

RAČUNSKO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE



Revizijsko poročilo

Učinkovitost priprave proračunov
Republike Slovenije za leti 2011 in 2012

Poslanstvo

Računsko sodišče pravočasno in objektivno obvešča javnosti o pomembnih odkritjih revizij poslovanja državnih organov in drugih uporabnikov javnih sredstev ter svetuje, kako naj državni organi in drugi porabniki javnih sredstev izboljšajo svoje finančno poslovanje.

Revizijsko poročilo

Učinkovitost priprave proračunov
Republike Slovenije za leti 2011 in 2012



Računsko sodišče je izvedlo *revizijo učinkovitosti priprave proračunov Republike Slovenije za leti 2011 in 2012* s poudarkom na upoštevanju tistih elementov pri pripravi proračunov, ki zagotavljajo vzdržnost javnih financ. Revizijo smo izvajali na Vladi Republike Slovenije, Ministrstvu za finance, Službi Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve in Uradu Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj. Med izvajanjem revizije je Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve v skladu z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije prenehala delovati, njene pristojnosti na področju priprave proračuna so prešle na Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo. V skladu s kasnejšim Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o državni upravi pa so te pristojnosti prešle na Ministrstvo za finance.

Vlada Republike Slovenije je v letih 2009, 2010 in 2011 s spremembami pri programskem pristopu k pripravi proračuna, z določitvijo javnofinančnih ciljev, uvedbo fiskalnega pravila in ustanovitvijo Fiskalnega sveta naredila pomembne korake k zagotavljanju učinkovitega delovanja proračuna in zagotavljanju fiskalne vzdržnosti. Računsko sodišče je ugotovilo, da učinek navedenih elementov pri pripravi proračunov za leti 2011 in 2012 ni bil tolikšen, kakor bi lahko bil.

Postopek priprave proračunov za leti 2011 in 2012 je bil le *delno učinkovit*, na kar je zelo vplival pozen sprejem nove pravne podlage, ki ureja postopek priprave proračuna. Tako je postopek pri pripravi proračunov za leti 2011 in 2012 urejalo več pravnih aktov, ki med seboj niso bili usklajeni, in so postopek urejali na različne načine. Postopek v obdobju priprave proračunov za leti 2011 in 2012 v predpisih torej ni bil jasno določen, zato izvedene aktivnosti v celoti niso bile vodene v skladu z nobenim izmed pravnih aktov, ki so urejali postopek priprave proračuna. Razmejitev pristojnosti in odgovornosti za izvedbo posameznih nalog v predpisih in aktih Vlade Republike Slovenije ni bila v vseh primerih ustrezna, kar se je odrazilo predvsem pri (ne)usklajenosti delovanja Ministrstva za finance in Službe Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve. Ponovno bi bilo treba proučiti tudi vlogo Urada Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj, saj iz predpisov ni jasno razvidno, da izvaja le funkcijo nevtralnega in neodvisnega napovedovalca makroekonomskih indikatorjev in ne sodeluje pri kreiranju fiskalne politike.

Napovedi gospodarskih gibanj Urada Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj predstavljajo ustrezno podlago za določitev predpostavk gospodarskega razvoja in ciljni razvojni scenarij za v prihodnje. Uporaba teh napovedi v Proračunskem memorandumu 2011–2012 (v nadaljevanju: proračunski memorandum 2011–2012) pa ni bila transparentna, saj je bila za izračune načrtovanih javnofinančnih agregatov uporabljena Pomladanska napoved gospodarskih gibanj 2010 in ne Jesenska napoved gospodarskih gibanj 2010, ki je bila predstavljena v proračunskem memorandumu 2011–2012. Napovedi gospodarskih gibanj pomembno vplivajo na načrtovanje davčnih prihodkov, ki v preteklih letih večinoma ni temeljilo na previdnih ocenah gospodarskih gibanj, posledica tega pa je bila manjša realizacija

prihodkov od načrtovanih. Pri izračunih so bile upoštevane tudi spremembe zakonodaje, ki kasneje niso bile izvedene. Na odstopanje načrtovanih proračunskih prihodkov od realiziranih je zelo vplivala tudi veliko manjša realizacija prihodkov iz proračuna Evropske unije od načrtovane.

V skladu z obvezami Pakta stabilnosti in rasti ter priporočili Sveta Evropske unije je treba konsolidirati javne finance. Zaveza h konsolidaciji javnih financ pri pripravi proračunov za leti 2011 in 2012 ni dala trdnih zagotovil, da bodo minimalne zahteve Sveta Evropske unije, tudi ob slabši gospodarski situaciji od predvidene, izpolnjene. S sprejemom proračunov za leti 2011 in 2012 se je breme konsolidacije in strukturnih ukrepov preložilo oziroma razporedilo na daljše časovno obdobje, kot je Vlada Republike Slovenije predhodno načrtovala in kot je priporočil Svet Evropske unije. S sprejemom srednjeročnega javnofinančnega okvira so se sicer jasno določili javnofinančni cilji, vendar pa je ostala nejasna časovna komponenta doseganja teh ciljev, prav tako pa je določen premajhen razpon med ciljno in mejno vrednostjo obsega dolga, ki, po mnenju računskega sodišča, ne daje dovolj možnosti za potrebno zadolževanje v slabših gospodarskih razmerah.

Pomemben korak pri razvoju načrtovanja proračuna in fiskalne politike predstavlja tudi uvedba fiskalnega pravila. Dosledna uporaba fiskalnega pravila dolgoročno vodi k zagotavljanju vzdržnih javnih financ, povečuje pa tudi proticikličnost vodenja fiskalne politike. Pri tem je ključna uporaba korektivnega dela pravila, kjer pa ima Vlada Republike Slovenije diskrecijsko pravico pri določanju ciljev in hitrosti doseganja ciljev. Ta sicer omogoča večjo fleksibilnost pri uporabi pravila, vendar je s tem zmanjšana kredibilnost fiskalnega pravila, saj pravilo ne predstavlja permanentne omejitve za fiskalno politiko in je njegovo uporabo mogoče prilagoditi trenutnim razmeram in potrebam. Na učinek fiskalnega pravila lahko pomembno vpliva moč oziroma kredibilnost fiskalnega pravila. Ta je okrnjena, saj je Vlada Republike Slovenije fiskalno pravilo uvedla z uredbo, ki jo lahko sama spreminja in s tem prilagaja pravilo tekočim gospodarskim in političnim razmeram. Bolj primerno bi bilo predlagati umestitev fiskalnega pravila v ustrezen pravni akt, ki bi zagotavljal dolgoročnejšo kontinuiteto njegove uporabe. Fiskalnega pravila ne spremljajo samodejni korektivni mehanizmi, ki bi preprečevali odstopanje od pravila, in vnaprej določene sankcije, če se fiskalno pravilo ne bi spoštovalo. Prav tako ni izrecno določen organ nadzora nad spoštovanjem fiskalnega pravila, zato pa niso določene niti nadzorne niti morebitne izvršne pristojnosti tovrstnega organa. Fiskalnega pravila ne spremljajo klavzule o izvzetju, ki bi, ob izpolnitvi vnaprej določenih pogojev, omogočale morebitno odstopanje od pravila, kar bi zagotovilo ohranjanje kredibilnosti fiskalnega pravila tudi ob slabših gospodarskih razmerah. Vsa ta dejstva in ob tem, da lahko Vlada Republike Slovenije pri določanju parametrov korektivnega dela pravila uporabi lastno presojo, lahko pomembno vplivajo na učinkovitost fiskalnega pravila.

V letu 2009 je Vlada Republike Slovenije ustanovila Fiskalni svet, ki naj bi deloval kot posvetovalno telo za neodvisno oceno javnofinančne politike. Ta neodvisnost je okrnjena na več področjih. Vlada Republike Slovenije namreč ni omogočila neodvisnega in samostojnega finančnega poslovanja Fiskalnega sveta, ni zagotovila ustrezne strokovne podpore Fiskalnemu svetu pri izvajanju nalog, obenem pa Fiskalni svet ocenjuje delo organa, ki ga imenuje in v okviru katerega deluje. Obseg nalog in pristojnosti, ki naj bi jih izvajal Fiskalni svet, je preobsežen glede na (ne)zagotovljeno strokovno podporo, kar se je odrazilo tudi v letnem poročilu Fiskalnega sveta za leto 2011, ki ni vsebovalo vseh zakonsko določenih vsebin. Vlada Republike Slovenije ni zagotovila, da bi se podane ocene Fiskalnega sveta zadovoljivo obravnavale in odrazile pri načrtovanju fiskalne politike in pripravi proračuna. K večjemu vplivu Fiskalnega sveta pa bi prispevala pristojnost podajanja *ex ante* ocene posameznih javnofinančnih ukrepov, spoštovanja fiskalnega

pravila in dolgoročne vzdržnosti predlaganega državnega proračuna kot celote, ki je v skladu zakonodajo nima.

Računsko sodišče je Vladi Republike Slovenije podalo *več priporočil*, ki se nanašajo na razmejitev pristojnosti v postopku priprave proračuna, določitev javnofinančnih ciljev, zagotovitev večje kredibilnosti fiskalnega pravila in njegovih sprememb ter delovanja Fiskalnega sveta.

KAZALO

1. PREDSTAVITEV REVIZIJE	9
1.1	PODROČJE REVIZIJE 9
1.2	OPREDELITEV REVIZIJE..... 14
1.3	REVIZIJSKI PRISTOP 14
1.4	PREDSTAVITEV REVIDIRANCEV 15
1.4.1	Vlada Republike Slovenije 15
1.4.2	Ministrstvo za finance 16
1.4.3	Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve 17
1.4.4	Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj..... 18
2. UGOTOVITVE	19
2.1	USTREZNOST NAČRTOVANJA PRORAČUNA 19
2.1.1	Postopek priprave državnega proračuna..... 19
2.1.1.1	Postopek priprave državnega proračuna v predpisih..... 20
2.1.1.2	Časovni okvir in aktivnosti v postopku priprave proračuna..... 21
2.1.1.3	Opredelitev pristojnosti in odgovornosti pri izvedbi posameznih proračunskih dejanj..... 23
2.1.2	Priprava proračuna za leti 2011 in 2012..... 26
2.1.2.1	Časovni okvir in izvedene aktivnosti 26
2.1.2.2	Pristojnosti in odgovornosti pri izvedbi posameznih proračunskih dejanj 30
2.1.2.3	Delovne skupine za pripravo ter uvedbo programske usmerjenega proračuna 32
2.2	PREDPOSTAVKE GOSPODARSKEGA RAZVOJA IN NAPOVED PRIHODKOV 38
2.2.1	Določitev predpostavk v proračunskem memorandumu 2011–2012..... 38
2.2.2	Neodvisnost upoštevanih napovedi gospodarskih gibanj 41
2.2.3	Napovedovanje proračunskih prihodkov 48
2.3	IZPOLNJEVANJE OBVEZ PAKTA STABILNOSTI IN RASTI 56
2.3.1	Obveze Pakta stabilnosti in rasti 56
2.3.2	Napovedovanje salda javnih financ 57
2.3.2.1	Primanjkljaj v državnem proračunu..... 63

2.3.3	Napovedovanje dolga sektorja država.....	65
2.4	FISKALNO PRAVILO	68
2.4.1	Fiskalna pravila v Evropski uniji.....	69
2.4.2	Fiskalno pravilo v Republiki Sloveniji.....	73
2.4.2.1	Moč fiskalnega pravila.....	75
2.4.3	Učinki fiskalnega pravila.....	79
2.4.3.1	Vpliv potencialne uvedbe pravila na javne finance Republike Slovenije ob vstopu v Evropsko unijo	79
2.4.3.2	Vpliv uvedbe fiskalnega pravila na javne finance po letu 2010	82
2.4.3.3	(Proti)cikličnost fiskalne politike.....	88
2.4.3.4	Fiskalna vzdržnost.....	94
2.4.4	Uporaba fiskalnega pravila	99
2.4.4.1	Proračunski memorandum 2011–2012	99
2.5	FISKALNI SVET.....	105
2.5.1	Fiskalni sveti v tujini.....	105
2.5.2	Fiskalni svet v Republiki Sloveniji.....	108
2.5.2.1	Neodvisnost Fiskalnega sveta	108
2.5.2.2	Zagotovljena sredstva in pogoji za delo	111
2.5.2.3	Pristojnosti Fiskalnega sveta	113
2.5.2.4	Upoštevanje predlogov in mnenj Fiskalnega sveta pri načrtovanju proračuna	116
3.	MNENJE	118
4.	PRIPOROČILA	121
5.	PRILOGE	123

1. PREDSTAVITEV REVIZIJE

Revizijo učinkovitosti priprave proračunov Republike Slovenije za leti 2011 in 2012 smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklep o izvedbi revizije³ je bil izdan dne 12. 5. 2011, dopolnitvi sklepa⁴ pa dne 16. 9. 2011 in 8. 11. 2011.

Revizija je bila opredeljena kot revizija smotnosti poslovanja.

1.1 Področje revizije

Z gospodarsko krizo je postalo pomembno, da javna poraba z omejenim obsegom sredstev omogoča doseganje ciljev trajnostnega razvoja. Bistveno nižji prihodki namreč zahtevajo omejevanja javne porabe, zato se je pojavila potreba po uvedbi mehanizmov in avtomatizmov, ki porabo omejujejo. V preteklih letih se je namreč izkazalo, da so javnofinančni odhodki v večini primerov presegali javnofinančne prihodke⁵, kar je vodilo v zadolževanje države. Tako se je javnofinančni dolg⁶ z 21 odstotkov bruto domačega proizvoda (v nadaljevanju: BDP) v letu 2007 do konca leta 2010 povečal na 39 odstotkov BDP. Napovedi pa kažejo, da bi brez uvedbe ukrepov in omejevanja porabe do leta 2015 narasel že do 60 odstotkov BDP.

¹ Uradni list RS, št. 11/01.

² Uradni list RS, št. 91/01.

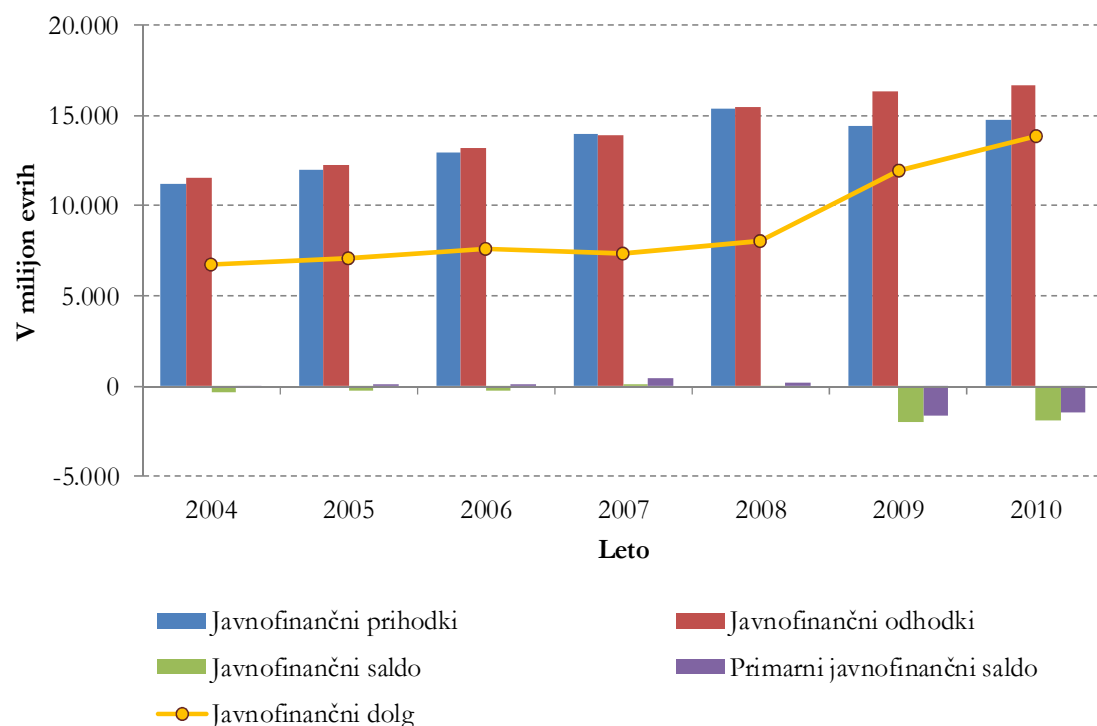
³ Št. 320-7/2011/2.

⁴ Št. 320-7/2011/7 in št. 320-7/2011/12.

⁵ Pod pojmom javnofinančni prihodki in javnofinančni odhodki v poročilu prikazujemo prihodke in odhodke štirih blagajn javnega financiranja (državni proračun, proračuni občin, Zavod za zdravstveno zavarovanje in Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje).

⁶ Pod pojmom javnofinančni dolg v poročilu prikazujemo dolg štirih blagajn javnega financiranja (državni proračun, proračuni občin, Zavod za zdravstveno zavarovanje in Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje).

Slika 1: Javnofinančni prihodki, javnofinančni odhodki, (primarni) javnofinančni saldo in javnofinančni dolg v obdobju od leta 2004 do leta 2010



Vir: podatki Ministrstva za finance.

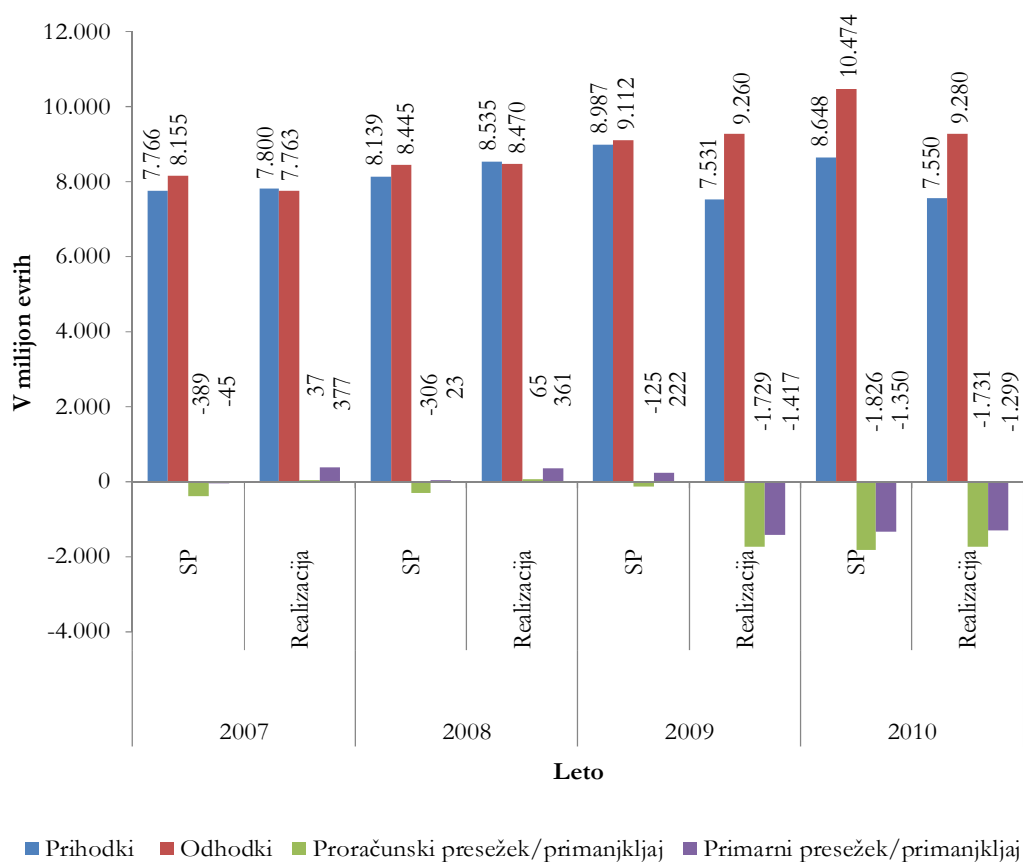
Razlog za slabšo javnofinančno situacijo ni le gospodarska kriza. Ob gospodarski rasti so se namreč javnofinančni odhodki s prevzemanjem vedno novih obveznosti in širjenjem pravic prilagajali vedno večjim javnofinančnim prihodkom, ki so naraščali kljub zniževanju davčnega bremena s spreminjanjem davčne zakonodaje. Širjenje obsega pravic in zniževanje davčnega bremena je večalo javnofinančni strukturni primanjkljaj⁷, ki se je ob gospodarski rasti uravnovesil s presežkom, ki je bil ustvarjen kot posledica cikličnih gibanj. V recesiji so se javnofinančni prihodki zelo zmanjšali, javnofinančni odhodki pa so se še povečevali, kar je povzročilo velik javnofinančni primanjkljaj in povečanje obsega zadolženosti, ki se bliža 60 odstotkom BDP.

Način priprave državnega proračuna, kot največje javnofinančne blagajne, pred letom 2011 ni zagotavljal proticikličnosti delovanja proračuna, kar bi v obdobju rasti zagotavljalo ustvarjanje zadostnega presežka, da bi tudi v obdobju recesije lahko ohranili stabilne javne finance. Z ustvarjanjem presežka v obdobju rasti bi se zagotovila finančna sredstva, ki bi kot "rezerva" zagotavljala javnofinančno stabilnost v obdobju recesije. S tem bi bil obseg javnofinančnega dolga lahko bistveno manjši.

⁷ Strukturni primanjkljaj pokaže, kakšen bi bil primanjkljaj brez cikličnih gibanj.

Vsi veljavni proračuni države od leta 2008 so načrtovali proračunske prihodke v večjem obsegu, kot je bila končna realizacija. Tako so kljub recesiji načrtovani proračunski prihodki⁸ v letih 2008, 2009 in 2010 bistveno presegali realizacijo proračunskih prihodkov v letu 2007, ko je bila gospodarska rast največja. Realizacija proračunskih prihodkov v letu 2008 od napovedi sicer ni bila bistveno drugačna, realizacija proračunskih prihodkov v letih 2009 in 2010 pa se je zmanjšala pod raven realizacije v letu 2007 in je bila v letu 2009 za 16 odstotkov manjša od prvotno načrtovane, v letu 2010 pa 13 odstotkov manjša. Navedena proračuna sta bila sicer načrtovana še pred recesijo, kar lahko pojasni velike razlike, vendar so bili tudi proračunski prihodki, načrtovani z rebalansi proračunov v teh letih, precej večji od končne realizacije. Razlike kažejo na pomanjkljivosti v procesu načrtovanja državnega proračuna, saj so bili načrtovani proračunski prihodki, glede na trenutne ekonomske danosti, nerealni.

Slika 2: Načrtovanje in realizacija državnega proračuna v obdobju od leta 2007 do leta 2010



Opomba: SP pomeni prvotno sprejeti proračun, brez sprememb in rebalansov.

Viri: sprejeti proračuni Republike Slovenije v letih od 2007 do 2010, zaključni računi proračuna Republike Slovenije v letih od 2007 do 2010.

Manjši realizirani proračunski in javnofinančni prihodki od načrtovanih so vplivali na višino primanjkljaja, ki je v letu 2009 presegel tri odstotke BDP. S tem je Republika Slovenija kršila določbe Pakta stabilnosti in

⁸ Proračunski prihodki so prihodki državnega proračuna.

rasti, zato je Svet Evropske unije⁹ (v nadaljevanju: Svet EU) zoper Republiko Slovenijo uvedel postopek v zvezi s čezmernim primanjkljajem. Svet EU je na priporočilo Evropske komisije pripravil priporočila za zmanjšanje čezmernega primanjkljaja¹⁰, ki naj bi jih Slovenija upoštevala pri načrtovanju in izvajanju ukrepov ter s tem tudi pri pripravi proračunov. Svet EU je priporočal, da se ukrepi konsolidacije javnih financ začnejo izvajati v letu 2010, da bi se do leta 2013 odpravil čezmerni primanjkljaj. Povprečni letni fiskalni napor¹¹ pri zmanjševanju strukturnega primanjkljaja sektorja država¹² v obdobju od leta 2010 do leta 2013 bi moral, po priporočilu Sveta EU, znašati tri četrte odstotka BDP¹³. Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada) bi morala tudi natančno določiti ukrepe za odpravo čezmernega primanjkljaja do leta 2013 in pospešiti odpravo tega primanjkljaja, če bodo ekonomske razmere boljše od predvidenih. Iz priporočil prav tako izhaja, da bi Republika Slovenija morala v okviru fiskalne konsolidacije težiti k srednjeročnemu cilju glede strukturnega salda tudi po odpravi čezmernega primanjkljaja. O napredku ukrepov in vključitvi priporočil mora Republika Slovenija poročati v vsakoletnih dopolnitvah Programa stabilnosti.

Priporočila Sveta EU upoštevajo zahteve Pakta stabilnosti in rasti, ki opredeljuje cilj v obliki doseganja strukturnega salda. Srednjeročni cilj glede strukturnega salda sektorja država, ki ga je Slovenija s Konvergenčnim programom v letu 2005 in Programi stabilnosti (dopolnitve od 2006 do 2009) uresničevala vse od leta 2005 do leta 2010, je bil minus en odstotek BDP. Zaveza za doseg tega cilja se ni upoštevala, saj je dejanski strukturni saldo v vseh letih odstopal od ciljnega, še posebej je to opazno od leta 2008. V letu 2008 je bil realizirani strukturni saldo kljub še ugodnim gospodarskim razmeram celo bolj oddaljen od ciljnega salda kakor v letu 2007.

⁹ Sklep Sveta EU z dne 19. 1. 2010 o obstoju čezmernega primanjkljaja, Uradni list EU, št. L 125/46.

¹⁰ Priporočila Sveta EU za odpravo čezmernega primanjkljaja z dne 2. 12. 2009.

¹¹ Pod pojmom fiskalni napor razumemo razliko v dodatnem znižanju javnofinančnih odhodkov, strukturnega primanjkljaja ali drugega javnofinančnega agregata glede na primerjani scenarij.

¹² Pojem sektor država se v poročilu nanaša na institucionalni sektor država po metodologiji ESA 95.

¹³ V skladu s Kodeksom ravnanja iz leta 2010 (Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes, ECOFIN, 7. 9. 2010) Svet EU priporoči letno zmanjšanje strukturnega primanjkljaja brez upoštevanja enkratnih in začasnih ukrepov najmanj v višini 0,5 odstotka BDP.

Tabela 1: Saldo sektorja država v letih od 2005 do 2010 (v odstotkih od BDP)

Leto	Dejanski saldo ¹⁴	Ciklični saldo	Strukturni saldo ¹⁵
	(1)	(2)	(3)=(1)-(2)
2005	-1,5	0,8	-2,2
2006	-1,4	1,6	-2,9
2007	-0,1	2,8	-2,9
2008	-1,8	3,1	-4,9
2009	-6,0	-1,1	-4,9
2010	-5,6	-0,9	-4,7

Vir: Statistični urad Republike Slovenije (v nadaljevanju: SURS) in Ekonomski izzivi 2011, Fiskalna gibanja in politika, Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj (v nadaljevanju: UMAR), julij 2011 (po metodologiji ESA 95¹⁶).

Podatki kažejo, da je bil strukturni saldo sektorja država od leta 2005 precej pod ciljem, ki je bil minus en odstotek BDP. V letu 2008 se je povečal na skoraj minus pet odstotkov BDP in je bistveno prispeval k dejanskemu saldu minus šest odstotkov BDP v letu 2009. Fiskalna politika je bila, predvsem v obdobju od leta 2006 do leta 2008, izrazito ciklična¹⁷, saj so se odhodki prilagajali prihodkom, ti pa so bili ciklične narave¹⁸. Republika Slovenija se je na gospodarsko krizo javnofinančno slabo pripravila. To pomeni, da v način priprave proračuna niso bili vgrajeni mehanizmi (oziroma ti niso bili dovolj zavezujoči), ki bi omejevali čezmerno porabo.

Visok primanjkljaj, naraščanje obsega dolga in pritisk Sveta EU so vzbudili potrebo po konsolidaciji fiskalne pozicije, zato smo od leta 2009 pričali spremembam in novostim pri načinu priprave proračuna in uvedbi institutov, ki naj bi zagotovili fiskalno konsolidacijo, predvsem pa za daljše obdobje zagotovili vzdržne javne finance. Uvedeni so bili instituti, ki po mnenju Evropske komisije tvorijo fiskalni okvir države, s pomočjo katerih naj bi se oblikovala domača fiskalna politika¹⁹. Tako so bile uvedene spremembe in novi elementi pri programskem pristopu k pripravi proračuna, pri katerem je načrtovanje izdatkov neposredno povezano s cilji in dejavnostmi za doseg teh ciljev. Poudarjene so obveze Pakta stabilnosti in rasti ter jasno postavljanje srednjeročnih fiskalnih ciljev glede višine strukturnega primanjkljaja in dolga. Pri doseganju teh ciljev ima lahko pomembno vlogo novo fiskalno pravilo, ki omejuje javnofinančne

¹⁴ Podatki so iz julija 2011, zato so manjša odstopanja glede na zadnje objavljene podatke.

¹⁵ Pri interpretaciji podatkov o strukturnem saldu je potrebna izjemna previdnost zaradi metodoloških sprememb, spremenljivosti ocen potencialne rasti BDP in proizvodne vrzeli ter vpliva revizij podatkov preteklih obdobj. Te spremembe lahko namreč zelo spremenijo oceno strukturnega salda za nazaj.

¹⁶ Metodologija "Evropski sistem računov" iz leta 1995.

¹⁷ Proračunski memorandum 2011–2012; Ekonomski izzivi 2011, Fiskalna gibanja in politika, UMAR.

¹⁸ Po navedbah v proračunskem memorandumu naj bi ciklična komponenta prihodkov v letu 2008 znašala več kot 800 milijonov evrov.

¹⁹ Public finances in EMU 2010, Evropska komisija. Nacionalni fiskalni okvir naj bi tvorili pravila proračunskega načrtovanja, fiskalna pravila, srednjeročni javnofinančni okvir in fiskalni svet.

odhodke in s katerim je vlada naredila pomemben korak k preprečevanju čezmerne porabe. Vlada je na podlagi Zakona o javnih financah²⁰ (v nadaljevanju: ZJF) imenovala Fiskalni svet kot posvetovalno telo za neodvisno oceno javnofinančne politike in izvajanje strukturnih reform. Vsi ti instituti vplivajo na izvrševanje proračuna in s tem tudi na način njegovega načrtovanja. Ker je njihovo spoštovanje in učinkovanje bistvenega pomena za konsolidacijo javnih financ, smo z revizijo preverili, ali se instituti upoštevajo pri pripravi državnega proračuna in s kakšnim učinkom.

1.2 Oprelitev revizije

Cilj revizije je bil izrek mnenja o učinkovitosti postopka priprave državnega proračuna za leti 2011 in 2012. Pri tem je bil poudarek na proučitvi postopka priprave predloga sprememb državnega proračuna za leto 2011 in priprave predloga državnega proračuna za leto 2012 (v nadaljevanju: proračun za leti 2011 in 2012), ki sta se sprejemala hkrati v letu 2010, v skladu z novim pristopom k pripravi državnega proračuna.

Revizija je obsegala obdobje od 1. 1. 2009 do 30. 6. 2011.

Predmet revizije so bili dokumenti proračunskega načrtovanja državnega proračuna za leti 2011 in 2012. V teh dokumentih smo še posebej proučili elemente, ki naj bi zagotavljali vzdržnost javnih financ. Analiza napovedi gospodarskih gibanj UMAR in analiza točnosti napovedovanja proračunskih prihodkov je zaradi objektivnosti pri interpretaciji rezultatov zajemala daljši časovni interval od obdobja, na katero se nanaša revizija.

Da bi lahko izrekli mnenje o učinkovitosti postopka priprave državnega proračuna za leti 2011 in 2012, smo si zastavili glavno vprašanje s štirimi podvprašanji. Glavno vprašanje se je glasilo:

- *Ali je postopek priprave proračuna učinkovit?*

Podvprašanja so se glasila:

- *Ali je postopek načrtovanja ustrezen?*²¹
- *Ali se pri načrtovanju proračuna upošteva ustrezne predpostavke?*
- *Ali so bili ob pripravi dokumentov načrtovanja proračuna upoštevani elementi, ki zagotavljajo dolgoročno vzdržnost javnih financ?*
- *Ali je vloga Fiskalnega sveta pri načrtovanju proračuna ustrezna in zadoštna?*

1.3 Revizijski pristop

Revizijo smo opravili v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij²². Revizija je vključevala izvajanje postopkov za pridobivanje revizijskih dokazov o smotnosti poslovanja.

²⁰ Uradni list RS, št. 11/11-UPB4.

²¹ Glede na vnaprej določena sodila.

²² Uradni list RS, št. 41/01.

Pri izvedbi revizije smo uporabili naslednje metode dela:

- pridobivanje revizijskih dokazov od revidirancev;
- proučevanje pravnih in drugih strokovnih podlag s področja revizije in ugotavljanje poteka procesa priprave proračuna;
- pregled uveljavljenih rešitev v nekaterih državah Evropske unije glede fiskalnih pravil in Fiskalnega sveta;
- proučevanje dokumentacije, ki je nastala ob pripravi proračuna in pri delovanju Fiskalnega sveta;
- intervju z odgovornimi za vzpostavitev in delovanje procesa priprave proračuna;
- anketa med sodelujočimi v delovnih skupinah;
- analize finančnih in statističnih podatkov iz dokumentov, ki so podlaga za odločitev o višini odhodkov in prihodkov proračuna oziroma javnofinančnem saldu;
- za proučitev lastnosti fiskalnega pravila smo pridobili izvedensko mnenje dveh izvedencev računskega sodišča.

Z odgovori na anketo so člani delovnih skupin za pripravo ter uvedbo programske usmerjenega proračuna podali splošno oceno glede postopka priprave proračuna za leti 2011 in 2012, ocenili so pogoje in organiziranost dela v delovnih skupinah, sodelovanje z Ministrstvom za finance in Službo Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve (v nadaljevanju: SVREZ) ter časovni okvir za izvedbo nalog. Anketne vprašalnike smo posredovali 80 članom delovnih skupin, prejeli smo 39 izpolnjenih vprašalnikov.

1.4 Predstavitev revidirancev

1.4.1 Vlada Republike Slovenije

V skladu z Zakonom o Vladi Republike Slovenije²³ (v nadaljevanju: ZVRS) je vlada organ izvršilne oblasti in najvišji organ državne uprave Republike Slovenije. Vlada v skladu z ustavo, zakoni in drugimi splošnimi akti Državnega zbora Republike Slovenije (v nadaljevanju: državni zbor) določa, usmerja in usklajuje izvajanje politike države. V ta namen izdaja predpise in sprejema druge pravne, politične, ekonomske, finančne, organizacijske in druge ukrepe, ki so potrebni za zagotovitev razvoja države in za urejenost razmer na vseh področjih iz pristojnosti države.

Predsednik vlade vodi in usmerja delo vlade, skrbi za enotnost politične in upravne usmeritve vlade, usklajuje delo ministrov, lahko daje ministrom obvezujoče napotke v zvezi z nalogami, ki izhajajo iz usmeritev vlade in so pomembne za delo posameznih ministrov²⁴, in zahteva poročanje posameznih ministrov o njihovem delu²⁵. Ministri so odgovorni za odločitve in stališča vlade ter za njihovo izvajanje, za svoje odločitve pri vodenju ministrstev, kakor tudi za opustitev ukrepov, ki bi jih morali sprejeti²⁶.

²³ Uradni list RS, št. 24/05-UPB1, 109/08.

²⁴ 14. člen ZVRS.

²⁵ 1. člen Poslovnika Vlade Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 43/01, 54/03, 103/03, 114/04, 26/06, 21/07, 32/10, 73/10, 95/11; v nadaljevanju: poslovnik vlade).

²⁶ 17. člen ZVRS.

Vlada je v skladu s 106.a členom ZJF ustanovila Fiskalni svet kot posvetovalno telo za neodvisno oceno javnofinančne politike in izvajanje strukturnih reform. Operativne in administrativno-tehnične naloge za Fiskalni svet opravlja Generalni sekretariat Vlade Republike Slovenije (v nadaljevanju: Generalni sekretariat), pri katerem ima Fiskalni svet tudi proračunsko postavko.

Za poslovanje vlade so skupno odgovorni vsi njeni člani, za delo posameznega ministrstva pa pristojni minister. Predsednik vlade vodi in usmerja delo vlade, skrbi za enotnost politične in upravne usmeritve vlade, usklajuje delo ministrov, predstavlja vlado ter sklicuje in vodi njene seje. V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije²⁷ sta bila predsednika vlade:

- Borut Pahor, predsednik vlade do 10. 2. 2012²⁸,
- Janez Janša, predsednik vlade od 10. 2. 2012.

1.4.2 Ministrstvo za finance

Ministrstvo za finance v skladu z 29. členom Zakona o državni upravi²⁹ (v nadaljevanju: ZDU-1) opravlja naloge na področjih zakladništva, javnega računovodstva, proračuna, javnih naročil, davčnega in carinskega sistema, javnofinančnih prihodkov in finančnega sistema, finančnega premoženja, poroštev, zadolževanja javnega sektorja, javno-zasebnega partnerstva, preglednosti finančnih odnosov, preprečevanja in odkrivanja pranja denarja, prirejanja iger na srečo, državnih pomoči ter makroekonomskih analiz in napovedi.

Ministrstvo za finance ima več nalog pri usklajevanju in oblikovanju proračunske in javnofinančne politike. Izvaja naloge, ki se nanašajo na pripravo in usklajevanje sistemske zakonodaje na področju javnih financ ter pripravo zakonodaje s področja financiranja javne porabe s posebnim poudarkom na proračunski zakonodaji. Prav tako sodeluje pri pripravi proračunskega memoranduma, pripravlja predlog proračuna in delovne podlage za odločanje o predlogu proračuna. Pripravlja analize za pripravo predloga proračuna in izvrševanje proračuna ter mnenja na vladna gradiva in svetuje proračunskim uporabnikom v zvezi z izvrševanjem proračuna. Sodeluje pri pripravi dinamizirane projekcije proračuna in kvot za posamezna obdobja in pri pripravi zaključnega računa proračuna. Ministrstvo za finance prav tako napoveduje in spremlja prihodke proračuna, določa varnostno mejo ter izvaja kontrolo glede višine primanjkljaja sektorja država, ki mora ustrezati maastrichtskim kriterijem, zagotavlja obvladljivost javnih financ z vidika staranja prebivalstva, pripravlja splošne (makro) ekonomske in javnofinančne analize, analize občutljivosti proračuna na makroekonomske predpostavke, analize vplivov davčnih sprememb, analize tveganj ter druge analize v podporo pripravi, izvrševanju državnega proračuna in vodenju davčne politike.

Ministrstvo za finance v skladu s sprejeto politiko vodi in predstavlja minister za finance. Minister daje politične usmeritve za delo ministrstva in organov v njegovi sestavi, nadzoruje njihovo delo, izdaja predpise in druge akte iz pristojnosti ministrstva in organov v njegovi sestavi ter opravlja druge naloge, ki

²⁷ S tem pojmom v poročilu razumemo obdobje od začetka izvajanja revizije do izdaje revizijskega poročila.

²⁸ Državni zbor je 20. 9. 2011 izglasoval nezaupnico vladi. S tem je bil predsednik vlade razrešen, do prisege nove vlade, pa je opravljal tekoče posle. Uradni list RS, št. 74/11.

²⁹ Uradni list RS, št. 113/05-UPB4, 48/09.

jih določa zakon ali drug predpis³⁰. Odgovorne osebe na Ministrstvu za finance v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije, so:

- dr. Franci Križanič, minister za finance do 10. 2. 2012³¹,
- dr. Janez Šušteršič, minister za finance od 10. 2. 2012.

1.4.3 Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve

Vlada je na podlagi tretjega odstavka 21. člena in prvega odstavka 25. člena ZVRS z odlokom³² ustanovila SVREZ. SVREZ je opravljala naloge na področju razvoja in evropskih zadev. Na področju razvoja je SVREZ usklajevala in spremljala izvajanje strategije razvoja Slovenije, gospodarskih in socialnih reform ter Resolucije o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje 2007–2023. Usklajevala je pripravo programov za uresničevanje ciljev strategije Evropa 2020 v Republiki Sloveniji, prav tako pa je navedene programe usklajevala z institucijami Evropske unije. V sodelovanju s pristojnimi ministrstvi in vladnimi službami je načrtovala in usklajevala stališča Republike Slovenije na področju sodelovanja z Organizacijo za gospodarsko sodelovanje in razvoj (v nadaljevanju: OECD). Zagotavljala je medresorsko usklajenost strateških dokumentov, na podlagi katerih lahko Slovenija prejema sredstva iz evropskega proračuna. Usmerjala je programski okvir za delovanje Slovenske izvozne in razvojne banke v sodelovanju s pristojnimi ministrstvi in vladnimi službami.

Z vidika priprave proračuna je bila pomembna vloga SVREZ pri razvoju k ciljem usmerjenega proračunskega načrtovanja in razvojnem načrtovanju. SVREZ je sodelovala pri delu delovnih skupin in pripravljala gradiva za proračunske seje vlade.

SVREZ je vodil minister brez resorja. Odgovorna oseba na SVREZ v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije, je bil do 10. 2. 2012:

- mag. Mitja Gaspari, minister brez resorja, odgovoren za razvoj in evropske zadeve³³.

S sprejetjem Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije³⁴ v letu 2012, je del delovnega področja SVREZ, ki se nanaša na področje razvoja, prešel v pristojnost Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo, del delovnega področja SVREZ, ki se nanaša na področje evropskih zadev, pa v pristojnost Ministrstva za zunanje zadeve. SVREZ je z dnevom prevzema delovnih področij prenehala delovati. Področje delovanja SVREZ, ki je bilo predmet revizije, je s tem prešlo pod pristojnost Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo. Odgovorna oseba Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo je od 10. 2. 2012:

- mag. Radovan Žerjav, minister za gospodarski razvoj in tehnologijo.

³⁰ 18. člen ZVRS.

³¹ Državni zbor je 20. 9. 2011 izglasoval nezaupnico vladi. S tem je bil minister za finance razrešen, do prisege nove vlade, pa opravlja tekoče posle. Uradni list RS, št. 74/11.

³² Uradni list RS, št. 119/08, 62/10.

³³ Državni zbor je 20. 9. 2011 izglasoval nezaupnico vladi. S tem je bil minister brez resorja, odgovoren za razvoj in evropske zadeve razrešen, do prisege nove vlade, pa je opravljal tekoče posle. Uradni list RS, št. 74/11.

³⁴ Uradni list RS, št. 8/12.

Iz Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o državni upravi³⁵ izhaja, da naloge s področja programskega proračuna izvaja Ministrstvo za finance. S tem je področje delovanja SVREZ, ki je bilo predmet revizije, s 1. 4. 2012 prešlo pod pristojnost Ministrstva za finance. Odgovorna oseba Ministrstva za finance je od 10. 2. 2012:

- dr. Janez Šušteršič, minister za finance.

1.4.4 Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj

UMAR je samostojna strokovna služba vlade, ki deluje na področju ekonomske in socialne politike, razvojne strategije in politike, narodnogospodarskih bilanc in drugih orodij za analizo in prognoziranje. Deluje tudi na področju mednarodnega sodelovanja in vključevanja v ekonomske integracije. Organizacija in delovno področje UMAR sta na podlagi 21. člena ZVRS ter 6. in 9. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o Vladi Republike Slovenije³⁶ določena s sklepom vlade³⁷. Naloge UMAR so:

- spremljanje, analiziranje in vrednotenje tekočih gibanj in razvoja v njegovi ekonomski, socialni in okoljski dimenziji,
- kratkoročno in srednjeročno napovedovanje narodnogospodarskih agregatov (napoved se pripravi dvakrat na leto, do 31. 3. in do 30. 9.),
- priprava strokovnih podlag za kratkoročne in strateške usmeritve ter ukrepe ekonomske in razvojne politike ter raziskovalno delo.

UMAR svoje naloge izvaja s sodelovanjem pri delu medresorskih in vladnih teles, ki usklajujejo strateške in tekoče usmeritve ekonomske, socialne in razvojne politike, ter s sodelovanjem z ministrstvi in drugimi vladnimi službami, s sodelovanjem z domačimi in s tujimi ustanovami s področja dela UMAR, z analitičnim in raziskovalnim delom in njegovim spodbujanjem v drugih raziskovalnih ustanovah ter z objavljanjem rezultatov svojega dela.

Za poslovanje UMAR je odgovoren direktor, ki ga na predlog predsednika vlade imenuje vlada. Direktor UMAR je neposredno odgovoren predsedniku vlade. Glede strokovnih in metodoloških vprašanj, ki zadevajo uporabo metodologij analize in napovedovanja ter interpretacij rezultatov, je strokovno samostojen.

Odgovorna oseba na UMAR v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije, je:

- mag. Boštjan Vasle, direktor UMAR.

³⁵ Uradni list RS, št. 21/12.

³⁶ Uradni list RS, št. 119/00.

³⁷ Uradni list RS, št. 12/01.

2. UGOTOVITVE

2.1 Ustreznost načrtovanja proračuna

2.1.1 Postopek priprave državnega proračuna

V letu 2010 je vlada sprejela Uredbo o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna³⁸ (v nadaljevanju: nova uredba o pripravi proračuna), s katero je uvedla več novosti v postopku priprave državnega proračuna in razvojnem načrtovanju.

Zaradi gospodarske krize so države začele iskati možnosti za povečanje učinkovitosti porabe javnih sredstev. Ena izmed teh je uveljavitev programskega pristopa pri načrtovanju javnih izdatkov. Takšen pristop je izbrala tudi Republika Slovenija. Z novo uredbo o pripravi proračuna so bili tako določeni postopki, naloge in obveznosti pri pripravi programskega, k ciljem usmerjenega proračuna³⁹. Ta pristop temelji na razvojnih politikah in usklajevanju ukrepov znotraj politik in pomeni bistven odmik od prakse "indeksacije"⁴⁰, ki se je uveljavila v preteklih letih. Pri tem pristopu je načrtovanje izdatkov neposredno povezano s cilji in dejavnostmi za doseganje teh ciljev. Tako se spodbuja natančnejše določanje ciljev, s tem pa tudi razpravo o tem, kaj in koliko res potrebujemo za razvoj. Pristop torej vzpostavlja povezave med vložki, aktivnostmi in rezultati ter med pričakovanimi rezultati in cilji. Upošteva predlaganje in vrednotenje proračunskih zahtevkov, ki temeljita na vnaprej določenih pričakovanih rezultatih in ne le na podlagi popisa proizvedenih dobrin in storitev ali posameznih aktivnosti. Osnova za določitev izdatkov je presoja, kateri ukrepi znotraj politik lahko najučinkovitejše prispevajo k trajnostnemu razvoju, zato je zelo pomembno tudi merjenje delovanja in doseženih rezultatov, da se ugotovi resnični obseg pričakovanih sprememb v družbi ali koristi za uporabnike storitev. Dejansko delovanje in doseganje rezultatov mora biti merjeno z objektivnimi merili delovanja in indikatorji dosežkov, o rezultatih pa je treba pravočasno poročati zainteresirani javnosti. K rezultatom usmerjeni programski proračun tako daje jasnejšo sliko, kje smo, kaj smo si začrtali, kam želimo, kako se je povečala družbena blaginja.

Usklajevanje projektov, ukrepov in ciljev pri novem pristopu poteka v okviru delovnih skupin, ki jih za vsako politiko ustanovi vlada. Delovno skupino vodi nosilec politike, ki odgovarja za splošne cilje politike, sodelujoča ministrstva in vladne službe pa so pristojna za vse ravni ciljev v skladu s svojimi pristojnosti in področjem dela. Delovne skupine pripravijo matriko logičnih okvirov, ki predstavlja orodje za načrtovanje dejavnosti, rezultatov ter določanje posebnih ciljev in splošnega cilja za podprogram za štiriletno obdobje.

³⁸ Uradni list RS, št. 54/10, veljavnost od 10. 7. 2010.

³⁹ Programska klasifikacija proračuna je bila uvedena že z Odredbo o funkcionalno-programski klasifikaciji izdatkov državnega proračuna (Uradni list RS, št. 43/00) v letu 2000.

⁴⁰ Načrtovane pravice porabe na proračunskih postavkah so se povečevale sorazmerno z večanjem skupnih odhodkov glede na preteklo leto.

S pomočjo matrike logičnih okvirov delovne skupine pripravijo razrez proračunskih izdatkov za tekoče in naslednje leto po programih in podprogramih. Vsebinsko bistven del načrtovanja državnega proračuna se torej izvede v okviru delovnih skupin.

Nov pristop pri pripravi proračuna je zahteval tudi drugačno organizacijo dela in razdelitev nalog ter odgovornosti med organi, ki sodelujejo pri pripravi proračuna, zato smo z revizijo želeli preveriti, na kakšen način je nov pristop pri pripravi proračuna zaživel v praksi, in pri tem opozoriti na pomanjkljivosti, ki vplivajo na učinkovitost priprave proračuna.

2.1.1.1 Postopek priprave državnega proračuna v predpisih

2.1.1.1.a V letu 2010, ko je potekal postopek priprave proračuna za leti 2011 in 2012, so postopek urejali ZJF, Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti⁴¹ (v nadaljevanju: uredba o pripravi proračuna), ki je veljala do 9. 7. 2010, ter nova uredba o pripravi proračuna, ki velja od 10. 7. 2010.

Opredelitve v navedenih predpisih se razlikujejo tako glede določitve aktivnosti pri pripravi proračuna, določitve časovnega okvira za izvedbo posameznih aktivnosti, opredelitve pristojnosti in odgovornosti posameznih organov in teles ter vsebine posameznih proračunskih dokumentov. Glede na to, da je postopek pri pripravi proračuna za leti 2011 in 2012 potekal od februarja do septembra 2010, sta Ministrstvo za finance in SVREZ sporočila, kateri predpisi so bili uporabljeni pri pripravi tega proračuna oziroma kako (v katerih postopkih) sta bili pri pripravi proračuna upoštevani obe uredbi o pripravi proračuna. Nova uredba o pripravi proračuna je bila namreč sprejeta prepozno, da bi lahko nudila pravno formalno podlago za izvedbo vseh aktivnosti pri pripravi proračuna za leti 2011 in 2012.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Pri pripravi proračuna za leti 2011 in 2012 so bili uporabljeni ZJF, uredba o pripravi proračuna in nova uredba o pripravi proračuna. Aktivnosti pred drugo proračunsko sejo vlade so že potekale v okviru spremenjenega postopka priprave proračuna ter razvojnega načrtovanja, čeprav je še veljala uredba o pripravi proračuna.

Spremenjeni koncept proračunskega načrtovanja, katerega priprava in usklajevanje se je začelo že v letu 2009, še posebej intenzivno pa v prvi polovici leta 2010, se je formaliziral v novi uredbi o pripravi proračuna. To pomeni, da je priprava finančnih načrtov proračunskih uporabnikov tudi formalno potekala, ko je že veljala nova uredba o pripravi proračuna.

Pojasnilo SVREZ

Pri pripravi proračuna za leti 2011 in 2012 je bila uporabljena nova uredba o pripravi proračuna.

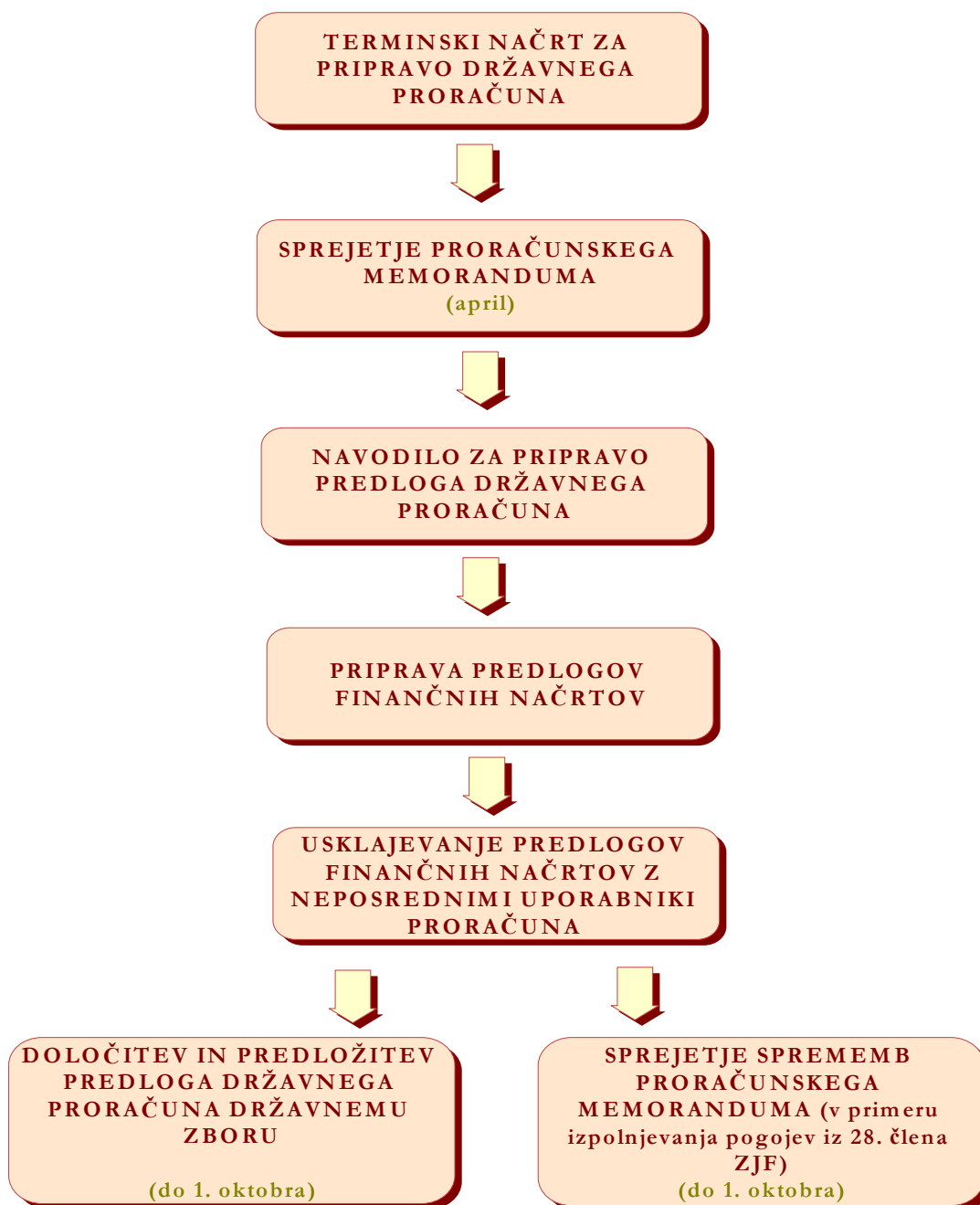
Iz navedbe Ministrstva za finance izhaja, da sta bili pri pripravi proračuna za leti 2011 in 2012 uporabljeni obe uredbi o pripravi proračuna, pri tem pa se Ministrstvo za finance ni opredelilo, v katerih postopkih je uporabilo katero izmed obeh uredb. Ministrstvo za finance tudi navaja, da je bil celoten postopek priprave proračuna voden po novem programskem pristopu, ki je bil formaliziran s sprejetjem nove uredbe o pripravi proračuna, kar pomeni, da je bila pri pripravi proračuna za leti 2011 in 2012 uporabljena le nova uredba o pripravi proračuna, kar potrjuje tudi SVREZ.

⁴¹ Uradni list RS, št. 44/07.

2.1.1.2 Časovni okvir in aktivnosti v postopku priprave proračuna

Časovni okvir in ključne aktivnosti v postopku priprave proračuna, kot jih določajo ZJF in obe uredbi o pripravi proračuna, so predstavljene v naslednjih dveh slikah.

Slika 3: Časovni okvir in ključne aktivnosti po ZJF



Vir: ZJF.

Slika 4: Časovni okvir in ključne aktivnosti po uredbi in novi uredbi o pripravi proračuna



Vira: uredba o pripravi proračuna in nova uredba o pripravi proračuna.

