



PREDLOG
EVA: 2017-1611-0102
SKRAJŠANI POSTOPEK

Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih financah

I. UVOD

1. Ocena stanja in razlogi za sprejem zakona

Ocena stanja na področju urejanja

V okviru Evropske unije je bil novembra 2011 sprejet paket zakonodajnih predlogov petih uredb in direktive, katerih namen je okrepiti fiskalno odgovornost držav članic in okrepiti njihovo ekonomsko upravljanje. Republika Slovenija je za namen stabilizacije javnih financ v letu 2013 sprejela Ustavni zakon o spremembi 148. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 47/13), kar pomeni, da se je na ustavni ravni zavezala, da bodo prihodki in izdatki proračunov države srednjeročno uravnoteženi brez zadolževanja, ali pa da bodo prihodki presegali izdatke. Od tega ustavnega načela se lahko začasno odstopi samo v izjemnih okoliščinah za državo. Nadalje je Republika Slovenija v letu 2015 z dvotretjinsko večino sprejela Zakon o fiskalnem pravilu (Uradni list RS, št. 55/15; v nadaljnjem besedilu: ZFisP), ki podrobneje določa izvedbo 148. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148 in 47/13 – UZ90,97,99; v nadaljnjem besedilu: Ustava). Ne glede na sprejeto zakonodajo, v kateri je večina določb Direktive Sveta 2011/85/EU z dne 8. novembra 2011 o zahtevah v zvezi s proračunskimi okviri držav članic (UL L št. 306 z dne 23. 11. 2011, str. 41; v nadaljnjem besedilu: Direktiva) že implementiranih, pa je treba dokončno implementacijo izvesti s predlaganimi spremembami in dopolnitvami 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).

Nadalje je bilo treba določiti ureditev, povezano s srednjeročnim načrtovanjem fiskalne politike, saj ZFisP v več določbah napotuje na ureditev v zakonu, ki ureja javne finance. Na tem področju se uvajata dva nova dokumenta, in sicer Državni program razvojnih politik in Srednjeročna fiskalna strategija, ki jo predstavljata združena Okvir za pripravo proračunov sektorja država (v nadaljnjem besedilu: okvir) iz prvega odstavka 6. člena ZFisP in Program stabilnosti iz drugega odstavka 6. člena ZFisP. Na podlagi navedenih dokumentov se bosta priprava okvira za pripravo proračuna in priprava državnega proračuna nekoliko podaljšala, dodana vrednost pa je predvsem v tem, da bosta tako okvir kot tudi državni proračun pripravljena skladno z zahtevami predpisov Evropske unije (v nadaljnjem besedilu: EU), kot tudi Ustave in na njeni podlagi sprejetega zakona. ZFisP v 5. členu določa tudi način uporabe presežkov institucionalnih enot sektorja država. Glede na dejstvo, da se presežki posameznih uporabnikov proračuna ne izračunavajo po metodologiji ESA, se s predlaganimi spremembami in dopolnitvami ZJF opisno določa izračunavanje nove vrste presežka (presežek po denarnem toku ali po načelu nastanka poslovnega dogodka se še naprej ugotavlja po računovodskih pravilih), ki bo izračunan na način, da bo čim bolj skladen z metodologijo ESA.

Navedba predpisov, ki urejajo to področje:

Najsplošnejša ureditev javnih financ je zajeta v Ustavi, ZJF pa določa, da se pravila za izvrševanje proračuna določajo v letnem zakonu o izvrševanju proračuna na državni ravni, na ravni samoupravnih lokalnih skupnosti pa se pravila za izvrševanje proračunov občin določajo z odloki.

Ugotovitve pri spremljanju izvajanja veljavnega predpisa (predstavitev ciljev predpisa, ocena doseženih ciljev, metode oziroma merila, po katerih je pripravljena ta ocena, vzroki, zakaj cilji niso bili ali niso bili v celoti doseženi)

Veljavni Zakon o javnih financah je bil sprejet v letu 1999 in ne vsebuje zavezujočih določb, ki bi določale pripravo in sprejemanje proračunov države na način, ki bi bil skladen s spremenjenim 148. členom Ustave. S predlagano ureditvijo se sledi ZFisP, hkrati pa se v pravni red Republike Slovenije prenašajo vse določbe Direktive.

Poglavitni problemi oziroma vprašanja na področju urejanja (jasna opredelitev, velikost in obseg, vzrok za njihov nastanek)

Tako ministristva kot ostali državni organi in samoupravne lokalne skupnosti zasledujejo razvoj in blaginjo vsak na svojem področju. Posledično je težko določati vrstni red prioritet, saj so vse povezane z zagotovitvijo določenega obsega sredstev. S predlaganimi spremembami in dopolnitvami ZJF se določajo proračunski dokumenti, na podlagi katerih bo načrtovanju prioritet države posvečena bistveno večja pozornost. Ker je z uveljavitvijo ZFisP določena obveznost sprejemanja okvirov, v katerih se določa največji obseg izdatkov proračuna države, se bodo hkrati s prioritetami države določili tudi strukturni ukrepi.

Kako so bili problemi ugotovljeni

Prvotno je Ministrstvo za finance pripravilo nov Zakon o javnih financah, v katerem so bile predvidene enake rešitve kot v predlaganem zakonu, hkrati pa so bila določena tudi nova, striktnnejša pravila. Zaradi številnih nasprotovanj je bilo treba od nameravane ureditve odstopiti in v predlaganem Zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih financah urediti zgolj dokončen prenos vseh določb Direktive.

Predpisi Evropske unije, ki vplivajo na področje urejanja:

Direktiva Sveta 2011/85/EU z dne 8. novembra 2011 o zahtevah v zvezi s proračunskimi okviri držav članic (UL L št. 306 z dne 23. 11. 2011, str. 41).

Odločbe Ustavnega sodišča Republike Slovenije, ki obravnavajo področje urejanja oziroma primerljivo ureditev:

Odločbe Ustavnega sodišča Republike Slovenije konkretno ne obravnavajo področja urejanja, je pa Ustavno sodišče Republike Slovenije v povezavi z določanjem povprečnine že večkrat utemeljevalo, da je naloga države zagotavljanje vzdržnosti javnih financ.

Odločbe Sodišča Evropske unije, ki obravnavajo področje urejanja oziroma primerljivo ureditev:

Republika Slovenija je edina država Evropske unije, ki še nima implementiranih vseh določb Direktive.

Razlogi, s katerimi se utemeljuje potreba po novem predpisu ali spremembi in dopolnitvi veljavnega predpisa:

Poglavitni razlog je dokončna implementacija Direktive in določitev drugih pogojev za njeno dosledno izvajanje.

2. Cilji, načela in poglavitne rešitve predloga zakona**2.1. Cilji predlaganega zakona so:**

- zagotoviti vzdržne javne finance;
- zagotoviti zakonski okvir za učinkovito upravljanje javnih financ;
- zagotoviti makroekonomsko stabilnost ter trajen in stabilen narodnogospodarski razvoj;
- določitev dokumentov, ki so sestavni del proračuna države oziroma občine;

- določiti prve korake za večletno proračunsko načrtovanje v okvirih Srednjeročne fiskalne strategije;
- omogočiti vladi, da v Državnem programu razvojnih politik določi prioritete vlade, ki so ključnega pomena za razvoj Slovenije in hkrati sledijo omejitvam iz zakona, ki ureja fiskalno pravilo;
- oblikovati skupno fiskalno disciplino, katere bistveni lastnosti sta celovitost in transparentnost.

2.2. Načela predloga zakona:

S predlaganim Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih financah se ne določa novih proračunskih načel, saj so ta vsebovana v veljavnem ZJF in ZFisP.

2.3. Poglavitne rešitve predloga zakona

a) Predstavitev predlaganih rešitev:

S predlaganimi spremembami in dopolnitvami ZJF se prvenstveno želi vzpostaviti vzdržne javne finance. Iz navedenega razloga predlagane spremembe in dopolnitve ZJF vsebujejo obveznost srednjeročnega načrtovanja fiskalne politike. Iz predlaganih sprememb in dopolnitev ZJF izhaja obveznost priprave dveh novih dokumentov, in sicer:

- Državnega programa razvojnih politik, ki ga bo vlada sprejela do konca novembra tekočega leta in v katerem bodo vsebovane prioritete vlade, ki so ključnega pomena za razvoj Slovenije in izhajajo tudi iz strategije razvoja Slovenije, in
- Srednjeročne fiskalne strategije, ki jo predstavljata združena okvir iz prvega odstavka 6. člena ZFisP in Program stabilnosti iz drugega odstavka 6. člena ZFisP.

Za namen dokončnega prenosa Direktive se z 2. členom zakona v ZJF dodaja novo poglavje, ki zajema nove 9.a do 9.m člene. Za implementacijo Direktive je v spremenjenem 13. členu ZJF (3. člen predlaganega zakona) dodan tretji odstavek, ki vlado zavezuje, da mora pripraviti predlog državnega proračuna tako, da je ta usklajen z okvirom, ki ga je sprejel Državni zbor RS (v nadaljnjem besedilu: državni zbor).

Ker se zaradi implementiranja Direktive spreminja priprava proračunov, se temu prilagajajo tudi dokumenti, ki spremljajo proračunski memorandum države, kar je vsebovano v spremenjenem 14. členu ZJF (4. člen predlaganega zakona).

Nova je tudi določba, ki zahteva poročanje o davčnem dolgu in davčnih izdatkih, predlagana določitev pa prav tako izhaja iz zahteve Direktive.

b) Način reševanja:

Cilji ureditve pri pripravi predlaganega zakona so bili jasno zastavljeni, posledično pa to pomeni, da so v predstavljenih določbah rešena vsa ključna vprašanja.

c) Normativna usklajenost predloga zakona:

Zakon je normativno skladen z veljavnim pravnim redom in s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in mednarodnimi pogodbami, ki zavezujejo Republiko Slovenijo.

