

VPLIV EVROPSKE UNIJE NA EKONOMSKO UPRAVLJANJE REPUBLIKE SLOVENIJE

ALJANKA KLAJNŠEK

Računsko sodišče Republike Slovenije, Ljubljana, Slovenija
aljanka.klajnsek@rs-rs.si

Z vstopom Republike Slovenije v Evropsko unijo in kasneje monetarno unijo je bilo za celotne javne finance Republike Slovenije uveljavljeno novo dejstvo. Evropska unija vodi skupno monetarno politiko, ki zahteva tesno usklajene ekonomske politike držav članic. Ekonomske politike držav članic Evropske unije spadajo med zadeve skupnega pomena in morajo biti koordinirane na ravni Evropske unije. Prispevati morajo k doseganju ciljev, ki so določeni v pogodbah in strategijah Evropske unije. V letu 2020 je zaradi epidemije covid-19 glede proračunskega financiranja in upravljanja v celotni Evropski uniji prišlo do bistvenega odstopanja od pravil, ki so veljala pred epidemijo covid-19. V prispevku na podlagi analize predpisov in revizijskega poročila Računskega sodišča Republike Slovenije odgovarjamo na vprašanje, ali je Republika Slovenija v letih 2018 in 2019 v okviru proračunskega poslovanja uresničevala nacionalne strateško-razvojne cilje in strateške cilje Evropske unije. Prispevek želi vzpodbuditi k nadaljnjim raziskavam na tem področju, predvsem v okviru pravnih znanosti.

DOI
[https://doi.org/
10.18690/um.pf.1.2024.22](https://doi.org/10.18690/um.pf.1.2024.22)

ISBN
978-961-286-817-8

Ključne besede:

Evropska unija,
Republika Slovenija,
ekonomsko upravljanje,
proračunsko poslovanje,
strateško-razvojno
načrtovanje



Univerzitetna založba
Univerze v Mariboru

DOI
[https://doi.org/
10.18690/um.pf.1.2024.22](https://doi.org/10.18690/um.pf.1.2024.22)

ISBN
978-961-286-817-8

Keywords:

European Union,
Republic of Slovenia,
economic governance,
budget operations,
strategic and development
planning

INFLUENCE OF THE EUROPEAN UNION ON ECONOMIC GOVERNANCE OF THE REPUBLIC OF SLOVENIA

ALJANKA KLAJNŠEK

Court of Audit of the Republic of Slovenia
aljanka.klajnsek@rs-rs.si

With the accession of the Republic of Slovenia to the European Union and later the Monetary Union, a new fact was established for budget law and the entire public finances of the Republic of Slovenia. The European Union pursues a common monetary policy that requires closely coordinated economic policies of the Member States. The economic policies of the Member States of the European Union are matters of common interest and must be coordinated at European Union level. They must contribute to the achievement of the European Union's objectives, which are set out in treaties and strategies. In 2020, the COVID-19 epidemic led to a significant deviation from the rules in place before the COVID-19 epidemic in terms of budget financing and management across the European Union. The article, seeks to answer the question whether the Republic of Slovenia in the years 2018 and 2019 implemented national strategic and development objectives as well as strategic objectives of the European Union in the framework of its budget operations based on the analysis of regulations and audit report of the Court of Audit of the Republic of Slovenia. The article seeks to encourage further research in this field, especially within legal sciences.



1 Uvod

Ekonomsko politiko lahko opišemo kot splet aktivnosti, s katerimi spreminjamo gospodarske razmere, da bi dosegli določene cilje.¹ Njeni nosilci v državi so vlada, centralna banka in združenja posameznih interesnih skupin. Med njimi ima največjo moč vlada, ki v tržnih ekonomijah med drugim opravlja stabilizacijsko,² distribucijsko in alokacijsko funkcijo.³

Najpomembnejši ekonomski politiki sta fiskalna in monetarna.⁴ Glavno orodje fiskalne politike so prejemki in izdatki oz. prihodki in odhodki⁵ javnega sektorja, ki so zajeti v proračunih. Zato lahko fiskalno politiko opredelimo kot politiko države v zvezi s prejemki in izdatki proračuna ter v zvezi z državnimi dolgovi in posojili. Monetarna pa je politika, s katero država ureja količino denarja v obtoku.⁶ Sodobne denarne ureditve povezujejo dobičke ali izgube (centralne banke) s proračuni držav, v katere se lahko stekajo dobički ali iz katerih se lahko pokrivajo izgube.⁷

Izraz »fiskalni sistem« je sopomenka za davčni in proračunski sistem.⁸ *Strašek* opredeljuje fiskalno politiko⁹ v okviru ekonomske politike tudi kot politiko, s katero država (vlada) vpliva na agregatno povpraševanje. Neposredno je to mogoče storiti s spreminjanjem državnih izdatkov oz. odhodkov za proizvode in storitve; posredno pa s spreminjanjem razpoložljivega dohodka ekonomskih subjektov s spreminjanjem davkov ali transferjev.¹⁰

Evropska unija (EU) je nadnacionalna organizacija ter ekonomska in monetarna unija (EMU) držav članic. Monetarna politika je v skladu s Pogodbo o delovanju Evropske unije¹¹ (PDEU) v izključni pristojnosti EU.¹² Ekonomska politika je sicer

¹ S. Strašek, 2006, *Ekonomska analiza in politika*, str. 14–15.

² Stabilizacijska funkcija fiskalne politike se je razvila v orodje ekonomske politike v Veliki gospodarski krizi iz tridesetih let preteklega stoletja. H. Kamnar, N. Borak, 2013, *Fiskalna pravila*, str. 19.

³ S. Strašek, 2006, *Ekonomska analiza in politika*, str. 14–15.

⁴ H. Kamnar, N. Borak, 2013, *Fiskalna pravila*, str. 28.

⁵ Izraza prejemki in izdatki se uporabljata, če uporabljamo načelo denarnega toka. V primeru uporabe načela poslovnega dogodka oz. obračunskega načela se uporabljata izraza prihodki in odhodki. Povzeto po H. Kamnar, N. Borak, 2013, *Fiskalna pravila*, str. 11.

⁶ H. Kamnar, N. Borak, 2013, *Fiskalna pravila*, str. 29.

⁷ Prav tam.

⁸ S. Strašek, 2006, *Ekonomska analiza in politika*, str. 199.

⁹ Prav tam.

¹⁰ Prav tam.

¹¹ UL C 326, 26. 10. 2012.

¹² Več o tem gl. 3. člen PDEU.

v deljeni pristojnosti EU in držav članic,¹³ vendar je bila pristojnost EU na ekonomsko politiko bistveno okrepljena v okviru Pakta za stabilnost in rast. V okviru ekonomske in monetarne unije EU je ključna stabilizacijska funkcija ekonomske politike. Sodobna fiskalna stabilizacijska politika izhaja iz prepričanja, da lahko država s preudarnim vodenjem proračunske politike izravnava nihanja v povpraševanju zasebnega sektorja.¹⁴

Po izbruhu grške krize leta 2010 in kasneje krize celotnega evroobmočja je prišlo do spoznanja, da monetarna unija ni mogoča brez bistveno tesnejšega sodelovanja držav članic na fiskalnem področju.¹⁵ EU je zato v letu 2011 in v letu 2013 sprejela več dokumentov (t. i. šesterček in t. i. dvojček) v okviru Pakta za stabilnost in rast, ki so bistveno spremenili pravila in pristojnosti glede ekonomske politike. Na ta način je bil usklajen in bistveno poostren tudi finančni in vsebinski okvir ter nadzor nad proračunskim načrtovanjem za vse države članice EU v okviru t. i. procesa evropski semester.¹⁶

Republika Slovenija (RS) je postala članica EU dne 1. 5. 2004, skupno valuto (evro) pa je prevzela dne 1. 1. 2007.

V prispevku raziskujemo, kakšen vpliv je imela ekonomska politika EU na ekonomsko upravljanje RS oz. fiskalno politiko RS v smislu uresničevanja nacionalnih strateško-razvojnih ciljev. Zanima nas, ali je RS v letih 2018 in 2019 v okviru proračunskega poslovanja lahko uresničevala strateško-razvojne cilje iz nacionalne Strategije razvoja Slovenije in strateške cilje EU. Ali je RS v okviru nacionalne fiskalne politike imela dovolj manevrskega prostora v okviru državnega proračuna za izvedbo načrtovanih novih strateško-razvojnih projektov? Naša hipoteza je, da RS v okviru Pakta za stabilnost in rast v letih 2018 in 2019 ni imela dovolj manevrskega prostora za uresničevanje dolgoročnih strateško-razvojnih projektov države.

¹³ Več o tem gl. 4. člen PDEU.

¹⁴ Več o tem gl. v H. Kamnar, N. Borak, 2013, Fiskalna pravila, str. 27–39.

¹⁵ M. Mrak, Evropski mehanizem gospodarskega upravljanja in konsolidiranja slovenskih javnih financ, 2012, str. 179–196.

¹⁶ Proces naj bi zagotavljal *ex ante* usklajevanje ekonomskih politik v EU, skladnost med ekonomskimi odločitvami in proračunskimi omejitvami ter okrepil učinkovitost izvajanja politik na nacionalni ravni. Več o tem gl. v razdelku 2.3 tega prispevka.

V prispevku smo v ta namen naredili pregled določb in sprememb predpisov, ki sestavljajo Pakt za stabilnost in rast, in njihov vpliv na ekonomsko upravljanje RS ter sprememb predpisov s področja javnih financ in proračunskega poslovanja RS.

V drugem poglavju prispevka predstavimo normativno ureditev ekonomskega upravljanja EU. Osredotočeni smo na ekonomsko politiko. Na kratko orišemo spremembe pravil na področju ekonomskega upravljanja v EU ter razloge zanje. Usmerjeni smo na spremembe iz obdobja med leti 2011 in 2013 in njihovem vplivu na ekonomsko ter proračunsko upravljanje RS. V tretjem poglavju podrobneje predstavimo ekonomsko upravljanje v RS in mednarodne obveznosti RS v zvezi z ekonomskim upravljanjem. V tem delu tudi povežemo ekonomsko upravljanje EU in RS. Poglavje zaključimo s formalnim in dejanskim vplivom mednarodnih obveznosti RS na njeno ekonomsko in proračunsko upravljanje.

Tema prispevka je interdisciplinarna, na presečišču ekonomije, prava in politologije. Hkrati obravnava ekonomsko upravljanje na ravni EU in RS ter analizira vpliv nadnacionalne organizacije na ekonomsko politiko in proračunsko poslovanje na nacionalni ravni. V prispevku ne analiziramo veliko nedorečenih in spornih vprašanj Pakta za stabilnost in rast, kot je npr. izguba dela suverenosti držav članic glede na primarno zakonodajo EU. Prav tako ne obravnavamo in se ne opredeljujemo do različnih teoretičnih pogledov na odnos do proračunskega salda in funkcij ekonomske politike. Ta vprašanja so že bila obširno obravnavana iz različnih vidikov in so lahko predmet nadaljnjih raziskav.

