



# Revizijsko poročilo

Zadolževanje, načrtovanje in poročanje  
o javnem dolgu

## ***Poslanstvo***

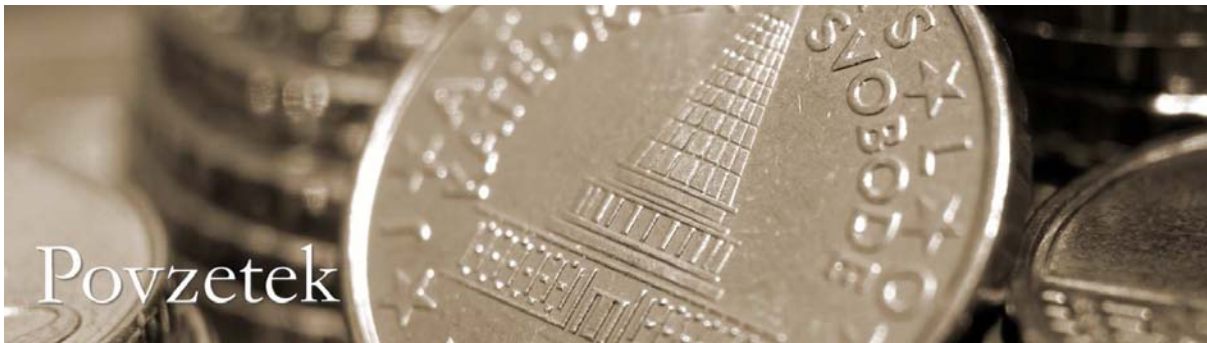
*Računsko sodišče pravočasno in objektivno obvešča javnosti o pomembnih odkritjih revizij poslovanja državnih organov in drugih uporabnikov javnih sredstev ter svetuje, kako naj državni organi in drugi porabniki javnih sredstev izboljšajo svoje finančno poslovanje.*

# **Revizijsko poročilo**

Zadolževanje, načrtovanje in poročanje  
o javnem dolgu

Številka: 320-9/2011/70

Ljubljana, 6. marca 2013



**R**ačunsko sodišče je izvedlo revizijo uspešnosti vzpostavitve ustreznih procesov zadolževanja, načrtovanja in poročanja o javnem dolgu. Cilj revizije je bil izrek mnenja o uspešnosti izvedbe popravljalnih ukrepov in priporočil, podanih v revizijskem poročilu Javni dolg Republike Slovenije v obdobju od leta 2003 do leta 2006 (v nadaljevanju: revizijsko poročilo Javni dolg 2003–2006). Računsko sodišče je presojalo, ali sta Vlada Republike Slovenije in Ministrstvo za finance do 31. 12. 2010 dosegla cilje, h katerim so bili usmerjeni zahtevani popravljalni ukrepi, ter ali sta upoštevala priporočila računskega sodišča, podana v revizijskem poročilu Javni dolg Republike Slovenije 2003–2006.

Ministrstvo za finance je do 31. 12. 2010 predložilo Vladi Republike Slovenije predloge sprememb zakona, ki niso vsebovali opredelitve javnofinančnega primanjkljaja, določila o obvezni pripravi konsolidirane bilance javnega financiranja ter opredelitve javnega dolga Republike Slovenije. Vlada Republike Slovenije je tako predložila Državnemu zboru Republike Slovenije v obravnavo predloge sprememb zakona, ki niso vsebovali tovrstnih opredelitev. Vlada Republike Slovenije ni obravnavala predloga strateških usmeritev na področju izdajanja poroštev Republike Slovenije. Ministrstvo za finance Vladi Republike Slovenije ni predložilo predloga sprememb Zakona o javnih financah, ki bi določal, katera načela je treba upoštevati pri izbiri instrumentov za zavarovanje državnih poroštev, in tudi ni predložilo predloga sprememb Zakona o javnih financah, ki bi vseboval določilo, na podlagi katerega bo Ministrstvo za finance zavezano k pripravi, Vlada Republike Slovenije pa k potrditvi razširjenega poročila o javnem dolgu Republike Slovenije. S tem niso bili izvedeni ukrepi, k realizaciji katerih je bila usmerjena zahteva računskega sodišča.

Vlada Republike Slovenije in Ministrstvo za finance nista upoštevala priporočila računskega sodišča o določitvi merljivih ciljev, ki se nanašajo na obseg primanjkljaja in dolga, saj dokumenti načrtovanja javnofinančne politike Republike Slovenije, ki so bili pripravljani v obdobju od 6. 11. 2008 do 31. 12. 2010, ne opredeljujejo merljivih ciljev glede javnofinančnega primanjkljaja in javnega dolga, merjenih po nacionalni metodologiji.

Cilj priporočila računskega sodišča, ki se je nanašalo na upoštevanje priporočila Evropske komisije o sodelovanju nacionalnih parlamentov pri pripravi programov stabilnosti, je bil dosežen, saj so programi stabilnosti in njegove dopolnitve postali predmet obravnave na sejah delovnih telesih Državnega zbora Republike Slovenije.

Vlada Republike Slovenije je s sprejemom Uredbe o pogojih in postopkih zadolževanja pravnih oseb iz 87. člena Zakona o javnih financah uvedla postopek podaljševanja kratkoročnih zadolžitev, ki omejuje možnost zadolžitev pravnih oseb pod manj ugodnimi pogoji. S tem sta revidiranca izvedla ukrep, ki sta ga napovedala v odzivnem poročilu in k realizaciji katerega je bila usmerjena zahteva računskega sodišča.

Vlada Republike Slovenije oziroma Ministrstvo za finance do 31. 12. 2010 nista predlagala sprememb predpisov, ki bi zagotavljali popolnost zajemanja zadolževanja in izdajanja poroštev vseh pravnih oseb javnega sektorja na ravni države, katerih zadolževanje je treba spremljati. To pomeni, da nista upoštevala priporočila računskega sodišča, ki se je nanašalo na proučitev ustreznosti določila Zakona o javnih financah oziroma na njegovi podlagi sprejetih izvedbenih aktov in predlaganje njihovih sprememb.

Revidiranca sta priporočilo računskega sodišča, naj v razširjeno poročilo o javnem dolgu Republike Slovenije vključita tudi predstavitev potencialnih obveznosti, ki izhajajo iz danih poroštev Republike Slovenije, ter drugih obveznosti, ki izhajajo iz pravnih poslov z učinkom dolgoročnega zadolževanja, delno upoštevala.

# KAZALO

<b>1. UVOD</b>	<b>8</b>
1.1	PODLAGE ZA IZVEDBO REVIZIJE..... 8
1.2	CILJ REVIZIJE ..... 8
1.3	PREDSTAVITEV REVIDIRANCEV ..... 9
1.3.1	Vlada..... 9
1.3.2	Ministrstvo za finance..... 10
1.4	PODROČJE REVIZIJE ..... 11
1.5	REVIZIJSKI PRISTOP ..... 12
1.6	JAVNI DOLG REPUBLIKE SLOVENIJE IN POROŠTVA REPUBLIKE SLOVENIJE V OBDOBJU OD LETA 2007 DO LETA 2010..... 13
1.6.1	Javni dolg Republike Slovenije in primanjkljaj štirih bilanc javnega financiranja po nacionalni metodologiji..... 13
1.6.1.1	Javnofinančni primanjkljaj..... 13
1.6.1.2	Javni dolg Republike Slovenije ..... 14
1.6.2	Konsolidiran dolg in neto izposojanje institucionalnega sektorja države po metodologiji ESA 95..... 18
1.6.2.1	Neto izposojanje institucionalnega sektorja država ..... 19
1.6.2.2	Dolg institucionalnega sektorja države..... 20
1.6.2.3	Mednarodna primerjava izpolnjevanja maastrihtskih kriterijev..... 22
1.6.3	Poroštva Republike Slovenije ..... 24
<b>2. USPEŠNOST PRI IZVEDBI ZAHTEVANIH POPRAVLJALNIH UKREPOV IN UPOŠTEVANJU PRIPOROČIL</b>	<b>27</b>
2.1	OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV NA PODROČJU JAVNEGA DOLGA..... 27
2.2	ZAGOTOVITEV USTREZNEGA NAČRTOVANJA PRIMANJKLJAJA IN JAVNEGA DOLGA ..... 28
2.2.1	Merljivi cilji in uskladitev ciljev na različnih ravneh načrtovanja ..... 28
2.2.1.1	Strategija razvoja Slovenije ..... 29
2.2.1.2	Državni razvojni program ..... 30

2.2.1.3	Proračunski memorandumi.....	31
2.2.1.4	Javnofinančni primanjkljaj in dolg državnega proračuna .....	34
2.2.2	Vključitev državnega zbora v potrjevanje programov stabilnosti.....	36
2.2.2.1	Neto izposojanje in stanje konsolidiranega dolga institucionalnega sektorja država.....	37
2.3	ZAGOTOVITEV USTREZNE PRAVNE PODLAGE ZA ZADOLŽEVANJE JAVNEGA SEKTORJA NA RAVNI DRŽAVE.....	39
2.3.1	Sprememba uredbe glede zadolževanja pravnih oseb iz 87. člena ZJF .....	39
2.3.2	Ustreznost določila tretjega odstavka 87. člena ZJF in na njegovi podlagi sprejetih izvedbenih aktov.....	41
2.4	ZAGOTOVITEV USTREZNE SISTEMSKE PODLAGE NA PODROČJU IZDAJANJA POROŠTEV REPUBLIKE SLOVENIJE .....	42
2.4.1	Strateške usmeritve na področju izdajanja poroštev .....	42
2.4.2	Načela za izbiro instrumentov za zavarovanje državnih poroštev .....	44
2.5	POROČANJE O JAVNEM DOLGU REPUBLIKE SLOVENIJE.....	45
2.5.1	Informacijski sistem za spremljanje zadolževanja občin in pravnih oseb na ravni občin ter kontrola pravilnosti podatkov.....	45
2.5.2	Zaveza k pripravi in potrditvi poročila o javnem dolgu Republike Slovenije.....	47
2.5.3	Predstavitev izdanih poroštev Republike Slovenije in drugih obveznosti, ki imajo učinek dolgoročnega zadolževanja.....	51

### 3. MNENJE

54

# 1. UVOD

## 1.1 Podlage za izvedbo revizije

Revizijo zadolževanja, načrtovanja in poročanja o javnem dolgu smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču<sup>1</sup> (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije<sup>2</sup>. Sklep o izvedbi revizije je bil izdan 12. 5. 2011<sup>3</sup> in dopolnjen 16. 9. 2011<sup>4</sup>.

Naša pristojnost je, da izrečemo mnenje na podlagi opravljene revizije. Revizijo smo opravili v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij<sup>5</sup>. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja o uspešnosti Vlade Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada) in Ministrstva za finance pri vzpostavitvi ustreznih procesov zadolževanja, načrtovanja in poročanja o javnem dolgu.

## 1.2 Cilj revizije

Revizija je obsegala preverjanje ukrepov, povezanih z izvedbo zahtevanih popravljalnih ukrepov in upoštevanjem priporočil računskega sodišča, ki sta jih revidiranca izvedla v obdobju od izdaje revizijskega poročila Javni dolg Republike Slovenije v obdobju od leta 2003 do leta 2006<sup>6</sup>, to je od 6. 11. 2008 do 31. 12. 2010.

Cilj revizije je bil *izrek mnenja o uspešnosti* izvedbe popravljalnih ukrepov in priporočil, podanih v revizijskem poročilu Javni dolg 2003–2006.

Glavno vprašanje, ki smo si ga zastavili in na katero želimo v revizijskem poročilu odgovoriti, je:

*Ali sta bila vlada in Ministrstvo za finance uspešna pri izvedbi zahtevanih popravljalnih ukrepov in upoštevanju priporočil, podanih v revizijskem poročilu Javni dolg 2003–2006?*

---

<sup>1</sup> Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

<sup>2</sup> Uradni list RS, št. 91/01.

<sup>3</sup> Št. 320-9/2011/2.

<sup>4</sup> Št. 320-9/2011/10.

<sup>5</sup> Uradni list RS, št. 41/01.

<sup>6</sup> Št. 1202-1/2007-29 z dne 5. 11. 2008.



Revizija je obsegala tudi pridobivanje podatkov, povezanih z javnim dolgom v obdobju od leta 2007 do leta 2010.

## 1.3 Predstavitev revidirancev

Računsko sodišče je v revizijskem poročilu Javni dolg 2003–2006 izdalo zahtevo za predložitev odzivnega poročila in podalo priporočila vladi in Ministrstvu za finance.

### 1.3.1 Vlada

V skladu z Zakonom o Vladi Republike Slovenije<sup>7</sup> (v nadaljevanju: zakon o vladi) 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. Vlada predlaga državnemu zboru v sprejem zakone, državni proračun, nacionalne programe in druge splošne akte, s katerimi se določajo načelne in dolgoročne politične usmeritve za posamezna področja iz pristojnosti države.

Vlada je odgovorna državnemu zboru za politiko države, ki jo vodi, in za razmere na vseh področjih iz pristojnosti države; odgovorna je tudi za izvajanje zakonov in drugih predpisov državnega zbora ter za celotno delovanje državne uprave.

Za vlado so skupno odgovorni vsi njeni člani, za delo posameznega ministrstva pa pristojni minister. Vlada nadzoruje delo ministrstev, jim daje smernice za izvajanje politike in za izvrševanje zakonov, drugih predpisov in splošnih aktov ter skrbi, da ministrstva usklajeno izvršujejo svoje naloge.

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.

Vlada izvaja naslednje naloge, povezane s področjem, na katero se nanaša revizija:

- pripravlja razvojne strateške dokumente, ki predstavljajo strateški okvir za pripravo proračuna in drugih bilanc javnega financiranja (Strategija razvoja Slovenije, državni razvojni program, proračunski memorandum, program stabilnosti);
- predlaga zakone in sprejema podzakonske predpise s področja zadolževanja;
- sprejema poročila o upravljanju z dolgom Republike Slovenije.

---

<sup>7</sup> Uradni list RS, št. 24/05-UPB1, 109/08.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije sta bila predsednika vlade:

- Janez Janša do 21. 11. 2008,
- Borut Pahor od 21. 11. 2008 do 10. 2. 2012,
- Janez Janša od 10. 2. 2012<sup>8</sup>.

### 1.3.2 Ministrstvo za finance

V skladu z zakonom o vladi so ministri 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 sprejeti.

V skladu z 29. členom Zakona o državni upravi<sup>9</sup> Ministrstvo za finance 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 izvaja naslednje naloge, povezane s področjem, na katero se nanaša revizija:

- pripravlja predloge zakonov, ki urejajo področje zadolževanja;
- pripravlja in sprejema (minister, pristojen za finance) podzakonske predpise, ki urejajo področje zadolževanja javnega sektorja;
- pripravlja oziroma sodeluje pri pripravi strateških in operativnih dokumentov načrtovanja javnega dolga;
- sklepa posle v zvezi z zadolževanjem državnega proračuna in izdajanjem državnih poroštev (minister, pristojen za finance);
- upravlja z dolgom državnega proračuna na podlagi potrjenih programov financiranja državnega proračuna;
- daje soglasja k posameznim poslom zadolževanja za druge osebe javnega sektorja, kot jih določa Zakon o javnih financah<sup>10</sup> (v nadaljevanju: ZJF), razen za posredne uporabnike občinskega proračuna, javne gospodarske zavode, javna podjetja in pravne osebe, v katerih ima občina odločujoč vpliv na upravljanje in se zadolžujejo na podlagi Zakona o financiranju občin<sup>11</sup>;
- vodi računovodske in poslovne evidence dolga državnega proračuna in danih državnih poroštev;
- vodi poslovne evidence stanja dolga ostalih oseb javnega sektorja;
- pripravlja poročila o upravljanju z dolgom Republike Slovenije;
- sodeluje pri pripravi poročil o primanjkljaju in dolgu države<sup>12</sup>;
- pripravlja in posreduje podatke Banki Slovenije za potrebe vodenja statistike finančnih računov in poročanja Evropski centralni banki.

<sup>8</sup> Državni zbor je 27. 2. 2013 izglasoval nezaupnico vladi, s tem je bil predsednik vlade razrešen, mora pa skupaj s svojimi ministri opravljati tekoče posle do prisega nove vlade; Uradni list RS, št. 18/13.

<sup>9</sup> Uradni list RS, št. 113/05-UPB4, 48/09.

<sup>10</sup> Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02, 109/08, 49/09, 107/10.

<sup>11</sup> Uradni list RS, št. 123/06, 57/08.

<sup>12</sup> Slovenija od leta 2004 poroča dvakrat letno o primanjkljaju in dolgu države Evropskemu statističnemu uradu in Evropski komisiji (Reporting of Government Deficit and Debt Levels – EDP).

Odgovorne osebe Ministrstva za finance v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije so:

- dr. Andrej Bajuk, minister, do 21. 11. 2008,
- dr. Franc Križanič, minister, od 21. 11. 2008 do 10. 2. 2012,
- dr. Janez Šušteršič, minister, od 10. 2. 2012 do 31. 1. 2013,
- Janez Janša, predsednik vlade od 31. 1. 2013<sup>13</sup>.

## 1.4 Področje revizije

V revizijskem poročilu Javni dolg 2003–2006 je računsko sodišče podalo mnenje, da vlada in Ministrstvo za finance pri dodeljevanju poroštev Republike Slovenije nista ravnala učinkovito, da nista zagotavljala gospodarnega ravnanja pravnih oseb preostalega javnega sektorja na ravni države pri njihovem zadolževanju ter da nista celovito poročala o javnem dolgu. Računsko sodišče je ugotovilo, da napovedi javnofinančnega primanjkljaja in javnega dolga v strateških dokumentih načrtovanja javnofinančne politike Republike Slovenije med seboj niso usklajene, da načrtovani cilji niso opredeljeni ali pa so opredeljeni na način, ki ga ni mogoče meriti. Ministrstvu za finance je računsko sodišče izreklo mnenje, da ni ravnalo učinkovito pri spremljanju zadolževanja občin in pravnih oseb, določenih v 87. in 88. členu ZJF.

Ker razkrita nepravilnost in nesmotrnosti niso bile odpravljene med revizijo, je računsko sodišče v revizijskem poročilu podalo zahtevo za predložitev odzivnega poročila. Na podlagi navedene zahteve sta morala revidiranca v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivno poročilo z načrti aktivnosti, usmerjenih k izvedbi popravljalnih ukrepov, ki jih je zahtevalo računsko sodišče. V revizijskem poročilu Javni dolg 2003–2006 je računsko sodišče podalo revidirancema tudi priporočila.

V porevizijskem postopku je računsko sodišče pregledalo odzivno poročilo<sup>14</sup>, ki ga je izdelalo Ministrstvo za finance ob strinjanju vlade<sup>15</sup> (v nadaljevanju: odzivno poročilo). Ocenilo je, da so bili s popravljalnimi ukrepi, ki sta jih izkazala vlada in Ministrstvo za finance za odpravo nepravilnosti in nesmotrnosti, ugotovljenih v revizijskem poročilu Javni dolg 2003–2006, začeti postopki, ki naj bi zagotovili, da bi se odpravile nepravilnost in nesmotrnosti, ugotovljene v revizijskem poročilu Javni dolg 2003–2006<sup>16</sup>.

Področje revizije zadolževanja, načrtovanja in poročanja o javnem dolgu predstavljajo ukrepi, ki sta jih do 31. 12. 2010 izvedla revidiranca na podlagi zahteve računskega sodišča za predložitev odzivnega poročila in priporočil, podanih v revizijskem poročilu Javni dolg 2003–2006.

<sup>13</sup> V skladu z drugim odstavkom 234. člena Poslovnika Državnega zbora (Uradni list RS, št. 92/07-UPB1, 105/10) je Janez Janša z obvestilom št. 100-4/2013/3 z dne 31. 1. 2013 obvestil Državni zbor Republike Slovenije, da začasno opravlja funkcijo ministra za finance.

<sup>14</sup> Dopis št. 475-6/2007/105 z dne 4. 2. 2009 in dopolnitev št. 475-6/2007/110 z dne 20. 2. 2009.

<sup>15</sup> Sklep vlade št. 00602-3/2009/5 z dne 10. 2. 2009 in št. 00602-3/2009/9 z dne 24. 2. 2009.

<sup>16</sup> Iz porevizijskega poročila Popravljalni ukrepi pri procesih zadolževanja, načrtovanja, upravljanja in poročanja o javnem dolgu Republike Slovenije, št. 1202-1/2007-36 z dne 19. 3. 2009.

V reviziji nismo presojali izvedbe dveh ukrepov, ki se nanašata na ureditev razmerij med Republiko Slovenijo in Družbo za avtoceste v Republiki Sloveniji, d. d., Celje (v nadaljevanju: DARS). V letu 2010 je bil namreč sprejet nov Zakon o družbi za avtoceste v Republiki Sloveniji<sup>17</sup>, ki je na novo uredil razmerja med Republiko Slovenijo in DARS, zato izvedba zahtevanih popravljalnih ukrepov ni bila več smiselna. Prav tako nismo presojali splošnega priporočila, ki se je nanašalo na uporabo določil smernic IMF za upravljanje z javnim dolgom.

Oceno uspešnosti vlade in Ministrstva za finance pri izvedbi zahtevanih popravljalnih ukrepov in upoštevanju priporočil, podanih v revizijskem poročilu Javni dolg 2003–2006, smo oblikovali na podlagi odgovorov na naslednja vprašanja:

- Ali sta bila vlada in Ministrstvo za finance uspešna pri opredelitvi temeljnih pojmov na področju javnega dolga?
- Ali sta bila vlada in Ministrstvo za finance uspešna pri zagotovitvi ustreznega načrtovanja primanjkljaja in javnega dolga?
- Ali sta bila vlada in Ministrstvo za finance uspešna pri zagotovitvi ustrezne pravne podlage za zadolževanje javnega sektorja na ravni države?
- Ali sta bila vlada in Ministrstvo za finance uspešna pri zagotovitvi ustrezne systemske podlage na področju izdajanja poroštev Republike Slovenije?
- Ali sta bila vlada in Ministrstvo za finance uspešna pri poročanju o javnem dolgu Republike Slovenije?

Odgovore na navedena vprašanja smo pridobili s pomočjo odgovorov na operativna vprašanja, ki so povezana z zahtevanimi popravljalnimi ukrepi in podanimi priporočili.

