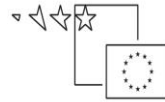




REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA ŠOLSTVO IN ŠPORT



Naložba v vašo prihodnost
OPERACIJO DELNO FINANCIRA EVROPSKA UNIJA
Evropski socialni sklad

FINANCIRANJE PRORAČUNSKIH UPORABNIKOV

NEVA MAHER

Višješolski strokovni program: Ekonomist
Učbenik: Financiranje proračunskih porabnikov
Gradivo za 2. letnik

Avtorica:

Izr. prof. dr. Neva Maher, univ. dipl. ekon.
Much
Višja strokovna šola



Strokovna recenzentka:

mag. Lidija Robnik, univ. dipl. ekon.

Lektorica:

Tanja Tomšič, prof. slov.

CIP - Kataložni zapis o publikaciji
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

336.531.2(075.8)(0.034.2)

MAHER, Neva

Financiranje proračunskih uporabnikov [Elektronski vir] :
gradivo za 2. letnik / Neva Maher. - El. knjiga. - Ljubljana :
Zavod IRC, 2010. - (Višješolski strokovni program Ekonomist /
Zavod IRC)

Način dostopa (URL): [http://www.zavod-irc.si/docs/Skriti_dokumenti/
Financiranje_proracunskih_uporabnikov-Maher.pdf](http://www.zavod-irc.si/docs/Skriti_dokumenti/Financiranje_proracunskih_uporabnikov-Maher.pdf). - Projekt Impletum

ISBN 978-961-6824-95-8

255546112

Izdajatelj: Konzorcij višjih strokovnih šol za izvedbo projekta IMPLETUM

Založnik: Zavod IRC, Ljubljana.

Ljubljana, 2011

Strokovni svet RS za poklicno in strokovno izobraževanje je na svoji 130. seji dne 6. 5. 2011 na podlagi 26. člena Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (Ur. l. RS, št. 16/07-ZOFVI-UPB5, 36/08 in 58/09) sprejel sklep št. 01301-3/2011/9-2 o potrditvi tega učbenika za uporabo v višješolskem izobraževanju.

© Avtorske pravice ima Ministrstvo za šolstvo in šport Republike Slovenije.

Gradivo je sofinancirano iz sredstev projekta Impletum 'Uvajanje novih izobraževalnih programov na področju višjega strokovnega izobraževanja v obdobju 2008-11'.

Projekt oz. operacijo delno financira Evropska unija iz Evropskega socialnega sklada ter Ministrstvo RS za šolstvo in šport. Operacija se izvaja v okviru Operativnega programa razvoja človeških virov za obdobje 2007-2013, razvojne prioritete 'Razvoj človeških virov in vseživljenjskega učenja' in prednostne usmeritve 'Izboljšanje kakovosti in učinkovitosti sistemov izobraževanja in usposabljanja'.

Vsebina tega dokumenta v nobenem primeru ne odraža mnenja Evropske unije. Odgovornost za vsebino dokumenta nosi avtor.

KAZALO VSEBINE

1	UREDITEV JAVNIH FINANC	4
1.1	Pojem javnih financ	4
1.2	INSTITUCIONALNI SEKTOR DRŽAVE	6
1.3	Zakonodaja javnih financ v R Sloveniji	8
1.4	Področja javnih financ	8
1.5	Sistem upravljanja	9
2	FINANCIRANJE PRORAČUNSKIH UPORABNIKOV	12
2.1	Zakonodaja in specifičnosti financiranja proračunskih uporabnikov	13
2.2	Vrste proračunskih uporabnikov	17
2.3	Sestava proračuna	17
2.4	Splošni del proračuna	18
3	KLASIFIKACIJE – INSTRUMENT UPRAVLJANJA PREJEMKOV IN IZDATKOV	22
3.1	Uporabniki finančnih sredstev in klasifikacije	23
3.2	Ekonomska, funkcionalna in programska klasifikacija	23
4	PRIPRAVA IN IZVRŠEVANJE PRORAČUNA	29
4.1	Priprava, vsebine in dokumentiranje proračuna	29
4.2	Načela in merila za uravnoteženje proračuna	30
4.3	Finančni načrt	31
5	DRŽAVNI PRORAČUN	34
5.1	Struktura državnega proračuna in ciklus izvrševanja proračuna	35
5.2	Pogoji in mehanizmi za učinkovito izpeljavo proračuna/javnih izdatkov	39
5.3	Integralnost delovanja sistema financiranja proračunskih uporabnikov	40
6	OBČINSKI PRORAČUN	44
6.1	Struktura občinskega proračuna in ciklus izvrševanja proračuna	45
6.2	Pogoji in mehanizmi za učinkovito izpeljavo proračuna/javnih izdatkov	46
6.3	Razpolaganje in upravljanje z javnim premoženjem	47
6.4	Priprava proračuna občine	48
	• Pred vami je zemljevid Slovenije z označenimi območji Nature 2000	52
7	EU PRORAČUN	53
7.1	Sistem in način financiranja EU proračuna	54
7.2	Upravljanje / sistemski menedžment za učinkovito črpanje EU virov	55
	• <i>Komentirajte najpogostejše napake v prijavi podjetij za črpanje EU virov, ki so:</i>	
	60	
8	ZAKLADNIŠKI RAČUN	61
8.1	Sistem enotnega zakladniškega računa (EZR)	61
8.2	Računi EZR – pomen in posebnosti	62
8.3	Način izvajanja plačilnega prometa v sistemu EZR	65
9	LITERATURA IN VIRI	67

Kazalo tabel

Tabela 1: Sprejeti, veljavni in realizirani proračun (splošni del) za leto 2008	13
Tabela 2: Razdelitev sredstev kohezije po posameznih operativnih programih in skladih,	14
Tabela 3: Operativni program za krepitev regionalnih razvojnih potencialov in njegove prioritete, 2007–2013	15
Tabela 4: Prejeta sredstva iz EU, proračun R Slovenije za 2011	15
Tabela 5: EU politike po vrstah	16

Tabela 6: Temeljne skupine ekonomskih kategorij, ki tvorijo bilanco prihodkov in odhodkov	18
Tabela 7: Račun finančnih terjatev in naložb.....	18
Tabela 8: Račun financiranja	18
Tabela 9: Primer uporabe ekonomske klasifikacije za evidentiranje priliva sredstev	22
Tabela 10: Področja proračunske porabe po programsko-funkcionalni klasifikaciji	22
Tabela 11: Indeksi konkurenčnosti WEF in IMD	26
Tabela 12: Makroekonomski kazalniki R Slovenije, 2008 – 2010	33
Tabela 13: Splošni del proračuna 2011	34
Tabela 14: Načrtovani in realizirani prihodki proračuna v letu 2008, v evrih.....	37
Tabela 15: Izvleček dokazov za prerazporeditev, zaključni račun proračuna 2008	39
Tabela 16: Primer bilance prihodkov občine X, viri in njihova pomembnost.....	44
Tabela 17: Primer bilanc občinskega proračuna; primer načrtovanega primanjkljaja proračuna v evrih (243.475).....	48

Kazalo slik

Slika 1: Cilji, ki jih morajo slediti javne službe.....	5
Slika 2: Večplastna struktura trga javnih dobrin.....	6
Slika 3: Sestava (struktura) proračuna	17
Slika 4: Odhodki konsolidirane globalne bilance javnega financiranja v % od BDP.....	19
Slika 5: Menedžment in transformacija virov v rezultate	21
Slika 6: Izsek iz programske klasifikacije.....	25
Slika 7: Struktura splošnega dela proračuna	34
Slika 8: Primer vsakoletne razglasitve sprejetega zaključnega računa proračuna v Uradnem listu Republike Slovenije, kar pomeni zaključitev proračunskega ciklusa.....	36
Slika 9: Obrazec za izplačilo sredstev iz proračuna, t.i. FEP.....	38
Slika 10: Viri financiranja subjektov javnega sektorja	40
Slika 11: Sestava javnega sektorja	41
Slika 12: Ustvarjanje rezultatov skozi integralno financiranje	42
Slika 13: Temeljne skupine virov financiranja v občini	49
Slika 14: Zaporedje aktivnosti v pripravi projekta za prijavo.....	50
Slika 15: Z EU viri sofinancirana cestna infrastruktura AC Slivnica – Draženci in Beltinci Lendava.....	59
Slika 16: Priprava plana denarnega toka sistema EZR države.....	63
Slika 17: Zgradba sistema glavne knjige zakladnice	64

Predgovor

Javni sektor opravlja tako pomembne aktivnosti in za skupnost nepogrešljive storitve, da morajo biti zanje zagotovljena proračunska sredstva. Zato je treba zagotoviti, da se v državi vzpostavi sistem javnih financ in da se subjekti javnega prava financirajo z javnimi financami. Javno financiranje je v državi opredeljeno kot sistem z določili Ustave ter na njej temelječi obširni zakonodaji: sistemski in izpeljani, evropski in slovenski. Določeno je, da morajo biti vsi prihodki in odhodki države zajeti v proračunu. Proračun pa mora biti sprejet pred začetkom leta, zaradi smotrne porabe proračunskih sredstev in večje transparentnosti se vzpostavlja k ciljem usmerjen proračun. To pomeni, da je treba z vnaprej namensko opredeljenimi viri kot dober gospodar poslovati učinkovito in doseči rezultate. Slednji se določijo vnaprej kot kazalniki. V ta namen države, tudi države članice Evropske Unije, EU, izpeljujejo reforme javne uprave.

Zato je načrtovanje potrebnih finančnih sredstev in drugih virov za zagotavljanje javnih dobrin v sistemu institucij javnega sektorja medsebojno povezano. Finančni načrt posrednega proračunskega porabnika (zavod) je sestavni del proračuna občine ali države. Načrtovanje potrebnih finančnih sredstev poteka in se usklajuje od spodaj navzgor in od zgoraj navzdol. Ukrepe, ki jih sprejme politika, je treba preoblikovati v programe ukrepanj in jih umestiti v okvire programov EU (Lizbonska strategija in Evropa 2020) in države (Nacionalni strateški referenčni okvir, NSRO) ter z njimi povezanih aktov različnih nivojev. Nato je treba na nivoju ministrstev in lokalnih skupnosti potrditi podrobnejše programe delovanja in aktivnosti ter zanje načrtovati potrebna sredstva za njihovo financiranje: to so proračuni.

V prvem poglavju je predstavljena ureditev javnih financ, sledi prikaz financiranja proračunskih uporabnikov in temeljni instrumenti proračuna, ki omogočajo sledljivost in namenskost porabe virov ter primerjave v času in v prostoru. V drugem poglavju je prikazano financiranje, pristop priprave proračuna in vrste proračunskih uporabnikov.

Klasifikacije, ki so temeljni instrumenti, na katerih temelji sistem javnih financ in njihov nadzor, so prikazane v tretjem poglavju. V četrtem poglavju je prikazana priprava in izvrševanje proračuna. Prikazana je priprava in uporaba finančnega načrta, ki je podlaga za financiranje iz proračuna, saj se vzpostavlja povezanost med proračunom države in finančnim načrtom porabnika.

V nadaljevanju so opredeljeni državni, občinski in EU proračun. Zadnje poglavje je namenjeno predstavitvi funkcioniranja in namen vzpostavitve zakladniškega računa v državi.

Proučevanje javnih financ je kompleksno delo, njihovo analiziranje pa odvisno od razpoložljivih informacij in zanesljivosti le-teh. Naš namen je dati osnovne usmeritve za razumevanje financiranja proračunskih uporabnikov.

1 UREDITEV JAVNIH FINANC

Uvod

Javne finance so sistem, s katerim se v državi zbira sredstva davkoplačevalcev, nato na finančna sredstva prerazporeja za delovanje javnih služb, skupne dobrine in storitve. Da namreč država v državi zagotavlja enakost in stabilnost, mora poseči v stihijsko delovanje trga, poskrbeti za dodelitev virov in prerazporejati dohodke. Zato se iz javnih financ financirajo temeljne funkcije države in družbe, sestavljajo pa jih štiri temeljne enote: državni proračun, občinski proračuni, Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Republike Slovenije in Zavod za zdravstveno zavarovanje Republike Slovenije. Država mora na področjih skupnega pomena zadovoljevanja potreb, kot so: šolstvo in zdravstvo ter tam, kjer se zahteva kontrola, prevzeti vlogo regulatorja – usmerjevalca strategije razvoja in delovanja najpomembnejših področij, za katere družba in njeni državljani potrebujejo državo.

Država mora biti regulator tudi v primeru železniške infrastrukture. Za javno železniško infrastrukturo (JŽI) pa Računsko sodišče (www.rs-rs.si in Delo, 9. 11. 2010, str. 10) poroča, da njena smotrnost porabe denarja zgolj delna, da pravzaprav ni niti jasno določeno, kdo sploh je in za kaj odgovoren. Na to mora dati odgovor pristojno Ministrstvo za promet. Tudi na železnicah, kot v številnih drugih institucijah javnega sektorja, Računsko sodišče kot pristojni organ, vedno znova ugotavlja, da se pre pogosto zgodi, da so cilji nenatančni in vse preveč na splošno določeni. Rezultati niso načrtovani in tako ni možno ugotoviti, ali so sploh doseženi, celo ne, kakšna politika in ukrepi se izvajajo. Zato je Računsko sodišče že naložilo odgovornim, da v odzivnem poročilu sporočijo, kako se bo poskrbelo za jasno določitev nalog za vodenje, izvajanje in nadziranje razvoja, določi izvajanje nadzora nad stanjem in urejanjem dejanskega lastništva, vključno z zemljišči.

Računsko sodišče želi tudi prepričati Vlado, naj upošteva mednarodne računovodske standarde, po katerih kategorije sredstev v upravljanju ni več. Zaradi nasprotja interesov se predlaga, da organ, ki pripravlja in vodi investicije ne bi sodeloval pri pogodbah o gospodarskih javnih službah. Dokumentacijo za projekte (za te je treba upoštevati ukrepe kohezijske politike in bodo tudi črpana EU sredstva kohezijskega sklada) naj ne bi bilo podvajanja vsebine (tveganja dvojnega financiranja iz proračuna EU in Slovenije) in ne nepotrebnih stroškov.

V poglavju bomo obravnavali:

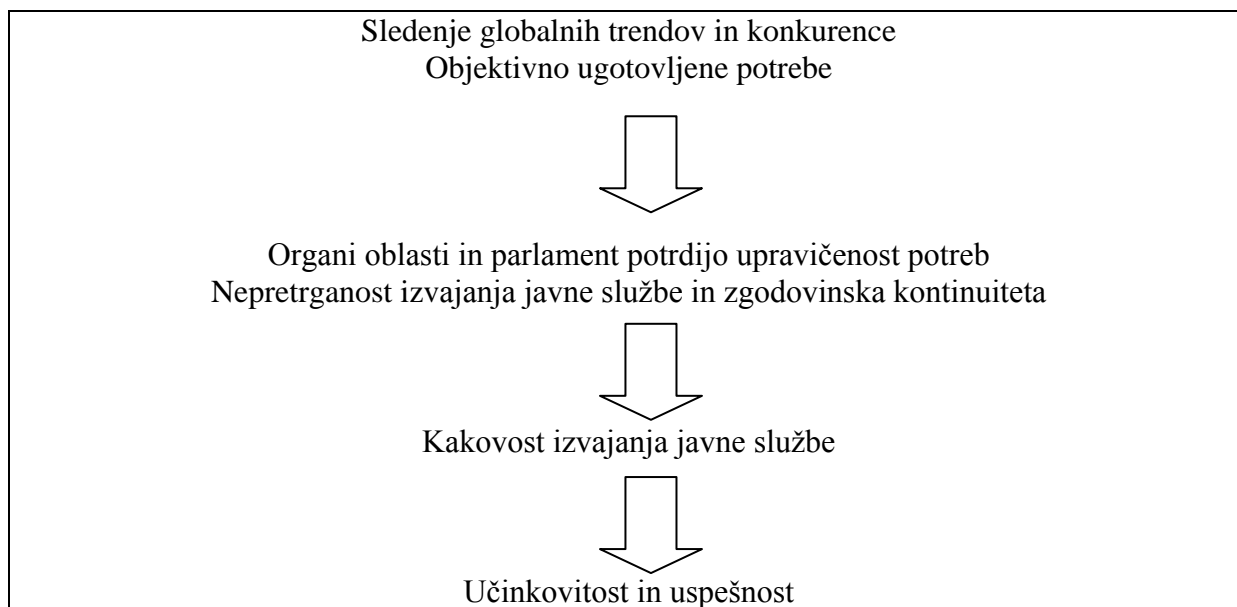
- | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none">- <i>Institucionalni sektor države.</i>- <i>Zakonodajo javnih financ v državi.</i>- <i>Področja javnih financ.</i>- <i>Sistem upravljanja.</i> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

1.1 POJEM JAVNIH FINANC

Naloga javnih financ je financirati preskrbo narodnega gospodarstva z dobrinami, ki so pomembne z vidika družbe kot celote in jih tržno gospodarstvo samo po sebi ne proizvaja v celoti oziroma ne v zadostnem obsegu. Ker so viri omejeni, politika ukrepanja določi prioritete; kakovost priprave in izvajanja proračuna usodno odloča o tem, ali bodo cilji in pričakovanja, ki so sestavni deli načrta proračuna, doseženi, ali bo denar davkoplačevalcev koristno porabljen, ali pa bodo sredstva nenamensko porabljena. Zato se pozornost vse bolj

preusmerja od priprave proračuna na rezultate, na doseganje ciljev programa, na aktivnosti za katere je treba zagotoviti proračunske vire sredstev. To je skrb menedžmenta javnih izdatkov. Osrednje vprašanje menedžmenta javnih izdatkov je, kako naj se izpelje financiranje ukrepov (investiranje, prestrukturiranje, ipd.), ki jih je za izpeljavo prioritet določila politika.

Tako je bistvenega pomena razlikovati med politiko izdatkov in med menedžmentom izdatkov. Prva se ukvarja z vprašanjem, kaj financirati, odgovornost menedžmenta javnih izdatkov in s tem javne uprave pa je najti optimalne poti do rezultatov.



Slika 1: Cilji, ki jih morajo slediti javne službe

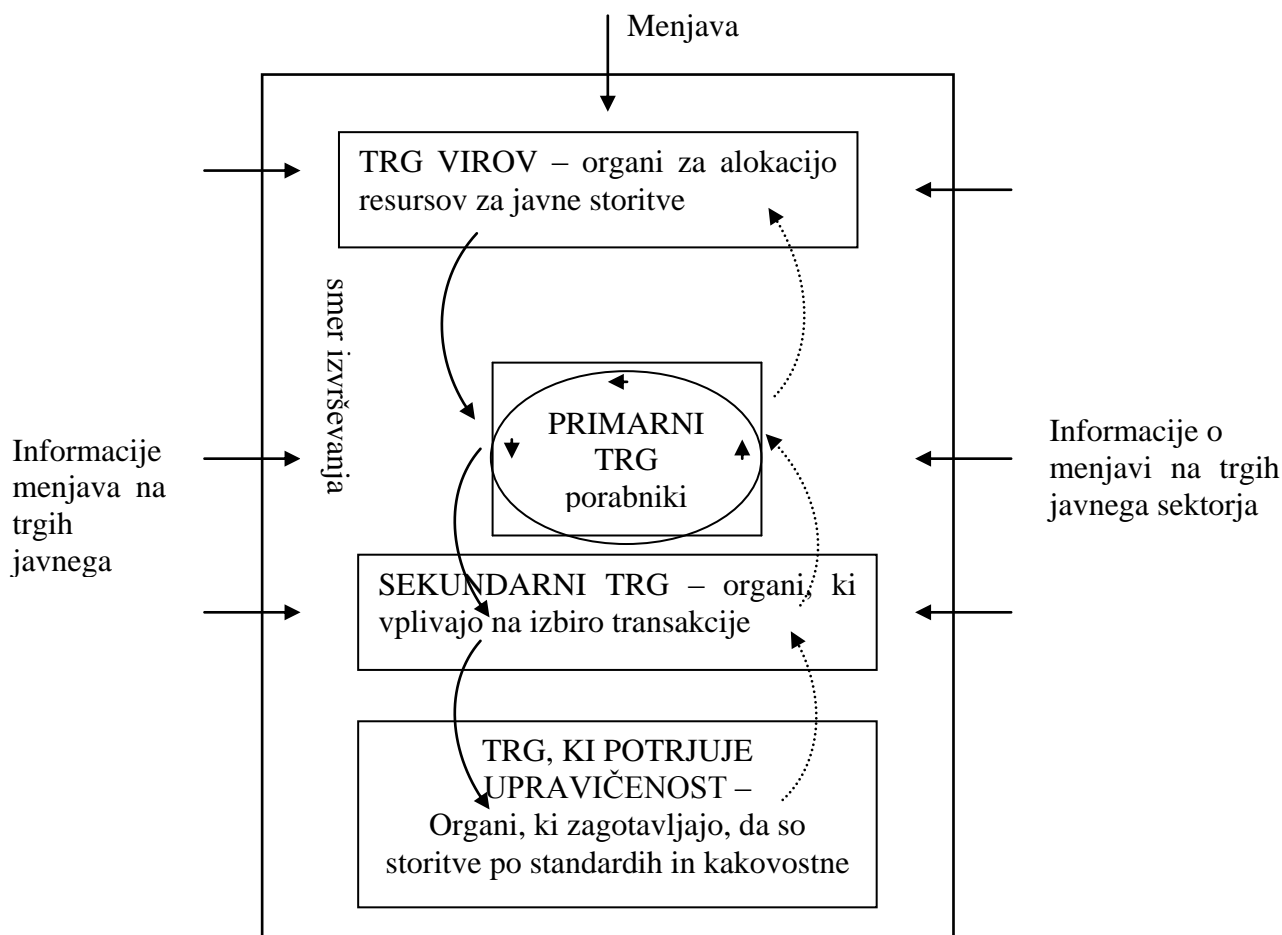
Vir: Lasten

Da pride državljan do storitve, se mora odviti menjava v javnem sektorju kar na štirih trgih. Medtem ko se izven javnega sektorja opravlja menjava na enem konkurenčnem trgu in je relacija kupec – prodajalec povsem jasna, pa nastaja v primeru menjave javnih dobrin večplastnost odnosov, zaradi katere je velika tudi njihova nepreglednost. Proces menjave javnega sektorja se namreč odvijajo preko t.i. štirih trgov.

Primarni trg so aktualni porabniki npr. pacienti v zdravstvenem domu. Ti so direktni koristniki storitev zdravstva. Sekundarni trg, ki vpliva na vrsto in plačilo storitve v zdravstvu je zavarovalnica ali zdravstvena blagajna.

Trg, ki potrjuje upravičenost, so npr. ministrstva (za zdravje, za delo). Tu se ugotavlja, ali so posamezniki upravičeni do storitve (obvezno in dodatno zavarovanje, ipd.) in ali organi zagotavljajo, da bodo opravljene storitve v skladu s standardi in ustrezne kakovosti.

Trg virov so posamezniki, ki plačujejo prispevke za zdravstveno zavarovanje in Ministrstvo za finance, ki je organ odgovoren za razporejanje sredstev ali alokacijo resursov, potrebnih za zagotavljanje storitev.



Slika 2: Večplastna struktura trga javnih dobrin
Vir: Lasten

Menjava t.i. skupnih dobrin, kot so: zdravje, šolanje je torej večnivojska in prav odtujenost primarnega trga od odločanja o vsebini in preskrbi finančnih virov povzroča pomembna tveganja v zvezi s cilji in kakovostnim zadovoljevanjem skupnih potreb. Za učinkovito uspešno javno službo in njene rezultate (v bolnici ni čakalne vrste za operacijo) je treba zagotoviti več kot namensko porabo proračunskega vira. Kakovostna izpeljava ciljev delovanja terja od celotnega proračunskega sistema, da v njem vlada in se vzdržuje fiskalno (davčna) disciplina, porazdeljuje sredstva po sprejetih prioritetah, pristojni organi in institucije pa skrbijo za uspešnost izvajanja storitev in programov ter učinkovito poslovanje javnih služb.

Primer 1

Opreделите na primeru storitev šolstva, kdo so subjekti in institucije, ki imajo svoje vloge na štirih navedenih trgih.

1.2 INSTITUCIONALNI SEKTOR DRŽAVE

Institucionalni sektor države ima svojo posebno organiziranost in temelje institucionalnega mehanizma, ki so: temeljne institucije, sistemski proračunski zakon, računovodski sistem in klasifikacije, gotovinski tokovi, informacijska mreža sistema itd. Vsi morajo delovati konsistentno z zakonodajo zato, ker ima njihovo delovanje točno določen namen.

Institucionalni razvoj sodobne družbe se opira na stebre, ki so: parlament, politična volja, upravne reforme, nadzorni uradi, vrhovna revizijska institucija, VRI, varuh človekovih pravic, sodstvo in javna občila. Instrumenti, ki so strokovne podlage sistema družbe pa so klasifikacije, enotni računovodski sistem in enotni zakladniški račun (ang. Treasury Single Account). Na takšnih osnovah zasnovan sistem omogoča tudi učinkovit nadzor nad tokovi javnega financiranja.

Parlamenti skrbno načrtujejo ustavo in sistemsko zakonodajo, da bi zagotovili jasno ravnovesje med zakonodajno in izvršno oblastjo. Parlament zagotavlja odgovornost izvršne oblasti. Sprejetim kriterijem demokratičnosti je zadoščeno tudi s tem, da ima izvoljeni parlament 'moč dodeljevanja sredstev', kar pomeni, da mora odobriti vsak izdatek, vsako posojilo in katerikoli prihodek, ki bi ga kdorkoli pridobil na račun javnih pooblastil. Zato proračun, ki je v bistvu zakon, sprejema parlament, v katerem so zastopani predstavniki različnih strank. Moč parlamenta je v državah različna. V nekaterih državah lahko parlament z amandmaji zmanjša vrednost proračunskih postavk, poveča proračunske izdatke, ali pa poveča dajatve, vendar vedno v okviru natančno določenega obsega omejitev.

Pristojnosti in odgovornosti institucij za izvrševanje proračuna (parlament, vlada in ministrstva) služijo trem glavnim ciljem proračuna: da se ohranja nadzor nad proračunsko porabo, da je poraba sredstev v skladu s prioritetami namenske porabe in da programi dosežejo načrtovano uspešnost. Res je, da so v posameznih državah oblike proračunskih sistemov zelo različne, različna pa so tudi poimenovanja in organiziranosti institucij, različne so zakonodaje in pooblastila, kar vse je dediščina zgodovinskega razvoja in specifičnosti uveljavljenih družbeno ekonomskih odnosov. Poleg tega pa je proračun tudi v praksi odvisen od številnih sistemov, ki naj bi ga podpirali: zakon o civilnih uslužbencih, institucije in pravila, ki določajo število, rang in plače zaposlenih v javnem sektorju, sistem izbora, določanja prioritet in nadzora projektov javnih investicij, zakoni in postopki javnega naročanja blaga in storitev, vzpostavljeni ekonomski in finančni modeli.

Upravljanje, vodenje in nadzor proračuna ni nekakšna ekskluzivna pristojnost in odgovornost Ministrstva za finance. Vsako ministrstvo je odgovorno za načrtovanje svojega področja delovanja in aktivnosti za ukrepanja pri izpeljavi politik. Ministrstva torej odgovarjajo za opredelitev in izpeljavo politik, vsako na svojem sektorju – področju aktivnosti delovanja in poslovanja s proračunskimi sredstvi. Vsako posluje zase in samo nadzira svoj proračun, vendar pa vedno znotraj limitov proračunskih postavk.

Institucije države naj ne bi bil organizacijsko in funkcionalno razdrobljene na različne pravno samostojne enote, saj so v pravnem sistemu z različnih vidikov enovite in podobne (npr. delovnoppravna razmerja, sistem plač, sistem zaposlenih, računovodski sistem in sistem financiranja).

Ker gre za pomembne vsebine, so določene s t.i. sistemsko zakonodajo, poslovanje institucij pa je podrobneje določeno s t.i. področnimi vsebinskimi zakoni. Vlada mora skrbeti, da npr. proračunski primanjkljaj ne sme preči 3 % bruto domačega produkta (BDP), na drugi strani pa mora zagotoviti znatna sredstva za socialne podpore. Njihov obseg celo presega letno prejeta sredstva iz EU. Zato so s proračunom usodno povezani procesi odločanja o usmeritvah politike, primerja se finančni učinek alternativnih variant ali opcij politik na proračun. Treba je zagotoviti standarde primerjave, identificirati pomembne vsebine in tveganja, meriti rezultate in primerja učinkovitost poslovanja. Potreben je nadzor proračuna in ukrepati, še zlasti ko so izdatki nad načrtovanimi.

