



Številka: 007-1138/2022/45
Ljubljana, 28. 3. 2023
EVA 2022-1611-0152
GENERALNI SEKRETARIAT VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE Gp.gs@gov.si
ZADEVA: Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih financah – 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 svoji ... seji dne ... sprejela naslednji
S K L E P :
Vlada Republike Slovenije je določila besedilo predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih financah in ga pošlje Državnemu zboru Republike Slovenije v sprejem.
Barbara Kolenko Helbl generalna sekretarka
Sklep prejmejo:
<ul style="list-style-type: none">– 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:
Za obravnavo Predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih financah se predlaga skrajšan postopek, saj se z njim urejajo manj zahtevne spremembe in dopolnitve ter spremembe in dopolnitve v zvezi z odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije.
3.a Osebe, odgovorne za strokovno pripravo in usklajenost gradiva:
Klemen Boštjančič, minister za finance mag. Saša Jazbec, državna sekretarka Tilen Božič, državni sekretar Nikolina Prah, državna sekretarka mag. Mojca Pirnat, v.d. generalnega direktorja mag. Miranda Groff Ferjančič, namestnica generalnega direktorja mag. Marjan Divjak, generalni direktor

Marija Arnuš, 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 za finance mag. Saša Jazbec, državna sekretarka Tilen Božič, državni sekretar Nikolina Prah, državna sekretarka mag. Mojca Pirnat, v.d. generalnega direktorja mag. Miranda Groff Ferjančič, namestnica generalnega direktorja mag. Marjan Divjak, generalni direktor Marija Arnuš, sekretarka				
5. Kratak povzetek gradiva:				
<p>Vlada Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Vlada) je predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih financah z istovrstno vsebino kot izhaja iz predlaganega gradiva sprejela na seji dne 23. marca 2023 in ga 24. marca 2023 posredovala v nadaljnjo obravnavo Državnemu zboru Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Državni zbor). Državni zbor je po pregledu zadevnega zakona ugotovil, da bo v primeru, če bo v obdobju do njegove uveljavitve Vlada pripravila tudi predlog rebalansa proračuna in predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2023 in 2024 to pomenilo časovni zamik pri obravnavi navedenih proračunskih aktov, saj bodo ti akti Državnemu zboru predloženi kasneje.</p> <p>Ker je načrtovano, da bo Vlada do konca meseca aprila 2023 Državnemu zboru predložila predlog rebalansa proračuna in predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2023 in 2024 se predlaga, da Vlada, kot predlagatelj, predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih financah, ki je že v Državnem zboru, v skladu s 118. členom Poslovnika državnega zbora (Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo, 105/10, 80/13, 38/17, 46/20, 105/21 – odl. US in 111/21), nadomesti z novim predlogom. Predvsem zaradi reorganizacije je namreč nujno, da se rebalans proračuna države uveljavi v čim krajšem času, saj se na ta način zagotovi nemoteno delovanje vseh državnih organov. Navedeno pomeni tudi, da predlagano ne vsebuje več vsebin, ki bi se na kakršen koli način dotikale vsebin, ki se urejajo z zakonom, ki ureja izvrševanje proračuna Republike Slovenije.</p>				
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			NE
c)	administrativne posledice			NE
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: nacionalne dokumente razvojnega načrtovanja razvojne politike na ravni programov po strukturi razvojne klasifikacije programskega proračuna razvojne dokumente Evropske unije in mednarodnih organizacij			NE
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:				
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.				
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:

/

Kratka obrazložitev

S predlaganim zakonom se ne določajo dodatne naloge, ki bi jih bilo treba financirati, pač pa zgolj ravnanja entitet, ki jih ureja Zakon 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 in 18/23 – ZDU-10).

8. Predstavitev sodelovanja z združenji občin:

Vsebina predloženega gradiva (predpisa) vpliva na:
pristojnosti občin,
delovanje občin,
financiranje občin.

DA

Gradivo (predpis) je bilo poslano v mnenje: 9. februarja 2023

Skupnosti občin Slovenije SOS: DA

Združenju občin Slovenije ZOS: DA

Združenju mestnih občin Slovenije ZMOS: DA

Predlogi in pripombe združenj niso bili upoštevani:

Odziv je bil podan samo s strani SOS.

Bistveni predlogi in pripombe, ki niso bili upoštevani.

1. Javni zavodi in agencije, katerih ustanovitelj je država oziroma občina in ki so v 100% lasti države ali občine, stvarnega premoženja nimajo v lasti. Predlog ni bil podprt, ker bi bila potrebna celovita ureditev področja, vključno s spremembo Zakona o zavodih.

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:

NE

11. Gradivo je uvrščeno v delovni program vlade:

NE

Klemen Boštjančič
minister za finance

PREDLOG

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 svoji ... seji dne ... sprejela naslednji

S K L E P :

Vlada Republike Slovenije je določila besedilo predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih financah in ga pošlje Državnemu zboru Republike Slovenije v sprejem.

