



PREDLOG
EVA: 2017-1611-0092
NUJNI POSTOPEK

Zakon o dopolnitvi Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2017 in 2018

I. UVOD

1. OCENA STANJA IN RAZLOGI ZA SPREJEM ZAKONA

Vlada Republike Slovenije je dne 27. julija 2017 sprejela sklep št. 41005-5/2017/6, s katerim se je zavezala, da bo do 31. 8. 2017 sprejela načrt ukrepov za zagotovitev finančne in poslovne stabilnosti javnih zavodov v zdravstvu, katerih ustanoviteljica je Republika Slovenija, in za poplačilo neporavnanih zapadlih obveznosti. Na tej podlagi je Vlada Republike Slovenije dne 8.9.2017 sprejela predlog zakona, ki ureja ukrepe za zagotovitev finančne stabilnosti javnih zdravstvenih zavodov, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija. Glede na to, da je navedeni zakon vseboval nove obveznosti za proračun države, je ministrica, pristojna za finance, skladno s 40. členom 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, v nadaljnjem besedilu: ZJF), na seji vlade predlagala ukrep začasnega zadržanja izvrševanja proračuna države. Vlada Republike Slovenije je temu predlogu s sklepom št. 41003-9/2017/2 z dne 8.9.2017 tudi sledila.

Državni zbor Republike Slovenije v septembru 2017 sprejel Zakon o interventnih ukrepih za zagotovitev finančne stabilnosti javnih zdravstvenih zavodov, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija (Uradni list RS, št. 54/17, v nadaljnjem besedilu: ZIUFSZZ), ki predvideva enkratne ukrepe za takojšnjo finančno sanacijo poslovanja javnih zdravstvenih zavodov, spremembo plačilnih rokov ter sanacijo javnih zdravstvenih zavodov z uvedbo sanacijskega odbora in sanacijskih uprav. Kot enkratni ukrep je v 17. členu ZIUFSZZ določeno tudi izplačilo sredstev za pokrivanje presežkov odhodkov nad prihodki iz preteklih let iz 4. člena navedenega zakona najkasneje do 29. decembra 2017.

ZJF v petem odstavku 40. člena določa, da če se med izvajanjem ukrepov začasnega zadržanja proračuna proračun ne more uravnovesiti, mora vlada najkasneje 15 dni pred izrekom roka za začasno zadržanje izvrševanja proračuna predlagati rebalans proračuna. V obdobju izvajanja ukrepov začasnega zadržanja izvrševanja proračuna se je ugotovilo, da je kljub novim obveznostim proračun države uravnotežen, kar povedano drugače pomeni, da Vlada Republike Slovenije ne razpolaga s pravno podlago za pripravo rebalansa proračuna države.

Obveznosti na podlagi sprejetega ZIUFSZZ je treba vključiti v proračun 2017. ZJF v 41. členu določa, da če se po sprejemu proračuna sprejme zakon ali odlok, na podlagi katerega nastanejo nove obveznosti za proračun, vključi vlada oziroma župan te obveznosti v proračun in določi obseg izdatkov za ta namen v okviru večjih pričakovanih prejemkov in obsega zadolžitve, ki je določen s proračunom, ali s prerazporeditvijo sredstev v okviru možnih prihrankov sredstev. Iz obrazložitve navedene določbe izhaja, da v sprejeti proračun ni mogoče vključiti katerihkoli novih obveznosti, pač pa samo tiste, ki

izhajajo iz zakona in tudi, da mora biti zakon sprejet po uveljavitvi proračuna. To je mogoče storiti na način, da Vlada Republike Slovenije s sklepom določi, da se za njihovo financiranje odpre nova proračunska postavka, opremljena z ustreznimi konti in na njej določi potrebno višino pravic porabe.

Glede na dejstvo, da je sredstva za izvedbo ZIUFSZZ mogoče zagotoviti s prerazporeditvami pravic porabe v okviru sprejetega proračuna in da je kljub novim obveznostim proračun države uravnotežen, se s predlaganim zakonom podeljuje posebno pooblastilo Ministrstvu za finance, da v obsegu, ki izhaja iz ZIUFSZZ, samostojno prerazporedi pravice porabe s tistih proračunskih postavk, pri katerih se je med izvrševanjem proračuna za leto 2017 ugotovilo, da pravice porabe ne bodo realizirane v načrtovani višini. S predlaganim zakonom se na transparenten način določa politike na katerih pravice porabe ne bodo porabljene, obseg pravic, ki se lahko prerazporedi in tudi namen. Pri tem ne sme biti dvoma, da so finančne posledice nastale s sprejemom ZIUFSZZ in da ta zakon zgolj določa pravno podlago za prerazporeditev sredstev, saj bi glede na velike finančne posledice ZIUFSZZ tako vlada kot ministrstvo, pristojno za finance brez ustrezne zakonske podlage prekoračilo odstotke, ki jih letni zakon določa glede prerazporejanja pravic porabe.

