



REPUBLIKA SLOVENIJA  
VLADA REPUBLIKE SLOVENIJE

Gregorčičeva 20–25, SI-1001 Ljubljana

T: +386 1 478 1000

F: +386 1 478 1607

E: gp.gs@gov.si

http://www.vlada.si/

Predsednik Državnega zbora

**DRŽAVNI ZBOR REPUBLIKE SLOVENIJE**

Prejeto:	08 -12- 2014		
Šifra:	411-01	14-55	1
Povezava:			
EPA:	227-VII	EU:	
Sign. zn.:			
Kratica:			

EVA: 2014-1611-0093

Številka: 00712-41/2014/9

Datum: 4. 12. 2014

Vlada Republike Slovenije je na 12. redni seji dne 4. 12. 2014 določila besedilo:

- Predloga zakona o fiskalnem pravilu – prva obravnava,

ki vam ga pošiljam v obravnavo in sprejem na podlagi 114. člena Poslovnika državnega zbora (Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo, 105/10 in 80/13).

Vlada Republike Slovenije je na podlagi 45. člena Poslovnika Vlade Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 43/01, 23/02 – popr., 54/03, 103/03, 114/04, 26/06, 21/07, 32/10, 73/10, 95/11 64/12 in 10/14) in 235. člena Poslovnika državnega zbora (Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo, 105/10 in 80/13) določila, da bodo kot njeni predstavniki pri delu Državnega zbora in njegovih delovnih teles sodelovali:

- dr. Dušan Mramor, minister za finance,
- mag. Mateja Vraničar, državna sekretarka, Ministrstvo za finance,
- Metod Dragonja, državni sekretar, Kabinet predsednika Vlade Republike Slovenije,
- Irena Sodin, državna sekretarka, Ministrstvo za finance,
- mag. Saša Jazbec, generalna direktorica Direktorata za proračun, Ministrstvo za finance,
- mag. Katja Novak, sekretarka, Ministrstvo za finance,
- Marija Arnuš, sekretarka, Ministrstvo za finance.

Mag. Darko Krašovec  
generalni sekretar

Priloge: 3



**PREDLOG**  
**EVA 2014-1611-0093**

**ZAKON**  
**O FISKALNEM PRAVILU**

**I. UVOD**

**1. OCENA STANJA IN RAZLOGI ZA SPREJEM PREDLOGA ZAKONA**

Finančna in ekonomska kriza, ki se je v večjem številu držav, med drugim tudi v Sloveniji, izrazila tudi v javnofinančnih neravnotežjih, je razkrila pomanjkljivosti v načrtovanju in izvajanju javnofinančnih politik držav. Načela načrtovanja in izvajanja teh politik, ki so navedena v predpisih s področja javnih financ, so se izkazala za premalo zavezujoča oziroma preveč ohlapna, zato se je okrepila zahteva, da se ključna načela javnofinančne politike opredelijo v najvišjih pravnih aktih držav.

Svetovna finančna in gospodarska kriza je namreč močno prizadela celotno Evropsko Unijo. Potrebno je bilo hitro in odločno ukrepanje. Evropska unija je morala uporabiti vsa sredstva, ki jih je imela na voljo. To pomeni, da so morale in morajo države članice in sama Evropska unija delovati tako, da je delovanje usklajeno znotraj Evrope in hkrati vpliva na širši svetovni odziv. Pri spoprijemanju s finančno krizo je Evropska unija zagotovila usklajenost delovanja na ravni celotne Unije in nacionalnega ukrepanja. S tem ji je uspelo zagotoviti stabilnost v času neposredne nevarnosti. Zdaj morajo države članice ponovno izkoristiti prednosti Evropske unije – učinkovito usklajevanje, verodostojen okvir Pakta za stabilnost in rast ter strategije Evropa 2020, pa tudi koristi obsega, ki jih omogočata evro in enotni trg. Usklajeno ukrepanje na nacionalni ravni in ravni Evropske unije lahko vsem državam članicam pomaga premagati največje svetovne gospodarske pretrese in se skozi njih utrditi. Finančna in gospodarska kriza je spodbudila intenzivno in nepretrgano ukrepanje vlad držav članic Evropske unije, Evropske centralne banke in Evropske komisije. Te med seboj tesno sodelujejo, da bi okrepile rast in zaposlovanje, zagotovile finančno stabilnost in vzpostavile boljši sistem upravljanja za prihodnost.

Kriza je močno prizadela tudi Slovenijo, saj nanjo ni bila pripravljena. Slovenija zaznava hud kumulativni padec bruto domačega proizvoda (v nadaljnjem besedilu: BDP) glede na čas pred krizo, javnofinančni prihodki so nižji od javnofinančnih odhodkov, zato je javnofinančni saldo negativen, brezposelnost pa se je v preteklih šestih letih povečala in se še vedno ohranja na zelo visoki ravni. Če želi Slovenija preprečiti ponoven nastanek podobne krize, je treba sprejeti pravila, ki omejujejo predvsem obseg javnofinančnih odhodkov, s tem pa tudi obseg zadolževanja za tekočo javno potrošnjo.

V Sloveniji imamo načela javnofinančne politike sicer določena v Zakonu o javnih financah (Uradni list RS, št. 11/11-UPB4, 110/11-ZDIU12, (14/2013 - popr.), 46/13-ZIPRS1314-A, 101/13-ZIPRS1415 in 101/2013, v nadaljnjem besedilu: ZJF). Že v skladu s prvim odstavkom 2. člena ZJF si je treba pri pripravi proračuna prizadevati za makroekonomsko stabilnost ter zagotavljati trajen in stabilen narodnogospodarski razvoj. V Uredbi o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna (Uradni list RS št. 54/2010) je v 20. točki prvega odstavka 2. člena opredeljeno tudi fiskalno pravilo in sicer s formulo: G

$G(t+1) = G(t) \times (1 + g^*)$ . Povedano drugače, to pomeni, da se nominalna rast javnofinančnih odhodkov ( $g^*$ ) določi tako:

$$g^* = g_{\text{trend}} - u \times (bt - b^*) - v \times (ft - f^*),$$

pri čemer je:

G (t+1)	javnofinančni odhodki za naslednje leto (v EUR),
G (t)	ocena javnofinančnih odhodkov za tekoče leto (v EUR),
gtrend	aritmetično povprečje preteklih treh let, tekočega leta in napovedi za naslednja tri leta nominalne stopnje rasti potencialnega BDP (%),
bt	ocena konsolidiranega bruto dolga širše države za tekoče leto (delež BDP),
b*	ciljna višina konsolidiranega bruto dolga širše države (delež BDP),
ft	ocena primarnega javnofinančnega salda za tekoče leto (delež BDP),
f*	ciljna višina primarnega javnofinančnega salda (delež BDP),
u	hitrost doseganja ciljne višine konsolidiranega bruto dolga države in ima vrednost med 0 in 1,
v	hitrost doseganja ciljne višine primarnega javnofinančnega salda in ima vrednost med 0 in 1.

Potencialni BDP se oceni po metodi produkcijske funkcije, ki je hkrati uradna metoda Evropske komisije za izračun tega.

Parametri  $b^*$ ,  $f^*$ ,  $u$  in  $v$  so določeni v proračunskem memorandumu za obdobje dveh let.

Praksa preteklih let je pokazala, da veljavna fiskalna pravila in načela javnofinančne politike niso zagotavljala dovolj čvrste pravne podlage za dolgoročno vzdržno javnofinančno politiko. Umestitev fiskalnega pravila v podzakonski akt, ki temelji na Zakonu o javnih financah, ne zagotavlja zadostnega zavedanja o pomenu omejevanja javnofinančne porabe in njenem prilagajanju ekonomski moči države. Upoštevanje navedeno in v skladu z zavezami, ki jih je Slovenija sprejela v okviru Pogodbe o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v ekonomski in monetarni uniji, t.i. fiskalnega pakta, je bilo sprejeto politično soglasje, da je treba fiskalno pravilo okrepiti in mu dati ustrezno težo, tudi z umestitvijo v višji pravni akt.

V letu 2013 je Državni zbor RS sprejel spremembo 148. člena Ustave RS. S to spremembo je določil temeljno načelo javnofinančne politike države in določil, da se z zakonom, ki ga sprejme Državni zbor RS z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev, določijo način in časovni okvir izvajanja načela srednjeročne uravnoveženosti proračunov države brez zadolževanja, merila za določitev izjemnih okoliščin in način ravnanja ob njihovem nastopu. Pri oblikovanju rešitev predloga zakona je poleg določb Ustave RS treba upoštevati tudi obveznosti, ki izhajajo tudi iz Direktive Sveta 2011/85/EU z dne 8. novembra 2011 o zahtevah v zvezi s proračunskimi okviri držav članic, Pakt za stabilnost in rast, Uredbo Sveta in Evropskega parlamenta št. 473/2013 z dne 21. maja 2013 in Pogodbo o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v ekonomski in monetarni uniji, ki jo je Državni zbor RS ratificiral 19. aprila 2012.

Besedilo drugega odstavka 148. člena Ustave RS zahteva, da morajo biti prihodki in izdatki proračunov države srednjeročno uravnoveženi brez zadolževanja, ali pa morajo prihodki presežati izdatke. V besedni zvezi »proračuni države« so zajeti državni proračun, občinski proračuni, finančna načrta Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije in Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije ter tudi izkazi tistih pravnih oseb, ki se več kot 50 odstotno financirajo iz javnofinančnih sredstev. Navedeno pa pomeni, da je treba sistemsko spremeniti ves postopek načrtovanja in priprave proračunov oziroma finančnih načrtov vseh institucionalnih enot, ki spadajo v sektor država. Fiskalno pravilo sicer zavezuje sektor država kot celoto, vseeno pa morajo biti proračuni oziroma finančni načrti institucionalnih enot sektorja država pripravljeni na način, da se zagotovi skladnost z omejitvami, ki izhajajo pravila. Predlagani zakon pomeni izpolnitev obveznosti, ki jo nalaga spremenjeni 148. člen Ustave RS in dopolnitev ustavnega načela srednjeročne uravnoveženosti proračunov države s

podrobnejšimi pravili.

