Izdajatelj: sigov-ca
Številka certifikata: ac 97 cf 3a
Potek veljavnosti: 06.10.2019
Ref. št. dokumenta: 007-147/2016/15
Čas podpisa: 11:18, 24.03.2016
Podpisnik: Dusan Mramor

REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA FINANCE

KABINET MINISTRA

Župančičeva 3, p.p.644a, 1001 Ljubljana

T: 01 369 66 00
F: 01 369 66 09
E: gp.mf@gov.si

REPUBLIKA SLOVENIJA
SLUŽBA VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE ZA RAZVOJ IN EVROPSKO KOHEZIJSKO POLITIKO

Kotnikova 5, 1000 Ljubljana

T: 01 400 36 80
F: 01 400 35 22
E: gp.svrk@gov.si

Številka: IPP 007-147/2016/15
Ljubljana, 24. 3. 2016
EVA: 2016-1611-0046
GENERALNI SEKRETARIAT VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE Gp.gs@gov.si

ZADEVA: **Uredba o spremembah in dopolnitvah Uredbe o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ – predlog za obravnavo**

1. Predlog sklepov vlade:

Na podlagi 3. točke drugega odstavka 23. člena Zakona o javnih financah (Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13, 55/15 – ZFisP in 96/15 – ZIPRS1617) je Vlada Republike Slovenije na seji dne ... ... sprejela naslednji sklep:

Vlada Republike Slovenije izdaja Uredbo o spremembah in dopolnitvah Uredbe o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ, ki se objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

mag. Darko Krašovec
generalni sekretar

PREJMEJO:
- Ministrstvo za finance
- Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj, strateške projekte in kohezijsko politiko
- Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo

2. Predlog za obravnavo predloga zakona po nujnem ali skrajšanem postopku v državnem zboru z obrazložitvijo razlogov:

3.a Osebe, odgovorne za strokovno pripravo in usklajenost gradiva:

- dr. Dušan Mramor, minister za finance,
- Alenka Smerkolj, ministrica brez resorja, odgovorna za področje razvoja, strateške projekte in kohezijo
- Metod Dragonja, državni sekretar na Ministrstvu za finance,
- Andrej Engelman, namestnik direktorja v Službi Vlade RS za razvoj in evropsko kohezijsko politiko,
- mag. Milojka Burkeljca, sekretarka na Ministrstvu za finance.

3.b Zunanji strokovnjaki, ki so sodelovali pri pripravi dela ali celotnega gradiva:
Pri pripravi gradiva niso sodelovali zunanji strokovnjaki.
4. Predstavniki vlade, ki bodo sodelovali pri delu državnega zbora:
5. Kratek povzetek gradiva:
Uredba o spremembah in dopolnitvah Uredbe o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ spreminja veljavno Uredbo o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ (Uradni list RS, št. 60/06 in 54/10) predvsem zaradi bistveno spremenjenih razmer na finančnih trgih, kar ima za posledico, da predpisana splošna diskontna stopnja na ravni 7 odstotkov ne odraža več dejanskih razmer glede zahtevane stopnje donosa investicijskih projektov in se ta zniža na 4 odstotke. Dodanih pa je tudi nekaj manjših sprememb, s katerimi se odpravljajo določene nejasnosti pri uporabi te uredbe.
6. Presoja posledic za:

a)	javnofinančna sredstva nad 40.000 EUR v tekočem in naslednjih treh letih	DA/**NE**
b)	usklajenost slovenskega pravnega reda s pravnim redom Evropske unije	DA/**NE**
c)	administrativne posledice	DA/**NE**
č)	gospodarstvo, zlasti mala in srednja podjetja ter konkurenčnost podjetij	DA/**NE**
d)	okolje, vključno s prostorskimi in varstvenimi vidiki	DA/**NE**
e)	socialno področje	DA/**NE**
f)	dokumente razvojnega načrtovanja: – nacionalne dokumente razvojnega načrtovanja – razvojne politike na ravni programov po strukturi razvojne klasifikacije programskega proračuna – razvojne dokumente Evropske unije in mednarodnih organizacij	DA/**NE**

7.a Predstavitev ocene finančnih posledic nad 40.000 EUR:

