



REPUBLIKA SLOVENIJA  
FISKALNI SVET

# **Srednjeročni fiskalni okvir ob predlaganih spremembah ekonomskega upravljanja v EU**

Pripravi: Jure Brložnik

Marec 2023

Gradivo je bilo predstavljeno na kolegiju Fiskalnega sveta 3. 3. 2023.

Številka dokumenta: 30-3/2023/2

## Povzetek

Srednjeročno javnofinančno načrtovanje ima številne prednosti v primerjavi z letnim proračunskim ciklom in lahko ob izpolnjevanju določenih kriterijev vodi v bolj predvidljivo, stabilno in vzdržno javnofinančno politiko. V predlogu Evropske komisije glede sprememb sistema ekonomskega upravljanja v EU ima osrednje mesto srednjeročni načrt. Po predlogu naj bi bila na osnovi analize vzdržnosti dolga za vsako državo članico določena najvišja dovoljena raven neto primarnih domačih izdatkov, ki bi bila zavezujoča za vsaj štiriletno obdobje. Srednjeročni načrt izpolnjuje številne kriterije za učinkovit srednjeročni fiskalni okvir, saj bi bil cilj zavezujoč za večletno obdobje, temeljil bi na preprosti, jasno določljivi spremenljivki, ki bi zajemala del fiskalne politike, nad katerim imajo nosilci ekonomske politike neposreden nadzor.

V analizi ocenimo ustreznost trenutnega srednjeročnega proračunskega načrtovanja v Sloveniji ter v luči predlaganih sprememb sistema ekonomskega upravljanja v EU opozorimo na morebitne težave in potencialne rešitve za povečanje učinkovitosti fiskalne politike na tem področju. Slovenska vlada v uradnih odzivih predlog pozdravlja, a bo vzpostavitev ustreznega srednjeročnega fiskalnega okvira na osnovi analize preteklih izkušenj precejšen izziv. Ta bo zahteval temeljito preoblikovanje pristopa k vodenju fiskalne politike tako na politični kot tudi na operativni ravni. Formalno naj bi bilo sicer srednjeročno načrtovanje v Sloveniji že sedaj razmeroma dobro urejeno, a obstaja precejšen razkorak med formalno ureditvijo in dejansko prakso. Ključna pomanjkljivost trenutnih srednjeročnih proračunskih dokumentov je sistematično odlaganje konsolidacije v kasnejša obdobja, kar v predlaganem sistemu ekonomskega upravljanja v EU ne bo mogoče oziroma bi lahko vodilo v izgubo verodostojnosti domače fiskalne politike.

Okvir za pripravo proračunov sektorja država, ki ga je uvedel Zakon o fiskalnem pravilu, je v veliki meri sicer podoben predlogu EK. Ugotavljamo pa, da je bil zaradi pogostega spreminjanja, ki je bilo posledica dejstva, da je bil srednjeročni okvir ob odsotnosti politične zavezanosti podrejen letnemu proračunskemu ciklu in ne obratno, kot bi bilo smiselno, reduciran na administrativni postopek brez ustreznega učinka na vodenje proticiklične fiskalne politike. Drugi element srednjeročnega javnofinančnega načrtovanja v Sloveniji predstavlja Program stabilnosti, ki zajema projekcije ključnih javnofinančnih agregatov za obdobje štirih let. Na osnovi analize projekcij od leta 2008 ugotavljamo, da so bile projekcije izdatkov zlasti za kasnejša leta spremenljive in posledično nezanesljive ter so v veliki meri odražale optimistično prelaganje konsolidacije v kasnejša leta brez ustrezne podlage v dejanskih ukrepih. Do enakih zaključkov pridemo tudi ob izločitvi učinka obsežnih diskrecijskih ukrepov, ki so bili v posameznih letih posledica objektivnih dejavnikov ob eksogenih šokih.



## 1. Opredelitev in kriteriji za učinkovit srednjeročni javnofinančni okvir

**Srednjeročno javnofinančno načrtovanje lahko v primeru, da je ustrezno zastavljeno in zlasti izpeljano, predstavlja pomembno izboljšanje v primerjavi z letnim proračunskim načrtovanjem.** Ena izmed ključnih prednosti srednjeročnega načrtovanja v primerjavi z letnim je omejitev oportunističnih interesov posameznih proračunskih uporabnikov in deležnikov.<sup>1</sup> Nadalje, večina javnofinančnih politik zahteva večletno financiranje in daje rezultate šele po daljšem obdobju, a letno proračunsko načrtovanje v veliki meri ne zajema prihodnjih stroškov in koristi. Poleg tega se z letnim načrtovanjem ukoreninijo vzorci trošenja, kar ne omogoča prepoznavanja morebitnih spremenjenih potreb. Srednjeročno načrtovanje lahko tako prispeva k izboljšanju kakovosti in stabilnosti odločevalskega procesa, kar lahko ima za posledico bolj predvidljivo fiskalno politiko.<sup>2</sup> Srednjeročni javnofinančni načrti prispevajo k omejevanju pričakovanj in bolj učinkoviti porabi, saj ustvarjajo tudi stabilnejše pogoje delovanja proračunskih uporabnikov ter preko bolj učinkovitega komuniciranja ciljev fiskalne politike prispevajo k povečanju njene verodostojnosti.<sup>3</sup> Zaradi potrebe po predstavitvi večletnega učinka politik in ukrepov lahko prispeva tudi k izboljšanju javnofinančne discipline in daje pravočasne signale glede morebitnih tveganj za vzdržnost javnih financ.<sup>4</sup> Končni rezultat ustrezno delujočega srednjeročnega načrtovanja je tako stabilna, predvidljiva javnofinančna politika, ki zagotavlja vzdržen javnofinančni položaj.<sup>5</sup>

**Srednjeročno javnofinančno načrtovanje načeloma zajema sosledje treh medsebojno povezanih faz.**<sup>6</sup> Prvo fazo predstavlja srednjeročni fiskalni okvir<sup>7</sup>, v okviru katerega se za določeno večletno obdobje določijo osnovni makroekonomski parametri in javnofinančni parametri na ravni sektorja država. Predlog EK glede spremembe sistema ekonomskega upravljanja pretežno zajema to fazo srednjeročnega načrtovanja (glej Poglavje 2). Sledi srednjeročni proračunski okvir<sup>8</sup>, ki zajema določitev potreb posameznih proračunskih uporabnikov, ki morajo biti usklajene z osnovnimi parametri, določenimi v predhodni fazi. V osnovi gre za mehanizem, ki omogoča ustrezno določitev prednostnih področij, kar naj bi izboljšalo alokacijo finančnih virov in omejilo neproduktivno porabo. V praksi gre za procese in orodja, s katerimi se večletni fiskalni cilji prenesejo v letne proračunske načrte.<sup>9</sup> Tretjo fazo naj bi predstavljal okvir za spremljanje rezultatov<sup>10</sup>, ki naj bi dal poudarek merjenju in ocenjevanju doseganja ciljev fiskalne politike. Ta faza je sicer tudi v državah z dobro delujočim finančnim okvirom pogosto zapostavljena.<sup>11</sup>

**Ustrezni in delujoči srednjeročni javnofinančni okvir mora izpolnjevati določene kriterije.** Mednarodne institucije<sup>12</sup> te kriterije sicer definirajo nekoliko različno, a naslednji kriteriji so skupni vsem. Ključni kriterij za uspešnost srednjeročnega javnofinančnega načrtovanja je politična podpora nosilcev ekonomske politike z zagotovljeno ustrezno participacijo zakonodajnega telesa. Po oceni Svetovne banke<sup>13</sup> je lahko v primeru, ko politična zavezanost zajema podporo le sprejemu

<sup>1</sup> WB (2013).

