

– METODOLOŠKE OPOMBE –

A. INSTITUCIONALNO ZAJETJE

I. V Biltenu javnih financ so prikazani mesečni ter zbirni četrletni in letni podatki o realiziranih javnofinančnih tokovih v Republiki Sloveniji, kot se v skladu z obstoječim sistemom javnega financiranja oblikujejo in razporejajo skozi posamezne blagajne javnega financiranja. Te so državni proračun, Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije ter proračuni občin.

I.1. V **konsolidirani globalni bilanci javnega financiranja** so zajeti konsolidirani tokovi štirih blagajn javnega financiranja: državnega proračuna, pokojninsko - invalidskega zavarovanja in obveznega zdravstvenega zavarovanja ter proračunov občin. S konsolidacijo so izločeni transferni tokovi med posameznimi blagajnami javnega financiranja, ki z javnofinančnega vidika ne predstavljajo izvernih prihodkov oziroma odhodkov in jih je v prikazu globalne bilance potrebno izločiti, sicer ti tokovi "napihujejo" globalno bilanco javnega financiranja;

I.2. V **državnem proračunu** so izkazani javnofinančni prihodki in odhodki, račun finančnih terjatev in naložb ter račun financiranja neposrednih proračunskih uporabnikov, skladno z Zakonom o izvrševanju proračuna in sprejetim proračunom Republike Slovenije za posamezno leto;

I.3. V podatkih skladov socialnega zavarovanja so prikazani tokovi prihodkov in odhodkov, račun finančnih terjatev in naložb ter račun financiranja **Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje in Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije - dela, ki zajema obvezno zdravstveno zavarovanje**;

I.4. Zbirni tokovi prihodkov in odhodkov, računa finančnih terjatev in naložb ter računa financiranja proračunov **občin** zajemajo konsolidirane zbirne podatke za vse občine skupaj;

I.5. Podatki, ki jih prikazujemo v Biltenu javnih financ, ne zajemajo celotnega sektorja države, ki poleg enot, ki jih vključujemo v konsolidirano bilanco javnega financiranja (državni proračun, Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, Zavod za zdravstveno zavarovanje, proračuni občin), vključuje še druge enote – javne sklade, javne agencije in javne zavode, ki več kot 50 % sredstev za svoje delovanje pridobijo iz javnih sredstev, Kapitalsko družbo in Slovenski državni holding. Takšna klasifikacija je v skladu z metodologijo evropskega sistema računov o razvrščanju enot v institucionalne sektorje. V skladu z evropsko zakonodajo, je bila tudi v Sloveniji sprejeta standardna klasifikacija institucionalnih sektorjev, ki enote sektorja države deli na enote centralne ravni države (državni proračun, javni skladi, javne agencije in javni zavodi na ravni centralne ravni države, SDH), enote lokalne ravni države (občine, javni skladi, javne agencije in javni zavodi na ravni lokalne ravni države) in na sklade socialnega zavarovanja (ZZZS, ZPIZ in KAD). Slovenija na podlagi podatkov za celotni sektor države, ki so na voljo na letni ravni, dvakrat letno poroča Evropski Komisiji v okviru Poročila o primanjkljaju in dolgu države. Podatki iz poročila s podrobnejšimi obrazložitvami so objavljeni tudi na spletnih straneh Ministrstva za finance.

II. V poglavju Dolg državnega proračuna so prikazani podatki o stanju in gibanju dolga, ki ga je najela Republika Slovenija kot pravna oseba za izvrševanje državnega proračuna, ter o dolgu z jamstvom Republike Slovenije. Dolg državnega proračuna ne vključuje dolga ostalih enot centralne ravni države in drugih enot sektorja države. Med podatke o dolgu niso vključeni dolgovi institucij, ki se sicer financirajo iz javnofinančnih virov in opravljajo določene javne funkcije, organizirane pa so kot samostojne, in od države premoženjsko-pravno ločene pravne osebe.

III. V poglavju o državnih vrednostnih papirjih so prikazani ključni podatki o vrednostnih papirjih, ki jih je izdala Republika Slovenija (Zakladnica Ministrstva za finance).

B. VIRI PODATKOV

I. Viri podatkov za mesečno izkazovanje javnofinančnih tokov posameznih blagajn so naslednji:

Viri podatkov za **državni proračun**:

Podatki o prihodkih državnega proračuna temeljijo na uradnih tekočih računovodskih podatkih Ministrstva za finance o vplačilih posameznih vrst prihodkov na račun proračuna Republike Slovenije. Podatki o prihodkih državnega proračuna vključujejo vse podatke, ki se plačujejo preko vplačilnih

podračunov, ki jih vodi Uprava Republike Slovenije za javna plačila kot tudi vse ostale podatke iz tekočih računovodskih evidenc Ministrstva za finance o realizaciji tistih prihodkov proračuna, ki se vplačujejo direktno na račune proračuna.

Podatki o odhodkih državnega proračuna prav tako temeljijo na uradnih tekočih računovodskih evidencah Ministrstva za finance o porabi proračunskih sredstev po posameznih namenih in po posameznih proračunskih uporabnikih.

Viri podatkov za **ostale javnofinančne blagajne**:

Ministrstvo za finance redno mesečno zbira in obdeluje podatke od ostalih blagajn javnega financiranja, to je Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, Zavoda za zdravstveno zavarovanje kot tudi od vseh proračunov občin na podlagi naslednjih odredb:

- Odredba o poročanju Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije o prihodkih in odhodkih, danih in vrnjenih posojilih ter zadolževanju in odplačilih dolga (Ur. l. RS št. 16/99), na osnovi katere Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje mesečno poroča Ministrstvu za finance po predpisani shemi iz odredbe;
- Odredba o poročanju Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije o prihodkih in odhodkih, danih in vrnjenih posojilih ter zadolževanju in odplačilih dolga (Ur. l. RS št. 16/99), na osnovi katere Zavod za zdravstveno zavarovanje mesečno poroča Ministrstvu za finance po predpisani shemi iz odredbe;
- Pravilnik o poročanju občin o prejemkih in izdatkih proračuna občin, na osnovi katerega vse občine mesečno poročajo Ministrstvu za finance po predpisani shemi.