I. Ocena finančnih posledic, ki niso načrtovane v sprejetem proračunu

	Tekoče leto (t)	t + 1	t + 2	t + 3
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (**–**) prihodkov državnega proračuna				
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (**–**) prihodkov občinskih proračunov				
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (**–**) odhodkov državnega proračuna				
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (**–**) odhodkov občinskih proračunov				
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (**–**) obveznosti za druga javnofinančna sredstva				

II. Finančne posledice za državni proračun

II.a Pravice porabe za izvedbo predlaganih rešitev so zagotovljene:				
Ime proračunskega uporabnika	Šifra in naziv ukrepa, projekta	Šifra in naziv proračunske postavke	Znesek za tekoče leto (t)	Znesek za t + 1
SKUPAJ				

II.b Manjkajoče pravice porabe bodo zagotovljene s prerazporeditvijo:				
Ime proračunskega uporabnika	Šifra in naziv ukrepa, projekta	Šifra in naziv proračunske postavke	Znesek za tekoče leto (t)	Znesek za t + 1
SKUPAJ				

II.c Načrtovana nadomestitev zmanjšanih prihodkov in povečanih odhodkov proračuna:		
Novi prihodki	Znesek za tekoče leto (t)	Znesek za t + 1
SKUPAJ		

7.b Predstavitev ocene finančnih posledic pod 40.000 EUR:	
8. Predstavitev sodelovanja javnosti:	
Gradivo je bilo predhodno objavljeno na spletni strani predlagatelja:	DA/**NE**
gre za gradivo, pri katerem sodelovanje javnosti ni potrebno	
9. Pri pripravi gradiva so bile upoštevane zahteve iz Resolucije o normativni dejavnosti:	DA/**NE**
10. Gradivo je uvrščeno v delovni program vlade:	DA/**NE**

dr. Dušan Mramor
minister

Alenka Smerkolj
ministrica

Priloge:
- predlog sklepa (Priloga 1)
- predlog Uredbe o spremembah in dopolnitvah Uredbe o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ z obrazložitvami (Priloga 2)

PRILOGA 1

Predlog sklepa

Številka:
Datum:

Na podlagi 3. točke drugega odstavka 23. člena Zakona o javnih financah (Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13, 55/15 – ZFisP in 96/15 – ZIPRS1617) je Vlada Republike Slovenije na seji dne ... ... sprejela naslednji sklep:

SKLEP

Vlada Republike Slovenije izdaja Uredbo o spremembah in dopolnitvah Uredbe o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ, ki se objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

mag. Darko Krašovec
generalni sekretar

Priloga:

- predlog Uredbe o spremembah in dopolnitvah Uredbe o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ z obrazložitvami

Prejmejo:

- Ministrstvo za finance
- Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj, strateške projekte in kohezijsko politiko
- Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo

PRILOGA 2

Besedilo uredbe

Na podlagi 3. točke drugega odstavka 23. člena Zakona o javnih financah (Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13, 55/15 – ZFisP in 96/15 – ZIPRS1617) izdaja Vlada Republike Slovenije

Uredbo o spremembah in dopolnitvah Uredbe o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ

1. člen

V Uredbi o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ (Uradni list RS, št. 60/06 in 54/10) se v 2. členu črtata 1. in 2. točka.

V 31. točki se za besedama »potrebne za« dodata besedi »pripravo in«.

V 36. točki, se beseda »projektov« nadomesti z besedama »investicijskih aktivnosti«.

Za 41. točko se dodata nova 41.a in 41.b točka, ki se glasita:

»41.a »scenarij brez investicije« ne vključuje investicijskih izdatkov za ohranjanje obstoječih zmogljivosti. Je osnovno izhodišče prispevne analize pri oceni projekta, katere namen je primerjati stroške in koristi v pogojih s projektom in brez njega;
41.b »scenarij z investicijo« vključuje projekcije stroškov in koristi obravnavane variante. V okviru ocene projekta se s prispevno analizo glede na izbrani izhodiščni scenarij preverja vse izvedljive variante;«.

2. člen

Tretji odstavek 4. člena se spremeni tako, da se glasi:

»(3) Če gre za več podobnih investicij ali druge smiselno povezane posamične ukrepe manjših vrednosti oziroma aktivnosti, ki so po vsebini, zasnovi in obsegu zaključena celota, se jih lahko združi v program (načrt investicijskega vzdrževanja, izobraževanja, socialnega varstva in podobno), za katerega veljajo isti postopki in merila kot za posamičen investicijski projekt.«.

