



Številka: 007-12/2025/18
Ljubljana, 12. 2. 2025
EVA 2024-1611-0084
GENERALNI SEKRETARIAT VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE Gp.gs@gov.si
ZADEVA: Predlog Zakona o fiskalnem pravilu, redni postopek - predlog za obravnavo
1. Predlog sklepov vlade:
Na podlagi drugega odstavka 2. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10 – ZUKN, 8/12, 21/13, 47/13 – ZDU-1G, 65/14, 55/17 in 163/22) je Vlada Republike Slovenije na redni seji dne pod točko sprejela naslednji
S K L E P :
Vlada Republike Slovenije je določila besedilo Predloga Zakona o fiskalnem pravilu in ga posreduje Državnemu zboru Republike Slovenije.
Barbara Kolenko Helbl GENERALNA SEKRETARKA VLADE
Prejmejo:
- Državni zbor Republike Slovenije - Ministrstvo za finance - Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo
2. Predlog za obravnavo predloga zakona po nujnem ali skrajšanem postopku v državnem zboru z obrazložitvijo razlogov:
/
3.a Osebe, odgovorne za strokovno pripravo in usklajenost gradiva:
dr. Katja Lautar, generalna direktorica mag. Franci Klužer, vodja sektorja mag. Katja Novak, sekretarka
3.b Zunanji strokovnjaki, ki so sodelovali pri pripravi dela ali celotnega gradiva:
/
4. Predstavniki vlade, ki bodo sodelovali pri delu državnega zbora:
Klemen Boštjančič, minister mag. Saša Jazbec, državna sekretarka Nikolina Prah, državna sekretarka Gordana Pipan, državna sekretarka mag. Katja Božič, državna sekretarka dr. Katja Lautar, generalna direktorica
5. Kratak povzetek gradiva:
S Predlogom Zakona o fiskalnem pravilu se na novo ureja obveznosti, ki jih nalaga 148 člen Ustave RS, zaradi poenotenja pravnih podlag (z dvema uredbama Evropske unije (v nadaljnjem besedilu: EU):

Uredba (EU) 2024/1263 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2024 o učinkovitem usklajevanju ekonomskih politik in večstranskem proračunskem nadzoru ter razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97 (UL L št. 2024/1263 z dne 30. 4. 2024) in Uredba Sveta (ES) št. 1467/97 z dne 7. julija 1997 o pospešitvi in razjasnitvi izvajanja postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem (UL L št. 209 z dne 2. 8. 1997, str. 6), zadnjič spremenjena z Uredbo Sveta (EU) 2024/1264 z dne 29. aprila 2024 o spremembi Uredbe (ES) št. 1467/97 o pospešitvi in razjasnitvi izvajanja postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem (UL L št. 2024/1264 z dne 30. 4. 2024)), pa tudi delnega prenosa 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), zadnjič spremenjene z Direktivo Sveta (EU) 2024/1265 z dne 29. aprila 2024 o spremembi Direktive 2011/85/EU o zahtevah v zvezi s proračunskimi okviri držav članic (UL L št. 2024/1265 z dne 30. 4. 2024). S tem se bo zagotovilo, da ne bo prihajalo do različnih zahtev na EU ravni na eni in na nacionalni ravni na drugi strani, s čimer se olajša vodenje fiskalne politike in odpravlja nedoslednosti, ki se pojavljajo pri načrtovanju in spremljanju izvajanja fiskalnih pravil. Nacionalno fiskalno pravilo se določi z omejitvijo rasti očiščenih izdatkov, kot to predvidevajo fiskalna pravila EU. Hkrati se bodo v čim večji meri poenotili tudi strateški dokumenti fiskalnega načrtovanja, ki se pripravljajo na nacionalni ravni oziroma zaradi zahtev zakonodaje EU. Skladno z zahtevami navedene direktive se deloma spreminjajo tudi določbe, ki urejajo delovanje Fiskalnega sveta Republike Slovenije.

6. Presoja posledic za:

a)	javnofinančna sredstva nad 40.000 EUR v tekočem in naslednjih treh letih	NE
b)	usklajenost slovenskega pravnega reda s pravnim redom Evropske unije	DA
c)	administrativne posledice	DA
č)	gospodarstvo, zlasti mala in srednja podjetja ter konkurenčnost podjetij	NE
d)	okolje, vključno s prostorskimi in varstvenimi vidiki	NE
e)	socialno področje	NE
f)	dokumente razvojnega načrtovanja: <ul style="list-style-type: none"> – nacionalne dokumente razvojnega načrtovanja – razvojne politike na ravni programov po strukturi razvojne klasifikacije programskega proračuna – razvojne dokumente Evropske unije in mednarodnih organizacij 	DA

7.a Predstavitev ocene finančnih posledic nad 40.000 EUR:

/

I. Ocena finančnih posledic, ki niso načrtovane v sprejetem proračunu				
	Tekoče leto (t)	t + 1	t + 2	t + 3
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (–) prihodkov državnega proračuna				
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (–) prihodkov občinskih proračunov				
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (–) odhodkov državnega proračuna				
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (–) odhodkov občinskih proračunov				
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (–) obveznosti za druga javnofinančna sredstva				
II. Finančne posledice za državni proračun				
II.a Pravice porabe za izvedbo predlaganih rešitev so zagotovljene:				
Ime proračunskega uporabnika	Šifra in naziv ukrepa, projekta	Šifra in naziv proračunske postavke	Znesek za tekoče leto (t)	Znesek za t + 1
SKUPAJ				
II.b Manjkajoče pravice porabe bodo zagotovljene s prerazporeditvijo:				
Ime proračunskega uporabnika	Šifra in naziv ukrepa, projekta	Šifra in naziv proračunske postavke	Znesek za tekoče leto (t)	Znesek za t + 1
SKUPAJ				
II.c Načrtovana nadomestitev zmanjšanih prihodkov in povečanih odhodkov proračuna:				
Novi prihodki	Znesek za tekoče leto (t)		Znesek za t + 1	
SKUPAJ				
OBRAZLOŽITEV:				
I. Ocena finančnih posledic, ki niso načrtovane v sprejetem proračunu				
V zvezi s predlaganim vladnim gradivom se navedejo predvidene spremembe (povečanje, zmanjšanje):				
– prihodkov državnega proračuna in občinskih proračunov,				
– odhodkov državnega proračuna, ki niso načrtovani na ukrepih oziroma projektih sprejetih proračunov,				
– obveznosti za druga javnofinančna sredstva (drugi viri), ki niso načrtovana na ukrepih oziroma				

projektih sprejetih proračunov.

II. Finančne posledice za državni proračun

Prikazane morajo biti finančne posledice za državni proračun, ki so na proračunskih postavkah načrtovane v dinamiki projektov oziroma ukrepov:

II.a Pravice porabe za izvedbo predlaganih rešitev so zagotovljene:

Navedejo se proračunski uporabnik, ki financira projekt oziroma ukrep; projekt oziroma ukrep, s katerim se bodo dosegli cilji vladnega gradiva, in proračunske postavke (kot proračunski vir financiranja), na katerih so v celoti ali delno zagotovljene pravice porabe (v tem primeru je nujna povezava s točko II.b). Pri uvrstitvi novega projekta oziroma ukrepa v načrt razvojnih programov se navedejo:

- proračunski uporabnik, ki bo financiral novi projekt oziroma ukrep,
- projekt oziroma ukrep, s katerim se bodo dosegli cilji vladnega gradiva, in
- proračunske postavke.

Za zagotovitev pravic porabe na proračunskih postavkah, s katerih se bo financiral novi projekt oziroma ukrep, je treba izpolniti tudi točko II.b, saj je za novi projekt oziroma ukrep mogoče zagotoviti pravice porabe le s prerazporeditvijo s proračunskih postavk, s katerih se financirajo že sprejeti oziroma veljavni projekti in ukrepi.

II.b Manjkajoče pravice porabe bodo zagotovljene s prerazporeditvijo:

Navedejo se proračunski uporabniki, sprejeti (veljavni) ukrepi oziroma projekti, ki jih proračunski uporabnik izvaja, in proračunske postavke tega proračunskega uporabnika, ki so v dinamiki teh projektov oziroma ukrepov ter s katerih se bodo s prerazporeditvijo zagotovile pravice porabe za dodatne aktivnosti pri obstoječih projektih oziroma ukrepih ali novih projektih oziroma ukrepih, navedenih v točki II.a.

II.c Načrtovana nadomestitev zmanjšanih prihodkov in povečanih odhodkov proračuna:

Če se povečani odhodki (pravice porabe) ne bodo zagotovili tako, kot je določeno v točkah II.a in II.b, je povečanje odhodkov in izdatkov proračuna mogoče na podlagi zakona, ki ureja izvrševanje državnega proračuna (npr. priliv namenskih sredstev EU). Ukrepanje ob zmanjšanju prihodkov in prejemkov proračuna je določeno z zakonom, ki ureja javne finance, in zakonom, ki ureja izvrševanje državnega proračuna.

7.b Predstavitev ocene finančnih posledic pod 40.000 EUR:

(Samo če izberete NE pod točko 6.a.)

Kratka obrazložitev

Predlog zakona nima neposrednih finančnih posledic.

8. Predstavitev sodelovanja z združenji občin:

Vsebina predloženega gradiva (predpisa) vpliva na:

- pristojnosti občin,
- delovanje občin,
- financiranje občin.

NE

Gradivo (predpis) je bilo poslano v mnenje:

- Skupnosti občin Slovenije SOS: NE
- Združenju občin Slovenije ZOS: NE
- Združenju mestnih občin Slovenije ZMOS: NE

Predlogi in pripombe združenj so bili upoštevani: /

Bistveni predlogi in pripombe, ki niso bili upoštevani: /

9. Predstavitev sodelovanja javnosti:

Gradivo je bilo predhodno objavljeno na spletni strani predlagatelja:

NE

(Če je odgovor DA, navedite:

Datum objave:

V razpravo so bili vključeni:

- nevladne organizacije,
- predstavniki zainteresirane javnosti,
- predstavniki strokovne javnosti.
- .

Mnenja, predlogi in pripombe z navedbo predlagateljev (imen in priimkov fizičnih oseb, ki niso poslovni subjekti, ne navajajte):

Upoštevani so bili:

- v celoti,
- večinoma,
- delno,
- niso bili upoštevani.

Bistvena mnenja, predlogi in pripombe, ki niso bili upoštevani, ter razlogi za neupoštevanje:

Poročilo je bilo dano

Javnost je bila vključena v pripravo gradiva v skladu z Zakonom o ..., kar je navedeno v predlogu predpisa.)

10. Pri pripravi gradiva so bile upoštevane zahteve iz Resolucije o normativni dejavnosti:

DA

11. Gradivo je uvrščeno v delovni program vlade:

NE

Mag. Saša JAZBEC
Državna sekretarka

ZAKON O FISKALNEM PRAVILU

I. UVOD

1. OCENA STANJA IN RAZLOGI ZA SPREJEM PREDLOGA ZAKONA

Zakonodajalec Evropske unije (v nadaljnjem besedilu: EU) je 29. aprila 2024 sprejel tri nove predpise, s katerim je spremenil predpise ekonomskega upravljanja EU, vključno s Paktom za stabilnost in rast. Sprejeta je bila Uredba EU št. 2024/1263 Evropskega parlamenta in Sveta o učinkovitem usklajevanju ekonomskih politik in večstranskem proračunskem nadzoru ter razveljavitvi Uredbe Sveta ES št. 1466/97 (UL L št. 2024/1263 z dne 30. 4. 2024). Sprejeta je bila tudi Uredba št. 2024/1246 o spremembi Uredbe ES št. 1467/97 o pospešitvi in razjasnitvi izvajanja postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem (UL L št. 2024/1264 z dne 30. 4. 2024). Nazadnje pa je bila sprejeta tudi Direktiva Sveta EU št. 2024/1265 o spremembi Direktive 2011/85/EU o zahtevah v zvezi s proračunskimi okviri (UL L št. 2024/1265 z dne 30. 4. 2024).

Kot bo podrobneje predstavljeno v nadaljevanju Zakon o fiskalnem pravilu (Uradni list RS, št. 55/15, 177/20 – popr. in 129/22 – FisP-A; v nadaljnjem besedilu: ZFisP) kot krovni zakon, ki usmerja delovanje fiskalne politike, na več mestih potrebuje prilagoditev z vidika navedene direktive. Rok za implementacijo slednje poteče 31. decembra 2025.

Hkrati pa je ZFisP treba spremeniti že prej zaradi njegove neusklajenosti z obema navedenima uredbama. Kot je večkrat v svoji sodni praksi poudarilo Sodišče EU, kadar nacionalni predpis, ki ni usklajen, pa čeprav z neposredno uporabnim, predpisom prava EU, ostane nespremenjen, to privede do negotovega položaja, v katerem so zainteresirani subjekti v dvomu glede možnosti uporabe prava EU. Ohranitev tovrstnega nacionalnega predpisa v veljavi pomeni neizpolnitev pogodbenih obveznosti države članice.

