

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
EKONOMSKA FAKULTETA**

**DIPLOMSKO DELO**

**KATJA SUŠNIK**

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
EKONOMSKA FAKULTETA**

**DIPLOMSKO DELO**

**PRIPRAVA PREDLOGA DRŽAVNEGA PRORAČUNA**

Ljubljana, januar 2002

**KATJA SUŠNIK**

## **IZJAVA**

Študent/ka KATJA SUŠNIK izjavljam, da sem avtor/ica tega diplomskega dela, ki sem ga napisala pod mentorstvom dr. T. Stanovnika in dovolim objavo diplomskega dela na fakultetni domači strani.

V Ljubljani, dne 16.01.2002

Podpis

# KAZALO

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1. UVOD</b> .....   | <b>1</b>  |
| <b>2. PRORAČUN</b> .....   | <b>2</b>  |
| 2.1. OPREDELITEV PRORAČUNA .....   | 2         |
| 2.2. FUNKCIJE PRORAČUNA .....  | 2         |
| 2.3. STRUKTURA PRORAČUNA .....   | 3         |
| 2.3.1. <i>Splošni del proračuna</i> .....  | 4         |
| 2.3.2. <i>Posebni del proračuna</i> .....  | 4         |
| 2.3.3. <i>Načrt razvojnih programov</i> .....  | 4         |
| 2.4. BILANČNE SCHEME RAČUNOV JAVNEGA FINANCIRANJA .....  | 5         |
| <b>3. KLASIFIKACIJA PRORAČUNA</b> .....  | <b>7</b>  |
| 3.1. NOVA EKONOMSKA KLASIFIKACIJA PRORAČUNA .....  | 7         |
| 3.2. INSTITUCIONALNA KLASIFIKACIJA .....   | 10        |
| 3.3. FUNKCIONALNO- PROGRAMSKA KLASIFIKACIJA .....  | 11        |
| 3.3.1. <i>Opis področja proračunske porabe POLITIČNI SISTEM</i> .....  | 13        |
| <b>4. PRIPRAVA PRORAČUNA</b> .....   | <b>14</b> |
| 4.1. POMEN DVOSTOPENJSKE PRIPRAVE PRORAČUNA .....  | 14        |
| 4.1.1. <i>Dvostopenjska priprava proračuna za leto 2001</i> .....  | 16        |
| 4.2. TEMELJNE PRORAČUNSKÉ NALOGE .....   | 20        |
| 4.3. ČASOVNI OKVIR PRIPRAV PREDLOGA PRORAČUNA .....  | 23        |
| 4.3.1. <i>Podroben opis procesa priprave predloga proračuna in dokumentov, potrebnih za pripravo</i> ....  | 25        |
| 4.4. POTEK PRIPRAVE PREDLOGA FINANČNEGA NAČRTA .....   | 29        |
| 4.4.1. <i>Prikaz poteka priprave predloga finančnega načrta s pomočjo diagrama</i> .....   | 30        |
| 4.4.2. <i>Opis priprave predloga finančnega načrta</i> .....   | 31        |
| 4.4.3. <i>Priprava finančnega načrta Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije ter Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije</i> ..... | 32        |
| 4.5. NOVOST PRI LETOŠNJI PRIPRAVI PREDLOGA PRORAČUNA .....   | 33        |
| <b>5. USMERITVE POLITIKE NA PODROČJU JAVNIH FINANC</b> .....   | <b>34</b> |
| <b>6. SKLEP</b> .....  | <b>37</b> |
| <b>LITERATURA</b> .....  | <b>38</b> |
| <b>VIRI</b> .....  | <b>39</b> |

## 1. UVOD

Priprava in upravljanje proračuna sta zaradi povečanega obsega dela, kompleksnosti analiz in narave javnofinančnih tokov (praviloma večji proračunski odhodki od proračunskih prihodkov) iz leta v leto bolj zahtevni nalogi. Vse bolj se kaže potreba po ustrezni organizaciji priprave proračuna, ki bo pripomogla k pravočasni pripravi in učinkovitem upravljanju proračuna. "Proračun mora biti sprejet pred začetkom proračunskega leta, na katerega se nanaša, sicer se brez časovne omejitve podaljša veljavnost proračuna za preteklo leto" (Stanovnik, 1998, str. 6). Praksa v preteklih letih je pokazala, da je proračun, ki je sprejet sredi proračunskega leta sicer varčevalen, vendar tudi neoperativen.

Proračun je akt države, s katerim so predvideni prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki države oziroma občine za eno leto. Poleg opredelitve proračuna so v drugem poglavju opisane tudi funkcije proračuna in struktura proračuna. Nova struktura proračuna je bila uvedena pri pripravi proračuna za leto 2001. Uvaja večnivojsko prikazovanje proračunskih odhodkov in izdatkov. Na kratko so opisane tudi bilančne sheme računov javnega financiranja, se pravi bilanca prihodkov in odhodkov, račun finančnih terjatev in naložb ter račun financiranja.

Priprava proračuna temelji na treh uradno predpisanih klasifikacijah: institucionalni, ekonomski in funkcionalno- programski. V tretjem poglavju so vse tri klasifikacije tudi opisane. Poudarek je na programsko- funkcionalni klasifikaciji, kot novosti pri pripravi proračuna za leto 2001.

Priprava proračuna je opisana v četrtem poglavju. Zakon o javnih financah predpisuje dvostopenjsko pripravo proračuna, ki je bila prvič uporabljena pri pripravi proračuna za leto 2001. Celoten proračunski postopek je torej razdeljen v dve stopnji, ki sta opisani v prvem delu tega poglavja. Opisane so tudi temeljne proračunske naloge. Priprava predloga proračuna je natančno določena z Vladno uredbo o podlagah in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna. V Tabeli 1 je prikazan terminski plan priprave predloga proračuna, v nadaljevanju pa so posamezne faze priprave tudi opisane. Četrto poglavje vsebuje tudi opis priprave predloga finančnega načrta neposrednega proračunskega uporabnika, Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije ter Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje. Na kratko so opisane tudi lastnosti priprave proračuna za leti 2002 in 2003, to pomeni prve priprave dvoletnega proračuna.

V petem poglavju so podane temeljne usmeritve politike javnih financ v prihodnjem štiriletnem obdobju. Temeljni cilj na področju javnih financ je postopno zmanjševanje proračunskega primanjkljaja ob nespremenjeni davčni obremenitvi.

V zadnjem delu opisujem pomen dvostopenjske priprave proračuna in nujnost reforme javnih financ v Sloveniji.

## 2. PRORAČUN

### 2.1. OPREDELITEV PRORAČUNA

Proračun Republike Slovenije je pravni akt, s katerim so predvideni prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki države za eno leto.

To je predvsem instrument za doseganje gospodarske rasti in povečevanje človekove blaginje. Vsebinsko naj bi financiral sodobne in za učinkovito tržno gospodarstvo nujno potrebne funkcije države: *učinkovito javno upravo, zagotavljanje javnega reda in varnosti*, vključujoč sodno varstvo in varstvo premoženjskih pravic, in *zagotavljanje obrambe*. Poleg tega naj bi podpiral sodobno vlogo države v gospodarstvu, to je okrepljeno regulacijsko vlogo in njeno omejeno investicijsko vlogo (Cvikl, 2000, str. 3).

Proračun je najpomembnejši vladni dokument, saj vse bolj postaja zapis o vladnih politikah. Navaja njihove prioritete, cilje in namene, kaže na vladno aktivnost na številnih področjih, hkrati pa tudi ocenjuje pomen in uspešnost vladnega delovanja (Ferfila, 1999, str. 63).

### 2.2. FUNKCIJE PRORAČUNA

Sprva je bil namen proračuna samo financiranje nalog države, sčasoma pa je vse bolj dobival vlogo ključnega ekonomsko-političnega akta države za doseganje gospodarske rasti in povečevanje blaginje ljudi. Danes ima proračun naslednje funkcije (Šinkovec, 1993, str. 864):

- *pokrivanje potreb državnih organov* in s tem zagotavljanje izvajanja državnih nalog;
- *pravna funkcija*: proračun je specifičen pravni akt, ki je del pravnega reda v državi;
- *gospodarska funkcija*: država ima v gospodarskem krogotoku veliko vlogo. Uvaja javnofinančne dajatve, s proračunskimi odhodki prerazporeja finančna sredstva ter preko proračuna vpliva na splošni gospodarski, družbeni in socialni razvoj;
- *politična funkcija* proračuna se odraža v tem, da so s proračunom opredeljene potrebe, ki se bodo financirale iz proračuna. Proračun je pravzaprav finančno ovrednoten program vlade, ki je rezultat različnih mnenj političnih strank in interesnih skupin;
- *kontrolna funkcija*: proračun je v sistemu delitve oblasti pomemben instrument za ohranjanje ravnotežja moči med zakonodajno, sodno in izvršilno oblastjo ter drugimi neodvisnimi državnimi organi (računsko sodišče, ustavno sodišče, varuh človekovih pravic...).

## **2.3. STRUKTURA PRORAČUNA**

Upošteva je 10. člen Zakona o javnih financah mora Vlada RS predložiti Državnemu zboru Predlog proračuna v naslednji vsebini in strukturi:

### **1. SPLOŠNI DEL PRORAČUNA:**

- po ekonomski klasifikaciji:
  - A. Bilanca prihodkov in odhodkov državnega proračuna
  - B. Račun finančnih terjatev in naložb
  - C. Račun financiranja državnega proračuna
  
- in po funkcionalno-programski klasifikaciji po področjih proračunske porabe.

**2. POSEBNI DEL PRORAČUNA**, po skupinah proračunskih uporabnikov, razdelanih po proračunskih uporabnikih in:

1. področjih proračunske porabe,
2. glavnih programih,
3. podprogramih in
4. postavkah-kontih.

### **3. NAČRT RAZVOJNIH PROGRAMOV**

#### **4. OBRAZLOŽITEV**

1. splošnega dela proračuna,
2. posebnega dela proračuna (t.j. skupnih finančnih načrtov skupin proračunskih uporabnikov),
3. načrt razvojnih programov,
4. predlog načrta nabav in gradenj in
5. predlog načrta delovnih mest.

V splošnem in posebnem delu se prikazuje ocena realizacije prejemkov in izdatkov za preteklo leto, ocena realizacije prejemkov in izdatkov za tekoče leto, poleg tega pa tudi načrt prejemkov in izdatkov za prihodnji dve leti. V načrtu razvojnih programov pa se izkazujejo načrtovani izdatki proračuna za investicije in državne pomoči v prihodnjih štirih letih.

Nova struktura državnega proračuna je bila uvedena pri pripravi proračuna za leto 2001. Uvaja večnivojsko prikazovanje proračunskih odhodkov in izdatkov in temelji na treh uradno predpisanih klasifikacijah: institucionalni, ekonomski in funkcionalno- programski. Vsi odhodki proračuna so razdeljeni najprej na proračunske uporabnike (institucionalna), sledijo področja proračunske porabe, glavni programi in podprogrami (funkcionalno- programska) ter postavke. Znotraj vsake postavke je predstavljena stroškovna struktura (ekonomska).

### **2.3.1. Splošni del proračuna**

Splošni del proračuna sestavljajo skupna bilanca prihodkov in odhodkov, račun finančnih terjatev in naložb ter račun financiranja. Podrobneje je splošni del proračuna predstavljen v točki 2.4.

V *bilanci prihodkov in odhodkov* se izkazujejo prihodki, ki obsegajo davčne prihodke, nedavčne prihodke, kapitalske prihodke, prejete donacije in transferne prihodke. Proračunski odhodki pa obsegajo tekoče odhodke, tekoče transfere, investicijske odhodke in investicijske transfere.

V *računu finančnih terjatev in naložb* se izkazujejo vsa prejeta sredstva od vrnjenih posojil, od prodaje kapitalskih vlog in vsa sredstva danih posojil ter sredstva za nakup kapitalskih naložb.

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

### **2.3.2. Posebni del proračuna**

Posebni del proračuna sestavljajo finančni načrti neposrednih uporabnikov, ki so razdeljeni na naslednje programske dele:

- področja proračunske porabe,
- glavne programe,
- podprograme in
- postavke-konte.

### **2.3.3. Načrt razvojnih programov**

Načrt razvojnih programov sestavljajo letni načrti razvojnih programov neposrednih uporabnikov, ki so opredeljeni z dokumenti dolgoročnega razvojnega načrtovanja, s posebnimi zakoni ali predpisi. V načrtu razvojnih programov se izkazujejo načrtovani izdatki proračuna za investicije in državne pomoči v prihodnjih štirih letih. Izdatki so razdelani po posameznih programih neposrednih uporabnikov, po letih, v katerih bodo izdatki za programe bremenili proračune prihodnjih let in po virih financiranja za celovito izvedbo programov.



## 2.4. BILANČNE SCHEME RAČUNOV JAVNEGA FINANCIRANJA

Za prikaze osnovnih javnofinančnih tokov pri pripravi, izvrševanju, spremljanju in analiziranju proračunov se uporabljajo nove bilančne sheme, v katerih se prihodki in drugi prejemki na eni strani ter odhodki in drugi izdatki na drugi razvrščajo po ekonomski klasifikaciji, določeni z Zakonom o javnih financah in podrobno predpisani z Zakonom o računovodstvu.

Tokovi prihodkov in drugih prejemkov ter odhodkov in drugih izdatkov se izkazujejo v naslednjih bilančnih shemah:

- A. *Bilanca prihodkov in odhodkov*
- B. *Račun finančnih terjatev in naložb*
- C. *Račun financiranja*

### A. BILANCA PRIHODKOV IN ODHODKOV

Bilanca prihodkov in odhodkov izkazuje tokove prejemkov in izdatkov, ki se po ekonomski klasifikaciji razvrščajo v naslednje kategorije:

**Prihodki državnega proračuna** so razvrščeni v:

1. tekoči prihodki (davčni in nedavčni prihodki),
2. kapitalski prihodki,
3. prejete donacije,
4. transferni prihodki iz drugih blagajn javnega financiranja.

