

## Sistem javnih financ



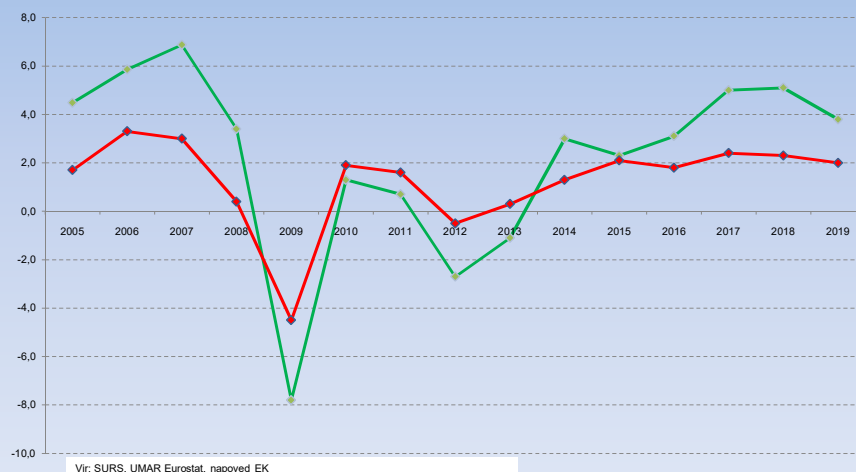
mag. Saša Jazbec  
Ljubljana, april 2019

## Vsebina

1. Razlogi za okrepljeno upravljanje javnih financ
2. Obseg javnih financ
3. Pravne podlage, fiskalne zaveze
4. Načrtovanje javnih financ
5. Državni proračun (struktura, klasifikacije)
6. Proračun za državljane
7. Izzivi javnih financ

## Gospodarska kriza spodbudila potrebo bo boljšem upravljanju

Stopnje rasti BDP Slovenija in Evroobmočje 2005 -2019, v %

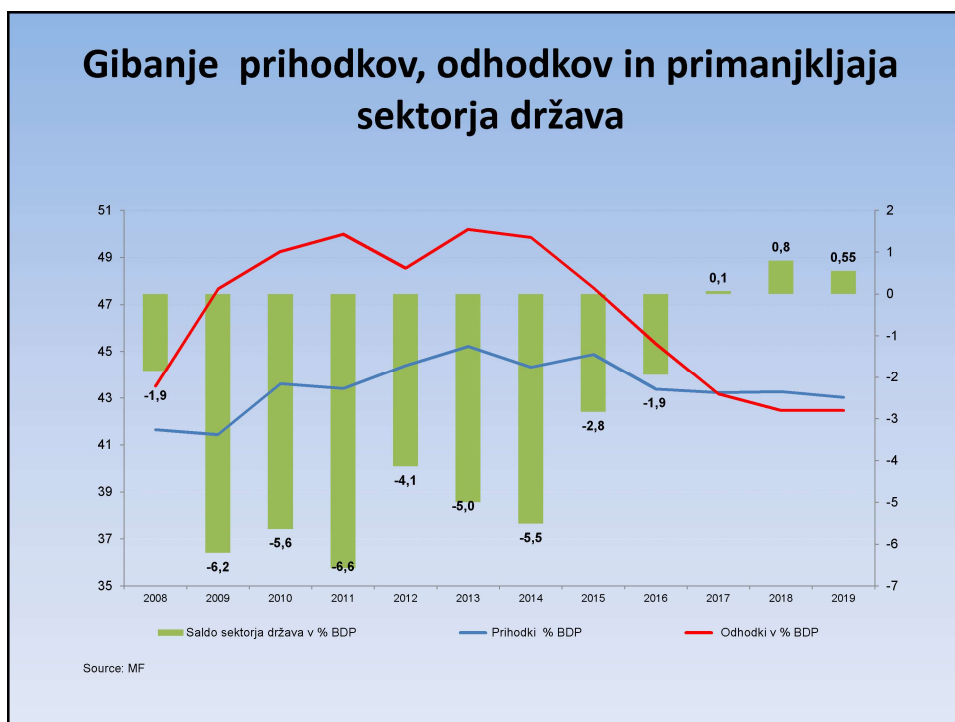
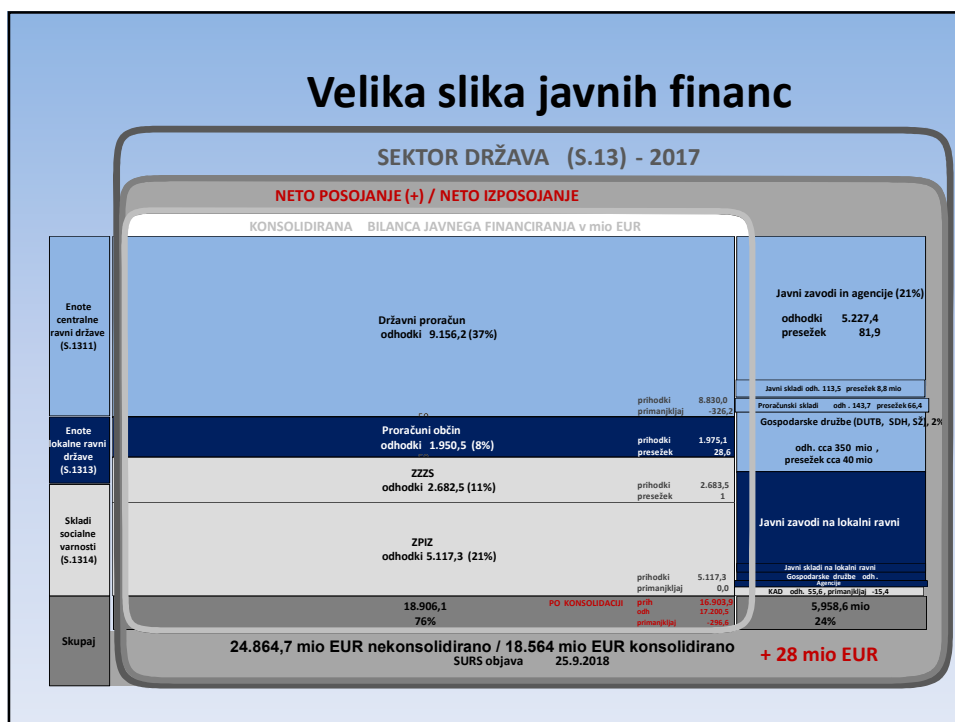


## Zakaj moramo upravljati z javnimi financami

- Vlade porabijo več kot ustvarijo
- Primanjkljaji vodijo do nevzdržnega dolga
- Denarna politika potrebuje zdrave javne finance



- Povezuje srednjeročno načrtovanje in razvoj
- Obvezuje odločevalce v ekonomski politiki, manj prostora za politično manevriranje.
- Transparentnost in „enostavnost“ fiskalnega načrtovanja z jasnimi prioritetami in cilji.
- Priprava proračunov je tehnično in politično lažja.