2. CILJI, NAČELA IN POGLAVITNE REŠITVE PREDLOGA ZAKONA

2.1. Cilji

Osnovni cilj predlaganega zakona je zagotoviti vzdržno javnofinančno politiko, kot to predvideva 148. člen Ustave Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: ustava) pa tudi zakonodaja EU na področju ekonomskega upravljanja, vključno s Paktom za stabilnost in rast. Temelj Pakta za stabilnost in rast so preventivni ukrepi za zdrave javne finance, kot tudi na korektivni ukrepi za odpravo čezmernih javnih dolgov in primanjkljajev. Pakt so države članice EU od njegove uveljavitve v letu 1997 večkrat dopolnjevale in nadgrajevale, zadnjič pa je bil spremenjen v aprilu 2024. Sestavljata ga dve uredbi, in sicer Uredba (EU) 2024/1263 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2024 o učinkovitem usklajevanju ekonomskih politik in večstranskem proračunskem nadzoru ter razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97 (UL L št. 2024/1263 z dne 30. 4. 2024) (v nadaljnjem besedilu: Uredba (EU) 2024/1263) in Uredba Sveta (ES) št. 1467/97 z dne 7. julija 1997 o pospešitvi in razjasnitvi izvajanja postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem (UL L št. 209 z dne 2. 8. 1997, str. 6), zadnjič spremenjena z Uredbo Sveta (EU) 2024/1264 z dne 29. aprila 2024 o spremembi Uredbe (ES) št. 1467/97 o pospešitvi in

razjasnitvi izvajanja postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem (UL L št. 2024/1264 z dne 30. 4. 2024) (v nadaljnjem besedilu: Uredba Sveta (ES) št. 1467/97). V skladu z Uredbo (EU) 2024/1263 morajo vse države članice pripraviti nacionalni Srednjeročni fiskalno-strukturni načrt za štiri- do petletno obdobje, odvisno od trajanja zakonodajnega obdobja v državi članici. Države članice v svojih načrtih začrtajo večletno pot gibanja očiščenih izdatkov sektorja država in pojasnijo, kako bodo zagotovile izvajanje naložb in reform v odziv na glavne izzive, ugotovljene v okviru evropskega semestra, zlasti v specifičnih priporočilih za države. Reforma Pakta za stabilnost in rast posodablja tudi postopek v zvezi s čezmernim primanjkljajem, ki ga predpisuje Uredba Sveta (ES) št. 1467/97. Postopek v zvezi s čezmernim primanjkljajem, ki temelji na primanjkljaju, ostaja nespremenjen, pri postopku v zvezi s čezmernim primanjkljajem, ki temelji na dolgu, pa je ključno spoštovanje novega srednjeročnega okvira. Uredbi, ki sestavljata Pakt za stabilnost in rast, sta sicer neposredno uporabljive, je pa za njihov učinkovito in pravilno izvajanje potrebno določiti nacionalne postopke priprave in sprejemanja fiskalnih dokumentov, kot jih predpisujeta, in jih povezati z zahtevami 148. člena ustave.

Slovenija je načelo srednjeročne uravnoteženosti proračunov vključila v ustavo leta 2013, leta 2015 pa je bil na tej podlagi sprejet ZFisP. Zaradi poenotenja pravnih podlag na nacionalni ravni in na ravni EU se predlaga prilagoditev ZFisP. Ključno je, da ne bo prihajalo do različnih zahtev na EU ravni na eni in na nacionalni zakonodaji na drugi strani, s čimer se olajša vodenje fiskalne politike in odpravlja nedoslednosti, ki se pojavljajo pri načrtovanju in spremljanju izvajanja fiskalnih pravil. Nacionalno fiskalno pravilo se bo tako določilo z omejitvijo rasti očiščenih izdatkov, kot to predvidevajo fiskalna pravila EU. Hkrati se bodo v čim večji meri poenotili tudi strateški dokumenti fiskalnega načrtovanja, ki se pripravljajo na nacionalni ravni oziroma zaradi zahtev zakonodaje EU.

Prav tako se s predlaganim zakonom še naprej zagotavlja 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 ohranja vloga Fiskalnega sveta, kot neodvisnega in samostojnega državnega organa, ki ima pristojnost za neodvisno oceno vzdržnosti javnih financ in pripravlja ocene upoštevanja načela srednjeročne uravnoteženosti proračunov države, kot tudi druge naloge povezane s spremljanjem (priprava in izvrševanje) državnega proračuna in drugih blagajn javnega financiranja.

Najpomembnejši specifični cilji predlaganega zakona so:

- zagotoviti dolgoročno vzdržne javne finance;
- zagotoviti jasnejši zakonski okvir za učinkovito upravljanje z javnimi financami;
- zagotoviti okvirne pogoje za makroekonomsko stabilnost ter trajen in stabilen gospodarski razvoj.

2.2. Načela

Pri razlagi, uporabi in spreminjanju ZFisP je treba upoštevati izhodišča ustave Republike Slovenije in prava EU.

Ustavna izhodišča

Za učinkovito delovanje ekonomske in monetarne unije je poleg enotne valute in skupne monetarne politike potrebno usklajevanje ekonomskih in fiskalnih politik držav članic. Koordinacija poteka na podlagi zakonodajnega paketa ekonomskega upravljanja EU vključno s Paktom za stabilnost in rast, ki določa okvir delovanja fiskalne politike. Ekonomsko upravljanje tako spada na področje *ratione materiae* prava EU.

Zakon o fiskalnem pravilu je v enem delu implementacijski predpis, s katerim se prenaša v slovenski pravni red 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), zadnjič spremenjena z Direktivo Sveta (EU) 2024/1265 z dne 29. aprila 2024 o spremembi Direktive 2011/85/EU o zahtevah v zvezi s proračunskimi okviri držav članic (UL L št. 2024/1265 z dne 30. 4. 2024) (v nadaljnjem besedilu: Direktiva 2011/85/EU), v drugem delu pa je izvedbeni predpis, ki omogoča z vidika nacionalnega prava, zlasti po postopkovni plati, neposredno uporabo Pogodb in uredb prava EU.

Razmerje med slovenskim pravnim redom in pravom EU ureja 3.a člen ustave. Ta določa, da Slovenija z mednarodno pogodbo na EU lahko prenese izvrševanje dela suverenih pravic. Pravni akti, ki jih EU sprejema v okviru prenesenih pristojnosti, spoštuječ načela pravne države, človekovih pravic in demokracije, v Republiki Sloveniji veljajo, s skladu pravno ureditvijo EU. Ta temelji na temeljnih načelih prava EU, ki se nanašajo na pravno naravo, delovanje in pravno kakovost EU.¹ Med njimi so še posebej pomembna načela neposredne uporabnosti, neposredne učinkovitosti, primarnosti, avtonomnosti, prenesenih pristojnosti in lojalnega sodelovanja.²

Sledeč 3.a členu ustave in pravu EU, od 1. maja 2004 v Republiki Sloveniji, zahvaljujoč njenemu polnopravnemu članstvu v EU, istočasno veljata dva pravna reda. Na področjih, na katerih je Republika Slovenija prenesla svoje pristojnosti na EU, velja in učinkuje v skladu z njegovimi temeljnimi načeli pravo EU. Na preostalih področjih pa velja pravni red Republike Slovenije. Pri izvajanju oblastvenih funkcij in izpolnjevanju pravnih obveznosti iz naslovov obeh pravnih redov je treba poznati in izvajati oba pravna reda. Oba pravna reda, vsak na svojem področju, a na enem in istem teritoriju Republike Slovenija, ostajata avtonomna, s svojimi kriteriji veljavnosti, pomenom avtonomnih pravnih pojmov in lastnimi načini razlage.

Za razliko od direktiv, ki niso neposredno uporabne in jih mora država članica prenašati v svoj pravni red, pa neposredno uporabni predpisi prava EU (Pogodbe, uredbe in sklepi), veljajo in učinkujejo neposredno. Ne samo da jih ni treba, če tega sami ne zahtevajo, se jih tudi ne sme prenašati v nacionalni pravni red, ker bi se tako lahko izgubil ali izkrivil avtonomni pomen pravnih pojmov iz neposredno uporabnih aktov EU, ki so lastni pravu EU in se morajo uporabljati enotno v vseh državah članicah EU.³

Ta načelna izhodišča z vidika spreminjanja ZFisP z namenom njegove prilagoditve prenovljenemu Paktu stabilnost in rast EU pomenijo naslednje:

1. Zakonodajalec mora ZFisP, in v delu v katerem ureja relevantno materijo tudi Zakon o javnih financah (Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 10/13, 55/15 – ZFisP, 96/15 – ZIPRS1617, 13/18, 195/20 – odl. US, 18/23 – ZDU-10 in 76/23; v nadaljnjem besedilu: ZJF), spremeniti tako, da bo pravilno prenesel v slovenski pravni red določbe spremenjene Direktive 2011/85/EU o zahtevah v zvezi s proračunskimi okviri držav članic.
2. Zakonodajalec mora ZFisP in ZJF spremeniti tako, da v slovenskem pravnem redu ne bo neskladnosti z neposredno uporabnimi uredbami Pakta za stabilnost in rast, ki bi lahko ovirale uporabo teh uredb, ali pa ustvarjale negotov položaj naslovnikov teh določb v pravnem redu Republike Slovenije.⁴
3. Zakonodajalec mora pri spreminjanju ZFisP in ZJF upoštevati, da sta pravo EU in nacionalno pravo dva različna, avtonomna pravna reda, tako da se vsebina neposredno uporabnih pravnih aktov EU mehanično ne prepisuje v nacionalne predpise, ker se s tem normiranje podvaja in avtonomni pravni pojmi prava EU v nasprotju z zahtevami slednjega nacionalizirajo. Slednjič to pomeni, da je ZFisP in ZJF treba spremeniti tako, da bosta v celoti implementirala Direktivo 2011/85/EU in omogočila polno učinkovanje uredb, ki jih morajo pristojni slovenski organi poznati in uporabljati hkrati s spremenjeno nacionalno zakonodajo.
4. Nomotehnično vodilo pri pripravi novega ZFisP in sprememb ZJF je tako načelo »manj je več.« To pomeni, da se v ZFisP uredi samo tisto, kar je nujno potrebno za prenos Direktive 2011/85/EU v nacionalni pravni red ter kar je nujno potrebno za izvajanje nacionalnih pristojnosti v zvezi z Uredbo (EU) 2024/1263 in Uredbo Sveta (ES) št. 1467/97.
5. V ZFisP ter ZJF se tako ne prenašajo določbe uredb, ker so te neposredno uporabne in jih morajo pristojni nacionalni organi uporabljati skupaj z ZFisP ter ZJF. Prav tako so vsi uporabljeni izrazi iz Pakta za stabilnost in rast pravni pojmi, vzeti iz avtonomnega pravnega reda EU, kar

¹ Glej M. Avbelj, Komentar ustave RS, 3.a člen (Nova univerza, 2019).

² Podrobneje glej M. Avbelj, Sodno pravo EU (GV Založba 2020).

³ Sodišče EU, zadeva C-34/73 Fratelli Variola S.p.A, z dne 10. 10. 1973.

⁴ Primerjaj: Komisija proti Nemčiji (C-74/86) z dne 26. aprila 1988, Komisija proti Franciji (C-160/99) z dne 13. julija 2000 in Komisija proti Italiji (C-214/04) z dne 7. julija 2005.

pomeni, da imajo pravu EU lasten pomen in jih ni mogoče napolnjevati z nacionalno vsebino, niti ni njihovih opredelitev iz prava EU treba ponavljati v nacionalnih predpisih.

ZFisP je sicer zakon, katerega sprejem zahteva ustava, konkretno njen 148. člen, ki je *sedes materiae* fiskalne politike Republike Slovenije na ustavni ravni in ki se glasi:

148. člen
(proračun)

Vsi prejemki in izdatki za financiranje javne porabe morajo biti zajeti v proračunih države.

Prihodki in izdatki proračunov države morajo biti srednjeročno uravnoteženi brez zadolževanja, ali pa morajo prihodki presegati izdatke. Od tega načela se lahko začasno odstopi samo v izjemnih okoliščinah za državo.

Z zakonom, ki ga sprejme državni zbor z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev, se določijo način in časovni okvir izvajanja načela iz prejšnjega odstavka, merila za določitev izjemnih okoliščin in način ravnanja ob njihovem nastopu.

Če proračun ni sprejet do prvega dne, ko ga je potrebno začeti izvrševati, se upravičenci, ki se financirajo iz proračuna, začasno financirajo po prejšnjem proračunu.

