

Univerza v Ljubljani  
Fakulteta za matematiko in fiziko

Eva Deželak, Žan Jarc in Ines Šilc

# **PRORAČUN REPUBLIKE SLOVENIJE**

Mentor: doc. dr. Matjaž Črnigoj

Ljubljana, 2019

## Povzetek

# Kazalo

<b>1</b>	<b>Uvod</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Splošno o proračunu RS</b>	<b>3</b>
2.1	Sestavni deli proračuna . . . . .	4
2.1.1	Splošno del proračuna . . . . .	4
2.1.2	Posebni del proračuna . . . . .	5
2.1.3	Načrt razvojnih programov . . . . .	5
2.2	Priprava proračuna . . . . .	5
2.3	Izvrševanje proračuna . . . . .	5
<b>3</b>	<b>Demografski vplivi na proračun</b>	<b>6</b>
3.1	Pokojnine . . . . .	6
3.1.1	Financiranje pokojnin iz državnega proračuna . . . . .	7
3.1.2	Primerjava z drugimi državami . . . . .	8
3.2	Predolgi za spremembe pokojninskega sistema v Sloveniji . . . . .	9
<b>4</b>	<b>Projekcije za prihodnost</b>	<b>11</b>
<b>5</b>	<b>Viri</b>	<b>12</b>

# 1 Uvod

V seminarski nalogi bomo predstavili proračun Republike Slovenije. Najprej se bomo osredotočili na to, kaj sploh je proračun, kako je sestavljen in kako poteka njegova priprava. Nato bomo konkretnije preverili proračun za leto 2019 ter se osredotočili na razdelke, kjer bo viden večji premik v primerjavi s prejšnjimi leti. V naš okvir obravnave bomo namreč vzeli proračune RS med leti 2015 in 2019. Hkrati pa se nam bo pojavljajo še vprašanje demografije in kako to vpliva na sam proračun RS. V naslednjem koraku bomo poskusili narediti še grobo napoved za naprej.

V zadnjem koraku pa bomo primerjali proračun Republike Slovenije s proračunom ostalih držav, kjer bomo poskušali najti tiste, ki so dobro primerljive tudi na razvojnem področju Slovenije.

## 2 Splošno o proračunu RS

V preteklosti je izraz "budžet" v slovenščino prodril iz angleškega jezika, kjer je prvotno predstavljal torbo, v kateri je imel kralj spravljen denar za javne izdatke.

Danes se izraz "proračun" uporablja le za letni načrt prihodkov in odhodkov družbeno - političnih skupnosti (npr. državni, občinski proračun).

Proračun Republike Slovenije 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 posebnem, predpisanem postopku.

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. [1]

## 2.1 Sestavni deli proračuna

### 2.1.1 Splošni del proračuna

Splošni del proračuna vključuje bilanco prihodkov in odhodkov, račun finančnih terjatev in naložb in račun financiranja.

- V **bilanci prihodkov in odhodkov** se izkazujejo prihodki, ki obsegajo tekoče prihodke (davčne in nedavčne prihodke), kapitalske prihodke, prejete donacije ter transferne prihodke iz drugih blagajn javnega financiranja. Na strani odhodkov pa se v izkazujejo odhodki, ki zajemajo tekoče odhodke, tekoče transfere, investicijske odhodke ter investicijske transfere.
- **Račun finančnih terjatev** zajema na strani izdatkov tiste tokove izdatkov, ki za državo nimajo značaja odhodkov (to je nepovratno danih sredstev), pač pa imajo bodisi značaj danih posojil finančnih naložb oziroma kapitalskih vlog države v javna in zasebna podjetja, banke oziroma druge finančne institucije. 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 finančnim institucijam ali drugim upnikom, s čimer nastane terjatev države (regresna pravica) do glavnega dolžnika (osebe, za katero je država jamčila). 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.
- V **računu financiranja** se izkazujejo tokovi zadolževanja in odplačil dolgov, povezanih s servisiranjem dolga države, oziroma s financiranjem proračunskega deficita, to je salda bilance prihodkov in odhodkov ter računa finančnih terjatev in naložb. Zadolževanje je razčlenjeno na najemanje domačih in tujih kreditov ter na sredstva, pridobljena z izdajo državnih vrednostnih papirjev na domačem in tujem trgu. 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 stanja denarnih sredstev na računih med proračunskim letom.