3. člen

V drugem odstavku 5. člena se tretja alineja spremeni tako, da se glasi:

- »za presojo izvedljivosti ciljev investicije se pričakovani učinki za projekt predstavijo najmanj s primerjavami stroškov in koristi v pogojih »z« investicijo (scenarij upošteva obravnavano varianto) ter izhodiščnega scenarija »brez« investicije in/ali minimalne alternative z upoštevanjem delnih izboljšav;«.

4. člen

8. člen se spremeni tako, da se glasi:

»8. člen

(diskontna stopnja)

(1) Splošna diskontna stopnja je 4 odstotke. Minister, pristojen za finance, lahko določi drugo splošno diskontno stopnjo ali ločeno finančno in družbeno diskontno stopnjo na podlagi spremenjenih gospodarskih razmer, ki se objavijo v Proračunskem memorandumu Republike Slovenije

(2) Za projekte, ki se (so)financirajo iz namensko prejetih sredstev za financiranje skupnih evropskih politik in zanje niso določene metodologije po področjih iz 28. člena te uredbe, se v finančni in ekonomski analizi uporabijo okvirne referenčne vrednosti, ki jih za posamezno obdobje priporoča Evropska komisija. Če se te razlikujejo od določenih v prvem odstavku tega člena, se v analizi občutljivosti izdelajo primerjalni izračuni z uporabo stopenj po prejšnjem odstavku.«.

5. člen

V tretjem odstavku 11. člena se 4. točka spremeni tako, da se glasi:

»4. predstavitev variant;«.

V četrtem odstavku se druga alineja spremeni tako, da se glasi:
» - obravnava variant na način iz drugega odstavka 12. člena te uredbe in predstavitev optimalne variante, ki temelji na dokumentaciji iz 13. člena te uredbe;«.

6. člen

Drugi odstavek 12. člena se spremeni tako, da se glasi:

»(2) V predinvesticijski zasnovi so obravnavane vse variante, za katere je verjetno, da bi ekonomsko, finančno, časovno in tehnično-tehnološko sprejemljivo izpolnile cilje, zapisane v dokumentu identifikacije investicijskega projekta in so predstavljene s projekcijami v scenarijih »z« investicijo ter projekcijami za minimalno alternativo in/ali scenarijem »brez« investicije. Pri tem se v analizi izvedljivosti upoštevajo tehnične, finančne, zakonske in druge omejitve in ugotovijo rezultati posameznih variant ter utemelji predlog optimalne variante.«.

7. člen

V četrtem odstavku13. člena se 7. točka spremeni tako, da se glasi:

»7. analizo zaposlenih za scenarij »z« investicijo glede na scenarij »brez« investicije in/ali minimalno alternativo;«.

8. člen

24. člen se spremeni tako, da se glasi:

»24. člen
(uvrstitev projekta v načrt razvojnih programov)

(1) Investicijski projekt se uvrsti v načrt razvojnih programov, če izpolnjuje pogoje, določene v zakonu, ki ureja javne finance, in drugih, na njegovi podlagi izdanih predpisih.

(2) Vključitev investicijskega projekta v načrt razvojnih programov predlaga neposredni proračunski uporabnik, ki je skrbnik projekta.

(3) Temeljni dokument za uvrstitev projekta v načrt razvojnih programov je dokument identifikacije investicijskega projekta, s katerim se med drugim določi izhodiščna vrednost projekta. Izhodiščna vrednost se

lahko spremeni na podlagi s sklepom potrjene predinvesticijske zasnove in/ali investicijskega programa in/ali njegove novelacije.

(4) Pri načrtovanju se do začetka izvedbe projekt v proračunski evidenci vodi v stanju priprave in so zanj na proračunskih postavkah že načrtovane pravice porabe. S potrditvijo investicijskega programa s študijo izvedbe se stanje projekta lahko spremeni v izvajanje.«.

Prehodne in končna določba

9. člen
(dokončanje postopkov)

Postopki, ki so se začeli pred uveljavitvijo te uredbe, se vodijo in dokončajo na podlagi Uredbe o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ (Uradni list RS, št. 60/06 in 54/10).