C. EKONOMSKA KLASIFIKACIJA

Podatki o javnofinančnih tokovih so prikazani po ekonomski klasifikaciji, ki je bila pripravljena na podlagi metodologije Mednarodnega denarnega sklada iz leta 1986. Ekonomska klasifikacija se uporablja za izkazovanje javnofinančnih tokov od leta 1999 dalje. Podatki za pretekla leta so preračunani.

Javnofinančni tokovi se po ekonomski klasifikaciji izkazujejo v treh medsebojno povezanih računih, ki jih sestavljajo:

- Bilanca prihodkov in odhodkov
- Račun finančnih terjatev in naložb
- Račun financiranja

A. V bilanci prihodkov in odhodkov se izkazuje vse prihodke, ki obsegajo tekoče prihodke, kapitalske prihodke, prejete donacije ter transferne prihodke iz drugih blagajn javnega financiranja. Na strani odhodkov se v tej bilanci izkazuje vse odhodke, ki zajemajo tekoče odhodke, tekoče transfere, investicijske odhodke ter investicijske transfere. Z vstopom Slovenije v Evropsko unijo se na prihodkovni strani izkazujejo tudi vsa prejeta sredstva iz EU, na odhodkovni strani pa plačila sredstev v proračun EU.

a) **Javnofinančni prihodki** po novi ekonomski klasifikaciji obsegajo šest osnovnih skupin prihodkov:

Davčni prihodki zajemajo vse vrste obveznih, nepovratnih in nepoplačljivih dajatev, ki jih davkoplačevalci vplačujejo v dobro proračunov. Vključujejo vse vrste davkov, ki so določeni s posebnimi zakoni.

Med davčne prihodke skladno z novo ekonomsko klasifikacijo se uvršča tudi vse obvezne prispevke za socialno varnost, to je prispevke zaposlenih, delodajalcev in samozaposlenih, ki se vplačujejo v državni proračun in v oba sklada obveznega socialnega zavarovanja, to je v Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje ter v Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije.

Med davčne prihodke se tako razvrščajo naslednje skupine prihodkov:

- *Davki na dohodek in dobiček* : v to skupino javnofinančnih prihodkov spadajo dohodnina kot kompleksni davek na dohodke posameznikov (ki je razčlenjena na posamezne podvrste dohodnine) ter davek od dohodkov pravnih oseb.

- *Prispevki za socialno varnost* obsegajo obvezne prispevke za vse vrste socialnega zavarovanja, ki se nadalje razvrščajo v prispevke zaposlenih (delojemalcev) za posamezne namene socialnega zavarovanja, prispevke delodajalcev, prispevke samozaposlenih ter ostale prispevke za obvezno socialno zavarovanje. Različne prostovoljne sheme socialnega zavarovanja ne sodijo med obvezne prispevke (prostovoljno zdravstveno zavarovanje, dokupi delovne dobe ipd) in se po novi ekonomski klasifikaciji razvrščajo med nedavčne prihodke.

- *Davki na plačilno listo*: v to kategorijo sodijo davki, ki jih plačujejo delodajalci na osnovi izplačanih plač zaposlenim in so določeni bodisi v absolutnih zneskih ali na osnovi lestvice obdavčitve plačilne liste (pri nas sta to davek na izplačane plače ter davek na pogodbeno delo). S 1. januarjem 2009 je prenehala obveznost plačevanja davka na izplačane plače.

- *Davki na premoženje*: v to skupino davkov sodijo davki na uporabo, lastništvo ali prodajo premoženja (premičnin in nepremičnin) in se zaračunavajo bodisi v določenih časovnih intervalih, v enkratnem znesku ali ob prenosu lastništva. Sem sodijo tudi davki na spremembo lastništva nad premoženjem zaradi dedovanja, daril ali drugih transakcij.

- *Domači davki na blago in storitve*: Davki na blago in storitve zajemajo dajatve na proizvodnjo, pridobivanje, prodajo, prenos, dajanje v najem blaga in storitev ter dajatve v zvezi z uporabo ali z izdajo dovoljenja za uporabo blaga ali izvajanjem storitev. V to skupino davkov sodijo dosedANJI splošni prometni davki, po novem pa davek na dodano vrednost in trošarine. V to kategorijo davčnih prihodkov sodijo tudi davki na posebne storitve (posebni prometni davki od iger na srečo in na igralne avtomate), dajatve na uporabo motornih vozil (registracijske takse) ter drugi davki na uporabo blaga in storitev in na dovoljenja za izvajanje določenih storitev (v to skupino se torej razvrščajo takse za obremenjevanje vode, komunalne, požarne, prenočitvene, krajevne takse, cestnine idr.). V to kategorijo sodijo tudi davki, ki se zaračunavajo ob uvozu na meji. Prav tako v to kategorijo sodijo tudi davki na pridobivanje, obdelavo ali proizvodnjo rudnin in drugih naravnih bogastev.

- *Davki na mednarodno trgovino in transakcije*: Ta kategorija davčnih prihodkov zajema vse dajatve na mednarodno trgovino: carine in druge uvozne dajatve, izvozne davščine in druge vrste dajatev v mednarodnih transakcijah.

- *Drugi davki*: V to kategorijo se razvrstijo ostale vrste davčnih dajatev, ki jih ni mogoče zajeti med prej navedene skupine davčnih prihodkov.

Nedavčni prihodki so druga pomembna skupina tekočih prihodkov in obsegajo vse nepovratne in nepoplačljive prihodke, ki niso uvrščeni v skupino davčnih prihodkov.