**Odhodki državnega proračuna** pa so razvrščeni v:

1. tekoči odhodki,
2. tekoči transferi,
3. investicijski odhodki,
4. investicijski transferi.

Saldo bilance prihodkov in odhodkov je izkazan kot *proračunski presežek* (če celotni prihodki, realizirani v posameznem proračunskem obdobju, presegajo celotne odhodke v tem obdobju) oz. kot *proračunski primanjkljaj* (če v posameznem proračunskem obdobju realizirani celotni odhodki presegajo dosežene prihodke v tem obdobju).

### B. RAČUN FINANČNIH TERJATEV IN NALOŽB

V računu finančnih terjatev in naložb se zajemajo tisti *tokovi izdatkov*, ki za državo nimajo značaja odhodkov, pač pa imajo bodisi značaj danih posojil, bodisi finančnih naložb oziroma kapitalskih vlog države v podjetja, banke oziroma druge finančne institucije. Ta plačila imajo

za rezultat nastanek finančne terjatve države do prejemnika teh sredstev ali pa vzpostavitev oziroma povečanje kapitalskega deleža države v lastniški strukturi prejemnikov teh sredstev.

V računu finančnih terjatev in naložb se **na strani izdatkov** izkazujejo:

1. dana posojila,
2. povečanje kapitalskih deležev države v podjetjih in finančnih institucijah,
3. poraba sredstev kupnin iz naslova privatizacije.

Na strani prejemkov pa se izkazujejo tisti *tokovi prejemkov*, ki nimajo značaja prihodkov, pač pa so to sredstva iz naslova prejetih vračil posojenih sredstev države oziroma prejetih sredstev iz naslova prodaje kapitalskih deležev države v podjetjih, bankah in drugih finančnih institucijah.

V računu finančnih terjatev in naložb se **na strani prejemkov** izkazujejo:

1. prejeta vračila danih posojil,
2. prejeta sredstva iz naslova prodaje kapitalskih deležev države,
3. prejeta sredstva kupnin iz naslova privatizacije.

Skupni presežek oz. primanjkljaj predstavlja proračunski presežek oz. primanjkljaj, povečan za saldo prejetih in danih posojil ter spremembe kapitalskih deležev.

## C. RAČUN FINANCIRANJA

V računu financiranja se izkazujejo tokovi zadolževanja in odplačil dolgov, povezanih s servisiranjem dolga države, oziroma s financiranjem proračunskega deficita, to je salda bilance prihodkov in odhodkov ter računa finančnih terjatev in naložb.

V računu financiranja se **na strani prejemkov** izkazujejo:

1. najeti domači in tuji krediti,
2. sredstva, pridobljena z izdajo vrednostnih papirjev doma in v tujini.

**Na strani izdatkov** pa se izkazujejo:

1. odplačila glavnice domačih in tujih kreditov,
2. odplačila glavnice izdanih vrednostnih papirjev doma in v tujini.

Skladno z ekonomsko klasifikacijo so v bilanci prihodkov in odhodkov, računu finančnih terjatev in naložb ter v računu financiranja posamezni agregati razčlenjeni na skupine kontov, podskupine kontov in posamezne konte iz predložene ekonomske klasifikacije oziroma kontnega načrta.

### **3. KLASIFIKACIJA PRORAČUNA**

Ministrstvo za finance zadnji dve leti izvaja temeljito reformo javnih financ, katere glavni cilji so uskladitev javne porabe z mednarodno prakso, izboljšanje transparentnosti in odgovornosti pri razpolaganju s proračunskimi sredstvi ter izpopolnitev metod spremljanja in ocenjevanja izvajanja proračuna.

Z reformo javnih financ se zasledujeta dva poglobljena cilja, in sicer se želi uvesti instrumentarij javnofinančne politike, s katerim se povečuje učinkovitost, gospodarnost in smotrnost razpolaganja z javnimi sredstvi. Pri tem ima veliko vlogo uvedba ekonomske in programske- funkcionalne klasifikacije, ki nam pomagata ugotoviti kaj plačujemo iz javnofinančnih virov in zaradi izvajanja katerih funkcij uporabljamo javnofinančne vire. Poleg tega pa se želi vzpostaviti sistem javnofinančnega prava, ki na skladen način ureja javnofinančne institucije, pri čemer je velikega pomena enovita institucionalna klasifikacija, ki nam pove, kdo porablja javnofinančna sredstva.

V ta namen je Ministrstvo za finance v letu 1999 uspešno uvedlo novo ekonomsko klasifikacijo, ki je v celoti združljiva s sprejetimi mednarodnimi standardi. V letu 2000 je bila uveljavljena nova institucionalna klasifikacija s popolnim registrom institucij, ki se razvrščajo v širši institucionalni sektor države. Pri pripravi proračuna za leto 2001 je bilo uvedeno programsko načrtovanje proračuna, ki zagotavlja usmerjenost k rezultatom. V ta namen je bilo potrebno razviti sistematični pristop na podlagi funkcionalno- programske klasifikacije. Vse tri klasifikacije so bolj podrobno opisane v nadaljevanju tega poglavja.

#### **3.1. NOVA EKONOMSKA KLASIFIKACIJA PRORAČUNA**

Na Ministrstvu za finance so opravili temeljito revizijo obstoječih proračunskih in računovodskih klasifikacij javnofinančnih tokov, na katerih so doslej temeljili prikazi bilanc javnega financiranja v Sloveniji. Cilj revizije je bil oblikovanje enotne, mednarodno primerljive metodologije za izkazovanje javnofinančnih tokov in oblikovanje enotne proračunske in računovodske ekonomske klasifikacije javnofinančnih tokov za vse segmente javnega financiranja.

Na podlagi nove ekonomske klasifikacije je mogoča bistveno kvalitetnejša priprava globalnih bilanc javnega financiranja, kot konsolidiranih sumarnih izkazov javnofinančnih tokov v Sloveniji. Bilance javnega financiranja, pripravljene na osnovi nove ekonomske klasifikacije, bodo v bodoče omogočale neposredne mednarodne primerjave in analize javnofinančnih kategorij v Sloveniji s prikazi tokov javnega financiranja v drugih državah, tako za potrebe mednarodne javnofinančne statistike, ki jo za vse članice objavlja Mednarodni denarni sklad, kot tudi za potrebe drugih mednarodnih institucij. Poleg tega pa so bilance javnega

financiranja, izkazane po novi ekonomski klasifikaciji, ključna podlaga za prikazovanje javnofinančnih kategorij v Sloveniji po kriterijih in zahtevah Evropske unije.

Prednosti nove ekonomske klasifikacije so:

- izboljšana podlaga za analizo,
- boljše razumevanje prejemkov in izdatkov javnih financ,
- standardizirana podlaga za poročanje in mednarodne primerjave.

Ekonomska klasifikacija podrobno opredeljuje in razvršča tokove javnega financiranja, to je prihodke in druge prejemke na eni strani ter odhodke in druge izdatke na drugi strani. V bilanci prihodkov in odhodkov se izkazujejo vsi prihodki, ki obsegajo tekoče prihodke, kapitalske prihodke, prejete donacije ter transferne prihodke iz drugih blagajn javnega financiranja. Na strani odhodkov pa se v tej bilanci izkazujejo vsi odhodki, ki zajemajo tekoče odhodke, tekoče transfere, investicijske odhodke in investicijske transfere.

**A.) JAVNOFINANČNI PRIHODKI** po novi ekonomski klasifikaciji obsegajo pet skupin prihodkov:

1. **davčni prihodki**, ki zajemajo vse vrste obveznih, nepovratnih dajatev, ki jih davkoplačevalci vplačujejo v dobro proračunov. Mednje z novo ekonomsko klasifikacijo spadajo tudi obvezni prispevki za socialno varnost. Gre za prispevke zaposlenih, delodajalcev in samozaposlenih, ki se vplačujejo v državni proračun in v oba sklada obveznega socialnega zavarovanja (ZPIZ, ZZZS). Sem spadajo naslednje skupine prihodkov: davki na dohodek in dobiček, prispevki za socialno varnost, davki na plačilno listo, davki na premoženje, domači davki na blago in storitve, davki na mednarodno trgovino in transakcije ter drugi davki.
2. **nedavčni prihodki** obsegajo vse nepovratne in nepoplačljive prihodke, ki ne spadajo v skupino davčnih prihodkov. V to skupino uvrščamo:
  - prihodke iz naslova udeležbe na dobičku javnih podjetij, javnih finančnih institucij in drugih podjetij, v katerih ima država svoje finančne naložbe,
  - prihodki od upravljanja z državnim premoženjem,
  - tiste vrste taks in pristojbin, ki predstavljajo delno plačilo za opravljene storitve državnih organov oz. javne uprave,
  - denarne kazni, ki jih plačujejo pravne in fizične osebe,
  - prihodke od prodaje blaga in storitev, ki so posledica opravljanja lastne dejavnosti,
  - dodatni prostovoljni prispevki za socialno varnost.

Davčni in nedavčni prihodki skupaj tvorijo tekoče javnofinančne prihodke.

3. **kapitalski prihodki**, ki zajemajo prihodke, realizirane iz naslova prodaje realnega premoženja, to je prodaje zgradb, opreme, drugih osnovnih sredstev, zemljišč, nematerialnega premoženja (patentov, licenc, blagovnih znamk), zalog in blagovnih rezerv.

- 4. prejete donacije iz domačih in tujih virov:** sem sodijo tiste vrste tekočih in kapitalskih prihodkov, ki predstavljajo plačila in prostovoljna nakazila sredstev, prejeta iz domačih ali tujih virov. Sem sodijo prejete donacije ter prejeta denarna darila in volila.
- 5. transferni prihodki,** kamor sodijo vsa sredstva, ki jih posamezna institucija javnega financiranja (posamezna blagajna javnega financiranja) prejema iz drugih javnofinančnih institucij, to je iz državnega proračuna, občinskih proračunov ali iz enega od skladov socialnega zavarovanja.

**B.) JAVNOFINANČNI ODHODKI:** nova ekonomska klasifikacija razlikuje štiri osnovne skupine odhodkov. Kriteriji za ekonomsko klasifikacijo odhodkov so ekonomske značilnosti posameznih javnofinančnih odhodkov.

**1. tekoči odhodki,** ki zajemajo:

- *plače in drugi izdatki zaposlenim:* gre za vsa tekoča plačila, nastala zaradi stroškov dela. To so sredstva za plače in dodatke, povračila in nadomestila, sredstva za nadurno delo, regres za letni dopust ter drugi izdatki zaposlenim;
- *prispevki delodajalcev za socialno varnost :* to so prispevki na bruto plačo, ki jih delodajalci plačujejo za posamezne vrste obveznega socialnega zavarovanja zaposlenih;
- *izdatki za blago in storitve,* ki vključujejo vsa plačila za kupljeni material in drugo blago ter plačila za opravljene storitve, ki jih država pridobiva na trgu. Skladno z novo ekonomsko klasifikacijo se sem uvrščajo tudi odhodki investicijskega značaja, ki so namenjeni za vojaške namene in za specialno policijsko opremo;
- *plačila obresti za servisiranje domačega in tujega dolga,* ki se razvrščajo na plačila obresti od najetih kreditov in na plačila obresti od izdanih vrednostnih papirjev;
- *sredstva, izločena v rezerve:* to so sredstva izločena v proračunsko rezervo, vključno s sredstvi tekoče proračunske rezerve za morebitne odhodke, ki niso bili predvideni v času priprave proračuna.

**2. tekoči transferi,** kamor spadajo vsa nepovratna in nepoplačljiva plačila, za katera država od prejemnika sredstev v povračilo ne pridobi nikakršnega materiala ali drugega blaga, oziroma prejemnik teh sredstev za plačnika ne opravi nikakršne storitve. Uporaba sredstev mora biti prejemniku tekoče ali splošne narave in ne investicijskega značaja. Sem štejemo:

- *subvencije:* vsa nepovratna sredstva javnim ali privatnim podjetjem, finančnim institucijam ali zasebnim tržnim proizvajalcem, ki jih obravnavajo kot prihodek tekočega poslovanja.
- *transferi posameznikom in gospodinjstvom:* plačila za tekočo porabo posameznikov ali gospodinjstev, ki predstavljajo splošni dodatek k družinskim dohodkom, ali pa delno ali popolno nadomestilo za posebne vrste izdatkov.
- *transferi neprofitnim organizacijam in ustanovam*
- *tekoči transferi drugim ravnem države,* ki zajemajo vse transfere sredstev, ki se iz centralne ravni države usmerjajo v proračune lokalnih skupnosti. Na ravni lokalnih

skupnosti pa se v okviru teh transferov izkazujejo sredstva, ki se iz ene lokalne skupnosti nakazujejo drugi lokalni skupnosti ter sredstva, ki se namenajo za financiranje ožjih delov lokalnih skupnosti (krajevne skupnosti).

- *tekoči transferi v javne zavode in druge izvajalce javnih služb*
- *tekoči transferi v tujino* zajemajo izdatke za plačila tekočih odhodkov različnim mednarodnim institucijam in izdatke tujim vladnim in nevladnim neprofitnim institucijam in organizacijam.

**3. investicijski odhodki**, ki zajemajo plačila, namenjena pridobitvi ali nakupu opredmetenih in neopredmetenih osnovnih sredstev, to je zgradb in prostorov, prevoznih sredstev, opreme, napeljav ter drugih osnovnih sredstev.

**4. investicijski transferi** vključujejo izdatke države, ki predstavljajo nepovratna sredstva in so namenjena plačilu investicijskih odhodkov prejemnikov sredstev, to je za njihov nakup ali gradnjo osnovnih sredstev, nabavo opreme in drugih opredmetenih oz. neopredmetenih osnovnih sredstev, za investicijsko vzdrževanje, idr..