## 1.5 Revizijski pristop

Za pridobitev zagotovila za izrek mnenja o uspešnosti pri izvedbi zahtevanih popravljalnih ukrepov in priporočil, podanih v revizijskem poročilu Javni dolg 2003–2006 ter za pridobitev podatkov o javnem dolgu v obdobju od leta 2007 do leta 2010 smo uporabili naslednje metode dela:

- pridobivanje podatkov,
- proučevanje pravnih podlag,
- proučevanje dokumentacije,
- intervjuji s predstavniki revidirancev.

Vir informacij so predstavljali predvsem naslednji dokumenti in predpisi:

- predlogi sprememb ZJF, posredovani državnemu zboru od 6. 11. 2008 do 31. 12. 2010 in ZJF (s spremembami do 31. 12. 2010);
- dokumenti strateškega in operativnega načrtovanja javnega dolga;
- poslovne evidence dolga državnega proračuna in preostalega javnega dolga;
- poslovne evidence izdanih in unovčenih poroštev;
- poročila o upravljanju z dolgom Republike Slovenije v obdobju od leta 2007 do leta 2010;
- poročila o primanjkljaju in dolgu države v obdobju od leta 2007 do leta 2010;

---

<sup>17</sup> Uradni list RS, št. 97/10.

- poročili Poroštva in jamstva Republike Slovenije (za leti 2009 in 2010);
- poročilo o stanju zadolženosti občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin na dan 31. 12. 2009 in na dan 31. 12. 2010;
- Bilteni javnih financ.

## 1.6 Javni dolg Republike Slovenije in poroštva Republike Slovenije v obdobju od leta 2007 do leta 2010

V revizijskem poročilu Javni dolg 2003–2006 je računsko sodišče predstavilo posamezne podatke, povezane s primanjkljajem, dolgom in poroštvi v obdobju od leta 2003 do leta 2006. V nadaljevanju poročila so predstavljeni podatki, povezani s primanjkljajem, dolgom in poroštvi v obdobju od leta 2007 do leta 2010.

### 1.6.1 Javni dolg Republike Slovenije in primanjkljaj štirih bilanc javnega financiranja po nacionalni metodologiji

#### 1.6.1.1 Javnofinančni primanjkljaj

Nacionalna metodologija spremljanja primanjkljaja temelji na spremljanju javnofinančnih tokov skozi štiri blagajne javnega financiranja, to je državnega proračuna, proračunov občin, Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju: ZZZS) in Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (v nadaljevanju: ZPIZ). Javnofinančni primanjkljaj predstavlja primanjkljaj<sup>18</sup> konsolidirane bilance javnega financiranja.

Iz tabele 1 je razvidno, da je imela Republika Slovenija v letu 2007 javnofinančni presežek, v obdobju od leta 2008 do leta 2010 pa javnofinančni primanjkljaj. Javnofinančni primanjkljaj Republike Slovenije je leta 2010 znašal 5,4 odstotka bruto domačega proizvoda (v nadaljevanju: BDP).

Tabela 1: Javnofinančni presežek/primanjkljaj v obdobju od leta 2007 do leta 2010

Javnofinančni presežek/primanjkljaj	2007	2008	2009	2010
• v evrih	90.602.672	(102.531.667)	(1.960.229.630)	(1.898.673.002)
• v odstotkih BDP	0,3	(0,3)	(5,6)	(5,4)
Bruto domači proizvod v evrih	34.562.347.389	37.279.528.663	35.310.618.707	35.415.787.694

Vir: podatki Ministrstva za finance.

<sup>18</sup> Primanjkljaj predstavlja presežek odhodkov nad prihodki v konsolidirani bilanci prihodkov in odhodkov, ki je sestavni del konsolidirane bilance javnega financiranja.

### 1.6.1.2 Javni dolg Republike Slovenije

ZJF in podzakonski predpisi, izdani na njegovi podlagi, ne opredeljujejo pojma javni dolg. V reviziji pojmujeemo javni dolg na enak način, kot je bil opredeljen v revizijskem poročilu Javni dolg 2003–2006.

Javni dolg Republike Slovenije predstavlja stanje zadolžitve javnega sektorja, kot je opredeljen v 8. točki prvega odstavka 3. člena ZJF. V javni sektor so v skladu z opredelitvijo v ZJF vključeni vsi neposredni in posredni uporabniki državnega in občinskih proračunov, ZZZS in ZPIZ – oba v obveznem delu zavarovanja, javni gospodarski zavodi, javna podjetja in druge pravne osebe, v katerih imajo država ali občine odločujoč vpliv na upravljanje.

Dolg celotnega javnega sektorja smo razdelili na štiri sklope:

- dolg državnega proračuna (dolg neposrednih uporabnikov državnega proračuna);
- dolg občinskih proračunov (dolg neposrednih uporabnikov občinskih proračunov);
- dolg preostalega javnega sektorja na ravni države (pravne osebe, določene v 87. členu ZJF<sup>19</sup>);
- dolg preostalega javnega sektorja na ravni občin (pravne osebe, določene v 88. členu ZJF<sup>20</sup>).

Stanje dolga javnega sektorja v letih od 2007 do 2010 je prikazano v tabeli 2. Prikazane podatke smo povzeli iz poslovnih in analitičnih evidenc Ministrstva za finance in niso konsolidirani<sup>21</sup>. Navedeni podatki ne zajemajo finančnih najemov in blagovnih kreditov.

---

<sup>19</sup> Posredni uporabniki državnega proračuna; ZZZS in ZPIZ – oba za obvezni del zavarovanja; javni gospodarski zavodi in javna podjetja na ravni države ter pravne osebe, v katerih ima država odločujoč vpliv na upravljanje.

<sup>20</sup> Posredni uporabniki občinskega proračuna; javni gospodarski zavodi in javna podjetja, katerih ustanoviteljice so občine in pravne osebe, v katerih ima občina odločujoč vpliv na upravljanje.

<sup>21</sup> Konsolidacija pomeni izločitev medsebojnih dolgov med subjekti javnega sektorja.

Tabela 2: Javni dolg Republike Slovenije v obdobju od leta 2007 do leta 2010, izračunan po nacionalni metodologiji<sup>22</sup>

Dolg	v evrih			
	Na dan 31. 12. 2007	Na dan 31. 12. 2008	Na dan 31. 12. 2009	Na dan 31. 12. 2010
Državni proračun	7.395.466.572	7.181.620.086	11.083.367.935	11.884.533.038
Občinski proračuni	152.651.579	256.302.324	420.826.409	526.315.379
Preostali javni sektor na ravni države	3.825.793.702	4.481.748.601	5.573.004.194	6.285.196.968
Preostali javni sektor na ravni občin	147.773.569	157.588.841	159.310.727	177.688.054
<b>Skupaj javni dolg</b>	<b>11.521.685.421</b>	<b>12.077.259.852</b>	<b>17.236.509.265</b>	<b>18.873.733.439</b>
delež v BDP v odstotkih				
<b>Skupaj</b>	<b>33,3</b>	<b>32,4</b>	<b>48,8</b>	<b>53,3</b>
Bruto domači proizvod, v evrih	34.562.347.389	37.279.528.663	35.310.618.707	35.415.787.694

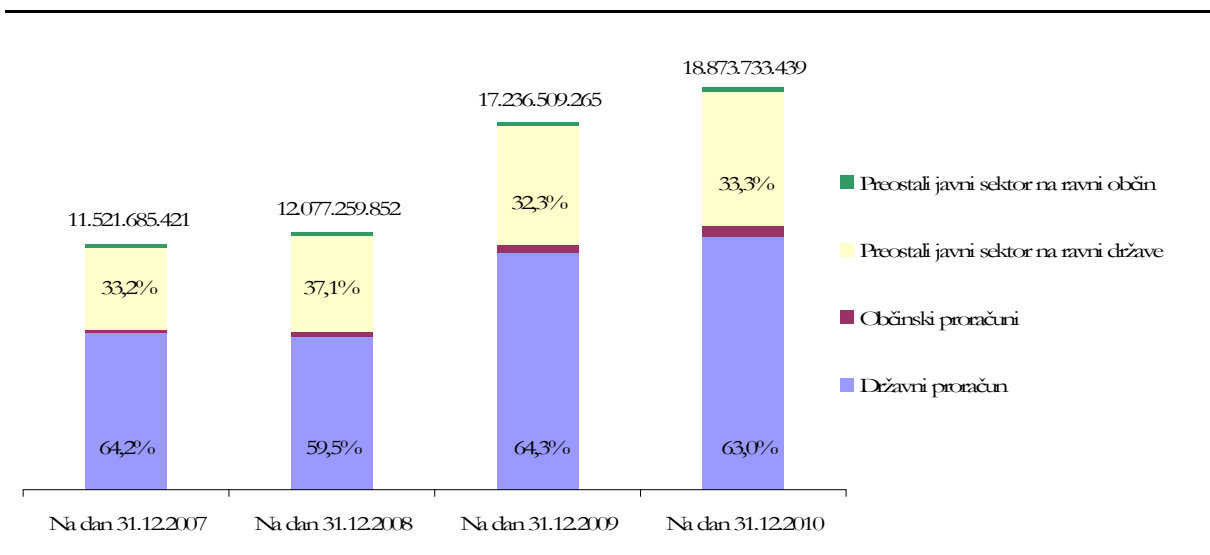
Vira: podatki Ministrstva za finance in Statističnega urada Republike Slovenije (v nadaljevanju: SURS).

Iz tabele 2 je razvidno, da je javni dolg v obdobju od leta 2007 do leta 2010 v absolutnem znesku ves čas naraščal, v deležu BDP pa se je gibal med 33,3 odstotka in 53,3 odstotka. V letu 2008 se je javni dolg v deležu BDP v primerjavi s preteklim letom zmanjšal za 0,9 odstotne točke, v ostalih letih pa je naraščal. Delež javnega dolga v BDP je bil leta 2010 za 20 odstotnih točk večji kot leta 2007 in je znašal 53,3 odstotka BDP.

Na sliki 1 in sliki 2 sta prikazana javni dolg po posameznih skupinah pravnih oseb javnega sektorja ter rast javnega dolga v obdobju od leta 2007 do leta 2010.

<sup>22</sup> Po nacionalni metodologiji oziroma v skladu z opredelitvami v ZJF pojmuje javni dolg kot dolg javnega sektorja. Nabor subjektov, ki jih nacionalna zakonodaja vključuje v javni sektor, je širši od nabora subjektov, ki so vključeni v institucionalni sektor države po metodologiji ESA 95. Pri nacionalni metodologiji finančni najemi in unovčena jamstva ne vplivajo neposredno na obseg dolga.

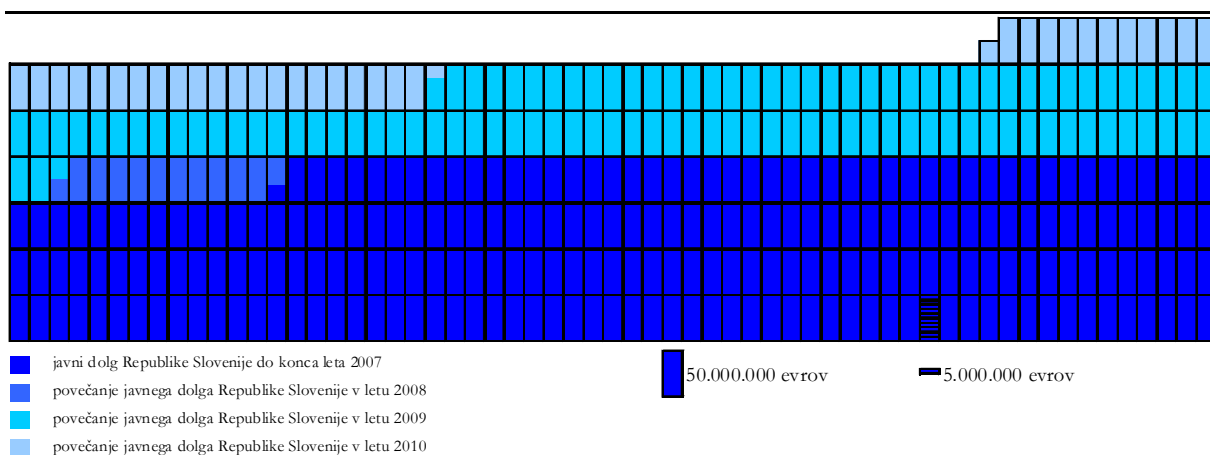
Slika 1: Javni dolg Republike Slovenije v obdobju od leta 2007 do leta 2010, izračunan po nacionalni metodologiji (zneski v evrih) ter delež dolga posameznih skupin pravnih oseb javnega sektorja v javnem dolgu



Vir: podatki Ministrstva za finance.

S slike 1 je razvidno, da se deleži dolga posameznih skupin pravnih oseb javnega sektorja v javnem dolgu v obdobju od leta 2007 do leta 2010 niso bistveno spreminjali.

Slika 2: Rast javnega dolga Republike Slovenije v obdobju od leta 2007 do leta 2010



Vir: podatki Ministrstva za finance.

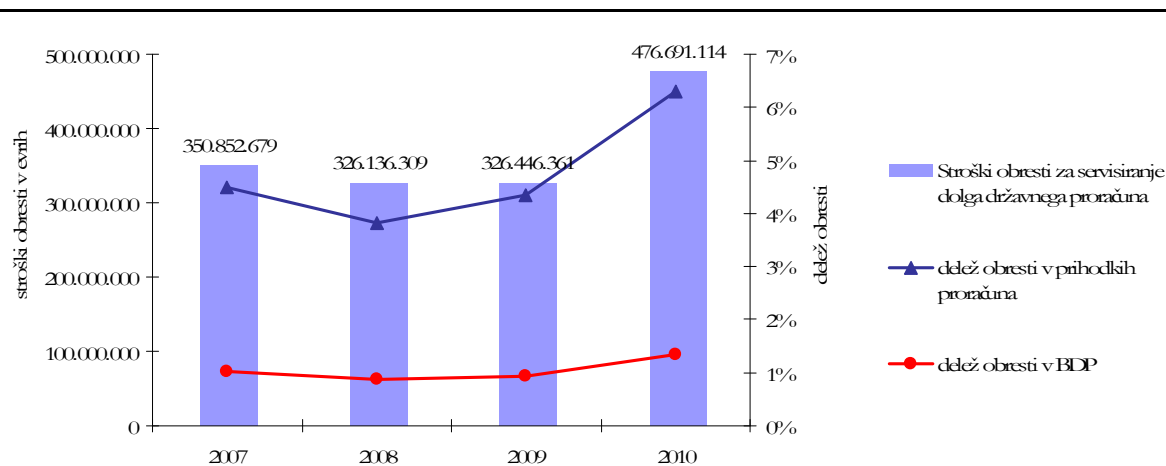
Leta 2007 je javni dolg, merjen po nacionalni metodologiji, znašal 11.521 milijonov evrov. V letu 2008 se je povečal za 556 milijonov evrov, v letu 2009 za 5.159 milijonov evrov in v letu 2010 za 1.637 milijonov evrov.



### 1.6.1.2.1 Stroški obresti za servisiranje dolga državnega proračuna

Stroški obresti za servisiranje dolga državnega proračuna (v nadaljevanju: stroški obresti) so v letu 2010 znašali 476.691.114 evrov in so se v primerjavi z letom 2007, ko so znašali 350.852.679 evrov, povečali za 35,9 odstotka. V primerjavi z letom 2009 so se stroški za obresti za leto 2010 povečali za 46 odstotkov. V letu 2007 so stroški obresti predstavljali 4,5 odstotka vseh prihodkov proračuna in 1 odstotek BDP, v letu 2010 pa 6,3 odstotka vseh prihodkov proračuna in 1,3 odstotka BDP.

Slika 3: Stroški obresti za servisiranje dolga državnega proračuna v obdobju od leta 2007 do leta 2010 v evrih ter deležu v prihodkih proračuna in deležu v BDP



Vira: podatki Ministrstva za finance in SURS.

### 1.6.1.2.2 Javni dolg na prebivalca oziroma delovno aktivnega prebivalca

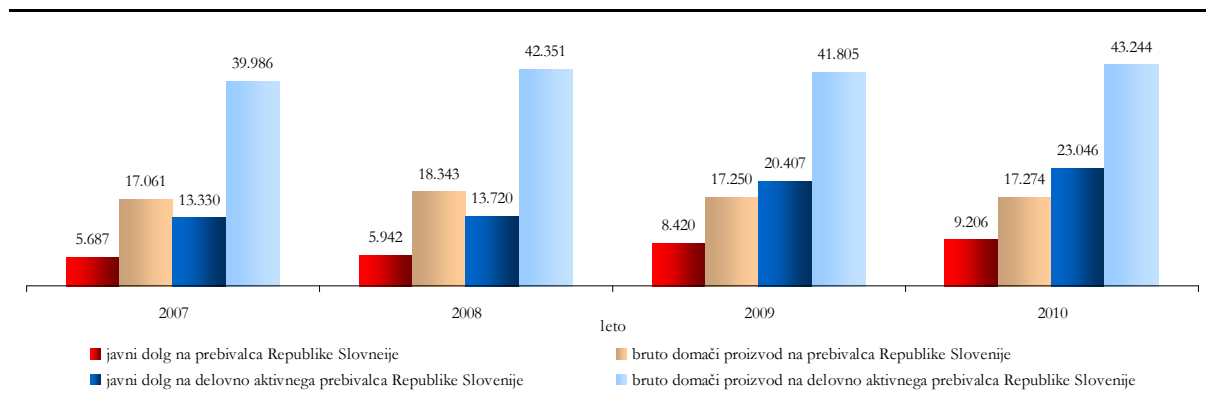
V reviziji smo na podlagi podatkov o stanju dolga izračunali dolg na prebivalca<sup>23</sup> oziroma delovno aktivnega prebivalca<sup>24</sup> Republike Slovenije na zadnji dan leta v obdobju od leta 2007 do leta 2010. Izračun je prikazan na sliki 4.

<sup>23</sup> Z letom 2010 je SURS začel objavljati podatke o stanju na prvi dan četrtega, polletja oziroma leta. Sprememba je le v poimenovanju referenčnega datuma, vsebinske razlike pa ni: če je bilo prej na primer prikazano stanje 31. 12. 2009 ob 24.00, je to sedaj prikazano kot stanje 1. 1. 2010 ob 00.00. Vir: SURS.

<sup>24</sup> Delovno aktivno prebivalstvo sestavljajo zaposlene in samozaposlene osebe. Zaposlene osebe so tiste osebe, ki so v delovnem razmerju pri pravnih ali fizičnih osebah. Samozaposlene osebe so fizične osebe, ki opravljajo gospodarsko ali pridobitno dejavnost (samostojni podjetniki posamezniki); osebe, ki opravljajo poklicno dejavnost kot edini ali glavni poklic (npr. odvetniki, samostojni raziskovalci, duhovniki ipd.); vrhunski športniki in vrhunski šahisti. Vir: SURS.

Slika 4: Javni dolg in BDP na prebivalca Republike Slovenije ter javni dolg in BDP na delovno aktivnega prebivalca Republike Slovenije na zadnji dan leta v obdobju od leta 2007 do leta 2010

v evrih



Vira: podatki Ministrstva za finance ter SURS.

V letu 2007 je javni dolg na prebivalca Republike Slovenije znašal 5.687 evrov oziroma 13.330 evrov na delovno aktivnega prebivalca, v letu 2010 pa se je zadolžitev povečala na 9.206 evrov na prebivalca oziroma 23.046 evrov na delovno aktivnega prebivalca Republike Slovenije<sup>25</sup>. Javni dolg na prebivalca Republike Slovenije je leta 2010 glede na leto 2007 večji za 61,9 odstotka, na delovno aktivnega prebivalca pa za 72,9 odstotka. BDP na prebivalca se je v istem obdobju povečal za 1,3 odstotka, BDP na delovno aktivnega prebivalca pa za 8,1 odstotka<sup>26</sup>.

### 1.6.2 Konsolidiran dolg in neto izposojanje institucionalnega sektorja države po metodologiji ESA 95

Pri primanjkljaju in dolgu države po metodologiji ESA 95 govorimo o kategoriji neto posojanje/izposojanje institucionalnega sektorja države<sup>27</sup> ter konsolidiranem stanju dolga institucionalnega

<sup>25</sup> Pri izračunu smo upoštevali podatke o stanju dolga iz tabele 2 in podatke SURS o številu prebivalcev ter številu delovno aktivnih prebivalcev. Po podatkih SURS je bilo na dan 31. 12. 2007 v Republiki Sloveniji 2.025.866 prebivalcev oziroma 864.361 delovno aktivnih prebivalcev, na dan 31. 12. 2010 pa 2.050.189 prebivalcev oziroma 818.975 delovno aktivnih prebivalcev.

<sup>26</sup> BDP na delovno aktivnega prebivalca Republike Slovenije je znašal 39.986 evrov v letu 2007, 42.351 evrov v letu 2008, 41.805 evrov v letu 2009 in 43.244 evrov v letu 2010.

<sup>27</sup> Neto posojanje/izposojanje je presežek oziroma primanjkljaj institucionalnega sektorja države, merjen po metodologiji ESA 95. Institucionalni sektor države je eden izmed petih institucionalnih sektorjev v narodnem gospodarstvu in se deli na štiri podsektorje: enote centralne ravni države, enote regionalne ravni države, enote lokalne ravni države in sklade socialnega zavarovanja. Več o metodologiji ESA 95 je navedeno v revizijskem poročilu Javni dolg 2003–2006.

sektorja države<sup>28</sup>. Izpolnjevanje maastrichtskih konvergenčnih kriterijev glede primanjkljaja in dolga pomeni:

- načrtovano ali dejansko neto izposojanje institucionalnega sektorja države ne sme preseči 3 odstotkov BDP;
- konsolidiran dolg institucionalnega sektorja države ne sme preseči 60 odstotkov BDP.

Zaradi različne uporabe metodologij kategoriji neto posojanje/izposojanje in stanje dolga institucionalnega sektorja države nista primerljivi s kategorijama javnofinančni primanjkljaj in javni dolg, izračunanima po nacionalni metodologiji.

### 1.6.2.1 Neto izposojanje institucionalnega sektorja država

Podatki o neto izposojanju, izračunanemu po metodologiji ESA 95, v obdobju od leta 2007 do leta 2010 so prikazani v tabeli 3.