V to skupino uvrščamo *prihodke iz naslova udeležbe na dobičku javnih podjetij, javnih finančnih institucij in drugih podjetij, v katerih ima država svoje finančne naložbe*. V to skupino prihodkov spadajo tudi prihodki od obresti.

Med nedavčne prihodke so zajeti tudi *prihodki od upravljanja z državnim (oziroma občinskim) premoženjem* (prihodki od najemnin, zakupnin, licenčnin, prihodki od podeljenih koncesij).

Med nedavčne prihodke se razvrščajo tudi tiste vrste *taks in pristojbin*, ki predstavljajo odškodnino oziroma delno plačilo za opravljene storitve državnih organov oziroma javne uprave. Pri taksah in pristojbinah za razliko od davkov obstaja neposredna povezava med dajatvijo in storitvijo državnega organa oziroma javne uprave. Takse se v nadaljnji členitvi delijo na *sodne takse in upravne takse*.

Med nedavčne prihodke se razvrščajo še *denarne kazni*, ki jih plačujejo pravne in fizične osebe zaradi prestopkov in prekrškov po različnih zakonih.

V to skupino prihodkov uvrščamo tudi *prihodke od prodaje blaga in storitev*, to je vse vrste prihodkov, ki jih posamezni proračunski uporabniki oziroma druge institucije, ki se financirajo iz proračunov, pridobivajo iz naslova opravljanja "lastne dejavnosti", to je s prodajo svojih proizvodov ali opravljanja svojih storitev drugim sektorjem na trgu, in niso realizirani iz javnih virov, pač pa s plačilom neposrednega uporabnika teh proizvodov ali storitev. Med tovrstne nepodjetniške dejavnosti državnih organov sodijo: tiskanje in prodaja publikacij in tiskovin, plačila za opravljene inšpekcijske preglede, plačila stroškov sodnih postopkov, plačila za geodetske storitve, gospodarska dejavnost zaporov, neposredna plačila uporabnikov za nekatere storitve javnih služb (npr. doplačila v domovih za ostarele, vrtcih, plačila vstopnic za kulturne prireditve itd.).

Med druge nedavčne prihodke pa so razvrščeni tudi *dodatni prostovoljni prispevki za socialno varnost* (dokupi pokojninske dobe idr.).

Davčni in nedavčni prihodki skupaj tvorijo tekoče javnofinančne prihodke.

Tretja skupina prihodkov so **kapitalski prihodki**. To so prihodki, ki so realizirani iz naslova *prodaje realnega (fizičnega) premoženja*, to je prodaje zgradb, opreme, drugih osnovnih sredstev, zemljišč, nematerialnega premoženja (patentov, licenc, blagovnih znamk), zalog in interventnih oz. blagovnih rezerv.

V četrto skupino prihodkov se razvrščajo **prejete donacije iz domačih in tujih virov**. V to skupino prihodkov se uvrščajo tiste vrste tekočih in kapitalskih prihodkov, ki predstavljajo nepovratna plačila ter prostovoljna nakazila sredstev, prejeta bodisi iz domačih virov: od domačih pravnih oseb (zasebnih podjetij, finančnih družb) ali domačih fizičnih oseb; ali iz tujine: od mednarodnih institucij, mednarodnih nevladnih organizacij, od posameznih tujih vlad in njihovih institucij ter od tujih pravnih ali fizičnih oseb. V to skupino prihodkov spadajo *prejete donacije ter prejeta denarna darila in volila*. Prejete donacije so sredstva, prejeta na podlagi posebnih sporazumov, dogovorov in pogodb o obsegu in programu koriščenja teh sredstev za posamezne namene, za katere se ta sredstva dodelijo in na podlagi določenih pogojev, pod katerimi se sredstva črpajo in porabljajo. Prejeta denarna darila in volila pa so nepovratna sredstva, prejeta od domačih in tujih pravnih in fizičnih oseb na podlagi posebnih darilnih in podobnih pogodb za določene namene porabe.

Peta skupina javnofinančnih prihodkov so **transferni prihodki**. V to skupino spadajo vsa sredstva, ki jih posamezna institucija javnega financiranja (posamezna blagajna javnega financiranja) prejema iz drugih javnofinančnih institucij, to je iz državnega proračuna, proračunov lokalnih skupnosti, ali iz enega od skladov socialnega zavarovanja.

Tovrstni prihodki niso izvorni javnofinančni prihodki (pridobljeni iz naslova davčnih, nedavčnih ali kapitalskih prihodkov), niti to niso prihodki, pridobljeni iz naslova prodaje proizvodov in storitev (t.j. od opravljanja lastne dejavnosti), pač pa predstavljajo transfer sredstev iz drugih blagajn javnega financiranja (transfere sredstev med posameznimi javnofinančnimi institucijami). Pri konsolidaciji javnofinančnih tokov se pri sestavi globalne bilance javnega financiranja transferni prihodki konsolidirajo - to je pobotajo s transfernimi odhodki, to je tistimi vrstami odhodkov, ki ne predstavljajo končne porabe, pač pa le transfer sredstev v druge javnofinančne institucije ali druge državne institucije. Zato jih je potrebno izkazovati ločeno v posebni skupini prihodkov.

V zadnjo – šesto skupino javnofinančnih prihodkov se, z vstopom Slovenije v Evropsko unijo, razvrščajo **prejeta sredstva iz Evropske unije**. V okviru te skupine prihodkov se izkazujejo prejeta sredstva iz Evropske unije, ki jih prejmejo na podlagi pogodb in dogovorov države članice Evropske unije in so razčlenjena glede na namene porabe.

b) Na strani javnofinančnih odhodkov ekonomska klasifikacija razlikuje pet osnovnih skupin odhodkov. Kriteriji za ekonomsko klasifikacijo odhodkov so ekonomske značilnosti posameznih javnofinančnih odhodkov, zato obstaja neposredna povezava med ekonomsko členitvijo odhodkov in računovodskim evidentiranjem in izkazovanjem posameznih javnofinančnih odhodkov. Zato tudi govorimo o enotni proračunski in računovodski ekonomski klasifikaciji javnofinančnih odhodkov.