Saldo bilance prihodkov in odhodkov je izkazan kot **proračunski presežek**, če so celotni prihodki, realizirani v posameznem proračunskem obdobju večji od celotnih odhodkov v tem istem obdobju. V primeru, da celotni odhodki, realizirani v določenem proračunskem obdobju, presegajo celotne prihodke v tem obdobju govorimo o **proračunskem primanjkljaju**.

### **3.2. INSTITUCIONALNA KLASIFIKACIJA**

Institucionalna klasifikacija prikazuje proračunska sredstva po posameznih proračunskih uporabnikih, ki so določeni s proračunom kot nosilci sredstev za financiranje programov državnega proračuna, ki so v njihovi pristojnosti. Bistvo te klasifikacije je odgovor na vprašanje kdo porablja sredstva (Kalčič, 2001, str. 9).

Po sprejemu Zakona o javnih financah je Ministrstvo za finance sestavilo popoln register institucij, ki se razvrščajo v širši institucionalni sektor države. Gre za seznam neposrednih in posrednih proračunskih uporabnikov na ravni države in na lokalni ravni, ki obsega državne in občinske upravne organe, javne zavode in druge izvajalce javnih služb, sklade in druge izvajalce obveznega socialnega zavarovanja in druge izvenproračunske javne sklade na državni in na lokalni ravni. Tako vzpostavljena in uveljavljena institucionalna klasifikacija omogoča rutinsko in dosledno poročanje o višini porabe proračunskih sredstev za različne specifične namene in cilje, kakor tudi o tem, katere organizacijske enote so porabnice teh sredstev.

Proračunski uporabniki v državnem proračunu so (Cvikl, Zemljič, 2000, str. 41-42):

1. neposredni uporabniki: državni organi, ki se financirajo neposredno iz proračuna,
2. posredni uporabniki: javni skladi, druge enote centralne ravni kot so javni zavodi in agencije, katerih ustanovitelj je država in se financirajo iz proračuna posredno, to je preko neposrednih uporabnikov,
3. Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije, Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, oba v obveznem delu zavarovanja,
4. druge enote javnega sektorja: javni gospodarski zavodi, javna podjetja in druga podjetja oz. pravne osebe, v katerih država vpliva na upravljanje oz. določanje poslovne politike.

### **3.3. FUNKCIONALNO- PROGRAMSKA KLASIFIKACIJA**

Ta klasifikacija je pomenila ključno novost za oblikovanje proračuna za leto 2001 in obdobje 2001-04. Funkcionalna klasifikacija odhodkov države je mednarodno primerljiv prikaz razčlenitve javnofinančnih odhodkov po posameznih funkcionalnih namenih porabe. Pomeni namensko razčlenitev odhodkov države po njenih posameznih funkcijah. Razčlenjuje celotno porabo državnih in občinskih organov, skladov socialnega zavarovanja, javnih skladov ter drugih oseb javnega prava, ki se financirajo iz javnofinančnih sredstev, po posameznih funkcionalnih namenih porabe.

Proračunski sistem, ki je bil v uporabi do leta 2001, posveča pozornost predvsem nadzoru nad viri sredstev, to je nadzoru na strani inputov. Izvajanje proračuna poteka skladno z omejitvami, določenimi za posamične proračunske postavke. Če so v določeni proračunski postavki razpoložljiva sredstva, je poraba dovoljena. Med izvajanjem proračuna pa dotedanji postopki ne predpisujejo rednega, občasnega spremljanja in nadzorovanja, ali je dejanska poraba v okviru pričakovanj, določenih s pojasnili k proračunu oziroma cilji, zapisanimi v finančnih načrtih proračunskih uporabnikov, ki spremljajo predložitev proračuna Državnemu zboru. Prav tako ne zahtevajo nikakršne ocene dejanske uspešnosti in rezultatov, ki bi razkrivale prednosti in slabosti izvajanja, pojasnjevale uspešnost in neuspešnost izvedbe posamezne aktivnosti ali projekta itd.. Letna poročila posameznih ministrstev, ki spremljajo zaključni račun, do določene mere sicer ex-post sledijo dosežke, vendar le-ti ostajajo ločeni od postopka razporejanja proračunskih sredstev v naslednjem letu. Predstavitev teh poročil se od ministrstva do ministrstva precej razlikuje in onemogoča redno in sistematično smiselno primerjavo dejanskih rezultatov s finančnimi načrti in proračuni.

Cilj nove proračunske sheme je združiti proračunske postavke v vsebinske celote in s *tem določiti namene posameznih vrst proračunske porabe*. To zagotavlja povezavo med političnimi prioritetami in razporejanjem proračunskih sredstev ter s tem daje smiselno osnovo za odločanje v Vladi, potrditev proračuna v Državnem zboru, izvajanje proračuna s strani proračunskih uporabnikov in spremljanje izvajanja, vrednotenje dosežkov ter obrazložitev porabe proračunskih sredstev širši javnosti.

Programsko načrtovanje proračuna preusmerja nadzor nad viri sredstev (inputi) k *nadzoru nad doseženimi rezultati delovanja* (outputi), kar je podlaga za doseganje večje uspešnosti in učinkovitosti izvajanja nalog državnih organov in širše javne uprave.

Ena od prednosti nove strukture je *izboljšan nadzor in transparentnost* vladnih dejavnosti, kar zadeva porabo proračunskih sredstev. Tistim, ki v vladi sprejemajo odločitve, bo s tem omogočen boljši nadzor in s tem sprejemanje bolj premišljenih, zavestnih in utemeljenih odločitev pri razporejanju proračunskih sredstev po različnih namenih in organizacijskih enotah (Cvikl, 2000, str. 18).

Poleg tega programska struktura omogoča lažjo in učinkovitejšo *porazdelitev pooblastil in odgovornosti* med tistimi, ki so pristojni za odločanje na različnih ravneh državne uprave. Prenos pooblastil in odgovornosti je povezan s povečano odgovornostjo za uspešnost in učinkovitost na vseh ravneh odločanja. Vsi vodje podprogramov na katerikoli ravni državne uprave so dolžni nadzorovati dejavnosti v okviru svojih pristojnosti ter redno poročati o uspešnosti takšnega nadzora. Nova struktura tako prispeva k odgovornejši državni upravi.

Funkcionalno – programska klasifikacija strukturira proračun, finančne načrte neposrednih uporabnikov ter njihove obrazložitve v:

1. *področja proračunske porabe,*
2. *glavne programe,*
3. *podprograme.*

**Področja proračunske porabe** so področja, na katerih država deluje oziroma nudi storitve in za katera je bila izoblikovana določena politika, bodisi z ustavo bodisi z določitvijo Državnega zbora.

**Glavni program** je splošni program, katerega namen je dosega ciljev področij proračunske porabe. Sprejme ga Vlada. Izvršuje se preko enega ali več podprogramov pod vodstvom enega ali več ministrstev. Glavne programe lahko pokriva več ministrstev, medtem ko so podprogrami omejeni na določena posamična ministrstva. Programska struktura vsako aktivnost ali projekt postavlja v okvir specifičnega podprograma s cilji, nalogami in pričakovanimi učinki, ki so opredeljeni na ravni podprogramov.

Vsak **podprogram** s sredstvi porabe je povezan z glavnim programom in z opredeljenimi strateškimi usmeritvami področja proračunske porabe. Proračunska sredstva se razdeli v skladu z želenimi rezultati, ustreznim proračunskim okvirjem, ki je določen za posamezno ministrstvo, ter s prioriteta in usmeritvami, ki sta jih določila Vlada in Državni zbor.



Ministrstvo za finance je v skladu s pooblastili iz Zakona o javnih financah določilo 95 glavnih programov, ki so skladni z dejavnostjo Vlade Republike Slovenije. Ti programi so razvrščeni v 23 področij proračunske porabe. Glavni programi naj bi bili stalni, saj pokrivajo vse osnovne dejavnosti vlade, vendar se po potrebi lahko spreminjajo.

Področja proračunske porabe so:

1. Politični sistem
2. Ekonomska in fiskalna administracija
3. Zunanja politika in mednarodna pomoč
4. Skupne administrativne službe in splošne javne storitve
5. Znanost in tehnološki razvoj
6. Lokalna samouprava
7. Obramba in ukrepi ob izrednih dogodkih
8. Notranje zadeve in varnost
9. Pravosodje
10. Trg dela in delovni pogoji
11. Kmetijstvo, gozdarstvo in ribištvo
12. Pridobivanje in distribucija energetske surovine
13. Promet, prometna infrastruktura in komunikacije
14. Gospodarstvo
15. Varovanje okolja in naravne dediščine
16. Prostorsko planiranje in stanovanjska izgradnja
17. Zdravstveno varstvo
18. Kultura, šport in nevladne organizacije
19. Izobraževanje
20. Socialno varstvo
21. Pokojninsko varstvo
22. Servisiranje javnega dolga
23. Intervencijski programi in obveznosti

### ***3.3.1. Opis področja proračunske porabe POLITIČNI SISTEM***

Navedeno področje porabe zajema dejavnost izvršilnih in zakonodajnih organov, kot so dejavnost Urada predsednika Republike Slovenije, dejavnost Državnega zbora Republike Slovenije, dejavnost Državnega sveta Republike Slovenije, dejavnost Urada predsednika vlade, dejavnost Republiške volilne komisije, dejavnost Varuha človekovih pravic RS in dejavnost Ustavnega sodišča RS.

Pretekla gibanja na navedenem področju porabe nimajo skupnih zakonitosti, saj poraba sredstev v okviru navedenega poročja porabe iz leta v leto variira, ker na višino potrebnih sredstev pomembno vplivajo volitve predsednika države, volitve v Državni zbor in Državni

svet ter izvedeni zakonodajni in drugi referendumi, lokalne volitve itd., ki se periodično ponavljajo (Predsednik Republike in Državni svet na 5 let, Državni zbor pa na 4 leta). V skupni višini so se sredstva, namenjena navedenemu glavnemu programu v letu 2000 povečala za 3,4 krat glede na leto 1993, vendar je potrebno upoštevati, da so bila sredstva v letu 2000, namenjena temu področju porabe, visoka zaradi predvidenih volitev v Državni zbor ter obnove velike dvorane parlamenta, kar povečuje obseg potrebnih sredstev za približno milijardo tolarjev.

Glavni program vključuje sredstva za delovanje naslednjih institucij političnega sistema:

- dejavnost Urada predsednika Republike Slovenije,
- dejavnost Državnega zbora Republike Slovenije,
- dejavnost Državnega sveta Republike Slovenije,
- dejavnost Republiške volilne komisije,
- dejavnost Varuha človekovih pravic RS,
- dejavnost Ustavnega sodišča RS ,
- dejavnost Urada predsednika vlade.

#### **4. PRIPRAVA PRORAČUNA**

Postopek priprave državnega proračuna je predpisan v Zakonu o javnih financah, še bolj natančno pa v Vladni uredbi o podlagah in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna, ki ureja pripravo strateških dokumentov države, proračunskega memoranduma, oblikovanje in določitev državnih razvojnih prioritet ter postopke in dokumente za pripravo proračuna in finančnih načrtov proračunskih uporabnikov, vključno s časovno razporeditvijo posameznih opravil.

Priprava proračuna je zapleten in dolgotrajen proces medsebojnega usklajevanja različnih interesov. Da bi bil proces učinkovit, mora potekati po določeni proceduri in upoštevati vrsto omejitev (Kopač, 1995, str. 3).

##### **4.1. POMEN DVOSTOPENJSKE PRIPRAVE PRORAČUNA**

Državni proračun mora biti skrbno in racionalno pripravljen. Le tako lahko sledi politični, socialni in gospodarski strategiji države ter prispeva k njeni gospodarski uspešnosti. Zato se vse bolj povečuje pomen ustreznih postopkov priprave proračuna. Bistven korak za upravljanje proračunskih izdatkov je torej pravilna izdelava makroekonomskega okvira proračuna in nato oblikovanje sprejemljivega proračuna v mejah obvladljivega primanjkljaja (Bičič, 1996, str. 2).

Racionalnost priprav proračuna se lahko poveča tudi z ločevanjem posameznih stopenj proračunskega procesa. V prvi stopnji se tako določi globalne javnofinančne agregate (skupni znesek prihodkov in odhodkov, primanjkljaja in novega zadolževanja).

V naslednjem koraku pa se znotraj tako določenega okvira razdeli sredstva med resorje, nato pa še na posamezne programe. Gre za postopek "od zgoraj navzdol", ki otežuje nenačrtovano širjenje javnega financiranja zaradi popuščanja političnim pritiskom. Zahteve do proračuna so namreč veliko manjše, če vlada najprej sprejme odločitev o mejah možnega, kot pa če najprej posamezna ministrstva oblikujejo svoje zahteve, ki so največkrat prenapihnjene (Šušteršič, 2000, str. 16-20).

Zakon o javnih financah predpisuje *dvostopenjsko pripravo proračuna*, ki je bila prvič uporabljena pri pripravi proračuna za leto 2001. Dvostopenjski proračunski postopek je metoda, ki zagotavlja izpolnjevanje treh temeljnih proračunskih nalog, to pomeni, da izpolnjuje alokacijsko učinkovitost, krepi finančno disciplino in tako vzdržuje primeren obseg javne porabe ter povečuje tehnično učinkovitost (vse tri temeljne proračunske naloge so podrobneje opisane v točki 4.2.). V letu 2001 je bila uporaba te metode sicer pravilno zastavljena in uporabljena, vendar je bilo zaradi časovne stiske opuščeno nekaj bistvenih elementov: večletnost proračunskih agregatov, večletnost posameznih sektorskih politik in proračunskih odhodkov ter ciljev, poleg tega pa še preveliko število vladnih prednostnih nalog. Kljub temu pa je bil proračun v izjemno kratkem času pripravljen in usklajen ob upoštevanju proračunskega primanjkljaja, kot ga je Vlada sprejela v prvi stopnji. Celotni proračunski postopek je torej razdeljen v dve stopnji, ki sta predstavljeni v Tabeli 1.