č) Usklajenost predloga zakona:

Prvoten namen je bil, da se pripravi nov Zakon o javnih financah, ki ga je Ministrstvo za finance tudi pripravilo, objavilo ter večkrat predstavilo deležnikom, ki jih navedeni zakon zadeva. Zakon o javnih financah z EVA 2002-1611-0120 je bil tudi v javni objavi februarja 2016. V njem je bila zajeta vsa vsebina, ki je določena tudi v tem predlogu Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih financah. Ker je nov Zakon o javnih financah urejal vse proračunske uporabnike tako države kot tudi občin, usklajenosti celotne vsebine ni bilo mogoče doseči. Posledično se je zaradi nujnosti po dokončni implementaciji Direktive pripravila predlagana novela Zakona o javnih financah, ta pa iz razloga, ker predlagani zakon javnosti ne zadeva in ker tudi po prvi javni objavi ZJF javnost nanj ni imela pripomb ali predlogov, ni bil ponovno posredovan v javno objavo.

Predlagani zakon je bil usklajevan s samoupravnimi lokalnimi skupnostmi, vsebina predlaganega zakona pa je bila samoupravnim lokalnim skupnostim v preteklih dveh letih

večkrat predstavljena in pojasnjena. Samoupravne lokalne skupnosti kljub temu določenim rešitvam nasprotujejo. Glede na dejstvo, da fiskalna pravila zavezujejo vse institucionalne enote sektorja država, med katere sodijo tudi občine, predlogov ni bilo mogoče upoštevati.

Predlagani zakon se na civilno družbo ne nanaša, prav tako pri pripravi zakona niso sodelovali drugi subjekti.

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

– ocena finančnih sredstev za državni proračun

Predlagani zakon nima finančnih posledic na državni proračun, saj se v praksi vsa predlagana ureditev že izvaja.

– ocena drugih javnih finančnih sredstev,

Predlagani zakon nima finančnih posledic na druga javna finančna sredstva.

– predvideno povečanje ali zmanjšanje prihodkov državnega proračuna,

Povečanje ali zmanjšanje prihodkov državnega proračuna ni predvideno.

– predvideno povečanje ali zmanjšanje obveznosti za druga javna finančna sredstva,

Povečanje ali zmanjšanje obveznosti za druga javna finančna sredstva ni predvideno.

– predvideni prihranki za državni proračun in druga javna finančna sredstva,

Predlagani zakon ne vsebuje ureditve, na podlagi katerih bi za državni proračun ali druga javna finančna sredstva nastali prihranki.

4. 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

/

5. PRIKAZ UREDITVE V DRUGIH PRAVNIH SISTEMIH IN PRILAGOJENOSTI PREDLAGANE UREDITVE PRAVU EVROPSKE UNIJE

Predlog zakona je prilagojen pravnemu redu EU. Z njim se dokončno prenaša Direktiva, ki je bila delno že bila prenesena z ZFisP.

NEMČIJA

Nemčija ima zelo obsežen in podrobno urejen pravni okvir za proračunske postopke na različnih vladnih ravneh. Že nemška ustava (Grundgesetz) določa nekatere izmed temeljnih zahtev proračunskega procesa, določa pa tudi fiskalna razmerja med federacijo (zveznim vladnim nivojem) in zveznimi deželami, ki uživajo visoko stopnjo avtonomije. Poleg Ustave pa proračun urejajo še številni drugi zakoni in predpisi.

Nemška proračunska ureditev vsebuje veliko informacij o finančnih sredstvih in njihovih namenih, ne vsebuje pa specifičnih informacij o korelaciji proračunskih programov s strateškimi cilji ali kazalniki uspešnosti.

Nekaj glavnih proračunskih določil, ki jih vsebuje nemška ustava:

- zvezna država in posamezne zvezne dežele so avtonomne pri upravljanju lastnih proračunov, le-ti pa morajo biti uravnoteženi in v skladu s predpisi EU;
- vsaka veja oblasti (na zvezni in deželni ravni) mora financirati lastne odhodke, so pa določene

tudi pravne podlage, ko lahko zvezna raven dodeli deželni ravni finančno pomoč;

- znotraj zvezne ureditve je vsako ministrstvo samostojno odgovorno za vodenje lastnih zadev;
- določa načela za zviševanje posebnih oblik obdavčenja in prerazporeditev obdavčitve na zvezni in deželni ravni;
- določa t.i. pravilo „zavore dolga“ (debt brake), s katerim utrjuje in operacionalizira uravnoteženje proračuna. Gre za celovito reformo, ki uvaja dolgoročno fiskalno konsolidacijo in zahteva, da imajo zvezna država in zvezne dežele uravnotežene finance.

Najpomembnejši proračunski zakoni, ki so bili sprejeti v 60. letih prejšnjega stoletja, natančno predpisujejo proračunska načela, ki so skladna z makroekonomsko stabilnostjo. Med najpomembnejša proračunska predpisa štejemo zlasti naslednja pravna akta:

- Zakon o proračunskih načelih (Haushaltsgrundsatzgesetz) – ta zakon je posebnost nemškega proračunskega pravnega okvira in velja tako za zvezno državo kot tudi za neodvisne vlade v posameznih zveznih deželah in občinah. Prvi del Zakona o proračunskih načelih določa obveznosti v zvezi s pripravi na proračun, izvajanjem, računovodstvom in neodvisnim zunanjim revidiranjem.
- Zvezni zakon o proračunu (Bundeshaushaltsordnung) – zakon se glede zveznega proračuna nanaša na Zakon o proračunskih načelih in določa pravila za letni postopek priprave in sprejema proračuna, kot tudi implementacijo proračuna ter vzdrževanje in revizijo računov. Določa tudi, da je skupaj z letnim proračunom, potrebno predložiti tudi finančno poročilo (poročilo o trenutnem stanju javnih financ in njihov pregled). Zvezni zakon o proračunu določa tudi možnost »blokade« posamezne proračunske postavke, tako da se iz nje ne more črpati sredstev brez izrecne odobritve Zveznega ministrstva za finance.

Od leta 2010 naprej nemški proračuni odražajo sprejete proračunske omejitve, odraža se tudi politična usmeritev dodeljevanja sredstev, vse skupaj pa se izraža v značilnem t.i. »top-down« procesu, kjer je zgornja meja odhodkov v proračunu točno določena. Ta proces spodbuja večjo jasnost in kontinuiteto pri srednjeročnem načrtovanju proračuna. Vsakoletni proračunski cikel mora vključevati tudi izračun preostalega dolga in potrebnih sredstev za njegovo poplačilo še pred zapadlostjo obveznosti (to mora biti razvidno tudi v proračunskih postavkah). Omenjeni izračun mora biti opravljen tako za tekoče proračunsko leto, kot tudi za prihodnja tri leta. Ko se začne nov proračunski cikel, se postavke za tekoče leto prenesejo iz prejšnjega cikla in predstavljajo jasno izhodišče oz. začetno pozicijo za proračunska pogajanja: kakršnokoli novo financiranje mora izvirati iz povečanih prihodkov (boljših od pričakovanih), iz določenih prihrankov, rezov v osnovnih sredstvih ali iz kakšne kombinacije teh pristopov.

LATVIJA

Republika Latvija je svojo samostojnost ponovno pridobila leta 1991, ko je takratna Sovjetska zveza priznala njeno neodvisnost. Po razglasitvi neodvisnosti je, tako kot večina baltskih držav, sledila načelom ekonomske politike, ki so bile usmerjene k reševanju problemov liberalizacije cen in sistema trgovanja, postopne eliminacije državnih subvencij ter privatizacije državnih podjetij. Vzpostaviti so morali tudi nacionalni davčni sistem, oblikovati neodvisni državni proračun in nacionalno valuto.

Avgusta leta 2006 je Kabinet ministrov sprejel nov, na programski shemi temelječ proračun s triletno perspektivo. Osnovo načelo te reforme je bilo oblikovano s pomočjo Svetovne banke (World Bank). Novi proračun je bil prvič uporabljen leta 2007, med pripravo proračuna za leto 2008. Namen reforme je bil, da se letni proračun vstavi v širši, triletni okvir. Novi proračunski postopek nalaga, da se, kot doslej, proračun sprejme za obdobje enega leta, vendar pa mora biti pospremljen še z dvoletnim okvirom, ki mora vsebovati zgornje odhodkovne omejitve za ministrstva in ostale vladne institucije. Namen te reforme je bolj povezati proračun s strateškimi načrti, ki jih pripravijo ministrstva za obdobje treh let.

Nova ureditev proračun deli po posameznih proračunskih uporabnikih, programih in podprogramih (v povprečju ima eno ministrstvo 10 programov). Večina pridobljenih evropskih sredstev je organiziranih v posebnem programu. Proračun posameznega ministrstva, kot tudi programi in podprogrami, so nadalje razčlenjeni po ekonomskih klasifikacijah in načeloma vsi uporabljajo devet glavnih tipov

izdatkov in štiri glavne tipe sredstev s katerimi se ti izdatki pokrivajo. Med slednje prihodke sodijo dotacije iz splošnih sredstev, prihodki od plačanih storitev, ostali lastni prihodki, tuje finančne pomoči in transferji. Izjemo predstavlja le proračun socialnega zavarovanja, pri katerem so prispevki za socialno varnost prikazani kot integralni prihodki.

Izvrševanje proračuna se začne 1. januarja, ko stopi v veljavo letni Zakon o državnem proračunu. Če zakon ni v veljavi, minister za finance odobri začasno mesečno financiranje.