10. člen
(uskladitev metodologij po področjih)

Določbe uredb, ki so bile sprejete na podlagi 28. člena Uredbe o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ (Uradni list RS, št. 60/06 in 54/10), se uskladijo z določbami te uredbe najkasneje v treh mesecih po uveljavitvi te uredbe.

11. člen
(začetek veljavnosti)

Ta uredba začne veljati naslednji dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

Št.:
Ljubljana, dne...
EVA 2016-1611-0046

Vlada Republike Slovenije
dr. Miro Cerar
PREDSEDNIK

OBRAZLOŽITEV

Uredba o spremembah in dopolnitvah Uredbe o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ spreminja veljavno Uredbo o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ (Uradni list RS, št. 60/06 in 54/10) predvsem na račun bistveno spremenjenih razmer na finančnih trgih, kar ima za posledico, da predpisana splošna diskontna stopnja, ki je določena na ravni 7 odstotkov, ne odraža več dejanskih razmer glede zahtevane stopnje donosa investicijskih projektov. Na to dejstvo je opozorila tudi Evropska komisija v primerih, ko je preverjala ustreznost predlogov projektov za sofinanciranje s sredstvi iz skladov EU. Jedro sprememb tako predstavlja besedilo z utemeljitvami spremembe splošne diskontne stopnje iz 7 na 4 odstotke.

Dodanih pa je tudi nekaj manjših sprememb, s katerimi se odpravljajo nekatere nejasnosti pri uporabi te uredbe. Navedene spremembe so v nadaljevanju obrazložene po omenjenih sklopih.

1. **Diskontna stopnja**

Diskontna stopnja je letna odstotna mera, po kateri se sedanja vrednost denarne enote v naslednjih letih zmanjšuje s časom. Izraža ovrednotenje prihodnjih stroškov in koristi v primerjavi s sedanjimi. Pri oceni primernosti večjih projektov se uporablja tudi družbena diskontna stopnja, ki kaže družbeni pogled na to, kako se ovrednotijo prihodnje koristi in stroški v primerjavi s sedanjimi. Kadar kapitalski trg ni popoln, se lahko razlikuje od finančne diskontne stopnje. Uporablja se v ekonomski analizi projekta, kjer se preverja in utemeljuje upravičenost projekta s širšega družbeno razvojno-gospodarskega in socialnega vidika in je običajno višja od finančne.

Uredba o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ je bila sprejeta leta 2006 in je nadomestila predhodno uredbo, Uredbo o enotni metodologiji za izdelavo programov za javna naročila investicijskega značaja iz leta 1998. Z novo uredbo, s katero se je poleg spremembe pravne podlage (namesto zakona, ki ureja javna naročila, je izhodišče zakon, ki ureja javne finance) posodobila tudi metodologija in hkrati v bistvenih vsebinskih elementih uskladila z navodili Evropske komisije (EK) za uporabo analize stroškov in koristi pri investicijskih projektih (Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects), ki se sofinancirajo iz skladov EU, zaradi trendov na finančnih trgih pa se je znižala tudi diskontna stopnja in sicer iz 8 na 7 odstotkov. Ta vrednost odraža splošno diskontno stopnjo, saj predpis ne ločuje finančne in družbene stopnje.

Uredba se je nato leta 2010 spremenila in sicer v delu, ki se nanaša na investicijsko dokumentacijo za projekte, ki se umeščajo v prostor (17. člen), kar je bilo zaradi določil in terminologije nove prostorske zakonodaje treba prilagoditi in dopolniti. Poleg tega so bila preverjena in v besedilo uredbe vključena posodobljena razvojna merila za izbiro projektov ter dopolnitve nekaterih pojmov zaradi usklajenosti s terminologijo Računskega sodišča RS, diskontna stopnja pa je ostala nespremenjena.

Za novo finančno perspektivo 2014-2020 je EK izdala novo navodilo, tj. nov Guide to CBA of Investment Projects (EU guidance), v katerem med drugim priporoča za kohezijske projekte tudi uporabo nižjih diskontnih stopenj glede na predhodno obdobje. Diskontne stopnje, ki jih za velike projekte (major projects) EK priporoča, se glede na predhodno finančno perspektivo (2007-2013) ne spreminjajo bistveno in sicer:

- v finančni analizi iz 5 % na 4 %,
- v ekonomski analizi: iz 5,5 % na 5 % (za kohezijske države) oz. iz 3,5 % na 3 % (za ostale članice EU).