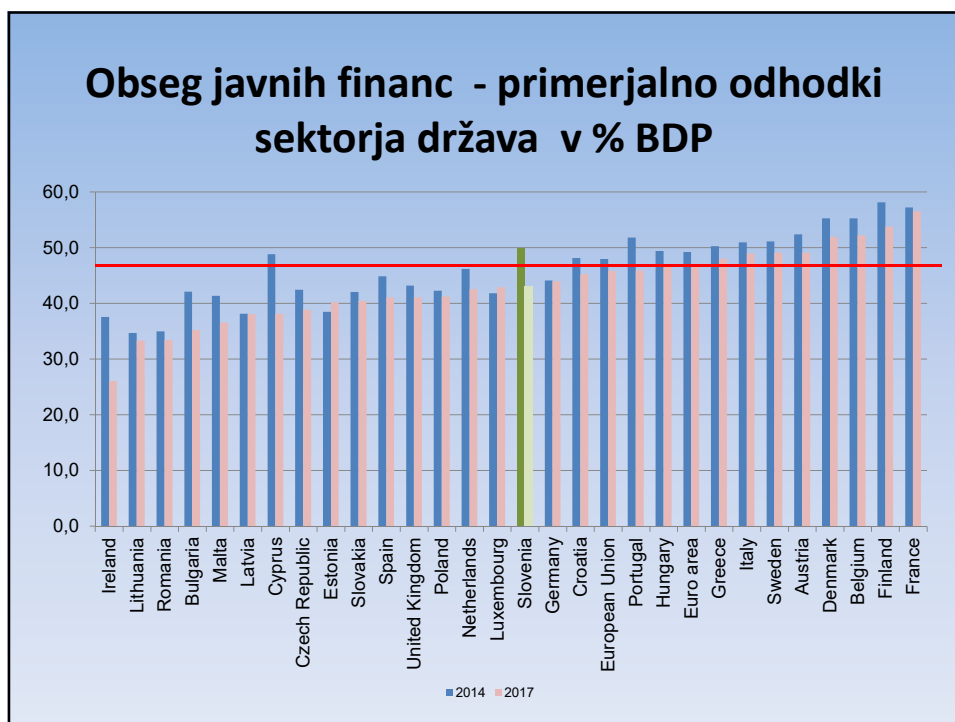
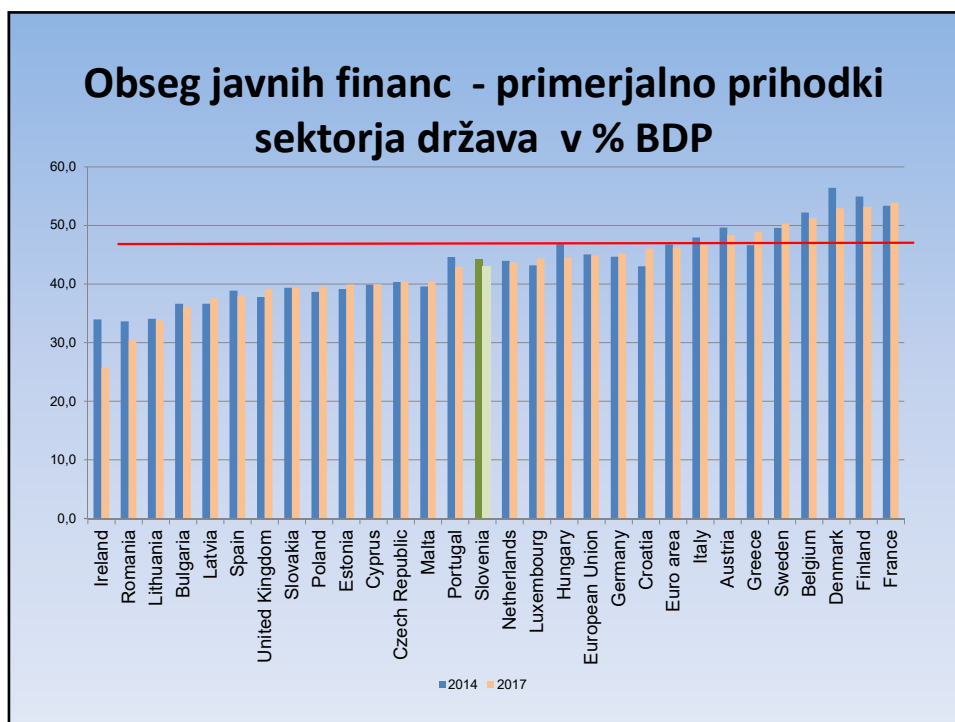




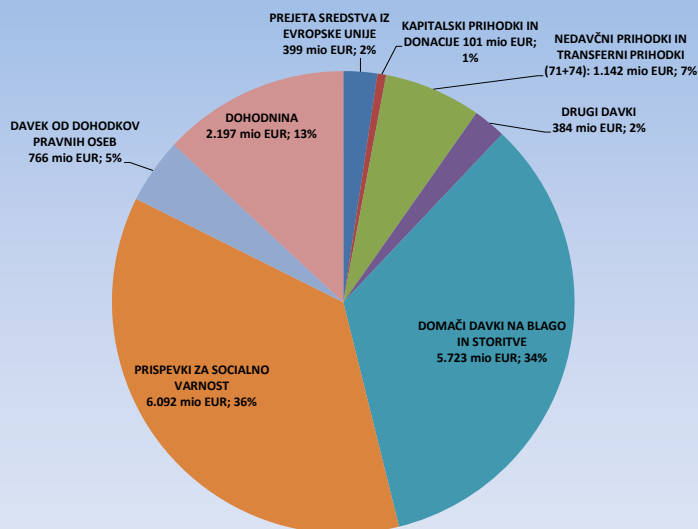
## Državna zakladnica

- Upravljanje likvidnosti državnega proračuna
- Upravljanje denarnih sredstev EZR države
- Upravljanje & servisiranje dolga državnega proračuna
- Priprava konsolidirane premoženjske bilance države in občin
- Razvoj in uveljavljanje sodobnih načel zakladniškega poslovanja na vseh ravneh države





