in storitve	7,6	7,8	7,5	7,5	6,6	6,7	6,7	6,4	6,8
1.3. Plačila domačih in tujih obresti	1,4	1,5	1,5	1,5	1,4	1,3	1,2	1,0	0,9
1.4. Drugi tekoči odhodki (rezerve)	0,3	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3
<b>2. Tekoči transferi</b>	<b>18,4</b>	<b>18,4</b>	<b>18,2</b>	<b>18,2</b>	<b>19,3</b>	<b>19,5</b>	<b>19,1</b>	<b>17,8</b>	<b>18,2</b>
2.1. Subvencije	1,3	1,3	1,1	1,2	1,2	1,3	1,3	1,2	1,3
2.2. Transferi posameznikom in gospodinjstvom	16,5	16,6	16,4	16,4	16,2	16,1	15,7	14,7	15,1
2.2.1. Pokojnine	11,1	10,9	10,8	10,6	10,4	10,4	10,2	9,7	9,9
2.2.2. Drugi transferi posameznikom in gospodinjstvom (brez pokojnin)	5,4	5,7	5,6	5,8	5,8	5,7	5,5	5,0	5,2
2.3. Drugi tekoči transferi	0,5	0,5	0,7	0,7	1,8	2,1	2,1	1,8	1,7
<b>3. Investicijski odhodki</b>	<b>2,5</b>	<b>2,6</b>	<b>2,3</b>	<b>2,4</b>	<b>2,3</b>	<b>2,3</b>	<b>2,9</b>	<b>3,3</b>	<b>3,4</b>
<b>4. Investicijski transferi</b>	<b>1,4</b>	<b>1,4</b>	<b>1,4</b>	<b>1,5</b>	<b>1,4</b>	<b>1,3</b>	<b>1,3</b>	<b>1,0</b>	<b>1,2</b>
<b>5. Plačila sredstev v proračun EU</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>0,6</b>	<b>0,9</b>	<b>0,9</b>	<b>1,0</b>	<b>1,2</b>
<b>Javnofinančni odhodki (v % BDP)</b>	<b>7.713</b>	<b>8.811</b>	<b>9.733</b>	<b>10.666</b>	<b>11.552</b>	<b>12.276</b>	<b>13.209</b>	<b>13.915</b>	<b>15.442</b>
<b>Javnofinančni odhodki (v mio EUR)</b>	<b>41,7</b>	<b>42,7</b>	<b>42,1</b>	<b>42,5</b>	<b>42,7</b>	<b>42,7</b>	<b>42,5</b>	<b>40,3</b>	<b>41,6</b>

Opomba: Podatki pred letom 2007 so preračunani po nepreklicnem tečaju zamenjave 239,640 SIT za 1 EUR.

Vir: Bilten javnih financ, Ljubljana: Ministrstvo za finance, letnik XI, št. 12, december, 2009, str. 14-15, 17-18; Statistični urad RS, SI-STAT podatkovni portal, 2010.

Vlada je ob koncu leta 2005 sprejela predlog reform, s katerimi naj bi dosegla cilj znižati delež javnofinančnih izdatkov v BDP. S tem je želela Vlada zagotoviti cenejšo in učinkovitejšo državo. Delež javnofinančnih izdatkov v BDP naj bi se znižal za 2 odstotni točki do konca leta 2008 in za nadaljnji 2 odstotni točki do leta 2012; hkrati pa naj bi se izvedlo še prestrukturiranje javnofinančnih izdatkov (Vlada RS, Okvir gospodarskih in socialnih reform za povečanje blaginje v Sloveniji, 2005, str. 14).

Bole (2006, str. 8-9) je prepričan, da je tako veliko krčenje trošenja države, kot ga je predvidela Vlada v reformah praviloma zelo težko doseči z racionaliziranjem (t.i. "linearnim zniževanjem") izdatkov države, pač pa bi tolikšno krčenje po njegovem mnenju zahtevalo reformiranje sistema trošenja. Kljub temu pa je po njegovem mnenju veliko znakov predloga reform kazalo le na spremembe v racionaliziranju trošenja in ne toliko na spremembe prestrukturiranja javnofinančnih izdatkov.

Bole (2006, str. 6) je ključne segmente zmanjševanja trošenja države, ki jih je Vlada predvidela z reformo, videl zlasti v tekočih izdatkih za blago in storitve, plačah ter transferih gospodinjstvom. Pri tem je ocenil, da bi bil izplen pri krčenju izdatkov za blago in storitve zanemarljiv, če bi hoteli ohraniti enako kvaliteto javnih storitev. Po njegovem mnenju bi zniževanje plač prineslo tretjino, zniževanje transferjev gospodinjstvom pa dve tretjini predvidenega krčenja trošenja države. Kljub temu pa bi tako krčenje transferjev gospodinjstvom pomenilo znatno poslabšanje položaja najrevnejšega segmenta prebivalstva.

Podatki iz Tabele 14 kažejo, da se je delež javnofinančnih izdatkov v BDP v obdobju 2006 - 2008 postopno sicer zniževal, vendar je to znižanje večinoma izhajalo iz obdobja 2006 – 2007. Leta 2007 je namreč prišlo do izrazitejšega znižanja deleža javnofinančnih izdatkov v BDP, h kateremu je največ prispevalo znižanje deleža tekočih odhodkov in tekočih transferov. Med tekočimi odhodki se je najbolj znižal delež plač in prispevkov za socialno varnost, in sicer za 0,7 odstotne točke BDP (z 10,2 % BDP v letu 2005 na 9,5 % BDP v letu 2007). K znižanju deleža tekočih transferov pa je največ prispevalo zniževanje deleža transferov posameznikom in gospodinjstvom za 1 odstotno točko BDP (z 15,7 % BDP v letu 2005 na 14,7 % BDP v letu 2007).

V letu 2008 pa je prišlo do ponovnega povišanja deleža javnofinančnih izdatkov, ki se je v primerjavi z letom 2007 povečal kar za 1,3 odstotne točke BDP (glej Tabela 14), pri čemer pa so se povečali deleži vseh kategorij javnofinančnih izdatkov, ki si jih je Vlada prizadevala znižati. Delež plač in prispevkov za socialno varnost se je tako povišal za 0,1 odstotne točke BDP, delež izdatkov za blago in storitve za 0,4 odstotne točke BDP in delež transferov posameznikom in gospodinjstvom za 0,4 odstotne točke BDP.

Kljub temu je, gledano celotno obdobje 2006 – 2008, Vladi uspelo znižati delež plač in prispevkov za socialno varnost za 0,6 odstotne točke BDP, in sicer z 10,2 % BDP v letu 2006 na 9,6 % BDP v letu 2008. Na višino javnofinančnih izdatkov za plače pomembno vplivata predvsem število zaposlenih v javnem sektorju in plačni sistem. Tabela 15 prikazuje podatke o številu zaposlenih v javnem sektorju in povprečni izplačani bruto plači v posameznem letu v obdobju 2004 – 2008. Gre za povprečno letno število zaposlenih pri pravnih osebah javnega sektorja<sup>7</sup>, za katere veljajo kolektivne pogodbe.

*Tabela 15: Povprečno število zaposlenih in povprečna izplačana bruto plača v javnem sektorju v RS v obdobju 2004 - 2008*

Leto	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Povprečno število zaposlenih</b>	145.814	148.146	149.514	149.846	151.017
<b>Rast povprečnega števila zaposlenih</b> (glede na predhodno leto)	-	1,58 %	0,92 %	0,22 %	0,78 %
<b>Povprečna izplačana bruto plača (v EUR)</b>	1.346	1.406	1.456	1.506	1.654
<b>Rast povprečne izplačane bruto plače</b> (glede na predhodno leto)	-	4,47 %	3,54 %	3,50 %	9,77 %
<b>BDP (tekoče cene; v mio EUR)</b>	27.073	28.750	31.050	34.568	37.135
<b>Nominalna rast BDP</b>	-	6,2 %	8,0 %	11,3 %	7,4 %

Opomba: Podatki pred letom 2007 so preračunani po nepreklicnem tečaju zamenjave 239,640 SIT za 1 EUR.

*Vir: AJPES, Letna poročila o izplačanih plačah v javnem sektorju za leta 2004, 2005, 2006, 2007 in 2008; Statistični urad RS, SI-STAT podatkovni portal, 2010.*

Število zaposlenih v javnem sektorju je raslo skozi celotno preučevano obdobje, vendar pa so bile stopnje teh rasti zelo različne. V letu 2007, ko je bil delež izdatkov za plače v BDP najnižji v obravnavanem obdobju, se je glede na leto 2006 število zaposlenih v javnem sektorju povečalo le za 0,22 % - gre za najnižjo medletno rast števila zaposlenih od leta 2004.

<sup>7</sup> Po Sklepu o subjektih, za katere velja zakon o sistemu plač v javnem sektorju (Uradni list RS, št. 115/2002), se med pravne osebe javnega sektorja uvrščajo: (1) državni organi in lokalne skupnosti, ki so neposredni uporabniki državnega in občinskih proračunov, (2) javne agencije, javni skladi, javni zavodi ter druge osebe javnega prava, ki so posredni uporabniki državnega in občinskih proračunov, in (3) javni gospodarski zavodi, katerih ustanovitelj je država ali občine. Javna podjetja ali gospodarske družbe, v katerih ima prevladujoč vpliv oz. večinski delež država ali lokalna skupnost, pa niso del javnega sektorja.