Ustavno sodišče Republike Slovenije je to določbo podrobno razlagalo v svoji zadevi U-I-129/19. Iz nje izhaja naslednje:

- ZFisP ni akt o spremembi ustave in nima posebnega hierarhičnega položaja. ZFisP je izvedbeni akt za ustavno fiskalno pravilo, torej na zakonodajni ravni opredeljen način udejanjenja načela iz drugega odstavka 148. člena ustave.⁵
- 2. odst. 148. člena ustave po svojem bistvu zapoveduje racionalno in dolgoročno vzdržno javnofinančno politiko, ki po razumni strokovni presoji ne pelje države v nezmožnost financiranja lastnih funkcij.⁶ Vsebuje splošne usmeritve, med njimi dolžnost skrbnega in dolgoročno vzdržnega upravljanja javnih financ. Proračunska pozicija države mora biti načrtovana tako, da na srednji rok ne nastaja tak nov javni dolg, ki bi lahko ogrozil likvidnost ali solventnost proračunov države in s tem njeno fiskalno suverenost.⁷
- Ekonomsko-tehnične podrobnosti te politike, načini njene izpeljave na zakonski ravni, razdelitev bremen in koristi med različne sloje prebivalstva so v ustavno očrtanih okvirih stvar proste presoje zakonodajalca.⁸
- »Srednjeročnost« iz ustavne določbe je treba razumeti kot dolžnost takega fiskalnega upravljanja in načrtovanja, ki se osredinja na stanje javnih financ skozi celoten ekonomski cikel in ne samo na tekoče proračunsko leto ter upošteva v vsakem letu trenutno stanje narodnega gospodarstva v ciklu. Srednjeročno uravnoteženost proračunov države brez zadolževanja je mogoče doseči na več načinov.⁹
- Ustava le kot načelo zapoveduje, da javna oblast načrtuje, spremlja in izvaja skupno javno trošenje ob zasledovanju njegove vzdržnosti za daljše obdobje, ob upoštevanju potrebe po mobilizaciji fiskalnega potenciala države za preprečevanje oziroma blaženje gospodarskih kriz.¹⁰
- Ustavno fiskalno pravilo se nanaša na celoto javnih financ države, na »proračune države« v smislu t. i. sektorja država, kakor ga opredeljuje tudi pravo EU oziroma sedaj veljavna metodologija ESA, ne pa na državni proračun kot tak.¹¹

⁵ Ustavno sodišče U-I-129/19, tč. 77.

⁶ Prav tam, tč. 83.

⁷ Prav tam, tč. 85.

⁸ Prav tam, tč. 83.

⁹ Prav tam, tč. 84.

¹⁰ Prav tam, tč. 84.

¹¹ Prav tam, tč. 71.

2.3. Poglavitne rešitve

S predlaganim zakonom se določajo pravila, s katerimi se krepí proračunska disciplina in s tem zagotavlja dolgoročna vzdržnost javnih financ.

Kvaliteto javnih financ je potrebno zagotoviti že v fazi načrtovanja, zato predlog zakona posebno pozornost posveča tej fazi. Predlagani zakon za namen vzpostavitve vzdržne javnofinančne politike določa:

- **fiskalno pravilo** oziroma način izvajanja srednjeročne uravnoteženosti proračunov države, ki je usklajeno s fiskalnimi pravili na ravni EU, s čimer se olajša vodenje fiskalne politike in odpravlja nedoslednosti, ki se pojavljajo pri načrtovanju in spremljanju izvajanja fiskalnih pravil. Fiskalno pravilo se določa z omejitvijo rasti očiščenih izdatkov.
- **strateške dokumente fiskalnega načrtovanja**, ki so poenotijo z zahtevami zakonodaje EU. Ključni dokument, v katerem bodo določene fiskalne omejitve za celoten sektor država, je Srednjeročni fiskalno-strukturni načrt, ki se bo praviloma pripravljal na štiri leta in fiksno določal rast očiščenih izdatkov. Načrt na podlagi analize ustreznosti potrdi Svet EU. Za poročanje o izvajanju načrta se vsako leto pripravi Letno poročilo o napredku.
- **vlogo Fiskalnega sveta**, ki še naprej ohranja status samostojnega in neodvisnega državnega organa za neodvisno oceno vzdržnosti javnofinančne politike, so pa skladno z zahtevami Direktive 2011/85/EU predvidene določene spremembe v primerjavi z obstoječo ureditvijo.
- **postopek v primeru odstopanj od fiskalnega pravila** in okoliščine, ki zahtevajo pripravo revidiranega Srednjeročnega fiskalno-strukturnega načrta,
- **okoliščine, v katerih se lahko odstopi od načela srednjeročne uravnoteženosti**, ki so v največji možni meri usklajene rešitvami iz Pakta za stabilnost in rast.

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

Predlog zakona ne bo imel dodatnih neposrednih finančnih posledic za državni proračun, saj se sredstva za delovanje Fiskalnega sveta že zagotavljajo v zadostnem obsegu. 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

Predlog zakona ne predvideva porabe dodatnih proračunskih sredstev.

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

5.1 Prilagojenost predlagane ureditve pravu EU

Kot bo podrobneje obrazloženo v nadaljevanju obstoječi ZFisP ni usklajen z Uredbo (EU) 2024/1263, prilagoditve pa bodo potrebne tudi v luči spremenjene Direktive 2011/85/EU ter, v manjšem delu, tudi s Uredbo Sveta (ES) št. 1467/97. Tako se predlaga povsem prenovljen ZFisP, potrebna pa je tudi prenova z izvajanjem ZFisP tesno povezanega poglavja 1.A v ZJF.

5.1.1 Izhodišča prava EU

Ekonomsko upravljanje v EU temelji zlasti na 121. in 126. členu Pogodbe o delovanju EU (v nadaljnjem besedilu: PDEU).¹² 126. člen PDEU določa, da se morajo države članice izogibati čezmernemu javnofinančnemu primanjkljaju, tako da ostajajo oziroma se približujejo referenčnim vrednostim za proračunski primanjkljaj in javni dolg, ki v skladu s Protokolom št. 12 o postopku v zvezi s čezmernim primanjkljajem znašajo:

- Primanjkljaj: 3 % za razmerje med načrtovanim ali dejanskim javnofinančnim primanjkljajem in bruto domačim proizvodom po tržnih cenah;
- Javni dolg: 60 % za razmerje med javnim dolgom in bruto domačim proizvodom po tržnih cenah.

Države članice, katerih valuta je evro, pa so podvržene dodatni ureditvi, sledeč 136. členu PDEU, ki vzpostavlja pravno podlago za sprejem sekundarne zakonodaje za večji nadzor in usklajevanje njihove makroekonomske in fiskalne politike.

Sekundarna zakonodaja Ekonomskega upravljanja EU obsega naslednje pravne akte EU:

- Pakt za stabilnosti in rast, ki ga sestavljata Uredba (EU) 2024/1263 in Uredba Sveta (ES) št. 1467/97;
- Direktiva 2011/85/EU;
- Smernice za države članice o zahtevah po informacijah za Srednjeročne fiskalno-strukturne načrte in letna poročila o napredku (UL L št. C/2024/3975 z dne 21. 6. 2024);
- Uredba Sveta (ES) št. 479/2009 o uporabi Protokola o postopku v zvezi s čezmernim primanjkljajem (UL L št. 145 z dne 10. 6. 2009, str. 1);
- Uredba (EU) št. 1173/2011 o učinkovitem izvrševanju proračunskega nadzora v euroobmočju – uredba o sankcijah (UL L št. 306 z dne 23. 11. 2011, str. 1);
- Uredba (EU) št. 1174/2011 z dne 16. novembra 2011 o izvršilnih ukrepih za odpravljanje čezmernih makroekonomskih neravnotežij v euroobmočju (UL L št. 306 z dne 23. 11. 2011, str. 8);
- Uredba (EU) št. 1176/2011 z dne 16. novembra 2011 o preprečevanju in odpravljanju makroekonomskih neravnotežij (UL L št. 306 z dne 23. 11. 2011, str. 25);
- Uredba (EU) št. 473/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. maja 2013 o skupnih določbah za spremljanje in ocenjevanje osnutkov proračunskih načrtov ter zagotavljanje zmanjšanja čezmernega primanjkljaja držav članic v euroobmočju (UL L št. 140 z dne 27. 5. 2013, str. 11);
- Uredba (EU) št. 472/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. maja 2013 o okrepitvi gospodarskega in proračunskega nadzora v državah članicah euroobmočja, ki so jih prizadele ali jim grozijo resne težave v zvezi z njihovo finančno stabilnostjo (UL L št. 140 z dne 27. 5. 2013, str. 1).

¹² Pogodba o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v ekonomski in monetarni uniji med Kraljevino Belgijo, Republiko Bolgarijo, Kraljevino Dansko, Zvezno republiko Nemčijo, Republiko Estonijo, Irsko, Helensko republiko, Kraljevino Španijo, Francosko republiko, Italijansko republiko, Republiko Ciper, Republiko Latvijo, Republiko Litvo, Velikim vojvodstvom Luksemburg, Madžarsko, Malto, Kraljevino Nizozemsko, Republiko Avstrijo, Republiko Poljsko, Portugalsko republiko, Romunijo, Republiko Slovenijo, Slovaško republiko, Republiko Finsko in Kraljevino Švedsko (MPSUUEMU) je pri svojem izvajanju, kot to jasno določa 2. odst. njenega 2. člena podrejena pravu, vključno s tukaj obravnavanimi zakonodajnimi akti EU.

5.1.2 Bistvene novosti, ki jih prinaša spremenjeni Pakt za stabilnost in rast

1. Večja prilagojenost ekonomskemu položaju posameznih držav članic.

- Hitrost konsolidacije se določi za vsako državo posebej na način, da se zagotovi srednjeročno vzdržnost dolga, hkrati pa se primanjkljaj zmanjša in srednjeročno (brez nadaljnjih ukrepov) ostaja pod 3 % bruto domačega proizvoda (v nadaljnjem besedilu: BDP).
- Hkrati morajo biti izpolnjeni še trije kriteriji, ki povečujejo zahtevano prilagoditev-konsolidacijo, če je ta v osnovnem izračunu prenizka:
 - o države z javnim dolgom:
 - manjšim od 60 % BDP, morajo ohranjati vzdržnost javnega dolga na tem nivoju.¹³
 - med 60 % in 90 % BDP morajo na povprečni letni ravni v prilagoditvenem obdobju zmanjšati javni dolg za 0,5 o.t. BDP.
 - nad 90 % BDP pa morajo na povprečni letni ravni v prilagoditvenem obdobju zmanjšati javni dolg za 1 o.t. BDP.¹⁴
 - o Dokler je strukturni primanjkljaj nad 1,5 % BDP je treba zagotoviti letno konsolidacijo v višini vsaj 0,4 o.t. BDP (za štiri letno obdobje konsolidacije) ali v višini vsaj 0,25 o.t. BDP (za podaljšano obdobje konsolidacije).¹⁵
 - o Dokler je država v postopku čezmernega primanjkljaja se zahteva vsaj 0,5 o.t. BDP strukturne prilagoditve (do leta 2027 se pri določanju navora upošteva prilagoditev strukturnega primarnega salda).¹⁶

2. Sprememba v načinu in časovnici nadzora

- Ključni dokument bo štiriletni Srednjeročni fiskalno-strukturni načrt, o uresničevanju katerega bo država članica morala vsako leto do 30. aprila v letnem poročilu o napredku poročati Evropski komisiji (v nadaljnjem besedilu: EK). Letni program stabilnosti in nacionalni reformni program se s tem odpravljata. Znotraj EU semestra ostaja zaveza, da se pripravlja jeseni Osnutek proračunskega načrta (za sektor država za naslednje leto), ki ga ocenjujeta tako Fiskalni svet kot Evropska komisija in ki temelji na začrtani poti Srednjeročnega fiskalno-strukturnega načrta.
- Na ravni EU nov, enoten kazalnik fiskalne uspešnosti: rast očiščenih izdatkov oziroma pot očiščenih izdatkov, ki se na podlagi Srednjeročnega fiskalno-strukturnega načrta fiksno določi za štiri leta v naprej.
- 13. člen Uredbe (EU) 2024/1263 zelo natančno opredeljuje elemente za Srednjeročne fiskalno-strukturne načrte. Ti so še dodatno »harmonizirani« prek Smernic za države članice o zahtevah po informacijah za Srednjeročne fiskalno-strukturne načrte in letna poročila o napredku (UL L št. C/2024/3975 z dne 21. 6. 2024).

3. Nova ureditev uveljavljanja izjem od referenčnih vrednosti

- Podaljšanje prilagoditvenega obdobja s štirih let za največ tri leta v skladu s 14. členom Uredbe (EU) 2024/1263;
- Revizija Srednjeročnega fiskalno-strukturnega načrta iz objektivnih razlogov ob ohranitvi nespremenjene ročnosti ali pa zaradi izvolitve nove vlade z novo ročnostjo štirih let v skladu z 15. členom Uredbe (EU) 2024/1263.

¹³ Uredba (EU) 2024/1263, 6. člen.

¹⁴ Uredba (EU) 2024/1263, 7. člen.

¹⁵ Uredba (EU) 2024/1263, 8. člen.

¹⁶ Uredba Sveta (ES) št. 1467/97, 4. člen.

- Splošna odstopna klavzula pod pogoji iz 25. člena Uredbe (EU) 2024/1263.
- Nacionalna odstopna klavzula pod pogoji iz 26. člena Uredbe (EU) 2024/1263.

4. Krepitev nacionalnega lastništva nad ekonomskim upravljanjem

- Temeljno načelo spremenjenega Pakta za stabilnost in rast je t.i. nacionalno lastništvo ekonomskega upravljanja, ki se doseže s tem, da lahko vsaka država v Srednjeročnem fiskalno-strukturnem načrtu določi lastne fiskalne cilje ob upoštevanju omejitev Pakta za stabilnost in rast.
- Kot jasno izhaja iz 37. odstavka obrazložitve Uredbe (EU) 2024/1263, »bi bilo treba za krepitev nacionalnega lastništva svetovalno vlogo neodvisnih fiskalnih institucij za postopno krepitev njihovih zmogljivosti ohraniti v reformiranem okviru ekonomskega upravljanja Evropske unije«.