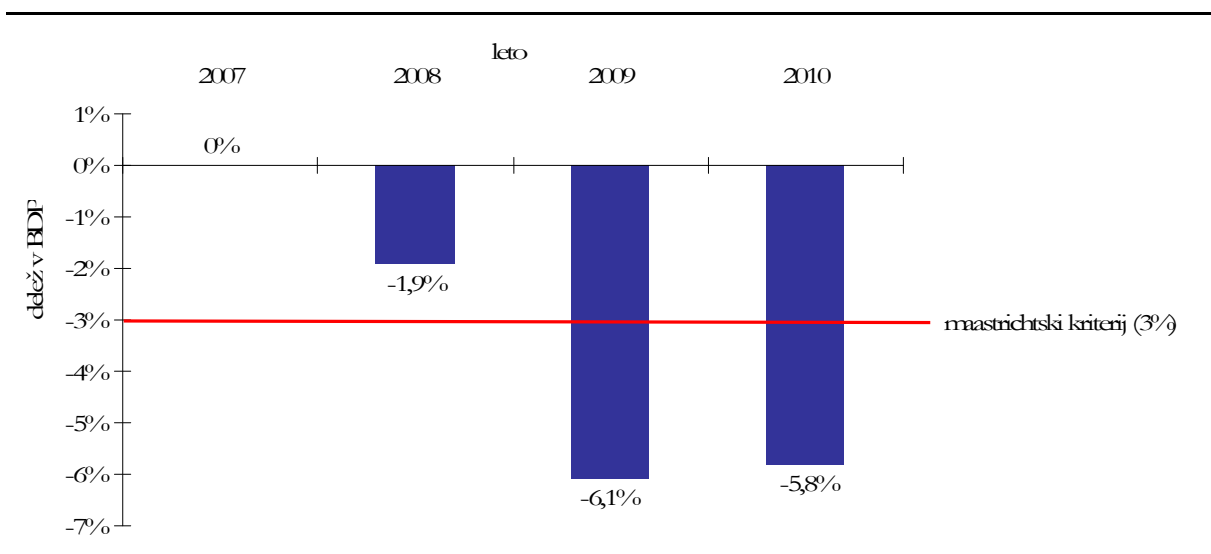
Tabela 3: Neto izposojanje institucionalnega sektorja država v obdobju od leta 2007 do leta 2010

Podsektorji institucionalnega sektorja države	2007	2008	2009	2010
	v milijonih evrov			
<b>Sektor države skupaj</b>	<b>(15,88)</b>	<b>(694,81)</b>	<b>(2.145,57)</b>	<b>(2.071,41)</b>
Enote centralne ravni države	(36,25)	(471,50)	(1.797,55)	(1.797,15)
Enote lokalne ravni države	(44,40)	(239,53)	(203,88)	(138,01)
Skladi socialnega zavarovanja	64,78	15,21	(144,14)	(136,25)
	delež v BDP v odstotkih			
<b>Sektor države skupaj</b>	<b>0,0</b>	<b>(1,9)</b>	<b>(6,1)</b>	<b>(5,8)</b>
Enote centralne ravni države	(0,1)	(1,3)	(5,1)	(5,1)
Enote lokalne ravni države	(0,1)	(0,6)	(0,6)	(0,4)
Skladi socialnega zavarovanja	0,2	0,0	(0,4)	(0,4)
BDP, v milijonih evrov	34.562,35	37.279,53	35.310,62	35.415,79

Vir: Poročilo o primanjkljaju in dolgu države (oktober 2011).

<sup>28</sup> Konsolidirano stanje dolga pomeni, da so podatki o dolgu zmanjšani za zneske dolga med enotami sektorja države.

Slika 5: Delež neto izposojanja institucionalnega sektorja država v BDP v obdobju od leta 2007 do leta 2010



Vir: Poročilo o primanjkljaju in dolgu države (oktober 2011).

Republika Slovenija je v letih 2007 in 2008 izpolnjevala maastrichtski kriterij, ki se nanaša na razmerje med neto izposojanjem institucionalnega sektorja države in BDP, v letih 2009 in 2010 pa je presegla mejo treh odstotkov.

#### 1.6.2.2 Dolg institucionalnega sektorja države

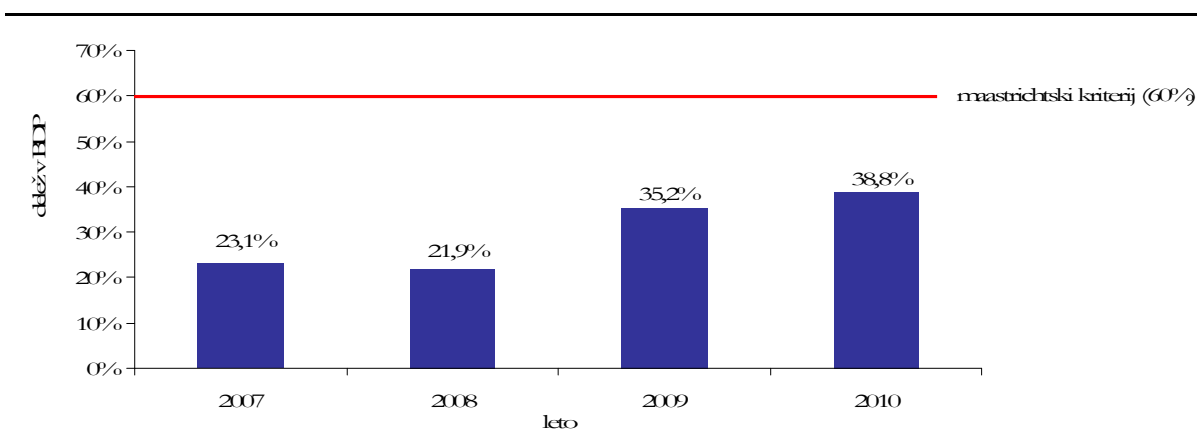
Podatke o stanju konsolidiranega dolga institucionalnega sektorja države, izračunanega po metodologiji ESA 95, v obdobju od leta 2007 do leta 2010 prikazuje tabela 4.

Tabela 4: Stanje konsolidiranega dolga institucionalnega sektorja države po podsektorjih

Podsektorji institucionalnega sektorja države	2007	2008	2009	2010
v milijonih evrov				
<b>Konsolidiran dolg sektorja države skupaj</b>	<b>7.980,88</b>	<b>8.180,10</b>	<b>12.449,48</b>	<b>13.736,65</b>
Konsolidiran dolg enot centralne ravni države	7.904,11	8.091,45	12.110,13	13.204,31
Konsolidiran dolg lokalne ravni države	255,53	353,58	523,43	626,13
Skladi socialnega zavarovanja	2,85	2,66	2,50	52,38
Konsolidacija dolga med podsektorji države	(181,61)	(267,59)	(186,58)	(146,15)
delež v BDP v odstotkih				
<b>Konsolidiran dolg sektorja države skupaj</b>	<b>23,1</b>	<b>21,9</b>	<b>35,3</b>	<b>38,8</b>
Konsolidiran dolg enot centralne ravni države	22,9	21,7	34,3	37,3
Konsolidiran dolg lokalne ravni države	0,7	0,9	1,5	1,8
Skladi socialnega zavarovanja	0,0	0,0	0,0	0,1
Konsolidacija dolga med podsektorji države	(0,5)	(0,7)	(0,5)	(0,4)
BDP, v milijonih evrov	34.562,35	37.279,53	35.310,62	35.415,79

Vir: Poročilo o primanjkljaju in dolgu države (oktober 2011).

Slika 6: Delež konsolidiranega dolga institucionalnega sektorja države v BDP v obdobju od leta 2007 do leta 2010 in prikaz mastrichtskega kriterija (60 odstotkov BDP)



Vir: Poročilo o primanjkljaju in dolgu države (oktober 2011).

Republika Slovenija je v obdobju od leta 2007 do leta 2010 izpolnjevala mastrichtskega kriterija, ki se nanaša na delež konsolidiranega dolga institucionalnega sektorja države v BDP. Od leta 2008 do leta 2010 je ta dolg naraščal. Delež konsolidiranega dolga institucionalnega sektorja države v BDP se je v letu 2008 v

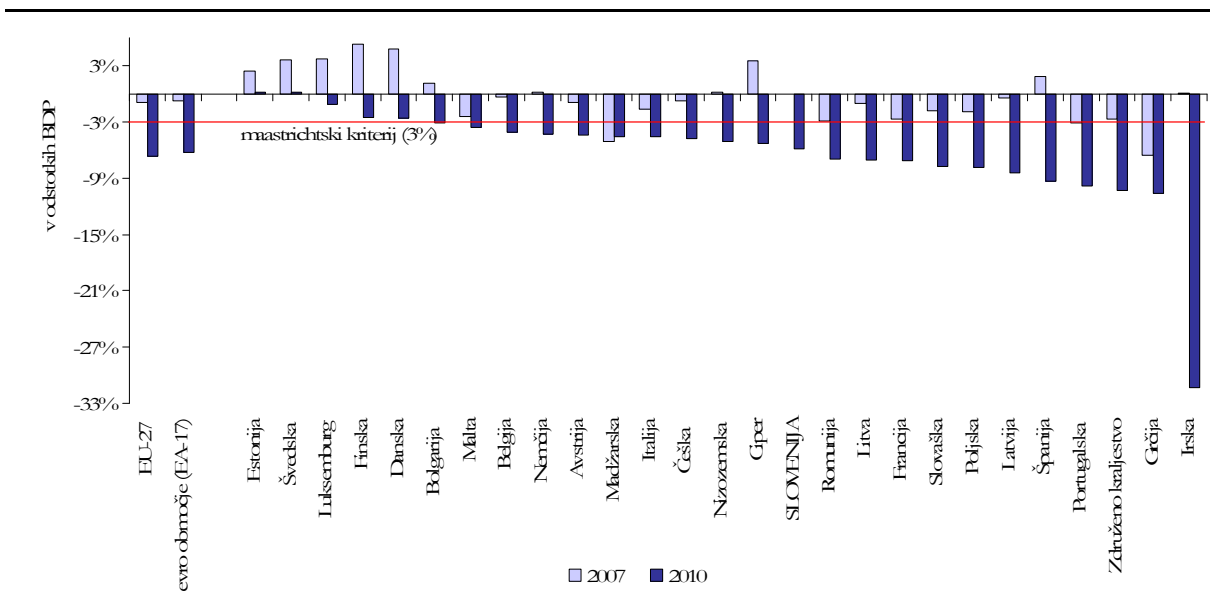
primerjavi z letom 2007 zmanjšal na račun manjše stopnje rasti dolga (2,5 odstotka) glede na stopnjo rasti BDP (7,9 odstotka). Konsolidiran dolg institucionalnega sektorja države je bil leta 2010 glede na leto 2007 večji za 72,1 odstotka.

### 1.6.2.3 Mednarodna primerjava izpolnjevanja maastrichtskih kriterijev

V tej točki je predstavljen primerjalni prikaz izpolnjevanja fiskalnih konvergenčnih kriterijev med državami članicami Evropske unije (v nadaljevanju: države članice) za leti 2007 in 2010. Rezultati primerjave so razvidni s slik 7 in 8.

Na sliki 7 je predstavljen primerjalni prikaz izpolnjevanja maastrichtskega kriterija, ki se nanaša na neto izposojanje institucionalnega sektorja države. V letu 2007 je maastrichtski kriterij neto izposojanja poleg Republike Slovenije izpolnjevalo 23 držav, v letu 2010 pa je ta kriterij izpolnjevalo samo še pet držav članic. Slovenije ni bilo več med njimi.

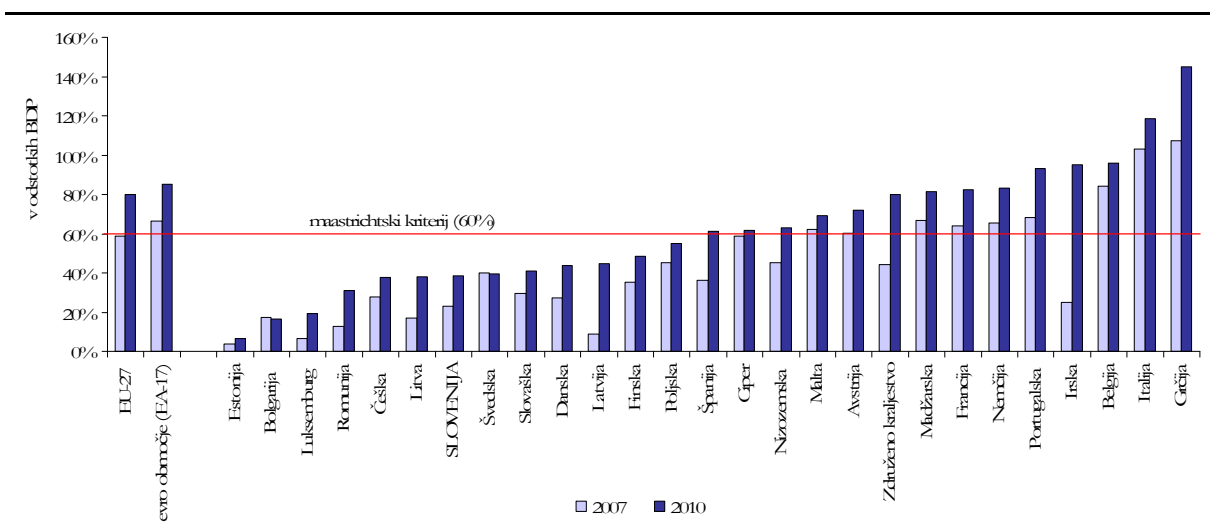
Slika 7: Neto posojanje/izposojanje sektorja država v članicah izkazano po metodologiji ESA 95



Vir: Evropski statistični urad (oktober 2011).

Na sliki 8 je predstavljen primerjalni prikaz izpolnjevanja maastrichtskega kriterija, ki se nanaša na delež konsolidiranega dolga institucionalnega sektorja države v BDP. Med državami članicami se je Republika Slovenija v obdobju od leta 2007 do leta 2010 po deležu konsolidiranega dolga institucionalnega sektorja države v BDP uvrščala med manj zadolžene države. V letu 2007 in letu 2010 je imelo izmed 27 držav članic manjše stanje tega dolga v BDP od Republike Slovenije šest držav. Izmed vseh držav članic Evropske unije v letu 2007 ni izpolnjevalo tega maastrichtskega kriterija devet držav, v letu 2010 pa 14. Največji delež konsolidiranega dolga institucionalnega sektorja države v BDP izkazuje Portugalska, Irsko, Belgija, Italija in Grčija, pri katerih se je ta delež gibal med 93,3 in 144,9 odstotka BDP. V Republiki Sloveniji je delež konsolidiranega dolga sektorja države v BDP v letu 2010 ostal pod povprečjem evrskega območja (85,4 odstotka BDP) in pod povprečjem vseh držav 27 članic Evropske unije (80,2 odstotka BDP).

Slika 8: Delež konsolidiranega dolga institucionalnega sektorja države v BDP v članicah, izkazan po metodologiji ESA 95



Vir: Evropski statistični urad (oktober 2011).

Zaradi velikosti neto izposojanja institucionalnega sektorja države v BDP in rasti konsolidiranega dolga institucionalnega sektorja države Slovenije v BDP, ki sicer zaostajata za povprečjem evrskega območja, je od decembra 2009 v postopku zaradi presežnega primanjkljaja<sup>29</sup>. Postopek presežnega primanjkljaja je natančneje opredeljen z določili dopolnjenega Pakta stabilnosti in rasti iz leta 2005<sup>30</sup>. Čezmerno neto izposojanje institucionalnega sektorja država mora Slovenija zmanjšati pod tri odstotke BDP najpozneje do leta 2013.

<sup>29</sup> V skladu s členom 104(3) Pogodbe o Evropski uniji (podpisana v Maastrichtu 7. 2. 1992, UL C 224, 31. 8. 1992, str. 1. Prečiščena različica, UL C 83, 30. 3. 2010, str. 1) mora Evropska komisija vedno, ko neto izposojanje sektorja država v posamezni državi preseže referenčno mejo tri odstotke BDP, pripraviti poročilo o obstoju presežnega primanjkljaja za Svet Evropske unije, ki nato o tem sprejme odločitev. Kadar Svet Evropske unije odloči, da presežni primanjkljaj obstaja, istočasno v skladu s členom 104(7) Pogodbe o Evropski uniji na državo članico Evropske unije, ki jo to zadeva, naslovi priporočila, ki jih predlaga Evropska komisija. V priporočilu se določi tudi skrajni rok za zmanjšanje presežnega primanjkljaja. Poročilo o presežnem primanjkljaju je Evropska komisija za Slovenijo sprejela oktobra 2009 na podlagi ugotovitve, da naj bi primanjkljaj države v tem letu precej presegel referenčno vrednost tri odstotke BDP. Decembra 2009 je ECOFIN (Svet za gospodarstvo in finance) sprejel sklep Sveta Evropske unije o obstoju presežnega primanjkljaja v Sloveniji in priporočila Sveta Evropske unije za odpravo presežnega primanjkljaja.

<sup>30</sup> Resolution of the European Council on the Stability and Growth Pact. UL C 236, 2. 8. 1997, str. 1. Pakt temelji na političnem sporazumu, doseženem na zasedanju Evropskega sveta v Amsterdamu 17. 6. 1997. Sestavljata ga preventivni (Uredba Sveta (ES) št. 1466/97 o okrejitvi nadzora nad proračunskim stanjem ter o nadzoru in usklajevanju gospodarskih politik, UL L 209, 2. 8. 1997, str. 1) in odvratilni del (Uredba Sveta (ES) št. 1467/97 o pospešitvi in razjasnitvi izvajanja postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem, UL L 209, 2. 8. 1997, str. 6).

### 1.6.3 Poroštva Republike Slovenije

S poroštvom se porok zaveže upniku, da bo izpolnil veljavno in zapadlo obveznost dolžnika, če ta tega ne bo storil. Za državo predstavljajo izdana državna poroštva (v nadaljevanju: poroštva) potencialne obveznosti, ki postanejo dejanske obveznosti države, če primarni dolžnik, ki mu je država porok, svoje obveznosti v dogovorjenem roku ne izpolni. Država mora za poplačilo dejanske obveznosti zagotoviti sredstva, katerih vir je lahko zadolžitev države, ki vpliva na državni dolg.

Tabela 5: Stanje potencialnih obveznosti iz izdanih poroštev Republike Slovenije v obdobju od leta 2007 do leta 2010

Na dan	Stanje poroštev – brez poroštev za omejitve učinkov finančne krize*	Stanje poroštev na podlagi 86.a člena ZJF, ZJShemRS <sup>31</sup> in ZJShemFO <sup>32</sup>	Skupaj	Delež vseh poroštev v BDP
	v tisoč evrih	v tisoč evrih	v tisoč evrih	v odstotkih
31. 12. 2007	3.727.236	0	3.727.236	10,8
31. 12. 2008	4.703.211	0	4.703.211	12,6
31. 12. 2009	4.957.353	2.184.685	7.142.038	20,2
31. 12. 2010	5.253.198	2.494.517	7.747.715	21,9

Opomba: \* Ministrstvo za finance med poroštva za omejitve učinkov finančne krize šteje poroštva, izdana na podlagi 86.a člena ZJF, ZJShemRS in ZJShemFO.

Vir: analitična evidenca Ministrstva za finance, Bilten javnih financ (oktober 2011).

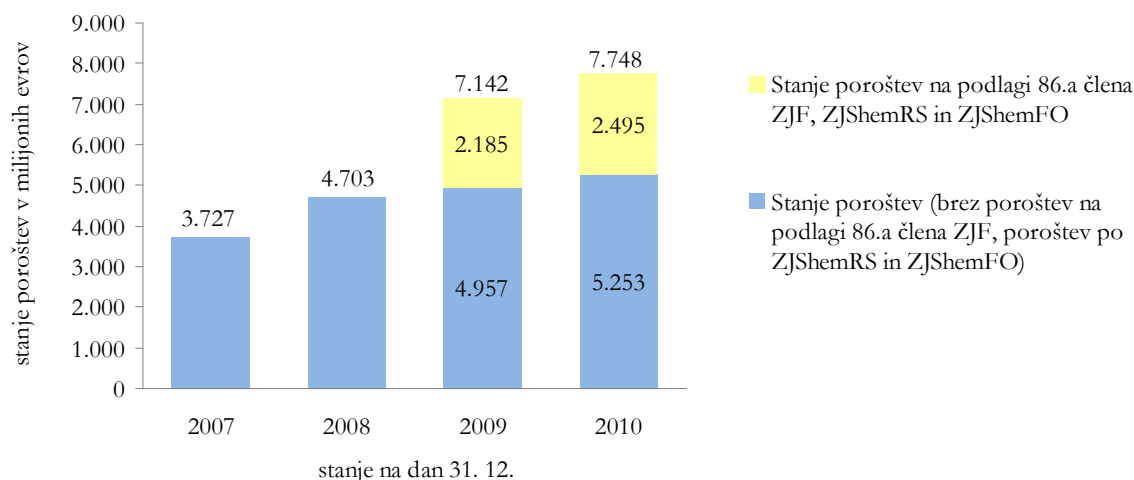
Stanje poroštev, brez poroštev za omejitve učinkov finančne krize, se je v obdobju od leta 2007 do leta 2010 povečalo za 40,9 odstotka. Skupno stanje vseh poroštev se je v obdobju, na katero se nanaša revizija, povečalo za 107,9 odstotka. Konec leta 2010 je stanje potencialnih obveznosti iz danih poroštev predstavljalo 21,9 odstotka BDP.

<sup>31</sup> Zakon o jamstveni shemi Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 33/09, 42/09.

<sup>32</sup> Zakon o jamstveni shemi Republike Slovenije za fizične osebe, Uradni list RS, št. 59/09.



Slika 9: Stanje poroštev v obdobju od leta 2007 do leta 2010 v milijonih evrov



Vir: podatki Ministrstva za finance, Bilten javnih financ (oktober 2011).

S slike 9 je razvidno, da se je stanje poroštev od leta 2007 do leta 2010 povečalo s 3.727 milijonov na 7.748 milijonov evrov oziroma za 107,9 odstotka.

V tabeli 6 so prikazani zneski izdanih poroštev od leta 2007 do leta 2010. V tabeli so za vsako posamezno leto prikazani zneski iz poroštvnih pogodb, ki so bile sklenjene v tem letu. Morebitni dodatki k poroštvnim pogodbam (s katerimi se zmanjša pogodbeni znesek) imajo vpliv na prikaz letnega zneska izdanih poroštev le, če so sklenjeni v istem letu kot poroštvna pogodba.

