

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Marko Možina

Proračunski proces: Primerjava ZDA in Slovenija

Diplomsko delo

Ljubljana, 2012

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Marko Možina

Mentor: red. prof. dr. Bogomil Ferfila

Proračunski proces: Primerjava ZDA in Slovenija

Diplomsko delo

Ljubljana, 2012

*Zahvaljujem se mentorju dr. Bogomilu Ferfili za  
potrpežljivost, spodbudo in dobro voljo.*

*Posebna zahvala gre mojima staršema za podporo  
tekom študija ter mojemu bratu, ki so mi stali ob  
strani v dobrem in slabem, ter bili moja gonilna sila  
vsa leta študijskega procesa.*

*Zahvaljujem se prijateljem za pomoč med študijskim  
procesom.*

*Hvala vam.*

## **Proračunski proces: primerjava Slovenija in ZDA**

Diplomsko delo bo obravnavalo dva proračunska procesa, natančneje predstavitev proračuna in primerjavo procesov oblikovanja in izvajanja proračuna v Sloveniji in ZDA. Pri čemer je bil namen analizirati posamezne stopnje proračunskega procesa, upoštevajoč faze procesualnega modela javnopolitičnega procesa. Kot enoti analize sem izbral proračun Slovenije in zvezni proračun ZDA. Ker imata državi različni ustavni ureditvi, se mi je zdelo pomembno, da na splošno in na kratko prikažem tudi obe državni ureditvi in iz teh izhajajoče zakonske podlage, pomembne pri sprejemanju državnega proračuna. Tema diplomskega dela je bila izbrana na podlagi aktualnega reševanja nastale svetovne gospodarske krize, rešitev katere mnogi vidijo v tesnejšem proračunskem nadzoru in varčevalnih ukrepih, ki bi pomenili tudi bolj uravnotežen proračun. Vendar namen mojega raziskovanja ne leži v napovedovanju prihodnjega razvoja proračuna.

*Ključne besede:* proračun, proračunski proces, pristojne institucije, Slovenija, Združene države Amerike.

## **Budgeting process: comparison Slovenia and the USA**

This diploma thesis will discuss two budgetary processes, or to be more precise, it will present the state budget and compare the procedures for the establishing and implementing the budgets in Slovenia and the USA. The purpose of this thesis is to analyse individual levels of the budgetary process considering the phases of the process model in the policy process. The chosen units for the analysis are the Slovenian budget and the US federal budget. As the two countries do not share their constitutional arrangements it is important to give a general as well as a detailed description of both state regulations and the resulting legal bases, which are important when submitting the state budget. The topic of this diploma thesis was chosen in the light of the current global economic crisis, which, according to many, can only be solved with a tighter budgetary control and saving measures, consequently leading to a more balanced budget. However, this research does not aim to anticipate the future budget plans.

*Key words:* budget, budgeting process, competent institutions, Slovenia, the United States of America.

## KAZALO

1 UVOD .....	7
2 METODOLOŠKI OKVIR .....	8
2.1 Cilj diplomskega dela .....	8
2.2 Raziskovalno vprašanje .....	9
2.3 Raziskovalne metode in tehnike .....	9
3 TEORETIČNA IZHODIŠČA .....	10
3.1 Birokratski aparat.....	10
3.2 Javna politika in družbeni interes .....	10
3.3 Proces oblikovanja in izvajanja javnih politik in finančno planiranje.....	12
3.3.1 Elitistični model kot način odločanja o proračunu.....	13
4 PRORAČUN .....	14
4.1 Ekonomski vidik.....	14
4.2 Pravni vidik.....	15
4.3 Administrativni vidik.....	15
5 PRORAČUNSKI PROCES IN PRORAČUNSKA POLITIKA .....	16
5.1 Vplivi na alokacijo javnih dobrin .....	17
6 PRORAČUNSKI PROCES REPUBLIKE SLOVENIJE.....	17
6.1 Politična ureditev .....	17
6.2 Postopek sprejemanja proračuna in stopnje priprave proračuna .....	18
6.3 Izvrševanje proračuna in njegov zaključni račun .....	20
6.4 Proračunski nadzor .....	21
7 PRORAČUNSKI PROCES ZDRUŽENIH DRŽAV AMERIKE.....	22
7.1 Politična ureditev .....	22

7.2 Postopek sprejemanja proračuna .....	23
7.3 Izvrševanje proračuna in revidiranje .....	25
8 PRIMERJALNE UGOTOVITVE .....	26
9 ZAKLJUČEK .....	28
10 LITERATURA .....	30

# 1 UVOD

Zadovoljevanje družbenih potreb je s strani države postala prioriteta. Prioritete vsake vlade se odražajo v vsakoletnem proračunu, ki velja za političen dokument hkrati pa je to tudi temeljni finančni račun države v katerem so izraženi vsi prihodki in odhodki države. Delovanje katerekoli vlade je načrtano oziroma povezano s proračunom. Nazori političnih strank se o razvoju države velikokrat razlikujejo, zato mora biti proračun skupek političnih kompromisov in ekonomskih zmožnosti posamezne države, zlasti v koalicijskih vladah. Proračun lahko opišemo kot politični dokument in ekonomski instrument, ki obsega tudi administrativno dimenzijo (Kranjec 2003, 305).

Čeprav je predhodnike današnjega proračuna mogoče zaznati že mnogo prej, tj. v času antike, pa proračun v današnjem pomenu besede srečamo v 15. stoletju in to najprej v srednjeveških mestih. V tistem času so bila srednjeveška mesta naselbine, ki so bile ločene od ostalega družbenega okolja in so imele gospodarske značilnosti, katerih nosilci so bili meščani. Živeli so od obrti in trgovine ter skušali izriniti okoliške obrtnike in trgovce in se tako začeli združevati v cehe, blagovno gospodarstvo je nadomestilo naturalno, najpomembnejši vir javnih dohodkov so postali davki, vedno več je bilo nalog, ki so se financirale iz pobranih davkov, oblikovale pa se je tudi mestna uprava s stalno zaposlenimi uradniki in organi, ki so bili usposobljeni za pobiranje davščin. Da pa bi bili ustvarjeni pogoji za izdelavo proračuna, je bilo treba zagotoviti še nadzor nad porabo javnih sredstev, zato so v ta namen v mestnih državah uvedli še knjigovodstvo in računovodstvo. Za prvi izdelan proračun, ki je nastal v Franciji, označujemo leto 1601, vendar so kasneje prakso proračuna opustili, tako da se proračun ponovno pojavi šele tik pred francosko revolucijo. Beseda proračun ali budžet ima korenine v francoskem jeziku, medtem ko beseda *bougette* izvira iz keltske besede *bulge*, ki je označevala torbo za denar. Danes si je težko zamisliti javno financiranje brez vnaprej zamišljenih metod oz. postopkov, ki so nujni za uspešno in kontinuirano opravljanje državnih funkcij. Vedno večje potrebe sodobne družbe, ki se nalagajo v obliki nalog državnim organom, zahtevajo ex ante načrtovanje razpona izdatkov in dohodkov (Žibert 1993, 147–148). »V ta namen sodobne države vse svoje izdatke in potrebne dohodke sistematično načrtujejo vnaprej za določeno časovno obdobje in to v posebnem dokumentu, ki

ima pravno značaj splošnega akta, medtem ko je ekonomsko gledano finančni načrt« (Žibert 1993, 148).

Diplomska naloga obravnava državni proračun Republike Slovenije in zvezni ameriški proračun ter predstavlja primerjavo obeh proračunskih procesov, njuno podobnost in raznolikost, predvsem pa oriše glavne akterje v proračunskem procesu. Zgrajena je na treh tematskih sklopih. V začetnem delu bom opisal uporabljen metodologijo, kjer si bom tudi zastavil raziskovalno vprašanje in poiskal teoretična izhodišča. Nadalje se bom osredotočil na opredelitev in opis poglavitnih faz proračunskih ciklov obeh držav, predvsem na proces formulacije, sprejemanja ter izvrševanja proračuna, ki naj bi odražala poglavitne razlike in razmerja med nosilci oblasti ter vloge in pooblastila drugih akterjev in institucionalne enote, ki v teh procesih sodelujejo. Predstavil bom tudi vlogo, ki jo imata državni proračun Slovenije ter zvezni ameriški proračun v sistemu javnega financiranja. V zadnjem sklopu pa bom naredil primerjavo med obema državama, kjer bo to le možno. Za primerjavo proračunskih procesov Slovenije in Združenih držav Amerike (v nadaljevanju ZDA) sem se odločil, zaradi različnosti političnih sistemov, zakonodajne ureditve in družbenih možnosti.