5. Novi pravni akti ekonomskega upravljanja ter drugi postopki, ki jih obstoječi ZFisP ne predvideva

- Rast očiščenih izdatkov oziroma pot očiščenih izdatkov kot ključen kazalnik fiskalne uspešnosti;
- Srednjeročni fiskalno-strukturni načrt;
- Letno poročilo o napredku;
- Določene pristojnosti Fiskalnega sveta;
- Pogoji za opravljanje funkcije člana Fiskalnega sveta, strukturno neodvisno in učinkovito delovanje, nadzor nad Fiskalnim svetom.

Izjava o skladnosti in korelacijska tabela: v prilogi.

5.2 Prikaz ureditve v drugih pravnih sistemih

Ker so zakonodajne spremembe ekonomskega upravljanja EU stopile v veljavo šele konec aprila 2024, države članice EU še niso prilagodile nacionalnih zakonodaj. V nadaljevanju so tako opisani primeri trenutne ureditve, pred spremembami.

Nemčija

Nemčija ima fiskalno pravilo, imenovano "Schuldenbremse" (zavorni mehanizem dolga), ki je bilo uvedeno leta 2009 kot del reforme nemške ustave. To pravilo je oblikovano z namenom preprečiti prekomerno zadolževanje in zagotoviti dolgoročno fiskalno stabilnost. Zakon določa, da lahko zvezna vlada v normalnih gospodarskih razmerah ustvarja proračunski primanjkljaj le do 0,35 % BDP. Na ta način naj bi bil dolg pod nadzorom, kar Nemčiji omogoča ohranjanje nizkih obrestnih mer in večjo stabilnost v javnih financah.

Na ravni zveznih dežel je pravilo še strožje. Zvezne dežele so od leta 2020 naprej zavezane k popolnemu proračunskemu ravnotežju, kar pomeni, da morajo financirati svoje izdatke brez ustvarjanja novih dolgov. Edina izjema od tega pravila so izredne okoliščine, kot so naravne nesreče ali gospodarske krize, ki bi lahko resno prizadele javne finance. V teh primerih je dovoljena začasna zadolžitev, vendar morajo oblasti tak dolg poplačati, ko se gospodarske razmere izboljšajo. Ta element Schuldenbremse uvaja določeno fleksibilnost v primeru kriz, a kljub temu pravilo ostaja osredotočeno na ohranjanje fiskalne discipline.

Nemčija ima fiskalni svet urejen prek Sveta za stabilnost (Stabilitätsrat), ki je bil ustanovljen leta 2010 za spremljanje proračunskih politik zvezne in deželni vlad ter zagotavljanje spoštovanja fiskalnega pravila Schuldenbremse. Svet sestavljajo zvezni minister za finance in deželni finančni ministri, katerih naloga je priporočati korektivne ukrepe v primeru tveganja prekomernega zadolževanja. Poleg tega deluje tudi Neodvisni fiskalni svet (Unabhängiger Beirat), ustanovljen leta 2013, ki kot svetovalno telo

neodvisno ocenjuje skladnost nemške fiskalne politike z evropskimi pravili ter izdaja priporočila za prilagoditve javnih financ.

Irski

Irski ima fiskalno pravilo, ki temelji na pravilih Evropske unije, predvsem na Paktu za stabilnost in rast (Stability and Growth Pact). To pravilo določa, da mora Irski ohranjati proračunski primanjkljaj pod 3 % BDP in razmerje med javnim dolgom in BDP pod 60 %. Ta pravila so ključna za vse države članice evrskega območja, saj omogočajo makroekonomsko stabilnost in preprečujejo prekomerno zadolževanje. Irski je po finančni krizi leta 2008, ko je njen proračun dosegel velik primanjkljaj, sprejela številne reforme, da bi dosegla te cilje in stabilizirala javne finance.

Po finančni krizi je Irski postala zavezana tudi Fiskalnemu dogovoru EU (Fiscal Compact), ki je del okrepljenega evropskega nadzora nad javnimi financami. Fiskalni dogovor zahteva, da Irski doseže srednjeročni cilj uravnoteženega proračuna, pri čemer je omejena na strukturni primanjkljaj v višini največ 0,5 % BDP. To pravilo ne upošteva samo nominalnega primanjkljaja, ampak tudi strukturne dejavnike, kot so ciklični vplivi na gospodarstvo. Če je javni dolg nad 60 % BDP, mora Irski sprejeti ukrepe za njegovo zmanjšanje, pri čemer mora država zmanjševati dolg za najmanj 1/20 letno, dokler ne doseže dovoljenih ravni.

Da bi zagotovila spoštovanje teh pravil, je Irski ustanovila Fiskalni svet (Irish Fiscal Advisory Council), ki deluje kot neodvisno telo. Fiskalni svet nadzira, ali vlada spoštuje fiskalna pravila, in daje neodvisne ocene o tem, kako fiskalna politika vpliva na dolgoročno vzdržnost javnih financ. Poleg tega svet svetuje vladi o morebitnih potrebnih prilagoditvah in opozarja na tveganja, ki bi lahko ogrozila dosego fiskalnih ciljev. To telesu omogoča povečanje preglednosti in odgovornosti v proračunskem postopku.

Slovaška

Ključno orodje za upravljanje javnih financ na Slovaškem je Zakon o fiskalni odgovornosti, ki je bil sprejet leta 2011. Ta zakon vzpostavlja okvir za omejevanje proračunskega primanjkljaja in nadzor nad javnim dolgom, da bi zagotovili dolgoročno stabilnost javnih financ in preprečili prekomerno zadolževanje.

Eden izmed najpomembnejših elementov tega fiskalnega pravila je mehanizem za javni dolg. Zakon določa, da ko javni dolg preseže 50 % BDP, mora vlada sprejeti določene ukrepe za njegovo zmanjšanje. Ko dolg doseže 55 % BDP, se začnejo strožje omejitve, kot so omejitve pri zviševanju plač v javnem sektorju in obveznost priprave načrta za zmanjšanje dolga. Če dolg preseže 60 % BDP, je vlada zavezana sprejeti bolj radikalne ukrepe, vključno s predlogom nezaupnice vladi in zamrznitvijo izdatkov.

Slovaška ima tudi Fiskalni svet (Rada pre rozpočtovú zodpovednosť), neodvisno telo, ki je bilo ustanovljeno leta 2012 za spremljanje izvajanja fiskalnih pravil in ocenjevanje vzdržnosti javnih financ. Fiskalni svet redno pripravlja ocene o proračunskih načrtih in finančnih tveganjih ter daje priporočila vladi glede fiskalne politike. Njegova glavna naloga je zagotavljanje preglednosti in odgovornosti pri oblikovanju proračuna ter nadzor nad dolgoročno vzdržnostjo javnih financ.

6. PRESOJA POSLEDIC, KI JIH BO IMEL SPREJEM ZAKONA

6.1. Presoja administrativnih posledic

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

Zakon bo imel posledice za delovanje Fiskalnega sveta, saj se skladno z zahtevami Direktive 2011/85/EU spreminja nabor obveznih nalog, ki jih bo izvajal v primerjavi z veljavno ureditvijo. Ker se ukinja omejitve števila zaposlenih pri Fiskalnem svetu, bo omogočeno tudi dodatno zaposlovanje.

Zakon bo zmanjšal tudi administrativno breme za institucionalne enote sektorja država, saj odpravlja potrebo po izračunavanju presežkov po Zakonu o fiskalnem pravilu.

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

Zakon ne bo imel posledic na obveznosti strank do javne uprave ali pravosodnih organov.

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

Zakon ne bo imel posledic za okolje.

6.3. Presoja posledic za gospodarstvo, in sicer za:

Zakon ne bo imel posledic za gospodarstvo. MSP test: v prilogi.

6.4. Presoja posledic za socialno področje, in sicer za:

Zakon ne bo imel posledic na socialnem področju.

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

Zakon bo imel pozitivne posledice na uresničevanje cilja učinkovito upravljanje in kakovostne javne storitve iz Strategije razvoja Slovenije. Na podlagi fiskalnega pravila se v naprej opredeljuje kvantitativne cilje fiskalne politike, kar povečuje predvidljivost in večja zaupanje glede ustreznega vodenja fiskalne politike.

6.6. Presoja posledic za druga področja:

Zakon nima posledic na druga področja.

6.7. Izvajanje sprejetega predpisa:

a) Predstavitev sprejetega zakona:

Sprejeti zakon bo predstavljen na spletni strani Ministrstva za finance.

b) Spremljanje izvajanja sprejetega predpisa

V okviru svojih pristojnosti bo izvajanje sprejetega predpisa spremljalo Ministrstvo za finance in Fiskalni svet Republike Slovenije.

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

V zvezi z vprašanji, ki jih ureja predlog zakona, ni drugih pomembnih okoliščin.

7. PRIKAZ SODELOVANJA JAVNOSTI PRI PRIPRAVI PREDLOGA ZAKONA:

Predlog Zakona o fiskalnem pravilu je bil na portalu e-demokracija objavljen 8. januarja 2025. Rok za oddajo pripomb je bil do 10. februarja 2025.

Na predlog zakona je bilo v času javne obravnave posredovanih pet mnenj. Podani sta bili dve mnenji anonimnih pošiljateljev, pripombe pa so posredovali še Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije, Fiskalni svet Republike Slovenije in Računsko sodišče Republike Slovenije.

Vse pripombe so bile preučene v okviru usklajevanja določb zakona in v največji možni meri tudi upoštevane.

8. PODATEK O ZUNANJEM STROKOVNJAKU OZIROMA PRAVNI OSEBI, KI JE SODELOVALA PRI PRIPRAVI PREDLOGA ZAKONA, IN ZNESKU PLAČILA ZA TA NAMEN:

Pri pripravi predloga zakona je sodeloval dr. Matej Avbelj, ki je do konca januarja 2025 v ta namen prejel plačilo v višini 9000 evrov z DDV. Sodelovanje je vključevalo tudi pripravo določb, ki se tičejo srednjeročnega fiskalnega načrtovanja in bodo vključene v novelo Zakona o javnih financah.

9. NAVEDBA, KATERI PREDSTAVNIKI PREDLAGATELJA BODO SODELOVALI PRI DELU DRŽAVNEGA ZBORA IN DELOVNIH TELES:

- Klemen Boštjančič, minister
- mag. Saša Jazbec, državna sekretarka
- Nikolina Prah, državna sekretarka
- Gordana Pipan, državna sekretarka
- mag. Katja Božič, državna sekretarka
- dr. Katja Lautar, generalna direktorica

II. BESEDILO ČLENOV

I. POGLAVJE

SPLOŠNO

1. člen

(vsebina zakona)

(1) Ta zakon določa način ter časovni okvir izvajanja načela srednjeročne uravnoteženosti prihodkov in izdatkov proračunov države brez zadolževanja (v nadaljnjem 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) S tem zakonom se ureja tudi delovanje Fiskalnega sveta kot neodvisnega in samostojnega državnega organa.

(3) S tem zakonom se izvajata Uredba (EU) 2024/1263 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2024 o učinkovitem usklajevanju ekonomskih politik in večstranskem proračunskem nadzoru ter razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97 (UL L št. 2024/1263 z dne 30. 4. 2024) (v nadaljnjem besedilu: Uredba (EU) 2024/1263) in Uredba Sveta (ES) št. 1467/97 z dne 7. julija 1997 o pospešitvi in razjasnitvi izvajanja postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem (UL L št. 209 z dne 2. 8. 1997, str. 6), zadnjič spremenjena z Uredbo Sveta (EU) 2024/1264 z dne 29. aprila 2024 o spremembi Uredbe (ES) št. 1467/97 o pospešitvi in razjasnitvi izvajanja postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem (UL L št. 2024/1264 z dne 30. 4. 2024) (v nadaljnjem besedilu: Uredba Sveta (ES) št. 1467/97).

(4) 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), zadnjič spremenjena z Direktivo Sveta (EU) 2024/1265 z dne 29. aprila 2024 o spremembi Direktive 2011/85/EU o zahtevah v zvezi s proračunskimi okviri držav članic (UL L št. 2024/1265 z dne 30. 4. 2024).

2. člen
(pomen izrazov)

Izrazi, uporabljeni v tem zakonu, imajo enak pomen kot v Uredbi (EU) 2024/1263 in Uredbi Sveta (ES) št. 1467/97, pri čemer je pojem odhodki iz Uredbe (EU) 2024/1263 in Uredbe Sveta (ES) št. 1467/97 enak pojmu izdatki po tem zakonu.

II. POGLAVJE
IZVAJANJE SREDNJEROČNE URAVNOTEŽENOSTI

3. člen
(izvajanje srednjeročne uravnoteženosti)

(1) Prihodki in izdatki proračunov države so srednjeročno uravnoteženi brez zadolževanja, če dolg sektorja država ostaja na preudarni ravni pod 60 odstotki bruto domačega proizvoda (v nadaljnjem besedilu: BDP) ter je primanjkljaj sektorja država pod 3 odstotki BDP in se tudi srednjeročno ohranjata pod to mejo.

(2) V prilagoditvenem obdobju, ko srednjeročna uravnoteženost ni dosežena, mora pot gibanja očiščenih izdatkov slediti nacionalnemu Srednjeročnemu fiskalno-strukturnemu načrtu, kot ga potrdi Svet Evropske unije (v nadaljnjem besedilu: Svet EU) v skladu s 17. členom Uredbe (EU) 2024/1263, pri čemer so dovoljena odstopanja, ki ne presegajo mej, določenih v drugem odstavku 2. člena Uredbe Sveta (ES) št. 1467/97.