V preteklih obdobjih je ministrstvo, pristojno za finance, v primerih, ko so se pojavili dvomi glede uporabe diskontnega faktorja oz. skladnosti s predpisanim po veljavnih slovenskih predpisih, zavzelo stališče, da se za projekte, ki se sofinancirajo s sredstvi skladov EU, v finančni in ekonomski analizi oz. spremljajoči analizi občutljivosti izračunavajo rezultati v obeh variantah ali več njih, če investitorji razpolagajo z ustreznimi in

verodostojnimi panožnimi podatki, rezultate pa temu primerno tolmačijo. S tem je bilo zadoščeno tako priporočilom EK za projekte, ki so prejeli sredstva iz EU skladov, kot tudi konsistentnosti v okviru nacionalnih primerjav z ostalimi projekti in časovnimi obdobji; EK namreč to v teh istih navodilih posebej izpostavlja in spodbuja države članice, da upoštevajo nacionalne posebnosti in določijo svoje parametre ter jih tudi dosledno uporabljajo.

Ker v Republiki Sloveniji nimamo vzpostavljenega kontinuiranega spremljanja in analiziranja podatkov, ki omogočajo sprotno preverjanje diskontnih faktorjev, kot npr. izračune tehtanega povprečja stroškov kapitala (WACC) na nacionalni ravni oz. po posameznih področjih (panogah), vplive kreditnih in ostalih tveganj ter druge elemente, ki se v teh analizah upoštevajo, pri določanju predpisane vrednosti diskontnega faktorja sledimo predvsem osnovnemu smotru, zagotavljanju konsistentnosti na daljša časovna obdobja in primerljivosti med vsemi projekti. Kajti, projekti se po obsegu in svoji naravi zelo razlikujejo, saj je npr. življenjska doba železniške infrastrukture več deset let, računalniška infrastruktura pa zelo hitro (tehnološko) zastara, razlikujejo pa se tudi donosi na vložena sredstva – ki so odvisni tudi od razmer v dejavnosti, v veliki meri pa tistih na finančnih trgih. Ker je bilo zadnje obdobje močno zaznamovano z negativnimi trendi, vključno s padanjem obrestnih mer, pa je potrebno pristopiti k spremembi oz. znižanju diskontnega faktorja.

Primerjava z drugimi državami pokaže, da je to področje urejeno zelo različno, tudi zaradi razlik med razvojno stopnjo nacionalnih gospodarstev, med panogami, geografskimi območji, časovnimi obdobji, ne nazadnje pa med uporabo diskontne stopnje v finančni analizi pri diskontiranju denarnih tokov projekta in ekonomski tj. analizi projekta z vidika eksternih učinkov projekta, družbenih stroškov in koristi.

V navodilih britanskega finančnega ministrstva (HM Treasury Green book, dop. 2011) je določena splošna diskontna stopnja 3,5% (pred tem 6 %), pri čemer pa ta standardni pristop ni primeren za projekte, ki prejmejo mednarodno pomoč, poleg tega pa se drugačna stopnja od predpisane preverja v analizi občutljivosti, vendar pa morajo biti različni pristopi ustrezno argumentirani in pojasnjeni. Glede na trajanje projektov upoštevajo tudi dolgoročni vidik, saj ta stopnja z leti pada:

obdobje	0-30	31-75	76-125	126-200	201-300	301+
diskontna stopnja	3,5 %	3,0 %	2,5 %	2,0 %	1,5 %	1,0 %