S predlaganim zakonom se določa način delovanja fiskalnega pravila. Čeprav je namen predlagatelja zakona, da predlagani zakon oblikuje zaključeno celoto in omogoča neposredno izvajanje ustavnega načela v praksi, bo za ureditev vseh vprašanj načrtovanja in izvrševanja proračunov države, vključno z nadzorom, treba dopolniti oziroma spremeniti tudi ZJF. Glede na spremenjene pristojnosti Državnega zbora RS v postopku proračunskega načrtovanja (pristojnost, da za posamezno leto potrdi ciljni saldo in najvišji možni obseg izdatkov sektorja država, ciljni saldo za državni proračun in občinske proračune skupaj, najvišje možne obsege izdatkov državnega proračuna, občinskih proračunov skupaj ter pokojninske in zdravstvene blagajne), bo treba temu zakonu in spremenjenemu ZJF prilagoditi tudi Poslovnik državnega zbora v delu, ki se nanaša na obravnavo in sprejem državnega proračuna.

## **2. CILJI, NAČELA IN POGLAVITNE REŠITVE PREDLOGA ZAKONA**

### **2.1 Cilji**

Osnovni cilj predlaganega zakona je zagotoviti vzdržno javnofinančno politiko, ki je sestavni del skupnih usmeritev za ekonomski razvoj v okviru Evropske unije že od leta 1997 dalje, ko so njene države članice sprejele Pakt za stabilnost in rast. Le-tega so pozneje večkrat dopolnjevale in nadgrajevale, ta prizadevanja pa so v letu 2012 pripeljala k pripravi in potrditvi fiskalnega pakta kot posebne mednarodne pogodbe, ki ureja temeljna vprašanja izvajanja javnofinančnih politik v državah članicah Evropske unije, posebno tistih, ki so se odločile za vključitev v monetarno unijo. Republika Slovenija je fiskalni pakt podpisala 2. marca 2012, zakon o ratifikaciji pa je bil potrjen v Državnem zboru RS 19. aprila 2012 in uveljavljen 15. maja 2012. V skladu z drugim odstavkom 3. člena fiskalnega pakta so države pogodbenice dolžne v enem letu od začetka veljavnosti te pogodbe (t.j. od 1. januarja 2013), v svojo zakonodajo vključiti ustrezna fiskalna pravila za krepitev fiskalne discipline. Slovenija je načelo srednjeročne uravnoveženosti proračunov vključila v Ustavo RS leta 2013. Pri tem je pomembno tudi to, da mora Vlada RS že v skladu z usmeritvami Evropske unije sprejemati takšne rešitve, ki srednjeročno zagotavljajo makroekonomsko stabilnost in ravnovesje.

Prav tako se s predlaganim zakonom želi zagotoviti redno spremljanje javnih financ, ki omogoča hitro ukrepanje v primeru nepričakovanih javnofinančnih gibanj. Ker redno, nepristransko in celovito ocenjevanje na podlagi objektivnih meril občutno izboljša kakovost javnofinančne politike, se s predlaganim zakonom Fiskalnemu svetu, kot neodvisnemu in samostojnemu državnemu organu, podeljuje pristojnost za neodvisno oceno vzdržnosti javnih financ in oceno upoštevanja načela srednjeročne uravnoveženosti proračunov države, vključno z oceno ali so okoliščine, zaradi katerih se predlaga odstopanje od načela srednjeročne uravnoveženosti javnih financ, skladne s kriteriji predlaganega zakona.

Osnovni cilj zakonskih določil o delovanju ekonomskih politik je večja blaginja ljudi, ki je nujno povezana z makroekonomsko stabilnostjo.

Najpomembnejši specifični cilji predlaganega zakona so:

- zagotoviti dolgoročno vzdržne javne finance,
- zagotoviti čvrstejši zakonski okvir za učinkovito upravljanje javnih financ,
- zagotoviti okvirne pogoje za makroekonomsko stabilnost ter trajen in stabilen gospodarski razvoj,
- oblikovati pravno močnejša pravila za boljšo fiskalno disciplino.

## 2.2 Načela

Predlagani zakon vsebuje tri splošna načela, in sicer:

- načelo srednjeročne uravnoveženosti,
- načelo previdnosti pri načrtovanju in ocenjevanju obsega javnofinančnih prihodkov in izdatkov,
- načelo neodvisnega nadzora nad javnofinančno politiko države.

Z načelom srednjeročne uravnoveženosti, ki zajema sektor država kot celoto, se določa izhodišče, po katerem mora biti strukturni saldo sektorja država višji ali vsaj enak srednjeročnemu fiskalnemu cilju, kot ga določi Vlada RS skladno z evropskimi in mednarodnimi obveznostmi. Tako je zagotovljena tudi skladnost z ustavnim načelom srednjeročne uravnoveženosti prihodkov in izdatkov proračunov države brez zadolževanja.

Z načelom previdnosti pri načrtovanju in ocenjevanju obsega prihodkov in izdatkov, se določa obveznost upoštevanja tveganj, ki vplivajo na rast BDP s tem pa tudi na obseg prihodkov in izdatkov, dolgoročno vzdržnost javnega financiranja in obseg javnega dolga.

Z načelom neodvisnega nadzora nad javnofinančno politiko države se krepi odgovornost za vodenje vzdržne javnofinančne politike. Za izvedbo tega načela se na novo uredi institut Fiskalnega sveta, določijo se mu nove pristojnosti in nov institucionalni položaj glede na tistega, ki izvira iz trenutno še veljavne, vendar neučinkovite, ureditve po ZJF.

## 2.3 Poglavitne rešitve

S predlaganim zakonom se določajo pravila, s katerimi se krepi proračunska disciplina, omejuje srednjeročno zadolževanje države za tekočo porabo in s tem zagotavlja dolgoročno vzdržnost javnih financ.

Kakovost javnih financ je treba zagotoviti že v fazi načrtovanja, zato predlog zakona posebno pozornost namenja prav tej fazi. Predlagani zakon za namen vzpostavitve vzdržne javnofinančne politike določa:

- fiskalno pravilo oziroma načelo srednjeročne uravnoveženosti,
- načelo previdnosti,
- način porabe presežkov prihodkov nad izdatki,
- način upoštevanja načela srednjeročne uravnoveženosti proračunov države,
- ustanovitev in vlogo Fiskalnega sveta s statusom samostojnega in neodvisnega državnega organa za neodvisno oceno vzdržnosti javnofinančne politike,
- korekcijski mehanizem v primeru odstopanja od pravil,
- okoliščine, v katerih se lahko odstopi od načela srednjeročne uravnoveženosti proračunov države,
- način določanja obsega dopustnih odstopanj v primeru nastanka izjemnih okoliščin,
- možnost postopnega odpravljanja odstopanja od srednjeročnega cilja v prehodnem obdobju.

V uvodnih določbah predlog zakona opredeli vsebino zakona (1. člen) in pomen posameznih izrazov (2. člen). Pri obeh splošnih določbah predlagatelj izhaja iz spremenjenega 148. člena Ustave RS in obrazložitvenega gradiva Ustavne komisije Državnega zbora RS. Na slednje se predlagatelj opira predvsem pri opredelitvah pojmov, kjer je treba upoštevati ne le gramatikalno razlago ustavnega besedila, ampak tudi namen ustavodajalca.

V 3. členu je najprej opredeljeno fiskalno pravilo. Le-to določa način zagotavljanja srednjeročne uravnoveženosti prihodkov in izdatkov proračunov države brez zadolževanja. Srednjeročna

uravnoveženost proračunov države naj se doseže s prilagajanjem višine izdatkov sektorja država ekonomski moči države, zato se največji možni obseg izdatkov sektorja država določi glede na ciljni strukturni saldo sektorja država. 4. člen določa načelo previdnosti pri načrtovanju prihodkov in izdatkov.

V 5. členu predlog zakona določa, kako je mogoče porabiti presežke prihodkov nad izdatki, ki jih ustvari posamezna institucionalna enota. Teh presežkov ni mogoče porabiti za redno tekočo porabo, ampak se zbirajo v posebnih skladih, zbrana sredstva pa se lahko uporabijo le za odplačilo glavnice dolga teh enot. Če posamezna institucionalna enota nima dolga, lahko presežke prihodkov nad izdatki porabi za financiranje primanjkljaja v obdobjih podpotencialne ravni BDP in/ali za financiranje primanjkljaja, ki nastane zaradi izjemnih okoliščin, in/ali za financiranje investicij v prihodnjih letih.

V 6. členu so podane osnovne rešitve načrtovanja proračunov sektorja država. V sam postopek proračunskega načrtovanja se uvaja Program stabilnosti in v njem tudi formalizira nekatere odločitve oziroma zaveze, ki jih država sprejme z vsakoletnim Programom stabilnosti. Pristojnost za določitev ciljnega salda in najvišjega možnega obsega izdatkov sektorja država je podeljena Državnemu zboru RS. Upošteva se navedeno bo po uveljavitvi tega zakona treba zakonskim spremembam prilagoditi tudi Poslovnik Državnega zbora RS v delu, ki zadeva postopek sprejemanja državnega proračuna.

V 7., 8., 9. in 10. členu so vsebovane ključne določbe v zvezi z ustanovitvijo, pristojnostmi in načinom delovanja Fiskalnega sveta. Pristojnosti so določene v skladu z obveznostmi, ki jih je Slovenija sprejela s fiskalnim paktom ter Uredbo Sveta in Evropskega parlamenta št. 473/2013, dodatne pristojnosti pa se lahko Fiskalnemu svetu podelijo še z drugimi nacionalnimi predpisi.

11. člen določa t. i. avtomatični korekcijski mehanizem v primeru odstopanja od fiskalnega pravila, ki vključuje možnost zadržanja izvrševanja proračuna in pripravo ukrepov za ponovno zagotovitev spoštovanja načela srednjeročne uravnoveženosti.

V 12. členu so zajete določbe o izjemnih okoliščinah, ki lahko privedejo do srednjeročnega neravnovesja med prihodki in izdatki sektorja država. Izjemne okoliščine so povzete po rešitvah iz Pakta za stabilnost in rast. Določena sta tudi postopek in pristojnost Vlade RS ter Fiskalnega sveta glede ugotovitve obstoja izjemnih okoliščin. Določitev izjemnih okoliščin je pomembna zaradi določitve dopustnega obsega odstopanja od načela srednjeročne uravnoveženosti proračunov države. Odločitev glede tega vprašanja sprejema Državni zbor RS na predlog Vlade RS in po predhodnem mnenju Fiskalnega sveta (13. člen).