4. člen
(načelo previdnosti pri načrtovanju in ocenjevanju obsega prihodkov in izdatkov)

Za zagotavljanje spoštovanja srednjeročne uravnoteženosti je treba pri načrtovanju in ocenjevanju poti gibanja očiščenih izdatkov upoštevati tveganja, ki bi lahko vplivala na makroekonomsko stabilnost, dolgoročno vzdržnost javnega financiranja in obseg dolga sektorja država.

5. člen
(srednjeročni fiskalno-strukturni načrt)

(1) Srednjeročni fiskalno-strukturni načrt (v nadaljnjem besedilu: načrt) je akt, pripravljen v skladu z Uredbo (EU) 2024/1263 in ob upoštevanju 3. člena tega zakona, ki ga sprejme Državni zbor Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: državni zbor) na predlog Vlade Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: vlada) najkasneje do roka za posredovanje Evropski komisiji in Svetu EU.

(2) Predlog načrta je pripravljen za obdobje štirih let. Predlog načrta praviloma vključuje štiriletno obdobje vodenja fiskalne politike, razen če srednjeročna uravnoteženost ni dosežena in vlada v skladu z merili iz 14. člena Uredbe (EU) 2024/1263 predlaga podaljšano prilagoditveno obdobje.

(3) Vlada najmanj 15 dni pred posredovanjem načrta Evropski komisiji posreduje predlog načrta državnemu zboru in Fiskalnemu svetu.

(4) Če Svet EU načrta ne potrdi in v primerih iz 11. člena tega zakona, vlada državnemu zboru in Fiskalnemu svetu predloži revidiran načrt 15 dni pred rokom, ki ga določa 19. člen Uredbe (EU) 2024/1263.

6. člen
(letno poročilo o napredku)

(1) Vlada vsako leto do 10. aprila pošlje v seznanitev državnemu zboru in Fiskalnemu svetu v oceno osnutek letnega poročila o napredku izvajanja načrta v skladu z 21. členom Uredbe (EU) 2024/1263.

(2) Vlada sprejme letno poročilo do 30. aprila in ga posreduje Evropski komisiji.

III. POGLAVJE
FISKALNI SVET

7. člen
(položaj in naloge Fiskalnega sveta)

(1) Fiskalni svet je samostojen in neodvisen državni organ, ki pripravlja in javno objavlja ocene, ki lahko vključujejo tudi priporočila, v zvezi s skladnostjo javnofinančne politike s fiskalnimi pravili, ki so določena v tem zakonu, predpisih, ki urejajo javne finance, ali predpisih Evropske unije, ki urejajo ekonomsko upravljanje v državah članicah.

(2) Fiskalni svet pri tem opravlja naslednje naloge:

1. v sedmih dneh po prejemu predloga načrta ali revidiranega načrta pripravi oceno ustreznosti gibanja očiščenih izdatkov v načrtu;

2. vsaka štiri leta pripravi oceno doslednosti, usklajenosti in učinkovitosti sistema proračunskega načrtovanja;

3. v dvajsetih dneh pripravi oceno spoštovanja rasti očiščenih izdatkov na podlagi predloga državnega proračuna ter predloga sprememb državnega proračuna oziroma rebalansa državnega proračuna, ki je predložen državnemu zboru;

4. v sedmih dneh pripravi oceno skladnosti podatkov o realizaciji proračunov sektorja država, sporočenih v letnem poročilu o napredku izvajanja načrta, s potjo gibanja očiščenih izdatkov v načrtu;

5. vsaka štiri leta opravi analizo napovedi makroekonomskih in fiskalnih agregatov, kot jih določa zakon, ki ureja javne finance, za pretekla štiri leta in jo predstavi v poročilu. V primeru ugotovljenih pristranskosti Fiskalni svet posreduje vladi ustrezne ugotovitve, pripravljavec napovedi pa mora na tej podlagi pripraviti popravljalne ukrepe. Fiskalni svet poročilo javno objavi na svojih spletnih straneh;

6. na zaprosilo vlade v osmih dneh pripravi oceno ustreznosti predloga vlade za uporabo nacionalne odstopne klavzule v skladu z drugim odstavkom 12. člena tega zakona;

7. sodeluje na rednih predstavitev in razpravah v državnem zboru o načrtovanju in izvajanju fiskalne politike;

8. opravlja druge naloge, potrebne za izvajanje svojih pristojnosti, vključno s tistimi, ki jih določata Uredba (EU) 2024/1263 in Uredba Sveta (ES) št. 1467/97.

(3) Vlada na podlagi ocene Fiskalnega sveta iz 1. do 4. točke prejšnjega odstavka in tistimi, ki jih določata Uredba (EU) 2024/1263 in Uredba Sveta (ES) št. 1467/97, do obravnave v državnem zboru, najkasneje pa v dveh mesecih, pripravi pisno obrazloženo stališče do ocene Fiskalnega sveta in ga posreduje državnemu zboru. Državni zbor lahko naloži vladi, da na podlagi ocene Fiskalnega sveta pripravi spremembe predlaganega akta ali dodatne ukrepe.

8. člen
(sestava Fiskalnega sveta)

(1) Fiskalni svet ima tri člane, ki jih na predlog vlade imenuje državni zbor.

(2) Funkcija člana Fiskalnega sveta ni združljiva z opravljanjem druge javne funkcije in dejavnostjo upravljanja, nadzora ali zastopanja neposrednega ali posrednega uporabnika proračunov sektorja država. Člani Fiskalnega sveta pri svojem delu ne smejo sprejemati kakršnih koli navodil.

(3) Za člane Fiskalnega sveta se imenujejo strokovnjaki s področja makroekonomije, javnih financ ali upravljanja proračunov, pri čemer mora biti vsaj eden strokovnjak s področja makroekonomije, vsaj eden pa s področja javnih financ. Kot strokovnjak s področja makroekonomije, javnih financ ali upravljanja proračuna se šteje oseba z najmanj univerzitetno izobrazbo ali izobrazbo, pridobljeno po študijskem programu druge stopnje v skladu z zakonom, ki ureja visoko šolstvo, in najmanj 10 leti delovnih izkušenj na svojem strokovnem področju, pri čemer se ocenjujejo tudi poslovna uspešnost, uspešnost na dosedanjih delovnih mestih in ugled.

(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.

(6) 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 nezdružljivost opravljanja funkcije;
6. če pri izvrševanju svojih funkcij ne ravna v skladu z ustavo ali zakonom.

(7) 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 vlado.

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

(1) Predsednik Fiskalnega sveta pol leta pred iztekom funkcije članov Fiskalnega sveta obvesti vlado.

(2) Po prejemu obvestila glede izteka funkcije ali po prejemu obvestila, da predlagani kandidat za člana Fiskalnega sveta ni dobil potrebne večine ali je bil predčasno razrešen, vlada brez odlašanja objavi v Uradnem listu Republike Slovenije poziv za prijavo kandidatov.

(3) Prijavo kandidata se pošlje vladi v roku, ki ne sme biti krajši od 30 dni po objavi poziva, v primeru predčasne razrešitve člana Fiskalnega sveta in v primeru iz sedmega odstavka tega člena pa ne krajši od 15 dni po objavi poziva. Prijava mora biti obrazložena. Priložena ji mora biti pisna izjava prijavljenega kandidata, da je pripravljen sprejeti kandidaturo.

(4) Izmed prijavljenih kandidatov vlada predlaga državnemu zboru kandidate za predsednika in člana Fiskalnega sveta.

(5) Vlada predlaga kandidate v 30 dneh po izteku roka iz tretjega odstavka tega člena. Predlog kandidature mora obrazložiti in predložiti pisno izjavo kandidata, da sprejema kandidaturo.

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

(7) Če predlagani kandidat za člana Fiskalnega sveta ne dobi potrebne večine poslanskih glasov, predsednik državnega zbora o tem takoj obvesti vlado.

(8) Če do dneva, ko se članu ali predsedniku Fiskalnega sveta izteče funkcija, še ni imenovan nov član ali predsednik Fiskalnega sveta ali če novoimenovani član ali predsednik Fiskalnega sveta ne more nastopiti funkcije dan po dnevu, ko se dosedanjemu članu ali predsedniku Fiskalnega sveta funkcija izteče, dosedanji član ali predsednik Fiskalnega sveta opravlja funkcijo, dokler novoimenovani član ali predsednik Fiskalnega sveta ne nastopi funkcije.

(9) Če vlada predlaga državnemu zboru hkrati kandidata za obe prosti mesti članov Fiskalnega sveta, ki se jima funkcija izteče na isti dan, pa državni zbor ne imenuje kandidatov za obe prosti mesti temveč samo enega, se v primeru, ko imenovanje novega člana Fiskalnega sveta pred iztekom funkcije prejšnjega člana ni več mogoče, z žrebom določi, kateri od članov Fiskalnega sveta, ki se jima funkcija izteka, bo po izteku funkcije opravljal funkcijo člana do imenovanja novega člana. Z žrebom se določi, kateri od članov Fiskalnega sveta, ki se jima funkcija izteka, bo po izteku funkcije opravljal funkcijo člana tudi v primeru, ko eden od novoimenovanih članov Fiskalnega sveta ne more nastopiti funkcije pravočasno, če je to razvidno iz predloga kandidature iz petega odstavka tega člena.

(10) Žreb iz prejšnjega odstavka se izvede na seji Fiskalnega sveta na način, določen s poslovníkom Fiskalnega sveta, ob navzočnosti predsednice oziroma predsednika državnega zbora.

(11) Žreb se opravi najpozneje deset dni pred iztekom funkcije članov Fiskalnega sveta, če to ni mogoče, pa najpozneje dan po dnevu, ko je znan izid imenovanja v državnem zboru.

(12) Po opravljenem postopku žreba iz devetega in desetega odstavka tega člena Fiskalni svet v Uradnem listu Republike Slovenije objavi osebno ime člana Fiskalnega sveta, ki še naprej opravlja funkcijo.

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) Člani Fiskalnega sveta so v Fiskalnem svetu zaposleni najmanj za 20 odstotkov polnega delovnega časa, predsednik pa za najmanj 50 odstotkov polnega delovnega časa.

(6) Strokovno pomoč članom sveta nudijo javni uslužbenci, zaposleni pri Fiskalnemu svetu, kar Fiskalnemu svetu zagotavlja strokovno neodvisnost. 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 za brezplačno zagotavljanje tistih podatkov, analiz in drugih informacij, ki jih v skladu s svojimi pristojnostmi lahko posamezna institucionalna enota sektorja država zagotavlja Fiskalnemu svetu za opravljanje njegovih nalog.

(8) Delovanje Fiskalnega sveta je vsakih sedem let predmet zunanjega ocenjevanja neodvisnih ocenjevalcev, ki ga opravi uveljavljena institucija oziroma posamezniki z ustreznimi znanji.

(9) Fiskalni svet predloži enkrat letno do konca maja tekočega leta državnemu zboru v obravnavo poročilo o svojem delu za preteklo leto.

IV. POGLAVJE

ODPRAVLJANJE ODPSTOPANJ IN IZJEMNE OKOLIŠČINE

11. člen (revizija načrta)

(1) Če vlada na podlagi ocene Fiskalnega sveta ugotovi, da se srednjeročna uravnoteženost ne izvaja v skladu s 3. členom tega zakona, ali če Republika Slovenija prejme priporočilo oziroma poziv Sveta zaradi odstopanja od določb Uredbe (EU) 2024/1263 ali Uredbe Sveta (ES) št. 1467/97, minister, pristojen za finance, uporabi ukrepe iz drugega odstavka tega člena za namen srednjeročnega uravnoteženja javnih financ.

(2) Minister, pristojen za finance, s prvim dnevom naslednjega meseca za največ 60 dni sprejme ukrepe za zagotovitev fiskalne discipline, s katerimi poizkuša doseči ponovno srednjeročno uravnoteženost javnih financ, in sicer:

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

(3) Če z ukrepi iz prejšnjega Odstavka zaradi obstoja objektivnih okoliščin v izbranem časovnem obdobju ni mogoče zagotoviti izvajanja srednjeročne uravnoteženosti v skladu s 3. členom tega zakona ali spoštovanja priporočila oziroma poziva Sveta EU, vlada na predlog ministra, pristojnega za finance, najpozneje v treh mesecih od svoje ugotovitve ali od prejema priporočila ali poziva Sveta EU iz prejšnjega odstavka v skladu s prvim odstavkom 15. člena Uredbe (EU) 2024/1263 po potrebi pripravi revidiran načrt.

(4) Vlada na predlog ministra, pristojnega za finance, prav tako pripravi revidiran načrt, če se uvede postopek v zvezi s čezmernim neravnotežjem v skladu z drugim odstavkom 7. člena Uredbe (EU) št. 1176/2011 z dne 16. novembra 2011 o preprečevanju in odpravljanju makroekonomskih neravnotežij (UL L št. 306 z dne 23. 11. 2011, str. 25).

(5) Revidiran načrt v skladu z drugim odstavkom 15. člena Uredbe (EU) 2024/1263 lahko predlaga tudi vsakokratna novoizvoljena vlada.

(6) Glede postopka priprave revidiranega načrta se smiselno uporablja 5. člen tega zakona.

12. člen (izjemne okoliščine)

(1) Od srednjeročne uravnoteženosti se lahko odstopi samo, če so izpolnjeni pogoji za uporabo splošne ali nacionalne odstopne klavzule iz 25. in 26. člena Uredbe (EU) 2024/1263.