Prva skupina odhodkov so **tekoči odhodki**. Ti zajemajo:

- *Plače in druge izdatke zaposlenim*: to so vsa tekoča plačila, nastala zaradi stroškov dela (to je sredstva za plače in dodatke, povračila in nadomestila, sredstva za nadurno delo, regres za letni dopust ter druge izdatke zaposlenim).
- *Prispevki delodajalcev za socialno varnost* (prispevke na bruto plače), ki jih delodajalci plačujejo za posamezne vrste obveznega socialnega zavarovanja zaposlenih.
- *Izdatki za blago in storitve*: izdatki za blago in storitve vključujejo vsa plačila za nabavljeni material in drugo blago ter plačila za opravljene storitve, ki jih država pridobiva na trgu. Sem sodijo vsi nakupi materiala, goriva in energije, izdatki za tekoče vzdrževanje in popravila, plačila potnih stroškov, izdatki za najemnine in zakupnine ter izdatki za vse vrste storitev, ki jih za državo opravljajo bodisi pravne ali fizične osebe (proizvodne in neproizvodne storitve, intelektualne storitve itd.). Vključujejo tudi izdatke za nakupe drobne opreme, ki je glede na računovodska pravila evidentirana med tekočimi odhodki in sicer glede na njihovo vrednost ali življenjsko dobo (vrednost pod 500 EUR in življenjska doba krajša od enega leta).

V kategorijo tekočih izdatkov za blago in storitve se skladno z novo ekonomsko klasifikacijo razvrščajo tudi odhodki investicijskega značaja, ki so namenjeni za vojaške namene in za specialno policijsko opremo.

- *Plačila obresti za servisiranje domačega in tujega dolga* se na naslednjih ravneh razvrščajo na plačila obresti od najetih kreditov in na plačila obresti od izdanih vrednostnih papirjev. V podrobnejši klasifikaciji pa se nadalje razčlenjujejo po posameznih vrstah domačih oziroma tujih kreditodajalcev.

- *Sredstva, izločena v rezerve*: podskupina vključuje sredstva izločena v proračunsko rezervo ter sredstva splošne proračunske rezervacije za morebitne odhodke, ki niso bili predvideni v času priprave proračuna. V izvrševanju proračuna se odhodki splošne proračunske rezervacije računovodsko evidentirajo v okviru ustreznega odhodkovnega konta in ne v okviru konta rezerv.

Druga skupina tekočih odhodkov zajema **tekoče transfere**.

V to skupino tekočih odhodkov so zajeta vsa nepovratna, nepoplačljiva plačila, za katera država (plačnik) od prejemnika sredstev v povračilo ne pridobi nikakršnega materiala ali drugega blaga oziroma prejemnik teh sredstev za plačnika (državo) ne opravi nikakršne storitve. Uporaba sredstev mora biti pri prejemniku tekoče ali splošne narave in ne investicijskega značaja.

Odhodki, ki so zajeti v to skupino, so klasificirani glede na vrsto prejemnika sredstev:

- *Subvencije*: vključujejo vsa nepovratna sredstva, dana javnim ali privatnim podjetjem, finančnim institucijam (banke, zavarovalnice) ali zasebnim tržnim proizvajalcem (obrtniki, kmetje in drugi proizvajalci blaga in storitev na trgu). Prejemniki teh sredstev jih obravnavajo kot prihodek tekočega poslovanja. Subvencije se izkazujejo pod različnimi nazivi: regresi, kompenzacije, premije, nadomestila, povračila idr. Najpogosteje je njihov namen bodisi znižanje cen za končnega uporabnika ali pa zvišanje dohodkov proizvajalcev.

Subvencije so v ekonomski klasifikaciji razčlenjene po vrstah ekonomskih subjektov - prejemnikov subvencij (subvencije javnim podjetjem, finančnim institucijam, privatnim podjetjem in zasebnikom), in v nadaljnji členitvi po vrstah oziroma namenu subvencije (subvencioniranje cen, subvencioniranje obresti, pokrivanje izgub, subvencioniranje proizvodnje, subvencioniranje zaposlovanja itd.).

- *Transferi posameznikom in gospodinjstvom*: zajemajo vsa plačila, namenjena za tekočo porabo posameznikov ali gospodinjstev in predstavljajo splošni dodatek k družinskim dohodkom ali pa delno ali polno nadomestilo posameznikom ali gospodinjstvom za posebne vrste izdatkov (socialno zavarovanje, varstvo nezaposlenih, ostarelih in invalidov, družinski prejemki, štipendije, pokojnine, nadomestila plač v času bolezenske odsotnosti ipd.). Tudi za tovrstne transfere je značilno, da koristniki teh sredstev plačniku (državi) ne opravijo nikakršnih storitev oziroma ne nudijo nikakršnega nadomestila.

V okviru transferov posameznikom se izkazujejo tako neposredna plačila posameznikom iz proračunov, kot tudi sredstva, ki jih posamezniki sicer ne prejmejo neposredno, pač pa koristijo njihove ugodnosti (n.pr. pri regresiranju študentske prehrane ali regresiranju potovanj učencev in študentov, kjer so prejemniki sredstev podjetja, ki študentom in dijakom nudijo cenejšo prehrano oziroma cenejši prevoz. Čeprav so prejemniki teh sredstev podjetja in ne direktno posamezniki, se ti transferi ne izkazujejo v okviru subvencij podjetjem, pač pa med transferi posameznikom).

- *Transferi neprofitnim organizacijam in ustanovam*: predstavljajo tretjo skupino tekočih transferov, pri čemer se pod neprofitnimi organizacijami razumejo javne ali privatne nevladne institucije, katerih cilj ni pridobitev dobička, ampak je njihov namen delovanja javnokoristen, dobrodelen, kot so npr. Rdeč križ, dobrodelne organizacije, verske organizacije, društva (kulturna, športna društva, gasilska društva, strokovna društva in zveze itd) in druge neprofitne ustanove.