V prehodnih in končnih določbah predlog zakona določa posebno pravilo glede srednjeročne uravnoveženosti v obdobju, ko se Slovenija še postopno približuje srednjeročnemu fiskalnemu cilju (14. člen). Z 15. členom se določa roke za pričetek postopka imenovanja Fiskalnega sveta in za sprejem njegovega poslovnika, 17. člen pa razveljavlja doslej veljavne določbe o Fiskalnem svetu, vključene v ZJF. S 16. členom se določa način ukrepanja pri pripravi proračunov za leti 2016 in 2017 ob upoštevanju načel in fiskalnega pravila, kot ga določa ta zakon, tudi če sam postopek sprejema proračuna v ZJF in Poslovniku državnega zbora še ne bo v celoti usklajen s tem zakonom. Z 18. členom se določa, da zakon začne veljati takoj naslednji dan po objavi v Uradnem listu RS.

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

Predlog zakona ima neposredne finančne posledice za državni proračun, saj bo treba zagotoviti sredstva za delovanje Fiskalnega sveta. Predvideva se, da bo za to potrebnih okoli 300.000 EUR letno. Na druga javnofinančna sredstva predlog zakona nima neposrednega vpliva, bo pa pomembno vplival na oblikovanje javnofinančne politike v vseh institucionalnih enotah sektorja država.

### **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**

Sredstva za izvajanje zakona bodo zagotovljena z rebalansom proračuna.

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

**Švica** je svoj javni dolg po letu 2005 bistveno znižala, to pa ji je uspelo, ker je švicarska konfederacija spremenila zvezno ustavo v smislu izravnane proračuna oziroma z omejitvami zadolževanja. Določili so:

- da zveza svoje izdatke in prejeme dolgoročno vzdržuje v ravnotežju,
- da je najvišji znesek celotnih izdatkov v ocenjenem proračunu določen tako, da pri ocenjevanju prejemkov upošteva gospodarske razmere,
- da se lahko najvišji možni znesek izdatkov zviša v primeru izjemnih finančnih potreb in da o zvišanju izdatkov odloča zvezni parlament,
- da se v primeru, če izdatki, izkazani v državnem proračunu, presegajo najvišji možni znesek, navedeni izdatki ustrezno znižajo v prihodnjih letih.

Poleg tega so v Zvezni zakon o švicarskem zveznem proračunu zapisali tudi fiskalno pravilo uravnoteženega proračuna, za presežke prihodkov nad odhodki v dobrih letih pa so oblikovali neke vrste »sklad proračunske rezerve«. Med drugim so določili:

- da najvišji načrtovani izdatki izhajajo iz zmnožka ocenjenih prejemkov in konjunktornega faktorja,
- da se pri izračunavanju ocenjenih prejemkov ne upoštevajo izredni prejemki (prejemki iz naložb in izredni prejemki iz udeležb in koncesij),
- da bosta zvezna vlada in zvezna skupščina upoštevali najvišji znesek pri obravnavi vseh predlogov, ki imajo finančne izdatke,
- da se v primeru, če so v državnem proračunu izkazani celotni izdatki višji ali nižji od zneska kot izhaja iz fiskalnega pravila, ta razlika vodi zunaj državnega proračuna v breme ali dobro posebnega izravnalnega računa,
- da se primanjkljaj izravnalnega računa odpravi v večletnem obdobju,
- da se prekoračitev 6-odstotnega primanjkljaja v celotnih izdatkih preteklega proračunskega leta odpravi v naslednjih treh proračunskih letih.

**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 precej 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, namenjeno upravljanju proračuna.

Poleg ustave proračun ureja še nekaj zakonov in predpisov. Najpomembnejši proračunski

zakoni, ki so bili sprejeti v šestdesetih letih prejšnjega stoletja, predpisujejo proračunska načela, skladna z makroekonomsko stabilnostjo. Posebnost nemškega pravnega okvira je Zakon o proračunskih načelih (Haushaltsgrundsätzegezet), 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 pripravami na proračun, izvajanjem, računovodstvom in neodvisnim zunanjim revidiranjem.

Zvezna Republika Nemčija je omejitve zadolževanja zapisala v svojo ustavo 4. julija 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 izravnost proračunskih prihodkov in odhodkov ter po preteku pet- oziroma desetletnega prehodnega obdobja praktično prepovedujejo zadolževanje zvezne ravni, ravni zveznih dežel in občin znotraj dežel, saj je zadolževanje dovoljeno le še izjemoma (naravne nesreče ipd.) oziroma je omejitev strukturnega primanjkljaja določena na 0,35 odstotka 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 izravnavanja z zadolževanjem. Nemški javni dolg je v času veljave zlatega pravila ves čas naraščal. Tudi v času konjunktur se ni zmanjševal. Zakon o proračunu določa, do katere višine sme ministrstvo za finance najemati posojila za kritje izdatkov in vzdrževanje ustrezne likvidnosti. Pri pripravi proračuna v normalnih konjunktur razmerah morajo biti načeloma prejemki in izdatki uravnoteženi. Če se pričakuje, da bodo gospodarska gibanja proračunskega leta odstopala od normalnih, se v proračun kot ciklična komponenta vključi zgornja meja prejemkov, ki se lahko spremeni za znesek prejemkov iz zadolževanja ali za znesek presežka proračuna, ki ustreza pričakovanemu vplivu konjunktur gibanj na proračun. Izdatki za pridobivanje deležev, izdatki iz zadolževanja pri javnem sektorju in izdatki za dajanje posojil se izločijo iz preostalih izdatkov proračuna, prav tako pa se iz prejemkov proračuna izločijo prejemki od prodaje deležev, prejemki iz zadolževanja pri javnem sektorju in prejemki iz prejetih vračil posojil. Zakon o proračunu določa tudi izredne razmere. Pomembna je tudi prehodna ureditev, ki določa obveznost enakomernega zmanjševanja strukturnega primanjkljaja od leta 2011 dalje.

**V Bolgariji** je bil v letu 2011 sprejet Zakon o spremembah in dopolnitvah Ustave Republike Bolgarije, v katerem je določeno, da Republika Bolgarija vodi predvidljivo, dosledno in vzdržno fiskalno politiko. Fiskalna pravila je država določila v Zakonu o javnih financah leta 2013. Navedeni zakon določa, da srednjeročni proračunski cilj ne sme biti nižji od strukturnega primanjkljaja sektorja država v višini 0,5 odstotka BDP. Srednjeročni cilj se izračuna brez upoštevanja enkratnih ukrepov in ukrepov začasne narave. V primeru znatnega odstopanja od srednjeročnega cilja se sproži samodejni popravilni mehanizem, ki ga določi Narodna skupščina. Neizpolnitev srednjeročnega proračunskega cilja je dovoljena le v izjemnih okoliščinah in pod pogojem, da njena višina ne ogroža vzdržnosti javnih financ. Kot izjemne okoliščine so navedene strukturne reforme, ki vplivajo na vzdržnost javnih financ (pod pogojem da se ne presega največje dovoljene višine primanjkljaja sektorja država) ali nenavaden dogodek, ki ima velik vpliv na finančni položaj sektorja država in je zunaj nadzora Sveta ministrov. Cilj sektorja država je doseči in/ali ohraniti ničelni ali pozitivni saldo. V primeru predvidenega negativnega odstopanja proračunskega salda od letnega cilja minister za finance Svetu ministrov predloži v odobritev izravnalne ukrepe. V primeru da nominalna vrednost konsolidiranega dolga sektorja država ob koncu leta preseže 60 odstotkov BDP, se v zakonu o letnem proračunu načrtujejo ukrepi za letno zmanjšanje dolga v višini najmanj pet odstotkov ugotovljenega presežka primanjkljaja, vse dokler se ne doseže meje 60 odstotkov.

**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, ki so določene v Pogodbi o delovanju Evropske unije. Omejitve strukturnega primanjkljaja in javnega dolga se lahko presežejo samo v primeru naravnih nesreč, gospodarske recesije in izjemnih razmer, ki niso pod nadzorom države ter pomembno vplivajo na finančne razmere v državi oziroma na njeno gospodarsko ali socialno vzdržnost, če tako odloči večina članov poslanskega doma kongresa.

Z novim zakonom, ki bo temeljil na tem dogovoru, naj bi določili tudi omejitve za španski javni dolg. Ta naj bi do leta 2020 prišel na raven, dogovorjeno z Evropsko unijo. Obseg javnega dolga, ki se določi v skladu s protokolom v postopku v zvezi s čezmernim primanjkljajem države, ne sme presegati 60 odstotkov nominalnega BDP. Omejitve javnega dolga se lahko preseže le v izjemnih okoliščinah, v takih primerih pa je treba sprejeti načrt za ponovno vzpostavitev dovoljene meje dolga, ob upoštevanju izrednih okoliščin, ki so povzročile kršitev. Španija je določila, da mejne vrednosti začnejo veljati 1. januarja 2020.

Predlagani zakon sledi pravu Evropske unije, saj se z njim v nacionalni pravni red implementira več določb Direktive Sveta 2011/85/EU z dne 8. novembra 2011 o zahtevah v zvezi s proračunskimi okviri držav članic in zaveze iz Pogodbe o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v ekonomski in monetarni uniji. Preostale določbe navedene direktive bodo v slovenski pravni red prenesene s spremembami Zakona o javnih financah.

## **6. PRESOJA POSLEDIC, KI JIH BO IMEL SPREJEM ZAKONA**

### **6.1 Presoja administrativnih posledic**

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

Predlog zakona bo imel posledice na področju proračunskega načrtovanja, izvajanja proračunov in poročanja o izvajanju proračunov oziroma finančnih načrtov. Točen obseg povečanih administrativnih obveznosti javnega sektorja bo določen s spremembami Zakona o javnih financah.

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

/

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

/

### **6.3 Presoja posledic za gospodarstvo, in sicer za:**

Predlog zakona ne bo imel neposrednih posledic na tem področju. Posredno se pričakujejo pozitivne posledice na gospodarstvo zaradi okrepljene javnofinančne stabilnosti.

### **6.4 Presoja posledic za socialno področje, in sicer za:**

/

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

Predlog zakona ne bo imel neposrednih posledic na tem področju. Posredno bo zakon zaradi omejevanja javnofinančnih izdatkov in zagotavljanja večje javnofinančne discipline vplival tudi na razvojno načrtovanje v državi.

### **6.6 Presoja posledic za druga področja**

Zaradi spremenjenega postopka proračunskega načrtovanja, ki ga določa predlog zakona, bo treba spremeniti Zakon o javnih financah in dopolniti Poslovnik državnega zbora v delu, ki se nanaša na postopek sprejemanja in spreminjanja državnega proračuna.