Tabela 6: Zneski izdanih poroštev v posameznem letu v obdobju od leta 2007 do leta 2010

Leto	Izdana porošstva – brez poroštev za omejitev učinkov finančne krize	Izdana porošstva na podlagi 86.a člena ZJF, ZJShemRS in ZJShemFO	Skupaj
2007	863.620.724	0	863.620.724
2008	1.039.776.369	0	1.039.776.369
2009	408.559.151	2.186.380.788	2.594.939.939
2010	454.441.507	346.155.118	800.596.625
<b>Skupaj</b>	<b>2.766.397.751</b>	<b>2.532.535.906</b>	<b>5.298.933.657</b>

Viri: analitične evidence Ministrstva za finance, pridobljene v revizijah izvrševanja zaključnega računa proračuna, ter poročila o izdanih poroštvih za leti 2010 in 2011.

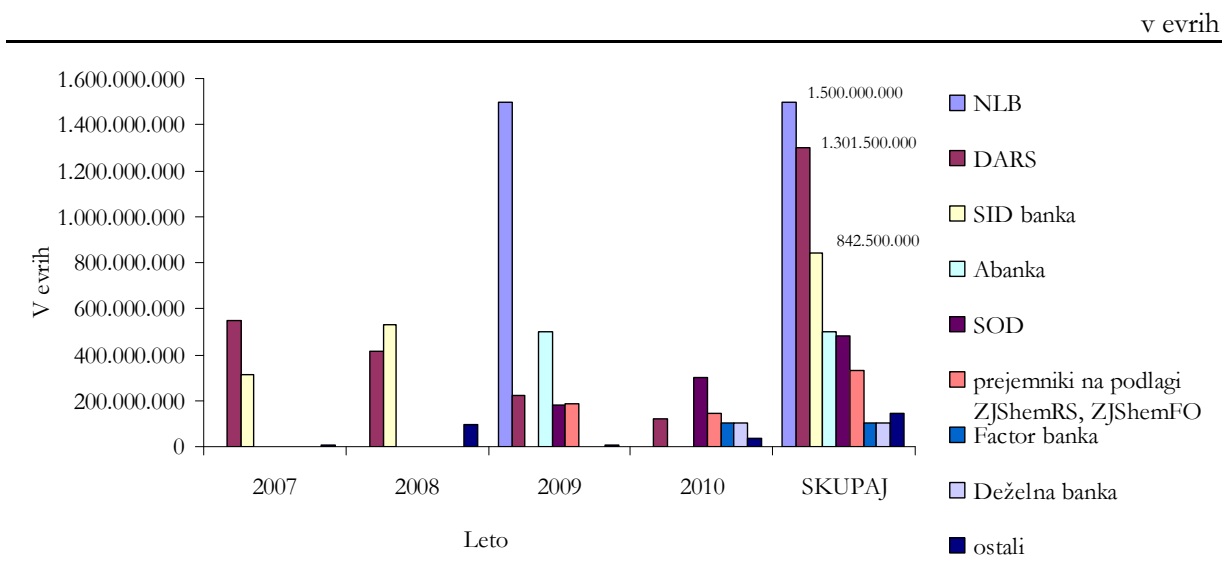
*Pojasnilo vlade*

*Če pride do spremembe ali popravka podatkov o izdanih poroštvih in jamstvih, Ministrstvo za finance analitično evidenco temu primerno popravi. To se je zgodilo tudi pri izdanih poroštvih in jamstvih za leto 2009, ko je Ministrstvo za finance podatke popravilo tako, da so v analitičnih evidencah izdana poroštva – brez poroštev za omejitev učinkov finančne krize evidentirana v znesku 408.428.851 evrov in izdana poroštva na podlagi 86.a člena ZJF, ZJShemRS in ZJShemFO v znesku 2.183.226.828 evrov. Razlika pri izdanih poroštvih – brez poroštev za omejitev finančne krize v znesku 130.300 evrov je nastala, ker je bil pri poroštvi za BKS Bank/Študentski domovi v Ljubljani 12. 4. 2010 sklenjen dodatek k poroštvni pogodbi, s katerim se je pogodbeni znesek zmanjšal za 4.559.151 evrov na 4.428.851 evrov. Razlika pri izdanih poroštvih na podlagi 86.a člena ZJF, ZJShemRS in ZJShemFO v znesku 3.153.960 evrov je nastala zaradi naknadnih popravkov pri poročanju SID – Slovenski izvozniki in razvojni banki, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: SID banka), do katerih je prišlo, ker so kreditorejmalci odstopali od sklenitve kreditnih pogodb po jamstvenih shemah za pravne in fizične osebe. Ob zaključku jamstvene sheme je Ministrstvo za finance od SID banke pridobilo končno poročilo, v katerem so izpuzeti neskljeni krediti.*

*Ministrstvo za finance objavlja podatke o izdanih državnih poroštvih in jamstvih le v poročilu o dolgu, in sicer za tekoče leto, pri tem pa v vsakem poročilu o dolgu objavi le podatke o izdanih državnih poroštvih in jamstvih v tekočem letu in ne kumulativnih podatkov za več let, zato navedeni popravki niso bili objavljeni.*

Republika Slovenija je v obdobju od leta 2007 do leta 2010 izdala za 5.298.933.657 evrov poroštev. Ministrstvo za finance je navedlo, da v tem obdobju ni bilo sklenjenih poroštvnih pogodb za refinanciranje kreditov, ki bi bili prej zavarovani z državnimi poroštvi.

Slika 10: Znesek izdanih poroštev po prejemnikih poroštev v obdobju od leta 2007 do leta 2010



Vir: analitična evidenca Ministrstva za finance.

Slika 10 prikazuje, da je Republika Slovenija v obdobju od leta 2007 do leta 2010 največ poroštev izdala Novi ljubljanski banki, d. d., Ljubljana, DARS, SID banki in Abanki Vip, d. d., Ljubljana. Poroštva, izdana Novi ljubljanski banki, d. d., Ljubljana, Abanki Vip, d. d., Ljubljana, Factor banki, d. d., Ljubljana in Deželni banki Slovenije, d. d., Ljubljana so bila dodeljena na podlagi 86.a člena ZJF.

## 2. USPEŠNOST PRI IZVEDBI ZAHTEVANIH POPRAVLJALNIH UKREPOV IN UPOŠTEVANJU PRIPOROČIL

### 2.1 Opredelitev temeljnih pojmov na področju javnega dolga

V revizijskem poročilu Javni dolg 2003–2006 je računsko sodišče navedlo, da ZJF in podzakonski predpisi, izdani na njegovi podlagi, opredeljujejo pojem zadolževanje oziroma zadolžitve, medtem ko pojem javni dolg ni opredeljen. Ministrstvo za finance napoveduje, spremlja in v biltenih objavlja podatke o gibanju javnofinančnih tokov štirih blagajn javnega financiranja, pri tem pa ZJF, kot krovni zakon na področju javnih financ, ne definira pojmov blagajn javnega financiranja in javnofinančnega primanjkljaja, in tudi ne določa, da bi Ministrstvo za finance moralo pripraviti konsolidirane bilance javnega financiranja.

Računsko sodišče je od revidirancev zahtevalo predložitev načrta aktivnosti, na podlagi katerega naj bi se dopolnil predlog novega Zakona o javnih financah, da bi vseboval:

- opredelitev javnofinančnega primanjkljaja kot kategorije spremljanja javnofinančnih tokov in določilo o obvezni pripravi konsolidirane bilance javnega financiranja,
- opredelitev javnega dolga Republike Slovenije, tako glede pravnih subjektov kot z vidika pravnih poslov, ki vplivajo na obseg dolga.

V odzivnem poročilu je Ministrstvo za finance navedlo, da je vlada uvrstila pripravo novega Zakona o javnih financah v Normativni program dela vlade za leto 2009<sup>33</sup>. Normativni program določa 3. 11. 2009 kot skrajni rok za prvo predložitev predloga novega zakona na vlado, kot skrajni rok za sprejem zakona pa 1. 4. 2010. Ministrstvo za finance je tudi navedlo, da namerava pri pripravi novega Zakona o javnih financah upoštevati zahteve računskega sodišča, da se opredeli javnofinančni primanjkljaj in javni dolg, pri tem pa upoštevati opredelitve, ki jih določajo mednarodne institucije. Pojasnilo je, da naj bi bil na novo definiran sektor države, kot pomembna kategorija mednarodnega poročanja, po potrebi pa bi se spremenila tudi definicija javnega sektorja ter javnofinančnega primanjkljaja in dolga. Navedlo je, da naj bi ZJF vseboval tudi izrecno določbo o obvezni pripravi konsolidirane bilance javnega financiranja.

Pregledali smo predloge sprememb Zakona o javnih financah, ki jih je Ministrstvo za finance v obdobju od 6. 11. 2008 do 31. 12. 2010 posredovalo vladi.

---

<sup>33</sup> Z dne 29. 12. 2008.

Ugotovili smo, da je do 31. 12. 2010 Ministrstvo za finance predložilo vladi predloge sprememb zakona, ki niso vsebovali opredelitve javnofinančnega primanjkljaja, določila o obvezni pripravi konsolidirane bilance javnega financiranja ter opredelitve javnega dolga Republike Slovenije. Vlada je tako predložila državnemu zboru v obravnavo predloge sprememb zakona, ki niso vsebovali navedenih opredelitev. To pomeni, da do 31. 12. 2010 niso bili izvedeni ukrepi, ki jih je Ministrstvo za finance napovedalo v odzivnem poročilu in k realizaciji katerih je bila usmerjena zahteva računskega sodišča.

Ministrstvo za finance je po 31. 12. 2010, to je po zaključku obdobja, na katero se nanaša revizija, predložilo vladi v prvo obravnavo predlog novega Zakona o javnih finančah<sup>34</sup> (v nadaljevanju: predlog zakona o javnih finančah). Predlog zakona o javnih finančah vsebuje opredelitev javnofinančnega salda in konsolidirane bilance javnega financiranja, ne vsebuje pa določila o obvezni pripravi konsolidirane bilance javnega financiranja ter opredelitve javnega dolga Republike Slovenije in javnofinančnega primanjkljaja. Do izdaje tega revizijskega poročila vlada ni predložila predloga Zakona o javnih finančah državnemu zboru v obravnavo. Odbor za finance in monetarno politiko kot delovno telo državnega zbora je februarja 2012 obravnaval predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih finančah, ki ni vseboval opredelitve javnofinančnega primanjkljaja, določila o obvezni pripravi konsolidirane bilance javnega financiranja ter opredelitve javnega dolga Republike Slovenije.

## **2.2 Zagotovitev ustreznega načrtovanja primanjkljaja in javnega dolga**

Za vodenje javnofinančne politike v Republiki Sloveniji pripravlja vlada strateške dokumente načrtovanja, ki predstavljajo strateški okvir za pripravo proračuna in drugih bilanc javnega financiranja. V obdobju od leta 2007 do leta 2010 so se v skladu z Uredbo o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti<sup>35</sup> (v nadaljevanju: Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2007) in Uredbo o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna<sup>36</sup> (v nadaljevanju: Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2010) med te dokumente uvrščali Strategija razvoja Slovenije<sup>37</sup> in drugi dokumenti dolgoročnega razvojnega načrtovanja (Državni razvojni program Republike Slovenije, program državnih razvojnih prioritet in investicij, nacionalni reformni program in drugi). Kot operativni dokument načrtovanja vlada pripravi proračunski memorandum.

### **2.2.1 Merljivi cilji in uskladitev ciljev na različnih ravneh načrtovanja**

V reviziji Javni dolg 2003–2006 smo pregledali Strategiji razvoja Slovenije, ki ju je sprejela vlada v letih 2001 in 2005. Ugotovili smo, da vlada v obdobju od leta 2001 do leta 2006 ni odpravila javnofinančnega primanjkljaja, kar si je zastavila za cilj v Strategiji gospodarskega razvoja Slovenije od leta 2001 do leta 2006. V Strategiji gospodarskega razvoja Slovenije od leta 2001 do leta 2006 iz leta 2001 cilji glede javnofinančnega primanjkljaja in javnega dolga niso bili opredeljeni, zato v reviziji ni bilo mogoče presojati uspešnosti njihove uresničitve. V reviziji Javni dolg 2003–2006 smo pregledali tudi

---

<sup>34</sup> Dokument št. 00712-38/2011/22 z dne 19. 9. 2011.

<sup>35</sup> Uradni list RS, št. 44/07.

<sup>36</sup> Uradni list RS, št. 54/10.

<sup>37</sup> Krovni dolgoročni strateški dokument razvojnega načrtovanja.

Državni razvojni program Republike Slovenije 2001–2006<sup>38</sup>, ki ne vsebuje indikatorjev, ki so potrebni za spremljanje uresničevanja in merjenje doseganja ciljev/napovedi glede javnofinančnega primanjkljaja in javnega dolga. Poleg tega smo pregledali tudi proračunske memorandume od leta 2003 do 2006<sup>39</sup> in ugotovili, da Proračunski memorandum za leti 2003 in 2004 ni vseboval nobenih napovedi, proračunska memoranduma za leta 2004 in 2005 ter 2006 in 2007 pa sta vsebovala napovedi glede obsega primanjkljaja državnega proračuna, javnofinančnega primanjkljaja in dolga državnega proračuna za tekoče leto in prihodnji dve leti. Noben izmed pregledanih memorandumov ni vseboval napovedi glede obsega celotnega javnega dolga.

V revizijskem poročilu Javni dolg 2003–2006 je navedeno, da na podlagi strateških dokumentov načrtovanja javnofinančne politike Republike Slovenije ni mogoče celovito ugotavljati napovedanega obsega javnofinančnega primanjkljaja in javnega dolga ter na podlagi realiziranih vrednosti presojati uspešnost doseženega, ker napovedi v posameznih strateških dokumentih med seboj niso usklajene oziroma načrtovani cilji niso opredeljeni ali pa so opredeljeni tako, da jih ni mogoče meriti.

Računsko sodišče je ugotovilo tudi, da institucije, ki so vključene v pripravo strateških dokumentov načrtovanja javnofinančne politike Republike Slovenije, niso usklajevale ciljev na različnih ravneh načrtovanja javnofinančne politike. Cilji v proračunskih memorandumih niso bili usklajeni s Strategijo gospodarskega razvoja Slovenije od leta 2001 do leta 2006, ki je napovedala postopno odpravo javnofinančnega primanjkljaja.

Računsko sodišče je vladi oziroma Ministrstvu za finance priporočilo, naj v strateških dokumentih načrtovanja javnofinančne politike Republike Slovenije<sup>40</sup> določita merljive cilje, ki se nanašajo na obseg primanjkljaja in dolga, ter okrepi sodelovanje med različnimi institucijami, ki so vključene v pripravo teh dokumentov zaradi uskladitve teh ciljev na različnih ravneh načrtovanja javnofinančne politike.

V reviziji smo pregledali ključne strateške in druge dokumente načrtovanja javnofinančne politike Republike Slovenije, ki so bili pripravljani v obdobju od leta 2007 do leta 2010. Pri pregledu teh dokumentov smo ugotavljali, ali sta revidiranca določila merljive cilje, ki se nanašajo na obseg primanjkljaja in dolga. Cilji so merljivi, če so opredeljeni tako, da je njihovo doseganje mogoče meriti in poročanje o dosežkih tudi preveriti. Hkrati smo ugotavljali, ali so načrtovani cilji o obsegu primanjkljaja in dolga v teh dokumentih med seboj usklajeni. O upoštevanju priporočila, ki ga je računsko sodišče podalo vladi oziroma Ministrstvu za finance, smo presojali le na podlagi tistih dokumentov, ki so bili pripravljani v obdobju od 6. 11. 2008 do 31. 12. 2010.

### 2.2.1.1 Strategija razvoja Slovenije

Strategija razvoja Slovenije je krovni dolgoročni strateški dokument razvojnega načrtovanja, ki opredeljuje vizijo in cilje razvoja, strateške usmeritve, razvojne politike, prednostna področja razvojnih politik in prioritete izmed prednostnih usmeritev, določenih na podlagi razvojnih dosežkov in izzivov v državi ter

<sup>38</sup> Sprejela vlada 13. 12. 2001.

<sup>39</sup> Proračunski memorandum za leti 2003 in 2004, Proračunski memorandum za leti 2004 in 2005 in Proračunski memorandum za leti 2006 in 2007.

<sup>40</sup> Priporočilo se nanaša na vse dokumente, ki se pripravljajo v skladu z Uredbo o podlagah in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna.

svetovnih trendov. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je bila v veljavi Strategija razvoja Slovenije iz leta 2005<sup>41</sup>, ki jo je računsko sodišče v reviziji Javni dolg 2003–2006 že pregledalo, pri čemer je ugotovilo, da v njej niso opredeljeni cilji glede javnofinančnega primanjkljaja in javnega dolga. Jasnega strateškega razvojnega načrtovanja ni mogoče zagotoviti brez opredelitve strateških ciljev glede javnofinančnega primanjkljaja in javnega dolga.

Strategija razvoja Slovenije iz leta 2005 se je zaradi finančne in gospodarske krize po letu 2008 prilagodila v tako imenovano Izhodno strategijo 2010–2013<sup>42</sup> (v nadaljevanju: izhodna strategija). V tem dokumentu ni izrecno pojasnjeno, katera metodologija je uporabljena pri navajanju pojmov javnofinančni primanjkljaj in javni dolg. Navedeno je, da naj bi se javnofinančni primanjkljaj, glede na ciljni scenarij, do leta 2013 zmanjšal na 1,4 odstotka BDP in da naj bi javni dolg v letu 2010 dosegel skoraj 40 odstotkov BDP ter se v letih do 2013 povečal na 42,1 odstotka. Vir teh podatkov so bilančne projekcije za Program stabilnosti, dopolnitev 2009<sup>43</sup>, ki so pripravljene v skladu z metodologijo ESA 95. Iz tega izhaja, da se pojma javnofinančni primanjkljaj in javni dolg, uporabljena v izhodni strategiji, nanašata na podatke o neto izposojanju sektorja država in konsolidiranem dolgu institucionalnega sektorja države (S. 13)<sup>44</sup> po metodologiji ESA 95. V izhodni strategiji torej niso opredeljeni merljivi cilji glede javnofinančnega primanjkljaja in javnega dolga, merjeni po nacionalni metodologiji.

### 2.2.1.2 Državni razvojni program

Državni razvojni program<sup>45</sup> je izvedbeni dokument dolgoročnega razvojnega načrtovanja, ki določa način izvajanja Strategije gospodarskega razvoja Slovenije in drugih dokumentov dolgoročnega razvojnega načrtovanja. V Uredbi o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2007 je določeno, da mora dokument prikazati izvedbene cilje in prikaz njihove usklajenosti s strateškimi razvojnimi cilji, usmeritvami in prioritetami, pričakovane razvojne učinke, fizične in finančne kazalnike, primerne za spremljanje

<sup>41</sup> Sprejela jo je vlada 23. 6. 2005. Strategija opredeljuje vizijo in cilje razvoja Slovenije do leta 2013.

<sup>42</sup> Vir: [URL: [http://www.svrez.gov.si/si/delovna\\_podrocja/razvojno\\_nacrtovanje\\_in\\_strukturne\\_prilagoditve/razvojni\\_dokumenti\\_in\\_strukturne\\_prilagoditve/](http://www.svrez.gov.si/si/delovna_podrocja/razvojno_nacrtovanje_in_strukturne_prilagoditve/razvojni_dokumenti_in_strukturne_prilagoditve/)]. Sprejeta je bila februarja 2010.

<sup>43</sup> Za prepoznanje nevarnosti presežnega primanjkljaja in javnega dolga morajo države članice Evropske unije v okviru preventivnega sistema Pakta stabilnosti in rasti predložiti Svetu Evropske unije in Evropski komisiji konvergenčne programe (predložijo države članice Evropske unije, ki še niso sprejele enotne valute) oziroma programe stabilnosti (predložijo države članice, ki so že sprejele enotno valuto). Konvergenčne programe oziroma programe stabilnosti pregleda Evropska komisija. Na podlagi priporočil Evropske komisije nanje poda mnenje Svet Evropske unije.

<sup>44</sup> V skladu s Standardno klasifikacijo institucionalnih sektorjev se celotno gospodarstvo države razvršča v pet institucionalnih sektorjev. Z oznako S. 13 je označen sektor država. V sektor država se razvrščajo institucionalne enote, ki so po svoji dejavnosti netržni proizvajalci, katerih proizvodi in storitve so namenjeni individualni ali kolektivni potrošnji in se večinoma financirajo iz obveznih javnofinančnih dajatev, ter institucionalne enote, ki se primarno ukvarjajo s prerazdeljevanjem narodnega dohodka in bogastva. Sektor država v skladu z metodologijo ESA 95 torej sestavljajo institucionalne enote, ki so pravne osebe javnega prava in netržni proizvajalci.

<sup>45</sup> V skladu z Uredbo o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2007 državni razvojni program pripravi Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve (do 21. 11. 2008 Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj) ob sodelovanju Urada Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj, ministrstva, pristojnega za finance in službe Vlade Republike Slovenije, pristojne za lokalno samoupravo in regionalno politiko.

uresničevanja in merjenje doseganja ciljev in razvojnih učinkov. V reviziji smo pregledali Državni razvojni program Republike Slovenije za obdobje 2007–2013<sup>46</sup> (v nadaljevanju: Državni razvojni program).

Državni razvojni program vsebuje napoved za primanjkljaj celotnega institucionalnega sektorja države, ki je bila pripravljena v skladu z metodologijo ESA 95 in je povzeta po Programu stabilnosti, dopolnitev 2007. Primanjkljaj celotnega institucionalnega sektorja država v letu 2007 naj bi znašal 0,6 odstotka BDP, v letu 2010 pa naj bi dosegli izravnani proračun. V dokumentu je tudi navedeno, da naj bi bil javnofinančni primanjkljaj postopno odpravljen, pri čemer ni izrecno pojasnjeno, katera metodologija je uporabljena pri navajanju tega pojma. Iz podatkov v dokumentu je razvidno, da se pojem nanaša na neto izposojanje institucionalnega sektorja država (S. 13) po metodologiji ESA 95. V Državnem razvojnem programu tako niso opredeljeni merljivi cilji glede javnofinančnega primanjkljaja in javnega dolga, merjeni po nacionalni metodologiji.