Glavni organ, ki je pristojen za izvrševanje proračuna je Državna zakladnica (Valsts Kase), ki že od leta 1997 deluje kot neodvisna agencija, financirana s strani Ministrstva za finance. Generalni zakladnik je postavljen in razrešen s strani ministra pristojnega za finance.

Državna zakladnica opravlja naslednje naloge:

- izvršuje plačila iz državnega proračuna,
- upravlja račun države,
- upravlja z državnim dolgom,
- upravlja s skladom državnih pokojnin,
- je organ za izplačevanje in potrjevanje (odobritve) evropskih sredstev.

Ena izmed nalog Državne zakladnice je tudi ta, da primerja razlike med fiskalnim načrtovanjem, ki se odraža v proračunskih sredstvih, in med ocenjenimi rezultati. Delovna skupina, ki se ukvarja z napovedovanjem upošteva tako splošni proračun, kot posebni proračun na državni in na lokalni ravni. Če delovna skupina pride do zaključka, da bo posamezna proračunska postavka najverjetneje presežena, lahko svoje ugotovitve posreduje Nadzornemu odboru za proračunsko disciplino (odbor, ki deluje znotraj Ministrstva za finance). Nadzorni odbor za proračunsko disciplino se sestane vsak teden, kjer prouči postopek izvajanja proračuna, predvsem s tem, da pod drobnogled vzame področja, kjer obstaja verjetnost, da bo prišlo do večje porabe sredstev, kot je predvidena v proračunu, in vzroke za zaostanke pri poplačevanju dolgov. Nadzorni odbor tudi preučuje zahteve za prerazporeditev sredstev preko proračunskih postavk in zadeve v zvezi z denarnimi omejitvami in nedavčnimi prihodki. Vsak teden Nadzorni odbor pripravi poročilo, ki ga posreduje Kabinetu ministrov, z namenom zagotovitve proračunske discipline med izvajanjem proračuna.

FRANCIJA

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. V obdobju gospodarske krize je Francija sprejela spremembe ustave z namenom zagotavljanja proračunske uravnoteženosti, po kateri se za vsako leto določi zgornjo mejo izdatkov, ki jih morajo upoštevati zakoni o proračunih in zakoni o financiranju socialnega varstva. Hierarhija pravnih aktov v Franciji je naslednja: ustava, sistemski zakoni, navadni zakoni (ločeni ali razvrščeni v zakonike), odloki in nato odredbe predsednika, predsednika vlade in ministrov. Proračunsko leto se začne 1. januarja.

Leta 2001 je bil, kot odraz prenove proračunskih in računovodskih pravil, sprejet nov sistemski zakon s področja javnih financ, Loi organique relative aux lois des finances (LOLF), ki se je začel uporabljati šele leta 2006 – proračun za leto 2006 je bil prvi, ki je bil v celoti pripravljen, sprejet in izvršen na podlagi novih proračunskih pravil. LOLF je predstavil nova pravila za pripravo in izvrševanje proračuna, s katerimi je celovito prenovil proračun z jasnejšimi in bolj transparentnimi proračunskimi akti.

Glavno vodilo pri oblikovanju LOLF-a je bil premik s pristopa temelječega na »viru« (resource - based approach), na pristop temelječ na rezultatu (result - based approach). Zasledovan je bil cilj, da bi se razprava o proračunu osredotočala predvsem na cilje in na stroškovno učinkovitost javnih politik, slednji premik fokusa predvsem na uspešnost pa je predvidel tudi objektivno merjenje uspešnosti:

LOLF določa, da morajo biti državni ukrepi oblikovani ob upoštevanju stroškov, zastavljenih ciljev, dejanskih rezultatov in pričakovanih rezultatov v preteklih letih, ki so merjeni s pomočjo natančno predpisanih kazalcev. LOLF stremi predvsem k omogočanju komunikacije med vsemi udeleženi subjekti, ki sodelujejo v proračunskem procesu, z namenom izognitve morebitnim nesporazumom. Med cilje zadevnega krovnega zakona pa sodi tudi cilj, da bi se zbrani davkoplačevalski denar pravilno porabil, kar se je izkazalo za precej ambiciozen cilj.

LOLF vključuje nova pravila za državni proračun, ki so se prvič začela uporabljati leta 2006. V skladu s temi novimi pravili mora Parlament ministrstvom poslati celoten proračun, ministrstva pa morajo določiti cilje in opredeliti kazalnike za merjenje rezultatov, z namenom, da se zagotovi učinkovitejšo porabo javnih sredstev.

Prvi večletni proračun je bil pripravljen za leta 2009-2011 – večletna politika varuje oz. povzroči varnejši potek javnih financ v zadevnem obdobju, s tem da zagotovi nadzor nad porabo javnih sredstev za nadaljnja tri leta: smernice triletnega proračuna predstavljajo kolektivno vladno zavezo, ki odraža strogo načrtovane odhodke. Večletna politika javnih financ je postala tudi ustavni temelj, saj je leta 2008 prišla v francosko ustavo kot 34. člen. Francoska ustava tako priznava pojem večletne politike javnih financ.

Namen načela večletnosti je izboljšanje vodenja javnih financ, ki mora slediti namenu, da se določi dosledno, splošno in srednjeročno strategijo, da se razširi trenutno omejen pogled kolikor je to mogoče preko letnih razprav o proračunskih aktih ter da se pripravi pregled porabe socialnih zavarovanj. Večletnost je določena za vse finance javne uprave, kar vključuje centralno državno oblast (vlada), sklade socialnega zavarovanja in lokalne oblasti.

Priloga:

Izjava o skladnosti (oblika pdf) – izvoz iz baze RPS

Korelacijska tabela (oblika pdf) – izvoz iz baze RPS

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 sledi Ustavi in evropskim predpisom, s katerimi se zagotavlja dolgoročna vzdržnost javnih financ. 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 obveznosti 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:

- predlagani zakon nima posledic na človekove pravice in temeljne svoboščine, ob upoštevanju načel pravne in socialne države

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

- s predlaganim zakonom se določajo pravila, ki omogočajo izvajanje razvojne politike na ravni programov po strukturi razvojne klasifikacije programskega proračuna države

6.6 Presoja posledic za druga področja:

/

6.7 Izvajanje sprejetega predpisa:

- spremljanje izvajanja predlaganega zakona se zagotavlja skozi različna poročila, ki jih morajo

skladno z javnofinančnimi predpisi pripravljati uporabniki proračuna, nadzor nad pravilno izvršitvijo pa opravlja Računsko sodišče s vsakoletnim revidiranjem zaključnega računa proračuna države.

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

/

7. Prikaz sodelovanja javnosti pri pripravi predloga zakona:

Prvoten namen je bil, da se pripravi nov Zakon o javnih financah, ki ga je Ministrstvo za finance tudi pripravilo, objavilo ter večkrat predstavilo deležnikom, ki jih navedeni zakon zadeva. Zakon o javnih financah z EVA 2002-1611-0120 je bil tudi v javni objavi v februarju 2016. V njem je bila zajeta vsa vsebina, ki je določena tudi v tem predlogu Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih financah. Ker je nov Zakon o javnih financah celovito urejal vse proračunske uporabnike tako države kot tudi občin, usklajenosti celotne vsebine ni bilo mogoče doseči. Posledično se je zaradi nujne implementacije Direktive pripravila predlagana novela Zakona o javnih financah, ta pa iz razloga, ker predlagani zakon javnosti ne zadeva in ker tudi po prvi javni objavi javnost nanj ni imela pripomb ali predlogov, ni bil ponovno posredovan v javno objavo.

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 alineje v ta namen prejela:

/

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

mag. Mateja Vraničar 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

BESEDILO ČLENOV

1. člen

V Zakonu o javnih financah (Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13, 55/15 – ZFisP in 96/15 – ZIPRS1617) se za tretjim odstavkom 1. člena dodata nova četrti in peti odstavek, ki se glasita:

»(4) Ta zakon ureja tudi srednjeročno načrtovanje fiskalne politike in ukrepe, s katerimi se zagotavlja fiskalna disciplina ter pravila za porabo presežkov institucionalnih enot sektorja država.

(5) S tem zakonom se v pravni red Republike Slovenije delno prenaša Direktiva Sveta 2011/85/EU z dne 8. novembra 2011 o zahtevah v zvezi s proračunskimi okviri držav članic (UL L št. 306 z dne 23. 11. 2011, str. 41).«.

2. člen

Za 9. členom se dodajo novo poglavje »1.A SREDNJEROČNO NAČRTOVANJE FISKALNE POLITIKE IN FISKALNA DISCIPLINA« ter novi členi 9.a, 9.b, 9.c, 9.č, 9.d, 9.e, 9.f, 9.g, 9.h, 9.i, 9.j, 9.k, 9.l, in 9.m, ki se glasijo:

»9.a člen

(Državni program razvojnih politik)

(1) Vlada na predlog ministra, pristojnega za razvoj, in ministra, pristojnega za finance, do 30. novembra tekočega leta sprejme Državni program razvojnih politik.

(2) Za pripravo Državnega programa razvojnih politik ministrstva najpozneje do 15. oktobra tekočega leta organu, pristojnemu za razvoj, na ravni podprograma posredujejo vrstni red prioritet ali njihove spremembe iz svoje pristojnosti za naslednja štiri leta, ki so pripravljene tako, da so v skladu s cilji, ki so opredeljeni v Strategiji razvoja Slovenije.

(3) Prioritete iz prejšnjega odstavka vsebujejo tudi strukturne ali institucionalne spremembe, ki so finančno ovrednotene tako, da so prioritete v skladu z omejitvami, ki jih določa Zakon o fiskalnem pravilu (Uradni list RS, št. 55/15; v nadaljnjem besedilu: ZFisP).«.

