



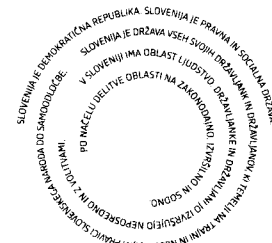
REPUBLIKA SLOVENIJA

DRŽAVNI ZBOR

Poslanska skupina Slovenske demokratske stranke

Šubičeva ulica 4, 1000 Ljubljana

t: 01 478 95 30, f: 01 478 98 77, e: ps-sds@dz-rs.si, www.dz-rs.si



DRŽAVNI ZBOR REPUBLIKE SLOVENIJE
Skupina poslank in poslancev
(prvopodpisani Jože Tanko)

Ljubljana, 13. november 2014

DRŽAVNI ZBOR REPUBLIKE SLOVENIJE	
Prejet:	13-11-2014
Šifra:	411-01/14-48/1
Povezava:	
EPA:	149-VII EU:
Sign. zn.:	
Kratika:	

Na podlagi 88. člena Ustave RS (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03 69/04, 68/06), 1. odstavka II. razdelka Ustavnega zakona o spremembi 148. člena Ustave Republike Slovenije, 19. člena Zakona o poslancih (Uradni list RS, št. 48/92, 15/94-ZUstS, 19/94-ZSS, 44/94 Odl.US: U-I-135/92-29, 20/98 Odl.US: U-I-283/94, 15/03-ZZPOFPR, 123/04, 24/05-UPB1, 90/05, 112/05-UPB2, 20/06-ZNOJF-1, 109/08, 39/11, 48/12) ter 114. in 142. člena Poslovnika Državnega zbora Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 35/02, 60/04, 64/07 in 92/07-uradno prečiščeno besedilo, 105/10) vlagamo podpisane poslanke in poslanci

PREDLOG ZAKONA O FISKALNEM PRAVILU

in ga na podlagi 114. in 115. člena Poslovnika Državnega zbora Republike Slovenije pošljamo v obravnavo.

Na sejah Državnega zbora in matičnega delovnega telesa bo sodeloval podpisani poslanec mag. Andrej Šircelj.

Prilogi:

- predlog zakona
- podpisi poslancev in poslank:
 - Jože Tanko
 - Anja Bah Žibert
 - Franc Breznik
 - Nada Brinovšek
 - Andrej Čuš

Jelka Godec
Dr. Vinko Gorenak
Mag. Branko Grims
Eva Irgl
Danijel Krivec
Zvonko Lah
Suzana Lep Šimenko
Tomaž Lisec
Mag. Anže Logar
Žan Mahnič
Bojan Podkrajšek
Mag. Marko Pogačnik
Marijan Pojbič
Mag. Andrej Šircelj
Ljubo Žnidar

PREDLOG ZAKONA O FISKALNEM PRAVILU

I. UVOD

1. OCENA STANJA IN RAZLOGI ZA SPREJEM ZAKONA

1.1. Ocena stanja z vidika Ustave Republike Slovenije.

Državni zbor Republike Slovenije je dne 24. maja 2013 sprejel Ustavni zakon o spremembi 148. člena Ustave Republike Slovenije (v nadaljevanju: UZ148) s katerim je spremenil 148. člen Ustave RS in določil način izvrševanja tega spremenjenega člena Ustave RS.

UZ148 je v prvem členu določil, da morajo biti vsi prejemki in izdatki za financiranje javne porabe zajeti v proračunih države. Prihodki in izdatki proračunov države morajo biti srednjeročno uravnoteženi brez zadolževanja, ali pa morajo prihodki presegati izdatke. Od tega načela se lahko začasno odstopi samo v izjemnih okoliščinah za državo. Z zakonom, ki ga sprejme državni zbor z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev, se določijo način in časovni okvir izvajanja ustavnega načela uravnoteženosti, merila za določitev izjemnih okoliščin in način ravnanja ob njihovem nastopu.

UZ148 je v drugem členu določil, da se izvedbeni zakon sprejme v šestih mesecih od uveljavitve ustavnega zakona. Hkrati pa je določil, da se načelo uravnoteženosti iz spremenjenega 148. člena Ustave RS (2. odstavek) in izvedbeni zakon prvič uporabijo za pripravo proračuna države za leto 2015, pri tem, da dolžnost postopnega prilagajanja za pripravo proračuna države za leto 2015, v skladu s načelom uravnoteženosti, nastopi z razglasitvijo UZ148.

UZ148 se je uveljavil z razglasitvijo v Državnem zboru Republike Slovenije dne 31. maja 2013. S tem sta že nastali ustavni obveznosti sprejema zakona iz 3. odstavka spremenjenega 148. člena Ustave RS do 30. novembra 2013 in obveznost postopnega prilagajanja za uporabo spremenjenega 148. člena Ustave RS za pripravo proračunov države za leto 2015 (2. odstavek 2. člena UZ148).

1.2. Sprejete mednarodne obveznosti.

Državni zbor Republike Slovenije je dne 19. aprila 2014 sprejel Zakon o ratifikaciji medvladne Pogodbe o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v ekonomski in monetarni uniji (v nadaljevanju: MPSUUEMU) (Uradni list št. 35/2012) s podporo vseh poslanskih skupin. Temelj pogodbe je fiskalno pravilo v 3. členu pogodbe, ki določa, da morajo biti proračuni uravnoteženi ali v presežku. To pomeni, da strukturni primanjkljaj na letni ravni ne sme preseči 0,5 odstotka bruto domačega proizvoda. Pogodbenica bo lahko v izjemnih okoliščinah začasno odstopala od srednjeročnega proračunskega cilja oziroma od ukrepov za doseganje tega cilja. Gre za primere

izjemnih dogodkov zunaj nadzora držav ali za primer hudih gospodarskih težav, pri čemer pa začasno odstopanje ne sme ogroziti srednjeročne fiskalne vzdržnosti. Zato morajo pogodbenice fiskalno pravilo zavezujoče narave prenesti v nacionalne zakonodaje najpozneje v roku enega leta od uveljavitve pogodbe. Pogodba se uveljavi najkasneje 1. januarja 2013 v kolikor listino o ratifikaciji deponira najmanj dvanajst držav pogodbenic. V decembru 2012 je država Finska postala dvanajsta država pogodbenica, ki ratificirala pogodbo tako, da je ta začela veljati dne 1. januarja 2013.