Znanstvene in strokovne literature, ki obravnava reformo EMU iz ekonomskega in pravnega vidika, je veliko.¹⁷ Pregled literature kaže, da so posamezni avtorji obravnavali problematiko predvsem iz makroekonomskega,¹⁸ pa tudi pravnega

¹⁷ Npr. D. Mügge, *Europe's Regulatory Role in Post-Crisis Global Finance*, 2014, str. 316–326; M. Dawson, *The Legal and Political Accountability Structure of 'Post-Crisis' EU Economic Governance*, 2015, str. 976–993; L. Quaglia, *The Politics of 'Third Country Equivalence' in Post-Crisis Financial Services Regulation in the European Union*, 2015, str. 167–184; L. Quaglia, *The 'Old' and 'New' Politics of Financial Services Regulation in the European Union*, 2012, str. 515–535; S. Casagrande, B. Dallago, *Benchmarking Institutional Variety in the Eurozone: An Empirical Investigation*, 2021, str. 13; L. Blume, S. Voigt, *The Economic Effects of Constitutional Budget Institutions*, 2013, str. 236–251; D. Asteriou, K. Spanos, *The Relationship Between Financial Development and Economic Growth During the Recent Crisis: Evidence From the EU*, 2019, str. 238–245; A. Matei, A. Calapod, *Changes of the Decision Making Process in EU in the Context of the Financial and Economic Crisis*, 2015, str. 254–260; R. M. Boboc, I. I. Alecu, *Financial Packages for EU Member States After the Moment of the Economic Crisis*, 2013, str. 3–9; M. Mrak, *Evropski mehanizem gospodarskega upravljanja in konsolidiranja slovenskih javnih financ*, 2012, str. 179–196; M. Bednaš, 2006, *Reforma pakta stabilnosti in rasti*; H. Kamnar, N. Borak, 2013, *Fiskalna pravila*.

¹⁸ Npr. M. Ahtik, *Ekonomska vloga evra*, 2006, str. 1318–1326; G. A. Savvakis, D. Kenourgios, T. Papageorgiou, *To EMU or Not to EMU: Can TFP "Provoke" the Capital Structure Puzzle of SMEs?*, 2021, str. 17.

vidika, in sicer z vidika globalne finančne krize,¹⁹ razlogov za reforme,²⁰ ekonomske suverenosti držav,²¹ problematike ekonomske doktrine neoliberalizma,²² stabilizacijske fiskalne politike in fiskalnih pravil v EU,²³ problematičnosti vsebine pogodbe o fiskalnem paktu z ekonomskega, pravnega in socialnega vidika ter z vidika evropske ustavne demokracije²⁴ ipd. Posamezni avtorji so vzpostavljali povezave med pravnim in ekonomskim vidikom.²⁵ Obstaja tudi znanstvena literatura, ki obravnava vpliv epidemije covida-19 na ekonomsko upravljanje držav in EU.²⁶

Avtorji *Anessi-Pessina* et al. izpostavljajo, da je malo znanstvene literature, ki bi obravnavala proračunsko financiranje in upravljanje javnih financ (k rezultatom usmerjeni proračun²⁷)²⁸ na več ravneh, npr. na nadnacionalni ter nacionalni ravni.²⁹ V znanstveni literaturi je slabo obdelan tudi k rezultatom usmerjeni proračun na nadnacionalni ravni (primer EU³⁰).³¹

¹⁹ Npr. D. Mügge, *Europe's Regulatory Role in Post-Crisis Global Finance*, 2014, str. 316–326.

²⁰ H. Kamnar, N. Borak, 2013, *Fiskalna pravila*.

²¹ M. Ahtik, Z. Erent Sunko, O. Pilipović, *Država in suverenost v dobi globalizacije: vloga regionalnih ekonomskih integracij s posebnim poudarkom na Evropski uniji*, 2011, str. 39–67.

²² J. Hojnik, *Ordoliberalizem – teorija povezovanja prava in ekonomije*, 2018, str. 3–32; H. Kamnar, N. Borak, 2013, *Fiskalna pravila*.

²³ H. Kamnar, N. Borak, 2013, *Fiskalna pravila*.

²⁴ I. Vuksanović, *Ustava in ekonomska politika*, 2011, str. 18–20.

²⁵ J. Hojnik, *Pravni vidiki reforme gospodarskega upravljanja v EMU*, 2012, str. 31–33; F. Štiblar, *(Ne)uspešna reforma gospodarskega in finančnega sistema*, 2012, str. 1268–1289; M. Nahtigal, *Evropski fiskalni pakt - preveč tog in omejevalen*, 2012, str. II–VII, idr.

²⁶ S. Ladi, D. Tsarouhas, *EU Economic Governance and Covid-19: Policy Learning and Windows of Opportunity*, 2020, str. 1041–1056; P. Dermine, M. Markakis, *EU Economic Governance and the COVID-19 Crisis: Between Path-Dependency and Paradigmatic Shift*, 2020, str. 326–345; D. Sebastiao, *Covid-19: A Different Economic Crisis but the Same Paradigm of Democratic Deficit in the EU*, 2021, str. 252–264; A. Renda, R. Castro, *Towards Stronger EU Governance of Health Threats After the Covid-19 Pandemic*, 2020, str. 273–282; D. L. Levy, *COVID-19 and Global Governance*, 2021, str. 562–566, idr.

²⁷ Koncept »k rezultatom usmerjeni proračun« je orodje novega javnega oz. finančnega managementa in pomeni metode in tehnike upravljanja proračunskih sredstev, ki omogočajo uresničevanje načrtovanih ciljev. Več o tem gl. v K. Lautar, F. Klužer, *Razvojno načrtovanje in vzpostavitev k ciljem usmerjenega proračuna*, 2009, str. 67–79; M. S. de Vries, J. Nemeč, D. Špaček (ur.), 2019, *Performance-Based Budgeting in the Public Sector*, str. 209–226, ipd.

²⁸ Gre za pomembni področji fiskalne politike, v katerih poteka distribucijska in alokacijska funkcija, katere okvir določajo pravila Pakta za stabilnost in rast.

²⁹ Več o tej temi gl. v E. Anessi-Pessina, C. Barbera, M. Sicilia et al., *Public Sector Budgeting: A European Review of Accounting and Public-Management Journals*, 2016, str. 496–497.

³⁰ Angl. *EU Budget Focused on Results (BFOR)*.

Dostopno na: https://ec.europa.eu/info/achievements/eu-budget-focused-results_en

(14. 9. 2021). Zakonodaja, ki ureja proračun EU, je dostopna na: https://ec.europa.eu/info/achievements/eu-budget-focused-results_en (14. 9. 2021).

³¹ E. Anessi-Pessina, C. Barbera, M. Sicilia et al., *Public Sector Budgeting: A European Review of Accounting and Public-Management Journals*, 2016, str. 495.

Vrzel v mednarodni znanstveni literaturi in raziskavah predstavlja tudi odsotnost raziskav usmerjenih v normativno ureditev proračunskega financiranja.³²

Predvsem strokovne literature o različnih vidikih problematike ekonomskega upravljanja in k rezultatom usmerjenega proračuna v RS (razen pravnega) je precej.³³ Problematika k rezultatom usmerjenega proračuna v RS je tudi že bila predmet znanstvenega preučevanja v okviru računovodsko-ekonomskih, organizacijskih, poslovnih, informacijskih in družbenih ved.³⁴

V nekaterih delih avtorjev, ki obravnavajo proračunsko upravljanje RS, je ekonomsko upravljanje EU sicer obravnavano,³⁵ vendar ne gre za znanstvene raziskave novega pristopa pri pripravi proračuna RS v okviru ekonomskega upravljanja EU. Znanstvene literature, ki bi neposredno in poglobljeno obravnavala predpise in vlogo EU pri ekonomskem upravljanju ter proračunskem poslovanju RS (k rezultatom usmerjeni proračun), pa ni.

Prispevek tako izhaja iz vrzeli v znanstveni literaturi glede povezave med ekonomskim upravljanjem EU in proračunskim poslovanjem RS (k rezultatom usmerjeni proračun). To vrzel se želi nadgraditi z iskanjem odgovora na vprašanje, ali je RS v obdobju med leti 2018-2019 uresničevala nacionalne strateško-razvojne

³² Prav tam, str. 501.

³³ Npr. M. M. Cvikl, E. Korpič-Horvat, 2007, Proračunsko pravo; F. Radman, 2005, K rezultatom usmerjen proračun kot sredstvo za večjo učinkovitost vladnih programov; S. Mičkovič, Srednjeročni finančni okvir za obdobje 2012-2015, 2011, str. 57–71; M. S. de Vries, J. Nemeč, D. Špaček (ur.), 2019, Performance-Based Budgeting in the Public Sector, str. 209–225; M. M. Cvikl, Izzivi javnih financ v Sloveniji, 2008, str. 17–38; M. M. Cvikl, P. Zemljčič, 2005, Zakon o javnih financah s komentarjem; K. Lautar, F. Klužer, Razvojno načrtovanje in vzpostavitev k ciljem usmerjenega proračuna, 2009, str. 67–79; A. Klajnsšek, Kakovost informacij za ekonomsko upravljanje, 2019, 7 str. 1–7; A. Klajnsšek, Uspešnost uveljavljanja k ciljem in rezultatom usmerjenega proračunskega procesa ministrstev v letih 2010-2011, 2014, str. 16; M. Vintar, A. Aristovnik, M. Klun (ur.), 2018, Vidiki in dejavniki uspešnega izvajanja javnih politik v Sloveniji; T. Jovanović, V. Vašiček, The Role and Application of Accounting and Budgeting Information in Government Financial Management Process: A Qualitative Study in Slovenia, 2021, str. 99–106.

³⁴ Npr.: I. Turk, Produktivnost, ekonomičnost in rentabilnost ali varčnost, učinkovitost in uspešnost kot temeljna načela in kazalniki, 2007, str. 70–75; J. I. Zafred, 2010, Prevzem mednarodnih računovodskih standardov za javni sektor v računovodske izkaze oseb javnega prava: primer Slovenije; K. Lautar, 2016, Učinkovitost politike spodbujanja konkurenčnosti v Sloveniji; M. Bitenc, Zakaj in kako poročati o delovanju uprave in javnih služb?, 2004, str. 155–170; A. Klajnsšek, Revidiranje programske uspešnosti v obdobju med letoma 2001 in 2011, 2012, str. 7–25; F. Radman, 2005, K rezultatom usmerjen proračun kot sredstvo za večjo učinkovitost vladnih programov; A. Klajnsšek, Kakovost informacij za ekonomsko upravljanje, 2019, str. 1–7; M. Vintar, A. Aristovnik, M. Klun (ur.), 2018, Vidiki in dejavniki uspešnega izvajanja javnih politik v Sloveniji; T. Jovanović, V. Vašiček, The Role and Application of Accounting and Budgeting Information in Government Financial Management Process: A Qualitative Study in Slovenia, 2021, str. 99–106.

³⁵ M. M. Cvikl, P. Zemljčič, 2005, Zakon o javnih financah s komentarjem; M. M. Cvikl, E. Korpič-Horvat, 2007, Proračunsko pravo; K. Lautar, F. Klužer, Razvojno načrtovanje in vzpostavitev k ciljem usmerjenega proračuna, 2009, str. 67–79; F. Klužer, K. Lautar, 2011, Razvojno načrtovanje, spremljanje in vrednotenje ter zasnova programskega proračuna 2009–2011; M. Vintar, A. Aristovnik, M. Klun (ur.), 2018, Vidiki in dejavniki uspešnega izvajanja javnih politik v Sloveniji, str. 65–80.

cilje in strateško-razvojne cilje EU. Pri raziskovanju so bile v ta namen uporabljene znanstvene metode raziskovanja.

V prispevku v predstavimo pogloblitne spremembe predpisov EU in RS na področju ekonomskega upravljanja od krize leta 2010 do leta 2020. Osrednja pozornost je usmerjena v analizo predpisov in analizo izvajanja teh predpisov v okviru proračunskega poslovanja RS.