Upoštevanje predpise je mejnik med prvo in drugo stopnjo proračunskega postopka pomladanska proračunska seja sredi meseca aprila. Vlada na proračunski seji sprejme makrofiskalni scenarij in proračunska izhodišča, globalni nominalni okvir prihodkov in odhodkov proračuna za obdobje naslednjih štirih let, razrez proračunskih prejemkov in izdatkov po ekonomski in programski strukturi za obdobje naslednjih štirih let in državne razvojne prioritete za naslednje proračunsko obdobje.

S tem se Vlada politično opredeli in zaveže do vseh treh ključnih nalog proračunskega sistema. Z določitvijo ciljne višine primanjkljaja oziroma presežka za obdobje štirih let se opredeli do vzdrževanja skupne fiskalne discipline. Z razrezom proračunskih izdatkov za področja proračunske porabe in glavne programe, kot tudi z določitvijo prioritet za naslednje proračunsko obdobje, izvaja alokacijo sredstev. Z razrezom proračuna po ekonomski strukturi, ki omogoča razdelitev proračunskih odhodkov na tako imenovani programski in operativni del, pa daje osnovo za tehnično učinkovitost.

TABELA 1.: Dvostopenjska priprava proračuna

| PRVA STOPNJA   | DRUGA STOPNJA  |
|--|--|
| Poročilo o makroekonomskih gibanjih in uresničevanju ekonomske in strukturne politike (marec)  | Proračunski memorandum (april)   |
| Makrofiskalni scenarij (marec)   | Navodila za pripravo proračuna: proračunski uporabniki, ZPIZ, ZZSZ, državni skladi in agencije (maj)           |
| Makrofiskalni scenarij in proračunska izhodišča  | Priprava finančnih načrtov neposrednih proračunskih uporabnikov in obrazložitev finančnih načrtov (maj, junij) |
| Globalni nominalni okviri prihodkov in odhodkov proračuna po ekonomski in programski strukturi | Usklajevanje med Ministrstvom za finance in proračunskimi uporabniki (junij)                                   |
| Ciljni presežek oz. primanjkljaj   | Priprava predloga proračuna (sredina julija)   |
| Državne prednostne naloge (april- pomladna vladna seja)  | Sprejem predloga proračuna na Vladi (15. do 30.september)  |
|  | Predložitev predloga proračuna v Državnem zboru (1.oktober)  |
|  | Jesensko poročilo (november)   |
|  | Dopolnjen predlog proračuna (december)   |
|  | Sprejem proračuna (december)   |

Vir: Interno gradivo Ministrstva za finance, 2001.

#### ***4.1.1. Dvostopenjska priprava proračuna za leto 2001***

Kljub temu, da so postopki za pripravo proračuna 2001 potekali vso pomlad in da sta bili temu posvečeni dve seji vlade (junija in septembra), je imela Vlada decembra 2000 na voljo le makrofiskalni scenarij brez razreza odhodkov po programsko-funkcionalni shemi. V dveh mesecih je bilo potrebno makrofiskalni scenarij skupaj s proračunskimi izhodišči prilagoditi ugotovitvam jesenskega poročila, pripraviti nove globalne bilance javnega financiranja, določiti vladne prednostne naloge, pripraviti razrez proračunskih odhodkov po programsko-funkcionalni strukturi in po ekonomski strukturi, pripraviti proračunski memorandum, finančne načrte proračunskih uporabnikov skupaj z načrtom razvojnih programov, oblikovati predlog proračuna ter vse druge spremljajoče proračunske dokumente. Tako kratek čas je zahteval nekatere poenostavitve in opustitev večletnih projekcij, kar je bila glavna pomanjkljivost, ki je dajala glavni pečat celotni proračunski razpravi. Zaradi velike časovne stiske je bilo sodelovanje med proračunskimi uporabniki in centralno proračunsko enoto omejeno zgolj na usklajevalne sestanke na ministrski ravni, kar je bilo daleč premalo za pripravo kakovostnega proračuna z novo programsko strukturo in novim tretjim delom, to je načrtom razvojnih programov.

#### 4.1.1.1. Prva stopnja proračunskega procesa

Makrofiskalni scenarij, ki ga je Vlada sprejela na decembrski seji, je temeljil na osnutku Strategije gospodarskega razvoja Slovenije in na Jesenskem poročilu o makroekonomskih gibanjih in uresničevanju ekonomske in strukturne politike. Poleg proračunskih okvirov je postavil tudi okvire za celotno javno porabo, ki vključuje blagajni zdravstvenega in pokojninskega zavarovanja ter občinske proračune. V nadaljevanju se bom omejila le na državni proračun.

Kot je zapisano v Obrazložitvi predloga proračuna RS za leto 2001, je bilo temeljno vodilo pri pripravi predloga proračuna za leto 2001 doseči čim manjši javnofinančni primanjkljaj ob nespremenjeni davčni obremenitvi, zagotoviti nemoteno delovanje javnih služb v približno enakem obsegu kot predhodno leto, ohraniti doseženo raven socialne varnosti prebivalstva, zagotoviti poravnavo vseh prenesenih neplačanih obveznosti iz leta 2000 ter uresničiti prednostne naloge Vlade, zapisane v Proračunskem memorandumu.

Javnofinančno ravnovesje se bo na eni strani skušalo doseči z zmanjševanjem javnofinančnega primanjkljaja, na drugi strani pa s postopnim prestrukturiranjem javnih financ, ki ga opredeljujejo trije ključni elementi: ohranjanje ravni javnofinančnih prihodkov na ravni približno 43 odstotkov bruto domačega proizvoda, povečanje učinkovitosti in ekonomiziranje javnofinančnih odhodkov ter postopno prestrukturiranje javnofinančnih odhodkov.

Vlada je določila skupni obseg odhodkov državnega proračuna za leto 2001 v višini 1.148 mlrd SIT (s predlogom proračuna so bili predvideni odhodki za 52 mlrd SIT višji, z dopolnjenim predlogom proračuna pa so se povišali še za 10 mlrd SIT). V letu 2000 so celotni javnofinančni prihodki dosegli 42,2 odstotka bruto domačega proizvoda oziroma 0,3 odstotne točke manj kot leta 1999. Nadaljnje zniževanje javnofinančnih prihodkov v primerjavi z BDP bi ogrozilo vladne načrte glede uravnoteženja javnih financ, zato je Vlada v letu 2001 zagotovila dodatne prilive iz nekaterih davčnih in nedavčnih virov. Tako je v začetku leta povečala trošarine na mineralna olja, alkohol in tobak in uvedla trošarino na plin.

Prav tako je Vlada določila skupni obseg proračunskih prihodkov v višini 1.091 mlrd SIT (s predlogom proračuna so bili predvideni v višini 1.150 mlrd, z dopolnjenim predlogom proračuna pa so bili zvišani še za 10 mlrd SIT). Določen je bil tudi proračunski primanjkljaj v zgornjem možnem obsegu 55 mlrd SIT, oziroma 1,2 % BDP. Slednji se je v nadaljnjih fazah priprave proračuna znižal na 1,08 % BDP. Na teh globalnih okvirih je bila pripravljena razdelitev proračunskih odhodkov po ekonomski in programsko- funkcionalni klasifikaciji. V spodnji razpredelnici so prikazani globalni okviri po posameznih fazah priprave proračuna.

Tabela 2: Globalni okviri prihodkov, odhodkov in primanjkljaja za leto 2001

|                     | Makrofiskalni scenarij |         | Proračunski memorandum in predlog proračuna |         | Dopolnjen predlog Proračuna |         |
|---------------------|------------------------|---------|---|---------|-----------------------------|---------|
|                     | % BDP                  | mio SIT | % BDP                                       | mio SIT | % BDP                       | mio SIT |
| <b>PRIHODKI</b>     |                        |         |   |         |                             |         |
| Javnofinančni       | 40,8                   | 1.873   | 42,9  | 1.967   | 43,1                        | 1.997   |
| Državni proračun    | 23,8                   | 1.091   | 25,1  | 1.150   | 25,3                        | 1.160   |
| <b>ODHODKI</b>      |                        |         |   |         |                             |         |
| Javnofinančni       | -                      |         | 43,9  | 2.012   | 44,1                        | 2.022   |
| Državni proračun    | 25                     | 1.148   | 26,2  | 1.200   | 26,4                        | 1.210   |
| <b>PRIMANJKLJAJ</b> |                        |         |   |         |                             |         |
| Javnofinančni       | -                      |         | 0,98  | 45      | 0,98                        | 45      |
| Državni proračun    | 1,2                    | 55      | 1,08  | 50      | 1,08                        | 50      |

Vir: Interno gradivo Ministrstva za finance, 2000.

Sprejeta je bila tudi odločitev glede nekaterih ukrepov za povečanje prihodkov, ki so v naslednjih fazah priprave proračuna omogočili zvišanje proračunskih odhodkov ob prej določenem primanjkljaju. Vlada je sprejela tudi proračunske prednostne naloge za leto 2001, ki so bile nato zapisane tudi v Proračunskem memorandumu in upoštevane pri končni sestavi proračuna. Glede na realne proračunske možnosti je bilo prednostnih nalog za delovanje Vlade, ki naj bi zahtevale tudi prednostno alokacijo sredstev, preveliko število, da bi jih bilo mogoče vključiti v proračun, zato bo v prihodnje nujno potrebno zmanjšati število prednostnih nalog.

Priprava globalnega razreza proračunskih odhodkov je potekala v centralni proračunski enoti finančnega ministrstva z razmeroma majhnim sodelovanjem proračunskih uporabnikov. To pomeni veliko slabost, ki jo bo potrebno v prihodnje odpraviti. Za osnovo pri določanju proračunskih odhodkov je služila realizacija v letu 2000 na ravni šest mestnih kontov. Osnova je bila nato popravljena z upoštevanjem tako imenovanih splošnih in posebnih pravil. Splošna pravila temeljijo na proračunskih izhodiščih in predstavljajo različne stopnje potrebne rasti posameznih vrst proračunskih odhodkov- pri tem upoštevamo ekonomsko strukturo odhodkov, ki zagotavlja v izhodišču enak pristop do vseh enakovrstnih odhodkov pri različnih proračunskih uporabnikih ali v različnih programih (na primer plače, posamezne vrste transferov gospodinjestev, materialni stroški, storitve javnim zavodom...). Investicijski odhodki in subvencije so bili ocenjeni kot rezidual med zgornjo mejo proračunskih odhodkov in med vsoto vseh drugih proračunskih odhodkov. Na tako določene proračunske odhodke so bila aplicirana t.i. posebna pravila. Gre za korekcije, ki jih je bilo potrebno napraviti za posamezno vrsto proračunskih odhodkov zaradi spremembe nekaterih zakonov ali zaradi posebnih obveznosti po že veljavnih zakonih, ki odstopajo od splošnih pravil. Včasih so popravki potrebni tudi zaradi drugačnega gibanja nekaterih fizičnih kazalcev. Pri uporabi posebnih pravil se upošteva programsko- funkcionalna struktura.

Za leto 2001 je bila metoda določanja proračunskih odhodkov bolj zapletena kot običajno iz dveh razlogov. Prvič zato, ker je bila realizacija proračuna za leto 2000 zaradi vladnih "prisilnih varčevalnih" ukrepov na nekaterih namenih daleč od sprejetega predloga proračuna in drugič zaradi spremembe institucionalne strukture. Zlasti v zadnjih mesecih leta 2000 je prišlo do velikega prestrukturiranja proračunskih odhodkov tako med proračunskimi uporabniki kakor tudi med posameznimi ekonomskimi in programskimi nameni. Na drugi strani pa so pri večini proračunskih uporabnikov obstajale velike neporavnane zapadle obveznosti. To je zahtevalo korekcijo osnove, saj bi se sicer težave iz leta 2000 avtomatično prenesle tudi v leto 2001. Nova institucionalna struktura je sovpadala s pripravo proračuna, kar je bila velika težava, saj nekateri proračunski uporabniki zelo dolgo niso vedeli kateri programi, naloge in ljudje sodijo h kateremu od njih. Zaradi tega je prišlo do združevanja in razdruževanja postavk, programov in podprogramov, premeščanja zaposlenih in oblikovanja nekaterih novih proračunskih uporabnikov. Vse navedeno je v veliki meri otežilo razrez proračunskih odhodkov, še zlasti ker je bilo potrebno zagotoviti medletno primerljivost finančnih načrtov.

Na ta način določene proračunske odhodke je centralna proračunska enota razdelila po globalnih ekonomskih namenih in po področjih proračunske porabe ter po glavnih programih. Sledila je seja Vlade in s tem je bila zaključena prva stopnja priprave proračuna. Glavna opravila, ki so sledila so bila priprava Proračunskega memoranduma, finančnih načrtov proračunskih uporabnikov, načrta razvojnih programov, obrazložitve finančnih načrtov, priprave programa prodaje premoženja ter oblikovanje končnega predloga proračuna.

#### **4.1.1.2. Druga stopnja priprave proračuna**

Medtem ko prva stopnja priprave državnega proračuna teži k oblikovanju vladne politike, k določitvi primanjkljajev oziroma presežkov in razrezu proračunskih izdatkov po področjih proračunske porabe in glavnih programov, pa druga stopnja operacionalizira to na podrobnem nivoju. Sedaj resorni ministri postanejo sami finančni ministri svojega resornega področja. Praviloma naj bi bila posamezna ministrstva samostojna pri alociranju sredstev znotraj glavnih programov, vendar pa je bila pri pripravi proračuna za leto 2001 storjena izjema in dovoljeno je bilo spreminjati tudi obseg glavnih programov in področij porabe. Ministrstva so morala sama določiti bolj ali manj pomembne naloge v okviru globalnega obsega, ki jim je bil dodeljen.