### **2.1.2 Posebni del proračuna**

Posebni del proračuna pomeni vsebino porabe javnofinančnih sredstev v finančnih načrtih posameznih proračunskih uporabnikov oziroma skupin proračunskih uporabnikov in vključuje odhodke in druge izdatke delovanja predstavljene po politikah, glavnih programih in podprogramih.

### **2.1.3 Načrt razvojnih programov**

V načrtu razvojnih programov se odhodki načrtujejo po strukturi programske klasifikacije, posameznih ukrepov in projektih ter virih financiranja po posameznih letih za celovito izvedbo projektov in ukrepov. Načrt razvojnih programov se izdelava za obdobje celotnega trajanja v načrt vključenih ukrepov in projektov. V proračunu se prikaže po ukrepih, skupinah projektov in projektih ter virih sredstev za njihovo izvedbo. [2]

## **2.2 Priprava proračuna**

Postopek priprave in sprejemanja državnega proračuna delimo na vladno in parlamentarno fazo:

1. postopek priprave predloga državnega proračuna in potrditve na vladi,
2. postopek obravnave in sprejemanja državnega proračuna v državnem zboru.

V Sloveniji se praviloma sprejemata proračuna za dve leti, za prihodnje leto ( $t+1$ ) in leto, ki temu sledi ( $t+2$ ). S tem se zagotavlja kontinuirano financiranje države za dve leti. Zato tečeta postopka za pripravo predloga sprememb proračuna za prihodnje leto in pripravo predloga proračuna za leto, ki sledi prihodnjemu letu, sočasno. [3]

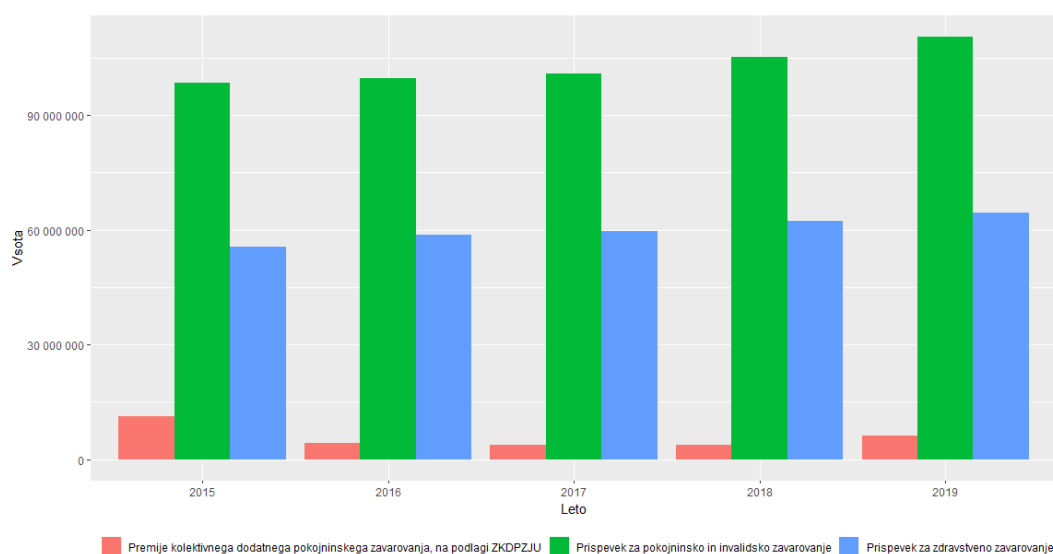
## **2.3 Izvrševanje proračuna**

Izvrševanje proračuna obsega vse postopke in aktivnosti, ki jih je treba opraviti za to, da se realizira sprejeti proračun tako na nivoju proračuna kot celote kot na ravni posameznega finančnega načrta. Izvrševanje proračuna se prične z uveljavitvijo proračuna in traja do konca proračunskega leta, ko je treba poročati o izvršitvi proračuna in v ta namen pripraviti zaključni račun proračuna. [4]

## 3 Demografski vplivi na proračun

### 3.1 Pokojnine

V proračunu RS se prispevki za pokojninski sklad kažejo v dveh kategorijah. Prva kategorija so prispevki za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, druga kategorija pa so premije kolektivnega dodatnega pokojninskega zavarovanja na podlagi ZKDPZJU<sup>1</sup>, ki je začel veljati leta 2003. Spodnji graf prikazuje obe kategoriji ter prispevke za zdravstveno zavarovanje v proračunu od leta 2015 do leta 2019.