Barbara Kolenko Helbl
generalna sekretarka

Sklep prejmejo:

- Državni zbor Republike Slovenije
- Ministrstvo za finance
- Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo

Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih financah
skrajšan postopek

I. UVOD

1. Ocena stanja in razlogi za sprejem zakona

Zakon 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 in 18/23 – ZDU-1O; v nadaljnjem besedilu: ZJF) ureja tri skupine organizacijskih oblik, in sicer neposredne uporabnike proračuna, posredne uporabnike proračuna in ostale osebe javnega sektorja. Določbe, ki urejajo neposredne uporabnike državnega proračuna, so oblikovane na način, da so zahteve za vse neposredne uporabnike proračuna določene enako, in sicer tako pri pripravi proračuna, pri njegovem izvrševanju in tudi v postopkih nadzora. V zvezi s pripravo finančnih načrtov neposrednih uporabnikov 20. člen ZJF med drugim določa, da v primeru, če z neposrednimi uporabniki, ki niso državni upravni organi in organizacije, Vlada Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: vlada) ne doseže soglasja, vključi v predlog proračuna predlog finančnega načrta, ki ga predlaga vlada, in v njegovo obrazložitev predlog finančnega načrta, ki ga predlaga neposredni uporabnik. To pomeni, da končno odločitev sprejme Državni zbor Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Državni zbor), na ta način pa naj bi se upoštevala samostojnost t. i. nevladnih proračunskih uporabnikov (Državni zbor, Državni svet Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Državni svet), Računsko sodišče Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Računsko sodišče), Ustavno sodišče Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Ustavno sodišče) in Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Varuh človekovih pravic)).

Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-474/18-17 z dne 10. 12. 2020 odločilo, da se 20. člen ZJF, kolikor se nanaša na Državni svet, Ustavno sodišče, Varuha človekovih pravic in Računsko sodišče, razveljavi. Ustavno sodišče je zavzelo stališče, da 20. člen ZJF dejansko izkrivlja namen, ki ga je zakonodajalec zasledoval z ureditvijo v 8. členu Zakona o ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20 in 92/21) in 31. členu Zakona o računskem sodišču (Uradni list RS, št. 11/01 in 109/12) ter omogoča prevladujoč vpliv vlade oziroma kar resornega ministrstva na oblikovanje predloga potrebnih sredstev za delo tako za Ustavno sodišče kot za Računsko sodišče. Enako velja tudi za Državni svet in Varuha človekovih pravic. Ustavno sodišče meni tudi, da zakonodajalec tako navedene ustavne organe v celoti obravnava na način, na kakršnega obravnava državne organe, ki delujejo pod okriljem vlade in to kljub temu, da imajo neodvisni ustavni organi ustavno zagotovljen drugačen (avtonomen) položaj in da se s tem vzpostavlja razmerje njihove finančne odvisnosti od izvršilne oblasti. Glede na navedeno Ustavno sodišče ugotavlja, da je 20. člen ZJF, kolikor se nanaša na Državni svet in Ustavno sodišče, v neskladju z drugim stavkom drugega odstavka 3. člena Ustave, kolikor se nanaša na Varuha človekovih pravic, v neskladju s prvim stavkom 159. člena Ustave, in kolikor se nanaša na Računsko sodišče, v neskladju s tretjim odstavkom 150. člena Ustave.

Predmet presoje Ustavnega sodišča je bil tudi 40. člen ZJF, ki ureja ravnanja vlade in ministra za finance v primeru neuravnoteženosti proračuna. V zadevnem členu je določeno, da vlada

lahko med drugim določi, da morajo neposredni uporabniki za sklenitev pogodbe pridobiti predhodno soglasje ministrstva, pristojnega za finance. Ustavno sodišče je zavzelo stališče, da ta določba preprečuje Državnemu svetu, Ustavnemu sodišču, Varuhu človekovih pravic in Računskemu sodišču, da sami odločajo o porabi sredstev za delo, zagotovljenih s proračunom države. Iz zadevne odločbe Ustavnega sodišča izhajajo, da navedena določba ZJF dovoljuje ministru za finance intenzivno vmešavanje v porabo sredstev državnih organov, ki morajo biti od izvršilne oblasti neodvisni in tudi, da bi bilo mogoče enak cilj doseči tudi brez opisanega invazivnega posega v finančno neodvisnost teh organov. Ustavno sodišče meni, da gre pri tem še za hujši poseg v njihovo finančno neodvisnost kot v primeru ureditve iz 20. člena ZJF, saj slednja predvideva vsaj postopek usklajevanja, drugi odstavek 40. člena ZJF pa prepušča Ministrstvu za finance presojo, katere aktivnosti izmed načrtovanih v skladu z odobrenimi proračunskimi sredstvi bo neodvisni ustavni organ sploh lahko izvedel. Glede na navedeno je Ustavno sodišče odločilo, da je drugi odstavek 40. člena ZJF, kolikor se nanaša na Državni svet in Ustavno sodišče, v neskladju z drugim odstavkom drugega odstavka 3. člena Ustave, kolikor se nanaša na Varuha človekovih pravic, v neskladju s tretjim odstavkom 150. člena Ustave, in kolikor se nanaša na Računsko sodišče, v neskladju s prvim odstavkom 159. člena Ustave.

Predmet presoje ustavnosti je bil tudi prvi odstavek 95. člena ZJF, v katerem je določeno, da minister, pristojen za finance, izda podrobnejša navodila o zaključku leta do 30. septembra tekočega leta za državne in občinske proračune, ki obravnava tudi neodvisne ustavne organe. Ustavno sodišče je zavzelo stališče, da je treba v primeru, ko gre za razmerja med navedenimi neodvisnimi ustavnimi organi in izvršilno oblastjo upoštevati, da že zakonske določbe ne smejo spreminjati ustavno opredeljenih razmerij med njimi. Ker niti prvi odstavek 95. člena ZJF niti druge določbe ZJF ne vsebujejo nobenih tovrstnih okvirov oziroma usmeritev za podrobnejše podzakonsko urejanje ministra za finance, je Ustavno sodišče odločilo, da je prvi odstavek 95. člena ZJF v obsegu, v katerem je predmet presoje, v neskladju z drugim odstavkom 120. člena Ustave.