1.3 ZAKONODAJA JAVNIH FINANC V R SLOVENIJI

Ustava

Temeljni zakoni, ki opredeljujejo javne finance, temeljijo na Ustavi (146. do 152. člen).

Primer 2

Poiščite na www.uradni-list.si ustavni zakon in druge zakone. Navedite vsaj en zakon, ki temelji na posameznem ustavnem določilu, ki opredeljuje javne finance.

Proračun

Proračun je akt države oziroma občine, s katerim so predvideni prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki. Država lahko razpolaga s tistimi prejemki, ki so bili vplačani v proračun do konca tekočega leta. Med izdatki proračuna v tekočem letu so izplačila iz proračuna, ki so bila izvršena do konca tekočega leta. Neposredni uporabniki lahko prevzemajo obveznosti in izplačujejo sredstva proračuna v breme proračuna tekočega leta samo za namen ter do višine, ki je določena s proračunom, in od tod poimenovanje: namenska poraba proračunskih virov.

Zakon o javnih financah, ZJF

Javne finance ureja Zakon o javnih financah. S tem zakonom se ureja sestava, priprava in izvrševanje proračuna Republike Slovenije in proračunov lokalnih skupnosti, upravljanje premoženja države in občin, njihovo zadolževanje, poročila, upravljanje dolgov, računovodstvo in proračunski nadzor. Ta pravila se uporabljajo tudi za Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije (ZZZS) in Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, (ZPIZ), za javne sklade, javne zavode in agencije. Zakon ureja tudi zadolževanje ter dajanje poročil javnih gospodarskih zavodov, javnih podjetij in drugih pravnih oseb, v katerih imajo država in občina odločujoč vpliv na upravljanje.

1.4 PODROČJA JAVNIH FINANC

Javna sredstva »pomenijo ves denar, ki pripada državi, tudi carine in prihodki obdavčitev, posojil in plačil stroškov, povezanih z uresničevanjem vladnih programov (SIGMA, Anatomy of the Expenditure Budget, Analiziranje proračunskih izdatkov, 1997, str. 4). Javni izdatki pa so po definiciji (Managing Public Expenditure, str. 54) namenjeni financiranju javnega sektorja.

V javni sektor sodijo neposredni in posredni uporabniki proračunov: Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije in Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (oba v obveznem delu), javni gospodarski zavodi, javna podjetja in druge osebe prava, v katerih imajo država ali občine odločujoč vpliv na upravljanje. Najpogosteje so to nepridobitne javne organizacije.

Pri opredeljevanju, ali sodi neka pravna oseba med pravne osebe javnega prava, so pomembni:

- javna narava funkcij oziroma delovanja,
- način ustanovitve oziroma določila v ustanovitvenem aktu,
- sredstva in način financiranja ter
- uporaba javnega prava pri notranjih in zunanjih razmerjih.

1.5 SISTEM UPRAVLJANJA

Med upravljanjem, vodenjem in menedžmentom javnih izdatkov obstaja pomembna povezava: vladanje (ang. governance), ki pomeni uresničevanje politične moči pri izpeljevanju v državi pomembnih zadev nacionalnega pomena. Po vsebini pomeni strategijo vodenja države (ang. corporate governance). Za vladanje je treba tudi polagati račune, kar je odgovornost politike, ki mora v sodobni državi zagotoviti svobodo povezovanja pravnih in fizičnih subjektov. Zagotoviti mora, da so v sisteme in postopke vključeni subjekti in da prispevajo k skupnemu razvoju.

V samem začetku je bistvenega pomena ločiti med politiko izdatkov in med menedžmentom izdatkom. Prva se ukvarja z vprašanjem, kaj financirati, osrednje vprašanje menedžmenta javnih izdatkov pa je, kako naj se izpelje financiranje ukrepov (investiranje, prestrukturiranje, ipd.) ki jih je za izpeljavo prioritet določila politika. Politika in menedžment javne uprave sta področji, ki ju izpeljujejo ljudje z različnimi pooblastili. Vedno pa menedžment javnih izdatkov izpeljuje strateške prioritete ali prednostne naloge ter ukrepe, ki jih je za izpeljavo politik določila vlada.

Pristojnosti in odgovornosti institucij za izvrševanje proračuna (torej: parlament, vlada in ministrstva) služijo trem glavnim ciljem proračuna:

- da se ohranja nadzor nad proračunsko porabo,
- da je poraba sredstev v skladu s prioritetami namenske porabe, ki jih je določila vlada, in
- da programi dosežejo rezultate.

Da bi država izpeljala svojo vlogo, ki jo je podpisala državljanom, mora storiti dvoje:

- na ustrezen način pobrati državni ekonomiji vire, ki bodo zadostovali,
- jih porazdeliti in jih porabiti odgovorno, učinkovito in uspešno.

Menedžment javnih izdatkov se nanaša samo na drugo vlogo. Menedžment pomeni več kot zgolj vodenje: vključuje organiziranje in koordinacijo procesov, postopkov in vpletenih ljudi na različnih nivojih pristojnosti in odgovornosti.

Za menedžment javnih izdatkov je programski pristop posebnega pomena in pomeni posebno prednost pri izpeljavi programov. Spodbuja menedžment javne uprave, da jasno opredeli cilje in prouči, kakšne rezultate želi z ukrepanjem doseči. Predpogoj uspešne izpeljave programskega pristopa je vnaprejšnja zelo podrobna opredelitev pristojnosti in odgovornosti vseh vpletenih v proračunski sistem programiranja, načrtovanja in izvrševanja proračunskih izdatkov.

Primer 3

Na spletni strani eca.europa.eu/portal/page/portal/doc1/3258446.PDF prelistajte Letno poročilo EU proračuna za leto 2008. Poročilo Evropskega računskega sodišča je v slovenskem prevodu in je bilo objavljeno v Uradnem listu EU 10. 11. 2009: Letno poročilo o izvrševanju proračuna (2009/c 269/01). Komentiraj njegove glavne poudarke!

V rabo javnih sredstev so vpletene tudi različne interesne skupine: parlament, vlada, ministrstva, mediji, javnost idr. Razvojno zgodovinsko gledano je bila država sprva samo upravljalni mehanizem. Med razvojem vedno novih nalog, ki jih mora opraviti, pa je postajala

večplastni mehanizem, ki se je do današnjih dni iz prvotno enovitega državnega razvil v mehanizem, ki je sistem upravljanja z javnimi financami, in deluje na štirih ravneh:

1. parlament, ki je zakonodajna oblast v državi,
2. vlada kot izvršilni organ in izvršilna oblast,
3. uprava (ministrstva kot administrativni organ vlade),
4. operativne enote, ki delujejo strokovno in kot tehnični del, npr. javni zavodi in skladi opravljajo različne storitve javnih služb in izpeljujejo razvojne programe.

V javnem sektorju se odločajo pomembne zadeve, a vse prepogosto prihaja tudi do tveganj, kot so: slaba ali celo potratna raba javnih sredstev, napake v izvrševanju in izpeljevanju proračunske porabe, nezakoniti in neučinkoviti postopki, prevare in zmote, neustrezno računovodenje, nesposobnost pravočasnega in zanesljivega poročanja. Praksa kaže, da so s proračunsko porabo povezani pomembni finančni zneski, zato je pomembno spremljati namensko porabo, da ne bi bila sredstva porabljena, vsebina programov, za katera so bila le-ta namenjena, pa ne bi bila dosežena.

Povzetek poglavja

V tem poglavju se je študent seznanil s pojmom javnih financ, cilji delovanja javnih služb, katere so najpomembnejše institucije države in kako so povezane s proračunom. Seznan se z zakonodajo javnih financ, katere vse usmeritve in informacije vsebuje. Razume, zakaj je potreben menedžment javnih sredstev, zakaj so potrebne usmeritve, politike in ukrepi in njihovo javno financiranje. Razume, zakaj je treba proračunske izdatke načrtovati z zelo resnimi zahtevami in omejitvami, poskrbeti pa je treba tudi za koordinirano snovanje proračunskih postopkov in za usklajene aktivnosti ukrepanja za izpeljavo politik.

Za učinkovitost alokacije virov, kar pomeni učinkovito financiranje redkih virov, so pomembni odgovori na vprašanja: Ali je dejanski ustroj proračuna skladen s cilji politike? Kakšna je stopnja skladnosti med načrtovano in dejansko sestavo izdatkov sektorja? Ali so investicijski programi osredotočeni na projekte, ali so stroški daleč od koristi ali rezultatov? Ali je vse preveč nedokončanih projektov? Za tehnično (strokovno) učinkovitost so pomembni tudi učinki ukrepanj na vzporednih vsebinskih področjih, kot so: davčna politika, politika javnega naročanja itd.

Utrjevanje poglavja in razmišljanje:

- Premislite, katere organizacijske enote v javnem sektorju šolstva in zdravstva imajo lastne prihodke in ustvarjajo poleg tega še dobiček. Poiščite podatke o lastnih sredstvih zavodov in komentirajte, ali bi lahko zavodi funkcionirali brez proračunskih sredstev?
- Poiščite na www.mf.gov.si vire proračuna v planirani bilanci prihodkov in odhodkov proračuna za leto 2011? Kako se imenujejo glavni viri sredstev, s katerimi država financira svoje naloge? Poiščite tri najpomembnejše vire.
- Poiščite na www.mf.gov.si/slov/proracun/sprejet_proracun in komentirajte posebni del proračuna: katera tri ministrstva rabijo največ sredstev, za katere namene in programe?
- Poiščite na www.mf.gov.si/slov/proracun/sprejet_proracun programski del in komentirajte, kateri programi so po kriteriju višine sredstev najpomembnejši. Na

primeru Programa aktivne politike zaposlovanja www.mddsz.gov.si utemeljite, zakaj je za menedžment javnih izdatkov pomemben programski pristop?

- Komentirajte primer načina proračunskega financiranja ene od ljubljanskih fakultet: kdo je posrednik nakazil? Katere podatke mora vestno nadzirati skrbnik pogodbe?

Fakulteta ni samostojna pravna oseba, ampak deluje v okviru Univerze. Zato je sistem zagotavljanja dobrin in storitev kompleksnejši. Ministrstvo za šolstvo, znanost in tehnologijo nakazuje sredstva Univerzi. Univerza in ministrstvo imata sklenjeno pogodbo na podlagi Uredbe o javnem financiranju visokošolskih in drugih zavodov, v kateri je opredeljen način in izvedba financiranja aktivnosti Gre za štiri sklope. Prvi so pedagoške aktivnosti in z njimi povezano znanstvenoraziskovalno, umetniško in strokovno delo ter knjižničarska, informacijska, organizacijska, upravna in druga infrastrukturna dejavnost. Drugi sklop so interesne dejavnosti študentov in šport, ki morajo biti določeni v letnem programu študentskega sveta univerze ali visokošolskega zavoda. Tretji sklop so investicije in investicijsko vzdrževanje. Četrty sklop so razvojne naloge.

- Ali je smotrno, da fakulteta ni samostojna pravna oseba: kako lahko to vpliva na njeno učinkovitost poslovanja, kaj so prednosti in kaj pomanjkljivosti?
- Ministrstvo je najvišji organ pristojen za določeno področje državne uprave, katerega delo vodi minister. Ministri so odgovorni za stališča in odločitve vlade in za izvajanje teh odločitev. Vsak minister v skladu s sprejeto politiko vodi in predstavlja ministrstvo. Odgovoren je za odločitve pri vodenju ministrstva, pa tudi za opustitev ukrepov, ki bi jih moral sprejeti. Minister v skladu s sprejeto politiko vodi in predstavlja ministrstvo, daje politične usmeritve za delo ministrstva in organov v njegovi sestavi, nadzoruje njihovo delo, izdaja predpise in druge akte v pristojnosti ministrstva in organov v njegovi sestavi in opravlja druge naloge, ki jih določa zakon ali kak drug predpis.

V vlado so imenovani ministri za naslednja področja: finance; gospodarstvo; visoko šolstvo, znanost in tehnologijo; zdravstvo; notranje zadeve; zunanje zadeve; pravosodje; javno upravo; delo, družino in socialne zadeve; promet; kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano; okolje in prostor; kulturo; šolstvo in šport ter obrambo.

Minister brez resorja pomaga predsedniku vlade pri usklajevanju dela ministrstev v okviru pooblastil, ki mu jih da predsednik vlade. Slednji lahko da pooblastila za pomoč pri usklajevanju dela ministrov oziroma ministrstev tudi resornemu ministru. Vlada R Slovenije ima tudi dva ministra brez resorja.

- Katera ministra sta to? Kako sta Ministrstvi povezani s proračunom EU?

2 FINANCIRANJE PRORAČUNSKIH UPORABNIKOV

Uvod

Zdravstveni dom pridobi večino finančnih sredstev zavod s plačili za storitve, opravljenih na podlagi pogodbe z Zavodom za zdravstveno zavarovanje Slovenije, ZZZS. Poslovanje z ZZZS poteka po ustaljenem načinu: za obvezno zdravstveno zavarovanje izstavlja račune, zahtevke za plačilo in poročila. Račune, zahtevke za plačilo in poročila izvajalci dostavljajo ZZZS do 10. v mesecu za pretekli mesec. Račune, ki se jih izstavlja na podlagi obdobjnih obračunov, se dostavi ZZZS v petih dneh po prejemu obvestila ZZZS o višini obračuna za posamezno trimesečje.

ZZZS nakaže sredstva na podlagi izstavljenih poročil o opravljenem delu, prvi obrok avansa v višini 50 % mesečnega avansa do 10. v mesecu, drugi obrok v višini 20 % mesečnega avansa nakaže do 20. dne v mesecu, preostala sredstva do višine mesečnega avansa pa do konca meseca. Pravilno in pravočasno izstavljenе račune in zahtevke za plačilo, ki se vsebinsko in količinsko ujemajo s pogodbo in sklepi o obračunu, pa poravna ZZZS najkasneje v 30 dneh po prejemu zahtevkov. Če obveze ne izpolni, je dolžan plačati zamudne obresti.

Za dodatno oziroma prostovoljno zdravstveno zavarovanje izstavljuje račune Vzajemni, Adriatic–Slovenici in Zavarovalnici Triglav. Del prihodka Zdravstveni dom ustvari tudi na trgu. To so storitve medicine dela, izdaja raznih potrdil v splošnih ambulantah, nadstandard v zobozdravstvu, samoplačniške storitve. Zaračunava tudi najemnine in obratovalne stroške za poslovne prostore zasebnikom. Osnova za pridobivanje prihodka so opravljene in fakturirane zdravstvene storitve.

Financiranje in poslovanje zdravstva je torej vezano na delovanje zdravstvene blagajne, ki je eden od štirih sestavnih delov javnih financ. Večina proračunskih uporabnikov pridobiva sredstva iz proračunov v okviru države in občine.

Da dobi proračunski porabnik finančna sredstva, morajo biti sredstva zagotovljena v proračunu, on sam pa jih mora predhodno planirati – sestaviti finančni načrt. Vsi uporabniki morajo pripraviti finančne načrte, ki so potrebni za pripravo predloga proračuna. Pomembno je, da so finančni načrti pripravljene pred finančnim načrtom posameznega ministrstva ali občine, saj sicer le-ti ne morejo vključevati in uskladiti njihovih potreb v svojem proračunu in ne v zahteve do državnega proračuna.

Najbolj nazorno sledimo financiranje proračunskega uporabnika od zgoraj navzdol, preko posebnega dela proračuna, v katerem so na točno določenih proračunskih postavkah rezervirana sredstva za subjekte javnega sektorja. S pomočjo načrtovanja in sledenja proračunske porabe se ugotovi, kako učinkovito proračunski uporabnik načrtuje in posluje, kar je bistvenega pomena za nadaljnje uspešno doseganje rezultatov javne službe.

<i>V poglavju bomo obravnavali:</i>
<ul style="list-style-type: none">- <i>Specifičnosti financiranja proračunskih uporabnikov.</i>- <i>Vrste proračunskih uporabnikov.</i>- <i>Sestavo proračuna in načrtovanje razvojnih programov.</i>

2.1 ZAKONODAJA IN SPECIFIČNOSTI FINANCIRANJA PRORAČUNSKIH UPORABNIKOV

Javno financiranje je v državi nadzorovano z določili Ustave. Določeno je, da morajo biti vsi prihodki in odhodki države zajeti v letnem proračunu. Praviloma mora biti proračun sprejet pred začetkom leta, na katerega se nanaša, sicer lahko ustavno sodišče sprejme sklep o podaljšanju starega proračunskega leta (govorimo o začasnem financiranju tekočega leta).

Za financiranje proračunov se prerazporejajo zbrana sredstva davkoplačevalcev v državi in tista EU sredstva, ki jih lahko država, ki je članica EU črpa potem, ko je vplačala svoje prispevke v proračun EU. Medtem ko je proračun EU vedno uravnotežen, kar pomeni, da se lahko porabi toliko sredstev, kot je bilo zbranih, pa isto načelo za proračun Slovenije ne velja. Lahko prihaja do prekoračitev porabe ali celo do neskladja med pričetkom in datumom zaključka proračunskega leta glede na koledarsko leto. Celotna vsota vseh z zakoni rezerviranih pravic do financiranja z javnimi financami pomembno presega obseg razpoložljivih sredstev v proračunu.

Računsko sodišče vsako leto ob obvezni reviziji porabe proračunskih sredstev države ugotavlja, da so razlike med sprejetim proračunom, veljavnim proračunom in dejansko realiziranim proračunom. Sprejeti proračun pomeni na proračunskih postavkah predlagane zneske, ki jih je na predlog Vlade potrdil Parlament pred pričetkom proračunskega leta. Vsaka na osnovi zakona utemeljena in potrjena sprememba transakcije pomeni veljavni proračun. Kot kažejo podatki v tabeli, pa so bili dejanski realizirani odhodki v letu 2008 več kot za štiri milijarde manjši kot so bili načrtovani ali veljavni. To nujno ne pomeni, da gre za prihranke v proračunu. Lahko niso bile izpeljane pomembne naloge, ker niso bile pravočasno pripravljene, pa bi morale biti, da bi ukrepanje prineslo rezultate. Pogosti so tudi primeri, da investicije ne stečejo, ker ni pravočasno pripravljena investicijska dokumentacija.

Tabela 1: Sprejeti, veljavni in realizirani proračun (splošni del) za leto 2008

Izkaz/postavka	Sprejeti proračun v EUR	Veljavni proračun v EUR	Realizirani proračun v EUR	Indeks
BILANCA PRIHODKOV IN ODHODKOV				
7 Vsi prihodki	8.884.914.893	-	8.535.070.002	96
4 Vsi odhodki	8.815.557.532	8.934.321.454	8.470.049.312	96
I. Presežek prihodkov nad odhodki (I = 7 - 4)	69.357.361	-	65.020.690	94
RAČUN FINANČNIH TERJATEV IN NALOŽB				
75 Prejeta vračila posojil in prodaja kapitalskih deležev	35.477.672	-	68.784.422	194
44 Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev	193.458.902	202.140.240	159.973.517	83
II. Saldo računa finančnih terjatev in naložb (II = 75 - 44)	(157.981.230)	-	(91.189.094)	58
RAČUN FINANCIRANJA				
50 Zadolževanje	1.094.722.785	-	1.016.156.980	93
55 Odplačila dolga	1.241.099.346	1.251.988.914	1.251.973.915	101
III Neto zadolževanje (III = 50 - 55)	(146.376.561)	-	(235.816.935)	161
IV. Vsi prejemki (IV = 7 + 75 + 50)	10.015.115.350	10.015.115.350	9.620.011.404	96
V. Vsi izdatki (V = 4 + 44 + 55)	10.250.115.780	-	9.881.996.744	96
VI. SPREMEMBE STANJA NA RAČUNIH (VI = IV - V)	(235.000.430)	-	(261.985.340)	111

Vir: Revizijsko poročilo Računskega sodišča R Slovenije, Predlog zaključnega računa proračuna RS za leto 2008

V širšem smislu so sredstva tista, s katerimi vlada plačuje za doseganje ciljev politike, programov in projektov. Zaradi potreb po bolj smotrni porabi proračunskih sredstev in večje transparentnosti se je odločilo, da se vzpostavi k ciljem usmerjeni proračun.

Javni sektor se delno ali pa v celoti financira z javnimi financami. Z vstopom Slovenije v Evropsko unijo se je spremenilo okolje načrtovanja, izvrševanja in poročanja o javnih financah. Prav zato se kaže potreba ne le po reformi javnih financ, ampak celotnega sistema javnega sektorja. Ne nazadnje, večina premoženja javnega sektorja so še vedno sredstva v upravljanju, katerih lastnik je v procesu lastninjenja postala država ali občina. Poleg tega zakona, so zlasti pomembni še: Zakon o računovodstvu, Zakon o javnih skladih, Zakon o javnih naročilih in Zakon o Računskem sodišču.

Primer 5

Poiščite v podatkih predhodne tabele proračunske postavke, ki niso bile 100-odstotno realizirane. Kaj pomeni prekoračitev porabe na proračunski postavki?

Včlanitev v Evropsko Unijo pomeni za državo povezavo proračuna države s proračunom EU. Država najprej vplača v proračun EU, nato pa mora narediti vse, da čim bolj učinkovito črpa sredstva proračuna; predpogoja za to sta vzpostavljen sistem menedžmenta v državni upravi in umestitev ukrepov države v skupne cilje politik EU, ki so določeni z okvirom Evropa 2020 in Lizbonska strategija (www.euskлади.si). Na teh podlagah se planirajo sedemletna črpanja EU virov v državi in EU, ki so poimenovani kot finančna perspektiva. Zadnja finančna perspektiva 2007–2013

je pričela 1. januarja 2007. S tem dnem prične možnost črpanja EU virov planiranih za obdobje 2007–2013. Vendar pa je predpogoj sprejet in s strani Komisije potrjen NSRO (www.euskлади.si). To pa se je zgodilo 17. maja 2008. Na NSRO temeljijo operativni programi, OP.

Tabela 2: Razdelitev sredstev kohezije po posameznih operativnih programih in skladih, 2007–2013

Operativni program		Sklad iz katerega se financira	Sredstva EU v EUR
1.	OP za krepitev regionalnih razvojnih potencialov	Evropski sklad za regionalni razvoj, ESSR	1.709.749.522
2.	OP razvoja človeških virov	Evropski socialni sklad	755.699.370
3.	OP razvoja okoljske in prometne infrastrukture	Kohezijski sklad	1.411.569.858
		ESSR	224.029.886
		Skupaj	1.635.599.744
4.	Čezmejni in medregionalni operativni programi	ESSR	96.941.042
5.	Transnacionalni operativni programi	ESSR	7.315.278
Skupaj			4.205.304.956

Vir: Služba vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, 2008

Tabela 3: Operativni program za krepitev regionalnih razvojnih potencialov in njegove prioritete, 2007–2013

Razvojna prioriteta /Prednostna usmeritev	Sredstva EU v evrih	%	Nosilec izvedbe programa
1. Konkurenčnost podjetij in raziskovalna odličnost	402.133.645	23,5	Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo Ministrstvo za gospodarstvo, MG
1.1. Izboljšanje konkurenčnih sposobnosti podjetij in raziskovalna odličnost	235.231.380	13,8	
1.2. Spodbujanje podjetništva	166.902.265	9,8	
2. Gospodarsko razvojna infrastruktura	396.934.393	23,2	MG
3. Povezovanje naravnih in kulturnih potencialov	263.235.116	15,4	MG
4. Razvoj regij	619.442.634	36,2	SVRL
5. Tehnična pomoč	28.003.734	1,6	SVRL
SKUPAJ	1.709.749.522	100,0	

Vir: www.euskladi.si, Služba vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko

Proračunsko financiranje iz EU, ki je načrtovano v proračunu Slovenije za leto 2011, je prikazano v tabeli.

Tabela 4: Prejeta sredstva iz EU, proračun R Slovenije za 2011

Konto	Vsebina	v EUR
781	Sredstva proračuna za izvajanje skupne kmetijske politike (tržni ukrepi, neposredna plačila in razvoj podeželja)	258.991.170
782	Sredstva za strukturno politiko (Evropski socialni sklad in Evropski sklad za regionalni razvoj)	567.434.752
783	Sredstva za kohezijsko politiko	168.401.700
784	Sredstva za izvajanje notranje politike	27.046.841
786	Ostala prejeta sredstva iz proračuna Evropske unije	7.125.315

Vir: Proračun Republike Slovenije za leto 2011 (DP2011), A. Bilanca prihodkov in odhodkov

Namensko prejeta sredstva iz Evropske unije so prihodki, ki jih država prejme iz proračuna Evropske unije za skupne evropske politike. Največ sredstev prejme Slovenija za skupno kmetijsko politiko, strukturno in kohezijsko politiko. Poleg znanja systemskega menedžmenta in politik, je treba načrtovane ukrepe preoblikovati v projekte in programe ter jih umestiti v skupni okvir politik.

Te EU politike so:

- politike, ki se nanašajo na državljane,
- horizontalne politike,
- sektorske in
- zunanje politike.

Tabela 5: EU politike po vrstah

Politike, ki zadevajo državljane	Horizontalne politike	Sektorske politike	Zunanje politike
1 državljske pravice in njih obramba, 2 politika informiranosti, 3 avdiovizualna in kulturna politika, 4 politika potrošnikov.	1 politika regionalnega razvoja, 2 politike napredka družbe, 3 p. obdavčitve, 4 pol. konkurence, 5 politika okolja.	1 gospodarska politika in p. podjetništva, 2 raziskovalna in tehnološka, 3 energetska, 4 transportna, 5 kmetijska, 6 skupna polit. ribištva.	1 trgovinska, 2 p. pomoči razvoju, 3 zunanje povezave, 4 Evropske integracije in njene perspektive.

Vir: Lasten na osnovi Prava EU

Namenska poraba proračunskih virov je tem učinkovitejša, čim večja je skladnost med ukrepi politik v državi in EU ter med institucionalno organiziranostjo v državi in EU.

Naslednji projekt je eden prvih primerov financiran s sredstvi kohezijskega sklada, upošteva pa še zlasti cilje politike regionalnega razvoja in politike napredka družbe: zaposlitveno in socialno politiko (kar je zgoščeno zapisano v drugem odstavku primera komentiranega na www.euskladi.si).

Celostno urejanje odvajanja in čiščenja komunalnih odpadnih voda in varovanja vodnih virov na povodju Savinje» je projekt, za katerega je bila izdana prva odločba za črpanje sredstev iz Kohezijskega sklada v programskem obdobju 2007–2013. Vključenih je dvanajst občin na povodju reke Savinje, in sicer poleg mestne občine Celje tudi občine Žalec, Prebold, Polzela, Braslovče, Šentjur, Laško, Dobrna, Štore, Vojnik, Rečica ob Savinji in Šmartno ob Paki. Zgrajene bodo tri čistilne naprave, in sicer v Kasazah, Šentjurju in Dobrni kot tudi 48.904 metrov novega kanalizacijskega sistema.

Skupina projektov bo poleg izboljšanja zdravja in življenjskega standarda prebivalcev v omenjenih občinah prispevala tudi k izboljšanju gospodarske infrastrukture in bivalnega okolja. Bistveno bo prispevala tudi k zaščiti naravnih virov, ki so osnova za razvoj in konkurenčno prednost turizma kot tudi prehrabnega ter kmetijskega sektorja v regiji, in nenazadnje tudi k bolj usklajenemu razvoju regije, www.povodje-savinje.si



2.2 VRSTE PRORAČUNSKIH UPORABNIKOV

Neposredni proračunski uporabniki so: ministrstva, z organi in organizacijami v njihovi sestavi, Uradi (predsednika Vlade RS, za žensko politiko, za priseljevanje in begunce, za informiranje, za verske skupnosti, za invalide, za droge, za denacionalizacijo), Protokol, Servisi (za protokolarne zadeve, skupnih služb), Slovenska obveščevalno-varnostna agencija, Službe (za zakonodajo, za lokalno samoupravo, za evropske zadeve), Center za informatiko, Statistični urad RS ter drugi neposredni uporabniki, ki so: Predsednik RS, Državni zbor, Državni svet, Republiška volilna komisija, Varuh človekovih pravic, Ustavno sodišče, Računsko sodišče, Agencija za revidiranje postopkov lastninskega preoblikovanja, Slovenska akademija znanosti in umetnosti ter občine.

V to skupino so uvrščeni organi in organizacije na ravni države ali občin, ki se neposredno financirajo iz proračunov in njihovi finančni načrti postanejo sestavni del državnega ali občinskih proračunov kot t.i. posebni del proračuna.

Posredni proračunski uporabniki državnega ali občinskega proračuna so: javni skladi, javni zavodi in agencije, katerih ustanovitelj in lastnik je država oziroma občina (Odredba o določitvi neposrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov, Ur. l. RS, št. 13/00). Za uvrstitev med posredne proračunske uporabnike je bistvena statusna oblika pravnega subjekta.