Slika 1: Prispevki za pokojninski sklad v proračunu RS

Vidimo, da se prispevki za pokojninsko in invalidsko zavarovanje povečujejo, kar je tudi pričakovano glede na sestavo slovenskega prebivalstva, medtem ko je bila premija dodatnega pokojninskega zavarovanja najvišja leta 2015. Da razumemo, zakaj se prispevki za pokojnine povečujejo, moramo poznati demografsko sestavo prebivalstva v Sloveniji. Oktobra 2018<sup>2</sup>, je bila povprečna starost prebivalcev 43,3 leta, medtem ko se je delež prebivalcev starih nad 65 let od leta 2015 povečal iz 17.9% do 19.4% [5]. V Sloveniji imamo tudi zelo nizko stopnjo aktivnosti ljudi nad 50 let. Dolgoročna vzdržnost je tu vprašljiva, saj vlada vsako leto namenja velike transferje iz proračuna za pokojnine. Nova zakonodaja je že omejila možnosti predčasne upokojitve in s tem povzročila, da se veliko manj ljudi upokojuje predčasno, kar je dobro

<sup>1</sup>Zakon o kolektivnem dodatnem pokojninskem zavarovanju za javne uslužbenke

<sup>2</sup>Zadnji možni podatki o prebivalstvu Slovenije

za proračun. V novi pokojninski reformi pa se pripravljajo predlogi, ki niso tako ugodni za proračun, saj naj bi predlagali, da bi se lahko oseba z dopolnjenimi 40-imi leti delovne dobe, upokojila kadarkoli po 60 letu starosti. V primerjavi z drugimi državami ima Slovenija nizko povprečno upokojitveno starost.

### 3.1.1 Financiranje pokojnin iz državnega proračuna

Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju v dveh členih povzema naloge državnega proračuna pri financiranju pokojninskega zavarovanja, to sta člena 162. in 163. [9]:

- **162. člen:** Sofinanciranje iz državnega proračuna: Republika Slovenija iz državnega proračuna in iz drugih virov zagotavlja sredstva za pokrivanje razlike med prihodki zavoda iz prispevkov in iz drugih virov ter odhodki zavoda.
- **163. člen:** Zagotavljanje likvidnosti zavoda: Če zavodu primanjkuje likvidnih sredstev za izpolnitev obveznosti za izplačilo pokojnin in drugih obveznosti ter za kritje morebitnega primanjkljaja med prihodki in odhodki v posameznem koledarskem letu, mu Republika Slovenija iz državnega proračuna zagotovi potrebna sredstva.

Namen dodatnega pokojninskega zavarovanja je, da že v delovni dobi posameznik poskrbi za dodaten vir dohodka, ki bo nadomestil izpad dohodka iz obveznega pokojninskega zavarovanja zaradi negativnega demografskega vpliva.

Pomembne novosti v dodatnem pokojninskem zavarovanju, s sprejetjem drugega zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, vir: [10]:

- Vsi zaposleni so po svoji izbiri vključeni v kolektivno dodatno pokojninsko zavarovanje, kdor ne želi biti vključen, mora delodajalcu podati pisno izjavo.
- Mlajšim zavarovancem bo zagotovljen manj konzervativen način varčevanja.
- V kolektivno dodatno zavarovanje se v skladu z novo zakonodajo lahko vključijo tudi samostojni podjetniki in pretežni lastniki podjetja<sup>3</sup>.