Kot je bilo že omenjeno, se je delež izdatkov za plače in prispevke za socialno varnost v BDP leta 2008 ponovno povečal, ker se je ponovno povečala rast števila zaposlenih v javnem sektorju. Število zaposlenih v javnem sektorju se je glede na leto 2007 povečalo za 0,78 %, kar je 3,5-krat višja rast števila zaposlenih kot leto prej. Poleg tega pa se je v letu 2008 povečala tudi rast povprečne plače v javnem sektorju zaradi odprave prve četrtine plačnih nesorazmerij<sup>8</sup>. Povprečna izplačana bruto plača je v letu 2008 tako znašala 1.654 EUR, kar je za 9,77 % več kot leta 2007.

V obdobju 2006 – 2008 so se torej izdatki za plače merjeni v % BDP znižali za 0,6 odstotne točke. Prav tako so se v tem obdobju za 0,6 odstotne točke BDP znižali transferi gospodinjstvom (z 11,7 % BDP v letu 2006 na 11,1 % BDP v letu 2008). Ni pa uspelo Vladi znižati tekočih izdatkov za blago in storitve. Še več. Ti so se celo povečali za 0,1 odstotno točko BDP. V letu 2006 so namreč znašali 6,7 % BDP, v letu 2008 pa 6,8 % BDP. Bole (2006, str. 15-16) je torej pravilno ugotovil, da izplen pri krčenju te kategorije izdatkov ne bo velik. Slovenija je po njegovem mnenju te izdatke že pred predvidenim krčenjem imela zelo nizke celo v primerjavi s fiskalno najbolj urejenimi hitro rastočimi državami, zato na tem področju ni bilo več prostora za opaznejše krčenje, brez hkratnega zmanjševanja kvalitete javnih storitev oz. ogrožanja redne dejavnosti nekaterih javnih služb.

### **3.4 Javnofinančni tokovi med proračunoma RS in EU v obdobju 2004 - 2008**

#### **3.4.1 O javnih financah EU**

Koncept javnih financ, kakršen je v EU v veljavi danes, se je uveljavil leta 1988, zanj pa so značilne dvostopenjske javne finance (Čok, et al., 2007, str. 69):

1. srednjeročna finančna perspektiva
2. vsakoletni proračun

**Srednjeročna finančna perspektiva** predstavlja strateško usmeritev javnih financ EU, gre za nekakšen finančni okvir, ki je sprejet za obdobje sedmih let. Med drugim je njen namen povečevanje proračunske discipline in nadzor nad rastjo izdatkov EU. Vsebinsko perspektiva zagotavlja izvedbo ciljev EU, ki so bili dogovorjeni na politični ravni.

V srednjeročni finančni perspektivi so določene zgornje meje za posamezne kategorije izdatkov (s tem je določen okvir, v katerem se lahko gibljejo dejanski izdatki letnega proračuna EU) in zgornja meja celotnega proračuna EU v posameznem letu. Srednjeročna perspektiva na ta način določa strukturo letnih proračunov, zato predstavlja "ključni finančni instrument srednjeročnega planiranja v okviru EU" (Čok, et al., 2007, str. 70). Ker določa le zgornjo mejo možnega obsega proračuna, ni indikativna za njegov dejanski obseg, vendar pa v praksi proračun v veliki meri sledi s perspektivo določenemu maksimalnemu možnemu obsegu. Odstopanja dejanskih proračunskih izdatkov od tistih, ki jih predvidi srednjeročna finančna perspektiva, zato v praksi niso velika (Čok, et al., 2007, str. 69, 71-72).

---

<sup>8</sup> Do takrat so obstajala nesorazmerja med plačami enakih tarifnih razredov v različnih poklicih z isto stopnjo izobrazbe (Dolinar, 2007, str. 57). Leta 2008 pa se je v skladu s Kolektivno pogodbo za javni sektor predvidelo odpravljanje plačnih nesorazmerij, kar je imelo za posledico povečevanje bruto plače na zaposlenega. S kolektivno pogodbo je bilo dogovorjeno, da se bodo plačna nesorazmerja odpravila po četrtinah, in sicer prva četrtina v maju 2008, druga in tretja v januarju oz. septembru 2009 in zadnja v marcu 2010 (UMAR, 2008, str. 26-27).



**Letni proračun EU** predstavlja operativni dokument za izvedbo javnofinančnega načrta EU v skladu z zastavljenim srednjeročnim okvirjem. Za financiranje odhodkov proračuna, EU potrebuje vire, ki jih zagotavlja t.i. sistem lastnih virov. Ta sredstva so s pravnega vidika last EU, sestavljajo pa jih trije viri (The European Union budget at a glance, 2010, str. 6):

1. **tradicionalni lastni viri** – sestavljajo jih večinoma dajatve na uvoz izdelkov iz držav, ki niso članice unije, predstavljajo pa okoli 12 % proračuna EU (podatek za leto 2010),
2. **prispevki na podlagi DDV** – enotna odstotna stopnja, ki se pobere od prihodkov vsake države članice iz usklajene osnove za odmero DDV, ta sredstva predstavljajo okoli 11 % proračuna EU (podatek za leto 2010),
3. **prispevki na podlagi bruto nacionalnega dohodka** (v nadaljevanju BND) – so enotna odstotna stopnja, ki se pobere od BND vsake države članice. Gre za prispevke posameznih držav članic na podlagi relativne višine njihovega BND, in predstavlja nekakšno izravnalno postavko. Ta vir je največji del proračuna (okoli 76 % - leto 2010).

Plačila posameznih držav članic v proračun EU so sorazmerna z njihovo gospodarsko močjo. Kljub temu pa se pri izračunu prispevkov nekaterih držav (Nemčije, Nizozemske, Avstrije, Švedske in Velike Britanije) uporabljajo **prilagoditve oz. popravki**<sup>9</sup> – s tem se zmanjšajo njihovi “previsoki” neto prispevki v proračun.

V proračun EU pa se stekajo tudi nekateri drugi prihodki (npr. davki na plače, ki jih plačujejo uslužbenci EU, prispevki držav, ki niso članice unije, v nekatere programe EU ter globe, ki so naložene podjetjem, ki kršijo konkurenčno ali drugo zakonodajo). Ti viri predstavljajo v letu 2010 okoli 1 % proračuna EU (The European Union budget at a glance, 2010, str. 6).

Proračun EU je zelo majhen, kar pa po mnenju Mraka (2005b, str. 12) ni nič neobičajnega, saj se iz njega financirajo le tiste politike, za katere so se države članice medsebojno dogovorile, da jih bodo izvajale na ravni EU. Proračun EU tako ne vključuje izdatkov, ki so povezani z zagotavljanjem javnih funkcij in socialne varnosti v taki obliki kot je to zagotovljeno v okviru nacionalnih proračunov. EU prav tako ni obremenjena s servisiranjem dolga, saj evropski proračun načeloma nima primanjkljaja. Medtem ko je delež javnih financ v državah članicah nekje na ravni 40 % njihovega BND, pa proračun EU predstavlja le okoli 1 % skupnega BND držav članic.

Glede prihodkovne strani proračuna EU pa Mrak (Štular, 2006) opozarja predvsem na problem, ki ga predstavlja dejstvo, da skoraj 80 % prihodkov predstavljajo prilivi na podlagi BND držav članic, kar pomeni, da se EU financira podobno kot mednarodne organizacije. Zaradi tega so pogajanja o proračunu dejansko “pogajanja o neto poziciji posameznih držav”. Potrebno bi bilo torej povečati lastne prihodke EU.

### 3.4.2 Neposredni in posredni vplivi vstopa Slovenije v EU na javne finance

Vstop Slovenije v EU je med drugim pomembno vplival tudi na javne finance. Javnofinančne rezultate vstopa lahko razdelimo na neposredne in posredne. **Neposredni vplivi** se kažejo v

---

<sup>9</sup> Leta 1984 je bil sprejet Sporazum o mehanizmu, ki je vseboval popravek za zmanjšanje vplačil VB v proračun Skupnosti. VB je bila namreč v prvih letih članstva ena največjih neto plačnic v proračun EU, hkrati pa je veljala za najmanj razvito med vsemi neto plačnicami. To je bilo zlasti zaradi majhnega in nedobičkonosnega kmetijskega sektorja. V tistem času je bil prispevek VB v proračun EU nesorazmerno visok glede na njeno sorazmerno blaginjo, danes pa ji pravica do popravka omogoča, da v proračun EU vplačuje manj sredstev iz BND in DDV vira, kar pozitivno vpliva na njen neto proračunski položaj. Pri financiranju popravka v korist VB so danes udeležene vse države članice, pri čemer pa so deleži Nemčije, Nizozemske, Avstrije in Švedske omejeni na 25 % njihovih normalnih deležev (Grabljevec, 2006, str. 12-13).

finančnih tokovih med državnim proračunom in proračunom EU – te rezultate natančneje predstavljam v nadaljevanju diplomskega dela. **Posredni vplivi** Slovenije v EU na javne finance pa niso zajeti v omenjenih finančnih tokovih, pač pa se kažejo v obliki zmanjšanja prihodkov državnega proračuna zaradi zmanjšanja prihodkov iz DDV in v obliki zmanjšanja prihodkov iz naslova carin in drugih uvoznih dajatev. Te se od maja 2004 nanašajo le še na uvoz iz tretjih držav. Pred članstvom v EU je uvoz EU v Slovenijo znašal kar 79,3 % vsega uvoza, po vstopu v EU pa so se prihodki od carin nanašali le še na preostalih 20,7 % uvoza iz tretjih držav (UMAR, 2005, str. 123).