Ustavno sodišče RS je že dne 17. decembra 2012 v odločbi U-II-1/12-22 in U-II-2/12-23, ko je odločilo o neustavnosti referendumov o Zakonu o slovenskem državnem holdingu in Zakonu o ukrepih Republike Slovenije za krepitev stabilnosti bank, v zvezi z izpolnjevanjem obveznosti iz MPSUUEMU, zavzelo povsem jasno in nedvoumno stališče v 46. točki odločbe. Kot ustavnopravno pomembno je treba upoštevati tudi zagotovitev spoštovanja sprejetih mednarodnopravnih obveznosti in obveznosti, ki za Republiko Slovenijo, članico Evropske unije, izhajajo iz polnopravnega članstva v tej mednarodni organizaciji. MPSUUEMU je mednarodna pogodba, formalno ločena od pogodb Evropske unije. Že z uveljavitvijo zakona o ratifikaciji mednarodna pogodba preide v notranji pravni red. Na podlagi te ratifikacije pridobi notranjepravni učinek, postane veljavna v notranjem pravnem redu. Zato zavezuje državne organe, četudi mednarodnopravna obveznost nastane šele z uveljavitvijo pogodbe. Z ratifikacijo mednarodne pogodbe država prevzame obveznosti iz pogodbe, ki se presojuje po mednarodnem pravu (Dunajska konvencija o pogodbenem pravu, Uradni list SFRJ, št. 30/72 – v nadaljevanju MDKPP, in pravila običajnega mednarodnega prava, ki v njej niso kodificirana). Ko mednarodna pogodba postane mednarodnopravno zavezujoča, za državo nastane tudi mednarodnopravna obveznost, da jo izpolni. Po določbi 26. člena MDKPP vsaka veljavna pogodba veže pogodbenice in te jo morajo izpolnjevati v dobri veri (*pacta sunt servanda*). Po 27. členu te konvencije se posamezna pogodbenica praviloma ne more sklicevati na svoje notranje pravo, da bi upravičila neizpolnjevanje pogodbe. Če izpolnitev mednarodne pogodbene obveznosti zahteva sprejetje ali spremembo ustrezne normativne ureditve, je država po mednarodnem pravu zavezana, da na tak način to obveznost tudi izpolni. Neizpolnitev obveznosti pomeni kršitev pogodbe – pomeni, da država stori mednarodni delikt, iz česar izhaja odgovornost po mednarodnem pravu (Ustavno sodišče RS, odločba št. U-I-376/02 z dne 24. 3. 2005, Uradni list RS, št. 46/05, in OdlUS XIV, 17). V skladu z načelom ravnanja v dobri veri (in *bona fide*) mora država, ki je ratificirala mednarodno pogodbo, že od dneva sprejema oziroma ratifikacije ravnati tako, da bo svoje obveznosti iz pogodbe ob njeni mednarodnopravni uveljavitvi izpolnjevala. V skladu z drugim odstavkom 3. člena MPSUUEMU so obveznosti v notranjem redu zavezujoče in trajne, njihovo spoštovanje in upoštevanje je potrebno zagotoviti že v proračunskih postopkih. Dolžnost izpolnjevanja obveznosti iz MPSUUEMU za Republiko Slovenijo je nastala najkasneje 1. januarja 2014, saj je takrat potekel 1 letni rok od uveljavitve MPSUUEMU.

Državni zbor Republike Slovenije je pogodbo v pravni red Republike Slovenije prenesel tako, da je to pravilo zapisal v Ustavo RS, pri čemer je v UZ148 določil obvezujoči 6 mesečni rok za sprejem izvedbenega zakona ter obveznost, da se priprava proračuna za leto 2015 izvaja v skladu s tem zakonom ter obveznost, da se postopno prilagajanje začne izvajati takoj z uveljavitvijo sprememb Ustave RS. Šele s sprejemom in uveljavitvijo izvedbenega zakona se določi način in časovni okvir izvajanja načela uravnoteženosti iz spremenjenega 148. člena Ustave RS, kar pomeni, da je izvajanje fiskalnega pravila (in s tem izpolnitev obveznosti po MPSUUEMU)

dejansko možno šele z uveljavitvijo izvedbenega zakona, ki pa do danes ni bil niti predlagan v sprejem Državnemu zboru Republike Slovenije.

1.3. Proračuna za leto 2014 in leto 2015.

Prejšnja vlada Alenke Bratušek je dne 30. septembra 2013 v postopek sprejema Državnemu zboru Republike Slovenije predložila predlog Proračuna Republike Slovenije za leto 2015, ki je bil sprejet 15. novembra 2013. Prav tako je prejšnja vlada Alenke Bratušek dne 30. septembra 2014 v postopek sprejema predlagala predlog Sprememb proračuna Republike Slovenije za leto 2014, ki je bil sprejet 15. novembra 2013. Aktualna vlada Mira Cerarja pa je dne 30. oktobra 2014 v postopek sprejema Državnemu zboru Republike Slovenije predlagala Rebalans Proračuna Republike Slovenije za leto 2014.

Sprejeta Sprememba proračuna Republike Slovenije za leto 2014 predvideva proračunski primanjkljaj 1.018.072.981 EUR (3,2% BDP) pri čemer predvideva tudi neto zadolževanje za tekoče potrebe v višini 1.601.984.496 EUR. Rebalans Proračuna Republike Slovenije za leto 2014 pa predvideva za 197 milijonov EUR višji proračunski primanjkljaj, ki naj bi skupaj znašal 1.215.089.970 EUR (3,4% BDP) pri čemer predvideva neto zadolževanje za tekoče potrebe v višini kar 2.457.164.803 EUR. Proračun za leto 2014, ki je bil predlagan in sprejet v času, ko še ni veljal UZ148 in se MPSUUEMU še ni uveljavil, je predvidel proračunski primanjkljaj 907.841.690 EUR in neto zadolževanje za tekoče potrebe 1.307.245.024 EUR.

Sprejeti proračun za leto 2015, ki ga je predlagala prejšnja vlada Alenke Bratušek, bi že moral spoštovati spremembe UZ148. Vendar pa predvideva proračunski primanjkljaj v višini 859.218.445 EUR in neto zadolževanje za tekoče potrebe v višini 1.125.045.665.

Tako iz Spremembe proračuna Republike Slovenije za leto 2014, kot iz Rebalansa Proračuna Republike Slovenije za leto 2014 ter tudi iz Proračuna Republike Slovenije za leto 2015 je razvidno, da se proračuni odmikajo od ustavno dopustnega cilja določenega z UZ148.

V skladu z 2. členom UZ148 bi se moralo postopno prilagajanje srednjeročni uravnoteženosti prihodkov in izdatkov brez pomoči zadolževanja izvajati že takoj po uveljavitvi UZ148, prav tako bi moral biti proračun za leto 2015 sprejet na podlagi izvedbenega zakona iz 3. odstavka 1. člena UZ148, ki pa do danes še ni bil predlagan v Državni zbor Republike Slovenije. Iz Sprememb proračuna za leto 2014, kot tudi Rebalansa Proračuna Republike Slovenije za leto 2014 (predlaganih v sprejem po uveljavitvi UZ148) je razvidno, da se glede na sprejeti proračun za leto 2014 razlika med prihodki in odhodki povečuje v korist odhodkov, prav tako pa se povečuje neto zadolževanje. Ne gre torej za postopno prilagajanje po 2. členu UZ148, ampak za postopno odmikanje od UZ148. Iz Proračuna Republike Slovenije za leto 2015 pa je razvidno, da ni pripravljen na podlagi spremenjenega 148. člena Ustave RS, saj je razlika med prihodki in odhodki, v korist odhodkov, še vedno prevelika, da bi lahko govorili o kakršnikoli uravnoteženosti v skladu s izhodišči navedenimi v predlogu UZ148 (str. 29), in to navkljub velikemu neto zadolževanju, ki je celo večje od negativne razlike med prihodki in odhodki.

1.4. Razlogi za sprejem zakona in posledice prepoznega sprejema zakona.

1.4.1 Razlogi za sprejem zakona

Zakon iz 3. odstavka spremenjenega 148. člena Ustave Republike Slovenije ni bil niti predlagan v sprejem Državnemu zboru Republike Slovenije, še manj pa sprejet do 30. novembra 2013. Prav tako ni mogla biti izpolnjena obveznost iz 2. člena UZ148, da bi se spremenjeni 148. člen Ustave Republike Slovenije in izvedbeni zakon, sprejet na njegovi podlagi, uporabljal za pripravo proračuna za leto 2015 ali da bi se izvajala dolžnost postopnega prilagajanja, ki bi omogočala pripravo proračuna države za leto 2015.

Razlog za takojšen sprejem zakona je odprava neustavnega stanja, ki je nastalo zaradi opustitve ravnanja Vlade Republike Slovenije v mandatu predsednice mag. Alenke Bratušek. Takšno neustavno stanje se še nadaljuje v času predsednika dr. Mira Cerarja, saj se od nastopa vlade s polnimi pooblastili v zakonodajni postopek ni predložil predlog Zakona o fiskalnem pravilu.