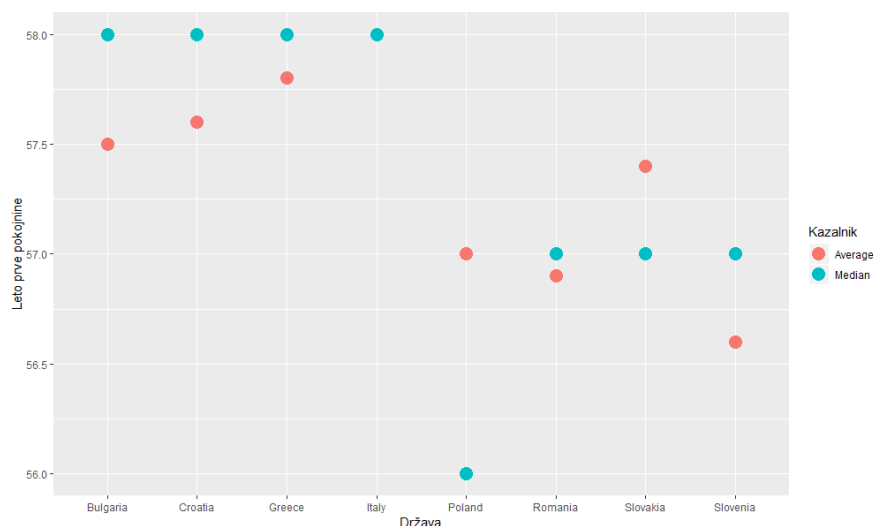
---

<sup>3</sup>Za pretežnega lastnika velja oseba, ki ima v lasti vsaj 25% podjetja



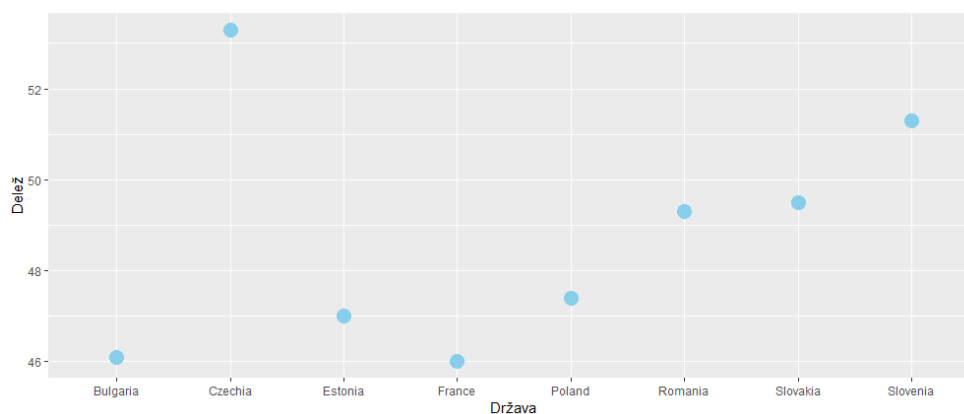
### 3.1.2 Primerjava z drugimi državami

Leta 2012 je bilo povprečno leto, pri katerem je državljan prejemal prvo pokojnino v Sloveniji enako 56.6, medtem ko je bilo mediansko leto enako 57. Spodnji graf prikazuje leto prve pokojnine pri primerljivih državah. Slovenijo



Slika 2: Leto prve pokojnine, vir: [6]

lahko torej primerjamo z Albanijo v primeru leta prve pokojnine, vendar je njihova sestava prebivalstva drugačna, saj predstavljajo ljudje nad 65 let le 13.2%, medtem ko je ta delež v Sloveniji enak 15.1%[7]. Mediansko leto prve pokojnine je enako še na Slovaškem, medtem, ko je povprečno leto prve pokojnine v Sloveniji med nižjimi v Evropi.



Slika 3: vir: [8]

Poglejmo si še delež ljudi med 50 in 69 let, ki dobivajo pokojnino. To prikazuje zgornji graf. Ta podatek je v Sloveniji 51.3%, leži med Češko, kjer je delež 53.3% in Slovaško 49.3%. Delež starejših oseb je na Češkem 19%, na Slovaškem pa 15.1%.