- *Tekoči transferi občinam*: zajemajo vse transfere sredstev iz državnega proračuna v proračune občin za dodatno financiranje. Na ravni občin pa se v okviru teh transferov izkazujejo sredstva, ki se iz ene občine nakazujejo drugim občinam ter sredstva, ki se namenjajo za financiranje krajevnih skupnosti.

- *Tekoči transferi v javne zavode*: zajemajo vse izdatke za plačila storitev javnim zavodom. V podrobnejši razvrstitvi so ti transferi kalkulatивно razčlenjeni po osnovnih namenih porabe teh sredstev (sredstva za plače in druge prejemke zaposlenim, sredstva za prispevke delodajalca, sredstva za izdatke za blago in storitve).

- *Tekoči transferi v tujino*: obsegajo izdatke za plačila tekočih odhodkov različnim mednarodnim institucijam (članarine, kotizacije, pristopnine ipd.) in izdatke tujim vladnim in nevladnim neprofitnim institucijam in organizacijam v tujini.

Naslednji dve skupini odhodkov, to so investicijski odhodki ter investicijski transferi, pa imata značaj **kapitalskih odhodkov**.

Investicijski odhodki zajemajo plačila, namenjena pridobitvi ali nakupu opredmetenih in neopredmetenih osnovnih sredstev, to je zgradb in prostorov, prevoznih sredstev, opreme in napeljav ter drugih osnovnih sredstev. Zajemajo tudi izdatke za novogradnje, rekonstrukcije in adaptacije ter za investicijsko vzdrževanje in obnove osnovnih sredstev, izdatke za nakup zemljišč in naravnih bogastev ter izdatke za nakup nematerialnega premoženja, blagovnih rezerv in interventnih zalog. Zajemajo pa tudi plačila za izdelavo investicijskih načrtov, študij o izvedljivosti projektov in projektne dokumentacije.

Odhodki iz tega naslova pomenijo povečevanje stvarnega premoženja države in povečujejo vrednost opredmetenih in neopredmetenih dolgoročnih sredstev v bilancah stanja proračunskih uporabnikov. Skladno z mednarodno ekonomsko klasifikacijo se med investicijske odhodke ne vključujejo izdatki za nakup vojaške opreme in orožja ter izdatki za gradnjo in adaptacijo vojaških objektov, (razen vojnih bolnic in stanovanj za vojaško osebje), ki se vključujejo med tekoče izdatke za blago in storitve.

Investicijski transferi pa vključujejo izdatke države, ki predstavljajo nepovratna sredstva, in so namenjeni plačilu investicijskih odhodkov prejemnikov sredstev, to je za njihov nakup ali gradnjo osnovnih sredstev, nabavo opreme ali drugih opredmetenih in neopredmetenih osnovnih sredstev, za investicijsko vzdrževanje, obnove idr. Investicijski transferi so izdatki države, ki za prejemnike sredstev ne pomenijo vzpostavitve finančne obveznosti do države, pač pa za prejemnika sredstev predstavljajo nepovratna sredstva.

Za razliko od investicijskih odhodkov investicijski transferi ne povečujejo realnega (fizičnega) premoženja države (ne povečujejo vrednosti opredmetenih in neopredmetenih dolgoročnih sredstev v bilancah stanja države na centralni oziroma lokalni ravni), pač pa povečujejo realno premoženje prejemnikov teh sredstev (javnih oziroma privatnih podjetij, posameznikov, finančnih institucij, zavodov itd.). V bilancah stanja države (oziroma občine) pa se investicijski transferi izkazujejo kot finančna naložba države oz. občine v javni zavod ali javno podjetje, finančno institucijo itd.

V zadnjo skupino odhodkov uvrščamo **plačila sredstev v proračun Evropske unije**, kjer se izkazujejo vsa nepovratna plačila, ki jih mora na podlagi dogovora država članica Evropske unije vplačevati v proračun Evropske unije. Odhodki v okviru te skupine so razčlenjeni glede na vrsto vplačila, ki ga je potrebno vplačevati v evropski proračun. V tej skupini odhodkov izkazujemo tudi plačila iz tradicionalnih lastnih virov (carine, uvozne dajatve, sladkorne dajatve) in iz naslova davka na dodano vrednost, ki jih prikazujemo tudi na strani prihodkov v okviru ustreznih kategorij prihodkov. S tem je zagotovljeno bruto načelo izkazovanja državnega proračuna, medtem ko ni vpliva na proračunski presežek/primanjkljaj.

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

Primarni presežek (primanjkljaj) je saldo bilance prihodkov in odhodkov, zmanjšan za saldo prihodkov od obresti in odhodkov za plačila obresti. **Tekoči presežek (primanjkljaj)** izkazuje saldo tekočega dela prihodkov in odhodkov (ne zajema kapitalskih prihodkov, prejetih donacij in transfernih prihodkov na strani prihodkov ter investicijskih odhodkov in investicijskih transferov na strani odhodkov).

B. V računu finančnih terjatev in naložb, ki je z ekonomsko klasifikacijo uveden v bilančne izkaze javnofinančnih tokov, zajema tiste tokove izdatkov, ki za državo nimajo značaja odhodkov (to je nepovratno danih sredstev), pač pa imajo bodisi značaj danih posojil, bodisi finančnih naložb oziroma kapitalskih vlog države v podjetja, banke oziroma druge finančne institucije.

Ta plačila imajo za rezultat nastanek finančne terjatve države (ali občine) do prejemnika teh sredstev ali pa vzpostavitev oziroma povečanje kapitalskega deleža države v lastniški strukturi prejemnikov teh sredstev.

V okviru te skupine izdatkov se izkazujejo tudi plačila zapadlih jamstev države podjetjem ali finančnim institucijam, ki prav tako pomenijo vzpostavitev terjatev države do prejemnikov teh sredstev.