Predlog zakona ne bo imel neposrednih posledic na drugih področjih.

**6.7 Izvajanje sprejetega predpisa:**

a) Predstavitev sprejetega zakona:

Za izvajanje zakona bosta pristojna predvsem Vlada RS in Državni zbor RS, pa tudi vse druge institucionalne enote, ki so uvrščene v sektor država.

b) Spremljanje izvajanja sprejetega predpisa:

Izvajanje zakona bo spremljal Fiskalni svet.

**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 predloga zakona ni sodelovala.

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

- Dr. Dušan Mramor, minister za finance
- Mag. Mateja Vraničar, državna sekretarka na ministrstvu za finance
- Metod Dragonja, državni sekretar, Kabinet predsednika Vlade RS
- Irena Sodin, državna sekretarka na ministrstvu za finance
- Mag. Saša Jazbec, generalna direktorica Direktorata za proračun
- Mag. Katja Novak, sekretarka
- Marija Arnuš, sekretarka

## 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: srednjeročna uravnoteženost), merila za določitev izjemnih okoliščin, v katerih se lahko odstopi od srednjeročne uravnoteženosti, 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 zbirni konsolidirani računi prihodkov in izdatkov 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 in se v povprečju izenači s potencialno ravno BDP;
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 pogodbe, ki ureja delovanje Evropske unije;
7. »strukturni saldo sektorja država« je dejanski presežek prihodkov nad izdatki ali presežek izdatkov nad prihodki sektorja država, prilagojen za učinke, ki so ocenjeni kot posledica gospodarskega cikla, brez upoštevanja učinkov enkratnih oziroma začasnih ukrepov;
8. »ciljni saldo sektorja država« je načrtovani presežek prihodkov nad izdatki ali presežek izdatkov nad prihodki proračunov države, ki ga za posamezno leto določi Državni zbor Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: državni zbor);
9. »srednjeročni fiskalni cilj« je ciljni strukturni saldo sektorja država, ki ga Vlada Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: vlada) določi za doseg srednjeročne vzdržnosti javnih financ v skladu s prevzetimi mednarodnimi obveznostim ter pravili in akti Evropske unije;
10. »Program stabilnosti« je dokument vlade o načrtovanih okvirih prihodkov in izdatkov proračunov države ter o politiki in ukrepih za doseganje javnofinančnih ciljev za najmanj prihodnja tri leta;
11. »blagajne javnega financiranja« so državni proračun, občinski proračuni, Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (v nadaljnjem besedilu: pokojninska

blagajna) in Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije (v nadaljnjem besedilu: zdravstvena blagajna);

12. »Pakt za stabilnost in rast« sestavljajo: uredba Evropske unije, ki ureja okrepitev nadzora nad proračunskim stanjem ter nadzor in usklajevanje gospodarskih politik, uredba Evropske unije, ki ureja pospešitev in razjasnitev izvajanja postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem, ter Amsterdamska resolucija Evropskega sveta o Paktu za stabilnost in rast z dne 17. junija 1997.

## II. IZVAJANJE SREDNJEROČNE URAVNOTEŽENOSTI

### 3. člen

(načelo srednjeročne uravnoteženosti)

(1) Šteje se, da so prihodki in izdatki proračunov države srednjeročno uravnoteženi brez zadolževanja, če strukturni saldo sektorja država v posameznem letu ni nižji od srednjeročnega fiskalnega cilja, pri čemer se kot minimalna vrednost srednjeročnega fiskalnega cilja upošteva vrednost, določena v mednarodni pogodbi, ki ureja stabilnost, usklajevanje in upravljanje v ekonomski in monetarni uniji.

(2) Srednjeročno uravnoteženost iz prejšnjega odstavka se zagotavlja tako, da se ob upoštevanju predvidenega obsega prihodkov načrtovani obseg izdatkov proračunov sektorja država navzgor omeji na raven, s katero se zagotovi upoštevanje pravila iz prejšnjega odstavka.

### 4. člen

(načelo previdnosti pri načrtovanju in ocenjevanju obsega prihodkov in izdatkov)

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

### 5. člen

(poraba presežkov prihodkov nad izdatki proračunov)

(1) Presežki prihodkov nad izdatki, ki jih posamezna institucionalna enota sektorja država ustvari v posameznem letu, se lahko uporabijo le za odplačevanje glavnice njihovega dolga. Sredstva za ta namen se zbirajo na ločenem računu.

(2) Če institucionalna enota sektorja država nima dolgov, se ustvarjeni presežki prihodkov nad izdatki zbirajo na ločenem računu za financiranje presežkov izdatkov nad prihodki v obdobjih podpotencialne rasti, za financiranje izpada prihodkov ali povečanja izdatkov zaradi okoliščin iz 12. člena tega zakona ali za financiranje investicij v naslednjih letih.

### 6. člen

(način upoštevanja srednjeročne uravnoteženosti)

(1) Srednjeročna uravnoteženost se mora upoštevati v vseh fazah načrtovanja proračunov sektorja država oziroma njihovih sprememb.

(2) Okvir za pripravo proračunov države za posamezno leto sta ciljni saldo sektorja država in najvišji možni obseg izdatkov sektorja država. Okvir se sprejme za najmanj toliko časa, kolikor določajo predpisi in akti Evropske unije, sprejme pa ga državni zbor na predlog vlade najpozneje pet dni pred rokom, določenim za posredovanje Programa stabilnosti Evropski komisiji. K predlogu okvira vlada priloži osnutek Programa stabilnosti. Po sprejemu okvira za pripravo proračunov države, sprejme vlada Program stabilnosti, ki mora biti skladen z okvirom za pripravo proračunov države, in ga posreduje Evropski komisiji. Če se do 15. septembra tekočega leta spremenijo okoliščine, na podlagi katerih je bil sprejet okvir za pripravo proračunov države, lahko državni zbor ob sprejemu državnega proračuna ali njegove spremembe na podlagi spremenjenih okoliščin za posamezno leto določi nov ciljni saldo in najvišji možni obseg izdatkov sektorja država.

(3) Hkrati ko državni zbor določi okvir za pripravo proračunov države v skladu s prejšnjim odstavkom, za posamezno leto določi tudi:

- ciljni saldo ter najvišji možni obseg izdatkov za državni proračun,
- ciljni skupni saldo in najvišji skupni obseg izdatkov občinskih proračunov,
- najvišji možni obseg izdatkov za pokojninsko blagajno,
- najvišji možni obseg izdatkov za zdravstveno blagajno.

### III. FISKALNI SVET

#### 7. člen

(položaj in naloge Fiskalnega sveta)

(1) Fiskalni svet je samostojen in neodvisen državni organ, ki pripravlja in javno objavlja ocene ter daje priporočila vladi ter državnemu zboru v zvezi s skladnostjo javnofinančne politike s fiskalnimi pravili.

(2) Fiskalni svet opravlja naslednje naloge:

1. ocenjuje vzdržnost javnofinančne politike na podlagi osnutka Programa stabilnosti iz drugega odstavka prejšnjega člena,
2. 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,
3. spremlja tekoče izvrševanje državnega proračuna, občinskih proračunov, zdravstvene in pokojninske blagajne,
4. pripravlja oceno skladnosti izvršenih proračunov sektorja država preteklega leta s fiskalnimi pravili,
5. ocenjuje ustreznost programa ukrepov za odpravo odstopanj od srednjeročne uravnoteženosti iz 11. člena tega zakona,
6. ocenjuje skladnost izvrševanja odpravljanja odstopanj iz 11. člena tega zakona s predpisi in drugimi akti,
7. ocenjuje, ali so nastale okoliščine iz 12. člena tega zakona ter ali so okoliščine iz 12. člena tega zakona prenehale,
8. opravlja druge naloge, če tako določa ta oziroma drug zakon ali predpis Evropske unije.

(3) Fiskalni svet ocene iz prejšnjega odstavka, vključno s priporočili iz prvega odstavka tega člena, pripravi:

1. glede 1. točke prejšnjega odstavka – po predložitvi osnutka Programa stabilnosti v seznanitev in predloga okvira za pripravo proračunov iz drugega odstavka prejšnjega člena v sprejem državnemu zboru,
2. glede 2. točke prejšnjega odstavka – po predložitvi predloga državnega proračuna ali sprememb oziroma rebalansa državnega proračuna v sprejem državnemu zboru,

3. glede 4. točke prejšnjega odstavka – na podlagi konsolidiranih bilanc sektorja država, ki mu jih posreduje ministrstvo, pristojno za finance, do 30. junija tekočega leta za preteklo leto,
4. glede 5. točke prejšnjega odstavka – po predložitvi predloga programa ukrepov iz 11. člena tega zakona v sprejem državnemu zboru,
5. glede 3., 6., 7. in 8. točke prejšnjega odstavka – na podlagi zahteve pristojnega delovnega telesa državnega zbora, vlade ali po lastni presoji.

(4) Vlada na podlagi ocene in priporočil Fiskalnega sveta pripravi pisno obrazloženo stališče do ocene Fiskalnega sveta in ga posreduje državnemu zboru ter po potrebi predlaga spremembe predlaganega akta ali dodatne ukrepe.

#### 8. člen (sestava Fiskalnega sveta)

(1) Fiskalni svet ima tri člane, ki jih imenuje državni zbor. Predsednika imenuje na predlog Predsednika Republike Slovenije (v nadaljevanju besedila: predsednik republike), enega člana na predlog Banke Slovenije in enega člana na predlog vlade.

(2) Funkcija člana Fiskalnega sveta ni združljiva s funkcijo poslanca državnega zbora, svetnika Državnega sveta Republike Slovenije, člana Računskega sodišča Republike Slovenije, ministra ali državnega sekretarja, župana ali člana občinskega sveta, niti ni združljiva s članstvom v poslovnem ali nadzornem organu katerega koli posrednega ali neposrednega uporabnika proračunov države.

(3) Za člane Fiskalnega sveta se lahko imenujejo strokovnjaki s področja financ ali makro ekonomije. Kot strokovnjak s področja financ ali makro ekonomije se šteje oseba z najmanj drugo stopnjo visokošolskega izobraževanja v skladu z zakonom, ki ureja visoko šolstvo, in najmanj desetimi leti delovnih izkušenj na področju financ ali makro ekonomije.

(4) Za člana Fiskalnega sveta ne more biti imenovana oseba, ki je bila pravnomočno obsojena zaradi naklepne kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti, in sicer na zaporno kazen v trajanju več kot šest mesecev.