### 2.2.1.3 Proračunski memorandumi

Proračunski memorandum sprejme vlada, pri tem pa izhaja iz ekonomskih razmer, Strategije razvoja Slovenije in drugih dokumentov dolgoročnega razvojnega načrtovanja. Vlada predloži proračunski memorandum državnemu zboru hkrati s predlogom državnega proračuna. V proračunskih memorandumih bi se morali odraziti cilji, opredeljeni v Strategiji razvoja Slovenije. V skladu s 14. členom ZJF bi morali vsebovati tudi:

- osnovne usmeritve ekonomske in javnofinančne politike;
- predvidene spremembe državnega, občinskega in javnega dolga;
- oceno prejemkov in izdatkov državnega in občinskih proračunov ter celotnih bilanc javnega financiranja.

Pregledali smo proračunske memorandume za obdobje od leta 2007 do leta 2010, v katerih naj bi bili predstavljeni načrtovani cilji glede javnofinančnega primanjkljaja in javnega dolga, merjeni po nacionalni metodologiji. V obdobju od 6. 11. 2008 do 31. 12. 2010 sta bila sprejeta Proračunski memorandum za leti 2010 in 2011 ter Proračunski memorandum za leti 2011 in 2012.

---

<sup>46</sup> Št. 30300-1/2008/9 z dne 20. 3. 2008.

Tabela 7: Opredelitev ciljev glede primanjkljaja in dolga v proračunskih memorandumih

Dokument	Napoved			
	Primanjkljaj državnega proračuna	Javnofinančni primanjkljaj	Dolg državnega proračuna	Javni dolg
Proračunski memorandum za leti 2007 in 2008	✓	✓	✓	✗
Proračunski memorandum za leti 2008 in 2009	✓	✓	✓	✗
Proračunski memorandum za leti 2010 in 2011	✓	✓	✓	✗
Proračunski memorandum za leti 2011 in 2012	✗	✓	✗	✗

Legenda: ☑ – poročilo podatek vsebuje, ☒ – poročilo podatka ne vsebuje.

Viri: proračunski memorandumi od leta 2007 do leta 2012.

Vsi pregledani proračunski memorandumi za obdobje od leta 2007 do leta 2010 so vsebovali napovedi za primanjkljaj državnega proračuna, javnofinančni primanjkljaj in dolg državnega proračuna v skladu z nacionalno metodologijo. V memorandumih je javnofinančni primanjkljaj napovedan v absolutnih vrednostih in v deležu BDP, proračunski memorandum za leti 2008 in 2009 pa vsebuje napoved le v deležu BDP. Proračunski memorandum za leti 2007 in 2008 ter Proračunski memorandum za leti 2008 in 2009 napovedujeta postopno zmanjševanje javnofinančnega primanjkljaja. Proračunski memorandum za leti 2010 in 2011 vsebuje podatke o realizaciji in napovedi za javnofinančni primanjkljaj v dveh tabelah<sup>47</sup>, pri čemer se podatki razlikujejo, razlike pa niso pojasnjene. Ugotovili smo, da Proračunski memorandum za leti 2010 in 2011 poleg pojma dolg državnega proračuna navaja še pojme javnofinančni dolg, dolg države in dolg sektorja država, vendar ti pojmi niso pojasnjeni oziroma ni navedena metodologija, v skladu s katero se ti pojmi uporabljajo. Noben proračunski memorandum ne vsebuje napovedi javnega dolga.

Proračunski memorandum za leti 2011 in 2012, ki je bil pripravljen in sprejet leta 2010, vsebuje podatke o realizaciji in napovedi javnofinančnega primanjkljaja in javnofinančnega dolga štirih blagajn javnega financiranja<sup>48</sup>. Fiskalni agregati so vrednoteni v skladu z ZJF in Zakonom o računovodstvu<sup>49</sup> po načelu denarnega toka. V dokumentu se uporabljata izključno pojma javnofinančni primanjkljaj in javnofinančni dolg, ki se nanašata na primanjkljaj in dolg štirih blagajn javnega financiranja. Pojem javnofinančni dolg v Uredbi o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2010<sup>50</sup> in ZJF ni opredeljen. Za prikaz napovedi javnega dolga, kot dolga javnega sektorja, ki ga opredeljuje 8. točka prvega odstavka 3. člena ZJF, bi bilo treba poleg napovedi javnofinančnega dolga, kot dolga štirih blagajn, prikazati tudi napoved dolga javnih

<sup>47</sup> Tabela 3.1.1 Javnofinančni agregati (stran 12) in tabela Globalni pregled bilanc (stran 20).

<sup>48</sup> Zneski za posamezne blagajne javnega financiranja niso navedeni.

<sup>49</sup> Uradni list RS, št. 23/99.

<sup>50</sup> 8. alineja prvega odstavka 26. člena določa, da se v proračunskem memorandumu v skladu s 14. členom ZJF določi predvidene spremembe državnega dolga, dolga samoupravnih lokalnih skupnosti in javnega dolga.



oseb iz 87. člena<sup>51</sup> in 88. člena<sup>52</sup> ZJF (razen dolga ZPIZ ter ZZZS, katerih dolg je že vključen v javnofinančni dolg).

V Proračunskem memorandumu za leti 2011 in 2012 so v več tabelah in na slikah prikazane napovedi obsega letnih javnofinančnih primanjkljajev in javnofinančnega dolga do leta 2015. Napovedi se med seboj razlikujejo (spontani scenarij, trendna rast javnofinančnih odhodkov, scenarij brez pokojninske reforme, scenarij s sprejeto pokojninsko reformo, scenarij v skladu z minimalno zahtevo Evropske unije). Kljub temu, da je proračunski memorandum dokument vlade, ki naj bi določal usmeritev javnofinančne politike, iz dokumenta ni jasno razvidno, kateri cilj, povezan z javnofinančnim primanjkljajem in javnofinančnim dolgom, želi vlada doseči.

V Proračunskem memorandumu za leti 2010 in 2011 so večkrat primerjani podatki o javnofinančnem primanjkljaju in podatki o javnofinančnem dolgu z maastrichtskimi kriteriji. Primerjava ni ustrezna, saj so maastrichtski kriteriji postavljeni v skladu z metodologijo ESA 95, in sicer za neto izposojanje/posojanje institucionalnega sektorja država in konsolidiran dolg sektorja države (S. 13)<sup>53</sup>.

Dokumente načrtovanja javnofinančne politike smo pregledali tudi zato, da bi ugotovili, ali so načrtovani cilji o obsegu primanjkljaja in dolga v teh dokumentih med seboj usklajeni oziroma ali so institucije, ki so vključene v pripravo strateških dokumentov načrtovanja javnofinančne politike Republike Slovenije, usklajevale cilje na različnih ravneh načrtovanja javnofinančne politike. Ugotovili smo, da v Strategiji razvoja Slovenije iz leta 2005 in v Državnem razvojnem programu ni napovedanih vrednosti javnofinančnega primanjkljaja in javnega dolga, zato ni bilo mogoče ugotavljati usklajenosti teh dokumentov z drugimi dokumenti javnofinančnega načrtovanja. Ugotovili smo, da se v dokumentih načrtovanja javnofinančne politike za napovedovanje ciljnih vrednosti primanjkljaja in dolga največkrat uporabljajo napovedi iz programov stabilnosti, ki se pripravljajo za predložitev Evropski komisiji v skladu z metodologijo ESA 95. Sprejeti proračuni Republike Slovenije za obdobje od leta 2007 do leta 2010 so usklajeni z napovedanimi vrednostmi primanjkljaja državnega proračuna v proračunskih memorandumih in izhodni strategiji.

Za zagotavljanje skladnosti kratkoročnih načrtov z dolgoročnimi strategijami mora biti zagotovljena metodološka usklajenost podatkov, navedenih v teh dokumentih. Ker se za načrtovanje in izvajanje javnofinančne politike v Republiki Sloveniji uporablja nacionalna metodologija, bi morali biti tudi merljivi cilji v strateških dokumentih pripravljeni v skladu s to metodologijo. Ker v dolgoročnih strategijah niso opredeljeni merljivi cilji oziroma metodologije v kratkoročnih načrtih in dolgoročnih strategijah niso usklajene, ni mogoče presojati uspešnosti doseganja načrtovanih ciljev.

<sup>51</sup> Posredni uporabniki državnega proračuna, ZZZS in ZPIZ, oba za obvezni del zavarovanja, javni gospodarski zavodi, javna podjetja in pravne osebe, v katerih ima država odločujoč vpliv na upravljanje.

<sup>52</sup> Posredni uporabniki občinskega proračuna, javni gospodarski zavodi in javna podjetja ter pravne osebe, v katerih ima občina odločujoč vpliv na upravljanje.

<sup>53</sup> Nacionalna metodologija temelji na metodologiji Mednarodnega denarnega sklada iz leta 1986. Razlike med metodologijo ESA 95 in nacionalno metodologijo izhajajo iz različnega institucionalnega zajetja enot, vrednotenja posameznih kategorij in klasifikacije posameznih kategorij.

V izhodni strategiji in v Državnem razvojnem programu niso opredeljeni merljivi cilji glede javnofinančnega primanjkljaja in javnega dolga, merjeni po nacionalni metodologiji. Revidiranca sta v proračunskih memorandumih (2007–2008, 2008–2009, 2010–2011) določila merljive cilje, ki se nanašajo na obseg primanjkljaja državnega proračuna, javnofinančnega primanjkljaja in dolg državnega proračuna (v skladu z nacionalno metodologijo), v nobenem od pregledanih memorandumov pa ni napovedi merljivih ciljev, ki se nanašajo na obseg javnega dolga ter tudi ne napovedi spremembe obsega celotnega javnega dolga, kot to določa 4. točka prvega odstavka 14. člena ZJF. V proračunskem memorandumu za leti 2011 in 2012 so navedeni le cilji glede javnofinančnega primanjkljaja.

Ministrstvo za finance oziroma vlada nista upoštevala priporočila računskega sodišča o določitvi merljivih ciljev, saj dokumenti načrtovanja javnofinančne politike Republike Slovenije, ki so bili pripravljene v obdobju od 6. 11. 2008 do 31. 12. 2010, ne opredeljujejo merljivih ciljev glede javnofinančnega primanjkljaja in javnega dolga, merjenih po nacionalni metodologiji<sup>54</sup>. Razen preveritve usklajenosti sprejetih proračunov Republike Slovenije z napovedanimi vrednostmi primanjkljaja državnega proračuna v proračunskih memorandumih in izhodni strategiji ni bilo mogoče preveriti usklajenosti ciljev glede javnofinančnega primanjkljaja in javnega dolga, navedenih v različnih dokumentih.

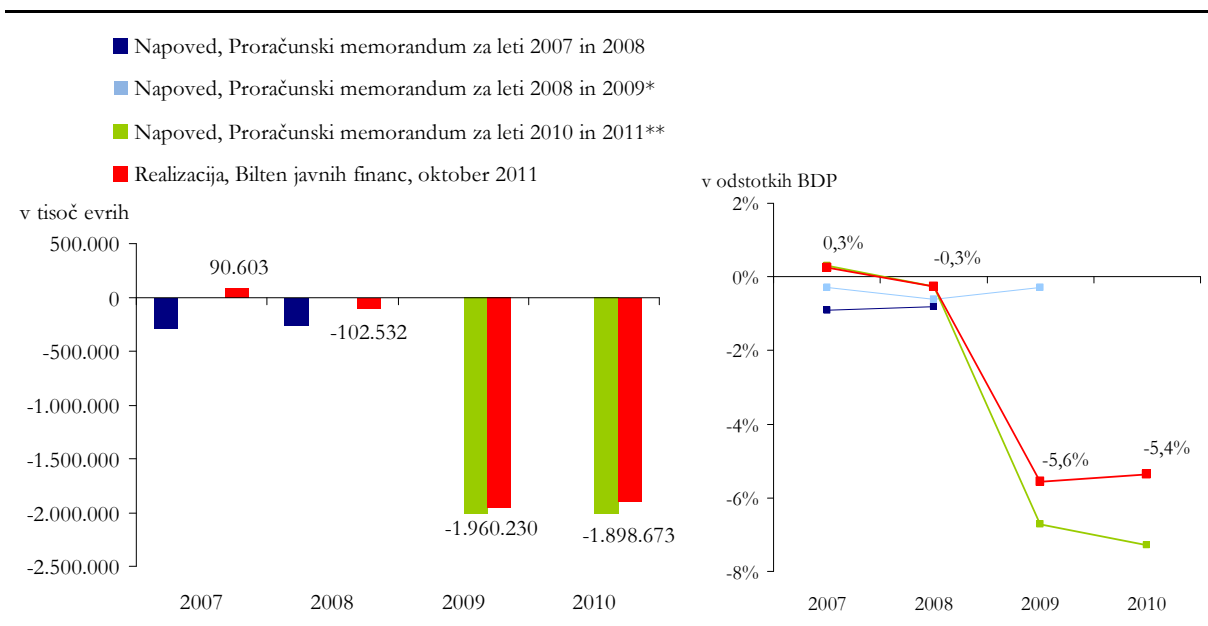
#### **2.2.1.4 Javnofinančni primanjkljaj in dolg državnega proračuna**

Napovedane vrednosti javnofinančnega primanjkljaja in dolga državnega proračuna, navedene v proračunskih memorandumih, smo primerjali z realiziranimi vrednostmi za obdobje od leta 2007 do leta 2010. Rezultati primerjave so razvidni s slik 11 in 12.

---

<sup>54</sup> Pregledani proračunski memorandumi sicer vsebujejo merljive cilje glede javnofinančnega primanjkljaja, ker pa so bili tovrstni cilji navedeni že v proračunskih memorandumih za leta 2004 in 2005 ter 2006 in 2007, to ni bil cilj priporočila.

Slika 11: Napovedni in realizirani javnofinančni primanjkljaj.



Opomba: \* Ne vsebuje napovedi javnofinančnega primanjkljaja v absolutnem znesku.

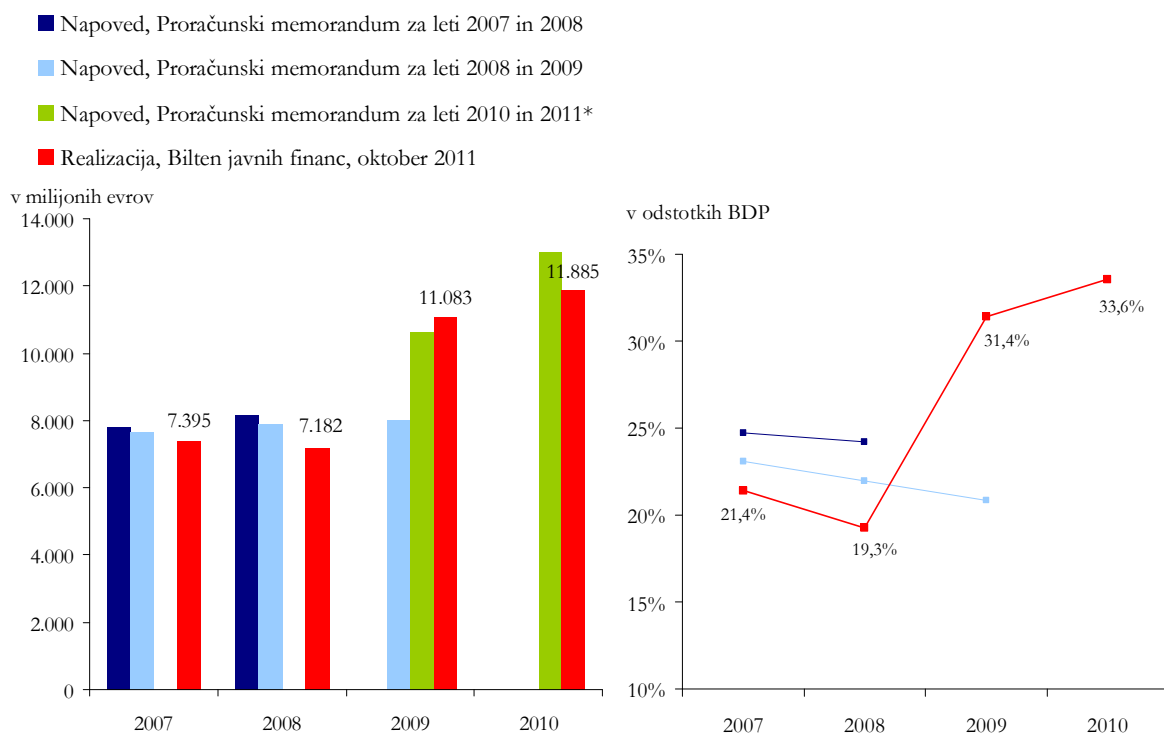
\*\* Podatek o absolutnem znesku je povzet iz tabele Globalni pregled bilanc (stran 20), podatek o deležu v BDP pa iz tabele 3.1.1: Javnofinančni agregati v obdobju 2006–2013 po načelu denarnega toka (stran 12).

Viri: proračunski memorandumi od leta 2007 do leta 2011, Bilten javnih financ (oktober 2011).

V letu 2007 je bil realiziran javnofinančni presežek 90.603 tisoč evrov oziroma 0,3 odstotka BDP, v proračunskih memorandumih pa je bil načrtovan primanjkljaj. Realizirani javnofinančni primanjkljaj je bil v obdobju od leta 2008 do leta 2010 manjši od načrtovanega v proračunskih memorandumih, in sicer tako v absolutnih vrednostih kot v odstotkih BDP, razen za leto 2009, ko je bila napoved v odstotkih BDP iz Proračunskega memoranduma za leti 2008 in 2009 bolj optimistična<sup>55</sup>.

<sup>55</sup> V Proračunskem memorandumu za leti 2008 in 2009 je bila napoved, da naj bi javnofinančni primanjkljaj leta 2009 znašal 0,3 odstotka BDP. Iz Biltena javnih financ (oktober 2011) je razvidno, da je javnofinančni primanjkljaj leta 2009 znašal 5,6 odstotka BDP.

Slika 12: Napovedano in realizirano stanje dolga državnega proračuna v obdobju od leta 2007 do leta 2010



Opomba: \* Proračunski memorandum ne vsebuje napovedi o deležu dolga državnega proračuna v BDP v odstotkih. Podatki o napovedanem obsegu ciljnega dolga državnega proračuna so povzeti iz tabele 3.2.1 Določitev maksimalnega možnega obsega proračunskih odhodkov (stran 18).

Viri: proračunski memorandumi od leta 2007 do leta 2011, Bilten javnih financ (oktober 2011).

Leta 2009 je bil realizirani dolg državnega proračuna večji, kot je bil napovedan v proračunskih memorandumih, v ostalih letih pa je bil realizirani obseg dolga državnega proračuna manjši od napovedi v proračunskih memorandumih, in sicer tako v absolutnih vrednostih kot v odstotkih BDP.

Delež dolga državnega proračuna v BDP se je v obdobju od leta 2007 do leta 2010 povečal in se je gibal med 19,3 odstotka in 33,6 odstotka BDP. Delež dolga državnega proračuna v BDP je v letu 2010 znašal 33,6 odstotka BDP in je bil za 12,2 odstotne točke večji kot leta 2007 in za 14,3 odstotne točke večji kot leta 2008, ko je znašal 19,3 odstotka BDP.

## 2.2.2 Vključitev državnega zbora v potrjevanje programov stabilnosti

Računsko sodišče je v revizijskem poročilu Javni dolg 2003–2006 ugotovilo, da iz priporočila Evropske komisije vsem državam članicam z dne 13. 6. 2007 izhaja, da ni zadostne politične zavezanosti k srednjeročnim proračunskim ciljem iz programov stabilnosti. Le v nekaj državah Evropske unije je program za stabilnost in konvergenco predmet glasovanja ali pa izhaja iz dokumenta, ki ga je prej sprejel nacionalni parlament. Čeprav programi za stabilnost in konvergenco predstavljajo proračunske napovedi za celotno državo, v nekaterih primerih pred določitvijo ciljev ni predhodnega usklajevanja med različnimi državnimi ravni ali pa je zelo omejeno. V državah Evropske unije je zato povezava med večletnimi proračunskimi načrti iz programov za stabilnost in konvergenco ter pripravo letnih proračunov za

naslednja leta razmeroma šibka. V številnih primerih so proračunske napovedi, ki so v programih za stabilnost in konvergenco, samo okvirne in se pri pripravi naslednjih letnih proračunov le malo upoštevajo. Proučiti je treba možnost večjega sodelovanja nacionalnih parlamentov pri pripravi programov stabilnosti.

Računsko sodišče je vladi priporočilo, naj v skladu s priporočili Evropske komisije prouči možnost vključitve državnega zbora v potrjevanje programov stabilnosti; večja vključenost državnega zbora pri pripravi programov bi zagotovila večjo preglednost pri sprejemanju vladnih politik in se tako odrazila v večji stopnji zavezanosti državnega zbora pri izvajanju politike javnofinančnih odhodkov.