<sup>2</sup> EK (2007).

<sup>3</sup> EUIFI (2021).

<sup>4</sup> IMF (2013).

<sup>5</sup> EUIFI (2021).

<sup>6</sup> WB (2013).

<sup>7</sup> Medium-term fiscal framework (MTFF).

<sup>8</sup> Medium-term budget framework (MTBF).

<sup>9</sup> EUIFI (2018).

<sup>10</sup> Medium-term performance framework (MTPF).

<sup>11</sup> WB (2013).

<sup>12</sup> Glej EUIFI (2018), OECD (2014), Sherwood, M. (2015), WB (2013).

<sup>13</sup> WB (2013).

srednjeročnega okvira in ne tudi njegovi dejanski implementaciji, ta reduciran na tehnično vajo vzporedno s sprejemanjem proračuna, ki terjaja precej administrativnih virov brez ustreznih koristi. Delujoč srednjeročni okvir dejansko terjaja temeljito spremembo v načinu vodenja fiskalne politike, kjer je jasna politična zavezanost k stabilnosti finančnega okvira ključna.<sup>14</sup> Vlada in parlament naj bi imela v tem procesu strateško vlogo preko oblikovanja prednostnih področij in politik, finančno ministrstvo naj bi se ukvarjalo s tehničnimi vidiki določanja prednostnih področij porabe in z upravljanjem celotnega proračuna, posamezni proračunski porabniki pa naj bi bili odgovorni za pripravo sektorskih strategij, načrtov porabe ter za upravljanje in ocenjevanje učinkov programov oziroma politik.<sup>15</sup> Drugi kriterij je vprašanje spremenljivosti srednjeročnega okvira, saj načeloma velja, da bolj zavezujoč okvir vodi k večji javnofinančni disciplini.<sup>16</sup> Analiza EUFI je pokazala, da so v državah članicah EU z zavezujočim srednjeročnim okvirom javnofinančne razmere bolj stabilne in predvidljive ter z manjšimi tveganji za vzdržnost javnih financ.<sup>17</sup> Zavezujoč okvir implicira tudi, da v primeru, če oziroma ko se v obdobju veljavnosti okvira pojavijo nove potrebe oziroma prioritete, te ne vodijo v poslabšanje javnofinančnega položaja, ampak se jih naslovi s prerazporejanjem razpoložljivih virov.<sup>18</sup> To predstavlja tudi spodbudo k ustreznemu naslavljanju srednjeročnih izzivov ob pripravi načrta. Tretji kriterij je povezan s temeljnimi javnofinančnimi cilji, ki naj bi bili preprosti in jasno razumljivi vsem deležnikom.<sup>19</sup> V teoriji in v praksi se je kot optimalen cilj identificiral obseg izdatkov v nominalnem obsegu oziroma kot stopnja njihove rasti.<sup>20</sup> Naslednji niz kriterijev je povezan z obsegom pokrivanja srednjeročnega okvira, in sicer tako v smislu institucionalnih enot kot področij porabe. Celovito pokritje enot, ki vplivajo na položaj sektorja država, poveča verodostojnost okvira.<sup>21</sup> Ob tem izziv predstavljajo bolj decentralizirane ureditve, kjer centralna država nima neposrednega nadzora nad porabo vseh institucionalnih enot. Vprašanje pokritosti se nanaša tudi na posamezne dele porabe, kjer se je uveljavilo prepričanje, da je izdatke za obresti in nadomestila za brezposelnost, nad katerimi oblikovalci politik zaradi finančnih oziroma cikličnih razlogov nimajo vpliva, smiselno izločiti pri določanju srednjeročnega cilja.<sup>22</sup> Naslednji kriterij za ustrežno delujoč srednjeročni okvir je uporaba neodvisnih makroekonomskih napovedi pri pripravi fiskalnih projekcij, pri čemer naj bodo slednje konservativne.<sup>23</sup> Zadnji kriterij, ki je skupen vsem institucijam, pa je ustrezno ex-ante ocenjevanje učinkov ukrepov oziroma politik v celotnem časovnem horizontu okvira.

## 2. Srednjeročno javnofinančno načrtovanje na ravni EU

**Premik k večji vlogi srednjeročnega načrtovanja v sistemu ekonomskega upravljanja v EU je predstavljala Direktiva Sveta 2011/85/EU<sup>24</sup> iz leta 2011.** V njej so bile določene zahteve za srednjeročne proračunske okvire, ki so jih morale države članice vpeljati v nacionalno zakonodajo. Direktiva opredeljuje srednjeročni javnofinančni okvir kot niz nacionalnih proračunskih postopkov, ki podaljšujejo časovni horizont fiskalne politike preko letnega proračunskega cikla ter vključujejo

<sup>14</sup> EUFI (2018).

<sup>15</sup> WB (2013).

<sup>16</sup> Sherwood, M. (2015).

<sup>17</sup> EUFI (2021).

<sup>18</sup> EUFI (2018).

<sup>19</sup> OECD (2014).

<sup>20</sup> WB (2013), OECD (2014), Sherwood, M. (2015).

<sup>21</sup> OECD (2014).

<sup>22</sup> Sherwood, M. (2015).

<sup>23</sup> OECD (2014). Konservativnost v tem primeru implicira nižje projekcije prihodkov in višje izdatkov.

<sup>24</sup> EUR Lex (2011).

določitev prednostnih področij in srednjeročnih ciljev. EFB ugotavlja, da so kljub poskusom povečanja učinkovitosti nacionalnega srednjeročnega načrtovanja dejanski rezultati pogosto zaostali za cilji, kar je v veliko primerih izviralo iz oportunističnega zamikanja javnofinančnega prilagajanja.<sup>25</sup> Oceno o neučinkovitosti obstoječega sistema srednjeročnega načrtovanja v EU je podala tudi mreža neodvisnih fiskalnih institucij ob siceršnjem pripoznanju precejšnjih razlik med državami.<sup>26</sup> Identificirani so bili trije ključni razlogi za neučinkovitost obstoječega sistema. Prvič, precejšen razkorak med formalno oziroma zakonodajno ureditvijo in dejansko implementacijo. Drugič, srednjeročni cilji v mnogo primerih niso zavezujoči, ampak bolj izražajo željeno pot brez ustreznih politik, ki bi jo zagotovile. Tretjič, krovni fiskalni cilji pogosto niso ustrezno vključeni v dejanski proračunski proces. Z vidika treh faz srednjeročnega načrtovanja, predstavljenih v prejšnjem poglavju, to pomeni, da je srednjeročni proračunski okvir ločen od srednjeročnega fiskalnega okvira oziroma v mnogih državah članicah niti ne obstaja. Posledica teh sistemskih pomanjkljivosti je bila, da trenutno veljavni sistem ekonomskega upravljanja ni vodil v stabilne, predvidljive fiskalne politike, ki bi dosegale cilj srednjeročne vzdržnosti javnih financ.