Ustavno sodišče je presojalo tudi 103. člen ZJF, v katerem je določeno, da je stranka v inšpekcijskem postopku neposredni ali posredni uporabnik državnega ali občinskega proračuna za sredstva, prejeta iz državnega proračuna, in sicer v zvezi s prvim in drugim odstavkom 102. člena ZJF. Ustavno sodišče je v zvezi s tem členom poudarilo, da spoštovanju finančne neodvisnosti Državnega sveta, Ustavnega sodišča, Varuha človekovih pravic in Računskega sodišča ustreza samo takšna ureditev nadzora nad porabo proračunskih sredstev, ki jo izvaja od vlade neodvisen organ in tudi, da zakonska ureditev, ki za to pooblašča javne uslužbence Ministrstva za finance, tej zahtevi ne zadosti. Zato je Ustavno sodišče odločilo, da so navedene določbe ZJF, kolikor se nanašajo na Državni svet in Ustavno sodišče, v neskladju z načelom delitve oblasti iz drugega stavka drugega odstavka 3. člena Ustave, kolikor se nanašajo na Varuha človekovih pravic, v neskladju s tretjim odstavkom 150. člena Ustave, kolikor se nanašajo na Računsko sodišče, pa s prvim odstavkom 159. člena Ustave.

Na področju urejanja javnih zavodov in agencij, katerih ustanovitelj je država ali občina, te entitete že po veljavni ureditvi premoženja nimajo v lasti, saj jim ga mora za njihovo delovanje zagotavljati ustanovitelj. Posledično se stvarno premoženje za javne zavode in agencije v računovodskih službah vodi kot sredstva v upravljanju. Navedeno izhajajo tudi iz 67. člena ZJF v katerem je določeno, da za opravljanje javnih služb in dejavnosti v javnem interesu lahko država oziroma občina državno oziroma občinsko premoženje organizirata v obliki javnih zavodov, javnih gospodarskih zavodov, javnih podjetij, javnih skladov in agencij. Na tej podlagi tudi Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. 11/18 in 79/18) ureja zgolj premoženje države in občin, kot upravljavce tega premoženja pa določa državne organe, samoupravne lokalne skupnosti ali druge osebe javnega prava, ki jim je država ali samoupravna lokalna skupnost v skladu s predpisi ali aktom o ustanovitvi dolžna zagotavljati stvarno premoženje kot pogoje za delovanje. Ker pa je zaznati, da v posameznih

primerih prihaja do nerazumevanja zadevne systemske ureditve, se s predlagano spremembo jasno določa, da javni zavodi in agencije niso lastniki premoženja.

Računsko sodišče je v revizijskem poročilu Učinkovitost ureditve javne službe in razmejevanja od ostalih dejavnosti javnih zavodov, št. 320-2/2016/85 z dne 8. oktobra 2021, izrecno zahtevalo, da mora vlada v odzivnem poročilu izkazati, da je izdelala načrt aktivnosti z navedbo aktivnosti, iz katerega izhaja, da mora vlada izvesti aktivnosti za oblikovanje predpisa, ki bo javnim zavodom dovoljeval opravljanje drugih dejavnosti le pod pogojem, če bodo z njihovim izvajanjem zagotovili najmanj pokritje vseh s tem povezanih odhodkov, ter določal obveznost izdelave kalkulacij cen blaga oziroma storitev drugih dejavnosti in pristojni organ za določitev cen.

V zvezi s sistemom zakladniškega računa je treba pojasniti, da sprememba 68. člena ZJF sledi predlogu Računskega sodišča, ki je izpostavilo, da je treba način ravnanja s presežki (pozitivnimi in negativnimi) upravljanja denarnih sredstev sistema enotnega zakladniškega računa urediti na zakonski ravni. S predlaganim zakonom se v 81. členu jasneje določa, kako se izračuna višina likvidnostnega zadolževanja države.

Glede na to, da gre za strateški dokument upravljanja javnega dolga za obdobje prihodnjih treh let, dodatno pa vlada za njegovo izvedbo pooblašča Ministrstvo za finance, se za sprejetje srednjeročne strategije upravljanja javnega dolga, kot tudi za določitev pristojnega ministrstva za njeno izvedbo, zagotavlja nedvoumna zakonsko podlago, ki jo predstavlja novi šesti odstavek 81. člena ZJF.

2. Cilji, načela in pogloblitve rešitve predloga zakona

2.1 Cilji predloga zakona:

Prvenstveni cilj zakona je slediti odločitvi Ustavnega sodišča v zvezi z odločbo U-I-474/18-17 z dne 10. 12. 2020 in usmeritvam Računskega sodišča ter vzpostaviti javnofinančni sistem, ki sledi usmeritvam nadzornih organov in omogoča nemoteno izvrševanje proračuna. Predlagani zakon v celoti sledi odločitvi Ustavnega sodišča, enako ureditev pa določa tudi za Državni zbor.

2.2 Načela

Predlagani zakon ne določa načel, saj so ta določena v veljavnem ZJF.