## **2 METODOLOŠKI OKVIR**

### **2.1 Cilj diplomskega dela**

Poleg predstavitve diplomskega dela uvodni del opredeljuje osnovne pojme in teoretična izhodišča, temeljne vidike in načela sodobnih proračunov, ki veljajo pri pripravi, sprejemanju in izvrševanju proračuna. Kljub temu, da gre za bistveno različni državi, (predvsem so seveda relevantne razlike glede oblike državne oblasti in ureditve političnega sistema ter ekonomskega prostora), je glavni cilj diplomske naloge opredelitev in predstavitev poglavitnih razlik v procesih oblikovanja, sprejemanja in izvrševanja državne proračuna Republike Slovenije in zveznega proračuna Združenih držav Amerike ter specifične strukturne razlike proračunskega financiranja.



## **2.2 Raziskovalno vprašanje**

*Ali je ameriški proračunski proces bolj kompleksen s strani institucij in policy akterjev v primerjavi s slovenskim proračunskim procesom?*

Predpostavljam, da bo obravnava ključnih procesov znotraj posameznih faz proračunskega cikla, uveljavljenih procedur in elementov, akterjev, njihovih funkcij, pristojnosti ter časovnih okvirjev njihove realizacije odgovorila na moje raziskovalno vprašanje.

## **2.3 Raziskovalne metode in tehnike**

Diplomsko delo se predvsem naslanja na deskriptivno metodo, s katero podajamo dejstva in osnovne termine, brez znanstvenega utemeljevanja oziroma pojasnjevanja. Opisovanje preprostih vzorcev je osnova za nadaljnjo interpretacijo podatkov, obenem pa način povezovanja obstoječih teorij in dognanj drugih avtorjev (Strauss in Corbin 1998, 19). Analiza primarnih virov mi bo v pomoč pri pregledu uradnih dokumentov, izdanih za urejanje izbranega področja, saj so prav dokumenti, izdani s strani državnih institucij, pomemben vir tekstualnega materiala za prepoznavanje prioritet države (Bryman 2008, 521). Za raziskovanje izbrane problematike bodo podlaga pravni dokumenti, ki določajo postopke oblikovanja, izvajanje proračuna in odnose, ki se s tem namenom vzpostavijo med posameznimi institucijami. V delu bom zato analiziral akte primarnega slovenskega prava ter prvo nastalo ustavo, ustavo ZDA. V primeru analize sekundarnih virov, ki temelji na analizi in interpretaciji že obstoječih virov, če le ti obstajajo (Majchrzak 1984, 69), in, ki bo tudi ena od uporabljenih metod dela, ne gre za proizvodnjo novih znanj, temveč za analiziranje že napisanega z namenom, da bi si pridobili potrebno znanje za nadaljevanje dela oziroma preučevanja (Hogwood in Gunn 1984, 83). Omenjena metoda mi bo služila za oblikovanje teoretskih izhodišč, na katerih bo temeljila analiza izbranega procesa. Za primerjavo izbranih procesov bom uporabil primerjalno metodo, ki omogoča preučevanje družbenega pojava v vsej njegovi kompleksnosti glede na določene pojavne oblike (Toš 1975, 90). S to metodo bom iskal podrobnosti in razlike med posameznimi enotami analize za boljše razumevanje odvijanja obeh proračunskih procesov (Bučar in drugi 2000, 29), v Sloveniji in ZDA.

## 3 TEORETIČNA IZHODIŠČA

### 3.1 Birokratski aparat

Za uspešno implementacijo proračuna je v veliki meri odgovoren tudi birokratski aparat, tj. javna uprava, ki za vlado in parlament pripravlja strokovne podlage za proračunsko politiko. Zaradi kompetenc, pristojnosti in strokovnega znanja ter poznavanja insajderskih informacij državni uradniki nudijo podporo politikom, vendar tu nastopi problem, ker se državni uradniki ne obnašajo racionalno ter tako nudijo predloge, ki odražajo njihove lastne preference, interese in osebne promocije. »Niskanen zato meni, da birokrati skušajo maksimirati pomen svojega ministrstva, agencije ali sklada in skozi ta interes manipulirajo s podatki, ki prikazujejo primernost ene proračunske izbire na račun druge« (Kranjec 2003, 306). Vlada in parlament sprejemata proračun navidezno, medtem, ko birokratski aparat vpliva na proračun neformalno. »Javni sektor je zbir vseh javnih organizacij, ki opravljajo družbene in gospodarske javne dejavnosti, pri čemer gre za dejavnosti po netržnih načelih, kar se v prvi vrsti kaže s proračunskim financiranjem« (Setnikar-Cankar v Ferfila 2007, 96). Za javni sektor so značilni pojavi javne odgovornosti ob vzporednem naraščanju obsega javnega sektorja in s tem naraščajoče potrebe po koordinaciji, participaciji, decentralizaciji ter hkrati zmanjševanje sredstev, kar narekuje povečanje zlasti učinkovitosti in fleksibilnosti (Ferfila 2007, 95–96).

### 3.2 Javna politika in družbeni interes

Dejavnost javne politike je podprta s proračunom. Ena najpreprostejših opredelitev javne politike ponuja Dye, ki meni, da je javna politika vse tisto, za kar se vlada odloči, da bo ali ne bo naredila (Krašovec 2002, 5).

*Posamično javno politiko lahko opredelimo kot dolgo vrsto bolj ali manj povezanih izbir – skupaj z odločitvami ne delovati, ki jih sprejemajo vladna telesa in uradniki. Javne politike so politične odločitve oziroma uradna pravila obnašanja, ki so zavezujoča na teritoriju, ki ga upravlja in nadzoruje državna avtoriteta. Odločanje je o javnih politikah je monopol političnih odločevalcev, ki odločajo tudi o uporabi instrumentov in*

*mehanizmov za izvajanje javnih politik. O javnih politikah odločajo politični odločevalci v ustanovah političnega sistema (Fink Hafner 2007, 15).*

Pri oblikovanju in izvajanju javnih politik participirajo tako državni kot nedržavni akterji. Monopol nad političnim odločanjem seveda pripada državnim igralcem. Med državne igralce spadajo predstavniki izvršilne, zakonodajne in sodne veje oblasti. V demokratičnih in razvitih državah najdemo večji spekter javnopolitičnih igralcev, saj se v procese oblikovanja in izvajanja javnih politik vključujejo še nevladni, civilnodružbeni igralci, kot so: interesne skupine, neparlamentarne politične stranke, informacijski sektor (množični mediji, inštituti, univerze) in nenazadnje tudi državljani, ki sooblikujejo javne politike z osnovnimi prvinami demokracije, kot so naslavljanje vlog ustreznim institucijam, razne peticije in demonstracije (Fink Hafner 2007, 18).

»Javne politike razlikujemo glede na njihove učinke oziroma posledice, in sicer:

- urejevalne (regulativne), s katerimi država določa pravila vedenja in nadzora,
  - razdelitvene (distributivne), s katerimi država razdeljuje nove vire,
  - prerazdelitvene (redistributivne), s katerimi država spreminja razdelitve obstoječih virov,
  - ustanovne (konstitucijske), s katerimi država vzpostavlja nove ustanove ali reorganizira stare«
- (Fink Hafner 2007, 16–17).