(2) Nastanek izjemnih okoliščin, ki dovoljujejo uporabo nacionalne odstopne klavzule iz 26. člena Uredbe (EU) 2024/1263, ugotovi vlada po pridobitvi ocene Fiskalnega sveta. Na podlagi te ugotovitve vlada zahtevo za uporabo nacionalne odstopne klavzule pošlje Komisiji in Svetu EU.

(3) V skladu s priporočilom Sveta EU iz 25. ali 26. člena Uredbe (EU) 2024/1263 o dopustnem obsegu in trajanju odstopanj od srednjeročne uravnoteženosti vlada v treh mesecih po prenehanju splošne ali nacionalne odstopne klavzule s smiselno uporabo 5. člena tega zakona po potrebi pripravi revidiran načrt.

KONČNI DOLOČBI

13. člen (prenehanje veljavnosti)

Z dnem uveljavitve tega zakona prenehajo veljati:

1. Zakon o fiskalnem pravilu (Uradni list RS, št. 55/15, 177/20 – popr. in 129/22);
2. 37.b člen Uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna (Uradni list RS, št. 54/10 in 35/18) ter
3. 9.a, drugi odstavek 9.b, prvi in drugi odstavek 9.č, prvi odstavek 9.d, 9.e do 9.o člen Zakona o javnih financah (Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13, 55/15 – ZFisP, 96/15 – ZIPRS1617, 13/18, 195/20 – odl. US, 18/23 – ZDU-1O in 76/23).

14. člen (začetek veljavnosti)

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

III. OBRAZLOŽITEV PO ČLENIH

K 1. členu:

S prvim členom zakona se v skladu z običajnimi nomotehničnimi pravili določi vsebino Zakona o fiskalnem pravilu. Izhodišča in okvirno vsebino, ki jo mora urediti ta zakon, določa tretji odstavek 148. člena Ustave Republike Slovenije. Hkrati se v tem zakonu kot do sedaj ureja tudi delovanje Fiskalnega sveta kot neodvisnega organa, ki bdi nad spoštovanjem fiskalnih pravil.

Nadalje se z Zakonom o fiskalnem pravilu izvaja Pakt za stabilnost in rast. Sestavljata ga dve uredbi, in sicer Uredba (EU) 2024/1263 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2024 o učinkovitem usklajevanju ekonomskih politik in večstranskem proračunskem nadzoru ter razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97 (UL L št. 2024/1263 z dne 30. 4. 2024) (v nadaljnjem besedilu: Uredba (EU) 2024/1263) in Uredba Sveta (ES) št. 1467/97 z dne 7. julija 1997 o pospešitvi in razjasnitvi izvajanja postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem (UL L št. 209 z dne 2. 8. 1997, str. 6), zadnjič spremenjena z Uredbo Sveta (EU) 2024/1264 z dne 29. aprila 2024 o spremembi Uredbe (ES) št. 1467/97 o pospešitvi in razjasnitvi izvajanja postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem (UL L št. 2024/1264 z dne 30. 4. 2024) (v nadaljnjem besedilu: Uredba Sveta (ES) št. 1467/97). V skladu z Uredbo (EU) 2024/1263 morajo vse države članice pripraviti nacionalni Srednjeročni fiskalno-strukturni načrt za štiri- do petletno obdobje, odvisno od trajanja zakonodajnega obdobja v državi članici. Države članice bodo v svojih načrtih začrtale večletno pot gibanja očiščenih izdatkov sektorja država in pojasnile, kako bodo zagotovile izvajanje naložb in reform v odziv na glavne izzive, ugotovljene v okviru evropskega semestra, zlasti v specifičnih priporočilih za države. Reforma posodablja tudi postopek v zvezi s čezmernim primanjkljajem, ki ga predpisuje Uredba Sveta (ES) št. 1467/97. Postopek v zvezi s čezmernim primanjkljajem, ki temelji na primanjkljaju, ostaja nespremenjen, pri postopku v zvezi s čezmernim primanjkljajem, ki temelji na dolgu, pa bo ključno spoštovanje novega srednjeročnega okvira. Uredbi, ki sestavljata Pakt za stabilnost in rast, sta sicer neposredno uporabljivi, je pa za njihov učinkovito in pravilno izvajanje treba določiti nacionalne postopke priprave in sprejemanja fiskalnih dokumentov, kot jih predpisujeta, in jih povezati z zahtevami 148. člena Ustave Republike Slovenije.

Z Zakonom o fiskalnem pravilu se v slovenskih pravni red delno prenašajo tudi določbe 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), zadnjič spremenjene z Direktivo Sveta (EU) 2024/1265 z dne 29. aprila 2024 o spremembi Direktive 2011/85/EU o zahtevah v zvezi s proračunskimi okviri držav članic (UL L št. 2024/1265 z dne 30. 4. 2024) (v nadaljnjem besedilu: Direktiva 2011/85/EU).

K 2. členu:

V tem členu se določa, da se v zakonu uporablja enake definicije kot v zakonodaji EU, konkretno v Paktu za stabilnost in rast. Fiskalno pravilo se na ta način uporablja za sektor države kot celoto, za ugotavljanje obsega fiskalnih kategorij sektorja država pa se uporablja mednarodno uveljavljeno metodologijo ESA. S tem se slovensko fiskalno pravilo v največji možni meri uskladi s tistim, ki velja na ravni EU, s čimer se prepreči možna neskladja glede različnih omejitev za vodenje fiskalne politike, do katerih bi prišlo, če bi se za nacionalno fiskalno pravilo uporabljalo drugačne definicije kot za pravila na ravni EU.

Na ta način se kot statistična kategorija sektor država tudi jasno definira pojem proračuni države, ki se uporablja v 148. členu Ustave Republike Slovenije: »prihodki in izdatki proračunov države« so torej prihodki in izdatki sektorja država, kot so določeni z metodologijo ESA.

Prihaja pa v nacionalni zakonodaji v primerjavi z EU zakonodajo do razlike v poimenovanju po vsebini enake javnofinančne kategorije, pri čemer se v nacionalni zakonodaji uporablja poimenovanje izdatki, v EU zakonodaji pa pojem odhodki, na kar je v tem členu posebej opozorjeno.

K 3. členu:

V tem členu je podrobneje opredeljeno fiskalno pravilo skladno z načelom uravnoveženosti proračunov države, ki izhaja iz drugega odstavka 148. člena Ustave Republike Slovenije.

S prvim odstavkom se določi fiskalno pravilo, na način, da je to skladno z zahtevami Pogodbe o delovanju EU in izvedbenim Paktom za stabilnost in rast. S tem se bo zagotovilo, da ne bo prihajalo do različnih zahtev na EU ravni na eni in na nacionalni ravni na drugi strani, s čimer se olajša vodenje

fiskalne politike in odpravlja nedoslednosti, ki se pojavljajo pri načrtovanju in spremljanju izvajanja fiskalnih pravil. Srednjeročna uravnoteženost, kot jo predpisuje 148. člen Ustave Republike Slovenije bo torej dosežena, ko sta dolg in deficit pod referenčnimi vrednostmi iz Pogodbe v delovanju EU v višini 60 oziroma 3 odstotkov bruto domačega proizvoda (v nadaljnjem besedilu: BDP), hkrati pa se tudi v srednjeročnem obdobju brez dodatnih ukrepov ohranjata pod to mejo. V teh primerih tudi fiskalna pravila EU, kot jih določa Pakt za stabilnost in rast, ne predvidevajo dodatne javnofinančne konsolidacije.

Z drugim odstavkom se določa omejitve v primerih, ko srednjeročna uravnoteženost ni dosežena. V teh primerih je potrebno upoštevati omejitve rasti očiščenih izdatkov, kot jo za posamezno državo priporoči Svet Evropske unije (v nadaljnjem besedilu: Svet EU) ob upoštevanju zahtev Pakta za stabilnost in rast. Rast očiščenih izdatkov, kot jo na podlagi Srednjeročnega fiskalno-strukturnega načrta s priporočilom formalno potrdi Svet EU, mora torej zagotoviti:

- da se primanjkljaj sektorja država zmanjša in srednjeročno (brez nadaljnjih ukrepov) ostaja pod 3 odstotki BDP;
- srednjeročno vzdržnost dolga sektorja država, ki se izračuna z analizo vzdržnosti dolga, da se zagotovi:
 - najpozneje do konca prilagoditvenega obdobja in v naslednjih desetih letih se dolg zmanjšuje ali ostaja pod 60 odstotkov BDP;
 - delež dolga sektorja država se zmanjšuje ali ostaja na preudarnih ravneh, na podlagi determinističnih scenarijev okvira Komisije za srednjeročne projekcije dolga državnega sektorja;
 - tveganje, da se delež dolga sektorja država ne bi zmanjšal v petih letih po prilagoditvenem obdobju iz nacionalnega srednjeročnega fiskalno-strukturnega načrta, je dovolj nizko, kar se oceni na podlagi analize Komisije o vzdržnosti dolga.¹⁷

Poleg meril, ki temeljijo na analizi vzdržnosti dolga, pa morajo biti pri določitvi omejitve rasti očiščenih izdatkov izpolnjeni še trije kriteriji, ki povečujejo zahtevano prilagoditev - konsolidacijo, če je ta v osnovnem izračunu prenizka:

- Zaščitni ukrep za odpornost na primanjkljaj: Dokler je strukturni primanjkljaj nad 1,5 odstotka BDP, je treba zagotoviti letno konsolidacijo v višini vsaj 0,4 odstotne točke (v nadaljnjem besedilu: o.t.) BDP (za štiriletno obdobje konsolidacije) ali v višini vsaj 0,25 o.t. BDP (za podaljšano obdobje prilagoditve - konsolidacije).
- Zaščitni ukrep za vzdržnost dolga: zagotoviti je treba minimalno povprečno letno zniževanje javnega dolga v času prilagoditvenega obdobja (v katero se ne štejejo leta, ko je država v postopku čezmernega primanjkljaja):
 - o 1 o.t. BDP na leto za države nad 90 odstotki BDP javnega dolga ali
 - o 0,5 o.t. BDP na leto za države med 60 in 90 odstotki BDP javnega dolga.
- Merilo glede primanjkljaja: Dokler je država v postopku čezmernega primanjkljaja je treba zagotoviti vsaj 0,5 o.t. BDP strukturne prilagoditve (do leta 2027 se pri določanju navora upošteva prilagoditev strukturnega primarnega salda).

Ob upoštevanju vseh teh kriterijev Evropska komisija državi članici posreduje usmeritev (referenčna smer oziroma tehnična informacija), kakšna naj bi na podlagi njenih izračunov morala biti omejitev rasti očiščenih izdatkov, ki jo za države z dolgom sektorja država pod 60 odstotki BDP in primanjkljajem pod 3 odstotki BDP pripravi zgolj na zahtevo zadevne države članice. Usmeritev je pripravljena v dveh verzijah – za štiriletno obdobje prilagoditve in sedemletno obdobje prilagoditve. Država lahko namreč predlaga podaljšanje obdobje prilagoditve s štirih na pet, šest ali sedem let, če se hkrati zaveže k dodatnim reformam in naložbam, katerih izvajanje bosta preverjala Evropska komisija in Svet EU. Državi usmeritev služi kot merilo za pripravo lastne omejitve rasti očiščenih izdatkov, ki jo vključi v Srednjeročni fiskalno-strukturni načrt. Evropska komisija vsebino Srednjeročnega fiskalno-strukturnega načrta, vključno z omejitvijo rastjo očiščenih izdatkov, oceni z vidika skladnosti z zahtevami Pakta za stabilnost in rast. Ob pozitivni oceni predlaga Svetu EU, da izda priporočilo, v katerem potrdi rast očiščenih izdatkov, kot jo predvideva načrt, v primeru podaljšane obdobja prilagoditve na pet, šest ali sedem let pa potrdi še mejnike glede izvajanja dodatnih reform in naložb, na podlagi katerih se bo spremljalo njihovo izvajanje. Omejitev rasti očiščenih izdatkov iz priporočila Sveta EU, ki izhaja iz Srednjeročnega fiskalno-strukturnega načrta, postane fiksna omejitev za vodenje fiskalne politike in merilo glede

¹⁷ Uredba (EU) 2024/1263, 10. člen.

potrebne konsolidacije za obdobje Srednjeročnega fiskalno-strukturnega načrta. Spoštovanje omejitev se preverja vsako leto na podlagi podatkov o realizaciji fiskalne politike v preteklem letu. Pri realizaciji so dovoljena odstopanja od predpisane rasti očiščenih izdatkov, ki se na ravni EU beležijo na kontrolnem računu in skladno s Paktom za stabilnost in rast ne smejo presežati ali 0,3 odstotne točke BDP letno ali 0,6 odstotne točke BDP kumulativno. Ko presežejo to vrednost, Evropska komisija namreč začne s postopki ugotavljanja čezmernega primanjkljaja.

K 4. členu:

Spoštovanje načela uravnoveženosti proračunov države je treba zagotavljati z ustreznim načrtovanjem in ocenjevanjem tako prihodkovne kot izdatkovne 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 vplivala na rast BDP, obseg dolga sektorja država ter dolgoročno vzdržnost javnega financiranja, s tem pa tudi na obseg tako prihodkov kot izdatkov.