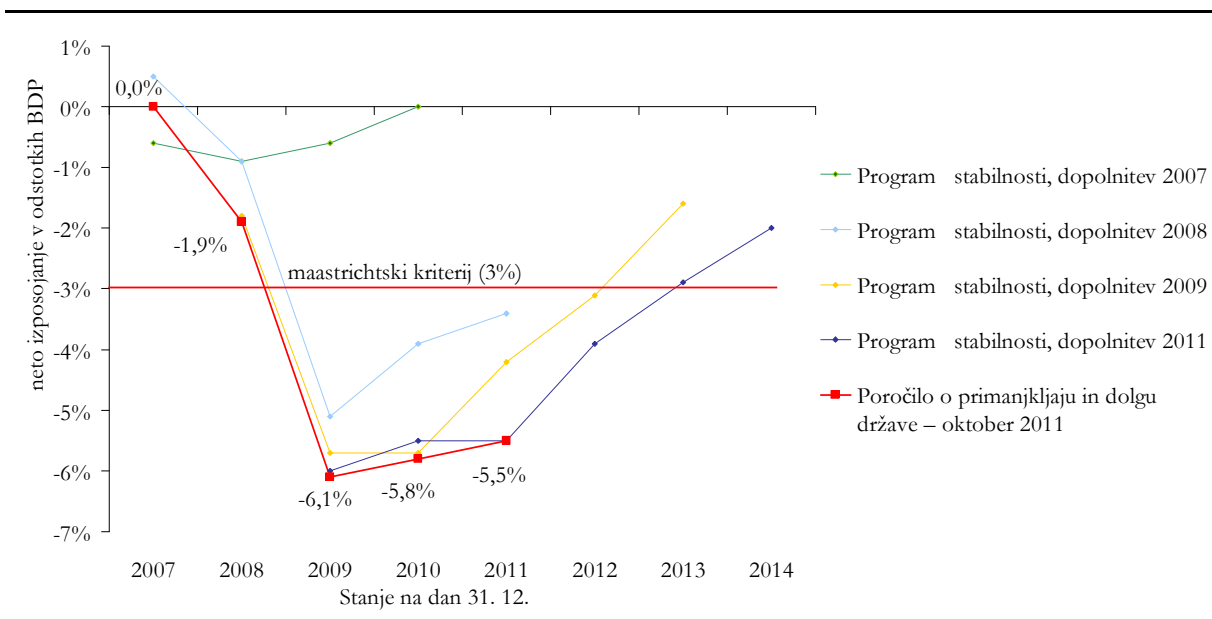
Državni zbor v obdobju od leta 2007 do leta 2010 ni sprejemal programov stabilnosti, vendar so, v skladu s smernicami spremenjenega Pakta stabilnosti in rasti, programi stabilnosti in njegove dopolnitve od leta 2007 predmet obravnave v delovnih telesih državnega zbora. Prav tako delovna telesa državnega zbora razpravljajo o mnenju Sveta Evropske unije o slovenskih programih stabilnosti in o priporočilih Sveta Evropske unije Sloveniji glede presežnega primanjkljaja.

Cilj priporočila računskega sodišča iz revizijskega poročila Javni dolg 2003–2006 je bil, da se upošteva priporočilo Evropske komisije o sodelovanju nacionalnih parlamentov pri pripravi programov stabilnosti. Ker so programi stabilnosti in njegove dopolnitve postali predmet obravnave v delovnih telesih državnega zbora, lahko ocenimo, da je bil cilj priporočila računskega sodišča dosežen.

#### **2.2.2.1 Neto izposojanje in stanje konsolidiranega dolga institucionalnega sektorja država**

Preverili smo, ali je vlada za obdobje od leta 2007 do leta 2010 uresničila napovedi glede neto izposojanja in stanja konsolidiranega dolga institucionalnega sektorja države. Napovedane vrednosti v programih stabilnosti smo primerjali s podatki o realizaciji, ki so bili objavljeni v Poročilu o primanjkljaju in dolgu, oktober 2011. Rezultati primerjave so predstavljeni na slikah 13 in 14.

Slika 13: Načrtovane in realizirane stopnje neto izposojanja sektorja države (S. 13) v odstotkih BDP



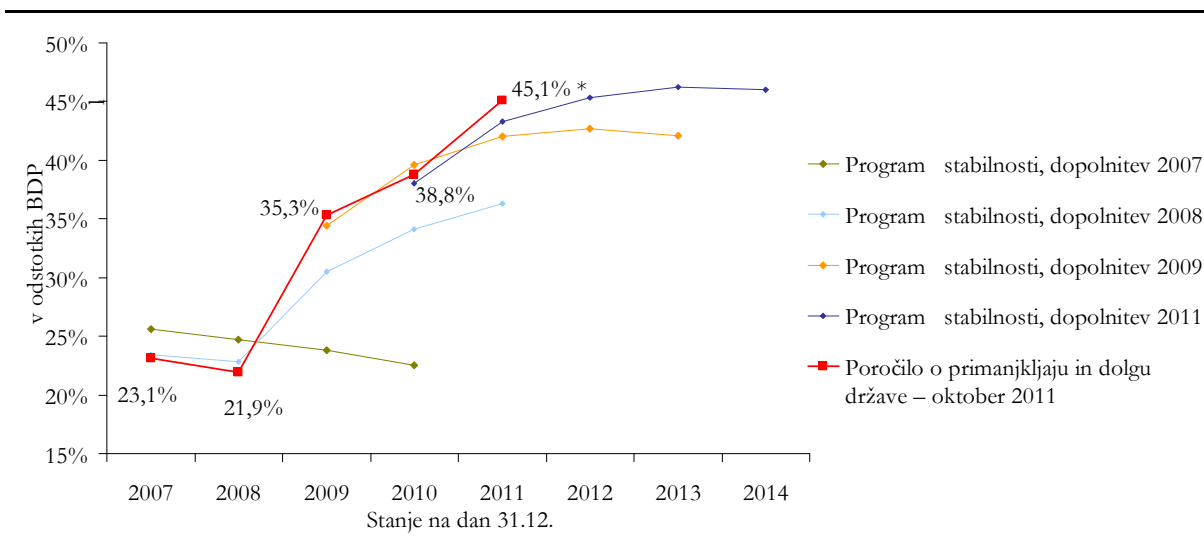
Opomba: \* napoved.

Viri: programi stabilnosti v obdobju od leta 2007 do leta 2011<sup>56</sup>, Poročilo o primanjkljaju in dolgu države, oktober 2011.

Realizirane vrednosti neto izposojanja v odstotkih BDP so bile vsa leta večje od napovedanih vrednosti, leta 2007 je bila realizirana vrednost neto izposojanja, ki je znašala 0,05 odstotka BDP, manjša od napovedi (0,6 odstotka BDP) v programu stabilnosti iz leta 2007. Največje razlike so med realiziranimi vrednostmi in napovedmi iz programa stabilnosti iz leta 2007. Programa stabilnosti iz leta 2009 in 2011 vsebujeta napovedi za neto izposojanja v odstotkih BDP blizu realizaciji in vsebujeta napoved, da bo neto izposojanje manjše od maastrichtskega kriterija leta 2013.

<sup>56</sup> Republika Slovenija v letu 2010 ni pripravila programa stabilnosti, ker je Program stabilnosti, dopolnitev 2011 (april 2011) prvič pripravljen v okviru tako imenovanega evropskega semestra, po katerem se programi stabilnosti predložijo Evropski komisiji v aprilu. Program stabilnosti, dopolnitev 2011 upošteva smernice za fiskalno konsolidacijo in strukturne reforme, ki jih je sprejel Svet Evropske unije na svojem zasedanju 24. 3. in 25. 3. 2011.

Slika 14: Načrtovane in realizirane stopnje konsolidiranega dolga institucionalnega sektorja države (S. 13)



Opomba: \* napoved.

Viri: programi stabilnosti v obdobju od leta 2007 do leta 2011, Poročilo o primanjkljaju in dolgu države, oktober 2011.

Realizirane vrednosti konsolidiranega dolga institucionalnega sektorja države (S. 13), merjenega v odstotkih BDP, so bile v letu 2007 in letu 2008 manjše od napovedi, medtem ko je bil konsolidiran dolg institucionalnega sektorja države v letih 2009 in 2010<sup>57</sup> večji od napovedi v programih stabilnosti. Pri tem je treba opozoriti, da se je konsolidiran dolg institucionalnega sektorja države v absolutnem znesku v obdobju od leta 2007 do leta 2010 ves čas povečeval.

## 2.3 Zagotovitev ustrezne pravne podlage za zadolževanje javnega sektorja na ravni države

Z javnim sektorjem na ravni države v tej reviziji poimenujemo pravne osebe, ki jih določa prvi odstavek 87. člena ZJF. To so: posredni uporabniki državnega proračuna, ZZZS in ZPIZ (oba v obveznem delu zavarovanja), javni gospodarski zavodi, javna podjetja in pravne osebe, v katerih ima država odločujoč vpliv na upravljanje.

### 2.3.1 Sprememba uredbe glede zadolževanja pravnih oseb iz 87. člena ZJF

Vlada je v letu 2004 sprejela Uredbo o pogojih in postopkih zadolževanja pravnih oseb iz 87. člena Zakona o javnih financah<sup>58</sup> (v nadaljevanju: uredba o zadolževanju), da bi uvedla nadzor nad

<sup>57</sup> Leta 2010 je bil konsolidiran dolg institucionalnega sektorja države večji od napovedi v programih stabilnosti iz leta 2007 in leta 2008, ter manjši od napovedi v programu stabilnosti iz leta 2009.

<sup>58</sup> Uradni list RS, št. 23/04, 56/05, 65/06.

zadolževanjem pravnih oseb iz 87. člena ZJF in kar najbolj gospodarno zadolževanje<sup>59</sup> glede na pogoje na finančnih trgih. Uredba o zadolževanju je v 19. členu določala, da se pravne osebe lahko zadolžijo brez soglasja Ministrstva za finance, če prvo črpanje in zadnje odplačilo zapadeta v istem koledarskem letu. Hkrati pa je uredba o zadolževanju v 21. členu določala, da morajo pravne osebe pridobiti le soglasje Ministrstva za finance, ne da bi bilo treba prej izvesti postopek zadolžitve po uredbi, če nameravajo z aneksom k pogodbi o zadolžitvi podaljšati rok črpanja ali rok odplačila glavnice čez koledarsko leto. Tako je uredba o zadolževanju omogočala pravnim osebam, da so se najprej kratkoročno zadolžile na podlagi 19. člena uredbe, nato pa v skladu z 21. členom podaljševale rok črpanja in/ali odplačila glavnice po izteku koledarskega leta in tudi prešle na dolgoročne kreditne pogodbe. Takšen način zadolževanja je dopuščal pravnim osebam, da so se zadolževale pod manj ugodnimi pogoji, kot bi se, če bi se zadolževali po postopku, ki ga določa uredba.

Računsko sodišče je v revizijskem poročilu Javni dolg 2003–2006 zahtevalo od vlade in Ministrstva za finance, da predložita načrt aktivnosti, na podlagi katerega naj bi spremenila določila uredbe o zadolževanju na način, da se onemogoči izogibanje predpisanim postopkom obravnavanja dolgoročnega zadolževanja.

Vlada je v letu 2009 sprejela Uredbo o pogojih in postopkih zadolževanja pravnih oseb iz 87. člena Zakona o javnih financah<sup>60</sup> (v nadaljevanju: nova uredba o zadolževanju). Nova uredba o zadolževanju v 14. členu določa, da mora pravna oseba pred začetkom postopka zadolževanja vložiti pri Ministrstvu za finance vlogo za izdajo soglasja za kratkoročno zadolžitev, če prvo črpanje in zadnje odplačilo ne zapadeta v istem koledarskem letu ali če je skupna ročnost zadolžitve, ki jo pravna oseba podaljšuje z dodatkom k obstoječi kratkoročni pogodbi o zadolžitvi, daljša od enega leta. Če pravna oseba z dodatkom h kreditni pogodbi podaljšuje ročnost kratkoročne zadolžitve, mora pravna oseba k vlogi priložiti tudi pozitivno mnenje resornega ministrstva (razen kadar je resorno ministrstvo Ministrstvo za finance). Pravna oseba lahko z dodatki k obstoječi kreditni pogodbi podaljšuje kratkoročno zadolžitev le toliko časa, dokler skupna ročnost zadolžitve ne preseže dve leti. 15. člen nove uredbe o zadolževanju določa, da mora v postopku iz prejšnjega člena pravna oseba smiselno upoštevati načelo konkurenčnosti ponudb in povabiti k oddaji ponudb najmanj pet ponudnikov, od katerih morajo poslati popolno ponudbo najmanj trije ponudniki.

Vlada je s sprejemom nove uredbe o zadolževanju uvedla postopek podaljševanja kratkoročnih zadolžitev, ki omejuje možnost zadolžitev pravnih oseb pod manj ugodnimi pogoji. V postopek podaljševanja ročnosti kratkoročne zadolžitve je vključila potrebo po pozitivnem mnenju resornega ministrstva, omejila je možnost podaljševanja ročnosti kratkoročne zadolžitve na skupaj dve leti in uvedla zahtevo po smiselnem upoštevanju načela konkurenčnosti ponudb tudi v postopkih podaljševanja kratkoročnih zadolžitev. S tem sta vlada in Ministrstvo za finance izvedla ukrep, ki sta ga napovedala v odzivnem poročilu in k realizaciji katerega je bila usmerjena zahteva računskega sodišča.

---

<sup>59</sup> Načelo konkurenčnega zbiranja ponudb, pridobitev mnenja neodvisnih pravnih in finančnih svetovalcev za zadolžitve, kjer znesek zadolžitve znaša 500 milijonov tolarjev (preračunano po tečaju 1 evro je 239,64 tolarja to znaša 2.086.463 evrov) ali več, če skupna zadolžitev pravne osebe v tekočem koledarskem letu preseže 500 milijonov tolarjev (preračunano po tečaju 1 evro je 239,64 tolarja to znaša 2.086.463 evrov) ali če se pravna oseba namerava zadolžiti z državnim poroštvom.

<sup>60</sup> Uradni list RS, št. 112/09.



### 2.3.2 Ustreznost določila tretjega odstavka 87. člena ZJF in na njegovi podlagi sprejetih izvedbenih aktov

Prvi odstavek 87. člena ZJF določa, da se posredni uporabniki državnega proračuna, ZZZS in ZPIZ (oba v obveznem delu zavarovanja), javni gospodarski zavodi, javna podjetja in pravne osebe, v katerih ima država odločujoč vpliv na upravljanje, lahko zadolžujejo samo pod pogoji, ki jih določi vlada na predlog ministra za finance.

Tretji odstavek 87. člena ZJF določa, da mora vlada izdati seznam pravnih oseb iz prvega odstavka tega člena ter pogoje in postopke, ki jih morajo pravne osebe oziroma predstavniki ali pooblaščenci države v organih teh pravnih oseb upoštevati pri zadolževanju, kar pomeni, da velja le za pravne osebe, ki jih vlada uvrsti na seznam<sup>61</sup>. Tudi 1. člen uredbe o zadolževanju določa, da ureja pogoje in postopke pri zadolževanju, ki jih morajo upoštevati pravne osebe iz 87. člena ZJF, ki jih v seznamu s sklepom določi vlada. Iz navedenih določil predpisov izhaja, da morajo pogoje in postopke, ki so navedeni v uredbi o zadolževanju, spoštovati le tiste pravne osebe, ki jih vlada uvrsti na seznam, oziroma da je pravna oseba iz 87. člena ZJF dolžna spoštovati pogoje in postopke po uredbi šele po uvrstitvi na seznam. Na podlagi takšnih določil predpisov Ministrstvo za finance lahko spremlja stanje zadolženosti pravne osebe šele, ko je pravna oseba na podlagi sklepa vlade uvrščena na seznam.

Po mnenju računskega sodišča v revizijskem poročilu Javni dolg 2003–2006 opisana določila predpisov niso upoštevala osnovne zahteve po spremljanju zadolževanja pravnih oseb, kot jih določa 87. člen ZJF, saj niso zagotavljala popolnosti njihovega zajemanja. Ministrstvo za finance bi moralo, ob takšni ureditvi, vsako spremembo pri pravnih osebah sproti predlagati vladi, da bi ta spremenila seznam, če bi hotelo zagotoviti, da bi bilo zadolževanje celotnega javnega sektorja v skladu z določili ZJF.

Računsko sodišče je vladi oziroma Ministrstvu za finance priporočilo, naj proučita ustreznost določila tretjega odstavka 87. člena ZJF oziroma na njegovi podlagi sprejetih izvedbenih aktov in predlagata njihovo spremembo.

V reviziji smo ugotovili, da se določbe 87. člena ZJF do 31. 12. 2010 niso spremenile. Ministrstvo za finance je v letu 2009 izdalo novo uredbo o zadolževanju. Tako kot prejšnja tudi ta uredba ne določa pogojev in postopkov, ki bi jih pri zadolževanju in izdajanju poroštev morale upoštevati vse pravne osebe javnega sektorja na ravni države, temveč določa pogoje in postopke le za tiste pravne osebe, ki jih v seznamu s sklepom določi vlada. Ker Ministrstvo za finance ne spremlja zadolževanja pravnih oseb javnega sektorja, ki na seznam vlade niso uvrščene, obstaja tveganje, da je zato, ker posamezne pravne osebe javnega sektorja niso bile uvrščene na seznam, dolg preostalega javnega sektorja na ravni države dejansko večji od dolga, predstavljenega v točki 1.6.1.2 tega poročila.

Vlada oziroma Ministrstvo za finance do 31. 12. 2010 nista predlagala spremembe predpisov, ki bi zagotavljali popolnost zajemanja zadolževanja in izdajanja poroštev vseh pravnih oseb javnega sektorja na ravni države, katerih zadolževanje in izdana porošstva je treba spremljati, zato smo presodili, da nista upoštevala priporočila računskega sodišča.

<sup>61</sup> Ne glede na splošno opredelitev pravnih oseb javnega sektorja v prvem odstavku 87. člena ZJF.

*Pojasnilo vlade*

*V novem predlogu Zakona o javnih financah ni več določila, da bi morala vlada na predlog ministrstva, pristojnega za finance, izdati seznam pravnih oseb iz 158. in 159. člena predloga zakona. Pravna oseba bo na seznam uvrščena avtomatično, z dnem nastanka ali evidentiranja nekega dogodka v javnih evidencah, ki bo povzročil, da se pravna oseba uvrsti na seznam iz 158. in 159. člena ZJF. Od tega dne se bo tudi spremljal in nadzoroval dolg te pravne osebe. Ministrstvo za finance bo seznam objavljalo na spletni strani in se ga bo ažuriralo po potrebi ali npr. periodično. Sprememba podzakonskih aktov bo mogoča šele po uveljavitvi novega Zakona o javnih financah.*

*V 160. členu novega predloga Zakona o javnih financah je določilo: »Ministrstvo, pristojno za finance, vodi evidenco o zadolževanju in izdajanju poroštev pravnih oseb iz 158., 159., 161. in 162. člena tega zakona, za potrebe priprave in izvajanja predpisov ter poročanja mednarodnim finančnim institucijam in organizacijam, na podlagi podatkov, ki jih te osebe oziroma pokrajine in občine sporočajo ministrstvu, pristojnemu za finance, v skladu s predpisom izdanim na podlagi 158., 159., 161. in 162. člena«.*

*Ministrstvo za finance je predlog novega Zakona o javnih financah posredovalo vladi 19. 9. 2011. Vlada je predlog zakona obravnavala, vendar ga ni posredovala v nadaljnji postopek državnemu zboru.*

Do priprave osnutka tega revizijskega poročila vlada ni predložila predloga Zakona o javnih financah državnemu zboru v obravnavo. V reviziji nismo ocenjevali ustreznosti predvidene ureditve v tem predlogu. Tudi predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih financah, ki ga je v februarju 2012 obravnaval Odbor za finance in monetarno politiko kot delovno telo državnega zbora, ni vseboval spremembe zakona, ki bi zagotavljala popolnost zajemanja zadolževanja in izdajanja poroštev vseh pravnih oseb javnega sektorja na ravni države, katerih zadolževanje in izdana poroštva je treba spremljati.

Pregledali smo Seznam pravnih oseb javnega sektorja iz 87. člena ZJF, ki ga je sprejela vlada s sklepom, in ugotovili, da seznam ni popoln<sup>62</sup>. Na seznamu na primer ni družbe BORZEN, d. o. o., Ljubljana, v kateri ima država odločujoč vpliv na upravljanje..

*Pojasnilo Ministrstva za finance*

*Družba BORZEN, d. o. o., Ljubljana ni bila uvrščena na seznam, ker sodi med finančne družbe.*

Veljavni ZJF v prvem odstavku 87. člena pri določitvi pravnih oseb, ki se lahko zadolžujejo samo pod pogoji, ki jih določi vlada, ne izloča finančnih družb.

## **2.4 Zagotovitev ustrezne systemske podlage na področju izdajanja poroštev Republike Slovenije**

### **2.4.1 Strateške usmeritve na področju izdajanja poroštev**

Računsko sodišče je v revizijskem poročilu Javni dolg 2003–2006 ugotovilo, da vlada kot predlagatelj zakonov nima izdelanih strateških usmeritev glede izdajanja državnih poroštev, iz katerih bi bilo razvidno,

<sup>62</sup> Seznam smo primerjali s seznamom pravnih oseb v neposredni lasti Republike Slovenije na dan 31. 12. 2009.

katere segmente gospodarskega razvoja naj bi Republika Slovenija spodbujala z izdajanjem poroštev, kakšni so cilji izdajanja poroštev ter v kakšnem obsegu namerava Republika Slovenija izdajati državna poroštva. Poseben strateški dokument na ravni države, ki bi urejal področje dodeljevanja poroštev Republike Slovenije ni bil izdelan, strateške usmeritve pa tudi niso bile opredeljene v Strategiji gospodarskega razvoja Slovenije od leta 2001 do leta 2006 oziroma Strategiji razvoja Slovenije iz leta 2005, ki sta bila ključna strateška dokumenta razvoja Republike Slovenije.

Računsko sodišče je od vlade zahtevalo predložitev načrta aktivnosti, ki bi bil podlaga za izdelavo in sprejetje strateških usmeritev na področju izdajanja poroštev Republike Slovenije.

Ministrstvo za finance je v letu 2009 pripravilo Načrt aktivnosti za izdelavo in sprejetje strateških usmeritev na področju izdajanja poroštev Republike Slovenije<sup>63</sup> (v nadaljevanju: načrt aktivnosti Ministrstva za finance). V tem načrtu je navedlo, da naj bi strateške usmeritve opredeljevale najmanj naslednje:

- cilje, ki se bodo uresničevali z uporabo instrumenta izdaje državnih poroštev;
- načine zavarovanja poroštev;
- načela za izbiro instrumentov zavarovanja državnih poroštev;
- opredelitev pravnih oseb, ki se jim lahko izdajo državna poroštva;
- panoge, ki jih je smiselno podpirati z instrumentom državnega poroštva.

V reviziji smo pregledali izhodno strategijo, zasnovano kot kombinacijo ukrepov ekonomske politike, strukturnih sprememb in institucionalnih prilagoditev. Izhodna strategija deloma opredeljuje segmente gospodarskega razvoja, ki naj bi jih Republika Slovenija spodbujala z izdajanjem poroštev<sup>64</sup>, ne opredeljuje pa ciljev izdajanja poroštev in obsega izdanih poroštev ter ni dolgoročno naravnana, saj obravnava predvsem strategijo in ukrepe za izhod iz gospodarske in finančne krize. Prav tako ne opredeljuje načinov zavarovanja poroštev in načel za izbiro instrumentov zavarovanja državnih poroštev. Zaradi navedenih dejstev smo ocenili, da ta strategija ne predstavlja ustrezne strateške usmeritve za izdajanje poroštev.