Javne politike razlikujemo glede na kakovost, in sicer na materialne in nematerialne javne politike. Iz stališča proračuna so zanimive zgolj materialne politike, ki zajemajo različne oblike in načine finančnih prenosov ter zagotavljanje materialnih dobrin. V te učinke spadajo pozitivni transfer (socialna pomoč), negativni transfer (davki, takse), finančni programi (državno financirani komunalni odvozi, subvencije), infrastrukturni programi (gradnja šol, cest, mostov z državnim denarjem), stvarni programi (plačilo zdravil prek zdravstvenega zavarovanja) in prav za proračun bi lahko trdili, da zaobjema vse te učinke (Fink Hafner 2007, 17).

Splošni ali družbeni interes izraža družbeno nujo, ki je ugotovljena kot individualna potreba vsakega posameznika in za katero najbolj racionalno skrbi država. Mehanizmi, ki skrbijo za doseganje ciljev javnega sektorja, so (javna) lastnina, proračunsko financiranje in državna regulacija. Javna lastnina razprši nevarnost tveganja neuspeha in tako zagotavlja storitve in dobrine, za katere privatni trgi nimajo interesa ali možnosti (Ferfila 2007, 97–99).

Pretekle izkušnje so pokazale, da ni dobro zadovoljiti vsake proračunske zahteve, planirati proračun samo glede na pretekle prioritete in preteklo financiranje, ali imeti v proračunu previsok delež fiksnih obveznosti (zakonsko določenih pravic). Odstopanje od teh smernic vodi v proračunski deficit, ki prej ali slej pomeni krizo javnih financ. Proračun mora biti postavljen na realnih domnevah, predvsem pa mora biti uresničljiv (Premchand v Kranjec 2003, 306).

### **3.3 Proces oblikovanja in izvajanja javnih politik in finančno planiranje**

»V procesu oblikovanja in izvajanja javnih politik igralci stopajo v različna razmerja oziroma omrežja, ki so lahko tudi bolj ali manj institucionalizirana« (Fink Hafner 2007, 18). Procese prepoznamo po tem, da obsegajo administrativne, organizacijske in politične dejavnosti, s katerimi oblikujejo in izvajajo javne politike. En izmed modelov v politološki znanosti, ki omogoča lažje razumevanje javnih politik, je procesualni model, ki je osnovan na razumevanju procesa oblikovanja in izvajanja javnih politik kot smiselno zaporedje časovno ločenih in vsebinsko različnih faz, vendar je treba poudariti, da se faze velikokrat med seboj prepletajo. Lahko pride tudi do prekinitve procesa posamezne javne politike in tako proces ne gre skozi vse naslednje faze:

- identifikacija družbenih problemov,
- oblikovanje politične agende,
- oblikovanje javnopolitičnih alternativnih rešitev družbenega problema,
- uzakonitev izbrane javnopolitične rešitve,
- izvajanje javne politike,
- vrednotenje učinkov javne politike (Fink Hafner, 2007, 19).

Leta 1953 se prvič pojavi finančno planiranje, ko je takratni predsednik ZDA Eisenhower v svojem govoru v Kongresu zahteval več-letno planiranje in ne zgolj za naslednje leto. Po letu 1960 so tudi v Evropi začeli izvajati več-letne finančne plane. Proračun pomeni načrtovanje vnaprej, zato je treba predhodno predvidevati cilje, ukrepe, sredstva in nadzor. Finančni plan je sprejet s strani vlade, medtem ko je proračun sprejet v zakonodajnih telesih. Finančni plan predvideva možne smernice razvoja, scenarije za izhode iz težkih finančnih položajev, določa prioritete in cilje ter predvsem skrbi za finančna sredstva. Medtem, ko je proračun obvezen akt, pa finančni plan zagotavlja zgolj smernice. Finančni plan služi le kot dopolnilo k proračunu in

informira javnost. Ko govorimo o proračunu, govorimo o finančnem planu, ki je ponavadi sprejet za eno leto. »Finančni plan služi predvsem kot usmeritev za zakonodajo, ki zagotavlja boljši in pravilnejši vpogled v ekonomske in finančne posledice pri sprejemanju končnih odločitev predstavniških telesih« (Ferfila 2007, 360).

Prednosti in pomanjkljivosti finančnega planiranja so:

- povečevanje finančnega akcijskega prostora,
- zagotavljanje ravnotežja med dotokom in porabo sredstev,
- neobveznost na krajši rok, vendar zanesljivost na daljši rok,
- funkcionalnost preglednosti porabe sredstev,
- neučinkovit nadzor (Pernek 2001, 361).

### ***3.3.1 Elitistični model kot način odločanja o proračunu***

Najboljši način za prikaz odločanja o proračunu je elitistični model, saj najbolje oriše okoliščine in medsebojno povezane pojave, ki se vrstijo v smiselnem časovnem zaporedju oblikovanja in izvajanja javnih politik ter so predvsem odraz preferenc in vrednot vladajoče elite. V elitističnem modelu je torej vlada tista, ki obvladuje družbo, saj je vsa moč zgoščena v njenih rokah. Preko vlade se oblikuje javnopolitični dnevni red, zato javnopolitični proces poteka le v smeri »od zgoraj navzdol«. Birokratski aparat služi kot vezivo med elito in množicoz izvajanjemjavne politike. Seveda pa ima ljudstvo močan posreden vpliv bolj, kot je množica poučena in, informirana, manj neoubčotljiva na probleme in, izraža javnopolitične zahteve, s tem pa pomembno vpliva na oblikovanje javnega mnenja. Neposreden vpliv množice se zgodi na vsakih volitvah, na katerih množica tudi formalno eliti podeli legitimnost, da vlada sama (Fink Hafner 2007, 41–42).

*Volivci odločanje o pomembnih vprašanjih prepustijo izvoljenim predstavnikom /.../ Volivci bodo svoje glasove oddali tistim, za katere menijo, da bodo najbolje zastopali njihove interese. Politiki se bodo trudili ponuditi take programe in zakonodajo, ki v največji meri ustrezajo interesu volivcev. Kritiki teorije javne izbire trdijo, da se politiki zavzemajo za najvišji možni proračun, ki jim bo še vedno zagotavljal dovolj veliko število*

*glasov. Pomanjkanje transparentnosti jih ne spodbuja, da bi se glede fiskalnih vprašanj obnašali odgovorno (Ferfila 2007, 290).*

Zato je za volivce transparenten in jasen proračun izrednega pomena.

Odločanje o proračunu spada v tisto skupino oblikovanja politik, kjer se dnevni red oblikuje s prenosom odločitev iz formalne agende na javno t.i. elitistični model (Cobb in Ross v Grdešić, 1995, 64). »Elitistično oblikovanje javnih politik je mogoče v okoliščinah, ko so množice apatične ali pa javne politike celo sprejemajo zaradi nekaterih njihovih ugodnih učinkov na blaginjo množic. Elitističen model razumemo torej predvsem kot realistični model demokracije. Še vedno je zelo vpliven v ZDA, čeprav je sicer deležen očitkov zaradi nekaterih slabosti« (Fink Hafner 2007, 42).

## **4 PRORAČUN**

Izraz proračun se uporablja za letni načrt prihodkov in odhodkov družbeno-političnih skupnosti in služi trem glavnim ciljem: alokaciji sredstev, njihovi distribuciji in stabilizaciji gospodarstva (Greene 2005, 234). Z vidika teoretikov je praktično nemogoče podati preprosto in enotno definicijo proračuna, ki bi služila kot edina prava. Zagotovo pa velja, da gre za zelo pomemben instrument v rokah vlade, saj z njim izvaja večletne makroekonomske politike, s katerimi zagotavlja družbeni razvoj.