Ne samo, da je sprejem zakona potreben zaradi odprave neustavnega stanja javnih financ v katerem je Republika Slovenija zaradi kršitve Ustave RS s strani nekdanje predsednice vlade mag. Alenke Bratušek, ampak tudi zaradi neustavnega stanja, ki ga sedanji predsednik vlade dr. Miro Cerar očitno ne želi odpraviti.

Na posvetu predsednikov parlamentarnih političnih strank iz prejšnjega sklica Državnega zbora, je bila dne 27.2.2014 ustanovljena delovna skupina za pripravo predloga Zakona o fiskalnem pravilu. Delovna skupina je predlog zakona pripravila in opozorila na odprta vprašanja. Vendar pa predloga zakona prejšnja vlada Alenke Bratušek ni sprejela. Poslanska skupina SDS tako predlaga zakon, ki je bil pripravljen in v temeljnih rešitvah usklajen v okviru te delovne skupine.

V skladu s 2. členom Zakona o vladi Republike Slovenije je Vlada Republike Slovenije tista, ki v skladu z ustavo, z zakoni in z drugimi splošnimi akti Državnega zbora določa, usmerja in usklajuje izvajanje politike države. V ta namen izdaja predpise in sprejema druge pravne, politične, ekonomske, finančne, organizacijske in druge ukrepe, ki so potrebni za zagotovitev razvoja države in za urejenost razmer na vseh področjih iz pristojnosti države. Vlada predlaga Državnemu zboru Republike Slovenije v sprejem zakone, državni proračun, nacionalne programe in druge splošne akte, s katerimi se določajo načelne in dolgoročne politične usmeritve za posamezna področja iz pristojnosti države. V tem členu so jasno določene naloge Vlade Republike Slovenije pri izvajanju politike države v skladu z Ustavo RS in drugimi zakoni. Vlada Republike Slovenije sprejema ukrepe, ki so potrebni za zagotovitev razvoja država in za urejenost razmer na vseh področjih iz pristojnosti države, kar nedvomno pomeni tudi ukrepe predlaganja zakonov, ki odpravljajo ali preprečujejo protiustavno stanje in ukrepe, ki zagotavljajo spoštovanje ratificiranih mednarodnih pogodb.

Poslovniki Državnega zbora Republike Slovenije v 1. odstavku 114. člena določa kdo ima pravico predlagati zakone v sprejem Državnemu zboru Republike Slovenije. To so: Vlada Republike Slovenije, vsak poslanec, Državni svet RS in najmanj 5000 volivcev. Dolžnosti poslancev so opredeljene v 15. členu Zakona o poslancih in sicer se nanašajo le na udeležbo na sejah in glasovanje. Predlaganje zakonov je izrecno

opredeljeno kot pravica poslanca in ne dolžnost poslanca. Enako velja za Državni svet RS in najmanj 5000 volivcev. V slovenskem pravnem sistemu je le Vlada Republike Slovenije tista, ki ima dolžnost oziroma zakonsko nalogo predlagati zakone in druge ukrepe v kolikor gre za naloge Vlade RS iz 2. člena ZVRS. Vlada Republike Slovenije se svoje odgovornosti za sprejem predlogov zakonov ali ukrepov, ki so v skladu s pravnim redom potrebni za zagotovitev razvoja države in za urejenost razmer na vseh področjih države ne more razbremeniti s tem, da ne predlaga ničesar, oziroma, da svojo pasivnost utemeljuje s tem, da je lahko predlagatelj zakona nekdo drug, npr. 5000 volivk in volivcev.

Ker vlada dr. Mira Cerarja še vedno opušča ustavno in zakonsko dolžnost, da bi v sprejem predlagala Zakon o fiskalnem pravilu, ta zakon predlagajo poslanci v okviru svojih pristojnosti.

1.4.2. Posledice prepozne sprejema zakona

Dokončna in dejanska implementacija fiskalnega pravila oziroma pravila uravnoveženosti javnih financ, predvsem pa njegovo izvrševanje v proračunih države, ima merljive pozitivne učinke na boniteto države in na obrestno mero po kateri se država zadolžuje.

V času takšnega neustavnega javnofinančnega položaja na področju javnih financ je dne 11. februarja 2014 prišlo do zadolžitve Republike Slovenije v višini 3,5 milijarde dolarjev za 5 in 10 let. V kolikor bi bil izvedbeni zakon po UZ148 sprejet in bi se proračunska politika izvajala z načeli po UZ148 in v skladu s MPSUUEMU, bi bile obrestne mere bistveno manjše. Podatki iz drugih primerljivih držav kažejo, da vsaj za 1 odstotno točko, kar pomeni, da bi bilo zadolževanje države na tem primeru cenejše vsaj za 35 milijonov dolarjev letno.

Škodljive posledice nespoštovanja Ustave RS so torej nastale v času največjega zadolževanju Republike Slovenije, v nekaj mesecih, ne glede na to, da je na sekundarnem trgu obveznic, cena zadolževanja kasneje padla. Republika Slovenija se ni zadolžila po aktualni obrestni meri na sekundarnem trgu, ampak po višji obrestni meri v času zadolževanja na primarnem trgu ob izdaji obveznic. Razlika v obrestnih merah v času zadolževanja in današnjih obrestnih mer na sekundarnem trgu predstavlja čisto izgubo zaradi neustavne in sicer neustrezne javnofinančne politike vlade mag. Alenke Bratušek. Dolžnost in odgovornost vlade dr. Mira Cerarja je, da takšno neustavno stanje odpravi v najkrajšem možnem času in doseže spoštovanje mednarodnih zavez danih s strani Republike Slovenije, predvsem pa, da omogoči pozitivne učinke na boniteto države in nadaljnji padec obrestne mere po kateri se država zadolžuje.

Republika Slovenija se je pod vlado dr. Mira Cerarja zadolžila dne 28. oktobra 2014 za dodatnih 1.000.000.000 EUR po sicer bolj ugodni obrestni meri kot se je pred tem zadolževala vlada mag. Alenke Bratušek, predvsem zaradi mednarodnih ekonomskih gibanj na finančnih trgih. Ne glede na to, pa bi s pravočasnim sprejemom Zakona o fiskalnem pravilu lahko dosegla še nižjo obrestno mero, ki bi upoštevala tudi pravne okvirje zakona o fiskalnem pravilu, ki bi pripomogli k srednjeročni in dolgoročni konsolidaciji javnih financ.

Zamujanje pri sprejetju izvedbenega zakona po UZ148 pomeni tudi težjo prilagoditev na fiskalno pravilo v letu 2015 in v prihodnjih letih, saj bo za to na voljo manj časa. Prehod bo lahko pomenil ogrožanje socialnih pravic in prehudo zmanjšanje javne porabe pri implementaciji fiskalnega pravila v skladu s UZ148. Takšno neustavno stanje, ki se odraža v zamudi pri spoštovanju UZ148 in zavez iz MPSUUEMU pa lahko po drugi strani pripelje do položaja, ko uresničitev in popolna implementacija fiskalnega pravila do leta 2015 ali celo do leta 2017 ne bo možna, saj bi bile zaradi prehitrega prehoda posledice za Republiko Slovenijo prehude. Za takšno stanje bo odgovorna aktualna vlada dr. Mira Cerarja, saj ga je z opustitvijo svojih nalog in dolžnosti tudi povzročila.

Pristojnost poslancev Državnega zbora Republike Slovenije je, da v najkrajšem možnem času odpravijo neustavno stanje, za katerega je odgovorna vlada.

Pri vsem tem, pa ni zanemarljivo tudi zmanjšanje mednarodnega ugleda, ki je posledica nespoštovanja UZ148 kot ustavnega akta in mednarodnih zavez po MPSUUEMU, kar ima dolgoročne posledice na kredibilnost Republike Slovenije v mednarodnih povezavah in na gospodarskem področju.