Novost prispevka je povezava proračunskega poslovanja (k rezultatom usmerjeni proračun) RS z ekonomskim upravljanjem EU v obdobju med leti 2018 in 2019. Ekonomsko upravljanje EU je namreč okvir, v katerem poteka ekonomsko (fiskalno, proračunsko) upravljanje RS. Iz proračuna RS je s pomočjo raziskovalnih in analitičnih metod mogoče ugotoviti, ali je RS uresničevala nacionalne strateško-razvojne cilje in strateške cilje EU. Na ta način se sočasno obravnavata nacionalni in nadnacionalni vidik ekonomskega upravljanja in raziskuje vpliv nadnacionalne organizacije na ekonomsko upravljanje države.

Novost prispevka je tudi pristop k tematiki, ki zajema analizo predpisov EU in nacionalnih predpisov in revizijskih poročil Računskega sodišča RS, na podlagi katere odgovarjamo na vprašanje, ali je RS v letih 2018 in 2019 v okviru proračunskega poslovanja uresničevala nacionalne strateško-razvojne cilje in strateške cilje EU. Na ta način predstavlja prispevek nadgradnjo dosedanjim ekonomskim in pravnim obravnavam področja ter povezuje teorijo s praktičnim vidikom, kar je lahko podlaga za nadaljnje raziskave in morebitne rešitve v praksi.

2 Ekonomska politika v EU

2.1 Temeljni pogodbi EU

EU temelji na Pogodbi o Evropski uniji³⁶ (PEU) in PDEU. V 1. členu PEU je določeno, da države članice EU prenašajo na EU pristojnosti za uresničevanje svojih skupnih ciljev.³⁷

³⁶ UL C 326, 26. 10. 2012.

³⁷ V 3. Členu PEU je določen in razčlenjen cilj EU. V šestem odstavku 3. člena PEU je določeno, da EU svoje cilje uresničuje z ustreznimi sredstvi na podlagi pristojnosti, ki so ji dodeljene s PEU in PDEU.

Vrste, področja in pristojnosti EU so določeni v 2. do 6. členu PDEU. EU ima na podlagi 2. člena PDEU izključno pristojnost na področju carinske unije; glede določitve pravil o konkurenci, ki so potrebna za delovanje notranjega trga; na področju monetarne politike držav članic, katerih valuta je evro; na področju ohranjanja morskih in bioloških virov v okviru skupne ribiške politike in na področju skupne trgovinske politike. V tretjem odstavku 2. člena PDEU je določeno, da države članice usklajujejo svoje ekonomske politike in politike zaposlovanja v okviru ureditev iz te PDEU, za opredelitev katerih je pristojna EU. EU ima tudi izključno pristojnost za sklenitev mednarodnega sporazuma, kadar je ta sklenitev predvidena v zakonodajnem aktu EU ali je potrebna, da se EU omogoči izvajanje njene notranje pristojnosti.³⁸

V 4. členu PDEU so navedena področja, na katerih si EU deli pristojnost z državami članicami, med katerimi je tudi ekonomska politika.³⁹ V 5. členu PDEU je natančneje določeno, da države članice usklajujejo svoje ekonomske politike znotraj EU. V ta namen Svet sprejema ukrepe, zlasti širše smernice za te politike. Za države članice, katerih valuta je evro, se uporabljajo posebne določbe.

EMU podrobneje urejajo določbe 119. do 126. člena PDEU, ki so uvrščeni v poglavje VIII. Ekonomska in monetarna politika, in so skupaj s tretjim odstavkom 2. člena PDEU ter Protokolom (št. 12) o postopku v zvezi s čezmernim primanjkljajem⁴⁰ (Protokol št. 12) pravna podlaga za sklop pravil za usklajevanje nacionalnih fiskalnih politik (t. i. Pakt za stabilnost in rast).

Za ekonomske politike držav članic EU, ki so tudi članice monetarne unije, so pomembne tudi določbe 136. člena PDEU, ki dajejo pristojnost Svetu, da sprejme ukrepe za tiste države članice, katerih valuta je evro, z namenom večje uskladitve in nadzorovanja njihove proračunske discipline ter določitve smernic njihove ekonomske politike ob zagotavljanju združljivosti s smernicami, sprejetimi za celotno EU in njihovega nadzora.

³⁸ Več o tem gl. 3. člen PDEU.

³⁹ Več o tem gl. 4. člen PDEU.

⁴⁰ UL C 115, 9. 5. 2008.

2.2 Pakt za stabilnost in rast iz leta 1997

Pakt za stabilnost in rast je nastal leta 1997 in predstavlja sklop pravil, v katerih je določen proces za usklajevanje nacionalnih fiskalnih politik v EU.⁴¹ Prvotno so Pakt za stabilnost in rast sestavljali: Resolucija Evropskega Sveta o Paktu za stabilnost in rast, sprejeta v Amsterdamu dne 17. 7. 1997; Uredba Sveta (ES) št. 1466/97 z dne 7. julija 1997 o krepitvi nadzora nad proračunskim stanjem ter o nadzoru in usklajevanju gospodarskih politik⁴² (Uredba 1466/97) in Uredba Sveta (ES) št. 1467/97 z dne 7. julija 1997 o pospešitvi in razjasnitvi izvajanja postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem⁴³ (Uredba 1467/97).

Pakt za stabilnost in rast je bil oblikovan v procesu priprav na začetek delovanja ekonomske in monetarne unije (EMU) za zagotovitev makroekonomske stabilnosti.⁴⁴ Njegov namen je zagotoviti zdrave javne finance, ki so potrebne za zagotavljanje stabilnosti cen ter pospeševanje trdne in trajnostne rasti, ki vodi do novih delovnih mest. Pakt za stabilnost in rast sestavljata dva dela, in sicer: preventivni (Uredba 1466/97) in korektivni (Uredba 1467/97).

Resolucija Evropskega Sveta o Paktu za stabilnost in rast, ki predstavlja okvir, usmeritve in politično zavezanost držav članic, Komisije EU in Sveta za spoštovanje določil pakta, je skupaj z Uredbo 1466/97 vsebinsko opredelila načelo zdravih javnih financ. Resolucija Evropskega Sveta o Paktu za stabilnost in rast opredeli »zdravo proračunsko stanje« kot srednjeročno stanje blizu izravnalnemu proračunu ali celo presežek proračuna, ki bi omogočalo državam članicam, da se ukvarjajo z normalnimi cikličnimi gibanji v okviru dovoljenega 3-odstotnega referenčnega deleža primanjkljaja v BDP.⁴⁵ Uredba 1466/97 je v nadaljevanju uvedla tudi pojem čim bolj uravnoteženega javnofinančnega položaja oz. javnofinančnega presežka kot srednjeročnega cilja fiskalnih politik držav članic EU.

Za zagotavljanje izvajanja političnih zavez in usmeritev Resolucije Evropskega Sveta o Paktu za stabilnost in rast sta bili sprejeti dve uredbi (Uredba 1466/97 in Uredba 1467/97), ki sta podrobneje povezali srednjeročni cilj uravnoteženega proračuna ali

⁴¹ Usklajevanje fiskalnih politik v EU se je formalno sicer začelo s podpisom Maastrichtske pogodbe leta 1991.

⁴² UL L 209, 2. 8. 1997.

⁴³ UL L 209, 2. 8. 1997.

⁴⁴ Več o tem gl. v M. Bednaš, 2006, Reforma pakta stabilnosti in rasti, str. 30–43.

⁴⁵ Resolucija Evropskega Sveta o Paktu za stabilnost in rast je predvidela tudi ocenjevanje proračunskega položaja držav in sankcioniranje kršitev.

proračunskega presežka s popravljalnimi ukrepi, ki bi nastopili vsakič, ko se bi ocenilo, da obstajata dejanski ali pričakovani odmik od srednjeročnega proračunskega cilja.

Uredba 1466/97 predstavlja preventivni del pakta. Določa pravila glede vsebine, predlaganja, preverjanja in spremljanja programov za stabilnost in konvergenco v okviru večstranskega nadzora Sveta, zato da se v zgodnji fazi prepreči pojav čezmernega splošnega javnofinančnega primanjkljaja ter pospeši nadziranje in usklajevanje gospodarskih politik. Določa vsebino in roke za predložitev programov za stabilnost.⁴⁶

Uredba 1467/97 predstavlja korektivni ali popravljalni del pakta in podrobneje pojasnjuje določbe glede zgornje meje višine primanjkljaja in postopka ocenjevanja stanja javnih financ države vključno z morebitnimi priporočili oz. sankcijami zaradi kršitve pravil. Uredba 1467/97 določa tudi, da se presežek javnofinančnega primanjkljaja nad referenčno vrednostjo šteje kot izjemen in začasen, kadar je posledica izrednega dogodka, na katerega država članica ni mogla vplivati in ki ima večji vpliv na finančni položaj vlade v širšem smislu ali je posledica resnega gospodarskega upada, ter da šteje kot začasen, če bi proračunske napovedi Komisije EU kazale, da bo po prenehanju izrednega dogodka ali resnega gospodarskega upada primanjkljaj padel pod referenčno vrednost.

Pomen prvotnega Pakta za stabilnost in rast je bil predvsem v opredelitvi javnofinančnega ravnotežja oz. presežka kot srednjeročnega cilja fiskalne politike in v natančni opredelitvi postopka spremljanja in ocenjevanja javnofinančnega stanja držav članic ter morebitnega postopka uvedbe sankcij.⁴⁷

2.3 Spremembe in dopolnitve Pakta za stabilnost in rast iz leta 2005

Težave z izvajanjem Pakta za stabilnost in rast, zlasti blokiranje postopkov Nemčije in Francije v zvezi s čezmernimi primanjkljaji v letu 2003 so vplivale na dodatna

⁴⁶ Program stabilnosti je namenjen izvajanju večstranskega nadzora Komisije EU in Sveta. V programu stabilnosti se opredelijo večletni makroekonomski in fiskalni okvir, ključne fiskalne projekcije in njihove komponente ter ovrednoti javnofinančne cilje, skladno z zahtevami Komisije EU in Pakta za stabilnost in rast. Komisija EU po potrebi pozove državo članico k ukrepanju oz. prilagoditvi programa stabilnosti, če oceni, da ne bodo doseženi minimalni zahtevani napor. Dostopno na: <https://www.gov.si/teme/ekonomsko-upravljanje-in-nactovanje/> (14. 9. 2021).

⁴⁷ M. Bednaš, 2006, Reforma pakta stabilnosti in rasti, str. 32.

razčiščevanja v zvezi z njegovim izvajanjem. Sporna je bila predvsem togost uniformiranih meja 3 odstotkov BDP za javnofinančni primanjkljaj in 60 odstotkov BDP za javni dolg za vse države v vsakršnih gospodarskih razmerah.⁴⁸

Evropski svet je zato marca 2005 na podlagi poročila »Izboljšanje izvajanja Pakta stabilnosti in rasti«⁴⁹ navedel pet področij za izboljšave pakta, in sicer: okrepitev ekonomske logike proračunskih pravil za izboljšanje njihove verodostojnosti in podpore; izboljšanje podpore s strani nacionalnih oblikovalcev politik; učinkovitejša izraba obdobj, ko rast gospodarstva presega trend, z namenom usklajevanja proračuna v izogib procikličnim politikam; v priporočilih Sveta boljše upoštevanje obdobj, ko je rast gospodarstva pod trendom in posvečanje zadostne pozornosti zadolženosti in vzdržnosti pri nadzoru proračunskih stanj.