2.3 Pogloblitve rešitve

V zvezi z odločbo Ustavnega sodišča U-I-474/18-17 z dne 10. decembra 2020 se s predlogom tega zakona spreminjajo:

- 20. člen ZJF, in sicer na način, da v primeru, če vlada z neposrednimi uporabniki, ki so pripoznani kot ustavni organi, ne doseže soglasja glede obsega predloga njihovega finančnega načrta, v predlog proračuna vključi predlog, ki ga je pripravil ustavni organ, v obrazložitve predloga proračuna pa predlog finančnega načrta, ki ga zanj predlaga vlada.
- 40. člen ZJF – zadevni člen se spreminja v delu, ki se nanaša na ureditev, po kateri morajo v času priprave rebalansa in pred sklenitvijo pogodbe, neposredni uporabniki pridobiti soglasje ministrstva, pristojnega za finance. V skladu z odločitvijo Ustavnega sodišča se s spremembo tega člena določa, da ustavni organi soglasja k sklenitvi pogodbe ne potrebujejo.
- 95. člen ZJF – ob upoštevanju odločbe Ustavnega sodišča se s predlaganim členom iz morebitnega omejevanja pri prevzemanju obveznosti ob koncu leta izvzema neodvisne

ustavne organe, hkrati pa se jasneje ureja vsebina, ki jo mora v podzakonskem predpisu določiti minister, pristojen za finance.

- 103. člen ZJF določa, da je stranka v inšpekcijskem postopku neposredni ali posredni uporabnik državnega ali občinskega proračuna za sredstva, prejeta iz državnega proračuna. V zvezi z zadevno vsebino je Ustavno sodišče v prej omenjeni odločbi ugotovilo, da je poraba proračunskih sredstev pomembno povezana z naravo ustavnih pristojnosti, ki jih opravlja posamezni ustavni organ in tudi, da je ta ureditev v neskladju z načelom delitve oblasti iz drugega stavka drugega odstavka 3. člena Ustave, kolikor se nanaša na Varuha človekovih pravic, v neskladju s tretjim odstavkom 150. člena Ustave, kolikor se nanaša na Računsko sodišče, pa s prvim odstavkom 159. člena Ustave. Vse navedeno pomeni, da je treba iz inšpekcijskega nadzora izvzeti neodvisne ustavne organe.

Ker je treba enak status pripoznati tudi Državnemu zboru, se s predlogom zakona enaka ureditev, kot za neodvisne ustavne organe, določa tudi za Državni zbor.

Poleg zgoraj navedenih sprememb se s predlogom zakona:

- podaljšuje rok, do katerega mora minister, pristojen za finance oziroma župan vladi oziroma občinskemu svetu predložiti polletno poročilo, z meseca julija tekočega leta na mesec avgust. Hkrati se določa tudi, da mora polletno poročilo vlada posredovati Državnemu zboru najkasneje 1. septembra tekočega leta;
- določa, da javni zavodi stvarnega premoženja nimajo v lasti, razen če tako določa poseben zakon. Veljavni predpisi sicer določajo, da imajo javni zavodi stvarno premoženje v upravljanju, posledično se tako evidentirajo tudi poslovni dogodki v poslovnih knjigah države in občin, kljub temu pa veljavni predpisi ne vsebujejo izrecne zakonske določbe, ki bi to vsebino urejala;
- v zvezi z revizijskim poročilom Računskega sodišča Republike Slovenije »Učinkovitost ureditve javne službe in razmejevanja od ostalih dejavnosti javnih zavodov«, št. 320-2/2016/85 z dne 8. oktobra 2021, se določa zakonska podlaga, na kateri bo javni zavod lahko opravljal prodajo blaga in storitev na trgu le, če bo z izvajanjem te dejavnosti zagotovil najmanj pokritje vseh s tem povezanih odhodkov;
- spreminja določba 68. člena ZJF, ki sledi predlogu Računskega sodišča, ki je izpostavilo, da je treba način ravnanja s presežki (pozitivnimi in negativnimi) upravljanja denarnih sredstev sistema enotnega zakladniškega računa urediti na zakonski ravni;
- določa se način, kako se izračuna višina likvidnostnega zadolževanja države;
- dodaja se tudi pravna podlaga za pripravo srednjeročne strategije upravljanja javnega dolga, hkrati pa se natančneje določa način izkazovanja poslovnih dogodkov v primeru, da pride do ponovnega nakupa posojenega in nevrnjenega vrednostnega papirja;
- zagotavlja pravna podlaga za vzpostavitev registra zunanjih izvajalcev notranjega revidiranja, ki ga vodi Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna.

3. Prikaz ureditve v drugih pravnih sistemih in prilagojenosti predlagane ureditve pravu EU

Predlagani zakon ni predmet usklajevanja s pravnim redom EU.

Avstrija

Avstrija ima dvodomni parlament, ki je sestavljen iz spodnjega doma, tj. nacionalni svet (Nationalrat) ter drugega doma, zveznega sveta (Bundesrat). Spodnji dom je predstavniški dom. Drugim dom predstavlja posamezne zvezne dežele. V Avstriji so vsi državni organi, med njimi tudi ustavno sodišče, vezani na Zvezni zakon o proračunu (Bundesgesetz über die Führung des Bundeshaushaltes). Zvezni proračun države sprejme nacionalni svet. Zvezni zakon o proračunu omejuje prihodke in odhodke, ki se delijo na kadrovske in materialne odhodke, odhodke za zakonske obveznosti in diskrecijske odhodke. Predsednik ustavnega sodišča predloži ministru za finance proračun ustavnega sodišča, ki se po temeljitem pregledu vključi v predlog zveznega proračuna. Nacionalni svet razpravlja o proračunu ustavnega sodišča skupaj s predlogi proračuna drugih ustavnih organov (tj. zveznega predsednika, nacionalnega sveta, zveznega sveta, računskega sodišča, varuha človekovih pravic in upravnega sodišča). Nacionalni svet lahko zavrne predlog proračuna ustavnega sodišča.