K 5. členu:

Omejitve fiskalne politike se na podlagi zahtev fiskalnega pravila določijo v obliki rasti očiščenih izdatkov v okviru Srednjeročnega fiskalno-strukturnega načrta, ki je praviloma pripravljen za obdobje štirih let. Prvi načrt je bil pripravljen za obdobje štirih let, obdobje trajanje naslednjih načrtov pa je odvisno od okoliščin, v katerih bodo pripravljene. Če bo pred potekom veljavnega načrta zaradi objektivnih okoliščin pripravljen revidiran načrt, bo načrt skladno s prvim odstavkom 15. člena Uredbe (EU) 2024/1263 pripravljen za obdobje do izteka prvotnega obdobja načrta (na primer zgolj za dve leti). Če pa bo načrt pripravljen pred iztekom veljavnega načrta zaradi nastopa nove vlade, pa bo pripravljen nov štiriletni načrt. Načrt poleg načrtovane fiskalne politike vključuje tudi ključne reforme in naložbe kot odziv na posebna priporočila v okviru evropskega semestra in ostale prioritete EU. Podrobneje vsebino Srednjeročnega fiskalno-strukturnega načrta določajo Smernice za države članice o zahtevah glede informacij za Srednjeročne fiskalno-strukturne načrte in letna poročila o napredku (UL L št. C/2024/3975 z dne 21. 6. 2024).

V primeru da je potrebna fiskalna prilagoditev, saj srednjeročna uravnoveženost še ni dosežena, lahko država predlaga podaljšanje prilagoditvenega obdobja s štirih na pet, šest ali sedem let, ne glede na to pa se načrt še vedno pripravlja za štiriletno obdobje. Za podaljšanje prilagoditvenega obdobja se mora država zavezati k dodatnim reformam in naložbam, katerih izvajanje bo spremljala Evropska komisija in Svet EU. Dodatne reforme in naložbe morajo za odobritev podaljšanja prilagoditvenega obdobja skladno s 14. členom Uredbe (EU) 2024/1263 izpolnjevati več meril, in sicer morajo:

- na podlagi verodostojnih in preudarnih predpostavk prispevati k trajnemu izboljšanju potenciala rasti in odpornosti gospodarstva zadevne države članice;
- podpirati fiskalno vzdržnost s strukturnim izboljšanjem javnih financ v srednjeročnem obdobju, kot je zmanjšanje deleža javnih izdatkov v BDP ali povečanje deleža javnih prihodkov v BDP;
- podajati odziv na skupne prednostne naloge Evropske unije;
- podajati odziv na ustrezna specifična priporočila za državo, naslovljena na zadevno državo članico, po potrebi tudi priporočila, izdana v okviru postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji;
- zagotavljati, da načrtovana skupna raven nacionalno financiranih javnih naložb v obdobju izvajanja nacionalnega Srednjeročnega fiskalno-strukturnega načrta ni nižja od srednjeročne ravni pred tem obdobjem, ob upoštevanju področja in obsega specifičnih izzivov posamezne države.

Za podaljšanje prilagoditvenega obdobja je treba zato v Srednjeročni fiskalno-strukturni načrt vključiti:

- oceno učinka sklopa reform in naložb (kar pomeni lahko predpise, lahko ukrepe, zagotovo pa to niso samo zakonodajni predlogi), na katerih temelji zahteva za podaljšanje, na (a) trajno izboljšanje potenciala rasti in odpornosti gospodarstva zadevne države članice na podlagi verodostojnih in preudarnih predpostavk, (b) podpiranje fiskalne vzdržnosti s strukturnim izboljšanjem javnih financ v srednjeročnem obdobju, kot je zmanjšanje deleža javnih izdatkov v BDP ali povečanje deleža javnih prihodkov v BDP, ter (c) zagotavljanje, da načrtovana skupna raven nacionalno financiranih javnih naložb v času trajanja Srednjeročnega fiskalno-strukturnega načrta ni nižja od srednjeročne ravni pred obdobjem, ki ga zajema navedeni načrt,

ob upoštevanju področja in obsega specifičnih izzivov posamezne države, vključno s podatki in projekcijami, kadar je ustrezno in možno.

- obrazložitev, kako bo načrtovani sklop reform in naložb prispeval k obravnavanju skupnih prednostnih nalog Evropske unije in specifičnih priporočil za državo (po potrebi tudi priporočil, izdanih v okviru postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji);
- informacije o glavnem cilju vsakega ukrepa, ključne korake, ki bi jih bilo treba sprejeti za doseg cilja, povezane časovne okvire in po potrebi kazalnike ali druge elemente, ki lahko podprejo oceno izvajanja;
- obrazložitev, kako je sklop reform in naložb, na katerih temelji podaljšanje, skladen z zavezami, vključenimi v programe na podlagi partnerskih sporazumov, dogovorjenih v okviru večletnega finančnega okvira.

Načrt na predlog vlade v obliki resolucije potrdi Državni zbor Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: državni zbor), mnenje o ustreznosti načrta pa pred potrditvijo poda tudi Fiskalni svet. V času priprave načrta se bo vlada posvetovala tudi z zainteresirano javnostjo, saj to izhaja neposredno iz tretjega odstavka 11. člena Uredbe (EU) 2024/1263, zato to v členu ni dodatno normirano.

Pakt za stabilnost in rast sicer predvideva, da se načrt Evropski komisiji in Svetu EU načeloma predloži do 30. aprila, a se država lahko dogovori za podaljšanje roka. Slovenski načrt bo težko pripraviti in potrditi do 30. aprila, saj temelji na statističnih podatkih o realizaciji sektorja država v predhodnem letu, ki so kot prva informacija na voljo konec marca, revidirani pa po sredini aprila. Gre za ključne podatke za pripravo načrta. Ker je za kakovostno pripravo Srednjeročnega-fiskalno strukturnega načrta potrebno dovolj časa, rok za posredovanje Evropski komisiji datumsko v samem členu ni določen, s čimer se omogoča, da bo rok v dogovoru z Evropsko komisijo podaljšan, kot to omogoča prvi odstavek 11. člena Uredbe (EU) 2024/1263. Petnajst dni pred tako dogovorjenim rokom vlada predlog Srednjeročnega-fiskalno strukturnega načrta posreduje državnemu zboru v sprejem in Fiskalnemu svetu v oceno. Gre za podobno časovnico kot je veljala v veljavnem Zakonu o fiskalnem pravilu za sprejem Okvira za pripravo proračunov sektorja država, le da se dopušča možnost potrditve Srednjeročnega fiskalno-strukturnega načrta v maju ali kadarkoli kasneje glede na mandat (začetek dela) oziroma vzpostavitev nove vlade. Komisija oceni ustreznost načrta glede na zahteve Pakta za stabilnost in rast, dokončno pa ga potrdi Svet EU. Če ga Svet EU ne potrdi, vlada predloži državnemu zboru v potrditev revidiran načrt, in sicer 15 dni pred rokom za predložitev revidiranega načrta Evropski komisiji.

K 6. členu:

O izvajanju načrta vlada vsako leto poroča v okviru Letnega poročila o napredku, ki se Svetu EU in Komisiji EU predloži do 30. aprila. Podrobneje vsebino poročila določajo Smernice za države članice o zahtevah glede informacij za Srednjeročne fiskalno-strukturne načrte in letna poročila o napredku (UL L št. C/2024/3975 z dne 21. 6. 2024). Poročilo bo vlada pripravila po posvetovanju z zainteresirano javnostjo, saj to izhaja neposredno iz petega odstavka 21. člena Uredbe (EU) 2024/1263, zato to v členu ni dodatno normirano. Z osnutkom poročila se seznanijo tudi državni zbor in v oceno pa ga dobi tudi Fiskalni svet. Vlada dokončno poročilo pošlje Evropski komisiji do konca aprila.

Letnemu poročilu o napredku je treba sicer skladno z navedenimi smernicami priložiti še priloge, v katerih se podrobneje poroča o izvajanju reform in naložb, ki odgovarjajo letna na specifična priporočila državi v okviru evropskega semestra, izvajanju ukrepov politike pri uresničevanju ciljev trajnostnega razvoja in evropskega stebra socialnih pravic ter v odziv na druge skupne prednostne naloge EU, a glede prilog vlada ne bo obveščala državnega zbora in jih tudi sama ne bo potrjevala, ker gre za vnose v različne baze Evropske komisije, ki jih uporabljajo različni direktorati Evropske komisije, vse bistveno pa je povzeto v besedilu samega Letnega poročila o napredku.

K 7. členu:

V skladu z obveznostmi, ki izvirajo iz Uredbe (EU) št. 473/2013 o skupnih določbah za spremljanje in ocenjevanje osnutkov proračunskih načrtov ter zagotavljanje zmanjšanja čezmernega primanjkljaja držav članic v euroobmočju (UL L št. 140 z dne 27. 5. 2013, str. 11) pa tudi z Direktive 2011/85/EU mora vsaka država članica ustanoviti oziroma določiti neodvisno telo, katerega naloga je nadzor in ocenjevanje javnofinančne politike in še posebej ocenjevanje spoštovanja fiskalnih pravil.

V skladu z zahtevami navedene direktive je pri ustanovitvi Fiskalnega sveta treba upoštevati naslednje kriterije, in sicer da takšen neodvisni organ:

- ne sprejema navodil proračunskih organov zadevne države članice ali drugih javnih ali zasebnih organov;
- lahko pravočasno obvešča javnost o svojih ocenah in mnenjih;
- ima ustrezna in stabilna sredstva za učinkovito izvajanje svojih nalog, vključno z izvajanjem vseh vrst analiz v okviru teh nalog;
- ima ustrezen in pravočasen dostop do informacij, ki jih potrebujejo za izpolnjevanje svojih nalog;
- jo predmet rednih zunanjih ocenjevanj neodvisnih ocenjevalcev.

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

V prvem odstavku se določa Fiskalni svet kot samostojen in neodvisen državni organ, ki spremlja in ocenjuje skladnost javnofinančne politike s fiskalnimi pravili.

Podrobneje so njegove naloge in pristojnosti določene v drugem odstavku, izhajajo pa iz zahtev Pakta za stabilnost in rast in Direktive 2011/85/EU in se v nekaterih primerih širijo, glede na obstoječo ureditev. Njegove naloge tako obsegajo ocenjevanje ustreznosti gibanja očiščenih izdatkov v Srednjeročnem fiskalno-strukturnem načrtu ter v Letnem poročilu o napredku in spoštovanja rasti očiščenih izdatkov sektorja država, ko je pripravljen predlog, sprememba ali rebalans državnega proračuna. Fiskalni svet skladno z zahtevami navedene direktive na štiri leta pripravlja tudi periodično oceno doslednosti, usklajenosti in učinkovitosti sistema proračunskega načrtovanja, to je vseh postopkov in zakonodaje, ki urejajo pripravo fiskalnih dokumentov. Določa se tudi, da Fiskalni svet vsaka štiri leta opravi analizo makroekonomskih in fiskalnih napovedi, v primeru ugotovljenih pristranskosti pa mora vlada pripraviti popravljane ukrepe. To nalogo, ki je v trenutni ureditvi določena v Zakonu o javnih financah, se po novem ureja v Zakon o fiskalnem pravilu s ciljem, da se vse naloge opredeli na enem mestu. Pri tem je naloga še bolj natančno opredeljena skladno z določbami Direktive 2011/85/EU, ki zahteva ugotavljanje znatnih pristranskosti v napovedi. Napoved je pristranska, kadar sistematično precenjuje ali podcenjuje dejansko vrednost napovedane spremenljivke. Direktiva 2011/85/EU predvideva tudi, da Fiskalni svet opravlja tudi tiste funkcije, ki jih predvideva Pakt za stabilnost in rast. Ker so uredbe, ki so neposredno uporabljive, vse te naloge niso našteje. Eksplicitno je predvideno ocenjevanje Srednjeročnega fiskalno-strukturnega načrta ali njegove revizije in priprava ocene skladnosti podatkov o realizaciji proračunov sektorja država, ki je vključena v Letno poročila o napredku. Priprava nezavezujočega ločenega poročila o zadostnosti sprejetih in predvidenih ukrepov, ki so bili sprejeti kot odziv na postopek presežnega primanjkljaja, ki jo tudi predvideva Pakt za stabilnost in rast pa je zajeta z zadnjo točko, ki omogočajo Fiskalnemu svetu, da opravlja tudi druge pristojnosti. Poleg tega pa se določa, da Fiskalni svet pripravlja oceno obstoja izjemnih okoliščin, na podlagi katerih bo vlada na Evropsko komisijo v presojo in Svetu EU v odločanje posredovala zahtevo za uporabo nacionalne odstopne klavzule. Skladno z zahtevami navedene direktive se eksplicitno določa tudi, da Fiskalni svet sodeluje na razpravah v državnem zboru, kar je skladno s trenutno prakso, kljub temu da na zakonski ravni ni bilo predpisano. Naloge Fiskalnega sveta pri ocenjevanju ustreznosti fiskalnih dokumentov se torej glede na veljavno ureditev ohranjajo, se pa prilagajajo glede na nove dokumente fiskalne politike, hkrati pa se dodajajo nove, ki jih zahteva evropska zakonodaja.