Pravna podlaga reforme Pakta stabilnosti in rasti je bil sprejem Uredbe Sveta (ES) št. 1055/2005 z dne 27. junija 2005 o spremembi Uredbe (ES) št. 1466/97 o okreplitvi nadzora nad proračunskim stanjem ter o nadzoru in usklajevanju gospodarskih politik⁵⁰ (preventivni del) (Uredba 1055/2005) in Uredbe Sveta (ES) št. 1056/2005 z dne 27. junija 2005 o spremembi Uredbe Sveta (ES) št. 1467/97 o pospežitvi in razjasnitvi izvajanja postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem⁵¹ (korektivni del) (Uredba 1056/2005).

Spremembe in dopolnitve so omilile preventivni in korektivni del Pakta za stabilnost in rast iz leta 1997.

Uredba 1055/2005 je prinesla predvsem diferencirano obravnavo držav članic evroobmočja pri določanju srednjeročnega proračunskega cilja oz. javnofinančnih ciljev, pri katerih se naj upoštevajo ekonomske posebnosti posameznih držav. Uvedla je tudi razpon za srednjeročne javnofinančne cilje za države članice evroobmočja.⁵² Uredba 1055/2005 je tudi določila, da mora poročilo Komisije EU

⁴⁸ Postavljene omejitve so premalo upoštevale ciklični gospodarski položaj posameznih držav, dejansko raven javnega dolga in potencialno gospodarsko rast pri oceni v okviru postopka presežnega primanjkljaja. Več o tej temi gl. v M. Bednaš, 2006, *Reforma pakta stabilnosti in rasti*, str. 32–33.

⁴⁹ Angl. Council Report to the European Council entitled »Improving the Implementation of the Stability and Growth Pact.

Sklepi predsedstva, 7619/1/05 REV 1. Dostopno na <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7619-2005-REV-1/sl/pdf> (14. 9. 2021).

⁵⁰ UL L 174, 7. 7. 2005.

⁵¹ UL L 174, 7. 7. 2005.

⁵² Več o tej temi gl. v M. Bednaš, 2006, *Reforma pakta stabilnosti in rasti*, str. 33–36; in H. Kamnar, N. Borak, 2013, *Fiskalna pravila*, str. 53–56.

ustrezno odražati razvoj srednjeročnega gospodarskega stanja (zlasti potencialno rast, obstoječe konjunkturne pogoje, izvajanje politik v okviru Lizbonske pogodbe⁵³ in politik v podporo raziskovanju in razvoju ter inovativnosti) ter srednjeročni razvoj proračunskega stanja (zlasti prizadevanja za fiskalno konsolidacijo v času dobrih gospodarskih razmer, vzdržnost javnega dolga, javne naložbe in splošno kakovost javnih financ).

Opisane spremembe in dopolnitve niso bile uspešne, saj EU ni uresničila ciljev, ki si jih je zadala glede gospodarske in fiskalne politike. Leta 2010 je izbruhnila finančna kriza celotnega evroobmočja. EU je prišla do spoznanja, da monetarna unija ni mogoča brez bistveno tesnejšega sodelovanja držav članic na fiskalnem področju.

2.4 Spremembe in dopolnitve Pakta za stabilnost in rast iz leta 2011

Komisija EU je zaradi neučinkovitosti obstoječega Pakta za stabilnost in rast dne 29. 9. 2010 predstavila sveženj šestih predlogov predpisov (t. i. šesterček), ki je bil namenjen strožjemu nadzoru EU ekonomskih in posebej fiskalnih politik držav članic. Predpisi so bili sprejeti leta 2011. Sveženj zasleduje tri glavne cilje: strožji preventivni ukrepi, strožji korektivni ukrepi in zmanjšanje makroekonomskih in konkurenčnih neravnovesij.

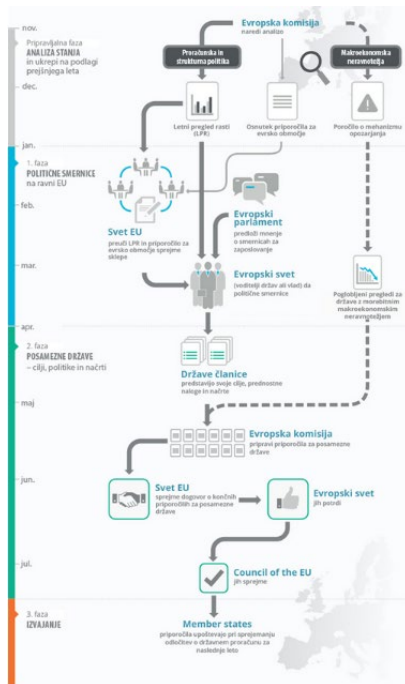
Šesterček sestavljajo direktiva in pet uredb, in sicer: Direktiva Sveta 2011/85/EU z dne 8. novembra 2011 o zahtevah v zvezi s proračunskimi okviri držav članic⁵⁴ (Direktiva 2011/85), Uredba (EU) št. 1173 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. novembra 2011 o učinkovitem izvrševanju proračunskega nadzora v evroobmočju,⁵⁵ Uredba (EU) št. 1174/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. novembra 2011 o izvršilnih ukrepih za odpravljanje čezmernih makroekonomskih neravnotežij v evroobmočju,⁵⁶ Uredba (EU) št. 1175/2011

⁵³ UL C 306, 17. 12. 2007.

⁵⁴ UL L 306, 23. 11. 2011. Direktivo 2011/85 je bilo treba prenesti v nacionalno ureditev do konca leta 2013. Ta zahteva je bila v RS izpolnjena leta 2018 s sprejemom Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih financah (ZJF-H), Uradni list RS, št. 13/18.

⁵⁵ UL L 306, 23. 11. 2011.

⁵⁶ UL L 306, 23. 11. 2011.



Slika 1: Evropski semester

Vir: Evropski svet in Svet Evropske unije⁵⁷

Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. novembra 2011 o spremembi Uredbe (ES) št. 1466/97 o okrepositvi nadzora nad proračunskim stanjem ter o nadzoru in usklajevanju gospodarskih politik⁵⁸ (Uredba 1175/2011), Uredba (EU) št. 1176/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. novembra 2011 o preprečevanju in odpravljanju makroekonomskih neravnotežij⁵⁹ in Uredba Sveta (EU) št. 1177/2011 z dne 8. novembra 2011 o spremembi Uredbe (ES) št. 1467/97 o pospešitvi in razjasnitvi izvajanja postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem^{60, 61}

Z Uredbo 1175/2011 je bil uveden poseben postopek t. i. evropski semester za *ex ante* usklajevanje ekonomskih politik. Na ta način bi se naj zagotavljala skladnost med gospodarskimi oz. ekonomskimi odločitvami in proračunskimi omejitvami ter okrepila učinkovitost izvajanja politik na nacionalni ravni.

⁵⁷ Dostopno na: URL: <https://www.consilium.europa.eu/sl/infographics/european-semester/> (14. 9. 2021).

⁵⁸ UL L 306, 23. 11. 2011.

⁵⁹ UL L 306, 23. 11. 2011.

⁶⁰ UL L 306, 23. 11. 2011.

⁶¹ Več o tem gl. v H. Kamnar, N. Borak, 2013, Fiskalna pravila, str. 57–67.

Proces evropskega semestra se začne z letnim pregledom rasti, in sicer z jasno oceno gospodarskega položaja EU in smernicami za nadaljnje prednostne naloge, ki jih je treba izvesti na ravni EU in nacionalnih ravneh. Pregled vključuje tri elemente ekonomskih politik: makroekonomsko in fiskalno politiko, strukturne reforme in ukrepe za krepitev rasti. Komisija EU v nadaljevanju usmeri države članice EU, naj okrepijo svoja prizadevanja na prednostnih področjih ekonomske politike.

V marcu sledi politična potrditev s strani Evropskega sveta, ki načrt za gospodarsko reformo in fiskalno politiko obravnava in odobri v enem samem nizu sklepov. Voditelji držav in vlad nato prevzamejo odgovornost za skupni gospodarski načrt in okvir proračunskega nadzora ter so zavezani, da v svojih državah zagotovijo ustrezno izvajanje. V aprilu sledi predstavitev nacionalnih programov držav članic. Države članice evroobmočja Komisiji EU in drugim državam predložijo svoje programe nacionalnih reform⁶² in programe stabilnosti.⁶³ Nacionalni programi reform opredeljujejo načrte držav članic v zvezi s strukturnimi reformami, ukrepi za spodbujanje rasti, ukrepi za ustvarjanje delovnih mest ter ukrepi za napredek v smeri doseganja strateških ciljev EU (Strategija Evropa 2020 – Evropa 2020: Strategija za pametno, trajnostno in vključujočo rast⁶⁴).

Po ocenah teh nacionalnih poročil Komisija EU v juniju predstavi osnutek priporočil Svetu za vsako posamezno državo, pri čemer označi napredek in pomanjkljivost vsake države članice pri izvajanju dogovorjenih ukrepov in predlaga priporočila za države članice. Evropski svet na junijskem zasedanju razpravlja o teh poročilih in jih

⁶² Pravila glede vsebine, predložitve, preverjanja in spremljanja nacionalnih reformnih programov določa Uredba 1175/2011. Nacionalni programi reform držav članic naj podpirajo strategijo unije za rast in delovna mesta in so oblikovani v skladu s smernicami iz Uredbe 1175/2011 ter splošnimi usmeritvami za države članice, ki jih izdala Komisija EU in Evropski svet na začetku letnega cikla nadzora. Država v nacionalnem reformnem programu opredeli načrtovane prednostne naloge dela in ukrepe za doseganje specifičnih priporočil ter glavnih ciljev krovne razvojne evropske strategije. Ob tem dokument predstavlja ključne usmeritve vlade v procesu evropskega semestra. Komisija EU v pregledu poziva države članice EU, naj okrepijo svoja prizadevanja na treh prednostnih področjih ekonomske politike: spodbujanju naložb, izvajanju strukturnih reform in zagotavljanju odgovornih fiskalnih politik. Dostopno na: <https://www.gov.si teme/ekonomsko-upravljanje-in-naertovanje/> (14. 9. 2021). V slovenskem Nacionalnem reformnem programu za leto 2018 in leto 2019 so bili navedeni predvsem strukturni ukrepi. RS nacionalnega reformnega programa za leto 2020 ni pripravila.

⁶³ Pravila glede vsebine, predložitve, preverjanja in spremljanja programov za stabilnost in programov za konvergenco v okviru večstranskega nadzora določa Uredba 1175/2011. V programu stabilnosti države opredelijo večletni makroekonomski in fiskalni okvir, ključne fiskalne projekcije in njihove komponente ter ovrednotijo javnofinančne cilje, skladno z zahtevami Evropske komisije in Pakta za stabilnost in rast. Skladno z evropskim semestrom mora država program stabilnosti oddati do konca aprila za prihodnja tri leta. Komisija EU nato oceni program stabilnosti, tako da presodi, ali cilji in vsebina omogočajo doseganje srednjeročnega cilja javnih financ. Komisija EU po potrebi pozove državo članico k ukrepanju oz. prilagoditvi programa stabilnosti, če oceni, da ne bodo doseženi minimalni zahtevani napor. Dostopno na: <https://www.gov.si teme/ekonomsko-upravljanje-in-naertovanje/> (14. 9. 2021).

⁶⁴ Evropa 2020: Strategija za pametno, trajnostno in vključujočo rast (COM(2010) 2020 final, 3. 3. 2010).

nato sprejme ali spremeni. Države članice nato pri sestavljanju svojih nacionalnih proračunov za naslednje leto upoštevajo smernice, ki so jih prejele od Sveta.