2.3 SESTAVA PRORAČUNA

Proračun sestavljajo **splošni del, posebni del in načrt razvojnih programov**. Konkretni podatki so objavljeni na www.mf.gov.si/slov/proracun/sprejet_proracun.

I. SPLOŠNI DEL	bilanca prihodkov in odhodkov +
	račun finančnih terjatev in naložb + račun financiranja
II. POSEBNI DEL	= finančni načrt neposrednih uporabnikov
III. NAČRT RAZVOJNIH PROGRAMOV	

Slika 3: Sestava (struktura) proračuna

Vir: Lasten

Splošni del proračuna so: bilanca prihodkov in odhodkov, račun finančnih terjatev in naložb ter račun financiranja.

Posebni del proračuna sestavljajo finančni načrti neposrednih uporabnikov.

Načrt razvojnih programov sestavljajo letni načrti oziroma plani razvojnih programov neposrednih uporabnikov, ki so opredeljeni z dokumenti dolgoročnega razvojnega načrtovanja, s posebnimi zakoni ali drugimi predpisi (Zakon o javnih financah, 1999).

2.4 SPLOŠNI DEL PRORAČUNA

Splošni del proračuna so javnofinančni tokovi, ki se po ekonomski klasifikaciji izkazujejo v treh medsebojno povezanih prikazih, ki so bilance oziroma računi, in sicer:

1. bilanci prihodkov in odhodkov;
2. računu finančnih terjatev in naložb;
3. računu financiranja.

Tabela 6: Temeljne skupine ekonomskih kategorij, ki tvorijo bilanco prihodkov in odhodkov

Prihodki	Odhodki
<ul style="list-style-type: none"> • tekoči prihodki, • kapitalski prihodki, • prejeta sredstva iz EU 	<ul style="list-style-type: none"> • tekoči odhodki, • kapitalski odhodki • vplačana sredstva.

Vir: Lasten

Saldo bilance prihodkov in odhodkov je presežek ali primanjkljaj.

Tabela 7: Račun finančnih terjatev in naložb

Izdatki	Prejemki
<ul style="list-style-type: none"> • dana posojila, • povečanje kapitalskih deležev in • poraba privatizacijskih kupnin. 	<ul style="list-style-type: none"> • prejeta vračila danih posojil, • prodaja kapitalskih deležev, • prejete kupnine iz naslova privatizacije.

Vir: Lasten

Bistvena značilnost za račun finančnih terjatev in naložb je, da so posamezni elementi odraz aktivne politike oziroma aktivnega poseganja države v javni in privatni sektor in da država oziroma občina ob izplačilu vzpostavi terjatev do osebe, ki je sredstva prejela. Te terjatve oziroma transakcije so izključno posledica aktivne javne ekonomske politike, s katero država zasleduje določene cilje.

Tabela 8: Račun financiranja

Izdatki	Prejemki
<ul style="list-style-type: none"> • odplačila domačega dolga in • odplačila tujega dolga. 	<ul style="list-style-type: none"> • novo zadolževanje doma in • novo zadolževanje v tujini.

Vir: Lasten

Račun financiranja npr. planira za leto 2011 zadolževanje v višini 2.592.77728.991 EUR, bankam se namerava odplačati za 47.284.193 EUR kreditov. Stran izdatkov je razčlenjena, medtem ko zadolževanje ni razčlenjeno tako da bi bilo razvidno, za kolikšen znesek se bo povečalo zadolževanje doma (npr. izdaja obveznic) in za koliko v tujini (npr. Evropska investicijska banka, EIB).

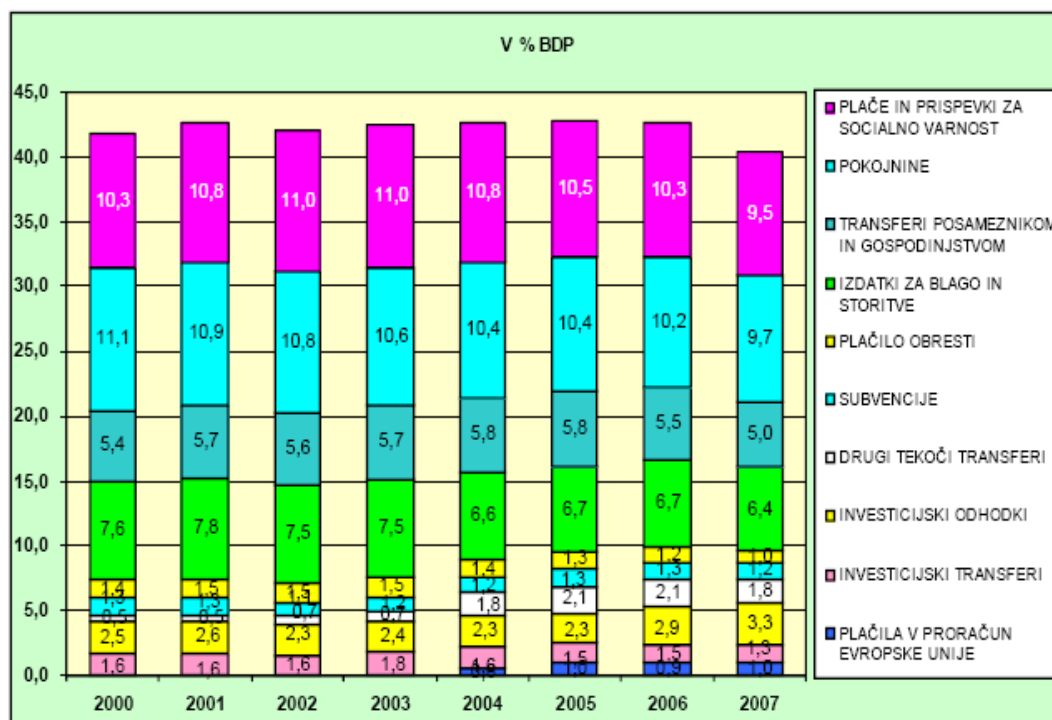
Posebni del proračuna

Posebni del proračuna sestavljajo finančni načrti uporabnikov proračuna.

Tudi posebni del objavi Ministrstvo za finance na

www.mf.gov.si/slov/proracun/sprejet_proracun

Npr. centri za socialno delo planirajo potrebne zneske socialnih pomoči in potrebna sredstva za svoje delo v finančnih načrtih, ti pa postanejo sestavni del proračuna Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve in občin.



Slika 4: Odhodki konsolidirane globalne bilance javnega financiranja v % od BDP

Vir: Ministrstvo za finance, Bilten javnih financ, str. 7

Načrt razvojnih programov (NRP)

Načrt razvojnih programov (NRP) je tretji del proračuna, ki vsebuje investicijske projekte in programe, državne pomoči ter odhodke, povezane s financiranjem skupnih evropskih politik in drugih donacij. V NRP so proračunski odhodki, ki se nanašajo na razvojno politiko države, prikazani v obliki konkretnih projektov oziroma programov. Za projekte in programe so viri financiranja prikazani za celovito izvedbo (proračunski viri, ostali viri).

NRP se kot sestavni del proračuna obravnava po enakih postopkih kot državni proračun. Proračunski uporabniki pripravijo predlog NRP, zbirni predlog pripravi Ministrstvo za finance, obravnava ga Ministrstvo RS za razvoj in evropske zadeve. Po sprejemu na Vladi gre na Parlament, kjer ga sprejme Državni zbor.

Primer 6

Kaj je treba vedeti, da umestimo razvojni projekt v Načrt razvojnih programov?

Projekt je treba umestiti v okvir ukrepanja v EU in države pravočasno in vsebinsko pravilno. Zato so dokumentacija in zakonske podlage na razpolago na www.gov-mf.si. Treba je poznati in uporabiti naslednje dokumente:

- Uvrstitev projekta v NRP in izvrševanje III. dela proračuna-postopki ter pravne podlage (junij 2009).
- Uvrstitev projekta občine v državni načrt razvojnih programov – shema (marec 2008).
- Obrazec 3 za predložitev podatkov o projektu za NRP 2009–2012 (marec 2008).

- Obrazec 3: Predložitev podatkov o projektu v NRP 2010–2013 (za pripravo proračuna 2010 in 2011).
- Shema postopkov priprave investicijske dokumentacije (julij 2009).
- Sklep o potrditvi investicijske dokumentacije-vzorec (oktober 2009).
- Sklep o potrditvi investicijske dokumentacije-pojasnila (september 2008).

Nadalje je treba pregledati dokument Metodološke osnove za ocenjevanje in vrednotenje projektov in programov, vrste in vsebino investicijske dokumentacije, postopke in udeležence pri pripravi investicijske dokumentacije, ki ga predpisuje Uredba o enotni metodologiji za pripravo in izdelavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ (Ur. l RS, št. 60/2006). Treba je dosledno upoštevati zahteve, pravočasno pripraviti investicijsko oziroma po potrebi gradbeno dokumentacijo, jo na ustreznih organih in po zakonsko predpisanih postopkih in rokih obravnavati ter pravočasno poslati pristojnim organom v potrditev in sprejem. Treba je poskrbeti, da so projekti umeščeni tako v okvir dolgoročnih planskih aktov Slovenije in finančne perspektive EU (NSRO in z njim povezane operativne programe finančne perspektive). To je predpogoj za proračunsko financiranje, saj gre za potrditev širših družbenih potreb oziroma upravičenosti ukrepanja politike.

Povzetek poglavja

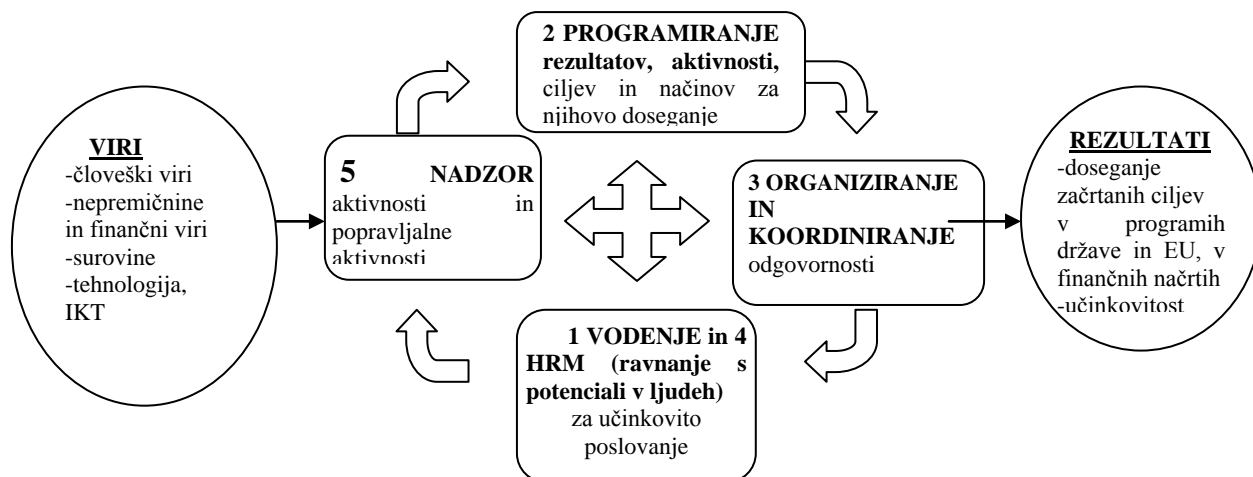
V poglavju smo spoznali, kateri so bistveni sestavni deli proračuna države, da posebni del proračuna sestavljajo finančni načrti uporabnikov in da načrt razvojnih programov sestavljajo letni načrti oziroma plani razvojnih programov uporabnikov, ki so opredeljeni z dokumenti dolgoročnega razvojnega načrtovanja.

Študent razume, kako delujejo in na kaj morajo biti pozorni proračunski uporabniki pri pripravi proračunskih izhodišč; kakšna je temeljna proračunska logika. Študent razume usodno povezanost vseh akterjev: od nivoja EU, države, občine do končnih uporabnikov proračunskih sredstev. Razume, zakaj je pomembno kakovostno preoblikovanje virov v rezultate, in zakaj mora biti priprava in izvrševanje proračunov pod nenehnim nadzorom.

Utrjevanje poglavja in razmišljanje:

- Ali sta proračun države in proračun Evropske Unije povezana? Ali najdete na www.mf.gov.si/slov/proracun/sprejet_proracun za leto 2011 planirana sredstva, ki jih bo Slovenija črpala iz EU? Poiščite v NSRO za katere prednostne namene bodo namenjena najpomembnejša sredstva? Poiščite in komentirajte velike projekte R Slovenije.
- Zavod za zdravstveno zavarovanje na svojih spletnih straneh www.zzzs.si objavlja nacionalne razpise za izbor najugodnejših ponudnikov za izvedbo izbranih zdravstvenih programov. Komentirajte, v luči zakonskih določil, ali je za te namene pristojen in odgovoren Zavod ali Ministrstvo za zdravje.
- Poiščite na www.mf.gov.si/slov/proracun/sprejet_proracun, kjer so podane specifikacije. To so postavke slovenske udeležbe so postavke, na katerih se zagotavljajo pravice porabe za sofinanciranje programov skupnih evropskih politik; namenskih sredstev EU in postavke, na katerih se zagotavljajo pravice porabe za financiranje programov skupnih evropskih politik. Komentirajte, katere projekte poznaš, ki se financirajo iz teh sredstev?

Slika prikazuje pomembnost sistema in aktivnosti systemskega menedžmenta in njegovih petih temeljnih funkcij delovanja za maksimiranje uspešnega preoblikovanja virov v rezultate.



Slika 5: Menedžment in transformacija virov v rezultate
Vir: Lasten

- Komentirajte, kaj so viri v primeru projekta “Celostno urejanje odvajanja in čiščenja komunalnih odpadnih voda in varovanja vodnih virov na povodju Savinje” in kaj rezultati. Kaj je moral zagotoviti systemski menedžment v okviru vsake od petih funkcij menedžmenta?

3 KLASIFIKACIJE – INSTRUMENT UPRAVLJANJA PREJEMKOV IN IZDATKOV

Uvod

Klasifikacije so tisti instrument javnega sektorja, na katerem temelji sistem, njegovo delovanje in poslovanje. Vzpostavljajo sistemsko delovanje, vnašajo red, omogočajo sledljivost, omogočajo kakovostno načrtovanje in analiziranje rezultatov. Klasifikacije poiščite na www.mf.gov.si in si oglejte njihovo uporabo pri formiranju proračuna za leto 2011 na www.mf.gov.si/slov/proracun/sprejet_proracun. So različne vrste klasifikacij: ekonomske, funkcionalne, institucionalne in programske. Vsaka klasifikacija ima namreč svoj točno določen namen.

Institucionalna klasifikacija natančno določa, kateri proračunski uporabniki uporabljajo proračunska sredstva. Funkcionalna klasifikacija je namenjena prikazu javne porabe po posameznih področjih in je še zlasti pomembna podlaga za mednarodne primerjave. Ekonomska klasifikacija je podlaga za enotno proračunsko in računovodsko spremljanje, evidentiranje in planiranje javnofinančnih prihodkov in dohodov.

Tabela 9: Primer uporabe ekonomske klasifikacije za evidentiranje priliva sredstev za plače in materialne stroške v EUR

Klasifikacija ekonomske kategorije	Konto	V breme	V dobro
1. Prejem transfernih prihodkov			
Tolarska sredstva na računih	1100	736,50	
Prihodki od sredstev javnih financ	7600		736,50
2. Evidenčno knjiženje denarnega toka			
Transferni prihodki	7400		1.416,50
Evidenčni promet	7990	1.416,50	

Vir: Glavna knjiga fakultete X

Izdatki državnega proračuna temeljijo na programsko-funkcionalni klasifikaciji, ki je osnova pri pripravi finančnih načrtov ter predstavlja podrobnejša izhodišča in specifična pravila za razrez pravic porabe in planiranje odhodkov za določeno obdobje sprejemanja državnega proračuna. Prikazuje razvrščenost po glavnih programih. Pomaga umeščati programe v skupni okvir ukrepanja v okolju EU.

Tabela 10: Področja proračunske porabe po programsko-funkcionalni klasifikaciji

01 Politični sistem	13 Promet, prometna infrastruktura in komunikacije
02 Ekonomska in fiskalna administracija	14 Gospodarstvo
03 Zunanja politika in mednarodna pomoč	15 Varovanje okolja in naravne dediščine
04 Skupne administrativne službe in splošne javne storitve	16 Prostorsko planiranje in stanovanjska izgradnja
05 Znanost in tehnološki razvoj	17 Zdravstveno varstvo
06 Lokalna samouprava	18 Kultura, šport in nevladne organizacije
07 Obramba in ukrepi ob izrednih dogodkih	19 Izobraževanje
08 Notranje zadeve in varnost	20 Socialno varstvo

09 Pravosodje	21 Pokojninsko varstvo
10 Trg dela in delovni pogoji	22 Servisiranje javnega dolga
11 Kmetijstvo, gozdarstvo in ribištvo	23 Intervencijski programi in obveznosti
12 Pridobivanje in distribucija energetskih surovin	24 Prispevek v proračun Evropske unije

Vir: Zakon o javnih financah s komentarjem, 2005, str. 155

V poglavju bomo obravnavali:

- *Institucionalno klasifikacijo.*
- *Funkcionalno klasifikacijo.*
- *Ekonomsko klasifikacijo.*
- *Programsko klasifikacijo.*
- *Konkretne primere politike in prakse, ki temeljijo na izbiri uporabe prav določene klasifikacije.*

3.1 UPORABNIKI FINANČNIH SREDSTEV IN KLASIFIKACIJE

Z ozirom na različne potrebe se lahko izoblikujejo in uporabljajo različne klasifikacije, kot npr.:

- organizacijske, ki služijo uveljavljanju odgovornosti in za upravljanje proračuna;
- ekonomske, ki služijo namenom statističnega poročanja in za kontroliranje fiskalnih agregiranih podatkov;
- funkcionalne, ki služijo primerjavam v času in med politikami;
- programske, ki služijo oblikovanju in opredelitvi politik ter z njim povezanega polaganja računov za kakovostno izpeljavo ukrepov (ang. performance accountability).

Temeljna organizacijska klasifikacije javne uprave je t.i. institucionalna klasifikacija. Ta pove, kateri proračunski uporabniki uporabljajo proračunska sredstva. Zaradi lažjega in preglednejšega obravnavanja subjektov sta bila s Pravilnikom o določitvi neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov vpeljana dva nova pojma, t.j. neposredni in posredni uporabniki državnega proračuna. Bilance, prikazane po standardni klasifikaciji, omogočajo mednarodno primerljivost in analizo. So temeljna podlaga za prikazovanje javnofinančnih kategorij po kriterijih in merilih EU.

3.2 EKONOMSKA, FUNKCIONALNA IN PROGRAMSKA KLASIFIKACIJA

Ekonomska klasifikacija

Ekonomska klasifikacija je obvezna za vse proračunske uporabnike. Ekonomska klasifikacija javnofinančnih tokov je podlaga za enotno proračunsko in računovodsko spremljanje, evidentiranje in planiranje javnofinančnih prihodkov in odhodkov.

V bistvu je ekonomska klasifikacija udejanjena z enotnim kontnim načrtom, ki je podlaga za knjiženje poslovnih dogodkov. Določa jo Pravilnik o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava.

Ekonomska klasifikacija pa zajema izdatke z vidika vsebin, ki so zanimive in jih je v globalni konkurenci treba analizirati z makro vidika, primerjati v času in prostoru. To so:

- javni izdatki za plače (ang. compensation of employees),
- blago in storitve (ang. use of goods and services),
- fiksni kapital (ang. consumption of fixed capital),
- obresti (ang. interest),
- drugi stroški, povezani z lastnino (ang. other property expenses),
- subvencije (ang. subsidies),
- dotacije (ang. grants),
- izdatki za socialno varstvo (ang. social benefits),
- kapitalski transferji in drugi stroški (ang. capital transfers and other expenses),
- nabava osnovnih sredstev (ang. acquisition of fixed capital),
- neto finančno premoženje namenjeno za izpeljavo ukrepov politike (ang. net acquisition of financial assets for policy purposes).

Pričakuje se, da je ekonomska klasifikacija skladna s priporočeno klasifikacijo državnih finančnih statistik (Government Finance Statistic, GFS), ki jo je vzpostavil Mednarodni denarni sklad in služi analiziranju na makro nivoju. Tako sta npr. delež plač in izdatki države za transferje v javna podjetja pomembni merili ukrepov na področju vpliva fiskalne politike.

Funkcionalna klasifikacija

Pomembno za funkcionalno klasifikacijo je, da razvršča aktivnosti na nivoju države po njihovem namenu, npr. izobraževanje, socialno varstvo itd., in to povsem neodvisno od siceršnje organiziranosti javne uprave, še zlasti ministrstev, pristojnih za določene resorje. Na ta način je funkcionalna klasifikacija pomembno orodje za analizo alokacije virov med različne sektorje. Če se uporablja dosledno in ostajajo metodologija in z njo povezana navodila o uporabi in razvrščanju nespremenjeni, lahko zagotavlja v času in prostoru zelo kakovostne primerjave o obsegu izdatkov za posamezne namene v državi.

Leta 2000 so v Sloveniji pravne osebe javnega prava, ki se v celoti ali delno financirajo iz javnofinančnih virov (izvenproračunski javni skladi in agencije, javni zavodi idr.) uporabile klasifikacijo javnofinančnih tokov, ki jo uporablja Mednarodni denarni sklad (Classification of finance of government, COFOG).

COFOG klasifikacijo, ki je po vsebini funkcionalna, so kot standard oblikovali in uveljavili Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj (ang. Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD¹), Statistična komisija Združenih narodov in Mednarodni denarni sklad. Klasifikacija ima tri nivoje: nivo področja (10 področij, npr. sedmo področje je: 07 zdravje; je: 09 izobraževanje), sledi nivo skupine in nato razredov.

¹ OECD združuje države na načelih tržne ekonomije, pluralne demokracije in s spoštovanjem do človekovih pravic. Prvih 20 članic OECD so bile države zahodne Evrope in Severne Amerike (Avstrija, Belgija, Kanada, Danska, Francija, Nemčija, Grčija, Irska, Italija, Luxembourg, Nizozemska, Norveška, Portugalska, Španija, Švedska, Švica, Turčija, Združeno kraljestvo in Združene države Amerike). Nato so vstopile Japonska, Finska, Avstralija in Nova Zelandija. Nedavno so se pridružile Mehika, Češka republika, Madžarska, Poljska, Koreja in Slovaška, Slovenija pa je postala članica maja 2010.

Programska klasifikacija

10 TRG DELA IN DELOVNI POGOJI
1001 Urejanje in nadzor sistema zaposlovanja in brezposelnosti
1002 Varstvo brezposelnih
1003 Aktivna politika zaposlovanja
11 KMETIJSTVO, GOZDARSTVO IN RIBIŠTVO
1101 Urejanje kmetijstva, gozdarstva in ribištva
1102 Program reforme kmetijstva in živilstva
1103 Splošne storitve v kmetijstvu
1104 Gozdarstvo
1105 Ribištvo
14 GOSPODARSTVO
1401 Urejanje in nadzor na področju gospodarstva
1402 Pospeševanje in podpora gospodarski dejavnosti
1403 Promocija Slovenije, razvoj turizma in gostinstva
1404 Urejanje in nadzor na področju bančništva in zavarovalništva
1405 Urejanje in nadzor iger na srečo
1406 Tehnološki razvoj

Slika 6: Izsek iz programske klasifikacije

Vir: Programska klasifikacija, www.mf-gov.si

Programska klasifikacija je kot instrument za dobro ukrepanje še posebej pomembna za spremljanje ciljev ukrepov politike in še zlasti kakovosti ukrepanja. Programska klasifikacija je poimenovana po programih, ki se umeščajo glede na svoje vsebine. Program je zbir aktivnosti, ki naj bi izpeljale načrtovane cilje in rezultate ukrepanja.

Bistvena razlika med programsko klasifikacijo in klasifikacijo COFOG je v dejstvu, da ostaja COFOG na makro nivoju agregiranih podatkov, programska klasifikacija pa mora vključiti sledenje ciljnemu ukrepanju vladne politike in spremlja, kako se ukrepi določene politike) npr. zaposlovalne, izpeljujejo. Ukrepanje države pa je v delovanju na skupnem notranjem trgu EU tesno povezano. Ključni dokument povezave je NSRO, ki vsebuje poleg vsebin ukrepanja tudi vse finančne tabele (www.euskladi.si).

Običajno program sestavljajo aktivnosti in projekti, ki programe izpeljujejo, kar pomeni, da se opredeljene aktivnosti lahko uporabijo kot elementi klasifikacije izdatkov v proračunu. Razvrstitev ali klasifikacija izdatkov po programih lahko služi prvemu namenu, da se določi in naredi pregledne cilje in politike ukrepanja. Drug namen pa je spremljati ali kontrolirati izpeljevanje ukrepov politik, tudi s pomočjo kazalnikov ali indikatorjev. Ti se vnaprej določijo in načrtujejo, tako za inpute kot outpute, t.j. izide in rezultate. Indikatorji kot beseda posebej izpostavljajo, da gre za vsebino, ki pomeni več kot zgolj kazalnik. Indikator kaže in meri stopnjo doseganja vmesnih in končnih rezultatov na kritičnih točkah v povezavi s posameznim programom.

V EU programska obdobja trajajo po sedem let, saj pomembne spremembe vedno terjajo za realizacijo daljša obdobja, bistveno več kot leto dni. Predolgo bi bilo čakati na rezultate. Če se ne dela pravih stvari in na pravi način, če ni vmesnih rezultatov, kar signalizirajo indikatorji kritičnih točk, je nujno ukrepati. Ne nazadnje, se hkrati z vsebinami načrtuje in dodeljuje finančne vire, odtod posebno poimenovanje – finančna perspektiva. Za boljšo bodočnost pa se prav nič ne sme prepustiti naključju, kar je bistvena sestavina sistemskega ukrepanja.

Vse navedene klasifikacije se uporabljajo za spremljanje dosežkov, analiziranje in nadziranje. Omogočajo, da so najrazličnejše primerjave možne, relevantne in verodostojne v času in prostoru. Klasifikacije tako omogočajo potrebne in pomembne mednarodne primerjave najrazličnejših kazalnikov. Pomembna med njimi je analiza mednarodne konkurenčnosti po t.i. indeksu konkurenčnosti WEF (World Economic Forum), Svetovnega gospodarskega foruma. Drugi je indeks IMD.

WEF s sistemom 286 kazalnikov analizira in rangira sposobnost držav, da ustvarijo takšno kakovost okolja, ki bo podpiralo konkurenčnost podjetij. Drugi indeks pa meri tekočo konkurenčnost ter sposobnost razvoja v naslednjih letih. WEF prikazuje range držav z ozirom na poslovanje in strategije podjetij ter z ozirom na kakovost poslovnega okolja. IMD pa jih rangira po ekonomski uspešnosti, učinkovitosti vlade, učinkovitost podjetij in z ozirom na infrastrukturo.

Primer 7

Preglednica prikazuje indekse konkurenčnosti Slovenije po indeksih konkurenčnosti WEF in IMD za leto 2001.

Poiščite na www.weforum.org/en/initiatives/gcp/Global%20Competitiveness%20Report/ind podatke za leto 2009/2010 in jih vnesite v tabelo. Primerjajte položaj Slovenije med letoma in komentirajte, zakaj se je konkurenčnost Slovenije tako zelo poslabšala, da je Slovenija padla na 45. mesto?

Tabela 11: Indeksi konkurenčnosti WEF in IMD

	2009/2010	2001
Indeks tekoče konkurenčnosti po WEF		32
• poslovanje in strategija podjetij		28
• kakovost poslovnega okolja		35
Indeks konkurenčnosti po IMD		39
• ekonomska uspešnost		34
• učinkovitost vlade		43
• učinkovitost podjetij		34
• infrastruktura		36

Vir: www.weforum.org in www.imd.org

Povzetek poglavja

V tem poglavju smo spoznali, da je za uporabo proračunskih sredstev treba uporabljati prav določene klasifikacije in vsaka od njih ima vnaprej določene namene. Klasifikacije omogočajo sledenje namenske rabe proračunskih virov, omogočajo poročanje in primerjavo podatkov v času in prostoru.

Spoznali smo, da so klasifikacije izredno pomemben instrument ukrepanja in obvladovanja aktivnosti in rezultatov načrtovanja in izvrševanja proračunskih izdatkov, vnašajo red in preglednost v delovanje javnih služb, podpirajo sledenje (monitoring) številnih aktivnosti in storitev.