2. CILJI, NAČELA IN POGLAVITNE REŠITVE PREDLOGA ZAKONA

Osnovni cilj zakona je uzakoniti rešitve, ki bodo omogočile nemoteno izvrševanje sprejetega proračuna tudi ob upoštevanju dejstva, da je bil v septembru 2017 sprejet ZIUFSZZ, ki je določil interventne ukrepe za zagotovitev finančne stabilnosti javnih zdravstvenih zavodov, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija in opravljajo zdravstveno dejavnost na sekundarni in terciarni ravni ter imajo finančne posledice za državni proračun.

Predlagani zakon izhaja iz proračunskih načel iz 2. 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; v nadaljnjem besedilu: ZJF) in ne uveljavlja novih oziroma drugih načel.

41. člen ZJF med drugim določa, da če se po sprejemu proračuna sprejme zakon, na podlagi katerega nastanejo nove obveznosti za proračun, vključi vlada te obveznosti v proračun in določi obseg izdatkov za ta namen v okviru večjih pričakovanih prejemkov in obsega zadolžitve, ki je določen s proračunom, ali s prerazporeditvijo sredstev v okviru možnih prihrankov sredstev. Ob upoštevanju sprejetega obsega izdatkov za državni proračun v Odloku o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2017 do 2019 (Uradni list RS, št. 30/16, 74/16, 21/17 – OdPSD18-20 in 26/17) in ob upoštevanju, da so bila na posameznih namenih pri pripravi proračuna za leto 2017 pri načrtovanju in ocenjevanju obsega prihodkov in izdatkov sredstva načrtovana z veliko stopnjo previdnosti, je v zadnjem četrtletju leta 2017 mogoče z gotovostjo trditi, da je obseg sredstev za izvedbo ZIUFSZZ mogoče v državnem proračunu zagotoviti s prerazporeditvami.

Glede na to, da ima ZIUFSZZ velike finančne posledice za državni proračun, je vlada na predlog ministrice za finance pri sprejemu navedenega zakona v skladu s 40. členom zakona, ki ureja javne finance, sprejela tudi sklep, s katerim se je začasno zadržalo prevzemanje obveznosti v breme državnega proračuna. Ob upoštevanju uveljavljenih rešitev ZIUFSZZ, ob upoštevanju učinkov začasnega zadržanja prevzemanja novih obveznosti ter ob upoštevanju realizacije prihodkov ter odhodkov državnega proračuna v mesecu avgustu in septembru, skupaj z novimi ocenami realizacije do konca letošnjega leta, se ugotavlja, da so prihodki in odhodki državnega proračuna uravnoteženi kljub prevzemanju novih obveznosti. Ne glede na navedeno pa ob upoštevanju obsega sredstev, ki ga je treba zagotoviti za namen izvedbe ZIUFSZZ, sredstev ni mogoče zagotoviti samo s prerazporeditvami, za katere letni zakon, ki ureja izvrševanje proračuna, pooblašča vlado oziroma druge uporabnike proračuna. Posledično se s predlaganim zakonom določa pravna podlaga po kateri bo Ministrstvo za finance lahko izvedlo prerazporeditve za izvedbo ZIUFSZZ. Predlagana podelitev pooblastila Ministrstvu za finance ne more biti sporna, saj določba zakona natančno določa, iz katerih namenov se sredstva lahko prerazporedijo za namen izvedbe ZIUFSZZ, prav tako pa je natančno določen tudi najvišji obseg sredstev, ki ga je dopustno prerazporediti.

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

Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije ni predmet prilagajanja slovenske ureditve pravu EU. Za razliko od sistemskih proračunskih zakonov držav iz EU, ki urejajo podobne vsebine kot ZJF, je ureditev, da se proračun države in zakon o izvrševanju državnega proračuna sprejemata v oblikah dveh različnih pravnih aktov, poznana predvsem v germanskih pravnih sistemih (Avstrija in Nemčija). Tega razlikovanja ne poznajo v anglosaksonskem (Velika Britanija) in skandinavskem (Švedska) pravnem sistemu.