## Konsolidirana bilanca JF – prihodki (2017: 16,8 mrd EUR)

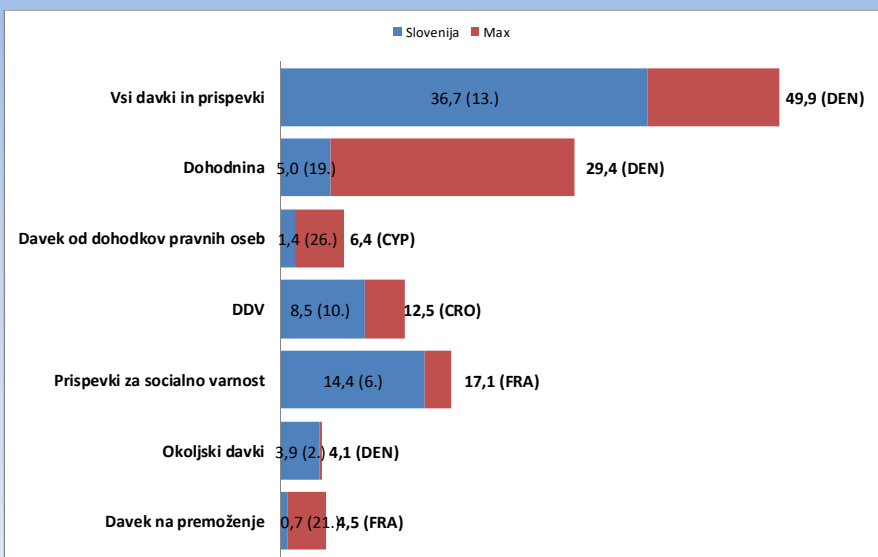


## Realizacija davčnih prihodkov, 2017

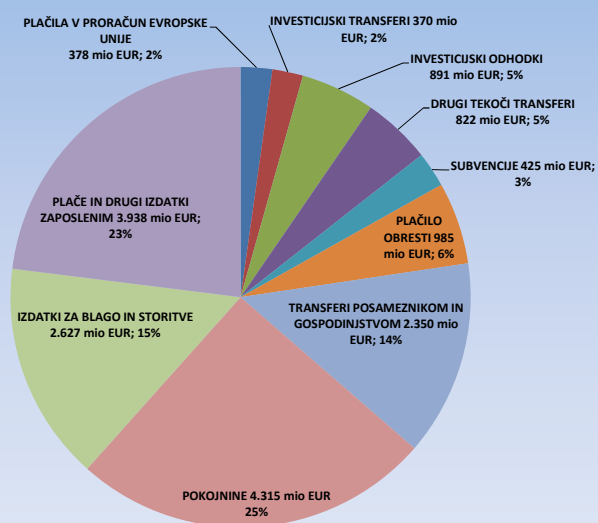
	Znesek v mio €	Delež v BDP
<b>DAVČNI PRIHODKI - SKUPAJ</b>	<b>15.522,8</b>	<b>36,3%</b>
<b>1. DAVKI</b>	<b>9.026,0</b>	<b>21,1%</b>
1.1 DAVKI NA DOHODEK IN DOBIČEK	2.967,5	6,9%
- Dohodnina	2.201,2	5,1%
- Davek od dohodkov pravnih oseb	766,3	1,8%
1.2 DAVKI NA PLAČILNO LISTO IN DELOVNO SILO	21,3	0,05%
1.3 DAVKI NA PREMOŽENJE	273,3	0,6%
1.4 DOMAČI DAVKI NA BLAGO IN STORITVE	5.763,9	13,5%
- Davek na dodano vrednost	3.504,2	8,2%
- Trošarine	1.585,5	3,7%
- Drugi davki na blago in storitve	590,9	1,4%
DAVKI NA MEDNARODNO TRGOVINO IN TRANSAKCIJE	83,3	0,2%
<b>2. PRISPEVKI ZA SOCIALNO VARNOST</b>	<b>6.496,8</b>	<b>15,2%</b>
ZPIZ	3.920,5	9,2%
ZZZS	2.576,3	6,0%