### 3.4.3 Finančni tokovi med proračunoma RS in EU

#### 3.4.3.1 Pogajanja in predvideni finančni tokovi med proračunoma RS in EU

V nadaljevanju predstavljam rezultate finančnega svežnja pogajanj med Slovenijo in EU za obdobje 2004 – 2006. Ti so prikazani v Tabeli 16.

*Tabela 16: Predvideni finančni tokovi med RS in EU za obdobje 2004 - 2006  
(v mio EUR; cene 1999)*

<b>Predpristopna pomoč 2003 (45 mio EUR)</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>Skupaj</b>
<b>1. Skupen obseg predvidenih črpanj iz EU</b>	<b>224</b>	<b>285</b>	<b>324</b>	<b>833</b>
- predpristopna pomoč	51	43	27	121
- kmetijstvo	43	124	157	324
- sredstva za strukturno politiko	27	59	73	159
- "shengen facility" in drugo	38	38	38	114
- sredstva za notranje politike EU	12	21	28	61
- pavšalna plačila za okrepitev denarnega toka	52	-	-	52
<b>2. Skupen obseg predvidenih vplačil v EU</b>	<b>-187</b>	<b>-288</b>	<b>-296</b>	<b>-771</b>
- tradicionalni lastni viri	-18	-29	-29	-76
- viri iz naslova DDV	-22	-35	-36	-93
- viri iz naslova GNP	-129	-198	-203	-530
- korekcijski mehanizem (rabat) za Veliko Britanijo	-17	-27	-28	-72
<b>3. Neto proračunski položaj pred kompenzacijo</b>	<b>37</b>	<b>-3</b>	<b>28</b>	<b>62</b>
<b>4. Pavšalno plačilo za proračunsko kompenzacijo</b>	<b>43</b>	<b>85</b>	<b>54</b>	<b>182</b>
<b>5. Neto proračunski položaj</b>	<b>80</b>	<b>82</b>	<b>82</b>	<b>244</b>

*Vir: M. Mrak, Vključevanje Slovenije v evropske finančne tokove, str. 11.*

V finančnem delu pogajanj je Slovenija zasledovala dva strateška cilja, ki jih je hotela izpolniti tako v obdobju 2004 - 2006 kot tudi v obdobju naslednje finančne perspektive v letih 2007-2013 (Mrak, 2003, str. 8):

1. sporazum mora omogočiti nadaljevanje procesa realne konvergence, s katerim se bo razvojni zaostanek Slovenije za povprečjem EU še naprej zmanjševal,
2. sporazum ne sme poslabšati javno-finančnega položaja Slovenije ter s tem povzročiti težave pri doseganju fiskalnih Maastrichtskih kriterijev.

Skozi finančna pogajanja je bilo dogovorjeno, koliko sredstev iz proračuna EU lahko Slovenija pridobi v obdobju do konca takratne srednjeročne finančne perspektive (od 1. maja 2004 do konca leta 2006) in koliko sredstev bo morala v tem obdobju vplačati v proračun EU.

Mrak (2003, str. 9) navaja štiri strateške cilje, ki jih je Slovenija skušala uresničiti v pogajanjih na področju kmetijstva:

1. popolna in enakopravna vključitev v pravni red EU,
2. zaradi vstopa v EU se ekonomski položaj kmetov ne sme poslabšati,

3. višine kvot in referenčnih količin, ki so predmet pogajanj, ne smejo biti nižje od takratne ravni proizvodnje v Sloveniji,
4. rešitve morajo biti prilagojene specifičnim strukturnim in razvojnim problemom slovenskega kmetijstva in morajo upoštevati predvidene spremembe skupne kmetijske politike.

Zastavljeni cilji so bili doseženi v celoti. V primerjavi z ostalimi kandidatkami za članstvo v tistem času je bila prav Sloveniji omogočena najvišja raven doplačevanja neposrednih plačil kmetom iz lastnega proračuna. Prav tako so imeli le kmetje iz Slovenije že ob začetku nove finančne perspektive leta 2007 dostop do neposrednih plačil v enaki višini kot kmetje v drugih državah EU. Ker je koncept "pridobljenih pravic" v pogajanjih zelo pomemben, je po mnenju Mraka (2003, str. 9) takšen začetni položaj za Slovenijo zelo ugoden. Slovenija je v pogajanjih ravno tako uspela iztržiti ugoden finančni sveženj v višini 250 mio EUR, namenjen razvoju podeželja v obdobju 2004 - 2006. Šlo je za program, ki je med drugim vseboval tudi izravnalna plačila za kmetovanje v težjih razmerah in kmetijska okoljska plačila (Mrak, 2003, str. 9).

Na področju strukturnih skladov<sup>10</sup> si je Slovenija prizadevala doseči predvsem naslednja dva strateška cilja (Mrak, 2003, str. 10):

1. povečanje obsega sredstev, ki naj bi jih za te namene EU namenila Sloveniji v obdobju 2004 - 2006,
2. doseči dogovor, po katerem bi tudi v naslednji finančni perspektivi (obdobje 2007 - 2013) čim večji del slovenskega ozemlja ohranil status Cilja 1 (to so regije, ki imajo BDP na prebivalca po kupni moči manjši od 75 % povprečja EU-25 in imajo najširši možni dostop do strukturnih sredstev EU).

Obdobje 2004 - 2006 je za Slovenijo predstavljalo nekakšno prehodno obdobje do polnega črpanja strukturnih sredstev. V pogajanjih je bilo doseženo, da Sloveniji v tem prehodnem obdobju iz strukturnih aktivnosti pripada 404 mio EUR (236 mio iz strukturnih skladov in 168 mio EUR iz kohezijskih skladov).

"Shengenska meja" je ena izmed konceptualnih novosti (poleg doplačevanja neposrednih plačil kmetom iz lastnega proračuna in posebne finančne rezerve za razvoj podeželja), ki jo je v pogajanjih med EU in takratnimi državami kandidatkami vnesla Slovenija. Na pobudo Slovenije se je namreč EU zavezala, da bo prevzela del stroškov, ki so povezani z vzpostavitvijo in vzdrževanjem shengenske meje. Mrak (2003, str. 10) vzpostavitev "shengenske meje" kot nove postavke v proračunu EU ocenjuje kot zelo pomembno za Slovenijo, saj je v kratkoročnem smislu to začasen vir financiranja tega projekta. Pomembna pa je tudi dolgoročno, saj naj bi bilo v interesu članic, da se ta novost ohrani tudi v prihodnjih finančnih perspektivah. Sloveniji je bilo za "shengensko mejo" od leta 2004 do leta 2006 namenjenih 107 mio EUR.

V zvezi z neto proračunskim položajem Slovenije do proračuna EU, si je Slovenija v času pogajanj prizadevala doseči dva cilja (Mrak, 2003, str. 11):

1. v obdobju 2004 - 2006 doseči boljši pozitivni neto proračunski položaj, kot ga je dosegla v letu pred vstopom,
2. za obdobje 2007 - 2013 zagotoviti takšen obseg in strukturo prilivov sredstev iz proračuna EU, da ne bo postala neto plačnica vanj.

---

<sup>10</sup> Sredstva iz strukturnih skladov so namenjena tistim regijam, ki so razvojno v zaostanku.

Rešitve, ki jih je Slovenija dosegla v pogajanjih, so skladne z obema ciljema in omogočajo njuno izpolnjevanje. EU je sprejela odločitev, da v prvih letih članstva nobena nova članica ne sme imeti slabšega neto proračunskega položaja kot ga je imela v zadnjem letu, preden je postala članica EU. V ta namen so bila novim članicam odobrena pavšalna nadomestila, ki so bila namenjena okrepitvi denarnega toka in izboljšanju proračunskega položaja. Tako vstop v unijo za posamezno državo ne bi pomenil prevelikega finančnega bremena, ki bi lahko bil posledica zamika plačil iz proračuna EU ali postopoma naraščajoče sposobnosti črpanja sredstev iz proračuna EU (Kamnar & Sušnik, 2004, str. 52). Tudi Sloveniji so bila v obdobju 2004 - 2006 odobrena pavšalna nadomestila, in sicer v višini 234 mio EUR – 182 mio EUR iz naslova pavšalnih plačil za proračunsko kompenzacijo ter 52 mio EUR iz naslova pavšalnih plačil za okrepitev denarnega toka (glej Tabelo 16). Neto proračunski položaj Slovenije, predviden s pogajanjem, se je na ta način izboljšal, saj je v letu 2003 (v zadnjem letu pred vstopom) znašal 45 mio EUR, v letih po vstopu (2004 - 2006) pa naj bi, glede na rezultate finančnega dela pogajanj, znašal 80 oz. 82 mio EUR.

V nadaljevanju tega poglavja diplomskega dela prikazujem podatke o dejansko pridobljenih sredstvih iz proračuna EU ter podatke o dejanskih vplačilih iz proračuna RS v proračun EU. Gre za finančne tokove med proračunoma RS in EU, ki pa ne predstavljajo vseh finančnih tokov med Slovenijo in EU. Vir za podatke, ki jih prikazujem v nadaljevanju, so namreč gradiva Ministrstva za finance RS, v katerih niso zajeta sredstva, ki so iz proračuna EU neposredno izplačana uporabnikom v RS ter predplačila sredstev iz strukturnega sklada in sredstev za razvoj podeželja, ki so že izdatek proračuna EU, prihodek proračuna RS pa postanejo šele, ko so za to izpolnjeni določeni pogoji.