V izjemno kratkem času so proračunski uporabniki sporočili svoje finančne načrte in se pri tem v pretežni meri držali globalnih okvirov, posebej pa so izpostavili zahtevke za 219 mlrd SIT, kar bi pomenilo skupne odhodke v višini skoraj 1.300 mlrd SIT ali za 20% več kot je bilo prvotno določeno.

Sledilo je usklajevanje med Ministrstvom za finance in proračunskimi uporabniki. Pri tem je bila vsa pozornost usmerjena na dodatne zahtevke in kako jih znižati na raven možnega ter čim bolj približati globalnemu obsegu, ki ga je Vlada na decembrski seji potrdila. Ministrstvo

za finance je pri usklajevanjih skušalo v največji možni meri izhajati iz sprejetih vladnih prioritet, upoštevalo pa je tudi zatečeno stanje leta 2000 glede neporavnanih obveznosti in pazilo na to, da bi bile najnujnejše zakonske naloge v celoti zagotovljene. Z nekaterimi ministrstvi je bilo potrebno več krogov usklajevanj, z nekaterimi nevladnimi uporabniki pa so ostali neusklajeni. Rezultat uskladitve je bil, da so skupni odhodki proračuna znašali 1.203 mlrd SIT, kar je skoraj 50 mlrd SIT nad prvotnim vladnim razrezom. Ker je bila v tem času narejena tudi nova ocena proračunskih prihodkov, bi bilo potrebno na seji vlade, ki je obravnavala poročilo o stopnji usklajenosti, znižati proračunske odhodke za 17 mlrd SIT. Do tako drastičnega znižanja ni prišlo, saj se je Vlada odločila, da bo prihodke od koncesije UMTS vključila v proračunske prihodke leta 2001, s čimer je bilo mogoče zadržati predlagano višino odhodkov, potrebne pa so bile nekatere strukturne spremembe in povišanje odhodkov za nekatere konkretne namene: gradnja avtocest, informacijska družba, šolstvo, gospodarstvo, obramba. Zato je prišlo do linearnega krčenja vseh proračunskih odhodkov od 1 do 3%, različno za posamezne ekonomske namene, s čimer se je pridobil dodatni manevrski prostor. Linearno krčenje, ki se je v pretežni meri dotikalo operativnih stroškov, je povzročilo pri nekaterih organih, zlasti pravosodnih, veliko nezadovoljstvo in resno grožnjo za nemoteno delovanje, zato je bilo potrebno pri nekaterih uporabnikih v dopolnjenem predlogu proračuna opraviti popravke. Večjih sprememb v posameznih programih in podprogramih po seji vlade ni bilo.

## **4.2. TEMELJNE PRORAČUNSKÉ NALOGE**

S proračunskim sistemom razumemo pripravo in izvrševanje proračuna. Ločimo dva proračunska sistema in sicer tradicionalnega in reformiranega, ki se med seboj razlikujeta po stopnji centralizacije oziroma po stopnji svobode proračunskih uporabnikov in s tem povezani vlogi finančnega ministrstva.

V *tradicionalnem sistemu* ima finančno ministrstvo vlogo centralne poveljniške in kontrolne točke, ki specificira pravice porabe, spremlja skladnost s pravnimi podlagami, daje soglasja in ukrepa, ko je to potrebno. Tradicionalni proračunski sistem je pri nas živel do leta 1995, potem pa se je postopoma začel spreminjati v reformiranega, ki je svoje pravne okvire dobival v zakonih o izvrševanju proračuna in podzakonskih predpisih, dokončno pa z Zakonom o javnih financah. Pri *reformiranem sistemu* resorni minister oziroma predstavnik proračunskega uporabnika prosto oblikuje svoje prednostne naloge in razpolaga z denarnimi sredstvi.



Ne glede na to, o katerem proračunskem sistemu govorimo, pa ima vsak sistem v osnovi tri temeljne proračunske naloge:

1. vzdrževanje celotne fiskalne discipline,
2. razdelitev proračunskih sredstev v skladu s prednostnimi nalogami vlade (alokacijska učinkovitost),
3. podpora učinkovitemu izvajanju javnih služb (tehnična učinkovitost).

### **Ad 1 Vzdrževanje fiskalne discipline**

Fiskalna disciplina se nanaša na učinkovito kontrolo proračunskih izdatkov kot celote. Nadzor nad obsegom proračunskih izdatkov je pomembna naloga vsakega proračunskega sistema. Upravljanje s proračunom sploh ne bi bilo potrebno, če zgornjih omejitev ne bi bilo in bi se vedno lahko zagotovile vse zahteve po proračunskih sredstvih. Uspešnost pri vzdrževanju fiskalne discipline zahteva predvsem naslednje elemente:

- Večletni okviri proračunskih agregatov: prav srednjeročnost ima bistven pomen pri zmanjševanju izogibanja proračunskih kontrol. Srednjeročni okviri naj bi predstavljali večletne proračunske omejitve.
- Večletni okviri morajo biti realistični, to pomeni dosegljivi s politično sprejemljivimi ukrepi. Poleg tega pa morajo biti tudi omejevalni, kajti če bi se le-ti preprosto prilagodili željam proračunskih uporabnikov, bi izgubili svojo funkcijo. Centralna proračunska enota ministrstva za finance ne more vsiljevati fiskalnega obsega z ukazom, temveč mora biti fiskalni obseg sprejet na ravni vlade. Prednostna naloga centralne proračunske enote je vzdrževanje dogovorjenih obsegov pravic porabe. Centralna proračunska enota mora biti dovolj močna, da se lahko upre pritiskom za povečanje pravic porabe in da omogoči povečanje sredstev tam, kjer so bili interesi politike preveč restriktivni.
- Vpeljan mora biti mehanizem, ki omogoča spreminjanje srednjeročnih okvirov.
- Vlada mora imeti kontrolo tudi po posameznih vrstah odhodkov (podskupinah).

### **Ad 2 Alokacijska učinkovitost**

Alokacijska učinkovitost se nanaša na zmožnost proračunskega sistema, da razdeli sredstva na osnovi vladnih prednostnih nalog in programske učinkovitosti, vključujoč zmožnost premeščati sredstva iz starih na nove prednostne naloge oziroma iz manj produktivnih na bolj produktivne namene v skladu z vladnimi cilji.

Tradicionalen pristop priprave proračuna temelji na načelu "dodajanja", ki poteka v "bottom-up" procesu. Tu so skupni odhodki vsota odobrenih zahtev po proračunskih sredstvih. Tako resorna ministrstva predlagajo številne programske naloge, ki so splošno gledano bolj orodje s katerim se potegujejo za več denarja. Posledica tega je oslABLJENA fiskalna disciplina, kjer se višina skupnih odhodkov prilagaja seštevku posameznih odhodkov. Tak pristop pa generira tudi alokacijsko neučinkovitost in prispeva k postopnemu povečevanju velikosti javnega sektorja. V takem sistemu proračunski uporabniki nočejo ukiniti neučinkovite programe in denar prenesti na nove, bolj učinkovite, temveč to delo prepustijo centralni proračunski enoti finančnega ministrstva, kar povzroča prenekatero konflikte in malo prerazporeditev med posameznimi programi. Osnovni vzrok za neučinkovitost je asimetričnost informacij med

centralno proračunsko enoto in proračunskimi uporabniki, ki poznajo posamezna področja in programe veliko bolj podrobno.

Omenjene slabosti dajejo še večji zagon novemu pristopu k pripravi proračuna, kjer centralna proračunska enota daje posameznim resornim ministrstvom vlogo alokatorja, ki mora zagotoviti prerazporeditev sredstev znotraj svojega finančnega načrta v skladu s prednostnimi nalogami vlade, znotraj posameznih programskih okvirov, ki jih določi Vlada. S tem postane vsak minister svoj "finančni minister", ki mora v okviru svojega ministrstva sklepati kompromise in se odločati med prednostnimi nalogami znotraj svojega finančnega načrta.

Proračunski sistem, ki omogoča učinkovito realokacijo proračunskih sredstev mora vsebovati naslednje elemente:

- Vlada mora vpeljati večletne fiskalne cilje in določiti rezervo, ki služi vključevanju novih programov in nalog v prihodnjih letih. Rezerva se določi na neto osnovi, to je novi odhodki minus prihranki zaradi opuščenih programov oziroma nalog.
- Rezerva se deli med posamezna področja porabe oziroma med proračunske uporabnikov skladu z vladnimi strateškimi prednostnimi nalogami. To pomeni, da si lahko proračunski uporabniki povečujejo obseg pravic porabe za posamezne programe le ob hkratnem zmanjšanju pravic porabe na drugih, manj prednostnih programih in nalogah.
- Centralna proračunska enota spremlja razvoj projekcij tako imenovanega spontanega scenarija (brez sprememb politik), ki zajema vsaj tri dodatna leta, poleg proračunskega. Tako se lahko ocenijo finančne posledice trenutnih politik tudi v prihodnjih letih.
- Vsi novi programi morajo biti finančno ovrednoteni, določeni morajo biti cilji, učinki in indikatorji, ki omogočajo spremljanje izvajanja novih programov in nalog.
- Vladna politika naj bi se skoncentrirala na posamezne politike in spremembe le-teh, ne pa na posamezne proračunske postavke.

### **Ad 3 Tehnična učinkovitost**

Proračuni razlikujejo med programskimi in operativnimi odhodki, na podlagi česar se uporabljajo tudi različna pravila pri pripravi proračuna. Kot operativne odhodke razumemo sredstva za delovanje državnih institucij (državnih organov) in so predpogoj, da se programi oblikujejo, izvajajo, spremljajo in vrednotijo. Tako lahko med operativne odhodke štejemo odhodke za plače državnih uradnikov, odhodke za nabave blaga in storitev (materialni stroški), ki so potrebni za normalno delovanje različnih služb.

Kadar je proračun restriktiven, lahko Vlada odobri povečanje programskih odhodkov, hkrati pa zamrzne ali zmanjša operativne odhodke. Tu pridemo do problema dvojnih meril, kajti na eni strani omejevanje operativnih odhodkov rešuje politike pred pritiski javnosti po cenejši državi, na drugi strani pa oteži življenje proračunskim uporabnikom in predvsem ministrom, ki morajo višjo raven storitev doseči z manj sredstev. Omejevanje operativnih odhodkov redko zadošča za zapiranje "proračunske luknje", vendar pa izraža voljo vlade, da se trudi popraviti fiskalno neravnotežje.

V proračunskem sistemu ima Vlada dva načina za doseg prihrankov. Eden je, da centralna proračunska enota temeljito kontrolira izdatkovne postavke in omejuje avtoriteto proračunskih uporabnikov z omejevanjem posameznih odhodkov. Drugi pa je, da proračunskim uporabnikom prepusti diskrecijsko pravico upravljanja z denarjem znotraj v naprej določenega finančnega načrta.

### **4.3. ČASOVNI OKVIR PRIPRAV PREDLOGA PRORAČUNA**

Pri izdelavi proračuna v Sloveniji medsebojno sodelujejo: Ministrstvo za finance (MF) kot pristojni organ za izdelavo proračuna, Urad za makroekonomske analize in razvoj (UMAR), Banka Slovenije, Vlada in Državni zbor. Te institucije sodelujejo v različnih fazah izdelave proračuna, ki se pričnejo v mesecu marcu in končajo v decembru.

Da bi lahko Državni zbor proračun vsebinsko obravnaval, ga mora Vlada pravočasno pripraviti. Skladno z Zakonom o javnih financah, mora Vlada Republike Slovenije predložiti proračunsko dokumentacijo v Državni zbor do 1. oktobra. Tako lahko Državni zbor obravnava, dopolni in sprejme proračun in letni zakon o izvrševanju proračuna pred začetkom proračunskega leta (Cvikl, 2000, str. 1).

Tabela 3: Delovni procesi pri pripravi proračuna

| <b>Aktivnosti/ DOKUMENTI</b>   | <b>ROK za oddajo</b>                               | <b>Nosilci aktivnosti</b>                                 |
|--|--|---|
| 1. Priprava in sprejem <b>Strategije gospodarskega razvoja Slovenije</b>                                 | Vsakih 6 let (do konca februarja)                  | UMAR<br>MF  |
| 2. Priprava <b>Poročila o makroekonomskih gibanjih in uresničevanju ekonomske in strukturne politike</b> | do 15.marca  | UMAR  |
| 3. Priprava <b>Makrofiskalnega scenarija in proračunskih izhodišč</b>                                    | do 15.aprila                                       | UMAR<br>Banka Slovenije<br>MF                             |
| 4. Sprejem gradiva na Vladi  | en teden po predložitvi izhodišč                   | Vlada<br>MF   |
| 5. Priprava <b>Proračunskega memoranduma</b>   | do 30.aprila                                       | UMAR<br>MF<br>Banka Slovenije                             |
| 6. Priprava in posredovanje <b>Navodila za pripravo predloga proračuna</b>                               | do 30.maja (po sprejemu Proračunskega memoranduma) | MF  |
| 7. Priprava in posredovanje <b>Predlogov finančnih načrtov proračunskega uporabnika</b>                  | do 15.junija                                       | Predlagatelji finančnih načrtov<br>Proračunski uporabniki |
| 8. Obdelava prejetih gradiv na MF  | od 15.junija do 15.julija                          | MF  |
| 9. Usklajevanje proračuna  | od 15.junija do 15. julija                         | MF<br>Predlagatelji finančnih načrtov                     |
| 10. Oblikovanje <b>Predloga proračuna</b> za sprejem na Vladi  | do 15.julija                                       | MF  |
| 11. Predložitev Predloga proračuna z vsemi spremnimi dokumenti Vladi                                     | do 15.septembra                                    | MF  |
| 12. Končno oblikovanje gradiva za Državni zbor   | od 15. do 30. septembra                            | MF  |
| 13. Predložitev Predloga proračuna v Državni zbor  | do 1.oktobra                                       | MF  |
| 14. Priprava <b>Jesenskega poročila</b>  | v novembru   | UMAR<br>Banka Slovenije                                   |
| 15. Priprava Dopolnjenega predloga proračuna   | do sredine novembra                                | MF  |

Vir: Uredba o podlagah in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna, 2000.