2. CILJI, NAČELA IN POGLAVITNE REŠITVE PREDLOGA ZAKONA

2.1. Cilji predloga zakona so:

- zagotoviti vzdržne javne finance;
- zagotoviti zakonski okvir za učinkovito in ustavno upravljanje z javnimi financami;
- zagotoviti makroekonomsko stabilnost ter trajen in stabilen narodnogospodarski razvoj;
- oblikovati pravila za večjo fiskalno disciplino.

2.2. Načela predloga zakona

Predlog zakona vsebuje:

- načelo previdnosti, ki določa, da je pri načrtovanju predvidenega obsega prihodkov sektorja države potrebno upoštevati kazalnike in tveganja pri določanju predvidenega obsega prihodkov proračunov, saj v nasprotnem primeru ni mogoče zasledovati proračunske discipline;
- načelo srednjeročne uravnoteženosti, ki določa da so proračuni države srednjeročno uravnoteženi, če strukturni saldo sektorja država ni nižji od srednjeročnega fiskalnega cilja. Minimalno vrednost srednjeročnega fiskalnega cilja se za Republiko Slovenijo določi na podlagi uredbe Evropske unije, ki ureja krepitev nadzora nad proračunskim stanjem ter nadzor in usklajevanje gospodarskih politik, pri čemer je najnižja dopustna vrednost srednjeročnega cilja izravnani strukturni saldo. Izpolnjevanje načela srednjeročne uravnoteženosti se ugotavlja na podlagi konsolidiranih bilanc prihodkov in izdatkov vseh institucionalnih enot sektorja država ob upoštevanju metodologije ESA;
- načelo omejevanja odhodkov proračunov države, ki določa, da se srednjeročno uravnoteženost proračunov države zagotavlja tako, da se ob upoštevanju dolgoročne vzdržnosti javnega financiranja, predvideni obseg izdatkov sektorja države navzgor

omejuje s predvidenim obsegom prihodkov sektorja države, pomnoženim s količnikom potencialne in napovedane ravni realnega BDP. Tako izračunan obseg izdatkov ne vključuje izdatkov, ki imajo značaj enkratnih oziroma začasnih izdatkov.

2.3. Poglavitne rešitve zakona

S predlaganim zakonom se določajo pravila s katerimi se krepí proračunska disciplina. Podlaga za vsebino predlaganega zakona je določena v ustavi in sicer s spremenjenim 148. členom ustave, na podlagi katerega bi morali biti vsi prihodki in vsi odhodki proračunov sektorja države, brez zadolževanja uravnoteženi ali v presežku. Kvaliteto javnih financ je najlažje zagotoviti v fazi načrtovanja zato predlog zakona posebno pozornost posveča tudi tej fazi. S predlogom tega zakona se posebna pozornost posveča tudi načrtovanju prihodkov. Da bi bilo načrtovanje prihodkov proračuna države kot tudi proračunov celotnega sektorja države čim bolj realno skrbi Fiskalni svet, ki je samostojen in neodvisen državni organ, ki samostojno izvršuje pristojnosti, pripravlja in javno objavlja ocene in daje priporočila vladi ter državnemu zboru v zvezi s skladnostjo javnofinančne politike s fiskalnimi pravili in opravlja naloge določene v tem zakonu in zakonu, ki ureja javne finance. Predlog zakona določa okoliščine, v katerih se lahko odstopi od načela srednjeročne uravnoteženosti ter obseg dopustnih odstopanj od načela srednjeročne uravnoteženosti. Posebej je urejen postopek odpravljanja odstopanj od načela srednjeročne uravnoteženosti. Z namenom postopnega približevanja javnofinančni konsolidaciji pa se določa načelo srednjeročne uravnoteženosti in uporaba fiskalnega pravila tudi v obdobju približevanja srednjeročnemu fiskalnemu cilju.

3. PRIKAZ UREDITVE V DRUGIH PRAVNIH SISTEMIH IN PRILAGOJENOSTI PREDLAGANE UREDITVE V PRAVU EU

Voditelji držav ali vlad vseh držav članic EU, razen Združenega kraljestva in Češke, so 2. marca 2012 podpisali Pogodbo o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v ekonomski in monetarni uniji. Cilj te pogodbe je zaščititi stabilnost euroobmočja kot celote. V skladu z novo pogodbo bodo morali biti nacionalni proračuni uravnoteženi ali v presežku. To pravilo je bilo potrebno vnesti v nacionalno zakonodajo v enem letu po začetku veljavnosti pogodbe (česar Slovenija ni naredila, za kar je odgovorna vlada, ki opravlja tekoče posle) in to z določbami, za katere je gotovo, da se jih bo treba držati v vseh nacionalnih proračunskih postopkih. Po navedeni pogodbi se bo štelo, da je pravilo upoštevano, če bo dosežen srednjeročni cilj za posamezno državo, opredeljen v spremenjenem Paktu za stabilnost in rast, s spodnjo mejo strukturnega primanjkljaja na ravni 0,5 % BDP. Če bodo ugotovljeni precejšnji odkloni od tega cilja ali od prilagoditvene poti za njegovo dosego, se bo samodejno sprožil popravljalni mehanizem. Mehanizem vključuje obveznost glede izvedbe ustreznih ukrepov v določenem časovnem obdobju. Prenos pravila o uravnoteženem proračunu bo lahko preverjalo Sodišče EU. Sodba Sodišča bo zavezujoča in bo lahko privedla do finančnih sankcij, če je zadevna država članica ne izvrši.

Švica je svoj javni dolg v obdobju 2005–2010 znižala s 53 odstotkov na 40 odstotkov BDP, to pa ji je uspelo, ker je švicarska konfederacija spremenila zvezno ustavo v smeri izravnane proračuna oziroma z omejitvami zadolževanja. Poleg tega so v zakon o javnih financah zapisali tudi fiskalno pravilo uravnoteženega proračuna, za

presežke prihodkov nad odhodki v dobrih letih pa so oblikovali neke vrste »sklad proračunske rezerve«.

Francija ima obširen pravni okvir za državni proračun in ustavo, ki izvršni veji oblasti zagotavlja velika pooblastila pri proračunski politiki. Ustava iz leta 1958 vlogo parlamenta pri proračunskih zadevah omejuje na spreminjanje strukture izdatkov. Parlament ne more povišati skupnih izdatkov in tudi ne zmanjšati prihodkov državnega proračuna. Ustava vsebuje tudi nekatera temeljna načela za državni proračun in od leta 1996 dalje tudi za organizacije socialnega zavarovanja. Glavni zakon, ki ureja proračunske postopke je Sistemski zakon o proračunu iz leta 2001, ki se ga je v celoti začelo izvajati leta 2006. Ta zakon določa načela v zvezi z vsebino, pripravo, sprejemanjem in poročanjem o državnih zakonih o letnem proračunu. Ustavo in oba sistemska zakona spremlja hierarhični sistem zakonov in predpisov, v katerih so podrobneje razloženi proračunski procesi in postopki. Francija razmišlja, da bi za omejitev javnega dolga spremenila ustavo.

Zvezna republika Nemčija ima zelo obsežen in podroben pravni okvir za proračunske postopke na različnih vladnih ravneh. Nemški temeljni zakon (Grundgesetz) ali ustava definira vloge ključnih akterjev v proračunskih postopkih in dokaj podrobno razmejuje fiskalno odgovornost zvezne države in zveznih dežel (Länder). Pri tem določa, da zvezna država in zvezne dežele neodvisno pripravljajo, sprejemajo in izvajajo svoje proračune. Temeljni zakon opredeljuje tudi posebno poglavje, posvečeno upravljanju s proračunom. Poleg ustave proračun ureja še sveženj zakonov in predpisov. Najpomembnejši proračunski zakoni, ki so bili sprejeti v 60-ih letih prejšnjega stoletja, predpisujejo proračunska načela, skladna z makroekonomsko stabilnostjo. Posebnost nemškega pravnega okvira je Zakon o proračunskih načelih (Haushaltsgrundsatzgesetz), ki velja tako za zvezno državo kot tudi za neodvisne vlade v posameznih zveznih deželah in občinah (Gemeinden). Prvi del Zakona o proračunskih načelih določa obveznosti v zvezi s pripravi na proračun, izvajanjem, računovodstvom in neodvisnim zunanjim revidiranjem.