Za spremljanje učinkovite in uspešne rabe javnih izdatkov je potrebno več kot zgolj računovodsko spremljanje po računovodski klasifikaciji, kar je kontni plan, in prav v te namene so različne proračunske klasifikacije nepogrešljive. Najpogostejše so ekonomska, funkcionalna in programska. Klasifikacije so potrebne zato, da zagotovijo vsaka s svojega, vnaprej določenega, vidika pogleda vsebinsko pomembne podatke za ekonomsko in finančno

analiziranje, za analiziranje glede namenske porabe, preverjanje udejanjenih pristojnosti in odgovornosti, presojo projekta itd. Funkcionalna in programska klasifikacija sta nepogrešljivi pri zasledovanju cilja učinkovite porabe proračunskih izdatkov.

Utrjevanje poglavja in razmišljanje:

- Proračun je politični instrument delitve vedno premajhnih sredstev po socialnih in gospodarskih potrebah; za sledenje teh namenov je pomembna institucionalna klasifikacija; komentirajte višino dodeljenih sredstev proračuna neposrednih proračunskih uporabnikov, ki so ministrstva. Glede na obseg dodeljenih sredstev na www.mf.gov.si za leto 2011, katera ministrstva se zdijo najpomembnejša?
- Proračun je tudi ekonomski instrument, ki usmerja ekonomsko rast in razvoj; skozi ekonomsko klasifikacijo deluje kot primarni instrument prerazporeditve. Na www.mf.gov.si poišči ustrezno tabelo in poiščite ustrezne dokaze za takšno trditev. Komentirajte široko paleto subvencij: zakaj toliko različnih subvencij?

Pravila Evropske unije o dodeljevanju državnih pomoči gospodarstvu so precej stroga, velja, da državne pomoči podjetjem ne smejo ogroziti konkurence. Napotek Direkcije za podjetništvo EU državam bodočim članicam je, da je najpomembnejši prispevek, s katerim država pospešuje podjetništvo, oblikovanje okolja, ki je konkurenčno, ki zmanjšuje nepotrebne ovire in ki podjetjem zagotavlja vse potrebne vložke. To pomeni oblikovanje jasne, enostavne in učinkovite zakonodaje, zagotavljanje zadostne ponudbe usposobljenih delavcev, raziskovalnih zmogljivosti in infrastrukture.

Sredstva se opredeljujejo kot državna pomoč v naslednjih primerih:

- Pomoč, ki zmanjšuje normalne stroške poslovanja.
- Pomoč daje država iz državnih virov ali virov EU, ki so lahko neposredni ali posredni (državni viri v najširšem smislu so tudi viri za občine in regije, oziroma vse ravni lokalnih oblasti, prav tako pa so državni viri različni skladi, vključno s strukturnimi skladi).

Poiščite proračun za leto 2011 na www.mf.gov.si/slov/proracun/sprejet_proracun. Komentiraj za katere pomembne spremembe v Sloveniji gre?

- *Program Zaposli.me / Spodbujanje zaposlovanja težje zaposljivih brezposelnih oseb se izvaja na podlagi subvencioniranja zaposlitve brezposelnih oseb pri delodajalcih iz tržnega sektorja, izbranih na podlagi javnega razpisa, ki bodo zaposlili brezposelne osebe za polni delovni čas za obdobje najmanj enega oziroma dveh let. Torej gre za izdatke proračuna države. Brezposelne osebe so starejše od 50 let, lahko so mlajše od 25 let in v zadnjih šest mesecih niso imele redno plačane zaposlitve, ali so iskalci prve zaposlitve in so pridobili strokovno ali poklicno izobrazbo pred manj kot dvema letoma ter so vsaj šest mesecev prijavljeni v evidencah Zavoda, ali pa mlajši od 30 let z dokončano vsaj univerzitetno izobrazbo (VII. stopnjo), ali so brezposelne osebe, ki niso dosegle stopnje srednjega strokovnega izobraževanja, srednjega poklicnega ali tehniškega izobraževanja, ali pa so prijavljeni v evidencah Zavoda 12 mesecev v zadnjih 16 mesecih.*

Javni razpis je odprt za obdobje dveh let (2009–2010), razpoložljiva sredstva za celotno obdobje pa znašajo 18.400.000 evrov. Upravičen strošek je subvencija za zaposlitev, katera višina je odvisna od obdobja zaposlitve in ciljne skupine. Subvencija za najmanj enoletno zaposlitev osebe za polni delovni čas znaša 4.000 evrov, za najmanj dvoletno zaposlitev osebe pa 8.000 EUR za posamezno zaposlitev.

Od načrtovanih 2350 zaposlitev v letu 2009 je bilo realiziranih v polovici leta 2009, 796 zaposlitev, kar predstavlja 33,87 %. Od tega je zaposlenih 379 žensk, kar predstavlja 47,6 % vseh zaposlenih.

- Komentirajte višino subvencije, ali stimulira zaposlitve in zaposlovalce? Ali je to veliko sredstev glede na podatek v proračunu 2010, da je planiranih za 182.530.470 evrov transferov nezaposlenim? Kakšna je povezava s plačevanjem v proračun prispevka za zaposlovanje?

4 PRIPRAVA IN IZVRŠEVANJE PRORAČUNA

Uvod

Proračuni se sestavljajo na različnih nivojih: države, občine in subjekta javnega prava. Njihova skupna lastnost je, da so medsebojno povezani v skupen sistem, saj so davkoplačevalci tisti, ki vplačujejo sredstva v proračun zato, da so zagotovljene s proračunskimi sredstvi tiste dobrine in aktivnosti, ki so nujne za obstoj, države, občine in posameznikov (vojska, policija, zdravstvo, šolstvo,...).

Sistemska zakonodaja (Zakon o proračunu in Zakon o javnih financah) določa sistem funkcioniranja in priprave proračuna; področni vsebinski zakoni pa specifičnosti področja npr. zdravstvo, zaposlovanje itd. Memorandum je izhodiščni akt v pripravi proračuna, ki daje proračunu okvir in temeljne usmeritve za načrtovanje; narejen je na osnovi analiz in napovedi makroekonomskih gibanj. Proračunski memorandum je akt vlade, ki zajema osnovne usmeritve ekonomske in javnofinančne politike, oceno prejemkov in izdatkov javnega financiranja. Vključuje predvidene spremembe državnega in občinskega premoženja ter državnega, občinskega in javnega dolga, pregled prevzetih obveznosti za državni proračun, ki terjajo plačilo v prihodnjih letih, in politiko načrta razvojnih programov, kar je neposredna povezava z programiranjem skupnih ukrepov politik EU in nacionalnim strateškim referenčnim okvirom, NSRO.

Sledi podrobno načrtovanje subjektov od spodaj navzgor s pripravo finančnih načrtov posameznih institucij. Ti finančni načrti so temeljna osnova zahtevkov ministrstev oziroma občin, ki tudi pripravijo pregled zahtevkov do proračuna države.

V tem poglavju razumemo, zakaj so potrebna podrobna zakonska določila glede priprave in izpeljave proračuna, da je v aktivnosti vpleteno veliko subjektov in na različnih nivojih, da so vsebine tesno prepletene s številkami – t.j. potrebnimi finančnimi sredstvi za zagotavljanje javnih služb, storitev in investicij. Naučili se bomo opredeliti namen porabe denarja davkoplačevalcev, opredeliti cilje in spoznali vrste analize glede na proračunsko postavko. Vsaka vsebina ima kot proračunska postavka vnaprej natančno določeno mesto v proračunskem sistemu.

V poglavju bomo obravnavali:

- Pripravo, vsebine in dokumentiranje proračuna.
- Načela in merila za uravnoteženje proračuna.
- Podrobnosti glede finančnega načrta.

4.1 PRIPRAVA, VSEBINE IN DOKUMENTIRANJE PRORAČUNA

Postopek priprave in sprejemanja državnega proračuna ima dva sklopa. V prvem se pripravlja predlog državnega proračuna. V drugem delu pa poteka obravnava in sprejemanje proračuna. V Sloveniji se že sprejemata proračuna za dve leti, za prihodnje leto in še za leto, ki bo sledilo. Ministrstvo za finance preskrbi proračunski priročnik, ki je podlaga za pripravo predlogov finančnih načrtov proračunskih uporabnikov. V njem pa so tudi sklepi Vlade, temeljna ekonomska izhodišča in predpostavke predloga proračuna. Pomemben je razrez odhodkov in navodila in roki za pripravo finančnih načrtov. Razrez je zavezujoč in pripravljen po posameznih politikah do ravni podprograma, nadskupin proračunskih postavk in predlagateljev finančnih načrtov.

Priprava poteka po logiki logičnega okvira, pri čemer je treba upoštevati vsebinsko snovanje ukrepov, uskladiti limite ter določiti cilje in kazalce. Vsebinsko oblikovanje ukrepov pomeni načrtovanje stroškov dela in materialnih stroškov po vsebinskih sklopih. Skladno s sklepi Vlade so limiti zavezujoči. Služba VRS za razvoj in evropske zadeve pa je usmerjevalec pri vsebinskem urejanju ciljev in kazalcev. Za pripravo proračuna se je pričela uporabljati še nova aplikacija SAPPrA.

Za črpanje proračunskih virov mora biti v skladu z zakonodajo pripravljena proračunska dokumentacija tako glede vsebine (aktivnosti ali programi za financiranje) kot glede višine potrebnih finančnih sredstev, vključno s potrebnim argumentiranjem, načrtovanimi rezultati in kazalniki njihovega spremljanja. Proračunska dokumentacija na nivoju države je predstavljena v parlamentu.

V Sloveniji v postopku priprave proračuna in finančnega načrta Vlada predloži Državnemu zboru (ZJF, 13. člen) naslednjo proračunsko dokumentacijo:

1. proračunski memorandum,
2. predlog državnega proračuna z obrazložitvami,
3. program prodaje državnega finančnega in stvarnega premoženja, ki je potrebna zaradi zagotavljanja prejemkov proračuna z obrazložitvami,
4. predloge finančnih načrtov,
5. predloge zakonov, ki so potrebni za izvršitev predloga državnega proračuna.

Po sprejetju Proračunskega memoranduma minister za finance pripravi predlog državnega proračuna in izda Navodilo za pripravo proračuna. V njem so temeljna ekonomska izhodišča in predpostavke, da se za pripravo predloga državnega proračuna lahko podajo oceno bilance prihodkov in odhodkov v prihodnjih dveh letih. Določi se tudi terminski načrt za pripravo državnega proračuna in kdaj morajo proračunski uporabniki oddati predloge finančnih načrtov.

Minister za finance predloži predlog državnega proračuna za prihodnje leto Vladi do 15. septembra tekočega leta. Vlada ga mora sprejeti in predložiti Državnemu zboru skupaj s proračunskim memorandumom do 1. oktobra tekočega leta. Župan predloži predlog občinskega proračuna za prihodnje leto občinskemu svetu v 30 dneh po predložitvi državnega proračuna Državnemu zboru Parlamenta.

4.2 NAČELA IN MERILA ZA URAVNOTEŽENJE PRORAČUNA

Učinkovito poslovanje s proračunskimi sredstvi prične s skrbno uravnoteženo porazdelitvijo pooblastil in odgovornosti med parlamentom in vlado. Da pa se ne bi precenilo, do kam naj sežeta vlogi parlamenta in vlade, morajo poskrbeti dobro zapisana določila pooblastil v ustavi in sistemski zakonodaji, obstajati mora popolna preglednost poročanja, predstavitev parlamentu pa morajo biti popolne in informativne. Za demokratičnost sistema je usodnega pomena odgovornost ministrov parlamentu in širši javnosti. Zato učinkovito upravljanje in menedžment javnih sredstev prične z jasno porazdelitvijo pristojnosti in odgovornosti med vlado, različnimi nivoji hierarhije znotraj nje in ministrstev, in skrbno uravnoteženega razmerja pooblastil med parlamentom in izvršno oblastjo. Ministrstvo za finance pa spremlja in kontrolira izvajanje proračuna.

Leta 1998 je Mednarodni monetarni sklad izdal Kodeks dobre prakse fiskalne preglednosti (ang. Code of Good Practices on Fiscal Transparency), ki zajema minimum standardov, ki naj bi se jih kot merila in kriterije sprejeli v državah v tranziciji.

Med glavnimi zahtevami za fiskalno preglednost izpostavlja:

- jasnost vlog, pristojnosti in odgovornosti,
- javno pripravo proračuna, njegovo izvrševanje in poročanje o njem,
- pa tudi potrebo po neodvisnih zagotovilih poštenosti.

Za jasnost vlog, pristojnosti in odgovornosti morajo biti (po Kodeksu) vzpostavljeni zakon o proračunu in druga zakonodaja, ki zajema tako proračunske kot druge izven proračunske aktivnosti. Kodeks tudi podrobno določa pristojnosti in odgovornosti poslovanja z davki. Določa, da so za obdavčitve potrebna zakonska pooblastila in da je zakone o obdavčitvi treba uvesti po pravni poti zato, da so pod proceduralnim nadzorom. Nadalje Kodeks izpostavlja javnost razpoložljivih informacij, da je treba tudi o izven proračunskih aktivnostih poročati in dokumentirati. Poročati je treba tudi o višini in strukturi dolga države.

Kodeks dobre prakse izpostavlja potrebo po javni pripravi proračuna, njegovem javnem izvrševanju in poročanju o njem na način, ki prične z javno predstavitvijo dokumentacije: dokumenta s fiskalnimi in ekonomskimi kazalniki, določenimi cilji fiskalne politike, njihove prioritete in makroekonomske napovedi, na osnovi katerih je bil proračun zasnovan. V proračunskih dokumentih mora biti priložena bruto bilanca, vključno z analitično tabelo, ki prikazuje, odkod izvirajo ocene proračunskih postavk.

Za dobro makroekonomsko upravljanje in vodenje ter učinkovito razporeditev virov, naj bi kril proračun vse prihodke in izdatke. Izvenproračunski skladi in viri zunanjega financiranja (npr. skladi EU) pa naj bi bili vključeni v nacionalni proračun. Zaporedni koraki priprave proračuna naj bi bili dobro opredeljeni in so javno razglašeni na www.gov-mf.si.

V vseh državah državni proračun sprejema parlament oziroma skupščina. Sprejem proračuna je dolgotrajna politična igra, ki jo politične stranke v parlamentu oziroma skupščini lahko uprizarjajo več mesecev. Po eni strani se borijo za zmanjševanje proračuna in s tem davkov, po drugi strani pa za sredstva za programe, ki jih podpirajo. Ker je za to potrebno veliko časa, se ponekod skušajo temu vsaj deloma izogniti s sprejemanjem proračuna za daljše obdobje, na primer za obdobje dve leti.

4.3 FINANČNI NAČRT

Finančni načrt je akt neposrednega in posrednega uporabnika proračuna, Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije in Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, s katerim so predvideni njegovi prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki za eno leto.

Zakon o javnih financah določa, da morajo uporabniki proračunov pripraviti in predložiti finančne načrte. Finančni načrt posrednega uporabnika mora imeti splošni del, posebnega pa le, če je to glede na obseg in naravo dejavnosti potrebno. V primeru, da se pripravlja tudi posebni del finančnega načrta je potrebno, da so izdatki prikazani po posameznih postavkah, ki so oblikovane glede na programe, podprograme, ukrepe ali dejavnosti posrednega uporabnika. V predlogu finančnega načrta se prikažejo:

- realizacija prejemkov in izdatkov za preteklo leto, kot je izkazana v sprejetem letnem poročilu, ali ocena realizacije prejemkov in izdatkov za preteklo leto, če letno poročilo še ni sprejeto;
- ocena realizacije prejemkov in izdatkov za tekoče leto;
- načrt prejemkov in izdatkov za naslednje leto.

Navodilo o pripravi finančnih načrtov posrednih uporabnikov državnega in občinskega proračuna določa med drugimi tudi, da morajo biti finančni načrti posrednih uporabnikov pripravljene na podlagi 26. člena Zakona o javnih financah, torej na podlagi izhodišč, ki veljajo za državni proračun. 17. člen Zakona o javnih financah v 1. odstavku pa določa, da mora izhodišča javnim zavodom, katerih ustanovitelj je država oziroma se financirajo iz državnega proračuna, posredovati pristojna ministrstva.

Pri predložitvi svojih zahtev do proračuna morajo ministrstva in občine poznati tudi zahteve svojih posrednih uporabnikov, zato zakon predpisuje tudi pripravo finančnih načrtov posrednih uporabnikov, pri čemer upošteva čas, v katerem morajo biti pripravljene finančni obračuni posrednih uporabnikov proračuna. Finančni načrti javnih zavodov, ki izvajajo javno službo, morajo biti pripravljene še pred načrtom ministrstva, da lahko ministrstvo vključi njihove potrebe v svoj proračun in v zahteve do državnega proračuna. Tako imajo področna ministrstva pravico in dolžnost zahtevati od posrednih uporabnikov državnega proračuna, da jim pošljejo podatke, potrebne za pripravo finančnega načrta ministrstva.

Povzetek

V tem poglavju študent spozna, kako pomembno je pravilno planirati namensko porabo proračuna in razume, zakaj je tako pomembno vnaprej namensko načrtovati omejena proračunska sredstva. Razume, da pomeni programiranje več kot planiranje; gre za istočasno načrtovanje vsebin in zanje potrebnega denarja.

V tem poglavju se študentje seznanijo s kompleksnostjo priprave proračuna. Spoznajo, kako so proračuni med seboj prepleteni. Da se v postopkih priprave in usklajevanja programiranja proračunskih izdatkov neposredni in posredni proračunski uporabniki nenehno povezujejo in usklajujejo. Ali bodo načrti proračuna doseženi, ali bo denar davkoplačevalcev koristno porabljen, ali bodo sredstva namensko porabljena, so resnično zelo pomembna vprašanja, proračunski viri pa zelo omejeni glede na želje in potrebe. Kakovost priprave in izvrševanja proračuna, upoštevanje načel in meril za uravnoteženje proračuna pa odloča o tem, ali bodo cilji proračuna tudi doseženi. Vsak nivo hierarhije uprave – parlament, vlada, ministrstvo za finance, ministrstva, še drugi neposredni in še številni posredni proračunski uporabniki vladni pa morajo tudi odgovarjati za porabo denarja davkoplačevalcev. Standardna načela, ki se jih v razvitem svetu sledi kot temeljne vrednote porabe davkoplačevalskega denarja so: poštenost, zakonitost, gospodarnost, ekonomičnost in uspešnost.

Utrjevanje poglavja in razmišljanje:

- Zahteva za oblikovanje **integralnega (celostnega) proračuna** pomeni, da morajo biti v njem zajete vse dejavnosti vlade in njenih institucij, da so evidentirani vsi prihodki in vsi izdatki. Del sistema sta tudi dve blagajni: kateri? Ali sta del integralnega proračuna?
- Uravnoteženi proračun pomeni, da izdatki ne smejo presegati prihodkov v opredeljenem časovnem obdobju. Poiščite sprejet proračun za leto 2011 na

www.mf.gov.si/slov/proracun/sprejet_proracun. Ali so za leto 2011 izdatki večji od prihodkov? Ali gre za financiranje, ki ni pokrito s prihodki?

- Komentirajte t.i. deficitno financiranje; zakaj meniš, da država ustvarja javni dolg. Ali ga je mogoče opravičiti v primeru financiranja projektov, katerih koristna doba je več let, kot trdijo nekateri politiki in strokovnjaki?
- Komentirajte, kaj za proračun pomenijo naslednji makro ekonomski kazalniki gospodarskih premikov vlade 2008 – 2010.

Tabela 12: Makroekonomski kazalniki R Slovenije, 2008–2010

	2008	2009	2010
BDP v %	3,7	-8,1	(0,9)
inflacija	5,5	0,9	(2,3)
Število brezposelnih	66.239	96.672	102.683
Javno finančni primanjkljaj v BDP v %	-1,8	-5,8	(-5,6)
Javni dolg v BDP v %	22,5	35,4	37,5

Vir: Delo po SURS, BS in MF, 8. 11. 2010, str. 3

Oklepaj pri letu 2010 pomeni, da gre za napovedane ocene in sicer: BDP je ocenil UMAR, inflacijo Banka Slovenije, javnofinančni primanjkljaj je ocena MF. Kakšen je po Maastrichtskih kriterijih lahko javnofinančni dolg?

102.683 je bilo brezposelnih po stanju 31. 10. 2010: glede na podatke, ali se utegne število povečati ali zmanjšati?

37,5 % je delež javnega dolga v BDP: glede na podatke, ali se utegne povečati ali zmanjšati?

- Na www.gov-mf.si, 10. 2. 2010 najdete naslednje sporočilo: »Državni proračun je pomemben instrument, ki ga ima vlada na voljo pri izvajanju večletne makroekonomske politike, katere cilj je zagotavljanje stabilnih javnih financ in pospeševanje gospodarskega ter družbenega razvoja. Temeljne naloge pri upravljanju proračuna so uresničitev proračuna v okvirih in za namene, kot je bil sprejet, njegovo pravočasno in fleksibilno prilagajanje spremenjenim fiskalnim okoliščinam in uresničevanje v proračunu zastavljenih družbenih in gospodarskih ciljev«.

Bi se strinjali na osnovi gornjih podatkov s trditvijo, da »vlada zagotavlja stabilne javne finance in pospešuje gospodarski ter družbeni razvoj?

5 DRŽAVNI PRORAČUN

Uvod

Proračun Republike Slovenije je akt države, s katerim so predvideni vsi prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki države za eno leto. 25. 11. 2009 je Državni zbor sprejel Proračun za leto 2011 (DP2011) www.mf.gov.si/slov/proracun/sprejet_proracun.

Proračun – splošni del		
Bilanca prihodkov in odhodkov	Račun finančnih terjatev in naložb	Račun financiranja

Slika 7: Struktura splošnega dela proračuna
Vir: Lasten, po zakonodaji na www.mf.gov.si

V bilanci javnofinančnih prihodkov so predvideni vsi prihodki in odhodki proračuna. Javnofinančni prihodki zajemajo šest osnovnih skupin prihodkov: davčne prihodke, nedavčne prihodke, kapitalske prihodke, prejete donacije, transferne prihodke in sredstva, prejeta iz Evropske unije. Nadalje se prikazuje račun finančnih terjatev in naložb in kako se v računu financiranja izkazujejo odplačila dolgov in zadolževanje.

Tabela 13: Splošni del proračuna 2011

A. BILANCA PRIHODKOV IN ODHODKOV (BPO)

Prihodki	V evrih	Odhodki	V evrih
Davčni prihodki	7.339.048.622	Tekoči odhodki	2.817.016.961
Nedavčni prihodki	428.775.507	Tekoči transferji	5.544.076.598
Kapitalski prihodki	18.150.000	Investicijski odhodki	765.837.804
Prejete donacije	6.246.864	Investicijski transferji	786.126.468
Transferni prihodki	845.265	Plačila sredstev v proračun EU	463.376.320
Prejeta sredstva iz EU	1.029.000.170		
Skupaj prihodki	8.882.066.428	Skupaj odhodki	10.376.434.151
Proračunski primanjkljaj			-1.554.367.724

B. RAČUN FINANČNIH TERJATEV IN NALOŽB (RFTN)

Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev	12.430.000	Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev	113.501.887
		Saldo RFTN	-101.071.887

C. RAČUN FINANCIRANJA (RF)

Zadolževanje	2.592.728.991	Odplačila dolga	937.289.381
		Neto zadolževanje	1.665.439.610
		Neto financiranje	1.554.376.724

V poglavju bomo obravnavali:

- *Strukturo državnega proračuna Slovenije.*
- *Izvrševanje proračuna.*
- *Bilanco javnofinančnih izdatkov, račun terjatev in naložb ter račun financiranja.*

5.1 STRUKTURA DRŽAVNEGA PRORAČUNA IN CIKLUS IZVRŠEVANJA PRORAČUNA**Priprava bilance javnofinančnih prihodkov**

Prihodki so davčni, nedavčni in kapitalski prihodki, prejete donacije (to so namenski neodplačni prihodki, ki ga domača ali tuja pravna ali fizična oseba daje kot npr. darilo, pomoč, denarno zapuščino) in transferni prihodki.

Vpišite **tekoče** prihodke s spletne strani www.mf.gov.si/slov/proracun/sprejet_proracun.
proračuna po vrstah v letu 2011, v EUR

TEKOČI PRIHODKI PRORAČUNA	
DAVČNI PRIHODKI	
Dohodnina	
Davek od dobička pravnih oseb	
Davek na izplačane plače	
Davek na bilančno vsoto bank in hranilnic	
Davek na dodano vrednost	
Trošarine	
Letna povračila za uporabo cest	
Davki na motorna vozila	
Carine in uvozne dajatve	
NEDAVČNI PRIHODKI	
Udeležba na dobičku in dohodki od premoženja	
Takse in pristojbine	
Denarne kazni	
Prihodki od prodaje blaga in storitev	
Drugi nedavčni prihodki	
KAPITALSKI PRIHODKI	
PREJETE DONACIJE	
TRANSFERNI PRIHODKI	

Vir: www.mf.gov.si/slov/proracun/sprejet_proracun

Odhodki se delijo na tekoče odhodke, tekoče transferje, investicijske odhodke in investicijske transferje (nepovratni odhodki, namenjeni za investicije prejemnikov proračunskih sredstev).

Račun financiranja in račun finančnih terjatev in naložb

Proračun Slovenije ni vedno uravnotežen, kot je to primer proračuna EU. To pomeni, da se lahko porabi toliko sredstev, kot jih prispe v proračun. Ker proračun Slovenije ne funkcionira na takšnem principu, prihaja do zadolževanja, kar je prikazano v računu financiranja. Presežki izdatkov nad prejemki pa so navedeni v računu finančnih terjatev in naložb.

Vlada mora poročati o realizaciji prejemkov in izdatkov državnega proračuna, proračunskem presežku ali primanjkljaju in zadolževanju proračuna z obrazložitvijo pomembnejših odstopanj med sprejetimi in realiziranimi prejemki in izdatki, presežkom oziroma primanjkljajem in zadolževanjem. Poroča se tudi o sprejetih ukrepih za uravnoteženje proračuna in njihovi realizaciji v skladu s 40. členom ZJF, navaja spremembe, poda posebne tabelarne priloge, prenos neporabljenih namenskih sredstev iz proračuna preteklega leta. To poročilo, s katerim Vlada polaga pred parlamentom račune o porabi davkoplačevalskega denarja se imenuje zaključni račun proračuna Republike Slovenije in ga mora revidirati vrhovni revizijski organ v državi – Računsko sodišče Republike Slovenije.

Zaključni račun za vlado pripravi Ministrstvo za finance, Vlada sprejme predlog, ki je na to posredovan v sprejem parlamentu. V obrazložitvah pripravljavci prikažejo način uresničevanja strateških ciljev: iz nacionalnega strateškega referenčnega okvira (NSRO) in drugih strateških dokumentov. Računsko sodišče preveri tudi dejansko realizacijo proračuna, upravičenost rebalansa proračuna in ali je temeljil veljavni proračun na ustrezno verificiranih dokumentih.

Na podlagi 4. odstavka 97. člena Zakona o javnih financah (Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02, 56/02-ZJU in 110/02-ZDT-B, 127/06-ZJZP, 14/07-ZSPDPO in 109/08) ter 167. in 168. člena Poslovnika državnega zbora (Uradni list RS, št. 92/07 - uradno prečiščeno besedilo) je Državni zbor Republike Slovenije na ... seji, dne ... sprejel

Zaključni račun proračuna
Republike Slovenije za leto 2008

I. SPLOŠNI DEL.

(1) Sprejme se zaključni račun proračuna Republike Slovenije za leto 2008.

(2) Zaključni račun proračuna Republike Slovenije za leto 2008 sestavljata splošni in posebni del. V splošnem delu je podan podrobnejši prikaz predvidenih in realiziranih prihodkov in odhodkov oziroma prejemkov in izdatkov iz bilance prihodkov in odhodkov, računa finančnih terjatev in naložb ter računa financiranja, v posebnem delu pa prikaz predvidenih in realiziranih odhodkov in drugih izdatkov proračuna Republike Slovenije za leto 2008.

Konto	Rebalans proračuna 2008	Veljavni proračun 2008	Realizacija 2008	Real/SP Real/VP
SKUPAJ PRIHODKI	8.884.914.893	0	8.535.070.002	

Slika 8: Primer vsakoletne razglasitve sprejetega zaključnega računa proračuna v Uradnem listu Republike Slovenije, kar pomeni zaključitev proračunskega ciklusa

Vir: www.mf.gov.si/slov/proracun/

Proračun sprejme Državni zbor po posebnem, predpisanem postopku. Kot je prikazano v nadaljevanju, v praksi prihaja do odstopanj v realizaciji sprejetega proračuna. Nekatera odstopanja so bistvena: v sprejetem proračunu je bilo npr. planiranih za 783.000.431 evrov sredstev iz EU, dejansko realiziranih je bilo 363.230.950 evrov.