(5) Član Fiskalnega sveta je imenovan za dobo pet let, vendar največ dvakrat zaporedoma. Člana Fiskalnega sveta je mogoče predčasno razrešiti:

1. če državnemu zboru predloži izjavo, da odstopa,
2. če je obsojen za kaznivo dejanje s kaznijo odvzema prostosti,
3. če trajno izgubi delovno zmožnost za opravljanje svoje funkcije,
4. če ne izpolnjuje več pogojev za člana Fiskalnega sveta, določenih po tem zakonu,
5. če nastopijo razlogi za nezdržljivost opravljanja funkcije,
6. če pri izvrševanju svojih funkcij ne ravna v skladu z ustavo ali zakonom.

(6) Član Fiskalnega sveta je predčasno razrešen in mu funkcija preneha z dnem, ko državni zbor ugotovi nastop razloga iz 1., 2., 3., 4. ali 5. točke prejšnjega odstavka oziroma ko ga državni zbor razreši na podlagi razlogov iz 6. točke prejšnjega odstavka. Pobudo za razrešitev člana Fiskalnega sveta na podlagi 6. točke prejšnjega odstavka lahko vloži najmanj 15 poslancev državnega zbora. Pobuda mora vsebovati opis očitane kršitve ustave oziroma zakona in predlog dokazov o kršitvi ustave oziroma zakona. Predsednik državnega zbora o predčasni razrešitvi takoj obvesti organ, ki je člana predlagal.

#### 9. člen (izbirni postopek članov Fiskalnega sveta)

(1) Predsednik Fiskalnega sveta pol leta pred iztekom mandata članov Fiskalnega sveta o tem obvesti predsednika republike, vlado in Banko Slovenije.

(2) Po prejemu obvestila glede izteka mandata ali po prejemu obvestila, da predlagani kandidat za predsednika ali člana Fiskalnega sveta ni dobil potrebne večine poslanskih glasov ali je bil predčasno razrešen, predsednik republike, vlada oziroma Banka Slovenije brez odlašanja objavijo v Uradnem listu Republike Slovenije pozive za prijavljanje možnih kandidatov.

(3) Prijavo možnega kandidata za predsednika se pošlje predsedniku republike, prijavo za možnega kandidata za člana pa se pošlje Banki Slovenije oziroma vladi, v roku, ki ne sme biti krajši od 30 dni po objavi poziva, v primeru predčasne razrešitve predsednika ali člana Fiskalnega sveta in v primeru iz 6. odstavka tega člena pa ne krajši od 15 dni po objavi poziva. Prijava mora biti obrazložena. Priložena mora biti pisna izjava prijavljenega možnega kandidata, da je pripravljen sprejeti kandidaturo.

(4) Izmed prijavljenih kandidatov, ki izpolnjujejo predpisane pogoje, predsednik republike državnemu zboru predlaga kandidata za predsednika Fiskalnega sveta. Izmed prijavljenih kandidatov, ki izpolnjujejo predpisane pogoje, vlada in Banka Slovenije predlagata državnemu zboru vsaka svojega kandidata za člana Fiskalnega sveta. Če se predsednik republike in vlada oziroma Banka Slovenije odločita predlagati istega kandidata za člana Fiskalnega sveta, tega kandidata predlaga predsednik republike, vlada oziroma Banka Slovenije pa predlaga drugega kandidata. Če se Banka Slovenije in vlada odločita predlagati istega kandidata za člana Fiskalnega sveta, tega kandidata predlaga Banka Slovenije, vlada pa predlaga drugega kandidata. Kandidata predsednik republike, vlada oziroma Banka Slovenije predlaga v 30 dneh po izteku roka iz prejšnjega odstavka. Predlog kandidature mora biti obrazložen. Priložena mora biti pisna izjava kandidata, da sprejema kandidaturo.

(5) Državni zbor glasuje o predlaganih kandidatih za člane Fiskalnega sveta v 30 dneh po predložitvi zadnjega predloga. Predlagani kandidat je imenovan, če zanj glasuje večina vseh poslancev.

(6) Če predlagani kandidat za člana Fiskalnega sveta ne dobi potrebne večine poslanskih glasov, predsednik državnega zbora o tem takoj obvesti predsednika republike, vlado oziroma Banko Slovenije.

#### 10. člen (delovanje Fiskalnega sveta)

(1) Fiskalni svet zastopa predsednik, ki tudi vodi in organizira njegovo delo.

(2) Fiskalni svet sprejme poslovnik, v katerem uredi svoje poslovanje. Poslovnik se objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

(3) Fiskalni svet odločitve sprejema z večino vseh članov.

(4) Sredstva za delo Fiskalnega sveta se zagotavljajo v proračunu Republike Slovenije na predlog Fiskalnega sveta. Fiskalni svet samostojno odloča o porabi proračunskih sredstev.

(5) Predsednik Fiskalnega sveta je v Fiskalnem svetu zaposlen najmanj za 20 odstotkov polnega delovnega časa. Člana Fiskalnega sveta sta lahko pri Fiskalnem svetu zaposlena za 20 odstotkov polnega delovnega časa.

(6) Pri Fiskalnem svetu je zaposlenih potrebno število javnih uslužbencev. Vrste in število delovnih mest javnih uslužbencev se določijo z aktom o sistemizaciji. Administrativno-tehnične naloge za Fiskalni svet opravljajo službe Računskega sodišča Republike Slovenije.

(7) Vse institucionalne enote sektorja država morajo Fiskalnemu svetu zagotavljati vse informacije, podatke in analize, s katerimi razpolagajo in ki jih Fiskalni svet potrebuje za izvrševanje nalog iz drugega odstavka 7. člena tega zakona. Fiskalni svet lahko z

institucionalnimi enotami sektorja država sklepa dogovore o sodelovanju, s katerimi se določijo naloge, ki jih posamezna institucionalna enota sektorja država opravlja za Fiskalni svet.

#### IV. ODPRVLJANJE ODSTOPANJ IN IZJEMNE OKOLIŠČINE

##### 11. člen (korekcijski mehanizem)

(1) Če Republika Slovenija prejme priporočilo oziroma poziv Sveta zaradi odstopanja od določb Pakta za stabilnost in rast, minister za finance podrobneje določi način izvrševanja državnega proračuna. Vlada na predlog ministrstva, pristojnega za finance, najpozneje v roku treh mesecev po prejemu priporočila oziroma poziva Sveta pripravi in državnemu zboru predloži v sprejem program ukrepov, s katerimi se bo ponovno zagotovilo spoštovanje srednjeročne uravnoteženosti. Priprava programa ukrepov, s katerimi se bo ponovno zagotovilo spoštovanje srednjeročne uravnoteženosti, se šteje za tekoči posel vlade.

(2) Program ukrepov iz prejšnjega odstavka mora vsebovati ukrepe v obsegu, ki je sorazmeren ugotovljenemu odstopanju od srednjeročnega fiskalnega cilja ali ugotovljenemu odstopanju od načrtovanega odpravljanja odstopanja od srednjeročnega fiskalnega cilja in je skladen z določbami Pakta za stabilnost in rast.

##### 12. člen (okoliščine, v katerih se lahko odstopi od srednjeročne uravnoteženosti)

(1) Od srednjeročne uravnoteženosti se lahko odstopi pod pogojem, da to srednjeročno ne ogrozi fiskalne vzdržnosti, in le:

1. v obdobjih resnega gospodarskega upada ali
2. v primeru neobičajnega dogodka, na katerega ni mogoče vplivati in ima pomembne posledice za finančno stanje sektorja država,

kot jih opredeljuje Pakt za stabilnost in rast.

(2) Nastanek okoliščin iz prejšnjega odstavka ugotovi vlada po preučitvi mnenja Fiskalnega sveta. Fiskalni svet mnenje poda na lastno pobudo, mora pa ga podati na zahtevo vlade najpozneje v desetih dneh po tem, ko prejme vse relevantne podatke.

(3) Ko vlada na podlagi mnenja Fiskalnega sveta ugotovi, da so prenehale okoliščine iz prvega odstavka tega člena, in ob tem ugotovi znatno odstopanje od srednjeročnega fiskalnega cilja, začne s postopkom odpravljanja odstopanja iz prejšnjega člena.

##### 13. člen (obseg dopustnih odstopanj od srednjeročne uravnoteženosti)

(1) Obseg dopustnih odstopanj od srednjeročne uravnoteženosti v primeru okoliščin iz prejšnjega člena določi državni zbor z odobritvijo obsega dopustnega povečanja izdatkov sektorja država za pokrivanje nenačrtovanih nujnih izdatkov proračunov sektorja država ali z odobritvijo odstopa od ciljnega salda sektorja država.

(2) Obseg dopustnih odstopanj iz prejšnjega odstavka določi državni zbor na podlagi predloga vlade in po predhodnem mnenju Fiskalnega sveta.



## V. PREHODNE IN KONČNE DOLOČBE

### 14. člen

(načelo srednjeročne uravnoteženosti 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 država 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 zagotavlja tako, da se ob upoštevanju predvidenega obsega prihodkov predviden obseg izdatkov sektorja država navzgor omeji na raven, s katero se zagotovi prilagoditev strukturnega salda v smeri srednjeročnega fiskalnega cilja.

### 15. člen

(rok za začetek postopka izbire članov Fiskalnega sveta in sprejem poslovnika)

(1) Predsednik republike, vlada in Banka Slovenije začnejo postopek izbire kandidatov za člane Fiskalnega sveta v skladu s tem zakonom najpozneje v 15 dneh po uveljavitvi tega zakona.

(2) Fiskalni svet sprejme svoj poslovnik v roku treh mesecev od imenovanja članov Fiskalnega sveta.

### 16. člen

(priprava proračunov države v letu 2015)

(1) Državni zbor določi ciljne salde in najvišje možne obsege izdatkov iz 6. člena tega zakona za leti 2016 in 2017 v 60 dneh po uveljavitvi tega zakona.

(2) Institucionalne enote sektorja država predložijo svoje osnutke proračunov oziroma finančnih načrtov, pripravljene v skladu s ciljnim saldi in najvišjimi možnimi obsegi izdatkov iz prejšnje alineje, ministrstvu, pristojnemu za finance, najpozneje do 1. septembra 2015.

