



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo Uspešnost načrtovanja zadolževanja v letu 2013 in prvi polovici leta 2014

Revidiranca in predmet revizije

- Kot revidiranca smo določili Vlado RS in Ministrstvo za finance, ki imata v skladu z ZJF pristojnosti na področju zadolževanja.
- Kot predmet revizije smo določili načrtovanje zadolževanja državnega proračuna – pri tem smo ločili strateško (dolgoročno) načrtovanje, srednjeročno načrtovanje in operativno načrtovanje; preverili smo tudi, ali so zadolžitve v letih 2013 in prvi polovici leta 2014 bile načrtovane v skladu s cilji oziroma usmeritvami.

Strateško (dolgoročno) načrtovanje

- Ključen cilj zadolževanja je zagotovitev dovolj velikega obsega finančnih sredstev za financiranje vseh proračunskih potreb po najnižjih možnih stroških na srednjeročni in dolgoročni ravni ob še razumni izpostavljenosti tveganjem.
- Strateški cilji so določeni v letnih programih financiranja in so skladni z usmeritvami mednarodnih finančnih organizacij.
- Strateški cilji se sicer opredelijo vsako leto znova, vendar se vse od vstopa v monetarno unijo bistveno ne spreminjajo.

Srednjeročno načrtovanje – I.

- Srednjeročna strategija je dokument, ki daje usmeritev organu zadolževanja (v primeru Slovenije je to MF), kakšna tveganja lahko še privzame v želji po zniževanju stroškov – organu zadolževanja daje usmeritev o tem, kakšen je ciljni dolžniški portfelj, ki ga naj skuša doseči.
- Srednjeročno strategijo bi naj sprejela vlada, pri njeni pripravi pa naj bi sodelovali strokovnjaki različnih področij.

Srednjeročno načrtovanje – II.

- Vlada RS srednjeročne strategije zadolževanja ni sprejela, kljub temu pa so bili določeni elementi strategije zajeti s programi financiranja proračuna – program financiranja je letni dokument in ne daje usmeritev za daljše časovno obdobje.
- Kljub temu, da srednjeročna strategija zadolževanja ni bila sprejeta, Ministrstvo za finance ob izvedbi poslov zadolževanja izvaja nekatere postopke, ki se praviloma izvajajo tudi ob sprejemanju srednjeročne strategije zadolževanja.

Srednjeročno načrtovanje – III.

Ključne nesmotrnosti v postopku načrtovanja:

- pomanjkljivo dokumentiranje izsledkov analiz in podlag za sprejem odločitev glede načina zadolževanja;
- neizvedba analiz in stresnih testov za primere prikritih obveznosti;
- (ne)obvladovanje operativnega tveganja;
- nepriprava alternativnih strategij zadolževanja;
- pomanjkljiv tok informacij.

Operativno načrtovanje

- Operativni cilji glede zadolževanja, ki jih določata programa financiranja, so določeni le preko določitve instrumentov, s katerimi se bo zadolževal proračun – primarni instrument je sindicirana izdaja referenčnih obveznic.
- Cilji glede strukture portfelja niso bili določeni, prav tako niso bili opredeljeni pokazatelji, na podlagi katerih bi bilo mogoče izmeriti ali so bili ti cilji doseženi.
- Programa financiranja sta dopustila tudi več alternativnih instrumentov, o izbiri katerih se je Ministrstvo za finance samostojno odločalo – večja prožnost pri izbiri, večja odgovornost odločevalcev.
- Postopek za pripravo in sprejem programa financiranja ni jasno določen.

Načrtovanje izdaje obveznic v letu 2013 in prvi polovici leta 2014

- Sedem izdanih obveznic (štiri v dolarjih, tri v evrih).
- Za odpravo valutnih tveganj so bili načrtovani posli valutne zamenjave.
- Ena obveznica je bila prodana enemu samemu investitorju – privatna izdaja obveznice.
- Zadolžitve so bile načrtovane na podlagi izvedenih analiz – kakšen način zadolžitve najbolj prispeva k doseganju ciljev.

Popravljalni ukrepi in priporočila

Računsko sodišče je Vladi RS in Ministrstvu za finance naložilo izvedbo popravljalnih ukrepov vezanih na:

- vzpostavitev protokolov komunikacije;
- določitev pravil za sprejem programa financiranja;
- sprejem ukrepov za obvladovanje operativnega tveganja.

Računsko sodišče je podalo tudi več priporočil vezanih na sprejem srednjeročne strategije zadolževanja, izvedbo stresnih testov ter dokumentiranje podlag in dejavnikov ob pripravi programa financiranja.