#### ***4.3.1. Podroben opis procesa priprave predloga proračuna in dokumentov, potrebnih za pripravo***

Priprava predloga proračuna je natančno določena z Vladno uredbo o podlagah in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna, ki ureja:

- pripravo strateških dokumentov države in Proračunskega memoranduma za pripravo Predloga proračuna,
- oblikovanje in določitev državnih razvojnih prioritet ter pogoje uvrščanja programov in projektov v predlog proračuna,
- postopke in dokumente za pripravo predloga proračuna in finančnih načrtov proračunskih uporabnikov, vključno s časovno razporeditvijo posameznih opravil.

V nadaljevanju je opisan proces priprave predloga proračuna po posameznih fazah, vključno z predstavitvijo dokumentov, ki se v posamezni fazi priprave pojavljajo.

#### **1. Priprava in sprejem *Strategije gospodarskega razvoja Slovenije (SGRS)***

SGRS je strateški dokument države, ki na podlagi problemske analize opredeljuje razvoj dejavnikov gospodarskega razvoja, dolgoročne cilje in ciljni razvojni scenarij ter osnovne smeri delovanja na posameznih področjih delovanja države. Kot usmeritev se SGRS upošteva pri določanju državnih razvojnih prioritet, makrofiskalnih okvirov javnih financ, glavnih programov, podprogramov, projektov in aktivnosti ter pri določanju meril za uvrščanje projektov in aktivnosti v podprograme in le-te v glavne programe.

#### **2. Priprava *Poročila o makroekonomskih gibanjih in uresničevanju ekonomske in strukturne politike***

Poročilo predstavlja eno od strokovnih osnov za pripravo državnega proračuna in vsebuje: analizo stanja mednarodnega ekonomskega okolja, analizo domačih strukturnih reform, kratkoročno konjunktorno analizo gospodarskih gibanj, analizo razvojnih dejavnikov, sintezno oceno izvajanja SGRS in agregatnih učinkov Državnega razvojnega programa RS, analizo in osnovne usmeritve tekoče ekonomske politike, podrobne ocene makroekonomskih agregatov in gospodarskih gibanj v tekočem letu in scenarij za prihodnja štiri leta, analizo stanja na socialnem področju in dokumentacijsko prilogo s časovnimi vrstami makroekonomskih kazalcev in nacionalnih računov.

#### **3. Priprava *Makrofiskalnega scenarija in proračunskih izhodišč za pripravo predloga proračuna***

Dokument "Makrofiskalni scenarij in proračunska izhodišča" predstavlja temeljni okvir za delovanje Vlade RS na področju upravljanja z javnimi financami. Ta dokument, ki je strokovna podlaga za pripravo Proračunskega memoranduma in Predloga proračuna, se izdelava na podlagi SGRS, Poročila o makroekonomskih gibanjih in uresničevanju ekonomske in strukturne politike ter podatkov iz predhodnih proračunov. Pripravi se za tekoče leto in za prihodnja štiri leta. Prikazuje možne okvire financiranja javnih potreb in vključuje:

- oceno tekočih gospodarskih gibanj in ciljni razvojni scenarij za naslednja štiri leta,

- osnovne usmeritve ekonomske politike na področju plač in trga dela, socialne politike, cenovne in denarne politike ter strukturne politike in strukturnih reform,
- cilje in usmeritve politike javnih financ,
- predlog proračunskih prihodkov in proračunskih odhodkov proračuna po ekonomski klasifikaciji z navedbo ciljne višine primanjkljaja,
- globalni nominalni okvir odhodkov proračuna z navedbo razreza izdatkov po področjih proračunske porabe in glavnih programih v skladu s funkcionalno- programsko klasifikacijo,
- predvidene spremembe državnega dolga in državnega premoženja.

#### **4. Pomladanska proračunska seja vlade**

Pomladanska seja Vlade se prične en teden po predložitvi izhodišč za pripravo predloga proračuna. Na podlagi 11.člena Uredbe o podlagah in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna Vlada na seji sprejme "Makrofiskalni scenarij in proračunska izhodišča za obdobje...". Ob tem uskladi in določi:

- globalni nominalni okvir prihodkov in odhodkov proračuna po ekonomski klasifikaciji z navedbo ciljne višine primanjkljaja ali presežka za obdobje naslednjih štirih let,
- razrez proračunskih izdatkov za področja proračunske porabe in glavne programe za obdobje naslednjih štirih let,
- državne razvojne prioritete za naslednje proračunsko obdobje.

#### **5. Priprava Proračunskega memoranduma**

Proračunski memorandum je v skladu s 14.členom ZJF akt, s katerim Vlada na podlagi pomladanske proračunske seje določi:

- predpostavke gospodarskega razvoja za tekoče in prihodnje leto ter ciljni razvojni scenarij za naslednja tri leta,
- usmeritve ekonomske in javnofinančne politike,
- oceno prejemkov in izdatkov državnega in občinskih proračunov ter celotnih bilanc javnega financiranja,
- predvidene spremembe državnega premoženja in premoženja občin, ter državnega, občinskega in javnega dolga,
- globalni pregled prevzetih obveznosti za državni proračun, ki terjajo plačilo v prihodnjih letih,
- usmeritve za določitev politike načrta razvojnih programov,
- globalni razrez proračunskih izdatkov za področja proračunske porabe in glavne programe,
- državne razvojne prioritete.

#### **6. Priprava in posredovanje Navodila za pripravo predloga državnega proračuna ter elektronskih obrazcev predlagateljem finančnih načrtov**

Vlada zadolžuje Ministrstvo za finance, da po sprejemu Proračunskega memoranduma, oziroma najkasneje **do 30.maja** izda Navodilo za pripravo predloga državnega proračuna in

ga skupaj z elektronsko pripravljenimi obrazci posreduje predlagateljem finančnih načrtov državnega proračuna.

Navodilo za pripravo mora vsebovati:

- temeljna ekonomska izhodišča in predpostavke za pripravo predloga proračuna,
- oceno bilance prihodkov in odhodkov, računa finančnih terjatev in naložb ter računa financiranja državnega proračuna v prihodnjih dveh letih,
- okvirni razrez pravic porabe po glavnih programih in podprogramih,
- navodila in roke za pripravo,
- obrazložitev finančnih načrtov,
- načrt razvojnih programov za obdobje naslednjih štirih let,
- načrt delovnih mest,
- načrt nabav in gradenj,
- program prodaje državnega finančnega in stvarnega premoženja,
- podroben terminski načrt za pripravo predloga proračuna,
- obrazce za pripravo proračuna,
- druga tehnična navodila za pripravo predloga proračuna.

#### **7. Priprava in posredovanje *Predloga finančnega načrta proračunskega uporabnika***

Vlada zadoljuje predlagatelje finančnih načrtov državnega proračuna, da pripravijo predloge finančnih načrtov z obrazložitvami na podlagi določb ZJF, v skladu s sklepi Vlade in upoštevaje Navodilo za pripravo predloga državnega proračuna.

Predlog finančnega načrta pripravljajo **predlagatelji finančnih načrtov** in njim pripadajoči proračunski uporabniki, in sicer v mesecih maju in juniju. Pri pripravi predlogov finančnih načrtov uporabniki upoštevajo načelo varčne, gospodarne in učinkovite porabe proračunskih sredstev. Predlagatelji finančnih načrtov morajo najkasneje **do 15.junija** posredovati Ministrstvu za finance predloge svojih finančnih načrtov ter načrt razvojnih programov, obrazložitve finančnih načrtov ter program dela oziroma letni izvedbeni načrt.

Podrobneje je priprava finančnih načrtov neposrednih proračunskih uporabnikov predstavljena v točki 4.3.

#### **8. Obdelava prejetih gradiv na Ministrstvu za finance**

#### **9. Usklajevanje proračuna med Ministrstvom za finance in predlagateljem finančnih načrtov**

Ministrstvo za finance pregleda predloge finančnih načrtov neposrednih uporabnikov in predlaga potrebne uskladitve glede na Navodilo za pripravo predloga proračuna. Obdelava prejetih gradiv in usklajevanje s predlagatelji finančnih načrtov poteka **med 15.junijem in 15.julijem**. Če s proračunskimi uporabniki ne doseže soglasja, napiše poročilo za Vlado, ki sprejme dokončno odločitev.

#### **10., 11. Priprava in predložitev *Predloga proračuna za naslednje leto***

**Ministrstvo za finance** mora **do 15. julija** tekočega leta pripraviti Predlog proračuna in ga do 15. septembra tekočega leta predložiti Vladi RS v obravnavo. Skupaj s Predlogom proračuna je potrebno Vladi posredovati tudi Proračunski memorandum.

Predlog proračuna ima status vladnega dokumenta. V njem so opredeljene temeljne razvojne, makroekonomske in socialne politike, s katerimi bo Vlada v naslednjem letu podprla uresničitev zastavljenih razvojnih ciljev, opredeljenih v Strategiji gospodarskega razvoja Slovenije.

#### **12., 13 Končno oblikovanje Predloga proračuna z vsemi spremnimi dokumenti in predložitev gradiva v Državni zbor**

Vlada **med 15. in 30. septembrom** dokončno oblikuje Predlog proračuna in ga do 1. oktobra predloži Državnemu zboru v sprejem. Poleg Predloga proračuna predloži še:

- Proračunski memorandum;
- Program prodaje državnega finančnega in stvarnega premoženja za prihodnje leto, ki je potrebna zaradi zagotavljanja prejemkov proračuna z obrazložitvami;
- predloge finančnih načrtov za prihodnje leto Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije in Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, oba v obveznem delu zavarovanja, javnih skladov in agencij, katerih ustanovitelj je država, z obrazložitvami in
- predloge zakonov, ki so potrebni za izvršitev predloga državnega proračuna.

#### **14. Priprava *Jesenskega poročila***

Jesensko poročilo je ena od strokovnih osnov za pripravo dopolnjenega predloga državnega proračuna. Vsebuje:

- podrobnejšo novelirano kratkoročno makroekonomsko analizo za tekoče leto,
- oceno makroekonomskih agregatov za tekoče leto,
- glavne usmeritve ekonomske politike,
- podrobno napoved gospodarskih gibanj v prihodnjem letu,
- projekcijo srednjeročnih gospodarskih gibanj za naslednja štiri leta.

Jesensko poročilo pripravi Urad za makroekonomske analize in razvoj (**UMAR**), in sicer **v mesecu novembru**. Posreduje ga Vladi RS v obravnavo.

#### **15. Priprava in predložitev *Dopolnjenega predloga proračuna***

Dopolnjen predlog proračuna sestavljajo finančni načrti neposrednih uporabnikov z dopolnjenimi programi dela oz. letnimi izvedbenimi načrti. Državni zbor ga mora sprejeti v roku, ki omogoča uveljavitev proračuna s 1. januarjem leta, za katerega se sprejema proračun.



#### 4.4. POTEK PRIPRAVE PREDLOGA FINANČNEGA NAČRTA

Z Zakonom o javnih financah je določeno, da je finančni načrt akt neposrednega in posrednega uporabnika proračuna ter Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije in Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, s katerim so predvideni prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki za eno leto. Predlog finančnega načrta je strukturiran po:

- glavnih programih,
- podprogramih ter
- aktivnostih.

Predlog finančnega načrta je sestavljen iz finančnega načrta ter njegove obrazložitve. Obrazložitev predloga finančnega načrta predstavlja program dela oziroma letni izvedbeni načrt in vsebuje:

- povzetek ciljev in razvojnih strategij področij in glavnih programov ter podprogramov na posameznem področju proračunske porabe,
- prikaz ciljev projektov, aktivnosti in investicijskih projektov,
- zakonske in druge podlage, na katerih temeljijo predvidene strategije, glavni programi, podprogrami, projekti, aktivnosti in investicijski projekti,
- fizične, finančne in opisne kazalce, s katerimi merimo zastavljene cilje,
- izhodišča in kazalce, na katerih temeljijo izračuni in ocene potrebnih sredstev,
- druga pojasnila, ki omogočajo razumevanje predlaganih ciljev,
- poročilo o doseženih ciljeh in rezultatih za obdobje prvega polletja tekočega leta.