9.b člen

(napoved makroekonomskih gibanj)

(1) Urad, pristojen za makroekonomske analize in razvoj, najpozneje v sedmih dneh po objavi statističnih podatkov o rasti bruto domačega proizvoda v zadnjem četrtletju preteklega leta, ministrstvu, pristojnemu za finance, posreduje pomladansko napoved makroekonomskih agregatov za tekoče in najmanj naslednja štiri leta, v kateri ločeno prikaže najverjetnejšo makroekonomsko napoved, ki smiselno upošteva učinke ukrepov iz Državnega programa razvojnih politik, in makroekonomski scenarij brez upoštevanja ukrepov ter primerjavo med njegovimi napovedmi in napovedmi EK z obrazložitvijo znatnih odstopanj.

(2) Urad, pristojen za makroekonomske analize in razvoj, najpozneje v sedmih dneh po objavi statističnih podatkov o rasti bruto domačega proizvoda v drugem četrtletju tekočega leta in prve letne ocene gospodarske rasti v preteklem letu, ministrstvu, pristojnemu za finance, posreduje jesensko napoved makroekonomskih agregatov za tekoče leto in najmanj naslednja štiri leta, v kateri ločeno prikaže makroekonomski scenarij brez upoštevanja ukrepov in najverjetnejši makroekonomski scenarij, ki upošteva učinke ukrepov iz Državnega programa razvojnih politik, ter primerjavo med njegovimi napovedmi in napovedmi EK z obrazložitvijo znatnih odstopanj.

(3) Urad, pristojen za makroekonomske analize in razvoj, napovedi iz prvega odstavka tega člena in prejšnjega odstavka posreduje v opredelitev Fiskalnemu svetu, z njimi seznanijo vlado in jih javno objavi na svojih spletnih straneh.

9.c člen

(priprava napovedi prihodkov oziroma prejemkov in odhodkov oziroma izdatkov)

(1) Na podlagi Državnega programa razvojnih politik, makroekonomskih napovedi in usmeritev ministrstva, pristojnega za finance, predlagatelji finančnih načrtov in občine zase in zbirno za javne zavode, katerih financiranje spada v njihovo pristojnost ali katerih ustanovitelji so, ministrstvu, pristojnemu za finance, posredujejo napovedi prejemkov in izdatkov po ekonomski klasifikaciji ter napovedi izdatkov po programski klasifikaciji na ravni podprograma za tekoče leto in naslednja tri leta najpozneje do 15. marca tekočega leta.

(2) Javne agencije in javni skladi, katerih ustanoviteljica je država, svoje napovedi prejemkov in izdatkov po ekonomski klasifikaciji ter napovedi izdatkov po programski klasifikaciji na ravni podprograma za tekoče leto in naslednja tri leta najpozneje do 15. marca tekočega leta posredujejo ministrstvu, pristojnemu za finance.

(3) Na podlagi Državnega programa razvojnih politik, makroekonomskih napovedi in usmeritev ministrstva, pristojnega za finance, Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (v nadaljnjem besedilu: ZPIZ) oziroma Zavod za zdravstveno zavarovanje (v nadaljnjem besedilu: ZZZS) pripravi okvirne finančne projekcije prejemkov in izdatkov za tekoče leto in naslednja tri leta in jih do 15. marca tekočega leta posreduje ministrstvu, pristojnemu za finance.

(4) Na podlagi Državnega programa razvojnih politik, makroekonomskih napovedi in usmeritev ministrstva, pristojnega za finance, vse institucionalne enote sektorja država, ki niso uporabnice državnega ali občinskega proračuna, pripravijo projekcije prihodkov in odhodkov, za tekoče leto in naslednja tri leta in jih do 15. marca tekočega leta posredujejo ministrstvu, pristojnemu za finance.

(5) Če ministrstvo, pristojno za finance, do sprejetja proračuna države ugotovi, da je treba načrtovane odhodke pri institucionalnih enotah sektorja država znižati, s tem seznanijo vlado, ki zahteva, da se odhodki v napovedih odhodkov iz prvega, drugega, tretjega in četrtega odstavka tega člena znižajo.

(6) Na podlagi odločitve vlade iz prejšnjega odstavka minister, pristojen za finance, posreduje izhodišča za pripravo predlogov finančnih načrtov vsem predlagateljem napovedi iz prvega, drugega in četrtega odstavka tega člena ter ZPIZ in ZZZS.

(7) Napovedi prihodkov oziroma prejemkov in napovedi odhodkov oziroma izdatkov pripravijo pripravljavci iz prvega, drugega, tretjega in četrtega odstavka tega člena v skladu z navodili ministrstva, pristojnega za finance.

9.č člen
(srednjeročna fiskalna strategija)

(1) Združena Okvir za pripravo proračunov sektorja država (v nadaljnjem besedilu: okvir) iz prvega odstavka 6. člena ZFisP in Program stabilnosti iz drugega odstavka 6. člena ZFisP (v nadaljnjem besedilu: Program stabilnosti) sestavljata srednjeročno fiskalno strategijo, ki vključuje:

1. napovedi iz prvega odstavka 9.b člena tega zakona;
2. primerjavo napovedi iz prvega odstavka 9.b člena tega zakona z zadnjo makroekonomsko napovedjo EK;
3. ciljni saldo sektorja država in zgornjo mejo odhodkov sektorja država za tekoče leto in naslednja tri leta;
4. napovedi osnovnih kategorij davkov, prispevkov, nedavčnih prihodkov in drugih kategorij prihodkov sektorja država za tekoče leto in naslednja tri leta na podlagi nespremenjenih politik;
5. napovedi osnovnih ekonomskih kategorij odhodkov sektorja država za tekoče leto in naslednja tri leta na podlagi nespremenjenih politik;
6. primerjavo prihodkov in odhodkov sektorja država ter ciljnega salda sektorja država z zadnjo oceno EK;
7. napovedi odhodkov po programski klasifikaciji za tekoče leto in naslednja tri leta na podlagi nespremenjenih politik;
8. opise predvidenih ukrepov, s katerimi se bo dosegel ciljni saldo sektorja država, v primerjavi z napovedmi ob nespremenjenih politikah;
9. dolgoročne ocene vplivov predvidenih ukrepov na vzdržnost javnih financ;
10. način upoštevanja fiskalnih pravil za tekoče leto in naslednja tri leta;
11. zgornjo mejo dolga sektorja država in zgornjo mejo poroštev sektorja država za tekoče leto in naslednja tri leta v odstotku bruto domačega proizvoda (v nadaljnjem besedilu: BDP);
12. analizo občutljivosti ob različnih predpostavkah rasti BDP in obrestnih merah.

(2) Okvir iz prejšnjega odstavka vlada posreduje Državnemu zboru Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: državni zbor) in Fiskalnemu svetu skupaj z osnutkom Programa stabilnosti in osnutkom Nacionalnega reformnega programa najpozneje do 5. aprila tekočega leta.

(3) Minister, pristojen za finance, je odgovoren za pripravo okvira in Programa stabilnosti in za izvedbo ukrepov iz 9.e člena tega zakona.

9.d člen
(priprava povezovalne tabele in objava podatkov institucionalnih enot sektorja država)

(1) Statistični urad Republike Slovenije pripravi podrobno povezovalno tabelo, ki prikazuje metodologijo pretvorbe podatkov, izkazanih po denarnem toku, v podatke, izkazane po načelu nastanka poslovnega dogodka v skladu z metodologijo ESA, ministrstvo, pristojno za finance, pa jo objavi na svoji spletni strani.

(2) Ministrstvo, pristojno za finance, na svoji spletni strani objavlja mesečne in četrtletne ocene oziroma podatke prihodkov in izdatkov proračunov sektorja država, razdeljene na podsektorje sektorja država. Za institucionalne enote sektorja država se podatki objavljajo po načelu denarnega toka, razen za gospodarske družbe, za katere se ti podatki objavljajo po načelu nastanka poslovnega dogodka.

(3) Ministrstvo, pristojno za finance, pripravi informacije v zvezi s pogojnimi obveznostmi, ki bi lahko pomembno vplivale na proračune institucionalnih enot sektorja država, vključno z državnimi poroštv, javno zasebnimi partnerstvi, ki so evidentirana zunaj bilanc sektorja država, in slabimi posojili, opredeljenimi v Uredbi (EU) št. 549/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. maja 2013 o Evropskem sistemu nacionalnih in regionalnih računov v Evropski uniji (UL L št. 174 z dne 26. 6 2013,

str. 1), ter informacije o udeležbi države v kapitalu zasebnih in javnih družb, kadar gre za ekonomsko pomembne zneske. Podatke o obsegu obveznosti javnih družb pripravi Statistični urad Republike Slovenije. Informacije, povezane s pogojnimi obveznostmi glede državnih poroštev, javno-zasebnih partnerstev, evidentiranih zunaj bilanc sektorja država, in slabih posojil, informacije o obsegu obveznosti javnih družb in informacije o udeležbi države v kapitalu objavi na svoji spletni strani ministrstvo, pristojno za finance.

9.e člen
(fiskalna disciplina)

(1) V primerih iz prvega odstavka 11. člena ZFisP, minister, pristojen za finance, s prvim dnem naslednjega meseca, začasno za največ 45 dni zadrži izvrševanje proračuna države.

(2) Z ukrepi začasnega zadržanja izvrševanja proračuna lahko minister, pristojen za finance:

1. dovoli prevzemanje obveznosti samo na podlagi predhodnega soglasja ministra, pristojnega za finance;
2. predlaga vladi sprejetje predpisov, s katerimi se zmanjšajo izdatki proračunov sektorja država;
3. ustavi prerazporejanje pravic porabe.

(3) Če minister, pristojen za finance, oceni, da se z ukrepi iz prejšnjega odstavka v roku iz prvega odstavka tega člena ni zagotovilo spoštovanje načela srednjeročne uravnoteženosti v skladu s 3. členom ZFisP, vlada v skladu z drugim odstavkom 11. člena ZFisP državnemu zboru najpozneje v 15 dneh po preteku roka iz prvega odstavka tega člena predloži v sprejetje predlog spremembe okvira in predloge zakonov, s katerimi se bo ponovno zagotovilo spoštovanje srednjeročne uravnoteženosti.