Fiskalni svet v zvezi z različnimi vidiki javnofinančne politike podaja svoje ocene in priporočila, hkrati pa se ohranja odgovornost predlagatelja akta (vlade) in državnega zbora glede oblikovanja oziroma potrjevanja politike. Vlada mora namreč na podlagi ocen Fiskalnega sveta do obravnave navedene ocene v državnem zboru, najkasneje v dveh mesecih pripraviti pisno obrazloženo stališče in ga posredovati državnemu zboru, državni zbor pa lahko naloži vladi, da na podlagi ocene Fiskalnega sveta pripravi spremembe predlaganega akta ali dodatne ukrepe. Vlada sicer ne podaja stališča do vsake ocene fiskalnega sveta, temveč zgolj do tistih, ki ocenjujejo ključne fiskalne dokumente (Srednjeročni fiskalno-strukturni načrt, Letno poročilo o napredku in državni proračun oziroma Osnutek proračunskega načrta), in tistih, ki se pripravljajo zaradi zahtev Pakta za stabilnost in rast (poročilo o izvedenih ukrepih v okviru postopka čezmernega primanjkljaja).

K 8. členu:

Glede mandata, pogojev za imenovanje, prenehanja mandata in drugih podobnih vprašanj se ohranjajo obstoječe rešitve.

Skladno z zahtevami Direktiva 2011/85/EU je dodano določeno, da člani Fiskalnega sveta ne sprejemajo nikakršnih navodil, med področja, s katerih morajo izkazati strokovnost, pa se namesto ekonomije določa upravljanje proračunov.

V prvem odstavku se tako določa, da ima Fiskalni svet tri člane, ki jih imenuje državni zbor.

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.

Tretji odstavek tako določa, da morajo biti člani strokovnjaki s področja makroekonomije, javnih financ ali upravljanja proračunov, četrti pa kdo kljub strokovnosti ne more biti imenovan za člana.

Peti odstavek določa, da mandat članov Fiskalnega sveta traja pet let, s čimer se zagotovi neodvisnost od izvršilne in zakonodajne veje oblasti. Član je lahko imenovan največ dvakrat zapored.

Šesti in sedmi odstavek določata, kako in v kakšnih primerih lahko člana Fiskalnega sveta državni zbor RS predčasno razreši.

K 9. členu:

Ohranja se obstoječi izbirni postopek imenovanja članov Fiskalnega sveta, ureditev v primeru nepravočasnega imenovanja novih članov pa je še jasneje določena.

Prvi odstavek določa, da pol leta pred iztekom funkcije fiskalnega člana, predsednik Fiskalnega sveta o tem obvesti vlado. Na tej podlagi skladno z drugim odstavkom vlada objavi poziv v Uradnem listu RS, kar naredi tudi, če predlagan kandidat za člana Fiskalnega sveta ni bil potrjen ali pa je bil član Fiskalnega sveta predčasno razrešen. Skladno s tretjim odstavkom mora biti rok za prijavo najmanj 30 dni od objave poziva, razen v primeru, ko predlagan kandidat za člana Fiskalnega sveta ni potrjen, ko mora biti za prijavo na voljo 15 dni.

Peti in šesti odstavek določata, da člane Fiskalnega sveta imenuje državni zbor na predlog vlade z dvotretjinsko večino vseh poslancev, in roke v tem postopku. Sedmi odstavek določa, da predsednik državnega zbora nemudoma obvesti vlado, če predlagan kandidat ni bili potrjen.

Osmi odstavek določa, da v primeru, če članu ali predsedniku Fiskalnega sveta poteče funkcija, nov član ali predsednik pa še ni bil imenovan, funkcijo do imenovanja novega člana ali predsednika Fiskalnega sveta opravlja dotedanji član.

Deveti odstavek ureja primere, ko je pred iztekom funkcije imenovan le eden izmed obeh članov Fiskalnega sveta ali če eden izmed novoimenovanih članov Fiskalnega sveta ne more nastopiti funkcije pravočasno. Takrat se z žrebom določi, kateri izmed članov Fiskalnega sveta bo nadaljeval funkcijo tudi po izteku funkcije. Ker vlada v predlogu kandidatov za člane Fiskalnega sveta jasno opredeli, katerega izmed kandidatov predlaga za predsednika Fiskalnega sveta, se način določanja nadaljevanja opravljanja funkcije z žrebom omejuje zgolj na oba člana Fiskalnega sveta, od katerih nobeden ni predsednik Fiskalnega sveta.

Deseti odstavek določa, da se žreb izvede na seji Fiskalnega sveta najpozneje deset dni pred iztekom funkcije članov Fiskalnega sveta ali, če to ni mogoče, najkasneje naslednji dan, ko je znan izid imenovanja v državnem zboru. Enajsti odstavek določa, da se žreb opravi ob navzočnosti predsednice ali predsednika državnega zbora. Podrobneje se postopek opravljanja žreba uredi s poslovnikom Fiskalnega sveta. Dvanajsti člen pa določa, da Fiskalni svet po žrebu v Uradnem listu RS objavi ime člana, ki bo še naprej opravljal funkcijo.

K 10. členu:

V zvezi z delovanjem Fiskalnega sveta zakon predvideva nekaj sprememb glede na obstoječo ureditev. Člana Fiskalnega sveta bosta svojo funkcijo opravljala za najmanj 20 odstotkov polnega delovnega časa, predsednik pa za najmanj 50 odstotkov polnega delovnega časa. Hkrati predlog člana ne predvideva več številčne omejitve glede števila zaposlenih pri Fiskalnem svetu. Skladno z Direktivo

2011/85/EU je predvideno tudi, da je Fiskalni svet vsakih sedem let predmet zunanjega ocenjevanja neodvisnih ocenjevalcev.

S prvim odstavkom se določa, da Fiskalni svet zastopa predsednik, ki tudi organizira njegovo delo. Drugi odstavek določa, da Fiskalni svet sprejme poslovnik za urejanje njegovega delovanja, ki se objavi v Uradnem listu RS. Tretji odstavek določa, da Fiskalni svet sprejme odločitve z večino vseh članov. Četrti odstavek določa, da se sredstva za delo Fiskalnega sveta zagotavljajo v proračunu Republike Slovenije na predlog Fiskalnega sveta, ki samostojno odloča o porabi sredstev. Peti odstavek določa omejitve zaposlitev za člana Fiskalnega sveta, ki sta lahko pri Fiskalnem svetu zaposlena za najmanj 20 odstotkov delovnega časa, predsednik pa 50 odstotkov polnega delovnega časa. V šestemu odstavku se določa, da so pri Fiskalnem svetu zaposleni javni uslužbenci, ki članom nudijo strokovno pomoč, administrativno tehnične naloge zanj pa opravljajo službe Računskega sodišča Republike Slovenije. S sedmim odstavkom se določa, da bodo druge institucionalne enote Fiskalnemu svetu zagotavljale informacije, analize in podatke. V osmem odstavku se določa, da Fiskalni svet enkrat letno državnemu zboru predloži poročilo o njegovem delovanju. V devetem odstavku pa se določa da je Fiskalni svet vsakih sedem let predmet zunanjega ocenjevanja neodvisnih ocenjevalcev. Gre za zunanje ocene delovanja, ki jih opravi uveljavljena institucija oziroma posamezniki z ustreznimi znanji. Ocenjuje se različne vidike delovanja, kot so pooblastila, viri, zaščitni ukrepi za neodvisnost in kakovost/doslednost njihovega dela (npr. uporaba preglednih metod). V dosedanji praksi se je uveljavilo zlasti ocenjevanje s strani Organizacije za ekonomsko sodelovanje in razvoj. Strošek takšnega ocenjevanja ni zanemarljiv, zato ga mora Fiskalni svet načrtovati pri pripravi predloga finančnega načrta v tistem letu, ko zapade v plačilo. Deveti odstavek določa, da Fiskalni svet vsako leto državnemu zboru do konca maja predloži poročilo o svojem delu.

K 11. členu

Člen določa postopke v primeru odstopanj od fiskalnega pravila, vključno s popravilnim mehanizmom.

Popravilni mehanizem se sproži, če vlada na podlagi ocene Fiskalnega sveta ugotovi odstopanje od fiskalnega pravila iz 3. člena ali če Slovenija na podlagi Pakta za stabilnost in rast dobi priporočilo oziroma poziv Sveta EU v okviru postopka presežnega primanjkljaja. V teh primerih lahko minister za finance sproži ukrepe za namen srednjeročnega uravnoveženja javnih financ.

Ukrepe za namen srednjeročnega uravnoveženja javnih financ določa drugi odstavek. S tem se torej podeljuje ministru, pristojnemu za finance, pooblastilo, da se lahko nemudoma odzove in na ta način poizkuša v čim krajšem času ponovno vzpostaviti srednjeročno uravnoveženost. Kot ukrepe predlagani zakon določa, da minister za največ 60 dni dovoli prevzemanje obveznosti samo na podlagi predhodnega soglasja ministra, pristojnega za finance, da predlaga vladi sprejetje predpisov in drugih nezakonodajnih ukrepov, s katerimi se zmanjšajo izdatki sektorja država, ali da ustavi prerazporejanje pravic porabe.

Če ti ukrepi ne zadostujejo, tretji odstavek določa, da vlada po potrebi pripravi in državnemu zboru predloži v potrjevanje predlog revidiranega načrta, ki se ga sprejema po enakih postopkih kot osnovni načrt. Ali bo treba pripraviti revidiran načrt ali ne, bo odvisno od obsega in razloga za odstopanje od srednjeročne uravnoveženosti, bo pa v večini primerov to zahtevano s strani Evropske komisije ali Sveta EU, lahko pa bo na podlagi objektivnih okoliščin predlagala tudi vlada, a bo o obstoju objektivnih okoliščin presojala Evropska komisija, pri čemer v pravu EU objektivne okoliščine niso enoznačno definirane in so prepuščene presoji. Bo pa v primeru prejema priporočila ali poziva Sveta EU zaradi odstopanj od določb Pakta za stabilnost in rast v okviru postopka čezmernega primanjkljaja vlada skladno z roki iz četrtega odstavka 3. člena Uredbe Sveta (ES) št. 1467/97 morala pripraviti poročilo o ukrepih, ki jih je sprejela na podlagi priporočila oziroma poziva Sveta EU.

Četrti in peti odstavek določata, da se revidiran načrt pripravi tudi v primeru ugotovljenih čezmernih makroekonomskih neravnovesij v okviru s tem povezanega postopka na ravni EU, pripravi pa ga lahko tudi novoimenovana vlada.

K 12. členu:

Od načela srednjeročne uravnoveženosti je, pod pogojem da to ne ogrozi srednjeročne vzdržnosti javnih financ, mogoče odstopati v primeru splošne odstopne klavzule na ravni EU ali nacionalne odstopne klavzule, kot ju opredeljuje Pakt za stabilnost in rast. Odstopanje od načela srednjeročne uravnoveženosti javnih financ vsebinsko pomeni dopustitev višje rasti očiščenih izdatkov, kot določene

v potrjenem Srednjeročnem fiskalno-strukturnem načrtu, brez da se sproži popravljalni mehanizem iz prejšnjega člena.

V drugem odstavku se opredeli, da nastanek izjemnih okoliščin, zaradi katerih lahko vlada zahteva uporabo nacionalne odstopne klavzule, ugotovi vlada po pridobitvi mnenja Fiskalnega sveta. Zahtevo za uporabo te klavzule nato posreduje Evropski komisiji in Svetu EU. Slednji na predlog Evropske komisije za odobritev njene uporabe izda priporočilo, s katerim v omejenem časovnem obdobju dovoljuje večjo rast očiščenih izdatkov od tiste, predvidene v veljavnem Srednjeročnem fiskalno-strukturnem načrtu.

V tretjem odstavku pa se opredeli postopek po prenehanju uporabe nacionalne ali splošne odstopne klavzule. Takrat vlada po potrebi pripravi predlog revidiranega Srednjeročnega fiskalno-strukturnega načrta ali pa ponovno sledi fiskalni poti iz veljavnega Srednjeročnega fiskalno-strukturnega načrta. Ali je potrebno pripraviti revidiran načrt, je odvisno od vrste izjemnih okoliščin, zaradi katerih je bila sprožena odstopna klavzula, in od trajanja le-te. Če omejitvi rasti očiščenih izdatkov v veljavnem Srednjeročnem fiskalno-strukturnem načrtu zaradi objektivnih okoliščin ni več mogoče slediti, ali če je njegova veljavnost potekla, se pripravi revidiran načrt. O obstoju objektivnih okoliščin presoja Evropska komisija, pri čemer objektivne okoliščine v pravu EU niso definirane in so prepuščene presoji.

K 13. členu:

Predlagana določba razveljavlja Zakon o fiskalnem pravilu (Uradni list RS, št. 55/15, 177/20 – popr. in 129/22) ter nekatere določbe Uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna (Uradni list RS, št. 54/10 in 35/18) in Zakona o javnih financah (Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13, 55/15 – ZFisP, 96/15 – ZIPRS1617, 13/18, 195/20 – odl. US, 18/23 – ZDU-1O in 76/23), ki se nanašajo na srednjeročno načrtovanje fiskalne politike in fiskalno disciplino, ki so s tem zakonom določene drugače.

K 14. členu:

Določba 14. člena določa rok za začetek veljavnosti tega zakona.

IV. BESEDILO ČLENOV, KI SE SPREMINJAJO

<https://pisrs.si/pregledPredpisa?id=ZAKO7056>

**V. PREDLOG, DA SE PREDLOG ZAKONA OBRAVNAVA PO NUJNEM OZIROMA SKRAJŠANEM
POSTOPKU**

/