Zvezna republika Nemčija je omejitve zadolževanja zapisala v svojo ustavo 4. julija leta 2009 (približno pol leta po začetku krize). V ustavi je spremenila oziroma dopolnila sedem členov (Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes – Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d). Ti predvidevajo izravnano proračunskih prihodkov in odhodkov in po preteku pet - oziroma desetletnega prehodnega obdobja praktično prepovedujejo zadolževanje zvezne ravni, ravni zveznih dežele in občin znotraj dežel, saj je zadolževanje dovoljeno le še izjemoma (naravne nesreče ipd.) oziroma je omejitev strukturnega primanjkljaja določena na 0,35 % BDP. S spremembo je bilo iz 115. člena nemškega temeljnega zakona črtano tudi t.i. zlato pravilo, ki je določalo, da se država lahko zadolži za obseg investicij. Zlato pravilo je namreč dolgoročno javnofinančno nevzdržno, ker povečuje javni dolg. Proračun mora biti uravnotežen brez izravnave z zadolževanjem. Nemški javni dolg je v času veljave zlatega pravila ves čas naraščal. Tudi v času konjunktur se dolg ni vračal (zmanjševal).

V Španiji so 2. septembra 2011 potrdili dopolnjeno besedilo 135. člena španske ustave. Ta predvideva, da od leta 2020 naprej strukturni primanjkljaj v letnem proračunu ne sme presegati vrednosti kot so določene v zakonodaji EU. Prekoračitev meje bo mogoča v izrednih razmerah in recesiji. Z novim zakonom, ki bo temeljil na tem dogovoru, naj bi postavili tudi omejitve za španski javni dolg. Ta naj bi do leta 2020 prišel na raven, dogovorjeno z EU-jem. Španski javni dolg je konec marca dosegal 63,6 odstotka BDP-ja, s čimer je presegal raven iz pakta o stabilnosti in rasti,

ki je pri 60 odstotkih BDP-ja, a je bil pod povprečjem EU-ja, ki znaša okoli 80 odstotkov BDP-ja.

Predlog zakona je prilagojen pravu EU oziroma upošteva sprejete mednarodne obveznosti Republike Slovenije, ki so navedene v točki 1.2. tega zakona.

4. OCENA FINANČNIH POSLEDIC PREDLOGA ZAKONA ZA DRŽAVNI PRORAČUN IN DRUGA JAVNA FINANČNA SREDSTVA

Predlog zakona nima finančne posledice za državni proračun in druga javnofinančna sredstva, saj se z njim le izvršuje ustavna določila 148. člena Ustave Republike Slovenije, ki že veljajo, a se ne upoštevajo.

5. ZAGOTOVITEV SREDSTEV ZA IZVAJANJE PREDLOGA ZAKONA V DRŽAVNEM PRORAČUNU

Za izvajanje predlaganega zakona ni potrebno zagotoviti sredstev v proračunu države, ker predlog zakona ne predvideva porabe proračunskih sredstev.

6. DRUGE POSLEDICE, KI JIH BO IMEL PREDLOG SPREJEMA ZAKONA

S sprejetjem predloga zakona bodo nastale pozitivne posledice neposredno za stabilnost slovenskega finančnega sistema, posredno pa tudi za druge gospodarske subjekte. Zagotovilo se bo ustavno stanje javnih financ.

II. BESEDILO ČLENOV

I. SPLOŠNO

1. člen (vsebina zakona)

Ta zakon določa način ter časovni okvir izvajanja načela srednjeročne uravnoteženosti prihodkov in izdatkov proračunov države brez zadolževanja (v nadaljevanjem besedilu: srednjeročne uravnoteženosti), merila za določitev izjemnih okoliščin, v katerih se lahko odstopi od navedenega načela in način ravnanja ob njihovem nastopu oziroma prenehanju.

2. člen (pomen izrazov)

Izrazi, uporabljeni v tem zakonu, imajo naslednji pomen:

1. »prihodki in izdatki proračunov države« so prihodki in izdatki, kot so določeni z Evropskim sistemom računov (v nadaljnjem besedilu: metodologija ESA);
2. »metodologija ESA« je evropski sistem nacionalnih in regionalnih računov, kot ga določa uredba Evropske unije, ki ureja Evropski sistem nacionalnih in regionalnih računov v Evropski uniji;
3. »proračuni države« so proračuni oziroma finančni načrti vseh institucionalnih enot sektorja država;
4. »sektor država« zajema vse institucionalne enote, ki so v skladu s predpisom, ki ureja standardno klasifikacijo institucionalnih sektorjev, uvrščene v sektor S.13;
5. »srednjeročnost« pomeni obdobje gospodarskega cikla, v katerem dejanska raven bruto domačega proizvoda (v nadaljnjem besedilu: BDP) iz nadpotencialne ravni BDP preide v podpotencialno raven, da se v povprečju izenači s potencialno ravno BDP in se izračunava za največ sedemletno obdobje vnaprej;
6. »potencialna raven BDP« je ocenjena raven BDP, ki bi jo gospodarstvo doseglo s takšno uporabo kapitala in dela, ki nima inflacijskih učinkov. Potencialna raven BDP se izračuna na podlagi skupne metodologije, ki se v Evropski uniji uporablja v okviru postopkov nadzora nad javnofinančnimi politikami na podlagi 121. in 126. člena Pogodbe o delovanju EU;
7. »strukturni saldo sektorja država« je dejanski presežek ali primanjkljaj sektorja država, prilagojen za učinke, ki so ocenjeni kot posledica gospodarskega cikla, brez upoštevanja učinkov enkratnih oziroma začasnih

ukrepov;

8. »srednjeročni fiskalni cilj« je strukturni saldo sektorja država, ki ga Vlada Republike Slovenije določi za doseg srednjeročne vzdržnosti javnih financ v skladu z evropskimi pravili.

II. IZVAJANJE SREDNJEROČNE URAVNOTEŽENOSTI PRORAČUNOV DRŽAVE

3. člen

(načelo srednjeročne uravnoteženosti)

(1) Šteje se, da so proračuni države srednjeročno uravnoteženi, če strukturni saldo sektorja država ni nižji od srednjeročnega fiskalnega cilja. Minimalno vrednost srednjeročnega fiskalnega cilja se za Republiko Slovenijo določi na podlagi uredbe Evropske unije, ki ureja krepitev nadzora nad proračunskim stanjem ter nadzor in usklajevanje gospodarskih politik, pri čemer je najnižja dopustna vrednost srednjeročnega cilja izravnani strukturni saldo.

(2) Izpolnjevanje načela iz prejšnjega odstavka tega člena se ugotavlja na podlagi konsolidiranih bilanc prihodkov in izdatkov vseh institucionalnih enot sektorja država ob upoštevanju metodologije ESA.

4. člen

(načelo previdnosti pri načrtovanju in ocenjevanju obsega prihodkov)

Za zagotavljanje spoštovanja načela srednjeročne uravnoteženosti prihodkov in izdatkov proračunov države iz prejšnjega člena je treba pri načrtovanju in ocenjevanju obsega prihodkov proračunov države upoštevati tveganja, ki bi lahko negativno vplivala na rast BDP in proračune države, ter dolgoročno vzdržnost javnega financiranja in obsega dolga sektorja države.