**Pred začetkom epidemije je EK sprožila proces spreminjanja sistema ekonomskega upravljanja v EU, novembra lani pa je predstavila svoj predlog,<sup>27</sup> v katerem ima osrednje mesto srednjeročni načrt.** V tem načrtu naj bi bili združeni fiskalni, reformni in investicijski načrti držav članic. Osnovni parameter načrta naj bi bila rast neto primarnih domačih izdatkov<sup>28</sup>, določena na osnovi analize vzdržnosti dolga.<sup>29</sup> Na podlagi te analize določena rast izdatkov naj bi bila prevedena v najvišjo dovoljeno nominalno raven izdatkov za minimalno obdobje štirih let, v katerih spremembe cilja ne bi bile mogoče oziroma bi morale iti skozi enak proces odobritve s strani EK in Sveta EU kot prvotni načrt. V državah z bistvenim izzivom vzdržnosti dolga, kamor se po zadnji javno razpoložljivi analizi EK uvršča Slovenija,<sup>30</sup> bi bila dovoljena rast neto primarnih domačih izdatkov določena tako, (i) da bi se po zaključku štiriletnega obdobja srednjeročnega načrta javni dolg v nadaljnjih 10 letih vzdržno zniževal tudi ob nespremenjenih politikah, ter (ii) primanjkljaj sektorja država v času veljavnosti načrta ne bi presegal -3 % BDP. Država članica bi lahko zaprosila za podaljšanje štiriletnega obdobja za tri leta v primeru načrtovanih investicij in reform. Odobritev podaljšanja bi zahtevalo poglobljeno in pregledno dokumentacijo, kako naj bi predlagane reforme in investicije prispevale k vzdržnosti gospodarske rasti in javnih financ ob kvantitativnih izračunih njihovega vpliva na potencialno rast in srednjeročne javnofinančne bilance. V primeru, da se država ne bi strinjala s strani EK določeno dovoljeno rastjo neto primarnih domačih izdatkov in slednja pomislekov države ne bi prepoznala bi EK v procesu letnega spremljanja izpolnjevanja cilja uporabljala svoj izračun. Odstopanja od cilja naj bi se spremljala preko nacionalnih letnih poročil, identificirano bistveno odstopanje vzdržnosti dolga od načrta pa bi vodilo v avtomatsko odprtje postopka presežnega primanjkljaja, kot je uveljavljen že v sedanji ureditvi. Če bo prišlo do odstopanja od zastavljenega cilja v državi članici, ki bi zaradi predvidenih reform in investicij zaprosila za daljše obdobje prilagajanja, bi odstopanje vodilo k določitvi strožje poti ob hkratni možnosti uvedbe finančnih sankcij. Po oceni EK bi strogo upoštevanje dovoljene meje rasti izdatkov omogočilo proticiklično delovanje fiskalne politike, kar je bil eden glavnih očitkov obstoječemu sistemu fiskalnih pravil na ravni EU.

<sup>25</sup> EFB (2020).

<sup>26</sup> EUIFI (2021).

<sup>27</sup> EK (2021).

<sup>28</sup> Skupni izdatki brez upoštevanja izdatkov za obresti in cikličnih izdatkov za brezposelnost z upoštevanjem učinka diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov ob hkratni izključitvi izdatkov, financiranih z EU sredstvi.

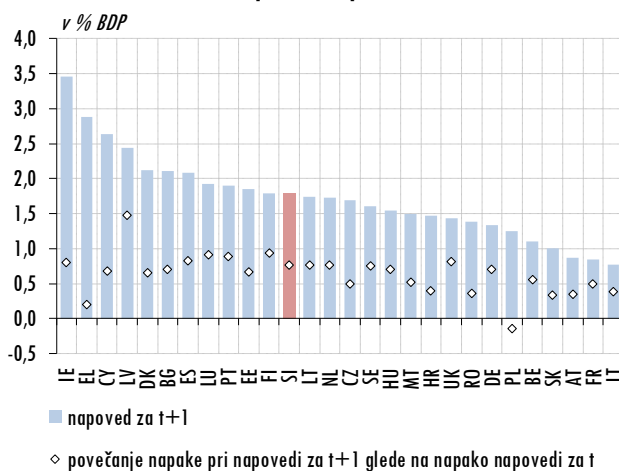
<sup>29</sup> Več o značilnosti in izzivih analize vzdržnosti dolga glej Delakorda, A (2021), oziroma s poudarkom na izzivih, povezanih s spremenjenim sistemom ekonomskega upravljanja v EU, v Delakorda, A (2023).

<sup>30</sup> EK (2022).

**Predlog izpolnjuje številne kriterije za učinkovit srednjeročni javnofinančni okvir kot je opredeljen v literaturi.** Predlagani srednjeročni javnofinančni načrt je mogoče opredeliti kot srednjeročni fiskalni okvir oziroma kot prvo fazo srednjeročnega načrtovanja, kjer je na osnovi neodvisnih makroekonomskih in fiskalnih projekcij določen srednjeročni cilj. Cilj naj bi bil namreč zavezujoč, njegova določitev naj bi temeljila na neodvisnih projekcijah, opredelitev cilja v obliki nominalne ravni neto primarnih domačih izdatkov ustreza kriteriju preprostega, jasnega in razumljivega cilja, poleg tega pa je tudi ustrezno opredeljen z vidika izdatkov, nad katerimi imajo nosilci ekonomske politike neposreden nadzor. Njegova implementacija v praksi pa bo zahtevala od držav članic oblikovanje ustreznega srednjeročnega proračunskega okvira oziroma druge faze srednjeročnega načrtovanja, kar bo na osnovi preteklih izkušenj v številnih državah verjetno precejšen izziv. Uspešnost predloga bo sicer ključno odvisna od politične zavezanosti spremenjenemu sistemu ekonomskega upravljanja.

**Kljub številnim prednostim predlaganega srednjeročnega okvira ima ta določene pomanjkljivosti.** Predlog predvideva, da naj bi države štiriletni načrt pripravile spomladi leto pred začetkom veljavnosti načrta. To v praksi pomeni, da bi morale pripraviti stabilen in zavezujoč načrt za obdobje petih let. Pretekle izkušnje kažejo, da so tako makroekonomske napovedi kot fiskalne projekcije, ki jih pripravljajo države članice in EK, nezanesljive za daljše obdobje, kar je v veliki meri povezano z objektivno negotovimi gospodarskim razmerami. Povprečne napake so razmeroma velike in se tudi občutno povečajo že pri projekcijah za prihodnje leto ( $t+1$ ) glede na projekcije za trenutno leto ( $t$ ). To bi lahko predstavljalo dilemo pri zastavljeni časovnici izdelave in začetka veljavnosti srednjeročnega fiskalnega načrta, saj bi bila napoved za  $t+1$  dejansko napoved za šele prvo leto veljavnosti srednjeročnega načrta. Naslednja dilema je povezana z vprašanjem načina upoštevanja posodobljenih ocen vzdržnosti dolga. Ni namreč jasno opredeljeno, kaj bi se zgodilo z dovoljeno rastjo neto primarnih domačih izdatkov, če bi letna posodobitev ocene vzdržnosti dolga nakazala bistveno drugačno dovoljeno pot prilagajanja kot prvotna ocena, uporabljena ob pripravi srednjeročnega načrta. Pretekle izkušnje namreč kažejo, da se lahko ocena vzdržnosti dolga med leti pomembno spreminja.<sup>31</sup> Dilema je poleg uporabe predpostavk, uporabljenih v analizi vzdržnosti dolga, povezana tudi z morebitnimi dodatnimi razlikami v izračunih EK in držav članic glede nekaterih

**Slika 2.1: Povprečna absolutna napaka pomladanskih napovedi EK za saldo sektorja država glede na prvi razpoložljivi podatek o realizaciji v obdobju 2004-2019**



Vir: EK, preračuni FS. Opomba: Države so rangirane glede na MAE napovedi za prihodnje leto. Za vse države je pri izračunu MAE upoštevano enako število napovedi.