2.5 Fiskalni dogovor iz leta 2012

V okviru Pakta za stabilnost in rast iz leta 2011 je bila na zasedanju Evropskega sveta decembra 2011 sprejeta odločitev za uvedbo še večje usklajenosti ekonomskih politik ter večje avtomatičnosti sankcij v primeru kršitve skupnih javnofinančnih pravil. Države podpisnice so se dogovorile o sklenitvi nove mednarodne pogodbe,⁶⁵ in sicer: Pogodbe o stabilnosti in usklajevanju v ekonomski in monetarni uniji.⁶⁶ Pogodba je začela veljati 1. 1. 2013.

S Pogodbo o stabilnosti in usklajevanju v ekonomski in monetarni uniji so se države članice zavezale, da poleg obveznosti, ki že izhajajo iz prava EU, in brez poseganja vanje, dodatno okrepijo ekonomski steber ekonomske in monetarne unije s sprejetjem sklopa pravil,⁶⁷ namenjenih spodbujanju proračunske discipline s fiskalnim dogovorom, da okrepijo usklajevanje svojih ekonomskih politik in izboljšajo upravljanje evroobmočja, s čimer podpirajo uresničevanje ciljev EU za trajnostno rast, zaposlovanje, konkurenčnost in socialno kohezijo.⁶⁸

Epidemija covid-19 v letu 2020 in 2021 kaže, da je pomembno, da je s 3. členom Pogodbe o stabilnosti in usklajevanju v ekonomski in monetarni uniji določena tudi možnost začasnega odklona od srednjeročnega cilja ali prilagoditvene poti za njegovo doseglo držav pogodbenic zaradi izjemnih okoliščin. Izjemne okoliščine se po opredelitvi pogodbe nanašajo na neobičajni dogodek, na katerega pogodbenica ne more vplivati in ki ima pomembne posledice za finančno stanje sektorja države, ali obdobja resnega gospodarskega upada, kot je določeno v spremenjenem Paktu za stabilnost in rast, pod pogojem, da začasni odklon zadevne pogodbenice srednjeročno ne ogrozi fiskalne vzdržnosti.⁶⁹

⁶⁵ Mednarodna pogodba o okrepljeni monetarni uniji ni del pravnega reda EU. Sklenjena je v skladu s pravili mednarodnega javnega prava.

⁶⁶ Zakon o ratifikaciji Pogodbe o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v ekonomski in monetarni uniji med Kraljevino Belgijo, Republiko Bolgarijo, Kraljevino Dansko, Zvezno republiko Nemčijo, Republiko Estonijo, Irsko, Helensko republiko, Kraljevino Španijo, Francosko republiko, Italijansko republiko, Republiko Ciper, Republiko Latvijo, Republiko Litvo, Velikim vojvodstvom Luksemburg, Madžarsko, Malto, Kraljevino Nizozemsko, Republiko Avstrijo, Republiko Poljsko, Portugalsko republiko, Romunijo, Republiko Slovenijo, Slovaško republiko, Republiko Finsko in Kraljevino Švedsko (Uradni list RS, št. 35/12; MPSUUEMU).

⁶⁷ Več o tem gl. v H. Kamnar, N. Borak, 2013, Fiskalna pravila, str. 67–69.

⁶⁸ Določba 1. člena Pogodbe o stabilnosti in usklajevanju v ekonomski in monetarni uniji.

⁶⁹ Določba 3. člena Pogodbe o stabilnosti in usklajevanju v ekonomski in monetarni uniji.

Fiskalni dogovor je določil tudi, da pogodbenice v svoje nacionalno pravo vključijo pravilo, da se v primeru ugotovljenih večjih odstopanj od srednjeročnega cilja ali prilagoditvene poti za njegovo doseglo samodejno sproži popravljalni mehanizem. Tega države vzpostavijo na podlagi skupnih načel, ki jih je leta 2012 pripravila Komisija EU.⁷⁰

2.6 Pakt za stabilnost in rast iz leta 2013

Komisija EU je v letu 2013 pripravila še dve uredbi (t. i. dvojček), da bi dodatno okrepila ekonomsko upravljanje v evroobmočju, in sicer: Uredbo (EU) št. 472/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. maja 2013 o okrepitvi gospodarskega in proračunskega nadzora v državah članicah evroobmočja, ki so jih prizadele ali jim grozijo resne težave v zvezi z njihovo finančno stabilnostjo⁷¹ (Uredba 472/2013) in Uredbo (EU) št. 473/2013 Evropskega parlamenta in Sveta o skupnih določbah za spremljanje in ocenjevanje osnutkov proračunskih načrtov ter zagotavljanje zmanjšanja čezmernega primanjkljaja držav članic v evroobmočju⁷² (Uredba 473/2013).

Uredba 472/2013 in Uredba 473/2013 sodita na področje proračunske politike in dopolnjujeta t. i. šesterček iz leta 2011. Glavni cilj uredb je zagotoviti skupne proračunske časovne okvire z vse države članice evroobmočja ter pravila za spremljanje in ocenjevanje proračunskih načrtov⁷³ držav članic s strani Komisije EU. V primeru resnih kršitev pravil Pakta za stabilnost in rast lahko Komisija EU zahteva revizijo proračunskih načrtov. Uredba 472/2013 in Uredba 473/2013 uvajata strožja pravila za ekonomski in proračunski nadzor, vključno s pravili za dodatne zahteve glede poročanja o odnosu do držav članic, ki so jih prizadele resne finančne motnje.⁷⁴

⁷⁰ Sporočilo Komisije Skupna načela za nacionalne fiskalne popravljalne mehanizme. Bruselj, 20. 6. 2012, COM/2012/0342 final. Dostopno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX%3A52012DC0342> (14. 9. 2021). Več o tem gl. v H. Kamnar, N. Borak, 2013, Fiskalna pravila, str. 71–75.

⁷¹ UL L 140, 27. 5. 2013.

⁷² UL L 140, 27. 5. 2013.

⁷³ V RS je to predlog proračuna RS.

⁷⁴ Več o tem gl. v H. Kamnar, N. Borak, 2013, Fiskalna pravila, str. 69–70.

3 Ekonomsko upravljanje v RS

Vpliv Pakta za stabilnost in rast na ekonomsko upravljanje RS oz. fiskalno in proračunsko upravljanje RS z vidika uresničevanja dolgoročnih nacionalnih strateško-razvojnih ciljev in strateških ciljev EU je nazorno opisan v revizijskem poročilu Uresničevanje Strategije razvoja Slovenije 2030 in Agende za trajnostni razvoj do leta 2030.⁷⁵

Področje strateško-razvojnega načrtovanja ter področje ekonomskega upravljanja sta vsebinsko prepleteni.⁷⁶ V letu 2009 je Služba Vlade RS za razvoj in evropske zadeve začela s povezovanjem strateško-razvojnega načrtovanja in priprave proračuna, saj je ob pregledu takratnih sektorskih in drugih strategij spoznala, da med sabo niso usklajene, ne temeljijo na realnih virih in da je bil proces priprave proračuna zelo oddaljen od izvajanja ukrepov iz teh strategij. To je vodilo k pripravi novih razvojnih politik in k novemu procesu priprave proračuna. Na ravni predpisov se je to dogajanje leta 2010 odrazilo v novi Uredbi o dokumentih razvojnega načrtovanja⁷⁷ in leta 2011 v predlogu Zakona o razvojnem načrtovanju⁷⁸ (ZRazNačrt). Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2010 je uvedla nov pristop k razvojnemu načrtovanju, v delu, ki ureja postopke za pripravo predloga državnega proračuna, pa se je prilagodila novim pristopom, uporabljenim pri pripravi proračuna za leti 2010 in 2011, ki naj bi se na novo določili ob uveljavitvi sprememb Zakona o javnih financah (ZJF).⁷⁹ Eden izmed glavnih ciljev Uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2010 je bil urediti in povezati razvojno načrtovanje, oblikovanje politik ter določitve glede razvojnih prioriteta z načinom priprave proračunskega memoranduma (povezava razvojnega načrtovanja in priprave proračuna).

⁷⁵ Računsko sodišče, št. 420-3/2020/158.

⁷⁶ Več o tej temi gl. v Računsko sodišče, št. 420-3/2020/158.

⁷⁷ Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna (Uradni list RS, št. 54/10).

⁷⁸ Predlog ZRazNačrt, 12. 1. 2012, vladno gradivo, EPA: 52-VI. Dostopno na: https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/zakonodaja/izbran/lut/p/z1/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfJjo8zivSy9Hb283Q0N3E3dLQwCQ7z9g7w8nAwsnMz1w9EUGAWZGgS6GDn5BhsYGwQHG-pHEaPFAAdwNCBOPx4FUfiNL8gNDQ11VFQEAAxcoa4l/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/?uid=8F76A21F0D6B89BDC1257982004BEF6A&db=kon_zak&mandat=V (14. 9. 2021).

⁷⁹ Povzeto po gradivu za sprejem Uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja, št. 00701-15/2010 z dne 8. 7. 2010, EVA 2010-1611-0008. Dostopno na: <http://vrs-3.vlada.si/MANDAT08/VLADNAGRADIVA.NSF/18a6b9887c33a0bdc12570e50034eb54/8A8B80AB2144FD5AC1257C2A005B2BC4?OpenDocument> (14. 9. 2021).

Že leta 2010 je Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja predvidela tudi Strategijo razvoja Slovenije kot krovni dolgoročni strateški dokument razvojnega načrtovanja države, s katerim morajo biti usklajeni vsi drugi dokumenti razvojnega načrtovanja.⁸⁰ Kot srednjeročni izvedbeni dokument razvojnega načrtovanja je bil sprva predviden program državnih razvojnih prioritet in investicij, ki naj bi bil preko projektov in ukrepov (ki naj bi bili med drugim usklajeni s cilji razvojnega načrtovanja in drugimi razvojnimi dokumenti in usmeritvami EU, vključno s cilji proračunskega memoranduma) povezan z načrtom razvojnih programov. Namesto prvotno predvidenega programa državnih razvojnih prioritet in investicij je ZJF-H⁸¹ v letu 2018 kot srednjeročni izvedbeni dokument uvedel državni program razvojnih politik (DPRP), s spremembami in dopolnitvami Uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja pa so bili v 11., 18. in 21. členu te uredbe določeni nosilci priprave, postopek usklajevanja in spremljanje uresničevanja DPRP.

Predlog ZRazNačrt je vlada predložila državnemu zboru leta 2011, vendar ta ni dobil ustrezne podpore in ga je državni zbor po drugi obravnavi 3. 2. 2012 s sklepom zavrnil kot neprimernega za sprejem. Kljub temu v nadaljevanju na kratko predstavljamo ključne rešitve v predlogu zakona, saj je obravnaval nekatera vprašanja na področju strateškega upravljanja RS, ki so še vedno nerešena.

Predlog ZRazNačrt je bil pripravljen sočasno s predlogom ZJF-G, ker gre za vzajemno povezana dokumenta, kjer prvi omogoča jasnejše definiranje prioritet in ustrežnejše načrtovanje razvojnih dokumentov, drugi pa načrtovanje podpore tem prioritetam z realnimi finančnimi viri. Prepletenost predloga ZRazNačrt in predloga ZJF-G je bila še toliko bolj pomembna, ker je EU konec leta 2011 sprejela t. i. šesterček ter novo Strategijo Evropa 2020. Ti dokumenti so medsebojno uskladili finančni in vsebinski okvir proračunskega načrtovanja za vse države članice EU v t. i. evropskem semestru, ki predstavlja usklajen in voden proces razvoja, kar je v praksi pomenilo poudarek na izboljšanju ekonomskega upravljanja.