vir: HM Treasury, The Green book, str.99

Irska ima na podlagi navodil osrednje enote za presojo javnih izdatkov pri finančnem ministrstvu (The Public Spending Code, 2012, The Central Expenditure Evaluation Unit) določeno diskontno stopnjo za vse javne investicije od leta 2007 na (realni) ravni 4 % (znižana iz predhodnih 5 %). Malta ima v svojih navodilih (Guidance Manual for Cost Benefit Analysis (CBAs) Appraisal in Malta, May 2013) določeno, da se v finančni analizi uporablja 5%-tno diskontno stopnjo in sicer realno, pri uporabi stalnih cen. V tistih primerih, ko se zaradi narave projekta uporabijo nominalne cene, pa se tej vrednosti doda še inflacijska stopnja. Posebej je še izpostavljeno, da se pri projektih, ki se (so)financirajo s sredstvi skladov EU, priročnik uporablja skupaj z bolj podrobnim navodilom EK. Nizozemska vlada je po navedbah iz priročnika za določanje prisojenih cen (Shadow Prices Handbook, Valuation and weighting of emissions and environmental impacts, CE Delft, March 2010), določila družbeno diskontno stopnjo za uporabo v ekonomski analizi v višini 2,5 % na realni ravni in sicer v pogojih netveganega okolja, v nasprotnem jo je potrebno povečati za stopnjo tveganja. Finančno ministrstvo Nove Zelandije v svojem navodilu za izdelavo stroškov in koristi (New Zealand Treasury, Cost benefit Analysis Primer, 2005) navaja, da pri diskontiranju uporabljajo 10%-tno stopnjo, pri čemer posebej opozorijo, da enotna diskontna stopnja ni primerna za vsak projekt, zato priporočajo uporabo panožnih podatkov. V finančnih analizah projektov pa je uporabljena nižja, 7,5 %-tna diskontna stopnja (2006/07).

Upoštevanje posebnosti panoge je tako npr. za transportni sektor pojasnjeno v priročniku za železniške projekte, RAILPAG, Railway Project Appraisal Guidelines, EC (DGTREN) in EIB, 2005, kjer je navedeno, da se diskontna stopnja uporablja v razponu od 2,5% do 8%.

Evropska investicijska banka, v svojih navodilih (The Economic Appraisal of Investment Projects at the EIB, 2013) prav tako opozarja na različnost pristopov pri ocenjevanju projektov glede na področje investiranja, kot tudi na razlike med državami in jih tudi nazorno prikaže (Tabela 8.1, str.51/221).

Iz tega pregleda (2007) izhaja, da nekatere države OECD sploh nimajo predpisane diskontne stopnje, kot npr. Avstrija, Švica, medtem ko v Luksemburgu okoljsko ministrstvo niti ne predpisuje analize stroškov in koristi pri ugotavljanju smotrnosti izvedbe projektov. Nekaj držav, kot npr. Slovaška in Španija, zgolj povzema napotke, ki jih določa navodilo EK (EU guidance), druge imajo usmeritve samo za določeno področje, npr. Kanada za okoljske projekte 7 % (za analizo občutljivosti 5% in 9%) in 10%-tno splošno diskontno stopnjo (8 % in 12% za analizo občutljivosti). Danska ima določeno splošno stopnjo pri 3 %, vendar ministrstvo za finance uporablja 6 %. Švedska diskontna stopnja znaša 4%, ki jo pa tudi občasno prilagajajo, medtem ko na Finskem metodo diskontiranja uporabljajo redko, za investicije na področju transporta in komunikacij pa računajo neto sedanjo vrednost s 5%-tnim faktorjem. Češko ministrstvo za okolje uporablja 1%-tno stopnjo (izvzeta je stopnja kreditnega tveganja), na Madžarskem pa jo določajo glede na vrsto projekta in v odvisnosti od donosov evropskih obveznic. V Franciji podobno kot v Veliki Britaniji določene padajoče diskontne stopnje in sicer je za projekt z ekonomsko dobo pod 30 let na ravni 4%, za daljša obdobja pa uporabljajo 2%, pri čemer ustreznost praviloma preverjajo na pet let. V ZDA je diskontna stopnja med 3% in 7%, odvisno od projekta in kjer se za daljša obdobja uporabljajo nižje vrednosti.