<sup>31</sup> Glej npr. prehajanje posameznih držav med skupinami držav z različno oceno tveganja dolga v slikah 1.2.27 in 1.3.5 v EK (2022).

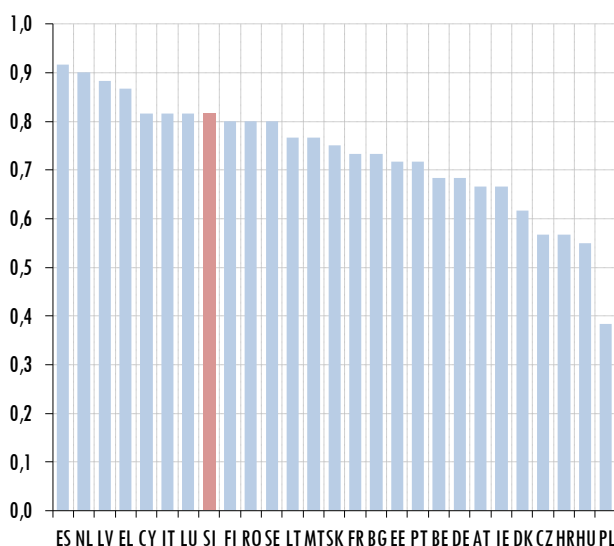


ključnih predpostavk, do katerih lahko prihaja kljub uporabljeni enaki metodologiji. Tudi v predlaganem spremenjenem sistemu ekonomskega upravljanja naj bi imele namreč pomembno vlogo določene predpostavke, ki so bile pomemben razlog za nestrinjanja med državami članicami in EK že v obstoječem sistemu. To je bil tudi eden izmed razlogov, da obstoječi sistem ni deloval, kot je bilo zamišljeno. Gre predvsem za ocene dolgoročne potencialne rasti in proizvodne vrzeli, kjer je v preteklosti v primeru Slovenije prihajalo do pomembnih razlik med neodvisnimi izračuni UMAR in EK ob uporabljeni enaki metodologiji. To lahko ima v predlaganem sistemu pomembne implikacije za izračun dovoljene rasti neto primarnih domačih izdatkov in s tem manevrskega prostora fiskalne politike v času veljavnosti srednjeročnega načrta. Na pomanjkljivosti trenutnega predloga opozarja tudi mreža neodvisnih fiskalnih institucij, zlasti na potrebo po natančnejši opredelitvi določenih ključnih parametrov, od katerih bo odvisna operativnost predloga v praksi.<sup>32</sup>

### 3. Srednjeročno javnofinančno načrtovanje v Sloveniji

**S formalnega vidika naj bi bilo srednjeročno javnofinančno načrtovanje v Sloveniji razmeroma dobro urejeno.** Del Direktive Sveta 2011/85/EU, ki se nanaša na srednjeročni javnofinančni okvir je v slovensko zakonodajo v največji meri prenešen z 9.č členom Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih financah (ZJF-H).<sup>33</sup> Ta skladno z Direktivo določa časovnico in elemente, ki naj bi jih vseboval srednjeročni javnofinančni okvir. V praksi se ta člen izvaja s sprejemom Programa stabilnosti, ki ga mora država poslati EK vsako leto najkasneje do 30. aprila po predhodni oceni Fiskalnega sveta in sprejemu v Državnem zboru. Drugi dokument, povezan s srednjeročnim načrtovanjem, je Okvir za pripravo proračunov sektorja država (v nadaljevanju: Okvir), ki ga določa 6. člen Zakona o fiskalnem pravilu (ZFisP).<sup>34</sup> Ta je v veliki meri podoben predlaganemu kriteriju EK v spremenjenem sistemu ekonomskega upravljanja, saj med drugim določa zgornjo nominalno raven izdatkov države. Od predloga EK se razlikuje po časovnem obdobju, ki je v trenutni nacionalni zakonodaji eno leto krajše kot po predlogu EK, pri tem pa vključuje vse izdatke, medtem ko naj bi bili po predlogu EK iz

Slika 3.1: MTBF indeks 2021



Vir: EK.

<sup>32</sup> EUIFI (2023).

<sup>33</sup> UL (2018).

<sup>34</sup> UL (2015).

dovoljene ravni izdatkov izločeni nekateri izdatki, nad katerimi država nima neposrednega vpliva. Poleg tega Okvir določa tudi saldo oziroma raven izdatkov posameznih blagajn javnega financiranja in je tako bolj podrobno razdeljen kot je predvideno s predlogom EK. Formalno ureditev v posameznih državah članicah spremlja indeks srednjeročnega proračunskega okvira, ki ga letno posodablja EK.<sup>35</sup> Na osnovi tega indeksa bi lahko sklepali, da se je srednjeročno javnofinančno načrtovanje v Sloveniji v formalnem smislu v zadnjih letih izboljšalo in je tudi razmeroma dobro urejeno v primerjavi z drugimi državami članicami. Kljub temu ocenjujemo, da ima v praksi obstoječi okvir srednjeročnega javnofinančnega načrtovanja številne pomanjkljivosti, ki so podobni zaključkom analize mreže neodvisnih fiskalnih institucij<sup>36</sup> glede učinkovitosti obstoječega srednjeročnega okvira v EU. Obstaja namreč precejšen razkorak med formalno ureditvijo in prakso, cilji niso bili zavezujoči in so se pogosto spreminjali, Okvir pa tudi ni bil ustrezno umeščen v proces letnega proračunskega načrtovanja oziroma se je srednjeročni Okvir prilagajal letnemu načrtovanju namesto obratno, s čemer ni služil svojemu osnovnemu namenu.

**Okvir za pripravo proračunov sektorja država po ZFisP bi lahko bil pomemben element zagotavljanja proticikličnega delovanja fiskalne politike, a je bil v praksi zaradi številnih spreminjanj reduciran zgolj na tehnični postopek.** V kolikor bi bil Okvir v praksi zavezujoč in posledično stabilen v celotnem triletnem obdobju njegove veljavnosti bi se ob nespremenjenih izdatkih negativna oziroma pozitivna odstopanja dejanskega gibanja nominalnega BDP oziroma prihodkov od napovedi namreč odrazila v ustreznem cikličnem prilagajanju salda. Zakonodaja v šestem odstavku 6. člena ZFisP omogoča spremembo Okvira ob spremembi okoliščin, ki so veljale v času sprejema prvotnega Okvira. Glede na to, da spremenjene okoliščine v zakonodaji niso natančneje definirane, je to vodilo v pogoste spremembe Okvira. Do teh je prihajalo tudi večkrat v posameznem letu, parametri pa praviloma niso bili prilagojeni za celotno obdobje veljavnosti Okvira, ampak le za posamezna leta.