### **4.1 Ekonomski vidik**

Proračun je državna institucija, preko katere vlada izvaja ekonomsko in socialno politiko. Njena struktura je odvisna od družbeno-ekonomske strukture gospodarstva. Primarno je proračun ekonomski in šele nato pravni pojem. Preko javnofinančnih mehanizmov alokacije, prerasdelitve in stabilizacije vpliva na makroekonomsko stabilnost države in pomeni načrt državnega financiranja za določeno obdobje (Žibert 1993, 149–150). Usmeritev vlade glede ekonomske, socialne in razvojne politike je najbolj razvidna iz političnega dokumenta vlade, v katerem so zapisane smernice njenega delovanja. Kljub temu, da države stremijo k vedno manjšemu vmešavanju v gospodarstvo, pa se pomembnost vloge države pokaže pri razdelitvi proračuna za

socialno varnost in družbene dejavnosti. Sem spadajo sistem pokojninskega in zdravstvenega zavarovanja, šolstvo in, kultura. V zadnjih desetletjih je močno narasla vloga države kot alokatorja socialnih in družbenih dejavnosti, kar pa je v času recesije postalo nevzdržno za makroekonomske stabilnost, zato se v zadnjih letih vedno bolj krčijo socialni izdatki in pravice.

## **4.2 Pravni vidik**

Že dlje prihaja do nesoglasij med pravniki, katera definicija proračuna je. V literaturi lahko zasledimo, da prva skupina pravnih teoretikov zagovarja stališče, da je proračun zakon tako v formalnem kot materialnem smislu, kar pomeni, da gre za pravne norme, ki na avtentičen način urejajo določeno področje človekovega udejstvovanja. Na drugi strani pa nekateri pravniki trdijo, da gre zgolj za formalnopravni zakon, saj se proračun ne more izvajati ne da bi ga potrdilo najvišje zakonodajno telo. Tretja veja pravnikov pa trdi, da gre pri proračunu za upravne norme in to v tistem delu, ko pride do alokacije in redistribucije proračunskih dohodkov za posamezne programe. Proračunsko pravo se razdeli na osebno proračunsko pravo, s katerim so urejene pravice zakonodajnega telesa pri sprejemu, izvrševanju in nadzoru proračuna, ter na stvarno proračunsko pravo, ki pa je mišljeno zgolj za predpise v tehničnem smislu pri proračunskem procesu (Žibert 1993, 150–151).

## **4.3 Administrativni vidik**

Proračun mora biti sestavljen iz določenih načel, saj so postopki priprave proračuna, njegovo sprejemanje v zakonodajni proceduri in njegovo izvajanje zelo zahtevna administrativna opravila, s katerimi se ukvarja velik del državne birokracije, ki zagotavlja pregled nad posameznimi porabniki proračunskih sredstev. Administrativna načela zagotavljajo, da ne prihaja do nepravilnosti in zlorab pri porabi proračunske pogače. Med ta načela spadajo (Kranjec 2003, 318):

- načelo proračunske enotnosti, ki zahteva, da je proračun celovit dokument, v katerem so vključeni vsi prejemki in izdatki ter je sprejet s strani najvišjega zakonodajnega telesa. Namera tega načela je, da se zakonodajno telo lažje seznanja s celovitim dokumentom, v

katerem so zajeti vsi prihodki in odhodki ter okviri in namen porabe proračunskih sredstev;

- načelo splošnosti, ki pravi, da posameznih davkov ni mogoče namenjati za izdatke, ki so bili določeni že predhodno. Pri javnih financah ni možno določiti porabnika javne dobrine, kot se to dogaja na prostem trgu, saj gre ponavadi za razmerje med pobranimi davki in koristjo posameznika (npr. vinjete);
- načelo letne prezentacije, ki pomeni običajno pripravo proračuna za leto vnaprej, vendar pa se države vedno bolj poslužujejo večletnega planiranja, zlasti za posamezne programe, ki se izvajajo več let;
- načelo specifikacije, ki je namenjeno preprečevanju zlorab, zahteva podrobno poročilo vseh izdatkov po posameznih programih. S tem se prepreči menjavo proračunskih sredstev izven okvirjev, ki jih je določil zakonodajalec, oziroma nedovoljena prerazporejanja med posameznimi programi;
- načelo ravnotežja, ki zahteva, da izdatki niso višji od prihodkov. Zaradi rasti javnega dolga je danes načelo spet aktualno, vsaj kot cilj proračunske politike.

## **5 PRORAČUNSKI PROCES IN PRORAČUNSKA POLITIKA**

»Vsak proračunski pristop bi moral poskrbeti za izpolnjevanje treh temeljnih proračunskih nalog: vzdrževanje fiskalne discipline, tehnične in alokacijske učinkovitosti« (Schick v Ferfila 2007, 283). V akademski literaturi je še vedno največji poudarek na fazi priprave proračuna, vendar pa vedno bolj v ospredje prihajata tudi implementacija in revizija proračuna (Ferfila 2007, 283). Za proračun kot primer elitističnega modela odločanja je značilno, da nedržavni akterji ne sodelujejo pri oblikovanju dnevnega reda, saj gre za oblikovanje dnevnega reda »od spodaj navzgor« k državnim akterjem. Proračun se oblikuje vsako leto vnaprej po določenih procedurah in časovnih rokih. Interesne skupine in mediji lahko le opozarjajo na nepravilnosti, medtem, ko na samo oblikovanje proračuna nimajo vpliva za razliko od nekaterih drugih javnih politik, ko se z objavo določenega vprašanja lahko oblikuje dnevno-politična agenda (Ferfila 2007, 285).



## **5.1 Vplivi na alokacijo javnih dobrin**

S proračunskimi sredstvi se skuša zadovoljiti javni interes, kar pomeni, da gre za način zadovoljevanja družbenih potreb, ki so v družbi prepoznane kot potrebe vsakega posameznika in s strani državljanov zaupane v roke državi, ki velja za najbolj razumnega distributerja javnih dobrin (Rashwan v Ferfila 2007, 289).

Lobiranja uradnikov, politikov in interesnih skupin pri proračunskih sredstvih so namenjena povečanju lastnih interesov, vendar ne zgolj s povečanjem dohodka, temveč tudi s povečanjem statusa, oblasti in vpliva. Državni uradniki imajo možnost zavestnega vplivanja na oceno potrebnih stroškov, kljub temu da ministri podajajo zahteve za določitev sredstev iz proračuna za svoje ministrstvo. »Slabost, ki pri tem nastane, je možnost asimetrije informacij, kjer uradnik spretno sugerira ministru in tako vpliva na njegovo odločitev. Uradnikove informacije so lahko pristranske in prikrite, bodisi precenjene ali podcenjene« (Stiglitz v Ferfila 2007, 290).

## **6 PRORAČUNSKI PROCES REPUBLIKE SLOVENIJE**

### **6.1 Politična ureditev**

Slovenija je parlamentarna republika z demokratičnim sistemom, ki temelji na načelu delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno. Vlada je po ustavi odgovorna Državnemu zboru (110. in 111. člen, Ustava Republike Slovenije) in velja za najvišji zakonodajni organ, sestavljen iz 90 članov, na drugi strani pa Državni svet opravlja svetovalno vlogo in zastopa nosilce socialnih, gospodarskih, poklicnih in lokalnih interesov. Državni zbor nadzira vlado najprej tako, da sodeluje pri postavljanju vlade, ki mora delovati v skladu z voljo večinske stranke ali koalicije (Zajc 2000, 93). Vlado sestavljajo predsednik vlade, ki ima največ pooblastil in pristojnosti v primerjavi z drugimi nosilci funkcij kot so predsednik države in ministri. Funkcije vlade so predlagalne, upravne in izvršilne narave.

## **6.2 Postopek sprejemanja proračuna in stopnje priprave proračuna**

»V parlamentarnih demokracijah se pri oblikovanju proračunskih politik omenja štiri stopnje nastajanja proračuna: vladna stopnja, parlamentarna stopnja, stopnja uresničevanja in stopnja naknadne kontrole. Prve tri faze policy procesa se odvijajo na vladni stopnji, faza legalizacije je parlamentarna stopnja, faza implementacije predstavlja stopnjo uresničevanja proračuna, faza evalvacije pa stopnjo naknadne kontrole« (Ferfila 2007, 285–286). V Sloveniji tečeta postopka za pripravo predloga sprememb proračuna za prihodnje leto in pripravo predloga proračuna za leto, ki sledi prihodnjemu letu, sočasno. S tem se tudi omogoča nepretrgano delovanje proračuna. Postopke in roke predlogov proračunov podrobneje ureja Uredba o podlagah in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna. Vlada posreduje predloge proračunov v Državni zbor RS. Postopke obravnave in sprejemanja državnega proračuna v Državnem zboru RS podrobneje določa Poslovnik Državnega zbora Republike Slovenije (Ministrstvo za finance 2012).