### **3.2 Predlogi za sprembe pokojninskega sistema v Sloveniji**

Trenutna zakonodaja že ponuja veliko spodbud za podaljšanje delovne dobe. za vsako dodatno leto dela se odmerjeni odstotek pokojnine poveča za 4%, vendar največ za 3 leta. Imamo tudi možnost prejemanja dodatne pokojnine poleg plače, dobiva še 20% pokojnine. Teh 20% je obdavčenih neto, torej dobi oseba dodatnih 10%. Negativne spodbude pa daje s tem, da omeji možnost predčasnih upokojitev: za vsak mesec manjkajoče starosti do 65 let se pokojnina zmanjša za 0.3%.

Veliko več denarja za pokojnine bi lahko prišlo iz dodatnega pokojninskega zavarovanja, zato se splača ljudi spodbuditi k temu, da več svojih prihrankov namenijo dodatnemu pokojninskemu zavarovanju. Vlada bi lahko tako obliko varčevanja stimulirala s primernimi davčnimi olajšavami.

Predčasne upokojitve lahko zmanjšamo tudi z zaposlovanjem starejših ljudi, saj se le-ti z leti počutijo, kot da ne napredujejo v skladu s tehnologijo in so zato nezaželeni na delovnih mestih. Vlada bi morala nameniti dovolj sredstev z preizobraževanje starejših državljanov in poskrbeti, da so zadovoljni z novimi delovnimi mesti, na katerih se morajo počutiti sprejete.

Negativna posledica zgornjih navedb za podjetja bo predvsem to, da se bo zviševal dodatek za delovni dobo, ki ga podjetja izplačujejo pri plačah svojim zaposlenim, saj se le ta viša s starostjo zaposlenih. Poleg tega tehnologija zelo hitro napreduje in ji človek s starostjo težje sledi. Zato bo delodajalec mora vlagati v dodatna izobraževanja za starejše, če bo želel da bodo tudi ti v koraku s tehnologijo in vsem, kar potrebujejo pri svojem delu. To bo od podjetja zahtevalo dodatne stroške. Pogostejše bi lahko prihajalo do napak oziroma nenatančnosti, tudi zaradi same starosti zaposlenega, saj se s starostjo zmanjšujejo nekatere telesne funkcije to je predvsem odvisno od narave dela. Pri fizičnih delih bi se zo bolj poznalo. S starostjo se povečajo možnosti za določene bolezni oziroma težave s počutjem, kar bi podjetju prineslo dodatne stroške bolniške odsotnosti. Torej podjetja bi lahko s starejšimi zaposlenimi imela večji strošek za nižjo produktivnost.

Po drugi strani pa ima običajno starejši delavec več delovnih izkušenj in določenega znanja, ki si ga je pridobil v času svoje delovne dobe. V kolikor bi

znal delodajalec izkoristiti te njegove potenciale, bi lahko podjetju s svojim znanjem delavec veliko doprinesel, tudi na primer s prenosom znanja na mlajše, oziroma nove delavce, novimi predlogi in izboljšavami pri delu. Hkrati pa je podjetje, ki zaposli starejše ljudi, upravičeno do olajšave za DDPO (davek na dohodek pravnih oseb) - po zakonu namreč velja, da so podjetja upravičena do olajšave za zaposlovanje, če na novo zaposlijo osebo, ki je starejša od 55 let, ki je prej 6 mesecev prijavljena na Zavodu za zaposlovanje; in sicer je olajšava v višini 45% plače te osebe.

## 4 Projekcije za prihodnost

Projekcije za prihodnost izvajamo z mikrosimulacijskimi modeli, kjer preverjamo, kako posamezni ukrepi vplivajo na določene skupine ljudi. Taki modeli so zelo časovno zahtevni, zato jih skušamo pustiti čim enostavnejše, tako se želimo izogniti vplivom posameznih predpostavk med sabo.

Glede prebivalstva, se je vedno izkazalo, da so bile demografske projekcije preveč optimistične, zato moramo pogledati več scenarijev. Najbolj pesimističen scenarij je, da bi neto migracije padle na 0, torej da se v Republiko Slovenijo ne bi priseljevalo več ljudi kot bi se jih odseljevalo. Pri tem scenariju, bi do leta 2055 število prebivalcev padlo pod 1 700 000, zato moramo paziti, da ostanejo neto migracije del napovedi.