**Pogosto spreminjanje Okvira je imelo za posledico občutna odstopanja dejanske realizacije od predvidene ob njegovem sprejemu oziroma spremembah.**<sup>37</sup> V obdobju 2017-2019 pred začetkom epidemije je odstopanje dejanske realizacije izdatkov sektorja država od prvotno sprejetega Okvira znašalo med 0,5 in 2,4 mrd EUR letno. Do odstopanj je prišlo tudi, ko primerjamo dejansko realizacijo v posameznem letu z zadnjimi spremembami, sprejetimi v letu pred njim (razpon med 0,3 in 0,7 mrd EUR). Tako je bil Okvir reduciran na tehnično vajo brez pravega dejanskega učinka.<sup>38</sup> To je bilo v prevladujoči meri posledica dejstva, da se je Okvir prilagajal letnemu proračunskemu ciklu in ne obratno. Da Okvir vsaj do sedaj ni zaživel v praksi, kot je bilo zastavljeno oziroma predvideno, je prispevalo predvsem dejstvo, da fiskalna politika v Sloveniji ni zastavljena srednjeročno, ampak letno in še to ob pogostih spremembah ob odzivanju ekonomske politike na vsakokratne trenutne izzive s pomembnimi posledicami za gibanje ključnih javnofinančnih agregatov. Del neustreznosti Okvira v praksi lahko sicer povezujemo tudi z njegovo zasnovo. V primeru, da bi bili pri določitvi najvišje dovoljene meje izdatkov določeni izdatki, na katere nosilci ekonomske politike nimajo vpliva izločeni, bi bilo težje opravičevati spremembe celotnega Okvira že ob manjših spremembah makroekonomskih napovedi v času njegove veljavnosti, do česar je prihajalo tudi v letih pred začetkom epidemije.

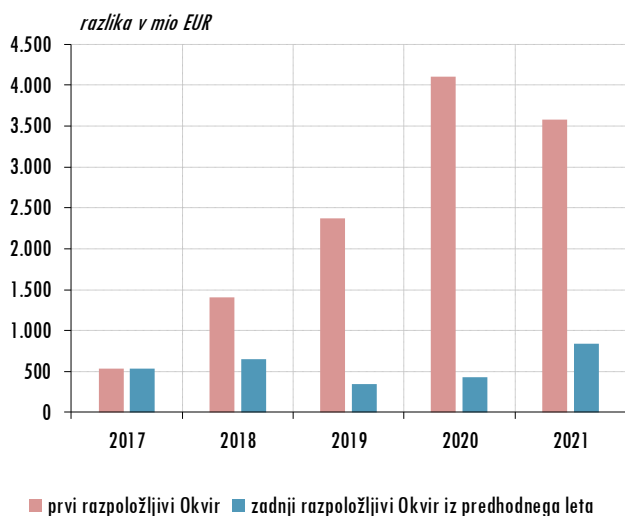
<sup>35</sup> Metodologija in rezultati so razpoložljivi na [https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-research-and-databases/economic-databases/fiscal-governance-database\\_en#medium-term-budgetary-frameworks](https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-research-and-databases/economic-databases/fiscal-governance-database_en#medium-term-budgetary-frameworks).

<sup>36</sup> EUFI (2021).

<sup>37</sup> Fiskalni svet v ocenah predlogov proračunskih dokumentov redno opozarja na problematičnost pogostih in necelovitih sprememb Okvira. Odstopanja projekcij v daljšem obdobju skladno z zakonodajo analizira FS na dve leti. Glej FS (2020) in FS (2022).

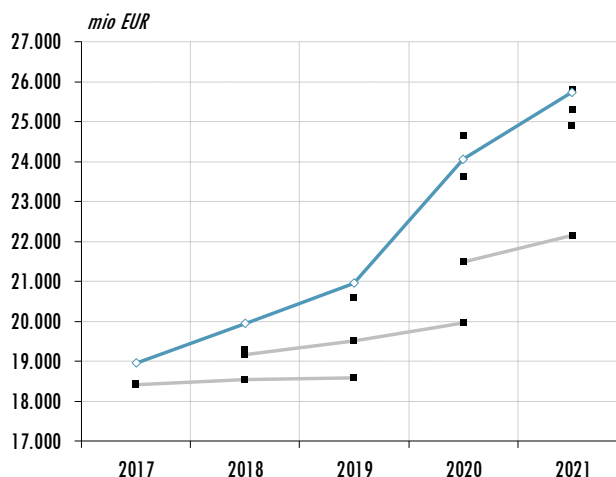
<sup>38</sup> Skladno s pričakovanji Svetovne banke ob odsotnosti ustrezne politične zavezanosti k spoštovanju javnofinančnega okvira (WB, 2013).

**Slika 3.2: Primerjava realizacije izdatkov sektorja države in Okvira**



Vir: SURS, Uradni list, preračuni FS.

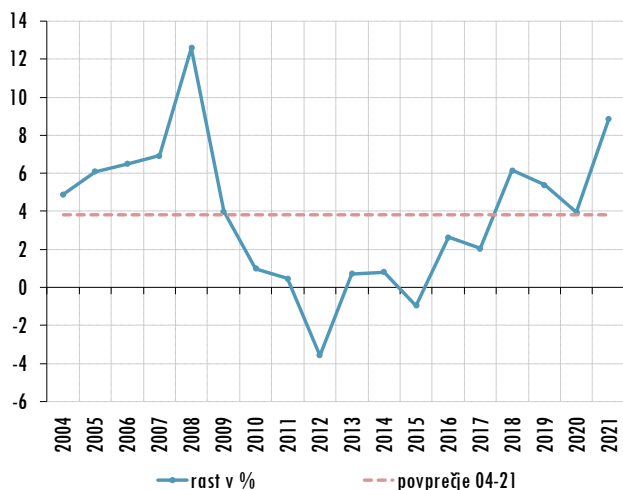
**Slika 3.3: Izdatki sektorja država - realizacija in posamezni Okviri vključno s spremembami\***



Vir: SURS, Uradni list. Opomba: \* celovito pripravljene Okviri so prikazani s povezano črto, parcialni popravki pa so prikazani kot nepovezane točke.

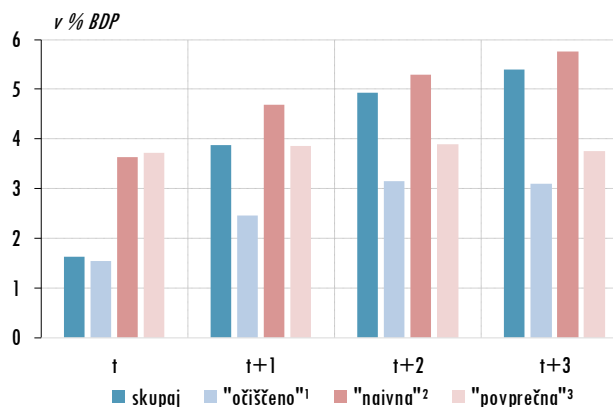
**Drugi element srednjeročnega javnofinančnega načrtovanja v Sloveniji predstavljajo projekcije iz Programa stabilnosti, ki so tudi ob izločitvi vpliva objektivnih eksogenih dejavnikov precej spremenljive in posledično nezanesljive z jasno tendenco prelaganja konsolidacije v kasnejša leta.** Program stabilnosti je pripravljen na osnovi neodvisnih makroekonomskih napovedi UMAR ter vključuje projekcije vseh ključnih prihodkov in izdatkov sektorja država z oceno učinka vplivov diskrecijskih ukrepov za tekoče leto in obdobje prihodnjih treh let. Srednjeročni načrt naj bi v spremenjenem sistemu ekonomskega upravljanja v EU po predlogu EK sicer zajemal eno leto daljše obdobje in se začel v drugem letu napovednega horizonta trenutnega Programa stabilnosti. Pregled projekcij iz Programov stabilnosti, sprejetih od vključno leta 2008, pokaže, da so srednjeročne javnofinančne projekcije v Sloveniji zelo spremenljive in nezanesljive tudi, ko izločimo učinke objektivnih eksogenih dejavnikov, ki so vplivali na odstopanje realizacije od projekcij. Ker naj bi po predlogu EK osnovni kriterij za spremljanje vzdržnosti javnih financ v spremenjenem sistemu ekonomskega

**Slika 3.4: Neto primarni domači izdatki (brez COVID)**



Vir: SURS, UMAR, EK, preračuni FS. Opomba: \*skupni izdatki brez upoštevanja izdatkov za obresti, cikličnih izdatkov za brezposelnost in enkratnih dejavnikov (vključno s COVID), z upoštevanjem učinka diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov ob hkratni izključitvi izdatkov, financiranih z EU sredstvi.