2.1.1.2.a Glede predpisanega časovnega okvira in aktivnosti pri pripravi proračuna ugotavljamo:

- postopek priprave proračuna, kot je opredeljen v ZJF, ne opredeljuje aktivnosti na način, kot jih predvideva programski pristop k pripravi proračuna glede na novo uredbo o pripravi proračuna;
- postopki v uredbi o pripravi proračuna so prilagojeni prejšnjemu načinu priprave proračuna in za pripravo proračuna za leti 2011 in 2012 niso bili ustrezni oziroma primerni (uredba o pripravi proračuna določa razrez odhodkov po stari programski klasifikaciji, predvideno je usklajevanje predlogov finančnih načrtov z Ministrstvom za finance in ne znotraj delovnih skupin);
- nova uredba o pripravi proračuna opredeljuje postopke priprave proračuna po novem programskem pristopu, vendar predstavlja pravno podlago za pripravo proračuna za leti 2011 in 2012 od 10. 7. 2010, in ne za celotno obdobje priprave tega proračuna;
- postopki priprave proračuna v novi uredbi o pripravi proračuna so urejeni na drugačen način kot v ZJF (uvedba fiskalnega pravila, nova programska klasifikacija izdatkov državnega proračuna, uvedba matrik logičnega okvira, delovne skupine za pripravo proračuna);
- uredba o pripravi proračuna in nova uredba o pripravi proračuna nista usklajeni z ZJF v delu, ki se nanaša na pripravo in sprejetje proračunskega memoranduma; v ZJF je določeno, da vlada sprejme proračunski memorandum v aprilu; če se med pripravo predloga proračuna oziroma sprememb proračuna bistveno spremenijo predpostavke gospodarskega razvoja, usmeritve ekonomske in javnofinančne politike, obseg in sestava proračuna, sprejme vlada v septembru ob predlogu državnega proračuna tudi spremembe proračunskega memoranduma; obe uredbi o pripravi proračuna, v nasprotju z ZJF, določata, da vlada na prvi proračunski seji sprejme osnutek proračunskega memoranduma ter usmeritve za njegovo dopolnitev, proračunski memorandum pa vlada sprejme v septembru;
- nova uredba o pripravi proračuna, v primerjavi z uredbo o pripravi proračuna, skrajšuje rok za sklic prve proračunske seje vlade, podaljšuje pa roke za usklajevanje proračunskih izdatkov, za sklic druge proračunske seje vlade ter za pripravo predlogov finančnih načrtov; Ministrstvo za finance je navedlo, da so roki v novi uredbi o pripravi proračuna določeni drugače, ker so pri tem upoštevali izkušnje iz preteklosti, prav tako pa velja, da so roki prilagojeni novemu pristopu priprave proračuna; UMAR je navedel, da skrajšan rok za sklic prve proračunske seje vlade ne bo vplival na pripravo makroekonomskih podlag, ki jih pripravlja UMAR za potrebe priprave proračuna.

Iz navedenih dejstev izhaja, da postopek priprave proračuna za leti 2011 in 2012 v predpisih ni bil jasno določen, in sicer tako zaradi različne ureditve postopkov v ZJF in obeh uredbah o pripravi proračuna kot tudi zaradi nejasnosti glede uporabe obeh uredb o pripravi proračuna. Uredba o pripravi proračuna, ki je veljala do 9. 7. 2010, za pripravo proračuna po novem pristopu ni bila primerna. Nova uredba o pripravi proračuna pa je začela veljati šele 10. 7. 2011, ko je že potekalo usklajevanje znotraj delovnih skupin in priprava projekcij odhodkov po podprogramih in predlagateljih finančnih načrtov.

2.1.1.3 Opredelitev pristojnosti in odgovornosti pri izvedbi posameznih proračunskih dejanj

Ključno vlogo v procesu priprave proračuna v letu 2010 so imeli vlada kot organ sprejemanja oziroma potrjevanja proračunskih dokumentov, Ministrstvo za finance, UMAR in SVREZ. V pripravo proračuna za leti 2011 in 2012 so bile vključene tudi vladne delovne skupine. Pristojnosti in odgovornosti, kot so opredeljene v predpisih, so predstavljene v naslednji tabeli.

Tabela 2: Pristojnosti in odgovornosti organov in teles pri pripravi proračuna

Aktivnost Organ/telo	Predpis		
	ZJF	uredba	nova uredba
<i>Terminski načrt za pripravo proračuna</i>			
Vlada	✓	/	/
Ministrstvo za finance in SVREZ	⇒	/	/
<i>Proračunski memorandum</i>			
Vlada	✓	✓	✓
Ministrstvo za finance	⇒	⇒	⇒
UMAR		⇒	⇒
SVREZ	⇒		
<i>Gradivo za prvo proračunsko sejo vlade</i>			
Vlada	/	✓	✓
Ministrstvo za finance	/	⇒	⇒
UMAR	/	⇒	⇒
SVREZ	/		⇒
<i>Usklajevanje po prvi proračunski seji vlade</i>			
Ministrstvo za finance	/	⇒	
Delovne skupine	/		⇒
<i>Gradivo za drugo proračunsko sejo vlade</i>			
Vlada	/	✓	✓
Ministrstvo za finance	/	⇒	⇒
SVREZ	/		⇒
<i>Navodilo za pripravo predloga proračuna</i>			
Ministrstvo za finance	⇒	⇒	⇒
<i>Predlog proračuna</i>			
Vlada	✓	✓	✓
Ministrstvo za finance		⇒	⇒

Legenda: ⇒ - predlagatelj gradiva oziroma odgovornost za izvedbo dejanja,

✓ - organ sprejemanja oziroma potrjevanja,

/ - ni določeno.

Viri: ZJF, uredba o pripravi proračuna, nova uredba o pripravi proračuna.

2.1.1.3.a Glede opredelitve pristojnosti in odgovornosti v predpisih ugotavljamo:

- uredba o pripravi proračuna in nova uredba o pripravi proračuna določata odgovornost za pripravo proračunskega memoranduma drugače kot ZJF; v ZJF je določeno, da vlada sprejme proračunski memorandum na predlog ministra za finance in ministra, pristojnega za razvoj⁴², na podlagi določil obeh uredb o pripravi proračuna pa vlada sprejme proračunski memorandum na predlog ministra za finance in predstojnika UMAR; iz tega izhaja, da odgovornost za pripravo proračunskega memoranduma ni jasno opredeljena;
- SVREZ je v skladu z določili nove uredbe o pripravi proračuna in novim pristopom priprave proračuna dobila nove pristojnosti in odgovornosti v postopku priprave proračuna, ki se nanašajo predvsem na sodelovanje z delovnimi skupinami pri oblikovanju matrik logičnega okvira in ovrednotenju politik, programov in podprogramov ter usklajevanje proračunskih izdatkov v okviru delovnih skupin;
- vloga in naloge delovnih skupin na ravni predpisa so prvič opredeljene v novi uredbi o pripravi proračuna, kjer je določeno, da vlada za pripravo in spremljanje dokumentov razvojnega načrtovanja ter proračuna ustanovi delovne skupine na ravni politike; vlada za načrtovanje in usklajenost razvojnih politik vlade imenuje tudi krovno usmerjevalno delovno skupino za usklajevanje in koordiniranje razvojnega načrtovanja države, ki jo vodi minister, pristojen za razvoj, ter skupino za srednjeročni makroekonomski okvir in fiskalno pravilo, ki jo vodi minister za finance.

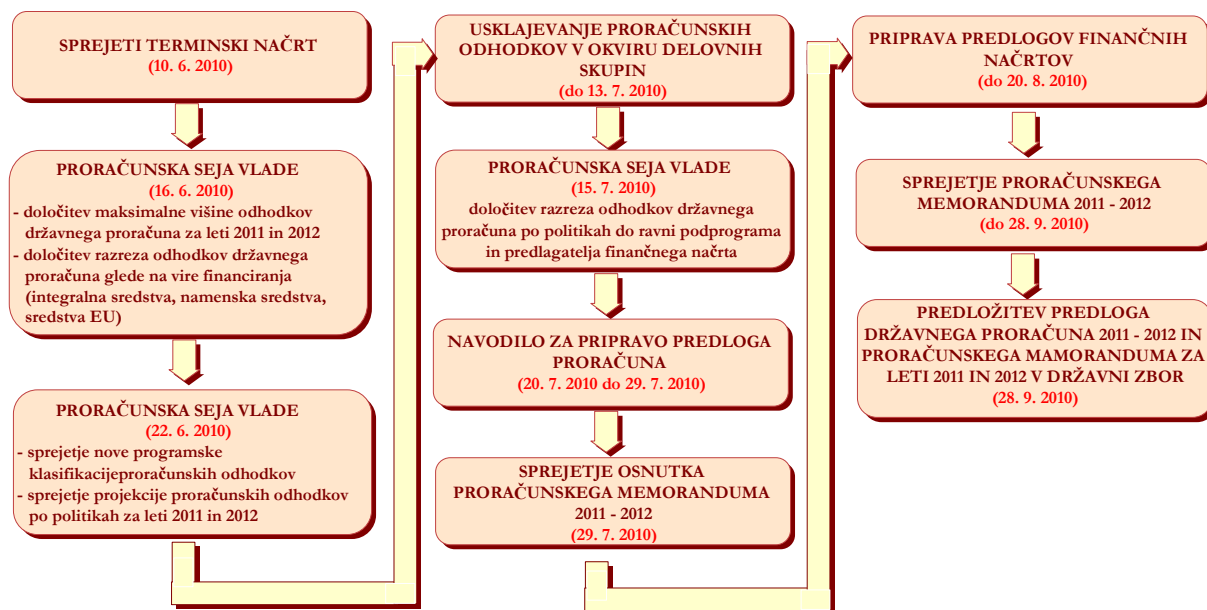
⁴² Po navedbah Ministrstva za finance je med pripravo ZJF pristojnosti na področju razvoja imelo Ministrstvo za ekonomske odnose in razvoj, ki je kasneje prenehalo delovati. Naloge, zaradi katerih je imel minister, odgovoren za razvoj pristojnost predlagatelja proračunskega memoranduma, pa so prešle pod pristojnost UMAR.

2.1.2 Priprava proračuna za leti 2011 in 2012

2.1.2.1 Časovni okvir in izvedene aktivnosti

Časovni okvir in ključne aktivnosti pri pripravi proračuna za leti 2011 in 2012 so predstavljene v naslednji sliki.

Slika 5: Časovni okvir in ključne aktivnosti pri pripravi proračuna za leti 2011 in 2012



Viri: sklepi vlade in pojasnila Ministrstva za finance.

V točki 2.1.1.2.a smo že razkrili, da postopek priprave proračuna za leti 2011 in 2012 v predpisih ni bil jasno določen, kar potrjujejo tudi dejansko izvedene aktivnosti, ki tako po vsebini kot glede časovnega okvira odstopajo od predpisanih. Glede na to, da je postopek priprave proračuna za leti 2011 in 2012 potekal po novem programskem pristopu, smo v reviziji naredili primerjavo dejansko izvedenih aktivnosti s tistimi, ki jih predpisujeta ZJF in nova uredba o pripravi proračuna. Ugotovitve predstavljamo v nadaljevanju.

2.1.2.1.a Vlada je 10. 6. 2010 sprejela terminski načrt priprave proračuna za leti 2011 in 2012 (v nadaljevanju: terminski načrt), kar ni omogočalo izvedbe posameznih aktivnosti v rokih, ki jih je predvidela kasneje sprejeta nova uredba o pripravi proračuna. V terminskem načrtu je bil načrtovan sklic prve proračunske seje 17. 6. 2010⁴³, sklic druge proračunske seje pa 15. 7. 2010⁴⁴.

⁴³ To je mesec dni pozneje, kot je predvideno z novo uredbo o pripravi proračuna, ki pa ob sprejetju terminskega načrta še ni veljala.

⁴⁴ To je dva tedna pozneje, kot določa nova uredba o pripravi proračuna, ki pa ob sprejetju terminskega načrta še ni veljala.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Terminski načrt je bil v letu 2010 res sprejet nekoliko pozno, razlog pa je, da je priprava končnega terminskega načrta odvisna tudi od usklajevanj članov vlade in s tem dokončnih podlag za določitev terminskega načrta.

Priprava nove klasifikacije javnofinančnih odhodkov po politikah ter priprava nove uredbe o pripravi proračuna sta bili zahtevni nalogi, katerih priprava in usklajevanje sta terjala več časa, kot je bilo načrtovano. Rok, določen z novo uredbo o pripravi proračuna, so bili res prekoračeni, vendar se je to skušalo sanirati na način, da so se posamezne aktivnosti izvajale vzporedno. Na ta način je vlada kljub navedenim zamudam uspela v zakonskem roku posredovati predloga proračuna in vse zahtevane dokumente v sprejem državnemu zboru do 1. oktobra.

Ministrstvo za finance je ugotovilo, da za pripravo sprememb proračuna za leto 2011 in proračuna za leto 2012 zaradi novega pristopa ni bilo dovolj časa. Prav tako predvideva, da bodo aktivnosti pri pripravi proračuna za leti 2013 in 2014 zaradi že pridobljenih izkušenj lahko potekale hitreje, če pa ne bodo, bo ministrstvo predlagalo ustrezne spremembe rokov, določenih v novi uredbi o pripravi proračuna.

2.1.2.1.b Nova uredba o pripravi proračuna določa, da SVREZ v sodelovanju z delovnimi skupinami do prve proračunske seje pripravi z metodo oblikovanja matrik logičnega okvira usklajene podprograme, programe in politike z izraženimi in ovrednotenimi prioritetami in vlado seznani z razlikami med določeno zgornjo mejo javnofinančnih odhodkov in potrebami, izraženimi v matrikah logičnega okvira. Sprejet terminski načrt te aktivnosti ni predvidel in ni bila izvedena v postopku priprave proračuna za leti 2011 in 2012.

2.1.2.1.c Vlada je na proračunskih sejah⁴⁵ 16. 6. 2010 in 22. 6. 2010 določila⁴⁶ maksimalno višino odhodkov državnega proračuna za leto 2011 v znesku 9.958 milijonov evrov in za leto 2012 v znesku 10.259 milijonov evrov ter projekcijo odhodkov po politikah za leti 2011 in 2012. S tem je deloma že izpolnila zahteve, ki jih je kasneje določila nova uredba o pripravi proračuna. Ta je določila, da vlada na prvi proračunski seji določi zgornjo mejo javnofinančnih odhodkov z navedbo ciljne višine dolga države in primanjkljaja ali presežka za obdobje naslednjih štirih let ter razrez proračunskih odhodkov do ravni politik za prihodnji dve leti ter indikativno za nadaljnji dve leti.

2.1.2.1.d Vlada je na proračunski seji 22. 6. 2010 sprejela Programsko klasifikacijo odhodkov po politikah, programih in podprogramih (v nadaljevanju: nova programska klasifikacija).

Po sprejetju nove programske klasifikacije Ministrstvo za finance ni pristopilo k pripravi in objavi novega pravilnika o programski klasifikaciji izdatkov državnega proračuna. Pri pripravi proračuna za leti 2011 in 2012 je bil zato še vedno v veljavi Pravilnik o programski klasifikaciji izdatkov državnega proračuna⁴⁷ iz leta 2003, ki za pripravo tega proračuna ni bil primeren, saj izdatke državnega proračuna razvršča na področja proračunske porabe, glavne programe in podprograme.

⁴⁵ Gre za dve različni seji vlade, kar je razvidno tudi iz preambule sklepov vlade. V povezavi z določbami nove uredbe o pripravi proračuna, ki predpisuje le dve proračunski seji, pa lahko oba sklepa vlade povežemo z vsebino prve proračunske seje.

⁴⁶ Sklep vlade št. 41013-25/2010/2 z dne 16. 6. 2010 in št. 41013-25/2010/7 z dne 22. 6. 2010.

⁴⁷ Uradni list RS, št. 112/03, 56/05, 141/06, 58/09.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Zaradi začetnih težav, predvsem pa zaradi dvomov, ali je primerno že na začetku k pripravi nove programske klasifikacije zavezovati tudi občine, in tudi zaradi težnje po čim kvalitetnejšem izdelku, klasifikacija še vedno ni bila objavljena. Trenutno je gradivo pripravljeno za objavo in bo ta pomanjkljivost odpravljena v najkrajšem možnem času.

2.1.2.1.e V terminskem načrtu je bilo določeno, da vlada sprejme osnutek proračunskega memoranduma na drugi proračunski seji vlade⁴⁸. Vlada je sprejela osnutek proračunskega memoranduma 2011–2012 šele 29. 7. 2010, torej tedaj, ko je že potekala priprava predlogov finančnih načrtov.

Primerjali smo določila glede vsebine proračunskega memoranduma v ZJF in novi uredbi o pripravi proračuna in ugotovili, da predpisa glede vsebine tega dokumenta nista usklajena, kar je prikazano v naslednji tabeli.

⁴⁸ V skladu z uredbo o pripravi proračuna bi morala vlada sprejeti osnutek proračunskega memoranduma do 25. 3., nova uredba o pripravi proračuna pa določa, da vlada sprejme osnutek proračunskega memoranduma na prvi proračunski seji.

Tabela 3: Proračunski memorandum v ZJF in novi uredbi o pripravi proračuna

Vsebina proračunskega memoranduma	
ZJF	nova uredba o pripravi proračuna
Predpostavke gospodarskega razvoja za tekoče in prihodnje leto ter ciljni razvojni scenarij za naslednja tri leta.	Predpostavke gospodarskega razvoja za tekoče in prihodnji dve leti ter ciljni razvojni scenarij za nadaljnji dve leti; predpostavke so določene na podlagi ocen in napovedi gospodarskih gibanj, ki jih pripravljajo UMAR, Banka Slovenije, Evropska komisija in OECD.
Osnovne usmeritve ekonomske in javnofinančne politike.	Osnovne usmeritve ekonomske in javnofinančne politike.
Ocena prejemkov in izdatkov državnega in občinskih proračunov ter celotnih bilanc javnega financiranja.	Ocena prejemkov in izdatkov državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti, ZPIZ, ZZSZS ter konsolidiranih bilanc javnega financiranja.
Predvidene spremembe državnega in občinskega premoženja ter državnega, občinskega in javnega dolga.	Predvidene spremembe državnega premoženja in premoženja samoupravnih lokalnih skupnosti ter državnega dolga, dolga samoupravnih lokalnih skupnosti in javnega dolga.
Globalni pregled prevzetih obveznosti za državni proračun, ki terjajo plačilo v prihodnjih letih, in politika načrta razvojnih programov.	Globalni pregled prevzetih obveznosti za proračun, ki terjajo plačilo v prihodnjih letih.
	Zgornja meja javnofinančnih odhodkov, določenih na podlagi fiskalnega pravila.
	Ocena srednjeročne oziroma dolgoročne vzdržnosti javnih financ.
	Ocena tveganj za uresničevanje predlaganega javnofinančnega scenarija.
	Ekonomsko fiskalni ukrepi, potrebni za realizacijo javnofinančnega scenarija.
	Prioritete, izražene po politikah, in potrebne strukturne spremembe.
	Globalni razrez proračunskih izdatkov po programski klasifikaciji do ravni politik, programov in podprogramov za tekoče leto in naslednja tri leta.

Vira: ZJF, nova uredba o pripravi proračuna.

Ugotavljamo, da je nova uredba o pripravi proračuna v primerjavi z ZJF⁴⁹ razširila vsebino proračunskega memoranduma. Dodane vsebine se nanašajo predvsem na upoštevanje ocen in napovedi gospodarskih gibanj različnih institucij, uporabo fiskalnega pravila, oceno in ukrepe za zagotavljanje dolgoročne vzdržnosti javnih financ ter vsebine, povezane s pripravo proračuna po novi programski klasifikaciji (opredelitev prioritet po politikah, določitev globalnega razreza proračunskih izdatkov po politikah, programih in podprogramih).

Vlada je sprejela proračunski memorandum 2011–2012 28. 9. 2010⁵⁰. Sprejet proračunski memorandum 2011–2012 ne vsebuje vseh elementov, ki jih določa nova uredba o pripravi proračuna. Vlada s sprejetim proračunskim memorandumom 2011–2012 tako ni določila globalnega razreza prevzetih obveznosti za proračun, ki terjajo plačilo v prihodnjih letih, predvidenih sprememb državnega premoženja in premoženja samoupravnih lokalnih skupnosti ter dolga samoupravnih lokalnih skupnosti in javnega dolga, ter globalnega razreza proračunskih izdatkov po programski klasifikaciji do ravni politik, programov in podprogramov za tekoče leto in naslednja tri leta.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Sprejeti memorandum se je skušal pripraviti na način, ki bi bil v skladu tako z novo uredbo o pripravi proračuna kot tudi s programom stabilnosti. Ker pa analitske osnove za pripravo posameznih elementov proračunskega memoranduma takrat še niso bile ustrezno pripravljene, so bili v memorandum vključeni le tisti elementi, ki jih je bilo mogoče upoštevati kot zanesljive.

Iz pojasnila Ministrstva za finance izhaja, da v proračunski memorandum 2011–2012 niso vključene navedene vsebine, ker jih ni bilo mogoče upoštevati kot zanesljive. Hkrati smo pridobili pojasnili Ministrstva za finance in SVREZ glede določitve razrezov po politikah⁵¹. Pri tem je Ministrstvo za finance navedlo, da je bil razrez določen tudi na podlagi globalnega pregleda prevzetih obveznosti za proračun, ki terjajo plačilo v prihodnjih letih, ter na podlagi ocene predvidenih sprememb državnega premoženja in premoženja samoupravnih lokalnih skupnosti, dolga samoupravnih lokalnih skupnosti in javnega dolga. To pa so vsebine, ki bi morale biti vključene v sprejet proračunski memorandum 2011–2012, vendar niso bile, ker po mnenju Ministrstva za finance niso bile zanesljive. Iz tega bi lahko sklepali, da je razrez odhodkov po politikah za leti 2011 in 2012 temeljil na nezanesljivih podatkih in ocenah.

2.1.2.2 Pristojnosti in odgovornosti pri izvedbi posameznih proračunskih dejanj

V reviziji smo preverili, ali so organi izvajali svoje pristojnosti in odgovornosti v skladu s predpisi ter ali je bila razmejitev pristojnosti in odgovornosti ustrezna.

⁴⁹ V decembru 2010 je bil sprejet Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih financah (ZJF-F, Uradni list RS, št. 107/10), vendar se spremembe niso nanašale na vsebino, ki jo ureja nova uredba o pripravi proračuna, kar pomeni, da vsebine niso bile poenotene.

⁵⁰ Sklep vlade št. 41003-5/2010/28.

⁵¹ V reviziji nismo preverjali dokumentov, na podlagi katerih je vlada na proračunski seji določila razrez odhodkov po politikah za leti 2011 in 2012.

2.1.2.2.a V skladu z novo uredbo o pripravi proračuna UMAR sodeluje v postopku priprave predloga državnega proračuna kot eden od dveh predlagateljev proračunskega memoranduma. Ocenjujemo, da opredelitev vloge UMAR kot predlagatelja proračunskega memoranduma ni primerna, saj je primarna naloga UMAR zagotavljanje napovedi makroekonomskih gibanj in ne sodelovanje v postopku kreiranja fiskalne politike. S proračunskim memorandumom se določi fiskalna politika, ocene, ki jih pripravi UMAR, pa služijo le kot strokovna podlaga, o kateri pa se, zaradi vloge UMAR kot predlagatelja proračunskega memoranduma, lahko poraja dvom o njeni korektnosti. Natančna vloga UMAR pri pripravi proračunskega memoranduma iz nove uredbe o pripravi proračuna ni razvidna, zato se lahko vzbudi vtis, da UMAR pri pripravi proračuna sodeluje še kako drugače, kakor le s pripravo ocen makroekonomskih gibanj. Ob domnevi, da bi UMAR sodeloval tudi pri oblikovanju fiskalne politike, pa bi bilo večje tudi tveganje prilagajanja ocen makroekonomskih gibanj potrebam fiskalne politike. V reviziji sicer nismo ugotovili, da bi UMAR pri pripravi proračunskega memoranduma 2011–2012 sodeloval kako drugače, kakor s pripravo ocen makroekonomskih gibanj, ki so predstavljala izhodišče za določitev ukrepov fiskalne politike, vendar pa navedba UMAR kot sopredlagatelja proračunskega memoranduma lahko implicira tudi na drugačno vlogo UMAR pri pripravi proračunskega memoranduma in oblikovanju fiskalne politike, zato ocenjujemo, da bi bilo bolj primerno, če UMAR ne bi imel vloge predlagatelja proračunskega memoranduma. Ocenjujemo, da bi UMAR moral ohraniti zgolj strokovno funkcijo nevtralnega in neodvisnega napovedovalca makroekonomskih indikatorjev, ki so nujni za korektno načrtovanje proračunskih prihodkov in odhodkov.

Pri določitvi odgovornosti glede priprave proračunskega memoranduma nova uredba o pripravi proračuna sicer ni v skladu s trenutno veljavnim ZJF, kar smo razkrili že v točki 2.1.1.3.a revizijskega poročila⁵². ZJF namreč določa, da sta za pripravo proračunskega memoranduma odgovorna Ministrstvo za finance in SVREZ, kar je po našem mnenju bolj ustrezno.

Sočasno s pripravo nove uredbe o pripravi proračuna, ki je potekala v letih 2009 in 2010, je potekala tudi priprava predloga novele ZJF⁵³. Ugotavljamo, da vlada pri pripravi obeh predpisov ni enako uredila pristojnosti za pripravo proračunskega memoranduma. Tako je 6. 10. 2011 sprejela Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih financah⁵⁴ (v nadaljevanju: predlog sprememb ZJF), ki določa, da sta za pripravo proračunskega memoranduma odgovorna Ministrstvo za finance in SVREZ oziroma ministrstvo, pristojno za razvoj.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Razlog, zakaj sta v predlogu novele ZJF kot predlagatelja proračunskega memoranduma ponovno predvidena minister za finance in minister za razvoj, medtem ko UMAR kot predlagatelj ni naveden, je, da glede na področje dela, ki ga opravlja UMAR zadošča, da so njegove ocene vključene v memorandum. Ker memorandum vsebuje še vrsto drugih dokumentov, ki sodijo ali v pristojnost Ministrstva za finance ali SVREZ, ministrstvo ocenjuje, da je takšna ureditev primernejša. Če bo predlagana novela ZJF sprejeta, bo treba ustrezno spremeniti tudi novo uredbo o pripravi proračuna.

Iz pojasnila Ministrstva za finance izhaja, da je bilo v postopkih priprave proračuna ugotovljeno, da ureditev pristojnosti glede priprave proračunskega memoranduma v uredbi ni ustrezna. Pri tem je navedeno, da bo nova uredba o pripravi proračuna spremenjena, če bo predlog sprememb ZJF sprejet v

⁵² Na enak način je odgovornost urejala tudi predhodna uredba o pripravi proračuna.

⁵³ Priprava novele ZJF je potekala tudi v letu 2011.

⁵⁴ Sklep vlade št. 00712-63/2011/10. Vlada je v letu 2012 sprejela nov predlog sprememb ZJF (sklep št. 00712-3/2012/6), ki pa jih v reviziji nismo obravnavali.

predlagani obliki. Pogojevanje spremembe uredbe o pripravi proračuna s sprejetjem novele ZJF ni potrebno, saj enako ureditev pristojnosti glede priprave proračunskega memoranduma, kot je predlagana v predlogu sprememb ZJF, določa že veljavni ZJF.

Priporočilo

Vlada naj ponovno prouči, kateri organi so glede na vsebino proračunskega memoranduma pristojni za njegovo pripravo, ter uskladi predpise, ki urejajo to področje. Pri tem naj zagotovi, da vloga UMAR ne bo posegala v oblikovanje fiskalne politike in bo njegova pristojnost ter odgovornost iz predpisov jasno razvidna.

2.1.2.2.b ZJF in obe uredbi o pripravi proračuna določata, da je za izdajo navodila za pripravo predloga državnega proračuna pristojno Ministrstvo za finance. Vlada je, v nasprotju z določili v predpisih, določila⁵⁵, da izdajo Navodila za pripravo predlogov proračunov Republike Slovenije za leti 2011 in 2012 pripravita Ministrstvo za finance in SVREZ.

Proračunski priročnik 2011–2012 (v nadaljevanju: proračunski priročnik) je izdalo Ministrstvo za finance, direktorat za proračun, in ga objavilo na svojih spletnih straneh. Pri tem sta tako Ministrstvo za finance kot SVREZ navedla, da je pri pripravi priročnika sodeloval tudi SVREZ.

Ugotavljamo, da je Ministrstvo za finance, kot edini podpisnik izdanega proračunskega priročnika, v celoti prevzelo formalno odgovornost za njegovo vsebino, čeprav sta pri pripravi dokumenta sodelovala tako Ministrstvo za finance kot SVREZ.

Vlada je kljub določilom v predpisih določila, da proračunski priročnik pripravi tudi SVREZ. Po uveljavitvi sprememb pri pripravi proračuna proračunski priročnik namreč vsebuje tudi vsebine, ki sodijo v pristojnost SVREZ⁵⁶ in ne Ministrstva za finance. SVREZ je tako dobila nove naloge in odgovornosti. Pri tem ugotavljamo, da vlada pri pripravi nove uredbe o pripravi proračuna ni dosledno upoštevala dodatnih nalog, ki jih je v postopku priprave proračuna določila SVREZ, ker v novi uredbi o pripravi proračuna ni določila, da sta za izdajo navodila za pripravo predloga državnega proračuna odgovorna tako Ministrstvo za finance kot SVREZ. Ocenjujemo, da takšna ureditev ni primerna, ker Ministrstvo za finance ne more odgovarjati za vsebine, ki sodijo v pristojnost SVREZ.

2.1.2.3 Delovne skupine za pripravo ter uvedbo programsko usmerjenega proračuna

Vlada je prvič ustanovila⁵⁷ delovne skupine v letu 2009 pri pripravi predloga proračuna Republike Slovenije za leto 2010 ter predloga proračuna Republike Slovenije za leto 2011. Delovne skupine so bile ustanovljene za postavitev sistema, pripravo in izvajanje razvojnih in državotvornih politik ter za pripravo

⁵⁵ Sklep vlade št. 41013-25/2010/16 z dne 15. 7. 2010.

⁵⁶ Usmeritve politik, oblikovanje ciljev in kazalcev z matrikami logičnega okvira.

⁵⁷ Sklep vlade št. 41003-8/2009/6 z dne 24. 6. 2009.

ter uvedbo programske usmerjenega proračuna. Ustanovljenih je bilo dvanajst delovnih skupin po politikah ter delovna skupina za srednjeročni makroekonomski okvir in fiskalno pravilo⁵⁸.

V začetku julija 2010 je vlada ustanovila štirinajst novih delovnih skupin po politikah⁵⁹, krovno delovno skupino za usklajevanje in koordiniranje razvojnega načrtovanja države ter delovno skupino za srednjeročni makroekonomski okvir in fiskalno pravilo. Nove delovne skupine so bile ustanovljene po politikah, ki jih določa nova programska klasifikacija odhodkov državnega proračuna. Z ustanovitvijo novih delovnih skupin so stare delovne skupine prenehale z delom.

Pojasnilo SVREZ

Delovne skupine so se v tem obdobju le razširile v skladu z "razširjeno programsko klasifikacijo". Naloge so ostale večinoma enake, spremenilo se je zgolj število skupin (npr. razdelila se je politika 9. DS – socialna varnost in zdravstveno varstvo na politiki, 10. NDS – socialna varnost in 11. NDS – zdravstveno varstvo, hkrati se je razdelila tudi delovna skupina). S tega vidika so skupine le nadaljevale delo, SVREZ in Ministrstvo za finance pa sta ohranila svoje vloge v skupinah (razen pri skupini Institucije političnega sistema in civilne družbe, ki so opredeljene kot neodvisne). Večina članov se je porazdelila po novih skupinah, ministrstva so predlagala dodatne člane. Težav glede novih skupin ni bilo, a so se pojavile zaradi novih vsebin – definiranje ukrepov, skupine projektov in projektov ter postavljanje sistema kazalnikov, kater je kot strokovna pomoč delovala in opredeljevala kazalnike SVREZ.

2.1.2.3.a Vlada je ob ustanovitvi delovnih skupin določila, da delovne skupine opravljajo kratkoročne naloge iz sklepov vlade ter dolgoročne naloge, povezane z uresničevanjem učinkovitega razvojnega načrtovanja in postopkov za izboljšanje koncepta k ciljem usmerjenega proračuna.

Delovne skupine naj bi v skladu z osnovnimi nalogami, ki jim jih je določila vlada, predlagale cilje in programske kazalnike za posamezne ravni politik ter oceno potrebnih sredstev, usklajevale deleže po podprogramih in programih na ravni politike znotraj skupin, pripravljale nadgradnjo predlaganega modela programske usmerjenega proračuna ter spremljale, vrednotile in poročale o posameznih politikah. Poleg osnovnih nalog naj bi delovne skupine opravljale tudi naloge s področja uvedbe strukturnih reform in projektov Resolucije o nacionalnih razvojnih projektih.

⁵⁸ Delovne skupine (DS): 1. DS – srednjeročni makroekonomski okvir in fiskalno pravilo, 2. DS – politika spodbujanja podjetništva, konkurenčnosti ter podpora prestrukturiranju nefinančnih in finančnih družb, 3. DS – raziskovalna in tehnološka politika ter informacijska družba, 4. DS – politika trga dela, 5. DS – politika izobraževanja, športa in kulture, 6. DS – prometna politika, prometna infrastruktura in mobilnost, 7. DS – politika kmetijstva, gozdarstva in ribištva, 8. DS – energetska politika, 9. DS – okoljska in prostorska politika, 10. DS – usklajevanje in koordiniranje razvojnega načrtovanja države, 11. DS – politika zdravstvenega varstva in socialne varnosti, 12. DS – politika nacionalne varnosti, obrambe in zunanjih zadev, 13. DS – politika upravnih, pravosodnih in drugih državnih organov.

⁵⁹ Nove delovne skupine (NDS): 1. NDS – podjetništvo in konkurenčnost, 2. NDS – visoko šolstvo, znanost, tehnologija in informacijska družba, 3. NDS – trg dela, 4. NDS – izobraževanje in šport, 5. NDS – kultura, 6. NDS – promet in prometna infrastruktura, 7. NDS – energetika, 8. NDS – kmetijstvo, gozdarstvo, ribištvo in prehrana, 9. NDS – okoljska in prostorska politika, 10. NDS – socialna varnost, 11. NDS – zdravstveno varstvo, 13. NDS – nacionalna varnost, obramba in zunanje zadeve, 14. NDS – upravljanje sistemov javne uprave in 15. NDS – krepitev institucij pravne države, svobode in varnosti.

Pri pripravi proračuna za leti 2011 in 2012 so delovne skupine sodelovale pri spremembah programske klasifikacije odhodkov državnega proračuna ter pri urejanju proračunskih postavk in podprogramov v okviru nove programske klasifikacije. V skladu z novo programsko klasifikacijo so preverile obstoječe matrike logičnega okvira in po potrebi na novo oblikovale dejavnosti, projekte in ukrepe ter določile cilje, kazalnike in prioritete na ravni politik, programov in podprogramov. Na podlagi vladnega razreza odhodkov po politikah so usklajevale razrez odhodkov znotraj posamezne politike do ravni podprograma in predlagatelja finančnega načrta.

Anketa med člani delovnih skupin – rezultati dela

V reviziji smo z anketo preverili, kako člani delovnih skupin ocenjujejo rezultate svojega dela. Rezultati ankete med člani delovnih skupin⁶⁰ so pokazali, da je 32,4 odstotka anketirancev, ki so odgovorili na anketo, ocenilo rezultate dela kot dobre, 32,5 odstotka pa je ocenilo rezultate kot zelo dobre ali odlične. Kot zadostne je rezultate dela ocenilo 32,4 odstotka anketirancev, ki so odgovorili na anketo, kot nezadostne pa 2,7 odstotka. Člani delovnih skupin so bili v pretežni meri zadovoljni z rezultati svojega dela. Pri tem pa so posamezni člani opozorili, da se rezultati dela njihovih delovnih skupin niso odrazili v sprejetem proračunu, ker je bil razrez sredstev znotraj politike v sprejetem proračunu za leti 2010 in 2011 določen na drugačen način, kot je izhajalo iz sklepov oziroma rezultatov dela delovne skupine⁶¹.

2.1.2.3.b Vlada je ustanovila delovne skupine, da uresničijo namen uvedbe ciljno usmerjenega programskega proračuna, in sicer z določanjem ciljev in vrednotenjem zastavljenih ciljev, uvedbo menedžerskega principa vodenja v državno upravo, z vzpostavitvijo srednjeročnega finančnega okvira in vrednotenja razvojnih politik ter s povečanjem učinkovitosti in uspešnosti posameznih politik.

Anketa med člani delovnih skupin – prispevek k uvedbi programsko usmerjenega proračuna

Z anketo smo preverili, kako člani delovnih skupin ocenjujejo njihov prispevek k uvedbi in doseganju namena programsko usmerjenega proračuna. Rezultati ankete so pokazali⁶², da je 20 odstotkov članov, ki so odgovorili na anketo, ocenilo prispevek delovnih skupin k uvedbi programsko usmerjenega proračuna kot nezadosten, 27,5 odstotka kot zadosten, 35 odstotkov kot dober in 17,5 odstotka kot zelo dober. Posamezni člani so poudarili, da je bilo v njihovih delovnih skupinah premalo vsebinske razprave, razumevanje novih konceptov priprave proračuna je bilo pomanjkljivo ter da sprememba v načinu razmišljanja še ni bila v celoti dosežena. Takšen rezultat gre pripisati predvsem dejstvu, da delovne skupine predstavljajo novost v postopku priprave proračuna ter da je bil proračun celovito pripravljen po novem pristopu prvič za leti 2011 in 2012.

2.1.2.3.c Vlada je v letu 2009 določila, da delovno skupino vodi minister, pristojen za področje posamezne politike, in je zadolžen za usklajevanje dela v skupini tako, da se naloge njegove delovne skupine izvedejo v rokih. Pristojni minister zagotavlja tudi pogoje za delo delovne skupine.

⁶⁰ Na anketno vprašanje je odgovorilo 37 članov delovnih skupin.

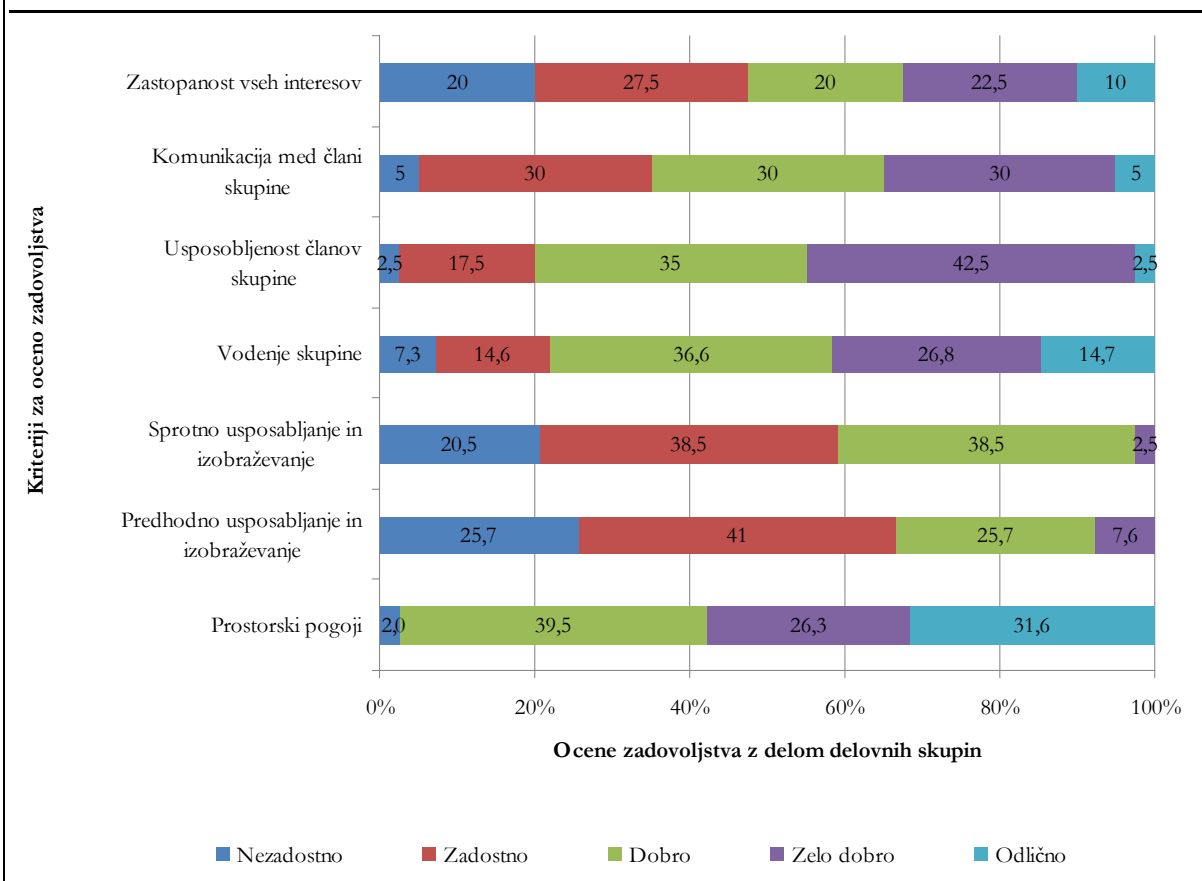
⁶¹ V reviziji nismo preverili, kako so se sklepi oziroma rezultati dela delovnih skupin odrazili v sprejetem proračunu za leti 2011 in 2012.

⁶² Na anketno vprašanje je odgovorilo 38 anketirancev, od tega je en anketiranec sodeloval v treh delovnih skupinah.

Anketa med člani delovnih skupin – zadovoljstvo z delom

Preverili smo, ali so imele delovne skupine ustrezne pogoje za svoje delo, ter kako je bilo organizirano delo v delovnih skupinah. Organiziranost dela in zagotovitev pogojev za delo sta pomembno vplivali na uspešnost doseganja ciljev oziroma izvršitev nalog, ki jih je vlada določila delovnim skupinam.

Slika 6: Zadovoljstvo članov delovnih skupin z delovanjem njihove delovne skupine



Vir: anketa računskega sodišča.

S slike 6 je razvidno, da so člani delovnih skupin pogrešali predvsem več usposabljanja in izobraževanja, s katerima bi pridobili potrebna znanja za uresničitev nalog in ciljev delovnih skupin. Rezultati ankete⁶³ so pokazali, da je kar 66,7 odstotka članov delovnih skupin, ki so odgovorili na anketo, ocenilo predhodno usposabljanje in izobraževanje kot zadostno oziroma nezadostno. Sprotno izobraževanje in usposabljanje je z oceno zadostno oziroma nezadostno ocenilo 59 odstotkov anketirancev, ki so odgovorili na anketo, zato obstaja tveganje, da so bili rezultati dela delovnih skupin slabši, kot bi bili, če bi bili člani delovnih skupin ustrezno usposobljeni za svoje naloge.

⁶³ Na anketna vprašanja, razen glede prostorskih pogojev, je odgovorilo 39 članov delovnih skupin. Prostorske pogoje za delo je ocenilo 38 članov delovnih skupin.

Pojasnilo SVREZ

Uvajanje novega koncepta je potekalo strukturirano in postopno. SVREZ je pred uvedbo pristopa opravila predstavitev kabinetu predsednika vlade. Sklepi gradiv, povezanih z informacijo o pripravi proračuna in novim konceptom, ki so bili potem pripravljani, pa so določali, da vlada organizira delovni posvet vseh direktorjev direktoriatov državnih organov, na katerem je SVREZ lahko natančno predstavila nov koncept. Po delovnem posvetu vlade v letu 2009 so bile predstavitve (usposabljanja) in razprave na vseh delovnih skupinah, preden so te začele z delom. Gradivo, kjer je pojasnjen pristop, pa je bilo vključeno tudi v navodilo za pripravo proračuna. SVREZ je sodelovala v vseh skupinah, kjer je članom skupin svetovala, kako naj pripravijo gradiva in proračun (usposabljanje z delom). V letu 2010 se je delo v skupinah nadaljevalo. SVREZ je skupaj z Ministrstvom za finance nadaljevala delo iz leta 2009 in ga predstavila v drugih navodilih marca 2010. Delo se je predvsem nadaljevalo na definiranju ukrepov in projektov, ki so postali osnovni element načrtovanja, ter kazalnikov. SVREZ je ponovno sodelovala v vseh delovnih skupinah, predlagala kazalnike, definicije in z delovnimi skupinami definirala ukrepe in projekte.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Ministrstvo za finance je tako pred začetkom dela delovnih skupin kot med postopkom priprave proračuna izvedlo več usposabljanj oziroma izobraževanj za vodje oziroma člane delovnih skupin. Navodila za pomoč pri delu je posredovalo po elektronski pošti, objavljalo na spletnih straneh ter nudilo telefonsko tehnično pomoč med pripravo predlogov proračunov.

Ministrstvo za finance in SVREZ sta izvajala izobraževanja in usposabljanja za vodje in člane delovnih skupin, vendar je iz rezultatov ankete mogoče sklepati, da bodo dodatna izobraževanja in usposabljanja potrebna tudi v prihodnje. Ministrstvo za finance je kot dokazila o izvedenih izobraževanjih predložilo tudi dopise, ki so se nanašali na sklice operativnih sestankov med Ministrstvom za finance in vodji delovnih skupin, ter operativna navodila za delo, objavljena na spletni strani Ministrstva za finance, vendar teh ni mogoče razumeti kot izobraževanje in usposabljanje članov delovnih skupin.

Priporočilo

Vlada naj pridobi informacije o potrebnih in manjkajočih znanjih članov delovnih skupin, na tej podlagi zagotovi izobraževanja in usposabljanja ter določi odgovorne osebe za njihovo izvedbo.

Neenakomerna je bila tudi zastopanost interesov vseh udeležencev politike pri določanju prioritet in razdelitvi sredstev. Skoraj polovica anketirancev je ocenila, da je bila zastopanost interesov nezadostna oziroma zadostna, ter da je prevladal interes in vpliv nosilca politike, kar bi se lahko odrazilo v podpori ukrepov, ki niso nujno najbolj učinkoviti. Ocenjujemo, da takšen način dela predstavlja odmik od ciljev oziroma namena, ki naj bi ga dosegel programsko usmerjen proračun.

2.1.2.3.d Ministrstvo za finance in SVREZ sta pri pripravi proračuna za leti 2011 in 2012 usmerjala delo delovnih skupin z izdajanjem navodil delovnim skupinam. Vlada je pooblastila Ministrstvo za finance in SVREZ, da pripravita navodila za delo delovnih skupin. Iz pregledane dokumentacije je razvidno, da je Ministrstvo za finance v letu 2010 izdalo prvo navodilo vodjem delovnih skupin 19. 2., drugo navodilo 12. 4. in tretje navodilo 8. 7.

Ministrstvo za finance in SVREZ sta sodelovala in skupaj pripravila navodila za delo delovnih skupin, ugotavljamo pa, da je samo Ministrstvo za finance, kot podpisnik izdanih navodil, prevzelo formalno odgovornost za njihovo vsebino. Ocenjujemo, da takšna razmejitev odgovornosti ni ustrezna in bi morala biti podpisnika izdanih navodil tako Ministrstvo za finance kot SVREZ. S tem bi tudi SVREZ prevzela formalno odgovornost glede priprave navodil, za katero jo je zadolžila vlada.

2.1.2.3.e Ministrstvo za finance in SVREZ sta usmerjala delo v delovnih skupinah tudi prek svojih predstavnikov v delovnih skupinah. Vlada je ob ustanovitvi delovnih skupin v letih 2009 in 2010 določila, da v vsaki delovni skupini sodeluje predstavnik Ministrstva za finance in predstavnik SVREZ, pri tem pa ni določila njunih nalog in odgovornosti.

Pojasnilo SVREZ

SVREZ pokriva izključno vsebine, vezane na razvojne dokumente, torej tiste vsebine, ki so povezane s strateškimi in operativnimi dokumenti ter v njih postavljenimi cilji in kazalniki. SVREZ je tudi pomagala pri definiranju ciljev, kazalnikov za razvojne politike in pri definiranju prioritet (z vidika prispevka posameznega podprograma k doseganju ciljev) ter kot posledica tega pri razporejanju finančnih virov. SVREZ ni pristojna, da potrdi finančne vire ipd., lahko le poda mnenje. Vsa tehnična izvedba glede finančnih virov, limitov ipd. je naloga Ministrstva za finance. Poleg tega v aplikaciji SAPPrA za pripravo proračuna SVREZ nadzoruje vpise in spremlja, ali so podatki, ki so navedeni v aplikaciji SAPPrA, usklajeni z delovnimi skupinami.

Pojasnilo Ministrstva za finance

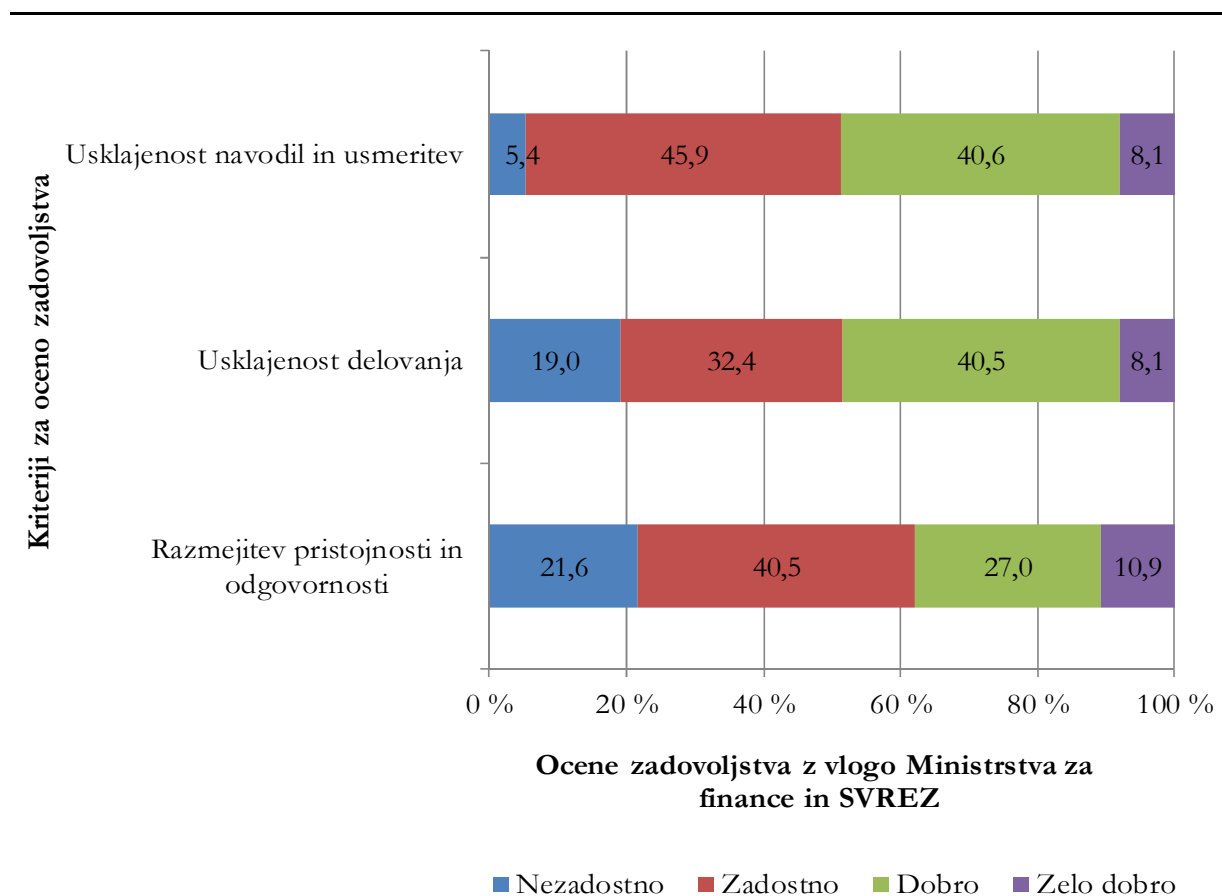
Predstavniki Ministrstva za finance in SVREZ so aktivno sodelovali. Ministrstvo za finance je dajalo večji poudarek finančnemu delu aktivnosti ter razlagi vpliva sprememb na proračunska pravila in prakso (npr. načrtovanje z Načrtom razvojnih programov, pomen proračunskih postavk, obrazložitve predlogov proračunskih načrtov, vpliv na izvrševanje proračuna), SVREZ pa pripravi matrike logičnega okvira, postavljanju in koordinaciji ciljev in kazalnikov, prioritet.

2.1.2.3.f Rezultati ankete med člani delovnih skupin⁶⁴ potrjujejo ugotovitve glede vloge Ministrstva za finance in SVREZ pri usmerjanju delovnih skupin ter kažejo, da bi bilo treba natančno razmejiti pristojnosti in odgovornosti ter povečati usklajenost delovanja obeh organov. Ta bi prispevala k večji učinkovitosti in uspešnosti dela delovnih skupin.

⁶⁴ Na anketna vprašanja je odgovorilo 37 članov delovnih skupin.

Anketa med člani delovnih skupin – vloga Ministrstva za finance in SVREZ

Slika 7: Vloga Ministrstva za finance in SVREZ v delovnih skupinah



Vir: anketa računskega sodišča.

Rezultati ankete so pokazali, da je približno polovica anketirancev, ki so odgovorili na anketo, ocenila usklajenost delovanja obeh organov ter njihovih navodil in usmeritev kot dobro oziroma zelo dobro, polovica pa kot zadostno oziroma nezadostno. Nekoliko slabše so anketiranci ocenili razmejitev pristojnosti in odgovornosti obeh organov, in sicer je 62,1 odstotka članov delovnih skupin, ki so odgovorili na anketo, ocenilo, da je bila razmejitev pristojnosti in odgovornosti zadostna oziroma nezadostna, 37,9 odstotka pa jih je ocenilo, da je bila dobra oziroma zelo dobra. Nihče od anketirancev ni podal ocene odlično.

2.2 Predpostavke gospodarskega razvoja in napoved prihodkov

2.2.1 Določitev predpostavk v proračunskem memorandumu 2011–2012

ZJF v 14. členu določa, da je proračunski memorandum akt vlade, ki ga ta predloži državnemu zboru hkrati s predlogom državnega proračuna, s katerim vlada, izhajajoč iz ekonomskih razmer in dokumentov

dolgoročnega načrtovanja, poleg predpostavk gospodarskega razvoja za tekoče in prihodnje leto in ciljnega razvojnega scenarija za nadaljnja tri leta predstavi tudi:

- osnovne usmeritve ekonomske in javnofinančne politike;
- oceno prejemkov in izdatkov državnega in občinskih proračunov ter celotnih bilanc javnega financiranja;
- predvidene spremembe državnega in občinskega premoženja ter državnega, občinskega in javnega dolga;
- globalnega pregleda prevzetih obveznosti za državni proračun, ki terjajo plačilo v prihodnjih letih, in politiko načrta razvojnih programov.

Kot smo že razkrili v točki 2.1.2.1.e, nova uredba o pripravi proračuna delno odstopa od določb ZJF, saj je v skladu z novo uredbo v proračunskem memorandumu treba določiti predpostavke gospodarskega razvoja za tekoče leto in prihodnji dve leti ter podati ciljni razvojni scenarij še za nadaljnji dve leti. Predpostavke se določijo na podlagi ocen in napovedi gospodarskih gibanj, ki jih pripravljajo UMAR, Banka Slovenije, Evropska komisija in OECD.

2.2.1.a Vlada lahko v skladu z novo uredbo o pripravi proračuna določi predpostavke gospodarskega razvoja ter ciljni razvojni scenarij na podlagi ocen in napovedi gospodarskih gibanj različnih institucij, in sicer UMAR, Banke Slovenije, Evropske komisije in OECD. Nova uredba o pripravi proračuna ne določa kriterijev, na podlagi katerih bi se vlada odločila za uporabo posamezne napovedi, in je torej odločitev prepuščena njeni prosti presoji. Takšna ureditev predstavlja tveganje, da bo za določitev predpostavk gospodarskega razvoja in pripravo napovedi prihodkov izbrana napoved, ki najbolj ustreza njenim potrebam glede višine načrtovanih prihodkov in fiskalne politike. Nova uredba o pripravi proračuna prav tako ne določa obvezne uporabe vseh indikatorjev le ene napovedi, zato bi lahko prišlo do kombiniranja indikatorjev različnih napovedi, kar bi bilo z vidika konsistentnosti napovedi prihodkov nesprejemljivo. V reviziji smo ugotovili, da se predstavljena tveganja pri pripravi proračunskega memoranduma 2011–2012 sicer niso uresničila, saj je Ministrstvo za finance javnofinančne prihodke napovedalo zgolj na podlagi napovedi UMAR. Ob dejstvu, da je UMAR naveden kot predlagatelj proračunskega memoranduma in edini od institucij pripravi napoved vseh tistih indikatorjev, ki jih za izračune potrebuje Ministrstvo za finance, je tudi v bodoče dejanska uporaba drugih ocen malo verjetna. Vsaj dokler UMAR pripravlja tisti del proračunskega memoranduma, kjer so navedene ocene makroekonomskih indikatorjev, bi bila uporaba druge ocene pri napovedovanju prihodkov tudi nekorektna in netransparentna, saj ne bi bilo nobene povezave med ocenami makroekonomskih indikatorjev in napovedmi prihodkov, čeprav bi oboje bilo del istega dokumenta.