### 17. člen

(prenehanje veljavnosti)

Z dnem uveljavitve tega zakona prenehajo veljati 106.a do 106.e člen Zakona o javnih financah (Uradni list RS, št. 11/11-uradno prečiščeno besedilo, 110/11-ZDIU12, (14/213 - popr.), 46/13-ZIPRS1314-A, 101/13-ZIPRS1415 in 101/13).

### 18. člen

(začetek veljavnosti)

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

### III. OBRAZLOŽITEV

#### K 1. členu:

Izhodišča in okvirno vsebino, ki jo mora urediti zakon o fiskalnem pravilu, določa tretji odstavek spremenjenega 148. člena Ustave RS. S prvim členom zakona se v skladu z običajnimi nomotehničnimi pravili določi vsebino tega zakona ob upoštevanju že prej omenjene vsebine tretjega določila 148. člena Ustave RS.

#### K 2. členu:

V tem členu so podane definicije osnovnih pojmov, ki se uporabljajo v zakonu oziroma so se prvič uporabile že v ustavnem zakonu, s katerim je bil spremenjen 148. člen Ustave RS. Definicije upoštevajo obrazložitve Ustavne komisije Državnega zbora RS, iz katerih izhaja, kaj je bil namen posamezne spremembe oziroma opredelitve v samem predlogu za spremembo 148. člena Ustave RS. Upoštevana je uveljavljena javnofinančna in ekonomska terminologija.

Definicija pojma »prihodki in izdatki« je potrebna zaradi neuskrajene uporabe izraza »prejemki in izdatki« oziroma »prihodki in izdatki« po prvem oziroma drugem odstavku 148. člena Ustave RS. Z zakonom je treba nedvoumno določiti, katere kategorije prihodkov in izdatkov so predmet fiskalnega pravila.

Pojem »metodologija ESA« je pomemben zato, ker se vsi ekonomski podatki, potrebni za izračun ciljnih saldov sektorja država in najvišjega možnega obsega izdatkov sektorja država navezujejo na to mednarodno uveljavljeno metodologijo. Prav tako se vsi izračuni tujih institucij, ki kažejo na izpolnjevanje prevzetih obveznosti, opravijo na podlagi te metodologije. Uporaba enotne metodologije omogoča primerljivost podatkov in rezultatov izračunov med državami.

Pojem »proračuni države« je uporabljen že v 148. členu Ustave RS in Ustavna komisija Državnega zbora RS v obrazložitvi opredeljuje, kaj zajema. Ker je treba s tem zakonom določiti fiskalna pravila, ki zavezujejo sektor država kot celoto, je treba pojem podrobneje definirati tudi za potrebe izvajanja tega zakona. Ker veljavna javnofinančna zakonodaja in uveljavljena terminologija pojem »proračun« uporabljata samo za proračun države in proračune lokalnih skupnosti, medtem ko je sektor država po metodologiji ESA definiran širše, je treba v pojem proračuni države, da bi bil skladen z namenom ustavodajalca, vključiti tudi finančne načrte vseh preostalih institucionalnih enot sektorja država. Pojem proračuni države zato vsebuje konsolidirane račune prihodkov in izdatkov vseh institucionalnih enot sektorja država skupaj in se tako nanaša na sektor država kot celoto.

Definicija pojma »sektor država« je potrebna zato, da je mogoče enoznačno opredeliti, na koga se nanaša fiskalno pravilo, opredeljeno z Ustavo RS in s tem zakonom. Fiskalno pravilo namreč zavezuje sektor država kot celoto. Definicija izhaja iz opredelitve sektorja država po metodologiji ESA in skupaj zajema državni proračun, občinske proračune, Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije, Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije in pravne osebe, ki se več kot 50-odstotno financirajo iz javnofinančnih sredstev. Z uporabo te definicije je zagotovljeno, da bo z uveljavitvijo tega zakona in izpolnjevanjem obveznosti po njem država izpolnila tudi obveznosti, ki jih ima po Pogodbi o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v ekonomski in monetarni uniji, t. i. fiskalnem paktu.

Pojem »srednjeročnost« je treba opredeliti glede na to, da ustavno načelo določa, da morajo biti proračuni države srednjeročno uravnoteženi brez zadolževanja. Pojma ni mogoče opredeliti časovno, čeprav dosedanje izkušnje kažejo, da obdobje gospodarskega cikla traja od pet do osem let. Upoštevanje negotovost časovne opredelitve pojma srednjeročnosti, je treba pojem

opredeliti opisno in sicer je to obdobje, ki zajema tako čas ko dejanski BDP presega potencialni BDP, kot tudi čas, ko preide v podpotencialno raven, pri tem pa se v povprečju izenači s potencialno ravno BDP.

Pojem »potencialna raven BDP« je treba opredeliti glede na to, da pomembno vpliva na opredelitev fiskalnega pravila in s tem tudi na presojo, ali je javnofinančna politika skladna z ustavnim načelom uravnoteženosti proračunov. Potencialna raven BDP predstavlja hipotetični BDP v primeru dolgoročno stabilne gospodarske rasti v obdobju celotnega gospodarskega cikla. Za potrebe tega zakona se potencialna raven BDP izračuna po enotni metodologiji, ki se uporablja v Evropski uniji in je predpisana v okviru postopkov nadzora nad javnofinančnimi politikami. Tako se zagotovi mednarodna primerljivost izračuna potencialne ravni BDP.

Pojem »strukturni saldo sektorja država« je povzet po definicijah iz evropskih dokumentov in sledi tudi pravni opredelitvi pojma v drugih evropskih državah (npr. na Irskem). Strukturni saldo je dejanski saldo sektorja država, prilagojen za učinke gospodarskega cikla. Pri izračunu se v skladu z evropsko metodologijo ne upoštevajo učinki enkratnih oziroma začasnih ukrepov.

Pojem »srednjeročni fiskalni cilj« je ključna kategorija, na katero se veže fiskalno pravilo. Referenčno vrednost srednjeročnega fiskalnega cilja določa Evropska komisija ob upoštevanju ocene pogojnih obveznosti (predvsem stroškov staranja prebivalstva) in ravni dolga sektorja država, minimalno vrednost srednjeročnega fiskalnega cilja pa določa fiskalni pakt. Ciljno vrednost srednjeročnega fiskalnega cilja ob upoštevanju referenčne in minimalne vrednosti določa Vlada RS.

Pojem »Program stabilnosti« je opredeljen kot dokument, v katerem Vlada RS prestavi srednjeročno fiskalno politiko za doseganje javnofinančnih ciljev. Dokument skladno z evropskimi predpisi Vlada RS pripravi vsako leto spomladi in ga Evropski komisiji, skladno s postopki koordinacije javnofinančnih politik, posreduje do konca aprila.

Pojem »blagajne javnega financiranja« je treba opredeliti, saj se za izvajanje fiskalnega pravila definira ciljne salde in najvišje možne obsege izdatkov za državni proračun in skupaj za občinske proračune ter najvišje možne obsege izdatkov za pokojninsko in zdravstveno blagajno, kar bo z dopolnjenim postopkom javnofinančnega načrtovanja omogočilo izvajanje proticiklične javnofinančne politike skozi celoten ekonomski cikel.

Pojem »Pakt za stabilnost in rast« je treba opredeliti, saj gre za ključne predpise in akte Evropske unije, ki urejajo koordinacijo in postopke nadzora nad javnofinančnimi politikami v Evropski uniji, s čimer morajo biti skladni tudi nacionalni postopki javnofinančnega načrtovanja. Pojem zajema Uredbo Sveta št. 1466/97 z dne 7. julija 1997 o okrepitvi nadzora nad proračunskim stanjem ter o nadzoru in usklajevanju gospodarskih politik, spremenjeno z Uredbo Sveta št. 1055/2005 z dne 27. junija 2005 in Uredbo št. 1175/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. novembra 2011, ter Uredbo Sveta št. 1467/97 z dne 7. julija 1997 o pospešitvi in razjasnitvi izvajanja postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem, spremenjeno z Uredbo Sveta št. 1056/2005 z dne 27. junija 2005 in Uredbo Sveta št. 1177/2011 z dne 8. novembra 2011, ter Amsterdamsko resolucijo Evropskega sveta o Paktu za stabilnost in rast z dne 17. junija 1997. Fiskalna pravila, ki jih Republika Slovenija v skladu s prevzetimi mednarodnimi obveznostmi prenaša v slovenski pravni red, naj bi v kar največji možni meri sledila opredelitvam iz teh dveh uredb. Uredbi sta v določbi člena določeni le opisno, saj se s tem prepreči neskladnost z zakonodajo Evropske unije, če bo v prihodnosti prišlo do njenih nadaljnjih sprememb.

### **K 3. členu:**

V tem členu je podrobneje opredeljeno fiskalno pravilo, skladno z načelom srednjeročne uravnoteženosti, ki izhaja iz drugega odstavka spremenjenega 148. člena Ustave RS.

S prvim odstavkom se določi fiskalno pravilo. Le-to zavezuje sektor država kot celoto in ne zahteva, da je proračun ali finančni načrt vsake posamezne institucionalne enote sektorja država srednjeročno uravnotežen. Izhodišče je, da mora biti strukturni saldo sektorja država v posameznem letu višji ali vsaj enak srednjeročnemu fiskalnemu cilju. Najnižja dopustna vrednost srednjeročnega fiskalnega cilja je strukturni deficit v višini 0,5 % BDP, kot to trenutno opredeljuje mednarodna pogodba o Stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v ekonomski in monetarni uniji. Srednjeročni fiskalni cilj za sektor država kot celoto sicer ob upoštevanju prevzetih mednarodnih obveznosti, predpisov in aktov Evropske unije določi Vlada RS.

Predlagatelj ocenjuje, da je opisna opredelitev načela uravnoteženosti primernejša od zapisa numeričnih pravil, saj bi se s tem pristopom povečalo tveganje za potrebo po večkratnem spreminjanju zakona, ko Vlada RS določa novo vrednost srednjeročnega fiskalnega cilja glede na spremenjene okoliščine ali referenčno vrednost srednjeročnega fiskalnega cilja na podlagi evropskih izračunov srednjeročnega fiskalnega cilja, ki se navadno spreminjajo vsake tri leta.

Z drugim odstavkom se operacionalizira fiskalno pravilo iz prvega odstavka, saj je strukturni saldo kategorija, odvisna od tekočih gospodarskih gibanj. Za zagotovitev predvidljivosti v proračunskem načrtovanju se na podlagi določenega srednjeročnega fiskalnega cilja in glede na predviden obseg prihodkov sektorja država določi najvišji možni obseg izdatkov sektorja država.