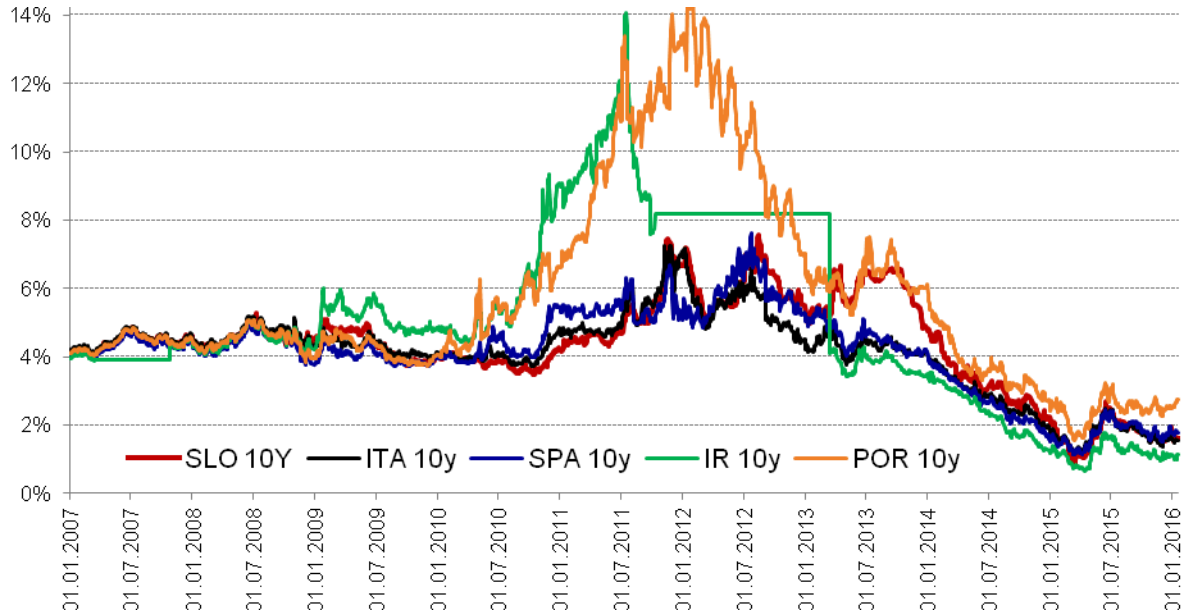
Iz vsega navedenega lahko torej povzamemo, da določitev primerne diskontne stopnje ni enostavna in, da imajo države do preverjanja projektov javnega sektorja zelo različen pristop. V Sloveniji ne ločujemo med finančno in družbeno ekonomsko stopnjo, temveč uporabljamo splošno tj. enotno stopnjo, ki je trenutno na ravni 7%. Iz primerjalne analize izhaja, da ta stopnja ni najvišja, je pa v zgornjem vrednostnem razredu. Večina držav na določena obdobja posodablja njeno vrednost, v Sloveniji pa je od leta 2006 ostala na tej ravni.

Glede na to, da so eden od pomembnih elementov pri izračunu diskontne stopnje tudi donosi državnih obveznic, se ti tedaj, ko ni na razpolago ustreznih izračunov, včasih uporabljajo kot dober približek pri diskontiranju v finančni analizi. Podatki za serijo izračunanih interpoliranih srednjih vrednosti zahtevane donosnosti do dospetja za 10, 20 in 30 letne ročnosti tako izkazujejo za obdobje od začetka leta 2013 do januarja 2016 naslednje stanje:

obdobje 2013-2016	srednja vrednost YTM – 10 let	srednja vrednost YTM – 20 let*	srednja vrednost YTM – 30 let**
najnižja vrednost	0,84	1,54	2,46
najvišja vrednost	6,68	3,11	3,08
srednja vrednost	**3,56**	**2,35**	**2,77**

vir: MF (na dan 18.1.2016)
*od marca 2015
** od avgusta 2015

Ker pa ima Slovenija obveznice z ročnostjo 20 let šele od marca 2015, z ročnostjo 30 let pa od avgusta 2015, gornje vrednosti ne zajamejo dovolj dolgega časovnega obdobja, daljšo serijo podatkov je mogoče prikazati le za obveznice z ročnostjo 10 let. V spodnji sliki so ta gibanja prikazana tudi z gibanji nakupne strani zahtevane donosnosti za obveznice v primerjavi z nekaterimi drugimi državami:



Vir: Ministrstvo za finance, Direktorat za zakladništvo, Bloomberg, lastni izračuni interpolacija (RS, IT in ES), 18.1.2016

Pri določitvi diskontne stopnje velja osnovno pravilo, da se na nacionalni ravni ta dosledno uporablja za vse projekte zaradi možnosti primerjav med njimi in različnimi obdobji in je za izhodišče potrebno dovolj dolgo obdobje, zato so te nakupne vrednosti izkazane v spodnji razpredelnici še z izračunanimi povprečji v obdobju 2007-2016.