Tako na primer tudi avstrijski in nemški zakon o izvrševanju proračuna urejata obseg zadolževanja države ter različna pooblastila vladi in ministru za finance pri izvrševanju proračuna. Proračuni pa vsebujejo tabelarne prikaze razreza proračunskih sredstev po proračunskih uporabnikih.

Švedski parlament sprejme samo proračun, ki po področjih proračunske porabe določa cilje in naloge ter okviren razrez sredstev, in daje vladi določena pooblastila za spreminjanje proračuna, kar je v našem pravnem sistemu vsebina zakona o izvrševanju proračuna.

Francija ima obširen pravni okvir za državni proračun in ustavo, ki izvršni veji oblasti zagotavlja velika pooblastila pri proračunski politiki. Ustava vsebuje tudi nekatera temeljna načela za državni proračun in od leta 1996 dalje tudi za organizacije socialnega zavarovanja.

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

Z uveljavitvijo tega zakona finančne posledice v smislu povišanja dopustne splošne ravni odhodkov državnega proračuna ne bodo nastale, bo pa spremenjena struktura odhodkov, saj se bodo dodatna sredstva za transfer javnim zdravstvenim zavodom zagotovila s prerazporeditvijo. Obseg prerazporeditev je določen že z ZIUFSZZ, kar pomeni, da ta predlog zakona le omogoča tehnično izvedbo zagotovitve sredstev za izvedbo ZIUFSZZ.

Finančne posledice na druga javna finančna sredstva ne bodo nastale.

5. NAVEDBA, DA SO SREDSTVA ZA IZVAJANJE ZAKONA V DRŽAVNEM PRORAČUNU ZAGOTOVLJENA, ČE PREDLOG ZAKONA PREDVIDEVA PORABO PRORAČUNSKIH SREDSTEV V OBDOBJU, ZA KATERO JE BIL DRŽAVNI PRORAČUN ŽE SPREJET

Za izvedbo prerazporeditev v skladu s tem zakonom so sredstva zagotovljena v sprejetem proračunu za leto 2017, in sicer na:

- postavki v politiki 09 – Pravosodje;
- postavkah v politiki 21 – Pokojninsko varstvo;
- postavki v politiki 24 – Plačila v EU.

6. PRESOJA POSLEDIC, KI JIH BO IMEL SPREJEM ZAKONA

6.1 Presoja administrativnih posledic

a) v postopkih oziroma poslovanju javne uprave ali pravosodnih organov:

- predlagani zakon nima administrativnih posledic v postopku oziroma poslovanju javne uprave in pravosodnih organov, navedenim subjektom pa se z njim zagotavlja normalno finančno poslovanje.

b) pri obveznostih strank do javne uprave ali pravosodnih organov:

- predlagani zakon prav tako nima administrativnih posledic pri obveznostih strank do javne uprave in pravosodnih organov.

6.2 Presoja posledic za okolje, vključno s prostorskimi in varstvenimi vidiki, in sicer za:

- predlagani zakon nima posledic na kakovost okolja in narave, kakovost življenja in zdravja.

6.3 Presoja posledic za gospodarstvo, in sicer za:

- predlagani zakon nima posledic na razvoj gospodarstva, nacionalno konkurenčnost, potrošnike, in podjetja.

6.4 Presoja posledic za socialno področje, in sicer za:

- s predlaganim zakonom se zagotavlja sredstva za izvedbo interventnega ukrepa za finančno sanacijo javnih zdravstvenih zavodov v skladu z ZIUFSZZ, s čimer se bo saniralo vpliv presežkov odhodkov nad prihodki iz preteklih let na tekoče finančno poslovanje javnih zdravstvenih zavodov. Gre za enega od ukrepov za finančno in poslovno sanacijo javnih zdravstvenih zavodov.

6.5 Presoja posledic za dokumente razvojnega načrtovanja, in sicer za:

- predlagani zakon nima posledic na dokumente razvojnega načrtovanja.

6.6 Presoja posledic za druga področja:

/

6.7 Izvajanje sprejetega predpisa:

- izvedba predlaganega zakona oziroma prerazporeditev sredstev mora biti skladno s 17. členom ZIUFSZZ opravljena najkasneje do 29. decembra 2017.

6.8 Druge pomembne okoliščine v zvezi z vprašanji, ki jih ureja predlog zakona:

/

7. Prikaz sodelovanja javnosti pri pripravi predloga zakona:

Javnost pri pripravi zakona ni sodelovala. Predlagani zakon je tehnične narave, ki določa zgolj pooblastilo Ministrstvu za finance, da za namen izvedbe ZIUFSZZ opravi prerazporeditev pravic porabe.