#### 3.4.3.2 Prihodki proračuna RS iz proračuna EU

Kot članica EU ima Slovenija možnost črpati sredstva za kmetijstvo, razvoj podeželja in strukturno, kohezijsko in notranjo politiko iz proračuna EU. S pogajanjem pa so ji bila dodeljena tudi pavšalna nadomestila v prvih letih članstva.

Tabela 17 prikazuje prihodke proračuna RS iz proračuna EU. Črpanje evropskih sredstev (razen črpanje sredstev iz naslova pavšalnih nadomestil) sicer temelji na natančno pripravljenih programih, ki morajo biti praviloma v določenem deležu sofinancirani tudi s sredstvi iz nacionalnega proračuna. Če posamezna članica torej želi črpati sredstva iz proračuna EU, mora v svojem nacionalnem proračunu nameniti del odhodkov za t.i. "evropsko naravnane programe".

Slovenija ni bila uspešna pri črpanju sredstev iz proračuna EU (glej Tabelo 17), saj obstajajo velike razlike med vsakoletnimi realiziranimi prihodki iz proračuna EU in prihodki, ki so bili vsakoletno predvideni v proračunu RS. Edino področje črpanja, ki bi ga lahko označili za uspešnega, predstavlja črpanje sredstev za izvajanje kmetijske politike. Z izjemo leta 2004, ko je bilo pridobljenih le približno polovica sredstev, predvidenih s proračunom, je bila uspešnost črpanja kmetijskih sredstev iz proračuna EU relativno zelo visoka (v vseh letih so pridobljena sredstva predstavljala več kot 90 % predvidenih).

V prvem letu članstva je Slovenija iz proračuna EU prejela le dobro polovico sredstev, predvidenih s proračunom RS. Tega leta je bilo med prejetimi sredstvi kar 61,6 % pavšalnih povračil, ki so bila Sloveniji zagotovljena v pristopnem aktu z namenom krepitve denarnega toka in proračunske izravnave. Dejansko vplačana pavšalna povračila so bila sicer višja od predvidenih, ker je bil del teh sredstev za leto 2005 vplačan že konec leta 2004 (UMAR, 2005,

str. 122). Sredstva iz proračuna EU za strukturno, kohezijsko in notranjo politiko, katerih črpanje sicer temelji na pripravljenih programih, v letu 2004 niso bila porabljena, kar kaže na slabo absorpcijsko sposobnost Slovenije.

Tabela 17: Prihodki proračuna RS iz proračuna EU v obdobju 2004 - 2008

		Predpristopna sredstva EU	Sredstva za izvajanje skupne kmetijske politike	Sredstva za strukturno politiko	Sredstva za kohezijsko politiko	Sredstva za izvajanje notranje politike	Sredstva iz naslova pavšalnih povračil	Ostala prejeta sredstva iz EU	Skupaj prihodki iz proračuna EU
2004	N	88,2	46,8	32,0	27,6	38,4	102,4	0,0	335,4
	R	44,4	23,0	0,0	0,0	0,0	112,8	2,7	183,0
	%	50,4 %	49,1 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	110,2 %	-	54,6 %
	S	24,3 %	12,6 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	61,6 %	1,5 %	100,0 %
2005	N	57,8	114,1	111,8	42,4	65,1	92,5	0,0	483,6
	R	47,3	111,7	35,9	7,7	6,3	91,0	2,6	302,4
	%	81,8 %	97,9 %	32,1 %	18,1 %	9,6 %	98,4 %	-	62,5 %
	S	15,6 %	36,9 %	11,9 %	2,5 %	2,1 %	30,1 %	0,9 %	100,0 %
2006	N	36,9	142,1	104,5	27,1	76,6	62,0	0,3	449,6
	R	25,8	136,0	85,5	21,1	20,6	55,9	3,7	348,4
	%	69,9 %	95,7 %	81,8 %	77,7 %	26,8 %	90,1 %	-	77,5 %
	S	7,4 %	39,0 %	24,5 %	6,1 %	5,9 %	16,0 %	1,1 %	100,0 %
2007	N	18,7	161,0	233,1	96,9	69,4	-	3,1	582,1
	R	10,2	150,6	56,8	30,7	94,3	-	4,7	347,3
	%	54,5 %	93,5 %	24,4 %	31,7 %	135,9 %	-	151,6 %	59,7 %
	S	2,9 %	43,4 %	16,4 %	8,8 %	27,1 %	0,0 %	1,4 %	100,0 %
2008	N	5,7	226,0	413,9	105,3	23,5	-	8,7	783,0
	R	6,0	208,3	51,2	72,6	3,8	-	21,3	363,2
	%	104,6 %	92,2 %	12,4 %	69,0 %	16,3 %	-	244,8 %	46,4 %
	S	1,7 %	57,4 %	14,1 %	20,0 %	1,0 %	0,0 %	5,9 %	100,0 %

- Opombe:
1. V vrsticah »N« so podatki o načrtovanih prejetih sredstvih v posameznem letu v mio EUR (za leta 2004 in 2006 podatki iz sprejetega proračuna; za leta 2005, 2007 in 2008 podatki iz rebalansa proračuna).
  2. V vrsticah »R« so podatki o dejansko realiziranih prejetih sredstvih v posameznih letih; v mio EUR.
  3. V vrsticah »%« so podatki o % realizacije glede na načrtovani proračun (t.j. sprejeti proračun v letih 2004 in 2006 ter rebalans proračuna v letih 2005, 2007 in 2008).
  4. V vrsticah »S« so podatki o strukturi (t.j. o deležu, ki ga ima posamezna skupina realiziranih prihodkov iz proračuna EU v celotnih realiziranih prihodkih iz proračuna EU) v %.
  5. V postavki ostala prejeta sredstva EU so zajeta ostala prejeta sredstva iz proračuna EU, prejeta sredstva od drugih evropskih institucij in prejeta vračila sredstev iz proračuna EU.
  6. Podatki pred letom 2007 so preračunani po nepreklicnem tečaju zamenjave 239,64 SIT za 1 EUR.

Vir: Ministrstvo za finance, Zaključni računi proračuna Republike Slovenije za leta 2004, 2005, 2006, 2007 in 2008.

V letih 2005 in 2006 se je črpanje sredstev iz proračuna EU sicer nekoliko izboljšalo, v letu 2006 je bila Slovenija pri črpanju še najbolj uspešna v celotnem obdobju 2004 - 2008, saj je pridobila 77,5 % v proračunu predvidenih sredstev (glej Tabela 17). Do tega leta je bila Slovenija po ocenah UMAR-ja (2008, str. 48) med novimi članicami najuspešnejša pri črpanju sredstev iz proračuna EU. Do konca leta 2006 je namreč pridobila skoraj 70 % vseh sredstev, do katerih je bila upravičena s takratno srednjeročno finančno perspektivo za obdobje 2004 - 2006. Možnost črpanja sredstev, ki so bila za leto 2006 predvidena v omenjeni finančni perspektivi, je takrat Slovenija imela sicer do konca leta 2008. Kasneje je EU zaradi svetovne

gospodarske krize in slabših razmer ta rok še podaljšala do sredine leta 2009, za sredstva kohezijske politike pa celo do konca leta 2010.

Leta 2007 se je glede na prejšnje leto črpanje sredstev iz proračuna EU poslabšalo. Realizirana višina pridobljenih sredstev je predstavljala le 59,7 % predvidenih s proračunom RS (glej Tabela 17). Črpanja so bila še posebej nizka pri sredstvih za strukturno politiko (24,4 % predvidenih) in pri sredstvih za kohezijsko politiko (31,7 % predvidenih), kjer je prišlo do zamikov črpanja iz nove finančne perspektive za obdobje 2007 – 2013 (UMAR, 2008, str. 48).

Leta 2008 je Slovenija iz proračuna EU uspela pridobiti 46,4 % sredstev predvidenih v proračunu (glej Tabela 17). Še zlasti skromno je bilo črpanje sredstev za kohezijsko politiko (le 12,4 % predvidenih) in sredstev za izvajanje notranje politike (le 16,3 % predvidenih). Predvsem črpanje slednjih ni imelo velikega negativnega vpliva na uspešnost realizacije črpanja, saj imajo sredstva za izvajanje notranje politike relativno majhen delež v skupnih prihodkih iz proračuna EU. Problem v tem letu je predstavljalo predvsem črpanje dodeljenih sredstev za izvajanje kohezijske in strukturne politike v okviru nove srednjeročne finančne perspektive (2007 - 2013). Večji del sredstev za kohezijsko politiko, ki so bila iz proračuna EU pridobljena v tem letu, so bila iz naslova dodeljenih sredstev iz prejšnje finančne perspektive (2004 - 2006). V proračunu je bilo predvideno črpanje kohezijskih sredstev v višini 105,3 mio EUR, dejansko pa so znašala pridobljena sredstva iz tega naslova le 72 mio EUR. Še slabše pa je bilo črpanje strukturnih sredstev (od predvidenih 413,9 mio EUR le 51,2 mio EUR) (UMAR, 2009, str. 48).

### 3.4.3.3 Vplačila iz proračuna RS v proračun EU

Tabela 18 prikazuje podatke o vplačilih v proračun EU iz proračuna RS.