(4) Do sprejetja spremembe okvira in ukrepov iz prejšnjega odstavka se ukrepi iz drugega odstavka tega člena nadaljujejo.

9.f člen
(ocene Fiskalnega sveta)

(1) Fiskalni svet ocene iz 1. točke tretjega odstavka 7. člena ZFisP posreduje vladi in državnemu zboru v sedmih dneh od prejema predloga okvira in osnutka Programa stabilnosti.

(2) Fiskalni svet ocene iz 2. točke tretjega odstavka 7. člena ZFisP posreduje vladi in državnemu zboru v 15 dneh od prejema predloga proračuna države oziroma predloga sprememb proračuna države oziroma od prejema predloga rebalansa proračuna države.

(3) Fiskalni svet ocene iz 3. točke tretjega odstavka 7. člena ZFisP posreduje vladi in državnemu zboru v 30 dneh od prejema konsolidirane bilance sektorja država, ki je sestavljena iz konsolidiranih bilanc blagajn javnega financiranja po denarnem toku, ki jo posreduje ministrstvo, pristojno za finance, in ocene Statističnega urada Republike Slovenije za celoten sektor države, ki jo Fiskalnemu svetu posreduje Statistični urad Republike Slovenije, do 30. junija tekočega leta za preteklo leto.

(4) Fiskalni svet ocene iz 4. točke tretjega odstavka 7. člena ZFisP posreduje vladi in državnemu zboru v 15 dneh od prejema predloga sprememb okvira in predloga programa ukrepov, s katerimi se bo ponovno zagotovilo spoštovanje srednjeročne uravnoteženosti.

(5) Fiskalni svet ocene iz 5. točke tretjega odstavka 7. člena ZFisP posreduje vladi in državnemu zboru v 15 dneh od prejema sprememb okvira s katerim se določa obseg dopustnih odstopanj od srednjeročne uravnoteženosti v primeru ugotovljenih izjemnih okoliščin iz prvega odstavka 12. člena ZFisP.

(6) Fiskalni svet ocene iz 6. točke tretjega odstavka 7. člena ZFisP posreduje vladi ali državnemu

zboru v 15 dneh od prejema zaprosila.

(7) Fiskalni svet oceno iz tretjega odstavka 9.b člena tega zakona posreduje ministrstvu, pristojnemu za finance.

(8) Če iz ocene Fiskalnega sveta izhaja, da predlog okvira iz prvega odstavka tega člena ni v skladu s srednjeročnimi fiskalnimi cilji, in državni zbor okvira zaradi tega ne sprejme, vlada do 15. septembra tekočega leta državnemu zboru in Fiskalnemu svetu ob predložitvi predloga državnega proračuna ali njegovih sprememb posreduje v sprejetje oziroma oceno tudi predlog spremembe okvira. Državni zbor spremembo okvira sprejme ob sprejetju državnega proračuna ali njegovih sprememb.

9.g člen (informacija o ravni BDP)

Ministrstvo, pristojno za finance, ob upoštevanju podatkov iz jesenske napovedi urada, pristojnega za makroekonomske analize in razvoj, najpozneje do 16. oktobra tekočega leta ugotovi in na spletni strani objavi informacijo o tem ali bo država v naslednjem letu v obdobju podpotencialne ali nadpotencialne ravni bruto domačega proizvoda (v nadaljnjem besedilu: BDP).

9.h člen (izračunavanje presežkov institucionalnih enot sektorja država)

Institucionalne enote sektorja država, ki so v skladu z opredelitvijo v 4. točki 2. člena ZFisP uvrščene v sektor S.13 in morajo presežke porabljati v skladu s 5. členom ZFisP, presežke izračunavajo na dan 31. decembra na naslednje načine:

1. državni in občinski proračuni izračunavajo presežke po denarnem toku in jih zmanjšajo za neplačane obveznosti, razen za neplačane obveznosti iz odplačila glavnice dolga, za neporabljene donacije in neporabljena namenska sredstva;
2. ZPIZ izračunava presežek po denarnem toku;
3. ZZZS izračunava presežke po denarnem toku in jih zmanjša za neplačane obveznosti, neporabljena namenska sredstva in neporabljene donacije;
4. javni skladi izračunavajo presežke po denarnem toku in jih zmanjšajo za neplačane obveznosti, razen za neplačane obveznosti iz odplačila glavnice dolga, ter za neporabljene donacije in neporabljena namenska sredstva;
5. javne agencije in javni zavodi izračunavajo presežke po denarnem toku in jih zmanjšajo za neplačane obveznosti, neporabljena namenska sredstva, ki so namenjena za financiranje izdatkov v prihodnjem obdobju in so evidentirana na kontih časovnih razmejitev, in neporabljena sredstva za investicije.

9.i člen (uporaba na ločenem računu zbranih presežkov državnega oziroma občinskega proračuna)

(1) Na ločenem računu zbrani presežki se ob zadolženosti države oziroma občine lahko uporabijo le za odplačila glavnice dolga v tekočem proračunskem letu.

(2) Če občina ni zadolžena, se presežki iz prejšnjega odstavka lahko uporabijo samo za financiranje namenov iz tretjega odstavka 5. člena ZFisP .

9.j člen

(uporaba na ločenem računu zbranih presežkov ZPIZ in ZZZS)

- (1) Na ločenem računu zbran presežek preteklega leta, ki ga ugotovi ZPIZ, se vplača v državni proračun.
- (2) Na ločenem računu zbrani presežki, ki jih ugotovi ZZZS, se lahko uporabijo v skladu s 5. členom ZFisP.

9.k člen

(uporaba na ločenem računu zbranih presežkov javnih skladov)

- (1) O uporabi na ločenem računu zbranih presežkov javnega sklada, katerega ustanoviteljica je država, na predlog pristojnega ministra odloča vlada.
- (2) O uporabi na ločenem računu zbranih presežkov javnega sklada, katerega ustanoviteljica je občina, na predlog župana odloča občinski svet.
- (3) Vlada lahko zahteva vplačilo presežkov iz prvega odstavka tega člena, v državni proračun, če ugotovi, da:
 - javni sklad ni zadolžen in
 - ne obstaja nujnost investicij ali povečanja premoženja javnega sklada.
- (4) Občinski svet lahko zahteva vplačilo presežkov iz drugega odstavka tega člena, v občinski proračun, če ugotovi, da:
 - javni sklad ni zadolžen in
 - ne obstaja nujnost investicij ali povečanja premoženja javnega sklada.

9.l člen

(uporaba na ločenem računu zbranih presežkov javnih agencij in javnih zavodov)

- (1) O uporabi na ločenem računu zbranih presežkov javnih agencij in javnih zavodov odloči vlada oziroma občinski svet na predlog župana ob predhodnem soglasju financerja oziroma sofinancerja, ki več kot 50-odstotno sofinancira javno agencijo in javni zavod, če ustanovitelj in financer nista ista oseba.
- (2) Vlada lahko zahteva vplačilo presežkov iz prejšnjega odstavka v državni proračun, če ugotovi, da javna agencija oziroma javni zavod ni zadolžen.
- (3) Občinski svet lahko zahteva vplačilo presežkov iz prvega odstavka tega člena v občinski proračun, če ugotovi, da javna agencija oziroma javni zavod ni zadolžen.

9.m člen

(povečanje premoženja institucionalnih enot sektorja država)

Na ločenem računu zbrani presežki se lahko uporabijo za povečanje premoženja institucionalne enote sektorja država samo, če institucionalna enota sektorja država brez povečanja premoženja iz četrtega odstavka 5. člena ZFisP ne bi več izpolnjevala pogojev za delovanje ali če obveznost povečanja premoženja izhaja iz strukturne reforme, ki ima dolgoročno merljiv vpliv na vzdržnost javnih financ.«.

3. člen

Besedilo 13. člena se spremeni tako, da se glasi:

»(1) Vlada pripravi in predloži državnemu zboru:

1. proračunski memorandum;
2. predlog proračuna države z obrazložitvami;
3. predloge finančnih načrtov za prihodnje leto in leto, ki temu sledi ZZZS in ZPIZ, oba v obveznem delu zavarovanja, javnih skladov in agencij, katerih ustanoviteljica je država, z obrazložitvami;
4. predloge zakonov, ki so potrebni za izvedbo predloga proračuna države.

(2) Župan pripravi in predloži občinskemu svetu:

1. predlog proračuna občine z obrazložitvami;
2. predlog letnega programa razpolaganja s kapitalskimi naložbami občine;
3. predloge predpisov občine, ki so potrebni za izvedbo predloga proračuna občine.

(3) Predlog proračuna države za posamezno leto, ki ga vlada predlaga v sprejetje državnemu zboru, mora biti usklajen z okvirom, ki ga je sprejel državni zbor.

(4) Sestavni del obrazložitve predloga proračuna države sta kadrovski načrt in načrt izvajanja finančnih instrumentov, sestavni del obrazložitve predloga proračuna občine pa je kadrovski načrt.

(5) Vlada hkrati s predložitvijo proračuna države iz prvega odstavka tega člena predlog proračuna z obrazložitvami posreduje v oceno Fiskalnemu svetu.«.

4. člen

Besedilo 14. člena se spremeni tako, da se glasi:

»Proračunski memorandum države je dokument vlade, ki vsebuje vsaj:

1. zadnjo napoved gospodarskih gibanj in ključnih makroekonomskih agregatov, pripravljenih na podlagi dokumentov iz 9.b. člena tega zakona za najmanj dve prihodnji leti;
2. vsebine politik, ki sledijo ciljem iz Državnega programa razvojnih politik;
3. opise strukturnih ukrepov za doseganje predvidenih ciljev iz Srednjeročne fiskalne strategije;
4. politiko upravljanja dolga proračuna države.«.