Cilj predloga ZRazNačrt je bil zagotoviti učinkovito in transparentno strateško-razvojno načrtovanje in prispevati k bolj smotrni porabi javnih sredstev na način, da se bo struktura izdatkov prilagajala razvojnim prioritetam držav.⁸² Izrecno je bila v predlogu ZRazNačrt postavljena zahteva, da morajo biti vsi dokumenti strateškega

⁸⁰ Določbe 3., 6. in 9. člena Uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja 2010 (načelo zveznosti).

⁸¹ Uradni list RS, št. 13/18.

⁸² Predlog ZRazNačrt, tč. 2.1.

razvojnega načrtovanja in DPRP usklajeni s Strategijo razvoja Slovenije (vertikalna usklajenost), drugi izvedbeni dokumenti razvojnega načrtovanja pa morajo biti usklajeni med seboj in z DPRP (horizontalna usklajenost).⁸³ Po predlogu ZRazNačrt naj bi Strategijo razvoja Slovenije na predlog vlade sprejel državni zbor za obdobje strategije, ki naj bi bilo prilagojeno večletnemu finančnemu okviru EU.⁸⁴

Cilj Strategije Evropa 2020 je bil zagotoviti, da bo gospodarska oživitve EU po gospodarski in finančni krizi leta 2010 podprta z vrsto reform in bo do leta 2020 zgrajena trdna podlaga za rast in ustvarjanje delovnih mest. Kot okvir za izvajanje Strategije Evropa 2020 je bil predviden t. i. evropski semester – način izvajanja in spremljanja ekonomskega upravljanja in poročanja o doseganju ciljev na ravni EU v okviru Pakta za stabilnost in rast.

V nadaljevanju na kratko predstavljamo vpliv Pakta za stabilnost in rast od leta 2011, predvsem Direktive 2011/85, na ureditev in potrebne spremembe pravil javnofinančnega ekonomskega upravljanja RS.

RS je za namen stabilizacije javnih financ v letu 2013 sprejela Ustavni zakon o spremembi 148. člena Ustave Republike Slovenije⁸⁵ (Ustava RS), s katerim se je na ustavni ravni zavezala, da bodo prihodki in izdatki proračunov države srednjeročno uravnoteženi brez zadolževanja ali pa da bodo prihodki presegali izdatke. Od tega ustavnega načela se lahko začasno odstopi samo v izjemnih okoliščinah za državo. Leta 2015 je bil sprejet Zakon o fiskalnem pravilu⁸⁶ (ZFisP), ki določa izvedbo 148. člena Ustave RS.⁸⁷ Za dokončno implementacijo Direktive 2011/85 pa je bilo treba spremeniti in dopolniti še Zakon o javnih financah⁸⁸ (ZJF). Spremeniti se je moral tudi proces priprave proračuna RS, čemur so morali biti prilagojeni dokumenti, ki spremljajo proračunski memorandum.⁸⁹

⁸³ Določba 3. člena predloga ZRazNačrt.

⁸⁴ Drugi odstavek 4. člena predloga ZRazNačrt.

⁸⁵ Uradni list RS, št. 47/13.

⁸⁶ Uradni list RS, št. 55/15 in 177/20 – popr.

⁸⁷ Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148 in 47/13 – UZ90,97,99 in 75/16 – UZ70a.

⁸⁸ Uradni list RS, št. 13/18.

⁸⁹ Določba 4. člena ZJF-H.

Določiti je bilo treba ureditev, povezano s srednjeročnim načrtovanjem fiskalne politike, ker tudi ZFisP v več določbah napotuje na ureditev v ZJF.⁹⁰ Za področje načrtovanja fiskalne politike je bil s sprejemom ZFisP uveden instrument srednjeročne fiskalne strategije, ki ga sestavljata: okvir za pripravo proračunov sektorja država in program stabilnosti.

Z uvedbo teh dokumentov sta se priprava okvira in kasneje priprava državnega proračuna podaljšali. Iz Direktive 2011/85 izhajajo zahteve po srednjeročnem načrtovanju fiskalne politike in ukrepov, s katerimi se zagotavlja fiskalna disciplina vseh institucionalnih enot sektorja država, kar pomeni, da se želi preprečiti začasno izvrševanje proračunov, saj ne sledi srednjeročnemu načrtovanju fiskalne politike. Spremembe in dopolnitve, vsebovane v ZJF-H, so zato razširile obveznost priprave proračunov in finančnih načrtov za tekoče leto in naslednji dve leti na vse uporabnike proračuna, torej uvajajo srednjeročno načrtovanje, kot to zahtevajo predpisi EU. Ključna za ta proces (srednjeročno načrtovanje) sta predvsem: program stabilnosti in nacionalni reformni program.

V vsakoletnem programu stabilnosti vlada opredeli večletni (triletni) makroekonomski in fiskalni okvir, ključne fiskalne projekcije in njihove komponente ter ovrednoti javnofinančne cilje skladno z zahtevami Komisije EU in Pakta za stabilnost in rast. Program stabilnosti morajo države članice Komisiji EU poslati do 30. 4. za prihodnja tri leta. Komisija EU nato oceni program stabilnosti, tako da presodi, ali cilji in vsebina omogočajo doseganje srednjeročnega cilja javnih financ. Komisija EU po potrebi pozove državo članico k ukrepanju oz. prilagoditvi programa stabilnosti, če oceni, da ne bodo doseženi minimalni zahtevani napori.

V nacionalnem reformnem programu vlada opredeli načrtovane prednostne naloge in ukrepe (prioritete) za doseganje specifičnih priporočil ter glavnih ciljev krovne razvojne evropske strategije. Ob tem dokument predstavlja ključne usmeritve vlade v procesu evropskega semestra. Skladno s pravili mora RS vsako leto do 15. 4. pripraviti nacionalni reformni program za naslednji dve leti in ga poslati Komisiji EU. Gre za dokument, v katerem se opredeli vsebina ukrepov in projektov in bi ga zato po njegovi naravi lahko uvrstili med dokumente razvojnega načrtovanja.⁹¹

⁹⁰ Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13, 55/15 – ZFisP, 96/15 – ZIPRS1617, 13/18 in 195/20 – odl. US.

⁹¹ Položaj nacionalnega reformnega programa med različnimi vrstami dokumentov razvojnega načrtovanja v RS ni izrecno opredeljen. Glede na vsebino je najbližje dokumentom razvojnega načrtovanja, ki jih pripravljajo ministrstva

Skladno z določbami za spremljanje in ocenjevanje osnutkov proračunskih načrtov ter zagotavljanje zmanjšanja čezmernega primanjkljaja držav članic v območju evra vse članice Komisiji EU najpozneje do 15. 10. posredujejo osnutke proračunskih načrtov. V njih predstavijo glavne usmeritve in elemente glede javnofinančnih ciljev in ukrepov za prihodnje leto pred sprejemom v nacionalnih parlamentih.

Uresničevanje dolgoročnih strateško-razvojnih nacionalnih ciljev temelji na srednjeročnem načrtovanju, vezanem na srednjeročni fiskalni okvir, vzpostavljen pa bi moral biti tudi sistem izvedbenih dokumentov, ki so povezani z ZJF. To pomeni, da bi bil za uresničevanje in spremljanje uresničevanja dolgoročnih strateško-razvojnih nacionalnih ciljev uporabljen sistem, ki je bil vzpostavljen predvsem z ZJF-H in Uredbo o spremembah in dopolnitvah Uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna⁹² iz leta 2018, s čimer je bila v slovenski pravni red prenesena Direktiva 2011/85.

Srednjeročni fiskalni okvir in nanj vezano srednjeročno načrtovanje je bilo v slovenski pravni red delno uvedeno z ZFisP leta 2015 in nato dokončno februarja 2018 s sprejetjem ZJF-H. ZJF-H je določil pojme in okvire izvajanja srednjeročne uravnoteženosti. Z ZJF-H je bilo med drugim dodano novo poglavje 1.A Srednjeročno načrtovanje fiskalne politike in fiskalna disciplina, spremenjena pa sta bila tudi 13. in 14. člen ZJF.⁹³

Srednjeročno načrtovanje, kot je urejeno v predpisih, predstavlja način izvajanja srednjeročne uravnoteženosti, katere namen je zagotoviti, da so prihodki in izdatki proračunov države srednjeročno uravnoteženi brez zadolževanja.⁹⁴ To pomeni, da

in vladne službe ali sodelujejo pri njihovi pripravi v skladu s pravnim redom EU ali v skladu s pravili mednarodnih organizacij, se pripravljajo po postopkih, z vsebino in roki veljavnosti, kot jih določa pravni red EU ali pravila mednarodnih organizacij (tretji odstavek 9. člena Uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja). Na to je bilo dano opozorilo že v revizijskem poročilu o Lizbonski strategiji na področju raziskav in razvoja. Dostopno na: http://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/revizija/1108/REF_PROG_SP05-01.pdf (14. 9. 2021).

⁹² Uradni list RS, št. 35/18. V tem poročilu praviloma povzemamo vsebino določb uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja, kot veljajo od leta 2018, kadar pa povzemamo besedilo iz osnovnega besedila iz leta 2010, je to primerno označeno.

⁹³ Z novelo ZJF-H je bil 13. člen ZJF spremenjen tako, da je v njem določeno, da vlada pripravi (in ne samo predloži) državnemu zboru proračunski memorandum, predlog proračuna države z obrazložitvami, predloge finančnih načrtov Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije in Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije ter predloge zakonov, ki so potrebni za izvedbo predloga proračuna države. Določba 14. člena ZJF je bila z novelo ZJF-H spremenjena tako, da natančneje določa obvezne vsebine proračunskega memoranduma. Med drugim zahteva, da vlada v proračunski memorandum vključi vsebine politik, ki sledijo prioriteta in ukrepom DPRP, ter opise strukturnih ukrepov za doseganje predvidenega ciljnega salda iz srednjeročne fiskalne strategije. S spremembami je predlagatelj proračunskega memoranduma vladi le minister, pristojen za finance. Spremenjen pa je bil tudi rok, do katerega mora vlada sprejeti proračunski memorandum.

⁹⁴ Prvi odstavek 3. člena ZFisP.

se ob upoštevanju predvidenega obsega prihodkov načrtovani obseg izdatkov sektorja država navzgor omeji na raven, s katero se zagotovi upoštevanje pravila o uravnoteženosti.⁹⁵

Okvir za pripravo proračunov je tisti akt, v katerem se za posamezna leta določita ciljni saldo sektorja država in najvišji obseg izdatkov sektorja država. Okvir za pripravo proračunov na predlog vlade sprejme državni zbor, in sicer vsako leto za najmanj tri prihodnja leta.⁹⁶ Sprejeti okvir za pripravo proračunov hkrati predstavlja obseg, znotraj katerega RS v okviru Pakta za stabilnost in rast pripravlja program stabilnosti. Okvir za pripravo proračunov predstavlja meje tudi za DPRP, ki je dokument, ki zajema politike, vire sredstev in ukrepe za doseg ciljnega salda država ter vsebinsko opredeljuje in finančno vrednoti prioritete vlade za naslednja štiri leta in je hkrati srednjeročni izvedbeni dokument (dolgoročnega strateško-razvojnega načrtovanja),⁹⁷ torej izvedbeni dokument za uresničevanje Strategije razvoja Slovenije 2030.⁹⁸

Proces priprave DPRP je podrobno urejen v ZJF in Uredbi o dokumentih razvojnega načrtovanja. Ukrepi in projekti, ki so predvideni v dokumentih razvojnega načrtovanja, morajo biti v delu, v katerem se bodo financirali oz. sofinancirali z javnimi sredstvi, usklajeni z javnofinančnimi možnostmi in bodo obravnavani pri pripravi proračuna.⁹⁹ Postopki in dokumenti srednjeročnega načrtovanja fiskalne politike so določeni v 9.a do 9.o členu ZJF in v Uredbi o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2018, iz katerih izhaja, da bi morali dokumenti srednjeročnega načrtovanja (DPRP in srednjeročna fiskalna strategija) povezovati srednjeročno načrtovanje s proračunskim (letnim) načrtovanjem in omogočati spremljanje uresničevanja ciljev prek spremljanja uresničevanja srednjeročnih in proračunskih (letnih) ciljev, tudi dolgoročnih ciljev na ravni nacionalne strategije.