Ugotovili smo, da vlada do 31. 12. 2010 ni obravnavala predloga strateških usmeritev na področju izdajanja poroštev Republike Slovenije, kar pomeni, da ni izvedla ukrepa, ki ga je napovedala v odzivnem poročilu in k realizaciji katerega je bila usmerjena zahteva računskega sodišča.

#### *Pojasnilo Ministrstva za finance*

*Načrt ni bil realiziran zaradi nastopa finančne krize in preobremenjenosti kadrov s pripravami predpisov in izvajanjem drugih ukrepov za omilitev posledic finančne krize. Tako so bili pripravljene in sprejeti: sprememba Zakona o javnih financah za izdajanje poroštev finančnim institucijam, dve jamstveni shemi ter njihovi podzakonski akti. V okviru izhodne strategije pa je bil pripravljen in sprejet Zakon o poroštvih Republike Slovenije za financiranje investicij gospodarskih družb in na njegovi podlagi sprejeta uredba. Ob pripravi predloga novega Zakona o javnih financah je bila v predlog zakona vključena določba (2. alineja tretjega odstavka 24. člena), ki določa omejitev izpostavljenosti Republike Slovenije glede potencialnih obveznosti iz izdanih poroštev in jamstev, ki jih izdajajo enote sektorja države za zadolževanje enot zunaj sektorja država, brez jamstev in poroštev, danih za omejevanje učinkov finančne krize in za vzdrževanje stabilnosti evra, na določen odstotek od BDP – predlagano je 15 odstotkov.*

<sup>63</sup> Št. 474-5/2009/1 z dne 29. 1. 2009.

<sup>64</sup> Ne opredeljuje na primer državnih poroštev, ki so se izdajala pravnim osebam v lasti države in bankam.

Eno od področij, ki naj bi jih v skladu z načrtom aktivnosti Ministrstva za finance zajele strateške usmeritve, se nanaša na zavarovanje poroštev. ZJF kot krovni zakon za področje javnih financ ne določa obveznega zavarovanja poroštev in ne definira instrumentov in načel za zavarovanje poroštev, zato so v posameznih zakonih, ki predstavljajo podlago za dodelitev poroštev, različno opredeljeni instrumenti in načela zavarovanja poroštev oziroma ti sploh niso opredeljeni.

Računsko sodišče je v revizijskih poročilih o predlogu zaključnega računa državnega proračuna ugotavljalo, da posamezna zavarovanja niso smiselna oziroma niso ustrezna<sup>65</sup>. Posamezna poročstva so bila izdana brez ustreznega zavarovanja<sup>66</sup>. ZJShemRS ne vsebuje določb o zavarovanju kreditov, za katere daje država jamstva po tem zakonu, ZJShemFO pa v nekaterih primerih dopušča, da se jamstvo fizični osebi izda tudi za obveznosti iz kredita, ki ni zavarovan.

Ocenjujemo, da bi sprejetje strateških usmeritev, ki bi se nanašale tudi na zavarovanje poroštev, pripomoglo k ustrezni ureditvi področja izdajanja poroštev.

#### **2.4.2 Načela za izbiro instrumentov za zavarovanje državnih poroštev**

V revizijskem poročilu Javni dolg 2003–2006 smo ugotovili, da ZJF kot krovni zakon na področju javnih financ ne določa instrumentov zavarovanja državnih poroštev. Zgolj v posameznih primerih so instrumenti zavarovanja poroštev opredeljeni v posebnih zakonih oziroma podzakonskih predpisih, izdanih na njegovi podlagi. Tak primer je Uredba o merilih, vsebini programa prestrukturiranja, pogojih za pridobitev poroštev, nadzoru in vodenju evidenc o dodeljenih državnih pomočeh gospodarskim družbam v težavah<sup>67</sup>.

Računsko sodišče je od revidirancev zahtevalo predložitev načrta aktivnosti, na podlagi katerega naj bi se dopolnil predlog novega Zakona o javnih finančah, da bi vseboval določilo, katera načela je treba upoštevati pri izbiri instrumentov za zavarovanje državnih poroštev.

V odzivnem poročilu je Ministrstvo za finance navedlo, da naj bi bila v novem predlogu Zakona o javnih finančah za izbiro instrumentov za zavarovanje poroštev določena načela gospodarnosti, uspešnosti in učinkovitosti ter določena obveznost ravnanja po načelu dobrega gospodarja.

Pregledali smo predloge sprememb Zakona o javnih finančah, ki jih je Ministrstvo za finance v obdobju od 6. 11. 2008 do 31. 12. 2010 posredovalo vladi.

Ugotovili smo, da do 31. 12. 2010 Ministrstvo za finance vladi ni predložilo predloga sprememb zakona, ki bi določal, katera načela je treba upoštevati pri izbiri instrumentov za zavarovanje državnih poroštev, kar pomeni, da do 31. 12. 2010 ni bil izveden ukrep, ki sta ga revidiranca napovedala v odzivnem poročilu in k realizaciji katerega je bila usmerjena zahteva računskega sodišča.

---

<sup>65</sup> Zavarovanja poroštev, izdanih družbi DARS, INFRA, izvajanje investicijske dejavnosti, d. o. o., Leskovec pri Krškem in Slovenski odškodninski družbi.

<sup>66</sup> Poroštvo, izdano Univerzi na Primorskem, in poročstva, izdana na podlagi 86.a člena ZJF, to so poročstva za omejevanje učinkov finančne krize.

<sup>67</sup> Uradni list RS, št. 13/06.

Ministrstvo za finance je po 31. 12. 2010, to je, po zaključku obdobja, na katero se nanaša revizija, predložilo vladi v prvo obravnavo predlog Zakona o javnih financah, ki pa ne vsebuje določila, katera načela je treba upoštevati pri izbiri instrumentov za zavarovanje državnih poroštev. Tudi predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih financah, ki ga je februarja 2012 obravnaval Odbor za finance in monetarno politiko kot delovno telo državnega zbora, ni vseboval tovrstnega določila.

#### *Pojasnilo Ministrstva za finance*

*V predlog novega Zakona o javnih financah je v 3. členu vključeno načelo zakonitosti, gospodarnosti in učinkovitosti, ki se glasi: »Pri pripravi proračuna države, pokrajine oziroma občine in izvrševanju proračuna države, pokrajine oziroma občine in finančnega načrta je treba ravnati tako, da se zagotovi zakonita, gospodarna in učinkovita poraba javnofinančnih sredstev ter dosežejo zastavljeni cilji.« To načelo je dovolj široko, da se nanaša tudi na področje poroštev.*

*V predlogu novega Zakona o javnih financah je v tretjem odstavku 156. člena navedena tudi naslednja določba: »Poroštvena pogodba ne sme biti sklenjena prej, kot je sklenjena pogodba o zavarovanju poročstva, če je zavarovanje poročstva predvideno, razen če pogodba vsebuje odložni pogoj, ki uveljavitev pogodbe veže na dan sklenitve pogodbe o zavarovanju poročstva.« Ta določba omogoča, da se zagotovijo ustrezni instrumenti zavarovanja, preden se izda državno poročstvo oziroma preden postane državno poročstvo veljavno. (Izjeme od pravila so samo tista poročstva države, glede katerih po samem zakonu zavarovanje ni predvideno.)*

Določbo o spoštovanju načel učinkovitosti in gospodarnosti pri pripravi in izvrševanju proračuna vsebuje že veljavni ZJF. Zahteva računskega sodišča ni bila usmerjena v določitev splošnih načel, ki jih je treba upoštevati pri pripravi in izvrševanju proračuna, temveč v določitev osnovnih pravil, ki jih je treba upoštevati pri izbiri instrumentov za zavarovanje državnih poroštev (na primer: kateri instrumenti se uporabljajo, kakšno mora biti najmanjše razmerje med vrednostjo zavarovanja in vrednostjo potencialne terjatve zaradi unovčenega poročstva pri uporabi posameznega instrumenta zavarovanja ipd.).

## **2.5 Poročanje o javnem dolgu Republike Slovenije**

### **2.5.1 Informacijski sistem za spremljanje zadolževanja občin in pravnih oseb na ravni občin ter kontrola pravilnosti podatkov**

Računsko sodišče je v revizijskem poročilu Javni dolg 2003–2006 ugotovilo, da spremljanje podatkov o dolgu občin ter pravnih oseb iz 87. in 88. člena ZJF ni podprto z ustreznim informacijskim sistemom. Sporočanje podatkov, kot ga določa Pravilnik o pošiljanju podatkov o stanju in spremembah zadolžitve pravnih oseb javnega sektorja in občin<sup>68</sup> (v nadaljevanju: pravilnik o pošiljanju podatkov), oziroma pred tem Navodilo o pošiljanju podatkov o stanju in spremembah zadolžitve pravnih oseb javnega sektorja in občin<sup>69</sup>, je v obdobju, na katero se je nanašala revizija, potekalo tako, da so pravne osebe pošiljale obrazce v tiskani obliki, na Ministrstvu za finance pa so ročno vnašali podatke v svoje poslovne evidence. Pri tem je računsko sodišče ugotavljalo, da Ministrstvo za finance ni spremljalo vseh podatkov o zadolževanju, ki so jih sporočale pravne osebe.

<sup>68</sup> Uradni list RS, št. 100/04 in Uradni list RS, št. 3/08, 79/08.

<sup>69</sup> Uradni list RS, št. 100/00.

Ministrstvo za finance, Direktorat za proračun, v obdobju, na katero se je nanašala revizija, ni izvajal kontrole pravilnosti stanja dolga občin in pravnih oseb iz 88. člena ZJF na dan 31. 12., kot je izkazan v poslovni evidenci ministrstva.

Računsko sodišče je od Ministrstva za finance zahtevalo, da predloži načrt aktivnosti, na podlagi katerega bi z informacijskim sistemom podprlo spremljanje zadolževanja občin in pravnih oseb na ravni občin ter vzpostavilo kontrole pravilnosti podatkov.

V odzivnem poročilu je Ministrstvo za finance navedlo, da je sklenilo pogodbo o vzdrževanju in nadgradnji informacijskega sistema za upravljanje z javnim dolgom, zadolževanjem in poročitvi – DZP01, s katero je v letu 2009 predviden tudi začetek izdelave podpore zadolževanja občin in pravnih oseb na ravni občin. Navedlo je, da naj bi nadgradnja aplikacije potekala tudi v letih 2010 in 2011, za kar naj bi Ministrstvo za finance sklenilo aneks k pogodbi.

Na Ministrstvu za finance je v letu 2008 pričela delovati aplikacija E-dolg, katere namen je poenostavitev postopkov poročanja o zadolževanju subjektov javnega sektorja in s tem zagotovitev enotne ažurne elektronske evidence zadolževanja. Spremljanje zadolževanje pravnih oseb iz 87. člena ZJF že od leta 2008 poteka prek aplikacije E-dolg, medtem ko zadolževanje občin in pravnih oseb iz 88. člena ZJF do 31. 12. 2010 še ni bilo podprto z informacijskim sistemom.

Od Ministrstva za finance smo prejeli dokumentacijo, iz katere je razvidno, da je izvajalec predvidel začetek izdelave spletne aplikacije za poročanje o zadolževanju občin v letu 2009<sup>70</sup>. Aktivnosti za izdelavo navedene aplikacije so se izvajale v letu 2010. Ker Ministrstvo za finance do 31. 12. 2010 ni vzpostavilo informacijskega sistema za podporo spremljanja zadolževanja občin in pravnih oseb na ravni občin, je do konca leta 2010 še vedno spremljalo podatke o zadolževanju občin na način, ki je bil predstavljen v revizijskem poročilu Javni dolg 2003–2006.

Ministrstvo za finance je predvidevalo nadaljevanje vzpostavitve informacijskega sistema za spremljanje zadolževanja občin in pravnih oseb na ravni občin v letih 2010 in 2011. Ugotovili smo, da je Ministrstvo za finance začelo z vzpostavitvijo informacijskega sistema za spremljanje zadolževanja občin in pravnih oseb na ravni občin, ki pa do konca leta 2010 še ni bil vzpostavljen. Ministrstvo za finance je torej začelo z izvedbo ukrepa, k realizaciji katerega je bila usmerjena zahteva računskega sodišča. Glede na to, da je bila izvedba ukrepa že v odzivnem poročilu napovedana do konca leta 2011, ocena uspešnosti izvedbe tega ukrepa do konca leta 2010 ni smiselna.

Ministrstvo za finance je navedlo, v kakšni fazi je bila izvedba aplikacije med izvajanjem revizije v letu 2011. Informacijski sistem, ki bo podprl spremljanje zadolževanja občin in pravnih oseb na ravni občin, je po navedbah Ministrstva za finance v fazi testiranja. Informacijski sistem še ni bil vzpostavljen, ker so se pred začetkom testiranja pojavile težave z nabavo novega strežnika in programske opreme, vseskozi pa za vzpostavitev aplikacije primanjkuje finančnih sredstev. Za končno operacionalizacijo in uvedbo informacijskega sistema je bil sicer pripravljen terminski načrt, ki pa se zaradi navedenih razlogov v praksi ne uresničuje. Opravljena sta bila že dva poskusa testiranja s predstavniki treh občin. Na podlagi zaključnih analiz, opravljenih po testiranju, je treba aplikacijo še ustrezno dopolniti oziroma nadgraditi, da bodo vsi delovni postopki potekali lažje in tekoče.

---

<sup>70</sup> Dokument: Analiza uvedbe spletne aplikacije za poročanje o zadolževanju občin z dne 26. 11. 2009.

Preverili smo, kako so se v obstoječem sistemu izvajale kontrole pravilnosti podatkov občin in pravnih oseb iz 88. člena ZJF.

Ministrstvo za finance enkrat letno izvede kontrolo skladnosti podatkov o zadolžitvi občin ter neposrednih in posrednih uporabnikov občinskih proračunov (v nadaljevanju: podatki občin) na dan 31. 12. preteklega leta s podatki iz premoženjskih bilanc. Zadolžitev pravnih oseb iz 88. člena ZJF, ki niso neposredni ali posredni proračunski uporabniki občinskih proračunov, ni predmet te kontrole. Direktorat za proračun s pomočjo Direktorata za zakladništvo, v katerega pristojnost sodi tudi priprava konsolidirane premoženjske bilance države in občin, preverja skladnost podatkov občin na podlagi pravilnika o pošiljanju podatkov s podatki iz premoženjskih bilanc posrednih in neposrednih uporabnikov občinskih proračunov, ki jih Ministrstvo za finance pridobiva za izdelavo konsolidirane premoženjske bilance.

Na podlagi izvedenih kontrol je Ministrstvo za finance ugotovilo, da se podatki o stanju dolga v premoženjskih bilancah občin in posrednih proračunskih uporabnikov na ravni občin v posameznih primerih razlikujejo od podatkov, ki jih na podlagi pravilnika o pošiljanju podatkov zbira Sektor za sistem financiranja lokalnih skupnosti – Direktorat za proračun<sup>71</sup>. Sektor za sistem financiranja lokalnih skupnosti nadalje v postopku usklajevanja podatkov pošlje občini obvestilo o neskladju med podatkom o zadolžitvi iz premoženjske bilance občine in podatkom o zadolžitvi, ki so jih občine dolžne pošiljati na podlagi pravilnika o pošiljanju podatkov. Občine podatke ponovno preverijo in jih uskladijo ter svoje ugotovitve posredujejo Ministrstvu za finance.

V primerjavi s kontrolami pravilnosti podatkov, za katere je bilo v reviziji Javni dolg 2003–2006 ugotovljeno, da se niso izvajale, so se v obdobju od leta 2007 do leta 2010 torej izvajale nekatere kontrole pravilnosti podatkov občin in pravnih oseb iz 88. člena ZJF, ki pa še niso podprte z informacijskim sistemom.

## 2.5.2 Zaveza k pripravi in potrditvi poročila o javnem dolgu Republike Slovenije

V revizijskem poročilu Javni dolg 2003–2006 je računsko sodišče ugotovilo, da nacionalni predpisi ne določajo, da morata Ministrstvo za finance oziroma vlada pripraviti letno poročilo o javnem dolgu Republike Slovenije. Ugotovilo je tudi, da poročila o upravljanju z dolgom Republike Slovenije v obdobju od leta 2003 do leta 2006 niso prikazovala podatkov o celotnem obsegu javnega dolga Republike Slovenije.

Računsko sodišče je od revidirancev zahtevalo, naj predložita načrt aktivnosti, na podlagi katerega naj bi se dopolnil predlog novega Zakona o javnih financah, da bi vseboval določilo, na podlagi katerega bi bilo Ministrstvo za finance zavezano k pripravi, vlada pa k potrditvi poročila o javnem dolgu Republike Slovenije; poročilo naj predstavlja razširitev že obstoječega poročila o upravljanju z dolgom Republike Slovenije, tako da bi bilo v poročilu vključeno stanje zadolžitve celotnega javnega sektorja, ki je opredeljen v 8. točki prvega odstavka 3. člena ZJF.

---

<sup>71</sup> Ministrstvo za finance je navedlo, da so razlike med podatki iz premoženjskih bilanc in podatki Direktorata za proračun naslednje: leto 2007: 20.502.010,00 evrov, leto 2008: 12.655.176,99 evra, leto 2009: 9.926.409,28 evra in leto 2010: 3.772.608,72 evra.

Pregledali smo predloge sprememb Zakona o javnih financah, ki jih je Ministrstvo za finance v obdobju od 6. 11. 2008 do 31. 12. 2010 posredovalo vladi. Ugotovili smo, da do 31. 12. 2010 Ministrstvo za finance ni predložilo vladi predloga sprememb zakona, ki bi vseboval določilo, na podlagi katerega naj bi bilo Ministrstvo za finance zavezano k pripravi, vlada pa k potrditvi razširjenega poročila o javnem dolgu Republike Slovenije.

Kljub temu, da nacionalni predpisi ne določajo, da morata Ministrstvo za finance oziroma vlada pripraviti letno poročilo o javnem dolgu Republike Slovenije, Ministrstvo za finance vsako leto pripravi poročilo o upravljanju z dolgom Republike Slovenije, ki ga potrdi vlada in z njim seznanjeni državni zbor.

Pregledali smo poročila o upravljanju z dolgom državnega proračuna Republike Slovenije za leto 2007 in leto 2008<sup>72</sup> in poročila o upravljanju z javnim dolgom Republike Slovenije za leto 2009 in leto 2010<sup>73</sup> (v nadaljevanju: poročila o upravljanju z javnim dolgom Republike Slovenije), da bi ugotovili, ali poročila podajajo celovito sliko o stanju javnega dolga v Republiki Sloveniji. Ugotovili smo, da se je prikazovanje podatkov o obsegu javnega dolga Republike Slovenije v obdobju od leta 2007 do leta 2010 spreminjalo. Prikaz podatkov in spremembe v prikazovanju podatkov o javnem dolgu so razvidni iz tabele 8.

---

<sup>72</sup> Spletna stran Ministrstva za finance:

[URL: [http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/tekgib/porocilo\\_o\\_dolgu\\_2007.pdf](http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/tekgib/porocilo_o_dolgu_2007.pdf)] in  
[URL: [http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/tekgib/porocilo\\_o\\_dolgu\\_2008.pdf](http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/tekgib/porocilo_o_dolgu_2008.pdf)],  
december 2012.

<sup>73</sup> Spletna stran Ministrstva za finance:

[URL: [http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/tekgib/porocilo\\_o\\_dolgu\\_2009.pdf](http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/tekgib/porocilo_o_dolgu_2009.pdf)] in  
[URL: [http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/tekgib/Porocilo\\_o\\_upravljanju\\_z\\_javnim\\_dolgom\\_za\\_let\\_2010.pdf](http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/tekgib/Porocilo_o_upravljanju_z_javnim_dolgom_za_let_2010.pdf)], december 2012.



Tabela 8: Prikazovanje javnega dolga Republike Slovenije in drugih podatkov v letnih poročilih o upravljanju z dolgom

	Poročilo o upravljanju z dolgom državnega proračuna Republike Slovenije za leto 2007	Poročilo o upravljanju z dolgom državnega proračuna Republike Slovenije za leto 2008	Poročilo o upravljanju z javnim dolgom Republike Slovenije za leto 2009	Poročilo o upravljanju z javnim dolgom Republike Slovenije za leto 2010
	podatek na dan 31. 12.			
Dolg državnega proračuna <sup>1</sup>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Dolg preostalega javnega sektorja na ravni države (87. člen ZJF) <sup>2</sup>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Dolg občinskih proračunov	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Dolg preostalega javnega sektorja na ravni občine (88. člen ZJF)	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Izdana poročstva Republike Slovenije	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Obveznosti iz drugih pravnih poslov, ki imajo učinek dolgoročnega zadolževanja <sup>3</sup>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/> *	<input checked="" type="checkbox"/> *
Dolg institucionalnega sektorja države (S. 13) po metodologiji ESA 95	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

Opomba: <sup>1</sup> Dolg se nanaša na zadolževanje, kot ga opredeljuje ZJF.

<sup>2</sup> Dolg preostalega javnega sektorja na ravni države se nanaša na zadolžitev, kot jo opredeljuje uredba o zadolževanju.

<sup>3</sup> Obveznosti iz finančnih najemov in blagovnih kreditov.

\* Iz poročil o upravljanju z javnim dolgom Republike Slovenije je razvidno, da skupni znesek zadolžitve pravnih oseb iz 87. člena ZJF vključuje tudi znesek finančnih najemov za tiste pravne osebe iz 87. člena ZJF, ki sodijo v institucionalni sektor država (S. 13), vendar znesek finančnih najemov ni predstavljen.

Legenda:  – poročilo podatek vsebuje,  – poročilo podatka ne vsebuje.

Viri: poročili o upravljanju z dolgom državnega proračuna Republike Slovenije za leti 2007 in 2008 in poročili o upravljanju z javnim dolgom Republike Slovenije.

Iz tabele 8 je razvidno, da v letih od 2007 do 2010 poročila o upravljanju z dolgom državnega proračuna Republike Slovenije oziroma poročila o upravljanju z javnim dolgom Republike Slovenije niso prikazovala podatkov o stanju zadolžitve celotnega javnega sektorja Republike Slovenije, tako kot javni sektor opredeljuje 8. točka prvega odstavka 3. člena ZJF.