*Tabela 18: Odhodki iz proračuna RS v proračun EU v obdobju 2004 - 2008*

		Plačila tradicionalnih lastnih virov v proračun EU	Plačila sredstev v proračun EU iz naslova DDV	Plačila sredstev v proračun EU iz naslova BND	Plačila sredstev v proračun EU iz naslova popravka v korist Velike Britanije	Skupaj plačila sredstev v proračun EU
2004	R	12,3	25,1	116,0	16,1	<b>169,6</b>
	S	7,3 %	14,8 %	68,4 %	9,4 %	<b>100,0 %</b>
2005	R	28,1	43,9	190,4	23,2	<b>285,6</b>
	S	9,8 %	15,4 %	66,7 %	8,1 %	<b>100,0 %</b>
2006	R	35,3	47,7	181,5	23,3	<b>287,9</b>
	S	12,3 %	16,6 %	63,0 %	8,1 %	<b>100,0 %</b>
2007	R	82,5	53,9	196,8	22,6	<b>355,9</b>
	S	23,2 %	15,1 %	55,3 %	6,4 %	<b>100,0 %</b>
2008	R	89,9	60,6	245,9	31,4	<b>427,9</b>
	S	21,0 %	14,2 %	57,5 %	7,3 %	<b>100,0 %</b>

Opombe: 1. V vrsticah »R« so podatki o dejansko realiziranih vplačilih sredstev iz proračuna RS v proračun EU v posameznih letih; v mio EUR.

2. V vrsticah »S« so podatki o strukturi (t.j. o deležu, ki ga ima posamezna skupina realiziranih plačil v proračun EU v celotnih realiziranih plačilih v proračun EU) v %.

3. Podatki pred letom 2007 so preračunani po nepreklicnem tečaju zamenske 239,64 SIT za 1 EUR.

*Vir: Ministrstvo za finance, Zaključni računi proračuna Republike Slovenije za leta 2004, 2005, 2006, 2007 in 2008.*

Slovenija je (hkrati s pravico črpanja sredstev iz proračuna EU) z vstopom v unijo prevzela tudi obveznost vplačevanja virov v njen proračun - tradicionalnih virov, prispevkov na osnovi DDV in na osnovi BND ter popravka v korist Velike Britanije.

Struktura posameznih vplačil se je skozi obdobje nekoliko spreminjala. Najvišji skozi celotno obdobje 2004 - 2008 je bil delež vplačil prispevkov iz naslova BND. Njihova pomembnost pa se je z leti nekoliko zniževala – od 68,4 % vseh vplačil v letu 2004 na 57,5 % vseh vplačil v letu 2008. Tudi sicer prispevki iz naslova BND predstavljajo najpomembnejši vir evropskega proračuna. Nasprotno pa se je iz leta v leto povečeval delež vplačil iz naslova tradicionalnih lastnih virov. Slovenija je v proračun EU leta 2004 vplačala 12,3 mio EUR teh sredstev, kar je predstavljalo 7,3 % vseh vplačil tistega leta, leta 2008 pa se je ta delež povečal na 21,0 %. Relativno malo pa sta se spreminjala delež prispevkov na osnovi DDV in delež plačanih sredstev iz naslova popravka v korist Velike Britanije.

#### 3.4.3.4 Neto položaj proračuna RS do proračuna EU

V diplomskem delu so bila že predstavljena sredstva, ki jih je Slovenija pridobila s črpanjem iz proračuna EU, in plačila, ki so bila vplačana v proračun EU iz proračuna RS. Na podlagi podatkov o višini teh kategorij lahko ugotovimo, kakšen neto položaj je ustvaril državni proračun do evropskega proračuna. Neto položaj je prikazan v Tabeli 19. Iz nje lahko razberemo, da je bila Slovenija v letih 2007 in 2008 celo neto plačnica sredstev v proračun EU, kar pomeni, da je v evropski proračun več sredstev vplačala, kot pa jih je iz njega pridobila. V letu 2008, ko je negativni neto proračunski položaj še posebej visok, se je iz evropskega v državni proračun steklo le 46,4 % vseh predvidenih sredstev (glej Tabelo 17 na strani 35). Problem za slab neto položaj proračuna RS do proračuna EU je predvsem v dejstvu, da so prilivi iz evropskega proračuna v državni proračun nižji od predvidenih, kar kaže na slabo sposobnost absorpcije.

*Tabela 19: Neto položaj proračuna RS do proračuna EU v obdobju 2004 – 2008 (v mio EUR)*

Leto	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Prejeti prihodki iz proračuna EU</b>	183,0	302,4	348,4	347,3	363,2
<b>Plačila sredstev v EU</b>	169,6	285,6	287,9	355,9	427,9
<b>Neto položaj proračuna RS do proračuna EU</b>	<b>13,4</b>	<b>16,8</b>	<b>60,5</b>	<b>- 8,6</b>	<b>- 64,7</b>

Opomba: Podatki pred letom 2007 so preračunani po nepreklicnem tečaju zamenjave 239,640 SIT za 1 EUR.

*Vir: Bilten javnih financ, Ljubljana: Ministrstvo za finance, letnik XI, št. 12, december, 2009, str. 10, 14.*

#### 3.4.3.5 Absorpcijska sposobnost

Kot je bilo že prikazano, razlika med načrtovanimi in dejansko prejetimi sredstvi iz evropskega proračuna, ni nič neobičajnega. Sredstva, ki jih je Slovenija dejansko črpala iz proračuna EU, so bila vsako leto obravnavanega obdobja nižja od tistih, ki jih je predvidela v proračunu. To kaže na slabo absorpcijsko sposobnost, za katero pa obstaja več vzrokov.

UMAR (2009, str. 48-49) navaja štiri možne razloge za slabo črpanje evropskih sredstev. Prvi razlog je **“neutečenost črpanja”** sredstev za kohezijsko politiko v Sloveniji zaradi spremenjenih pogojev, kriterijev in pravil v novi finančni perspektivi. Za prilagoditev na te spremembe je potreben določen čas. Izkušnje iz prejšnje srednjeročne finančne perspektive kažejo, da je Slovenija prva povračila v državni proračun dobila šele po letu in pol članstva v uniji (t.j. sredi leta 2005). Z vidika črpanja pa je bilo najuspešnejše leto 2006. Potreben čas za prilagoditev na spremembe pa verjetno še podaljšuje hkratni potek dveh perspektiv (nova

finančna perspektiva je začela veljati leta 2007, stara pa se za črpanje določenih sredstev dokončno izteče šele konec leta 2010).

Drugi razlog za slabo absorpcijo sredstev iz proračuna EU predstavljajo **zahtevni in zapleteni postopki za odobritev črpanja**, ki so določeni z evropsko in domačo zakonodajo. V prejšnjem finančnem obdobju so slovenska podjetja kot veliko težavo pri kandidiranju za evropska sredstva omenjala zahtevno in obsežno dokumentacijo slovenske administracije. Z novim finančnim obdobjem so omenjeni postopki postali enostavnejši.

Tretji razlog predstavljajo **administrativne ovire**. Projekti, ki se sofinancirajo iz evropskih sredstev, se sprva v celoti financirajo iz domačih sredstev. Sredstva se iz proračuna EU v državni proračun nakažejo ob potrditvi o upravičenosti porabljenih sredstev. S tem prihaja do določenih zamikov med porabo sredstev in povračilom le-teh, vendar naj do večjih zamikov kljub temu ne bi prihajalo, saj se povračila sredstev izvajajo v vseh fazah projekta.

Četrti razlog pa je **finančna in gospodarska kriza**. Podjetja morajo namreč za izvajanje projektov del sredstev priskrbeti sama, pridobitev teh pa je v času krize zelo oteženo. Njene posledice na slabše črpanje so bolj vidne v zadnjem letu; ne nanašajo pa se v tako veliki meri na leta do 2008.

Mrak (Peternelj, 2006) meni, da je za uspešno črpanje evropskih sredstev potrebna predvsem strokovna in učinkovita državna uprava, ki mora dobro poznati vse postopke, povezane s črpanjem sredstev (definiranje razpisnih pogojev in pogojev, hitro "certificiranje" upravičenih stroškov in zagotavljanje domačega dela sofinanciranja). Na tem področju se po njegovem mnenju pojavljata zlasti dva problema, in sicer "pogosto spreminjanje pravil iger" in "velika fluktuacija ljudi, ki se v državni upravi ukvarjajo z evropskimi projekti".

Mrak (Peternelj, 2006; Lipnik & Weiss, 2010) je prav tako mnenja, da cilj Slovenije ne bi smel biti zgolj počrpati razpoložljiva sredstva iz proračuna EU, pač pa je pomembno, da se z njim financirajo pametni in razvojno pomembni projekti, ki brez pomoči evropskih skladov ne bi bili uresničljivi, in ki imajo "jasno izraženo dodano vrednost". V Sloveniji smo v prvih letih črpanja evropskih sredstev namreč preveč pozornosti namenili dejstvu, da je pomembno predvsem to, da se ta sredstva izkoristi, pri tem pa kakovost projekta ni bila vedno pomembna.

## SKLEP

Bilance v Sloveniji še vedno temeljijo na metodologiji GFS 1986, ki uporablja načelo denarnega toka. Osnovno načelo novejših sistemov, ESA 1995 in GFS 2001, pa je načelo nastanka dogodka, ki odpravlja nekatere pomanjkljivosti načela denarnega toka in omogoča celovitejši pregled nad delovanjem države.