### **K 4. členu:**

Spoštovanje načela srednjeročne uravnoteženosti proračunov države je treba zagotavljati z ustreznim načrtovanjem in ocenjevanjem tako prihodkovne kot odhodkovne strani proračunov sektorja država. Pri načrtovanju in ocenjevanju je treba upoštevati načelo previdnosti, kar pomeni, da je treba prihodke in izdatke načrtovati tako, da so pri načrtovanju upoštevana vsa tveganja, ki bi lahko negativno vplivala na rast BDP, s tem pa tudi na obseg tako prihodkov kot izdatkov, obseg dolga sektorja država ter dolgoročno vzdržnost javnega financiranja.

### **K 5. členu:**

Določba 5. člena določa namene, za katere se lahko porabijo presežki prihodkov nad izdatki, ki se ustvarijo zaradi delovanja fiskalnega pravila. Določba iz 5. člena velja za vsako posamezno institucionalno enoto sektorja država in določa, da se presežki lahko porabijo:

- a) če je institucionalna enota zadolžena, le za odplačilo glavnice dolga tiste institucionalne enote;
- b) če institucionalna enota nima dolgov, se presežek prihodkov nad odhodki lahko uporabi za pokrivanje primanjkljaja te institucionalne enote v času izjemnih okoliščin, v času podpotencialne ravni BDP ali za investicije v prihodnjih letih.

Ključno je, da vsaka institucionalna enota sektorja država oblikuje posebni račun, v katerem se v času gospodarske rasti zbirajo presežki, ter da se določi dopustne namene porabe teh presežkov.

Pomembno je tudi, da člen ne preprečuje v celoti zadolževanja posameznih institucionalnih enot sektorja država. Zadolževanje v skladu s tem zakonom bo še vedno dopustno za odplačevanje glavnice dolga, ki presegajo vrednost zbranih sredstev iz posebnega sklada, kjer se zbirajo presežki prihodkov nad izdatki, in za pridobivanje kapitalskih naložb v gospodarskih družbah, ki pozitivno poslujejo na trgu. Zadolževanje je mogoče tudi v času podpotencialne rasti oziroma v primeru izjemnih okoliščin, ko se ne razpolaga z zadostnim obsegom sredstev za pokritje primanjkljajev.

**K 6. členu:**

Načelo srednjeročne uravnoteženosti se sicer nanaša na sektor država kot celoto, a je treba omejitve, ki iz tega izhajajo, upoštevati v vseh fazah načrtovanja proračunov države, saj morajo biti proračuni oziroma finančni načrti vseh institucionalnih enot sektorja država pripravljeni na način, da se bo na ravni sektorja država kot celote zagotovila skladnost z okviri javnofinančne politike v prihodnjih letih.

Pomembno je, da se s tem zakonom določijo razmerja med posameznimi skupinami institucionalnih enot sektorja država za doseg ciljnega salda sektorja država ter določijo nove pristojnosti Državnega zbora RS. Ciljni saldo in maksimalni možni obseg izdatkov sektorja država za posamezno leto morata biti določena že ob pripravi Programa stabilnosti in naj bi ju po novi ureditvi določil Državni zbor RS pred koncem aprila tekočega leta za najmanj naslednja tri leta. Če pred predložitvijo državnega proračuna Državnemu zboru RS (pred 15. septembrom) pride do spremembe okoliščin, na katerih temeljijo aprila določen ciljni saldo in največji možni obseg izdatkov sektorja država za posamezno leto, lahko Državni zbor RS ob sprejemu proračuna za prihodnje leto oziroma njegovih sprememb določi za posamezno leto nov ciljni saldo in največji možni obseg izdatkov za sektor država.

Državni zbor RS za posamezno leto določi tudi ciljna salda in najvišja možna obsega izdatkov za državni proračun ter skupaj za občinske proračune ter najvišja možna obsega izdatkov za pokojninsko in zdravstveno blagajno. Ciljnih saldov za pokojninsko in zdravstveno blagajno ne določa, saj morata biti ti dve blagajni praviloma izravnani.

Ti podatki, vključeni v okvir za pripravo proračunov države, so podlaga za pripravo osnutkov proračunov/finančnih načrtov posameznih institucionalnih enot sektorja država.

**K 7. členu:**

V skladu z obveznostmi, ki izvirajo iz Uredbe Sveta in Evropskega parlamenta št. 473/2013 (5. člen), mora vsaka država članica ustanoviti oziroma določiti neodvisno telo, katerega naloga je nadzor in ocenjevanje javnofinančne politike in še posebej ocenjevanje spoštovanja fiskalnih pravil, tako tistih, določenih na nacionalni ravni, kot pravil, ki veljajo na ravni Evropske unije.

V skladu z zahtevami Uredbe Sveta št. 473/2013 je pri ustanovitvi Fiskalnega sveta treba upoštevati naslednje kriterije (gl. člen 2(1)(a)):

- Fiskalni svet mora imeti visoko stopnjo funkcionalne avtonomije in odgovornosti,
- ne sme prejemati inštrukcij od državnega organa, ki je pristojen za proračunsko načrtovanje, niti katerega koli drugega državnega organa,
- imeti mora možnost javnega komuniciranja,
- njegovi člani morajo biti imenovani na podlagi izkušenj in kompetenc ter
- imeti mora zadostne vire za svoje delovanje in zagotovljen ustrezen dostop do informacij, da lahko izvršuje naložene naloge.

Obveznost ustanovitve oziroma določitve takšnega neodvisnega telesa sicer ni izrecno opredeljena v Ustavi RS in okvirni vsebini, ki jo za ta zakon določa tretji odstavek 148. člena Ustave RS, zato bi bilo mogoče ustanovitev Fiskalnega sveta prepustiti tudi zakonu, ki ureja javne finance.

Ne glede na navedeno pa predlagatelj meni, da je ustanovitev in določitev pristojnosti Fiskalnega sveta v zvezi z oceno javnofinančne politike - in še posebej spoštovanja fiskalnega pravila - tesno povezana z opredelitvijo načina izvajanja fiskalnega pravila, zato ocenjuje, da je primerno, da se Fiskalni svet ustanovi že s tem zakonom, ki mora določiti tudi njegove naloge, način imenovanja članov, osnovne pogoje za imenovanje članov ter način njegovega delovanja.

Opredelitev Fiskalnega sveta v tem zakonu izhaja tudi iz ugotovitev, predstavljenih v poročilu Ustavne komisije Državnega zbora RS glede spremembe 148. člena Ustave RS, v skladu s katerimi naj bi imel Fiskalni svet pristojnost za oceno, ali so dejansko nastopile izjemne okoliščine, zaradi katerih je dopusten odmik od načela srednjeročne vzdržnosti javnih financ ter kdaj te okoliščine prenehajo.

Fiskalni svet se ustanavlja kot samostojen in neodvisen državni organ. Pristojnosti in naloge Fiskalnega sveta z vidika izvajanja tega zakona so določene v drugem in tretjem odstavku 7. člena. Dodatne naloge mu lahko naloži evropski pravni akt ali drugi nacionalni predpis. Glavna naloga Fiskalnega sveta je, da k posameznim aktom poda svoje ocene in priporočila, hkrati pa se ohranja odgovornost predlagatelja akta (Vlade RS) in Državnega zbora RS glede same potrditve akta ali njegove morebitne spremembe v skladu s priporočili Fiskalnega sveta. Vlada RS mora namreč na podlagi ocene in priporočil Fiskalnega sveta pripraviti obrazloženo stališče in po potrebi predlagati dodatne ukrepe (t.j. nove ali spremembe obstoječe zakonodaje) ali spremembe obravnavanega akta (t.j. amandma k obstoječem aktu ali nov akt), kar Državnemu zboru RS predloži v nadaljnjo obravnavo.

**K 8. členu:**

Fiskalni svet ima tri člane. Avtoriteta Fiskalnega sveta izvira predvsem iz strokovnosti njegovih članov, nezdržljivosti funkcije člana Fiskalnega sveta z drugimi funkcijami, kjer se lahko vpliva na izvrševanje javnih financ, in možnosti, da svoja stališča predstavijo javnosti ter Državnemu zboru RS, ki ohranja svoje pristojnosti in odgovornost glede določanja okvirov javnofinančne politike države.

Mandat članov Fiskalnega sveta traja pet let, s čimer se zagotovi neodvisnost od izvršilne in zakonodajne veje oblasti. Člana Fiskalnega sveta lahko Državni zbor RS tudi predčasno razreši. Glede mandata, predčasnega prenehanja funkcije in drugih podobnih vprašanj se zakon naslanja na rešitve, ki že veljajo za člane Računskega sodišča Republike Slovenije.

**K 9. členu:**

Člen določa natančne postopke in časovne roke v okviru postopkov imenovanja članov Fiskalnega sveta, ki jih imenuje Državni zbor RS na predlog Predsednika RS, Banke Slovenije oziroma Vlade RS. Za izbiro kandidatov za člane Fiskalnega sveta vsak predlagatelj objavi poziv za prijavo možnih kandidatov. V primeru da dva predlagatelja izbereta istega kandidata, saj se je ta lahko prijavil na več pozivov, ima prednost pri izbiri kandidata najprej Predsednik RS, potem pa Banka Slovenije. Predlagatelj, ki je imel namen predlagati istega kandidata, a nima prednosti pri izbiri, izbere drugega kandidata.

Državni zbor RS o predlaganih kandidatih ob prvem imenovanju članov Fiskalnega sveta oziroma po preteku mandata članov praviloma glasuje na isti seji. Za imenovanje članov Fiskalnega sveta je potrebna večina glasov vseh poslancev.

**K 10. členu:**

Fiskalni svet zastopa njegov predsednik, ki tudi organizira delo Fiskalnega sveta. Poslovanje Fiskalnega sveta je urejeno v poslovniku. Fiskalni svet odločitve sprejema z večino glasov. Predsednik Fiskalnega sveta lahko svojo funkcijo opravlja za najmanj 20 % polnega delovnega časa, člana pa svoje funkcije opravljata za 20 % polnega delovnega časa.

Četrti odstavek določa način financiranja delovanja Fiskalnega sveta. Določba je skladna z rešitvami, ki veljajo za druge samostojne in neodvisne državne organe (npr. za Računsko sodišče Republike Slovenije in Komisijo za preprečevanje korupcije).