Nemčija

V Zvezni Republiki Nemčiji (v nadaljnjem besedilu: ZR Nemčija) je nepopolni dvodomni parlament sestavljen iz zveznega sveta, ki predstavlja zgornji dom parlamenta, in državnega zbora, ki predstavlja spodnji dom parlamenta. Zvezni svet (der Bundesrat) je nepopolni drugi dom parlamenta v ZR Nemčije, ki je samostojen organ, preko katerega deželne vlade sodelujejo pri oblikovanju zvezne zakonodaje ter uprave in odločajo o zadevah Evropske unije. Tretja (sodna) veja oblasti ni administrativno neodvisna in finančno avtonomna. Za pripravo proračuna sodne uprave je pristojno resorno ministrstvo. Izjemo pri tem pa predstavljajo deželna ustavna sodišča in Zvezno ustavno sodišče ZR Nemčije, ki so administrativno neodvisna in finančno avtonomna od ostalih vladnih teles – sama lahko določajo svoj proračun.

Italija

Italijansko računsko sodišče (Corte dei conti) je pri urejanju svoje notranje organizacije in financ avtonomno.

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

Predlagani zakon ne bo imel finančnih posledic za državni proračun in za druga javna finančna sredstva.

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

Za izvajanje predlaganega zakona v sprejetem državnem proračunu dodatnih sredstev ni potrebno zagotoviti.

6. PRESOJA POSLEDIC, KI JIH BO IMEL SPREJEM ZAKONA

6.1 Presoja administrativnih posledic

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

V postopkih oziroma poslovanju javne uprave ali pravosodnih organov na podlagi predlaganega zakona ni administrativnih posledic.

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

Pri obveznostih strank do javne uprave ali pravosodnih organov na podlagi predlaganega zakona ni administrativnih posledic.

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

Predlagani zakon nima posledic na okolje, vključno s prostorskimi in varstvenimi vidiki

6.3 Presoja posledic za gospodarstvo, in sicer za:

Predlagani zakon nima posledic za gospodarstvo.

6.4 Presoja posledic za socialno področje, in sicer za:

Predlagani zakon nima posledic za socialno področje.

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

Predlagani zakon nima posledic za dokumente razvojnega načrtovanja

6.6 Presoja posledic za druga področja:

Predlagani zakon nima posledic za druga področja.

6.7 Izvajanje sprejetega predpisa:

Predlagani zakon ureja poslovanje proračunskih uporabnikov.

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

S predlaganim zakon se urejajo manj zahtevne vsebine s področja javnih financ, hkrati pa se sledi odločbi Ustavnega sodišča Republike Slovenije v zvezi s finančno avtonomijo določenih proračunskih uporabnikov.

7. Prikaz sodelovanja javnosti pri pripravi predloga zakona:

Javnost pri pripravi zakona ni sodelovala. Vsebina predlaganega zakona je povezana predvsem z odločitvijo Ustavnega sodišča Republike Slovenije in s priporočili Računskega sodišča Republike Slovenije, kar pomeni, da te vsebine ni mogoče prilagajati pobudam javnosti.

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

Zunanji strokovnjaki oziroma pravne osebe pri pripravi zakona niso sodelovale.

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

Ker pri pripravi zakona zunanji strokovnjak oziroma pravna oseba ni sodelovala, ni bil izplačan noben znesek za namen priprave zakona.

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

Klemen Boštjančič, minister za finance

mag. Saša Jazbec, državna sekretarka

Tilen Božič, državni sekretar

Nikolina Prah, državna sekretarka

mag. Mojca Pirnat, v.d. generalnega direktorja

mag. Miranda Groff Ferjančič, namestnica generalnega direktorja

mag. Marjan Divjak, generalni direktor

Marija Arnuš, sekretarka

II. BESEDILO ČLENOV

1. člen

V Zakonu o javnih financah (Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13, 55/15 – ZFisP, 96/15 – ZIPRS1617, 13/18, 195/20 – odl. US in 18/23 – ZDU-1O) se v 3. členu v prvem odstavku 19. točka spremeni tako, da se glasi:

»19. likvidnostno zadolževanje je črpanje kratkoročnega posojila oziroma izdaja kratkoročnega vrednostnega papirja z zapadlostjo znotraj koledarskega leta.«.

2. člen

V 20. členu se za drugim odstavkom doda nov, tretji odstavek, ki se glasi:

»(3) Ne glede na prejšnji odstavek vlada v primeru, če z Državnim zborom, Državnim svetom, Ustavnim sodiščem, Varuhom človekovih pravic in Računskim sodiščem ne doseže soglasja, vključi v predlog proračuna predlog finančnega načrta, ki ga predlaga Državni zbor, Državni svet, Ustavno sodišče, Varuh človekovih pravic ali Računsko sodišče, ter v njegovo obrazložitev predlog finančnega načrta, ki ga predlaga vlada.«.

3. člen

V 40. členu se v drugem odstavku za besedilom »neposredni uporabniki« dodata vejica in besedilo »razen Državni zbor, Državni svet, Ustavno sodišče, Varuh človekovih pravic ali Računsko sodišče,«.

4. člen

V 63. členu se v prvem odstavku besedilo »v juliju« nadomesti z besedilom »v avgustu«.

V drugem odstavku se za besedilom »Državnemu zboru« doda besedilo »do 1. septembra tekočega leta«.