obdobje 2007-2016	SLO 10Y	ITA 10Y	SPA 10Y	IR 10Y	POR 10Y
najnižja vrednost	0,844	1,128	1,145	0,654	1,560
najvišja vrednost	7,562	7,261	7,621	14,079	17,393
srednja vrednost	**4,341**	**4,115**	**4,132**	**5,014**	**5,719**

vir: MF (na dan 18.1.2016)

Na podlagi vseh zbranih ugotovitev je določena **nova splošna diskontna stopnja na ravni 4 %.** Ker je ta vrednost predpisana za daljše časovno obdobje, znotraj katerega prihaja do nihanj, je primerno ta parameter vključiti v analizo občutljivosti, najmanj razpon s +/- 2 odstotnima točkama. Zaradi navedenega pa je še dodano, da ima minister, pristojen za finance, poleg določitve druge splošne diskontne stopnje z objavo v Proračunskem memorandumu RS, tudi možnost določiti ločeno finančno in družbeno diskontno stopnjo.

Glede na dejstvo, da se številni projekti sofinancirajo iz sredstev skladov EU, je v 8. členu dodan še nov odstavek, ki poleg splošne omogoča tudi uporabo priporočenih referenčnih vrednosti diskontnih stopenj s strani Evropske komisije in sicer tedaj, ko posebnosti področja, na katerega se nanaša investicija, niso zajete v področnih metodologijah, kot to določa 28. člen uredbe v povezavi s 27. členom. S tem je tudi bolj poudarjena potreba po temeljitejši analizi stanja po področjih in določitvi posebnih meril za ugotavljanje učinkovitosti investicijskih projektov oziroma resornih metodologij za dejavnosti, ki so v pristojnosti ministrstev.

2. Ostale spremembe

Med ostalimi spremembami so večinoma le manjši popravki ali poudarki na mestih, kjer besedilo ni bilo dovolj jasno in zato slabše razumljivo ali napačno tolmačeno.

V ospredju je predvsem zamenjava terminologije v delu, ki se nanaša na uporabo metode prirasta (inkrementalne metode) in sicer se v 2. členu (pomen izrazov) namesto izraza »alternativa« uporabi izraz »scenarij«. S tem je sedaj bolj jasno določeno, da primerjava scenarija brez investicije in scenarija z investicijo pomeni ugotavljanje neto učinka projekta kot razlike med obema scenarijema, kar je osnovno izhodišče prispevne analize pri ocenjevanju projekta. Prejšnji izraz je bil v praksi večinoma uporabljen v smislu variante, kjer je bila »varianta brez investicije« le opisno prikazana in sicer kot tista možnost, ki ni sprejemljiva in zato tudi ni bila predmet obravnave. Ker za ta scenarij projekcije stroškov in koristi niso bile izdelane, tudi ni bila ugotovljena oz. preverjena dodana vrednost, ki se ustvari z realizacijo investicije. Zaradi te spremembe se posledično spremenijo tudi tisti deli uredbe, ki se nanašajo na projekcije variant v različnih scenarijih.

V pojmu »ocena vrednosti projekta« je dodana beseda »pripravo«, s čimer se zajamejo vsi investicijski stroški oz. izdatki projekta in s tem nedvoumno tudi celotna vrednost projekta.

Glede na to, da je bil v številnih primerih pojem »program« razumljen napačno, se v definiciji (2. člen, tč. 36 oziroma nova tč. 34) nadomesti izraz »projektov« z »investicijskimi aktivnostmi«, v tretjem odstavku 4. člena pa se opušča besedna zveza »skupina projektov« in bolj nazorno predstavi vsebine ter oblikovanje programa.

Spremeni se tudi 24. člen (uvrstitev projekta v načrt razvojnih programov) in sicer tako, da postane njegova vsebina bolj splošna in ni več vezana na navajanje številke Uradnega lista, v katerem je objavljen zakon, ki ureja javne finance ter z besedno zvezo »v proračunski evidenci« zagotovi, da besedilo ni več vezano na konkretno informacijsko oz. programsko rešitev. Dodan je še postopek določanja izhodiščne vrednosti projektov v proračunu ter podlage za njeno spremembo in tako ta postopek bolj nazorno opredeljen oziroma odpravljene določene nejasnosti pri planiranju projektov v okviru proračuna.