V proračunskemu memorandumu 2011–2012 so predstavljene predpostavke glede gospodarske rasti v najpomembnejših zunanjetrgovinskih partnericah Republike Slovenije ter tehnične predpostavke glede rasti cene nafte in menjalnega tečaja ameriškega dolarja za evro, ki jih je za tekoče leto in prihodnji dve leti⁶⁵ pripravil in objavil UMAR v Jesenski napovedi gospodarskih gibanj 2010⁶⁶. Predpostavke mednarodnega okolja, ki so navedene v proračunskem memorandumu 2011–2012, temeljijo na napovedih, ki so jih objavile mednarodne institucije do začetka septembra 2010⁶⁷. V proračunskem memorandumu so

⁶⁵ Leto 2010, 2011 in 2012.

⁶⁶ Objavljena 8. 10. 2010.

⁶⁷ Eurostat, Consensus Forecast, Eastern Europe Consensus Forecast, Economist Intelligence Unit Country Reports, WIIW Current Analysis and Forecast, ocena UMAR.

posebej poudarjene predpostavke gospodarske rasti, gibanj na trgu dela in rasti cen potrebščin za tekoče leto, ter za leti, za kateri je pripravljen proračunski memorandum. Makroekonomski indikatorji, kot so navedeni v proračunskem memorandumu 2011–2012, so prikazani v tabeli 4.

Tabela 4: Makroekonomski indikatorji za obdobje od leta 2010 do leta 2014 po podatkih UMAR

Makroekonomski indikatorji, realna rast v odstotkih (razen kjer je navedeno drugače)	Leto			Projekcija ⁶⁸
	2010	2011	2012	2013–2014
BDP	0,9	2,5	3,1	3,4
Izvoz proizvodov in storitev	7,0	5,9	7,0	7,3
Uvoz proizvodov in storitev	5,6	4,5	5,9	7,4
Zasebna potrošnja	-0,5	1,0	2,0	3,3
Državna potrošnja	0,7	-0,8	1,4	1,7
Investicije v osnovna sredstva	-3,5	4,0	4,3	4,8
Zaposlenost, rast v odstotkih	-2,2	-0,3	0,2	0,6
Stopnja brezposelnosti po ILO ⁶⁹ , v odstotkih	7,2	7,1	6,9	6,5
Inflacija (povprečje leta)	2,1	2,4	2,2	2,6

Vira: proračunski memorandum 2011–2012, Jesenska napoved gospodarskih gibanj 2010, UMAR.

2.2.1.b Ugotavljamo, da so v proračunskem memorandumu 2011–2012 predstavljene zadnje objavljene napovedi gospodarskih gibanj, vendar predstavljeni javnofinančni scenariji v proračunskem memorandumu ne temeljijo na teh napovedih. UMAR je Ministrstvu za finance za pripravo proračuna za leti 2011 in 2012 v septembru 2010 posredoval tudi makroekonomske indikatorje iz jesenske napovedi za leta od 2011 do 2015 (tako imenovani Globalni makroekonomski okviri razvoja Slovenije). Ministrstvo za finance je pri načrtovanju javnofinančnih prihodkov in odhodkov upoštevalo makroekonomske indikatorje iz Pomladanske napovedi gospodarskih gibanj 2010, kljub temu da je že imelo novelirane jesenske podatke⁷⁰ in da so v prvem delu proračunskega memoranduma 2011–2012 predstavljeni podatki iz Jesenske napovedi gospodarskih gibanj 2010. Predstavljeni javnofinančni scenariji torej ne temeljijo na napovedih gospodarskih gibanj, ki so predstavljena v proračunskem memorandumu 2011–2012, temveč na Pomladanski napovedi gospodarskih gibanj 2010, kar pa iz proračunskega memoranduma ni razvidno. Ocenjujemo, da bi pri izračunih morale biti uporabljene tiste napovedi, ki so predstavljene v

⁶⁸ Projekcija gospodarskih gibanj za leti 2013 in 2014 temelji na predpostavki stabilnih razmer na mednarodnih finančnih trgih in nadaljnjega okrevanja gospodarske aktivnosti v najpomembnejših trgovinskih partnericah.

⁶⁹ International Labour Organization.

⁷⁰ Jesenska napoved gospodarskih gibanj 2010 je bila objavljena 8. 10. 2010, UMAR pa je Ministrstvo za finance o napovedih obvestil 10. 9. 2010. Uradna objava napovedi je bila sicer po sprejetju proračunskega memoranduma 2011–2012.

proračunskem memorandumu, drugače pa bi moralo biti jasno navedeno, da izračuni javnofinančnih prihodkov in odhodkov temeljijo na drugih napovedih.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Pri pripravi proračunskega memoranduma 2011–2012 so upoštevani makroekonomski kazalniki iz Pomladanske napovedi gibanj 2010, ker se je pripravljala julija oziroma avgusta 2010.

2.2.2 Neodvisnost upoštevanih napovedi gospodarskih gibanj

Pri pripravi proračunskega memoranduma 2011–2012 so bile uporabljene napovedi gospodarskih gibanj, ki jih je pripravil UMAR. Točne napovedi gospodarskih gibanj so pomembne za realno načrtovanje javnofinančnih prihodkov, gospodarskega razvoja in potrebnih ukrepov. Za točnost napovedi je pomembna tudi strokovna neodvisnost organa, ki zagotavlja, da na napovedi ne vplivajo potrebe tekoče politike. Strokovna neodvisnost bi bila lahko okrnjena že zaradi umeščenosti UMAR v strukturo vladnih proračunskih uporabnikov, saj lahko vlada s sklepi in navodili neposredno vpliva na delo organa⁷¹. Vlada prav tako imenuje in razrešuje direktorja UMAR. Neodvisnost napovedi UMAR smo presojali posredno s primerjavo točnosti napovedi z realiziranimi podatki in napovedmi nekaterih drugih, tudi mednarodnih institucij.

Za gospodarstvo, katerega izvoz predstavlja od 60 do 70 odstotkov BDP, so eden najpomembnejših vhodnih podatkov pri pripravi napovedi pričakovanja glede gospodarskih gibanj v mednarodnem okolju oziroma glavnih trgovinskih partnericah⁷². UMAR gospodarske rasti v teh državah ne napoveduje, temveč za pripravo napovedi gospodarskih gibanj uporablja napovedi uglednih mednarodnih institucij, ki se ukvarjajo z napovedmi⁷³. Ker se napovedi navadno nekoliko razlikujejo, UMAR kot predpostavke običajno uporablja prevladujoče napovedi gospodarskih gibanj in napovedi, ki so objavljene zadnje. Večina navedenih institucij tako spomladi kot jeseni svoje napovedi objavlja šele, ko je pomladanska oziroma jesenska napoved UMAR za Republiko Slovenijo že zaključena.

Napoved UMAR vključuje oceno celotnega sistema nacionalnih računov in z njimi povezanih narodnogospodarskih agregatov za naslednja leta. Napovedi nacionalnih računov kot celovit, kvantitativen prikaz bodočih gospodarskih gibanj temeljijo na bilančni metodi, ki predstavlja integracijo parcialnih podatkov in napovedi v sistem nacionalnih računov (pristop "od spodaj navzgor"). Prva napoved BDP se pripravi ločeno po proizvodni strani (področja dejavnosti) in po izdatkovni strani (agregati potrošnje), kar omogoča dodatno preverjanje konsistentnosti napovedi. Povezava gospodarskih tokov v sistem nacionalnih računov zagotavlja medsebojno usklajenost ključnih makroekonomskih kategorij in je dobro orodje tako za analizo tekočih dogajanj kot tudi za projekcijo bodočih gospodarskih gibanj.

Za analizo in napovedovanje gospodarskih gibanj po posameznih področjih so zadolženi strokovnjaki UMAR, vključeni v bilančno delovno skupino in druge delovne skupine. Posamezne parcialne napovedi so pripravljene s pomočjo različnih metod, ki so običajno odvisne od kakovosti podatkov, ki so na

⁷¹ Dokazil (npr. sklepi vlade, navodila ipd.), ki bi potrjevala tveganja v zvezi s političnimi pritiski na napovedi gospodarskih gibanj, v reviziji nismo odkrili.

⁷² Države članice Evropske unije, izven Evropske unije pa države nekdanje Jugoslavije in Rusija.

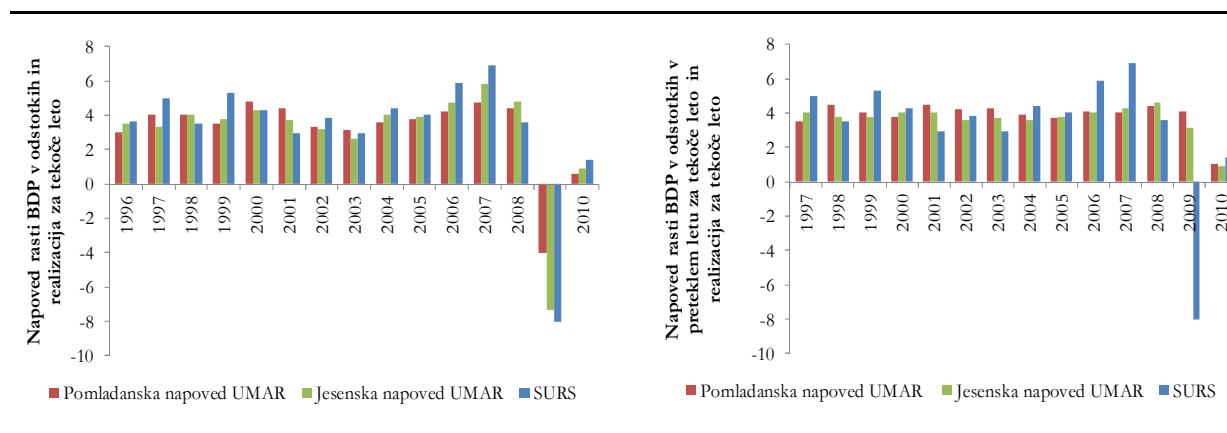
⁷³ Napovedi Mednarodnega denarnega sklada, Evropske komisije, OECD, napovedi zasebnih institucij, ki se ukvarjajo z napovedovanjem (njihovo povprečje, ki je znano kot Consensus Forecast).

razpolago. Glavne uporabljene metode so prognostični modeli in simulacije, ekspertne ocene, ekonometrične metode ter uporaba različnih institucionalno pogojenih pravil. Modeli, ki jih UMAR uporablja za napovedovanje narodnogospodarskih agregatov, so strukturni in nesrukturni (eksplicitno ne vsebujejo nobene informacije o strukturi ekonomije, v praksi pa se pogosto izkažejo za boljše pri napovedovanju na kratkoročnih horizontih). Modeli se vseskozi izpolnjujejo in dopolnjujejo, pogosto zaradi podatkovnih osnov.

UMAR napovedi narodnogospodarskih agregatov ob zaključku priprave predstavi strokovnjakom iz Banke Slovenije, Gospodarske zbornice Slovenije (v nadaljevanju: GZS), Ministrstva za finance, Ministrstva za gospodarstvo in SVREZ, nato pa na podlagi strokovne razprave dodatno preveri konsistentnost napovedi.

S primerjavo podatkov napovedi in realizacije smo poskušali preveriti uspešnost napovedi gospodarske rasti v obdobju od leta 1996 do leta 2010, ki jih je UMAR navedel v javno objavljenih dokumentih, in sicer Pomladanskih napovedih gospodarskih gibanj (v nadaljevanju: pomladanska napoved) in Jesenskih napovedih gospodarskih gibanj (v nadaljevanju: jesenska napoved). Primerjali smo pomladanske in jesenske napovedi realne stopnje rasti BDP za tekoče leto in prihodnje leto s podatki realizacije SURS. Za načrtovanje proračuna je namreč ob točnosti napovedi tekočega leta pomembna tudi točnost napovedi za naslednje leto.

Slika 8: Točnost pomladanskih in jesenskih napovedi UMAR za tekoče in prihodnje leto v obdobju od leta 1996 do leta 2010



Viri: podatki UMAR in SURS.

2.2.2.a Analiza napovedi rasti BDP za tekoče leto je najvišje odstopanje pokazala v letu 2009, ko je UMAR tako v pomladanski napovedi za leto 2009 kot tudi v jesenski napovedi za leto 2009 napovedal občutno višjo gospodarsko rast (oziroma manjši padec gospodarske rasti) od realizirane gospodarske rasti po podatkih SURS. V pomladanski napovedi je bila ocenjena gospodarska rast od realizirane manjša za štiri odstotne točke, v jesenski napovedi pa za 0,7 odstotne točke. Večja odstopanja od povprečja so bila ugotovljena tudi v letih 1997, 1999, 2001, 2006, 2007 in 2008, torej tako ob hitri gospodarski rasti kot tudi v recesiji.

S slike 8 je razvidno, da so bile jesenske napovedi praviloma točnejše, kar je razumljivo, saj so poznejše in je že več podatkov o tekoči realizaciji, kar omogoča točnejšo napoved. Tako je bilo povprečno odstopanje⁷⁴ od realizacije v obdobju od leta 1996 do leta 2010 pri pomladanskih napovedi 0,9 odstotne točke, pri jesenskih napovedih pa 0,7 odstotne točke. Opažamo trend, da je bila v letih, ko je bila realizirana rast BDP večja od rasti predhodnega leta, pomladanska napoved praviloma bolj pesimistična kot jesenska (npr. v letih 1999, 2004, 2006, 2007, 2010), v letih, ko je bila realizirana rast BDP manjša kakor v prejšnjem letu, pa je bila pomladanska napoved praviloma bolj optimistična od jesenske (npr. v letih 2000, 2001, 2003, 2008). Ugotavljamo tudi, da so bile napovedi bolj točne v letih, ko rast BDP ni bistveno odstopala od predhodnega leta (npr. v letih 2002, 2003, 2004, 2005), v letih, ko je bila izkazana bistveno večja ali manjša rast, pa je bila rast BDP v napovedih (tako pomladanskih kot tudi jesenskih) praviloma zelo podcenjena ali precenjena⁷⁵.

Tudi pri napovedih za leto (t+1) opažamo največje odstopanje glede na realizacijo v napovedi za leto 2009, ko ni bila napovedana recesija⁷⁶. Podobno kot velja pri napovedih za tekoče leto so tudi pri napovedih za leto (t+1) jesenske napovedi v večini primerov točnejše od pomladanskih. Tako je bilo povprečno odstopanje⁷⁷ od realizacije v obdobju od leta 1997 do leta 2010 pri pomladanskih napovedih 1,1 odstotne točke, pri jesenskih napovedih pa 0,9 odstotne točke. Podobno velja glede ugotovitve o točnosti napovedi za leta, ko je bila zabeležena večja rast BDP, oziroma ko je bilo zabeleženo precejšnje zmanjšanje rasti BDP glede na predhodno leto – v teh letih je tudi odstopanje napovedi od realizacije večje.

Glede na to, da ugotavljamo večjo točnost kasnejših napovedi, menimo, da bi morala vlada kot izhodišče za pripravo proračunskega memoranduma in izračun prihodkov vedno uporabiti jesenske napovedi makroekonomskih gibanj oziroma zadnje razpoložljive napovedi.

Pojasnilo UMAR

Razlike med napovedano in dejansko gospodarsko rastjo so manjše, ko gospodarstvo deluje v stabilnejših razmerah, kvalitetno napovedovanje gospodarske rasti v hitro spreminjajočih gospodarskih razmerah pa je zelo težavno. Časovne serije podatkov, ki so eden od ključnih elementov napovedovanja, so v obdobju nestabilnega gospodarstva bistveno manj zanesljiva osnova za napovedovanje, podobno pa velja tudi za modele napovedovanja. Stopnja negotovosti in verjetnost uresničitve napovedi pa ni odvisna zgolj od modelov napovedovanja, temveč tudi od vlade, ki s pospeševanjem javnih investicij vpliva na gospodarsko rast.

2.2.2.b Tekoča gibanja in razvoj spremljajo, analizirajo in vrednotijo številne domače in tuje institucije, ki napovedujejo različne narodnogospodarske agregate, tudi stopnjo rasti BDP in inflacijo. Primerjali smo pomladanske in jesenske napovedi stopnje rasti BDP, ki jih objavlja UMAR, s podobnimi javno objavljenimi napovedmi Banke Slovenije, GZS, Evropske komisije, Dunajskega instituta za mednarodne

⁷⁴ Pri izračunih smo zaradi netipičnosti, ki jo je povzročila recesija, izločili leto 2009.

⁷⁵ Podcenjena – leta 1997, 1999, 2006, 2007; precenjena – leta 1998, 2000, 2001, 2008, 2009.

⁷⁶ Te ni napovedala nobena institucija, katerih napovedi smo primerjali v nadaljevanju (povezava s točko 2.2.2.b).

⁷⁷ Pri izračunih smo zaradi netipičnosti izločili leto 2009.

gospodarske primerjave (v nadaljevanju: WIIW), Mednarodnega denarnega sklada (v nadaljevanju: IMF) in OECD⁷⁸.

Tabela 5: Primerjava povprečnih absolutnih odstopanj napovedi UMAR in drugih institucij v obdobju od leta 2002 do leta 2010⁷⁹

	v odstotnih točkah			
	Pomladanska napoved – UMAR	Pomladanska napoved – druge institucije	Jesenska napoved – UMAR	Jesenska napoved – druge institucije
Napoved za leto (t)	0,9	0,9	0,7	0,7
Napoved za leto (t+1)	1,2	1,1	1,2	1,2

Viri: podatki UMAR, izračuni računskega sodišča.

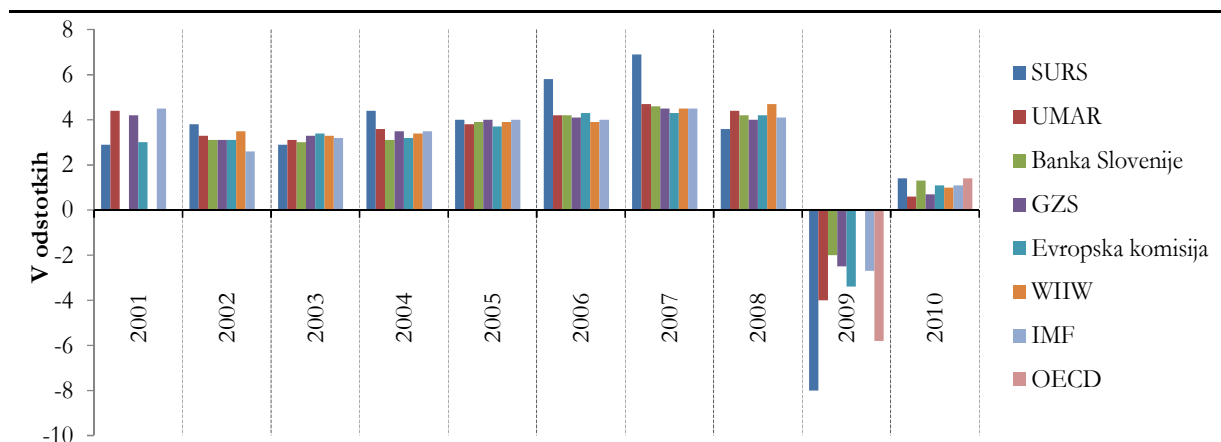
Ugotovili smo, da ocene realne stopnje rasti BDP za tekoče leto (t) in prihodnje leto (t+1), ki jih je UMAR v letih od 2001 do 2010 objavljala v pomladanskih in jesenskih napovedih, bistveno ne odstopajo od pomladanskih in jesenskih ocen drugih institucij. Večja razhajanja med napovedmi različnih institucij so bila le v letu 2009, ko je bil vpliv gospodarske krize najmočnejši, saj so vse institucije zelo podcenile padec gospodarske dejavnosti, velika pa so bila tudi odstopanja napovedi od realizacije. Še najbolj točna je bila napoved OECD, ki je v pomladanski napovedi napovedala 2,2 odstotni točki višji BDP od realiziranega. V letu 2008 znižanja BDP v letu 2009 ni napovedala nobena institucija.

Če ne upoštevamo leta 2009, so vse institucije največja odstopanja pri napovedih za tekoče leto (t) izkazale v letih 2006 in 2007, ko so zelo podcenile gospodarsko rast. To je jasno razvidno tudi s slik 9, 10, 11 in 12.

⁷⁸ Na točnost napovedovanja vpliva tudi čas objave napovedi. Institucije, ki objavljajo napoved kasneje, imajo določeno informacijsko prednost, ki se lahko kaže v boljših rezultatih napovedi. Pri napovedih je zelo pomembno, kdaj so narejene, saj kasnejše napovedi omogočajo vključitev novih informacij, ki lahko bistveno spremenijo gospodarsko sliko. Te nove informacije so lahko nadaljnji podatki o gibanju kazalnika v posameznem mesecu ali četrtletju, revizije že objavljenih podatkov, pa tudi spremembe predpostavk o gibanjih v mednarodnem okolju, ki za Republiko Slovenijo kot odprto gospodarstvo predstavljajo močan dejavnik negotovosti. Vse institucije, vključene v analizo, svoje napovedi praviloma objavljajo dvakrat letno, večina pa jih svoje napovedi objavi kasneje kot UMAR (ta napovedi objavi v marcu in septembru, pomladanske napovedi ostalih so večinoma objavljene v aprilu, jesenske pa v novembru).

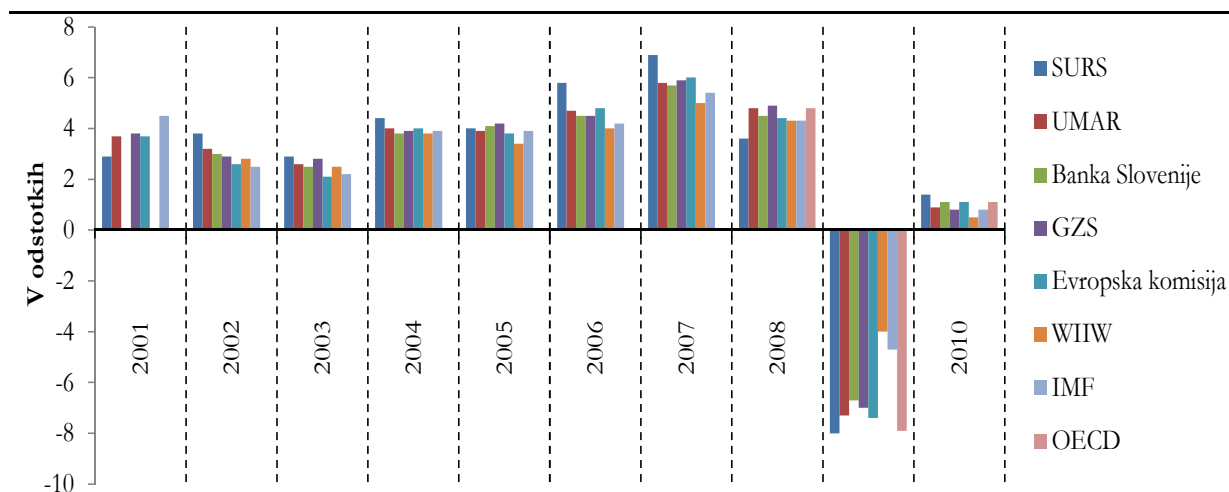
⁷⁹ Leto 2009 zaradi netipičnosti ni bilo upoštevano.

Slika 9: Pomladanske napovedi realne stopnje rasti BDP različnih institucij za tekoče leto in realizacija



Vir: podatki UMAR.

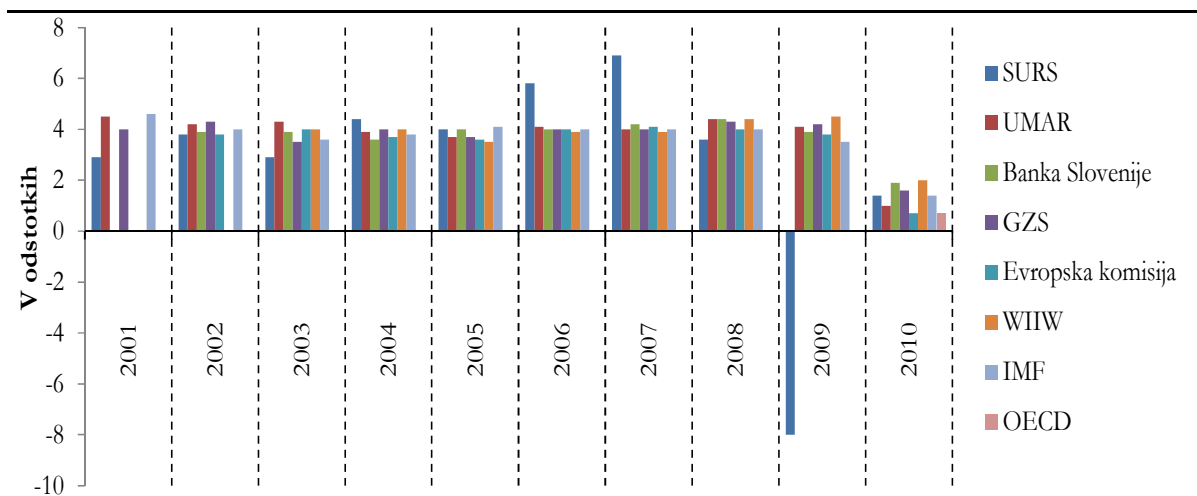
Slika 10: Jesenske napovedi realne stopnje rasti BDP različnih institucij za tekoče leto in realizacija



Vir: podatki UMAR.

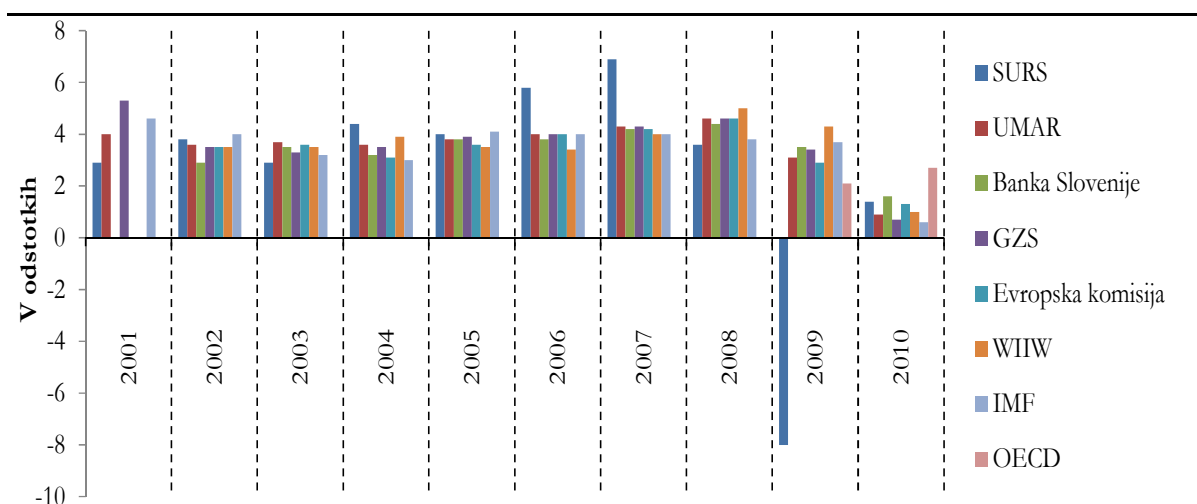
Tudi pri ocenah gospodarske rasti za prihodnje leto ($t+1$) nismo ugotovili pomembnih razlik v ocenah, ki so jih institucije javno objavile, kar je razvidno s slik 11 in 12. Tako kot pri napovedih za tekoče leto so tudi pri napovedih za prihodnje leto, če ne upoštevamo leta 2009, vse institucije največja odstopanja izkazale v letih 2006 in 2007.

Slika 11: Pomladanske napovedi realne stopnje rasti BDP različnih institucij za leto (t+1) in realizacija



Vir: podatki UMAR.

Slika 12: Jesenske napovedi realne stopnje rasti BDP različnih institucij za leto (t+1) in realizacija



Vir: podatki UMAR.

Analizo ocene uspešnosti napovedi različnih institucij, ki se ukvarjajo z napovedovanjem gospodarskih gibanj za Republiko Slovenijo, letno izvaja tudi UMAR. Iz analize, ki je bila objavljena v pomladanski napovedi za leto 2011, izhaja, da pri napovedovanju gospodarske rasti v daljšem obdobju med slovenskimi institucijami, ki se ukvarjajo z napovedovanjem BDP za Slovenijo, v povprečju najmanjše napake izkazuje

prav UMAR⁸⁰, pri inflaciji pa so bolj točne napovedi GZS in Banke Slovenije. Napovedi UMAR tako ne kažejo sistematičnega precenjevanja ali podcenjevanja.

Ugotavljamo, da so odstopanja napovedi UMAR v preteklih letih primerljiva z odstopanji pri napovedih drugih institucij, na podlagi česar lahko sklepamo, da napovedi UMAR predstavljajo dobro osnovo za določitev predpostavk gospodarskega razvoja in ciljnega razvojnega scenarija ter izračun prihodkov. Kljub temu, da je UMAR vladni proračunski uporabnik in da obstaja tveganje pristranskosti oziroma vpliva politike na njegovo delo, na podlagi opravljenih preveritev v reviziji ocenjujemo, da status UMAR kot vladnega proračunskega uporabnika ni vplival na točnost njegovih napovedi.

2.2.2.c Jesenske napovedi stopnje rasti BDP za leto 2011 so se gibale v razponu med 1,9 odstotka⁸¹ in 2,5 odstotka⁸². Za leto 2012 pa so institucije napovedovale večjo rast BDP, in sicer so se napovedi gibale med 2,6 odstotka in 3,1 odstotka, pri čemer je bil UMAR ponovno najbolj optimističen, najbolj pesimistična pa je bila Evropska komisija⁸³. Glede na napoved UMAR naj bi se rast BDP do leta 2015 še okrepila.

Napovedi gospodarske rasti in inflacije za leti 2011 in 2012 oziroma 2015 prikazuje slika 13.

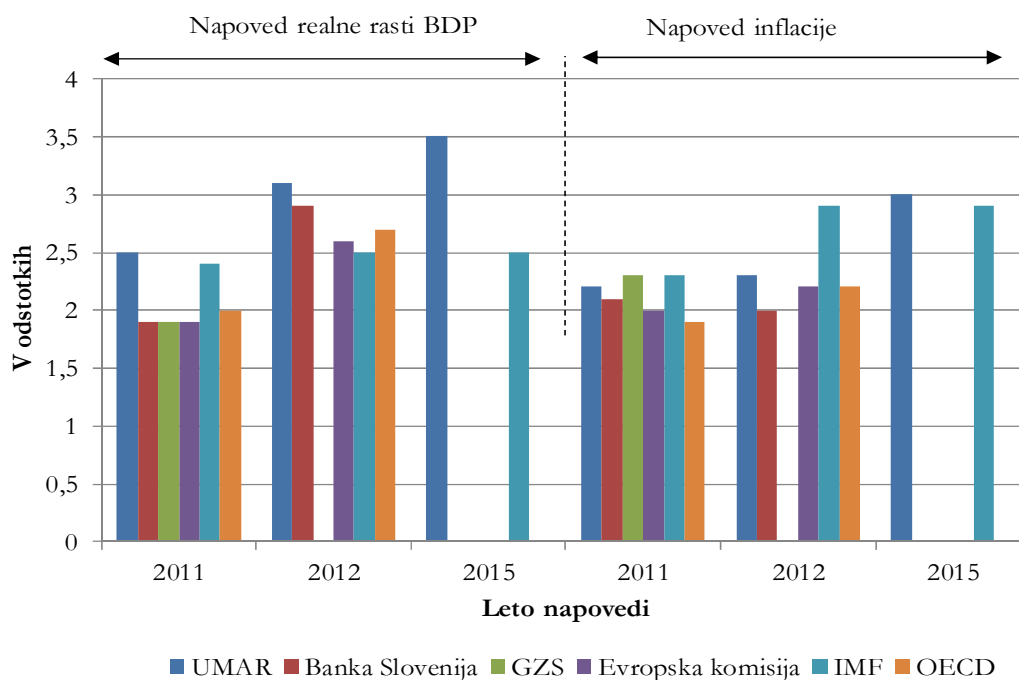
⁸⁰ V obdobju od leta 1997 do leta 2010 povprečje absolutnih napak napovedi realne gospodarske rasti pri jesenskih napovedih UMAR za prihodnje leto znaša 1,62 odstotne točke, pri pomladanskih napovedih za tekoče leto pa 0,93 odstotne točke, medtem ko so povprečne absolutne napake pri napovedih realne gospodarske rasti drugih institucij v obdobju od leta 2002 do leta 2010 znašale med 0,38 in 2,60 odstotne točke (koreni povprečnih kvadratnih napak, ki večjim napakam pripišejo večjo težo, so bili zaradi napake v letu 2009 precej višji, in sicer med 0,46 in 4,38 odstotne točke).

⁸¹ Jesenske napovedi Banke Slovenije, GZS in Evropske komisije v letu 2010.

⁸² Jesenska napoved UMAR v letu 2010.

⁸³ V letu 2011 so se napovedi vseh institucij bistveno znižale. V jesenski napovedi 2011 je tako npr. UMAR za leto 2011 napovedal 1,5-odstotno rast BDP (a je kasneje napovedal znižanje ocene), GZS 1,0-odstotno rast BDP, Evropska komisija 1,1-odstotno rast BDP, OECD, katere napoved je bila najkasnejša, pa 1,0-odstotno rast BDP. Znižale so se tudi napovedi rasti za leto 2012 (UMAR – 2,0 odstotka, Evropska komisija – 1,0 odstotka, GZS – 0,8 odstotka, OECD – 0,3 odstotka).

Slika 13: Primerjava jesenskih napovedi v letu 2010 za leta 2011, 2012 in 2015



Viri: podatki UMAR, GZS, IMF, Banka Slovenije, Evropska komisija, OECD.

Optimistične napovedi UMAR so se odrazile tudi v optimistični napovedi proračunskih (predvsem davčnih) prihodkov za leta 2011 in 2012. Zaradi manjše realizacije proračunskih prihodkov v letu 2011 je bilo treba sprejeti rebalans državnega proračuna za leto 2011. Slabše napovedi gospodarskih gibanj od tistih, ki so bile osnova za izračun proračunskih prihodkov v letu 2012, pa so se odrazile tudi pri sprejemu rebalansa državnega proračuna za leto 2012.

2.2.3 Napovedovanje proračunskih prihodkov

Oceno proračunskih prihodkov za določeno obdobje pripravi Ministrstvo za finance na podlagi vhodnih podatkov s pomočjo modelov, ki se uporabljajo za napovedovanje ključnih kategorij prihodkov.

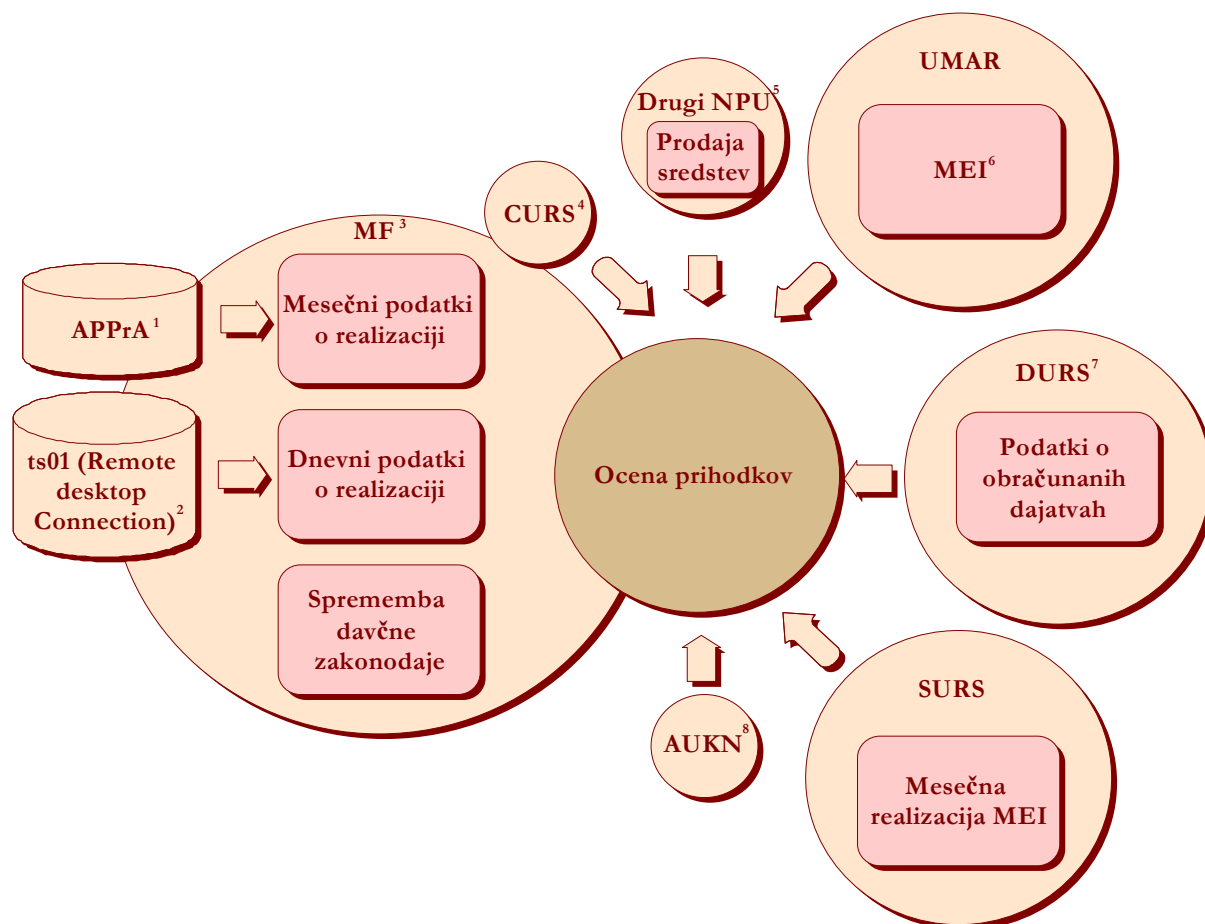
Osnovni vhodni podatki pri ocenjevanju oziroma napovedovanju proračunskih prihodkov so:

- realizacija prihodkov preteklega leta ali njena ocena, če se napovedi pripravijo med letom, ko še ni podatkov o končni letni realizaciji;
- makroekonomski indikatorji;
- ocena učinkov načrtovanih sprememb zakonodaje, ki se nanašajo na leto, za katero se pripravlja državni proračun;
- druga dejstva, ki vplivajo na višino prihodkov.

Podatki izhajajo iz različnih virov. Najpomembnejši so predvsem podatki o obračunanih dajatvah za preteklo leto in tekoče leto, ki jih zagotavlja Davčna uprava Republike Slovenije, in podatki o trošarinah in drugih carinskih dajatvah, ki jih zagotavlja Carinska uprava Republike Slovenije, drugi neposredni

proračunski uporabniki pa zagotavljajo podatke o načrtovanih prodajah osnovnih sredstev. Vire vhodnih podatkov prikazuje slika 14.

Slika 14: Viri informacij za oceno proračunskih prihodkov



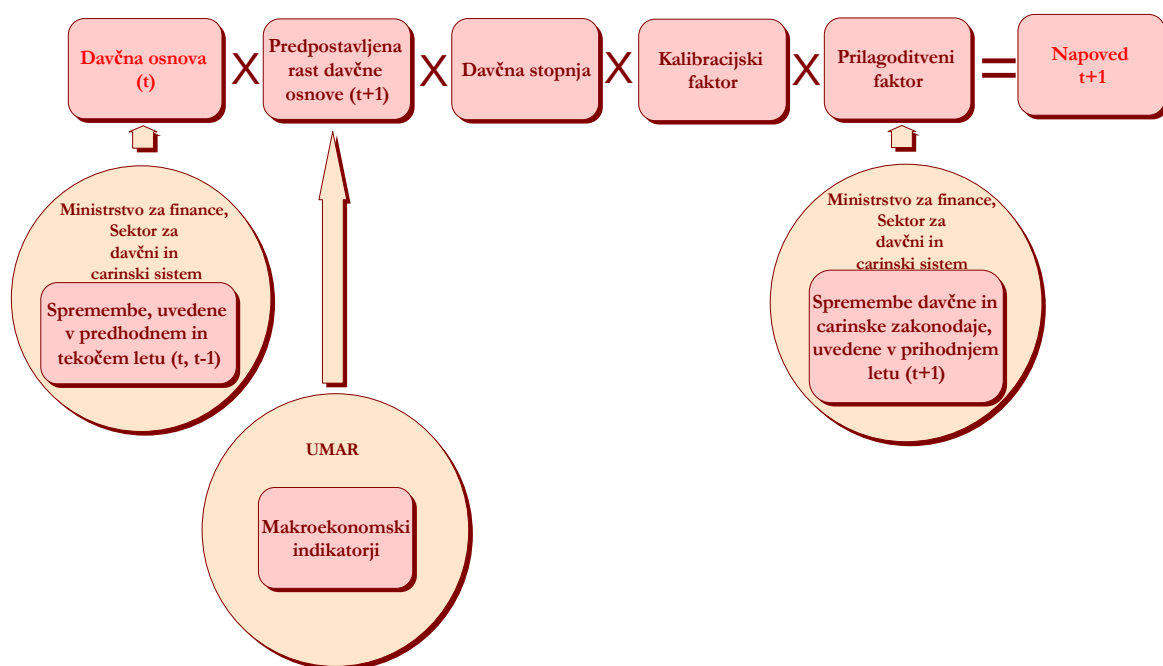
Opombe: ¹ – sistem APPrA (Aplikacije za Pripravo Proračuna in Analize) je namenjen podpori postopkom in aktivnostim v fazi priprave proračuna in analizam podatkov, povezanih s proračunom. Vsebuje dve aplikaciji: APPrA in SAPPrA; ² – Terminalski strežnik MF, ki omogoča pregled podatkov o stanju, spremembi in oceni zadolževanja vseh pravnih oseb iz 87. člena Zakona o javnih financah; ³ – Ministrstvo za finance; ⁴ – Carinska uprava Republike Slovenije; ⁵ – Neposredni proračunski uporabniki; ⁶ – Makroekonomski indikatorji; ⁷ – Davčna uprava Republike Slovenije; ⁸ – Agencija Republike Slovenije za upravljanje kapitalskih naložb.

Vir: Osnutek delovnega gradiva Ministrstva za finance – Priročnik za napovedovanje prihodkov državnega proračuna (2011).

Ministrstvo za finance mesečno spremlja realizacijo napovedanih ocen ter na njihovi osnovi prilagaja tekoče izvrševanje državnega proračuna najkasneje do konca aprila, do konca septembra tekočega leta pa skupaj z UMAR preveri oceno rasti potencialnega BDP, ki predstavlja eno izmed podlag za napoved proračunskih prihodkov. Ob ugotovljenih večjih odstopanjih Ministrstvo za finance pripravi rebalans proračuna.

Največji del proračunskih prihodkov predstavljajo davčni prihodki. Splošni model načrtovanja davčnih prihodkov kot izhodišče za oceno proračunskih prihodkov za naslednje leto upošteva davčno osnovo preteklega leta, ki se ustrezno korigira glede na predpostavljeno rast davčne osnove v prihodnjem letu. Višina proračunskih prihodkov se napoveduje na podlagi realiziranega denarnega toka, zato se upošteva tako imenovani "kalibracijski faktor", ki predstavlja razmerje med obračunanimi davki in plačanimi davki. Na oceno višine proračunskih prihodkov v prihodnjih letih pa vplivajo tudi načrtovane spremembe davčne zakonodaje v prihodnjem letu, ki se v modelu odražajo s tako imenovanim "prilagoditvenim faktorjem".

Slika 15: Splošni model načrtovanja



Vir: podatki Ministrstva za finance.

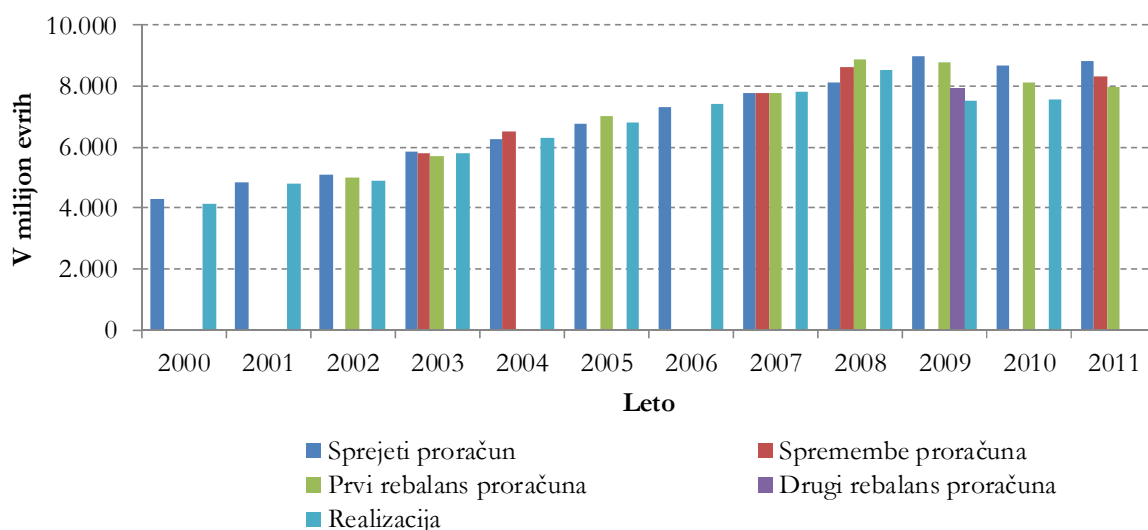
2.2.3.a Prihodki državnega proračuna so od leta 2000 do 2008 naraščali, v letu 2009 pa so se zelo zmanjšali. V letu 2010 je bilo spet zaznati trend naraščanja proračunskih prihodkov. V obdobju od leta 2000 do leta 2010 so načrtovani proračunski prihodki v prvotno sprejetem proračunu v šestih primerih presegali končno realizacijo, v petih primerih pa so bili načrtovani v manjšem obsegu. Povprečna napaka prvotno načrtovanih proračunskih prihodkov glede na realizacijo je znašala 4,2 odstotka prvotno načrtovanega obsega proračunskih prihodkov⁸⁴. Predvsem v letih večje gospodarske rasti (od leta 2004 do leta 2008) je bila realizacija prihodkov praviloma večja od prvotno sprejetih proračunov.

Ob upoštevanju zadnjih sprejetih proračunov (torej ob upoštevanju sprememb proračunov in rebalansov proračunov) so bili v enakem obdobju načrtovani proračunski prihodki v štirih primerih podcenjeni, v sedmih pa precenjeni. Iz tega je mogoče ugotoviti, da so bili v zadnjih sprejetih proračunih prihodki precenjeni glede na realizacijo celo v več primerih kakor pri prvotno sprejetih proračunih. Povprečna

⁸⁴ Povprečen odklon brez razlikovanja med previsoko ali prenizko oceno.

napaka pri načrtovanem obsegu proračunskih prihodkov v zadnjih sprejetih proračunih je glede na realizacijo znašala 2,7 odstotka prvotnega načrta. Pri tem je treba poudariti, da povprečje bistveno povečujejo predvsem odstopanja v letih 2009 in 2010. Brez upoštevanja teh let povprečna napaka v oceni proračunskih prihodkov znaša, tako v prvotno sprejetih proračunih kot tudi ob upoštevanju rebalansov proračunov, 1,9 odstotka ocene. V letih, ko so bili sprejeti rebalansi proračuna, je bilo odstopanje zadnjih sprejetih proračunov celo večje od povprečnega odstopanja prvotno sprejetih proračunov, in sicer je povprečno odstopanje znašalo 2,2 odstotka načrtovanih proračunskih prihodkov⁸⁵. Predvsem v letih 2005 in 2008 so se z rebalansom proračuna načrtovali bistveno večji prihodki, kakor so bili kasneje realizirani. To je do neke mere presenetljivo, saj ima Ministrstvo za finance pri pripravi rebalansa proračuna že tekoče podatke o realiziranih prihodkih v letu in tekoče napovedi gospodarskih gibanj. Prav tako pa ima točnejše informacije o morebitnih spremembah ali odloženih spremembah zakonodaje, ki vplivajo na višino prihodkov in so bile na drugačen način upoštevane pri prvotnem načrtovanju prihodkov⁸⁶, črpanju sredstev iz proračuna Evropske unije in pričakovanih kapitalskih prihodkih ter prihodkih iz premoženja in udeležbe na dobičku.

Slika 16: Načrtovanje proračunskih prihodkov v obdobju od leta 2000 do leta 2011



Vir: podatki Ministrstva za finance.

V letih 2009 in 2010 so bili proračunski prihodki prvotno načrtovani v precej večjem obsegu, kakor je bila končna realizacija. Z rebalansi proračunov se je obseg načrtovanih prihodkov sicer zmanjšal, vendar so bila kljub temu odstopanja razmeroma velika. Kljub recesiji je bil še s prvim rebalansom proračuna za leto 2009⁸⁷ načrtovan večji obseg proračunskih prihodkov, kakor je bila realizacija za leto 2008, prav tako

⁸⁵ Ne da bi se upoštevali leti 2009 in 2010.

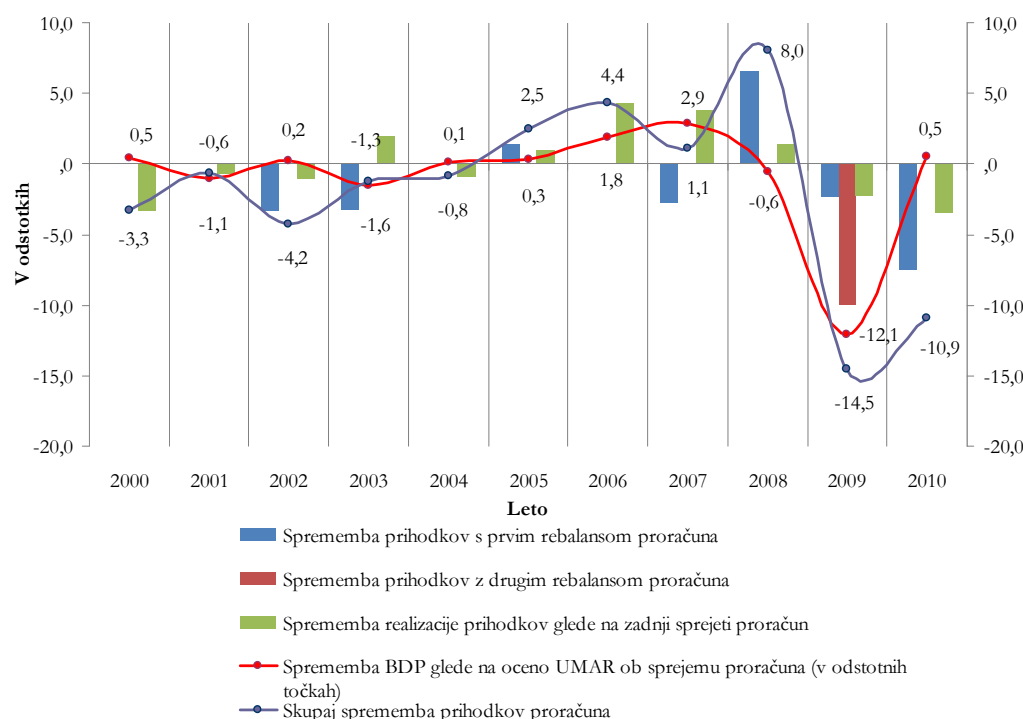
⁸⁶ Po navedbah UMAR makroekonomski kazalniki, uporabljeni pri sestavi rebalansa proračuna 2008, niso upoštevali vpliva gospodarske krize, ki je povzročila upočasnitev gospodarske aktivnosti ob koncu leta, in zmanjšanje stopnje rasti nekaterih makroekonomskih kazalnikov. Precejšnje precenjevanje je bilo ugotovljeno zlasti pri prihodkih iz davka na dodano vrednost.

⁸⁷ Marec 2009.

so bili z rebalansom proračuna 2010⁸⁸ načrtovani kar za 7,6 odstotka večji proračunski prihodki, kot so bili realizirani v letu 2009⁸⁹. Realizirani proračunski prihodki v letu 2010 so bili za kar 6,9 odstotka manjši, kakor so bili načrtovani z zadnjim rebalansom proračuna, ki je bil sprejet v juliju 2010.

2.2.3.b Razlogi za odstopanja realizacije proračunskih prihodkov od načrtovanih prihodkov so po navedbah UMAR različni. Kot najpogostejši razlog se navajajo razlike v realizaciji makroekonomskih indikatorjev (glede na napovedi) in spremembe zakonodaje, ki niso bile pričakovane, oziroma neizvedene spremembe zakonodaje, ki pa so bile pričakovane in upoštevane pri načrtovanju prihodkov⁹⁰. Ti razlogi najbolj vplivajo na davčne prihodke, ki predstavljajo največji del proračunskih prihodkov. Povprečno so davčni prihodki v obdobju od leta 2000 do leta 2010 predstavljali nekaj manj kot 90 odstotkov končne realizacije proračunskih prihodkov. Ker so torej makroekonomski indikatorji eden izmed glavnih razlogov za odstopanja načrtovanih (davčnih) prihodkov od realizacije, smo primerjali, kako se je odstopanje napovedi rasti BDP od realizacije odrazilo pri odstopanju načrtovanih davčnih prihodkov od realizacije. V primerjavi je bila upoštevana razlika med napovedjo rasti BDP ob pripravi prvotnega proračuna in statistično ugotovljeno realizacijo.

Slika 17: Sprememba davčnih prihodkov med letom in sprememba BDP



Viri: podatki Ministrstva za finance, UMAR, izračuni računskega sodišča.

⁸⁸ Julij 2010.

⁸⁹ Realizacija prihodkov leta 2010 je bila skoraj enaka realizaciji iz leta 2009 – prihodki so bili v letu 2010 za 0,2 odstotka višji.

⁹⁰ Predvsem višina davčnih stopenj, uvedba ali ukinitvev dajatev, spremembe trošarinskih stopenj.