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

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

Zadolževanje je razčlenjeno na najemanje domačih in tujih kreditov ter na sredstva, pridobljena z izdajo državnih vrednostnih papirjev na domačem in tujih finančnih trgih. Odplačila dolga pa so razčlenjena na odplačila domačih in tujih kreditov ter odplačila glavnice zapadlih državnih vrednostnih papirjev. V računu financiranja se kot saldo izkazujejo tudi spremembe denarnih sredstev na računih v teku proračunskega leta.

D. KONSOLIDACIJA GLOBALNE BILANCE JAVNEGA FINANCIRANJA

Konsolidacija je izločitev transfernih tokov med posameznimi blagajnami javnega financiranja. Izdelana je bila na osnovi metodologije mednarodnega denarnega sklada (Manual on Government Finance Statistics - GFS, poglavje II.K. Consolidation). Pri konsolidaciji se tako na strani prihodkov, kot na strani odhodkov izločijo (odštejejo) vsi tisti tokovi, ki predstavljajo transfere sredstev med posameznimi blagajnami javnega financiranja (med državnim in občinskimi proračuni ter blagajnama pokojninsko invalidskega ter obveznega zdravstvenega zavarovanja). Tako se v postopku konsolidacije izločijo:

- dopolnilna sredstva občinam iz državnega proračuna ter dodatni transferi, ki se občinam nakazujejo posredno iz posameznih ministrstev, tako za tekočo porabo, kot tudi za investicijske namene;
- transferi iz državnega proračuna za pokrivanje tekočih in dodatnih obveznosti do Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje in Zavoda za zdravstveno zavarovanje;
- nekateri transferi iz proračunov občin v Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje in Zavod za zdravstveno zavarovanje;
- prispevki za zdravstveno zavarovanje upokojencev, ki jih Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje plačuje v Zavod za zdravstveno zavarovanje in prispevki za pokojninsko zavarovanje od nadomestil za bolezensko odsotnost, ki jih Zavod za zdravstveno zavarovanje plačuje v Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje.

Transferi tokovi med blagajnami javnega financiranja, ki jih predstavljajo plačila prispevkov za socialno varnost države kot delodajalca, so se v skladu z metodologijo GFS 1986 (GFS Manual 1986, str. 67) doslej pri konsolidaciji izločali. Spremenjena metodologija GFS 2001 (GFS Manual 2001, str. 25 in 64) pa prispevke za socialno varnost, ki jih plačuje država kot delodajalec, obravnava kot del plače zaposlenega, čeprav dejanska plačila potekajo med posameznimi blagajnami javnega financiranja. Obravnava jih torej kot plačilo delodajalca zaposlenim in nato plačilo zaposlenih v posamezne blagajne javnega financiranja: prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje v ZPIZ, prispevkov za zdravstveno zavarovanje v ZZZS ter prispevkov za zaposlovanje in za porodniško varstvo v državni proračun. S spremenjenim načinom obravnavanja prispevkov za socialno varnost, se ti pri konsolidaciji ne izločajo, kar ne vpliva na primanjkljaj, povečuje pa prihodke in odhodke konsolidirane bilance javnega financiranja v enakem znesku.

E. VREDNOTENJE IN PRORAČUNSKO OBDOBJE

Bilance javnega financiranja izkazujejo tokove plačil, ki so bila izvedena v posameznem mesecu oziroma koledarskem letu v skladu z veljavnim zakonom o izvrševanju proračuna in pravilnikom o zaključku leta.

V preteklih letih, do vključno leta 2001, so bila v podatkih za posamezno proračunsko leto poleg tega vključena tudi plačila, izvršena v januarju naslednjega leta, ki se nanašajo na poravnavo obveznosti predhodnega leta, skladno z določili takrat veljavnega Zakona o izvrševanju proračuna (Uradni list RS, št. 5/96, 78/97, 87/97, 34/98 in 91/98) .

Med prihodke proračuna Republike Slovenije za leto 1997 so bili vključeni tudi prihodki od prometnega davka, ki so bili vplačani do 15. januarja 1998 in so se nanašali na promet v letu 1997. Med odhodke proračuna za leto 1997 so vključena tudi sredstva, ki so bila zagotovljena iz prihodkov leta 1997 in nakazana proračunskim uporabnikom do 30. januarja 1998 za poravnavo obveznosti, ki so nastale v letu 1997.

Med prihodke proračuna RS za leto 1998 so vključeni tudi prihodki od prometnega davka, ki so bili vplačani do 15. januarja 1999 in so se nanašali na promet v letu 1998. Med odhodke proračuna RS za leto 1998 so vključena tudi sredstva, ki so bila zagotovljena iz prihodkov leta 1998 in nakazana uporabnikom do 20. januarja 1999 za poravnavo obveznosti, ki so nastale v letu 1998.

V proračunskem letu 1999 so vključeni tudi prihodki od davka na dodano vrednost in prihodki od trošarin, ki se nanašajo na promet leta 1999 in so bili vplačani v proračun do 31. januarja leta 2000. Med izdatke proračuna Republike Slovenije za leto 1999 so vključena tudi sredstva, ki so bila nakazana uporabnikom do 31. januarja 2000 za poravnavo obveznosti, ki so nastale v letu 1999.

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

Med prejemke proračuna leta 2001 so vključeni tudi prihodki od davka na dodano vrednost in prihodki od trošarin, ki so bili vplačani v proračun do vključno 31. januarja 2002. Med izdatke proračuna Republike Slovenije za leto 2001 so vključena tudi denarna sredstva, ki so bila, za poravnavo obveznosti nastalih v letu 2001, nakazana neposrednim uporabnikom do 31. januarja 2002.

V proračun leta 2002 so vključeni prejemki in izdatki, ki so bili realizirani od 1. januarja do 31. decembra 2002. Izjema velja za prihodke od davka na dodano vrednost in prihodke od trošarin, za katere so zajeta vplačila v obdobju od 1. februarja do 31. decembra 2002.