Izvrševanje proračuna se zaključi s poročanjem Vlade, ki je odgovorna za predstavitev zaključnega računa proračuna v Parlamentu. V ta namen strokovno pripravi Ministrstvo za finance, ki ga posreduje Vladi. Ta o njem razpravlja na seji Vlade, ki ga potrdi. Še posebej pa mora zaključni račun revidirati Računsko sodišče R Slovenije in o njem izreči mnenje. To še nikoli ni bilo pozitivno in brez pridržka.

Tudi ko je na zaključni račun za leto 2009 Računsko sodišče podalo negativno mnenje (glej www.rs-rs.si), se je proračunski cikel zaključil brez posebnih zagovorov v Parlamentu in polaganja odgovornosti.

Tabela 14: Načrtovani in realizirani prihodki proračuna v letu 2008, v evrih

Prihodki	Sprejeti proračun	Realizacija
70 Davčni prihodki	7.587.441.701	7.685.337.562
71 Nedavčni prihodki	486.114.471	469.283.453
72 Kapitalski prihodki	16.416.003	10.620.952
73 Prejete donacije	11.389.077	5.992.030
74 Transforni prihodki	553.210	605.054
78 Prejeta sredstva iz EU	783.000.431	363.230.950
SKUPAJ	8.884.914.893	8.535.070.002

Vir: Zaključni račun proračuna RS za leto 2008 (www.gov-mf.si, 10. 2. 2010)

97. člen ZJF določa, da »Vlada določi predlog zaključnega računa državnega proračuna in ga z dokončnim poročilom računskega sodišča najpozneje do 1. oktobra tekočega leta predloži Državnemu zboru v sprejem«.

Primer 8

Poiščite na spletni strani www.mf.gov.si ali www.rs-rs.si Zakon o Računskem sodišču in poiščite tista zakonska določila, ki povedo, kaj in kako se ukrepa v primeru negativnega mnenja. Preberite naslednji izvleček dejstev, na osnovi katerega je bilo izrečeno negativno mnenje tudi za leto 2009 in komentirajte!

Računsko sodišče RS in splošni del zaključnega računa Vlade 2008

Računsko sodišče je o predlogu splošnega dela zaključnega računa proračuna za leto 2008 izreklo *negativno mnenje*, ker v bilanci prihodkov in odhodkov med nedavčnimi prihodki niso izkazane izplačane dividende družbe Telekom Slovenije, d. d., Ljubljana, med tekočimi transferji niso izkazana izplačila sredstev upravičencem za vlaganja v javno telekomunikacijsko omrežje, med tekočimi odhodki pa niso izkazane obresti za založena sredstva Slovenske odškodninske družbe, d. d., Ljubljana in stroški, ki si jih je Slovenska odškodninska družba, d. d., Ljubljana zaračunala za izvajanje nalog po Zakonu o vračanju vlaganj v javno telekomunikacijsko omrežje.

Zaradi nepravilnega razvrščanja odhodkov so v bilanci prihodkov in odhodkov prenizko izkazani investicijski odhodki, previsoko pa so izkazani tekoči odhodki in investicijski transferji.

V računu finančnih terjatev in naložb niso izkazani prejemki in izdatki, ki so nastali ob konverziji terjatev Republike Slovenije do D.S.U., družbe za svetovanje in upravljanje, d. o. o., Ljubljana iz zadržanih kupnin v stvarni vložek D.S.U.

V računu financiranja med prejemki iz zadolževanja niso izkazana založena sredstva Slovenske odškodninske družbe, d. d., Ljubljana za izplačila sredstev upravičencem za vlaganja v javno telekomunikacijsko omrežje.

Takšno evidentiranje je glede na spremenjene predpise sicer pravilno, vendar ne zagotavlja popolne informacije o proračunskem primanjkljaju in zadolževanju države ter pomeni odmik od računovodskega načela dosledne stanovitnosti in primerljivosti zaključnih računov proračuna države med leti.

Izvrševanje proračuna pomeni plačilo transference iz proračuna. Ko uporabniki črpajo denar s proračunskih virov izpolnjujejo naslednji obrazec, s katerim je vzpostavljeno sledenje proračunske porabe proračunskega uporabnika in namenska poraba proračuna.

ZAHTEVEK ZA IZPLAČILO IZ PRORAČUNA		
Naziv in naslov proračunskega uporabnika:		
Šifra PU: _____	Številka: _____	Proračunsko leto: _____
Žiro račun, kamor bo PU prejel sredstva	Za predvideni datum nakazila: _____	Datum: _____

Postavka	Podkonto	FEP	Znesek	Da/Ne
Skupaj zahtevek				

Odredbodajalec: _____

Slika 9: Obrazec za izplačilo sredstev iz proračuna, t.i. FEP

Vir: www.mf-gov.si, proračunski obrazci, priloga 9

Da bi se zavarovali pred zlorabo sredstev morajo proračunski uporabniki skozi odobrene upravne postopke, da pridobijo dovoljenja za izpeljavo transferja, pri čemer morajo uporabiti predpisane dokumente in se umeščati v ustrezne informacijske sisteme (npr. MFERAC, SAP).

Tekoči transferji so:

- Subvencije, ki so namenske oblike finančne pomoči za opravljanje konkretnih nalog, njihovo bistvo pa je znižanje cen za končnega uporabnika ali zvišanje dohodkov proizvajalcev. V praksi se uporabljajo kot oblika kompenzacije, nadomestila, premije itd.) npr. zaposleni so upravičeni v primeru stečaja podjetja do subvencij za brezposelne; niso pa zaposleni do državnih subvencij upravičeni, kadar je podjetje v postopku prisilne poravnave.
- Transferji posameznikom in gospodinjstvom so namenjeni za tekočo porabo, kar pomeni splošen dodatek k družinskim dohodkom. Dodatki so lahko delno ali polno nadomestilo za posebne vrste izdatkov, kot so: transferji nezaposlenim, družinski prejemki in starševska nadomestila, transferji za zagotavljanje socialne varnosti, transferji vojnim invalidom, veteranom in žrtvam vojnega nasilja, pokojnine, nadomestila plač, boleznine, štipendije in drugi transferji posameznikom;
- Transferji neprofitnim organizacijam in ustanovam: to so javne in zasebne nevladne institucije, katerih cilj ni pridobivanje dobička, temveč je njihovo delovanje dobrodelno in javno koristno;
- Drugi domači tekoči transferji, ki zajemajo vse izdatke za plačila storitev javnim zavodom, javnim gospodarskim službam ter drugim izvajalcem na drugih ravneh, ki se financirajo iz državnega proračuna kot npr. pristojno Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve nakazuje transferje za poslovanje in delovanje Zavodu za zaposlovanje Republike Slovenije.
- Tekoči transferji v tujino kot npr. plačilo članarine OZN, OECD itd.

Investicijski transferji so sredstva brez obveznosti vračanja, namenjena plačilom investicijskih odhodkov prejemnikov sredstev. Najpogosteje se sredstva porabljajo za nakup ali gradnjo osnovnih sredstev, nabavo opreme, investicijsko vzdrževanje, razne obnove itd. Prejemniki teh sredstev nimajo statusa proračunskega porabnika. Za razliko od investicijskih odhodkov, investicijski transferji ne povečujejo realnega premoženja države, temveč le dejanskih porabnikov sredstev, kot na primer: zasebnih in javnih podjetij, finančnih institucij, posameznikov itd. V bilanci države so investicijski transferji izkazani kot finančna naložba države v razne zavode ali institucije.

Primer 9

Poiščite na www.mf.gov.si/si/proracun/priprava_proracuna/ proračunski priročnik ter druga navodila za pripravo finančnih tabel. Komentirajte, kakšen razrez odhodkov državnega proračuna je določila vlada in preko katerega informacijskega sistema bo potekala tehnična priprava proračuna.

Ugotovi, za katera področja proračunske porabe gre, kateri so glavni programi?

Ugotovi temeljne podatke in jih komentiraj.

5.2 POGOJI IN MEHANIZMI ZA UČINKOVITO IZPELJAVO PRORAČUNA/JAVNIH IZDATKOV

Izvršujejo se plačila s sprejetih proračunskih postavk. Lahko pa proračunski uporabniki uveljavijo in dosežejo prerazporeditev sredstev na proračunskih postavkah, kar pomeni, da gre za veljavni in ne več sprejeti proračun. Rebalans pomeni povečanje proračuna po posebnem postopku. Za vsako prerazporejanje so potrebna posebna dovoljenja; dovoljenje najvišjega pooblastila je sklep vlade. Zato Računsko sodišče v zvezi s prerazporejanjem sredstev redno ugotavlja, ali je Vlada sprejemala ustrezne sklepe in za katere namene.

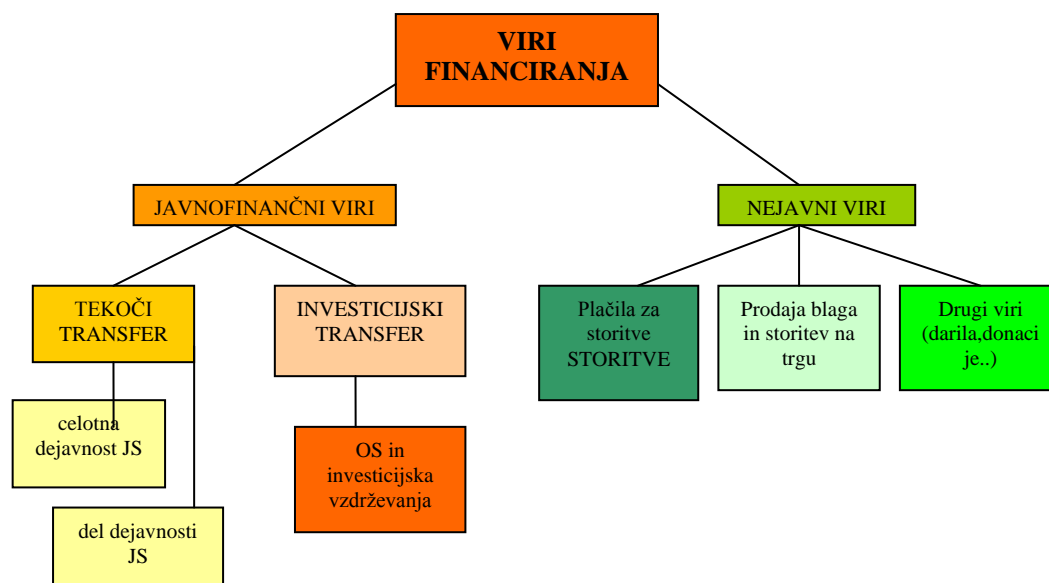
Vlada RS je npr., za leto 2008 o prerazporeditvi sredstev, zagotovljenih na proračunski postavki 5633, sprejela naslednje tri sklepe o prerazporeditvah s proračunske postavke 5633 in pretežno za namene plač javnim uslužbencem.

Tabela 15: Izvleček dokazov za prerazporeditev, zaključni račun proračuna 2008

Številka sklepa Vlade RS	Datum	V evrih	Vsebina
41012-51/2008/16	30. 10. 2008	32.037.995	Več razporeditev za plače in transferje
41012-64/2008/5	4. 9. in 14. 11. 2008	1.860.000	Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve za odpravo plačnih nesorazmerij v zavodih
41012-71/2008/6	11. 9.2008	1.200.000	Ministrstvo za gospodarstvo za digitalizacijo RTV SLO

Vir: Predlog zaključnega računa proračuna RS za leto 2008, www.rs-rs.si

Ključna vrednota proračuna je njegova fiskalna preglednost (ang. fiscal transparency). Sama fiskalna preglednost pa je predpogoj za odgovorno ravnanje in nadziranje rabe sredstev davkoplačevalcev.



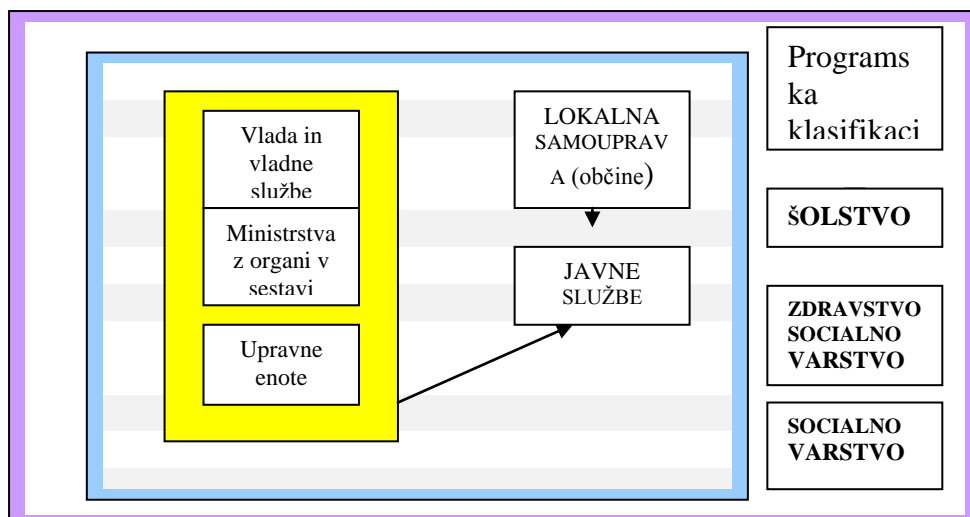
Slika 10: Viri financiranja subjektov javnega sektorja
Vir: Lasten

Na slabo preglednost vplivajo različni viri in načini financiranja; financiranje javnih zavodov tudi ni urejeno s sistemskim zakonom. Kot neprofitne organizacije, ki so ustanovljene za opravljanje javnih služb, naj bi se v glavnem financirali iz javnofinančnih virov. Toda v praksi je financiranje javnih zavodov, ki opravljajo različne vrste javnih služb, zelo različno. Praviloma se javni zavodi financirajo s kombinacijo javnofinančnih in zasebnih virov.

5.3 INTEGRALNOST DELOVANJA SISTEMA FINANCIRANJA PRORAČUNSKIH UPORABNIKOV

Javno financiranje je v naši državi nadzorovano z določili Ustave. Določeno je, da morajo biti vsi prihodki in odhodki države zajeti v letnem proračunu. Praviloma mora biti proračun sprejet pred začetkom leta, na katerega se nanaša, sicer lahko ustavno sodišče sprejme sklep o podaljšanju starega proračunskega leta (govorimo o začasnem financiranju tekočega leta). Vendar pa iz poročil računskega sodišča, ki skrbi za nadzor nad zakonitostjo in gospodarnostjo porabe javnofinančnih sredstev razberemo, da proračunski porabniki ne sledijo tej filozofiji.

Naslednja slika prikazuje sestavo javnega sektorja, ki skupaj deluje kot celota in naj ga povezuje integralni proračun, saj gre za splet dejavnosti, ki skupaj z gospodarstvom oziroma zasebnim sektorjem sestavlja celoto. Vendar delujeta izven celote dve blagajni: ZPIS in ZZZS.



Slika 11: Sestava javnega sektorja
Vir: Lasten

Ključni namen porabe davkoplačevalskega denarja je obstoj javnih služb in njihovih storitev, da le-te prinašajo načrtovane rezultate. Zato se sprejemajo ukrepi na makro nivoju (politike ukrepanja) in na mikro nivoju, kjer delujejo zavodi idr. in se izpeljujejo konkretni programi in projekti. **Programski proračun** je sodobna oblika prenovljenega proračuna države Slovenija in predstavlja oceno potrebnih sredstev za izvajanje načrtovanega obsega neke dejavnosti. V proračunu so zajete vse stopnje uresničevanja programa, sestavljen je namreč iz proračunov za posamezne programe in obsega vse potrebne izdatke za uresničitev načrtovanega programa. Programski proračun glej www.mf.gov.si omogoča združevanje različnih proračunskih postavk v celote in s tem naj bi se v Sloveniji povečala preglednost državnega proračuna.

Makro in mikro nivo pa se povezujeta v skupni sistem. Delovanje tega sistema, njegovo financiranje in vsebine, pa so prikazane v sliki. Izberite konkreten primer iz prakse in ga komentirajte s pomočjo te sheme (n.pr. program aktivne politike zaposlovanja – pristop in koraki, kako se ustvarja rezultat – zaposlenost).

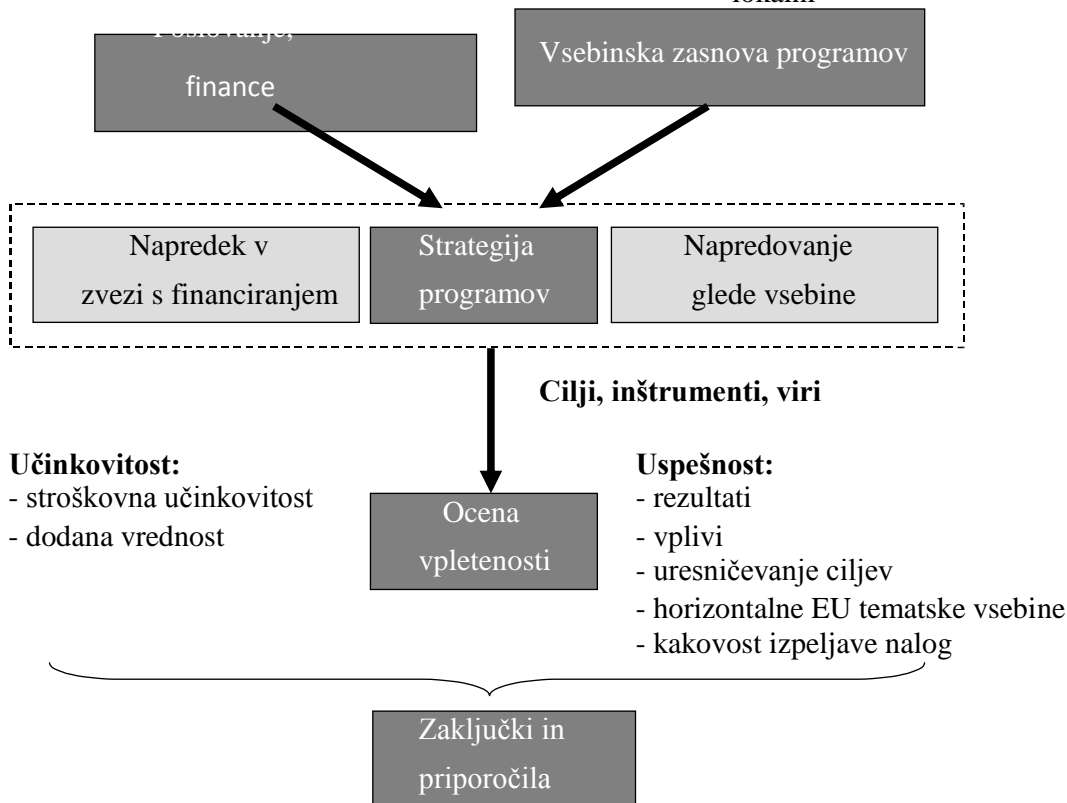
Pristop:

Sistem in nadziranje:

- management
- opredelitev projekta in izbira
- spremljanje & finančna kontrola
- kakovost izpeljave

Družbeno ekonomski kontekst:

- makro
 - regionalni
- Koncept politike usmeritev:**
- EU
 - nacionalni
 - regionalni
 - lokalni



Slika 12: Ustvarjanje rezultatov skozi integralno financiranje
Vir: Lasten in zakonodaja EU

Povzetek

V poglavju smo spoznali, katere prihodke pobere država, da jih nato kot proračunske odhodke oziroma izdatke posreduje proračunskim uporabnikom. Spoznali smo načrtovano in dejansko realizirano strukturo državnega proračuna in njegovo izvrševanje. Vemo, da se s sprejetjem zaključnega računa proračuna Republike Slovenije zaključijo proračunsko leto in da poda na zaključni račun proračuna Računsko sodišče mnenje.

Za razumevanje dogajanj je za študenta zelo koristno branje vsakoletnih opravljenih revizij Računskega sodišča. V njih so opravljene številne analize, prikazi in poglobljeno komentiranje. Študent naj bo še posebej pozoren na račun finančnih terjatev in naložb, pa tudi na račun financiranja, ki prikazuje zadolževanje in odplačilo dolga.

Utrjevanje poglavja in razmišljanje:

- 11. novembra 2010 je predstavnik R Slovenije v Evropskem računskem sodišču, ERS pred Evropsko Komisijo v Bruslju v imenu ERS (European Court of Audit, ECA) predstavil letno poročilo o črpanju EU virov. Izpostavljeno je bilo, da je Slovenija vplačala v proračun EU 428 mio evrov, črpala pa 636 mio evrov.

Ali je Slovenija neto plačnica; ali to pomeni, da več črpa kot vplača v proračun? Poiščite dokument na spletni strani in primerjajte podatke s finančnimi podatki v NSRO (www.euskladi.si). Ali bi lahko rekli, da je ugotovitev, da je Slovenija v letu 2009 neto plačnica že zagotovilo, da so bili projekti izpeljani zakonito in v skladu s pravili?

- Komentirajte, zakaj je sklenitev pogodbe pomembna za smotrno rabo javnih virov, načelo, ki ga zasleduje Računsko sodišče Republike Slovenije, www.rs-rs.si.

Računsko sodišče je pri Družbi za avtoceste v Republiki Sloveniji, d. d., Celje (DARS) izvedlo revizijo smotrnosti vzdrževanja avtocest v obdobju od leta 2005 do 2007.

Cilj revizije je izrek mnenja o smotrnosti vzdrževanja avtocest v obdobju od leta 2005 do 2007. Iskali so odgovor na revizijsko vprašanje, ali DARS učinkovito in uspešno vzdržuje avtoceste. V ta namen so preverjali tako redno kot tudi investicijsko vzdrževanje avtocest: celotno redno vzdrževanje, vzdrževanje cestnih naprav za daljinsko obveščanje in opozarjanje in telekomunikacijske naprave.

Glede učinkovitost vzdrževanja avtocest so ugotovili v povezavi z računovodskimi podatki, da se vzdrževanje avtocest financira prek koncesijske (redno vzdrževanje) in agentske (investicijsko vzdrževanje) pogodbe. DARS upravlja in vzdržuje avtoceste v nasprotju s koncesijsko pogodbo, saj ni sklenil aneksov za novozgrajene odseke in ne pripravlja vseh dogovorjenih načrtov rednega vzdrževanja. Potrjene vrednosti investicijskih programov so previsoko določene; izvajalci lahko ponudijo nižjo vrednost del, s tem pa DARS pridobiva višji prihodek. Prav tako nima odgovora na vprašanje, ali je ugodnejše cenejše redno vzdrževanje in kasnejše obsežnejše investicijsko vzdrževanje. Z vidika stroškov DARS na področju investicijskega vzdrževanja ne opravlja mednarodnih primerjav glede stroškov vzdrževanja zaradi uporabe različnih materialov pri graditvi.

- *Evropski socialni sklad, ESS je lahko v podporo institucionalne zmogljivosti in učinkovitosti javne uprave ter javnih storitev na nacionalni, regionalni in lokalni ravni, in sicer z namenom dobrega upravljanja in izboljšanjem dialoga med zasebnimi in javnimi telesi. To določa Uredba o evropskem socialnem skladu, Uredba 2006/1081/ES. Poišči, kaj se na tem področju planira v Sloveniji v NSRO (www.euskladi.si)?*

6 OBČINSKI PRORAČUN

Uvod

Na nivoju občine je treba za vse storitve in javne službe pripraviti proračun in zagotoviti proračunska sredstva. Treba je zagotoviti popolno osnovno šolo, primarno zdravstveno varstvo, komunalo, poštno storitve, knjižnico, prostore za opravljanje aktivnosti lokalnih skupnosti. Če na lokalnem nivoju ni dovolj sredstev, obstoji poseben državni mehanizem izravnave, ki funkcionira po točno vnaprej predpisani metodologiji zato, da imajo vsi enake možnosti.

Na nivoju občine pa je pomembno tudi upravljanje premoženja. Zelo veliko sredstev dajo zavodom v upravljanje tudi občine – to so zlasti šole in vrtci.

V tem poglavju razumemo, kako steče in poteka priprava občinskega proračuna, kateri davki že vnaprej pripadejo občini. Mora pa tudi občina poskrbeti, da načrtuje in realizira tudi svoj načrt razvojnih programov.

Tabela 16: Primer bilance prihodkov občine X, viri in njihova pomembnost

kto	Pod konto	Naziv konta	2008 v EUR	2009 v EUR	Indeks 09/08	2008 v %	2009 v %
I.		SKUPAJ PRIHODKI (I = 70+71+72+73+74)	1.888.806	2.549.727	134,9	100,0	100,0
70		DAVČNI PRIHODKI (70 = 700+703+704)	1.450.354	1.505.917	103,8	76,8	59,1
	700	Davki na dohodek in dobiček	1.291.742	1.347.517	104,3	68,4	52,9
	703	Davki na premoženje	104.900	93.200	88,8	5,6	3,7
	704	Domači davki (blago, storitve)	53.712	65.200	121,4	2,8	2,6
71		NEDAVČNI PRIHODKI (71 = 710+711+712+713+714)	142.525	120.700	84,7	7,6	4,7
	710	Udeležba na dobičku in dohodki premoženja	30.358	14.800	48,8	1,6	0,6
	711	Takse in pristojbine	2.182	2.500	114,6	0,1	0,1
	712	Globe in denarne kazni	942	500	54,1	0,1	0,0
	713	Prodaje blaga, storitev	13.178	15.000	113,8	0,7	0,6
	714	Drugi nedavčni prihodki	95.883	87.900	91,7	5,1	3,5
72		KAPITALSKI PRIHODKI (72 = 720+722)	199.944	547.065	273,6	10,6	21,5
	720	Prihodki prodaje osn. sredstev	2.839	93.000	3275,8	0,2	3,7
	722	Prihod. prodaje zemljišč	197.105	454.065	230,4	10,4	17,8
73		PREJETE DONACIJE	620	500	80,6	0,0	0,0
74		TRANSFERNI PRIHODKI	95.363	375.545	391,7	5,1	14,7

Vir: Lasten

V poglavju bomo obravnavali:

- *Strukturo občinskega proračuna in njegovega izvrševanja.*
- *Pogoje in mehanizme za učinkovito izpeljavo proračuna.*
- *Razpolaganje in upravljanje z javnim premoženjem.*
- *Potek priprave občinskega proračuna.*

- *Kateri so lastni viri občine?*
- *Kaj je primerna poraba občine in katera metodologija se uporabi za izračun primerne porabe?*

6.1 STRUKTURA OBČINSKEGA PRORAČUNA IN CIKLUS IZVRŠEVANJA PRORAČUNA

Občina je samoupravna lokalna skupnost, ustanovljena z zakonom, ki zadovoljuje potrebe in interese svojih prebivalcev. Občina v okviru ustave in zakona samostojno ureja in opravlja javne zadeve lokalnega pomena, ki zadevajo prebivalce občine in izvršuje naloge iz državne pristojnosti, ki so po njenem predhodnem soglasju nanjo prenesene z zakonom. Občina je pravna oseba javnega prava s pravico posedovati, pridobivati in razpolagati z vsemi vrstami premoženja. Občina lahko pri uresničevanju skupnih nalog sodeluje tudi s sosednjimi občinami, širšimi lokalnimi skupnostmi in državo.

Za opravljanje javnih služb lahko občine organizirajo različne oblike organiziranosti. Občine lahko neposredno same upravljajo premoženje v okviru občinske uprave ali pa ustanavljajo samostojne pravne osebe, ki prevzamejo v upravljanje dele občinskega premoženja, da bi zagotavljale določene dejavnosti v javnem interesu. Občine lahko ustanavljajo javna podjetja, javne zavode, javne premoženjske sklade in druge pravne oblike, ki samostojno upravljajo določene dele občinskega premoženja.

Na nivoju občine je treba zagotoviti naslednje storitve javnih služb:

- popolno osnovno šolo,
- primarno zdravstveno varstvo občanov (zdravstveni dom ali zdravstveno postajo),
- komunalno opremljenost (oskrba s pitno vodo, odvajanje in čiščenje odpadnih voda, oskrba z električno energijo),
- poštne storitve,
- knjižnico (splošno) ter
- prostore za upravno dejavnost lokalnih skupnosti.

Po Zakonu o lokalni samoupravi, ZLS, je občina oseba javnega prava s pravico posedovanja, pridobivanja in razpolaganja z vsemi vrstami premoženja in tako avtonomno skrbi za vse lokalne zadeve skupnega oziroma javnega pomena in skladno s tem ureja javne službe za lokalno prebivalstvo. Ena najpomembnejših podlag uresničevanja lokalne samouprave je prav opredelitev in oblikovanje premoženja lokalnih skupnosti ter zagotovitev trajnih in zadostnih finančnih virov.