**Slika 3.5: Povprečna absolutna napaka (MAE) projekcij deleža izdatkov v BDP**

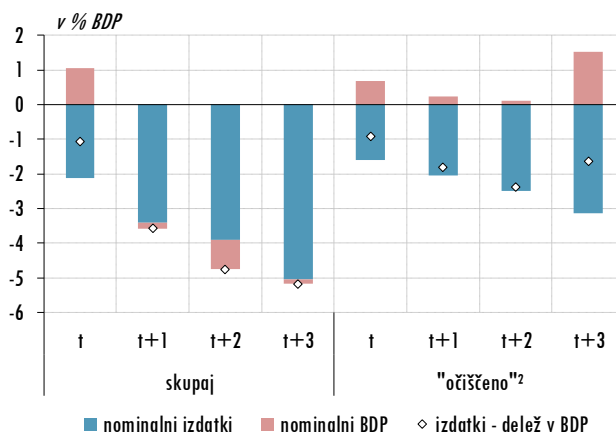


Vir: SURS, MF, preračuni FS. Opombe: <sup>1</sup> izločena učinek dokapitalizacij bank v obdobju 2011-2014 in učinek ukrepov za blažitev posledic epidemije v 2020 in 2021. <sup>2</sup> naivna napoved kot napovedano vrednost upošteva zadnjo znano realizirano vrednost ob pripravi vsake napovedi. <sup>3</sup> povprečna napoved kot napovedano vrednost upošteva povprečno vrednost realizacije, ki je bila znana ob pripravi vsake napovedi.

upravljanja v EU predstavljali primarni domači izdatki, dajemo v pregledu odstopanj projekcij Programa stabilnosti poudarek izdatkom. Ob tem ugotavljamo, da je bila rast primarnih domačih izdatkov v daljšem obdobju precej volatilna, v povprečju obdobja pa je nekoliko zaostajala za povprečno rastjo nominalnega BDP. Prva ugotovitev analize odstopanj projekcij od realizacije je, da se povprečne absolutne napake<sup>39</sup> (MAE) projekcij vseh ključnih spremenljivk,<sup>40</sup> vključenih v pregled, izraženih tako v deležu v BDP kot nominalno, z daljšanjem časovnega horizonta projekcij povečujejo. MAE se pri vseh zajetih spremenljivkah občutno poveča že s projekcijami za t+1 glede na projekcije za leto t, kar predstavlja precejšen izziv v luči predloga EK, ko naj bi bilo leto t+1 prvo leto veljavnosti srednjeročnega načrta. Povprečna absolutna napaka projekcij izdatkov za obdobje t+1 do t+3 znaša v povprečju kar 4,7 % BDP. Primerjali smo tudi MAE uradnih projekcij s t. i. »naivno«<sup>41</sup> in »povprečno«<sup>42</sup> projekcijo. Ugotavljamo, da je pri projekcijah izdatkov za leta t+2 in t+3 povprečna absolutna napaka uradne projekcije celo višja kot po »povprečni« projekciji. Zaradi številnih zunanjih šokov v obdobju od 2008, na katere se je fiskalna politika odzivala z obsežnim diskrecijskim ukrepanjem, smo izračunali MAE projekcij tudi ob izločitvi tega učinka. Izločili smo strošek dokapitalizacije bank v obdobju 2011-2014 ter učinek ukrepov za blažitev posledic epidemije v letih 2020 in 2021. V tem primeru so bile MAE uradnih projekcij izdatkov manjše kot po »naivni« in »povprečni« projekciji, a so se kljub temu povečevale z daljšanjem časovnega horizonta in v primeru izdatkov znašale za obdobje med t+1 in t+3 v povprečju kar okoli 3 % BDP.

**K odstopanju projekcij izdatkov, izraženih v deležu v BDP, so v prevladujoči meri prispevala odstopanja projekcij fiskalnih spremenljivk.** Glede na to, da so lahko ugotovitve o odstopanjih projekcij fiskalnih kazalnikov, izraženih v deležu BDP, povezane tako z odstopanji napovedi nominalnih fiskalnih spremenljivk kot z odstopanji napovedi BDP smo napake projekcij razdelili na prispevek števca (napaka napovedi nominalnih fiskalnih spremenljivk) in na prispevek imenovalca

**Slika 3.6: Prispevki odstopanj projekcij nominalnih izdatkov in napovedi nominalnega BDP k povprečni napaki (ME) projekcije deleža izdatkov v BDP<sup>1</sup>**



Vir: SURS, MF, preračuni FS. Opombi: <sup>1</sup> negativna vrednost prispevka nominalnih izdatkov odraža podcenjenost projekcije, negativna vrednost prispevka nominalnega BDP pa precenjenost napovedi BDP ter obratno. <sup>2</sup> izločena leta 2013, 2020 in 2021, ko je bil obseg diskrecijskih ukrepov obsežen.

<sup>39</sup> Povprečna absolutna napaka (»mean absolute error« oziroma MAE) meri natančnost napovedi in z upoštevanjem absolutnih vrednosti napak odpravlja pomanjkljivost kazalnika povprečne napake (»mean error oziroma ME), ki lahko ob enako velikih raznosmernih napakah prikazuje nizke vrednosti. Za več glej npr. poglavje 2.2.1 v FS (2020).

<sup>40</sup> V pregled smo vključili nominalni BDP kot ključno makroekonomsko osnovo za izdelavo javnofinančnih projekcij, med slednjimi pa so v pregled vključeni saldo, prihodki, izdatki ter tudi posamezne ključne kategorije izdatkov (sredstva za zaposlene, socialna nadomestila, vmesna potrošnja, investicije in ostali izdatki).

<sup>41</sup> Naivna napoved kot napovedano vrednost upošteva zadnjo znano realizirano vrednost določene spremenljivke.

<sup>42</sup> Povprečna napoved kot napovedano vrednost upošteva povprečno vrednost realizacije v vseh preteklih letih, ki je bila znana ob pripravi vsake napovedi.

(napaka napovedi nominalnega BDP).<sup>43</sup> Projekcije deleža izdatkov so bile v obdobju od 2008 v povprečju podcenjene, podcenjenost se je z daljšanjem časovnega horizonta projekcij postopoma povečevala in je bila v prevladujoči meri posledica podcenjene nominalne ravni izdatkov. Zaključki so enaki, če v oceno vključimo osnovne projekcije za vsa leta, in tudi po izločitvi let 2013, 2020 in 2021, ko je realizacija občutno odstopala od projekcij zaradi obsežnega diskrecijskega ukrepanja ob pojavu eksogenih šokov, ki jih v času napovedi srednjeročnih projekcij ni bilo mogoče predvideti.