5. člen

V 67.a členu se za drugim odstavkom doda nov, tretji odstavek, ki se glasi:

»(3) Javni zavodi in agencije, katerih ustanovitelj je država oziroma občina, stvarnega premoženja nimajo v lasti, razen če posebni zakon določa drugače.«.

6. člen

Za 67.a členom se doda nov, 67.b člen, ki se glasi:

»67.b člen
(Izvajanje storitev na trgu pri javnih zavodih)

(1) Javni zavod lahko prodajo blaga in storitev na trgu izvaja le, če z izvajanjem te le-te zagotovi najmanj pokritje vseh s to dejavnostjo povezanih odhodkov.

(2) Če javni zavod opravlja prodajo blaga in storitev na trgu, mora biti cena teh storitev in blaga določena tako, da so vanjo vštetni vsi stroški, ki so povezani s prodajo blaga in storitev na trgu ter se nanašajo na izdatke za blago in storitve, investicije in investicijsko vzdrževanje, amortizacijo ter stroške dela.«.

7. člen

V 68. členu se peti odstavek spremeni tako, da se glasi:

»(5) Obrestovanje poslov upravljanja sistema enotnega zakladniškega računa in kritje stroškov, povezanih z upravljanjem sistema enotnega zakladniškega računa, določi minister, pristojen za finance.«.

Za petim odstavkom se doda nov, šesti odstavek, ki se glasi:

»(6) Rezultat upravljanja denarnih sredstev sistema enotnega zakladniškega računa države se prenese v državni proračun. Rezultat upravljanja denarnih sredstev sistema enotnega zakladniškega računa občine se prenese v občinski proračun. Podrobnejši način obračuna in prenosa rezultata upravljanja denarnih sredstev predpiše minister, pristojen za finance.«.

8. člen

69. in 70. člen se črtata.

9. člen

V 81. členu se v četrtem odstavku besedilo »Če se zaradi neenakomernega pritekanja prejemkov izvrševanje proračuna ne more uravnovesiti, se lahko država« nadomesti z besedilom »Ne glede na prvi odstavek tega člena se lahko država dodatno«.

Za petim odstavkom se doda nov, šesti odstavek, ki se glasi:

»(6) Vlada sprejme srednjeročno strategijo upravljanja javnega dolga, v kateri določi srednjeročne cilje, ki se zasledujejo pri zadolževanju in upravljanju dolga državnega proračuna. Strategijo iz prejšnjega stavka izvaja ministrstvo, pristojno za finance.«.

10. člen

95. člen se spremeni tako, da se glasi:

»95. člen
(Izvrševanje proračuna ob koncu leta)

(1) Neposredni uporabniki državnega proračuna zaradi tehnične izvršitve proračuna izplačujejo sredstva za plačilo svojih obveznosti še prva dva delovna dneva v januarju naslednjega leta.

(2) Minister, pristojen za finance, do 30. septembra tekočega leta s predpisom določi način izvrševanja proračuna države do konca leta, v katerem določi zlasti:

- roke, do katerih smejo neposredni uporabniki prevzemati obveznosti;
- roke, do katerih morajo neposredni uporabniki posredovati dokumentacijo v izplačilo;
- roke, do katerih se lahko prerazporejajo pravice porabe.

(3) V predpisu iz prejšnjega odstavka minister, pristojen za finance, lahko določi, da se po poteku rokov nove obveznosti prevzemajo in pravice porabe prerazporejajo samo na podlagi predhodnega soglasja ministrstva, pristojnega za finance.

(4) Ne glede na prvo in tretjo alinejo drugega odstavka tega člena in prejšnji odstavek Državni zbor, Državni svet, Ustavno sodišče, Varuh človekovih pravic ali Računsko sodišče prevzemajo obveznosti ter prerazporejajo pravice porabe samostojno in brez predhodnega soglasja ministrstva, pristojnega za finance.

(5) Župan do 30. septembra tekočega leta s sklepom določi končni rok za prevzemanje obveznosti v breme proračuna občine tekočega leta.«.

11. člen

Za 100.a členom se doda nov, 100.b člen, ki se glasi:

»100.b člen

(Register zunanjih izvajalcev, pooblaščenih za notranje revidiranje neposrednih in posrednih uporabnikov)

(1) Zunanji izvajalci, pooblaščenih za notranje revidiranje, lahko izvajajo notranje revidiranje neposrednih in posrednih uporabnikov, če:

- zagotovijo, da za njih notranje revidiranje pri neposrednih in posrednih uporabnikih v skladu s četrtem, petim in šestim odstavkom 100. člena tega zakona izvajajo notranji revizorji z nazivom državni notranji revizor ali preizkušeni državni notranji revizor, in
- so vpisani v register zunanjih izvajalcev, pooblaščenih za notranje revidiranje neposrednih in posrednih uporabnikov, ki ga vodi Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna.

(2) V register zunanjih izvajalcev, pooblaščenih za notranje revidiranje neposrednih in posrednih uporabnikov, se na podlagi vloge vpiše pravna oseba zasebnega prava ali samostojni podjetnik posameznik, če:

- razpolaga z notranjimi revizorji z nazivom državni notranji revizor ali preizkušeni državni notranji revizor, ki zanj v skladu s četrtem, petim in šestim odstavkom 100. člena tega zakona izvajajo notranje revidiranje neposrednih in posrednih uporabnikov,
- oseba, pooblaščen za zastopanje zunanjega izvajalca, pooblaščenega za notranje revidiranje neposrednih in posrednih uporabnikov, ni bila pravnomočno obsojena za kaznivo dejanje zoper premoženje oz. gospodarstvo.