5. člen

Za 64. členom se doda nov 64.a člen, ki se glasi:

»64.a člen

(poročanje o davčnem dolgu in davčnih izdatkih)

»(1) Vlada hkrati z zaključnim računom državnega proračuna za posamezno leto predloži državnemu zboru tudi podatke o stanju in gibanju davčnega dolga v preteklem letu.

(2) Vlada hkrati z zaključnim računom državnega proračuna za posamezno leto predloži državnemu zboru tudi poročilo o davčnih izdatkih v predpreteklem letu.«.

Prehodne in končne določbe:

6. člen
(priprava Državnega programa razvojnih politik)

Na predlog ministra, pristojnega za razvoj, in ministra, pristojnega za finance, se Državni program razvojnih politik iz 9.a člena zakona vladi prvič predloži v sprejetje do 30. novembra 2019.

7. člen
(priprava napovedi)

Urad, pristojen za makroekonomske analize in razvoj, napovedi iz 9.b člena zakona prvič pripravi za leto 2020.

8. člen
(objava ocen oziroma podatkov)

Ocene oziroma podatke o prejemkih in izdatkih za podsektorje sektorja država iz drugega odstavka 9.d člena zakona začne ministrstvo, pristojno za finance, objavljati najpozneje do konca leta 2019.

9. člen
(priprava poročila o davčnih izdatkih)

Poročilo o davčnih izdatkih iz drugega odstavka 64.a člena zakona se prvič pripravi v letu 2020.

10. člen
(začetek veljavnosti)

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

OBRAZLOŽITVE

K 1. členu

Z dopolnitvijo 1. 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) se določa nova vsebina navedenega zakona, ki ureja srednjeročno načrtovanje fiskalne politike, ukrepe, s katerimi se zagotavlja fiskalna disciplina, in pravila za porabo njihovih presežkov. S predlagano določbo se v pravni red Republike Slovenije delno in dokončno prenaša tudi Direktiva Sveta 2011/85/EU z dne 8. novembra 2011 o zahtevah v zvezi s proračunskimi okviri držav članic (UL L št. 306 z dne 23. 11. 2011, str. 41; v nadaljnjem besedilu: direktiva).«.

K 2. členu

K poglavju 1.A

Javnofinančne nestabilnosti so v preteklih letih v evrskem območju zahtevale okrepitev javnofinančne discipline in preglednosti proračunskega načrtovanja. V okviru Evropske unije je bil tako v novembru 2011 sprejet paket zakonodajnih predlogov petih uredb in direktive, katerih namen je okrepiti fiskalno odgovornost držav članic in okrepiti njihovo ekonomsko upravljanje. Slovenija je za namen stabilizacije javnih financ v letu 2013 sprejela Ustavni zakon o spremembi 148. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 47/13), kar pomeni, da se je na ustavni ravni zavezala, da bodo prihodki in izdatki proračunov države srednjeročno uravnoteženi brez zadolževanja, ali pa da bodo prihodki presegali izdatke. Od tega ustavnega načela se lahko začasno odstopi samo v izjemnih okoliščinah za državo. Nadalje je Slovenija v letu 2015 z dvotretjinsko večino vseh poslancev sprejela tudi Zakon o fiskalnem pravilu (Uradni list 55/15; v nadaljnjem besedilu: ZFisP), ki podrobneje določa izvedbo 148. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148 in 47/13 – UZ90,97,99; v nadaljnjem besedilu: Ustava). Ne glede na sprejeto zakonodajo, v kateri je večina določb direktive že implementiranih, pa je treba dokončno implementacijo izvesti v predlaganem zakonu.

Nadalje je treba določiti povezavo s srednjeročnim načrtovanjem fiskalne politike, saj ZFisP v več določbah napotuje na ureditev v zakonu, ki ureja javne finance. Na tem področju se uvaja nov dokument - Državni program razvojnih politik. Srednjeročno fiskalno strategijo pa predstavljata združena okvir in Program stabilnosti. Na podlagi navedenih ureditev se bosta priprava okvira za pripravo proračuna in priprava državnega proračuna nekoliko podaljšala, dodana vrednost pa je predvsem v tem, da bo tako okvir kot tudi državni proračun pripravljen skladno z zahtevami predpisov Evropske unije (v nadaljnjem besedilu: EU), kot tudi ustave in na njeni podlagi sprejetimi zakoni. ZFisP v 5. členu določa tudi način uporabe presežkov institucionalnih enot sektorja država. Glede na dejstvo, da se presežki posameznih uporabnikov proračuna ne izračunavajo po metodologiji ESA, se s predlaganim zakonom opisno določa izračunavanje nove vrste presežka (presežek po denarnem toku ali po načelu nastanka poslovnega dogodka se bo še naprej ugotavljal v skladu z računovodskimi pravili), ki bo izračunan na način, da bo čim bolj skladen z metodologijo ESA.

9.a člen

(Državni program razvojnih politik)

Rezultat strateškega načrtovanja proračuna je srednjeročni fiskalni okvir za izvajanje načela srednjeročne uravnoteženosti prihodkov in izdatkov proračunov države brez zadolževanja. Za ta namen se s predlagano določbo določa nov dokument z imenom Državni program razvojnih politik, ki ga vlada sprejme do 30. novembra tekočega leta in ki vsebuje razvojne usmeritve in tiste prioritete vlade, ki so ključnega pomena za razvoj Slovenije. S predlaganim členom se uvaja nov postopek priprave načrtov srednjeročnih makroekonomskih politik države. Do sedaj so se ti načrti oblikovali spomladi ob pripravi Nacionalnega reformnega programa in Programa stabilnosti. V okviru novega postopka se čas priprave proračunskih dokumentov za naslednja štiri leta začne že jeseni, ko do sredine oktobra tekočega leta ministrstva za svoja področja predlagajo seznam prioritet. Na tej podlagi

minister, pristojen za razvoj, v sodelovanju z ministrom, pristojnim za finance pripravi predlog Državnega programa razvojnih politik oziroma predlog sprememb veljavnega programa, ki ga do konca novembra sprejme vlada. Ta dokument vsebuje ključne prioritete in razvojne usmeritve vlade v naslednjem štiriletnem obdobju, pa tudi usmeritve za predvidene strukturne reforme in ostale institucionalne spremembe, katerih predvidene finančne posledice morajo biti skladne z omejitvami, ki izhajajo iz ZFisP.

9.b člen

(napoved makroekonomskih gibanj)

S predlagano določbo se Uradu za makroekonomske analize in razvoj (v nadaljnjem besedilu: UMAR) nalaga obveznost, da v sedmih dneh po objavi statističnih podatkov o rasti bruto domačega proizvoda v zadnjem četrtletju preteklega leta, ministrstvu, pristojnemu za finance, posreduje napoved makroekonomskih agregatov za tekoče in najmanj naslednja štiri leta. Pridobitev zgodnje napovedi je nujna, saj je to podlaga za pripravo ostalih dokumentov, ki so nujno potrebni za pripravo Programa stabilnosti. Posledično to pomeni, da je za ustrezno načrtovanje javnofinančnih agregatov, kot izhaja iz časovnice Pakta za stabilnost in rast, za posredovanje Nacionalnega reformnega programa in Programa stabilnosti Evropski komisiji, nujno potrebno, da UMAR v zakonsko določenem roku pripravi makroekonomsko napoved. Ta mora skladno z zahtevami direktive vsebovati tako najverjetnejši makroekonomski scenarij brez upoštevanja predvidenih ukrepov kot tudi najverjetnejši scenarij z vključenimi učinki predvidenih ukrepov. Ti izhajajo iz Državnega programa razvojnih politik. V tem primeru gre torej za dva scenarija in ne za dve napovedi, ki ju pripravi UMAR. Hkrati mora biti napoved, skladno z zahtevami direktive, tudi javno objavljena. S tretjim odstavkom se določa tudi obveznost, da UMAR svoje napovedi posreduje v opredelitev tudi Fiskalnemu svetu, saj tudi ta zahteva izhaja iz direktive.

9.c člen

(priprava napovedi osnovnih ekonomskih kategorij odhodkov in napovedi javnofinančnih odhodkov po programski klasifikaciji)

Na podlagi sprejetega Državnega programa razvojnih politik in makroekonomskih napovedi ter usmeritev ministrstva, pristojnega za finance, predlagatelji finančnih načrtov za sebe in zbirno za svoje javne zavode ministrstvu, pristojnemu za finance, posredujejo projekcije prihodkov in izdatkov oziroma napovedi osnovnih ekonomskih kategorij prihodkov po virih sredstev in napovedi osnovnih ekonomskih kategorij odhodkov in napovedi odhodkov po programski klasifikaciji. Javne agencije in javni skladi navedene podatke posredujejo ministrstvu, pristojnemu za finance sami, k temu ravnanju pa sta zavezana tudi ZPIZ in ZZZS, kot tudi vse ostale institucionalne enote sektorja država, ki niso uporabniki proračuna. Če ministrstvo, pristojno za finance, ugotovi, da je treba načrtovane odhodke pri institucionalnih enotah sektorja država znižati, s tem seznani vlado, ki zahteva, da se odhodki znižajo. Na podlagi odločitve vlade, ministrstvo, pristojno za finance posreduje izhodišča za pripravo predlogov finančnih načrtov vsem predlagateljem napovedi iz prvega in drugega odstavka tega člena ter ZPIZ, ZZZS in tistim institucionalnim enotam sektorja država, ki niso uporabniki proračuna.