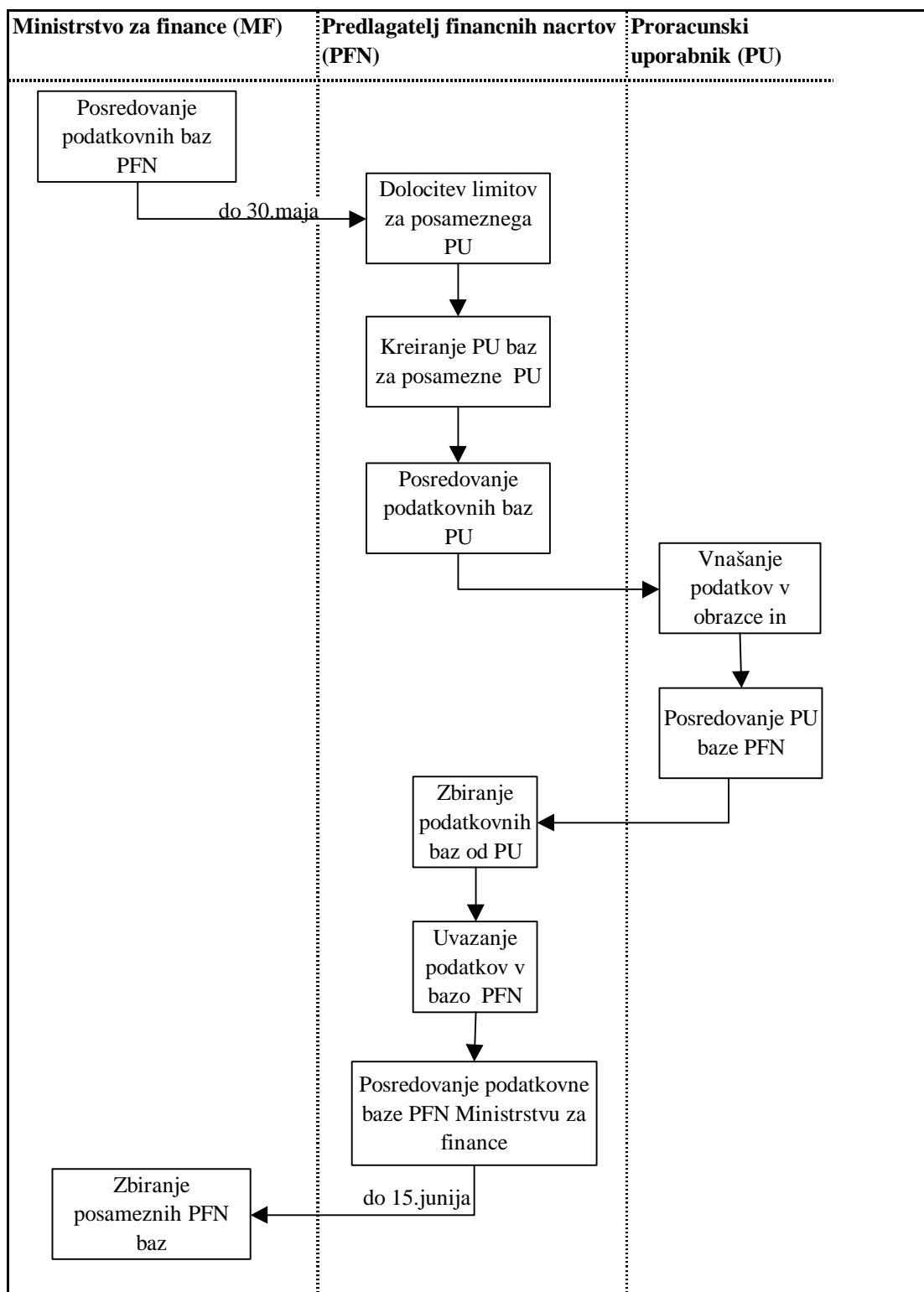
Skladno s poslovníkom Državnega zbora RS mora Vlada RS predložiti Državnemu zboru v obravnavo predlog proračuna za naslednje obdobje do natančno določenega datuma. Finančno ministrstvo mora zaradi stalnih sprememb proračunske uporabnike seznanjati s temeljnimi smernicami za pripravo finančnih načrtov in jim pripraviti natančna navodila za pripravo letih. Temeljne smernice izhajajo iz ciljev gospodarske politike Vlade RS, medtem ko so navodila za pripravo plod različnih spoznanj, ki pripomorejo k učinkoviti in pravočasni pripravi finančnih načrtov in predloga proračuna RS (Mohar, 1999, str. 8).

V skladu z 19. členom Zakona o javnih financah, posredujejo neposredni uporabniki državnega proračuna (predlagatelji finančnih načrtov) predloge finančnih načrtov Ministrstvu za finance na naslednji način:

- ministrstva posredujejo finančne načrte vseh organov v sestavi ministrstva;
- Urad predsednika vlade posreduje finančne načrte vladnih služb, ki so v pristojnosti generalnega sekretarja vlade;
- Ministrstvo za notranje zadeve posreduje finančne načrte vseh upravnih enot;
- Vrhovno sodišče RS posreduje finančne načrte vseh sodišč;
- Senat za prekrške posreduje finančne načrte vseh sodnikov za prekrške;
- Državno tožilstvo RS posreduje finančne načrte za državna tožilstva;
- ostali nevladni in pravosodni uporabniki vsak zase.

#### 4.4.1. Prikaz poteka priprave predloga finančnega načrta s pomočjo diagrama

Slika 1: Potek priprave predloga finančnega načrta



#### 4.4.2. Opis priprave predloga finančnega načrta

Priprava državnega proračuna Republike Slovenije je za leto 2002 in 2003 precej spremenjena v primerjavi s pripravo v preteklih letih. Razlikuje se predvsem v pripravi predlogov finančnih načrtov, medtem ko vsebinska struktura ostaja enaka.

V preteklih letih so predlagatelji finančnih načrtov posredovali predloge finančnih načrtov v natančno določeni obliki in na za to posebej predpisanih obrazcih, ki so jih sestavljali sami. Finančne načrte so prepisovali v računalniške programe, da so si olajšali delo pri usklajevanju in oblikovanju končnega predloga (Tomažič, 2000, str. 38). V obrazcih je bilo potrebno prikazati realizacijo najmanj enega preteklega leta in tekočega leta ter odhodke za leto, za katero se planira proračun. V dodatku pa je bilo potrebno navesti tudi predvidevanja porabe v nadaljnjih štirih letih. V obrazcih je bil predviden tudi prostor za obrazložitve. Ministrstvo za finance je na podlagi izkušenj iz preteklih let in zaradi spremenjene procedure priprave proračuna, kot jo določa Uredba o podlagah in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna, razvilo *samostojno aplikacijo* oziroma program za vnos podatkov, potrebnih za pripravo predloga proračuna. Predlagateljem finančnih načrtov in proračunskim uporabnikom nudi lažji in bolj pregleden vnos podatkov v posamezne obrazce in priloge. Večina obrazcev in prilog je med seboj povezanih, tako da ni več potrebno dvojno vnašanje istih podatkov v priloge in obrazce, hkrati pa se na ta način zagotovi, da so podatki v obrazcih in prilogah med seboj konsistentni.

Vlada na spomladanski seji sprejme Osnutek proračunskega memoranduma, makrofiskalni scenarij in proračunska izhodišča za prihodnja štiri leta. S tem potrjuje globalni razrez državnega proračuna po ekonomski in programski strukturi (globalni okvir razdeli na področja proračunske porabe in glavne programe) kot podlago za oblikovanje državnega proračuna. Poleg tega zadolži Ministrstvo za finance, da izda Navodilo za pripravo predloga državnega proračuna in ga skupaj z elektronsko pripravljenimi obrazci posreduje predlagateljem finančnih načrtov.

Ministrstvo za finance pošlje *podatkovne baze* predlagateljem finančnih načrtov, in sicer do 30.maja. Te baze vsebujejo vse podatke vseh pripadajočih proračunskih uporabnikov, ki so v sestavi določenega predlagatelja finančnih načrtov. To so podatki o realizaciji za predhodno leto, realizaciji za prvo polletje tekočega leta, sprejeti proračun za tekoče leto, veljavni proračun za tekoče leto, predlog Ministrstva za finance in globalne limite na nivoju glavnega programa, ki jih določi Vlada RS. Pri pripravi predlogov in obrazložitvev finančnih načrtov predlagatelji upoštevajo Proračunski memorandum in Navodilo za pripravo proračuna.

Ko predlagatelj finančnega načrta sprejme zgoraj omenjeno bazo podatkov, je njegova naloga, da naredi baze za svoje proračunske uporabnike. Pred izdelavo teh baz pa mora v bazi predlagatelja finančnih načrtov s pomočjo aplikacije določiti limite porabe za vsakega proračunskega uporabnika. To pomeni, da vsakemu proračunskemu uporabniku določi okvire

na nivoju glavnega programa, v okviru katerih mora proračunski uporabnik načrtovati svoj finančni načrt. Nato posreduje baze proračunskim uporabnikom.

Proračunski uporabniki morajo po sprejemu baz s pomočjo aplikacije vnesti svoje finančne načrte tako, da izpolnijo vse obrazce in priloge. Ko so vneseni vsi podatki, pošljejo svoje baze predlagatelju finančnih načrtov.

Predlagatelj finančnih načrtov mora s pomočjo aplikacije zbrati baze vseh proračunskih uporabnikov in jih vnesti v bazo predlagatelja finančnih načrtov (bazo PFN). Njegova naloga in odgovornost je, da se uskladi s proračunskimi uporabniki znotraj okvirov, ki jih je določila Vlada na svoji pomladanski proračunski seji in da svojo bazo pošlje Ministrstvu za finance do predvidenega roka, to je do 15. junija.

Ko Ministrstvo za finance zbere vse baze predlagateljev finančnih načrtov mora preveriti, ali podatki, ki so jih poslali predlagatelji finančnih načrtov ustrezajo dogovorom in postavljenim pogojem. Nato te podatke združi v podatkovni bazi Sektorja za pripravo in upravljanje proračuna. Tako dobi podatke druge stopnje priprave proračuna. Te podatke referati analizirajo in jih po potrebi prilagodijo glede na vsebinska usklajevanja med ministrstvi, ki potekajo vzporedno.

#### ***4.4.3. Priprava finančnega načrta Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije ter Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije***

Skladno s 13. členom Zakona o javnih financah mora Vlada skupaj s predlogom državnega proračuna posredovati v Državni zbor tudi *predloge finančnih načrtov Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije, Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje* (oba v obveznem delu zavarovanja) ter vseh drugih javnih skladov in agencij, katerih ustanovitelj je država, z obrazložitvami.

Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje ter Zavod za zdravstveno zavarovanje RS opredelita svoje finančno poslovanje s finančnim načrtom, ki se sprejema za vsako koledarsko leto oziroma za več let, skladno s predpisi, ki urejajo sprejemanje državnega proračuna. Finančni načrt je izdelan po ekonomski klasifikaciji prihodkov in odhodkov. Uporaba ekonomske klasifikacije je za izkazovanje in načrtovanje javnofinančnih tokov zakonsko predpisana in zajema bilanco prihodkov in odhodkov, račun finančnih terjatev in naložb ter račun financiranja. Ekonomska klasifikacija prikazuje vire in porabo javnofinančnih sredstev po ekonomskih namenih.

Postopek priprave in posredovanja finančnega načrta Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije in Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije je določen v 26. členu zakona o javnih financah. V skladu s tem določilom morata zavoda pripraviti predlog finančnega načrta na podlagi izhodišč, ki veljajo za državni proračun. Ta izhodišča

skupaj z obrazci zavodoma posreduje Ministrstvo za finance, in sicer konec meseca julija. Pripravljen predlog finančnega načrta sprejme skupščina Zavoda in ga posreduje resornemu ministrstvu, s katerim potekajo tudi morebitna usklajevanja. ZZZS posreduje finančni načrt Ministrstvu za zdravje, ZPIZ pa Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve. Ta pa ga predloži Ministrstvu za finance, ki predlog finančnega načrta ustrezno oblikuje in nato posreduje Vladi RS, ki nanj poda soglasje. Vlada predloži predlog finančnega načrta skupaj s predlogom državnega proračuna Državnemu zboru RS, in sicer do 1. oktobra.

#### **4.5. NOVOST PRI LETOŠNJI PRIPRAVI PREDLOGA PRORAČUNA**

Država je svoje finančne načrte za prihodnji dve leti zasnovala na pričakovanih gospodarskih gibanjih v prihodnjih letih. Pri tem pa je upoštevala tudi prednostne razvojne naloge, ki izhajajo iz Strategije gospodarskega razvoja Slovenije (Javne finance 2002 in 2003, 2001, str. 15).

Najpomembnejša javnofinančna in programsko-politična izhodišča za pripravo proračuna so opredeljena v proračunskem memorandumu, makrofiskalnem scenariju in proračunskih izhodiščih. Letošnji memorandum, makrofiskalni scenarij in proračunska izhodišča so še zlasti pomembna, saj pomenijo prvi tovrsten dokument, ki predstavlja temelj za pripravo predloga državnih proračunov za dve leti.

Bistvena novost v letošnjem letu je priprava proračuna za dve leti, to je za leto 2002 in 2003. Priprava državnih proračunov za dve leti omogoča uveljavitev dolgoročnejšega planiranja proračunskih prejemkov in izdatkov, poleg tega pa tudi bolj učinkovito oblikovanje in izvajanje politik in večletnih programov na posameznih področjih delovanja vlade. Proračunskim uporabnikom bo na ta način precej lažje planirati svoje prednostne razvojne naloge, saj jih bodo lahko porazdelili v dve proračunski leti. To je še zlasti pomembno za investicije na različnih področjih, na primer v izobraževanje, znanost, informacijsko tehnologijo, prometno infrastrukturo in zdravstvo. S tem bo omogočeno bolj stabilno planiranje in izvajanje proračunskih nalog ter bolj transparentno in konsistentno sprejemanje novih javnofinančnih obveznosti v naslednjih letih.

#### ***PRORAČUNSKI PRIHODKI***

Skupni proračunski prihodki bodo v letu 2002 realno višji za 1,8% v primerjavi z letom 2001. Prihodki se bodo postopno realno povečevali, vendar njihova rast ne bo presegla načrtovane rasti bruto domačega proizvoda. Tako se bo delež proračunskih prihodkov v BDP znižal od 24,5% v letu 1999 na 22,5% v letu 2005. Upoštevati pa je potrebno tudi stopnjo negotovosti zlasti pri ocenjevanju davčnih virov.

V strukturi proračunskih virov bodo imeli neposredni davki razmeroma stabilen delež, ki se bo gibal od 31% v letu 2001 do 32% v letu 2005. Največji delež v strukturi neposrednih davkov bo imela še vedno dohodnina. Obseg prihodkov dohodnine bo sledil gibanju povprečne plače in predvidene rasti stopnje zaposlenosti.

Delež posrednih davkov, ki predstavljajo 60% vseh proračunskih virov, naj bi se povečal v letu 2003 za dve odstotni točki, in sicer kot posledica spremenjenih stopenj davka na dodano vrednost. Do konca opazovanega obdobja naj se ta delež ne bi spremenil.