Na prvi stopnji priprave proračuna se določi proračunske okvire za posamezna področja proračunske porabe. S tem se določi zgornja meja proračunskih sredstev, ki jih posamezna resorna ministrstva ne smejo preseči. Izhodišče za proračun vladi predstavi Urad za makroekonomske analize in razvoj (UMAR) v pomladanskem poročilu. Vlada na podlagi napovedi gibanj gospodarstva s strani UMAR nato tudi začne sestavljati proračun za prihodnje leto. Na pomladanski proračunski vladni seji se sprejme makroekonomski okvir in okvirni razrez proračuna ter določi razvojne prednostne naloge, zapisane v koalicijski pogodbi ali globalnih vladnih/resornih strategijah. Vlada s sprejetjem teh dokumentov politično opredeli in na ta način zagotovi izpolnjevanje vseh treh pomembnih proračunskih nalog (Ferfila 2007, 309–310).

Ko pride do predložitve predloga proračuna v Državni zbor, govorimo o drugi stopnji priprave proračuna. Takrat predsednik Državnega zbora najpozneje v roku petih dni skliče sejo, na kateri predsednik vlade in minister za finance predstavita predlog proračuna, predstavniki vlade pa lahko poslancem na sejah parlamentarnih delovnih teles podajo nadaljnja pojasnila (Bizjak 2002, 25). Na parlamentarni stopnji so ključni dokumenti proračunski memorandum, finančni načrti proračunskih uporabnikov z obrazložitvami in drugi dokumenti, ki se predložijo poslancem v Državnem zboru. Vlada po parlamentarni obravnavi in oblikovanih dopolnilih (s strani poslancev, poslanskih skupin, matičnega delovnega telesa in zainteresiranega delovnega telesa, ki lahko

vloži amandma samo k tistemu delu, ki zadeva njegovo področje) ter na podlagi ponovno ocenjenega stanja v jesenskem poročilu, ki ga posreduje UMAR, pripravi popravljen predlog proračuna. Predlagatelji amandmajev morajo biti pozorni na ravnovesje med proračunskimi izdatki in prihodki, tako, da se ne spremeni skupen znesek prihodkov ali odhodkov. Odbor za finance in monetarno politiko se mora kot matično delovno telo najkasneje v petnajstih dneh po predstavitvi proračunskih dokumentov opredeliti do vloženih amandmajev, sprejeti svoje amandmaje ter pripraviti poročilo za Državni zbor. Amandmaji se lahko predlagajo le k posebnemu delu proračuna, kar je zapisano v 216. členu poslovnika Državnega zbora. Dopolnilo mora biti pisno obrazloženo in vloženo v desetih dneh. Rok za vlaganje amandmajev k predlogu proračuna začne teči z dnem, ko se v Državnem zboru obravnava proračun. Finančni program je sestavljen iz glavnega programa, katerega sestavni del so podprogrami. Posameznim proračunskim porabnikom se načeloma daje proste roke pri razporejanju sredstev, vendar morajo delovati v okviru določenega proračunskega okvira, razdelanega po glavnih programih (Ferfila 2007, 313–315). Po obravnavi posameznih programskih delov predlaganega proračuna in glasovanju o vloženih dopolnilih ter spoznanju, da je proračun uravnotežen, se v Državnem zboru lahko prične glasovanje o celotnem proračunu. Parlamentarna razprava je navadno precej napeta in pokaže razmerje moči med opozicijo in čvrstostjo vladne koalicije. Najbolje za proračun pa je, da pride do konsenza med opozicijo in pozicijo. »V skladu s 13. členom Zakona o javnih financah in 215. členom Poslovnika državnega zbora mora vlada Državnemu zboru prvič predložiti predlog državnega proračuna skupaj z ostalimi dokumenti najkasneje do prvega oktobra« (Ferfila 2007, 320). Proračun je potrebno sprejeti do 1. januarja, sicer se izvaja začasno financiranje, ki je enako proračunskemu programu preteklega proračunskega leta (Bizjak, 2002, 26).

Proračun sestavljajo splošni del, posebni del in načrt razvojnih programov. V splošni del proračuna sodijo:

- pisni del, v katerem so določila, ki sicer niso določena že s sistemsko zakonodajo,
- bilanca prihodkov in odhodkov proračuna,
- račun finančnih terjatev in naložb, ki imajo značaj danih posojil ali kapitalskih vlog države v javna ali zasebna podjetja, banke in druge finančne institucije,

- račun financiranja, ki ponazarja gibanje zadolževanja in odplačil dolgov, ki so povezani s financiranjem proračunskega deficita (Ferfila 2007, 315).

V posebnem delu proračuna je prikazan načrt odhodkov in drugih izdatkov za delovanje posameznega proračunskega uporabnika po sklopih, skupinah in posameznih proračunskih postavkah v proračunskem letu. Največja neposredna in posredna uporabnika proračuna sta zagotovo Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije (ZZZS) in Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (ZPIZ) (Ferfila 2007, 315).

Načrt razvojnih programov prikazuje večletni program delovanja posameznih resornih ministrstev in izkazuje prioritete države. Vsebina načrta razvojnih programov pojasnjuje, kdo bo izvedel posamezno vrsto proračunske porabe, kam bo šel denar davkoplačevalcev ter kaj se bo plačalo iz posamezne proračunske postavke (Cvikl in Korpič-Horvat 2007, 50).

### **6.3 Izvrševanje proračuna in njegov zaključni račun**

Izvrševanje proračuna je tretja stopnja proračunskega procesa, ko se sprejme proračun v Državnem zboru in objavi v Uradnem listu, se lahko začne njegovo izvrševanje in takrat se dejansko prične porabljeni denar v ta namen. Ob koncu proračunskega leta je treba poročati o izvršitvi proračuna in takrat se tudi pripravi zaključni račun. Medtem, ko sodi priprava proračuna v proces planiranja, pa je proračunsko izvrševanje »managementski« proces (Ferfila 2007, 336).

Čeprav je izvrševanje proračuna v tesni korelaciji s fazo načrtovanja, pa se akademska literatura v večini še vedno osredotoča na pripravljajno fazo proračuna (vladno stopnjo). Dejstvo je, da dobro načrtovan proračun lahko tesno sledi ciljem uresničevanja programov in politik, ki jih je določila zakonodaja. Med proračunskim letom lahko pride do sprememb, saj ima vlada z instrumentom alokacije proračunskih sredstev v času izvrševanja proračuna vzvod, s katerim lahko brez vključitve zakonodajnega telesa vpliva na spremembo prvotno sprejete strukture proračunskih izdatkov. Če so na vladni in parlamentarni stopnji poleg državnih igralcev prisotni tudi nedržavni igralci, pa tega ne moremo trditi za fazo izvrševanja proračuna, saj so po zakonski naravi vse odločitve v rokah predstavnikov ministrstva za finance in vlade oziroma resornih ministrstev. Nedržavnim akterjem zakon dopušča, da sodelujejo v delovnih telesih Državnega zbora in Državnega sveta. Na vladni stopnji se posamezni nedržavni akterji pri resornih ministrstvih

vključujejo pri pripravi zakonodaje. Ministrstvo za finance pri izvrševanju proračuna prevzame pobudo in prične samostojno upravljati s proračunskimi sredstvi ter je pristojno za vodenje poslovnih knjig neposrednih uporabnikov državnega proračuna z izjemo ministrstva za obrambo, ministrstva za notranje zadeve, Državnega zbora, Državnega sveta in Računskega sodišča (Ferfila 2007, 336). Finančni minister v polletnem poročilu za tekoče proračunsko obdobje poroča o prejemkih in izdatkih ter o morebitnem suficitu ali deficitu, če prihaja do odstopanj, mora na podlagi analiz sprejeti ustrezne ukrepe (Kranjec 2003, 310).