(3) Notranji revizorji iz prve alineje prejšnjega odstavka so pri zunanjih izvajalcih, pooblaščenih za notranje revidiranje neposrednih in posrednih uporabnikov, zaposleni ali zanje na podlagi pogodbe izvajajo storitve notranjega revidiranja neposrednih in posrednih uporabnikov.

(4) Za namen vodenja registra zunanji izvajalci, pooblaščenih za notranje revidiranje neposrednih in posrednih uporabnikov, zagotavljajo naslednje podatke:

- ime subjekta, sedež, matično številko in pravno obliko,
- osebno ime osebe, pooblaščenega za zastopanje,
- kontaktne podatke.

(5) Vsako spremembo podatkov iz drugega in četrtega odstavka tega člena zunanji izvajalci, pooblaščenici za notranje revidiranje neposrednih in posrednih uporabnikov, sporočijo Uradu Republike Slovenije za nadzor proračuna najkasneje v osmih dneh po nastanku spremembe.

(6) Register zunanjih izvajalcev, pooblaščenih za notranje revidiranje neposrednih in posrednih uporabnikov, vsebuje registracijsko številko in podatke iz četrtega odstavka tega člena ter je javen. Objavljen je na spletni strani Urada Republike Slovenije za nadzor proračuna.

(7) Zunanjega izvajalca, pooblaščenega za notranje revidiranje neposrednih in posrednih uporabnikov, Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna izbriše iz registra, če:

- sam pisno zahteva izbris;
- je bil izbrisan iz sodnega registra;
- je bila oseba, pooblaščenca za zastopanje zunanjega izvajalca, pooblaščenega za notranje revidiranje neposrednih in posrednih uporabnikov, pravnomočno obsojena za kaznivo dejanje zoper premoženje oz. gospodarstvo;
- ne izpolnjuje pogojev iz prve alineje prvega odstavka in iz drugega odstavka tega člena.

(8) V primeru, da Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna zunanjega izvajalca, pooblaščenega za notranje revidiranje neposrednih in posrednih uporabnikov, izbriše iz registra zaradi neizpolnjevanja pogojev iz drugega odstavka tega člena, lahko zunanji izvajalec ponovno poda vlogo za vpis v register, ko zagotovi izpolnjevanje teh pogojev.

(9) V primeru, da Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna zunanjega izvajalca, pooblaščenega za notranje revidiranje neposrednih in posrednih uporabnikov, izbriše iz registra, ker ugotovi, da pri posameznem neposrednem ali posrednem uporabniku:

- ni zagotovil, da notranje revidiranje zanj izvajajo notranji revizorji z nazivom državni notranji revizor ali preizkušeni državni notranji revizor, ali
- notranji revizorji z nazivom državni notranji revizor ali preizkušeni državni notranji revizor, s katerimi razpolaga zunanji izvajalec, pooblaščen za notranje revidiranje neposrednih in posrednih uporabnikov, ne izvajajo notranjega revidiranja neposrednih in posrednih uporabnikov v skladu s četrtem, petim in šestim odstavkom 100. člena tega zakona,

lahko zunanji izvajalec poda vlogo za ponovni vpis v register po preteku enega leta od dneva izbrisa iz registra.

(10) Minister, pristojen za finance, predpiše vsebino in obliko vloge, dokazila o izpolnjevanju pogojev za vpis ter vsebino in obliko obvestila o spremembah podatkov v registru zunanjih izvajalcev, pooblaščenih za notranje revidiranje neposrednih in posrednih uporabnikov.«.

12. člen

V 103. členu se v prvem odstavku za besedilom »državnega proračuna« dodata vejica in besedilo »razen Državni zbor, Državni svet, Ustavno sodišče, Varuh človekovih pravic ali Računsko sodišče«.

Prehodne in končni določbi

13. člen

(Rok za izdajo podzakonskih predpisov)

Minister, pristojen za finance, izda predpis iz desetega odstavka novega 100.b člena zakona v enem mesecu od uveljavitve tega zakona.

14. člen

(Rok za vzpostavitev in objavo registra zunanjih izvajalcev, pooblaščenih za notranje revidiranje neposrednih in posrednih uporabnikov)

(1) Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna vzpostavi register zunanjih izvajalcev, pooblaščenih za notranje revidiranje neposrednih in posrednih uporabnikov, in ga objavi na spletni strani v skladu s šestim odstavkom novega 100.b člena zakona v šestih mesecih od uveljavitve tega zakona.

(2) Do vzpostavitve in objave registra iz prejšnjega odstavka se za zunanje izvajalce, pooblaščene za notranje revidiranje neposrednih in posrednih uporabnikov, štejejo zunanji izvajalci iz sedmega odstavka 100. člena zakona, ki opravljajo notranje revidiranje v skladu s predpisanimi standardi notranjega revidiranja iz četrtega odstavka 100. člena in usmeritvami iz 1. točke 101. člena zakona.