V poročilih o upravljanju z dolgom državnega proračuna za leti 2007 in 2008 so predstavljeni podatki o obsegu dolga državnega proračuna, ki predstavlja približno dve tretjini celotnega javnega dolga. Poleg tega navedeni poročili med prilogami prikazujeta tabele s podatki o dolgu sektorja države po metodologiji ESA 95. Največ podatkov vsebujeta poročila o upravljanju z javnim dolgom Republike Slovenije, v katerih je prikazan dolg državnega proračuna, dolg preostalega javnega sektorja na ravni države in dolg širšega sektorja države po metodologiji ESA 95. V nobenem od navedenih poročil pa ni predstavljen dolg občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin.

Na podlagi podatkov, ki jih je pridobivalo na podlagi pravilnika o pošiljanju podatkov, je Ministrstvo za finance v letu 2010 prvič objavilo letno poročilo o zadolženosti občin – Poročilo o stanju zadolženosti občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin na dan 31. 12. 2009<sup>74</sup> (v nadaljevanju: poročilo o zadolženosti občin)<sup>75</sup>. Poročilo vsebuje tabelo s podatki o zadolžitvi občin, kjer je prikazan podatek o zadolženosti posamezne občine in podatek o skupni zadolženosti vseh pravnih oseb na ravni posamezne občine.

Leto kasneje je Ministrstvo za finance poročilo nadgradilo, tako da je v Poročilu o zadolženosti občin za leto 2010<sup>76</sup> prikazalo podatke glede na način zadolževanja posamezne občine. V prilogah k navedenemu poročilu so prikazani podatki o najetih kratkoročnih in dolgoročnih posojilih občin, o finančnih najemih in blagovnih kreditih občin ter o zadolžitvah pravnih oseb iz 88. člena ZJF (pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin), za posamezno občino pa niso predstavljeni podatki o danih jamstvih občine za obveznosti drugih oseb iz kreditov, posojil ali dolžniških vrednostnih papirjev<sup>77</sup>. Ugotovitve, povezane s predstavitvijo finančnih najemov in blagovnih kreditov občin in pravnih oseb iz 88. člena ZJF, so podane v nadaljevanju poročila.

<sup>74</sup> Spletna stran Ministrstva za finance:

[URL: [http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Lokalne\\_skupnosti/Statistika/Podatki\\_ob%C4%8Din\\_o\\_realizaciji\\_prihodkov\\_in\\_odhodkov/Zadolzevanje\\_obcin/Zadolzevanje\\_obcin\\_v\\_letu\\_2009/Porocilo\\_o\\_stanju\\_zadolzenosti\\_na\\_dan\\_31\\_12\\_2009-popravek.pdf](http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Lokalne_skupnosti/Statistika/Podatki_ob%C4%8Din_o_realizaciji_prihodkov_in_odhodkov/Zadolzevanje_obcin/Zadolzevanje_obcin_v_letu_2009/Porocilo_o_stanju_zadolzenosti_na_dan_31_12_2009-popravek.pdf)], december 2012.

S sklepom št. 41200-1/2009/9 z dne 29. 7. 2010 se je s poročilom seznanila vlada in ga poslala državnemu zboru.

<sup>75</sup> Sestavni del poročila je tudi tabela s podatki o zadolžitvi občin, kjer je ločeno prikazan podatek o zadolženosti posamezne občine in ločeno skupni znesek zadolženosti pravnih oseb na ravni posamezne občine.

<sup>76</sup> Spletna stran Ministrstva za finance:

[URL: [http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Lokalne\\_skupnosti/Statistika/Podatki\\_ob%C4%8Din\\_o\\_realizaciji\\_prihodkov\\_in\\_odhodkov/Zadolzevanje\\_obcin/2010/Porocilo\\_o\\_stanju\\_zadolzenosti\\_na\\_dan\\_31\\_12\\_2010.pdf](http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Lokalne_skupnosti/Statistika/Podatki_ob%C4%8Din_o_realizaciji_prihodkov_in_odhodkov/Zadolzevanje_obcin/2010/Porocilo_o_stanju_zadolzenosti_na_dan_31_12_2010.pdf)], december 2012.

S sklepom št. 41200/2011/3 z dne 7. 7. 2011 se je z njim seznanila vlada in ga poslala državnemu zboru.

<sup>77</sup> Predstavljen je le skupni znesek jamstev občin, ki je na dan 31. 12. 2010 znašal 9.591.890 evrov. Pravilnik o pošiljanju podatkov v drugi točki 1. člena določa, da se med zadolževanje občin šteje tudi izdaja jamstev za obveznosti drugih oseb iz kreditov.

Poročilo o upravljanju z javnim dolgom Republike Slovenije za leto 2009, ki je bilo pripravljeno v letu 2010, ne pojasnjuje v naslovu uporabljenega pojma javni dolg, iz vsebine pa je razvidno, da se poročilo nanaša na zadolževanje, upravljanje z dolgom in dolg državnega proračuna, dolg pravnih oseb javnega sektorja iz 87. člena ZJF, dolg širšega sektorja države po metodologiji ESA 95 ter poročstva in jamstva Republike Slovenije. Poročilo o upravljanju z javnim dolgom Republike Slovenije za leto 2009 ne vsebuje podatkov o dolgu občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin, zato ne podaja popolnih informacij o stanju zadolžitve celotnega javnega sektorja, kot je opredeljen v 8. točki prvega odstavka 3. člena ZJF. Za pridobitev informacije o stanju javnega dolga, kot dolga vseh pravnih oseb javnega sektorja, je zato, poleg vpogleda v poročilo o upravljanju z javnim dolgom Republike Slovenije, potreben tudi vpogled v poročilo o zadolženosti občin.

Ugotovili smo, da Ministrstvo za finance do 31. 12. 2010 vladi ni predložilo predloga sprememb Zakona o javnih financah, ki bi vseboval določila, na podlagi katerega bo Ministrstvo za finance zavezano k pripravi, vlada pa k potrditvi razširjenega poročila o javnem dolgu Republike Slovenije. To pomeni, da do 31. 12. 2010 ni bil dosežen cilj, h kateremu je bila usmerjena zahteva računskega sodišča.

Ministrstvo za finance je po 31. 12. 2010, to je po zaključku obdobja, na katero se nanaša revizija, predložilo vladi v prvo obravnavo predlog Zakona o javnih financah, ki prav tako ne vsebuje določila, na podlagi katerega bi bilo Ministrstvo za finance zavezano k pripravi, vlada pa k potrditvi poročila o javnem dolgu Republike Slovenije. Tudi predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih financah, ki ga je februarja 2012 obravnaval Odbor za finance in monetarno politiko kot delovno telo državnega zbora, ni vseboval tovrstnega določila.

### **2.5.3 Predstavitev izdanih poroštev Republike Slovenije in drugih obveznosti, ki imajo učinek dolgoročnega zadolževanja**

Računsko sodišče je v revizijskem poročilu Javni dolg 2003–2006 ugotovilo, da poročila o upravljanju z dolgom Republike Slovenije, ki jih pripravlja Ministrstvo za finance in potrjuje vlada, za leta 2004, 2005 in 2006 niso vsebovala podatkov o potencialnih obveznostih, ki izhajajo iz danih poroštev Republike Slovenije, ter drugih obveznosti, ki izhajajo iz pravnih poslov in imajo učinek dolgoročnega zadolževanja (lizingi, blagovni krediti).

Računsko sodišče je Ministrstvu za finance oziroma vladi priporočilo, naj v razširjeno poročilo o javnem dolgu Republike Slovenije vključita tudi predstavitev potencialnih obveznosti, ki izhajajo iz danih poroštev Republike Slovenije, ter drugih obveznosti, ki izhajajo iz pravnih poslov in imajo učinek dolgoročnega zadolževanja.

Ministrstvo za finance je v poročilih o upravljanju z javnim dolgom Republike Slovenije vključilo predstavitev podatkov o poroštvih in jamstvih<sup>78</sup> Republike Slovenije, in sicer zneske<sup>79</sup> v letu izdanih državnih poroštev, unovčenih državnih poroštev, izterjanih regresnih zahtevkov iz unovčenih državnih poroštev, vse po prejemnikih oziroma skupinah prejemnikov poroštev, ter podatke o stanju državnih poroštev in jamstev na zadnji dan preteklega leta. V poročilih o upravljanju z javnim dolgom Republike Slovenije je predstavljen tudi podatek o izdanih jamstvih pravnih oseb iz 87. člena, danih za obveznosti drugih pravnih oseb.

<sup>78</sup> Ministrstvo za finance z jamstvi pojmuje poročstva, izdana na podlagi ZJShemRS in ZJShemFO.

<sup>79</sup> Vsi zneski, ki se nanašajo na področje poroštev, so v poročilu predstavljeni v milijonih evrov.

Poleg tega, da je Ministrstvo za finance vključilo podatke o poroštvih v poročilih o upravljanju z javnim dolgom Republike Slovenije, je o poroštvih Republike Slovenije, ki se nanašajo na leto 2009 in 2010, poročalo tudi v posebnih poročilih o poroštvih. V letu 2010 je bilo objavljeno poročilo Poroštva in jamstva Republike Slovenije, poročilo za leto 2009<sup>80</sup>. Prikazani podatki so enaki kot v poročilu o upravljanju z dolgom. V letu 2011 je bil objavljen dokument *Izdana poroštva in jamstva Republike Slovenije*<sup>81</sup>, ki podobno kot za leto 2009 predstavlja podatke o poroštvih in jamstvih Republike Slovenije za leto 2010. Prikazana so izdana in unovčena poroštva ter skupno stanje poroštev Republike Slovenije, niso pa predstavljeni podatki o izterjavi regresnih zahtevkov.

Preverili smo, ali letna poročila o upravljanju z dolgom prikazujejo podatke o obveznostih iz drugih pravnih poslov, ki imajo učinek dolgoročnega zadolževanja, to je podatke o finančnih najemih in blagovnih kreditih. Podatke o finančnih najemih za pravne osebe iz 87. člena ZJF ter za občine in pravne osebe iz 88. člena ZJF pridobiva Ministrstvo za finance na podlagi pravilnika o pošiljanju podatkov. Na podlagi pravilnika o pošiljanju podatkov občine in pravne osebe iz 88. člena ZJF niso dolžne poročati o blagovnih kreditih. Ministrstvo za finance zaradi večjega pregleda nad zadolženostjo zbira podatke o blagovnih kreditih občin<sup>82</sup>.

Ugotovili smo, da iz letnih poročil o upravljanju z dolgom niso razvidni podatki o stanju obveznosti iz finančnih najemov neposrednih uporabnikov državnega proračuna, neposrednih uporabnikov občinskih proračunov, pravnih oseb iz 87. in 88. člena ZJF ter podatki o obveznostih občin iz blagovnih kreditov, čeprav Ministrstvo za finance z njimi razpolaga. Iz poročil o upravljanju z javnim dolgom Republike Slovenije za leto 2009 in za leto 2010 je razvidno, da podatek o stanju dolga pravnih oseb iz 87. člena ZJF zajema tudi finančne najeme tistih pravnih oseb iz 87. člena ZJF, ki sodijo v institucionalni sektor država (S. 13), ni pa razvidno, kolikšen znesek predstavljajo tovrstni finančni najemi. O finančnih najemih občin ter o blagovnih kreditih občin je Ministrstvo za finance poročalo v Poročilu o zadolženosti občin za leto 2010.

Ugotovili smo, da sta revidiranca do 31. 12. 2010 delno upoštevala priporočilo računskega sodišča. V Poročilu o upravljanju z javnim dolgom Republike Slovenije za leto 2009 je Ministrstvo za finance predstavilo potencialne obveznosti, ki izhajajo iz danih poroštev Republike Slovenije, v poročilih o upravljanju z dolgom pa ni predstavilo podatkov o obveznostih iz drugih pravnih poslov, ki imajo učinek dolgoročnega zadolževanja (podatkov o finančnih najemih neposrednih uporabnikov državnega proračuna, neposrednih uporabnikov občinskih proračunov, pravnih oseb iz 87. in 88. člena ZJF ter podatkov o obveznostih občin iz blagovnih kreditov).

Obveznost obveščanja o zadolževanju je za pravne osebe iz 88. člena ZJF določena v ZJF, medtem ko ZJF pravnih oseb iz 87. člena ZJF in občin ne zavezuje k poročanju o zadolževanju. Obveznost poročanja pravnih oseb iz 87. člena ZJF, ki jih v seznamu s sklepom določi vlada, je določena z uredbo o

---

<sup>80</sup> Spletna stran Ministrstva za finance:

[URL: [http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Finan%C4%8Dno\\_premo%C5%BEenje\\_in\\_poro%C5%A1tva/Tekoce\\_informacije/Porostva\\_in\\_jamstva/Porostva\\_in\\_jamstva\\_2009.pdf](http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Finan%C4%8Dno_premo%C5%BEenje_in_poro%C5%A1tva/Tekoce_informacije/Porostva_in_jamstva/Porostva_in_jamstva_2009.pdf)], december 2012.

<sup>81</sup> Spletna stran Ministrstva za finance:

[URL: [http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Finan%C4%8Dno\\_premo%C5%BEenje\\_in\\_poro%C5%A1tva/Tekoce\\_informacije/Porostva\\_in\\_jamstva/7\\_Porostva\\_31\\_12\\_2010.pdf](http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Finan%C4%8Dno_premo%C5%BEenje_in_poro%C5%A1tva/Tekoce_informacije/Porostva_in_jamstva/7_Porostva_31_12_2010.pdf)], december 2012.

<sup>82</sup> Znesek blagovnega kredita za leto 2010 je sporočila ena občina.

zadolževanju oziroma novo uredbo o zadolževanju, na podlagi katere je bil sprejet pravilnik o pošiljanju podatkov. Pravilnik o pošiljanju podatkov določa, katere podatke o stanju in spremembah svoje zadolženosti morajo Ministrstvu za finance ali pristojni občini pošiljati pravne osebe iz 87. in 88. člena ZJF.

ZJF določa, da zadolževanje pomeni črpanje posojila ali izdajo vrednostnih papirjev za financiranje primanjkljaja ali za odplačilo glavnice dolga<sup>83</sup>. Pravilnik o pošiljanju podatkov opredeljuje pojem zadolževanja drugače, saj poleg poslov, ki jih kot zadolževanje opredeljuje ZJF, med zadolževanje šteje tudi izdajo jamstev za obveznosti drugih oseb iz kreditov, posojil ali dolžniških vrednostnih papirjev in finančne najeme za pravne osebe, ki so v skladu s standardno klasifikacijo institucionalnih sektorjev razvrščene v sektor S. 13 država<sup>84</sup>. Podobno kot pravilnik o pošiljanju podatkov definirata pojem zadolžitve tudi stara in nova uredba o zadolževanju. Zakon o financiranju občin<sup>85</sup> določa, da se občina lahko zadolžuje v skladu z zakonom, ki ureja javne finance, če s tem zakonom ni določeno drugače, in da se v največji obseg možnega zadolževanja občine všteva zadolževanje za izvrševanje občinskega proračuna, razen zadolževanje iz drugega odstavka 10.a člena tega zakona, učinki zadolževanja v zvezi z upravljanjem z dolgom občinskega proračuna, dana poročstva posrednim proračunskim uporabnikom občinskega proračuna in javnim podjetjem, katerih ustanoviteljica je občina, in finančni najemi ter blagovni krediti neposrednih proračunskih uporabnikov občinskega proračuna. Ugotovitev o razlikah pri opredeljevanju pojma zadolževanja oziroma zadolžitve v posameznih predpisih je vsebovalo že revizijsko poročilo Javni dolg 2003–2006.

Neenotna opredelitev pojma zadolževanje v različnih predpisih, ki urejajo to področje, ne prispeva k preglednosti na področju zadolževanja in dolga pravnih oseb javnega sektorja, saj prihaja do različnega razumevanja, kateri izmed poslov vplivajo na javni dolg oziroma dolg pravnih oseb javnega sektorja.

---

<sup>83</sup> 18. točka prvega odstavka 3. člena ZJF.

<sup>84</sup> Drugi odstavek 1. člena pravilnika o pošiljanju podatkov.

<sup>85</sup> V 10. in 10.b členu.

### 3. MNENJE

Revidirali smo uspešnost vzpostavitve ustreznih procesov zadolževanja, načrtovanja in poročanja o javnem dolgu. Preverjali smo, ali sta Vlada Republike Slovenije in Ministrstvo za finance do 31. 12. 2010 dosegla cilje, h katerim so bili usmerjeni zahtevani popravljalni ukrepi, ter ali sta upoštevala priporočila računskega sodišča, podana v revizijskem poročilu Javni dolg Republike Slovenije v obdobju od leta 2003 do leta 2006.

Ministrstvo za finance je do 31. 12. 2010 predložilo Vladi Republike Slovenije predloge sprememb zakona, ki niso vsebovali opredelitve javnofinančnega primanjkljaja, določila o obvezni pripravi konsolidirane bilance javnega financiranja ter opredelitve javnega dolga Republike Slovenije. Vlada Republike Slovenije je tako predložila Državnemu zboru Republike Slovenije v obravnavo predloge sprememb zakona, ki niso vsebovali tovrstnih opredelitev. S tem niso bili izvedeni ukrepi, ki jih je Ministrstvo za finance napovedalo v odzivnem poročilu in k realizaciji katerih je bila usmerjena zahteva računskega sodišča.

Vlada Republike Slovenije in Ministrstvo za finance nista upoštevala priporočila računskega sodišča o določitvi merljivih ciljev, ki se nanašajo na obseg primanjkljaja in dolga, saj dokumenti načrtovanja javnofinančne politike Republike Slovenije, ki so bili pripravljani v obdobju od 6. 11. 2008 do 31. 12. 2010, ne opredeljujejo merljivih ciljev glede javnofinančnega primanjkljaja in javnega dolga, merjenih po nacionalni metodologiji. Razen preveritve usklajenosti sprejetih proračunov Republike Slovenije z napovedanimi vrednostmi primanjkljaja državnega proračuna v proračunskih memorandumih in izhodni strategiji, ni bilo mogoče preveriti usklajenosti ciljev glede javnofinančnega primanjkljaja in javnega dolga, navedenih v različnih dokumentih.

Cilj priporočila računskega sodišča, ki se je nanašalo na upoštevanje priporočila Evropske komisije o sodelovanju nacionalnih parlamentov pri pripravi programov stabilnosti, je bil dosežen, saj so programi stabilnosti in njegove dopolnitve postali predmet obravnave na sejah delovnih telesih Državnega zbora Republike Slovenije.

Vlada Republike Slovenije je s sprejemom Uredbe o pogojih in postopkih zadolževanja pravnih oseb iz 87. člena Zakona o javnih financah uvedla postopek podaljševanja kratkoročnih zadolžitev, ki omejuje možnost zadolžitev pravnih oseb pod manj ugodnimi pogoji. V postopek podaljševanja ročnosti kratkoročne zadolžitve je vključila potrebo po pozitivnem mnenju resornega ministrstva, omejila je možnost podaljševanja ročnosti kratkoročne zadolžitve na skupaj dve leti in uvedla zahtevo po smiselnem upoštevanju načela konkurenčnosti ponudb tudi v postopkih podaljševanja kratkoročnih zadolžitev. S tem sta revidiranca izvedla ukrep, ki sta ga napovedala v odzivnem poročilu in k realizaciji katerega je bila usmerjena zahteva računskega sodišča.

Vlada Republike Slovenije oziroma Ministrstvo za finance do 31. 12. 2010 nista predlagala spremembe predpisov, ki bi zagotavljali popolnost zajemanja zadolževanja in izdajanja poroštev vseh pravnih oseb

javnega sektorja na ravni države, katerih zadolževanje je treba spremljati. To pomeni, da nista upoštevala priporočila računskega sodišča, ki se je nanašalo na proučitev ustreznosti določila tretjega odstavka 87. člena Zakona o javnih financah oziroma na njegovi podlagi sprejetih izvedbenih aktov in predlaganje njihovih sprememb.

Vlada Republike Slovenije ni obravnavala predloga strateških usmeritev na področju izdajanja poroštev Republike Slovenije, s čimer ni bil izveden ukrep, ki ga je napovedala v odzivnem poročilu in k realizaciji katerega je bila usmerjena zahteva računskega sodišča.

Ministrstvo za finance Vladi Republike Slovenije ni predložilo predloga sprememb Zakona o javnih financah, ki bi določal, katera načela je treba upoštevati pri izbiri instrumentov za zavarovanje državnih poroštev. S tem ni bil izveden ukrep, ki sta ga revidiranca napovedala v odzivnem poročilu in k realizaciji katerega je bila usmerjena zahteva računskega sodišča.

Ministrstvo za finance Vladi Republike Slovenije ni predložilo predloga sprememb Zakona o javnih financah, ki bi vseboval določilo, na podlagi katerega bo Ministrstvo za finance zavezano k pripravi, Vlada Republike Slovenije pa k potrditvi razširjenega poročila o javnem dolgu Republike Slovenije. S tem ni bil dosežen cilj, h kateremu je bila usmerjena zahteva računskega sodišča.

Revidiranca sta priporočilo računskega sodišča, naj v razširjeno poročilo o javnem dolgu Republike Slovenije vključita tudi predstavitev potencialnih obveznosti, ki izhajajo iz danih poroštev Republike Slovenije, ter drugih obveznosti, ki izhajajo iz pravnih poslov z učinkom dolgoročnega zadolževanja, delno upoštevala. V Poročilu o upravljanju z javnim dolgom Republike Slovenije za leto 2009 je Ministrstvo za finance predstavilo potencialne obveznosti, ki izhajajo iz danih poroštev Republike Slovenije, v poročilih o upravljanju z dolgom pa ni predstavilo podatkov o obveznostih iz drugih pravnih poslov, ki imajo učinek dolgoročnega zadolževanja.

## Pravni pouk

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

Dr. Igor Šoltes,  
generalni državni revizor

Poslano:

1. Vladi Republike Slovenije, priporočeno;
2. Ministrstvu za finance, priporočeno;
3. Janezu Janši, priporočeno;
4. Borutu Pahorju, priporočeno;
5. dr. Franciju Križaniču, priporočeno;
6. dr. Janezu Šušteršiču, priporočeno;
7. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
8. arhivu, tu.



*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, 200 Maribor, Slovenija • tel.: +386 (0) 2 250 58 80 • fax: +386 (0) 2 250 58 96