Po preteku proračunskega leta je potrebno napraviti pregled nad proračunom, in sicer z zaključnim računom proračuna, s katerim ugotovimo, koliko je bilo v praksi odhodkov in prihodkov v proračunu in koliko so bili ti skladni z načrtovanimi odhodki in prihodki. Če je v izvrševanju proračuna prišlo do rebalansa, potem se v zaključni račun vključi popravke proračuna. Za zaključni račun velja isti postopek kot velja za sprejemanje proračuna. Potrdi se ga z glasovanjem v Državnem zboru s tem se tudi izkaže zaupnica vladi za dobro opravljeno delo. Zaključni račun je sestavljen iz splošnega in posebnega dela (Žibert 1993, 158).

Splošni del obsega:

- podatke o skupno doseženih dohodkih in odhodkih,
- določbe o uporabi proračunskega suficita oziroma o načinu kritja proračunskega deficita,
- bilanco o izvršitvi proračuna.

V posebnem delu zaključnega računa je tudi poročilo o doseženih ciljeh in rezultatih po posameznih proračunskih uporabnikih, njihovih izdatkih in prihodkih po nosilcih, uporabnikih in natančnejših namenih (Žibert 1993, 158).

#### **6.4 Proračunski nadzor**

S proračunom se razporedi velik del narodnega dohodka, zato je pomembno preprečevati nepravilnosti in anomalije. Ko se razpolaga s proračunskimi sredstvi, je torej smiselno, da gre za organiziran in strokoven pregled finančnega poslovanja proračunski porabnikov (Žibert 1993, 159). Organi, ki nadzirajo proračunske uporabnike, imajo tako notranje kot zunanje revidiranje, s katerima se preverja, ali so trditve v računovodskih poročilih v skladu s predpisi. Notranji nadzor poteka znotraj posameznega proračunskega uporabnika s pomočjo finančne službe ali na

ministrstvu za finance v Sektorju za javno računovodstvo ali v Sektorju za proračun pod budnim očesom proračunske inšpekcije, zunanji nadzor pa zagotavlja Računsko sodišče (150. člen, Ustava Republike Slovenije), ki velja za najvišji organ kontrole državnih računov, državnega proračuna in celotne javne porabe. Pri svojem delovanju je neodvisno ter vezano na ustavo in zakon, ki določata ureditev in način njegovega delovanja. Z revizijami opozarja na napake in pomanjkljivosti v javnem sektorju in s tem pripomore k gospodarnejši porabi javnih sredstev. Namen notranje in zunanje revizije je izboljšanje poslovanja, zato je v osnovi njun vpliv zelo podoben, le da bi morali biti učinek notranjih revizorjev bolj direkten (Ferfila 2007, 348).

## **7 PRORAČUNSKI PROCES ZDRUŽENIH DRŽAV AMERIKE**

### **7.1 Politična ureditev**

ZDA so federalna demokratična država, v kateri zakonodajno oblast uteleša Kongres, ki je razdeljen na dva doma, in sicer Predstavniški dom ter Senat. Federalni sistem temelji na tem, da oblast organizirana na dveh ravneh, na zvezni ravni in ravni države. Gre za izjemno kompleksen politični sistem, saj obsega več kot 82 tisoč vlad (2 zvezni, 50 državnih, 82.290 lokalnih vlad) (Ferfila 2003, 5). Gre za predsedniški tip vlade, kar pomeni, da je predsednik države tudi predsednik vlade. Institucija predsednika velja za zelo avtonomno funkcijo, izvoljen je neposredno in ni član Kongresa. Predsednik ima funkcijo vrhovnega poveljnika, vrhovnega diplomata, pooseblja prioritete države, je svetovni vodja kot leader gospodarsko in vojaško najmočnejše države na svetu ter velja za najpomembnejši glas ameriškega naroda (Ferfila in Kos 2002, 392). Predsednik kot izvršilna oblast ima velika pooblastila, saj lahko Kongresu prepreči sprejetje zakona, ker ima pravico veta. Če pride do veta, se zakon ponovno obravnava v obeh domovih in mora biti izglasovan s kvalificirano večino glasov dveh tretjin vseh članov domov (Grims 2006, 56). Kongres ima pravico, da odstavi predsednika in druge državne uradnike v primeru, ko gre za ustavno obtožbo (*impeachment*).

Proračun velja za enega najpomembnejših, če ne celo najpomembnejši proces upravljanja v ZDA in drugih in drugih razvitih državah. V zadnjih treh desetletjih je postal še pomembnejši predvsem zaradi deficita, ki je močno narasel med predsedovanjem Reagana v osemdesetih prejšnjega stoletja in je vse od takrat velikokrat predmet spora med predsednikom in Kongresom.

Za normalno delovanje in opravljanje nalog potrebujejo zvezne države finančna sredstva, namenskost teh pa je zapisana v letnem zveznem proračunu, ki je glavni instrument fiskalne politike (Leloup v Ferfila 2003, 81). Podobno kot pri slovenskem proračunskem procesu se bom v tem poglavju osredotočili na postopek sprejemanja proračuna kot na naslednji fazi izvrševanja in nadzora.

## **7.2 Postopek sprejemanja proračuna**

ZDA operirajo s proračunom za eno leto, in sicer v obdobju od 1. oktobra do 30. septembra, vendar pa se proračunski proces začne že vsaj leto in pol pred začetkom fiskalnega leta, ko pričnejo v agencijah prejemati zahteve za proračunska sredstva. To pomeni, da se še pred sprejetjem aktualnega proračunskega predloga hkrati že začnejo pristopi za nastajanje novega (MacKenzie in Thornton 1996, 76).

Urad za upravljanje in proračun (*Office of Management and Budget* – v nadaljevanju OMB) v sodelovanju s finančnim ministrstvom (*Treasury Department*), Svetom ekonomskih svetovalcev (*The Council of Economic Advisors*) in kongresnim proračunskim uradom (*Congressional Budget Office* – v nadaljevanju CBO) poda napovedi o gibanju ameriškega gospodarstva. Predsednik določi splošne predloge proračuna, po katerih delujejo drugi, OMB pa sestavi predlog proračuna. Spomladi OMB postavi zgornje meje finančnih sredstev, ki jih ima posamezna agencija in od njih zahteva, da pregledajo in predložijo njihove cilje, programe in aktivnosti. Do konca poletja morajo biti zahteve poslane na OMB, ki jeseni jih pregleda in nato oblikuje predlog proračuna. V proračunskem procesu so na makro nivoju ključni igralci predsednik, OMB, strankarske vodje v Kongresu in proračunski odbori v Kongresu. Predsednik mora predložiti proračun med prvim ponedeljkom v januarju in prvim ponedeljkom v februarju. Sočasno s predsednikovim predlogom proračuna se začne usklajevanje v CBO, ko se seznanijo s predlogom proračuna in pričnejo zaslišanja proračunskih komitejev (*Budget Committees*) v Kongresu. Kljub temu, da je velik poudarek na končnem proračunu, pa se znotraj proračuna odvija na tisoče programov in aktivnosti. Proračunsko načrtovanje na mikro ravni vključuje odločanje na nižji ravni, zajema pa predvsem odločitve v zvezi z agencijami in programi (npr. ali naj bo zgrajeno lovsko letalo ali naj se zgradi vesoljska postaja) (Leloup v Ferfila 2003, 81–90).