Premoženje občine sestavljajo nepremične in premične stvari v lasti občine, denarna sredstva in pravice. Občina mora s svojim premoženjem gospodariti kot dober gospodar. Odsvojitvev delov premoženja občine je dopustna le proti plačilu, ki postane del premoženja občine, razen če se del premoženja podari za humanitarne, izobraževalne ali druge tovrstne namene. Vrednost premoženja občina izkazuje v premoženjski bilanci v skladu z zakonom.

Na podlagi predpisov občine oblikujejo svoje splošne akte, ki urejajo predpisovanje in zajemanje občinskih dajatev. Hkrati so ti zakoni okvir za pripravo, sprejem in izvajanje občinskega proračuna ter za pripravo zaključnega računa proračuna.

Sistemske okvir financiranja občin v Sloveniji opredeljujejo:

- Ustava Republike Slovenije,

- Zakon o lokalni samoupravi (ZLS),
- Zakon o javnih financah (ZJF),
- Zakon o financiranju občin (ZFO),
- Zakon o izvrševanju proračuna RS (ZIPro) in
- Zakon o računovodstvu (ZRČ).

Ustava določa osnovni okvir za urejanje javnih financ lokalne skupnosti, ki temelji na lastnih virih lokalne skupnosti in na zagotavljanju dodatnih sredstev države po načelu vnaprejšnje izravnave razlik med občinami.

Z ZLS so v poglavju Premoženje in financiranje občin postavljena izhodišča za gospodarjenje s premoženjem občine in osnovna izhodišča za oblikovanje sistema financiranja občin z opredelitvijo finančnih virov lokalnih skupnosti, pripadnosti davkov, zagotavljanju dopolnilnih sredstev države in opredeljevanju osnovnega okvira občinskega proračuna.

ZFO natančneje opredeljuje splošna ustavna izhodišča in določbe ZLS o financiranju občin. ZFO uvaja pojem primerne porabe in izhodišča za distribucijo finančne izravnave države tistim občinam, ki z lastnimi prihodki ne krijejo primerne porabe.

ZJF celovito ureja sestavo, pripravo in izvajanje proračuna Republike Slovenije in proračunov lokalnih skupnosti, upravljanje premoženja države in občin, upravljanje dolgov, računovodstvo in proračunski nadzor. Zakon določa tudi pravila, ki se uporabljajo za javne sklade, javne zavode in agencije pri sestavi in predložitvi finančnih načrtov, upravljanje denarnih sredstev, zadolževanju, dajanju poroštev, računovodstvu, predložitvi letnih poročil in proračunskemu nadzoru.

6.2 POGOJI IN MEHANIZMI ZA UČINKOVITO IZPELJAVO PRORAČUNA/JAVNIH IZDATKOV

Učinkovit sistem financiranja lokalne skupnosti je zasnovan na treh elementih:

- vrste davčnih in nedavčnih virov,
- ukrepi in pristojnosti za zagotavljanje ustreznih finančnih virov in
- instrumenti finančne politike.

Lokalne samouprave morajo zagotoviti dovolj lastnih davčnih in nedavčnih virov, saj le-ti zagotavljajo stabilno podlago za dolgoročen razvoj posameznega okolja. Šibkejšim lokalnim skupnostim je treba s centralne ravni vnaprej zagotoviti dodatna sredstva za izenačevanje razlik pri prihodkovnih možnostih. Z viri, s katerimi lokalna skupnost razpolaga, tudi avtonomno in samostojno odloča, ne glede na to, ali so to lastni viri ali sredstva v upravljanju.

Lokalne skupnosti imajo pravico do razpolaganja s premoženjem, predpisovanja višine davkov, odločanja o porabi in razporeditvi davčnih virov, tudi če so to odstopljena sredstva države. V ta namen ima občina pravico sprejemati občinske predpise, s katerimi uveljavlja svojo pravico davčnega suverena, ter predpise in akte, s katerimi samostojno opredeljuje pravila razpolaganja s svojim premoženjem.

Snovanje uspešnega razvoja lokalne skupnosti samo na metodah proračunskega financiranja pa je preozka podlaga, zato se morajo tudi občine lotiti sodobnih metod upravljanja pri zagotavljanju finančnih virov in z učinkovitejšimi instrumenti nadomestiti klasično

proračunsko tehniko finančnega poslovanja. To med drugim zahteva vpeljavo drugačnih načinov zagotavljanja javnih služb in vključevanja partnerskega sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem.

6.3 RAZPOLAGANJE IN UPRAVLJANJE Z JAVNIM PREMOŽENJEM

Premoženje občine je finančno premoženje in stvarno premoženje. Finančno premoženje zajema denar, pravice, kapitalske naložbe lokalne skupnosti in se v glavnem pretaka skozi občinski proračun. Stvarno premoženje sestavljajo občinske premoženja (zaloge, oprema, vozni park...) in nepremičnine. Posebej pomembne so nepremičnine, ki zajemajo stavbna zemljišča, stanovanja in poslovne zgradbe, lokalne ceste in javne površine, kanalizacijsko omrežje, vodovod, objekte javne športne infrastrukture, šole, vrtce, zdravstvene domove, kulturne objekte javnega pomena idr.

Občina mora s premoženjem upravljati kot dober gospodar. Zato veljajo za upravljanje z občinskim premoženjem in razpolaganjem z njim temeljna načela:

- načelo dobrega gospodarja,
- načelo ohranjanja in obnavljanja premoženja in
- načelo omejenega razpolaganja s premoženjem.

Načelo dobrega gospodarja zahteva, da občina oziroma njeni organi, ki so pristojni in odgovorni za upravljanje premoženja, z njim gospodarijo še posebej skrbno in vestno.

Načelo ohranjanja vrednosti premoženja se uresničuje z vrsto določb predpisov, ki opredeljujejo pogoje upravljanja javnega premoženja in predpisujejo evidence o tem premoženju (sestava premoženjske bilance). To načelo se uveljavlja tudi z zakonsko zahtevo, da se morajo prihodki, pridobljeni s prodajo občinskega premoženja, vračati nazaj v naložbe in ne v tekočo proračunsko porabo.

Načelo omejenega razpolaganja z občinskim premoženjem izhaja iz temeljne vloge lokalne skupnosti, ki ji je premoženje poverjeno zato, da z njim zagotavlja občanom javne službe in uresničuje dejavnosti, ki so v javnem interesu. To načelo je še posebej poudarjeno pri uporabi in upravljanju javne infrastrukture in dela premoženja, ki ima status javnega dobra.

Premoženje je lahko na eni strani stalni vir dohodkov, na drugi strani pa se z vlaganji v premoženje povečuje davčna osnova in se dolgoročno veča fiskalna moč lokalne skupnosti. Dajatve, ki izvirajo iz obdavčitve premoženja v razvitih demokracijah v glavnem pripadajo lokalnim oblastem in so pomemben vir za polnjenje občinskih proračunov.

Drugi pomemben vidik občinskega premoženja je premoženje kot podlaga za zagotovitev javnih služb. S primerno materialno podlago, ki jo razumemo predvsem pod pojmom javna infrastruktura, so občini kot temeljni lokalni skupnosti dane možnosti za zagotavljanje lokalnih javnih služb in dejavnosti, ki so v javnem interesu. Ena najpomembnejših nalog občin je ravno zagotavljanje javne infrastrukture in lokalnih javnih služb, zato je treba temu delu občinskega premoženja posvetiti posebno pozornost in mu določiti razvojne usmeritve.

6.4 PRIPRAVA PRORAČUNA OBČINE

Podobno kot proračun države, ima tudi občinski proračun splošni in posebni del ter načrt razvojnih programov, v katerem so prikazane predvidene investicije za petletno obdobje in njihov način financiranja. Proračun je sprejet, ko ga potrdi občinski svet. Vendar se sprejema na občinskem svetu samo načrt prejemkov in izdatkov, župan pa mora predložiti občinskemu svetu celoten predlog občinskega proračuna z vsemi obrazložitvami, če se bo npr. prodajalo občinsko premoženje.

Tabela 17: Primer bilanc občinskega proračuna; primer načrtovanega primanjkljaja proračuna v evrih (243.475)

A. BILANCA PRIHODKOV IN ODHODKOV (BPO)

Prihodki	V EUR	Odhodki	V EUR
Davčni prihodki	9.467.818	Tekoči odhodki	4.111.732
Nedavčni prihodki	2.720.103	Tekoči transferji	4.387.583
Kapitalski prihodki	1.634.780	Investicijski odhodki	4.896.497
Prejete donacije	54.740	Investicijski transferji	1.276.659
Transforni prihodki	551.555		
Prejeta sredstva iz EU	0		
Vsi prihodki	14.428.996	Vsi odhodki	14.672.471
Presežek odhodkov nad prihodki			(243.475)

B. RAČUN FINANČNIH TERJATEV IN NALOŽB (RFTN)

Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev	956.404	Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev	162.210
		Saldo RFTN	794.194

C. RAČUN FINANCIRANJA (RF)

Zadolževanje	1.304.961	Odplačila dolga	113.081
		Saldo RF	1.191.880

Vir: Odlok o zaključnem računu proračuna Mestne občine Slovenj Gradec za leto 2007; izkaz prihodkov in odhodkov – drugih uporabnikov od 1. 1. do 31. 12. 2007; izkaz računa finančnih terjatev in naložb od 1. 1. do 31. 12. 2007; izkaz računa financiranja od 1. 1. do 31. 12. 2007

Posebni del proračuna sestavljajo finančni načrti neposrednih uporabnikov. Posebni del proračuna pomeni vsebino porabe javnofinančnih sredstev v finančnih načrtih posameznih neposrednih proračunskih uporabnikov in vključuje odhodke po področjih proračunske porabe, glavnih programih in podprogramih iz pravilnika o programski klasifikaciji izdatkov občinskih proračunov ter proračunskih postavkah, kontih in podkontih.

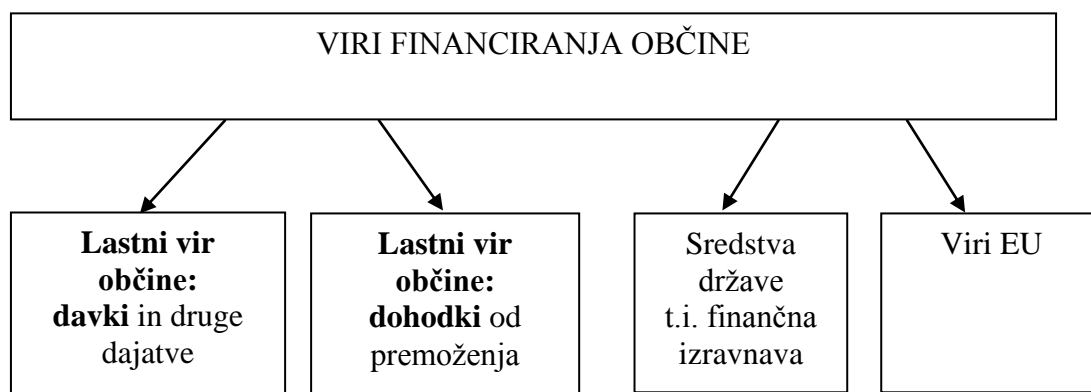
Načrt razvojnih programov občinskega proračuna je sestavni del proračuna in predstavlja njegov tretji del, v katerem so odhodki proračuna prikazani v obliki konkretnih projektov oziroma programov, njihova finančna konstrukcija pa prikazana še za prihodnja štiri leta. (od leta 2008 do leta 2011 oziroma tudi po letu 2011, saj so v obrazcu 3 v zadnjem letu v koloni »po letu 2011« prikazane tudi vrednosti izdatkov za tiste projekte, ki se nadaljujejo po

letu 2011). Načrt razvojnih programov tako predstavlja investicije in druge razvojne projekte ter državne pomoči v občini v štiriletnem obdobju oziroma do zaključka projekta. S tem dokumentom je v proračunsko načrtovanje vneseno večletno planiranje izdatkov za te namene. V načrt razvojnih programov, NRP, so vključeni odhodki, ki niso že vnaprej določeni z zakoni, temveč odražajo razvojno politiko občine (iz dokumentov dolgoročnega razvojnega načrtovanja). To so projekti, ki izhajajo iz dolgoročne razvojne strategije ter dolgoročnih razvojnih programov države (Državni razvojni program, Nacionalni strateški referenčni okvir, NSRO, operativni programi itd.).

V načrtu razvojnih programov se izkazujejo celotne vrednosti projektov z vsemi viri financiranja. Prikazuje načrtovane izdatke proračuna za investicije in državne pomoči ter druge razvojne projekte in programe v prihodnjih štirih letih po:

- posameznih projektih ali programih neposrednih uporabnikov,
- letih, v katerih bodo izdatki za projekte ali programe bremenili proračune prihodnjih let in
- virih financiranja za celovito izvedbo projektov ali programov, ločeno za občinske vire in druge vire (državni proračun, ostali sofinancerji).

Lokalne zadeve javnega pomena financira občina iz lastnih virov, sredstev države oziroma EU in iz zadolžitve.



Slika 13: Temeljne skupine virov financiranja v občini
Vir: Lasten

Kot lastni viri občinam pripadajo kot njihovi prihodki:

- davek od premoženja,
- davek na dediščine in darila,
- davek na dobitke od iger na srečo,
- davek na promet nepremičnin.

Lahko so še drugi davki, ampak morajo biti določeni z zakonom.

Lastni vir občine pa so tudi dohodki od premoženja, ki so zlasti:

- dohodki od zakupnin in najemnin za zemljišča in objekte, ki so občinska lastnina,
- dohodki od vlaganj kapitala,
- dohodki od vrednostnih papirjev in drugih pravic, ki jih je občina kupila in
- dohodki od rent, dobička javnih podjetij in koncesij.

Zaradi omejenosti virov se občine čedalje bolj trudijo z možnostjo pridobivanja dodatnih sredstev iz EU, ki so namenjena razvojnim projektom lokalnih okolij in projektom čezmejnega sodelovanja.



Slika 14: Zaporedje aktivnosti v pripravi projekta za prijavo
Vir: Lasten

Sredstva države

Država zagotavlja občinam finančno izravnavo v taki višini, da znaša javna poraba na prebivalca v povprečju najmanj 90 % povprečne porabe na prebivalca v Sloveniji. Zakon predvideva, da država s finančno izravnavo in z drugimi dodatnimi sredstvi občinam poleg sredstev za financiranje tekočih nalog primerne porabe zagotavlja tudi sredstva za nujne naložbe. V Sloveniji nad 90 % občin prejema finančno izravnavo.

Pozitivna stran sistema finančne izravnave je v popravku razlik razpoložljivih prihodkov posamezne občine za izvajanje lokalnih zadev javnega pomena, ki bi se sicer morala izenačevati s sistemom neposrednih dotacij šibkejšim občinam. Ali pa bi morale revnejše občine predpisati višje dajatve zato, da bi lahko zagotavljale enako raven javnega standarda kot bogatejše? Negativna stran finančne izravnave je, da zaradi porabe, ki jo država vnaprej določi demotivira občine za samostojno ustvarjanje lastnih virov prihodkov in za krepitev davčne osnove.

Višino in način zagotavljanja dodatnih sredstev določa ZFO. Država je dolžna zagotoviti občini dodatna sredstva za:

- opravljanje nujnih nalog občine,
- financiranje nalog, ki jih prenese v opravljanje občini in
- sofinanciranje lokalnih zadev javnega pomena, ko ima poseben interes za njen razvoj.

V državnem proračunu se zagotavljajo dodatna sredstva za sofinanciranje investicij v lokalno javno infrastrukturo in investicij posebnega pomena za zadovoljevanje skupnih potreb in

interesov prebivalcev občine, ki so uvrščene v načrte razvojnih programov občinskih proračunov.

Finančna izravnava so konkretna sredstva, ki se v posameznem proračunskem letu iz državnega proračuna dodelijo občinam, ki s prihodki, določenimi z zakonom, ne morejo financirati svoje primerne porabe na osnovi primerne porabe občine.

Primerna poraba občine je za posamezno občino za posamezno proračunsko leto ugotovljen primeren obseg sredstev za financiranje z zakonom določenih nalog. Primerno porabo občine ugotovi Ministrstvo za finance po enačbi iz 13. člena ZFO-1. Elementi, ki vplivajo, so:

- povprečnina,
- število prebivalcev občine in
- korekcijski faktorji (površina občine, dolžina lokalnih cest in javnih poti, prebivalci, mlajši od 15 let in prebivalci, starejši od 65 let).

Povprečnina je na prebivalca primeren obseg sredstev za financiranje z zakonom določenih nalog občin. Glavarina je na prebivalca v državi ugotovljeni delež dohodnine oziroma drugih davkov, ki ga država odstopi občinam za financiranje skupne primerne porabe občin. Prihodek občine iz glavarine je prihodek občine iz davkov in drugih prihodkov, ki so v skladu z zakonom prihodek državnega proračuna v višini glavarine, pomnožene s številom prebivalcev občine in popravljene z indeksom raznolikosti občine.

Način izračuna prihodka občine iz glavarine opredeljuje 14. člen ZFO-1 v treh korakih, ki ga izračuna Ministrstvo za finance (lastni prihodki).

Občini, ki v posameznem proračunskem letu s prihodkom iz glavarine ne more financirati primerne porabe, se iz državnega proračuna dodeli finančna izravnava v višini razlike med primerno porabo občine in prihodki iz glavarine.

Izračun koeficientov P_i in C_i zajema površino posamezne občine v km² in dolžino lokalnih cest in javnih poti v posamezni občini. Na podlagi teh podatkov in podatkov o številu prebivalcev sta izračunana koeficienta P_i in C_i . Izračun koeficientov M_i in S_i zajema delež prebivalcev občine, mlajših od 15 let v celotnem prebivalstvu občine in delež prebivalcev občine, starejših od 65 let v celotnem prebivalstvu občine. Na podlagi teh deležev sta izračunana koeficienta M_i in S_i .

Primer 10

Izračun primerne porabe za občino.

Primerna poraba občine PP_i je izračunana kot zmnožek vsote korigiranih kriterijev, povprečnine (P) in števila prebivalcev občine (O_i):

$$PP_i = (0,61 + 0,13C_i + 0,06P_i + 0,16M_i + 0,04S_i) \times P \times O_i$$

P – povprečnina, ki jo določi državni zbor ob sprejemanju proračuna

O_i – število prebivalcev posamezne občine (Statistični urad RS).

Povzetek poglavja

V poglavju študentje spoznajo celovit sistem občinskega proračunskega načrtovanja in izvrševanja proračuna. Seznanijo se tudi s pogoji in mehanizmi za učinkovito izpeljavo proračuna; da so lastni viri občine davki in druge dajatve ter dohodki od njenega premoženja. Za financiranje lokalnih zadev javnega pomena pa pripadajo občini davek od

premoženja, dediščine in darila, davek na dobitke od iger na srečo, davek na promet nepremičnin in še drugi davki. Da so dohodki od premoženja občine zlasti dohodki od zakupnin in najemnin za zemljišča in objekte, ki so občinska lastnina, dohodki od vlaganj kapitala, dohodki od vrednostnih papirjev in drugih pravic, ki jih je občina kupila, ter dohodki od rent, dobička javnih podjetij in koncesij.

V tem poglavju se je študent seznanil, katere informacije potrebuje za pripravo in izpeljavo občinskega proračuna. Izhodišča za financiranje občin so dana v Ustavi Republike Slovenije, ki določa v 142. členu, da se občina financira iz lastnih virov. Občinam, ki zaradi slabše gospodarske razvitosti ne morejo v celoti zagotoviti opravljanje svojih nalog, država v skladu z zakonsko določenimi načeli in merili zagotovi dodatna sredstva.

Utrjevanje poglavja in razmišljanje:

- Pred vami je zemljevid Slovenije z označenimi območji Nature 2000.



Na posebnih varstvenih območjih kot je Natura 2000, ki pokriva kar 59 % celotnega območja, se bo moralo za biotsko raznovrstnost, zlasti habitate rastlinskih in živalskih vrst, ki so posebnega pomena za Evropsko skupnost, ohranjati raba prostora. Ohranjena raba prostora namreč omogoča vzpostavitev ali vzdrževanje ugodnega stanja vrst.

Na kakšen način bi v lokalni skupnosti pristopili k načrtovanju potrebnih sredstev in iz katerih virov? V katere dokumente morate pogledati in v okviru katerih ministrstev morate biti pozorni na morebitne razpise? Pomagajte si z vpogledom na www.euskladi.si, www.gov.si. Kaj o tem govori NSRO na strani 60?

- *Evropska listina lokalne samouprave* v 9. členu določa naslednje finančne vire in načela, ki jih je treba upoštevati pri financiranju:
 1. Da morajo biti finančni viri lokalnih skupnosti v razmerju z nalogami.
 2. Da naj bodo finančni sistem, na katerem temeljijo viri, ki so na voljo lokalnim skupnostim, dovolj raznovrstni in prilagodljivi, da bodo sledili stroškom.
 3. Da mora vsaj del finančnih virov lokalnih skupnosti izvirati iz krajevnih davkov in taks, katerih višino lahko v okviru zakona določijo občine same.
 4. Da je treba lokalne skupnosti vprašati za mnenje o tem, na kakšen način se jim dodelijo prerazporejeni viri.
 5. Da je treba za zaščito finančno šibkih lokalnih skupnosti, uvesti finančno izravnavo.

Komentirajte, kaj od naštetega so viri in kaj načela!

7 EU PRORAČUN

Uvod

Najpogosteje se zastavlja vprašanje: Kako črpati EU vire? Za odgovor na to vprašanje gre predstaviti logiko proračunskega financiranja Evropske Unije in da so za okolje Evropske Unije najbolj pomembni štirje temeljni instrumenti preko katerih deluje EU: pravo EU, strukturni skladi, odprta metoda koordinacije in Pakt stabilnosti.

*Ko Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko kot organ upravljanja izda odločbo o dodelitvi sredstev pomeni to **odobrena sredstva** EU. Odobrena sredstva pa lahko prične upravičenec, ki je koristnik, črpati z dnem, ki je določen v pogodbi. A to še ni popoln odgovor na vprašanje, kako črpati vire; zgodba prične veliko prej, pri ideji za projekt, pripravi projekta in njegovi umestitvi med programe programskega obdobja finančne perspektive.*

Npr. za skupino projektov odvajanja in čiščenja odpadne vode v porečju zgornje Drave je vrednost 37 milijonov evrov. Projekt je najprej postal del Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture (OP ROPI) za obdobje 2007–2013 (glej stran 20). OP ROPI pa je direktno umeščen v okvir NSRO; slednji pa temelji na Lizbonski strategiji, ki daje okvir za ukrepanje politik vseh držav članic EU.

Pomen in namen projekta je v razvoju in posrednem doprinosu k zaposlenosti in prestrukturiranju okolja. Rezultati temelje na dejstvu, da bo na javni kanalizacijski sistem priključenih dodatnih 2.845 prebivalcev, manjše pa bodo tudi emisije v vodah – za 11.635 populacijskih enot. S sanacijo virov onesnaževanja se bo izboljšal življenjski standard ter zdravje prebivalcev, projekt bo prispeval tudi k izboljšanju gospodarske infrastrukture, ki bo pospešila gospodarski razvoj regije. Logika proračunskega financiranja EU namreč združuje programirano ukrepanje z njegovim financiranjem, pri čemer se uporabljajo instrumenti preko deluje EU. Instrument, ki je pravo EU, izpostavlja politike ukrepanja, strukturni skladi in kohezijski sklad pa so instrumenti vsebinskega ukrepanja in glavni viri financiranja.

V okviru projekta, ki se bo zaključil oktobra 2015, bodo izvedene investicije v odvajanje in čiščenje odpadne vode v občinah Dravograd, Muta, Radlje ob Dravi, Selnica ob Dravi in Vuzenica. Zgrajenih bo 33,6 kilometra kanalizacijskega sistema, tri čistilne naprave s skupno zmogljivostjo 18.000 populacijskih enot (PE), 10 zadrževalnih bazenov in 23 črpališč. Čistilne naprave bodo zgrajene v Selnici ob Dravi (5.000 PE) in Radljah ob Dravi (6.600 PE) ter skupna čistilna naprava Muta-Vuzenica (6.400 PE).

Sredstva 1,6 milijarde evrov vrednega Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture (OP ROPI) so za posodobitev ali novogradnjo infrastrukture okolja in prometa, pa tudi za projekte trajnostne rabe energije. Omenjeni program je podlaga za črpanje evropskih sredstev zlasti iz Kohezijskega sklada (KS), in sicer 1,4 milijarde evrov, 224 milijonov evrov, pa iz Evropskega sklada za regionalni razvoj (ESRR)” www.euskladi.si, objavljeno dne 24. 9. 2010 9:51:35.

V poglavju bomo obravnavali:

- *Sistem in način financiranja v EU.*
- *Kaj pomeni standard preglednega finančnega poslovanja.*

- *Upravljanje in sistemski menedžment za učinkovito črpanje EU virov.*
- *Primarno in sekundarno pravo EU.*
- *Kaj pomenijo vrednote pregledno finančno poslovanje, gospodarnost, učinkovitost in uspešnost.*
- *Katere so vsebine pravil glede proračunskih izdatkov.*

7.1 SISTEM IN NAČIN FINANCIRANJA EU PRORAČUNA

Proračun Evropske unije se financira iz štirih bistvenih virov prihodkov: izravnalnih dajatev za kmetijske pridelke in dajatev na proizvodnjo sladkorja, uvoznih carin iz držav nečlanic, deležev od prihodkov davka na dodano vrednost držav članic, drugega financiranja, ki temelji na bruto domačem proizvodu držav članic. Podrobnosti so na <http://ec.europa.eu/budget/>, o Generalnem direktoratu proračuna Komisije na http://ec.europa.eu/dgs/budget/index_en.htm.

O proračunskem ciklu govori 272. člen primarnega prava, podrobnosti o menedžmentu so v uredbah sekundarne zakonodaje.

Naslednji kriteriji ali vrednote, ki so še posebej razglašeni za programsko obdobje 2007–2013, so:

- preglednost in poenostavljenost (ang. visibility and simplicity),
- finančna samostojnost (ang. financial autonomy),
- učinkovita alokacija virov (ang. efficient allocation of resources),
- zadostnost (ang. Sufficiency),
- stroškovna učinkovitost (ang. cost-effectiveness),
- stabilnost (ang. Stability) in
- kapital, ki je lastniški (ang. Equity).

Pregledno finančno poslovanje (ang. sound financial management) velja v okolju Evropske Unije, EU, za temeljni standard obnašanja. Standard preglednega finančnega poslovanja pomeni, da morajo biti sistem menedžmenta, postopki ter dodeljene pristojnosti in odgovornosti vpletenih pooblaščenih oseb povezani in vzpostavljeni. Najpomembnejša vidika preglednega finančnega poslovanja pa sta gospodarnosti in učinkovitost. Načelo gospodarnost terja, da so resursi pravočasno razpoložljivi, zadostni po količini in v ustrezni kakovosti in porabljeni po najmanjših stroških, načelo učinkovitost pa, da se storitve (dosežki) izpeljejo na tak način, da je razmerje med outputi in inputi optimalno.

Država članica mora ravnati v skladu z vsemi pravili EU o zbiranju, prenosu in upravljanju proračunskih prihodkov EU. Ker pomeni vključitev v EU **integracijo javnih financ države s proračunom EU**, je vsa pozornost namenjena razvijanju programiranju ukrepanja za doseganje skladnega družbeno ekonomskega razvoja in spremljanja regionalnega razvoja, ukrepov prestrukturiranja in namenske porabe sredstev za človeške potencialne. V EU je osrednje vprašanje menedžmenta javnih izdatkov, kako naj se izpelje financiranje ukrepov (investiranje, prestrukturiranje, ipd.), ki jih je za izpeljavo prioritet določila politika.

Za zagotavljanje temeljnega standarda preglednega finančnega poslovanja je bistvenega pomena, da so vzpostavljeni:

- standardi in pravila poročanja – finančnega in vsebinskega;
- sodoben računovodski sistem, ki je v skladu z mednarodnimi standardi;

- revizijska sled, preko katere se sledi, ali so jasno opredelili vloge, pristojnosti in odgovornosti vpletenih na različnih nivojih v državi, in če sistem odgovornosti tudi deluje;
- kontrole sprejetih obveznosti in plačil;
- postopki javnega naročanja, ki morajo biti skladni s pravili Evropske komisije in učinkovito izpeljani;
- posamezne vrste nadzora: sistemskega (revizija, evalvacija, monitoring) in sprotnega (kontrole, verifikacije, certifikacije).