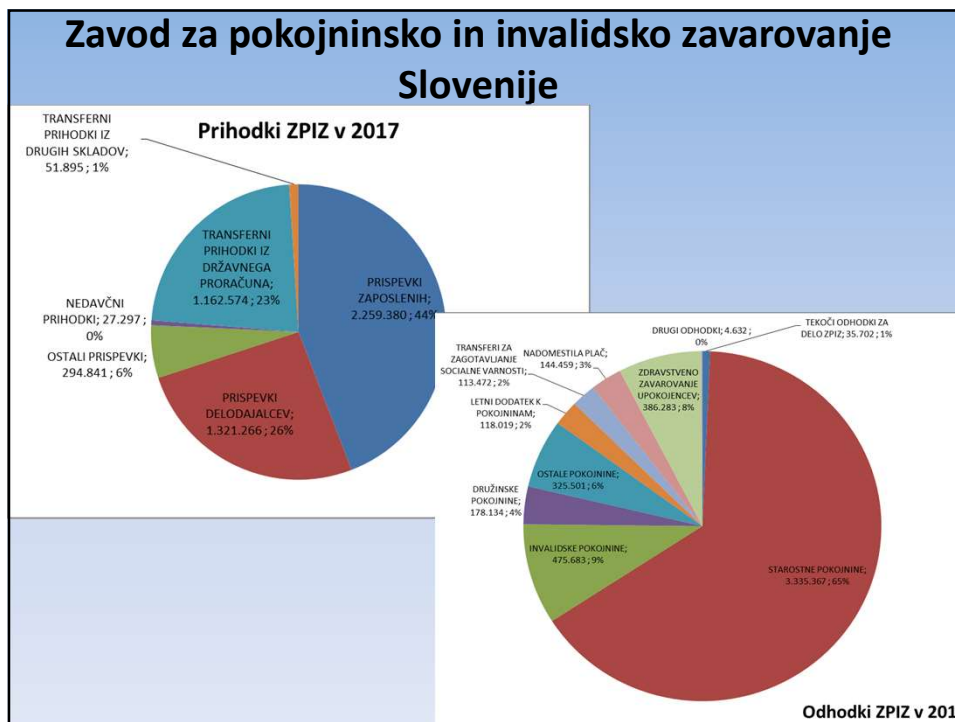
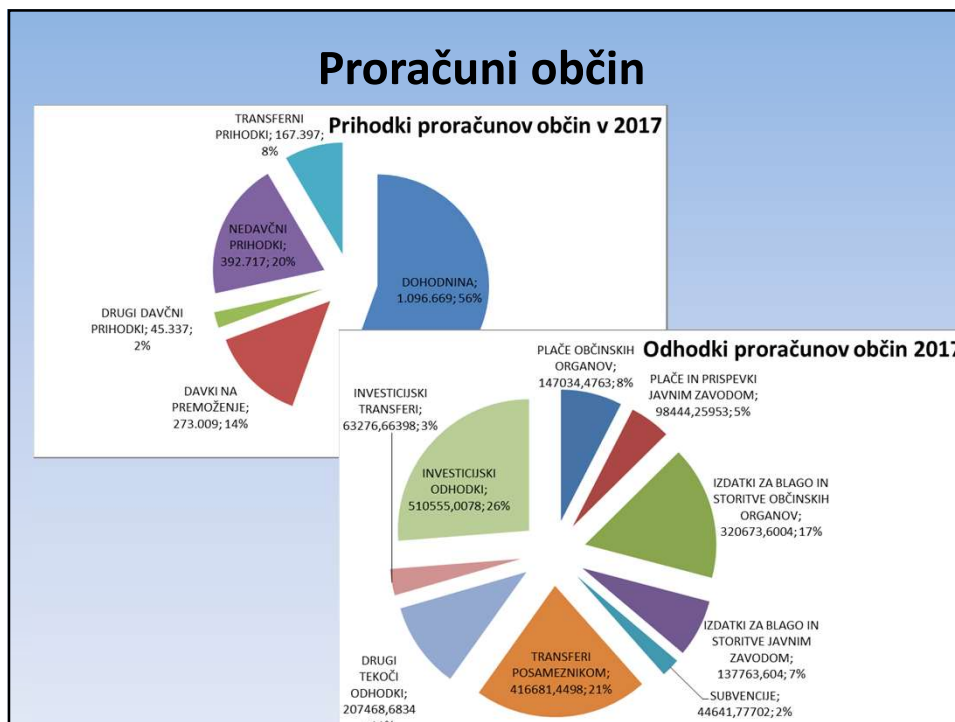
Vir: Konsolidirana bilanca javnega financiranja, Bilten javnih financ, MF.

### Struktura davkov v BDP v Sloveniji, v primerjavi z državami z najvišjim odstotkom



### Konsolidirana bilanca JF – odhodki (2017: 17,1 mrd EUR)









## Število zaposlenih v javnem sektorju

POD.	NAZIV	ŠTEVILO ZAPOSLENIH			STRUKTURA 2017	ŠT. ENOT 2017
		2008	2014	2017		
	<b>SKUPAJ VSI PRORAČUNSKI UPORABNIKI</b>	<b>159.612</b>	<b>162.198</b>	<b>169.047</b>	<b>100,0</b>	<b>2.804</b>
A.	<b>NEPOSREDNI UPORABNIKI PRORAČUNOV</b>	<b>44.196</b>	<b>41.164</b>	<b>41.199</b>	<b>24,4</b>	<b>1.286</b>
	<b>NEPOSREDNI UPORABNIKI DRŽAVNEGA PRORAČUNA</b>	<b>39.526</b>	<b>36.123</b>	<b>36.016</b>	<b>21,3</b>	<b>172</b>
1.1.	NEVLADNI PRORAČUNSKI UPORABNIKI	881	876	880	0,5	43
1.2.	VLADNI PRORAČUNSKI UPORABNIKI	33.834	30.512	30.399	18,0	120
1.2.1.	VLADNE SLUŽBE	1.364	1.045	1.073	0,6	14
1.2.2.	MINISTRSTVA IN ORGANI V SESTAVI	29.677	27.221	27.151	16,4	48
1.2.3.	UPRAVNE ENOTE	2.793	2.246	2.175	1,3	58
1.3.	PRAVOSODNI PRORAČUNSKI UPORABNIKI	4.811	4.735	4.737	2,8	39
B.	<b>NEPOSREDNI UPORABNIKI OBČINSKIH PRORAČUNOV</b>	<b>4.670</b>	<b>5.041</b>	<b>5.183</b>	<b>3,1</b>	<b>1.114</b>
2.1.	OBČINE	4.606	5.013	5.162	3,1	212
2.2.	KRAJEVNE IN DRUGE LOKALNE SKUPNOSTI	64	28	21	0,0	902
B.	<b>POSREDNI UPORABNIKI PRORAČUNOV</b>	<b>115.416</b>	<b>121.034</b>	<b>127.848</b>	<b>75,6</b>	<b>1.518</b>
III/1	<b>JAVNI ZAVODI</b>	<b>111.717</b>	<b>117.121</b>	<b>123.821</b>	<b>73,2</b>	<b>1.473</b>
3.1.	JAVNI ZAVODI S PODROČJA IZOBRAŽEVANJA IN ŠPORTA	56.403	59.311	61.820	36,6	903
3.2.	JAVNI ZAVODI S PODROČJA ZDRAVSTVA	32.961	33.746	36.773	21,8	114
3.3.	JAVNI ZAVODI S PODROČJA SOCIALNEGA VARSTVA	10.593	11.975	12.600	7,8	149
3.4.	JAVNI ZAVODI S PODROČJA KULTURE	6.485	6.612	6.912	4,1	184
3.5.	JAVNI ZAVODI S PODROČJA RAZISKOVALNE DEJAVNOSTI	2.454	2.585	2.688	1,6	30
3.6.	JAVNI ZAVODI KMETIJSTVA IN GOZDARSTVA	1.746	1.649	1.613	1,0	12
3.7.	JAVNI ZAVODI S PODROČJA OKOLJA IN PROSTORA	187	231	250	0,1	11
3.8.	JAVNI ZAVODI GOSPODARSKI DEJAVNOSTI	145	190	202	0,1	18
3.10.	JAVNI ZAVODI MALEGA GOSPODARSTVA IN TURIZMA	118	151	237	0,1	37
3.11.	JAVNI ZAVODI JAVNEGA REDA IN VARNOSTI	624	671	726	0,4	14
3.12.	IŽ IN DRUGI IZVAJALCI JAVNIH SLUŽB FINANČ	0	0	0	0,0	1
III/2	<b>DRŽAVNE AGENCIJE</b>	<b>687</b>	<b>876</b>	<b>939</b>	<b>0,6</b>	<b>17</b>
3.15.	JAVNE AGENCIJE	687	876	939	0,6	17
IV.	<b>SKLADI IN DRUGI IZVAJALCI SOCIALNEGA ZAVAROVANJA</b>	<b>2.982</b>	<b>3.006</b>	<b>3.053</b>	<b>1,8</b>	<b>17</b>
IV/1	SKLADI IN DRUGI IZVAJALCI OBV. SOC. ZAVAROVANJA	2.639	2.594	2.654	1,6	4
IV/2	JAVNI SKLADI	343	412	399	0,2	13
V.	<b>PRORAČUNSKI SKLADI IN POSEBNI RAČUNI</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>	<b>0</b>
VI.	<b>SAMOUPRAVNE NARODNOSTNE SKUPNOSTI</b>	<b>30</b>	<b>31</b>	<b>35</b>	<b>0,0</b>	<b>11</b>