Strokovnjaki napovedujejo, da bodo stroški pokojnin, ki so trenutno pod 10% BDP, narasli na 13% BDP pri najverjetnejšem scenariju, medtem ko pri scenariju z 0 neto migracijami, lahko do leta 2060 pričakujemo, da bodo pokojnine znašale 15% BDP.

## 5 Viri

1. *Splošno o proračunu*, v: Ministrstvo za finance, [ogled 9. 4. 2019], dostopno na: [http://www.mf.gov.si/si/delovna\\_podrocja/proracun/splosno\\_o\\_proracunu/](http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/proracun/splosno_o_proracunu/).
2. *Sestavni deli proračuna*, v: Ministrstvo za finance, [ogled 9. 4. 2019], dostopno na: [http://www.mf.gov.si/si/delovna\\_podrocja/proracun/splosno\\_o\\_proracunu/sestavni\\_deli\\_proracuna/](http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/proracun/splosno_o_proracunu/sestavni_deli_proracuna/).
3. *Priprava proračuna*, v: Ministrstvo za finance, [ogled 9. 4. 2019], dostopno na: [http://www.mf.gov.si/si/delovna\\_podrocja/proracun/priprava\\_proracuna/](http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/proracun/priprava_proracuna/).
4. *Izvrševanje proračuna*, v: Ministrstvo za finance, [ogled 9. 4. 2019], dostopno na: [http://www.mf.gov.si/si/delovna\\_podrocja/proracun/izvrsevanje\\_proracuna/](http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/proracun/izvrsevanje_proracuna/).
5. *Prebivalstvo po letih*, v: Statistični urad Republike Slovenije, [ogled 22. 4. 2019], dostopno na: [https://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/viewplus.asp?ma=H132S&ti=&path=../Database/Hitre\\_Repozitorij/&lang=2](https://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/viewplus.asp?ma=H132S&ti=&path=../Database/Hitre_Repozitorij/&lang=2).
6. *Age at which the person first received an old-age pension (years)*, v: Eurostat, [ogled 22. 4. 2019], dostopno na: [https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/lfso\\_12agepens](https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/lfso_12agepens).
7. *List of countries by age structure*, v: Wikipedia, [ogled 22. 4. 2019], dostopno na: [https://en.wikipedia.org/wiki/List\\_of\\_countries\\_by\\_age\\_structure](https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_age_structure).
8. *Persons who receive a pension, by type of pension (%)*, v: Eurostat, [ogled 22. 4. 2019], dostopno na: [https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/lfso\\_12penstyp](https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/lfso_12penstyp).
9. *Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, IV. poglavje: PRIHODKI IZ DRŽAVNEGA PRORAČUNA*, v: Zakonodaja.com, [ogled 6. 5. 2019], dostopno na: <https://tinyurl.com/y4jutc7c>.
10. *Ključne novosti, ki jih na področju dodatnega pokojninskega zavarovanja uvaja ZPIZ-2*, v: Modra zavarovalnica, [ogled 6. 5. 2019], dostopno na: [https://www.modra-zavarovalnica.si/fileadmin/Javne\\_objave/Kljucne\\_novosti\\_ZPIZ-2.pdf](https://www.modra-zavarovalnica.si/fileadmin/Javne_objave/Kljucne_novosti_ZPIZ-2.pdf).

11. *Dodatek na delovno dobo in drugi dodatki k plači*, v: DATA, [ogled 8. 5. 2019], dostopno na:  
[https://data.si/blog/2017/12/18/dodatek-na-delovno-dobo/?fbclid=IwAR1u\\_oxmL1oT8GC9yIIM2JWWowee2oL5lxf7BlAPviQYCoQYw6ZR8pGEi1I](https://data.si/blog/2017/12/18/dodatek-na-delovno-dobo/?fbclid=IwAR1u_oxmL1oT8GC9yIIM2JWWowee2oL5lxf7BlAPviQYCoQYw6ZR8pGEi1I).