9.č člen

(srednjeročna fiskalna strategija)

Združena okvir za pripravo proračunov sektorja država in Program stabilnosti predstavljata srednjeročno fiskalno strategijo, ki vsebuje napovedi iz prvega odstavka 9.b člena tega zakona, primerjavo napovedi iz prvega odstavka 9.b člena tega zakona z zadnjo makroekonomsko napovedjo EK, ciljni saldo sektorja država ter zgornjo mejo odhodkov sektorja država za tekoče in naslednja tri leta, napovedi osnovnih kategorij davkov, prispevkov, nedavčnih prihodkov in drugih kategorij prihodkov sektorja država za tekoče in naslednja tri leta na podlagi nespremenjenih politik, napovedi osnovnih ekonomskih kategorij odhodkov sektorja država za tekoče in naslednja tri leta na podlagi nespremenjenih politik, primerjavo prihodkov in odhodkov sektorja država, ciljnega salda sektorja država z zadnjo oceno EK, napovedi odhodkov po programski klasifikaciji za tekoče in naslednja tri leta na podlagi nespremenjenih politik, opise predvidenih ukrepov, s katerimi se bo dosegel ciljni saldo sektorja država v primerjavi z napovedmi ob nespremenjenih politikah, dolgoročne ocene vplivov predvidenih ukrepov na vzdržnost javnih financ, način upoštevanja fiskalnih pravil za tekoče in naslednja tri leta, zgornjo mejo dolga sektorja država in zgornja meja poroštev sektorja država za

tekoče in naslednja tri leta v odstotku bruto domačega proizvoda (v nadaljnjem besedilu: BDP) in analizo občutljivosti ob različnih predpostavkah rasti BDP in obrestnih merah.

9.d člen

(priprava povezovalne tabele in objava podatkov institucionalnih enot sektorja država)

Obvezno pripravo povezovalne tabele in objavo podatkov institucionalnih enot sektorja država določa že direktiva. V Sloveniji navedeno tabelo pripravi Statistični urad Republike Slovenije objavlja pa jo ministrstvo, pristojno za finance. Povezovalna tabela prikazuje metodologijo za pretvorbe podatkov iz proračunov in finančnih načrtov institucionalnih enot sektorja država, ki temeljijo na denarnem toku, v podatke izkazane po načelu nastanka poslovnega dogodka skladno z metodologijo ESA. S predlagano določbo se določa tudi obveznost, da ministrstvo, pristojno za finance pripravlja informacije s pogojnimi obveznostmi, ki bi lahko bistveno vplivale na proračune institucionalnih enot sektorja država.

9.e člen

(fiskalna disciplina)

V prvem odstavku 11. člena ZFisP je določeno, da v primeru, če vlada na podlagi ocene Fiskalnega sveta ugotovi, da se srednjeročna uravnoteženost ne izvaja v skladu s 3. členom navedenega zakona, ali če Republika Slovenija prejme priporočilo oziroma poziv Sveta zaradi odstopanja od določb Pakta za stabilnost in rast, minister, pristojen za finance, uporabi ukrepe, ki so določeni v zakonu, ki ureja javne finance, za namen srednjeročnega uravnoteženja javnih financ. ZFisP pooblastilo torej podeljuje ministru, pristojnemu za finance in sicer iz enega razloga, ker se le on lahko nemudoma odzove in na ta način poizkuša v čim krajšem času ponovno vzpostaviti srednjeročno uravnoteženost proračunov. Kot ukrep predlagani zakon določa, da minister za največ 45 dni zadrži izvrševanje proračuna države, prav tako pa se vladi nalaga obveznost, da v primeru, če se na tak način srednjeročna uravnoteženost ni zagotovila, mora ta predlagati Državnemu zboru Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: državni zbor) spremembo okvira in predloge zakonov, s katerimi se bo ponovno zagotovilo spoštovanje srednjeročne uravnoteženosti.

9.f člen

(ocene Fiskalnega sveta)

V 7. členu ZFisP je določena vrsta nalog, ki jih opravlja Fiskalni svet. Predlagani člen na tej podlagi Fiskalni svet zavezuje, da mora ocene, ki jih mora v okviru svojih nalog pripraviti, posredovati vladi in državnemu zboru v rokih, ki so določeni s tem členom, šteto od prejema aktov oziroma dokumentov, za katere se zahteva njegova ocena. Kratek rok za posredovanje ocene je določen predvsem za pripravo ocene osnutka Programa stabilnosti in predloga okvira. Določitev kratkega roka je posledica dejstva, da je časovnica priprave in sprejema javnofinančnih dokumentov zelo natrpana, da je treba osnutek Programa stabilnosti pripraviti po pridobitvi makroekonomskih napovedi, ki so praviloma na voljo šele konec marca tekočega leta in da je treba Program stabilnosti posredovati evropski komisiji najkasneje konec aprila tekočega leta. Pri tem je treba upoštevati tudi, da so roki zelo kratki tudi za obravnavanje Programa stabilnosti in sprejem okvira v državnem zboru. S predlagano določbo se zaradi implementacije direktive v tretjem odstavku 9.b člena zakona dodaja nova obveznost Fiskalnemu svetu, in sicer mora ta Ministrstvu za finance posredovati tudi opredelitev napovedi iz prvega odstavka 9.b člena zakona.

9.g člen

(informacija o ravni BDP)

ZFisP v tretjem odstavku 5. člena določa, da če institucionalna enota sektorja država nima dolgov, se ustvarjeni presežki iz prvega odstavka tega člena uporabijo za financiranje primanjkljajev v obdobjih podpotencialne ravni BDP. Da bi institucionalne enote imele podatek kako ravnati s presežki bo ministrstvo, pristojno za finance na svojih spletnih straneh objavljalo navedeno informacijo.

9.h člen

(izračunavanje presežkov institucionalnih enot sektorja država)

V predlaganem členu je določeno, na kakšen način statusno različne vrste institucionalnih enot sektorja država izračunavajo presežke. Pri izračunu presežkov po predlaganem členu gre za to, da se

poizkuša kar najpreprosteje določiti najboljši približek izračunavanju presežka po metodologiji ESA. Izračunavanje presežka po metodologiji ESA je za posamezne institucionalne enote nemogoče, saj ne razpolagajo z ustreznimi znanji, prav tako metodologija ESA ni pripravljena na način, da bi jo lahko uporabljale posamezne institucionalne enote sektorja država. Poleg izračunavanja presežkov po predlagani določbi se presežki institucionalni enot sektorja država ugotavljajo še vedno po računovodskih predpisih, prav tako se po izločitvi presežka izračunanega po tem členu na ločen račun, preostanek presežka, ki je bil ugotovljen po računovodskih pravilih uporablja skladno s predpisi oziroma akti o ustanovitvi posamezne institucionalne enote sektorja država. V tem delu je treba pojasniti, da ločen račun ne predstavlja posebnega transakcijskega računa pač pa zgolj poseben konto znotraj podskupine kontov 985.

9.i člen

(uporaba zbranih presežkov preteklih let državnega oziroma občinskega proračuna)

S predlaganim členom se določa način uporabe zbranih presežkov. V primeru presežka v državnem proračunu, se le-ta lahko porabi samo za odplačila glavnice dolga v tekočem proračunskem letu. Na občinski ravni pa lahko presežke občina porabi samo skladno z ZFisP.

9.j člen

(uporaba zbranih presežkov preteklih let ZPIZ in ZZZS)

Glede na dejstvo, da se ZPIZ-u manjkajoča sredstva zagotavljajo v proračunu države, je zahteva tega člena po vračilu presežka v državni proračun utemeljena. ZZZS je kot blagajna javnega financiranja, kateri se iz proračuna države ne zagotavlja dodatnih sredstev, zavezana presežke porabljati skladno z ZFisP.

9.k člen

(uporaba zbranih presežkov preteklih let javnih skladov)

S predlaganim členom se določa, za katere namene je dopustno porabiti presežke javnih skladov in tudi v katerem primeru je mogoče zahtevati vračilo presežkov javnega sklada v proračun države oziroma občine. Najpomembnejše pravilo, ki ga je treba pri zahtevi za vračilo presežkov v proračun upoštevati je, da javni sklad ni zadolžen in da pri njem ne obstaja nujnost investicij ali povečanja premoženja. Predlagana ureditev sledi ureditvi v ZFisP.

9.l člen

(uporaba zbranih presežkov preteklih let javnih agencij in javnih zavodov)

Na enak način kot pri javnih skladih je tudi za javne agencije in javne zavode določena obveznost zbranih presežkov na ločenih računih. O njihovi uporabi odloči vlada oziroma občinski svet na predlog župana ob predhodnem soglasju financerja, ki več kot 50-odstotno financira javno agencijo in javni zavod. Vlada oziroma občinski svet lahko zahtevata vračilo presežka v proračun samo v primeru, če javna agencija oziroma javni zavod ni zadolžen.

9.m člen

(povečanje premoženja institucionalnih enot sektorja država)

V povezavi s predlaganim členom je treba pojasniti, da se kot povečanje premoženja šteje tisto premoženje, ki je potrebno, da institucionalna enota še izpolnjuje pogoje za svoje delovanje. Pri institucionalnih enotah sektorja država, ki so posredni uporabniki proračuna je takšna obveznost največkrat zahtevana pri povečanju namenskega premoženja javnega sklada, saj morajo javni skladi po zakonu, ki ureja javne sklade razpolagati z določenim obsegom sredstev, saj bi bili v nasprotnem primeru izpolnjeni pogoji za prenehanje njihovega delovanja.

K 3. členu

S predlagano spremembo 13. člena ZJF se zagotavlja pravna podlaga, ki bo omogočila, da se na enak način, kot to velja za kadrovske načrte, državnemu zboru, ob pripravi proračuna države predloži tudi načrt izvajanja finančnih instrumentov. Ne glede na to, da sredstva za izvajanje finančnih instrumentov, do njihovega zaključka, niso prihodek proračuna države, je utemeljeno, da se predstavniki zakonodajne veje oblasti seznaniijo z navedenimi ukrepi, saj bo le na tak način mogoče celovito obravnavati proračun države.