7.2 UPRAVLJANJE / SISTEMSKI MENEDŽMENT ZA UČINKOVITO ČRPANJE EU VIROV

Ker pomeni vključitev v EU integracijo javnih financ države s proračunom EU, je vsa pozornost namenjena razvijanju programiranju ukrepanja za doseganje skladnega družbeno ekonomskega razvoja in spremljanja regionalnega razvoja, ukrepov prestrukturiranja in namenske porabe sredstev za človeške potenciale. Posebna skrb je namenjena tudi razvoju računovodenja za potrebe upravljanja in poslovanja s financami nadziranju ter preglednemu poročanju.

EU že pred samim pričetkom sofinanciranja iz EU virov preveri ali je vzpostavljen sistem (sistemski menedžment), ali aktivnosti potekajo v pravi smeri na način, da bo namen dosežen, na koncu pa se še enkrat, po zaključku vseh aktivnosti celovito in sistematično evalvira.

Komisija zahteva od države, da vzpostavi sistem, ki bo zagotavljal ustrezno izvajanje koriščenja sredstev EU. V skladu z načeli preglednega vodenja financ morajo biti funkcije upravljanja, vodenja in nadzora financ ločene, prenese decentralizirano upravljanje pomoči na izvajalske agencije kot decentraliziran sistem. Določi se način razpisovanja povabil k ponudbi projektov za izpeljavo ukrepov, kriteriji in merila za natančen pregled in ovrednotenje ponudb ter za tiste, ki ustrezajo, sklenitev pogodb. Izkazani izdatki, sporočeni iz države Komisiji (v Sloveniji preko Organa za upravljanje /Management Authority, ki je Služba vlade za lokalno samoupravo in regionalni razvoj, morajo biti zavedeni v informacijskem sistemu, temeljiti pa morajo tudi na potrjenih dokumentih. Glavni dokument v državi je NSRO. NSRO za finančno perspektivo 2007–2013, za katero so po državah pričeli s črpanjem EU virov 1. 1. 2007, je Komisija potrdila 17. maja 2007 (www.euskladi.si).

Države članice so dolžne preveriti ter potrditi učinkovitost in pravilnost poslovanja vseh projektov, ki se financirajo s sredstvi EU. Posebno obveznost je potrditi veljavnost zahtevkov za izplačila, t.j. da so stroški upravičeni za izplačilo, da so v okviru vsebinskih in časovnih kriterijev, in da pri končnih izplačilih poskrbijo za neodvisno potrdilo.

'Nepravilnost' pomeni vsako kršitev prava EU, ki izhaja iz dejanja ali opustitve dejanja in ima ali bi lahko imela škodljiv učinek na skupni proračun EU, bodisi z zmanjšanjem ali izgubo prihodka, zbranega iz lastnih virov neposredno v imenu EU, ali pa iz neupravičenega izdatka.

'Prevara' pomeni tako domnevno kot tudi dokazano prevaro. Prevara, ki škoduje finančnim interesom je v zvezi z izdatki vsako namerno dejanje ali opustitev dejanja, povezana z uporabo ali predložitvijo lažnih, nepravilnih ali nepopolnih izkazov ali listin, katerega učinek je napačna dodelitev sredstev ali neupravičeno zadržanje sredstev iz proračuna EU, nerazkritje informacij o kršitvi posebne obveznosti z enakim učinkom, napačna uporaba takih sredstev za druge namene in ne za tiste, za katere so bila prvotno dodeljena.

Primer 11

Iz revizije Računskega sodišča Republike Slovenije črpanja sredstev evropskega proračuna

Računsko sodišče je prikazalo, kakšen je bil v posameznih letih neto položaj državnega proračuna do evropskega proračuna in kakšen je bil neto položaj Republike Slovenije do evropskega proračuna, www.rs-rs.si. Državni proračun je v letih 2007 in 2008 iz evropskega proračuna prejel manj sredstev, kot jih je vanj vplačal, in sicer v letu 2007 za 8,6 milijona evrov in v letu 2008 za 64,7 milijona evrov, ter tako izkazoval negativen neto položaj do evropskega proračuna. V letih 2004, 2005, 2006 in prvi polovici leta 2009 pa je državni proračun do evropskega proračuna izkazoval pozitiven neto položaj. Neto položaj Republike Slovenije do evropskega proračuna je bil v celotnem obravnavanem obdobju, torej od leta 2004 do 30. 6. 2009 pozitiven. To pomeni, da je bilo Republiki Sloveniji, to je v državni proračun, na namenske podračune in prejemnikom izven državnega proračuna, iz evropskega proračuna nakazanih več sredstev, kot jih je vanj vplačala. Republika Slovenija kot celota je bila tako v obdobju, na katero se nanaša revizija, neto prejemnica sredstev iz evropskega proračuna.

Računsko sodišče je tudi preverilo, kako je Republika Slovenija načrtovala prihodke iz evropskega proračuna v državnem proračunu. Ugotovilo je, da je bil v obdobju med letoma 2004 in 2008 najmanjši razkorak med načrtovanimi in realiziranimi prihodki na področju skupne kmetijske politike, največji pa na področju kohezijske politike, kjer se načrtovanje v tem obdobju ni izboljševalo. Računsko sodišče je Ministrstvu za finance in Službi Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko podalo priporočilo za učinkovitejše načrtovanje prihodkov iz evropskega proračuna v državnem proračunu.

Iz Kohezijskega sklada je Republika Slovenija do 30. 6. 2009 pridobila na namenski podračun za 117,2 milijona evrov prilivov oziroma dve tretjini odobrenih pravic po odločbah Evropske komisije o potrditvi projektov. Republika Slovenija je poslala Evropski komisiji zahteve za plačilo za približno dve tretjini odobrenih pravic po odločbah Evropske komisije o potrditvi projektov in za približno toliko je evidentirala prihodkov v državnem proračunu. Projekti Kohezijskega sklada se zaključijo 31. 12. 2010.

Revizija se je nanašala na obdobje od leta 2004 do 30. 6. 2009. Uspešnost pri črpanju evropskih sredstev je računsko sodišče ugotavljalo za sredstva, ki so Republiki Sloveniji na voljo (odobrene pravice) na podlagi Enotnega programskega dokumenta Republike Slovenije 2004–2006², Programa pobude Skupnosti Equal 2004–2006, iz Kohezijskega sklada in na podlagi Programa razvoja podeželja za Republiko Slovenijo 2004–2006.

Revizija je bila izvedena pri institucijah, ki imajo v Republiki Sloveniji vlogo organa upravljanja oziroma plačilnega organa (plačilne agencije) pri obravnavanih področjih pomoči. To so Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Ministrstvo za finance, Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano ter Agencija Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja.

www.euskladi.si, 24. avgusta 2010

Za izpeljavo ciljev se instrumenti ukrepanja politik (skladi) kombinirajo, pri čemer za kombinatorike veljajo predpisana pravila, od menedžmenta pa je odvisna poštena, zakonita, gospodarna, učinkovita in uspešna poraba sredstev strukturnih skladov. Poraba je sprotno in

² V obdobju 2007–2013 je podlaga za črpanje Nacionalni strateški referenčni dokument in operativni programi.

sistematsko nadzirana, finančno in fizično; slednje pomeni nadzor nad kakovostjo izpeljave od njene zamisli (ex ante ovrednotenje), vmesno ovrednotenje na osnovi kakovostne presoje odloča o dodelitvi celotne odobrene pomoči, naknadni sistematični nadzor pa sta finančna revizija in evalvacija doseženega.

Pri črpanju EU virov je obvladovati dva sklopa pomembnih opravil, finančni in programsko-vsebinski vidik:

- financiranje in z njim povezane pristojnosti in odgovornosti, dokumentiranje in računovodenje ter revizijska sled;
- programiranje in izpeljava programa in projektov, vključno z načrtovanjem indikatorjev vsebinskega (kakovostnega) spremljanja do poročanja.

Prvega pokriva finančni menedžment, drugega pa programiranje (zasnova programa in projektov) ter projektno vodenje.

Ko rečemo, da država ravna strateško, pomeni, da ravna razvojno naravnano, sprejema temu ustrezne ukrepe, ki jih razglasi v državnem razvojnem programu. Pomeni, da ravna kot dober regulator (usmerjevalec) ali pa upravlja in posluje z resursi. Načrtovati pomeni misliti na jutri. Pomeni zaokrožiti vse aktivnosti v realno uresničljivo celoto, da se tudi osredotočijo k cilju. Pri načrtovanju je izrednega pomena čut za prednostne naloge, za vrstni red pomembnosti zadev, za njihove medsebojne povezanosti, soodvisnosti in vzročnosti. Strateške spremembe zahtevajo spremembe struktur in ljudi; tudi v naslednjem primeru.

Primer 12

Hoteli in bazeni Šmarješke Toplice

S projektom se je izvedla izgradnja prizidka k obstoječemu hotelu Šmarjeta v obsegu 136 stalnih ležišč, razširitev notranjih bazenov in prostorov za izvajanje wellness programov.

Projekt je pričel julija 2004, ko je bil na podlagi pripravljene dokumentacije začel postopek izbora izvajalcev. Postopek se je zaključil februarja 2005, projekt pa se je do decembra 2005 nadaljeval z gradbeno-obrtniškimi deli. Zaključna faza je bila s pregledi opravljena decembra 2005. *Skupna vrednost projekta je bila 5,9 mio evrov, ESRR je prispeval 2,1 mio evrov, od tega je delež EU 1,6 mio evrov.*

Za projekt so se združili partnerji v projektu: Krka, d. d. kot lastnik in občina. Proučilo se je instrument ESSR, Evropski sklad za regionalni razvoj, ki prispeva sredstva na investiranje v nepremičnine tako z njegovega vsebinskega vidika, kako uporabiti logični okvir ukrepanja ipd., kot tudi njegov finančni vidik, kakšni so pogoji za njegovo črpanje kot finančnega instrumenta. Vse to je opisano v uredbi o ESSR, v NSRO in OP. Na sredstva Evropskega socialnega sklada pa se je računalo za investiranje v ljudi; za njihovo izobraževanje in nove zaposlitve. Evropski socialni sklad je prav tako strukturni sklad kot ESRR; s tema dvema instrumentoma se financirajo prestrukturiranja, da projekti kot del širših programov ukrepanj (za kohezijo) doprinašajo k razvoju in k novim zaposlitvam. Treba je bilo financirati iz lastnih virov, zato je bilo partnerstvo zelo pomembno.



Pri pripravi projekta so bili predlagatelji pozorni predvsem na regionalno komponento, da morajo načrtovane naložbe poleg notranjih finančnih učinkov projekta prinašati tudi ugotovljive učinke na razvoj regije, kar so morali znati ustrezno izračunati in kakovostno predstaviti. Poleg ekonomskih učinkov projektov bodo spremljali tudi učinke na horizontalne razvojne vsebine – trajnostni razvoj, enake možnosti na trgu dela, konkurenčnost, socialni in kulturni razvoj ter druge. EU je pozorna na vplive na razvojno izenačevanje območij v EU, ne pa na koristi posameznih občin, ipd. Pomembno je, da se bodo učinki poznali še tudi potem, ko bo projekt že davno zaključen.

Kot v vsakem projektu je bilo pomembno poudariti, kaj se želi z njim doseči, na kakšen način, s kakšnimi sredstvi ter kakšni so pričakovani rezultati. Nikakor to ni zgolj predlog investicije v prizidek. Cilje projekta je treba skrbno načrtovati in merljivi rezultati pomenijo, n.pr. tudi nove zaposlitve, večje število koristnikov.

Potrebno je bilo navesti natančen znesek finančne podpore, in oblikovati zahtevek skladen s pravili. Priložene tabele projekta so natančno opredeljevale predvidene aktivnosti in stroške projekta po posameznih stroškovnih kategorijah (npr. stroški dela, potovanj, dnevnic, stroški materiala ipd.) ter terminski načrt. Prav tako je bilo potrebno navesti finančne vire projekta ter predvidene prihodke. Za izplačila je bilo treba predložiti vse račune in ostala dokazila, ki dokazujejo, da so stroški upravičeni za izplačilo. Roke se je dosledno upoštevalo.

Povzetek poglavja

V poglavju smo spoznali celovit sistem in logiko EU proračuna. Proračun je motor ukrepanja politik. Je instrument, ki deluje s tem, ko financira izpeljevanje prednostnih nalog ukrepanja. S postavkami v proračunu so za vnaprej določene namene sredstva namensko odobrena, kar pomeni, da se morajo ukrepi sprejetih politik izpeljevati pod natančno določenimi pogoji in za natančno določen namen. Glavna načela in zahteve glede proračunskih postopkov so zapisane v Pogodbi (Treaty).

Spoznali smo temeljne instrumente, na katerih temelji logika delovanja sistema EU. V okolju EU velja specifična kultura finančnega poslovanja s točno zapovedanimi pravili, ki se jih je treba držati za uspešnost pri črpanju EU virov. V tem poglavju se seznanimo tudi z vrednotami, ki v okolju EU niso zgolj »formalnost«.

V tem poglavju se je študent tudi seznanil, kako dobro je upoštevati usmeritve EU zakonodaje glede sistemov in delovanja sistemov, saj njihova kakovost bistveno doprinaša k učinkovitemu poslovanju in uspešnemu črpanju EU virov sredstev.

Utrjevanje poglavja in razmišljanje:

- Z evropskimi sredstvi se sofinancira tudi izgradnja slovenskih avtocest. V programskem obdobju 2007–2013 je iz sredstev Kohezijskega sklada predvideno sofinanciranje štirih avtocestnih odsekov, in sicer Beltinci – Lendava, Slivnica-Draženci ter dva odseka na avtocesti A2: Pluska – Ponikve in Ponikve – Hrastje.

Vrednost izgradnje 19,8 kilometra dolgega avtocestnega odseka Slivnica-Draženci je ocenjena na 278 milijonov evrov, od tega bo v višini dobrih 88,3 milijona evrov sofinanciran iz Kohezijskega sklada. »Projekt, ki je del avtoceste Maribor – Slivnica – Draženci – Gruškovje bo najbolj koristil prebivalcem Štajerske. Zaradi avtoceste naselja in mesta na območju Maribora in Ptuja ne bodo več obremenjena s tranzitnim prometom, zato bodo ta naselja postala bolj turistično privlačna, kar jim bo dopuščalo možnost za razvoj. Projekt bo tudi koristil uporabnikom cestne infrastrukture s povečanjem zmogljivosti omrežja, preusmeritvijo velike večine tranzitnega prometa na avtocesto in povečanjem varnosti v prometu«, www.euskladi.si.



Slika 15: Z EU viri sofinancirana cestna infrastruktura AC Slivnica – Draženci in Beltinci Lendava

Vir: www.euskladi.si

- Kdo je organ upravljanja v Republiki Sloveniji? Poiščite na www.euskladi.si aktualne razpise za financiranje tovrstnih projektov! Poiščite ostale primere in ugotovite višino financiranja z EU viri.
- Zakaj komentar v prikazu projekta omenja, da »zaradi avtoceste naselja in mesta na območju Maribora in Ptuja ne bodo več obremenjena s tranzitnim prometom, zato bodo ta naselja postala bolj turistično privlačna, kar jim bo dopuščalo možnost za razvoj«? Ali gre za utemeljitev projekta in njegovo umestitev v Nacionalni strateški referenčni okvir in za financiranje razvojnih programov?
- Koliko let trajajo programska obdobja v EU? Komentirajte, zakaj se smatra sedem let za optimalno obdobje planiranja in izpeljave planov sedem let?
- Strukturni skladi so povsem namenska sredstva EU za izpeljavo prednostnih nalog. Proces pridobivanja sredstev strukturnih skladov je zelo kompleksen, hkrati pa pristojni organi EU zahtevajo skrajno preglednost sistema in postopkov, sprotno in sistematično finančno in vsebinsko poročanje. Poiščite na www.rs-rs.si in ec.europa.eu/budget primer zadnjih tovrstne revizije Računskega sodišča in ugotovite, kaj je v zvezi s črpanjem strukturnih skladov v Sloveniji ugotovilo Računsko sodišče?

Namen Evropskega socialnega sklada je pomagati pri razvoju zaposlovanja s spodbujanjem zaposljivosti, podjetniškega duha in enakih možnosti ter vlagati v razvoj človeških virov. Namen Evropskega sklada za regionalni razvoj je pomagati pri zmanjšanju razlik med

stopnjami razvoja in življenjskimi standardi v različnih regijah in pri zmanjševanju zaostanka v razvoju regij z najmanjšimi ugodnostmi. S pomočjo Evropskega sklada za regionalni razvoj se odstranjujejo glavna regionalna neravnovesja v EU s sodelovanjem pri razvoju in strukturnem prilagajanju regij, ki zaostajajo v razvoju, ter pri gospodarski in socialni preureditvi regij.

- Ugotovite in komentirajte, kakšne vrste projekti bi lahko bili v korist v vašem okolju!
- Odgovorna za proračun EU in njegovo izpeljavo v skladu s pravili in za rezultate je Evropska Komisija. V skladu s členom 274 Pogodbe je določen sistem t.i. deljenega upravljanja (ang. shared management), kar pomeni, da je tudi država neposredno odgovorna, da v državi deluje sistem menedžmenta. Ta sistem menedžmenta in nadzora je opredeljen z uredbo o splošnih določbah o ESRR, ESS in Kohezijskem skladu na vseh ravneh, opredeljeni so postopki, naloge in obveznosti akterjev, plačila pa so vodena na ravni prioritet.
- Ali poznate NSRO, ki je temeljni dokument črpanja (www.euskлади.si, 192 strani)? Ali poznate prioritete države in EU? Poiščite na str. 92 oceno usklajenosti razvojnih prioritet Slovenije z evropskimi po Lizbonski strategiji! Komentirajte tabelo na str. 170: sredstva katerih skladov so v Sloveniji načrtovana, da bodo financirala ukrepe prioritet?
- *Komentirajte najpogostejše napake v prijavi podjetij za črpanje EU virov, ki so:*
 1. *Nekakovostno prijavljeni projekti:* gre predvsem za nerazumevanje osnov.
 2. Projekti morajo imeti jasne in merljive cilje, časovni načrt ter finančne vire za njihovo uresničitev, kar lahko zagotovijo le resni projekti.
 3. *Pomanjkljiva obvezna dokumentacija:* pri pripravi projektov se pogosto določene zadeve spregledajo. Pri dokumentaciji praksa na razpisu kaže, da sta lahko kritična zlasti dva dokumenta, ki ne smeta biti pomanjkljiva: veljavno gradbeno dovoljenje: ta dokument kaže na resnost projekta. Rok za pridobitev tega dokumenta se lahko zelo razlikuje. Včasih ga podjetje pridobi sorazmerno hitro, drugje mora čakati mesece. Pri tem velja še opozoriti, da investicija potrebuje gradbeno dovoljenje, ne sme pa se pred oddajo prijave začeti izvajati. Če so gradbeni stroji že začeli delati, prijava ne more uspeti. Tudi zato so nekateri projekti izpadli iz kroga potencialnih prijaviteljev in investicijski program: pogosto so investicijski programi pomanjkljivi ter vsebinsko neusklajeni, kar je še ena od pojavnih oblik pretirane usmerjenosti v prijavo na škodo kakovosti projekta. Treba se je zavedati, da je investicijski program ključni dokument za pripravo kakovostnega projekta.

EVROPA 2020 Strategija za pametno, trajnostno in vključujočo rast (www.europa.eu, Bruselj, 3.3.2010COM(2010) 2020 konč.) je dokument, v katerem

Komisija predlaga naslednje glavne cilje EU:

- 75 % prebivalstva v starosti od 20 do 64 let mora imeti zaposlitev,
- 3 % BDP EU je treba nameniti raziskavam in razvoju,
- delež mladih, ki se odločijo za zgodnjo opustitev šolanja, mora biti pod 10 % in vsaj 40 % mladih mora uspešno zaključiti terciarno izobraževanje.

- Menite, da se jim bo Slovenija približala?

8 ZAKLADNIŠKI RAČUN

Uvod

V Republiki Sloveniji upravljanje likvidnosti proračuna ter upravljanje likvidnosti enotnega zakladniškega računa opravlja državna zakladnica, ki je organizirana v okviru Ministrstva za finance. Upravljanje likvidnosti proračuna je klasična zakladniška funkcija, upravljanje likvidnosti enotnega zakladniškega računa pa je razširjena zakladniška funkcija, ki je ne zasledimo pri vseh državnih zakladnicah po svetu. Slednje pomeni, da državna zakladnica upravlja s sredstvi na računih državnega proračuna ter posrednih proračunskih uporabnikov, sprejema vloge teh subjektov in jim zagotavlja možnost najemanja likvidnostnih posojil (<http://www.mf.gov.si/slov/menice/sektor.htm>).

Državna zakladnica je imela do preoblikovanja v upravljanju šest računov v okviru računa proračuna, katerih sredstva so bila lahko naložena pri poslovnih bankah ali pri Banki Slovenije. Hkrati pa so imeli proračunski uporabniki pri tedanji Agenciji za plačilni promet odprto množico računov, ki jih državna zakladnica zaradi velike razdrobljenosti in veljavnih predpisov ni mogla upravljati. Zagotoviti je bilo treba ustrezne pravne podlage, ustanoviti in organizirati Upravo za javna plačila (UJP) in jo integrirati v Ministrstvo za finance, zagotoviti komunikacijske in informacijske povezave med: UJP, Banko Slovenije, poslovnimi bankami in proračunskimi uporabniki.

V tem poglavju se bomo seznanili, kako pomemben je enotni zakladniški sistem zato, da se vzpostavi učinkovit sistem javnofinančnih plačil. Z njim so povezani temeljni mehanizmi enotnega upravljanja s presežnimi denarnimi sredstvi, celovito upravljanje likvidnosti, tekoče spremljanje in poročanje glede glavne knjige zakladnice.

V poglavju bomo obravnavali:

- Sistem enotnega zakladniškega računa, EZR.
- Vrste računov.
- Zakonske osnove.
- Kako poteka priprava plačil in izpeljava EZR.
- Kako se izpeljuje v sistemu EZR plačilni promet.

8.1 SISTEM ENOTNEGA ZAKLADNIŠKEGA RAČUNA (EZR)

Sistem upravljanja z javnimi financami po načelih enotnega zakladniškega sistema, EZS sledi priporočila in smernice Mednarodnega denarnega sklada. Ta načela so racionalnost, učinkovitost in preglednost javnofinančnega poslovanja. Temeljni cilji EZS so vzpostaviti:

- učinkovit sistem izvajanja javnofinančnih plačil,
- osnovne mehanizme enotnega upravljanja s presežnimi denarnimi sredstvi in enotno urejeno nočno deponiranje denarnih presežkov,
- celovito enotno upravljanje likvidnosti za udeležence sistema EZR države,
- tekoče spremljanje in poročanje glavne knjige zakladnice,
- v sisteme EZR države in občin s podračuni vključiti proračunske uporabnike.

Zakladniška funkcija običajno vključuje aktivnosti (Allen, Tommasi, 2001, 241):

- upravljanje likvidnosti,
- upravljanje računov države,
- računovodstvo in poročanje,
- finančno planiranje in napovedovanje denarnih tokov,
- upravljanje državnega dolga in jamstev,
- upravljanje subvencij iz tujine in sredstev mednarodnih pomoči,
- upravljanje finančnega premoženja.

8.2 RAČUNI EZR – POMEN IN POSEBNOSTI

Računi neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov (v nadaljnjem besedilu: proračunski uporabniki) se pri UJP vodijo kot:

- podračuni sistema enotnega zakladniškega računa države oziroma občine,
- evidenčni račun za gotovinski račun, voden pri poslovni banki,
- evidenčni račun za posebni namenski transakcijski račun, voden pri Banki Slovenije,
- evidenčni račun za devizni račun, voden pri poslovni banki,
- evidenčni račun za enotni zakladniški račun (v nadaljnjem besedilu: EZR), voden pri Banki Slovenije.

Pravilnik o načinu in postopku vodenja računov neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov pri Upravi Republike Slovenije za javna plačila (Uradni list RS, št. 79/04, 138/06, 120/07, 78/08) določa način in postopek vodenja računov neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov pri Upravi Republike Slovenije za javna plačila (UJP). Plačilno navodilo je tisto navodilo, s katerim proračunski uporabnik naloži UJP, da izdela plačilni nalog v breme njegovega podračuna ter ga predloži Banki Slovenije v izvršitev prek enotnega zakladniškega računa. Imeti mora kritje na podračunu: pozitivno stanje (sredstva) na podračunu ali odobreno prekoračitev pozitivnega stanja na podračunu.

Glavni cilj upravljanja likvidnosti v državni zakladnici je pravočasno zagotavljanje sredstev za pokrivanje zapadlih obveznosti. Državna zakladnica upravlja s kratkoročnimi denarnimi tokovi med subjekti javnega sektorja, subjekti gospodarstva in finančnega trga. Zakladnica lahko prosta denarna sredstva nalaga v obliki depozitov in začasnih odkupov kratkoročnih državnih vrednostnih papirjev. Prosta denarna sredstva deponira pri poslovnih bankah, s katerimi ima sklenjeno depozitno pogodbo v obliki nočnih depozitov, depozitov na odpoklic in vezanih depozitov. V pogodbi se določijo pogoji, zavarovanje ter način sklepanja posameznih depozitnih pogodb. Obrestna mera za depozite na odpoklic in vezane depozite se določa na avkcijski način na podlagi ponudb, ki jih posredujejo poslovne banke. Zakladnica lahko sklene depozitno pogodbo za deponiranje prostih denarnih sredstev v obliki nočnih depozitov le z bankami, ki so pooblaščenice vpisnice za zakladne menice Republike Slovenije. Obrestna mera se določi v depozitni pogodbi. Če banka ne poravnava obveznosti iz naslova depozitov, lahko Zakladnica pobota svoje terjatve iz naslova danih depozitov s svojimi nasprotnimi obveznostmi do banke iz katerega koli naslova, ne glede na to ali so takšne obveznosti dospele v plačilo ali ne.

V državni zakladnici se oblikuje:

1. plan denarnih tokov državnega proračuna
2. plan denarnih tokov sistema EZR države.

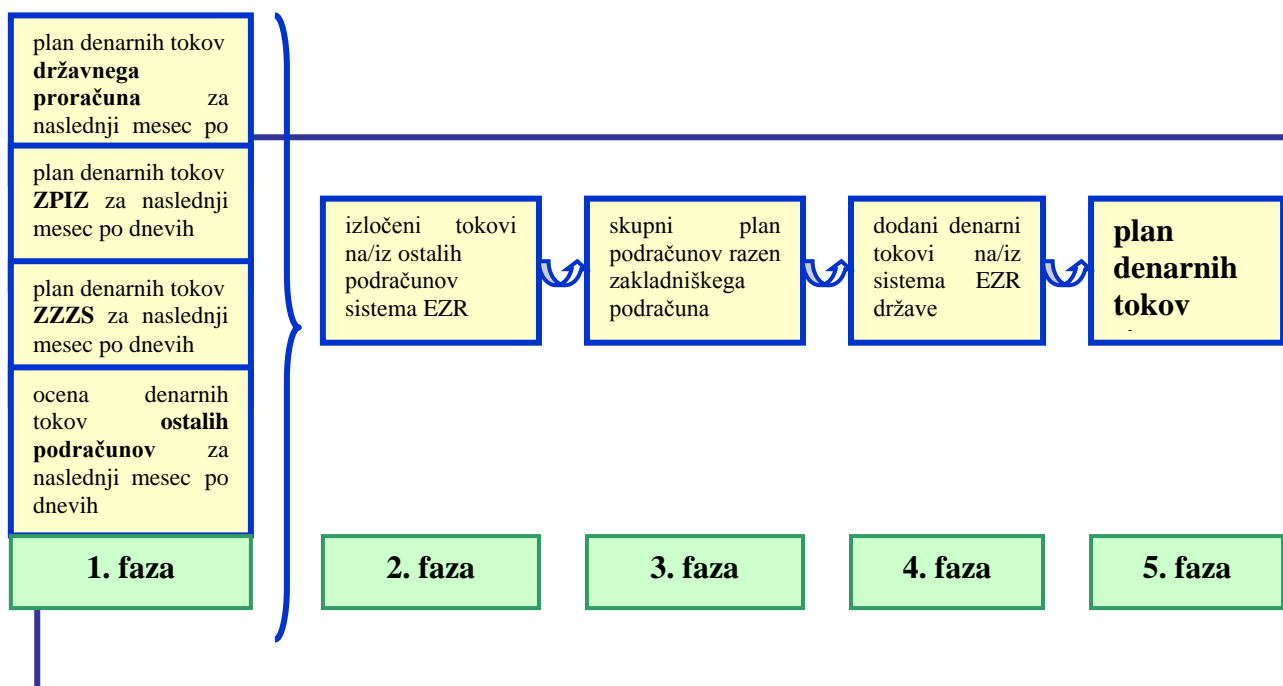
Denarni tokovi se pripravljajo konec meseca za vsak dan v naslednjem mesecu, in sicer ločeno za tokove med:

- podračuni sistema EZR države in
- denarne tokove, ki pomenijo priliv ali odliv na/iz EZR države in povečujejo oziroma znižujejo stanje denarnih sredstev na tem računu pri Banki Slovenije.

