**Povzetek revizijskega poročila *Uspešnost načrtovanja zadolževanja v letu 2013 in prvi polovici leta 2014***

Računsko sodišče je izvedlo revizijo *uspešnosti načrtovanja zadolževanja v letu 2013 in prvi polovici leta 2014* na Vladi Republike Slovenije in Ministrstvu za finance.

Ključni dokument na področju načrtovanja zadolževanja je program financiranja proračuna Republike Slovenije, ki ga sprejme Vlada Republike Slovenije. V njem so določeni strateški in operativni cilji zadolževanja za leto, v katerem velja. Strateški cilji zadolževanja so skladni z izsledki dobre prakse, ki jo priporočajo mednarodne finančne institucije in po mnenju računskega sodišča predstavljajo ustrezno podlago za naslednje faze načrtovanja zadolževanja. Skladno z usmeritvami iz gradiv mednarodnih finančnih organizacij se strateški cilji niso veliko spreminjali, kar je po mnenju računskega sodišča ustrezna praksa, saj se strateški cilji postavljajo za daljše obdobje, poleg tega pa so oblikovani tako, da jih je mogoče zasledovati ne glede na makroekonomske okoliščine države oziroma okoliščine na kapitalskih trgih.

Strateški cilji bi morali predstavljati izhodišče za oblikovanje srednjeročne strategije zadolževanja, ki pa je Vlada Republike Slovenije ni sprejela. Posamezni elementi, ki bi morali biti sestavni del strategije zadolževanja, so zajeti s programi financiranja proračuna, vendar je program financiranja proračuna letni dokument in Ministrstvu za finance ne daje formalnih usmeritev glede načina zadolževanja za daljše časovno obdobje, prav tako s temi usmeritvami ni bila seznanjena zainteresirana javnost. Strategija zadolževanja naj bi predvsem dala usmeritev Ministrstvu za finance o stopnji tveganj, ki jih lahko sprejme, da bi minimiziralo stroške zadolževanja. Ker Vlada Republike Slovenije te usmeritve ni sprejela, je moralo Ministrstvo za finance voditi konzervativno politiko zadolževanja, da bi kar najbolj minimiziralo tveganja. To so pokazale tudi analize dolžniškega portfelja, s katerimi niso bila zaznana posebna tveganja, ki se nanašajo na dolg. Kljub temu da Vlada Republike Slovenije srednjeročne strategije formalno ni sprejela, je Ministrstvo za finance ob načrtovanju poslov zadolžitve smiselno uporabljalo tudi tiste postopke in metode, ki jih mednarodne finančne organizacije navajajo kot potrebne ob pripravi srednjeročne strategije zadolževanja in ob načrtovanju poslov zadolžitve.

Ministrstvo za finance je stalno spremljalo in analiziralo strukturo dolžniškega portfelja ter dogajanje na kapitalskih trgih, formalni okvir za spremljanje in obvladovanje tveganj pa je v večjem delu vzpostavljalo v letih 2013 in 2014. Pomemben korak na področju spremljanja in obvladovanja tveganj predstavlja ustanovitev Odbora za upravljanje s tveganji in dolžniške kapitalske trge Ministrstva za finance, v okviru katerega naj bi se zagotovilo tudi ustrezno dokumentiranje odločitev, kar bi med drugim omogočilo kasnejše lažje reproduciranje okoliščin v času sprejemanja odločitev. Dokumentiranje analiz in odločitev, ki so bile sprejete na podlagi teh analiz, namreč ni bilo celovito, kar je povezano tudi z velikim obsegom nalog, ki so jih zaposleni izvajali v obdobju, na katero se nanaša revizija. Z zmanjševanjem števila zaposlenih v zadnjih letih se je povečalo operativno tveganje pravočasne izvršitve vseh zahtevanih opravil in postopkov ob izdajah vrednostnih papirjev, še posebej v primerih nepričakovanih odsotnosti. Tveganja za uspešno izvršitev poslov zadolževanja se nanašajo tudi na pridobitev vseh potrebnih informacij o stanju v državi, ki jih mora Ministrstvo za finance predstaviti morebitnim investitorjem. Posebne komunikacijske poti med Ministrstvom za finance in drugimi nosilci politik namreč niso bile utečene, prav tako niso bili sprejeti posebni protokoli o načinu komunikacije in obveščanja o aktualnih odločitvah in tekočem dogajanju.

Operativni cilji zadolževanja so bili določeni v programih financiranja za leti 2013 in 2014, in sicer z določitvijo instrumentov zadolževanja. Programa financiranja sta ob primarnem instrumentu, to je javna izdaja obveznice na sindiciran način, dopuščala tudi alternativne instrumente zadolževanja. Vlada Republike Slovenije je s tem Ministrstvu za finance dala precej široka pooblastila glede izbire načina zadolžitve, vendar pri tem ni postavila konkretnejših usmeritev, iz katerih bi izhajalo, kakšna tveganja sme Ministrstvo za finance prevzeti, da bi doseglo čim nižje stroške zadolžitve, in kakšno strukturo portfelja naj pri tem skuša doseči. S tem mu je bila omogočena večja prožnost pri izvajanju poslov zadolževanja, vendar pa to hkrati zahteva prevzemanje večje odgovornosti odločevalcev in strokovnih služb Ministrstva za finance.

Računsko sodišče je preverilo tudi skladnost načrtovanja zadolževanja z novimi obveznicami s strateškimi in z operativnimi cilji. Po mnenju računskega sodišča je Ministrstvo za finance odločitve za izvedbo zadolžitev z novoizdanimi obveznicami v letu 2013 in prvi polovici leta 2014 sprejelo ob ustreznem upoštevanju izvedenih analiz. Zadolžitve je načrtovalo tako, da je skušalo kar najbolj minimizirati izpostavljenost dolga tržnim tveganjem. V začetku leta 2013 je obstajala možnost ugodnejše zadolžitve, kot je bila na koncu realizirana, vendar v tem obdobju Program financiranja proračuna Republike Slovenije za leto 2013 še ni bil sprejet. Poleg tega bi moralo Ministrstvo za finance tudi po njegovem sprejemu za izvedbo zadolžitve z obveznico imeti soglasje Vlade Republike Slovenije, ki pa ga ni dobilo. Zaradi takratne politične nestabilnosti pričakovani odziv mednarodnih finančnih trgov na morebitno izdajo obveznice verjetno ne bi bil pozitiven.

Računsko sodišče je od Vlade Republike Slovenije in Ministrstva za finance zahtevalo *predložitev* *odzivnih poročil*, v katerih morata izkazati popravljalne ukrepe. Popravljalni ukrepi se morajo nanašati na pripravo načrtov aktivnosti za sprejem protokolov komunikacije, opredelitev postopka priprave letnega programa financiranja in analize dejanskega obsega dela, ki je povezan z izvedbo poslov zadolževanja in z upravljanjem z dolgom državnega proračuna.

Računsko sodišče je Vladi Republike Slovenije in Ministrstvu za finance podalo več *priporočil*, ki se nanašajo na oblikovanje srednjeročne strategije zadolževanja, izvedbo stresnih testov in dokumentiranje podlag in dejavnikov za pripravo letnega programa financiranja.

Ljubljana, 18. maja 2015