V zadnjih dveh desetletjih se je proračunsko odločanje v ZDA premaknilo iz mikro ravni na makro raven. Mikro načrtovanje proračuna pomeni, da se odloča o manjših delih proračuna, o njem pa odločajo uslužbenci agencij in člani Kongresa, ki zagovarjajo določen program. Ti želijo večjo pogačo proračuna nameniti zdravstvu, izobraževanju obrambi, kar ustvari velikanski pritisk na proračunske odhodke. Pomembno vlogo pri omejevanju porabe proračuna ima OMB, čigar nalogo je zniževanje odhodkov v proračunu. OMB tesno sodeluje s predsednikom, ki želi uveljaviti lastne prioritete in si s tem povečati politični ugled. Tako morata predsednik in direktor OMB velikokrat zavrniti agencije, ko te želijo nameniti več sredstev določenemu programu. V Kongresu proračunski komiteji in vodje strank uveljavijo resolucije, ki omejujejo, kaj lahko odbori avtorizirajo, kar povzroči konflikte na vseh stopnjah načrtovanja proračuna. Z avtorizacijo se podelijo pristojnosti za izvajanje določenega programa, v večini primerov pa tudi določa zgornjo mejo dodeljenih finančnih sredstev za posamezen program. Avtorizacijski in apropiacijski komiteji morajo svoje poglede in ocene, ki so podkrepjeni z ekonomskimi projekcijami za petletno obdobje s strani CBO, predložiti proračunskim komitejem do 25. februarja. Kongres mora sprejeti obvezujočo proračunsko resolucijo do 15. aprila. Sočasno delujejo avtorizacijski in apropiacijski komiteji na posameznih delih proračuna. Ko pride do avtorizacije posameznega programa, se lahko prične proces apropiacije, ki je sicer sestavljen iz trinajstih podkomitejev (pristojnih za določene zvezne agencije in programe), ti pa do 10. junija podajo trinajst apropiacijskih predlogov (*appropriations bills*), o katerih glasujejo v Kongresu. Razliko med skupnimi prihodki in izdatki ter proračunsko resolucijo, ki predvideva primanjkljaj, se rešuje s t.i. procesom poravnave (*reconciliation*). S tem procesom velikokrat prihaja do nesoglasij, saj se z njim določi, katerim programom se bodo zmanjšala oz. povečala sredstva, da bodo v skladu s proračunsko resolucijo. Proces poravnave mora biti sprejet v Kongresu do 15. junija, revidirani apropiacijski predlogi pa najkasneje do 30. junija. V primeru, da Kongres ne konča obravnave proračuna, ki mora biti zaključena do konca septembra, je potrebno sprejeti nadaljevalno resolucijo (*continuing resolution*), ki pomeni začasno financiranje, ki je enako proračunskemu programu preteklega proračunskega leta (Leloup v Ferfila 2003, 85–93).

Predsednik ima tri instrumente, s katerimi lahko spreminja končne odločitve pri proračunu. Najprej lahko zahteva odložitev financiranja določenemu programu v proračunskem letu ali pa celo prekliče financiranja posameznega programa. Odlog je samodejno sprejet razen v primeru,



če Kongres sprejme predlog v nasprotju s predsednikovim, medtem ko se mora o ukinitvi program glasovati v Kongresu. Ima tudi možnost veta na apropracijske predloge, vendar pa se navzlic njegovi formalni moči zelo redko odloči, da bi dal veto na določene postavke v samem zakonu, zato prihaja do zavrnitve apropracij zelo redko. Zadnji instrument pa je uporaba predloga za nujno zakonodajno financiranje (*emergency spending legislation*) (Leloup v Ferfila 2003, 89).

### **7.3 Izvrševanje proračuna in revidiranje**

Po sprejetju apropracij v Kongresu in odobritvi predsednika začnejo OMB, finančno ministrstvo in agencije sodelovati pri procesu porabe proračuna. Denarna sredstva se razdeljuje med posamezne porabnike proračuna periodično, in sicer na vsake tri mesece (1. oktobra, 1. januarja, 1. aprila, 1. julija). Nadzor nad porabo sredstev zagotavljata OMB in CBO. Upravljanje s sredstvi se prepusti lastni presoji znotraj programov, saj se lahko znotraj agencije odločijo, da bodo proračunska sredstva prenesli iz enega programa na drugega s sorodnimi idejami, če se jim zdi to bolj smiselno. Večina agencij v četrtletju ne porabi vseh sredstev, predvsem zaradi tega, da ohranijo nekaj v rezervi za primere, ko pride do nepričakovanih stroškov, ali pa zgolj zaradi mnogo višjih stroškov v določenem kvartal. Vendar pa agencije ponavadi porabijo ves denar v proračunskem letu, saj ga ne želijo vrniti finančnemu ministrstvu, da jim apropracijski podkomite naslednje leto ne bi zmanjšal sredstev, češ, da jih ne potrebujejo toliko, saj jih v prejšnjem letu niso porabili (Milakovich in Gordon 2004, 382–383).

Revizijska stopnja vključuje različne revizije v različnih časovnih obdobjih. Neformalna revizija deluje znotraj agencij in nadzira porabo sredstev in, njihovo učinkovitost znotraj posameznih programov ter skladnost programov z akti apropracije in avtorizacije. Formalna revizija s strani revizijskih hiš, OMB in Urada za revizijo (General Accounting Office- v nadaljevanju GAO) pa nadzira, ali so bila proračunska sredstva smotrno porabljena. Proračunski proces se zaključi z ovrednotenjem programov znotraj Kongresa, OMB in GAO. Njihove ocene programov določijo njihovo nadaljno usodo bodisi z nadaljevanjem programa ali pa njegovo ukinitvijo (Turk 2011, 29).

## 8 PRIMERJALNE UGOTOVITVE

Tako v Sloveniji kot ZDA se operira s proračunom za eno leto, in sicer v Sloveniji od 1. januarja do 31. decembra, na drugi strani Atlantika pa od 1. oktobra do 30. septembra. V Sloveniji, ki ima parlamentarni sistem, ima glavno besedo pri oblikovanju proračunskega predloga koalicijska vlada, medtem ko imajo v ZDA predsedniški sistem, v katerem ima večino niti v rokah pri oblikovanju proračuna predsednik. V obeh državah imajo pomemben vpliv na oblikovanje proračuna makroekonomske napovedi institucij, ki v poročilih podajo gospodarsko gibanje države. V Sloveniji ima glavno vlogo pri napovedovanju UMAR, medtem ko v ZDA prevzame glavno vlogo OMB, seveda pa obe instituciji sodelujeta tudi z ministrstvom za finance. V Sloveniji deluje ministrstvo za finance v celotnem postopku priprave proračuna in odločilno vpliva na pripravo predloga proračuna, medtem ko v ZDA to vlogo prevzame OMB, ki sicer ni samostojno ministrstvo, ampak spada k predsedniškemu kabinetu in deluje kot osrednja proračunska institucija.

Ko se predloži proračun zakonodajnemu telesu (v primeru Slovenije vlada Državnemu zboru, v primeru ZDA pa predsednik Kongresu), govorimo o t.i. drugi stopnji priprave proračuna. Vlada po parlamentarni obravnavi v Državnem zboru, čaka na dopolnila poslancev, poslanskih skupin ali matičnih delovnih teles. Kasneje se popravljen predlog proračuna ponovno predloži v parlament ter se o njem glasuje. Vlada mora predložiti predlog proračuna najkasneje do 1. oktobra, sprejet pa mora biti vsaj do 1. januarja, sicer pride do začasnega proračunskega financiranja. Predsednik ZDA mora predložiti predlog proračuna med prvim ponedeljkom v januarju in prvim ponedeljkom v februarju. S predlogom proračuna se seznanijo proračunski komiteji v Kongresu. Za razliko od slovenske procedure v Državnem zboru, je procedura v Kongresu nekoliko bolj kompleksna, saj mora proračun preko procesov avtorizacije in apropiacije. Šele ko komiteji avtorizirajo posamezne programe, se lahko začne proces apropiacije s strani trinajstih podkomitejev, ki do 10. junija podajo trinajst apropiacijskih predlogov, o katerih se glasuje v Kongresu. Kongres mora končati z obravnavo proračuna najkasneje do konca septembra, sicer pride (podobno kot v Sloveniji) do začasnega proračunskega financiranja.