Spremljanje dinamike denarnih tokov pa izhaja iz dejanskih gibanj, na podlagi katerih se nato izvajajo postopki plasiranja morebitnih presežkov likvidnih sredstev ali pa pokrivanja likvidnostnih primanjkljajev (<http://www.mf.gov.si/slov/menice/sektor.htm>). Plan denarnih tokov sistema EZR države vključuje:

- plan državnega proračuna,
- plan Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje,
- plan Zavoda za zdravstveno zavarovanje in
- oceno denarnih tokov ostalih posrednih proračunskih uporabnikov.

V planu denarnih tokov podračuna državnega proračuna so zajeti vsi odlivi in vsi prilivi državnega proračuna. Državna zakladnica mora izločiti vse denarne tokove med podračunom državnega proračuna in podračuni Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, Zavoda za zdravstveno zavarovanje in ostalih posrednih proračunskih uporabnikov. V plan denarnih tokov sistema EZR države nato vključi še zbrane plane vseh prilivov in odlivov neposrednih proračunskih uporabnikov.



Slika 16: Priprava plana denarnega toka sistema EZR države

Vir: www.mf.gov.si

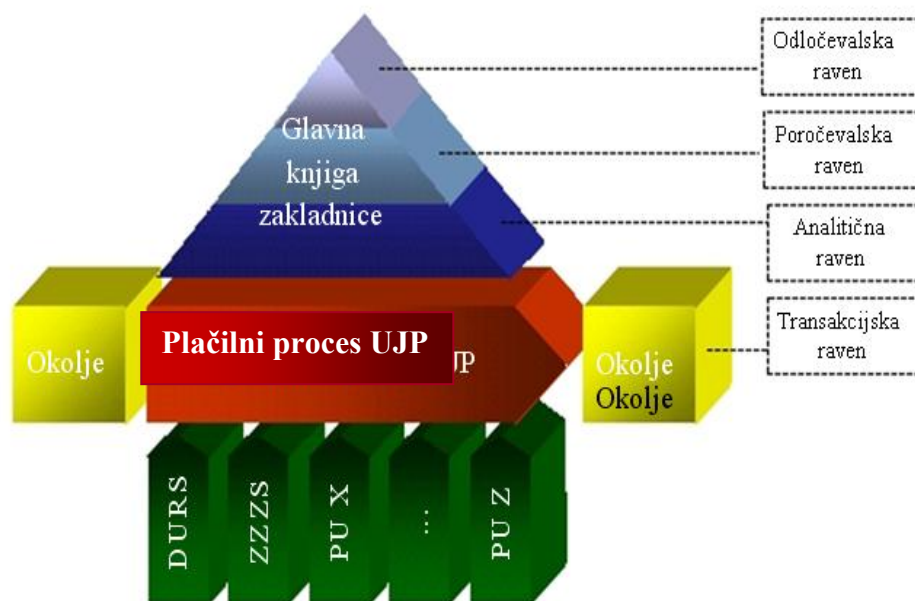
Treba pa je preverjati in popravljati dnevno dinamiko prilivov in odlivov. Na podlagi popravkov se vsak dan znova pripravi nove plane prihodnjih denarnih tokov na podračunih, vključenih v sistem EZR države, za tekoči mesec po dnevih, nakar se jih ponovno združuje v plan denarnih tokov sistema EZR države. Nov plan predstavlja osnovo za odločanje o višini likvidnostnih kreditov, depozitov in o danih likvidnostnih posojilih imetnikom podračunov. Vsa ostala sredstva, ki po avkcijah ostanejo na računu, se v obliki nočnih depozitov plasira v poslovne banke. Nočno deponiranje denarnih presežkov je avtomatiziran in računalniško

podprt sistem v okviru Uprave za javna plačila. Deponiranje se izvede konec poslovnega dne tako, da se denarna sredstva na podračunih sistema EZR države prek zakladniškega podračuna plasira k izbranim poslovnim bankam; naslednji dan zjutraj pa vrnejo.

Upravljanje likvidnosti EZR države v celoti opravlja vse razširjene zakladniške funkcije (<http://www.mf.gov.si/slov/menice/sektor.htm>):

- vodenje pozicije EZR države;
- napovedovanje, spremljanje in analiziranje denarnih tokov sistema EZR države;
- napovedovanje, spremljanje in analiziranje denarnih tokov posrednih proračunskih uporabnikov, vključenih v EZR države;
- [sprejemanje vlog in dajanje likvidnostnih posojil proračunskim uporabnikom](#);
- svetovanje posrednim proračunskim uporabnikom in občinam;
- izvajanje avkcij depozitov in likvidnostnih kreditov pri poslovnih bankah;
- organiziranje kratkoročnega zadolževanja pri poslovnih bankah za nekatere subjekte vključene v EZR države.

Glavna knjiga na ravni države in občin zajema transakcije – dogodke in aktivnosti povezane (http://www.mf.gov.si/slov/vezs/Projekt_GKZ-PEU_Poslanstvo-Schema-Organizacija.pdf) z upravljanjem z dolgom javnega sektorja, z likvidnostjo države na ravni vseh proračunskih uporabnikov, plačilnega prometa, upravljanja s kapitalskimi naložbami celotnega javnega sektorja, ki obsega kapitalске naložbe ožje opredeljene države do izdelave konsolidirane bilance države. Posli države ali transakcije glavne knjige so denarne in nedenarne. Denarne transakcije se spremljajo preko denarnega toka.



Slika 17: Zgradba sistema glavne knjige zakladnice
Vir: Ministrstvo za finance, Interno gradivo, 2004

V ministrstvu za finance je tudi funkcija zakladništva, ang. *treasury function*. Ta funkcija mu daje temeljno pooblastilo, da je varuh in da posluje z vsemi javnimi sredstvi in omogoča, da spremlja in nadzira izvrševanje proračuna. Kar je najpomembnejše je obdržati skoraj monopolno pooblastilo za ravnanja glede finančnih zahtev (ang. *managing public expenditure*), ki so v državah najpogosteje neposredno naslovljena na vlado. Pri tem pa je njegova učinkovitost različna.

Enotni zakladniški sistem zagotavlja plačilni promet proračunskih uporabnikov, hkrati pa tudi upravljanje likvidnosti javnega sektorja. Enoten zakladniški sistem je sestavljen iz sistemov enotnih zakladniških računov države in občin. Je sistem opravljanja plačil proračunskih uporabnikov v okviru prenovljenih plačilnih sistemov v državi in je vzpostavil osnovni mehanizmi za bolj smotrno upravljanje javnofinančnih sredstev. V sistem ne sodijo zasebni zavodi, ne glede na vire financiranja njihovih dejavnosti.

8.3 NAČIN IZVAJANJA PLAČILNEGA PROMETA V SISTEMU EZR

Plačilni promet sistema EZR države poteka le preko enega EZR države odprtega pri Banki Slovenije. EZR države je transakcijski račun in nastopa v plačilnem prometu kot samostojni račun. Ostali računi posrednih in neposrednih uporabnikov državnega proračuna so odprti kot podračuni EZR države, ki jih vodi Uprava za javna plačila (v nadaljevanju UJP).

UJP za potrebe evidentiranja in izvajanja javnofinančnih tokov v okviru EZS za neposredne in posredne uporabnike državnega oziroma občinskega proračuna, Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje in Zavoda za zdravstveno zavarovanje opravlja naslednje naloge:

- vodi register in račune,
- sprejema plačilna navodila,
- izdaja naloge za plačilo v breme njihovih računov,
- pripravlja in jim pošilja obvestila.

UJP zagotavlja podatke in informacije o javnofinančnih vplačilih in izplačilih iz proračuna Republike Slovenije, Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, Zavoda za zdravstveno zavarovanje in drugih oseb, ki morajo po predpisih o EZS poslovati prek UJP v rokih, ki jih predpiše minister, pristojen za finance.

UJP nudi podporo delovanju EZS, ki je sestavljen iz sistemov enotnih zakladniških računov države in občin, znotraj katerih so tudi podračuni državnih in občinskih proračunskih uporabnikov. Enotne zakladniške račune države in občin vodi Banka Slovenije. Podračune državnih in občinskih proračunskih uporabnikov, odprte v okviru posameznih enotnih zakladniških računov države in občin, pa vodi UJP.

(<http://www.ujp.gov.si/dokumenti/dokument.asp?id=2>).

Podračuni državnih in občinskih proračunskih uporabnikov, ki jih vodi UJP, imajo z vidika uporabnikov vlogo transakcijskih računov. Ti podračuni imajo namreč v skladu z določili Zakona o plačilnem prometu s statusno pravnega, obligacijskega, davčnega, računovodskega vidika in z vidika predpisov o izvršbi in zavarovanju enak status kot transakcijski računi. Za razliko od transakcijskih računov, ki jih vodijo poslovne banke, ti podračuni ne omogočajo limitov (dovoljenega negativnega stanja na računu), saj lahko proračunski uporabniki plačujejo obveznosti le do višine razpoložljivih sredstev na svojem podračunu (<http://www.ujp.gov.si/dokumenti/dokument.asp?id=2>).

V novem sistemu državna zakladnica oziroma pristojna občinska finančna služba lahko upravlja presežna denarna sredstva. Zakon o javnih financah omogoča tudi likvidnostno zadolževanje med proračunskimi uporabniki (le za presežna denarna sredstva), in sicer posredno kot likvidnostno posojilo državne zakladnice oziroma pristojne občinske finančne službe. Pri tem uporabnik napove, koliko sredstev in za koliko časa bo dal na voljo državni ali občinski zakladnici, da bosta lahko sestavili sliko o ročnosti in višini sredstev, ki jih imata. Z njimi lahko načrtujejo likvidnostna posojila proračunskim uporabnikom in tudi plasmaje poslovnim bankam; gre za upravljanje likvidnosti.

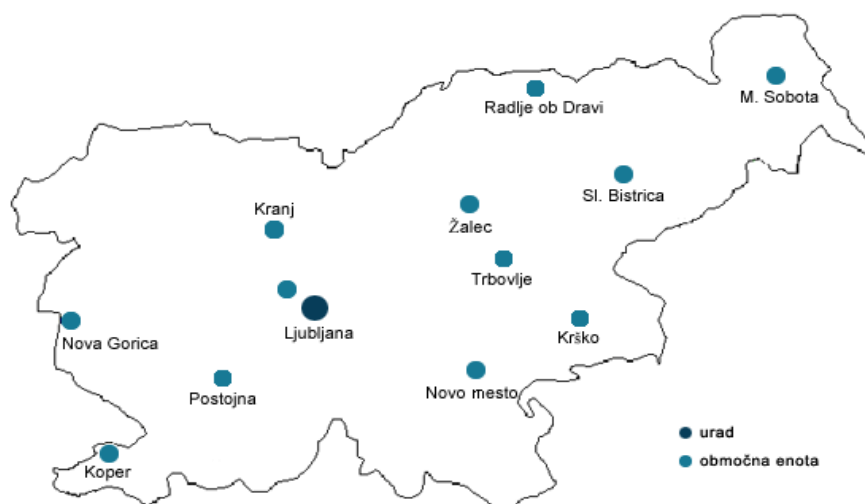
Povzetek poglavja

V poglavju smo spoznali celovit zakladniški sistem in kako enotni sistem deluje. Proračunski uporabnik sredstva na svojem podračunu samostojno upravlja, enako kot podjetje sredstva na transakcijskem računu. Svoje obveznosti poravnava do višine sredstev na podračunu in tudi pri sodnih izvršbah bo poseg na podračun mogoč le do višine sredstev na njem. Od transakcijskega računa pri poslovni banki se podračuni razlikujejo po tem, da ni limitov.

Državna zakladnica konsolidira likvidnostne potrebe deficitarnih subjektov in presežke suficitarnih subjektov. Ko določi minimalno stanje denarnih sredstev na računu oziroma obvezno rezervo, v primeru ugotovljenega primanjkljaja, sredstva pridobi iz bančnega okolja prek organiziranih avkcij. Prav tako presežno likvidnost plasira v bančno okolje. Skrbi za najugodnejšo obrestno mero, ki se pridobi z avkcijami depozitov.

Utrjevanje poglavja in razmišljanje:

- Na sliki je mreža organizacijskih enot Uprave za javna plačila. Vir: www.ujp.gov.si



Glavna naloga UJP je, da opravlja plačila t.j. negotovinski promet v državi za proračunske uporabnike. To so: proračunski uporabniki, Banka Slovenije in poslovne banke. Način in postopek opravljanja plačilnega prometa in metodologijo predpiše UJP v soglasju z Ministrstvom za finance in Banko Slovenije. Nadzor nad opravljanjem plačilnega prometa pa opravlja Banka Slovenije.

Komentirajte, ali menite, da je racionalno, da imajo proračunski uporabniki (po zakonu iz leta 2010) obvezno posrednika za plačila, www.ujp.gov.si. Ali bi bilo ceneje, ko bi npr. javni zavod plačila računov izvrševal sam?

Območna enota UJP sprejema plačilna navodila na papirju v skladu s Pravilnikom o obliki, vsebini in uporabi obrazca za opravljanje evrskega plačilnega prometa neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov v Upravi Republike Slovenije za javna plačila (Ur. l. RS, št. 8/2010). Ali elektronsko poslovanje prek spleta, ki se vse bolj uveljavlja kot način sodobnega opravljanja plačilnih storitev, res vedno omogoča hiter, varen, natančen, pregleden in celovit pregled informacij o denarnih tokovih? Ali je lahko kdaj za uporabnika takšen način plačila računa dražji kot sicer?

9 LITERATURA IN VIRI

LITERATURA:

- Allen, R., in Tommasi, D. *Managing Public Expenditure*, A reference Book for Transition Countries, Paris: OECD, 2001.
- Čižman, M. Posebnosti pri obračunu davka od dohodkov pravnih oseb, ki uporabljajo kontne načrte za nepridobitne organizacije in društva, Ljubljana: *Revija za računovodstvo in finance IKS*, XXXV, 2008, št. 3, str. 263–269.
- Duhovnik, Meta. Povezava med računovodstvom in financami podjetja. V. *Zbornik referatov 30. simpozija o sodobnih metodah v računovodstvu in poslovnih financah*. Portorož: Zveza računovodij finančnikov in revizorjev Slovenije, 1998.
- Evropske smernice za izvajanje mednarodnih revizijskih standardov INTOSAI, *Revizor št. 7–8*, Slovenski inštitut za revizijo (SIR), 1999.
- Hočevar, M. Kako izboljšati računovodske informacije za poslovodno odločanje? Ljubljana: *Revija za računovodstvo in finance IKS*, XXX, 2003, št. 9, str. 263–269.
- Hočevar, M., et al. *Osnove računovodstva*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2004.
- Hočevar, M. *Računovodstvo*. Ljubljana: Visoka upravna šola, 2001.
- Igličar, A., in Hočevar, M. *Računovodstvo za managerje*. Ljubljana: Gospodarski vestnik, 1997.
- Jones, M. *Financial Accounting*, John Wiley & Sons, Ltd. Cardiff Business School, England, 2006.
- Johnson, H. V. A., in Kihlstedt, P. E. *Performance based reporting*, New Management Tools for Unpredictable Times, John Wiley&Sons, Inc., 2006.
- Kaplan, R. S. *Strateško usmerjena organizacija: praktična uporaba uravnoveženega sistema kazalnikov v novem poslovnem okolju*. Ljubljana: 2001. GV založba.
- Kavčič, S., et al. *Osnove poslovnega Računovodstva*, Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2003.
- Koletnik, F. *Računovodstvo za notranje uporabnike informacij*. Ljubljana: Zveza računovodij, finančnikov in revizorjev Slovenije, 2007.
- Peterlin, J. *Obvladovanje finančnih tveganj*. Ljubljana: Zveza računovodij, finančnikov in revizorjev Slovenije, 2005.
- Repovž, L. *Finančno odločanje in gospodarjenje. Odločitve o financiranju*. Maribor: EPF-MBA, 1992.
- Temeljni akti evropskih skupnosti. *Amsterdamska pogodba, prečiščeni besedili Maastrichtske in Rimske pogodbe*, Založba Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, 2002
- Turk, I., et al. *Finančno računovodstvo*, Ljubljana: Slovenski inštitut za revizijo ter Zveza računovodij, finančnikov in revizorjev Slovenije, Kočevski tisk, 2004.
- Turk, I., et al. *Uvod v računovodstvo*, Ljubljana: Zveza računovodij, finančnikov in revizorjev Slovenije, 2004.
- Turk, I. *Uvod v poslovno ekonomiko*, Ljubljana: Zveza računovodij, finančnikov in revizorjev Slovenije, 2006
- Turk, I., et al. *Stroškovno računovodstvo*, Ljubljana: Zveza računovodij, finančnikov in revizorjev Slovenije, 2003.
- Vežjak, B. Uporaba mednarodnih standardov računovodskega poročanja. Ljubljana: *Revija za računovodstvo in finance IKS*, XXX, 2004, št. 9, str. 9–28.

VIRI:

Slovenski računovodski standardi, Slovenski institut za revizijo, Uradni list Republike Slovenije 118(2005), 17.12. str. 13488.

Ustava RS, Uradni list Republike Slovenije, 33(1991), 28. 12. str.1409.

Zakon o računskem sodišču, Uradni list Republike Slovenije, 11(2001), 16. 2. str. 662.

Zakon o računovodstvu. Uradni list Republike Slovenije, 23(1999), 28. 4. str. 2491.

Proračun Republike Slovenije za leto 2010 in 2011, Uradni list Republike Slovenije 99(2009), 7. 12. str. 4370.

Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2010 in 2011, Uradni list Republike Slovenije 50(2007), 6. 6. str. 694.

Zakon o plačilnem prometu, Uradni list Republike Slovenije 110(2006), 26. 10. str. 11356.

Zakon o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju. Uradni list Republike Slovenije 126(2007), 31. 12. str. 18637.

Zakon o državni upravi, Uradni list Republike Slovenije, 113(2005), 16. 2. str. 5007.

Zakon o davčnem postopku, Uradni list Republike Slovenije, 21(2006) 30. 12. str. 816.

Zakon o delovnih razmerjih, Uradni list Republike Slovenije, 103(2007), 13. 11.str. 5131.

Zakon o dohodnini ZDoh-2, Uradni list Republike Slovenije, 28(2010), 6. 4. str. 1235.

Zakon o prispevkih za socialno varnost, Uradni list Republike Slovenije, 97(2001), 8. 7.str. 4797).

Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju ZPIZ-1-UPB4, Uradni list Republike Slovenije, 109(2006), 23. 10. str. 46464.

Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti – uradno prečiščeno besedilo, Uradni list Republike Slovenije, 107(2006), 17.10. str. 4584.

Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju, Uradni list Republike Slovenije, 62(2006), 12. 7. str. 3350.

Zakon o minimalni plači, Uradni list Republike Slovenije, 13(2010), 22. 2. str. 519.

Zakon o davku na dodano vrednost – uradno prečiščeno besedilo (Uradni list Republike Slovenije, 10(2010), 12. 12. str. 39.

Zakon o davku na dodano vrednost (Uradni list Republike Slovenije, 10 (2010) 12. 2., str. 392.

Zakon o javnih agencijah, Uradni list RS, št. 52/02) 14. 6. str.2527, Zakon o gospodarskih javnih službah, Uradni list RS, št. 32/93), ZGJS, 17 str. 3411,

Zakon o preglednosti finančnih odnosov in ločenem evidentiranju različnih dejavnosti, Uradni list Republike Slovenije 53(2007), 15. 6. str. 2817.

Zakon o gospodarskih javnih službah, Uradni list Republike Slovenije 32(1993), 17. 6. str. 1350.

Zakon o zdravstveni dejavnosti– uradno prečiščeno besedilo, Uradni list Republike Slovenije 23(2005), 10. 3.str.778.

Zakon o financiranju vzgoje in izobraževanja, Uradni list Republike Slovenije 16(2007), 23. 2. str. 718.

Zakon o javnih skladih, Uradni list Republike Slovenije 77(2008), 28. 7. str. 3449.

Zakon o javnih uslužbencih, Uradni list Republike Slovenije 65 (2007), 13. 7. str. 8789.

Zakon o davku od dohodka pravnih oseb (ZDDPO-2), Uradni list Republike Slovenije 43(2010), 31. 5. str. 6117.

Zakon o socialnem varstvu– uradno prečiščeno besedilo, Uradni list Republike Slovenije 3(2007), 17.1. str. 100.

Zakon o zavodih, Uradni list Republike Slovenije 8(1996), 12. 2. str. 379.

Zakon o javnih financah, Uradni list Republike Slovenije 49(2009), 29. 6. str. 2428.

Zakon o javnem naročanju (ZJN-2), Uradni list Republike Slovenije 19(2010), 12. 3. str. 2249.

- Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetskem, transportnem področju in področju poštних storitev (ZJNVETPS-B), Uradni list Republike Slovenije 19(2010), 12. 3. str. 2265.
- Zakon o sistemu plač v javnem sektorju, Uradni list Republike Slovenije 108(2009), 28.1 2 str. 4891.
- Zakon o revidiranju Uradni list Republike Slovenije 65(2008), 30. 6. str. 2813.
- Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja – uradno prečiščeno besedilo Uradni list Republike Slovenije 19(2010), 12. 3. str. 86.
- Zakon o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju. Uradni list Republike Slovenije 126(2007), 31. 12. str. 18637.
- Zakon o pomoči za reševanje in prestrukturiranje gospodarskih družb v težavah, Uradni list Republike Slovenije, 82(2006), 17. 9. str. 10666.
- Kolektivna pogodba za javni sektor, Uradni list Republike Slovenije 57(2008), 10. 6.str. 6185.
- Kodeks ravnanja javnih uslužbencev, Uradni list Republike Slovenije 8(2001), 2. 2. str. 474.
- Uredba o regionalnih razvojnih programih Uradni list Republike Slovenije 31(2006), 24. 3. str. 1269.
- Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013 Uradni list Republike Slovenije 17(2009), 6. 3. str. 646.
- Uredba o standardni klasifikaciji dejavnosti Uradni list Republike Slovenije 9(2007), 31. 7. str. 3820.
- Uredba o standardni klasifikaciji institucionalnih sektorjev (SKIS) Uradni list Republike Slovenije 13(2006), 10. 2. str. 497.
- Metodološko navodilo za predložitev letnih poročil pravnih oseb javnega prava Uradni list Republike Slovenije 138(2006), 28. 12. str. 5927.
- Navodilo o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna Uradni list Republike Slovenije 8(2007), 29. 1. str. 345.
- Pravilnik o sestavljanju letnih poročil za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava, Uradni list Republike Slovenije 115(2002), 27. 12. str. 5618.
- Pravilnik o opredelitvi pridobitne in nepridobitne dejavnosti, Uradni list Republike Slovenije 68(2009), 28. 8. str. 3087.
- Pravilnik o načinu in rokih usklajevanja terjatev in obveznosti po 37. členu Zakona o računovodstvu, Uradni list Republike Slovenije 117(2002), 28. 12. str. 5692.
- Pravilnik o načinu in stopnjah odpisa neopredmetenih sredstev in opredmetenih osnovnih sredstev Uradni list Republike Slovenije 112(2009), 6. 5. str. 1836
- Pravilnik o načinu predložitve letnih poročil, njihove javne objave in obveščanja registrskega organa o javni objavi, Uradni list Republike Slovenije, 82(2006), 13. 5. str. 1313
- Uredba o merilih, vsebini programa prestrukturiranja, pogojih za pridobitev poroštev, nadzoru in vodenju evidenc o dodeljenih državnih pomočeh gospodarskim družbam v težavah, Uradni list Republike Slovenije, 82(2006), 17. 9. str. 12399.
- Pravilnik o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava, Uradni list Republike Slovenije 112(2009), 30. 12. str. 5088.
- Odredba o določitvi neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov, Uradni list Republike Slovenije 81 (2002), 20. 9. str. 8749
- Odredba o funkcionalni klasifikaciji javnofinančnih izdatkov, Uradni list Republike Slovenije 79(1999), 30. 12. str. 5088.
- Odredba o ekonomski klasifikaciji javnofinančnih prihodkov in odhodkov, danih in vrnjenih posojil ter zadolževanja in odplačil dolga, Uradni list Republike Slovenije 34(2009), 30. 12. str. 5807.

Spletna stran Računskega sodišča R Slovenije (<http://www.rs-rs.si>)

AJPES [16.01.2009], <http://www.ajpes.si>

www.enarocanje.si

Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 50 (2007) 16. 6. str. 8041.

Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja, Uradni list RS, št. 93(2005) 21. 10. str. 9621.

Sklep o razvrstitvi razvojnih regij po stopnji razvitosti za programsko obdobje 2007 – 2013, Uradni list Republike Slovenije, št. 23 (2006), 3. 3. 2393.

Uredba o dodeljevanju regionalnih spodbud, Uradni list Republike Slovenije, št. 113 (2009), 7. 5. 5091.

Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007 – 2013, Uradni list Republike Slovenije, št. 17, 16. 4. 4083.

Nacionalni strateški referenčni okvir za obdobje 2007 – 2013, www.euskladi.si/OP/2007-2013.pdf/15. 6.2010.

Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007 –2013, www.euskladi.si/OP/2007-2013.pdf/15. 6.2010.

ZAKONODAJA EU:

Direktiva 2004/18/EC o uskladitvi postopkov za oddajo javnih naročil za dobavo, javnih naročil za storitve in javnih naročil za gradnje.

Direktiva 2004/17/EC o uskladitvi postopkov naročil s strani naročnikov, ki delujejo na vodnem, energetske, prometnem in poštnem sektorju.

Uredba Komisije (ES) št. 1725/2003 z dne 29. septembra 2003 o sprejetju nekaterih mednarodnih računovodskih standardov v skladu z Uredbo (ES) št.1606/2002 Evropskega parlamenta in Sveta, Uradni list UL L 261, 13. 10. 2003, str. 1.

Uredba Sveta (ES) št. 1083/2006 z dne 11. julija 2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1260/1999 (Uredba 1083/2006/ES), Uradni list UL L 210/25, 31.7.2006.

Uredba Sveta (ES) št. št. 1341/2008 z dne 18. decembra 2008 o spremembi Uredbe (ES) št. 1083/2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu v zvezi z nekaterimi projekti, ki ustvarjajo prihodek (Uredba 1341/2008/ES), Uradni list UL L 210/12.

Uredba (ES) št. 1080/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. julija 2006 o Evropskem skladu za regionalni razvoj in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1783/1999 (Uredba 1080/2006/ES), Uradni list UL L 210/1, 31. 7.

Uredba Komisije (ES) št. 1828/2006 z dne 8. decembra 2006 o pravilih za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu ter Uredba (ES) št. 1080/2006 Evropskega parlamenta in Sveta o Evropskem skladu za regionalni razvoj (Uredba 1828/2006/ES), Uradni list UL L 371/1, 27. 12.

INTOSAI Code of Ethics and Auditing Standards (2001)

http://www.intosai.org/Level3/Guidelines/3_CodEth_AudStand2001_E.pdf

2004 IFAC Handbook of International Auditing, Assurance and Ethics Pronouncements (February 2004)

<http://www.ifac.org/Store/Details.tml?SID=95705605132866>

ECA Audit Manual

European Implementing Guidelines for the INTOSAI Auditing Standards (1998)

http://www.eca.eu.int/audit_approach/guidelines/docs/intosai_en.pdf

Recommendations concerning the Functioning of Supreme Audit Institutions in the context of European Integration (1999, Prague)

http://www.sigmaweb.org/PDF/EA_FC/Recommendations_SAIfunctioning.pdf

Projekt **Impletum**

Uvajanje novih izobraževalnih programov na področju višjega strokovnega izobraževanja v obdobju 2008-11

Konzorcijski partnerji:



Operacijo delno financira Evropska unija iz Evropskega socialnega sklada ter Ministrstvo RS za šolstvo in šport. Operacija se izvaja v okviru Operativnega programa razvoja človeških virov za obdobje 2007-2013, razvojne prioritete Razvoj človeških virov in vseživljenjskega učenja in prednostne usmeritve Izboljšanje kakovosti in učinkovitosti sistemov izobraževanja in usposabljanja.