Kljub temu da je Fiskalni svet ustanovljen kot državni organ oziroma nevladni neposredni proračunski uporabnik, bodo administrativno-tehnične naloge zanj opravljale službe Računskega sodišča Republike Slovenije. Za opravljanje strokovno-analitičnih nalog pa ima Fiskalni svet možnost s posameznimi institucionalnimi enotami sektorja država sklepati dogovore o sodelovanju. S tako ureditvijo za svoje delovanje ne bo zaposloval večjega števila javnih uslužbencev, vseeno pa bo imel možnost zaposlovanja določenega števila osebja.

**K 11. členu:**

V skladu s točko (e) prvega odstavka 3. člena fiskalnega pakta so države članice dolžne v nacionalni zakonodaji določiti postopek odpravljanja znatnih odstopanj od fiskalnega pravila. Države morajo določiti samodejno sprožitev popravljalnega mehanizma.

Korekcijski mehanizem se sproži, če Slovenija na podlagi Pakta za stabilnost in rast dobi priporočilo oziroma poziv Sveta Evropske unije zaradi znatnih odstopanj od srednjeročnega fiskalnega cilja oziroma načrta odpravljanja odstopanja od srednjeročnega fiskalnega cilja oziroma zaradi čezmernega primanjkljaja. V tem primeru minister za finance podrobneje določi način izvrševanja državnega proračuna. Ukrep se izvaja skladno s 95. členom Zakona o javnih financah, ki omogoča pripravo Pravilnika o zaključku izvrševanja državnega in občinskih proračunov, s čimer lahko minister za finance zadrži izvrševanje posameznih izdatkov proračuna države. Vlada RS nato v treh mesecih po prejemu priporočila pripravi in Državnemu zboru RS predloži program ukrepov, s katerimi se bo ponovno zagotovilo spoštovanje načela srednjeročne uravnoteženosti.

Ukrepi, predvideni v programu ukrepov, morajo biti po obsegu sorazmerni odstopanju, kar pomeni, da večje odstopanje praviloma zahteva večjo korekcijo, hkrati pa se mora zagotoviti skladnost s Pravili pakta za stabilnost in rast, kar pomeni, da je s predvidenimi ukrepi treba preprečiti trajno odstopanje od fiskalnih ciljev, ki so določeni pred pojavom znatnega odstopanja, in pri pripravi ukrepov upoštevati priporočilo oziroma poziv Sveta Evropske unije, ki ga je Slovenija prejela v okviru pravil Pakta za stabilnost in rast.

**K 12. členu:**

V prvem odstavku so opredeljene okoliščine, zaradi katerih se lahko odstopi od načela srednjeročne uravnoteženosti proračunov, pod pogojem da to ne ogrozi srednjeročne vzdržnosti javnih financ. Okoliščine iz prve točke prvega odstavka lahko nastopijo v obdobju znatnega poslabšanja gospodarskih razmer za državo kot celoto. Okoliščine iz druge točke prvega odstavka pa lahko nastopijo v primeru neobičajnega dogodka, na katerega država ne more vplivati. V obeh primerih morajo te okoliščine v zadostni meri vplivati na sektor država kot celoto. Izjemne okoliščine niso podrobneje definirane, temveč so opredeljene v okviru opredelitev Pakta za stabilnost in rast, s čimer se zagotovi zadostno fleksibilnost uporabe te določbe.

V drugem odstavku se opredeli, kako se določa izjemne okoliščine. To stori Vlada RS po preučitvi mnenja Fiskalnega sveta.

V tretjem odstavku pa se opredeli postopek po prenehanju izjemnih okoliščin. V primeru, da Vlada RS po prenehanju le-teh ugotovi znatna odstopanja od srednjeročne uravnoteženosti, začne s postopkom odpravljanja odstopanja iz 11. člena zakona.

**K 13. členu:**

V skladu z drugim odstavkom 148. člena Ustave RS je določeno, da se način ravnanja v primeru nastopa izjemnih okoliščin, določi z zakonom, ki ga Državni zbor RS sprejme z dvotretjinsko večino, torej s tem zakonom.

V skladu s točko (b) tretjega odstavka 3. člena fiskalnega pakta, ki določa v katerih izjemnih okoliščinah se lahko odstopi od načela srednjeročne uravnoteženosti proračunov, mora država članica določiti tudi obseg oziroma mejo dopustnega odstopanja.

Odstopanje od načela srednjeročne uravnoteženosti javnih financ vsebinsko pomeni dopustitev preseganja najvišjega obsega dopustnih izdatkov zaradi nepredvidenega povečanja izdatkov ali odstopanja od ciljnega salda sektorja država zaradi nepredvidenega znižanja prihodkov ali nepredvidenega povečanja izdatkov proračunov države.

Odločitev o odobritvi dopustnega odstopanja ostaja v pristojnosti Državnega zbora RS, Fiskalni svet pa mora o tem predhodno podati mnenje.

**K 14. členu:**

Predlagani člen vsebuje posebno določbo za obdobje, ko srednjeročni fiskalni cilj še ni dosežen, se mu pa približuje. V tem primeru se šteje, da je ustavno načelo spoštovano, če se strukturni saldo sektorja država približuje srednjeročnemu fiskalnemu cilju z ustrežno dinamiko. Referenčna vrednost približevanja srednjeročnemu fiskalnemu cilju je določena v Uredbi Sveta št. 1466/97 z dne 7. julija 1997 o okrejitvi nadzora nad proračunskim stanjem ter o nadzoru in usklajevanju gospodarskih politik, spremenjene z Uredbo Sveta št. 1055/2005 z dne 27. junija 2005 in Uredbo št. 1175/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. novembra 2011, in sicer kot izboljšanje strukturnega salda za 0,5 % BDP letno. Upošteva dejstvo, da mora Slovenija srednjeročni fiskalni cilj še doseči, se bo do takrat srednjeročna uravnoteženost presojala po tem členu.

**K 15. členu:**

Člen določa rok za začetek postopkov za imenovanje članov Fiskalnega sveta in rok za sprejem poslovnika Fiskalnega sveta.

**K 16. členu:**

Člen določa posebne roke za pripravo proračunov za leti 2016 in 2017, da bo mogoče že pri pripravi teh proračunov upoštevati fiskalno pravilo.

**K 17. členu:**

Predlagana določba razveljavlja Zakon o javnih financah v delu, ki ureja Fiskalni svet, saj se s tem zakonom organizacija Fiskalnega sveta postavlja na novo, prav tako pa se mu na novo določajo naloge.

**K 18. členu:**

Določba 18. člena določa rok za začetek veljavnosti tega zakona. Zakon bo začel veljati nemudoma, saj že Odlok o razglasitvi Ustavnega zakona o spremembi 148. člena Ustave RS v prvem odstavku II. razdelka določa, da mora Državni zbor RS sprejeti obravnavani zakon v šestih mesecih po spremembi Ustave RS. Dejansko bo mogoče zakon, predvsem z upoštevanjem prehodnih določb, uporabiti že ob pripravi proračunov za leto 2016 in 2017. Fiskalni svet bo upoštevanje določb tega zakona lahko presojal tudi ob morebitnih rebalansih državnega proračuna za leto 2015, ki bodo s strani Vlade RS predlagani po njegovi ustanovitvi.



# Korelacijska tabela

## 1.) Naslov predlaganega akta

Zakon o fiskalnem pravilu

## Prevod naslova predloga pravnega akta RS v angleščino

"Fiscal Rule Act"

## 2.) Enotna identifikacijska oznaka predloga akta (EVA)

2014-1611-0093

## ID predpisa

ZAKO7056

## ID izjave

1 (1)

## Datum izjave

03.12.2014

## 3.1) Direktive, ki jih delno ali v celoti prenaša predlog akta

	CELEX oznaka	Naslov predpisa
1.	32011L0085	DIREKTIVA SVETA 2011/85/EU z dne 8. novembra 2011 o zahtevah v zvezi s proračunskimi okviri držav članic

## 3.2) Skladnost predloga akta s predpisi EU

Nacionalni predpis	Evropski predpis	Opomba
1. člen		Ni predmet prenosa.
2. člen	Člen 6, odstavek 1, točka a, celex 32011L0085	
3. člen	Člen 5, točka a, celex 32011L0085 Člen 6, odstavek 1, točka a, celex 32011L0085	
4. člen		Ni predmet prenosa.
5. člen		Ni predmet prenosa.
6. člen	Člen 5, točka b, celex 32011L0085	
7. člen	Člen 6, odstavek 1, točka b, celex 32011L0085	
8. člen	Člen 6, odstavek 1, točka b, celex 32011L0085	
9. člen	Člen 6, odstavek 1, točka b, celex 32011L0085	
10. člen	Člen 6, odstavek 1, točka b, celex 32011L0085	
11. člen	Člen 6, odstavek 1, točka c, celex 32011L0085	
12. člen	Člen 6, odstavek 2, celex 32011L0085	
13. člen	Člen 6, odstavek 2, celex 32011L0085	
14. člen	Člen 5, točka a, celex 32011L0085 Člen 6, odstavek 1, točka a, celex 32011L0085	
15. člen		Ni predmet prenosa.
16. člen		Ni predmet prenosa.
17. člen		Ni predmet prenosa.
18. člen		Ni predmet prenosa.

# Izjava o skladnosti predloga zakonskega ali podzakonskega akta s pravnim redom EU

## 1.) Naslov predlaganega akta

Zakon o fiskalnem pravilu

Prevod naslova predloga pravnega akta RS v angleščino

"Fiscal Rule Act"

## 2.) Enotna identifikacijska oznaka predloga akta (EVA)

2014-1611-0093

ID predpisa

ZAKO7056

ID izjave

1 (1)

Datum izjave

03.12.2014

## 3.) Skladnost predloga akta s predpisi EU

### 3.1) Direktive, ki jih delno ali v celoti prenaša predlog akta

	CELEX oznaka direktive	Naslov direktive ter slovenski predpisi, ki se navezujejo na to direktivo	Rok za prenos direktive	Rok, na katerega se nanaša prenos	Je za navedeni rok direktiva v celoti prenesena s tem aktom? (obrazložitev)
1.	32011L0085	DIREKTIVA SVETA 2011/85/EU z dne 8. novembra 2011 o zahtevah v zvezi s proračunskimi okviri držav članic	31.12.2013	31.12.2013	NE Direktiva prenešana tudi z drugim aktom
		I. 1999-01-3758   Zakon o javnih financah			

## 4.) Ali je predlog pravnega akta tehnični predpis v smislu člena 8 direktive 31998L0034?

NE