5. člen

(načelo omejevanja odhodkov proračunov države - fiskalno pravilo)

(1) Srednjeročno uravnoteženost proračunov države se zagotavlja tako, da se ob upoštevanju dolgoročne vzdržnosti javnega financiranja, predvideni obseg izdatkov sektorja države navzgor omejuje s predvidenim obsegom prihodkov sektorja države, pomnoženim s količnikom potencialne ravni realnega BDP. Tako izračunan obseg izdatkov ne vključuje izdatkov, ki imajo značaj enkratnih oziroma začasnih izdatkov.

(2) Zgornja meja izdatkov sektorja države se izračuna na naslednji način:

$$\bar{I}_t = k_t P_t \quad \text{kjer je} \quad k_t = \frac{Y_t^*}{Y_t}$$

$\bar{I}_t$: zgornja meja izdatkov v letu t

P_t : prihodki v letu t

Y_t^* : potencialni realni BDP v letu t

Y_t : BDP v letu t

6. člen

(poraba presežkov proračunov)

Presežki, ki jih blagajne javnega financiranja ustvarijo zaradi delovanja fiskalnega pravila iz prejšnjega člena se lahko uporabijo le za namene financiranja primanjkljaja teh blagajn javnega financiranja v izjemnih okoliščinah ali v obdobjih podpotencialne ravni BDP.

7. člen

(način upoštevanja načela uravnoteženosti proračunov države)

(1) Načelo uravnoteženosti proračunov države se mora upoštevati v vseh fazah načrtovanja proračunov posameznih institucionalnih enot sektorja države oziroma njihovih sprememb.

(2) Za izvrševanje načela iz prejšnjega odstavka morajo vse institucionalne enote sektorja države najmanj četrtletno spremljati realizacijo prihodkov in izdatkov tekočega leta, izkazovati večletne trende ter poročati pristojnemu ministrstvu na način, ki ga določi zakon, ki ureja javne finance. Pristojna ministrstva zbirno poročajo ministrstvu, pristojnemu za finance na način, ki ga določi zakon, ki ureja javne finance.

(3) Izhodišče za pripravo proračunov posameznih institucionalnih enot sektorja države je najvišji možni obseg izdatkov proračunov države, ki ga sprejme Državni zbor in je določen v Programu stabilnosti. Če se do 15. septembra tekočega leta spremenijo izhodišča, na podlagi katerih je bil sprejet Program stabilnosti, Državni zbor na podlagi spremenjenih izhodišč določi nov predviden najvišji obseg izdatkov sektorja država.

(4) Hkrati, ko se določi najvišji možni obseg izdatkov proračunov države, se določi tudi okvirni razrez izdatkov po posameznih blagajnah javnega financiranja (državni proračun, proračuni lokalnih skupnosti, pokojninske in zdravstvene blagajne) in drugih institucionalnih enot sektorja države. Dokončni razrez izdatkov po posameznih blagajnah javnega financiranja se potrdi ob sprejemu državnega proračuna v Državnem zboru.

8. člen

(Fiskalni svet)

(1) Fiskalni svet je samostojen in neodvisen državni organ, ki samostojno izvršuje

pristojnosti, pripravlja in javno objavlja ocene in daje priporočila vladi ter državnemu zboru v zvezi s skladnostjo javnofinančne politike s fiskalnimi pravili in opravlja naloge določene v tem zakonu in zakonu, ki ureja javne finance.

III. IZJEMNE OKOLIŠČINE

9. člen

(okoliščine, v katerih se lahko odstopi od načela srednjeročne uravnoteženosti)

(1) Od načela srednjeročne uravnoteženosti javnih financ se pri načrtovanju proračunov države lahko odstopi le:

1. v obdobju znatnega poslabšanja gospodarskih razmer, in
2. v primeru naravnih in drugih nesreč ali drugih nepredvidenih dogodkov, na katere ni mogoče vplivati, če imajo ti dogodki pomembne posledice za finančno stanje sektorja država.

(2) Obdobje znatnega poslabšanja gospodarskih razmer nastopi, če je prišlo oziroma makroekonomski kazalci kažejo, da bo v tekočem obdobju prišlo do realnega krčenja gospodarstva v posameznem letu v višini več kot 3 odstotkov ali ko do dejanskega ali napovedanega realnega krčenja gospodarstva pride v dveh zaporednih letih, pri čemer je skupno realno krčenje gospodarstva več kot 3-odstotno.

(3) Naravne in druge nesreče so nesreče, kot so opredeljene v zakonu, ki ureja varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami.

(4) Šteje se, da imajo naravne in druge nesreče ali drugi nepredvideni dogodki pomembne posledice za finančno stanje sektorja država, če se zaradi teh dogodkov znižajo prihodki glede na načrtovano raven ali če nenačrtovani izdatki proračunov zaradi nujne odprave posledic naravne ali druge nesreče ali drugega nepredvidenega dogodka presežejo izdatke, načrtovane za pokrivanje nepredvidenih stroškov (proračunska rezerva oziroma splošna proračunska rezervacija) in poplačila teh nepredvidenih izdatkov ni mogoče zagotoviti s prerazporeditvami v okviru obstoječih proračunov oziroma finančnih načrtov.

(5) Nastanek izjemnih okoliščin ugotovi vlada.

10. člen

(obseg dopustnih odstopanj od načela srednjeročne uravnoteženosti)

(1) Obseg dopustnih odstopanj od srednjeročne uravnoteženosti v primeru izrednih okoliščin določi Državni zbor Republike Slovenije z odobritvijo obsega dopustnega povečanja izdatkov za pokrivanje nenačrtovanih nujnih izdatkov proračunov posameznih enot sektorja države ali z odobritvijo poslabšanja javnofinančnega salda sektorja države, če proračunov ni mogoče uravnotežiti s porabo presežkov sredstev iz preteklih proračunskih obdobj za posamezno institucionalno enoto sektorja države, povečanjem prihodkov ali z ukrepi za racionalizacijo porabe

posameznih institucionalnih enot sektorja država.

(2) Obseg dopustnih odstopanj Državni zbor sprejme z večino vseh poslancev na podlagi predloga vlade.

11. člen (postopek odpravljanja odstopanj)

(1) Zaradi zagotavljanja dolgoročne vzdržnosti javnih financ mora Vlada Republike Slovenije, v primeru odobritve odstopanj po 10. členu tega zakona, najpozneje v treh mesecih po odobritvi odstopanj zaradi okoliščin iz 2. točke prvega odstavka 9. člena tega zakona, pripraviti ukrepe za tekoče leto in program ukrepov, ki vsebuje okvirne spremembe zakonov, s katerimi bo zagotovljeno spoštovanje načela srednjeročne uravnoteženosti javnih financ.

(2) V primeru iz 1. točke prvega odstavka 9. člena tega zakona, mora Vlada Republike Slovenije, če je odobreno odstopanje po 10. členu tega zakona, najkasneje skupaj s proračunom države oziroma spremembami proračuna države za leto, ki sledi letu, v katerem je bilo ugotovljeno znatno poslabšanje gospodarskih razmer, pripraviti ukrepe in program ukrepov, ki vsebuje spremembe zakonov, s katerimi bo zagotovljeno srednjeročno uravnoteženost javnih financ.

(3) Vlada Republike Slovenije mora Državnemu zboru Republike Slovenije predložiti ukrepe za tekoče leto in program ukrepov iz prvega odstavka tega člena ter predlagati program letnih prilagoditev strukturnega salda sektorja država na način, ki zagotavlja dolgoročno vzdržnost javnih financ in sicer tako, da bo zagotovljeno praviloma enakomerno odpravljanje odstopanja in ne manj kot 0,5 odstotne točke bruto domačega proizvoda letno. Prilagajanje strukturnega salda sektorja država se mora začeti najpozneje v letu, ki sledi letu, v katerem so prenehale okoliščine iz 2. točke prvega odstavka 9. člena tega zakona.