## Zaposleni –posredni uporabniki proračunov

VSI UPORABNIKI / DOLOČENI + DRUGI UPORABNIKI	160.010	163.145	165.914	100,0
<b>B. POSREDNI UPORABNIKI PRORAČUNOV</b>	<b>115.524</b>	<b>122.206</b>	<b>124.776</b>	<b>75,2</b>
<b>III./1. JAVNI ZAVODI</b>	<b>111.825</b>	<b>118.319</b>	<b>120.864</b>	<b>72,8</b>
<b>3.01. JAVNI ZAVODI S PODROČJA IZOBRAŽEVANJA IN ŠPORTA</b>	<b>56.413</b>	<b>59.576</b>	<b>60.407</b>	<b>36,4</b>
3.01.01. DIJAŠKI IN ŠTUDENTSKI DOMOVI	680	525	523	0,3
3.01.02. VRTCI	8.227	10.546	10.589	6,4
3.01.03. OSNOVNE ŠOLE	27.833	29.459	30.240	18,2
3.01.04. GIMNAZIE	2.792	2.901	2.902	1,7
3.01.05. SREDNJE POKLICNE IN STROKOVNE ŠOLE	6.398	5.391	5.403	3,3
3.01.06. VIŠJE, VISOKE ŠOLE IN UNIVERZE	7.628	7.517	7.541	4,5
3.01.07. GLASBENE ŠOLE	1.327	1.487	1.499	0,9
3.01.08. DRUGO IZOBRAŽEVANJE IN USPOSABLJANJE	280	323	278	0,2
3.01.09. DRUGI ZAVODI S PODROČJA IZOBRAŽEVANJA	781	845	836	0,5
3.01.10. JAVNI ZAVODI S PODROČJA ŠPORTA	467	582	596	0,4
<b>3.02. JAVNI ZAVODI S PODROČJA ZDRAVSTVA</b>	<b>32.983</b>	<b>34.475</b>	<b>35.671</b>	<b>21,5</b>
3.02.01. LEKARNE	1.407	1.507	1.539	0,9
3.02.02. BOLNIŠNICE	22.102	22.644	23.396	14,1
3.02.03. ZDRAVSTVENI DOMOVI	8.085	8.850	9.229	5,6
3.02.04. ZAVODI ZA ZDRAVSTVENO VARSTVO	779	0	0	0,0
3.02.05. DRUGI ZAVODI S PODROČJA ZDRAVSTVA	610	1.474	1.507	0,9
<b>3.03. JAVNI ZAVODI S PODROČJA SOCIALNEGA VARSTVA</b>	<b>10.597</b>	<b>12.175</b>	<b>12.456</b>	<b>7,5</b>
3.03.01. CENTRI ZA USPOSABLJANJE IN VARSTVO	1.723	2.078	2.141	1,3
3.03.02. DOMOVI ZA OSTARELE	6.271	7.099	7.331	4,4
3.03.03. VARSTVENO DELOVNI CENTRI	460	564	599	0,4
3.03.04. CENTRI ZA SOCIALNO DELO	1.666	1.868	1.808	1,1
3.03.05. DRUGI ZAVODI S PODROČJA SOCIALNEGA VARSTVA	477	566	577	0,3
<b>3.04. JAVNI ZAVODI S PODROČJA KULTURE</b>	<b>6.480</b>	<b>6.573</b>	<b>6.808</b>	<b>4,1</b>
3.04.01. GLEDALIŠČA	1.088	1.080	1.091	0,7
3.04.02. KULTURNI DOMOVI	374	395	416	0,3
3.04.03. KNJIŽNICE	1.375	1.412	1.419	0,9
3.04.04. ARHIVI	114	105	106	0,1
3.04.05. MUZEJI	785	830	833	0,5
3.04.06. VARSTVO KULTURNE DEDIŠČINE	258	290	291	0,2
3.04.07. RTV	1.916	1.847	2.026	1,2
<b>3.04.08. DRUGI ZAVODI S PODROČJA KULTURE</b>	<b>570</b>	<b>614</b>	<b>626</b>	<b>0,4</b>
<b>3.05. JAVNI ZAVODI S PODROČJA RAZISKOVALNE DEJAVNOSTI</b>	<b>2.528</b>	<b>2.629</b>	<b>2.627</b>	<b>1,6</b>
3.05.01. RAZISKOVALNI ZAVODI S PODROČJA NARAVOSLOVJA IN TEHNOLOGIJE	1.877	1.981	1.954	1,2
3.05.02. RAZISKOVALNI ZAVODI S PODROČJA DRUŽBOSLOVJA IN HUMANISTIKE	504	476	500	0,3
3.05.03. DRUGI ZAVODI S PODROČJA RAZISKOVALNE DEJAVNOSTI	147	172	173	0,1
<b>3.06. JAVNI ZAVODI S PODROČJA KMETIJSTVA IN GOZDARSTVA</b>	<b>1.746</b>	<b>1.641</b>	<b>1.576</b>	<b>0,9</b>
<b>3.07. JAVNI ZAVODI S PODROČJA OKOLJA IN PROSTORA</b>	<b>187</b>	<b>226</b>	<b>240</b>	<b>0,1</b>
<b>3.09. JAVNI ZAVODI S PODROČJA GOSPODARSKIH DEJAVNOSTI</b>	<b>145</b>	<b>190</b>	<b>187</b>	<b>0,1</b>
<b>3.10. JAVNI ZAVODI S PODROČJA MALEGA GOSPODARSTVA IN TURIZMA</b>	<b>121</b>	<b>161</b>	<b>192</b>	<b>0,1</b>
<b>3.11. JAVNI ZAVODI S PODROČJA JAVNEGA REDA IN VARNOSTI</b>	<b>625</b>	<b>673</b>	<b>700</b>	<b>0,4</b>
<b>3.12. JAVNI ZAVODI IN DRUGI UPORABNIKI JAVNIH SLUŽB S PODROČJA FINANC</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>