Od leta 2003 dalje je proračunsko leto zopet skladno s koledarskim letom. V proračun posameznega leta so vključeni prejemki in izdatki, ki so bili realizirani od 1. januarja do 31. decembra tekočega leta.

F. DOLG DRŽAVNEGA PRORAČUNA

Dolg državnega proračuna sestavljajo krediti in vrednostni papirji, ki jih je najela oziroma izdala Republika Slovenija kot pravna oseba, ki jo sestavljajo državni organi zakonodajne, izvršilne in sodne oblasti ter drugi državni organi, ki imajo po ustavi ali zakonu samostojen položaj (neposredni proračunski uporabniki), za namene izvrševanja državnega proračuna.

Med podatke o dolgu niso vključeni dolgovi institucij, ki se sicer financirajo iz sredstev za financiranje javne porabe in opravljajo določene javne funkcije, organizirane pa so kot samostojne, in od države premoženjsko-pravno ločene, pravne osebe. Podatki o dolgu ne vključujejo dolga drugih enot sektorja države in ne vključujejo dolga ostalih enot centralne ravni države.

Od leta 1996 Republika Slovenija (RS) postopoma ureja razmerja s tujimi upniki bivše SFRJ glede reprogramiranih obveznosti iz Novega finančnega sporazuma (NFA) in iz bilateralnih sporazumov z državami članicami Pariškega kluba. V obdobju od leta 1996 do konca leta 1999 je bil sklenjen sporazum o ureditvi razmerij RS z upniki iz NFA in sporazumi z večino držav članic Pariškega kluba. Po vsakokratni sklenitvi posameznega sporazuma je RS ustrezno višino prevzetega dolga vključila v vse statistične izkaze državnega dolga.

Kreditni in vrednostni papirji, ki so vključeni v dolg državnega proračuna, morajo biti najeti ali prevzeti oziroma izdani v skladu s 149. členom Ustave Republike Slovenije (Ur. l. RS, št. 33-1409/91-I z dne 28. decembra 1991), ki določa: Krediti v breme države in poroštvo države za kredite so dovoljeni le na podlagi zakona.

Dolg, izražen v tujih valutah, je preračunan v domačo valuto po srednjem tečaju Banke Slovenije na zadnji dan opazovanega obdobja.

Vse skupine domačega in tujega dolga so razdeljene na kratkoročni in dolgoročni dolg v skladu z originalno zapadlostjo kreditov oziroma vrednostnih papirjev. Med kratkoročni dolg spadajo krediti in vrednostni papirji, katerih rok dospelosti oziroma zapadlosti ne presega enega leta. Med dolgoročni dolg spadajo krediti in vrednostni papirji, katerih rok dospelosti oziroma zapadlosti presega eno leto.

Dolg je klasificiran kot dolg s spremenljivo obrestno mero, kadar je obrestna mera sestavljena iz stalnega in spremenljivega dela, npr. pri tujem dolgu: LIBOR + 4% ali pri domačem dolgu: TOM + 4%. V primerih, ko je indeksirana glavnic dolga, ta ni prikazan kot dolg s spremenljivo obrestno mero. Pripis revalorizacije glavnici vpliva kot vrednostna sprememba na stanje dolga.

G. DRŽAVNI VREDNOSTNI PAPIRJI

Kot instrumenti s **stalno** obrestno mero so označeni tisti vrednostni papirji, ki zagotavljajo izplačila vnaprej znanih zneskov obresti na določene dneve. Kot instrumenti s **spremenljivo** obrestno mero so označeni vrednostni papirji, pri katerih se znesek obresti spreminja skladno z referenčno obrestno mero (LIBOR) ali inflacijo (TOM). **Indeksirani** instrumenti so tisti vrednostni papirji, katerih glavnica se revalorizira z inflacijo (TOM) ali s spremembami tečajev tujih valut.

Stanje dolga iz naslova vrednostnih papirjev ne vključuje dospele neizplačane obveznosti iz naslova obveznic, katerih izdajatelj je Republika Slovenija.

H. DRŽAVNA POROŠTVA IN JAMSTVA

Ustava v 149. členu določa, da je poroštvo Republike Slovenije dovoljeno le na podlagi zakona, tj. splošnega ali posebnega zakona. Na podlagi splošnega zakona se poroštva oziroma jamstva izdajajo več subjektom, ki izpolnjujejo določene pogoje. S posebnim zakonom se poroštvo izda točno določenemu subjektu ali subjektom.

Zaradi omilitev posledic učinkov svetovne finančne krize je Vlada Republike Slovenije sprejela naslednjo protikrizno zakonodajo, na podlagi katere se izdajajo državna poroštva oziroma jamstva:

- Zakon o poroštvu Republike Slovenije za zagotavljanje finančne stabilnosti v euroobmočju (ZPFZSFEU; Uradni list RS, št. 59/10 s spr.), ki določa kapitalsko udeležbo Republike Slovenije v družbi EFSF, ki je ustanovljena za zagotavljanje finančne stabilnosti v euroobmočju. V ta namen Republika Slovenija zagotovi družbi EFSF poroštvo za vsakokratno najetje kreditov oziroma izdajo dolžniških vrednostnih papirjev pod pogoji in v obsegu določenimi v zakonu;
- Zakon o ukrepih za krepitev stabilnosti bank (ZUKSB; Uradni list RS, št. 105/12 s spr.), katerega namen je krepitev stabilnosti bank zaradi ohranitve stabilnosti finančnega sistema v Republiki Sloveniji in ki ureja Družbo za upravljanje terjatev bank (DUTB) in Sklad za stabilnost bank (SSB);
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih financah (ZJF-D; Uradni list RS, št. 109/08), na podlagi katerega je Republika Slovenija do 31. 12. 2010 izdajala poroštva domačim finančnim institucijam;
- Zakon o jamstveni shemi Republike Slovenije (ZJShemRS; Uradni list RS, št. 33/09 s spr.), na podlagi katerega je Republika Slovenija do 31. 12. 2010 izdajala jamstva domačim pravnim osebam in
- Zakon o jamstveni shemi Republike Slovenije za fizične osebe (ZJShemFO; Uradni list RS, št. 59/09), na podlagi katerega je Republika Slovenija do 31. 12. 2010 izdajala jamstva domačim fizičnim osebam.