(4) Vlada Republike Slovenije Državnemu zbor Republike Slovenije predloži ukrepe in program ukrepov iz drugega odstavka tega člena najkasneje skupaj s proračunom države oziroma spremembami proračuna države za leto, ki sledi letu, v katerem je bilo ugotovljeno znatno poslabšanje gospodarskih razmer. Hkrati mora Vlada RS predlagati program letnih prilagoditev strukturnega salda sektorja država na način, ki zagotavlja dolgoročno vzdržnost javnih financ in sicer tako, da bo zagotovljeno praviloma enakomerno odpravljanje odstopanja in ne manj kot 0,5 odstotne točke bruto domačega proizvoda letno. Prilagajanje strukturnega salda sektorja država se mora začeti najpozneje v letu, ki sledi letu, v katerem je bilo ugotovljeno znatno poslabšanje gospodarskih razmer.

(5) Če Državni zbor Republike Slovenije ne sprejme predloženih ukrepov iz tretjega in četrtega odstavka tega člena v treh mesecih po njihovi predložitvi Državnemu zboru Republike Slovenije v obravnavo, se s prvim dnem naslednjega meseca, v obsegu, ki ga določi Vlada Republike Slovenije in ki zagotavlja srednjeročno uravnoteženost proračunov države zmanjšajo vse pravice, ki so delno ali v celoti financirane iz državnega proračuna in vsi tisti izdatki v sprejetih proračunih pri neposrednih in posrednih proračunskih uporabnikih državnega proračuna, za katere obveznosti še niso bile prevzete. Obveznost znižanja izdatkov se ne nanaša na obveznosti iz naslova servisiranja javnega dolga in plačil v

proračun Evropske unije.

(6) Odločitve po tem členu Državni zbor sprejema z večino vseh poslancev.

(7) Ukrepi iz petega odstavka tega člena se odpravijo s prvim dnem meseca, ki sledi mesecu v katerem se ugotovi, da je zagotovljeno spoštovanje načela srednjeročne uravnoteženosti javnih financ pod pogojem, da povišanje izdatkov ne bi ponovno ogrozilo tega načela oziroma ko so sprejeti ukrepi za tekoče leto oziroma program ukrepov, ki vsebuje okvirne spremembe zakonov, ki bodo zagotovile spoštovanje načela srednjeročne uravnoteženosti javnih financ.

PREHODNE IN KONČNA DOLOČBA

12. člen

(načelo srednjeročne uravnoteženosti in fiskalno pravilo v obdobju približevanja srednjeročnemu fiskalnemu cilju)

(1) Dokler se Republika Slovenija še približuje srednjeročnemu fiskalnemu cilju, se šteje, da so proračuni države srednjeročno uravnoteženi, če se strukturni saldo sektorja države približuje srednjeročnemu fiskalnemu cilju skladno z dinamiko, določeno na podlagi uredbe Evropske unije, ki ureja krepitev nadzora nad proračunskim stanjem ter nadzor in usklajevanje gospodarskih politik.

(2) V času približevanja srednjeročnemu fiskalnemu cilju iz prejšnjega odstavka se srednjeročno uravnoteženost proračuna zagotavlja tako, da se ob upoštevanju predvidenega obsega prihodkov, predviden obseg izdatkov sektorja države navzgor omeji na ravni, s katero se zagotovi prilagoditev strukturnega salda v smeri srednjeročnega fiskalnega cilja.

13. člen

(poraba presežkov v obdobju prilagajanja)

(1) Dokler dolg sektorja država presega 45 % BDP se ne glede na 6. člen tega zakona presežki, ustvarjeni v blagajnah javnega financiranja uporabijo tudi za zmanjševanje dolga sektorja država.

(2) Dokler dolg sektorja država presega 45 % BDP se kupnine od prodaje finančnega premoženja, ki je v neposredni lasti države, lahko uporabijo samo za zmanjševanje dolga centralne države.

14. člen

(priprava proračunov institucionalnih enot sektorja države)

(1) Za potrebe izvajanja tega zakona, vse institucionalne enote sektorja države pripravljajo dvoletne proračune oziroma finančne načrte in pripravljajo sedemletne

projekcije svojega finančnega poslovanja.

(2) Za izvajanje tega zakona v letih 2015 in 2016:

- mora vlada določiti okvirni razrez izdatkov blagajn javnega financiranja in drugih institucionalnih enot sektorja države za leti 2015 in 2016 v 30 dneh po uveljavitvi tega zakona
- morajo institucionalne enote sektorja država predložiti svoje osnutke proračunov oziroma finančnih načrtov, pripravljene v skladu z okvirnim razrezom iz prejšnje alineje, ministrstvu, pristojnemu za finance, najpozneje do 15. oktobra 2014.

15. člen
(začetek veljavnosti)

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

III. OBRAZLOŽITEV:

K 1. členu

Člen opredeljuje vsebino in področje predlaganega zakona.

K 2. Členu

Podrobneje se opredeljuje pojme v smislu predlaganega zakona. Smiselno je, da se opredelitev pojma »prihodki in izdatki« vežejo na metodologijo Evropske komisije. Pojem sektor država zajema vse tiste pravne subjekte, ki so po standardni klasifikaciji institucionalnih sektorjev uvrščene v sektor S.13. Razlog, da zakon zajema tako širok krog pravnih subjektov in ureja njihovo ravnanje je v tem, da njihova ravnanja vplivajo na obseg javnega dolga. Pojem »proračun« pa je bilo potrebno opredeliti za potrebe predlaganega zakona, saj so kot proračuni mišljeni tudi vsi finančni načrti subjektov, ki sodijo v sektor države. Zaradi določitve časovnega okvira srednjeročne uravnoteženosti se opredeljuje pojma »srednjeročnost« in »srednjeročni fiskalni cilj«. Potencialna raven BDP je največja možna količina (proizvodov in storitev), ki jo lahko proizvede narodno gospodarstvo, ne da bi to vplivalo na rast splošne ravni cen. Ker gre za napoved se uporablja oceno, katere postavljeno vrednost presoja Fiskalni svet. Strukturni saldo sektorja država pa je dejanski presežek ali primanjkljaj sektorja država, prilagojen za učinke, ki so ocenjeni kot posledica gospodarskega cikla, brez upoštevanja učinkov enkratnih oziroma začasnih ukrepov.

K 3. členu

Člen opredeljuje načelo srednjeročne uravnoteženosti po katerem se šteje, da so proračuni države srednjeročno uravnoteženi, če dejanski presežek ali primanjkljaj sektorja države, prilagojen za učinke, ki so ocenjeni kot posledica gospodarskega cikla, brez upoštevanja učinkov enkratnih oziroma začasnih ukrepov ni nižji od strukturnega salda sektorja država, ki ga Vlada Republike Slovenije določi za doseg srednjeročne vzdržnosti javnih financ v skladu z evropskimi pravili.

K 4. členu

Določa se načelo previdnosti, ki je splošno načelo in ga je potrebno upoštevati pri načrtovanju in ocenjevanju obsega prihodkov. V primeru preoptimističnih napovedi je težko zasledovati pravila za zagotavljanje vzdržnih javnih financ. V kolikor se bodo v praksi pojavljala bistvena odstopanja od načrtovanih prihodkov, se bodo pojavila tudi vprašanja o kredibilnosti načrtovalca, kar je tudi glavni namen tega člena.

K 5. členu

Člen določa vsakoleten izračun vzdržnega obsega izdatkov, ki z upoštevanjem odstopanja od dolgoročnega trenda gospodarske rasti vsebuje tudi manevrski prostor za proticiklično delovanje proračunske politike. Določa tudi absolutno zgornjo mejo, ki jo določa dolgoročni trend rasti in je enostavno razumljiva kot

formula hlajenja narodnega gospodarstva v dobrih letih in njegovega ogrevanja v slabih letih.