## Pravne podlage

Ustava RS 148. člen:

- Prihodki in izdatki proračunov države morajo biti **srednjeročno uravnoteženi** brez zadolževanja, ali pa morajo prihodki presegati izdatke. Od tega načela se lahko začasno odstopi samo v izjemnih okoliščinah za državo.
- Z zakonom, ki ga sprejme državni zbor glasov vseh poslancev, se določijo način in časovni okvir **z dvotretjinsko večino** izvajanja načela iz prejšnjega odstavka, merila za določitev izjemnih okoliščin in način ravnanja ob njihovem nastopu.

### Zakon o fiskalnem pravilu

- Način ter časovni okvir izvajanja načela srednjeročne uravnoteženosti prihodkov in izdatkov proračunov države brez zadolževanja (formula oz. doseganje MTO)
- Okvir za pripravo proračunov: za posamezna leta določi ciljni saldo sektorja država in najvišji obseg izdatkov sektorja država za 4 blagajne
- Delovanje Fiskalnega sveta kot neodvisnega in samostojnega državnega organa

### Zakon o javnih financah

- Srednjeročno načrtovanje fiskalne politike (DPRP, SFS)
- Proces priprave državnega proračuna

### Zakon o izvrševanju proračunov t, t+1

### Nadzor javnih financ

- **URAD ZA NADZOR PRORAČUNA:** organ za sistem notranjega nadzora javnih financ: notranje kontrole & revidiranje pri NPU in PPU; revizijski organ za EU sklade; proračunska inšpekcija; koordinator za sodelovanje z OLAF
- **RAČUNSKO SODIŠČE:** najvišji organ kontrole državnih računov, državnega proračuna in celotne javne porabe v RS. Revidira pravilnost in smotrnost poslovanja; svetuje, kako do večje učinkovitosti.

## Načrtovanje javnih financ (t+3), 2x letno

Makroekonomski okvir (UMAR)

Javnofinančni cilji – srednjeročni okvir

### Politika prihodkov

- Davki
- Prispevki
- Dividende
- Učinkovitost pobiranja dajatev

### Politika odhodkov

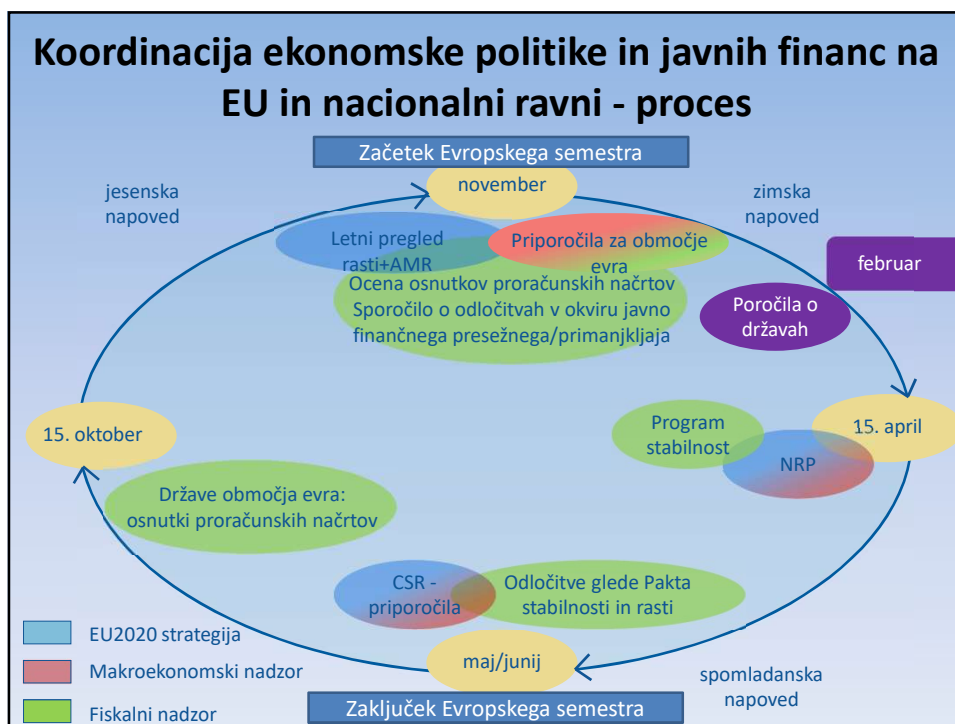
- Plače v javnem sektorju
- Stroški blaga in storitev
- Transferi posameznikom
- Subvencije podjetjem
- Učinkovitost potrošnje
- Investicije (EU sredstva!)