Nadalje se s predlagano določbo sledi 10. členu direktive, ki določa, da mora biti letna proračunska zakonodaja skladna z določbami, ki izhajajo iz srednjeročnega proračunskega okvira in 2. točki drugega odstavka 7. člena ZFisP, ki določa, da Fiskalni svet pripravlja oceno upoštevanja fiskalnih pravil na podlagi predloga državnega proračuna, predloga sprememb državnega proračuna oziroma rebalansa državnega proračuna, ki je predložen v sprejem državnemu zboru.

K 4. členu

S predlagano spremembo 14. člena ZJF se iz razloga, ker so v novem 9.a do 9.m členu ZJF (2. člen tega zakona) določeni novi postopki in novi dokumenti za načrtovanje proračuna države, spreminja dosedanja vsebina proračunskega memoranduma. V predlagani ureditvi se še vedno izhaja iz dejstva, da je proračunski memorandum letni dokument, v katerem vlada opredeli ključne usmeritve makroekonomske in javnofinančne politike. Pri tem vlada upošteva splošne ekonomske razmere, usmeritve in prioritete iz Državnega programa razvojnih politik, opise strukturnih ukrepov za doseganje predvidenih ciljev iz Srednjeročne fiskalne strategije ter politiko upravljanja dolga državnega proračuna. Proračunski memorandum mora v skladu s predlaganim členom vključevati vse naštetе obvezne sestavine. S tem se zagotovi t.i. dvostopenjska oziroma dvofazna priprava proračunov. V prvi fazi priprave proračuna so se najprej določile globalne usmeritve makroekonomske in javnofinančne politike in cilji, ter globalni razrez obsega sredstev, kot je glede na oceno prihodkovne strani proračuna in prioritete vlade namenjeno za posamezni program oziroma funkcijo države. Opredelitvi globalnega razreza sledi druga faza priprave proračuna. Na podlagi sprejetega razreza se na drugi stopnji priprave proračuna določijo podrobni finančni načrti posameznih uporabnikov.

K 5. členu

Davčni organ postopa po Zakonu o davčnem postopku (Uradni list RS, št. 13/11 – uradno prečiščeno besedilo, 32/12, 94/12, 101/13 – ZDavNepr, 111/13, 22/14 – odl. US, 25/14 – ZFU, 40/14 – ZIN-B, 90/14, 91/15 in 63/16; v nadaljnjem besedilu: ZDavP-2), kadar odloča o pravicah in obveznostih zavezancev za davek v postopku pobiranja davkov, kadar daje pomoč pri pobiranju davkov ali izmenjavi podatkov drugim državam članicam EU ali kadar izvaja mednarodno pogodbo o izogibanju dvojni obdavčitvi, ki obvezuje Slovenijo (davčna zadeva). Ker se poročanje o stanju in gibanju davčnega dolga poslovnih subjektov, kot ga določa peti odstavek 23. člena ZDavP-2, ne nanaša na davčno postopkovno zadevo, temveč na vsebino, ki jo sistemsko ureja zakon o javnih financah, jo je primerneje urediti v Zakonu o javnih financah. Primerno in primerljivo s prakso drugih držav je, da državni zbor s podatki o stanju in gibanju davčnega dolga seznani hkrati z zaključnim računom. Namen ureditve iz novega 64.a člena ZJF je omogočiti državnemu zboru, da se seznani z celotnim davčnim dolgom in hkrati, da lahko opravlja nadzor nad izvrševanjem državnega proračuna na strani prihodkov.

Na novo se s predlagano določbo uvaja tudi poročanje o davčnih izdatkih. Davčni izdatek je razlika med javnofinančnimi prihodki, ki bi se natekli v proračun na osnovi zakonsko predpisane metodologije obračuna davka in dejansko izračunane višine davčne obveznosti ob upoštevanju posebnih (nestandardnih) davčnih olajšav, ugodnosti, idr. Gre torej za »implicitni izdatek« oziroma znižanje posameznih javnofinančnih prihodkov zaradi upoštevanja davčnih olajšav oziroma ugodnosti. Poročilo o davčnih izdatkih se naša na predpreteklo leto iz razloga, da so lahko zajeti obračuni vseh vrst davkov. Pri tem je treba upoštevati, da za dohodnino FURS izdaja odločbe lahko do 31. oktobra za preteklo leto. To pa pomeni, da se lahko dobijo vsaj približni dokončni podatki šele nekje konec januarja tekočega leta za predpreteklo leto.

Praksa drugih držav kaže, da se metodologija ugotavljanja davčnih izdatkov s časom spreminja, predvsem upošteva odločitve, katere olajšave oziroma ugodnosti se štejejo za nestandardne.

K 6. členu

S predlaganim členom se določa prehodno obdobje za prvo predložitev novega dokumenta oziroma Državnega programa razvojnih politik vladi. Po predlagani ureditvi morata minister, pristojen za razvoj in minister, pristojen za finance, Državni program razvojnih politik iz 9.a člena zakona prvič predložiti vladi do 30. novembra leta 2019.

K 7. členu

S predlaganim členom se določa, da urad, pristojen za makroekonomske analize in razvoj, prvič pripravi napovedi skladno z 9.b členom zakona za leto 2020.

K 8. členu

S predlaganim členom se določa prehodno obdobje za objavljane ocen oziroma podatkov prejemkov in izdatkov za podsektorje država na način, da se določa skrajni rok. Skrajni rok je določen iz razloga, ker obstaja velika verjetnost, da se bodo navedeni podatki lahko pričeli objavljati pred skrajnim rokom.

K 9. členu

S predlaganim členom se določa prehodno obdobje za poročanje o davčnih izdatkih.

K 10. členu

S predlagano uveljavitveno določbo se določa, da zakon začne veljati naslednji dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

ČLENI, KI SE SPREMINJAJO

1. člen

(Vsebina in področje veljavnosti zakona)
(delno prenehal veljati)

(1) S tem zakonom se urejajo sestava, priprava in izvrševanje proračuna Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: državni proračun) in proračunov lokalnih samoupravnih skupnosti (v nadaljnjem besedilu: občinski proračuni), upravljanje s premoženjem države in občin, zadolževanje države oziroma občin, poročstva države oziroma občin, upravljanje njihovih dolgov, računovodstvo in notranji nadzor javnih financ ter proračunsko inšpiciranje. Določbe tega zakona, ki se nanašajo na neposredne uporabnike občinskega proračuna, veljajo tudi za ožje dele občin, ki so pravne osebe, če s tem zakonom ni drugače določeno.

(2) Ta zakon določa tudi pravila, ki se uporabljajo za Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije in Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, oba v obveznem delu zavarovanja, za javne sklade, javne zavode in agencije pri sestavi in predložitvi finančnih načrtov, upravljanju z denarnimi sredstvi, zadolževanju, dajanju poroštev, računovodstvu, predložitvi letnih poročil in notranjem nadzoru javnih financ ter proračunskem inšpiciranju.

(3) Ta zakon ureja tudi zadolževanje ter dajanje poroštev javnih gospodarskih zavodov, javnih podjetij in drugih pravnih oseb, v katerih ima država oziroma občina odločujoč vpliv na upravljanje.

13. člen

(Predlog državnega in občinskega proračuna)
(delno prenehal veljati)
(delno se preneha uporabljati)

(1) Vlada predloži Državnemu zboru:

1. proračunski memorandum;
2. predlog državnega proračuna z obrazložitvami;
3. predlog programa prodaje državnega finančnega in stvarnega premoženja za prihodnje leto, ki je potrebna zaradi zagotavljanja prejemkov proračuna, z obrazložitvami;
4. predloge finančnih načrtov za prihodnje leto Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije in Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, oba v obveznem delu zavarovanja, javnih skladov in agencij, katerih ustanovitelj je država, z obrazložitvami in
5. predloge zakonov, ki so potrebni za izvršitev predloga državnega proračuna.

(2) Župan predloži občinskemu svetu:

1. predlog občinskega proračuna z obrazložitvami;
2. program prodaje občinskega finančnega in stvarnega premoženja za prihodnje leto, ki je potrebna zaradi zagotavljanja prejemkov proračuna, z obrazložitvami;
3. predloge finančnih načrtov za prihodnje leto javnih skladov in agencij, katerih ustanovitelj je

občina, z obrazložitvami in

4. predloge predpisov občine, ki so potrebni za izvršitev predloga občinskega proračuna.

(3) Sestavni del obrazložitve predloga proračuna so načrti delovnih mest in načrt nabav z obrazložitvami.

14. člen (Proračunski memorandum)

(1) Proračunski memorandum je akt vlade, ki ga predloži Državnemu zboru hkrati s predlogom državnega proračuna, s katerim vlada, izhajajoč iz ekonomskih razmer in dokumentov dolgoročnega razvojnega načrtovanja, predstavi:

1. predpostavke gospodarskega razvoja za tekoče in prihodnje leto ter ciljni razvojni scenarij za nadaljnja tri leta;
2. osnovne usmeritve ekonomske in javnofinančne politike;
3. oceno prejemkov in izdatkov državnega in občinskih proračunov ter celotnih bilanc javnega financiranja;
4. predvidene spremembe državnega in občinskega premoženja ter državnega, občinskega in javnega dolga;
5. globalni pregled prevzetih obveznosti za državni proračun, ki terjajo plačilo v prihodnjih letih, in politiko načrta razvojnih programov.

(2) Vlada sprejme proračunski memorandum v mesecu aprilu tekočega leta na predlog ministra, pristojnega za finance, in ministra, pristojnega za razvoj in ga posreduje Državnemu zboru.