Za pripravo DPRP ministrstva najpozneje do 15. 10. tekočega leta službi, pristojni za razvoj, na ravni podprograma posredujejo vrstni red prioritete ali njihove spremembe iz svoje pristojnosti za naslednja štiri leta. Prioritete se morajo ujemati s

⁹⁵ Drugi odstavek 3. člena ZFisP.

⁹⁶ Prvi odstavek 6. člena ZFisP.

⁹⁷ Določba 9.a. člena ZJF.

⁹⁸ Dostopno na: https://www.gov.si/assets/vladne-sluzbe/SVRK/Strategija-razvoja-Slovenije-2030/Strategija_razvoja_Slovenije_2030.pdf (14. 9. 2021).

⁹⁹ Določba 17. člena Uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja.

cilji, opredeljenimi v krovnem razvojnem dokumentu države, in vsebujejo tudi strukturne¹⁰⁰ ali institucionalne spremembe, ki so finančno ovrednotene tako, da so prioritete v skladu z omejitvami, ki jih določa ZFisP. Poleg prioritete ministrstva posredujejo tudi predlog ukrepov za doseg ciljnega salda sektorja država. Vlada na predlog predstojnika službe, pristojne za razvoj, in ministra, pristojnega za finance, do 30. 11. tekočega leta sprejme DPRP. V skladu z ZJF-H bi moral biti prvi DPRP sprejet do 30. 11. 2019 in bi se začel izvajati v letu 2020. Računsko sodišče je ugotovilo, da dokument ni bil pripravljen.¹⁰¹

Proces priprave DPRP je tesno prepleten s procesom priprave proračuna države in t. i. evropskim semestrom.¹⁰² Tesna povezanost procesa priprave DPRP s procesom priprave proračuna države in evropskim semestrom v pomeni, da se strateško-razvojni cilji RS pravzaprav uresničujejo skozi proces evropskega semestra in v obsegu sredstev državnega proračuna, ki ga dopuščajo pravila Pakta za stabilnost in rast. V RS so v letih 2018 in 2019 vse zakonske in druge prevzete obveznosti predstavljale približno 94 odstotkov sredstev državnega proračuna, kar pomeni, da je bilo za nove strateško-razvojne projekte na razpolago približno 6 odstotkov (približno 600 milijonov evrov) sredstev državnega proračuna.¹⁰³

4 Zaključek

Raziskovali smo, ali je RS v pretekli finančni perspektivi v obdobju med leti 2014 in 2020 v okviru proračunskega poslovanja uresničevala nacionalne strateško-razvojne cilje in strateške cilje EU.

Proračunsko poslovanje RS je poteka v okviru ekonomskega upravljanja EU in je določeno s PEU, PDEU in Paktom za stabilnost in rast. V PEU, PDEU in Paktu za stabilnost in rast so določeni tudi cilji EU, razmerja med njimi, način njihovega uresničevanja in stroga pravila ter postopki spremljanja uresničevanja v okviru t. i. evropskega semestra. Pregled in analiza predpisov sta razkrila, da je RS je za namen uskladitve nacionalne zakonodaje s Paktom za stabilnost in rast ter stabilizacije javnih financ v letu 2013 sprejela Ustavni zakon o spremembi 148. člena Ustave RS,

¹⁰⁰ Za strukturne spremembe se štejejo tiste spremembe, ki vsebujejo preverljive ter dolgoročne pozitivne učinke, ki prispevajo k doseganju srednjeročnega fiskalnega cilja (9.a člen ZJF).

¹⁰¹ Računsko sodišče, št. 420-3/2020/158.

¹⁰² Več o tem gl. v Računsko sodišče, št. 420-3/2020/158.

¹⁰³ Računsko sodišče, št. 420-3/2020/158.

s katerim se je na ustavni ravni zavezala, da bodo prihodki in izdatki proračunov države srednjeročno uravnoteženi brez zadolževanja ali pa da bodo prihodki presejali izdatke. Leta 2015 je bil za operacionalizacijo te zaveze sprejet ZFisP, ki podrobneje določa izvedbo 148. člena URS.

Za področje načrtovanja fiskalne politike je bil s sprejemom ZFisP uveden instrument srednjeročne fiskalne strategije, ki ga sestavljata: okvir za pripravo proračunov sektorja država in program stabilnosti. Spremeniti se je moral proces priprave proračuna RS, čemur so morali biti prilagojeni dokumenti, ki spremljajo proračunski memorandum.

Za uskladitev slovenskih predpisov s Paktom za stabilnost in rast je bilo treba implementirati tudi Direktivo 2011/85, iz katere izhajajo zahteve po srednjeročnem načrtovanju fiskalne politike in ukrepih, s katerimi se zagotavlja fiskalna disciplina vseh institucionalnih enot sektorja država, in dopolniti ZJF. Določiti je bilo treba ureditev, povezano s srednjeročnim načrtovanjem fiskalne politike. To je bilo storjeno v letu 2018 s sprejetjem ZJF-H. Spremembe in dopolnitve ZJF-H so razširile obveznost priprave proračunov in finančnih načrtov za tekoče leto in naslednji dve leti na vse uporabnike proračuna in uvajajo srednjeročno načrtovanje, kot to zahtevajo predpisi EU. Ključna dokumenta za srednjeročno načrtovanje sta program stabilnosti in nacionalni reformni program. V vsakoletnem programu stabilnosti vlada opredeli večletni (triletni) makroekonomski in fiskalni okvir, ključne fiskalne projekcije in njihove komponente ter ovrednoti javnofinančne cilje skladno z zahtevami Komisije EU in Pakta za stabilnost in rast. V nacionalnem reformnem programu vlada opredeli načrtovane prednostne naloge in ukrepe (prioritete) za doseganje specifičnih priporočil EU ter glavnih ciljev krovne razvojne evropske strategije. Ob tem dokument predstavlja ključne usmeritve vlade v procesu t. i. evropskega semestra.

ZJF od sprememb leta 2018 zahteva srednjeročno načrtovanje fiskalne politike in fiskalno disciplino, ki se izvajata na podlagi DPRP, ki zajema politike, vire sredstev in ukrepe za doseg ciljnega salda sektorja država v skladu z ZFisP ter vsebinsko opredeljuje in finančno vrednoti prioritete vlade za naslednja štiri leta. DPRP in srednjeročna fiskalna strategija naj bi povezala dokumente razvojnega načrtovanja s proračunskim načrtovanjem in bi se letno podaljševala. Srednjeročni fiskalni okvir za izvajanje načela srednjeročne uravnoteženosti prihodkov in izdatkov proračunov države brez zadolževanja naj bi bil rezultat strateškega načrtovanja proračuna. Državni proračun pa naj bi odražal prednostne naloge cele države iz nacionalne

strategije razvoja. S temi predlaganimi orodji, ki naj bi se prvič odrazili v proračunu RS za leto 2020, bi se uvedel postopek priprave načrtov srednjeročnih makroekonomskih politik države. V skladu z ZJF bi moral biti prvi DPRP sprejet do 30. 11. 2019 in bi se začel izvajati v letu 2020. Računsko sodišče je ugotovilo, da dokument ni bil pripravljen.¹⁰⁴

Tesna povezanost procesa priprave DPRP, procesa priprave proračuna države in t. i. evropskega semestra pomeni, da bi se naj strateško-razvojni cilji RS pravzaprav uresničevali skozi proces evropskega semestra in v obsegu, ki ga dopuščajo pravila Pakta za stabilnost in rast.

V RS so v letih 2018 in 2019, ko je po dolgih letih brez spet imela formalno nacionalno Strategijo razvoja Slovenije, vse zakonske in druge prevzete obveznosti predstavljale približno 94 odstotkov sredstev državnega proračuna, kar pomeni, da je bilo ob spoštovanju Pakta za stabilnost in rast za vse nove strateško-razvojne projekte v RS letno na razpolago približno 6 odstotkov (približno 600 milijonov evrov) sredstev državnega proračuna.¹⁰⁵

V marcu 2020 je bila v RS razglašena epidemija covida-19. Marca 2020 je tudi Komisija EU ocenila, da se EU zaradi epidemije covida-19 nahaja v izrednih razmerah, in aktivirala splošno odstopno klavzulo v okviru Pakta za stabilnost in rast, na podlagi česar je v letih 2020 in 2021 omogočeno odstopanje od fiskalnih pravil¹⁰⁶ in pravil Pakta za stabilnost in rast.¹⁰⁷

V letih 2020–2023 se vzpostavljajo nova pravila in načrti za financiranje EU v prihodnjem programskem obdobju.

¹⁰⁴ Računsko sodišče, št. 420-3/2020/158.

¹⁰⁵ Računsko sodišče, št. 420-3/2020/158.

¹⁰⁶ Dostopno na: https://ec.europa.eu/slovenia/news/eu-general-escape-clause_sl (14. 9. 2021).

V RS je bil možen način ukrepanja v primeru nastopa izrednih oz. bistveno spremenjenih zunanjih okoliščin na področju ekonomskega upravljanja države predviden v 12. členu ZFisP, ki določa pogoje, pod katerimi je dopusten odstop od uravnoveženosti (pod pogojem, da to srednjeročno ne ogrozi fiskalne vzdržnosti), in v 13. členu ZFisP, ki določa, da obseg dopustnih odstopanj od srednjeročne uravnoveženosti v primeru ugotovljenih okoliščin iz prvega odstavka 12. člena določi državni zbor s sprejemom spremembe okvira. Določba 25. člena Uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja pa ureja pogoje glede dopolnitev, sprememb ali nadomestitve dokumentov razvojnega načrtovanja z novimi v primeru nastanka bistveno spremenjenih okoliščin.

¹⁰⁷ Več o tej temi gl. v A. Klajnšek, 2022, Strateško-razvojno načrtovanje Republike Slovenije in epidemija, str. 146–162.