GFS 2001 uporablja enake definicije institucionalnih sektorjev kot ESA 1995. V sektor država poleg štirih blagajn javnega financiranja vključujeta še javne sklade, javne agencije in druge enote, ki so netržni proizvajalci. Pri slednjih gre za javne zavode, ki na trgu prejmejo manj kot 50 % vseh prihodkov, Kapitalsko družbo in SOD. GFS 2001 prav tako odpravlja nekatere pomanjkljivosti "nacionalne" metodologije. Te pomanjkljivosti se v Sloveniji nanašajo predvsem na potrošnje stalnega kapitala (amortizacijo) in bilanco stanja. Glavne novosti, ki jih je vpeljal GFS 2001, so tako predvsem izkazovanje kategorij po načelu nastanka dogodka, vpeljava celotnih bilanc stanja in neto vrednost premoženja države ter uskladitev sektorja države z definicijami sistema ESA 1995.



Kljub temu, da so se v Sloveniji v preteklosti odvijale celovite reforme sistema javnih financ (npr. priprava SKIS, ki omogoča pripravo mednarodno primerljivih nacionalnih računov in je skladna z določbami sistema ESA 1995), pa lahko ugotovimo, da še vedno obstajajo pomanjkljivosti, in sicer predvsem na področju bilance stanja in evidentiranja amortizacije. Potreben je prehod na načelo nastanka dogodka, ki pa je dolgotrajen in zahteven, saj je potrebno spremljanje in beleženje dogodkov v času, ko so ti nastali, in ne ob denarnem toku.

O uravnoveženosti javnih financ v Sloveniji v obdobju 2000 – 2008 ne moremo govoriti. Kot je bilo pokazano v diplomskem delu, je konsolidirana globalna bilanca javnega financiranja skoraj v vseh letih omenjenega obdobja zabeležila primanjkljaj. Ta je bil še zlasti visok v letu 2002. Nastal pa je predvsem kot posledica izravnalnega primanjkljaja zaradi neuskklajenosti proračunskega in koledarskega leta v preteklih letih (od leta 1997). Glede proračunskih presežkov pa izstopata zlasti leti 2007 in 2008. V zvezi s presežki državnega proračuna v teh dveh letih so se v javnosti pojavila zelo različna mnenja. Vlada je zatrjevala, da je presežek v obeh letih rezultat varčevanja in manjše porabe, Računsko sodišče pa je menilo, da je presežek zgolj posledica nepravilnega evidentiranja določenih transakcij in da bi v letih 2007 in 2008 pravzaprav morali zabeležiti proračunski primanjkljaj.

Prihodki konsolidirane globalne bilance javnega financiranja so se v obravnavanem obdobju gibali med 40,5 % in 41,7 % BDP. Izjema je le leto 2002, ko so javnofinančni prihodki dosegli 39,3 % BDP. Razlog za to je predvsem v ponovni uskladitvi koledarskega in proračunskega leta, zaradi česar so se v proračunsko leto 2002 šteli le prihodki od DDV, realizirani od februarja do decembra. Zaradi upoštevanja 11-mesečnega DDV je le-ta v letu 2002, v primerjavi s prejšnjim letom padel za kar 1,3 odstotne točke. Sicer pa se struktura in velikost javnofinančnih prihodkov v obdobju 2000 – 2008 nista bistveno spreminjali. Največji delež je pripadal davčnim prihodkom, med katerimi so poleg že omenjenega DDV, še zlasti pomembni prispevki za socialno varnost in dohodnina. Omenjena “velika trojica davkov” predstavlja kar okoli tretjino vseh prihodkov konsolidirane globalne bilance javnega financiranja.

Odhodki konsolidirane globalne bilance javnega financiranja so se v obdobju 2000 – 2008 gibali med 41,6 % BDP in 42,7 % BDP. Izjema je le leto 2007, ko so ti znašali 40,3 % BDP. Vlada Janeza Janše si je v obdobju 2006 – 2008 sicer zadala cilj znižati delež javnofinančnih izdatkov v BDP za 2 odstotni točki. Pri tem se je usmerila zlasti na zniževanje plač, tekočih izdatkov za blago in storitve in transferjev gospodinjstvom. Cilj krčenja trošenja države ji je uspelo doseči le delno. Plače in prispevki za socialno varnost so se znižali za 0,6 odstotne točke BDP, prav za toliko pa tudi transferi gospodinjstvom. Ni pa uspelo Vladi znižati tekočih izdatkov za blago in storitve. Ti so se celo povečali za 0,1 odstotno točko BDP.

V zadnjem delu diplomskega dela obravnavam še javnofinančne tokove med proračunoma RS in EU. Neto položaj slovenskega državnega proračuna do proračuna EU v obdobju 2004 – 2008 ni bil vedno pozitiven. V letih 2007 in 2008 je bila Slovenija celo neto plačnica v proračun EU. Razlog za negativen saldo je predvsem v tem, da Slovenija ni sposobna v celoti počrpati sredstev, ki si jih zagotovi s pogajanji. Višina predvidenih pridobljenih sredstev je vedno presežala višino tistih, ki so bila kasneje dejansko realizirana. Ugotovimo torej lahko, da ima Slovenija težave z absorpcijo. Če želi ustvariti boljši (pozitivni!) neto položaj do proračuna EU, mora v prihodnje sprejeti ukrepe, s katerimi bo povečala absorpcijsko sposobnost.

## LITERATURA IN VIRI

1. Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve. (2005). *Izplačane plače pri pravnih osebah javnega sektorja v letu 2004*. Najdeno 20. maja 2010 na spletnem naslovu [http://www.ajpes.si/doc/Statistike/Place\\_javni\\_sektor/Porocila/Javni\\_sektor-Izplacane\\_place-zbirni\\_podatki\\_2004.pdf](http://www.ajpes.si/doc/Statistike/Place_javni_sektor/Porocila/Javni_sektor-Izplacane_place-zbirni_podatki_2004.pdf)
2. Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve. (2006). *Izplačane plače pri pravnih osebah javnega sektorja v letu 2005*. Najdeno 20. maja 2010 na spletnem naslovu [http://www.ajpes.si/doc/Statistike/Place\\_javni\\_sektor/Porocila/Javni\\_sektor-Izplacane\\_place-zbirni\\_podatki\\_2005.pdf](http://www.ajpes.si/doc/Statistike/Place_javni_sektor/Porocila/Javni_sektor-Izplacane_place-zbirni_podatki_2005.pdf)
3. Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve. (2007, 15. februar). *Izplačane plače pri pravnih osebah javnega sektorja v letu 2006*. Najdeno 20. maja 2010 na spletnem naslovu [http://www.ajpes.si/doc/Statistike/Place\\_javni\\_sektor/Porocila/Javni\\_sektor-Izplacane\\_place-zbirni\\_podatki\\_2006.pdf](http://www.ajpes.si/doc/Statistike/Place_javni_sektor/Porocila/Javni_sektor-Izplacane_place-zbirni_podatki_2006.pdf)
4. Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve. (2008, 15. februar). *Izplačane plače pri pravnih osebah javnega sektorja v letu 2007*. Najdeno 20. maja 2010 na spletnem naslovu [http://www.ajpes.si/doc/Statistike/Place\\_javni\\_sektor/Porocila/Javni\\_sektor-Izplacane\\_place-zbirni\\_podatki\\_2007.pdf](http://www.ajpes.si/doc/Statistike/Place_javni_sektor/Porocila/Javni_sektor-Izplacane_place-zbirni_podatki_2007.pdf)
5. Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve. (2009, 13. februar). *Izplačane plače pri pravnih osebah javnega sektorja v letu 2008*. Najdeno 20. maja 2010 na spletnem naslovu [http://www.ajpes.si/doc/Statistike/Place\\_javni\\_sektor/Porocila/Javni\\_sektor-Izplacane\\_place-zbirni\\_podatki\\_2008.pdf](http://www.ajpes.si/doc/Statistike/Place_javni_sektor/Porocila/Javni_sektor-Izplacane_place-zbirni_podatki_2008.pdf)
6. Bertoncelj, M. (2008, 25. april). *Bajuk: Letošnji proračunski presežek bo 70 milijonov evrov*. Najdeno 16. marca 2010 na spletnem naslovu <http://www.finance.si/211499/Bajuk-Leto%20%26%20prora%20unski-prese%20ek-bo-70-milijonov-evrov>
7. Bole, V. (2006, januar). Lahkotnost razprav o krčenju trošenja države. *Gospodarska gibanja*,(377), str. 6-20.
8. Cvikel, M. M. & Zemljič, P. (2005). *Zakon o javnih financah (ZJF) : s komentarjem*. Ljubljana: Bonex.
9. Čok, M., Stanovnik, T., Cirman, A., Prevolnik Rupel, V. & Mrak, M. (2007). *Javne finance v Sloveniji*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
10. Davčna uprava Republike Slovenije. (2002, marec). *Poročilo o delu Davčne uprave Republike Slovenije v letu 2001*. Najdeno 20. marca 2010 na spletnem naslovu [http://www.durs.gov.si/fileadmin/durs.gov.si/pageuploads/Davcni\\_uradi\\_in\\_uradne\\_ure/Letna\\_poročila\\_o\\_delu\\_DURS/LETNO-POROCILO-2001.pdf](http://www.durs.gov.si/fileadmin/durs.gov.si/pageuploads/Davcni_uradi_in_uradne_ure/Letna_poročila_o_delu_DURS/LETNO-POROCILO-2001.pdf)
11. Davčna uprava Republike Slovenije. (2003, marec). *Poročilo o delu Davčne uprave Republike Slovenije v letu 2002*. Najdeno 20. marca 2010 na spletnem naslovu