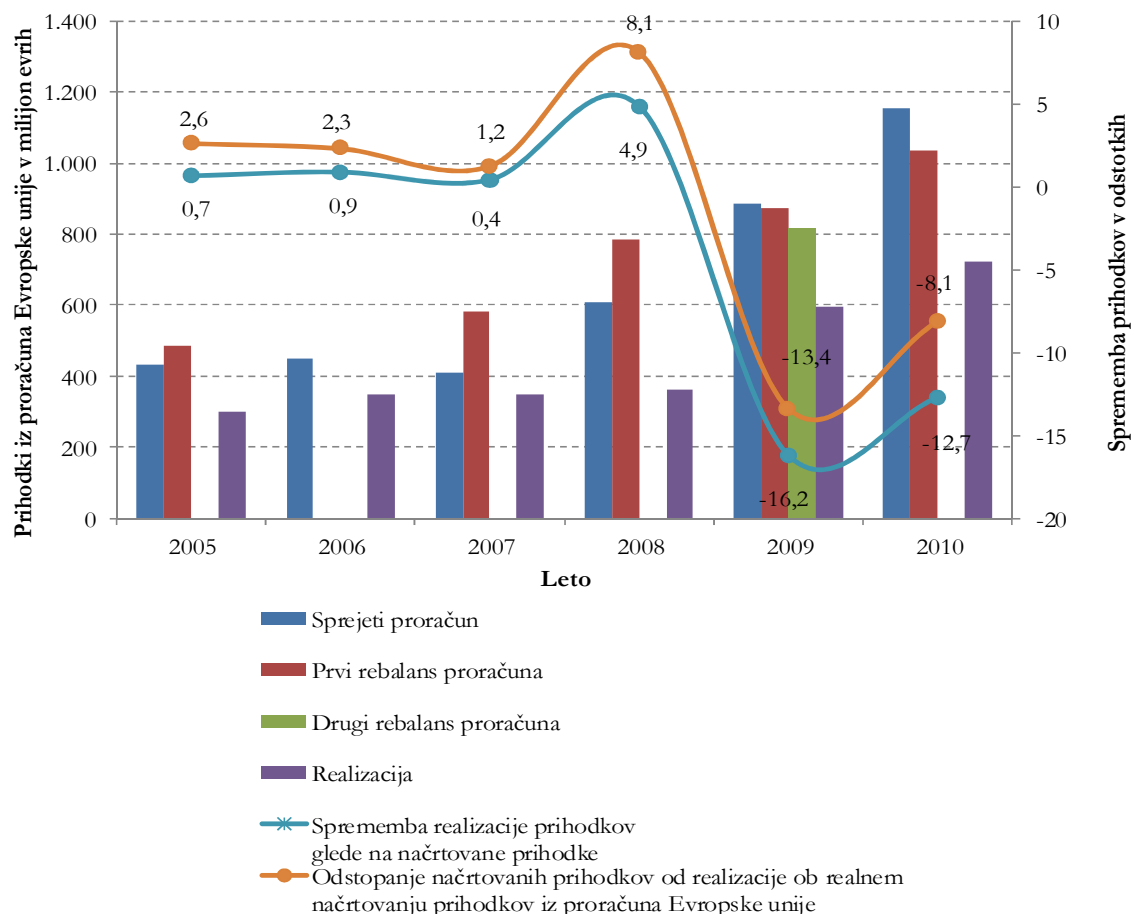
Ugotavljamo, da ni neposredne korelacije med odkloni pri napovedih rasti BDP in odkloni pri načrtovanju davčnih prihodkov. Tako je tudi v letih, ko so bile napovedi glede rasti BDP razmeroma točne (npr. za leta 2000, 2002, 2004, 2005, 2008, 2010), pri napovedih davčnih prihodkov prihajalo do večjih odklonov. V obdobju, za katero smo pregledali podatke, so bili davčni prihodki šestkrat načrtovani v prevelikem obsegu, petkrat pa v premajhnem glede na zadnje sprejeti proračun. V premajhnem obsegu so bili davčni prihodki načrtovani predvsem v letih večje gospodarske rasti v obdobju od leta 2005 do leta 2008, v bistveno prevelikem obsegu pa v kriznih letih 2009 in 2010. S slike 17 je mogoče sklepati, da načrtovanje davčnih prihodkov v večini let (posebej za leta 2000, 2002, 2004 in 2010) ni temeljilo na previdnih ocenah, oziroma da so bile pri načrtovanju davčnih prihodkov upoštevane predpostavke, ki se niso realizirale⁹¹. Ker obseg načrtovanih prihodkov vpliva na obseg načrtovanih odhodkov, lahko slabša realizacija prihodkov poveča primanjkljaj, zato ocenjujemo, da je bolj primerno prihodke načrtovati z določeno mero previdnosti pri uporabi ocen gospodarskih gibanj in predvidenih zakonodajnih spremembah. Tako bi se pri načrtovanju davčnih prihodkov npr. upoštevale le tiste spremembe davčnih kategorij, ki so zakonsko potrjene⁹², v manjšem obsegu pa bi bile, glede na napovedi makroekonomskih indikatorjev, ocenjene tudi davčne osnove. Manjši načrtovani prihodki bi se odrazili tudi v manjših načrtovanih odhodkih, manjša poslabšanja gospodarskih gibanj pa tako ne bi nujno vodila v sprejem rebalansa proračuna in nižanje odhodkov ali višanje primanjkljaja.

2.2.3.c Drugo veliko kategorijo prihodkov predstavljajo prihodki iz proračuna Evropske unije. Ugotavljamo, da so bila sredstva, prejeta iz Evropske unije, v vseh sprejetih proračunih v obdobju od leta 2005 do leta 2010 zelo precenjena, kar je razvidno tudi s slike 18. Napačna ocena črpanja sredstev Evropske unije tako predstavlja enega bolj pomembnih razlogov za napačno načrtovanje prihodkov. Odstopanje načrtovanih prihodkov od realizacije bi lahko bilo bistveno manjše (v letih, ko so bili tudi davčni prihodki precenjeni), če bi bili prihodki iz proračuna Evropske unije načrtovani bolj realno. Tako je npr. napaka v oceni prihodkov v rebalansu proračuna za leto 2010 glede na realizacijo znašala 557 milijonov evrov, od tega je kar 315 milijonov evrov⁹³ predstavljala napačna ocena prihodkov iz proračuna Evropske unije. V letih, ko so bili davčni prihodki v sprejetem proračunu podcenjeni, pa je bilo končno odstopanje proračunskih prihodkov zaradi precenjenih prihodkov iz proračuna Evropske unije celo manjše, kakor bi bilo ob realnem načrtovanju.

⁹¹ V letu 2007 so bili prihodki prvotno sicer podcenjeni, vendar je bila tudi rast BDP bistveno večja kakor prvotno napovedana. Glede na napovedi BDP je bila prvotna ocena prihodkov razmeroma optimistična.

⁹² Predvsem tistih, ki bi predvidoma povečale obseg prihodkov. Ministrstvo za finance je v preteklosti pri načrtovanju prihodkov upoštevalo tudi prihodke iz še nepotrjenih sprememb davčne zakonodaje, ki v posameznih primerih niso bile tudi realizirane (npr. sprememba stopnje davka na dodano vrednost, uvedba okoljske dajatve). Še vedno bi pa bilo treba upoštevati vpliv načrtovanih davčnih ukrepov, ki bi zmanjšali višino prihodkov.

⁹³ 56 odstotkov celotne napake.

Slika 18: Načrtovanje prihodkov iz proračuna Evropske unije v obdobju od leta 2005 do leta 2010 in odstopanje od realizacije⁹⁴

Viri: sprejeti in zaključni računi državnega proračuna za leta od 2005 do 2010, izračuni računskega sodišča.

Primerjava nominalnih zneskov odstopanj davčnih prihodkov in ostalih prihodkov⁹⁵ z nominalnim odstopanjem prihodkov iz proračuna Evropske unije je prikazana v tabeli 6. Nominalna odstopanja prihodkov iz proračuna Evropske unije so bila v posameznih letih razmeroma primerljiva z odstopanjem davčnih prihodkov, ki pa predstavljajo precej večji del proračuna⁹⁶.

⁹⁴ Odstopanje načrtovanih prihodkov od realizacije predstavlja odstopanje proračunskih prihodkov prvotno sprejetega proračuna od končne realizacije. Odstopanje načrtovanih prihodkov od realizacije ob realnem načrtovanju prihodkov Evropske unije predstavlja odstopanje proračunskih prihodkov prvotno sprejetega proračuna od končne realizacije, če bi bili prihodki Evropske unije načrtovani v takšnem obsegu, kot so bili realizirani, vsi drugi prihodki, pa bi bili načrtovani v enakem obsegu, kot so bili dejanski.

⁹⁵ Kot ostale prihodke smo upoštevali še nedavčne prihodke, kapitalske prihodke, prejete donacije in transferne prihodke.

⁹⁶ V obdobju od leta 2005 do leta 2010 so prihodki iz proračuna Evropske unije v povprečju predstavljali šest odstotkov realiziranih proračunskih prihodkov oziroma osem odstotkov prvotno načrtovanih proračunskih prihodkov.

Tabela 6: Nominalno odstopanje posameznih kategorij prihodkov v prvotno sprejetem proračunu od realizacije⁹⁷

v tisoč evrih

Prihodki	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Davčni prihodki	-148.942	-279.534	-80.062	-569.319	1.115.771	762.724
Prihodki Evropske unije	128.243	101.180	62.616	245.654	291.739	431.407
Ostali prihodki	-24.744	112.509	-15.963	-72.655	48.531	-96.124
Skupaj	-45.442	-65.844	-33.409	-396.320	1.456.041	1.098.007

Viri: sprejeti in zaključni računi državnega proračuna od leta 2005 do leta 2010, izračuni računskega sodišča.

Načrtovanje prihodkov iz proračuna Evropske unije poteka tako, da ministrstva, pri katerih so odprte proračunske postavke namenskih sredstev Evropske unije, predvidijo odhodke s teh postavk v posameznem letu. V enakem obsegu nato Ministrstvo za finance načrtuje prihodke državnega proračuna, pri tem pa premalo upošteva dejstvo, da zaradi narave projektov med realizacijo odhodkov in prihodkov prihaja do določenega zamika⁹⁸. Menimo, da bi morala vlada uvesti ukrepe, s katerimi bi zagotovila bolj realno načrtovanje črpanja sredstev iz proračuna Evropske unije.

2.2.3.d Pri načrtovanju davčnih prihodkov za leto 2011 je Ministrstvo za finance upoštevalo zadnje objavljene makroekonomske indikatorje, ki jih je UMAR objavil v Jesenski napovedi za leto 2010⁹⁹. Iz izračuna ocene prihodkov je razvidno, da so se posamezne ocene kategorij davčnih prihodkov glede na predhodno izveden izračun povečale kljub poslabšanju nekaterih makroekonomskih indikatorjev¹⁰⁰, in sicer najbolj prihodki iz davkov na blago in storitve (za 20 milijonov evrov).

Na oceno prihodkov iz drugih davkov je v letu 2011 vplivala načrtovana uvedba novega informacijskega sistema na področju davčnega računovodstva, izvršb, prekrškov in davka na dodano vrednost, ki naj bi v letu 2011 po oceni Davčne uprave Republike Slovenije vplival na povečanje prihodkov za 15,3 milijona evrov. Informacijski sistem je bil vzpostavljen s trimesečnim zamikom, kar se bo odrazilo tudi v bistveno manjšem povečanju prihodkov od načrtovanih. Pri načrtovanju prihodkov iz okoljskih dajatev za onesnaževanje zraka z emisijo ogljikovega dioksida od tekočih goriv je bila tudi upoštevana sprememba zakonodaje, ki naj bi s 1. 3. 2011 uvedla novo, višjo okoljsko dajatev za rabo pogonskih goriv,

⁹⁷ Pozitivno odstopanje pomeni, da so bili prihodki načrtovani v prevelikem obsegu, negativno pa, da so bili načrtovani v premajhnem obsegu glede na realizacijo.

⁹⁸ Revizijsko poročilo računskega sodišča: *Sredstva Evropske unije v zaključnem računu državnega proračuna*, št. 1220-1/2008-21 z dne 26. 11. 2008, točka 3.1.1.a.

⁹⁹ Opozarjamo, da so javnofinančni prihodki v proračunskem memorandumu izračunani na podlagi pomladanske napovedi UMAR, proračunski prihodki pa na podlagi jesenske napovedi UMAR.

¹⁰⁰ V primerjavi s Pomladansko napovedjo UMAR 2010. Znižali so se npr. realna rast izvoza proizvodov in storitev, nominalna rast prispevne stopnje (za davek na dodano vrednost), realna rast zasebne potrošnje, realna rast državne potrošnje. Povečala se je npr. realna rast investicij v osnovna sredstva.

dejansko pa je bila uvedena 1. 10. 2011. Prihodki naj bi po oceni Ministrstva za finance znašali 51,9 milijona evrov, glede na kasnejšo uvedbo te obdavčitve pa bodo zagotovo bistveno nižji¹⁰¹.

2.3 Izpolnjevanje obvez Pakta stabilnosti in rasti

Pomemben element pri načrtovanju proračuna so obveze, ki so posledica postopka približevanja in vključitve v Evropsko unijo. Te obveze izvirajo iz Pogodbe o delovanju Evropske unije¹⁰² (v nadaljevanju: PDEU) in Pakta stabilnosti in rasti (v nadaljevanju: Pakt). Navedeni dokumenti namreč določajo meje glede višine dovoljenega primanjkljaja in dolga, zato morajo Države članice Evropske unije (v nadaljevanju: države članice) te obveze upoštevati pri načrtovanju proračunov.

2.3.1 Obveze Pakta stabilnosti in rasti

PDEU v 126. členu določa, da se države članice izogibajo čezmernemu primanjkljaju in določa pristožnosti Evropske komisije, ki preverja, ali države članice spoštujejo določene referenčne vrednosti. Te so določene v Protokolu o postopku v zvezi s čezmernim primanjkljajem, ki je priloga PDEU. Ta kot referenčni vrednosti določa tri odstotke za razmerje med načrtovanim ali dejanskim primanjkljajem sektorja država in BDP po tržnih cenah in 60 odstotkov za razmerje med dolgom sektorja država in BDP po tržnih cenah. Da bi prispeval k zdravim javnim financam kot sredstvu za izboljšanje pogojev za stabilnost cen in močno trajnostno rast, ki prispeva k ustvarjanju delovnih mest, je Svet EU sprejel Pakt. Tega so prvotno sestavljali Resolucija o paktu stabilnosti in rasti¹⁰³ kot okvir in politična zaveza držav članic, Evropske komisije in Sveta EU za spoštovanje določil Pakta in dve uredbi¹⁰⁴, ki skupaj Paktu dajeta pravni okvir in zakonsko moč. Ti uredbi sta bili spremenjeni in dopolnjeni v letu 2005¹⁰⁵. Ena izmed bistvenih novosti Pakta iz leta 2005 je bila uvedba diferenciranih srednjeročnih javnofinančnih ciljev za države članice evroobmočja oziroma območja ERM II¹⁰⁶, pri katerih se upoštevajo ekonomske posebnosti posameznih držav in uvedba razpona strukturnega primanjkljaja sektorja država za srednjeročne cilje med nič in enim odstotkom BDP. Za doseganje srednjeročnega cilja mora biti znižanje strukturnega primanjkljaja sektorja država 0,5 odstotka BDP na leto, v letih, ko gospodarska rast presega potencialno, pa celo več. Pakt določa tudi izjeme, v katerih so možna odstopanja od navedenih stopenj prilagajanja, vendar tako, da strukturni primanjkljaj ne preseže najnižje omejitve, ki zagotavlja doseganje varnostne meje in preprečuje prekoračitve referenčne vrednosti za primanjkljaj države v višini treh odstotkov BDP ob običajnih gospodarskih nihanjih. Za Republiko Slovenijo se varnostna meja giblje okrog dva odstotka

¹⁰¹ Po podatkih glavne knjige proračuna za leto 2011 naj bi bila dejanska realizacija prihodkov 18.416.722 evrov.

¹⁰² Uradni list EU, št. 83/49 – prečiščena različica.

¹⁰³ Uradni list EU, št. 236/1.

¹⁰⁴ Uredba Sveta št. 1466/97, Uradni list EU, št. L 209 (v nadaljevanju: uredba št. 1466/97) in Uredba Sveta št. 1467/97, Uradni list EU, št. L 209 (v nadaljevanju: uredba št. 1467/97).

¹⁰⁵ Uredba Sveta št. 1055/05, Uradni list EU, št. L 174 (v nadaljevanju: uredba št. 1055/05) in Uredba Sveta št. 1056/05, Uradni list EU, št. L 174 (v nadaljevanju: uredba št. 1056/05).

¹⁰⁶ ERM II je mehanizem deviznega tečaja, katerega namen je zagotoviti stabilnost deviznih tečajev ter povezanost med evrom in valutami tistih držav članic, ki niso uvedle evra. V okviru ERM II se z medsebojnim dogovorom določi centralni tečaj do evra za valuto vsake države članice izven območja evra, ki sodeluje v ERM II.

BDP, kar pomeni, da strukturni primanjkljaj ne sme biti večji od enega odstotka BDP¹⁰⁷. Pakt implicira, da naj bi bil srednjeročni javnofinančni cilj bolj ambiciozen od najnižjega primanjkljaja, dovoljenega z varnostno mejo. Glede na navedena dejstva bi torej ciljni srednjeročni strukturni primanjkljaj sektorja država moral biti manjši od enega odstotka BDP¹⁰⁸.

Države članice morajo v skladu z uredbo št. 1466/97 in uredbo št. 1055/05 predložiti Svetu EU in Evropski komisiji podatke, potrebne za izvajanje rednega večstranskega nadzora, v obliki programa stabilnosti. Ta mora vsebovati naslednje podatke:

- srednjeročni proračunski cilj in prilagoditveno pot splošnega presežka/primanjkljaja sektorja država za doseganje tega cilja ter predviden potek splošnega javnega zadolževanja;
- temeljne predpostavke predvidenega gospodarskega razvoja in pomembnih gospodarskih spremenljivk, ki vplivajo na uresničevanje programov stabilnosti, kot npr. javnih investicijskih odhodkov, rasti realnega BDP, zaposlenosti in inflacije;
- podrobno in kvantitativno oceno proračunskih in drugih ukrepov ekonomske politike, ki so bili sprejeti in/ali predlagani za doseg ciljev iz programa, ki vsebuje podrobno analizo stroškov in koristi večjih strukturnih reform, ki imajo neposredne dolgoročne učinke na prihranek pri izdatkih, vključno s spodbujanjem potencialne rasti;
- analizo vpliva sprememb temeljnih gospodarskih postavk na stanje državnega proračuna in dolga;
- če je primerno, razloge za odklon od zahtevane prilagoditvene poti za doseg srednjeročnega proračunskega cilja.

V letu 2009 je Svet EU zoper Republiko Slovenijo uvedel postopek v zvezi s čezmernim primanjkljajem. Po priporočilih Sveta EU mora Republika Slovenija primanjkljaj sektorja država do leta 2013 znižati pod tri odstotke BDP, tako da se z letom 2010 uvedejo ukrepi za fiskalno konsolidacijo. Fiskalni napor pri zmanjševanju strukturnega primanjkljaja naj bi v obdobju od leta 2010 do leta 2013 v povprečju znašal vsaj tričetrť odstotka BDP. Presojo izpolnjevanja zahtev Pakta smo izvedli glede na priporočila Sveta EU in glede na leto 2013, ki je bilo določeno kot ciljno.

2.3.2 Napovedovanje salda javnih financ

Saldo javnih financ¹⁰⁹ za obdobje do leta 2014 oziroma leta 2015 je bil v letih 2010 in 2011 napovedan v več dokumentih, pri čemer so bili ključni proračunski memorandum 2011–2012, Program stabilnosti – dopolnitev 2009¹¹⁰ (v nadaljevanju: PS 2010) in Program stabilnosti – dopolnitev 2011¹¹¹ (v nadaljevanju: PS 2011). Pomemben dokument je tudi Srednjeročni javnofinančni okvir, ki ga je vlada sprejela kot osnovo za pripravo PS 2011. Ugotavljamo, da se napovedi v dokumentih zelo razlikujejo, pri čemer je

¹⁰⁷ Takšna je varnostna meja v Srednjeročnem javnofinančnem okviru iz aprila 2011. Do leta 2010 je bila varnostna meja za Republiko Slovenijo 1,9 odstotka BDP, strukturni primanjkljaj torej ni smel biti višji od 1,1 odstotka BDP. V proračunskem memorandumu 2011–2012 je varnostna meja 2,1 odstotka BDP.

¹⁰⁸ Oziroma 0,9 odstotka BDP glede na podatek iz proračunskega memoranduma 2011–2012.

¹⁰⁹ Pod tem pojmom razumemo javnofinančni saldo in saldo sektorja države. Uporabljen je v tistih delih revizijskega poročila, kjer razlikovanje med metodologijami ni bistveno, saj trditev velja tako za saldo po eni kot po drugi metodologiji.

¹¹⁰ Program stabilnosti – dopolnitev 2009, sklep vlade št. 54600-3/2009/16 z dne 28. 1. 2010.

¹¹¹ Program stabilnosti – dopolnitev 2011, sklep vlade št. 54600-3/2009/16 z dne 14. 4. 2011.

treba opozoriti, da napovedi v proračunskem memorandumu niso neposredno primerljive z napovedmi v programih stabilnosti. Neprimerljivost izvira iz različnega zajemanja institucionalnih enot¹¹² in različnega vrednotenja fiskalnih agregatov¹¹³, zato so za presojo upoštevanja zahtev Pakta pri načrtovanju proračuna bistvene napovedi v programih stabilnosti.

2.3.2.a Prvi program stabilnosti po ugotovitvi čezmerne primanjkljaja (PS 2010) je bil sprejet v januarju 2010. Konsolidacija temelji na treh komponentah, ki predstavljajo cilje fiskalne politike v obdobju od leta 2010 do leta 2013:

- umik fiskalnih ukrepov, ki neposredno vplivajo na realni sektor do konca leta 2010;
- racionalizacijo odhodkov za zmanjšanje primanjkljaja države pod tri odstotke BDP do leta 2013,
- nadaljevanje reform pokojninskega in zdravstvenega sistema v podporo fiskalni konsolidaciji in vzdržnosti javnih financ.

V skladu s cilji je vlada sprejela odločitev, da bo do leta 2013 postopno zmanjšala odhodke sektorja država za štiri odstotke BDP na raven 44,2 odstotka BDP. Raven prihodkov sektorja država bi naj bila na ravni 42,5 odstotka BDP, kar implicira 1,6-odstotni primanjkljaj sektorja država v letu 2013. To je pod referenčno mejo treh odstotkov BDP. Strukturni primanjkljaj sektorja država naj bi v letu 2013 znašal en odstotek BDP, kar je bilo v skladu s takratnim srednjeročnim ciljem in v okviru zahtev varnostne meje. V obdobju od leta 2010 do leta 2013, ki ga v priporočilih upošteva Svet EU, znaša povprečni letni napovedani fiskalni napor pri zmanjševanju strukturnega primanjkljaja malo manj kot en odstotek BDP, kar celo presega priporočila Sveta EU. Ocenjujemo, da je bila konsolidacija javnih financ v PS 2010 zastavljena zelo ambiciozno, temeljila pa je na optimističnih napovedih gospodarske rasti in strukturnih ukrepih¹¹⁴.

2.3.2.b V letu 2011 je vlada pripravila dopolnitev programa stabilnosti, iz katere izhaja, da bo primanjkljaj sektorja država v letu 2013 znašal 2,9 odstotka BDP. Napovedani primanjkljaj sektorja država v letu 2013 je ravno še znotraj referenčne meje Pakta. Analiza občutljivosti fiskalnih projekcij, ki je del PS 2011, pokaže tudi, kakšna odstopanja od napovedanega salda lahko pričakujemo ob spremembah

¹¹² V proračunskem memorandumu se podatki nanašajo na štiri blagajne javnega financiranja po nacionalni metodologiji (državni proračun, proračuni občin, Zavod za zdravstveno zavarovanje in Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje), v programih stabilnosti pa podatki zajemajo institucionalni sektor država v skladu z metodologijo ESA 95 (ob vseh štirih blagajnah še javni zavodi, javne agencije in javni skladi, ki se več kot 50-odstotno financirajo iz proračuna na državni ali lokalni ravni, Kapitalska družba pokojninskega in invalidskega zavarovanja, d. d., Ljubljana v obveznem delu zavarovanja, Slovenska odškodninska družba, d. d., Ljubljana in ostale pravne osebe, ki več kot 50 odstotkov sredstev pridobijo iz državnega proračuna ali proračunov občin).

¹¹³ V proračunskem memorandumu so podatki predstavljeni po načelu denarnega toka, v programih stabilnosti pa po načelu nastanka poslovnega dogodka.

¹¹⁴ Čeprav podatki niso neposredno primerljivi, je kljub temu zanimiva primerjava med napovedjo glede primanjkljaja v PS 2010 in proračunskem memorandumu 2011–2012, ki sta bila sprejeta v istem letu. Tako naj bi strukturni primanjkljaj v letu 2013 po PS 2010 znašal le še en odstotek BDP, po proračunskem memorandumu 2011–2012 iz septembra 2010 pa 2,3 odstotka BDP (po scenariju "Minimalna zahteva EU"). Ob tem je treba dodati, da napovedi v PS 2010 temeljijo na Jesenski napovedi gospodarskih gibanj 2009, napovedi v proračunskem memorandumu pa na Pomladanski napovedi gospodarskih gibanj 2010.

makroekonomskih indikatorjev (predvsem ob slabših rezultatih od napovedanih)¹¹⁵. Glede na to, da so napovedi primanjkljaja sektorja država le za 0,1 odstotek BDP znotraj zahteve Sveta EU, lahko že najmanjše poslabšanje makroekonomskih indikatorjev primanjkljaj sektorja država, tudi ob izvedenih predvidenih ukrepih, dvigne čez mejo zahteve Sveta EU. Izpolnitev zahteve Sveta EU bi v tem primeru zahtevala precej večje posege v odhodke sektorja država od predvidenih ali dodatne ukrepe na prihodkovni strani. To se je deloma že odrazilo s sprejemom rebalansa proračuna za leto 2011, ki je odhodke, zaradi nižjih prihodkov, zmanjšal za približno 365 milijonov evrov, dodatni ukrepi pa bodo, glede na zadnje makroekonomske napovedi¹¹⁶, potrebni tudi v letu 2012. Če zahteva Sveta EU ne bo dosežena, se lahko obnovi postopek čezmernega primanjkljaja, ki lahko privede do kazni Sveta EU.

Ocenjujemo, da je bila obveza h konsolidaciji javnih financ premalo zavezujoča, saj ni dala trdnih zagotovil, da bo dosežen vsaj minimalni cilj (zmanjšanje javnofinančnega primanjkljaja pod tri odstotke BDP). Ocenjujemo tudi, da bi bilo bolj primerno načrtovati ukrepe v takšnem obsegu, da bi tudi ob spremembi makroekonomskih indikatorjev zagotavljali doseganje zahtev Pakta in Sveta EU. S tem bi bilo več časa za realizacijo ukrepov, kakor jih bo, če bodo v tovrstne ukrepe vlado prisilile makroekonomske razmere.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Izpolnitev zahteve Sveta EU je kljub spremembam makroekonomskih indikatorjev še vedno realno pričakovati. "Primanjkljaj pod tri odstotke BDP" je cilj, ki ga bo Ministrstvo za finance uresničevalo. Njegovo uresničitev lahko prepreči samo finančna kriza, podobna zadnji iz leta 2008 oziroma 2009.

2.3.2.c Primerjava PS 2010 in PS 2011 pokaže preobrat k manj odločni fiskalni politiki glede konsolidacije javnih financ¹¹⁷. Razlika je predvsem v napovedi za leto 2011. V PS 2010 je bilo namreč že za

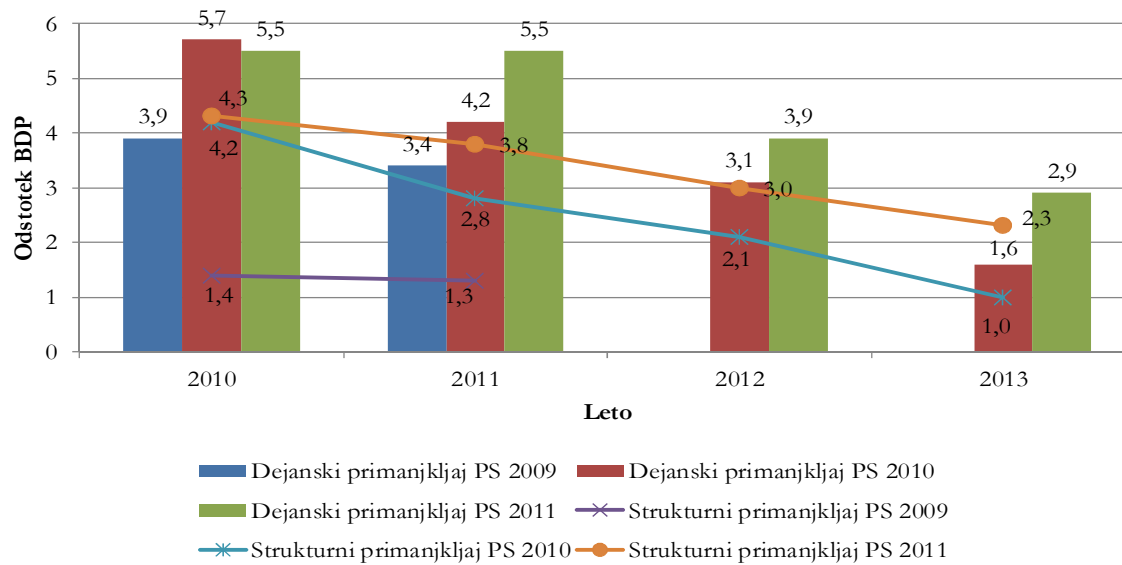
¹¹⁵ Po navedbah v PS 2011 se tako npr. manjša realna rast povprečne bruto plače za en odstotek odrazi v zmanjšanju salda za 0,2 odstotka BDP. Manjša rast zaposlenosti za en odstotek se prav tako odrazi v zmanjšanju salda za 0,2 odstotka BDP. Največji vpliv ima za en odstotek nižja inflacija, ki se odrazi v zmanjšanju salda za 0,34 odstotka. Za en odstotek nižja realna rast BDP preteklega leta se odrazi v zmanjšanju salda za 0,03 odstotka. Za en odstotek manjša realna rast zasebne potrošnje se odrazi v 0,11 odstotka BDP nižjem saldu.

¹¹⁶ PS 2011 je bil pripravljen na podlagi podatkov Pomladanske napovedi gospodarskih gibanj 2011, ki je (realno) rast BDP v letu 2011 napovedala v višini 2,2 odstotka, v letu 2012 pa v višini 2,6 odstotka. Po podatkih UMAR je bila napoved iz novembra 2011 za leto 2011 gospodarska rast v višini 1,4 odstotka, v letu 2012 pa rast v višini 1,5 odstotka. Po napovedih Evropske komisije bo gospodarska rast v letu 2011 1,1-odstotna, v letu 2012 pa enoodstotna (European Economic Forecast – Autumn 2011, European Economy 6/2011). Po napovedih OECD iz novembra 2011 naj bi bila gospodarska rast v Republiki Sloveniji v letu 2011 enoodstotna, v letu 2012 pa le 0,3-odstotna (OECD Economic Outlook No. 90, november 2011).

¹¹⁷ Tudi ob primerjavi programov stabilnosti iz leta 2009 (Program stabilnosti – dopolnitev 2008, sklep vlade št. 54600-3/2009/7 z dne 23. 4. 2009; v nadaljevanju: PS 2009) in leta 2010 ugotovimo, da so se bremena konsolidacije že v letu 2010 prelagala v naslednja leta (Revizijsko poročilo računskega sodišča: *Varčevalni ukrepi Vlade Republike Slovenije*, št. 320-3/2010/92 z dne 18. 10. 2011). Po napovedih iz leta 2009 naj bi bil velik del konsolidacije izveden že v letu 2010, ko naj bi se primanjkljaj sektorja država zmanjšal za 1,2 odstotka BDP. Večji del konsolidacije naj bi se nanašal na strukturni primanjkljaj sektorja država, ki naj bi se po napovedih PS 2009 v letu 2010 zmanjšal kar za 1,8 odstotka BDP (v napovedi PS 2009 je v letu 2010 predvidena rast cikličnega primanjkljaja sektorja država za 0,7 odstotka BDP). Ob takšnem scenariju bi se, predvsem na račun bistvenega zmanjšanja strukturnega primanjkljaja, že v letu 2011 zelo približali referenčni meji za primanjkljaj sektorja države tri odstotka BDP (dejanski primanjkljaj sektorja države bi znašal 3,4 odstotka BDP).

leto 2011 predvideno zmanjšanje primanjkljaja sektorja država za 1,5 odstotka BDP. V PS 2011 pa napovedani primanjkljaj sektorja država v letu 2011 ostaja na enaki ravni kakor v letu 2010¹¹⁸. Začetek konsolidacije je glede na PS 2010 odmaknjen za eno leto, celotno breme zmanjševanja čezmernega primanjkljaja pa je preloženo v leti 2012 in 2013. Takšno pot so nakazali že prej sprejeti proračunski memorandum 2011–2012 ter sprememba proračuna 2011 in sprejeti proračun 2012¹¹⁹.

Slika 19: Napovedani dejanski in strukturni primanjkljaj sektorja država v letih od 2010 do 2013



Viri: PS 2009, PS 2010, PS 2011.

Počasnejša konsolidacija je deloma posledica manjše napovedane gospodarske rasti¹²⁰, kar bi zahtevalo precej večji fiskalni napor od predvidenega, če bi želeli doseči v PS 2010 napovedano hitrost konsolidacije. V PS 2011 je sicer predviden precej večji učinek varčevalnih ukrepov kakor v PS 2010¹²¹, vendar tudi ti

¹¹⁸ Razlog je predvsem v enkratnih in drugih začasnih ukrepih, ki bi naj v letu 2011 primanjkljaj zvečali za 0,7 odstotka BDP. Brez tovrstnih ukrepov bi primanjkljaj v letu 2011 znašal 4,8 odstotka, kar pa je še vedno več, kot je napovedano v PS 2010.

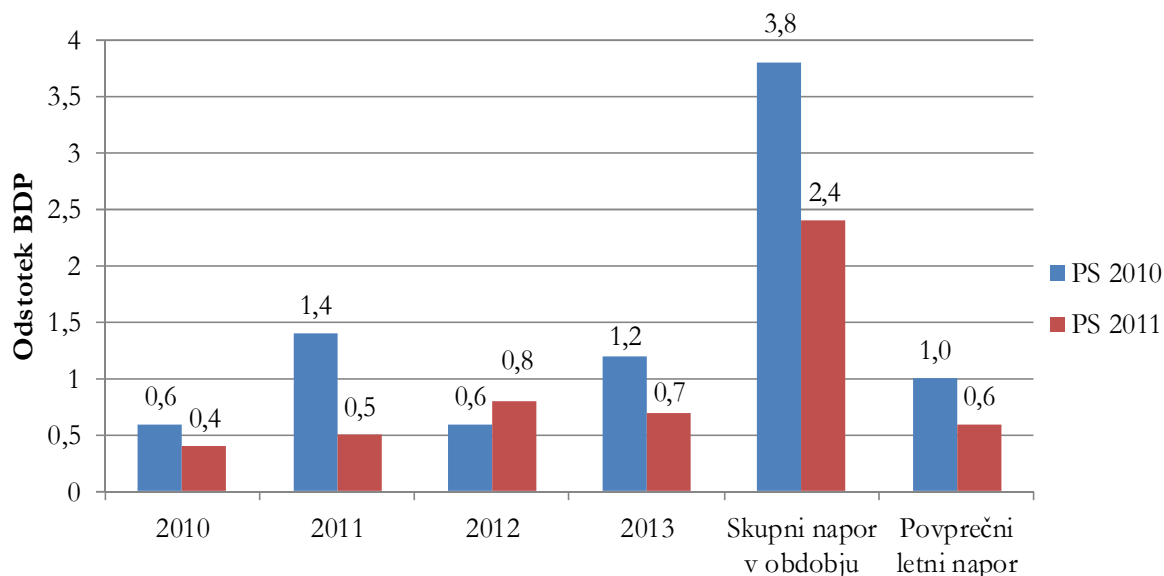
¹¹⁹ Povezava s točko 2.3.2.1 in točko 2.4.4.1.b.

¹²⁰ To je navedeno tudi v PS 2011. V PS 2011 je bila za celotno obdobje od leta 2011 do leta 2013 napovedana nižja gospodarska rast kot v PS 2010.

¹²¹ Ukrepi v PS 2010 predvidevajo predvsem posege na področju plač v javnem sektorju (ti ukrepi predstavljajo največji delež prihranka, a so večinoma le začasne narave), racionalizacije storitev (javnih služb), racionalizacije distributivne vloge države (transferi) in racionalizacije programov v korist razvojno prednostnih programov. Zaradi ukrepov naj bi se delež odhodkov v BDP do leta 2013 znižal za 4,6 odstotne točke. V letu 2011 naj bi prihranki na račun navedenih ukrepov znašali 239,3 milijona evrov glede na spontani scenarij (bilančne projekcije ob pripravi PS 2010). V proračunskem memorandumu 2011–2012, ki predvideva ukrepe na področju plač, transferov in izdatkov, je skupni učinek ukrepov v letu 2011 glede na spontani scenarij ocenjen že na 604,9 milijona evrov. Kljub temu je predviden višji javnofinančni primanjkljaj kakor v PS 2010. V PS 2011 je učinek ukrepov – ti temeljijo predvsem na omejevanju rasti plač v javnem sektorju, izdatkov za pokojnine in socialnih transferov –, v letu 2011 ocenjen že na 680 milijonov evrov ali 1,9 odstotka BDP, še dodatno pa je povečana napoved primanjkljaja v 2011. Kumulativni učinek ukrepov naj bi v letu 2012 omogočil prihranke v vrednosti ene milijarde evrov glede na spontani scenarij.

ukrepi v letu 2011 ne zagotavljajo zmanjševanja primanjkljaja proti ciljnemu primanjkljaju. Primerjava napovedi pokaže, da je počasnejše zmanjševanje primanjkljaja predvsem posledica počasnejšega zmanjševanja strukturnega primanjkljaja¹²², kar kaže na počasnejšo implementacijo strukturnih reform¹²³. Temu primerno manjši je tudi napovedani fiskalni napor pri zmanjševanju strukturnega primanjkljaja v obdobju od leta 2010 do leta 2013. Ta po napovedih v PS 2011 znaša 0,6 odstotka BDP, kar pa je pod ravno, ki jo je priporočil Svet EU.

Slika 20: Napovedani fiskalni napor pri zmanjševanju strukturnega primanjkljaja



Viri: PS 2010, PS 2011, izračuni računskega sodišča.

Celotno razliko v vrednosti napovedanega dejanskega primanjkljaja sektorja država predstavlja razlika v napovedanem strukturnem primanjkljaju, saj ciklični primanjkljaj v napovedih PS 2010 in PS 2011 ostaja skoraj enak. Ocenjujemo, da se bo s tem breme večjih strukturnih ukrepov oziroma strukturnih reform le preneslo v prihodnja obdobja, saj bo za doseg postavljene referenčne meje in pa srednjeročnega fiskalnega cilja nujno treba zmanjšati strukturni primanjkljaj. Napovedani ciklični saldo sektorja država je namreč do leta 2014 negativen in ne bo bistveno prispeval k zmanjšanju dejanskega salda sektorja država, slabši gospodarski obeti pa lahko ciklični primanjkljaj le še povečajo.

¹²² Ta naj bi v letu 2013, po napovedi v PS 2010, znašal en odstotek BDP, po napovedi v PS 2011 pa 2,3 odstotka BDP.

¹²³ Večina varčevalnih ukrepov na področju plač v javnem sektorju, ki predstavljajo največji del varčevalnih ukrepov, pa tudi nekaj ukrepov na področju socialnih transferov in pokojnin, je začasne narave.

2.3.2.d Ugotavljamo, da trenutni cilj glede strukturnega salda ne predvideva doseganja strukturnega presežka, kakor implicirajo izračuni, narejeni na podlagi metodologije Evropske komisije¹²⁴.

Po predlogu Evropske komisije naj bi se pri izračunu srednjeročnega cilja vnaprej upoštevalo 33 odstotkov stroškov staranja prebivalstva. Izračuni, ki jih je po metodologiji Evropske komisije naredilo Ministrstvo za finance, kažejo, da bi moral biti srednjeročni cilj, ne da bi se upoštevalo na referendumu zavrnjeno pokojninsko reformo, 0,5 odstotka BDP strukturnega presežka sektorja država. Ob upoštevanju na referendumu zavrnjene pokojninske reforme bi bil cilj 0,3 odstotka BDP strukturnega presežka sektorja država. Ministrstvo za finance oporeka predlaganemu načinu vključevanja stroškov staranja v srednjeročni cilj. Razlogi za to so naslednji:

- srednjeročni fiskalni cilj bi moral biti specifičen za državo in mora odražati "lastništvo" – cilj, kot je predlagan, je nekako "vsiljen" s formulo Evropske komisije in se za vse države določi enako, kar ne odraža specifičnih razmer države;
- eksplicitne obveznosti se obravnavajo asimetrično v korist implicitnih trenutno neobstojećih obveznosti – eksplicitne in implicitne obveznosti se ne diskontirajo z enako stopnjo;
- predlagani algoritem ne upošteva ustreznosti pokojnin – pokojninska reforma, ki je bila zavrnjena na referendumu, npr. ne zagotavlja minimalnega standarda za dostojno življenje in tako ne zmanjšuje implicitnih obveznosti;
- zelo velika negotovost, povezana z dolgoročnimi ocenami odhodkov staranja.

Ministrstvo za finance ugotavlja, da Republika Slovenija ne potrebuje tako zahtevnega srednjeročnega fiskalnega cilja, pri določitvi cilja pa je treba upoštevati tudi proračunske omejitve in gospodarske značilnosti ter okoliščine v Republiki Sloveniji. Ob upoštevanju navedenih okoliščin je bila s Srednjeročnim javnofinančnim okvirom določena ciljna vrednost strukturnega salda v višini nič odstotkov BDP (uravnotežen javnofinančni strukturni saldo), hkrati pa je bila določena tudi ciljna vrednost javnofinančnega dolga v višini 40 odstotkov BDP. Te vrednosti so bile kot ciljne zastavljene tudi s PS 2011.

2.3.2.e S PS 2011 je bil torej napovedan nov srednjeročni cilj – uravnotežen javnofinančni strukturni saldo. Doseganje tega srednjeročnega cilja pa je odmaknjeno v prihodnja programska obdobja, saj do leta 2014 ni predvideno. Obdobje, v katerem bi naj bil ta cilj dosežen, iz PS 2011 ni jasno razvidno¹²⁵. Iz Srednjeročnega javnofinančnega okvira sicer izhaja, da naj bi bil uravnotežen strukturni javnofinančni položaj dosežen v obdobju trajanja enega gospodarskega cikla (šest do osem let). Takšen časovni razpon

¹²⁴ V skladu s Kodeksom ravnanja iz leta 2010 mora novi srednjeročni cilj upoštevati tri komponente:

1. javnofinančni saldo, ki dolgoročno stabilizira raven dolga na 60 odstotkov BDP in zagotavlja dovolj manevrskega prostora pri državah članicah z nižjim dolgom;
2. dodatno zahtevo po zmanjšanju dolga pri tistih državah članicah, katerih dolg presega 60 odstotkov BDP;
3. prilagoditev zaradi prihodnjih stroškov staranja preračunanih na sedanjo vrednost.

Dodatno je postavljena omejitev, da mora biti srednjeročni ciljni primanjkljaj znotraj varnostne meje in da nikakor ne sme presegati enega odstotka BDP. Nov srednjeročni cilj proučita Evropska komisija in Svet EU in ocenita, ali odraža navedene zahteve. Ponovno se lahko prouči oziroma spremeni ob večjih strukturnih reformah, vsekakor pa vsaka štiri leta.

¹²⁵ Če sklepamo iz napovedi v PS 2011, da naj bi se Republika Slovenija cilju po odpravi čezmerne primanjkljaja približevala po stopnji vsaj 0,5 odstotka BDP letno (kar je tudi zahteva, ki izhaja iz Pakta), bi uravnotežen strukturni saldo dosegli v letu 2019.

zmanjšuje odgovornost za doseganje cilja, saj je to preloženo v mandat naslednjih vlad, ki se z zavezo ali odgovornostjo do tovrstnega cilja ne bodo nujno strinjale. Cilj je bil namreč sprejet na ravni vlade, ki ga lahko tudi spremeni. Menimo, da bi bilo bolj primerno, če bi tovrstne cilje potrdil tudi državni zbor, ki bi jih tudi edini lahko spremenil in ki bi zavezovali vsakokratno vlado.

Oba navedena dokumenta v programskem obdobju ne predvidevata niti izpolnjevanja zahtev glede doseganja varnostne meje (ob upoštevanju varnostne meje strukturni primanjkljaj sektorja država ne sme biti nižji kot en odstotek BDP), ki še zagotavlja izpolnjevanje zahtev Pakta glede referenčne meje primanjkljaja v višini treh odstotkov BDP.

Pojasnilo Ministrstva za finance

(Pre)hitro zniževanje odhodkov ni mogoče zaradi potrebne spremembe zakonov, ki so v ozadju posameznih odhodkovnih kategorij. Poleg tega pa na ministrstvu pričakujejo, da se bo gospodarski položaj počasi izboljšal v obdobju gospodarskega cikla, kar bi prispevalo k objektivnejši oceni potencialne rasti (ta namreč zelo določa srednjeročno gibanje prihodkov). Zaradi navedenih razlogov so se na ministrstvu odločili za konsolidacijo v okviru enega gospodarskega cikla.

2.3.2.1 Primanjkljaj v državnem proračunu

Preverili smo, ali je bil primanjkljaj v državnih proračunih za leti 2011 in 2012 načrtovan v obsegu, ki je v skladu z napovedmi v programih stabilnosti. V strukturi javnofinančnega primanjkljaja po blagajnah javnega financiranja v letih 2009 in 2010 namreč največji del predstavlja blagajna državni proračun. Ta predstavlja približno polovico vseh javnofinančnih odhodkov, v omenjenih letih pa je ustvarila okrog 90 odstotkov celotnega javnofinančnega primanjkljaja¹²⁶.

Primanjkljaj po podsektorjih sektorja država

Napovedi v PS 2011 kažejo, da naj bi se v obdobju od leta 2010 do leta 2013 primanjkljaj enot lokalne ravni države vseskozi zmanjševal, od leta 2011 pa tudi ni pričakovati primanjkljaja pri skladih socialnega zavarovanja¹²⁷. V skupnem zmanjšanju primanjkljaja sektorja država v višini 2,6 odstotka torej zmanjšanje primanjkljaja enot lokalne ravni države in skladov socialnega zavarovanja predstavlja 0,7 odstotka BDP, 1,9 odstotka pa centralna raven države. V skladu z napovedjo primanjkljaja podsektorja centralne ravni države v letu 2013 predstavlja skoraj ves primanjkljaj sektorja država, manjši del pa enote lokalne ravni države. Ob tem ni jasno, s katerimi ukrepi bo vlada zagotovila zmanjšanje primanjkljaja pri enotah lokalne ravni države, saj nima neposrednega vpliva na porabo občin. Po navedbah Ministrstva za finance pri oceni primanjkljaja enot lokalne ravni države ne gre za upoštevanje konkretnih ukrepov, ampak za oceno gibanja prihodkov in odhodkov v skladu z obstoječo politiko prihodkov in odhodkov.

¹²⁶ Bilten javnih financ, št. 10, oktober 2011.

¹²⁷ Zavod za zdravstveno zavarovanje in Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje.

2.3.2.1.a Glede na načrtovani obseg primanjkljaja državnih proračunov v letih 2011 in 2012 lahko ugotovimo, da se je vlada odločila za daljše obdobje konsolidacije, podobno kot izhaja iz kasnejšega PS 2011, in ni upoštevala napovedi PS 2010¹²⁸.

Ugotavljamo, da se je primanjkljaj državnega proračuna za leto 2011, glede na vsakokratno napoved višine BDP v letu 2011, vseskozi večal. Nominalno je višina primanjkljaja v spremembi proračuna za leto 2011 in rebalansu proračuna za leto 2011 sicer ostala enaka, vendar je bila napoved BDP za leto 2011 pri pripravi rebalansa proračuna bistveno nižja, kot je bila pri pripravi spremembe proračuna. V letu 2010, pri pripravi sprememb proračuna za leto 2011, je bil načrtovan primanjkljaj državnega proračuna v višini 4,5 odstotka BDP. V PS 2011 napovedan primanjkljaj je znašal 5,2 odstotka BDP, v PS 2010 pa 3,8 odstotka BDP.

Tabela 7: Sprejeti proračun, spremembe proračuna in rebalans proračuna za leti 2011 in 2012

	Prihodki v milijon evrih	Odhodki v milijon evrih	Primanjkljaj v milijon evrih ¹²⁹	Primanjkljaj v odstotku BDP ¹³⁰	Napovedani BDP v milijon evrih
Sprejeti proračun 2011	8.822	10.376	1.554	4,1	38.058 ¹³¹
Spremembe proračuna 2011	8.329	10.017	1.688	4,5	37.227 ¹³²
Rebalans proračuna 2011	7.964	9.652	1.688	4,7	35.924 ¹³³
Sprejeti proračun 2012	8.695	10.118	1.423	3,6	39.033 ¹³⁴

Viri: Proračun Republike Slovenije 2011, Proračun Republike Slovenije 2012, UMAR, izračuni računskega sodišča.

Primanjkljaj državnega proračuna v letu 2012 naj bi znašal 3,6 odstotka BDP, kar ne odstopa od napovedi primanjkljaja podsektorja enote centralne ravni države¹³⁵ za leto 2012 v PS 2011. Napoved primanjkljaja namreč znaša 3,7 odstotka. Napoved primanjkljaja v PS 2010 je znašala 2,8 odstotka BDP.

¹²⁸ Prav tako ni upoštevala Slovenske izhodne strategije 2010–2013 (sklep vlade št. 30000-2/2010/3 z dne 4. 2. 2010), kjer je tudi ciljni scenarij za državni proračun. Osnovo za ciljne scenarije so predstavljale bilančne projekcije, pripravljene za PS 2010, temu primerno so tudi scenariji bolj podobni PS 2010 kakor kasnejšima – proračunskemu memorandumu 2011–2012 in PS 2011. Tako primerjava podatkov proračunov z izhodno strategijo pokaže bistvena odstopanja načrtovanega primanjkljaja v proračunih od ciljnega scenarija v Slovenski izhodni strategiji 2010–2013.

¹²⁹ Predstavljeni proračunski primanjkljaj zajema tako ciklični kot tudi strukturni primanjkljaj.

¹³⁰ Od napovedanega BDP ob pripravi proračuna oziroma sprememb proračuna in rebalansa proračuna.

¹³¹ UMAR, Jesenska napoved gospodarskih gibanj 2009.

¹³² UMAR, Jesenska napoved gospodarskih gibanj 2010.

¹³³ UMAR, Jesenska napoved gospodarskih gibanj 2011.

¹³⁴ UMAR, Jesenska napoved gospodarskih gibanj 2010.

¹³⁵ Podsektor enote centralne ravni države predstavlja del institucionalnega sektorja država po metodologiji ESA 95, ki zajema državni proračun.

Iz navedenih podatkov je razvidno, da je načrtovani primanjkljaj državnega proračuna v obeh letih bistveno presegal napovedi PS 2010, cilji v Srednjeročnem fiskalnem okviru in napovedi PS 2011 pa so se določili v skladu z načrtovanim primanjkljajem v državnem proračunu. Če bo realizacija prihodkov nižja od načrtovanih, bo za doseg napovedanega primanjkljaja v letu 2012 treba zmanjšati tudi višino odhodkov, saj je načrtovani primanjkljaj na zgornji meji napovedanega.

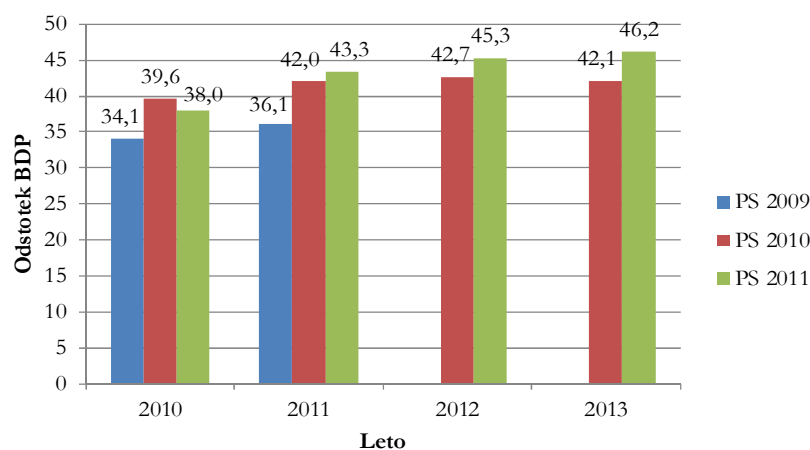
2.3.3 Napovedovanje dolga sektorja država

Sprememba obsega dolga je neposredno povezana z višino (primarnega) primanjkljaja. Ustvarjeni primanjkljaj se namreč v večini primerov financira z zadolževanjem, zato je obseg dolga odvisen od javnofinančnega salda (oziroma salda sektorja država). Obseg dolga običajno predstavljamo relativno glede na višino BDP – pri tako izraženem obsegu dolga na njegovo višino neposredno vpliva tudi višina BDP. Tako lahko kljub temu, da dolg nominalno narašča, v razmerju do BDP pada, če BDP narašča hitreje kot obseg dolga in obratno. V recesiji k večjemu relativnemu obsegu dolga tako ob višjih primanjkljajih prispeva tudi zmanjšanje BDP.

Dolg sektorja država je v preteklem obdobju vseskozi ostajal v okvirih Pakta, ki referenčno mejo določa na 60 odstotkov BDP. Konsolidirani dolg sektorja država v letu 2010 je znašal 38,8 odstotka BDP¹³⁶, kar z vidika preseganja referenčne meje še ne predstavlja večjega tveganja. Bolj zaskrbljujoča je hitra rast dolga – še v letu 2008 je konsolidirani dolg sektorja država namreč znašal 21,9 odstotka BDP¹³⁷. Velika rast je konsistentna z visokimi primanjkljaji v letih 2009 in 2010 ter nominalno nižjim BDP kakor v letu 2008.

2.3.3.a Napovedi dolga sektorja država v programih stabilnosti so v skladu z napovedmi primanjkljaja – zaradi večjih napovedanih stopenj primanjkljaja se tudi dolg sektorja država v napovedih za posamezna leta večja od PS 2009 do PS 2011.

Slika 21: Napovedane stopnje dolga sektorja država



Viri: PS 2009, PS 2010, PS 2011.

¹³⁶ Poročilo o dolgu in primanjkljaju sektorja država – oktober 2011.

¹³⁷ Javnofinančni dolg štirih blagajn financiranja je po proračunskem memorandumu 2011–2012 v letu 2008 znašal 21,5 odstotka, v letu 2010 pa 39,1 odstotka.

Po vseh napovedih v obravnavanih programih stabilnosti se obseg dolga sektorja država v napovedanih letih povečuje. Po napovedi iz leta 2011 naj bi se ta trend obrnil (torej k zmanjšanju dolga) v letu 2014, po napovedi iz PS 2010 naj bi se to zgodilo že v letu 2013. Kljub temu, da naj bi se po napovedih dolg sektorja država kratkoročno še povečeval, v tem času naj še ne bi presegel referenčne meje Pakta. Programi stabilnosti izrecno ne navajajo ciljne vrednosti dolga sektorja država, ki bi zagotavljal, da Republika Slovenija ne bi presegla referenčne meje ob ponovitvi recesije.

Ciljno vrednost javnofinančnega dolga v obsegu 40 odstotkov BDP določa srednjeročni javnofinančni okvir. Ta tudi določa, da naj v obdobju konsolidacije obseg javnofinančnega dolga ne bi presegel 45 odstotkov BDP¹³⁸. Glede na veliko spremembo obsega dolga zaradi recesije ocenjujemo, da bi bilo bolje vzpostaviti večjo razliko med ciljno in mejno vrednostjo dolga (torej se razdolžiti bolj, kot je predvideno), kar bi dalo več možnosti za zadolževanje v morebitnih slabših gospodarskih razmerah, ko bi država morala z ekspanzivno fiskalno politiko vzpodbujati gospodarsko aktivnost oziroma zagotavljati večje socialne transfere. Premajhna razlika med mejno in ciljno vrednostjo dolga lahko namreč v recesiji povzroči, da obseg dolga zelo hitro doseže mejno vrednost¹³⁹. To pa lahko vpliva omejujoče na nadaljnjo razvojno funkcijo fiskalne politike in vodi v prociklično fiskalno politiko.

Priporočilo

Vlada naj določi večjo razliko med ciljno in mejno vrednostjo dolga (predvsem z zmanjšanjem ciljnega obsega dolga) in s tem da več možnosti za zadolževanje ob morebitnem poslabšanju gospodarskih razmer.

2.3.3.b Prek Pasinettijeve opredelitve vzdržnosti¹⁴⁰ smo preverili, ali so napovedi dolga v skladu s teoretičnimi izhodišči¹⁴¹. Izračunali smo stabilizacijski saldo sektorja država ob predvideni gospodarski rasti. Analiza je pokazala, da se dolg v višini 40 odstotkov BDP ob šestodstotni nominalni rasti BDP¹⁴² stabilizira pri primanjkljaju sektorja država v višini 2,4 odstotka BDP. Stabilizacijski primanjkljaj ob omenjeni gospodarski rasti in 46,2 odstotka BDP dolga (kolikor je napoved v PS 2011 za leto 2013) pa

¹³⁸ Po predlogu spremembe ZJF, ki pa v državnem zboru ni bila potrjena, je bila mejna vrednost dolga sektorja država določena v višini 48 odstotkov BDP. Iz napovedi v PS 2011 ni razvidno, kdaj naj bi bila ciljna vrednost javnofinančnega dolga dosežena, v letih 2012, 2013 in 2014 pa je predviden tudi večji obseg dolga sektorja države od mejne vrednosti javnofinančnega dolga.