8. Podatek o zunanjem strokovnjaku oziroma pravni osebi, ki je sodelovala pri pripravi predloga zakona (osebno ime in naziv fizične osebe ali firma in naslov pravne osebe):

Zunanji strokovnjaki pri pripravi zakona niso sodelovali.

9. Znesek plačila, ki ga je oseba iz prejšnje točke v ta namen prejela:

/

10. Navedba, kateri predstavniki predlagatelja bodo sodelovali pri delu državnega zbora in delovnih teles:

mag. Mateja Vrničar Erman, ministrica

mag. Saša Jazbec, državna sekretarka Ministrstva za finance

mag. Miranda Ferjančič Groff, državna sekretarka Ministrstva za finance

Gorazd Renčelj, državni sekretar Ministrstva za finance

Tilen Božič, državni sekretar Ministrstva za finance

mag. Irena Roštan, generalna direktorica

Marija Arnuš, sekretarka

II. BESEDILO ČLENOV

1. člen

V Zakonu o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2017 in 2018 (Uradni list RS, št. 80/16 in 33/17) se za drugim odstavkom 27. člena doda nov tretji odstavek, ki se glasi:

»(3) Ministrstvo v letu 2017 za namen iz 17. člena Zakona o interventnih ukrepih za zagotovitev finančne stabilnosti javnih zdravstvenih zavodov, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija (Uradni list RS, št. 54/17), v politiki 17 – Zdravstveno varstvo, odpre podprogram 170302 – Dejavnost sekundarnega in terciarnega zdravstvenega varstva, ter na postavko v tem podprogramu samostojno prerazporedi pravice porabe do višine 136.240.000 eurov s:

- postavke v politiki 09 – Pravosodje;
- postavk v politiki 21 – Pokojninsko varstvo;
- postavke v politiki 24 – Plačila v EU.«.

KONČNA DOLOČBA

2. člen

(začetek veljavnosti)

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

III. OBRAZLOŽITEV

K 1. členu

S predlagano dopolnitvijo 27. člena Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2017 in 2018 (Uradni list RS, št. 80/16 in 33/17) se Ministrstvu za finance podeljuje pooblastilo, na podlagi katerega lahko v proračunu države izvrši prerazporeditve pravic porabe v obsegu, ki je potreben za izvedbo Zakona o interventnih ukrepih za zagotovitev finančne stabilnosti javnih zdravstvenih zavodov, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija (Uradni list RS, št. 54/17; v nadaljnjem besedilu: ZIUFSZZ). Kot že v uvodnem delu tega zakona povedano, je vlada pri pripravi proračuna za leto 2017 prihodke in odhodke načrtovala z veliko stopnjo previdnosti. Zaradi boljšega stanja v gospodarstvu (višje število zaposlenih, višja gospodarska rast) bo zaradi večjega obsega prihodkov od načrtovanega v pokojninsko blagajno treba iz proračuna države zagotoviti manj sredstev od načrtovanih. Zaradi počasnejšega črpanja kohezijskih sredstev na ravni EU bo treba v proračun EU vplačati manj, kot se je načrtovalo pri pripravi proračuna 2017. Prav tako v letošnjem letu ni prišlo do zaključka sodnih postopkov, ki bi zahtevali plačilo odškodnin, zato ostajajo pravice porabe v proračunu neporabljene. Ob upoštevanju, da zaradi finančnih posledic novega ZIUFSZZ ni prišlo do neuravnoteženosti proračuna države, da pa sredstva za izvajanje ZIUFSZZ v proračunu države za leto 2017 niso bila načrtovana, se s predlagano določbo ureja način zagotovitve sredstev, saj zgolj na podlagi pooblastil v veljavnem letnem zakonu prerazporeditev ni mogoče izvršiti.

Cilji fiskalne politike oz. pot do srednjeročne uravnoteženosti javnih financ ostajajo nespremenjeni.

K 2. členu

S predlaganim členom se določa, da zakon začne veljati naslednji dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

IV. BESEDILO ČLENA, KI SE SPREMINJA

27. člen

(prerazporeditve, o katerih odloča ministrstvo)

(1) Ministrstvo lahko samostojno in brez omejitev po 24. in 25. členu tega zakona izvaja prerazporeditve znotraj finančnega načrta tega ministrstva in organov v njegovi sestavi, ki so potrebne za plačila obveznosti politike 22 – Servisiranje javnega dolga in upravljanje z denarnimi sredstvi.

(2) Na predlog predlagatelja finančnega načrta, ki znotraj istega podprograma zagotavlja pravice porabe drugemu predlagatelju finančnega načrta, o prerazporeditvi pravic porabe odloča ministrstvo.