Ko gre za tretjo stopnjo proračunskega procesa, govorimo o izvrševanju proračuna. Predsednik ZDA ima moč, da prekliče financiranje posameznega programa, v Sloveniji pa vlada take moči nima razen v primeru, da pride do predloga rebalansa proračuna, ki pa mora ponovno na glasovanje v Državni zbor. Tekom proračunskega leta lahko namreč pride do sprememb, saj ima vlada z instrumentom alokacije proračunskih sredstev v času izvrševanja proračuna vzvod, s katerim lahko brez vključitve zakonodajnega telesa vpliva na spremembo prvotno sprejete strukture proračunskih izdatkov.

V zadnji fazi proračunskega procesa, t.j. naknadni kontroli, imajo v obeh državah notranjo in zunanjo kontrolo. V Sloveniji poteka notranji nadzor s pomočjo finančne službe ali na ministrstvu za finance v Sektorju za javno računovodstvo ter v Sektorju za proračun. Vlogo zunanjega revizorja pa opravlja Računsko sodišče kot najvišji organ kontrole državnega proračuna. V ZDA se opravlja vloga neformalnega nadzora znotraj posameznih programov s pomočjo finančnih služb, medtem ko pri formalni reviziji delujeta revizijski hiši, OMB in GAO. Dokončno pa programe ovrednoti še Kongres.

Lahko trdim, da je proračunski proces ZDA bolj kompleksen kot proračunski proces Slovenije, saj gre čez mnogo več varovalk, ko pride do obravnave proračuna pred zakonodajnim telesom. Prav tako je pri proračunskem procesu ZDA večji nabor igralcev za razliko od Slovenije. Vse to je precej razumljivo, saj so ZDA veliko večja država kot Slovenija. Zvezna ureditev ZDA proti unitarni ureditvi Slovenije se zagotovo odraža tudi pri kompleksnosti proračunskega procesa. Ugotovil sem tudi, da imajo v proračunskem procesu obeh držav nedržavni akterji zanemarljiv vpliv, saj gre pri odločanju o proračunu za oblikovanje politik, kjer se dnevni red oblikuje prekk elitističnega modela.

## 9 ZAKLJUČEK

Proračun kot temeljni ekonomsko-politični dokument za prihodnje obdobje pokaže prioritete vsake vlade in hkrati zahteva jasno določeno proceduro podprto s pravnimi pravili. Prav pri proračunskem procesu je zelo pomembno pravna država. Brez urejenih institucij in zakonodajne procedure bi proračun kmalu postal neobladljiv in povzročil kaos v državi.

Kompleksnost javnih financ zahteva usklajenost na mnogih področjih, kajti le to lahko zagotovi makroekonomsko stabilnost države. Pri določitvi proračuna je treba najprej upoštevati dani makroekonomski okvir, v katerem se določi zmožnosti države. S proračunom se prerazdeli velik del bruto domačega proizvoda, ponekod tudi več kot 50%. Ljudje si po eni strani želijo kakovostno življenje, po drugi pa želijo vedeti kam davkoplačevalski denar, ki se naj bi uporabljal za njihove potrebe odteka. Državljanji so se navadili, da država skrbi za javni interes in zadovoljevanje družbenih potreb, v času gospodarske krize pa se socialni izdatki vedno bolj krčijo. Tako so se mnoge države znašle na razpotju, saj so postali stroški javnega sektorja previsoki in sedaj poskušajo z ukinjanjem socialnih pravic krpiti luknje v proračunu, kar pa povzroča vedno večji družbeni razkorak in družbena nesoglasja. Proračunska discipline pa je v času recesije postala še toliko bolj pomembna.

V diplomskem delu je bil cilj in namen prikazati primerjavo med proračunskima procesoma Slovenije in ZDA. Gre za dva različna pristopa sprejemanja proračuna, zato je med njima težko potegniti veliko vzporednic, medtem ko so ZDA v vlogi svetovnega varuha in razpolagajo z ogromnimi proračunskimi številkami pa se Slovenija kot majhna država prilagaja fiskalnim pravilom EU. Na eni strani imajo ZDA že ustaljeno proceduro sprejemanja proračunov, na drugi strani pa je Slovenija še relativno mlada država, ki nima veliko izkušenj pri sprejemanju proračuna. Slovenija je v dokaj kratkem obdobju samostojnosti dosegla velik napredek v smislu izboljšanja proračunskega sistema in tudi prenehanja uporabe prejšnjega sistema »fiskalnega samoupravljanja« iz obdobja nekdanje Jugoslavije. Velik napredek pri proračunskem procesu Slovenije se je zgodil na področju zakonodaje in možnosti vpogleda s strani zakonodajnega telesa oziroma možnosti predlaganja amandmajev. Seveda pa je vedno še prostor za izboljšavo na področju zakonodaje.

S primerjavo obeh proračunskih procesov sem opisal policy akterjev v izbranem javnopolitičnem procesu. Zadovoljevanje vseh proračunskih zahtev se je pokazalo kot slabo gospodarjenje države, saj je potrebno planirati proračuna na realnih makroekonmskih okvirjih sicer to vodi v proračunski primanjklaj in pogubno zadolževanje za državo, česar pa se je ob gospodarski krizi, nekoliko pozno začel zavedati tudi zahodni svet.

## 10 LITERATURA

1. Bizjak, Borut. 2002. *Slovenski in ameriški proračun*. Diplomsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
2. Bučar, Bojko, Zlatko Šabič in Milan Brglez. 2000. *Navodila za pisanje: Seminarske naloge in diplomska dela*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
3. Ferfila, Bogomil. 2001. Primerjalni politični sistemi in primerjalne politike. V *Države in svet*, ur. Bogomil Ferfila, 5–66. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
4. --- in Marta Kos. 2002: *Politično komuniciranje*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
5. Ferfila, Bogomil. 2003. *Politične institucije, politike in proračun : severnoameriški razgledi = Politics, policy and budgeting : North America*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede
6. Fink Hafner, Danica. 2007. Znanost »o« javnih politikah in »za« javne politike. V *Uvod v analizo politik: Teorije, koncepti, načela*, ur. Danica Fink Hafner , 9–30. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
7. Greene, Jeffrey D. 2005. *Public administration in the new century: a consise introduction*. Soutbank: Thomson/Wadsworth.
8. Grims, Branko. 2006. *Primerjava drugih domov parlamentov: slovenski in ameriški primer*. Ljubljana: Družina.
9. Hogwood, Brian W. in Lewis A. Gunn. 1984. *Policy analysis for the real world*. Oxford: Oxford University Press
10. Kranjec, Marko. 2003. *Davki in proračun*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
11. Kustec-Lipicer, Simona. 2007. Javnopolitična omrežja. V *Uvod v analizo politik: Teorije, koncepti, načela*, ur. Danica Fink Hafner, 87–102. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
12. LeLoup, Lance T. 2003 *Politics in America: The Ability to Govern*. St. Paul, New York, Los Angeles, San Francisco: West Publishing Company.

13. Milakovich, Michael E. in George J. Gordon. 2004. *Public Administration in America*. Belmont: Thomson Wadsworth.
14. Ministrstvo za finance. 2012. *Priprava proračuna*. Dostopno prek: [http://www.mf.gov.si/si/delovna\\_podrocja/proracun/priprava\\_proracuna/](http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/proracun/priprava_proracuna/) (22. oktober 2011).
15. Pernek, Franc. 2001. *Finančno pravo in javne finance. Splošni del*. Maribor. Pravna fakulteta
16. Rashwan, Nadja. 2007. Proračun in proračunska politika v Slovenji. V *Ekonomski vidiki javnega sektorja*, ur. Bogomil Ferfila, 283–379. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
17. Strauss, Anslem in Juliet Corbin. 1998. *Basics of qualitative research: techniques and procedures for developing grounded theory*. London: Thousand Oaks.
18. *Ustava Republike Slovenije*. 2006. Ljubljana: DZS.
19. Turk, Petra. 2011. *Primerjava proračunskega procesa v EU in ZDA*. Diplomsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
20. Zajc, Drago. 2000. *Parlamentarno odločanje: (re)parlamentazacija v Srednji in Vzhodni Evropi: funkcije novih parlamentov*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
21. Žibert, Franc. 1993. *Teorija javnih financ*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.