¹³⁹ Tudi če javnofinančni saldo ne izkazuje primanjkljaja, se relativno izražen obseg dolga v recesiji, zaradi zmanjšanja BDP, povečuje. Če k temu dodamo še primanjkljaj zaradi cikličnih gibanj, je mejna vrednost dolga lahko hitro dosežena.

¹⁴⁰ Luigi L. Pasinetti, The Myth (of Folly) of the 3 % deficit/GDP Maastricht 'Parameter', Cambridge Journal of Economics 22, 1998.

¹⁴¹ Pasinetti opredeli vzdržnost na dva načina, ki se razlikujeta pri obravnavi zunanjih dejavnikov. Za izračun smo uporabili opredelitev, ki vzdržnost dolga (in s tem javnih financ) determinira z interakcijo javnofinančnega primanjkljaja, (nominalne) rasti BDP in deleža dolga v BDP. Izračun je:

$$\frac{S}{Y} \geq -\theta_n * \frac{B}{Y}$$

pri čemer so: S – celotni (letni) saldo (ta je enak spremembi dolga v letu), Y – nominalni BDP, θ_n – letna nominalna rast BDP, B – dolg, B/Y – delež dolga v BDP, $\theta_n * (B/Y)$ – stabilizacijski saldo. Stabilizacijski saldo je tisti saldo, ki ob danih predpostavkah stabilizira dolg na enakem obsegu.

¹⁴² Po Jesenskih napovedih gospodarskih gibanj 2011 naj bi bila nominalna gospodarska rast po letu 2013 približno šest odstotkov BDP.

znaša 2,8 odstotka BDP, kar potrjuje napovedi PS 2011, da naj bi po tem letu obseg dolga ostajal na enaki ravni oziroma se začel zmanjševati (ob zmanjševanju primanjkljaja)¹⁴³.

2.3.3.c Dodaten argument za večje zmanjšanje dolga od predvidenega je strošek obresti. Zmanjševanje dolga bi namreč vplivalo tudi na višino obresti, ki jih vsako leto plačuje država. V letu 2010 so, po podatkih konsolidirane globalne bilance javnega financiranja, odhodki za obresti znašali 488,2 milijona evrov, kar predstavlja 1,4 odstotka BDP¹⁴⁴. V PS 2011 je navedeno, da so odhodki za plačilo obresti sektorja država v letu 2010 predstavljali 1,6 odstotka BDP, do leta 2012 pa bi se naj povečali na 2,0 odstotka BDP¹⁴⁵. Vsako dodatno zadolževanje nad napovedanim obsegom bo strošek obresti še povečalo, strošek obresti pa lahko naraste tudi zaradi znižanja bonitetnih ocen¹⁴⁶ in s tem višje cene zadolževanja na trgu. To lahko vodi do tega, da ob naraščajočem dolgu v določeni fazi javne finance niso več sposobne servisirati dolga in postanejo dejansko nesolventne.

Napovedani znesek obresti veliko prispeva k dejanskemu primanjkljaju, kar otežuje zmanjševanje primanjkljaja. Visoka raven obresti namreč zahteva, da mora sektor država ustvarjati primarni presežek¹⁴⁷, da lahko financira strošek obresti, in hkrati zagotavlja, da primanjkljaj ostaja pod referenčno mejo tri odstotke BDP. Ob negativnem cikličnem saldu sektorja država, ki je napovedan vse do leta 2014, je to mogoče le z izvedbo strukturnih ukrepov. Napor pri izvedbi strukturnih ukrepov mora biti zaradi zviševanja odhodkov za obresti sorazmerno večji, da se za izpolnjevanje cilja glede primanjkljaja sektorja država dosežejo enaki učinki kakor ob manjšem znesku odhodkov za obresti.

Napovedi v PS 2011 kažejo, da se bo primarni primanjkljaj sektorja država do leta 2014 sicer vseskozi zmanjševal (s 3,9 odstotka BDP v letu 2010 na 0,3 odstotka BDP v letu 2014), vendar v tem obdobju

¹⁴³ Pri tem posebej poudarjamo, da so izračuni narejeni ob napovedani gospodarski rasti iz Jesenske napovedi gospodarskih gibanj 2011. Ob nižji gospodarski rasti bo treba za ohranjanje dolga na enaki ravni doseči bistveno manjši primanjkljaj. Tako bi bilo npr. za ohranitev dolga na 46 odstotkih BDP ob štiriodstotni nominalni rasti BDP treba doseči največ 1,8-odstotni primanjkljaj sektorja država. Takšen pa je npr. ocenjeni strošek obresti v letu 2014.

¹⁴⁴ Bilten javnih financ, št. 10, oktober 2011.

¹⁴⁵ V proračunu za leto 2012 je načrtovano nekaj manj kot 600 milijonov odhodkov za obresti.

¹⁴⁶ 22. 9. 2011 je bonitetno oceno Republiki Sloveniji znižala bonitetna agencija Moody's, 28. 9. 2011 bonitetna agencija Fitch, 19. 10. 2011 pa tudi bonitetna agencija Standard & Poor's. Razlogi so bili predvsem v slabem stanju bank in nezmožnosti države za izvajanje strukturnih reform za stabilizacijo javnih financ. Dne 11. 11. 2011 je donosnost desetletnih državnih obveznic presegla mejo sedem odstotkov. Vir: <http://www.delo.si/gospodarstvo/makromonitor/donosnost-slovenskih-obveznic-presegla-sedem-odstotkov.html#>. Dne 23. 12. 2011 je Moody's Republiki Sloveniji bonitetno oceno znižal še za eno stopnjo, 13. 1. 2012 pa tudi bonitetna agencija Standard & Poor's.

¹⁴⁷ Iz Pasinettijeve opredelitve vzdržne fiskalne politike izhaja, da mora država, ki želi voditi vzdržno fiskalno politiko in ima obstoječ državni dolg, prej ali slej imeti primarni presežek. Od obrestne mere dolga in stopnje rasti BDP je odvisno, ali bo dolg ostajal na enaki ravni ali pa bo se relativno zmanjševal. V letu 2010 se je državni proračun zadolžil za 2.525 milijonov evrov, odplačano pa je bilo 1.730 milijonov evrov dolga. Neto zadolževanje je tako znašalo 759 milijonov evrov. Odhodki za obresti državnega proračuna so znašali 477 milijonov evrov, kar pomeni, da so odhodki za obresti predstavljali 63 odstotkov neto zadolževanja. Ker ni bil ustvarjen primarni presežek, se strošek obresti ni kril iz tega presežka, temveč se je bilo treba za plačilo obresti zadolžiti, kar je prispevalo k večjemu obsegu zadolževanja.

primarni presežek še ni načrtovan. Glede na ocenjena gibanja cikličnega salda, predvideno povečanje dolga in naraščanje stroškov obresti ocenjujemo, da bo v razmeroma kratkem obdobju treba zagotoviti doseganje primarnega presežka, ki bo temeljil na strukturnih ukrepih, ali poiskati druge načine za zmanjšanje dolga in s tem zmanjšanje odhodkov za obresti. Ena od teh možnosti je uporaba prihodkov od prodaje državnega premoženja ali poraba kupnin od že prodanega državnega premoženja za zmanjšanje dolga. V trenutnih napovedih vlada teh možnosti ni upoštevala. Razlogi, ki državo odvrčajo od prodaje, so predvsem v trenutno majhnem povpraševanju oziroma nizkih cenah.

2.3.3.d Programi stabilnosti ne namenjajo posebne pozornosti poroštvo, ki jih je izdala Republika Slovenija. Stanje potencialnih obveznosti iz izdanih poroštev na dan 31. 12. 2010 je znašalo nekaj več kot 7.748 milijona evrov¹⁴⁸ oziroma 21,9 odstotka BDP. Unovčevanje teh poroštev bi obseg dolga lahko povečalo in bi okrepilo tveganje, da se dolg sektorja država približa referenčni meji 60 odstotkov BDP ali jo celo preseže. Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2011 in 2012¹⁴⁹ je dopustil izdajanje poroštev Republike Slovenije v letu 2011 do 2.450 milijonov evrov, v letu 2012 pa do 2.000 milijonov evrov.

2.4 Fiskalno pravilo

Fiskalno pravilo po definiciji lahko razumemo kot permanentno omejitev za fiskalno politiko prek preprostih numeričnih omejitev posameznih proračunskih kategorij, kot so proračunski primanjkljaj, dolg proračuna ali izposojanje¹⁵⁰. Namen fiskalnih pravil je omejiti vladno porabo, ki bi kopičila dolg na račun bodočih generacij. S fiskalnim pravilom prav tako želimo doseči zaupanje v fiskalno politiko, katere temelji naj bi na dolgi rok ostali enaki in trdni, ne glede na vmesno menjavo vlade. Osnovna cilja, ki naj bi ju uresničevala fiskalna pravila, sta zagotavljanje fiskalne vzdržnosti¹⁵¹ (oziroma dolga) in zagotavljanje ekonomske stabilizacije (prek proticikličnega delovanja fiskalne politike¹⁵²).

Fiskalno pravilo ima lahko pomembno vlogo pri konsolidaciji javnih financ, saj raziskave¹⁵³ kažejo, da države s fiskalnim pravilom praviloma mnogo lažje in učinkoviteje izvedejo fiskalno konsolidacijo kot tiste brez fiskalnega pravila. Tako so države s fiskalnim pravilom v preteklosti mnogo bolje izvedle fiskalno konsolidacijo, saj je v večini primerov prišlo do večjega zmanjševanja bremena javnega dolga, tako z vidika deleža dolga v BDP kot z vidika znižanja izhodiščne vrednosti javnega dolga. Večina držav uvaja fiskalna pravila na začetku ali v samem obdobju fiskalne konsolidacije. Redke so države, ki pravila uvajajo potem, ko se začne delež dolga v BDP zmanjševati.

¹⁴⁸ Bilten javnih financ, št. 10, oktober 2011.

¹⁴⁹ Uradni list RS, št. 96/10, 4/11.

¹⁵⁰ Povzeto po Kopits in Symansky, Fiscal policy rules, Occasional Paper 162, IMF, 1998 (v nadaljevanju: Kopits, Symansky, 1998).

¹⁵¹ Opredelitev pojma fiskalne vzdržnosti je v točki 2.4.3.4.

¹⁵² Opredelitev pojma ciklična/proticiklična politika je v točki 2.4.3.3.

¹⁵³ IMF, Fiscal anchor – anchoring expectations for sustainable public finance, Prepared for fiscal affairs department Washington DC, 2009 (v nadaljevanju: IMF 2009); Public finances in EMU 2010, Evropska komisija.

Ločimo dve vrsti fiskalnih pravil:

- proceduralna pravila in
- numerična pravila.

Proceduralna pravila določajo spremembe postopka priprave proračuna, medtem ko numerična pravila določajo zgornjo mejo posameznih proračunskih agregatov¹⁵⁴. Proceduralna pravila v večjem številu uporabljajo večje države, ki zaradi kompleksne administracije in heterogenih interesov potrebujejo večjo fleksibilnost, medtem ko numerična pravila več uporabljajo manjše države.

Numerična fiskalna pravila določajo numerične cilje za ključne proračunske agregate, kot so primanjkljaj, dolg, izdatki ali prihodki, ter tako določajo stalno omejitve za fiskalno politiko.

2.4.1 Fiskalna pravila v Evropski uniji

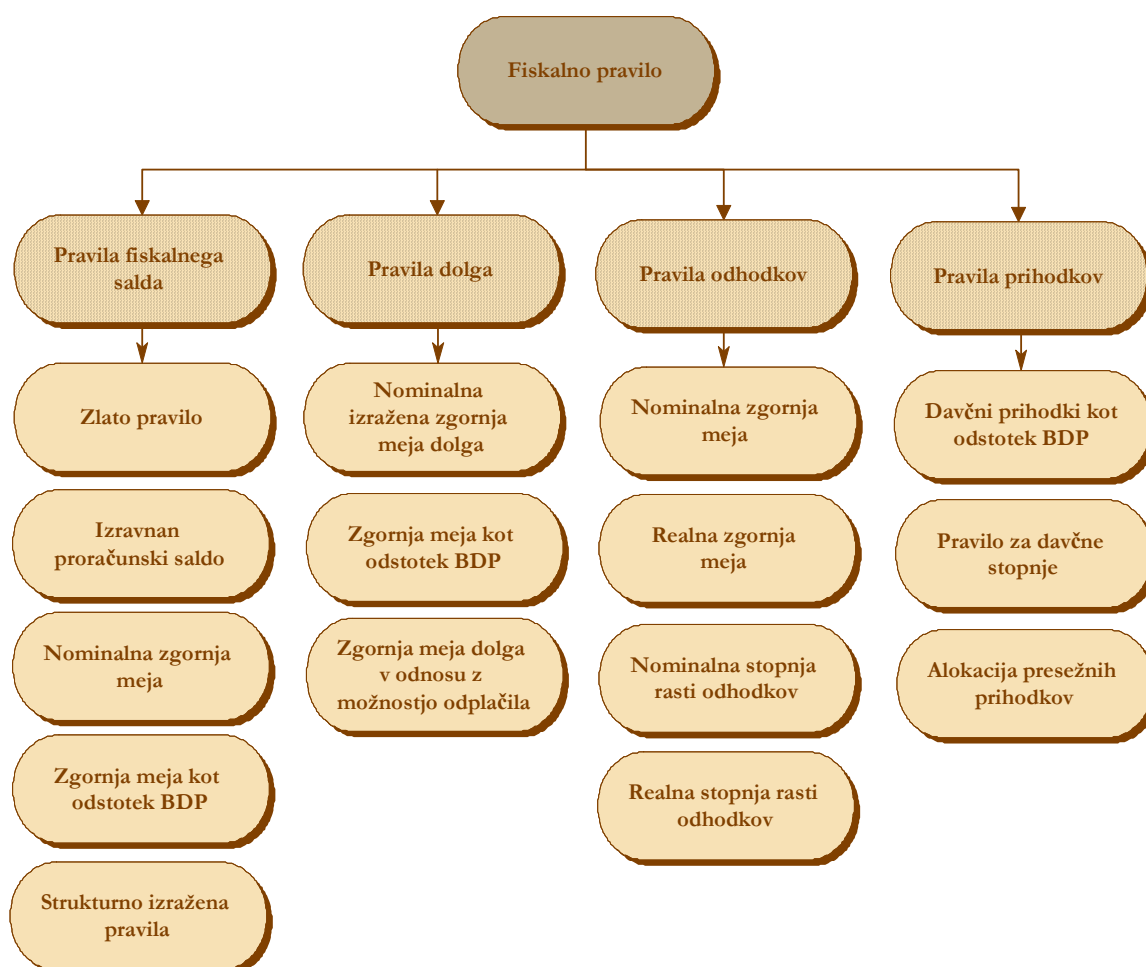
Fiskalna pravila se, glede na njihove značilnosti, lahko razvrščajo v kategorije na različne načine in po različnih kriterijih. V nadaljevanju predstavljamo razvrstitev, ki jo v gradivih uporablja Evropska komisija. Ta numerična fiskalna pravila razdeli v štiri skupine:

- pravila fiskalnega salda,
- pravila dolga,
- pravila odhodkov in
- pravila prihodkov.

Na sliki 22 so predstavljena fiskalna pravila, ki jih uporabljajo države članice, na podlagi razvrstitve Evropske komisije.

¹⁵⁴ Pri tem mislimo predvsem kategorije, kot so prihodki, odhodki, primanjkljaj, dolg.

Slika 22: Fiskalna pravila, ki se uporabljajo v državah članicah



Vir: podatki Evropske komisije.

Po podatkih Evropske komisije je v letu 2008 v državah članicah obstajalo 67 fiskalnih pravil¹⁵⁵. Od tega tretjino fiskalnih pravil predstavljajo pravila fiskalnega salda, četrtnina pravil pa se nanaša na pravila javnofinančnih odhodkov oziroma pravila dolga. Pravila javnofinančnih prihodkov predstavljajo manj kot 15 odstotkov vseh fiskalnih pravil.

¹⁵⁵ Public finances in EMU 2009, Evropska komisija.

Pravila fiskalnega salda

Pravila fiskalnega salda predstavljajo med državami članicami več kot tretjino vseh numeričnih fiskalnih pravil. Cilji, ki jih uresničujejo tovrstna pravila, so lahko različni – od izravnane proračuna, prek relativno določene višine primanjkljaja (praviloma glede na BDP), do nominalno določene višine primanjkljaja (npr. glede na prihodke). Prednost pravil fiskalnega salda je, da imajo direkten učinek na zmanjšanje ali ohranjanje primanjkljaja (to velja za pravila, ki saldo vežejo na odstotek BDP). Dejanska učinkovitost in hitrost pri zmanjševanju primanjkljaja pa je odvisna od ambicioznosti zastavljenih ciljev, časovnega okvira pri doseganju ciljev in karakteristik pravila, predvsem v zvezi z nadzorom nad izvajanjem pravila in korekcijskimi mehanizmi¹⁵⁶. Pomanjkljivost tovrstnih pravil, če niso dopolnjena z drugimi pravili ali izjemami, je predvsem, da lahko sprožijo procikličnost fiskalne politike. To velja predvsem za pravila izravnane (dejanskega) salda¹⁵⁷ in primarnega salda. Težnja k izravnane saldu ali kakšnemu drugačnemu saldu namreč ne dovoljuje ustvarjanje "zaloge" v obdobju, ko je to mogoče, in večjo porabo, kot jo omogočajo prihodki, v obdobju, ko je to potrebno za ponovni zagon gospodarstva ali ohranjanje ustreznega socialnega stanja prebivalcev. Temu se je moč izogniti z določitvijo cilja izravnane salda v daljšem časovnem obdobju (npr. skupni saldo mora biti izravnane v okviru gospodarskega cikla) ali z določitvijo cilja izravnane strukturnega salda. Pomanjkljivost tega je predvsem, da je strukturni saldo težko meriti in vnaprej napovedati (temu primerno je težji nadzor nad izpolnjevanjem pravila – ocene strukturnega salda so tudi za že preteklo obdobje lahko precej neenotne), obenem pa bistveno omejuje vodenje diskrecijske fiskalne politike. Slabost pravil fiskalnega salda je zato tudi, da spoštovanje pravila lahko privede do zmanjševanja tistih izdatkov, ki jih je, z vidika političnih odločitev, lažje zmanjševati (predvsem investicije, izdatki za razvoj in raziskave, izobraževanje, kulturo). Temu se je mogoče izogniti z uvedbo ene od različic zlatega pravila: po tem pravilu je za posamezne sklope izdatkov – npr. takšne, ki prispevajo k večanju produktivnosti, gospodarske rasti – dovoljena izjema od pravila oziroma se ta sklop izdatkov ne upošteva pri izračunu salda. Vendar tudi zlato pravilo prinaša določena tveganja: zaradi pomanjkanja sredstev, s katerimi bi se financirale tovrstne dejavnosti, se povečuje obseg zadolževanja, težje pa je tudi nadzirati, ali se spoštuje (tveganje neupravičene izoginitve vštevanja izdatkov v saldo – kot izjema se štejejo tudi izdatki, ki do tega niso upravičeni).

Pravila dolga

Četrtnina vseh pravil v državah članicah so pravila dolga. Pravila dolga so usmerjena predvsem v omejevanje obsega dolga ali obsega zadolževanja. Najbolj pogosta podzvrst pravil dolga so pravila, ki obseg zadolževanja vežejo na zmožnost odplačevanja dolga. Po lastnostih so pravila dolga precej podobna pravilom salda. Tako imajo tudi pravila dolga praviloma pozitiven učinek na zmanjševanje primanjkljaja¹⁵⁸, podobno kot pri pravilih salda pa je učinek odvisen od ambicioznosti zastavljenega cilja, časovnega okvira, v katerem naj bi se ta dosegel, in korekcijskih mehanizmov. Tudi glede tveganj za vodenje ciklične politike pravila dolga delujejo podobno kot pravila salda. Npr. vezanje obsega dolga na določeno vrednost ali

¹⁵⁶ Mehanizmi, ki zagotavljajo, da se fiskalno pravilo spoštuje ne glede na odločitve organa, ki sprejme proračun (npr. različni avtomatizmi pri sprejemu proračuna, presoja neodvisnih institucij, kazenske določbe, če se fiskalno pravilo ne spoštuje).

¹⁵⁷ Saldo vseh dejanskih prihodkov in odhodkov.

¹⁵⁸ Torej prispevajo k zmanjševanju primanjkljaja.

odstotek BDP, brez dodatnih pravil ali izjem, lahko vodi v prociklično¹⁵⁹ in ekspanzivno¹⁶⁰ politiko. Vezanost pravila na daljše časovno obdobje (npr. gospodarski cikel) tveganje procikličnosti zmanjša, saj dopušča nihaje navzgor ali navzdol od cilja v okviru časovnega obdobja. Tveganje ekspanzivne politike se lahko zmanjša npr. z letnimi omejitvami obsega dodatnega zadolževanja ali s postavljanjem pogojev za zadolževanje. Tudi pri pravilih dolga lahko prihaja do krčenja tistih izdatkov, ki so politično in z vidika javnega mnenja najmanj problematični, kar pa ni nujno koristno za nadaljnji razvoj. Ta slabost se lahko odpravi z dodajanjem izjem, ki se ne všttevajo v dovoljeni obseg zadolževanja.

Pravila odhodkov

Četrtno vseh pravil v Evropski uniji predstavljajo tudi pravila odhodkov. S pravili odhodkov se na različne načine omejuje porabo, najpogostejša pa so pravila, s katerimi se postavi nominalna meja odhodkov (določitev mejnega zneska) ali pa se omeji rast odhodkov (stopnjo rasti odhodkov je mogoče postaviti samostojno ali jo vezati na druge kategorije, npr. rast stopnje BDP). Učinek na primanjkljaj je večinoma pozitiven, odvisen pa je od zastavljenih ciljev in moči pravila. Pravila odhodkov navadno delujejo proticiklično, še posebej, ko so meje postavljene nominalno (torej niso vezane na stopnje rasti različnih agregatov) ali so iz pravila izvzeti ciklično občutljivi elementi (odhodki, ki praviloma nihajo s cikli, npr. nadomestila za nezaposlene). Pravila odhodkov prinašajo pozitivne učinke predvsem v dobrih časih, ko lahko zagotovijo, da se viški prihodkov ne porabijo sproti. Pri tem je treba vseeno opozoriti, da je učinek pravila odhodkov odvisen predvsem od vsebine pravila. Tako pravila, ki obseg odhodkov določajo v deležu BDP, delujejo prociklično, saj poraba niha z gospodarskim ciklom. Omejevanje porabe lahko, podobno kot pri prejšnjih dveh kategorijah pravil, privede do varčevanja pri tistih izdatkih, ki so za politiko manj občutljivi, kar lahko zaustavi razvoj. Kot rešitev se lahko izkaže postavljanje mej porabe za posamezne skupine odhodkov ali samo za nekatere skupine odhodkov¹⁶¹. S tem se lahko doseže, da se posamezne skupine odhodkov ne krepijo na račun drugih. Slabost pravil odhodkov je, da če se ne upošteva tudi prihodkovne strani, pravila sama po sebi še ne zagotavljajo proticikličnega delovanja. Meja odhodkov se namreč večinoma postavlja neodvisno od prihodkov, kar pa ne pokaže dejanskega stanja in dejanskih možnosti porabe. Smiselno je torej pravila odhodkov kombinirati s pravili prihodkov ali pravili salda.

Pravila prihodkov

Manj kot 15 odstotkov pravil v Evropski uniji predstavljajo pravila prihodkov. Večina jih določa način razdelitve presežnih prihodkov. Pod to kategorijo pravil pa sodijo tudi pravila, ki na različne načine določajo višino prihodkov (npr. glede na delež v BDP, s prilagoditvijo davčnih stopenj). Namen pravil je

¹⁵⁹ Brez dodatnih vzpodbud ali pravil lahko država npr. vodi takšno politiko, da konstantno vzdržuje mejni obseg dolga. S tem pravila sicer ne krši, vendar je rezultat prociklična politika. Takšna pravila je zato smiselno dopolniti z dodatnimi pravili, ki v "dobrih časih" državo obvezujejo k razdolževanju in s tem ustvarjanju prostora za zadolževanje v "slabih časih".

¹⁶⁰ Kot pravilo je lahko določena prepoved zadolževanja, ki presega določeno mejo. Dokler je dolg pod določeno mejo, je pravilo pri preprečevanju ekspanzivne politike razmeroma neučinkovito. S tem je dopuščena možnost, da država vodi ekspanzivno politiko, čeprav trenutna makroekonomska gibanja tega ne zahtevajo.

¹⁶¹ Iz omejitev je smiselno izločiti tiste odhodke, na višino katerih ni mogoče neposredno vplivati, kot npr. stroški obresti na dolg, in tiste skupine odhodkov, ki jih v kratkem času ni mogoče nižati ali omejevati, kot npr. odhodke, povezane s starostjo prebivalstva – ti odhodki so namreč vedno večji in s tem manjšajo razpoložljivo maso sredstev za druge odhodke.

večinoma omejitev davčnega bremena (v povezavi z določitvijo maksimalne višine prihodkov) in zagotovitev ustreznega financiranja javnih storitev (v povezavi z določitvijo minimalne višine prihodkov). Če se tovrstna pravila ne kombinirajo s pravili javnofinančnega salda ali javnofinančnih odhodkov, imajo večinoma negativen učinek na višino primanjkljaja¹⁶², saj zmanjšujejo davčno breme, višino prihodkov, kar ob nezmanjšanih odhodkih vodi do primanjkljaja (velja predvsem za pravila, katerih namen je omejitev davčnega bremena) in večjega obsega dolga. To ne velja za pravila razdelitve presežnih prihodkov – ta določajo, za katere namene se lahko uporabijo prihodki, ki so večji od načrtovanih, kar lahko zmanjša neracionalno porabo teh prihodkov (pravilo lahko npr. določa, da se presežni prihodki akumulirajo v sklad za "slabe čase" ali za odplačilo dolga). Nevarnost, ki jo prinašajo pravila prihodkov, je, da trgi omejitve davčnega bremena lahko razumejo kot omejitev sposobnosti države za poplačilo dolgov, saj organ, ki vodi fiskalno politiko, ni suveren pri odločanju o davčni politiki (torej o povečanju davkov), če je to potrebno za poplačilo dolgov. To pa vodi v višjo obrestno mero zadolževanja.

Pravila prihodkov večinoma delujejo prociklično (najbolj, če fiskalno pravilo določa nominalno mejo prihodkov – potem se morajo v "dobrih časih" davki zmanjšati¹⁶³). Pravila razdelitve presežnih prihodkov prociklično komponento znižujejo, še posebej, če določajo, da so presežki namenjeni za odpravo primanjkljaja.

2.4.2 Fiskalno pravilo v Republiki Sloveniji

V letu 2010 je vlada naredila velik premik na področju načrtovanja javnofinančnih odhodkov in s tem tudi na področju načrtovanja fiskalne politike, saj je z novo uredbo o pripravi proračuna uvedla fiskalno pravilo, ki omejuje javno porabo.

S fiskalnim pravilom, kot je opredeljeno v novi uredbi o pripravi proračuna, se določa zgornjo mejo javnofinančnih odhodkov za obdobje štirih let, pri čemer sta prvi dve leti fiksni, drugi dve pa indikativni. Glede na opisane kategorije bi slovensko fiskalno pravilo lahko uvrstili med pravila javnofinančnih odhodkov, in sicer med pravila, s katerimi se določi nominalna zgornja meja odhodkov. Slovensko pravilo je posebno v tej smeri, da ni določeno z neposredno omejitvijo javnofinančnih agregatov, kakor praviloma izhaja iz definicije fiskalnih pravil po Kopitsu in Symanskysu. Gre bolj za način določitve javnofinančnih odhodkov in tako ni tipično numerično fiskalno pravilo.

Določeno je z naslednjo enačbo:

$$G_{t+1} = G_t \times (1 + g^*)$$

pri čemer je g^* nominalna rast javnofinančnih odhodkov in se določi na naslednji način:

$$g^* = g^{\text{trend}} - u \times (b_t - b^*) - v \times (f_t - f^*)$$

¹⁶² Pod tem razumemo, da pravila višajo primanjkljaj.

¹⁶³ To lahko postane težava v "slabih časih", saj ni ustvarjene dovolj zaloge iz "dobrih časov" za financiranje vseh potreb, prihodki so zaradi nižjih davčnih stopenj nizki, hkrati pa jih je politično nepriljubljeno dvigovati na prejšnjo raven.

Ostali elementi enačbe predstavljajo:

- G_{t+1} – javnofinančni odhodki za naslednje leto (v evrih),
- G_t – ocena javnofinančnih odhodkov za tekoče leto (v evrih),
- g^{trend} – aritmetično povprečje preteklih treh let, tekočega leta in napovedi za naslednja tri leta nominalne stopnje rasti potencialnega BDP (v odstotkih),
- b_t – ocena konsolidiranega bruto dolga širše države za tekoče leto (delež BDP),
- b^* – ciljna višina konsolidiranega bruto dolga širše države¹⁶⁴ (delež BDP),
- f_t – ocena primarnega javnofinančnega salda za tekoče leto (delež BDP),
- f^* – ciljna višina primarnega javnofinančnega salda (delež BDP),
- u – hitrost doseganja ciljne višine konsolidiranega bruto dolga države in ima vrednost med nič in ena,
- v – hitrost doseganja ciljne višine primarnega javnofinančnega salda in ima vrednost med nič in ena.

Fiskalno pravilo, ki določa nominalno rast javnofinančnih odhodkov, je torej sestavljeno iz *preventivnega dela pravila* (g^{trend}) in *korektivnega dela pravila* ($u \times (b_t - b^*) - v \times (f_t - f^*)$). Napoved javnofinančnih odhodkov za naslednje leto (G_{t+1}) temelji na oceni javnofinančnih odhodkov za tekoče leto, povečanih za nominalno rast javnofinančnih odhodkov (g^*).

Preventivni del pravila določa, da javnofinančni odhodki rastejo po trendni stopnji BDP, ko je fiskalni položaj v ravnovesju ali presežku. Nominalna rast javnofinančnih odhodkov je enaka aritmetičnemu povprečju nominalnih rasti BDP preteklih treh let, tekočega leta in napovedi za naslednja tri leta. Korektivni del pravila zmanjšuje rast javnofinančnih odhodkov, če sta oceni konsolidiranega bruto dolga širše države in primarnega javnofinančnega salda za tekoče leto višji od ciljne višine. Vlada si je s finančnim pravilom omogočila tudi vpliv na hitrost doseganja ciljne višine, in sicer s faktorjema (u) in (v), ki se lahko gibljeta med vrednostjo "0", ko se korektivni del ne upošteva, in vrednostjo "1", ko se korektivni del upošteva v celoti. Parametri (u), (v), (b^*) in (f^*) se določajo za obdobje dveh let. S tem, ko vlada določa hitrost doseganja ciljne višine bruto dolga in primarnega finančnega salda ter se vsaki dve leti odloča o spremembah parametrov fiskalnega pravila, vpliva na višino zgornje meje odhodkov.

2.4.2.a Fiskalno pravilo je pripravilo Ministrstvo za finance. Ugotavljamo, da Ministrstvo za finance pred uvedbo fiskalnega pravila ni naredilo primerjalnih analiz različnih fiskalnih pravil in njihovih učinkov, na podlagi katerih bi se lahko odločilo o najbolj primernem pravilu za Republiko Slovenijo. Ministrstvo za finance pa je pripravilo matematične izvedbe pravila, iz katerih je mogoče predvideti učinke pravila.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Pri izbiri pravila je bila upoštevana strokovna literatura. Matematična izvedba pravila potrjuje resnost pristopa. Oviro pri pripravi zahtevnih analiz predstavlja tudi pomanjkanje kadrov.

¹⁶⁴ Širša država je neformalni termin, ki obsega vse neposredne in posredne proračunske uporabnike, torej je termin konsolidirani bruto dolg širše država mogoče interpretirati kot konsolidirani dolg neposrednih in posrednih proračunskih uporabnikov. V reviziji smo izvedbo analiz, zaradi konsistentnosti uporabe istovrstnih fiskalnih agregatov temeljili na javnofinančnih podatkih in ciljih glede obsega dolga.

2.4.2.1 Moč fiskalnega pravila

Evropska komisija je v letu 2006 izvedla raziskavo fiskalnih pravil v državah članicah, v kateri je ocenjevala moč fiskalnih pravil¹⁶⁵. V ta namen je pripravila pet kriterijev, na podlagi katerih je izračunala indeks moči pravila. Ti kriteriji so:

- pravna umestitev fiskalnega pravila – pravilo je bolj zavezujoče, če je zapisano v hierarhično višjem pravnem aktu;
- status organa, ki izvaja nadzor nad uporabo fiskalnega pravila – če nadzor izvaja neodvisen organ, je verjetnost spoštovanja pravila večja;
- status organa, ki zagotavlja izvrševanja pravila – če neodvisni organ zagotavlja izvrševanja pravila, je verjetnost spoštovanja pravila večja;
- obstoj samodejnih korektivnih mehanizmov – obstoj mehanizmov, ki delujejo ob neupoštevanju fiskalnega pravila, zagotavlja večje spoštovanje pravila;
- medijska podpora – učinkovitost fiskalnih pravil je večja ob večji medijski podpori in transparentnosti, saj se prek medijev lahko začne javna razprava ob nespoštovanju fiskalnega pravila.

Kasneje izvedena raziskava je pokazala, da države članice z višjim indeksom moči fiskalnega pravila (ne glede na vrsto pravila), lažje nadzorujejo višino primanjkljaja in obseg dolga in s tem tudi lažje zagotavljajo fiskalno vzdržnost¹⁶⁶.

Z navedenimi kriteriji smo presojali moč fiskalnega pravila, uvedenega z novo uredbo o pripravi proračuna.

2.4.2.1.a Vlada je fiskalno pravilo vključila v uredbo, ki je po hierarhiji pravnih aktov uvrščena za ustavo in zakonom. Uredbo sprejme vlada in je ni treba potrditi v državnem zboru. Dejstvo, da je fiskalno pravilo uvrščeno v uredbo, pomeni, da nanj lahko vplivajo vsakokratne (politične) odločitve vlade, saj ima ta možnost, da fiskalno pravilo kadar koli spremeni. To, po naši oceni, ne daje trdne zaveze, da se bo tovrstno pravilo ohranilo tudi ob zamenjavah vlad ali spremembah gospodarskih razmer. Kredibilnost (in tudi moč) takšnega pravila je tako manjša, saj pravna umestitev ne zagotavlja dolgoročnosti oziroma stalnosti njegove uporabe¹⁶⁷.

Ocenjujemo, da uvrstitev pravila v uredbo ni ustrezna, in bi bilo bolj primerno fiskalno pravilo uvrstiti v hierarhično višji pravni akt, kar bi zagotavljalo dolgoročnejšo kontinuiteto uporabe fiskalnega pravila. To predvideva tudi usklajena pogodba "Fiskalnega pakta"¹⁶⁸.

¹⁶⁵ Public finances in EMU 2006, Evropska komisija.

¹⁶⁶ Public finances in EMU 2009, Evropska komisija.

¹⁶⁷ Eden izmed pogojev, ki jih mora fiskalno pravilo ob uvedbi izpolnjevati, da postane kredibilno, je, da je njegova uporaba predvidena za vselej, kljub vmesnim zamenjavam vlade. Zaveza za uporabo pravila brez sprememb mora biti torej predvidena za daljše časovno obdobje, po možnosti več gospodarskih ciklov. Ključna je kredibilna zaveza k spoštovanju fiskalnega pravila. Le v takem primeru je uvedba fiskalnega pravila smiselna in lahko učinkovito pripomore k ohranjanju vzdržnosti javnih financ.

¹⁶⁸ Pogodba o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v ekonomski in denarni uniji (usklajeno besedilo z dne 31. 1. 2012, <http://www.european-council.europa.eu/media/579087/treaty.pdf>). Državni zbor je 19. 4. 2012 sprejel zakon o ratifikaciji navedene pogodbe, Uradni list RS-MP, št. 4/12.

Dogovori v zvezi z vzpostavitvijo fiskalne unije predvidevajo uvrstitev fiskalnega pravila v ustrezen pravni akt. To bi zahtevalo obravnavo fiskalnega pravila v državnem zboru in dosego širšega konsenza, kar bi omogočilo tudi širšo javno razpravo o ustreznosti fiskalnega pravila in seznanitev javnosti s pomenom fiskalnega pravila in pomembnostjo zagotavljanja njegovega spoštovanja¹⁶⁹.

Umestitev fiskalnega pravila v ustrezen pravni akt sama po sebi še ne zagotavlja dolgoročne fiskalne vzdržnosti. Pogosto se namreč dogaja, da države spremenijo fiskalno pravilo samo zato, da bi ga po spremembi izpolnjevale, zato je treba fiskalno pravilo oblikovati tako, da bodo stroški kršenja fiskalnega pravila večji od koristi spoštovanja takega pravila¹⁷⁰. Za spoštovanje fiskalnega pravila so pomembni različni mehanizmi uveljavljanja (korektivni mehanizmi), sankcije, formalni nadzor neodvisnih organov in nadzor medijev ter javnosti, ter volja nosilcev oblasti za spoštovanje tega pravila.

2.4.2.1.b Ugotavljamo, da slovenskega fiskalnega pravila ne spremlja nikakršen formalen samodejni korektivni mehanizem, ki bi preprečil odstopanje od pravila, če ga vlada ne bi spoštovala. Pri tem gre predvsem za ravnanja, ki so avtomatska, če so izpolnjeni prej določeni pogoji. Tovrstni mehanizmi lahko učinkujejo še pred sprejetjem proračuna¹⁷¹ ali pri izvrševanju proračuna¹⁷². Večji učinek imajo mehanizmi, ki delujejo *ex ante*, še preden je potrjen proračun, oziroma še preden pride do nespoštovanja pravila. Primarni cilj tovrstnega mehanizma mora biti preprečitev vsakršnega odstopanja od pravila. Posledice nespoštovanja pravila se namreč večinoma odrazijo le na ugledu vlade¹⁷³, kar pa je ob velikih fiskalnih stresih premalo, saj je škoda javnim financam z nespoštovanjem pravila že storjena. Dopolnitev korektivnim mehanizmom lahko predstavljajo tudi vnaprej predvidene sankcije, ki se sprožijo, če npr. nadzorni organ ugotovi nespoštovanje fiskalnega pravila. Te sankcije so lahko namenjene organu, ki ni spoštoval pravila (npr. omejevanje transferov, zadolževanja), ali tudi odgovornim osebam organa (znižanje plače, kazni ali celo postopek razrešitve)¹⁷⁴. S teoretičnih izhodišč izhaja, da morajo biti sankcije oblikovane tako, da spodbujajo spoštovanje fiskalnega pravila. Če pride do kršitve pravila, je treba predvideti postopek prilagajanja, ki ohranja kredibilnost¹⁷⁵. Gre za tako imenovano prihodnjo kazen v obliki strožjih standardov v letu po tistem, v katerem je bilo kršeno fiskalno pravilo¹⁷⁶. Ugotavljamo, da

¹⁶⁹ Do razlik pa ne pride le pri javni obravnavi, temveč so različne npr. tudi pravne posledice nespoštovanja ustave ali zakona v primerjavi z nespoštovanjem uredbe. Če vlada ne ravna v skladu z uredbo, posebne sankcije niso predvidene, nespoštovanje ustave ali zakona pa lahko vodi do obtožbe predsednika vlade ali ministra pred ustavnim sodiščem (predsednika vlade ali ministre lahko državni zbor pred ustavnim sodiščem obtoži kršitve ustave in zakonov, storjene pri opravljanju njihovih funkcij – 119. člen Ustave Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 33I/91, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06).

¹⁷⁰ IMF, 2009.

¹⁷¹ Takšen mehanizem bi pri sprejemu proračuna v državnem zboru bil npr. avtomatski amandma k predlogu proračuna, ki odhodke znižuje na zahtevano raven po izračunu s fiskalnim pravilom.

¹⁷² Takšen mehanizem bi bil npr. avtomatska zamrznitev usklajevanja transferov, plač, zamrznitev prevzemanja obveznosti.

¹⁷³ Razen če za nespoštovanje pravila obstajajo vnaprej določene sankcije.

¹⁷⁴ Direktiva Sveta 2011/85/EU z dne 8. 11. 2011 (v nadaljevanju: direktiva 2011/85/EU), ki jo bodo države članice morale vključiti v svoj pravni sistem do 31. 12. 2013, določa, da morajo biti v zvezi z upoštevanjem fiskalnih pravil določene posledice, če se pravila ne upoštevajo.

¹⁷⁵ IMF, 2009.

¹⁷⁶ Kopits, Symansky, 1998.

slovenskega fiskalnega pravila zaenkrat ne spremljajo vnaprej predvidene sankcije, a so po navedbah Ministrstva za finance predvidene¹⁷⁷.

Priporočilo

Vlada naj zagotovi uvedbo korektivnih mehanizmov, ki bodo preprečevali odstopanje od fiskalnega pravila. Ti mehanizmi naj delujejo tudi *ex ante* in s tem preprečijo, da bi prišlo do odstopanj od fiskalnega pravila. Za primere, ko bi do odstopanj kljub omenjenim korektivnim mehanizmom prišlo, naj vlada zagotovi uvedbo sankcij. Sankcije naj bodo take, da bodo v večji meri delovale proti tistim blagajnam javnega financiranja ali posameznim subjektom, ki bodo odstopali od (zgornjih meja) fiskalnega pravila. Ti naj nosijo tudi sorazmerno večje breme morebitnih kazni, ki jih bodo zahtevali organi Evropske unije.

2.4.2.1.c Hkrati z oblikovanjem sankcij je pomembno oblikovanje klavzul izvzetja. Te klavzule določajo, v katerih primerih pravilo ne velja. Gre za oblikovanje omejenega nabora izhodnih scenarijev, da bi se izognili kršenju pravila v izrednih razmerah, ter za opredelitev pogojev, v katerih so mogoča odstopanja od fiskalnega pravila (npr. zunanji šoki). Klavzule izvzetja državam omogočajo bolj proticiklično fiskalno politiko¹⁷⁸ kot pri doslednem spoštovanju fiskalnega pravila, in to brez sankcij, vendar je možna "kazen" v obliki izgube kredibilnosti, zato je treba pri tem upoštevati:

- omenjeni dogodki ne smejo biti preveč pogosti, zato mora obstajati omejen in zaprt krog vzrokov¹⁷⁹;
- obstajati morajo jasna pravila o delovanju države v prehodnem času;
- obstajati morajo jasne smernice o tem, kdaj in kako se mora država vrniti v normalne okvire fiskalnega pravila¹⁸⁰.

Izguba kredibilnosti je lahko manjša, če o upravičenosti odstopanja od fiskalnega pravila odloča neodvisni organ.

Ugotavljamo, da slovensko fiskalno pravilo klavzul izvzetja ne predvideva.

Priporočilo

Vlada naj zagotovi uvedbo klavzul izvzetja, ki bodo v vnaprej določenih primerih in pod vnaprej določenimi pogoji dovoljevale odstopanje od fiskalnega pravila. Klavzule izvzetja naj spremljajo jasne smernice glede vrnitve v okvir fiskalnega pravila.

2.4.2.1.d Pogoj za delovanje korektivnih mehanizmov in sankcioniranje nespoštovanja fiskalnega pravila je nadzor nad njegovo uporabo. Navedeni mehanizmi in sankcije se namreč lahko udeležijo le, če se ugotovi nespoštovanje pravila. K večji moči in zaupanju v fiskalno pravilo prispeva neodvisnost organa, ki izvaja nadzor. Če je organ nadzora kakor koli odvisen od pripravljavca fiskalne politike, lahko nastane

¹⁷⁷ Prav tako naj bi te bile del zaveza, ki bodo sprejete pri predvidenem oblikovanju fiskalne unije. Nadzor nad spoštovanjem pravil naj bi izvajala Evropska komisija, sankcije, s katerimi bi se lahko posegalo tudi v suverenost odločanja nacionalnega parlamenta v zvezi s sprejemanjem proračuna, pa bi izrekalo Sodišče Evropske unije.

¹⁷⁸ Npr. večja poraba ali večji primanjkljaj od dopustnega zaradi slabših gospodarskih gibanj (primer recesije). Država z večjo porabo lahko vzpodbudi zagon gospodarstva.

¹⁷⁹ *Numerus clausus* vzrokov.

¹⁸⁰ IMF, 2009.

dvom o kvaliteti in nepristranskosti nadzora, kar pa zmanjšuje kredibilnost in moč pravila¹⁸¹. Tudi nadzor nad uporabo fiskalnega pravila se lahko izvaja *ex ante*, torej še pred potrditvijo proračuna, ali *ex post*, torej med izvrševanjem ali celo po zaključku izvrševanja proračuna. Ključ do ustreznega nadzora pa je predvsem v natančnih in aktualnih podatkih, do katerih bi moral imeti organ, ki izvaja nadzor, dostop.

Ugotavljamo, da nadzora nad spoštovanjem slovenskega fiskalnega pravila nova uredba o pripravi proračuna posebej ne ureja. Ta lahko poteka z rednimi nalogami državnega zbora pri sprejemu proračuna oziroma zaključnega računa ali tudi z revizijami računskega sodišča. Pri tem je treba poudariti, da nobena izmed naštetih institucij nima izrecnih pristojnosti in obveze za izvajanje rednega nadzora nad spoštovanjem fiskalnega pravila. Glede na zakonske pristojnosti se vlogi nadzornega organa še najbolj približa Fiskalni svet, ki daje tudi naknadno oceno o vzdržnosti in stabilnosti javnofinančne politike, določene v vsakoletnem proračunskem memorandumu in programu stabilnosti. Vendar tudi Fiskalni svet nima izrecne pristojnosti izvajanja nadzora nad spoštovanjem fiskalnega pravila, sploh pa ne podajanja *ex ante* presoje glede spoštovanja fiskalnega pravila oziroma sprotne opozarjanja na nespoštovanje pravila. Ocenjujemo, da bi bilo treba okrepiti nadzorno funkcijo, ki bi sproti in trajno bdela nad spoštovanjem fiskalnega pravila. To bi povečalo kredibilnost fiskalnega pravila v javnosti in na denarnih trgih, hkrati pa bi bila s tem tudi dejansko dana možnost aplikacije korektivnih mehanizmov in sankcij. Moč fiskalnega pravila bi bila še večja, če bi bila dana možnost *ex ante* nadzora in bi imel neodvisni organ že pred sprejetjem proračuna dostop do vseh podatkov, ki bi omogočili presojo spoštovanja fiskalnega pravila ter bi se o tem lahko obvestila državni zbor in javnost. Nekatera teoretična izhodišča glede tega predlagajo celo možnost veta na sprejem proračuna, ki odstopa od postavljenih fiskalnih pravil¹⁸².

Priporočilo

Vlada naj zagotovi tako *ex ante* kot tudi *ex post* nadzor neodvisnega organa nad uporabo fiskalnega pravila.

Posebnih določb v zvezi z neodvisnim izvršnim organom, oziroma organom, ki uveljavlja uporabo pravila, nova uredba o pripravi proračuna ne vsebuje. Iz nje je mogoče ugotoviti, da vlada s fiskalnim pravilom določi zgornjo mejo javnofinančnih odhodkov za tekoče leto in naslednja tri leta. Drugih določb glede organov, ki bi imela pooblastila v zvezi z uveljavljanjem fiskalnega pravila, v uredbi ni. V primerjavi z nadzorom, ki ga v državah članicah izvaja kar nekaj neodvisnih teles, pa ima pristojnost izvršnega organa v večini primerov tudi v teh državah vlada, ministrstvo za finance ali parlament¹⁸³. Neodvisni organi izvrševanje fiskalnega pravila zagotavljajo s pripravo predlogov, s katerimi bi se uveljavilo fiskalno pravilo oziroma bi se dosegli predvideni učinki fiskalnega pravila. Organ, ki opravlja nadzor nad spoštovanjem fiskalnega pravila, ima lahko hkrati tudi izvršne pristojnosti in samostojno ukrepa, če je treba. S tem se glede na kriterije metodologije Evropske komisije doseže večja moč oziroma kredibilnost fiskalnega pravila.

¹⁸¹ Direktiva Sveta 2011/85/EU določa, da numerična fiskalna pravila vključujejo tudi element učinkovitega in pravočasnega spremljanja upoštevanja pravil na podlagi zanesljive in neodvisne analize, ki jo izvedejo neodvisni organi ali organi, ki so funkcionalno neodvisni od javnofinančnih organov držav članic.

¹⁸² Npr. Fiskalna politika po vključitvi v evroobmočje – novi cilji in fiskalna vzdržnost?, Bole, Bančni vestnik št. 11, 2006.

¹⁸³ Po podatkih Evropske komisije je le v šestih primerih (od 93 – številka vključuje tudi takšne, katerih uporaba je začasno odložena) v letu 2009 obstoječih fiskalnih pravil moč izvršnega organa bila poverjena neodvisni instituciji.

2.4.3 Učinki fiskalnega pravila

Ker je cilj, ki naj bi ga dosegli z uvedbo fiskalnega pravila, predvsem doseganje fiskalne vzdržnosti in ekonomske stabilizacije, smo z analizo preverili, ali fiskalno pravilo zagotavlja doseganje teh ciljev. Učinke fiskalnega pravila smo preverili s simulacijami več možnih prihodnjih scenarijev in s simulacijo toka dogodkov ob uporabi dejanskih, že realiziranih podatkov¹⁸⁴. Zanimalo nas je predvsem, kakšen učinek ima fiskalno pravilo na vzdržnost fiskalne politike (vezano na višino dolga in gibanje salda) ter kako reagira v različnih fazah gospodarskega cikla (prociklično ali proticiklično delovanje). Fiskalno pravilo omogoča vladi, da hitrost konsolidacije javnih financ prek korektivnega dela pravila prilagaja trenutnim potrebam ali željam, zato smo preverili tudi pomembnost in vpliv tega dela pravila na doseganje in ohranjanje fiskalne vzdržnosti.

Temeljni parameter pri uporabi fiskalnega pravila je določitev nominalne rasti trendnega BDP. Ta se lahko izračuna na različne načine, kot vir za izračun pa se lahko uporabijo podatki različnih institucij. Analiza je bila zato narejena na podlagi podatkov iz različnih virov in z uporabo različnih metod izračuna. Tako je bilo zmanjšano tveganje napačnih zaključkov zaradi uporabe netočnih podatkov. V nadaljevanju so predstavljene predpostavke in podatkovni viri, ki so predstavljali izhodišče za izvedeno analizo.

Predpostavke in podatkovni viri

Javnofinančni prihodki, dejanski in načrtovani; podatki Ministrstva za finance;

Javnofinančni odhodki: rastejo v skladu s predpostavkami rasti trendnega BDP – različni scenariji:

- Scenarij I: Nominalna rast trendnega BDP; podatki Ministrstva za finance;
- Scenarij II: Nominalna rast trendnega BDP; podatki UMAR – izračun je na podlagi realne rasti + dvoodstotna ciljna inflacija Evropske centralne banke (v nadaljevanju: ECB);
- Scenarij III: Nominalna rast trendnega BDP; podatki IMF – izračun je na podlagi realne rasti + dvoodstotna ciljna inflacija ECB;
- Scenarij IV: Nominalna rast trendnega BDP; podatki UMAR – izračun je na podlagi proizvodne vrzeli;
- Scenarij V: Nominalna rast trendnega BDP; podatki IMF; – izračun je na podlagi proizvodne vrzeli.

2.4.3.1 Vpliv potencialne uvedbe pravila na javne finance Republike Slovenije ob vstopu v Evropsko unijo

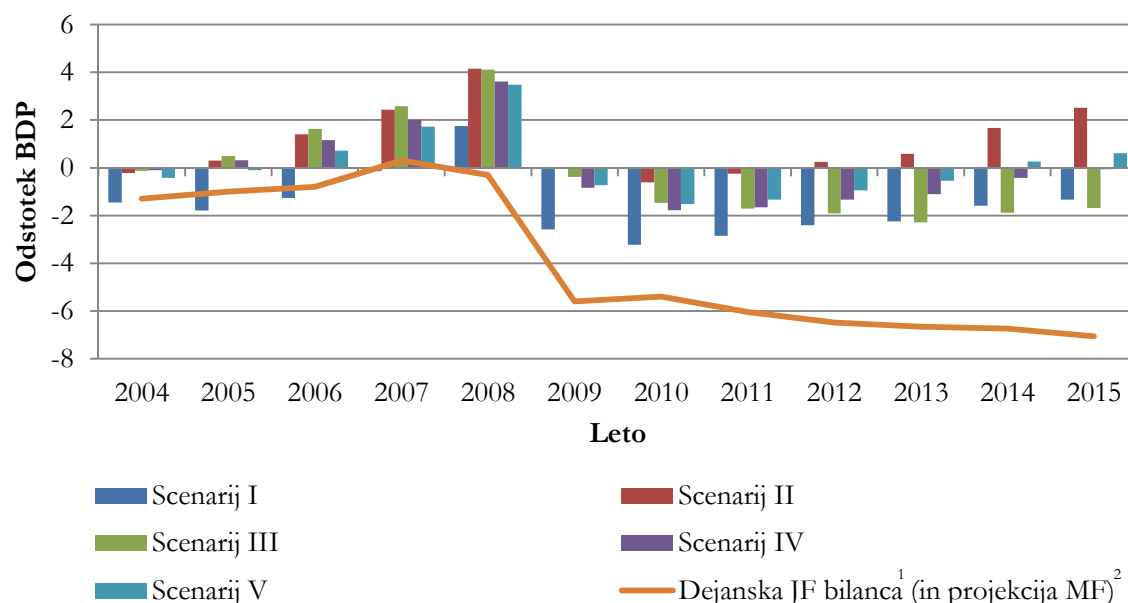
Dober pokazatelj učinkov fiskalnega pravila je analiza vpliva, ki bi ga imela potencialna uvedba fiskalnega pravila ob vstopu v Evropsko unijo na trenutno javnofinančno stanje. Pri analizi smo upoštevali dejanske, realizirane podatke o makroekonomskih gibanjih in javnofinančnih prihodkih¹⁸⁵. Analiza je upoštevala le preventivni del pravila, kljub dejstvu, da bi bilo treba vsaj v nekaterih letih ob dosledni uporabi pravila upoštevati tudi korektivni del pravila.

¹⁸⁴ V zvezi s tem nas je zanimalo, kakšne učinke bi imelo fiskalno pravilo na javne finance v obdobju od leta 2004 do leta 2010, če bi bilo v sedanji obliki uvedeno z vstopom Slovenije v Evropsko unijo.

¹⁸⁵ Vpliva nižjih javnofinančnih odhodkov na makroekonomska gibanja in potencialno nižjih obrestnih mer ter nižjih stroškov obresti zaradi manjšega obsega dolga v analizi nismo upoštevali.

2.4.3.1.a Analiza je pokazala, da bi bilo izhodišče za pripravo proračuna v letu 2010, ob uporabi fiskalnega pravila od leta 2004, bistveno boljše, kot je bilo.

Slika 23: Vpliv uvedbe fiskalnega pravila na javnofinančni saldo



Opombi: ¹ – JF bilanca je javnofinančna bilanca; ² – Projekcija MF je projekcija javnofinančnega salda po spontanem scenariju brez ukrepov, ki ga je Ministrstvo za finance predstavilo v proračunskem memorandumu 2011–2012.

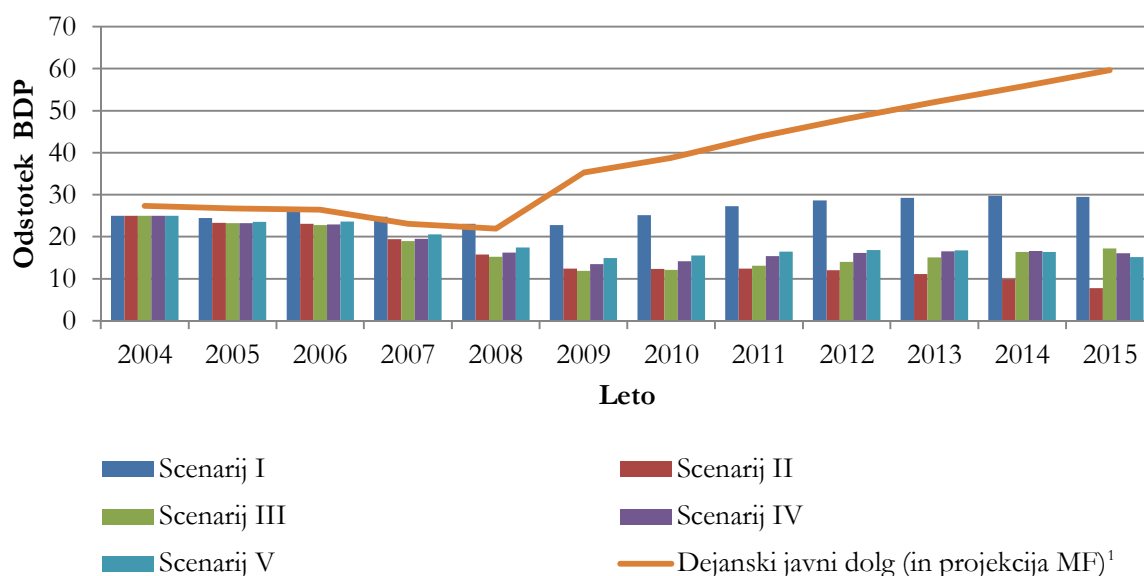
Vir: UMAR, Ministrstvo za finance, IMF, SURS, izračuni računskega sodišča.