### ***PRORAČUNSKI ODHODKI***

Za leto 2002 se pričakuje visok delež fiksnega dela proračunskih odhodkov (84%), razmeroma visoka rast mase plač (5,2%) in nove naloge povezane z zakonodajo na področju socialnega in starševskega varstva, nove naloge vezane na priprave za vstop v EU in NATO, volitve in popis prebivalstva ter razmeroma nizek del variabilnih proračunskih odhodkov.

Za doseg temeljnega cilja, ki se kaže v zagotavljanju čim večje blaginje ljudi, se bo med proračunskimi odhodki v naslednjih štirih letih za dve strukturalni točki povečal delež programov na področjih socialnega varstva, trga dela, zdravstvenega varstva, izobraževanja, informatizacije, znanosti in tehnološkega razvoja, kulture in športa, varovanja okolja in urejanja prostora ter transfer v pokojninsko blagajno.

## **5. USMERITVE POLITIKE NA PODROČJU JAVNIH FINANC**

Politika javnih financ v prihodnjem štiriletnem obdobju je usmerjena v povečanje fiskalne obvladljivosti ter alokacijske in tehnične učinkovitosti, z namenom oblikovati okolje, ki bo spodbudno vplivalo na gospodarski razvoj v državi in postopno povečevati blaginjo prebivalcev ob relativno nižji ravni javnofinančnih izdatkov.

Temeljni cilj na področju javnih financ v naslednjem štiriletnem obdobju je postopno znižanje javnofinančnega primanjkljaja, ki naj se ob vstopu v Evropsko unijo spremeni v izravnano bilanco javnega financiranja. To bo zmanjšalo dodatno zadolževanje javnega sektorja in iz tega izhajajočih vse večjih stroškov njegovega servisiranja, poleg tega pa omogočilo Vladi, da bo večji del proračunskih sredstev namenila za bolj dinamične in razvojne projekte. V letih 2002 in 2003 bo Vlada na strani javnofinančnih odhodkov vodila restriktivno politiko, tako da ob predvideni ravni javnofinančnih prihodkov celoten javnofinančni primanjkljaj ne bo presegel ravni 1% ocenjenega bruto domačega proizvoda v letu 2002, oziroma 0,6% v letu 2003. V letu 2005 pa naj bi dosegli izravnano bilanco javnega financiranja. Državni proračun bo oblikovan tako, da bodo javnofinančni odhodki naraščali počasneje od bruto domačega proizvoda ter se tako postopni izenačevali z višino javnofinančnih prihodkov. Le tako bo možno doseči cilj o postopnem zmanjševanju deleža javnofinančnega primanjkljaja v bruto domačem proizvodu. Leta 2002 naj bi le-ta znašal 43,3% BDP, leta 2005 pa 41,2% BDP.

Zaradi velikega upada javnofinančnih prihodkov v zadnjih dveh letih, ki je predvsem posledica uvedbe davka na dodano vrednost in njegove večje odzivnosti na spremenjena gospodarska gibanja, so omejitve proračunskih odhodkov velike. Največje bodo v letu 2002, v naslednjih letih pa se bodo postopno zmanjševale. Pri pripravi proračuna bo potrebno izhajati iz porazdelitve nalog med prihodnja štiri leta tako, da bo v letu 2002 zagotovljeno le financiranje najnujnejših nalog, v prihodnjih letih pa bo postopno mogoče zagotavljati sredstva tudi za nekatere razvojne naloge.

V prihodnjih letih bo potrebno zaustaviti naraščanje odhodkov za plače v javnem sektorju, povečati učinkovitost upravljanja in porabe javnofinančnih sredstev (zlasti za subvencije, investicije in opravljanje javnih služb) ter prenašati del sedanjih nalog države v zasebno financiranje in izvajanje. V naslednjih treh letih pričakujemo tudi nove javnofinančne obveznosti, vezane na vključevanje v EU in NATO. Po ocenah bodo te naloge pomenile odhodke v višini 1% bruto domačega proizvoda. Zato bo pri sestavljanju proračuna za leti 2002 in 2003 potrebno nadaljevati s politiko selektivne izbire proračunskih prioritet.

V letih 2002 in 2003 bo izredno pomembno izvajanje politike plač v javnem sektorju, ki bo vplivala na zmanjšanje fiksnega dela proračuna. V ta namen bo potrebno izvesti plačno in institucionalno reformo ter zaustaviti rast mase plač iz naslova povečanih količnikov in novega dodatnega zaposlovanja. To je mogoče doseči s povečano učinkovitostjo že zaposlenih delavcev.

V letih 2002 in 2003 bodo prednostno obravnavana naslednja proračunska področja:

- **IZOBRAŽEVANJE:** predvsem zagotavljanje pogojev za uvajanje devetletne osnovne šole, izboljševanje pogojev za učinkovito srednje, poklicno in strokovno izobraževanje ter za študij na višji in visoki stopnji, tako da se bo povečala dostopnost študija za vse socialne skupine. Gre predvsem za povečevanje mreže bivalnih prostorov študentov, podiplomski študij doma in v tujini, štipendije...
- **ZDRAVSTVO:** investicijska vlaganja v prihodnjih letih se bodo več kot podvojila, kar bo izboljšalo mrežo bolnišničnega zdravstvenega varstva.
- **SOCIALNO VARSTVO:** povečale se bodo socialne pomoči za najbolj ogrožene skupine državljanov za 64%, poleg tega se bo zagotovilo izvajanje povečanih pravic iz naslova starševskega varstva in družinskih prejemkov.
- **ZNANOST IN TEHNOLOGIJA:** v prihodnjih štirih letih se bodo sredstva povečala realno za 30%, predvsem za aplikacije znanstvenih dosežkov in inovacij v gospodarstvu.
- **CESTNA INFRASTRUKTURA:** predvsem vlaganja v izgradnjo avtocest, ki naj bi se v naslednjih letih pospeševala tudi s povečano udeležbo neproračunskih virov.
- **INFORMATIZACIJA IN UVAJANJE ELEKTRONSKEGA POSLOVANJA V UPRAVO:** v naslednjih štirih letih se bo obseg sredstev za te namene povečal realno za 23%.

Poleg zgoraj naštetih prednostnih nalog pa bodo v prihodnjih letih potrebna tudi sredstva za izvajanje nekaterih nujnih nalog:

- izgradnja treh novih mejnih prehodov, kot posledica izvajanja Schengenskega sporazuma (od leta 2002 do 2004 po enega na leto) in prilagoditev obstoječih mejnih prehodov novim standardom ter povečanje števila policistov na južni meji;
- izpolnjevanje pogojev za vstop v NATO, kar zadeva popolnjevanje 10. in 20. motoriziranega bataljona zmanjšanje obsega vojne sestave ob povečanju stalne sestave (300 novih zaposlitev v letu 2001 in dodatno v letu 2002) ter povišanje pripravljenosti za izvajanje z zakonom določenih nalog;
- v letu 2002 in delno v letu 2003 so predvidena sredstva za nemoteno izvedbo popisa prebivalstva;
- v letu 2002 in delno v letu 2003 so predvidena sredstva za izvedbo volitev, vendar samo za en krog predsedniških volitev. Za morebitni drug krog volitev bodo sredstva zagotovljena iz splošne proračunske rezervacije.



## 6. SKLEP

Za učinkovito upravljanje proračunskih izdatkov je potrebna kvalitetna priprava proračuna, v kateri so prepoznani cilji in prednostne potrebe države, ki jih je mogoče zagotavljati v mejah razpoložljivih sredstev in obvladljivega primanjkljaja. Proračunsko načrtovanje mora biti organizirano tako, da omogoča učinkovito gospodarjenje z omejenim obsegom državnega proračuna. Priprava proračuna je zahtevna naloga predvsem zaradi kompleksnosti analiz, ki zahtevajo uporabo sofisticiranih metod predvidevanja, pa tudi zaradi narave javnofinančnih tokov. V zadnjem času so proračunski prihodki praviloma manjši od proračunskih odhodkov, kar zahteva varčevalno obnašanje.

Vzdrževanje skupne fiskalne discipline, zagotavljanje alokacijske učinkovitosti in tehnične učinkovitosti so komplementarne naloge proračunskega sistema. Dobro razvit proces priprave in izvrševanja proračuna mora služiti vsem trem ciljem. Dvostopenjski proračunski postopek lahko izboljša izvajanje vseh treh nalog. Vseeno pa se moramo zavedati, da vsak od teh treh ciljev zahteva tako različen tip informacij kot tudi specifična znanja. S tem so povezani veliki stroški, tako da bo Slovenija šele v prihodnosti v celoti prešla na nov sistem upravljanja z javnimi financami. V tem trenutku je glavni poudarek dan vzdrževanju skupne fiskalne discipline, glede na to, da je to bistveno za fiskalno stabilnost države. Alokacijska učinkovitost in sistem določanja prioritet v praksi še ni popolnoma zaživel, kar je verjetno predvsem problem v spremembi razmišljanja, hkrati pa to pomeni čisto nov način načrtovanja in poročanja o ciljih in rezultatih. Prav tako tehnična učinkovitost zahteva novo spremljanje in zajemanje podatkov, hkrati pa bi se novemu sistemu sčasoma morala prilagoditi tudi zakonodaja, ki bi nagrajevala dobro in sankcionirala slabo upravljanje z javnimi sredstvi.

V preteklih letih je Slovenijo zajel val reform tako na področju priprave in izvrševanja proračuna kot celotnih javnih financ. Namen reform je predvsem boljše upravljanje z javnimi financami in tako povečanje konkurenčne sposobnosti slovenskega gospodarstva, poleg tega pa tudi priprava in prilagoditev javnih financ našemu bližjemu vstopu v Evropsko unijo. Reforme naj bi vodile do izboljšanja kakovosti spremljanja in evidentiranja, načrtovanja in analiziranja tokov javnega financiranja v Sloveniji ter večji preglednosti in učinkovitejšemu nadzoru nad porabo javnofinančnih sredstev. Reforme so nujnost, ki jo Slovenija mora izvajati, če se želi izogniti resni makrofiskalni krizi, do katere bi lahko prišlo, če se pri odločanju o obsegu financiranja potreb države ne upošteva makrofiskalnih zmožnosti in prednostno določanje obsega in namena posameznih izdatkov. Ker v evropske povezave ni mogoče vstopiti s fiskalno krizo, mora Slovenija izvajati reforme že pred vstopom v Evropsko unijo. Povečanje globalne konkurenčnosti slovenskega gospodarstva zahteva postopno zmanjševanje deleža javnofinančnih izdatkov v bruto domačem proizvodu, zato so reforme so nujnost, če želimo doseči visoko gospodarsko rast.

## LITERATURA

1. Bičič Jana: Kako nastaja proračun Republike Slovenije. Diplomsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 1996. 53 str.
2. Cvikl Milan: Funkcionalna- programska klasifikacija javnofinančnih odhodkov in novosti pri oblikovanju proračuna za leto 2000 in 2001-2004. 2. izobraževalni seminar o javnih financah in državni reviziji. Portorož, 2000. 21 str.
3. Cvikl Milan: Pomen priprave državnega proračuna. Bančni vestnik, Ljubljana, 9 (2000a), str. 1.
4. Cvikl Milan: Dileme javnih financ v Sloveniji 2. Bančni vestnik, Ljubljana, 12 (2000b), str. 2-5.
5. Cvikl Milan, Zemljič Petra: Zakon o javnih financah s komentarjem, Ljubljana : Bonex, 2000. 333 str.
6. Ferfila Bogomil: Budget of the Republic of Slovenia. Naše gospodarstvo, Ljubljana, 45 (1999), 1 / 2, str. 63-88.
7. Javne finance 2002 in 2003. Denar, Ljubljana, 15 (2000), str. 8-12.
8. Kalčič Tjaša: Predstavitev strukture proračuna Republike Slovenije in splošnega proračuna EU. Diplomsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2001. 45 str.
9. Kopač Janez: Upravljanje proračunskih izdatkov. Magistrsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 1995. 133 str.
10. Mohar Boris: Izdelava in spremljanje izvajanja proračuna pri proračunskem uporabniku. Diplomsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 1999. 52 str.
11. Stanovnik Tine et al.: Javne finance v Sloveniji. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 1998. 79 str.
12. Šinkovec Janez: Javno financiranje. Podjetje in delo, Ljubljana, 19(1993), 7, str. 863-872.
13. Šušteršič Janez: Krotenje javnofinančnega zmaja. Denar, Ljubljana, 10 (2000), str. 16-20.
14. Tomažič Andreja: Priprava, izvrševanje in nadzor proračuna. Diplomsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2000. 39 str.

## VIRI

1. Bilten javnih financ. Ljubljana : Ministrstvo za finance, 3 (2001), 1 , 120 str.
2. Interna gradiva Ministrstva za finance Republike Slovenije, Sektor za pripravo in upravljanje proračuna, 2000, 2001.
3. Obrazložitev predloga proračuna Republike Slovenije za leto 2001 (Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije, št. 16/III/2001).
4. Poročevalec državnega zbora RS. Ljubljana, 1999, 74, str. 1624-1638.
5. Poslovnik Državnega zbora Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 40/93).
6. Predlog zakona o proračunih (Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije, št. 15/1999).
7. Predlog zakona o izvrševanju proračuna za leto 2001 (Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije, št. 24/2001).
8. Proračunski priročnik za pripravo državnega proračuna za leti 2002 in 2003. Ljubljana: Ministrstvo za finance, 2001.
9. Reforme javnih financ in reforma proračuna – okvir državnega proračuna 2000 in 2001. Ljubljana: Ministrstvo za finance, 2000. 20 str.
10. Slovenija: Ocena gospodarskih gibanj v letu 1999 in napovedi za leti 2000 in 2001 (Pomladansko poročilo 2000). Ljubljana: Urad za makroekonomske analize in razvoj, 2000. 215 str.
11. Uredba o podlagah in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna (Uradni list RS, št. 56/2000).
12. Zakon o javnih financah (Uradni list RS, št. 79/99).