Med nekrizno zakonodajo, na podlagi katere se izdajajo državna poroštva, sodijo posebni zakoni, na podlagi katerih so dana poroštva posameznim subjektom (npr. DARS-u, SOD-u, SID banki itd.) ter naslednji splošni zakoni in mednarodna pogodba:

- Zakon o pomoči za reševanje in prestrukturiranje gospodarskih družb v težavah (ZPRPGDT; Uradni list RS, št. 110/02 s spr.);
- Zakon o poroštvih Republike Slovenije za financiranje investicij gospodarskih družb (ZPFIGD; Uradni list RS, št. 43/10 s spr.);
- Zakon o pogojih koncesije za izkoriščanje energetskega potenciala Spodnje Save (ZPKEPS, Uradni list RS, št. 20/04) in
- Uredba o ratifikaciji Garancijske pogodbe med Kraljevino Belgijo, Republiko Bolgarijo, Češko republiko, Kraljevino Dansko, Zvezno republiko Nemčijo, Republiko Estonijo, Helensko republiko, Kraljevino Španijo, Francosko republiko, Irsko, Italijansko republiko, Republiko Ciper, Republiko Latvijo, Republiko Litvo, Velikim vojvodstvom Luksemburg, Republiko Madžarsko, Malto, Kraljevino Nizozemsko, Republiko Avstrijo, Republiko Poljsko, Portugalsko republiko, Romunijo, Republiko Slovenijo, Slovaško republiko, Republiko Finsko, Kraljevino Švedsko, Združenim kraljestvom Velika Britanija in Severna Irsko in Evropsko investicijsko banko o posojilih, ki jih Evropska investicijska banka da za investicijske projekte v afriških, karibskih in pacifiških državah ter v čezmorskih državah in ozemljih (Uradni list RS št. 109/10, MP 22), s katero je Republika Slovenija postala porok za posojila, ki jih je EIB odobrila za investicijske projekte v afriških, karibskih in pacifiških državah in čezmorskih državah in ozemljih na podlagi notranjega sporazuma – Cotonou II.

Podatki o stanju jamstev po ZJShemFO se v posameznem četrtletju tekočega leta prikazujejo po stanju ob koncu preteklega leta, ker se pridobivajo le enkrat letno po stanju na dan 31. 12. posameznega leta.

Podatki o stanju poroštev izdanih za EIB – Cotonou II se na 31. 3. prikazujejo po stanju ob koncu leta in na 30. 9. po stanju ob koncu polletja, ker se pridobivajo le dvakrat letno po stanju na dan 31. 12. in 30. 6.

V podatku o stanju poroštev in jamstev se prikazuje stanje črpane in neplačane glavnice, čeprav Republika Slovenija lahko, če tako določa poroštevna pogodba, jamči tudi za druge obveznosti dolžnika, kot so npr. obresti in stroški.

Uporabljene kratice:

Redna	Nekrizna poroštva dana na podlagi posebnih in splošnih zakonov RS, brez poroštev danih po ZPFIGD in EIB - Cotonou II.
ZPFIGD	Nekrizna poroštva dana na podlagi Zakona o poroštvih Republike Slovenije za financiranje investicij gospodarskih družb (ZPFIGD; Uradni list RS, št. 43/10 s spr.).
EIB - Cotonou II	Nekrizna poroštva dana na podlagi Uredbe o ratifikaciji Garancijske pogodbe med Kraljevino Belgijo, Republiko Bolgarijo, Češko republiko, Kraljevino Dansko, Zvezno republiko Nemčijo, Republiko Estonijo, Helensko republiko, Kraljevino Španijo, Francosko republiko, Irsko, Italijansko republiko, Republiko Ciper, Republiko Latvijo, Republiko Litvo, Velikim vojvodstvom Luksemburg, Republiko Madžarsko, Malto, Kraljevino Nizozemsko, Republiko Avstrijo, Republiko Poljsko, Portugalsko republiko, Romunijo, Republiko Slovenijo, Slovaško republiko, Republiko Finsko, Kraljevino Švedsko, Združenim kraljestvom Velika Britanija in Severna Irska in Evropsko investicijsko banko o posojilih, ki jih Evropska investicijska banka da za investicijske projekte v afriških, karibskih in pacifiških državah ter v čezmorskih državah in ozemljih (Uradni list RS št. 109/10, MP 22).
EFSF	Poroštva RS dana za omejitev učinkov finančne krize na podlagi Zakona o poroštvi Republike Slovenije za zagotavljanje finančne stabilnosti v euroobmočju (ZPZFSFEU; Uradni list RS št. 59/10 s spr.).
ZJF-D	Poroštva RS dana finančnim institucijam za omejitev učinkov finančne krize na podlagi 86a. člena Zakona o javnih financah (ZJF-D; Uradni list RS, št. 109/08).
ZUKSB	Poroštva RS dana za krepitev stabilnosti bank na podlagi Zakona o ukrepih Republike Slovenije za krepitev stabilnosti bank (ZUKSB; Uradni list RS, št. 105/12 s spr.).
ZJShemRS	Jamstva dana pravnim osebam za omejitev učinkov finančne krize na podlagi Zakona o jamstveni shemi Republike Slovenije (ZJShemRS; Uradni list RS, št. 33/09 s spr.).
ZJShemFO	Jamstva dana fizičnim osebam za omejitev učinkov finančne krize na podlagi Zakona o jamstveni shemi Republike Slovenije za fizične osebe (ZJShemFO; Uradni list RS, št. 59/09).