Javnofinančni saldo bi v letu 2010 v povprečju (ob upoštevanju obravnavanih scenarijev) znašal -1,7 odstotka BDP in bi bil precej nižji od dejanskega javnofinančnega salda (-5,5 odstotka BDP). Temu primerno nižji bi bil tudi saldo sektorja država¹⁸⁶, kar pomeni, da zoper Republiko Slovenijo v letu 2009 ne bi bil uveden postopek za odpravo presežnega primanjkljaja, saj bi bil saldo znotraj meje Pakta. Posebej opozarjamo, da bi že uporaba preventivnega dela pravila omogočila doseganje visokega presežka v obdobju večje gospodarske rasti, kar bi v veliki meri omogočilo tudi zmanjšanje obsega dolga. Do leta 2015 bi uporaba fiskalnega pravila privedla do uravnoveženih javnih financ. Uporaba fiskalnega pravila bi torej, ob različnih scenarijih nominalne rasti potencialnega BDP, povzročila precejšnje izboljšanje salda javnih financ, tako v obdobju od leta 2004 do leta 2010, še bolj izrazito pa po letu 2010.

2.4.3.1.b Uporaba preventivnega dela pravila bi zelo vplivala tudi na obseg javnofinančnega dolga. Ta bi se postopno manjšal. Še posebej izrazito bi bilo manjšanje obsega dolga v letih od 2006 do 2009.

¹⁸⁶ Ta je v letu 2010 znašal 5,8 odstotka BDP, Poročilo o primanjkljaju in dolgu (oktober 2011).

Slika 24: Vpliv uvedbe fiskalnega pravila na javnofinančni dolg



Opomba: ¹ – Projekcija MF je projekcija javnofinančnega dolga po spontanem scenariju brez ukrepov, ki ga je Ministrstvo za finance predstavilo v proračunskem memorandumu 2011–2012.

Viri: UMAR, IMF, SURS, izračuni računskega sodišča.

Tako bi se stanje zadolženosti leta 2010 gibalo med 12 odstotki in 25 odstotki BDP in bi bilo precej manjše od dejanskega stanja, ki je znašalo 39,1 odstotka BDP¹⁸⁷. Do leta 2015 bi, ob uporabi (preventivnega dela) fiskalnega pravila, povprečni izračunani javnofinančni dolg vseh različnih scenarijev izračuna nominalne rasti potencialnega BDP znašal 17 odstotkov BDP. Uporaba preventivnega dela fiskalnega pravila bi torej povzročila znatno izboljšanje stanja javnofinančnega dolga, tako v obdobju od leta 2004 do leta 2010, še bolj izrazito pa bi uporaba fiskalnega pravila stabilizirala javnofinančni dolg po letu 2010. Po letu 2015 javnofinančni dolg ne bi več bistveno naraščal in bi se stabiliziral pod 30 odstotki BDP.

2.4.3.1.c Preizkus fiskalnega pravila ob upoštevanju dejanskih preteklih podatkov je pokazal, da že preventivni del pravila vodi k zagotavljanju vzdržnosti javnih financ. Kot posebno primerno se je fiskalno pravilo izkazalo v obdobju gospodarske rasti, ko bi učinkovito zadrževalo rast javnofinančnih odhodkov in s tem, ob višjih javnofinančnih prihodkih, zagotavljalo ustvarjanje javnofinančnega presežka, kar bi se odrazilo na večjem zmanjšanju obsega javnofinančnega dolga, ki se ne bi bistveno povečal niti v recesiji. Ob tem je treba upoštevati, da analiza ni upoštevala možnosti neupoštevanja fiskalnega pravila v recesiji, oziroma ni upoštevala uvedbe klavzul izvzetja, ki bi večjo porabo, in s tem odstopanje od pravila, v recesiji tudi formalno dopuščale brez sankcij. Ključna pa je vseeno lastnost pravila, da bi se v obdobju večje gospodarske rasti z zagotavljanjem presežkov ustvarilo razmeroma boljše izhodišče za premagovanje recesije¹⁸⁸.

¹⁸⁷ Po podatku iz proračunskega memoranduma 2011–2012.

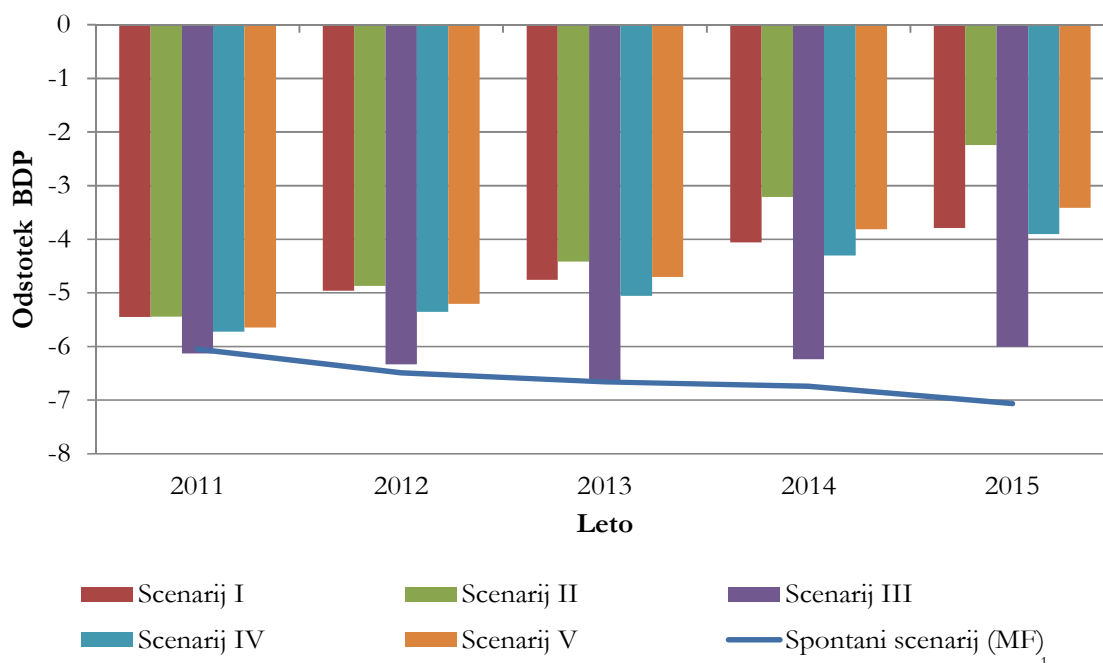
¹⁸⁸ Kot se je izkazalo pri analizi naravnosti fiskalne politike, bi ti presežki lahko bili celo večji – povezava s točkama 2.4.3.3.a in 2.4.3.3.c.

2.4.3.2 Vpliv uvedbe fiskalnega pravila na javne finance po letu 2010

Preverili smo, kakšen vpliv bi predvidoma imela uvedba fiskalnega pravila na gibanje javnofinančnega primanjkljaja in javnofinančnega dolga po letu 2010. Pri tem smo kot izhodišče vzeli vpliv preventivnega dela fiskalnega pravila ob uresničitvi petih predpostavljenih scenarijev.

2.4.3.2.a Ugotavljamo, da bi uporaba preventivnega dela fiskalnega pravila vodila v postopno zmanjševanje javnofinančnega primanjkljaja, ki bi bil precej manjši glede na spontani scenarij¹⁸⁹. Kljub vsemu uporaba le preventivnega dela fiskalnega pravila ne bi vodila v dovolj intenzivno fiskalno konsolidacijo, saj bi tudi v letu 2015 po večini scenarijev javnofinančni primanjkljaj presegal tri odstotke BDP.

Slika 25: Javnofinančni saldo ob različnih scenarijih rasti javnofinančnih odhodkov



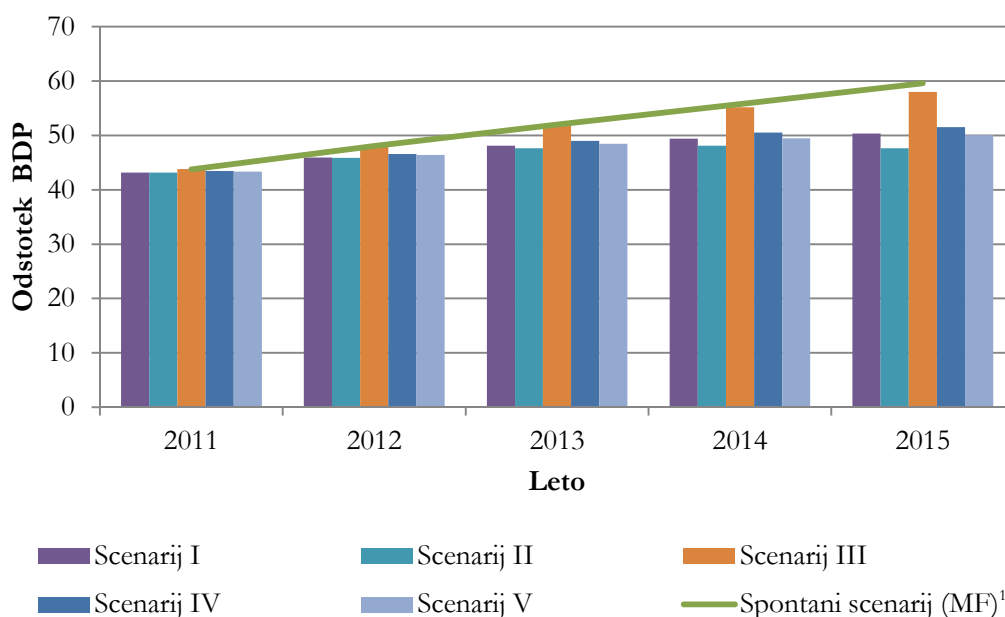
Opomba: ¹ – Spontani scenarij (MF) je scenarij gibanja javnofinančnega salda brez uporabe fiskalnega pravila, ki ga je za proračunski memorandum 2011–2012 pripravilo Ministrstvo za finance.

Viri: UMAR, Ministrstvo za finance, IMF, SURS, izračuni računskega sodišča.

Podobna ugotovitev velja za javnofinančni dolg, ki bi do leta 2015 dosegel nekje med 48 in 58 odstotki BDP. Izračuni torej kažejo, da kljub boljšemu stanju, kakor bi bilo brez uporabe fiskalnega pravila, uporaba samo preventivnega dela ne bi omogočila fiskalne konsolidacije Republike Slovenije v prihodnjih letih, saj bi javnofinančni dolg kljub uporabi preventivnega dela fiskalnega pravila naraščal.

¹⁸⁹ Kot spontani scenarij je upoštevan scenarij brez uporabe fiskalnega pravila, ki ga je za proračunski memorandum pripravilo Ministrstvo za finance.

Slika 26: Javnofinančni dolg ob različnih scenarijih rasti javnofinančnih odhodkov



Opomba: ¹ – Spontani scenarij (MF) je scenarij gibanja javnofinančnega dolga brez uporabe fiskalnega pravila, ki ga je za proračunski memorandum 2011–2012 pripravilo Ministrstvo za finance.

Viri: UMAR, Ministrstvo za finance, IMF, SURS, izračuni računskega sodišča.

2.4.3.2.b Na učinkovitost fiskalnega pravila pa vpliva tudi uporaba korektivnega dela pravila. Ta je odvisen od ciljnih vrednosti primarnega javnofinančnega primanjkljaja in javnofinančnega dolga ter od hitrosti doseganja teh ciljev. Če so postavljeni cilji že doseženi, se korektivni del pravila ne uporablja. Glede na v proračunskem memorandumu 2011–2012 predstavljene scenarije, so bile javne finance v letu 2010, vsaj v zvezi s primanjkljajem, kar precej od cilja, zato se korektivni del fiskalnega pravila uporablja v vseh treh predstavljenih scenarijih. Pri uporabi korektivnega dela pravila sta bistvena predvsem določitev ciljev in določitev hitrosti doseganja ciljev. Obe določitvi sta odvisni od vlade, ki se o poti konsolidacije odloča po prostem preudarku. Diskrecijska pravica je sicer omejena z zahtevami, ki izhajajo iz Pakta, zato mora vlada cilje določiti tako, da so izpolnjene zahteve Pakta. Te zahteve bodo verjetno še bolj zavezujoče in bolj restriktivne po uresničitvi dogovora o fiskalni uniji. Nekoliko bolj svobodno vlada določa hitrost doseganja ciljev. Tudi pri tem pa so že s Paktom postavljeni okvirni roki za doseg zastavljenih ciljev oziroma za doseganje referenčnih meja.

Korektivni del pravila ima ob fiskalni konsolidaciji izreden pomen, kar so pokazali tudi izračuni, iz katerih izhaja, da korektivni del pravila nosi velik delež konsolidacije, ne glede na postavljen cilj. Potrdila se je tudi domneva, da je ta delež toliko večji, kolikor bolj ambiciozno je zastavljen cilj in kolikor slabše so gospodarske razmere.

Cilji

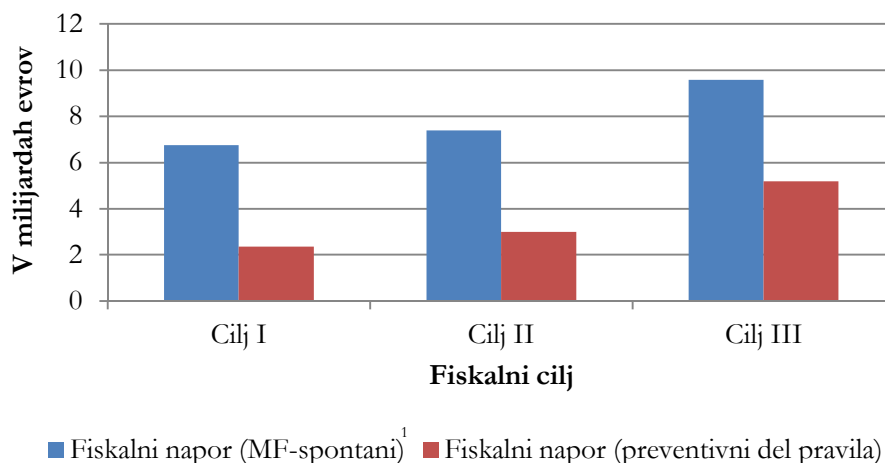
Izračune smo simulirali na treh različno, po lastni izbiri, zastavljenih ciljih:

- Cilj I – primarni javnofinančni presežek 0,5 odstotka BDP in javnofinančni dolg 45 odstotkov BDP do leta 2015;
- Cilj II – javnofinančni primanjkljaj tri odstotke BDP in javnofinančni dolg 45 odstotkov BDP

do leta 2013;

- Cilj III – uravnoteženi javnofinančni saldo in javnofinančni dolg 40 odstotkov BDP do leta 2015.

Slika 27: Vpliv preventivnega in korektivnega dela fiskalnega pravila na skupni fiskalni napor v obdobju od leta 2010 do leta 2015¹⁹⁰



Opomba: ¹ – MF-spontani je spontani scenarij brez ukrepov, ki ga je Ministrstvo za finance predstavilo v proračunskem memorandumu 2011–2012.

Viri: UMAR, Ministrstvo za finance, IMF, SURS, izračuni računskega sodišča.

Analiza je prav tako pokazala, da velikost parametrov (u) in (v), ki določata hitrost doseganja ciljev, ključno vpliva na hitrost fiskalne konsolidacije. Višje vrednosti parametrov pomenijo povečan fiskalni napor in s tem tudi hitrejšo stopnjo konsolidacije. Način določanja višine parametrov v novi uredbi o pripravi proračuna ni določen, kar daje vladi možnost, da po lastni presoji odloča glede višine parametrov. Znotraj roka za doseg cilja lahko vlada fiskalna bremena različno razporeja po letih, pri čemer obstaja tveganje, da se zaradi politične preračunljivosti to breme preloži na najkasnejše možno leto ali npr. v mandat naslednje vlade. V proračunskem memorandumu 2011–2012 je sicer navedeno, da sta parametra (u) in (v) odvisna od razlike med efektivno obrestno mero dolga in trendno rastjo gospodarstva¹⁹¹. Iz navedb Ministrstva za finance pa je mogoče ugotoviti, da sta se parametra (u) in (v) v scenarijih, ki so v proračunskem memorandumu 2011–2012, določila tako, da je breme konsolidacije (fiskalni napor) približno enakomerno razporejeno po letih. Možnost diskrecijske določitve parametrov (u) in (v) sicer poveča elastičnost pravila, vendar ga hkrati naredi tudi bolj nedoločnega, saj je ob konsolidaciji javnih financ način uporabe pravila odvisen od odločitve vlade glede hitrosti konsolidacije. Ocenjujemo, da bi bilo smiselno pravilo dopolniti s kriteriji za določitev parametrov hitrosti doseganja ciljev oziroma hitrost doseganja ciljev vnaprej opredeliti.

¹⁹⁰ Slika 27 predstavlja skupni fiskalni napor za potrebno zmanjšanje javnofinančnih odhodkov glede na višino javnofinančnih odhodkov po scenariju MF-spontani oziroma dodatni fiskalni napor glede na višino javnofinančnih odhodkov ob uporabi preventivnega dela fiskalnega pravila – torej delež, ki ga ima korektivni del (drugi stolpec).

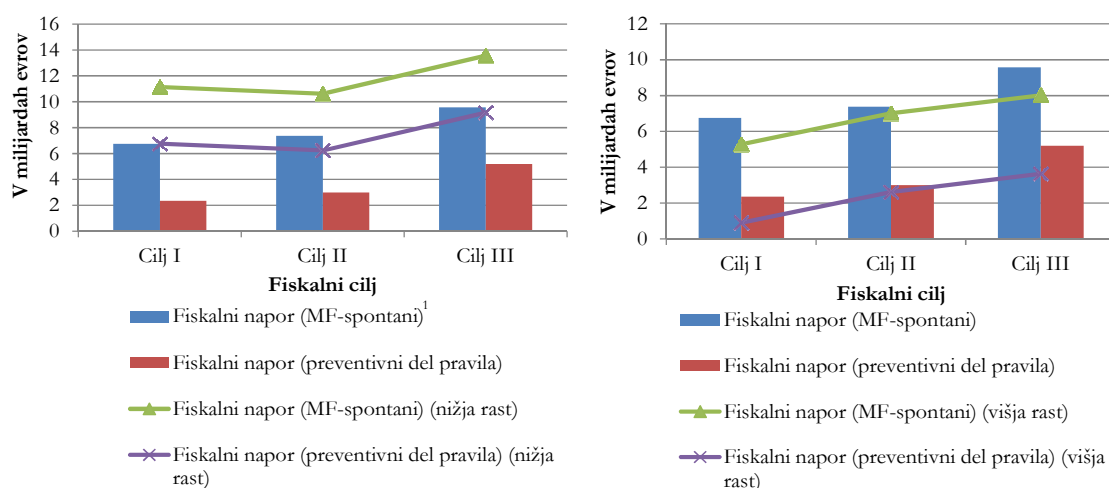
¹⁹¹ Ministrstvo za finance je v potrditev navedbe predložilo matematično izvedbo enačbe za določitev parametrov.

Priporočilo

Vlada naj fiskalno pravilo dopolni s kriteriji za določitev parametrov hitrosti doseganja cilja.

2.4.3.2.c Na učinkovitost fiskalnega pravila in pomembnost preventivnega in korektivnega dela pravila vplivajo tudi gospodarske razmere. Analiza je pokazala, da je fiskalni napor pri konsolidaciji z uporabo fiskalnega pravila ob večji gospodarski rasti (in s tem večjimi javnofinančnimi prihodki) bistveno manjši¹⁹². Naredili smo izračune po različnih možnih scenarijih gospodarskih gibanj, ki so pokazali, da bi ob morebitni gospodarski ekspanziji imel ključno vlogo fiskalne konsolidacije preventivni del fiskalnega pravila. Korektivni del bi bil vključen v minimalnem obsegu le v prvih letih, medtem ko v zadnjih dveh do treh letih sploh ne bi bil aktiviran. Fiskalni cilji bi bili ob gospodarski rasti veliko hitreje doseženi. Ko je fiskalni cilj dosežen, pa se aktivira le preventivni del, ki zniža velikost fiskalnega napora. Velikost fiskalnega napora bi torej bila v tem primeru precej nižja glede na velikost fiskalnega napora ob predpostavki gospodarske rasti iz proračunskega memoranduma 2011–2012.

Slika 28: Vpliv preventivnega in korektivnega dela – parametra (v) in (u) – na skupni fiskalni napor v obdobju od leta 2010 do leta 2015 (Cilji I–III) – primer večje gospodarske rasti¹⁹³ in primer manjše gospodarske rasti/stagnacije¹⁹⁴



Opomba: ¹ – MF-spontani je spontani scenarij brez ukrepov, ki ga je Ministrstvo za finance predstavilo v proračunskem memorandumu 2011–2012.

Viri: UMAR, Ministrstvo za finance, IMF, SURS, izračuni računskega sodišča.

Ob morebitni gospodarski stagnaciji oziroma nizki gospodarski rasti bi imel najpomembnejšo vlogo fiskalne konsolidacije korektivni del fiskalnega pravila. Fiskalni cilji bi bili ob gospodarski stagnaciji veliko težje dosegljivi, potrebne bi bile višje vrednosti parametrov (u) in (v). Fiskalni napor bi bil torej glede na fiskalni napor ob predpostavki gospodarske rasti iz proračunskega memoranduma 2011–2012 precej večji.

2.4.3.2.d Fiskalno pravilo sicer nima neposredne in avtomatske povezave z gibanjem javnofinančnih

¹⁹² Fiskalni napor, potreben za doseg cilja glede na spontani scenarij brez uporabe fiskalnega pravila.

¹⁹³ Javnofinančni prihodki rastejo dve odstotni točki nad pričakovanim scenarijem rasti nominalnega BDP.

¹⁹⁴ Javnofinančni prihodki rastejo dve odstotni točki pod pričakovanim scenarijem rasti nominalnega BDP.

prihodkov, vendar je prilagajanje obsegu prihodkov možno z določitvijo ciljnega primanjkljaja in hitrosti doseganja tega primanjkljaja. To je pomembno tudi, ko so javnofinančni cilji sicer doseženi, a jih je treba ohraniti tudi v obdobju manjše gospodarske rasti oziroma recesije¹⁹⁵.

Javnofinančni odhodki izračunani na podlagi preventivnega dela pravila upoštevajo trend rasti BDP v daljšem časovnem obdobju, medtem ko se javnofinančni prihodki gibljejo glede na trenutne gospodarske razmere in niso regulirani z nobenim fiskalnim pravilom. Temu ustrezno so tudi nihanja javnofinančnih prihodkov lahko bistveno večja od javnofinančnih odhodkov, ki, v skladu s preventivnim delom pravila, rastejo bolj premočrtno. Ob trenutni manjši rasti BDP zato lahko pride do večje razlike med javnofinančnimi prihodki in odhodki, kar bi lahko povzročilo preseganje ciljnega ali mejnega primanjkljaja oziroma dolga¹⁹⁶. V takem primeru bi morala vlada prek korektivnega dela pravila, z ustrezno določitvijo parametrov (u) in (v), to preprečiti. Takšen mehanizem je sicer določen z drugim odstavkom 27. člena nove uredbe o pripravi proračuna, ki določa, da vlada zaradi poslabšanja makroekonomskih kazalnikov lahko spremeni parametre fiskalnega pravila. Ocenjujemo, da bi bilo ob morebitnem poslabšanju makroekonomskih kazalnikov bolj primerno določiti obvezno spremembo parametrov fiskalnega pravila, in to tako, da bi se zagotovilo spoštovanje vsaj vnaprej določenih meja javnofinančnega primanjkljaja in javnofinančnega dolga. Če se javnofinančni odhodki ob bistveno manjšem obsegu javnofinančnih prihodkov od načrtovanih ustrezno ne zmanjšajo, se namreč javnofinančna primanjkljaj in dolg, kljub uporabi fiskalnega pravila, lahko povečata nad določene meje. To pa lahko vsaj kratkoročno vodi v nevzdržnost javnih financ, kar slabo vpliva na kredibilnost fiskalnega pravila, saj nastane dvom o učinkovitosti takšnega pravila. Če vlada, ki ima pri uporabi korektivnega dela pravila diskrecijsko moč odločanja, tega pravila torej ne uporablja dovolj dosledno, fiskalno pravilo v krajšem časovnem obdobju nujno ne zagotavlja fiskalne konsolidacije. Pri tem je ponovno treba opozoriti na vlogo klavzul izvzetja – te bi omogočale neuporabo fiskalnega pravila ob izpolnitvi vnaprej določenih pogojev brez sankcij in brez izgube kredibilnosti. Tudi te lahko pomenijo kratkotrajen odstop od fiskalne konsolidacije, vendar bi bilo treba hkrati z možnostjo neuporabe fiskalnega pravila določiti tudi natančen scenarij vrnitve v prejšnje stanje oziroma stanje vzdržnosti.

2.4.3.2.e Preverili smo tudi dolgoročni učinek fiskalnega pravila na obseg javnofinančnega primanjkljaja in javnofinančnega dolga ob različnih predvidevanjih gospodarskih gibanj do leta 2020. Izhodišče je predstavljal rezultat Scenarija V in Cilja I za leto 2015¹⁹⁷.

Predpostavke gospodarskih gibanj

- Scenarij A (gospodarska rast): prihodnja rast javnofinančnih prihodkov, javnofinančnih odhodkov in nominalnega BDP je enaka povprečni rasti spremenljivk v obdobju od leta 2010 do leta 2015; efektivna obrestna mera na javni dolg je pet odstotkov.
- Scenarij B (gospodarska stagnacija): prihodnja rast javnofinančnih prihodkov je enaka povprečni rasti spremenljivke v obdobju od leta 2010 do leta 2015, zmanjšana za tri odstotne točke, rast javnofinančnih odhodkov je enaka povprečni rasti spremenljivke v obdobju od leta 2010 do leta 2015

¹⁹⁵ Razen če so predvidene klavzule izvzetja in so za uporabo klavzule izpolnjeni pogoji.

¹⁹⁶ Kot je predvideno v zahtevah Pakta.

¹⁹⁷ Predpostavljali smo torej, da bo v letu 2015 dosežen cilj 0,5 odstotka BDP primarnega presežka in 45 odstotkov BDP dolga. Izračuni so bili narejeni na podlagi scenarija V (podatki IMF – nominalna rast trendnega BDP, izračunana na podlagi proizvodne vrzeli).

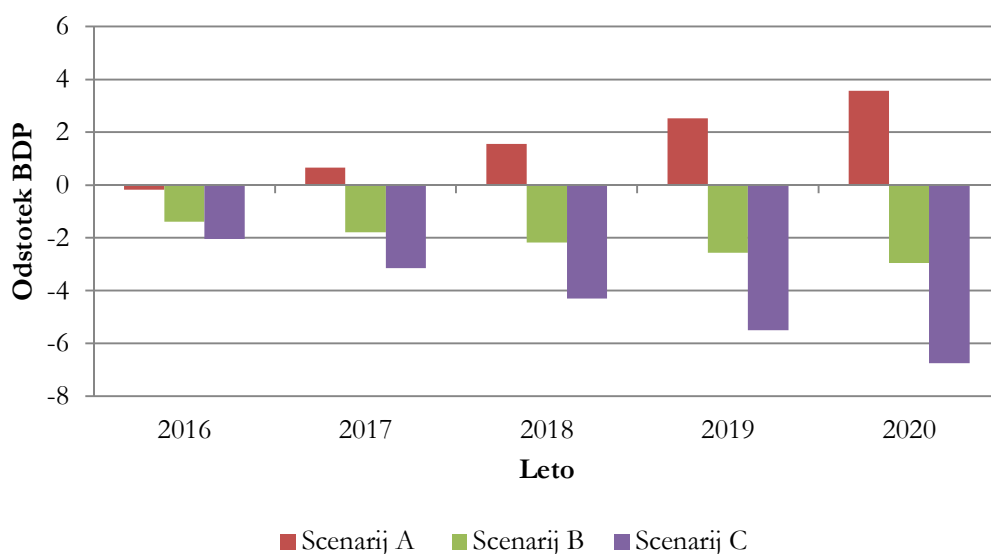
in rast nominalnega BDP je enaka povprečni rasti spremenljivke v obdobju od leta 2010 do leta 2015, zmanjšana za dve odstotni točki; efektivna obrestna mera na javni dolg je pet odstotkov.

- Scenarij C (gospodarska recesija): prihodnja rast javnofinančnih prihodkov, javnofinančnih odhodkov in nominalnega BDP je enaka povprečni rasti spremenljivk v obdobju od leta 2009 do leta 2011; efektivna obrestna mera na javni dolg je pet odstotkov.

Če bi bili v letu 2015 javnofinančni cilji izpolnjeni, bi se uporabljal le preventivni del fiskalnega pravila. Uporabo preventivnega dela fiskalnega pravila smo predpostavili v vsem obdobju do leta 2020.

Izračuni so pokazali, da bi preventivni del fiskalnega pravila le ob gospodarski rasti zagotovil javnofinančni presežek, ob stagnaciji kot tudi v recesiji pa bi se javnofinančni primanjkljaj, brez vključitve korektivnega dela pravila, nenehno povečeval. Tako se potrjujejo ugotovitve, da preventivni del fiskalnega pravila v obdobju visoke gospodarske rasti zagotavlja ustvarjanje presežka, ob stagnaciji ali recesiji pa je vloga ohranjevalca vzdržnosti javnih financ v korektivnem delu pravila, pri uporabi katerega pa imajo ključno vlogo odločitve vlade.

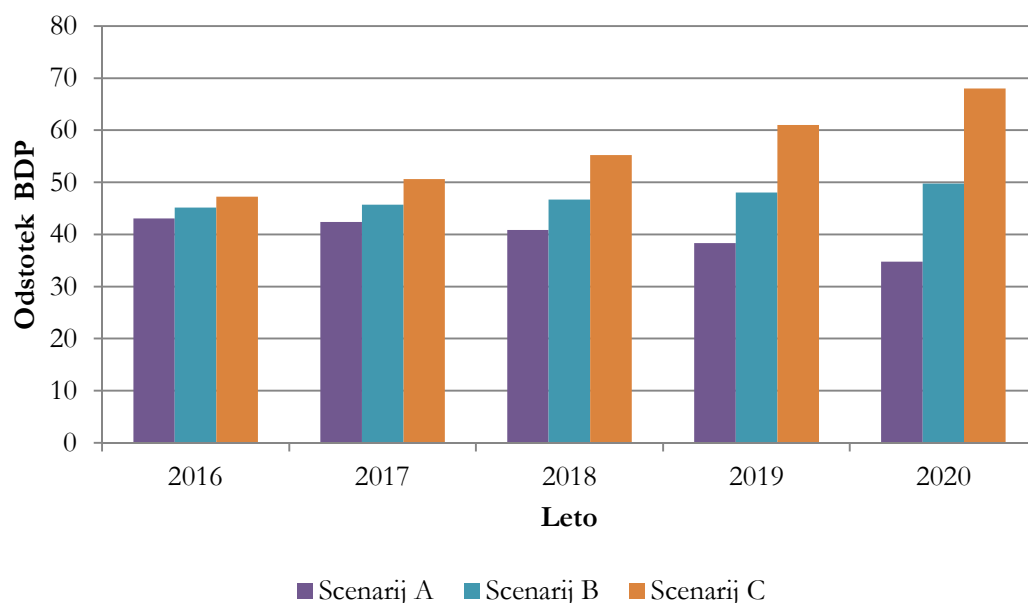
Slika 29: Vpliv fiskalnega pravila (preventivni del) na javnofinančni saldo v različnih gospodarskih razmerah



Viri: UMAR, Ministrstvo za finance, IMF, SURS, izračuni računskega sodišča.

Ustrezno gibanju salda bi se gibal tudi javnofinančni dolg. Ob gospodarski rasti bi že uporaba preventivnega dela fiskalnega pravila zagotovila postopno zmanjševanje obsega dolga, ob gospodarski stagnaciji ali recesiji pa bi bilo treba za ohranitev dolga na ciljni vrednosti uporabiti korektivni del fiskalnega pravila.

Slika 30: Vpliv fiskalnega pravila (preventivni del) na javnofinančni dolg v različnih gospodarskih razmerah



Viri: UMAR, Ministrstvo za finance, IMF, SURS, izračuni računskega sodišča.

Izračuni so pokazali, da bi ob ponovitvi podobnih gospodarskih gibanj v obdobju od leta 2015 do leta 2020, kakor so bila v obdobju od leta 2009 do leta 2011, kljub uporabi preventivnega dela pravila javnofinančni primanjkljaj že v letu 2017 presegel tri odstotke BDP, javnofinančni dolg pa bi presegel 60 odstotkov BDP v letu 2019. Iz tega je razvidno, da bi morali zagotoviti spoštovanja fiskalnega pravila, še posebej pa zagotoviti dosledno uporabo korektivnega dela pravila. Ocenjujemo, da bi k temu lahko pripomogli avtomatski korektivni mehanizmi, ob tem pa bi bilo treba dodati tudi sankcije za nespoštovanje pravila. Vendar tudi te ne bi nujno zagotovile dolgoročne fiskalne vzdržnosti, saj je možnost določanja ciljev po lastni presoji in hitrosti doseganja ciljev, ki so temelj korektivnega dela pravila in s tem ključni del celotnega fiskalnega pravila, vključena že v pravilo. S tem je pravilo res zelo fleksibilno in omogoča prilagajanje odhodkov trenutnim razmeram, vendar prav to hkrati prinaša tudi največje tveganje za doseganje ravnotežnega javnofinančnega položaja. Če vlada ne bo postavljala ustreznih ciljev in hitrosti doseganja ciljev, ali če tega ne bo spoštovala, uvedba fiskalnega pravila ne bo nujno zagotovila konsolidacije javnih financ.

2.4.3.3 (Proti)cikličnost fiskalne politike

Praviloma bi država morala voditi takšno fiskalno politiko, da bi pripomogla k ekonomski stabilizaciji. Fiskalna politika bi zato morala delovati proticiklično – torej bi "ohlajala" gospodarstvo med konjunkturo in vzpodbujala v recesiji. Za oceno naravnosti fiskalne politike smo uporabili razčlenitev salda na ciklično prilagojen (strukturni) in ciklični del. Strukturni saldo¹⁹⁸ pokaže, kakšen javnofinančni rezultat bi dosegli samo zaradi učinkovanja ukrepov fiskalne politike. Pri tem se izloči vpliv cikličnih gibanj. Na podlagi sprememb strukturnega primanjkljaja med posameznimi leti lahko sklepamo na naravnost

¹⁹⁸ Metodologija izračuna strukturnega javnofinančnega salda, prirejena po metodologiji IMF in OECD (priloga 3).

fiskalne politike – zmanjšanje strukturnega primanjkljaja kaže na restriktivno naravnost fiskalne politike in obratno.

(Proti)cikličnost in ekspanzivnost/restriktivnost¹⁹⁹

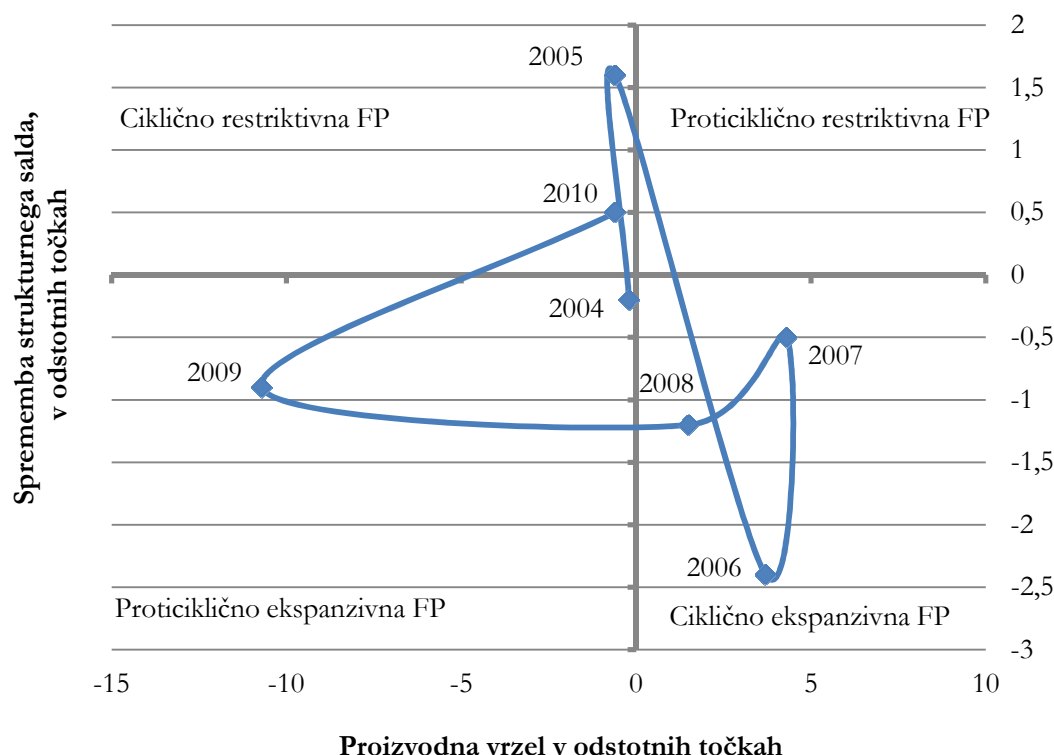
Primerjava dinamike strukturnega primanjkljaja in proizvodne vrzeli kaže na ciklično oziroma proticiklično naravnost fiskalne politike. Spremembe strukturnega salda v zaporednih letih kažejo na naravnost fiskalne politike oziroma fiskalni impulz. Če fiskalni impulz primerjamo s spremembami proizvodne vrzeli v enakem obdobju, ki nam kaže spremembe v konjunktornem ciklu, lahko ocenimo fiskalni položaj oziroma cikličnost fiskalne politike. Glede na spremembe fiskalnega impulza in proizvodne vrzeli lahko določimo štiri kvadrante, ki določajo fiskalni položaj. Če je kombinacija obeh parametrov v prvem ali tretjem kvadrantu, je fiskalna politika proticiklična. V takem primeru se namreč fiskalna politika v razmerah, ko se gospodarska rast zmanjša pod potencialno, odziva ekspanzivno; v razmerah, ko dejanska rast presega potencialno rast BDP, pa restriktivno. Če je kombinacija obeh parametrov v drugem ali četrtem kvadrantu, je fiskalna politika ciklična. V takem primeru se namreč fiskalna politika v razmerah, ko se gospodarska rast zmanjša pod potencialno, odziva restriktivno; v razmerah, ko dejanska rast presega potencialno rast BDP, pa je tudi fiskalna politika ekspanzivna. Ciklična naravnost pomeni, da fiskalna politika ne dopušča delovanja avtomatičnih stabilizatorjev, zaradi česar se na primer odhodki spreminjajo v skladu s spremembami gospodarske rasti in ne, kot je bilo načrtovano. To pomeni, da se ob večji gospodarski rasti od prvotno načrtovanih ciklični prihodki proračuna porabijo za financiranje znižanja davkov in povečanja odhodkov in ne za zmanjšanje primanjkljaja.

Primerjava navedenih kategorij na podlagi podatkov IMF pokaže, da je bila fiskalna politika v obdobju od leta 2004 do leta 2010 večinoma ekspanzivna in ciklično naravnana. To je bilo še posebno izrazito v obdobju od leta 2006 do leta 2008. UMAR ugotavlja, da so dejavniki, ki so prispevali k ekspanzivnosti, zlasti ukrepi, ki so spodbudili rast javnofinančnih izdatkov (povečanje deleža izdatkov za investicije, povečanje obsega sredstev za socialne transfere in plače v javnem sektorju ipd.), pa tudi davčne spremembe, ki so zmanjšale javnofinančne prihodke (povečanje splošnih olajšav v okviru spremembe dohodninskega sistema, nadaljnje zniževanje stopnje davka na izplačane plače in znižanje davčne stopnje pri davku na dohodek)²⁰⁰. Po gospodarski krizi v letu 2009 je fiskalna politika delovala bolj proticiklično in ekspanzivno, v letu 2010 pa restriktivno in razmeroma nevtrarno z vidika cikla.

¹⁹⁹ Povzeto po Ekonomski izzivi 2011, UMAR, julij 2011.

²⁰⁰ Ekonomski izzivi 2011, UMAR, julij 2011.

Slika 31: Naravnost fiskalne politike (FP) v obdobju od leta 2004 do leta 2010.



Viri: IMF, UMAR, izračuni računskega sodišča.

2.4.3.3.a Za lažjo presojo učinkov fiskalnega pravila smo izvedli analizo fiskalne politike, če bi se preventivni del fiskalnega pravila uvedel v letu 2004 po različnih že predstavljenih scenarijih. V analizi je bilo predvideno, da so bili dejanski odhodki realizirani v višini meje, določene s pravilom. Rezultati analize se sicer razlikujejo, odvisno od različnih scenarijev, kar je razvidno iz tabele 8. Analiza pa je pokazala, da bi uporaba fiskalnega pravila fiskalno politiko v obravnavanem obdobju okrepila v proticikličnost in v obdobju gospodarske krize (od leta 2009 do leta 2010) tudi v ekspanzivnost. Na podlagi primerjave ocenjujemo, da fiskalno pravilo²⁰¹ sicer prispeva k proticikličnemu delovanju fiskalne politike, vendar tega v celoti ne zagotavlja. To potrjujejo rezultati analize za leto 2007, ko bi bila fiskalna politika tudi ob uporabi fiskalnega pravila po vseh scenarijih ciklična in ekspanzivna. V letu 2006 bi bila fiskalna politika ciklična in ekspanzivna po vseh scenarijih razen po enem. Ob tem poudarjamo tudi manjšo ekspanzivnost fiskalne politike v recesiji. Fiskalno pravilo lahko v tem primeru deluje omejujoče in ne dovoljuje, da država izvede vse potrebne ukrepe, s katerimi bi pospešila zagon gospodarstva. Ta problem je mogoče rešiti z uvedbo klavzul izvzetja²⁰².

²⁰¹ Le preventivni del fiskalnega pravila.

²⁰² Povezava s točko 2.4.2.1.c.

Tabela 8: Naravnost fiskalne politike Republike Slovenije ob uporabi fiskalnega pravila v obdobju od leta 2004 do leta 2010 (različni scenariji)

Leto	Dejanska naravnost ¹		Dejanska naravnost ²		Fiskalno pravilo – Scenarij I		Fiskalno pravilo – Scenarij II		Fiskalno pravilo – Scenarij III		Fiskalno pravilo – Scenarij IV		Fiskalno pravilo – Scenarij V	
2004	c	e	pc	E	c	e	pc	E	c	R	c	R	c	R
2005	pc	r	c	R	pc	R	pc	E	c	R	c	r	c	R
2006	C	E	C	E	C	E	C	E	pc	r	c	e	c	e
2007	C	E	c	E	C	e	C	E	C	E	C	E	C	E
2008	c	E	c	E	c	E	PC	R	PC	R	pc	R	pc	R
2009	N	N	PC	E	PC	E	PC	e	pc	e	pc	e	pc	e
2010	N	R	c	R	N	R	N	N	pc	e	pc	e	pc	e

Opombe: ¹ – izračuni računskega sodišča na podlagi podatkov UMAR in Ministrstva za finance; ² – izračuni računskega sodišča na podlagi podatkov IMF; C – ciklična naravnost fiskalne politike; PC – proticiklična naravnost fiskalne politike; E – ekspanzivna fiskalna politika; R – restriktivna fiskalna politika; N – nevtralna naravnost fiskalne politike; male tiskane črke kažejo na blago/šibko naravnost, velike tiskane na večjo naravnost fiskalne politike.

Viri: UMAR, Ministrstvo za finance, IMF, izračuni računskega sodišča.

2.4.3.3.b Preverili smo tudi, kakšen bo predvidoma učinek fiskalnega pravila v obdobju od leta 2011 do leta 2015²⁰³, če upoštevamo dejansko stanje v letu 2010, uvedbo fiskalnega pravila z letom 2011 ter scenarije, ki so v skladu z napovedmi gospodarskih gibanj različnih institucij. Analiza je pokazala, da že uporaba preventivnega dela fiskalnega pravila praviloma vodi v restriktivnost in proticikličnost fiskalne politike v navedenem obdobju. Ta bi se v letu 2015 prevesila v ciklično in ekspanzivno naravnost fiskalne politike, Scenarij I in Scenarij II kažeta to tudi za leto 2013.

²⁰³ Med izvajanjem revizije so napovedi gospodarskih gibanj segale do leta 2015.

Slika 32: Predviden vpliv uvedbe (preventivnega dela) fiskalnega pravila na naravnost fiskalne politike v obdobju od leta 2011 do leta 2015 (po Scenariju I)

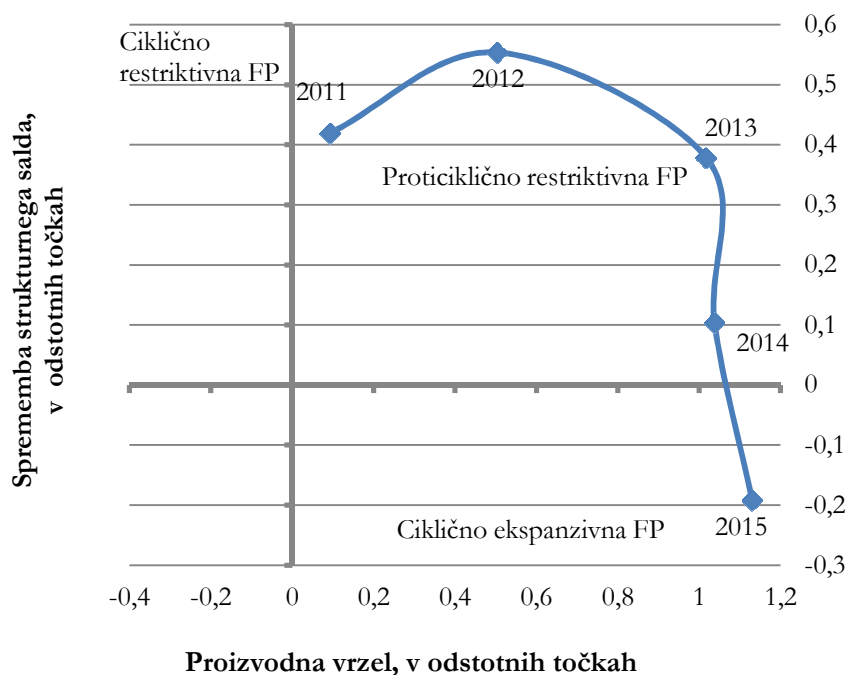


Viri: Ministrstvo za finance, izračuni računskega sodišča.

Ministrstvo za finance je v proračunskem memorandumu 2011–2012 predstavilo tri scenarije, ki nakazujejo fiskalno politiko do leta 2015²⁰⁴. Vsi scenariji predvidevajo tudi uporabo korektivnega dela fiskalnega pravila, vendar v različnem obsegu. Naredili smo analizo naravnosti fiskalne politike po vseh treh scenarijih, ki je pokazala, da bo fiskalna politika ob uresničitvi katerega koli izmed treh scenarijev proticiklična in restriktivna. Najbolj realen scenarij "Minimalna zahteva EU" vodi tudi v najbolj šibko proticiklično in restriktivno politiko izmed vseh treh, še vedno pa je ta bolj proticiklična kakor ob uporabi le preventivnega dela fiskalnega pravila.

²⁰⁴ Povezava s točko 2.4.4.1.b.

Slika 33: Naravnost fiskalne politike po scenariju "Minimalna zahteva EU"



Viri: Ministrstvo za finance, UMAR, izračuni računskega sodišča.

2.4.3.3.c Na podlagi analize ocenjujemo, da fiskalno pravilo praviloma deluje proticiklično, vendar je to deloma pogojeno z načinom uporabe korektivnega dela fiskalnega pravila. Proticiklično do neke mere deluje že preventivni del fiskalnega pravila, uporaba korektivnega dela pravila pa lahko zagotovi bolj proticiklično delovanje tudi ob konsolidaciji javnih financ ob boljših gospodarskih razmerah. Pri tem sta pomembna določitev ciljev in hitrosti konsolidacije. Kljub temu ugotavljamo, da v vseh scenarijih fiskalno pravilo ne deluje proticiklično, zato ocenjujemo, da bi bilo smiselno fiskalno pravilo izboljšati tako, da bo tudi v razmerah, ko fiskalna konsolidacija ni potrebna (se ne uporablja korektivni del pravila) in v razmerah večje gospodarske rasti, zagotavljalo proticiklično delovanje. Analiza je pokazala, da bi bili v letih visoke gospodarske rasti s pomočjo fiskalnega pravila sicer ustvarjeni presežki²⁰⁵, vendar bi bili ob vodenju proticiklično restriktivne politike v vseh letih gospodarske rasti ti predvidoma še večji. Prav na vrhu gospodarskega cikla so namreč prihranki zaradi manjše porabe lahko največji in se lahko ustvari več možnosti za morebitno zadolževanje v recesije. Prav zato je pomembno, da fiskalno pravilo ob konjunkturi zagotovi proticiklično restriktivno vodenje fiskalne politike. Treba pa je zagotoviti, da pravilo tudi v recesije deluje proticiklično in omogoča vodenje ekspanzivne fiskalne politike.

Priporočilo

Vlada naj fiskalno pravilo oblikuje tako, da bo v vseh primerih delovalo proticiklično.

²⁰⁵ Povezava s točko 2.4.3.1.a.

2.4.3.4 Fiskalna vzdržnost

Drugi cilj, ki naj bi ga uresničevalo fiskalno pravilo, je zagotavljanje fiskalne vzdržnosti. Ta se večinoma ocenjuje z obsegom dolga. Pakt sicer določa mejno referenčno vrednost dolga, ki ga država ne sme preseči, vendar tudi če država članica ne dosega ali presega te vrednosti, to ne pomeni, da je njen dolg dolgoročno vzdržen. Temeljna predpostavka vzdržnosti dolga je, da je ta vzdržen, če se v nekem obdobju zmanjšuje ali ostaja konstanten²⁰⁶. Iz te predpostavke je bilo izvedenih več opredelitev, ki pri oceni vzdržnosti dolga upoštevajo korelacijo med različnimi elementi²⁰⁷, zato menimo, da je za oceno vzdržnosti dolga treba gledati zunaj okvirov Pakta²⁰⁸. Za izračun vzdržnosti dolga smo uporabili opredelitev, ki so jo podali Blanchard in drugi avtorji²⁰⁹, ki so oceno vzdržnosti dolga opredelili v povezavi z nominalno rastjo BDP, nominalno obrestno mero dolga in primarnim primanjkljajem. Metodologija izračuna vzdržnosti javnih financ je bolj natančno predstavljena v prilogi 4.

²⁰⁶ Empirični dokaz je v Luigi L. Pasinetti, The Myth (of Folly) of the 3% deficit/GDP Maastricht 'Parameter', Cambridge Journal of Economics 22, 1998.

²⁰⁷ Teoretična izhodišča poudarjajo različne elemente, ki se jih upošteva pri izračunu vzdržnosti dolga, zato se ti elementi lahko razlikujejo glede na metodo, ki se uporabi pri izračunu vzdržnosti.

²⁰⁸ Pasinetti je vzdržnost dolga opredelil v korelaciji s primanjkljajem in nominalno rastjo BDP. Izračun pokaže, da je dolg v višini 60 odstotkov BDP ob triodstotnem primanjkljaju (meje iz Pakta) vzdržen pri konstantni najmanj petodstotni nominalni rasti BDP.

²⁰⁹ Opredelitev je v Oliver Blanchard, Jean-Claude Chouraqui, Robert P. Hagemann, Nicola Sartor, The Sustainability of Fiscal Policy: New answer to an Old Question, OECD Economic Studies No. 15, 1990.

Tabela 9: Kratkoročna vzdržnost javnih financ Republike Slovenije v obdobju od leta 2004 do leta 2015 (dejansko stanje in scenarij brez uporabe fiskalnega pravila)

Leto	Dolg sektorja država (D/Y)	Nominalna rast BDP (g_n)	Nominalna obrestna mera (i)	Izračunan primarni saldo	Dejanski oziroma projiciran primarni saldo	Razlika med dejanskim in izračunanim primarnim saldonom
	v odstotkih BDP ¹	v odstotkih ²	v odstotkih ³	v odstotkih BDP ⁴	v odstotkih BDP ⁵	v odstotkih točkah
2004	27,3	11,7	5,6	-1,5	-0,1	1,4
2005	26,7	8,6	5,1	-0,9	0,1	1,0
2006	26,4	7,8	4,9	-0,7	0,3	1,0
2007	23,1	5,7	4,3	-0,4	1,2	1,6
2008	21,9	7,9	4,1	-0,8	0,5	1,3
2009	35,3	-6,5	4,0	2,5	-4,7	-7,1
2010	38,8	1,0	3,9	1,0	-4,1	-5,1
2011	43,8	3,9	4,0	0,0	-3,5	-3,5
2012	48,1	5,3	4,0	-0,5	-2,2	-1,7
2013	52,0	6,0	3,9	-0,8	-1,3	-0,5
2014	55,8	6,1	3,9	-0,8	-0,5	0,3
2015	59,6	6,1	3,9	-0,8	0,4	1,2
Povprečje	38,2	5,3	4,3	-0,3	-1,1	-0,8

Opombe: ¹ – podatki SURS oziroma podatki Ministrstva za finance za projekcijo v obdobju od leta 2011 do leta 2015; ² – podatki UMAR; ³ – podatki IMF; ⁴ – izračunan na osnovi formule $((i - g_n) / (1 + g_n)) * (D/Y)$; ⁵ – podatki Ministrstva za finance. Poševni in krepki tisk predstavlja obdobje (kratkoročne) nevzdržnosti javnih financ.

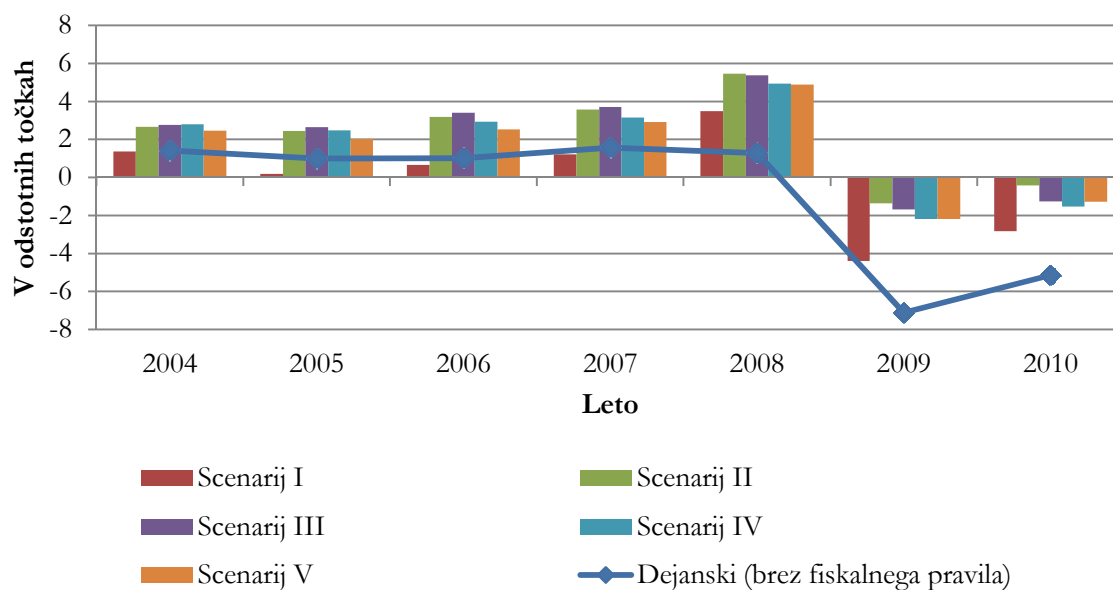
Viri: UMAR, Ministrstvo za finance, IMF, SURS, izračuni računskega sodišča.