- [http://www.durs.gov.si/fileadmin/durs.gov.si/pageuploads/Davcni\\_uradi\\_in\\_uradne\\_ure/Letna\\_poro\\_ila\\_o\\_delu\\_DURS/LETNO-POROCILO-2002.pdf](http://www.durs.gov.si/fileadmin/durs.gov.si/pageuploads/Davcni_uradi_in_uradne_ure/Letna_poro_ila_o_delu_DURS/LETNO-POROCILO-2002.pdf)
12. Davčna uprava Republike Slovenije. (2004, marec). *Poročilo o delu Davčne uprave Republike Slovenije v letu 2003*. Najdeno 20. marca 2010 na spletnem naslovu [http://www.durs.gov.si/fileadmin/durs.gov.si/pageuploads/Davcni\\_uradi\\_in\\_uradne\\_ure/Letna\\_poro\\_ila\\_o\\_delu\\_DURS/LETNO-POROCILO-2003.pdf](http://www.durs.gov.si/fileadmin/durs.gov.si/pageuploads/Davcni_uradi_in_uradne_ure/Letna_poro_ila_o_delu_DURS/LETNO-POROCILO-2003.pdf)
  13. Davčna uprava Republike Slovenije. (2005, marec). *Poročilo o delu Davčne uprave Republike Slovenije v letu 2004*. Najdeno 20. marca 2010 na spletnem naslovu [http://www.durs.gov.si/fileadmin/durs.gov.si/pageuploads/Davcni\\_uradi\\_in\\_uradne\\_ure/Letna\\_poro\\_ila\\_o\\_delu\\_DURS/LETNO-POROCILO-2004.pdf](http://www.durs.gov.si/fileadmin/durs.gov.si/pageuploads/Davcni_uradi_in_uradne_ure/Letna_poro_ila_o_delu_DURS/LETNO-POROCILO-2004.pdf)
  14. Davčna uprava Republike Slovenije. (2006, marec). *Poročilo o delu Davčne uprave Republike Slovenije v letu 2005*. Najdeno 20. marca 2010 na spletnem naslovu [http://www.durs.gov.si/fileadmin/durs.gov.si/pageuploads/Davcni\\_uradi\\_in\\_uradne\\_ure/Letna\\_poro\\_ila\\_o\\_delu\\_DURS/LETNO\\_POROCILO\\_2005\\_SLO.pdf](http://www.durs.gov.si/fileadmin/durs.gov.si/pageuploads/Davcni_uradi_in_uradne_ure/Letna_poro_ila_o_delu_DURS/LETNO_POROCILO_2005_SLO.pdf)
  15. Davčna uprava Republike Slovenije. (2007, junij). *Poročilo o delu Davčne uprave Republike Slovenije v letu 2006*. Najdeno 20. marca 2010 na spletnem naslovu [http://www.durs.gov.si/fileadmin/durs.gov.si/pageuploads/Davcni\\_uradi\\_in\\_uradne\\_ure/Letna\\_poro\\_ila\\_o\\_delu\\_DURS/LETNO\\_POROCILO\\_2006.pdf](http://www.durs.gov.si/fileadmin/durs.gov.si/pageuploads/Davcni_uradi_in_uradne_ure/Letna_poro_ila_o_delu_DURS/LETNO_POROCILO_2006.pdf)
  16. Davčna uprava Republike Slovenije. (2008, junij). *Poročilo o delu Davčne uprave Republike Slovenije v letu 2007*. Najdeno 20. marca 2010 na spletnem naslovu [http://www.durs.gov.si/fileadmin/durs.gov.si/pageuploads/Davcni\\_uradi\\_in\\_uradne\\_ure/Letna\\_poro\\_ila\\_o\\_delu\\_DURS/LETNO\\_POROCILO\\_2007.pdf](http://www.durs.gov.si/fileadmin/durs.gov.si/pageuploads/Davcni_uradi_in_uradne_ure/Letna_poro_ila_o_delu_DURS/LETNO_POROCILO_2007.pdf)
  17. Davčna uprava Republike Slovenije. (2009, julij). *Poročilo o delu Davčne uprave Republike Slovenije v letu 2008*. Najdeno 20. marca 2010 na spletnem naslovu [http://www.durs.gov.si/fileadmin/durs.gov.si/pageuploads/Davcni\\_uradi\\_in\\_uradne\\_ure/Letna\\_poro\\_ila\\_o\\_delu\\_DURS/LETNO-POROCILO-2008.pdf](http://www.durs.gov.si/fileadmin/durs.gov.si/pageuploads/Davcni_uradi_in_uradne_ure/Letna_poro_ila_o_delu_DURS/LETNO-POROCILO-2008.pdf)
  18. Dernovšek, I., Knavs, N. (2007, 29. december). *Proračunski presežek ima svoje napake in težave*. Najdeno 15. marca 2010 na spletnem naslovu <http://www.dnevnik.si/novice/slovenija/289940/>
  19. Dernovšek, I. (2008a, 2. oktober). *Vlada je lanski presežek v državnem proračunu ustvarila z lepotnimi popravki*. Najdeno 15. marca 2010 na spletnem naslovu <http://www.dnevnik.si/novice/slovenija/1042211187>
  20. Dernovšek, I. (2008b, 3. oktober). *Bajuk ni želel odgovarjati na vprašanja novinarjev o zavajajočem presežku*. Najdeno 15. marca 2010 na spletnem naslovu [http://cm.dnevnik.si/novice/aktualne\\_zgodbe/1042211430](http://cm.dnevnik.si/novice/aktualne_zgodbe/1042211430)
  21. Dolinar, P. (2007). *Plačni sistem v javnem sektorju Republike Slovenije* (magistrsko delo). Ljubljana: Ekonomska fakulteta.

22. Državni zbor Republike Slovenije (2001, 9. oktober). *Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije - obrazložitev predlogov državnih proračunov za leti 2002 in 2003, XXVII(81/III)*. Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije.
23. Ekonomski inštitut Pravne fakultete (2008). *Gospodarska gibanja*. (Št. 403, maj 2008). Ljubljana: Ekonomski inštitut Pravne fakultete.
24. European Commission. (1996). *European System of Accounts: ESA 1995*. Luxembourg: Eurostat, Statistical Office of the European Communities.
25. European Commission. (2010). *The European Union budget at a glance*. Najdeno 30. marca 2010 na spletnem naslovu [http://ec.europa.eu/budget/library/publications/financial\\_pub/budget\\_glance\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/budget/library/publications/financial_pub/budget_glance_en.pdf)
26. Grabljevec, M. (2006). *Javnofinančni tokovi med proračunom RS in proračunom EU* (diplomsko delo). Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
27. Kamnar, H., Sušnik, K. (2004). Potrebne strukturne spremembe proračuna kot posledica članstva v Evropski uniji. *Economic and business review*, 6(pos.št.), str. 47-67.
28. Lipnik, K., Weiss, M. (2010, 7. januar). Črpanje evropskega denarja: Rešilna bilka ali politične sanje? *Finance*, str. 2-3.
29. Markovič Hribernik, T., Kirbiš, M. (2006). Was the negative impact of EU accession on the VAT revenue only short-term? The case of Slovenia. *Naše gospodarstvo: revija za aktualna gospodarska vprašanja*, 52(3-4), str. 16-28.
30. Mencinger, J. (2004, januar). Javnofinančni sektor pred vstopom v EU. *Gospodarska gibanja*,(355), str. 23-38.
31. Ministrstvo za finance. (2009). *Bilten javnih financ*. (Letnik XI, št. 12). Ljubljana: RS, Ministrstvo za finance, December 2009. Najdeno 20. januarja 2010 na spletnem naslovu <http://www.gov.si/mf/slov/tekgeb/bilten/bilten.htm>
32. Ministrstvo za finance. (b.l.). *Konsolidirana bilanca javnega financiranja 1992-2010*. Ljubljana: RS, Ministrstvo za finance. Najdeno 20. maja 2010 na spletnem naslovu [http://www.mf.gov.si/slov/tekgeb/bilten/Konsolidirana\\_bilanca\\_javnega\\_financiranja\\_1992-2010.xls](http://www.mf.gov.si/slov/tekgeb/bilten/Konsolidirana_bilanca_javnega_financiranja_1992-2010.xls)
33. Ministrstvo za finance. (b.l.). *Zaključni račun proračuna Republike Slovenije za leto 2004 - I. Splošni del zaključnega računa proračuna*. Najdeno 31. marca 2010 na spletnem naslovu [http://www.mf.gov.si/slov/proracun/zaklj\\_racun\\_2004/ZR2004\\_I.pdf](http://www.mf.gov.si/slov/proracun/zaklj_racun_2004/ZR2004_I.pdf)
34. Ministrstvo za finance. (b.l.). *Zaključni račun proračuna Republike Slovenije za leto 2005 - Splošni del zaključnega računa proračuna*. Najdeno 31. marca 2010 na spletnem naslovu [http://www.mf.gov.si/slov/proracun/zaklj\\_racun\\_2005/ZR2005\\_I.pdf](http://www.mf.gov.si/slov/proracun/zaklj_racun_2005/ZR2005_I.pdf)
35. Ministrstvo za finance. (b.l.). *Zaključni račun proračuna Republike Slovenije za leto 2006 - Splošni del zaključnega računa proračuna*. Najdeno 31. marca 2010 na spletnem naslovu [http://www.mf.gov.si/slov/proracun/zaklj\\_racun\\_2006/ZR2006\\_I.pdf](http://www.mf.gov.si/slov/proracun/zaklj_racun_2006/ZR2006_I.pdf)