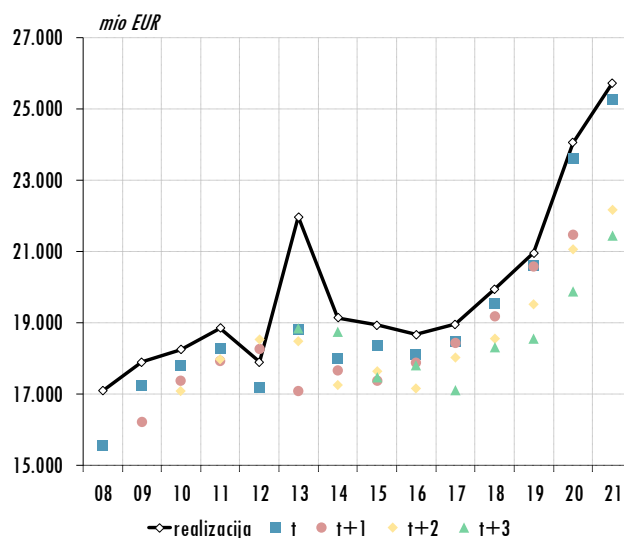
**Neustreznost pristopa k pripravi srednjeročnih projekcij nakazuje tudi analiza smeri napovedi in smeri dejanske realizacije.** Rezultati namreč nakazujejo strategijo prelaganja javnofinančne konsolidacije v zadnja leta veljavnosti projekcij. V vseh v analizo zajetih Programih stabilnosti je bilo za leta  $t+1$ ,  $t+2$  in  $t+3$  napovedano krčenje deleža izdatkov v BDP. To se je sicer v večini primerov realiziralo, vendar tako enoznačen pristop s konstantno pričakovanim znižanjem deleža izdatkov vseeno nakazuje neustreznost in do določene mere nerealističnost srednjeročnih projekcij. Nadaljnji pokazatelj odlaganja konsolidacije v kasnejša leta je primerjava pričakovane nominalne ravni izdatkov v posameznih letih projekcij z realizacijo. Razvidno je, da se je praviloma z bližanjem leta projekcije pričakovana raven izdatkov postopoma povečevala, a vseeno v večini let zaostala za dejansko končno realizacijo. Glede na to, da naj bi bili po predlogu EK izdatki zavezujoči in stabilni za vsaj štiriletno obdobje bo nadaljevanje dosedanjega pristopa s pogostim spreminjanjem projekcij z veliko verjetnostjo vodilo v nespoštovanje zavez.

Slika 3.7: Ustreznost smeri projekcije deleža izdatkov v BDP

		dejansko znižanje	dejansko povečanje
t	napovedano znižanje	7	3
	napovedano povečanje	1	3
t+1	napovedano znižanje	7	5
	napovedano povečanje	0	0
t+2	napovedano znižanje	8	4
	napovedano povečanje	0	0
t+3	napovedano znižanje	7	2
	napovedano povečanje	0	0

Vir: SURS, MF, preračuni FS.

Slika 3.8: Primerjava realizacije in projekcij nominalne ravni izdatkov

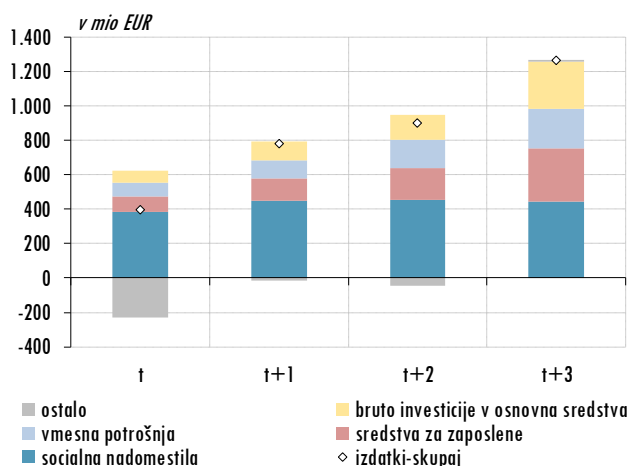


Vir: SURS, MF, UMAR, preračuni FS.

**Odstopanje projekcij izdatkov je bilo v največji meri posledica odstopanj projekcij socialnih nadomestil.** K odstopanjem projekcije skupnih izdatkov so prispevale vse ključne kategorije porabe in praviloma se je pri vseh odstopanje z daljšanjem časovnega horizonta povečevalo. Skoraj polovico so k povprečni napaki (ME) projekcije skupnih izdatkov v deležu BDP za leta med  $t+1$  in  $t+3$  prispevale napake pri projekcijah izdatkov za socialna nadomestila. Glede na povprečen delež kategorije v BDP

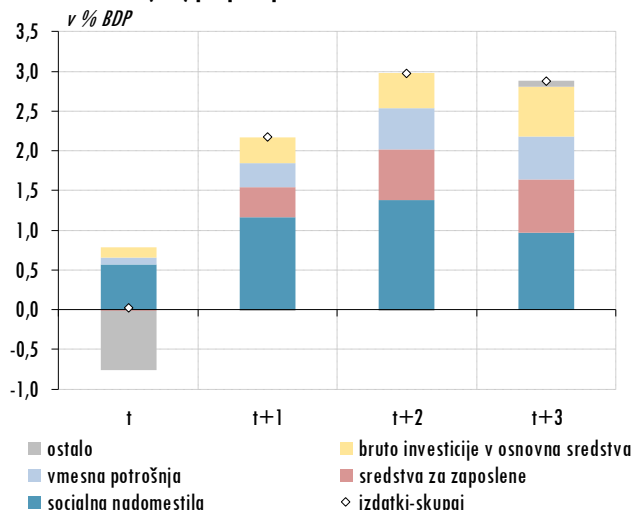
<sup>43</sup>Pri tem smo se z gledovali po pristopu Hauth et al. (2018), kjer se izračuna povprečna napaka (»mean error« oziroma ME), s katero merimo pristranost odstopanj napovedi. Poglavitna slabost kazalnika povprečne napake je, da se lahko pozitivna in negativna odstopanja napovedi izničijo, zaradi česar lahko ta kazalnik tudi pri velikih raznosmernih napakah napovedi izkazuje nizke vrednosti. Pri razlagi tovrstne razčlenitve je treba upoštevati različne pomeni predznakov vrednosti števca in imenovalca: negativna vrednost prispevka števca odraža podcenjenost napovedi nominalnih fiskalnih spremenljivk, negativna vrednost prispevka imenovalca pa precenjenost napovedi BDP ter obratno.

Slika 3.9: Prispevki kategorij k povprečni napaki (ME) projekcije "očiščenih" izdatkov<sup>1</sup>



Vir: SURS, MF, preračuni FS. Opomba: <sup>1</sup> izložena učinek dokapitalizacij bank v obdobju 2011-2014 in učinek ukrepov za blažitev posledic epidemije v 2020 in 2021. Pozitivni predznak pomeni, da je bila realizacija večja od projekcije.

Slika 3.10: Prispevki kategorij k povprečni napaki (ME) projekcije "očiščenih" izdatkov<sup>1</sup>



Vir: SURS, MF, preračuni FS. Opomba: <sup>1</sup> izložena učinek dokapitalizacij bank v obdobju 2011-2014 in učinek ukrepov za blažitev posledic epidemije v 2020 in 2021. Pozitivni predznak pomeni, da je bila realizacija večja od projekcije.

pa so bile napake najvišje pri projekcijah investicijskih izdatkov in socialnih nadomestil. Fiskalni svet na pomanjkljivo načrtovanje zlasti teh dveh kategorij porabe sicer redno opozarja ob ocenjevanju proračunskih dokumentov.