Literatura

- Ahtik Meta, Ekonomska vloga evra, Podjetje in delo, *Let. 32* (2006), št. 6-7, str. 1318–1326.
- Ahtik Meta, Erent Sunko Zrinka, Pilipović Ozren, Država in suverenost v dobi globalizacije: vloga regionalnih ekonomskih integracij s posebnim poudarkom na Evropski uniji, *Zbornik znanstvenih razprav, Let. 71* (2011), str. 39–67.
- Anessi-Pessina Eugenio, Barbera Carmela, Sicilia Mariafrancesca, Steccolini Ileana, *Public Sector Budgeting: A European Review of Accounting and Public-Management Journals, Accounting, Auditing, & Accountability Journal, Let. 29* (2016), št. 3, str. 491–519.
- Asteriou Dimitrios, Spanos Konstantinos, *The Relationship Between Financial Development and Economic Growth During the Recent Crisis: Evidence From the EU, Finance Research Letters, Let. 28* (2019), str. 238–245.
- Bednaš, Marijana, *Reforma pakta stabilnosti in rasti, UMAR, Ljubljana 2006.*
- Bitenc Mira, Zakaj in kako poročati o delovanju uprave in javnih služb?, *Lex localis, Let. 2* (2004), št. 2, str. 155–170.
- Blume Lorenz, Voigt Stefan, *The Economic Effects of Constitutional Budget Institutions, European Journal of Political Economy, Let. 29* (2013), str. 236–251.
- Boboc Raluca Mariana, Alecu Ioan Iulian, *Financial Packages for EU Member States After the Moment of the Economic Crisis, Procedia Economics and Finance, Let. 6* (2013), str. 3–9.
- Casagrande Sara, Dallago Bruno, *Benchmarking Institutional Variety in the Eurozone: An Empirical Investigation, Economic Systems, Let. 45* (2021), št. 1, str. 1–13.
- Crescenzi Riccardo, Giua Mara, Sonzogno Giulia Valeria, *Mind the Covid-19 Crisis: An Evidence-Based Implementation of Next Generation EU, Journal of Policy Modeling, Let. 43* (2021), št. 2, str. 278–297.
- Cvikl Martin Milan, *Izzivi javnih financ v Sloveniji, v: Zbornik referatov 10. izobraževalnega seminarja o javnih financah in državnem revidiranju: Proračun, proračunski uporabniki in revidiranje, H. Kamnar (ur.), Zveza ekonomistov Slovenije, Ljubljana 2008, str. 17–38.*
- Cvikl Martin Milan, Korpič-Horvat Eteka, *Proračunsko pravo, GV Založba, Ljubljana 2007.*
- Cvikl Martin Milan, Zemljčič Petra, *Zakon o javnih financah s komentarjem, Bonex Založba, Ljubljana 2005.*
- Dawson Mark, *The Legal and Political Accountability Structure of 'Post-Crisis' EU Economic Governance, Journal of Common Market Studies, Let. 53* (2015), št. 5, str. 976–993.
- De Vries Michiel S., Nemeč Juraj, Špaček David (ur.), *Performance-Based Budgeting in the Public Sector, Palgrave Macmillan, Cham 2019, str. 209–225.*
- Dermine Paul, Markakis Menelaos, *EU Economic Governance and the COVID-19 Crisis: Between Path-Dependency and Paradigmatic Shift, International journal of public law and policy, Let. 6* (2020), št. 4, str. 326–345.
- Hojnik Janja, *Pravni vidiki reforme gospodarskega upravljanja v EMU, Pravna praksa, Let. 31* (2012), št. 21, str. 31–33.
- Hojnik Janja, *Ordoliberalizem - teorija povezovanja prava in ekonomije, Lexonomica, Let. 1* (2009), št. 1, str. 3–32.
- Jovanović Tatjana, Vašiček Vesna, *The Role and Application of Accounting and Budgeting Information in Government Financial Management Process: A Qualitative Study in Slovenia, Public Money & Management, Let. 41* (2021), št. 2, str. 99–106.
- Kamnar Helena, Borak Neven, *Fiskalna pravila, Zveza ekonomistov Slovenije, Ljubljana 2013.*
- Klajnšek Aljanka, *Kakovost informacij za ekonomsko upravljanje, v: Zbornik 26. konference Dnevi slovenske informatike: Slovenija 4.0, Š. Urh Popovič (ur.), Slovensko društvo Informatika, Ljubljana 2019, str. 1–7.*
- Klajnšek Aljanka, *Revidiranje programske uspešnosti v obdobju med letoma 2001 in 2011, Revizor, Let. 23* (2012), št. 6, str. 7–25.
- Klajnšek Aljanka, *Uspešnost uveljavljanja k ciljem in rezultatom usmerjenega proračunskega procesa ministrstev v letih 2010-2011, v: Zbornik referatov: XXI Dnevi slovenske uprave 2014, A. Aristovnik (ur.), Fakulteta za upravo, Ljubljana 2014, str. 16.*

- Klajnšek Aljanka, Strateško-razvojno načrtovanje Republike Slovenije in epidemija, v: *Pravo in ekonomija: pravo, ekonomija in epidemija*, Repas, M. (ur.), Univerza v Mariboru, Maribor 2022, str. 146–162.
- Klužer Franci, Lautar Katja (ur.), Razvojno načrtovanje, spremljanje in vrednotenje ter zasnova programskega proračuna 2009–2011, Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve, Ljubljana 2011.
- Ladi Stella, Tsarouhas Dimitris, EU Economic Governance and Covid-19: Policy Learning and Windows of Opportunity, *Journal of European Integration: Pandemic Politics and European Union responses*, *Let.* 42 (2020), št. 8, str. 1041–1056.
- Lautar Katja, Klužer Franci, Razvojno načrtovanje in vzpostavitev k ciljem usmerjenega proračuna, v: Zbornik 11. izobraževalnega seminarja o javnih finančah in državnem revidiranju: Kriza in javni sektor, N. Borak (ur.), Zveza ekonomistov Slovenije, Ljubljana 2009, str. 67–79.
- Lautar, Katja, Učinkovitost politike spodbujanja konkurenčnosti v Sloveniji, Fakulteta za management, Koper 2016.
- Levy David L., COVID-19 and Global Governance, *Journal of management studies*, *Let.* 58 (2021), št. 2, str. 562–566.
- Matei Ani, Calapod Andrei, Changes of the Decision Making Process in EU in the Context of the Financial and Economic Crisis, *Procedia Economics and Finance*, *Let.* 26 (2016), str. 254–260.
- Mencinger Jože, Strukture in druge reforme, *Pravna praksa*, *Let.* 32 (2013), št. 18, str. 34.
- Mičković Slaven, Srednjeročni finančni okvir za obdobje 2012–2015, v: Zbornik referatov 13. izobraževalnega seminarja o javnih finančah in državnem revidiranju: Utrjevanje javnih financ, N. Borak (ur.), Zveza ekonomistov Slovenije, Ljubljana 2011, str. 57–71.
- Mrak Mojmir, Evropski mehanizem gospodarskega upravljanja in konsolidiranja slovenskih javnih financ, v: Zbornik 44. simpozija o sodobnih metodah v računovodstvu, finančah in reviziji, I. Turk (ur.), Zveza ekonomistov Slovenije, Ljubljana 2012, str. 179–196.
- Mügge Daniel, Europe's Regulatory Role in Post-Crisis Global Finance, *Journal of European Public Policy*, *Let.* 21 (2014), št. 3, str. 316–326.
- Nahtigal Matjaž, Evropski fiskalni pakt - preveč tog in omejevalen, *Pravna praksa*, *Let.* 31 (2012), št. 12, str. II–VII.
- Quaglia Lucia, The 'Old' and 'New' Politics of Financial Services Regulation in the European Union, *New political economy*, *Let.* 17 (2012), št. 4, str. 515–535.
- Quaglia Lucia, The Politics of 'Third Country Equivalence' in Post-Crisis Financial Services Regulation in the European Union, *West European Politics*, *Let.* 38 (2015), št. 1, str. 167–184.
- Računsko sodišče Republike Slovenije, Revizijsko poročilo št. 420-3/2020/158 z dne 22. 6. 2021.
- Radman, Franc, K rezultatom usmerjen proračun kot sredstvo za večjo učinkovitost vladnih programov, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana 2005.
- Renda Andrea, Castro Rosa, Towards Stronger EU Governance of Health Threats After the Covid-19 Pandemic, *European journal of risk regulation*, *Let.* 11 (2020), št. 2, str. 273–282.
- Savvakis Georgios A., Kenourgios Dimitris, Papageorgiou Theofanis, To EMU or Not to EMU: Can TFP "Provoke" the Capital Structure Puzzle of SMEs?, *International journal of finance and economics*, *Let.* 26 (2021), št. 2, str. 17.
- Sebastiao Dina, Covid-19: A Different Economic Crisis but the Same Paradigm of Democratic Deficit in the EU, *Politics and governance*, *Let.* 9 (2021), št. 2, str. 252–264.
- Strašek, Sebastjan, Ekonomska analiza in politika, Ekonomsko-poslovna fakulteta, Maribor 2006.
- Štiblar Franjo, (Ne)uspešna reforma gospodarskega in finančnega sistema, *Podjetje in delo*, *Let.* 38 (2012), št. 6-7, str. 1268–1289.
- Turk Ivan, Produktivnost, ekonomičnost in rentabilnost ali varčnost, učinkovitost in uspešnost kot temeljna načela in kazalniki, *Revizor*, *Let.* 17 (2007), št. 11, str. 70–75.
- Vintar Mirko, Aristovnik Aleksander, Klun Maja (ur.), Vidiki in dejavniki uspešnega izvajanja javnih politik v Sloveniji, Fakulteta za upravo, Ljubljana 2018.
- Vuksanović Igor, Ustava in ekonomska politika, *Pravna praksa*, *Let.* 30 (2011), št. 41-42, str. 18–22.
- Zafred, Jasna Ida, Prevzem mednarodnih računovodskih standardov za javni sektor v računovodske izkaze oseb javnega prava: primer Slovenije, Ekonomska fakulteta, Ljubljana 2010.

SUMMARY

With the accession of the Republic of Slovenia to the European Union and later the Monetary Union, a new fact was established for budget law and the entire public finances of the Republic of Slovenia. The European Union pursues a common monetary policy that requires closely coordinated economic policies of the Member States. The Economic and Monetary Union is based on the compliance with the criteria in the field of price stability, sound public finances and economic growth.

The economic policies of the Member States of the European Union are matters of common interest and must be coordinated at European Union level. They must contribute to the achievement of the European Union's objectives, which are set out in treaties and strategies, the key ones being those relating to the common market and economic growth.

The European Union budget and the budgets of the Member States are the main instrument through which the objectives of the European Union and the national objectives of the Member States are being achieved. This is possible through a modern approach to budget financing and public finance management, in which the strategic and development planning, budget operations as well as accounting are intertwined.

To successfully achieve the strategic and development objectives, it is first necessary to ensure efficient and transparent development planning, the basic purpose of which is to adapt the structure of budget expenditures to strategic and development priorities. To effectively achieve the strategic and development objectives of the Europe 2020 Strategy, a reformed economic governance framework (the European Semester) was established in the period between 2011 and 2013, which is a process of planning, implementing, and monitoring economic governance and reporting on the achievement of Member States' objectives at European Union level in the framework of the Stability and Growth Pact. It is in this way that the European Commission responded to the financial and economic crisis by introducing stricter rules that more strongly control developments in macroeconomic indicators as well as developments in public debt and fiscal deficit.

In 2020, the COVID-19 epidemic led to a significant deviation from the rules in place before the COVID-19 epidemic in terms of budget financing and management across the European Union. New rules and plans for financing the European Union in the coming programming period are being established.

The article, based on the analysis of regulations and audit report of the Court of Audit of the Republic of Slovenia, seeks to answer the question whether the Republic of Slovenia in the years 2018 and 2019 implemented national strategic and development objectives as well as strategic objectives of the European Union in the framework of its budget operations. With the help of audit report of the Court of Audit the analysis connects the theory with the practical aspect and substantiates the findings that might be the basis for further improvements of the system.

The analysis shows that the national strategic and development planning as well as the planning of the European Union in the years 2018 and 2019 were not adequately linked and integrated in the budget of the Republic of Slovenia. The article describes the key shortcomings and proposes solutions to the perceived shortcomings.

The article also draws attention to the gap in the scientific research of budget operations in the Republic of Slovenia and in the connection thereof with the policies and budget of the European Union. Finally, the article seeks to encourage further research in this field, especially within legal sciences.