Upravljanje dolga

## Izhodišče: Okvir za pripravo proračunov

Institucionalna enota	Leto 2018		Leto 2019	
	Najvišji obseg izdatkov v mio EUR	Ciljni saldo v % BDP	Najvišji obseg izdatkov v mio EUR	Ciljni saldo v % BDP
(po metodologiji ESA)				
Sektor država	19.290	0,4	20.610	0,4
(po denarnem toku:)				
Državni proračun*	9.625*	0,1*	10.160	0,3
Občine	2.174	0,1	2.235	0,1
Pokojninska blagajna	5.381	0,0	5.530	0,0
Zdravstvena blagajna	2.882	0,0	3.055	0,0

\* Predhodna ocena realizacije 2018: 9,464 in presežek 1,17% BDP



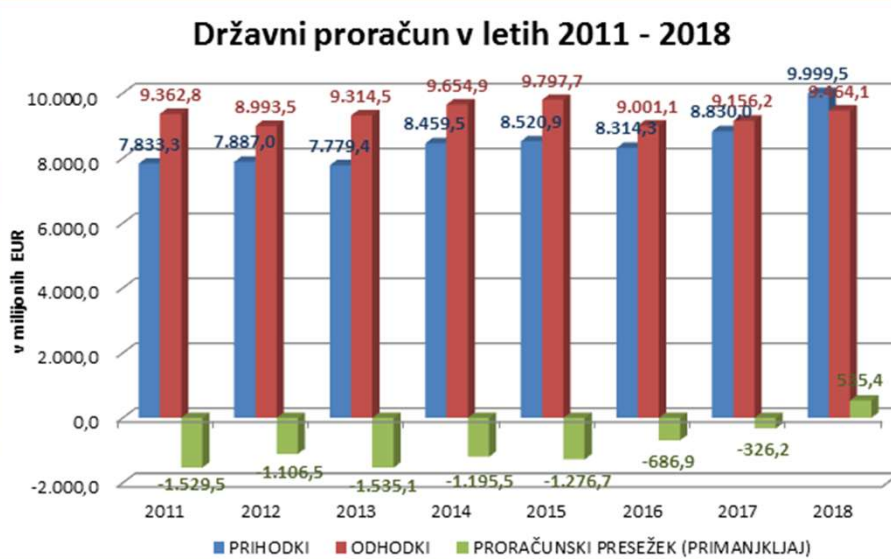
## Državni proračun

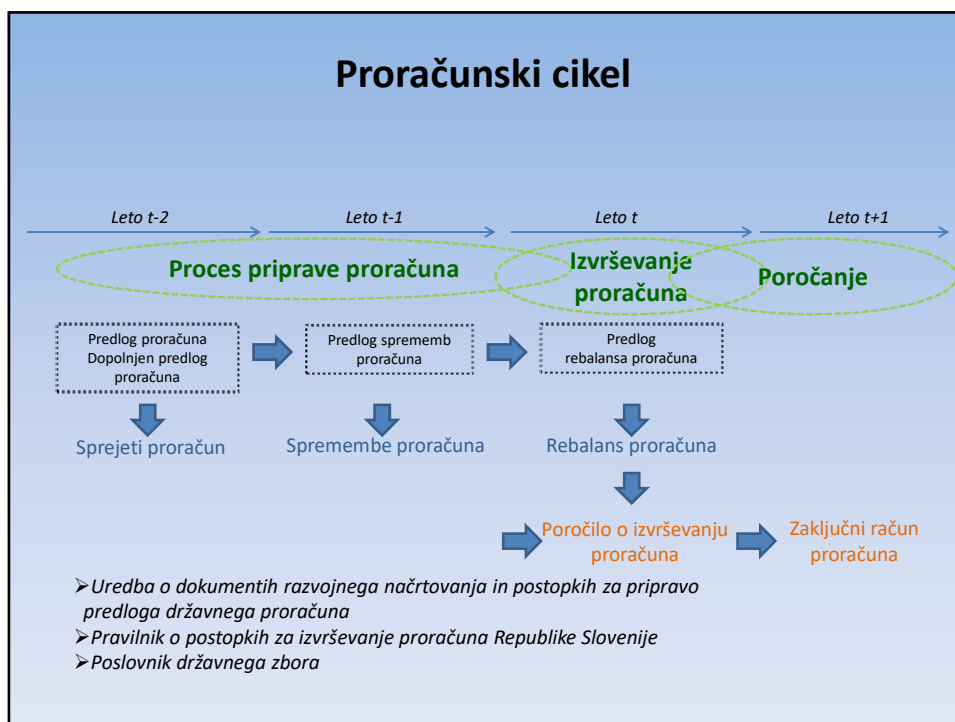
- Proračun RS je akt države, s katerim so predvideni vsi prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki države za eno leto.
- Proračun sprejme Državni zbor po predpisanem postopku.
- Državni proračun je instrument, ki ga ima vlada na voljo pri izvajanju večletne makroekonomske politike, katere cilj je zagotavljanje stabilnih javnih financ in pospeševanje gospodarskega 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.