36. Ministrstvo za finance. (b.l.). *Zaključni račun proračuna Republike Slovenije za leto 2007 - Splošni del zaključnega računa proračuna*. Najdeno 31. marca 2010 na spletnem naslovu [http://www.mf.gov.si/slov/proracun/zaklj\\_racun\\_2007/ZR2007\\_II\\_1.pdf](http://www.mf.gov.si/slov/proracun/zaklj_racun_2007/ZR2007_II_1.pdf)
37. Ministrstvo za finance. (b.l.). *Zaključni račun proračuna Republike Slovenije za leto 2008 - Splošni del zaključnega računa proračuna*. Najdeno 31. marca 2010 na spletnem naslovu [http://www.mf.gov.si/slov/proracun/zaklj\\_racun\\_2008/ZR2008-002-II\\_1\\_SPLOSNI%20DEL%20ZR%20PRORACUNA%20.pdf](http://www.mf.gov.si/slov/proracun/zaklj_racun_2008/ZR2008-002-II_1_SPLOSNI%20DEL%20ZR%20PRORACUNA%20.pdf)
38. Mrak, M. (2003). Vključevanje Slovenije v evropske finančne tokove. *Analiziranje kot eno od informacijskih orodij ukrepanja (poslovnih) ravnateljev - 9. strokovno posvetovanje o sodobnih vidikih analize poslovanja organizacije: Portorož, 24. 25. in 26. september 2003* (str. 7-16). Ljubljana: Zveza ekonomistov Slovenije.
39. Mrak, M. (2005a, 12. november). Na dolgi rok smo vsi mrtvi: denar iz EU. *Sobotna priloga Dela*, 47(262), 13-14
40. Mrak, M. (2005b). Proračun Evropske unije v naslednjem srednjeročnem obdobju. *Bančni vestnik*, 54(12), 11-15
41. Nared, M. (2009, 30. januar). *NSi vztraja: Bil je presežek*. Najdeno 15. marca 2010 na spletnem naslovu <http://www.rtvlo.si/slovenija/nsi-vztraja-bil-je-presezek/96622>
42. Petermelj, M. (2006, 4. oktober). Za boljše črpanje EU sredstev potrebujemo učinkovitejšo državno upravo. *Profit: poslovna revija*, str. 25 – 28.
43. Pleskovič, P. (2005). *Bilance sektorja država v Sloveniji v letu 2003* (magistrsko delo). Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
44. Računsko sodišče Republike Slovenije (2008, 29. september). *Revizijsko poročilo: Predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2007*. Najdeno 15. marca 2010 na spletnem naslovu [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KCA75690505A691C9C12574D40018CBD6/\\$file/IPRO\\_07.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KCA75690505A691C9C12574D40018CBD6/$file/IPRO_07.pdf)
45. Računsko sodišče Republike Slovenije (2009, 23. september). *Revizijsko poročilo: Predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2008*. Najdeno 15. marca 2010 na spletnem naslovu [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K4CBAF1FEAB0BFEBEC125763B0019CEBE/\\$file/IPRO\\_08.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K4CBAF1FEAB0BFEBEC125763B0019CEBE/$file/IPRO_08.pdf)
46. Rebalans proračuna RS za leto 2008. *Uradni list RS* št. 58/2008.
47. Sklep o subjektih, za katere velja zakon o sistemu plač v javnem sektorju. *Uradni list RS* št. 115/2002.
48. Služba za odnose z javnostmi Ministrstva za finance (2008, 8. maj). *Vlada sprejela rebalans proračuna RS za leto 2008 in Zakona o izvrševanju proračunov za leti 2008 in 2009*. Najdeno 15. marca 2010 na spletnem naslovu [http://www.mf.gov.si/slov/mediji/2008/2008-05-08\\_1.htm](http://www.mf.gov.si/slov/mediji/2008/2008-05-08_1.htm)

49. STA (2007, 27. december). *Janša: Leto 2007 s proračunskim presežkom*. Najdeno 15. marca 2010 na spletnem naslovu <http://www.siol.net/slovenija/novice/2007/12/proracun.aspx>
50. STA (2008, 16. junij). *Gospodarska gibanja: Proračunski presežek je lahko zavajanje*. Najdeno 16. marca 2010 na spletnem naslovu [http://www.siol.net/gospodarstvo/2008/06/gospodarska\\_gibanja\\_proracunski\\_presezek\\_je\\_lahko\\_zavajanje.aspx](http://www.siol.net/gospodarstvo/2008/06/gospodarska_gibanja_proracunski_presezek_je_lahko_zavajanje.aspx)
51. Stanovnik, T. (2004). *Javne finance*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
52. Stanovnik, T. (2008). *Javne finance*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
53. Statistični urad Republike Slovenije. (b.l.). *SI-STAT podatkovni portal*. Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije. Najdeno 1. februarja 2010 na spletnem naslovu <http://www.stat.si/pxweb/dialog/statfile2.asp>
54. Štular, E. (2006, 3. april). Nujno prestrukturiranje domačih javnih financ: dr. Mojmir Mrak. *Kapital: revija za naložbo denarja*, 16(387), 78-87.
55. Urad za makroekonomske analize in razvoj (2001). *Slovenija: Pomladansko poročilo 2001: Analiza gospodarskih gibanj v letu 2000 in napovedi za obdobje 2001 do 2003*. Ljubljana: Urad za makroekonomske analize in razvoj.
56. Urad za makroekonomske analize in razvoj (2002). *Slovenija: Pomladansko poročilo 2002: Ocena gospodarskih gibanj v letu 2001 in analitična utemeljitev pomladanske napovedi gospodarskih gibanj v letih 2002 in 2003*. Ljubljana: Urad za makroekonomske analize in razvoj.
57. Urad za makroekonomske analize in razvoj (2003). *Slovenija: Pomladansko poročilo 2003*. Ljubljana: Urad za makroekonomske analize in razvoj.
58. Urad za makroekonomske analize in razvoj (2004). *Slovenija: Pomladansko poročilo 2004*. Ljubljana: Urad za makroekonomske analize in razvoj.
59. Urad za makroekonomske analize in razvoj (2005). *Slovenija: Pomladansko poročilo 2005: Analiza gospodarskih gibanj v letu 2004 in pomladanska napoved za leti 2005 in 2006*. Ljubljana: Urad za makroekonomske analize in razvoj.
60. Urad za makroekonomske analize in razvoj (2006). *Slovenija: Pomladansko poročilo 2006*. Ljubljana: Urad za makroekonomske analize in razvoj.
61. Urad za makroekonomske analize in razvoj (julij 2008). *Ekonomski izzivi 2008*. Ljubljana: Urad za makroekonomske analize in razvoj.
62. Urad za makroekonomske analize in razvoj (julij 2009). *Ekonomski izzivi 2009*. Ljubljana: Urad za makroekonomske analize in razvoj.
63. Vencelj, V. (2004). Institucionalna klasifikacija sektorja države, neposredni in posredni uporabniki proračunov in prikazi konsolidiranih bilanc države. *K večji učinkovitosti in*

*uspešnosti javnega sektorja: zbornik referatov izobraževalnega seminarja o javnih financah in državnem revidiranju. Portorož: Zveza ekonomistov Slovenije.*

64. Vlada RS (2005, november). *Okvir gospodarskih in socialnih reform za povečanje blaginje v Sloveniji.* Najdeno 20. marca 2010 na spletnem naslovu [http://www.slovenijajutri.gov.si/fileadmin/urednik/dokumenti/gospodarske\\_socialne\\_reforme.pdf](http://www.slovenijajutri.gov.si/fileadmin/urednik/dokumenti/gospodarske_socialne_reforme.pdf)
65. Zakon o izjemnem znižanju davčne obveznosti. *Uradni list RS* št. 44/2000.
66. Zakon o prispevkih za socialno varnost. *Uradni list RS* št. 3/1998, 97/2001.
67. Zakon o vračanju vlaganj v javno telekomunikacijsko omrežje. *Uradni list RS* št. 57/07-UPB4.





## **PRILOGE**

### *Priloga 1: Seznam pogosto uporabljenih kratic*

AJPES – Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve

BDP – Bruto domači proizvod

BND – Bruto nacionalni dohodek

EIPF – Ekonomski inštitut pravne fakultete

ESA 1995 – European System of Accounts 1995

EU – Evropska unija

DDV (VAT) – Davek na dodano vrednost (Value Added Tax)

DURS – Davčna uprava Republike Slovenije

GFS 1986 – Government Finance Statistics 1986

GFS 2001 – Government Finance Statistics 2001

RS – Republika Slovenija

SKIS – Standardna klasifikacija institucionalnih sektorjev

SOD – Slovenska odškodninska družba

SURS – Statistični urad Republike Slovenije

UMAR – Urad za makroekonomske raziskave in razvoj

ZJF – Zakon o javnih financah

ZPIZ – Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje

ZPSV – Zakon o prispevkih za socialno varnost

ZZZS – Zavod za zdravstveno zavarovanje