K 6. členu

Člen določa porabo presežkov proračuna in sicer se določa, da se ti lahko uporabijo le za namene financiranja primanjkljaja teh blagajn javnega financiranja v izjemnih okoliščinah ali v obdobjih podpotencialne ravni BDP.

K 7. členu

Določa se upoštevanje načela uravnoteženosti pri vseh proračunih oziroma finančnih načrtih institucionalnih enot sektorja države. Te morajo najmanj četrtletno spremljati realizacijo prihodkov in izdatkov tekočega leta, izkazovati večletne trende ter poročati pristojnemu ministrstvu na način, ki ga določi zakon, ki ureja javne finance. Določa se tudi izhodišče za pripravo proračunov posameznih institucionalnih enot sektorja države. To je najvišji možni obseg izdatkov proračunov države, ki ga sprejme Državni zbor in je določen v Programu stabilnosti. Hkrati, ko se določi najvišji možni obseg izdatkov proračunov države, se določi tudi okvirni razrez izdatkov po posameznih blagajnah javnega financiranja (državni proračun, proračuni lokalnih skupnosti, pokojninske in zdravstvene blagajne) in drugih institucionalnih enot sektorja države.

K 8. členu

S predlaganim členom se določa Fiskalni svet, kot samostojno in neodvisno posvetovalno telo. Predlagani člen določa tudi, da so naloge in delovanje Fiskalnega sveta urejene v zakonu, ki ureja javne finance. Na ta način se določa neodvisno institucijo, ki bo zadolžena za nadzor nad skladnostjo predlaganih proračunov z ustavo.

K 9., 10. in 11. členu

Določa se, da se lahko od načela srednjeročne uravnoteženosti javnih financ pri načrtovanju proračunov države odstopi le v obdobju znatnega poslabšanja gospodarskih razmer, in v primeru naravnih in drugih nesreč ali drugih nepredvidenih dogodkov, na katere ni mogoče vplivati, če imajo ti dogodki pomembne posledice za finančno stanje sektorja država.

Za znatno poslabšanje gospodarskih razmer se šteje, če pride oziroma makroekonomski kazalci kažejo na to, da se BDP v posameznem letu zmanjša za več kot 3 odstotke ali, ko do dejanskega ali napovedanega realnega krčenja gospodarstva pride v dveh zaporednih letih, pri čemer je skupno realno krčenje gospodarstva več kot 3-odstotno. S tem se omogoča dodatno proticiklično delovanje vlade v času gospodarskega upada (zmanjševanja bruto domačega proizvoda) ali v primeru hujših naravnih in drugih nesreč ter drugih nepredvidenih dogodkih.

Obseg dopustnih odstopanj določi Državni zbor Republike Slovenije z večino vseh poslancev na podlagi predloga vlade. Podrobno pa je določen tudi sam postopek odpravljanja odstopanj. Pomembno je, da postopek odpravljanja

odstopanj zagotavlja dolgoročno vzdržnost javnih financ in ne ogroža gospodarske rasti. To se zagotavlja tako, da se določa praviloma enakomerno odpravljanje odstopanja, vendar ne manj kot 0,5 odstotne točke bruto domačega proizvoda letno. Določeno je tudi, da v primeru, če Državni zbor ne sprejme vladnih ukrepov za odpravljanje odstopanj, se zmanjšajo vse pravice, ki so delno ali v celoti financirane iz državnega proračuna in vsi tisti izdatki v sprejetih proračunih pri neposrednih in posrednih proračunskih uporabnikih državnega proračuna, za katere obveznosti še niso bile prevzete. Obveznost znižanja izdatkov se ne nanaša na obveznosti iz naslova servisiranja javnega dolga in plačil v proračun Evropske unije.

K 12. členu

Člen določa načelo srednjeročne uravnoteženosti in fiskalno pravilo v obdobju približevanja srednjeročnemu fiskalnemu cilju. To mora biti skladno z dinamiko, določeno na podlagi uredbe Evropske unije, ki ureja krepitev nadzora nad proračunskim stanjem ter nadzor in usklajevanje gospodarskih politik. V njej je med drugim zapisano, da so zdrave javne finance temelj za trajnostno rast in zaposlovanje in tega bi se morala zavedati vsaka vlada.

K 13. členu

Določa se izjema od 6. člena tega zakona, ki določa, da se presežki proračunov lahko uporabijo le za namene financiranja primanjkljaja blagajn javnega financiranja v izjemnih okoliščinah ali v obdobjih podpotencialne ravni BDP. Določa se, da dokler dolg sektorja države presega 45% BDP se presežki proračunov porabijo tudi za zmanjševanje državnega dolga. Določba je potrebna zaradi izredno visokega državnega dolga, ki je konec leta 2013 dosegel več kot 25,3 milijarde evrov oziroma 71,7% BDP, za konec leta 2014 pa je napovedan državni dolg v višina kar 28,8 milijarde evrov oziroma 80,9% BDP. Člen tudi določa, da se kupnina od prodaje finančnega premoženja, ki je v neposredni lasti države lahko uporabi samo za zmanjševanje dolga centralne države, dokler dolg sektorja države presega 45% BDP.

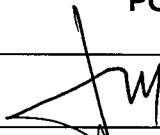
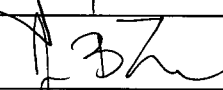
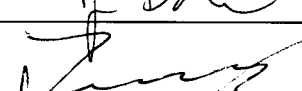
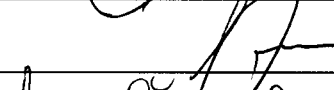
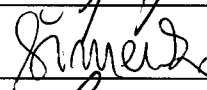
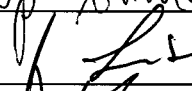
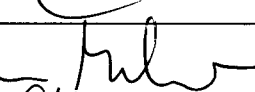
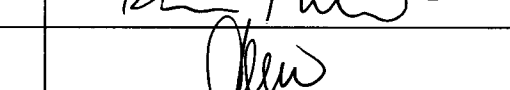
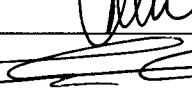
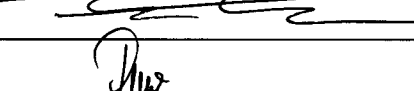
K 14. členu

S spremembo 148. člena Ustave RS se je med drugim določilo, da se mora proračun sektorja države po tem členu Ustave RS prvič pripraviti za leto 2015. Člen zato vsebuje določbe vladi in institucionalnim enotam sektorja države glede izvajanje tega zakona v letih 2015 in 2016. Obdobje sedemletne projekcija finančnega poslovanja je določeno v skladu s pojmom »srednjeročnost« iz pete točke 2. člena tega zakona.

K 15. členu

S predlaganim členom se določa rok za uveljavitev tega zakona. Začetek veljavnosti tega zakona naslednji dan po objavi v Uradnem listu RS je potreben zaradi odprave neustavnega položaja določenega v 148. členu Ustave RS.

PODPISI POSLANK IN POSLANCEV SDS

ŠT.	IME IN PRIIMEK	PODPIS
1.	JOŽE TANKO	
2.	ANJA BAH ŽIBERT	
3.	FRANC BREZNIK	
4.	NADA BRINOVŠEK	
5.	ANDREJ ČUŠ	
6.	JELKA GODEC	
7.	DR. VINKO GORENAK	
8.	MAG. BRANKO GRIMS	
9.	EVA IRGL	
10.	DANIJEL KRIVEC	
11.	ZVONKO LAH	
12.	SUZANA LEP ŠIMENKO	
13.	TOMAŽ LISEC	
14.	MAG. ANŽE LOGAR	
15.	ŽAN MAHNIČ	
16.	BOJAN PODKRAJŠEK	
17.	MAG. MARKO POGAČNIK	
18.	MARIJAN POJBIČ	
19.	MAG. ANDREJ ŠIRCELJ	
20.	LJUBO ŽNIDAR	