Pri izračunu smo pri oceni za leta do 2010 izhajali iz podatkov o realizaciji, od leta 2011 do 2015 pa smo izhajali iz, med izvajanjem revizije dostopnih, napovedi o rasti BDP ter projiciranem primarnem saldu in dolgu po scenariju brez uporabe fiskalnega pravila. Izračunani primarni saldo je tak primarni saldo, ki še zagotavlja ohranjanje dolga na vzdržni ravni ob predvideni gospodarski rasti in nominalni obrestni meri dolga. Če je razlika med dejanskim (oziroma projiciranim, napovedanim) primarnim saldonom in izračunanim primarnim saldonom negativna, je trenutno stanje dolga nevzdržno.

2.4.3.4.a Izračun je pokazal, da smo trenutno v stanju kratkotrajne nevzdržnosti javnih financ, ki se je začelo v kriznem letu 2009, in naj bi se v območje vzdržnosti predvidoma vrnilo po letu 2013. Posebej poudarjamo, da bi bilo območje vzdržnosti doseženo na temelju razmeroma visoke nominalne gospodarske rasti, ki se predvideva po letu 2013. Ob nižji gospodarski rasti od predvidene bi se obdobje nevzdržnosti javnih financ podaljšalo. V takem primeru bi bilo treba še bolj zmanjšati primarni primanjkljaj, kar bi stabiliziralo naraščanje dolga.

2.4.3.4.b Ker je bilo leta 2010 uvedeno fiskalno pravilo, smo z analizo preverili, kakšne učinke bo predvidoma imelo fiskalno pravilo na vzdržnost javnih financ. Fiskalno pravilo namreč omejuje porabo, kar vpliva na javnofinančni primanjkljaj in javnofinančni dolg. Analiza vzdržnosti za obdobje od leta 2004 do leta 2010 je pokazala, da bi že uporaba preventivnega dela fiskalnega pravila bistveno izboljšala sliko vzdržnosti javnih financ. Še posebej se to pokaže v kriznem obdobju od leta 2009 do leta 2010, ko vsi vključeni scenariji izkazujejo precej višjo stopnjo vzdržnosti javnih financ. V obeh letih scenariji sicer še nakazujejo kratkoročno nevzdržnost javnih financ, vendar po bistveno nižji stopnji.

Slika 34: Kratkoročna vzdržnost javnih financ Republike Slovenije (ob potencialni uporabi fiskalnega pravila) v obdobju od leta 2004 do leta 2010

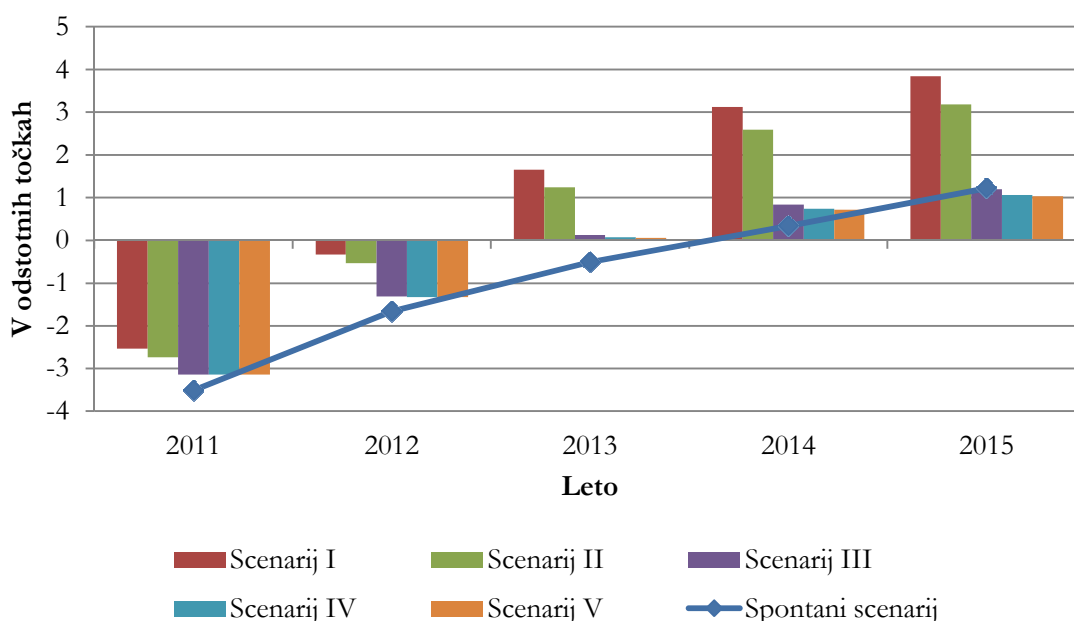


Opomba: Stolpiči in krivulja predstavljajo razliko med izračunanim in dejanskim primarnim saldom.

Viri: UMAR, Ministrstvo za finance, IMF, SURS, izračuni računskega sodišča.

2.4.3.4.c Analiza uporabe preventivnega dela pravila v obdobju 2011 do 2015 po scenarijih I–V je pokazala, da naj bi se stopnja kratkoročne vzdržnosti javnih financ izboljšala in bi vzdržne javne finance dosegli že v letu 2013.

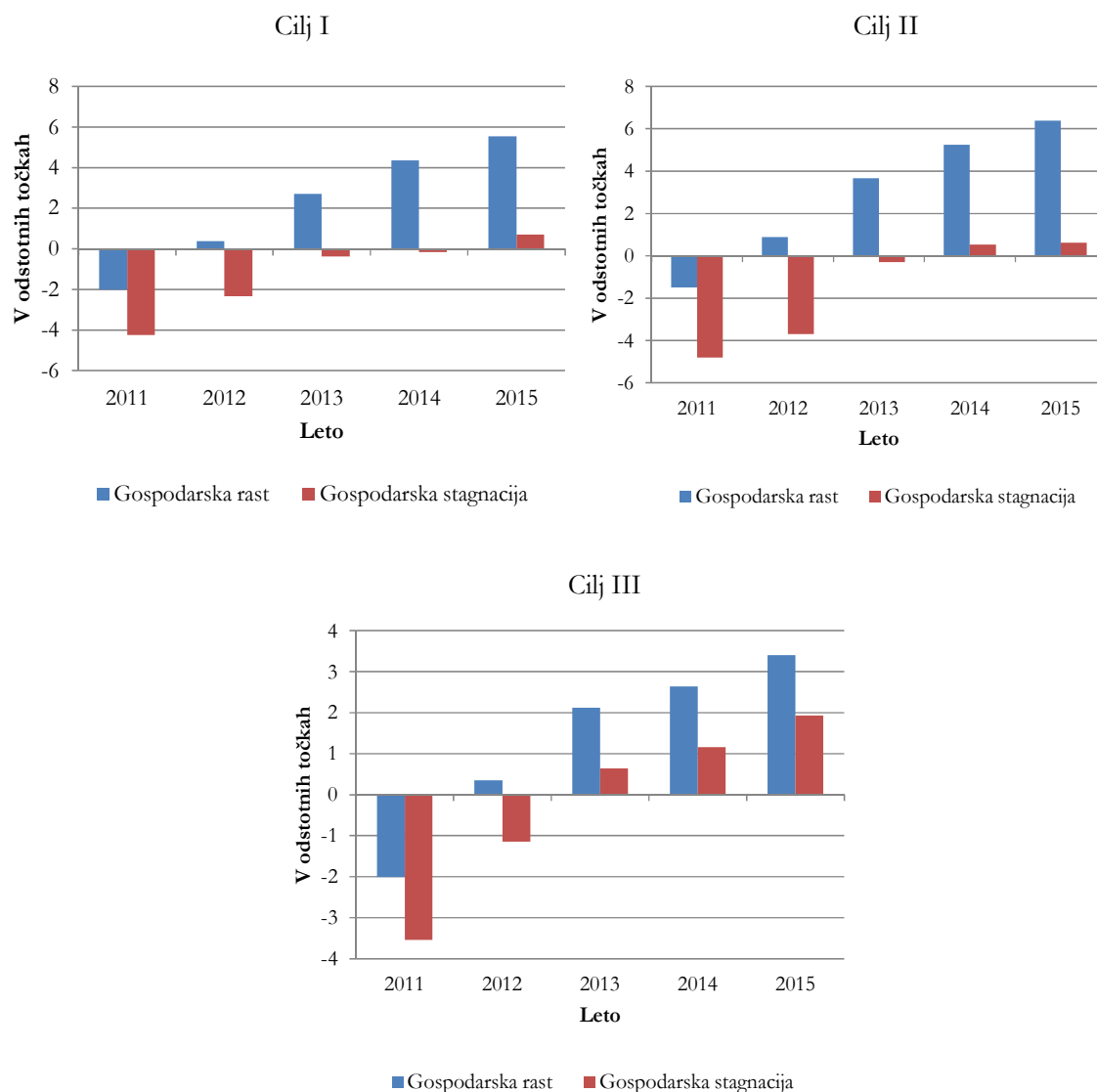
Slika 35: Kratkoročna javnofinančna vzdržnost v obdobju od leta 2011 do leta 2015



Viri: UMAR, Ministrstvo za finance, IMF, SURS, izračuni računskega sodišča.

Javne finance so bile v letu 2010 kar precej manjše od javnofinančnih ciljev, zato smo pri analizi upoštevali tudi korektivni del fiskalnega pravila. Kot izhodišče smo vzeli tri predpostavljene cilje (povezava s točko 2.4.3.2.b). Na učinek fiskalnega pravila pri gibanju javnofinančnega dolga in javnofinančnega primanjkljaja imajo velik vpliv tudi trenutna gospodarska gibanja, zato smo obenem simulirali stopnje vzdržnosti ob večji in manjši gospodarski rasti. Izračuni so pokazali, da bi se stopnja kratkoročne vzdržnosti javnih financ z uvedbo fiskalnega pravila (preventivni in korektivni del) v obdobju od leta 2011 do leta 2015 precej izboljšala, tako ob gospodarski rasti kot v razmerah gospodarske stagnacije. V vseh treh primerih bi javne finance v razmerah gospodarske rasti dosegle kratkoročno vzdržnost javnih financ že leta 2012, medtem ko v razmerah gospodarske stagnacije, npr. pri postavljenem Cilju I, šele leta 2015.

Slika 36: Kratkoročna javnofinančna vzdržnost Republike Slovenije v obdobju od leta 2011 do leta 2015 (ob uporabi fiskalnega pravila – preventivni in korektivni del)



Opomba: Gospodarska rast: javnofinančni prihodki rastejo dve odstotni točki nad pričakovanim scenarijem rasti nominalnega BDP; javnofinančni odhodki rastejo v skladu z nominalno rastjo trendnega BDP (izračun na podlagi proizvodne vrzeli – podatki IMF) – Scenarij V; Gospodarska stagnacija: javnofinančni prihodki rastejo dve odstotni točki pod pričakovanim scenarijem rasti nominalnega BDP; javnofinančni odhodki rastejo v skladu z nominalno rastjo trendnega BDP (izračun na podlagi proizvodne vrzeli – podatki IMF) – Scenarij V; Pozitivna razlika med dejanskim in izračunanim (vzdržnim) primarnim saldom kaže na kratkoročno vzdržnost javnih financ, negativna na kratkoročno nevzdržnost javnih financ.

Viri: UMAR, Ministrstvo za finance, IMF, SURS, izračuni računskega sodišča.

Ocenjujemo, da korektna in dosledna uporaba fiskalnega pravila vodi k zagotavljanju dolgoročne vzdržnosti javnih financ. Empirična analiza pa tudi pokaže, da je dolgoročna vzdržna raven javnofinančnega primanjkljaja med 0,4 in 0,6 odstotka BDP²¹⁰.

2.4.4 Uporaba fiskalnega pravila

Vlada z določanjem maksimalne višine javnofinančnih odhodkov določa srednjeročno in dolgoročno obvladljivost fiskalnega položaja, in sicer na srednji rok z upoštevanjem strukturne pozicije državnega proračuna, na dolgi rok pa upošteva tudi vpliv staranja prebivalstva na javne finance. Javnofinančne odhodke za obdobje petih let načrtuje z uporabo fiskalnega pravila.

Med pripravo proračuna za leti 2011 in 2012 so bile normativne omejitve, ki jih določa Pakt, presežene²¹¹, zato je bila za leto 2011 potrebna konsolidacija fiskalnega položaja. Vlada je zato predvidela uporabo korektivnega dela fiskalnega pravila, ki naj bi zagotovil, da se bo rast javnofinančnih odhodkov zmanjšala, s tem pa bi bil narejen prvi korak k doseganju ciljnega javnofinančnega salda in javnofinančnega dolga.

2.4.4.1 Proračunski memorandum 2011–2012

V skladu z ZJF je proračunski memorandum dokument, v katerem vlada predstavi osnovne usmeritve ekonomske in javnofinančne politike. Proračunski memorandum je ključni dokument, v katerem se predstavi bodoča vladna fiskalna politika. V skladu z novo uredbo o pripravi proračuna vlada v proračunskem memorandumu določi tudi zgornjo mejo javnofinančnih odhodkov, določenih na podlagi fiskalnega pravila, oceno prejemkov in izdatkov državnega proračuna za tekoče leto in naslednja tri leta, oceno srednjeročne oziroma dolgoročne vzdržnosti javnih financ in ekonomske fiskalne ukrepe za realizacijo javnofinančnega scenarija.

2.4.4.1.a S fiskalnim pravilom se neposredno določi višina javnofinančnih odhodkov, ne pa višina odhodkov državnega proračuna. Javnofinančni odhodki namreč predstavljajo odhodke štirih blagajn javnega financiranja, ena izmed teh pa je tudi državni proračun. Zgornja meja odhodkov po blagajnah javnega financiranja iz proračunskega memoranduma 2011–2012, razen za odhodke državnega proračuna, ni razvidna. Tudi iz nobenega drugega javno dostopnega dokumenta ni razvidno, kako so se od celote javnofinančnih odhodkov, ki je določena s fiskalnim pravilom, določili maksimalni deleži za posamezne blagajne javnega financiranja. Po navedbah Ministrstva za finance se razrez po blagajnah interno sicer naredi, menimo pa, da bi bilo zaradi transparentnosti smiselno že v proračunskem memorandumu navesti zgornje meje odhodkov za vsako izmed štirih blagajn javnega financiranja. S tem bi bil lažji tudi nadzor nad spoštovanjem s fiskalnim pravilom določenih meja, bolj jasno pa bi bila razdeljena in vidna tudi javnofinančna odgovornost javnih organov za morebitne prekoračitve.

Priporočilo

Vlada naj v proračunskem memorandumu navede zgornje meje odhodkov posameznih blagajn javnega financiranja.

²¹⁰ Povprečni javnofinančni primanjkljaj vseh petih scenarijev, ki je zagotavljal vzdržno raven dolga.

²¹¹ Primanjkljaj sektorja država je bil v letu 2010 5,8 odstotka BDP.

Da mejna višina javnofinančnih odhodkov ni presežena, je treba koordinirati in zbirati podatke o porabi vseh blagajn javnega financiranja. Ker neposrednega nadzora vsaj nad porabo občin vlada nima, prav tako pa brez zakonske podlage ne more postavljati omejitev glede obsega porabe²¹², se prilagajanje glede višine odhodkov in "lovljenje" zgornje meje odhodkov lahko izvaja predvsem pri državnem proračunu. Ta predstavlja razliko do zgornje meje odhodkov ob upoštevanju načrtovanih odhodkov ostalih blagajn. Če vlada ne zagotovi izvedbe strukturnih reform, ki bi zmanjšali odhodke drugih blagajn, bo breme fiskalnega omejevanja večinoma na državnem proračunu. V takem primeru lahko vlada zagotovi spoštovanje mejne višine javnofinančnih odhodkov le z omejevanjem porabe državnega proračuna.

2.4.4.1.b Kot izhaja iz prejšnjih točk poročila, je pri uporabi korektivnega dela pravila ključna določitev ciljnega javnofinančnega primanjkljaja in javnofinančnega dolga ter določitev parametrov hitrost doseganja le-teh. Ugotavljamo, da proračunski memorandum 2011–2012 cilja glede primanjkljaja in dolga ob koncu obdobja, ki ga zajema (do leta 2015), ne podaja natančno, temveč opredeljuje več scenarijev z različnimi cilji in različnimi hitrostmi doseganja ciljev²¹³.

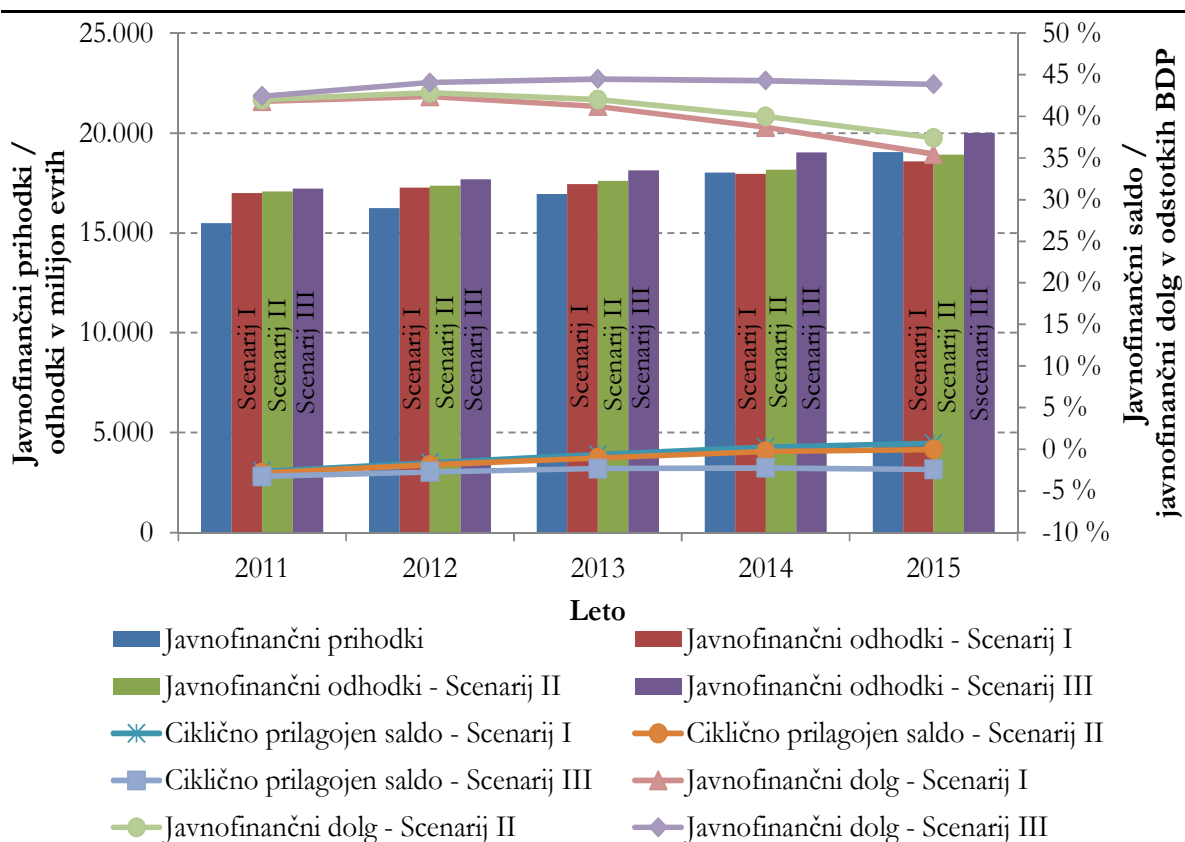
Ciljni scenariji iz proračunskega memoranduma 2011–2012

- Scenarij "Brez pokojninske reforme": cilj fiskalne konsolidacije je ciklično prilagojeni saldo 0,7 odstotka BDP, ki ga dosežemo z letom 2015, pri čemer je zgornja meja javnofinančnega dolga 40 odstotkov BDP, ki predpostavlja, da pokojninska reforma ni izvedena.
- Scenarij "S pokojninsko reformo": cilj fiskalne konsolidacije je izravnano ciklično prilagojeni saldo, ki ga dosežemo z letom 2015, pri čemer je zgornja meja javnofinančnega dolga 40 odstotkov BDP, ki predpostavlja, da je pokojninska reforma izvedena.
- Scenarij "Minimalna zahteva EU": cilj fiskalne politike je zmanjšati primanjkljaj pod tri odstotke BDP do leta 2013 in ohraniti raven javnofinančnega dolga pod 45 odstotkov BDP.

Nobenega izmed opredeljenih scenarijev proračunski memorandum 2011–2012 namreč ne opredeljuje kot ciljnega, vendar pa je scenarij, v katerem so upoštevane le minimalne zahteve Sveta EU in zahteva najmanjši fiskalni napor, opredeljen kot najbolj realističen (scenarij "Minimalna zahteva EU"). Po tem scenariju se breme konsolidacije razporedi tudi na najdaljše časovno obdobje, najbolj pa je tudi primerljiv s kasnejšo napovedjo v PS 2011 (povezava s točkama 2.3.2.b in 2.3.2.c).

²¹² V skladu z ZJF za izvrševanje občinskega proračuna župan odgovarja občinskemu svetu, ki proračun tudi sprejme.

²¹³ Iz vsebine memoranduma sicer izhaja, da je bil glavni cilj fiskalne politike fiskalna konsolidacija s poudarkom na omejevanju relativne višine dolga z zmanjševanjem primarnega javnofinančnega primanjkljaja in ustreznih strukturnih ukrepov.

Slika 37: Fiskalni agregati po treh scenarijih proračunskega memoranduma 2011–2012²¹⁴


Vir: proračunski memorandum 2011–2012.

²¹⁴ Scenarij I – scenarij "Brez pokojninske reforme", Scenarij II – scenarij "S pokojninsko reformo", Scenarij III – Scenarij "Minimalna zahteva EU".

Scenarij "Minimalna zahteva EU"

Scenarij "Minimalna zahteva EU" (v nadaljevanju: scenarij) predvideva največji fiskalni napor glede na scenarij s trendno rastjo odhodkov v letu 2013, ki je referenčno leto za izpolnitev zahtev Sveta EU glede odprave čezmernega primanjkljaja. Ker je kot cilj opredeljeno le zmanjšanje javnofinančnega primanjkljaja pod tri odstotke BDP, se po dosegu tega cilja korektivni del enačbe v scenariju ne uporablja več²¹⁵. Tako se po letu 2013 fiskalni napor zmanjšuje, zaskrbljujoče pa je predvsem, da je v letu 2015 spet predvideno naraščanje strukturnega primanjkljaja. Skupni javnofinančni primanjkljaj se sicer po scenariju zmanjšuje tudi po letu 2013, vendar predvsem na račun cikličnega salda, kjer je predviden presežek. Nadaljnja konsolidacija po scenariju torej, vsaj po letu 2013, temelji predvsem na cikličnih gibanjih in povečanju prihodkov, ne pa toliko na strukturnih ukrepih, ki v daljšem časovnem obdobju zagotavljajo ohranitev vzdržnosti javnih financ. Scenarij torej ne predvideva zmanjševanja strukturnega primanjkljaja proti ciljnemu (ta je bil ob pripravi proračunskega memoranduma 2011–2012 določen v višini enega odstotka BDP²¹⁶), temveč se od tega celo oddaljuje. Po scenariju bodo do leta 2013 sicer izpolnjene vsaj osnovne zahteve Sveta EU (odprava presežnega primanjkljaja), po letu 2013 pa ne teži k zmanjševanju strukturnega primanjkljaja oziroma k strukturno izravnanim proračunu, kar bi moral biti srednje- in dolgoročni javnofinančni cilj. Podobno kot za druga dva scenarija pa, na podlagi izvedene analize, tudi za tega ocenjujemo, da kratkoročno vodi k zagotavljanju vzdržnosti javnih financ. Ta bi bila sicer dosežena kasneje kot pri ostalih dveh scenarijih, bistveno nižja pa bi bila tudi stopnja vzdržnosti²¹⁷.

Zaradi različno določenih ciljev v scenarijih so različne tudi zgornje meje javnofinančnih odhodkov za prihodnja leta. Tako zgornja meja javnofinančnih odhodkov v proračunskem memorandumu 2011–2012 ni jasno in nedvoumno določena. S takšno opredelitvijo ciljev in zgornjih meja javnofinančnih odhodkov vlada ob pripravi proračunskega memoranduma 2011–2012 in pripravi proračuna za leti 2011 in 2012 ni jasno predstavila, kakšno javnofinančno politiko bo pravzaprav vodila v prihodnjem obdobju. Možnost različnih scenarijev in s tem različnih ciljev zmanjšuje zavezo in odgovornost vlade ter zmanjša transparentnost javnofinančne politike. Odločitev o tem, ali bo vlada izvajala pospešeno konsolidacijo ali pa bo ta konsolidacija trajala daljše obdobje, namreč iz proračunskega memoranduma 2011–2012 ni neposredno razvidna. Ocenjujemo, da priprava in obravnava različnih scenarijev v fazi priprave proračuna sicer lahko predstavlja dober pripomoček pri pripravi javnofinančne politike in proračuna, vendar bi morala vlada do sprejetja proračunskega memoranduma sprejeti odločitev glede ciljnega scenarija, ki bi bila iz proračunskega memoranduma jasno razvidna.

Priporočilo

Vlada naj v proračunskem memorandumu jasno določi ciljne vrednosti javnofinančnih agregatov, v skladu s katerimi je pripravljen državni proračun.

²¹⁵ Cilj na strani dolga je 45 odstotkov BDP in ta v načrtovanem obdobju ni presežen, zato se ne uporablja tudi del enačbe, ki odhodke omejuje zaradi prevelikega obsega dolga.

²¹⁶ Po metodologiji ESA 95.

²¹⁷ Pod stopnjo vzdržnosti razumemo razliko med dejanskim in izračunanim primarnim primanjkljajem.

Vloga proračunskega memoranduma in programa stabilnosti

Vlada je že v PS 2010, ki je bil sprejet pred proračunskim memorandumom 2011–2012, jasno opredelila posamezne javnofinančne agregate²¹⁸ (predvsem gre za primanjkljaj sektorja država in dolg sektorja država) za celotno obdobje, na katerega se nanaša tudi proračunski memorandum 2011–2012, in s tem opredelila tudi fiskalno politiko, ki jo bo vodila v prihodnjem obdobju. Cilji so bili torej predstavljeni v programu stabilnosti, ki se predvsem pripravlja za predstavitev fiskalne politike organom Evropske unije, v proračunskem memorandumu, ki se pripravlja za politično, strokovno in drugo javnost, pa jasna opredelitev fiskalne politike ni razvidna, saj ciljni javnofinančni agregati za prihodnje obdobje niso jasno opredeljeni. Ocenjujemo, da ima pri oblikovanju prihodnje fiskalne politike bolj pomembno vlogo program stabilnosti. Menimo, da bi morala biti glede na pomen in izvor obeh dokumentov²¹⁹ njuna vloga prav nasprotna – bodoča fiskalna politika bi morala iz proračunskega memoranduma jasno izhajati, s programom stabilnosti pa bi se le poročalo organom Evropske unije o fiskalni politiki, ki je načrtana v proračunskem memorandumu. Program stabilnosti bi bil torej izveden iz proračunskega memoranduma. Ugotavljamo, da se proračunski memorandum po vsebinskih sklopih sicer približuje programu stabilnosti, vendar hkrati ugotavljamo, da je program stabilnosti še vedno bolj jasen in celovit dokument.

2.4.4.1.c S srednjeročnim javnofinančnim okvirom in PS 2011 so bili določeni jasni cilji glede višine salda (strukturno uravnotežen javnofinančni saldo) in obsega javnofinančnega dolga (40 odstotkov BDP), vendar ti cilji niso določeni tako, da bi bili pri uporabi fiskalnega pravila neposredno uporabljivi²²⁰. Ciljna vrednost strukturnega primanjkljaja naj bi bila namreč dosežena v obdobju enega gospodarskega cikla (6 do 8 let), kar bistveno presega obdobje, za katerega se določi zgornja meja javnofinančnih odhodkov. Za izračun zgornje meje odhodkov je tako treba uporabiti vmesne cilje, ki lahko bolj ali manj prispevajo k doseganju končnega cilja. Pri tem pa obstaja tveganje, da se ti cilji postavljajo tako, da se breme doseganja srednjeročnega fiskalnega cilja prelaga na kasnejša leta. Srednjeročni javnofinančni okvir z izračunom zgornjih meja javnofinančnih odhodkov do leta 2015 sicer nakazuje pot, ki ob spoštovanju teh zgornjih meja javnofinančnih odhodkov in ustreznem načrtovanju odhodkov po letu 2015 vodi k doseganju postavljenih ciljev. Tudi fiskalni napor je razmeroma enakomerno razporejen v celotnem načrtovanem obdobju. Iz navedenih dejstev izhaja, da je vsaj načrtovanje zgornjih meja odhodkov do leta 2015 ustrezno glede na postavljene cilje.

²¹⁸ Ti sicer bistveno odstopajo od kasnejših ciljev v proračunskem memorandumu 2011–2012.

²¹⁹ V skladu z ZJF je proračunski memorandum dokument, kjer vlada predstavi osnovne usmeritve ekonomske in javnofinančne politike.

²²⁰ Tudi če ne upoštevamo možne razlike zaradi uporabe različnih metodologij.

Metodološke neskladnosti

V proračunskem memorandumu 2011–2012 so podatki oziroma scenariji glede na različne cilje fiskalne politike podani po načelu denarnega toka, nanašajo pa se na štiri blagajne javnega financiranja (v nadaljevanju: nacionalna metodologija). Ob tem so v proračunskem memorandumu 2011–2012 večkrat omenjeni maastrichtski kriteriji oziroma referenčne meje Pakta. Za ugotavljanje izpolnjevanja teh kriterijev oziroma doseganja referenčnih mej pa je treba uporabiti metodologijo ESA 95, pri kateri so fiskalni agregati vrednoteni po načelu nastanka poslovnega dogodka, prav tako pa so drugače zajete institucionalne enote, zato sicer istovrstni podatki, pripravljeni po nacionalni metodologiji in po metodologiji ESA 95, niso primerljivi. V proračunskem memorandumu 2011–2012 so podatki po nacionalni metodologiji primerjani s cilji Pakta, kar metodološko ni ustrezno. Tako je pri scenariju "Minimalna zahteva EU" javnofinančni saldo v letu 2013 sicer napovedan v višini 2,9 odstotka BDP, kar je pod referenčno mejo treh odstotkov BDP, vendar je ta referenčna meja postavljena za primanjkljaj sektorja država po metodologiji ESA 95. Manjši napovedan javnofinančni primanjkljaj tako še ne pomeni, da bi bil tudi primanjkljaj sektorja država pod referenčno mejo in nasprotno. Ocenjujemo, da bi bilo smiselno tudi v proračunskem memorandumu predstaviti podatke oziroma napovedi po metodologiji ESA 95, tako da bi bile vidne razlike med izračuni po obeh metodologijah ter da bi državni zbor in javnost v fazi sprejemanja proračuna imela točno informacijo glede izpolnjevanja zahtev Evropske unije.

Pri izračunu zgornje meje javnofinančnih odhodkov se v skladu z enačbo fiskalnega pravila kot cilj določi višina primarnega salda. Srednjeročni javnofinančni cilj je določen kot strukturni saldo, kar pomeni, da cilj ni neposredno uporabljiv. Po navedbah Ministrstva za finance je primarni saldo implicitno dan (ga je moč izračunati) z določitvijo ciljne vrednosti dejanskega primanjkljaja in ciljne vrednosti dolga.

2.4.4.1.d Nejasnosti pri uporabi fiskalnega pravila smo ugotovili pri načinu izračuna meje javnofinančnih odhodkov. Iz nove uredbe o pripravi proračuna, po naši oceni, ni dovolj jasno razvidno, kako se izračuna trendna rast (g^{trend}). Ta določa, da g^{trend} predstavlja aritmetično povprečje preteklih treh let, tekočega leta in napovedi za naslednja tri leta nominalne stopnje rasti potencialnega BDP. Izračun zgornje meje odhodkov za naslednje leto je jasen, pri izračunu zgornje meje odhodkov za vsa prihodnja leta pa sta možna dva načina izračuna – lahko se upošteva enak g^{trend} kot pri izračunu prihodnjega leta (torej se g^{trend} ne izračunava za vsako leto posebej), lahko pa se g^{trend} izračuna na podlagi drugačnega upoštevanja let, oziroma se za izračune aritmetičnega povprečja nominalnih stopenj rasti potencialnega BDP uporabi drug niz podatkov, ki bolj kaže trend okrog leta, za katerega se določa mejna višina javnofinančnih odhodkov²²¹. Ugotavljamo, da je v proračunskem memorandumu 2011–2012 uporabljen prvi način izračuna trendne rasti, saj je bila izračunana trendna rast za leto 2011 podlaga za izračun zgornje meje javnofinančnih odhodkov tudi za vsa naslednja leta (do leta 2015)²²². Ocenjujemo, da bi bilo bolj ustrezno uporabiti takšen način določitve trendne rasti, ki bi bolj odražal gospodarska gibanja okrog leta, za katero se določa meja javnofinančnih odhodkov – torej, da se za vsako leto posebej izračuna trendna

²²¹ V letu 2010 bi se tako g^{trend} za leto 2013 lahko izračunal na podlagi podatkov za obdobje od leta 2007 do leta 2013 ali od leta 2009 do leta 2015.

²²² Trendna rast se torej ni izračunavala za vsako leto posebej.

rast²²³. Analiza je pokazala, da bi bila povprečna nominalna rast trendnega BDP na podlagi takšnega načina izračuna tako v letu 2012 kot tudi letu 2013 manjša od rasti v letu 2011, in sicer v obeh primerih za 0,3 odstotne točke. Različnost izračuna se odrazi pri določitvi javnofinančnih odhodkov predvsem v letih, ko se uporablja le preventivni del fiskalnega pravila²²⁴.

2.5 Fiskalni svet

Fiskalni sveti²²⁵ so skrbniki javnih financ. Evropska komisija fiskalni svet šteje ob fiskalnih pravilih, srednjeročnih javnofinančnih okvirih in pravilih proračunskega načrtovanja kot enega izmed elementov nacionalnega fiskalnega okvira, s pomočjo katerih se oblikuje domača fiskalna politika. Praviloma fiskalni sveti nimajo formalne, temveč samo moralno moč. Fiskalni sveti so bolj izjema kot pravilo, njihovo število pa iz leta v leto narašča. Razlikujejo se med državami glede na različne funkcije, po nekaterih državah imajo le nadzorne ali svetovalne funkcije, druge pa lahko aktivno sodelujejo pri oblikovanju fiskalne politike države. Spodbuda za oblikovanje novih neodvisnih fiskalnih svetov prihaja iz pozitivnih izkušenj v državah, kjer fiskalni sveti že delujejo.

2.5.1 Fiskalni sveti v tujini

Nekatere države so vzpostavile strokovne institucije, ki naj bi bile neodvisne od sprotna politike in bi ocenjevale vladno fiskalno politiko "od zunaj". Fiskalnim svetom se nalaga vnaprejšnje (*ex ante*) ocenjevanje ukrepov fiskalne politike oziroma proračuna ali pa ocenjevanje za nazaj (*ex post*). Glede pristojnosti še ni enotnih mnenj, saj se del strokovne javnosti zavzema za velike pristojnosti fiskalnega sveta, ki bi jih vlada morala upoštevati, drugi del pa se zavzema, da naj bodo fiskalni sveti institucije z zgolj nadzorno in svetovalno vlogo. Vsi pa menijo, da niti fiskalna pravila niti fiskalni sveti niso univerzalna rešitev, so pa vsekakor njen del.

Države so različno uredile področje fiskalnih svetov oziroma nadzora nad izvajanjem fiskalne politike. Način sprejemanja fiskalnih odločitev in nadzor nad njimi je odvisen od volilnega sistema. V politični ureditvi, kjer je večinski volilni sistem in vodi vladno ena stranka, ali v državah z močnimi koalicijami, kjer so v koaliciji zelo sorodne stranke oziroma je ena prevladujoča, ima finančni minister pomembno vlogo. V takih primerih je manjša potreba tako po fiskalnih pravilih kot tudi po fiskalnem svetu. V sistemu raznovrstnih in šibkih koalicij, ki lahko nastanejo zaradi proporcionalnega volilnega sistema, pa uvedba fiskalnih pravil in fiskalnega sveta lahko prispeva k boljšim javnim financam. Proti močnemu fiskalnemu

²²³ Težavo pri tovrstnih izračunih lahko predstavlja zanesljivost napovedi nominalnih stopenj rasti potencialnega BDP. Za določitev mejne višine javnofinančnih odhodkov za leto 2015 (do tega leta so izračunani javnofinančni odhodki v proračunskem memorandumu) bi tako že v letu 2010 potrebovali napovedi vse do leta 2018 (upoštevalo bi se aritmetično povprečje napovedi od leta 2011 do leta 2018). Točnost napovedi za tako dolgo obdobje je lahko vprašljiva.

²²⁴ V letih, ko je potrebna fiskalna konsolidacija, se višina javnofinančnih odhodkov uravnava s korektivnim delom fiskalnega pravila, ki z različno določenimi cilji in hitrostmi lahko kompenzira manjša odstopanja pri preventivnem delu fiskalnega pravila.

²²⁵ Pod pojmom "fiskalni svet" v mednarodno primerjalnem pogledu razumemo od snovalcev fiskalne politike neodvisne fiskalne institucije, ki na različne načine sodelujejo pri nadzoru ali vodenju fiskalne politike.

svetu je dejstvo, da je fiskalna politika zelo odvisna od politike, fiskalni sveti kot neodvisni strokovni organi pa nimajo politične legitimnosti za odločanje o vprašanjih, ki so značilno politična.

Za učinkovito delovanje fiskalnega sveta kot neodvisne institucije je po mnenju OECD treba upoštevati:

- fiskalni svet mora nastati zaradi potreb države, ne zaradi pritiska mednarodne javnosti, in mora poznati delovanje javnih financ;
- fiskalni svet mora biti neodvisna institucija, nepristranska in strokovno usposobljena; fiskalni svet mora zagotavljati svojo neodvisnost v največji možni meri in mora imeti ustrezna sredstva za delovanje;
- fiskalni svet svoje poslanstvo izpolnjuje s pomočjo usposobljenega tehničnega osebja in ima neomejen dostop do pravočasnih informacij vlade; zaposlene je treba izbrati z javnim natečajem in ne bi smeli imeti nobenih povezav z drugimi javnimi ali zasebnimi ustanovami;
- jedro pristojnosti fiskalnega sveta naj bo v oceni fiskalne naravnosti in vzdržnosti dolga, v spremljanju skladnosti s fiskalnimi pravili ali cilji, v oceni proračunskih učinkov vseh zakonodajnih predlogov;
- fiskalni svet mora razviti učinkovite komunikacijske poti že zelo zgodaj, še posebej z mediji, saj so ti v svobodni družbi najboljši zavezniki in promotorji institucije.

Obstaja več načinov, kako fiskalni sveti prispevajo k izboljšanju izvrševanja proračuna. Fiskalni sveti lahko pomagajo z omejevanjem političnega vpliva na tehnične vidike oblikovanja fiskalne politike oziroma spremljanja fiskalne politike. Fiskalni sveti so lahko zadolženi za izdelavo neodvisnih makroekonomskih napovedi, ki zagotavljajo osnovne podatke, na katerih temeljijo proračunske projekcije. Fiskalni sveti lahko sami poskrbijo za izdelavo neodvisnih projekcij prihodkov in odhodkov. Zlasti neodvisne projekcije prihodkov lahko bistveno prispevajo k učinkovitejši fiskalni politiki, saj je njihovo načrtovanje še posebno nagnjeno k politični pristranskosti, s čimer se ustvari možnost za načrtovanje večje porabe. V nekaterih primerih imajo lahko fiskalni sveti ključno vlogo pri spremljanju delovanja fiskalne politike v okviru srednjeročnega fiskalnega okvira. Fiskalni sveti pa v posameznih državah lahko tudi prekinajo sprejemanje proračuna (veto na proračun).

Tabela 10: Pregled nalog nekaterih fiskalnih svetov

Država	Institucija	Naloge posameznih institucij													
		Napovedi					Analize					Poročila in priporočila			
		makroekonomske napovedi	napovedi javnofinančnih odhodkov	napovedi javnofinančnih prihodkov	napovedi javnofinančnega salda in stopnje zadolženosti	dolgoročne projekcije javnih financ	analiza proračuna	spremljanje izvajanja proračuna	ocena ukrepov vlade	analiza skladnosti proračuna s fiskalnimi pravili	izpolnjuje nekatere naloge, čeprav ni odgovoren zanje	predlogi sprememb proračunskega načrtovanja	izjave o skladnosti fiskalnega načrtovanja s fiskalnimi pravili	opozorilna funkcija pri neuresničevanju načrtov	priporočila pri odstopanjih od fiskalnih načrtov
Avstrija	Odbor za javni dolg	✓					✓					✓			
Belgija	Visoki svet							✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓
Danska	Ekonomski svet	✓	✓	✓	✓	✓					✓	✓	✓	✓	✓
Nemčija	Svet ekonomskih ekspertov	✓				✓					✓				
Nizozemska	Urad za ekonomsko politične analize	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓					

Vira: Public finances in EMU 2006, Evropska komisija.

Fiskalni sveti delujejo različno dolgo in imajo različna pooblastila. V zadnjih letih so bili fiskalni sveti ustanovljeni na Švedskem (2007), Madžarskem (2008), Republiki Sloveniji (2009) in Veliki Britaniji (2010), nekateri pa imajo že zelo dolgo tradicijo (na Nizozemskem delujejo že od leta 1945, Danskem od leta 1962, Nemčiji od leta 1963 ipd.). Zelo različno je število članov fiskalnih svetov, od treh (Velika Britanija, Madžarska) do 14 članov (Avstrija), in število zaposlenih v podpornih službah. Praviloma so člani iz akademskih vrst, strokovnjaki s področja javnih financ, finančni analitiki in jih praviloma imenujejo vlade. Prav tako se naloge fiskalnih svetov razlikujejo med državami.

Fiskalni sveti lahko pripravljajo letna poročila, lahko pa tudi posebna poročila glede posameznih javnofinančnih problemov. Naloge fiskalnih svetov so po državah zelo različne. Nemški fiskalni svet analizira tekoča gospodarska gibanja za napovedovanje prihodnjih gibanj zaradi skladnega zagotavljanja stabilnosti cen, visoke stopnje zaposlenosti, zunanjega ravnotežja ter vzdržne in ustrezne gospodarske rasti. Švedski fiskalni svet zagotavlja neodvisno oceno fiskalne politike vlade. Danski fiskalni svet pripravlja analize fiskalne in monetarne politike, problematike trga dela ter makroekonomske napovedi za nacionalno gospodarstvo v prihodnjih dveh do treh letih. V Avstriji Odbor za javni dolg redno ocenjuje vzdržnost fiskalne politike, ob upoštevanju makroekonomskih okoliščin, s posebnim poudarkom na

napovedi za vzdržnost dolga in kakovost javnih financ. Visoki svet Belgije za finance ima več nalog, vključno z izdelavo dolgoročne projekcije izdatkov, redne ocene o različnih vidikih fiskalne politike, njegova najbolj pomembna vloga je normativna, ko priporoča proračunske cilje za sektor država in njegove podsektorje, ki so v skladu s predvidenim zadolževanjem iz Programa stabilnosti. V Združenih državah Amerike Kongresni urad za proračun zagotavlja neodvisne analize stroškov in dolgoročnih učinkov proračunskih predlogov ter se vključuje v letni proces priprave proračuna in v spremljanje proračuna.

2.5.2 Fiskalni svet v Republiki Sloveniji

V Republiki Sloveniji je bil Fiskalni svet ustanovljen na podlagi ZJF kot posvetovalno telo za neodvisno oceno javnofinančne politike. Z ustanovitvijo Fiskalnega sveta se vzpostavlja sistem evalvacije in nadzora javnofinančne politike v Republiki Sloveniji. Ustanovitev take institucije je smiselna samo, če je njen obstoj zagotovljen ne glede na vmesne menjave vlad ali njenih odgovornih oseb.

Pri preverjanju delovanja Fiskalnega sveta in vpliva na javnofinančno politiko smo preverjali, ali Fiskalni svet deluje neodvisno, ali ima zagotovljena zadostna sredstva za delovanje, kakšne so njegove pristojnosti in kako njegove ocene vplivajo na pripravo proračuna.

2.5.2.1 Neodvisnost Fiskalnega sveta

Neodvisnost Fiskalnega sveta smo presojali z več vidikov, predvsem z vidika zagotavljanja strokovne neodvisnosti, finančne neodvisnosti, umeščenosti Fiskalnega sveta ter z vidika načina imenovanja članov Fiskalnega sveta.

2.5.2.1.a Fiskalni svet je z ZJF prevzel naloge oziroma pripravo različnih ocen, ki zahtevajo izdelavo različnih analiz, izračunov in ostalih strokovnih podlag. Ugotavljamo, da Fiskalni svet nima zmogljivosti za pripravo vseh strokovnih podlag, saj nima na voljo strokovnega kadra, ki bi pripravljal navedena gradiva, pa tudi sredstva za oddajo teh nalog zunanjim strokovnjakom so s proračunom omejena. Fiskalni svet ima pri svojem delu le administrativno-tehnično pomoč. Fiskalni svet je na to problematiko opozoril v obeh letnih poročilih in na sejah Fiskalnega sveta, kjer navaja, da Fiskalni svet:

- ne more celovito analizirati javnofinančne politike Republike Slovenije, ker za to nima strokovnih zmogljivosti;
- ne more samostojno napovedovati gospodarskih gibanj;
- nima strokovnega aparata, ki bi lahko pripravljal obširnejše predstavitev in analize;
- za natančnejše izračune potrebuje strokovne ekspertize in celo znanstvene raziskave, za katere pa nima zmogljivosti.

Kljub navedbam v letnih poročilih in seznanjanju pristojnih o navedenih problemih še vedno ni operativnih rešitev in koncepta, kako naj bi strokovna pomoč delovala, saj še vedno ni dogovora o tem, ali naj bo strokovna podpora del državne uprave ali fiskalni institut zunaj državne ali javne uprave. Ocenjujemo, da nobena od navedenih možnosti trenutno ni v celoti ustrezna, saj prinašajo določene pomanjkljivosti. Urad v okviru državne uprave bi bil neposredno vezan na odločitve vlade, ki so lahko tudi politične narave. S tem bi se pojavil dvom o nepristranskosti in neodvisnosti takšnega organa, pa tudi dvom o neodvisnosti mnenj Fiskalnega sveta, ki bi izhodišča in strokovne predloge tega organa uporabljal pri pripravi poročil, mnenj. Fiskalni institut, ki ne bi bil pod vplivom zakonodajne ali izvršilne veje oblasti,

pa bi zahteval več sredstev na eni strani, na drugi strani pa obstaja že nekaj institucij, ki se s tovrstno problematiko ukvarjajo. Sodelovanje z institutom z zasebnega področja bi najverjetneje temeljilo na pogodbenem odnosu, kar povzroča določena tveganja²²⁶. Ena izmed možnosti je tudi ustanovitev Fiskalnega sveta kot samostojnega proračunskega uporabnika, v okviru katerega bi imel Fiskalni svet zagotovljeno tudi ustrezno strokovno podporo. V takem primeru bi bilo treba natančno proučiti tako statusno obliko sveta kot tudi način delovanja ter vodenja. Vsekakor pa bi bilo primerno način zagotovitve strokovne podpore delu Fiskalnega sveta proučiti obenem z odločitvijo o prihodnjem načinu dela Fiskalnega sveta, tako z vidika umestitve Fiskalnega sveta kot tudi z vidika nalog in pristojnosti, ki jih ima oziroma jih bo imel. Ocenjujemo, da bi tako Fiskalni svet kot tudi vlada morala izoblikovati stališča glede zagotavljanja strokovne podpore Fiskalnemu svetu, ki je za delo Fiskalnega sveta neizogibna.

Priporočilo

Vlada naj pripravi variantne rešitve zagotavljanja strokovne podpore Fiskalnemu svetu in jih finančno ovrednoti ter na podlagi tega sprejme odločitev o strokovni podpori Fiskalnemu svetu.

Formalna neodvisnost Fiskalnega sveta je zagotovljena z zakonskimi določbami, ki pa ne zagotavljajo neodvisnosti v pogojih dela, saj je fiskalni svet povsem odvisen od Generalnega sekretariata Vlade Republike Slovenije (v nadaljevanju: Generalni sekretariat).

2.5.2.1.b Fiskalni svet je bil na podlagi 106.a člena ZJF ustanovljen s sklepom vlade. V 106.e členu ZJF pa je določeno, da je predsednik Fiskalnega sveta pristojen za izdajo odredb za plačilo obveznosti Fiskalnega sveta in odgovarja za zakonitost, namenskost, učinkovitost in gospodarnost razpolaganja s proračunskimi sredstvi ter da operativne in administrativno-tehnične naloge za Fiskalni svet opravlja Generalni sekretariat, pri katerem ima Fiskalni svet tudi proračunsko postavko.

Po 2. členu ZJF so neposredni uporabniki državni oziroma občinski organi ali organizacije ter občinska uprava, posebni del proračuna pa sestavljajo finančni načrti neposrednih uporabnikov (tretji odstavek 10. člena ZJF). V proračunu so torej do finančnega načrta in sredstev upravičeni samo neposredni uporabniki proračuna, to pa so državni organi. Fiskalni svet nima statusa pravne osebe ali državnega organa in ni samostojen neposredni ali posredni uporabnik državnega proračuna. Sredstva za delovanje se zagotavljajo iz proračuna države v okviru sredstev Generalnega sekretariata, in zato načeloma ne more povsem samostojno sodelovati v pravnem prometu in pri tem prevzemati obveznosti, saj s prevzemanjem obveznosti bremeni sredstva, ki so zagotovljena v okviru finančnega načrta Generalnega sekretariata.

To se je odrazilo v načinu prevzemanja obveznosti Fiskalnega sveta. Čeprav je ZJF izrecno delegiral pristojnost podpisovanja odredb na predsednika Fiskalnega sveta, pogodbe, s katerimi Fiskalni svet prevzema obveznosti, sopodpisuje tudi predstojnik Generalnega sekretariata. Prav tako kot odredbodajalec izdaja tudi odredbe za izplačilo. S tem je finančna neodvisnost Fiskalnega sveta bistveno zmanjšana, v celoti pa se ne zagotavlja tudi izvajanje ZJF, ki z delegiranjem pristojnosti omogoča Fiskalnemu svetu neodvisno tekoče poslovanje. Predstojnik Generalnega sekretariata bi namreč lahko preprečil prevzem obveznosti ali plačilo odredbe tudi iz neutemeljenih razlogov. Takšen način finančnega poslovanja je deloma posledica dejstva, da Fiskalni svet proračunsko postavko deli z Ekonomsko-socialnim svetom. Nadzor nad prevzemanjem obveznosti in porabo na proračunski postavki

²²⁶ Primarni cilj zasebnega pogodbenega partnerja je ustvarjanje dobička; v pogodbenem razmerju sta stranki enakovredni, kar pomeni, da se morata o nalogah, rokih dogovarjati in uskladiti.

mora zato imeti tudi predstojnik Generalnega sekretariata, drugače bi se lahko zgodilo, da bi eden izmed subjektov porabljal več sredstev, kakor bi smel in tako zmanjšal sredstva drugemu subjektu. Ocenjujemo, da bi bilo za neodvisno finančno poslovanje treba zagotoviti samostojno proračunsko postavko za Fiskalni svet in predsedniku Fiskalnega sveta omogočiti samostojno prevzemanje obveznosti in izdajanje odredb za izplačilo, ne da bi imel predstojnik Generalnega sekretariata možnost poseganja v njegove odločitve.

Obenem pa ocenjujemo, da je finančna neodvisnost Fiskalnega sveta delno omejena tudi z določitvijo višine sredstev za delovanje Fiskalnega sveta, na kar Fiskalni svet nima vpliva, in z možnostjo poseganja v ta sredstva s prerazporeditvami. Fiskalni svet namreč lahko porabi le toliko sredstev, kot ima pravic porabe na proračunski postavki²²⁷, vendar ne predlaga potrebnega obsega sredstev. To bi lahko predstavljalo oviro pri delovanju Fiskalnega sveta, še posebno, ker bi zaradi pomanjkanja druge strokovne podpore moral takšno podporo iskati na trgu z javnimi naročili. Večja stopnja finančne neodvisnosti bi bila, po naši oceni, vzpostavljena, če bi Fiskalni svet predlagal potreben obseg sredstev, oziroma če bi deloval kot statusno samostojen proračunski uporabnik.

2.5.2.1.c Fiskalni svet je s sklepom imenovala vlada na podlagi 106.a člena ZJF in na predlog ministra za finance za obdobje petih let. Fiskalni svet ima sedem članov²²⁸, od tega pa morajo vsaj štirje člani imeti izkušnje na področju javnih financ. Člane imenuje vlada za dobo petih let na predlog ministra za finance in delujejo nepoklicno.

Ocenjujemo, da način izbora in imenovanje članov Fiskalnega sveta povzroča tveganja, ki lahko vplivajo na nepristranskost dela Fiskalnega sveta. Člane Fiskalnega sveta namreč predlaga minister za finance, prav njegovo delo pa, v večji meri kakor pri ostalih ministrih, ocenjuje Fiskalni svet. Minister za finance si torej na nek način izbira nadzornike. Ministrstvo za finance je predlog članov Fiskalnega sveta sicer pripravilo na podlagi predloga sedanjega predsednika Fiskalnega sveta.

2.5.2.1.d V primerljivih državah v Evropski uniji traja mandat članov od tri do devet let, tako da se od osmih fiskalnih svetov pri treh mandat za vse člane začne in konča hkrati (tako tudi v Republiki Sloveniji), pri petih pa ne. Ocenjujemo, da bi bilo za kontinuirano delovanje Fiskalnega sveta primerneje, da se člani menjajo postopoma. Člani fiskalnih svetov v teh državah so lahko akademiki in ekonomski strokovnjaki, kar velja tudi za Republiko Slovenijo, v nekaterih pa tudi javni uslužbenci, člani centralne banke in predstavniki sindikatov. Tudi pristojnost za imenovanje članov je različna, pretežno jih imenujejo vlade, v nekaterih primerih parlament ali pa druge institucije.

2.5.2.1.e ZJF v 106.a členu določa, da vlada ustanovi Fiskalni svet kot posvetovalno telo za neodvisno oceno javnofinančne politike in izvajanje strukturnih reform. Vloga, kakršno ima Fiskalni svet po zakonodaji, je tudi nadzorna, vendar pa Fiskalni svet ocenjuje delo organa, ki ga imenuje in v okviru katerega deluje, zato obstaja tveganje, da Fiskalni svet pri ocenah ni popolnoma neodvisen oziroma se o neodvisnosti ocen lahko pojavi dvom. Nadzorno vlogo bi, po naši oceni, Fiskalni svet lahko bolj kredibilno in neodvisno izvajal kot samostojen proračunski uporabnik ali pa vsaj kot strokovno telo,

²²⁷ Ker si proračunsko postavko deli še z Ekonomsko-socialnim svetom, vse načrtovane pravice porabe niso na voljo Fiskalnemu svetu.

²²⁸ Člani so lahko strokovnjaki s področja javnih financ, univerzitetni profesorji ekonomske smeri in raziskovalci ekonomske smeri, ne smejo biti zaposleni pri neposrednih proračunskih uporabnikih.

konstituirano pri državnem zboru. V takem primeru bi večji pomen kakor svetovalna funkcija imela nadzorna funkcija Fiskalnega sveta.