## SALDI DRŽAVNEGA PRORAČUNA 2009-2019

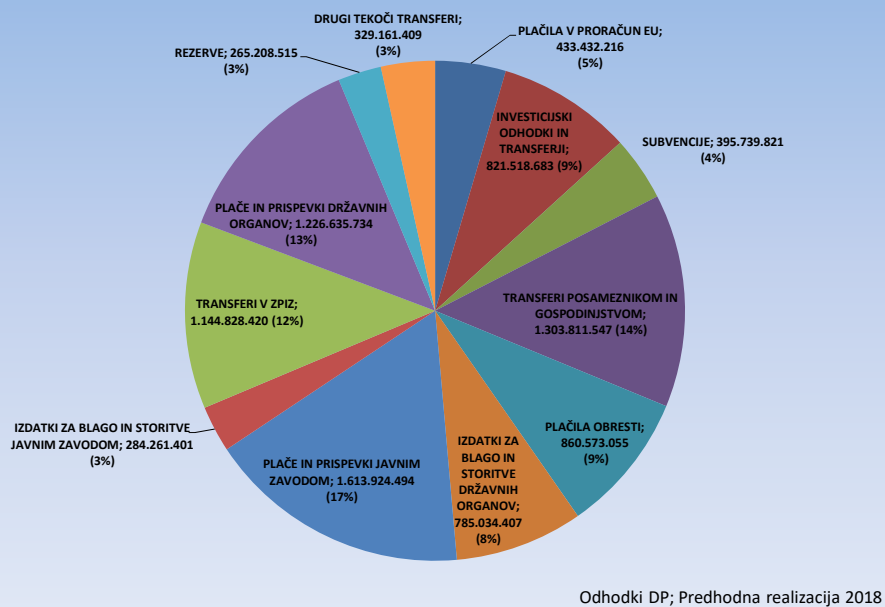


## SALDI DRŽAVNEGA PRORAČUNA 2011-2018

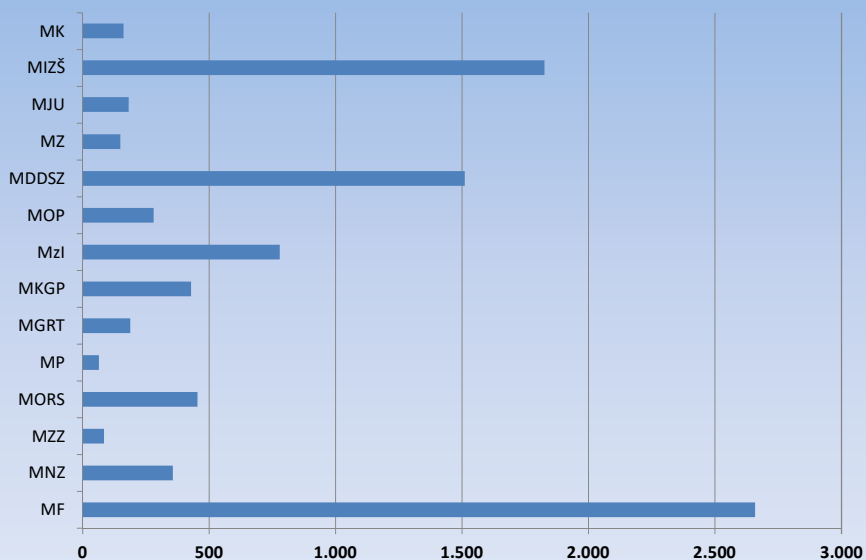




### Struktura odhodkov proračuna po ekonomskih namenih



### Struktura proračuna po uporabnikih 2018 v mio EUR

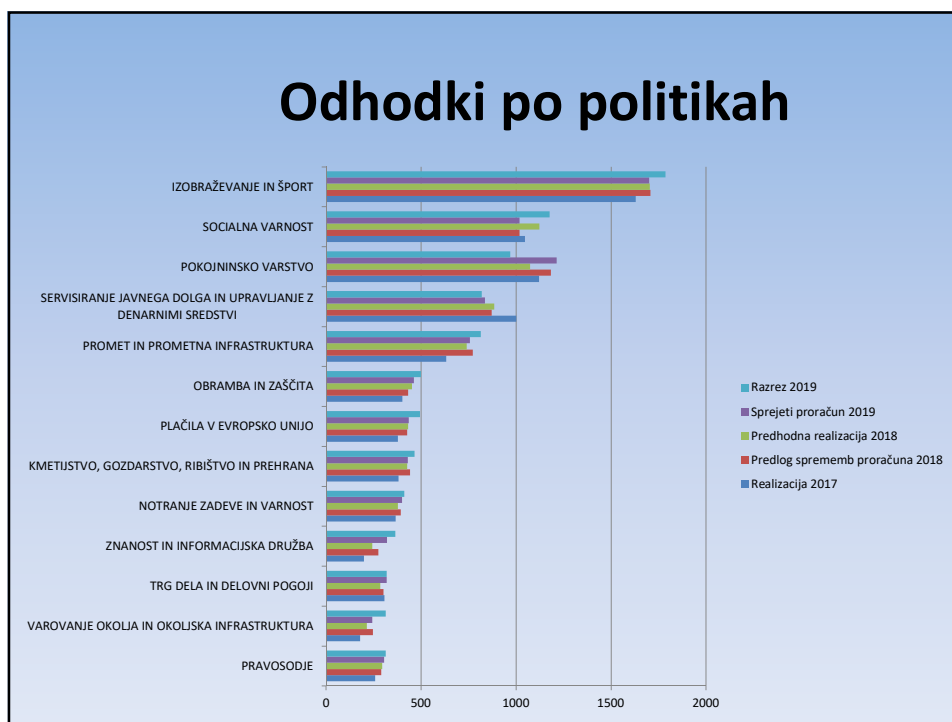




## Programska struktura proračuna po politikah



## Odhodki po politikah



### Primerjava odhodkovne strani z EU (COFOG – funkc.klasifikacija, 2016)

- dejavnost RTV in založništva 0.3 % BDP, povpr. EU: 0.2 % BDP
- predšolska vzgoja in OŠ 2.1% BDP, povpr. EU: 1.5% BDP
- kultura 0.7 % BDP, povprečje EU: 0.4 % BDP
- izobraževanje 5.6% BDP, povprečje EU: 4.7 % BDP
- gospodarske dejavnosti 4.5 % BDP, povprečje EU: 4.0 % BDP
- rekreacija, kultura in dejavnost neprofitnih organizacij 1.4 % BDP, povprečje EU: 1.0 % BDP
- zdravstvo 6.7 % BDP, povprečje EU 7.1 % BDP
- varstvo invalidov 2.3 % BDP, povprečje EU 2.7% BDP
- obramba in zaščita 0.9 % BDP, povprečje EU 1.3% BDP
- nezaposleni 0.5 % BDP, povprečje EU 1.3 % BDP

### Proračun za državljane

- Prikaz proračuna RS, razumljiv za širšo javnost
- Priloga „Delo – sobotna priloga“, 9. marec 2019
- Grafični prikazi, enostavna sporočila
- [Infografika PRORACUN 2019.pdf](#)



## FISKALNA TVEGANJA

### Tveganje

Odprte tožbe proti RS  
(npr. podrejene obveznice, občine, odškodnine, denacionalizacija...)

Višja vplačila v EU proračun (Brexit)

Koalicijski sporazum - obljube iz predvolilnega obdobja (sociala, upokojenci, obrambni izdatki)

Nižji prihodki zaradi morebitne nižje rasti / višina dividend

(+ dolgotrajna oskrba, ukinitvev DZZ)

...

## DODATNE INFORMACIJE O JF

- [http://www.mf.gov.si/si/delovna\\_podrocja/javne\\_finance/tekoca\\_gibanja\\_v\\_javnih\\_financah/bilten\\_javnih\\_financ/](http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/javne_finance/tekoca_gibanja_v_javnih_financah/bilten_javnih_financ/)

# HVALA ZA POZORNOST