**Potencialna vzpostavitev novega sistema ekonomskega upravljanja v EU po predlogu EK bo na osnovi dosedanjih izkušenj s srednjeročnim načrtovanjem predstavljala za Slovenijo precejšnji izziv.** Ključna bo vzpostavitev zavedanja nosilcev ekonomske politike, da ima ustrezno delujoč sistem srednjeročnega načrtovanja – kot kažejo izkušnje nekaterih drugih držav – številne prednosti pred uveljavljenim letnim proračunskim ciklom. Brez ustrezne politične podpore in zavedanja o potrebi po srednjeročnem načrtovanju fiskalne politike tudi z vidika zakonodaje brezhibno vzpostavljen srednjeročni okvir namreč ne more imeti pravega učinka v operativno-tehničnem smislu. V trenutnem sistemu načrtovanja sicer obstajajo tudi številne operativne pomanjkljivosti, ki so primarno, a ne v celoti, v pristojnosti ministrstva za finance. Ministrstvo za finance oziroma vlada ima namreč v slovenskem sistemu odgovornost za vzdržnost bilance celotnega sektorja država, a lahko hkrati neposredno vpliva na manj kot polovico celotne porabe.<sup>44</sup> Pomemben del te namreč izvira iz občinskih proračunov, obeh skladov socialnega zavarovanja in ostalih institucionalnih enot. Dodaten izziv predstavlja temeljito izboljšanje načina in povečana transparentnost pri ocenjevanju finančnih učinkov diskrecijskih ukrepov, ki je v veliki meri sicer odgovornost ministrstva za finance, a zahteva tudi sodelovanje posameznih resorjev. Pri sami izdelavi srednjeročnih projekcij bo potrebno odpraviti določene tehnične pomanjkljivosti kot je na primer sistematično podcenjevanje zlasti izdatkov za socialna nadomestila, ki so največja kategorija porabe. Glede na pomembno vlogo različnih predpostavk pri določanju dovoljene ravni porabe in s tem manevrskega prostora fiskalne politike bo potrebna tudi bolj proaktivna drža v procesu priprave izhodišč pred pripravo dejanskih srednjeročnih načrtov. V obstoječem sistemu se Slovenija pogosto ni strinjala z nekaterimi ključnimi parametri ocenjevanja EK glede spoštovanja pravil. Gre zlasti za nekatere ključne vhodne predpostavke za izračun vzdržnosti dolga in posledično največje dovoljene rasti primarnih domačih izdatkov, ki naj bi imele pomembno vlogo tudi v predlaganem prenovljenem sistemu ekonomskega upravljanja v EU.

<sup>44</sup> Struktura porabe sektorja država je prikazana v Četrtnem pregled javnofinančnih prihodkov in odhodkov MF (poglavje Javnofinančni podatki/Sektor država), ki so razpoložljivi na: <https://www.gov.si/teme/fiskalna-in-javnofinancna-politika/>

Seznam literature

Delakorda, A. (2021). Dolg sektorja država v Sloveniji: značilnosti, srednjeročna vzdržnost in dolgoročne simulacije. Fiskalni svet. Razpoložljivo na:

[https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2021/03/2021\\_1\\_Dolg.pdf](https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2021/03/2021_1_Dolg.pdf)

Delakorda, A. (2023). Simulacije dolga sektorja država v okviru predlaganega sistema ekonomskega upravljanja EU. Fiskalni svet. Razpoložljivo na:

[www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2023/03/Simulacije\\_dolga\\_sektorja\\_drzava\\_marec2023.pdf](http://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2023/03/Simulacije_dolga_sektorja_drzava_marec2023.pdf)

EFB (2020). Annual Report 2020. European Fiscal Board. Razpoložljivo na:

[https://commission.europa.eu/system/files/2020-12/efb\\_annual\\_report\\_2020\\_en\\_1.pdf](https://commission.europa.eu/system/files/2020-12/efb_annual_report_2020_en_1.pdf)

EK (2007). Public Finances in EMU 2007. European Commission. Razpoložljivo na:

[https://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/pages/publication338\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication338_en.pdf)

EK (2021). Communication on orientations for a reform of the EU economic governance framework. European Commission. Razpoložljivo na:

[https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2022-11/com\\_2022\\_583\\_1\\_en.pdf](https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2022-11/com_2022_583_1_en.pdf)

EK (2022). Fiscal Sustainability Report 2021. European Commission. Razpoložljivo na:

[https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/fiscal-sustainability-report-2021\\_en](https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/fiscal-sustainability-report-2021_en)

EUIFI (2018). Medium-Term Budgetary Frameworks. The Network of EU Independent Fiscal Institutions.

Razpoložljivo na: <https://www.euifis.eu/publications/16>

EUIFI (2021). How to strengthen fiscal surveillance towards a medium-term focus? The Network of EU Independent Fiscal Institutions. Razpoložljivo na: <https://www.euifis.eu/publications/13>

EUIFI (2023). EU Economic Governance Proposal Reform: Issues and Insights from EU IFIs. Razpoložljivo na: <https://www.euifis.eu/publications/32>

EUR Lex (2011). Direktiva sveta 2011/85/EU. Razpoložljivo na:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011L0085&from=en>

FS (2020). Analiza odstopanj napovedi makroekonomskih in javnofinančnih agregatov v obdobju 2016-2019. Fiskalni svet. Razpoložljivo na:

[https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2020/08/Analiza-odstopanj-napovedi\\_2016\\_2019.pdf](https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2020/08/Analiza-odstopanj-napovedi_2016_2019.pdf)

FS (2022). Analiza odstopanj napovedi makroekonomskih in javnofinančnih agregatov v obdobju 2018-2021. Fiskalni svet. Razpoložljivo na:

[https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2022/08/Analiza-odstopanj-napovedi\\_2018\\_2021.pdf](https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2022/08/Analiza-odstopanj-napovedi_2018_2021.pdf)

Hauth, E., et al. (2018). Prognosegüte der Budget-Prognosen des Fiskalrates für den Gesamtstaat Österreich. Büro des Fiskalrates. Razpoložljivo na:

[https://www.fiskalrat.at/publikationen/berichte/studien-im-auftrag-des-fiskalrates-uebersicht/201808\\_2.html](https://www.fiskalrat.at/publikationen/berichte/studien-im-auftrag-des-fiskalrates-uebersicht/201808_2.html)

IMF (2013). Public Financial Management and Its Emerging Architecture. International Monetary Fund. Razpoložljivo na:

<https://www.elibrary.imf.org/display/book/9781475531091/9781475531091.xml>

OECD (2014). Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries. Organization for Economic Cooperation and Development. Razpoložljivo na:

[https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264059696en.pdf?](https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264059696en.pdf?expires=1677155975&id=id&accname=ocid53026753&checksum=E48AE31188C64F4B0C33537880019BD9)

[expires=1677155975&id=id&accname=ocid53026753&checksum=E48AE31188C64F4B0C33537880019BD9](https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264059696en.pdf?expires=1677155975&id=id&accname=ocid53026753&checksum=E48AE31188C64F4B0C33537880019BD9)

Sherwood, M. (2015). Medium-Term Budgetary Frameworks in the EU Member States. European Commission. Discussion Paper 21. Razpoložljivo na:

[https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/medium-term-budgetary-frameworks-eu-member-states\\_en](https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/medium-term-budgetary-frameworks-eu-member-states_en)

UL (2015). Zakon o fiskalnem pravilu. Uradni list RS, št. 55/2015. Razpoložljivo na:

<https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2015-01-2277?sop=2015-01-2277>

UL (2018). Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih financah (ZJF-H). Uradni list št. 13/2018. Razpoložljivo na:

<https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2018-01-0544?sop=2018-01-0544>

WB (2013). Beyond the Annual Budget. World Bank. Razpoložljivo na:

<https://documents1.worldbank.org/curated/en/354601468330959258/pdf/Beyond-the-annual-budget-global-experience-with-medium-term-expenditure-frameworks.pdf>