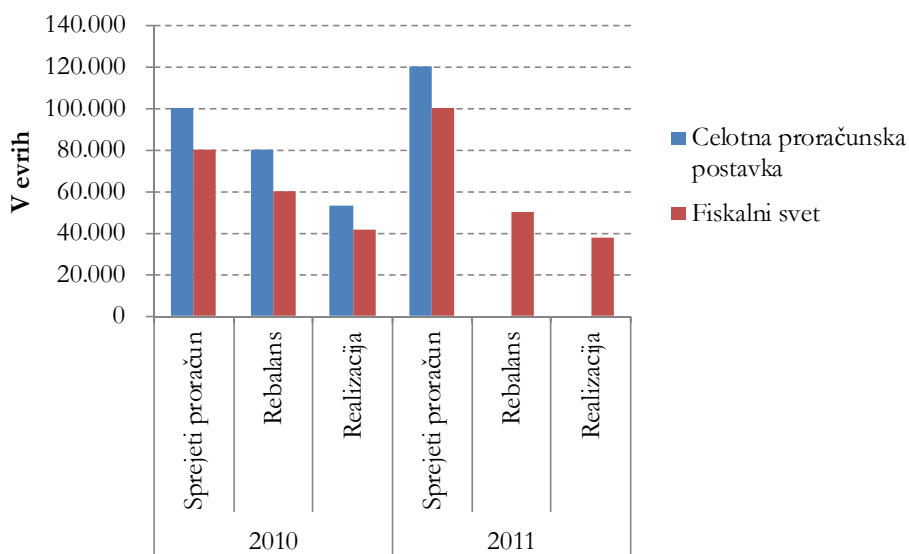
Fiskalni svet meni, da bi bila še večja neodvisnost zagotovljena, če bi člane in predsednika Fiskalnega sveta predlagal predsednik republike na predlog vlade in Banke Slovenije. Predsednik republike naj bi tudi predlagal predsednika Fiskalnega sveta.

2.5.2.2 Zagotovljena sredstva in pogoji za delo

Pri preverjanju zadostnosti zagotovljenih sredstev smo preverjali, ali Fiskalni svet z zagotovljenimi sredstvi lahko izvede vse z zakonom določene naloge in ali ima zagotovljeno operativno-administrativno podporo.

Z ZJF je določeno, da ima Fiskalni svet proračunsko postavko v okviru finančnega načrta Generalnega sekretariata. Sredstva za delovanje Fiskalnega sveta se zagotavljajo na proračunski postavki 9605 – Delovanje strokovnih svetov vlade²²⁹. Generalni sekretariat je leta 2009 zaprosil Ministrstvo za finance za samostojno proračunsko postavko, vendar je Ministrstvo za finance zaradi racionalnosti odpiranja proračunskih postavk določilo, da imata Fiskalni svet in Ekonomsko-socialni svet skupno postavko.

Slika 38: Pregled načrtovanih in porabljenih sredstev²³⁰ na proračunski postavki



Vir: podatki Generalnega sekretariata.

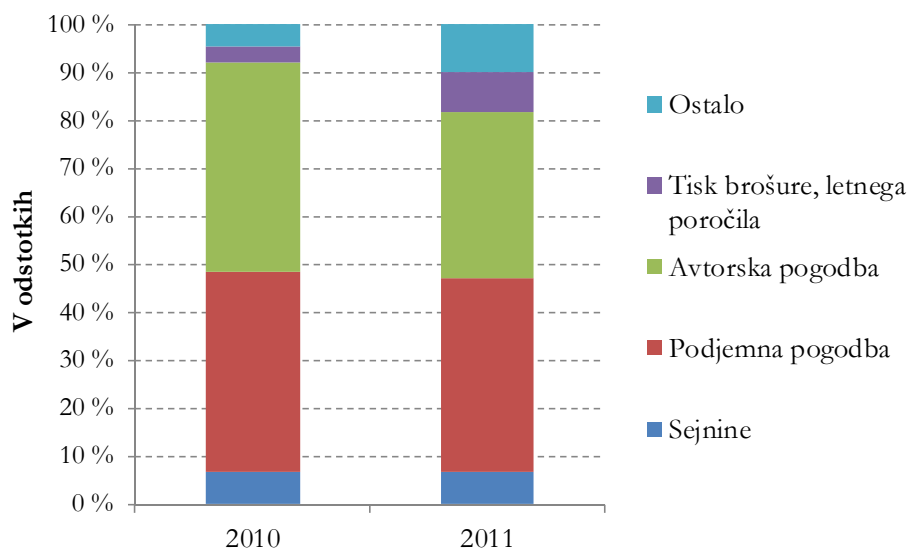
V letu 2010 je bilo s sprejetim proračunom na proračunski postavki zagotovljenih 100.000 evrov, z rebalansom proračuna pa 80.000 evrov. Od tega je bilo s sprejetim proračunom Fiskalnemu svetu za leto 2010 zagotovljenih 80.000 evrov in 100.000 evrov za leto 2011. Z rebalansom proračuna so se ta sredstva v letu 2010 zmanjšala na 60.000 evrov in na 50.000 evrov v letu 2011. Kljub zmanjšanju sredstev

²²⁹ Podprogram 01011502 – Dejavnost Generalnega sekretariata, kjer se zagotavljajo materialni pogoji za delo vlade, njenih delovnih teles, strokovnih svetov ter drugih vladnih organov.

²³⁰ Realizacija v letu 2011 se nanaša na obdobje do septembra 2011.

pa je Fiskalni svet v letu 2010 porabil le 41.510 evrov (69 odstotkov) ter 37.970 evrov (76 odstotkov) do konca septembra 2011.

Slika 39: Pregled po vrstah stroškov



Vir: podatki Generalnega sekretariata.

2.5.2.2.a Fiskalni svet je v letu 2010 in do konca septembra 2011 skupno porabil za podjemno pogodbo 32.633 evrov ter za avtorske pogodbe 31.226 evrov. Sredstva po avtorskih pogodbah so se zagotavljala za pripravo analiz, ki so bile podlaga za pripravo obeh letnih poročil (31.226 evrov za 15 analiz oziroma povprečno 2.082 evra na analizo). V okviru avtorskih pogodb za pripravo analiz so bili izplačani tudi avtorski honorarji članom Fiskalnega sveta. Člani Fiskalnega sveta po zakonu delujejo nepoklicno, za udeležbo na seji pa jim pripada sejnina (skupaj je bilo izplačanih za 5.337 evrov sejin). Z zakonom ni predpisano nikakršno nadomestilo za pripravo letnih poročil oziroma pripravo kakršnih koli analiz, ki jih pripravijo člani Fiskalnega sveta. Priprava analiz ter oblikovanje stališč in ocen na podlagi teh analiz lahko zahteva veliko časa in dela, plačilo za to delo pa z ZJF ni predvideno. To pride do izraza še toliko bolj zaradi pomanjkanja strokovnega kadra, ki bi lahko članom Fiskalnega sveta nudil strokovno podporo pri oblikovanju ocen in stališč. Ocenjujemo, da je, ob pomanjkanju strokovne podpore in neekvivalentnem nadomestilu za izvedbo zahtevanih nalog, nerealno pričakovati, da lahko člani Fiskalnega sveta samostojno izvedejo vse potrebne analize in zakonsko določene naloge. Ocenjujemo tudi, da je zakonsko določen nabor nalog in s tem povezan obseg dela treba upoštevati tudi pri zagotavljanju sredstev za delo Fiskalnega sveta.

2.5.2.2.b Z ZJF je določeno, da operativne in administrativne naloge za Fiskalni svet opravlja Generalni sekretariat, pri katerem ima Fiskalni svet tudi proračunsko postavko. Sektor za delo delovnih teles in svetov Generalnega sekretariata opravlja za Fiskalni svet operativno-administrativno-tehnične naloge. Javni uslužbenec, zaposlen na Generalnem sekretariatu, opravlja funkcijo sekretarja Fiskalnega sveta. Generalni sekretariat zagotavlja Fiskalnemu svetu, da so seje v vladnih prostorih, Fiskalni svet ima možnost uporabe pisarne, kjer imajo člani dostop do zaprtega vladnega računalniškega sistema. Člani Fiskalnega sveta imajo možnost elektronskega delovanja in pošiljanja gradiv po elektronski pošti. Ocenjujemo, da ima Fiskalni svet zagotovljeno ustrezno operativno in administrativno podporo.

Podatke za delo Fiskalnega sveta morajo brezplačno zagotavljati ministrstva, vladne službe in SURS. Fiskalni svet je navedel, da nemoteno pridobiva podatke, informacije in pojasnila od različnih državnih institucij.

2.5.2.3 Pristojnosti Fiskalnega sveta

V reviziji smo preverjali tudi, ali so pristojnosti Fiskalnega sveta ustrezne, kako sodeluje v fazi priprave proračuna, ali potrjuje proračunska izhodišča ter ali podaja mnenje na predlog proračuna s poudarkom na oceni spoštovanja fiskalnega pravila. Naloge Fiskalnega sveta smo primerjali z nalogami podobnih institucij v Evropski uniji, in sicer z institucijami v Avstriji, Nemčiji, Belgiji, na Danskem, Švedskem, Nizozemskem in Madžarskem.

Za leto 2009 je Evropska komisija pripravila analizo neodvisnih institucij Evropske unije, v kateri so tudi fiskalni sveti.

Tabela 11: Pregled pristojnosti primerljivih institucij

Država	Cilji in naloge											
	zagotavljanje skladnosti vladne politike z vzdržnostjo javnih financ	zagotavljanje primere vladne politike v cikličnih pogojih	ocena skladnosti proračuna s fiskalnimi pravili	ocena skladnosti proračuna s Paktom stabilnosti	povečati transparentnost javnih financ	ocena kvalitete javnih financ	ocena razvoja javnih financ	napovedi makroekonomskih in proračunskih predpostavk	poročilo o upravljanju javnih financ	priporočila o javnih financah	»ex -post« pristojnosti	»ex ante« pristojnosti
Avstrija ¹	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Belgija ²	✓	✓	✓	✓			✓		✓	✓	✓	✓
Nemčija ³		✓			✓		✓				✓ ⁴	✓ ⁴
Danska ⁵			✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓
Madžarska ⁶	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Nizozemska ⁷			✓	✓	✓		✓	✓			✓	✓
Švedska ⁸	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Slovenija ⁹	✓	✓		✓	✓	✓	✓			✓	✓	✓

Opombe: ¹ – Odbor za javni dolg – ustanovitev leta 1970; ² – Visoki svet – ustanovitev leta 1989; ³ – Svet ekonomskih ekspertov – ustanovitev leta 1963; ⁴ – fiskalna politika ni posebej navedena, vendar pa iz nalog izhaja, da izvajajo tudi analize fiskalne politike; ⁵ – Ekonomski svet – ustanovitev leta 1962; ⁶ – Fiskalni svet – ustanovitev leta 2008; ⁷ – Urad za ekonomsko-politične analize – ustanovitev leta 1945; ⁸ – Fiskalni svet – ustanovitev leta 2007; ⁹ – Fiskalni svet – ustanovitev leta 2009.

Vir: http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/independent_institutions/index_en.htm.

2.5.2.3.a Pristojnosti Fiskalnega sveta so opredeljene v ZJF, kjer so določene naloge in način poročanja o izvedenih nalogah. ZJF določa osem nalog²³¹, ki jih mora Fiskalni svet pripraviti v obliki ocen.

Fiskalni svet je v letnem poročilu za leto 2010 pripravil ocene iz vseh osmih točk, letno poročilo za leto 2011 pa ni pripravljeno glede na zakonsko določene naloge, saj niso pripravljene ocene za vseh osem nalog. V poročilu Fiskalni svet obravnava tudi davčno politiko, ki pa v ZJF ni opredeljena kot posebna naloga. K letnemu poročilu za leto 2011 je bilo dodanih sedem prilog²³², kjer je še enkrat obravnavana davčna politika. Pri obravnavi davčne politike pa člani niso enotnega mnenja, saj po eni strani navajajo, da po deležu posrednih davkov v BDP Republika Slovenija prehitve povprečje, kar ni v korist povečanja DDV ali trošarin, po drugi strani pa se zavzemajo za povečanje DDV. Ocenjujemo, da je naloga Fiskalnega sveta podati enotno oceno o določeni problematiki, ne pa podajati nasprotujoča stališča, saj s takim načinom Fiskalni svet ne pomaga pri oblikovanju fiskalne politike in pri pripravi proračuna.

V prilogi letnega poročila je obravnavana tudi davčna politika in davčno pravno stanje ter socialno zavarovanje v Avstriji, ki pa ni neposredno povezano z našim davčnim sistemom in z nalogami Fiskalnega sveta. Ocenjujemo, da Fiskalni svet na način, kot je pripravil letno poročilo za leto 2011, ni prispeval k izboljšanju fiskalne politike.

2.5.2.3.b Pri pregledu letnih poročil Fiskalnega sveta ni jasno razvidno, kako in s pomočjo katerih pravil Fiskalni svet ocenjuje fiskalno politiko. Fiskalni svet je na 3. seji obravnaval to problematiko, saj so člani predlagali oblikovanje kvantitativnih kazalnikov oziroma fiskalnih pravil, ki bi jih Fiskalni svet upošteval pri ocenjevanju javnofinančne politike. Ocenjujemo, da bi morale biti iz letnih poročil jasno razvidno, kako in s pomočjo katerih pravil so člani Fiskalnega sveta ocenjevali fiskalno politiko.

2.5.2.3.c Poslovnik Fiskalnega sveta²³³ (v nadaljevanju: poslovnik) v 10. in 16. členu določa, da člani Fiskalnega sveta odločajo in sprejemajo letno poročilo z večino glasov, vendar pa lahko član, ki se ne

²³¹ Naloge Fiskalnega sveta so: 1. Podaja naknadno oceno o vzdržnosti in stabilnosti javnofinančne politike, določene v vsakoletnem proračunskem memorandumu in programu stabilnosti, in usklajenosti s pravili Pakta. Ocena usklajenosti upošteva ciklične razmere v gospodarstvu in lahko temelji na neodvisni oceni gospodarskih gibanj Fiskalnega sveta. 2. Podaja oceno ustreznosti postavljenih javnofinančnih ciljev s srednjeročnim makrofiskalnim okvirom. 3. Na podlagi zaključnega računa podaja letno oceno učinkovitosti porabe javnih sredstev, vključno s sredstvi proračuna Evropske unije. 4. Na podlagi zaključnega računa in sprejetih proračunov za prihodnja leta podaja oceno trendnega gibanja posameznih kategorij prihodkov in odhodkov javnih financ z vidika vpliva na vzdržnost javnih financ. 5. Podaja oceno usklajenosti vladne fiskalne politike z dolgoročno vzdržnostjo javnih financ zaradi staranja prebivalstva. 6. Podaja oceno preglednosti javnih financ in kakovosti gospodarskih napovedi, uporabljenih v postopku priprave državnega proračuna. 7. Ocenjuje učinkovitost izvajanja strukturnih politik z vidika zagotavljanja dolgoročne vzdržnosti javnih financ, gospodarske rasti in zaposlenosti. 8. Ocenjuje politiko zadolževanja sektorja države in politiko jamstev z vidika vzdržnosti in stabilnosti javnih financ.

²³² Priloge se nanašajo na fiskalno politiko Republike Slovenije od leta 2010 do leta 2012, razvojno politiko in politiko konkurenčnosti, pokojninsko reformo, davčno politiko in davčno pravno stanje ter socialno zavarovanje v Avstriji, javnofinančni okvir in konsolidacijo javnih financ ter primerjavo in pregled napovedi glavnih makroekonomskih agregatov za Republiko Slovenijo za obdobje od leta 2010 do leta 2012.

²³³ Uradni list RS, št. 13/10, 100/10.

strinja, poda ločeno mnenje. Ločeno mnenje pri letnem poročilu se ne objavi skupaj z letnim poročilom, lahko pa se na predlog člana objavi na spletni strani Fiskalnega sveta. Fiskalni svet je Letno poročilo za leto 2010 sprejel soglasno. Letno poročilo za leto 2011 pa je deloma poročilo Fiskalnega sveta kot organa, deloma pa je tudi poročilo posameznih članov kot neodvisnih strokovnjakov. Z zakonom ni nikjer določeno, kako se te ocene navedejo v letnem poročilu, zato ocenjujemo, da morajo biti to ocene Fiskalnega sveta kot celote. Fiskalni svet je v letnem poročilu kljub drugače sprejetim stališčem v poslovniku objavil ločena mnenja posameznih članov. Ocenjujemo, da mora Fiskalni svet pripraviti enotno letno poročilo, saj le tako lahko navede enotne ocene, ki izhajajo iz zakonsko določenih nalog in pripomore k izboljšanju fiskalne politike.

2.5.2.3.d Z ZJF je določeno, da Fiskalni svet pripravi in objavi letno poročilo, vendar pa ni navedeno, kdo mora to poročilo obravnavati in kdaj. Člani Fiskalnega sveta so zavzeli stališče, da Letno poročilo 2010 predstavijo Odboru za finance in monetarno politiko državnega zbora in organizirajo javno razpravo na temo poročila. Ocenjujemo, da priprava letnega poročila ni sama sebi namen, temveč bi moral biti pripomoček vladi pri oblikovanju fiskalne politike, zato bi moral biti določen tudi način obravnave letnega poročila. Vlada in državni zbor bi morala letno poročilo obravnavati in se opredeliti glede mnenj in priporočil Fiskalnega sveta.

V 13. členu poslovnika je navedeno, da Fiskalni svet sprejema poročila in stališča samostojno in prej o tem ne obvešča vlade. Fiskalni svet se je ob potrditvi Letnega poročila 2010 odločil, da ga pred objavo posreduje predsedniku vlade in ministru za finance. Ocenjujemo, da s predhodnim obveščanjem dopušča tveganje, da pride do poskusa zunanjega vplivanja na ocene javnofinančne politike.

2.5.2.3.e Fiskalni svet je pri določitvi ciljev in nalog primerljiv le z avstrijskim, madžarskim in švedskim fiskalnim svetom, vsi ostali fiskalni sveti pa nimajo tako široko zastavljenih ciljev in nalog, kot to velja za Fiskalni svet. Poleg široko zastavljenih nalog pa je treba opozoriti tudi, da Fiskalni svet nima zaposlenih strokovnih sodelavcev, kar pa ne velja za omenjene fiskalne svete.

Po ZJF mora Fiskalni svet izdelati veliko obsežnih ocen. Obstaja tveganje, da je moral Fiskalni svet v sestavi, kakršni je, in s sredstvi, kot so mu bila zagotovljena, prevzeti preveč preobsežnih nalog.

Tudi pri določanju ravni obravnave javnih financ obstajajo razlike med fiskalnimi sveti. Posamezni fiskalni sveti obravnavajo samo področje državnega proračuna, drugi pa v analizah obravnavajo celotne javne finance. Fiskalni svet bi moral po zakonskih določilih obravnavati javne finance na ravni vseh štirih blagajn javnega financiranja. Fiskalni svet je v poročilih obravnaval samo problematiko državnega proračuna, ni pa pripravil ocen na ravni drugih blagajn javnega financiranja.

2.5.2.3.f Z ZJF je opredeljeno, da je Fiskalni svet posvetovalno telo vlade. Republika Slovenija se je odločila za fiskalni svet z manjšimi pristojnostmi. ZJF določa, da Fiskalni svet ocenjuje vzdržnost in stabilnost javnofinančne politike. Fiskalni svet ni vključen v sprejemanje javnofinančnih odločitev in ima le posredno svetovalno vlogo, ker daje oceno o odločitvah, ukrepih in pojavih, ki so se že zgodili oziroma so že navedeni v dokumentih javnofinančne politike.

Fiskalni svet mora v skladu s 106.d členom ZJF vsako leto pripraviti letno poročilo, ki mora vsebovati ocene iz vseh osmih nalog Fiskalnega sveta, in ga objavi najkasneje do 30. 4. tekočega leta. Poleg letnih poročil se je Fiskalni svet odločil, da začne evalvacijo fiskalne politike po sprejetju predloga dokumenta na vladi. V ta namen je začel izdajati publikacijo Mnenja, ki naj bi vsebovala avtorske ocene in mnenja članov

ter morebitnih zunanjih strokovnih sodelavcev. Fiskalni svet se s publikacijo Mnenja lahko hitreje odziva na aktualne dogodke v zvezi z javnofinančno politiko.

2.5.2.3.g Pri primerjavi osmih fiskalnih svetov v Evropski uniji je bilo ugotovljeno, da tako kot Fiskalni svet tudi ostali ne odobrijo predloga proračuna in tudi ne odobrijo proračuna, temveč ga samo analizirajo in spremljajo njegovo izvajanje. Praviloma pa preverjajo skladnost proračuna s fiskalnimi pravili, kar pa za Fiskalni svet ne velja. Prav tako se v nobeni državi vladi in parlamentu ni treba posvetovati s fiskalnim svetom med načrtovanjem proračuna. Kljub temu ima večina fiskalnih svetov takšne ali drugačne *ex ante* pristojnosti, ki omogočajo, da sta tako vlada kot tudi javnost seznanjena z mnenjem glede učinkov predlagane fiskalne politike.

V Republiki Sloveniji se je v preteklosti oblikoval predlog, da bi Fiskalni svet lahko z vetom preprečil sprejetje predlaganega proračuna, če bi ocenil, da ne omogoča doseganja javnofinančnih ciljev²³⁴. Veto Fiskalnega sveta bi lahko razveljavilo nasprotno mnenje državnega zbora, sprejeto z najmanj 75-odstotno večino glasov. Tovrstni predlogi o pristojnostih fiskalnega sveta vsebujejo pomembno politično vlogo Fiskalnega sveta, saj bi lahko dal veto na politične odločitve vlade, hkrati pa bi lahko za dalj časa onemogočil sprejem proračuna, kar bi lahko imelo večje politične in finančne posledice. V literaturi se temu organu navadno ne pripisuje taka pomembnost, tudi zakonodaja Fiskalnemu svetu ne daje tovrstnih pooblastil. Ocenjujemo pa, da bi vnaprejšnja (*ex ante*) analiza ključnih elementov vzdržnosti javnih financ²³⁵ pri sprejemanju proračuna in fiskalne politike ter javna predstavitev mnenja o tem lahko bistveno prispevala k vzdržni fiskalni politiki.

2.5.2.4 Upoštevanje predlogov in mnenj Fiskalnega sveta pri načrtovanju proračuna

Z ZJF je opredeljeno, da je Fiskalni svet posvetovalno telo vlade. Glede na naloge Fiskalnega sveta bi pričakovali, da vlada oziroma Ministrstvo za finance pri pripravi proračuna aktivno sodelujeta s Fiskalnim svetom in da se pri pripravi proračuna upoštevajo ocene Fiskalnega sveta in predlogi. Kljub temu pa se pripravljavci proračuna ne posvetujejo s Fiskalnim svetom.

2.5.2.4.a Fiskalni svet je v letnem poročilu za leto 2010²³⁶ navedel pripombe in predloge za izboljšanje fiskalne politike, in sicer:

- Fiskalni svet je opozoril, da bi morala sedanja javnofinančna politika na podlagi preteklih izkušenj vzpostaviti tak javnofinančni okvir, ki bi vključeval vse dele gospodarskega cikla, razcvet in krizo, in bi presegal dobo enega poslovnega cikla in političnega mandata vlade.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Javnofinančni okvir je zasnovan za obdobje gospodarskega cikla in je bil izdelan že pred izdajo mnenja Fiskalnega sveta, že obstoječi javnofinančni okvir je pripravljen za obdobje po mandatu poslovnega cikla ene vlade.

- Fiskalni svet je tudi opozoril, da med navedenimi ukrepi ni ukrepov za povečanje javnih investicij med krizo in da bi bilo treba pripraviti tudi napoved aktivne politike javnih investicij.

²³⁴ Fiskalna politika po vključitvi v evroobmočje – novi cilji in fiskalna vzdržnost?, Bole, Bančni vestnik št. 11, 2006.

²³⁵ Pri tem je mišljena skladnost predloga proračuna s fiskalnim pravilom in fiskalnimi cilji.

²³⁶ Z dne 30. 4. 2010.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Povečanje javnih investicij med krizo je dobra teoretična rešitev, v praksi pa največkrat za to ni dovolj sredstev oziroma bi to še dodatno povečevalo proračunski primanjkljaj, če ne bi zmanjšali tekoče porabe.

- Fiskalni svet je predlagal tudi odpravo dodatne dohodninske olajšave za davčne rezidente Republike Slovenije – čezmejne delovne migrante, ponovno uvedbo investicijske davčne olajšave za vlaganja v nabavo osnovnih sredstev, povišanje najnižje zavarovalne osnove za vse direktorje gospodarskih družb in nosilce samostojnih dejavnosti, izvedbo nadaljnje davčne reforme, ki naj nadgradi že izvedeni davčni reformi v letih 2005 in 2006 in drugo.
- Fiskalni svet se zavzema, da bi vlada lahko imela večjo diskrecijsko pravico pri medletnem zniževanju proračunskih izdatkov.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Vladi to omogoča že zakonodaja in bi bilo smiselno proučiti, o kakšni višini odbodkov lahko vlada med letom odloča (maksimalno znižanje brez odobritev državnega zbora).

- Fiskalni svet je zavzel tudi stališče glede javnega dolga. Ocenjuje, da je 60-odstotni javni dolg previsok in da bi bilo smiselno določiti najvišji ciljni delež javnega dolga v BDP na raven približno 40 odstotkov.

Pojasnila Ministrstva za finance

60-odstotni javni dolg je previsoka raven, po izračunih v trenutnih razmerah in uporabljenih predpostavkah bi bila primerna raven okrog 45 odstotkov BDP. V predlogu sprememb ZJF je vključena določba, da maksimalna raven dolga ne sme presegati 48 odstotkov BDP.

Čeprav je bilo letno poročilo Fiskalnega sveta objavljeno v prvi polovici 2010, Ministrstvo za finance ni izvedlo aktivnosti za uresničitev predlogov Fiskalnega sveta, o primernosti predlogov se tudi ni javno izreklo, saj obvezna obravnava poročil Fiskalnega sveta ni predvidena. Tako se ti predlogi niso odrazili pri načrtovanju proračuna za leti 2011 in 2012 oziroma niso bile pripravljene ustrezne zakonske spremembe, na podlagi katerih bi bilo predloge Fiskalnega sveta mogoče upoštevati pri pripravi proračuna. Ministrstvo za finance navaja, da bi bilo treba nekatere rešitve proučiti in da bodo pobude obravnavane. Ocenjujemo, da bi morali biti predlogi Fiskalnega sveta hitreje obravnavani in bi jih moralo Ministrstvo za finance proučiti ob pripravi prve spremembe proračuna oziroma določitvi fiskalne politike s proračunskim memorandumom.

2.5.2.4.b Na podlagi pregledane dokumentacije ugotavljamo, da Fiskalni svet in Ministrstvo za finance nimata enakih mnenj o nekaterih vprašanjih fiskalne politike. Fiskalni svet in Ministrstvo za finance sta navedla, da se člani ne sestajajo in ne posvetujejo pri pripravi proračuna oziroma pri pripravi dokumentov proračunskega načrtovanja. Glede na to, da je Fiskalni svet posvetovalno telo vlade, bi moralo biti predvsem v interesu vlade in Ministrstva za finance, da glede posameznih vprašanj fiskalne politike tudi med letom povabi Fiskalni svet k posvetu in pomoči pri pripravi proračuna in obravnavi vprašanj fiskalne politike.

Iz primerjave osmih fiskalnih svetov Evropske unije je razvidno, da mora samo v Belgiji vlada upoštevati analize fiskalnega sveta, javno se mora vlada odzvati na analize v Nemčiji, v ostalih državah, vključno z Republiko Slovenijo, pa se vladi ni treba javno odzvati na analize fiskalnega sveta.

3. MNENJE

Izvedli smo revizijo *učinkovitosti priprave proračunov Republike Slovenije za leti 2011 in 2012*. Revizijo smo izvajali na *Vladi Republike Slovenije, Ministrstvu za finance, Službi Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve* in *Uradu Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj*. Med izvajanjem revizije je Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve v skladu z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije prenehala delovati, njene pristojnosti na področju priprave proračuna pa so prešle na *Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo*. V skladu s kasnejšim Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o državni upravi so te pristojnosti prešle na Ministrstvo za finance.

V okviru glavnega revizijskega vprašanja, ali je postopek priprave proračuna učinkovit, smo preverjali, ali je postopek ustrezno določen, ali se pri načrtovanju proračuna upošteva ustrezne predpostavke, ali so bili ob pripravi dokumentov načrtovanja proračuna upoštevani elementi, ki zagotavljajo dolgoročno vzdržnost javnih financ, in ali je vloga Fiskalnega sveta ustrezna in zadostna.

Vlada Republike Slovenije je v letih 2009, 2010 in 2011 s spremembami pri programskem pristopu k pripravi proračuna, določitvijo javnofinančnih ciljev, z uvedbo fiskalnega pravila in ustanovitvijo Fiskalnega sveta naredila pomembne korake k zagotavljanju učinkovitega delovanja proračuna in zagotavljanju fiskalne vzdržnosti. Menimo pa, da učinek navedenih elementov pri pripravi proračunov za leti 2011 in 2012, zaradi razlogov, navedenih v nadaljevanju, ni bil tolikšen, kakor bi lahko bil.

Postopek priprave proračunov za leti 2011 in 2012 je bil le *delno učinkovit*, na kar je v veliki meri vplival pozen sprejem nove Uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna, ki ureja programski pristop k načrtovanju proračuna. Tako so ob pripravi proračunov za leti 2011 in 2012 postopek urejali Zakon o javnih financah, Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in nova Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna, ki pa med seboj niso bili usklajeni. Menimo, da postopek priprave proračuna v obdobju priprave proračunov za leti 2011 in 2012 v predpisih ni bil jasno določen. Temu primerno tudi izvedene aktivnosti pri pripravi proračunov za leti 2011 in 2012 odstopajo od tistih, predpisanih z Zakonom o javnih financah in novo Uredbo o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna. Tako so bili skrajšani roki za izvedbo posameznih aktivnosti, nekatere naloge pa sploh niso bile izvedene. Prav tako ni bil pripravljen pravilnik o programski klasifikaciji izdatkov državnega proračuna, ki bi predstavljal podlago za načrtovanje proračuna po programskem pristopu. Določitev pristojnosti za izvedbo posameznih nalog v predpisih ni ustrezna ali pa razmejitev pristojnosti z akti Vlade Republike Slovenije ni bila v skladu s predpisi. Vloga Službe Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve pri pripravi programsko naravnane proračuna se je z novo Uredbo o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna povečala, na manjšo učinkovitost priprave proračuna pa so vplivale ne dovolj jasno razmejene pristojnosti in odgovornosti med Službo Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve in

Ministrstvom za finance ter medsebojna neusklajenost. Po našem mnenju bi bilo treba ponovno proučiti tudi vlogo Urada Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj glede ohranjanja funkcije nevtralnega in neodvisnega napovedovalca makroekonomskih indikatorjev, brez formalne možnosti sodelovanja pri oblikovanju fiskalne politike. K večji učinkovitosti priprave proračuna bi prispevalo tudi več izobraževanj in usposabljanj za člane delovnih skupin, ki imajo pomembno vlogo pri pripravi programskega proračuna.

Napovedi gospodarskih gibanj Urada Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj, ki so bile uporabljene pri pripravi proračunskega memoranduma 2011–2012, predstavljajo *ustrezno podlago za določitev predpostavke gospodarskega razvoja in ciljni razvojni scenarij za v prihodnje*. Primerjava odstopanj preteklih napovedi od realizacije in napovedi Urada Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj z napovedmi mednarodno primerljivih institucij ni pokazala pomembnih razlik. Uporaba teh napovedi v proračunskem memorandumu 2011–2012 pa ni bila transparentna, saj je bila za izračune načrtovanih javnofinančnih agregatov uporabljena Pomladanska napoved gospodarskih gibanj 2010 in ne Jesenska napoved gospodarskih gibanj 2010, ki je bila predstavljena v uvodnem delu proračunskega memoranduma 2011–2012. Vlada Republike Slovenije lahko za določitev predpostavk gospodarskega razvoja uporabi tudi napovedi drugih institucij, ni pa določeno, kako izbere napoved, ki jo bo uporabila.

Napovedi gospodarskih gibanj pomembno vplivajo na načrtovanje davčnih prihodkov. Načrtovani davčni prihodki so v preteklih letih odstopali od realizacije tudi v letih, ko so bile napovedi gospodarskih gibanj razmeroma točne, kar kaže na pomanjkljivosti v procesu načrtovanja prihodkov. Načrtovanje prihodkov večinoma ni temeljilo na previdnih ocenah, pri izračunu pa so bile upoštevane tudi spremembe zakonodaje, ki se kasneje niso zgodile. Tudi pri pripravi proračunov za leti 2011 in 2012 sta bili upoštevani uvedba nove okoljske dajatve in novega informacijskega sistema, ki pa sta bila dejansko uvedeni bistveno pozneje, kot je bilo načrtovano. Na odstopanje načrtovanih proračunskih prihodkov od realiziranih ima velik vpliv tudi bistveno manjša realizacija prihodkov iz proračuna Evropske unije od načrtovane. Menimo, da bi morala Vlada Republike Slovenije zagotoviti bolj realno načrtovanje prihodkov iz proračuna Evropske unije.

Vlada Republike Slovenije mora proračun načrtovati *upoštevaje obveze, ki izhajajo iz Pakta stabilnosti in rasti*. V skladu s temi obvezami in priporočili Sveta Evropske unije je treba konsolidirati javne finance. Menimo, da je bila zaveza h konsolidaciji javnih financ preskromna, saj ni dala trdnih zagotovil, da bodo minimalne zahteve Sveta Evropske unije, tudi ob slabši gospodarski situaciji od predvidene, izpolnjene, oziroma bodo za doseg minimalne zahteve potrebni dodatni varčevalni (strukturni) ukrepi. Vlada Republike Slovenije je breme konsolidacije in strukturnih ukrepov preložila oziroma razporedila na daljše časovno obdobje od prej načrtovanega, temu primerno manjši je tudi fiskalni napor, ki je pod ravno, ki jo je priporočil Svet Evropske unije. Kot pozitiven element v procesu načrtovanja proračuna in fiskalne politike ocenjujemo določitev jasnih javnofinančnih ciljev v srednjeročnem javnofinančnem okviru. Pomanjkljivost teh ciljev pa sta nejasna časovna komponenta pri doseganju teh ciljev in premajhen razpon med ciljno in mejno vrednostjo obsega dolga, ki, po našem mnenju, ne daje dovolj možnosti za potrebno zadolževanje ob slabših gospodarskih razmerah.

Pomemben korak pri razvoju načrtovanja proračuna in fiskalne politike predstavlja tudi uvedba fiskalnega pravila. Menimo, da dosledna uporaba fiskalnega pravila dolgoročno vodi k zagotavljanju vzdržnih javnih financ, povečuje pa tudi proticikličnost vodenja fiskalne politike. Pri tem je ključna uporaba korektivnega dela fiskalnega pravila, kjer pa ima Vlada Republike Slovenije diskrecijsko pravico pri določanju ciljev in

hitrosti doseganja ciljev. Menimo, da lastna presoja Vlade Republike Slovenije sicer omogoča večjo fleksibilnost pri uporabi pravila, vendar je s tem zmanjšana kredibilnost fiskalnega pravila, saj pravilo ne predstavlja permanentne omejitve za fiskalno politiko in je njegovo uporabo mogoče prilagoditi trenutnim razmeram in potrebam. Če Vlada Republike Slovenije navedenih parametrov fiskalnega pravila ne bo določala ustrezno ali ustrezno postavljenih parametrov ne bo spoštovala pri načrtovanju državnega proračuna, potem uvedba fiskalnega pravila ne bo nujno zagotovila konsolidacije javnih financ. Učinek različno določenih parametrov je bil viden že pri pripravi proračunov za leti 2011 in 2012. Vlada Republike Slovenije je v proračunskem memorandumu 2011–2012 predstavila kar tri možne scenarije z različno določenimi javnofinančnimi cilji glede primanjkljaja in dolga ter kot posledico tega različno višino javnofinančnih odhodkov, pri tem pa ni navedla, kateri scenarij je izbrani ciljni scenarij. Menimo, da Vlada Republike Slovenije s tem ni transparentno predstavila, kakšno javnofinančno politiko bo vodila v prihodnjem obdobju. Na manjšo transparentnost je vplivalo tudi, da niso bile določene mejne višine odhodkov po posameznih blagajnah javnega financiranja, kar bi omogočilo lažji nadzor nad spoštovanjem zgornje meje javnofinančnih odhodkov, bolj jasno pa bi bila razdeljena in vidna tudi javnofinančna odgovornost javnih organov za morebitne prekoračitve meje.

Na učinek fiskalnega pravila lahko pomembno vpliva moč oziroma kredibilnost fiskalnega pravila. Menimo, da je ta zmanjšana, saj je Vlada Republike Slovenije fiskalno pravilo uvedla z uredbo, kar ji omogoča prilagajanje pravila gospodarskim in političnim razmeram. Menimo, da bi bilo bolj primerno pravilo umestiti v ustrezen pravni akt, ki bi zagotavljal dolgoročnejšo kontinuiteto fiskalnega pravila. Fiskalnega pravila tudi ne spremljajo korektivni mehanizmi, ki bi preprečevali odstopanje od pravila, in vnaprej določene sankcije za morebitno nespoštovanja pravila. Prav tako ni izrecno določen organ nadzora nad spoštovanjem fiskalnega pravila, posledica tega pa je, da niso določene niti nadzorne niti morebitne izvršne pristojnosti tovrstnega organa. Fiskalnega pravila ne spremljajo klavzule izvzetja, ki bi, ob izpolnitvi vnaprej določenih pogojev, omogočale kratkotrajno odstopanje od pravila, kar bi zagotovilo ohranjanje kredibilnosti pravila tudi ob slabših gospodarskih razmerah. Vsa ta dejstva in uporaba lastne presoje Vlade Republike Slovenije pri določanju parametrov korektivnega dela pravila ima lahko pomemben vpliv na učinkovitost fiskalnega pravila.

V letu 2009 je Vlada Republike Slovenije *ustanovila Fiskalni svet*, ki naj bi deloval kot posvetovalno telo za neodvisno oceno javnofinančne politike. Menimo, da je ta neodvisnost zmanjšana na več področjih. Vlada Republike Slovenije namreč ni omogočila neodvisnega in samostojnega finančnega poslovanja Fiskalnega sveta, ni zagotovila ustrezne strokovne podpore Fiskalnemu svetu pri izvajanju nalog, obenem pa Fiskalni svet ocenjuje delo organa, ki ga imenuje in v okviru katerega deluje. Menimo, da je obseg nalog in pristojnosti, ki naj bi jih izvajal Fiskalni svet, preobsežen glede na (ne)zagotovljeno strokovno podporo, kar se je odrazilo tudi v letnem poročilu Fiskalnega sveta za leto 2011, ki ni vsebovalo vseh zakonsko določenih vsebin. V letnem poročilu bi morala biti enotna ocena, sprejeta z večino glasov članov sveta, in ne neenotna ali celo nasprotujoča stališča. Vlada Republike Slovenije ni zagotovila, da bi se ocene Fiskalnega sveta v dovolj veliki meri obravnavale in odrazile pri načrtovanju fiskalne politike in pripravi proračuna. Menimo pa, da bi k večji učinkovitosti priprave in delovanja proračuna prispevala *ex ante* ocena posameznih javnofinančnih ukrepov, spoštovanja fiskalnega pravila in dolgoročne vzdržnosti predlaganega državnega proračuna kot celote, takšnih pristojnosti pa Fiskalni svet, v skladu z zakonodajo, nima.

4. PRIPOROČILA

Vladi Republike Slovenije priporočamo, naj:

- ponovno prouči, kateri organi so glede na vsebino proračunskega memoranduma pristojni za njegovo pripravo ter uskladi predpise, ki urejajo to področje; pri tem naj zagotovi, da vloga Urada Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj ne bo posegala v oblikovanje fiskalne politike in bo njegova pristojnost ter odgovornost iz predpisov jasno razvidna;
- pridobi informacije o potrebnih in manjkajočih znanjih članov delovnih skupin, zagotovi izobraževanja in usposabljanja ter določi odgovorne osebe za njihovo izvedbo;
- določi večjo razliko med ciljno in mejno vrednostjo dolga (predvsem z zmanjšanjem ciljnega obsega dolga) in s tem da več možnosti za zadolževanje ob morebitnem poslabšanju gospodarskih razmer;
- zagotovi uvedbo korektivnih mehanizmov, ki bodo preprečevali odstopanje od fiskalnega pravila; ti mehanizmi naj delujejo tudi *ex ante* in s tem preprečijo, da bi prišlo do odstopanj od fiskalnega pravila; za primere, ko bi do odstopanj kljub korektivnim mehanizmom prišlo, naj vlada zagotovi uvedbo sankcij; sankcije naj bodo take, da bodo v večji meri delovale proti tistim blagajnam javnega financiranja ali posameznim subjektom, ki bodo odstopali od (zgornjih meja) fiskalnega pravila; ti naj nosijo tudi sorazmerno večje breme morebitnih kazni, ki jih bodo določili organi Evropske unije;
- zagotovi uvedbo klavzul izvzetja, ki bodo v vnaprej določenih primerih in pod vnaprej določenimi pogoji dovoljevale odstopanje od fiskalnega pravila; klavzule izvzetja naj spremljajo jasne smernice glede vrnitve v okvir fiskalnega pravila;
- zagotovi tako *ex ante* kot tudi *ex post* nadzor neodvisnega organa nad uporabo fiskalnega pravila;
- fiskalno pravilo dopolni s kriteriji za določitev parametrov hitrosti doseganja cilja;
- fiskalno pravilo oblikuje tako, da bo v vseh primerih delovalo proticiklično;
- v proračunskem memorandumu jasno določi ciljne vrednosti javnofinančnih agregatov, v skladu s katerimi je pripravljen državni proračun;
- v proračunskem memorandumu navede zgornje meje odhodkov posameznih blagajn javnega financiranja;
- pripravi variantne rešitve zagotavljanja strokovne podpore Fiskalnemu svetu in jih finančno ovrednoti ter na podlagi tega sprejme odločitev o strokovni podpori Fiskalnemu svetu.

Pravni pouk

Tega poročila na podlagi tretjega odstavka 1. člena ZRacS-1 ni dopustno izpodbijati pred sodišči ali pred drugimi državnimi organi.

Številka: 320-7/2011/61
Ljubljana, 28. avgusta 2012

Dr. Igor Šoltes,
generalni državni revizor

Priloge: 4

Poslano:

1. Vladi Republike Slovenije, priporočeno;
2. Ministrstvu za finance, priporočeno;
3. Uradu Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj, priporočeno;
4. Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo, priporočeno;
5. Borutu Pahorju, priporočeno;
6. dr. Franciju Križaniču, priporočeno;
7. mag. Mitji Gaspariju, priporočeno;
8. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
9. arhivu, tu.

5. PRILOGE

Priloga 1: Pojemovnik

- Blagajne javnega financiranja – državni proračun, proračuni občin, Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije, Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje.
- ESA 95 – Evropski sistem računov iz leta 1995, ki povzema metodologijo Sistema nacionalnih računov 1993. Glavno vodilo obeh sistemov je izdelava celotnih sektorskih, podsektorskih in medsektorskih računov za celotno gospodarstvo posamezne države. ESA 95 je obvezen statistični standard v Evropski uniji.
- Sektor država – institucionalni sektor država po ESA 95. To je eden izmed petih institucionalnih sektorjev v narodnem gospodarstvu (poleg sektorja nefinančnih družb, sektorja finančnih družb, sektorja gospodinjstev in sektorja neprofitnih izvajalcev storitev gospodinjstvom) in se deli na štiri podsektorje, to je enote centralne ravni države, enote regionalne ravni države, enote lokalne ravni države in sklade socialnega zavarovanja.
- Javnofinančna politika – sinonim za fiskalno politiko države. Fiskalna politika je del ekonomske politike države in zajema ukrepanje države, ki temelji na pooblastilu države, da predpisuje davke, prevzema obveznosti in usmerja državne izdatke. Fiskalna politika je torej politika upravljanja s prihodki, odhodki ter državnim premoženjem. Vodi jo vlada, oziroma po pooblastilu Ministrstvo za finance. Fiskalna politika je tako v domeni izvršne veje oblasti, a le v mejah, kot jo predpisuje zakonodaja.
- Javnofinančni prihodki/odhodki – prihodki/odhodki štirih blagajn javnega financiranja.
- Javnofinančni saldo – razlika med prihodki in odhodki v konsolidirani bilanci prihodkov in odhodkov, ki je sestavni del konsolidirane bilance javnega financiranja. Če je saldo negativen, govorimo o primanjkljaju, če je pozitiven, pa o presežku.
- Ciklično prilagojeni javnofinančni saldo – javnofinančni saldo, kjer je izločen vpliv cikličnih gospodarskih gibanj. Zajema enkratne in začasne ukrepe.
- Strukturni javnofinančni saldo – javnofinančni saldo, kjer je izločen vpliv cikličnih gibanj. Ne zajema enkratnih in začasnih ukrepov.
- Saldo sektorja država – razlika med prihodki in odhodki (neto posojanje/izposojanje) sektorja država po ESA 95.

- Javni dolg – stanje zadolžitve javnega sektorja, kot je opredeljen v 8. točki 3. člena ZJF. V javni sektor so v skladu z opredelitvijo v ZJF vključeni vsi neposredni in posredni uporabniki državnega in občinskih proračunov; Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije in Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje – oba v obveznem delu zavarovanja; javni gospodarski zavodi, javna podjetja in druge pravne osebe, v katerih imajo država ali občine odločujoč vpliv na upravljanje.
- Javnofinančni dolg – dolg štirih blagajn javnega financiranja.
- Dolg sektorja država – dolg sektorja država po ESA 95.
- Fiskalni napor – razlika v dodatnem znižanju javnofinančnih odhodkov, strukturnega primanjkljaja ali drugega javnofinančnega agregata glede na primerjani scenarij.
- Konsolidirana bilanca javnega financiranja – sistematično izkazuje transakcije, ki pomenijo realizacijo predpisov o financiranju funkcij države prek proračuna Republike Slovenije, občinskih proračunov in obeh skladov obveznega socialnega zavarovanja. Sestavljajo jo konsolidirana bilanca prihodkov in odhodkov, konsolidiran račun finančnih terjatev in naložb ter konsolidiran račun financiranja državnega proračuna, proračunov občin in obeh skladov obveznega socialnega zavarovanja. Konsolidacija v bilanci javnega financiranja pomeni, da se med seboj pobotajo vsi tokovi iz ene blagajne javnega financiranja v druge, da se izognemo dvojnemu zajemanju in umetnemu prikazovanju večjega obsega javnofinančnih prihodkov in odhodkov.

Priloga 2: Načrtovanje prihodkov državnega proračuna za leto 2011

v evrih

(1)	Makroekonomski kazalci (2)	Ocena za leto 2010	Sprejeti proračun	Ocena prihodkov za leto 2011 na podlagi		Razlika	Razlika
		Jesenska napoved 2010 (3)	Jesenska napoved 2009 (4)	Pomladanska napoved 2010 (5)	Jesenska napoved 2010 (6)	(7)=(6)-(5)	(8)=(6)-(4)
	PRIHODKI SKUPAJ (70+71+72+73+74+78)	7.977.650.814	8.822.066.428	8.250.874.831	8.328.642.316	77.767.485	(493.424.111)
	PRIHODKI DRŽAVNEGA PRORAČUNA (70+71+72+73+74) brez EVROPSKE UNIJE	6.939.740.689	7.793.066.258	7.221.874.661	7.269.672.676	47.798.015	(523.393.581)
70	DAVČNI PRIHODKI (700+701+702+703+704+705+706)	6.359.861.923	7.339.048.622	6.737.928.641	6.765.582.324	27.653.682	(573.466.299)
700	DAVKI NA DOHODEK IN DOBIČEK	1.368.626.973	1.885.992.528	1.499.186.880	1.506.924.310	7.737.430	(379.068.218)
701	PRISPEVKI ZA SOCIALNO VARNOST	57.921.074	57.624.554	59.090.927	59.542.864	451.937	1.918.310
702	DAVKI NA PLAČILNO LISTO IN DELOVNO SILO	27.567.007	29.673.761	28.112.474	28.338.883	226.408	(1.334.878)
704	DOMAČI DAVKI NA BLAGO IN STORITVE	4.813.290.981	5.251.961.614	5.042.720.178	5.061.902.925	19.182.746	(190.058.690)
705	DAVKI NA MEDNARODNO TRGOVINO IN TRANSAKCIJE	89.505.372	111.230.195	90.548.557	90.548.557	0	(20.681.637)
706	DRUGI DAVKI	2.950.516	2.565.970	18.269.624	18.324.784	55.160	15.758.814
71	NEDAVČNI PRIHODKI (710+711+712+713+714)	547.917.239	428.775.507	449.267.523	469.229.362	19.961.839	40.453.856
710	UDELEŽBA NA DOBIČKU IN DOHODKI OD PREMOŽENJA	195.966.267	132.156.488	139.793.327	163.164.836	23.371.509	31.008.348
711	TAKSE IN PRISTOJBINE	80.328.082	80.606.453	85.097.008	82.496.940	(2.600.067)	1.890.487
712	GLOBE IN DRUGE DENARNE KAZNI	78.183.112	77.761.034	79.107.739	80.294.057	1.186.318	2.533.022
713	PRIHODKI OD PRODAJE BLAGA IN STORITEV	9.608.488	10.553.796	9.728.427	9.867.917	139.490	(685.879)
714	DRUGI NEDAVČNI PRIHODKI	183.831.289	127.697.735	135.541.022	133.405.612	(2.135.411)	5.707.876
72	KAPITALSKI PRIHODKI (720+721+722)	22.050.000	18.150.000	24.690.938	24.715.019	24.081	6.565.019
720	PRIHODKI OD PRODAJE OSNOVNIH SREDSTEV	20.726.062	16.765.237	23.315.367	23.338.002	22.635	6.572.766

v evrih

(1)	Makroekonomski kazalci	Ocena za leto 2010	Sprejeti proračun	Ocena prihodkov za leto 2011 na podlagi		Razlika	Razlika
		Jesenska napoved 2010	Jesenska napoved 2009	Pomladanska napoved 2010	Jesenska napoved 2010	(7)=(6)-(5)	(8)=(6)-(4)
722	PRIHODKI OD PRODAJE ZEMLJIŠČ IN NEOPREDMETENIH DOLGOROČNIH SREDSTEV	1.323.937	1.384.763	1.375.571	1.377.017	1.446	(7.747)
73	<i>Prejete donacije (730+731+732)</i>	<i>9.002.744</i>	<i>6.246.864</i>	<i>9.142.464</i>	<i>9.300.669</i>	<i>158.205</i>	<i>3.053.805</i>
730	Prejete donacije iz domačih virov	174.187	178.106	175.587	178.890	3.303	783
731	Prejete donacije iz tujine	8.828.557	6.068.757	8.966.877	9.121.779	154.902	3.053.022
74	<i>Transforni prihodki</i>	<i>908.784</i>	<i>845.265</i>	<i>845.095</i>	<i>845.303</i>	<i>208</i>	<i>38</i>
78	<i>Prejeta sredstva iz proračuna Evropske unije</i>	<i>1.037.910.125</i>	<i>1.029.000.170</i>	<i>1.029.000.170</i>	<i>1.058.969.640</i>	<i>29.969.470</i>	<i>29.969.470</i>
780	Predpristopna sredstva Evropske unije	5.119.744	0	0	0	0	0
781	Prejeta sredstva Evropske unije za kmetijsko politiko	259.681.996	258.991.558	258.991.558	263.459.251	4.467.693	4.467.693
782	Prejeta sredstva Evropske unije za strukturno politiko	531.274.208	567.434.752	567.434.752	594.163.381	26.728.629	26.728.629
783	Prejeta sredstva Evropske unije za kohezijsko politiko	203.904.030	168.401.700	168.401.700	178.423.993	10.022.293	10.022.293
784	Prejeta sredstva za izvajanje notranje politike	17.143.264	27.046.841	27.046.841	15.797.696	(11.249.145)	(11.249.145)
786	Ostala sredstva iz proračuna Evropske unije	2.620.401	7.125.319	7.125.319	7.125.319	0	0
787	Prejeta sredstva drugih institucij Evropske unije	610.000	0	0	0	0	0
788	Prejeta vračila sredstev iz proračuna Evropske unije	17.556.482	0	0	0	0	0

Vir: podatki Ministrstva za finance.

Priloga 3: Metodologija izračuna strukturnega javnofinančnega salda (prirejeno po metodologiji IMF in OECD)

Izračun strukturnih javnofinančnih prihodkov (T_t^):*

$$(T_t^*) = T_t \left[\frac{Y_t^*}{Y_t} \right]^{\varepsilon},$$

kjer T_t pomenijo javnofinančni prihodki, Y_t^* je potencialni BDP, Y_t dejanski BDP in ε_t elastičnost javnofinančnih prihodkov (poenostavljeno smo predpostavili, da je $\varepsilon_t = 1$).

Izračun strukturnih javnofinančnih odhodkov (G_t^):*

$$G_t^* = (G_t - UB_t) + UB_t \frac{u_t^*}{u_t},$$

kjer G_t pomenijo dejanski (oziroma načrtovani) javnofinančni odhodki, UB_t transferi gospodinjstvom, u_t^* naravna stopnja brezposelnosti (NAIRU) in u_t dejanska (oziroma načrtovana) stopnja brezposelnosti.

Izračun strukturnega salda (B_t^):*

$$B_t^* = T_t^* - G_t^*$$

Priloga 4: Metodologija izračuna vzdržnosti javnih financ

Bispham (1987) in Blanchard (1990) ugotavljata, da je treba za ugotavljanje kratkoročne vzdržnosti javnih financ potrditi veljavnost naslednje identitete:

$$D_t / Y_t = -b \left(\frac{1 + g_n}{g - i_n} \right) \quad (1)$$

oziroma

$$-b = \left(\frac{i_n - g_n}{1 + g_n} \right) D_t / Y_t \quad (2),$$

kjer D_t pomeni javni dolg, Y_t je BDP, b_t primarna javnofinančna bilanca (v BDP), i_n nominalna obrestna mera javnega sektorja (obrestna mera na javni dolg) in i_n nominalna rast BDP. Za doseg kratkoročne vzdržnosti javnih financ mora torej država imeti dovolj visok primarni javnofinančni presežek (tako imenovani vzdržni primarni javnofinančni presežek), ki bo pokrila potencialno preseganje nominalne obrestne mere nad nominalno gospodarsko rastjo (tudi Mourmouras, 1994 in Gonzalez-Paramo et al., 1992). Nevzdržnost javnih financ obravnavamo kot položaj, kjer je obrestna mera sistematično višja od gospodarske rasti in kjer je primarna javnofinančna bilanca nenehno v primanjkljaju oziroma v presežku, ki ni zadosten, da bi pokrila razliko preseganja obrestne mere nad gospodarsko rastjo.

Po drugi strani Blanchard (1993) ugotavlja, da se dolgoročno vzdržna javnofinančna bilanca izračuna na naslednji način:

$$-GOVB_t / Y_t = (r_t - g_t) D_{t-1} / Y_t - r D_{t-1} / Y_t = -g D_{t-1} / Y_t \quad (3)$$

kjer $GOVB_t$ pomeni javnofinančna bilanca, D_t javni dolg, Y_t je BDP, r_t realna obrestna mera javnega sektorja (obrestna mera na javni dolg) in g_t realna rast domačega proizvoda.

Predpostavke in podatki

Za izračun vzdržne ravni javnofinančne (oziroma primarne) bilance je treba v analizo uvesti tudi vrsto predpostavk in omejitev. Arbitrarno določeno ustaljeno stanje temelji na trenutnem oziroma preteklih vrednostih in določenih projekcijah posameznih ključnih spremenljivk modela, in sicer za kratkoročno vzdržnost velja, da:

- ravnotežno stopnjo dolga (D/Y_t) predstavlja vrednost (dejanska ali izračunana) spremenljivke v tistem letu (podatki MF in lastni izračuni);
- nominalno obrestno mero (i_n) predstavlja (dejanska oziroma načrtovana) efektivna obrestna mera na javni dolg (podatki MF);
- nominalno gospodarsko rast (g_n) predstavlja (dejansko oziroma načrtovano) rast nominalnega BDP (podatki IMF).

Za dolgoročno vzdržnost velja, da:

- ravnotežno stopnjo dolga (D/Y_t) predstavlja povprečno vrednost spremenljivke v obdobju od leta 2004 do leta 2010;
- realno gospodarsko rast (g_t) predstavlja projicirana rast realnega BDP v obdobju od leta 2000 do leta 2040 – podatki IMF – (2,1 odstotka).



Bedimo nad potmi javnega denarja

Računsko sodišče Republike Slovenije / The Court of Audit of the Republic of Slovenia

Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija • tel.: +386 (0) 1 478 58 00 • fax: +386 (0) 1 478 58 91
sloaud@rs-rs.si • www.rs-rs.si

Enota Maribor / Maribor Office

Ulica heroja Bračiča 6, 2000 Maribor, Slovenija • tel.: +386 (0) 2 250 58 80 • fax: +386 (0) 2 250 58 96