15. člen

(Začetek veljavnosti)

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

III. OBRAZLOŽITEV

K 1. členu (s katerim se spreminja 3. člen ZJF)

Sprememba definicije likvidnostnega zadolževanja v 19. točki prvega odstavka 3. člena 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 in 18/23 – ZDU-10; v nadaljnjem besedilu: ZJF) je potrebna zaradi prilagoditve možnosti kratkoročnega zadolževanja razmeram na dolžniških kapitalskih trgih. Trenutna definicija likvidnostnega zadolževanja predvideva likvidnostno zadolževanje zgolj za primere neuskklajenega gibanja prejemkov in izdatkov proračuna, torej v primeru, ko prejemki proračuna ne zadostujejo za tekoče pokritje njegovih odhodkov. Ker nepredvidljive razmere na kapitalskih trgih terjajo od državnih zakladnic, da vzdržujejo določeno višino denarnih sredstev, je posledično tudi vprašljiva pravna podlaga za likvidnostne oziroma kratkoročne zadolžitve v tovrstnih primerih, saj denarna sredstva v precejšnji meri omogočajo pokritje neuskklajenih gibanj prejemkov in izdatkov proračuna. Ne glede na navedeno pa je z rednim izdajanjem zakladnih menic potrebno zagotavljati dostop do tega najpomembnejšega instrumenta likvidnostnega zadolževanja. Sprememba definicije likvidnostnega zadolževanja tako omogoča vzdrževanje trga državnih zakladnic menic, ob upoštevanju omejitve likvidnostnega zadolževanja iz četrtega odstavka 81. člena ZJF.

K 2. členu (s katerim se dopolnjuje 20. člen ZJF)

Ustavno sodišče Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Ustavno sodišče) v odločbi U-I-474/18-17 z dne 10. 12. 2020 (v nadaljnjem besedilu: odločba US) navaja, da je 20. člen ZJF, kolikor se nanaša na Državni svet Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Državni svet) in Ustavno sodišče Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Ustavno sodišče), v neskladju z drugim stavkom drugega odstavka 3. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99, 75/16 – UZ70a in 92/21 – UZ62a; v nadaljnjem besedilu: Ustava), kolikor se nanaša na Varuha človekovih pravic, v neskladju s prvim stavkom 159. člena Ustave, in kolikor se nanaša na Računsko sodišče Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Računsko sodišče), v neskladju s tretjim odstavkom 150. člena Ustave. Nadalje Ustavno sodišče v odločbi US ugotavlja, da 20. člen ZJF za vse neposredne uporabnike proračuna uveljavlja enak postopek vključitve njihovih predlogov finančnih načrtov v predlog proračuna države, kar pomeni, da enako obravnava neposredne uporabnike, ki tudi v našem pravnem redu, kot v vsakem parlamentarnem sistemu, delujejo pod okriljem Vlade Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: vlada), in neposredne uporabnike, ki so po Ustavi od nje neodvisni, kakršni so tudi izpostavljeni neodvisni ustavni organi.

Ustavno sodišče v odločbi US poudari, da finančna neodvisnost samostojnih in od vlade neodvisnih ustavnih organov zahteva, naj vlada spoštuje njihov (do vlade) enakovreden položaj pri oblikovanju predloga proračuna oziroma pri opredelitvi sredstev, potrebnih za njihovo delo. Obseg teh sredstev mora na njihov predlog določiti v skladu z Ustavo Državni zbor Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Državni zbor) in ne vlada.

Ob upoštevanju, da je tudi Državni zbor eden od ustavnih organov, za katere je Ustavno sodišče odločilo, da njihov avtonomen položaj pomeni, da jih pri porabi javnih sredstev ni mogoče primerjati s položajem ostalih neposrednih uporabnikov, se s predlaganim novim tretjim odstavkom 20. člena ZJF določa, da v primeru, če zadevni ustavni organi z vlado ne dosežejo soglasja glede obsega njihovega finančnega načrta, vlada v predlog proračuna vključi finančni načrt neodvisnega ustavnega organa, v njegovo obrazložitev pa predlog finančnega načrta, ki ga predlaga vlada.

K 3. členu (s katerim se dopolnjuje 40. člen ZJF)

Pri 40. členu ZJF Ustavno sodišče izpostavlja, da zadevna določba dopušča vladi, da v pogojih iz prvega odstavka tega člena predpiše predhodno soglasje Ministrstva za finance za sklenitev vsake pogodbe neposrednih uporabnikov, kar preprečuje Državnemu svetu, Ustavnemu sodišču, Varuhu človekovih pravic in Računskemu sodišču, da sami odločajo o porabi sredstev za delo, zagotovljenih s proračunom države. Iz odločbe US nadalje izhaja, da naj bi 40. člen ZJF dovoljeval ministru za finance intenzivno vmešavanje v porabo sredstev državnih organov, ki morajo biti od izvršilne oblasti neodvisni. Ustavno sodišče meni, da bi bilo mogoče enak cilj doseči tudi brez opisanega invazivnega posega v finančno neodvisnost teh organov. Ker morajo o porabi sredstev neodvisnih ustavnih organov, odobrenih za njihovo delo s sprejetjem proračuna v Državnem zboru, zaradi spoštovanja svoje finančne avtonomije odločati ti organi samostojno, ureditev, ki pogojuje porabo teh sredstev z vnaprejšnjim soglasjem Ministrstva za finance, nedopustno posega v finančno avtonomijo ustavnih organov, ki morajo biti od izvršilne oblasti neodvisni. V skladu z navedenim Ustavno sodišče meni, da je drugi odstavek 40. člena ZJF, kolikor se nanaša na Državni svet in Ustavno sodišče, v neskladju z drugim odstavkom drugega odstavka 3. člena Ustave, kolikor se nanaša na Varuha človekovih pravic, v neskladju s tretjim odstavkom 150. člena Ustave, in kolikor se nanaša na Računsko sodišče, v neskladju s prvim odstavkom 159. člena Ustave.

Na podlagi zgoraj opisane odločitve Ustavnega sodišča se s predlaganim členom neodvisne ustavne organe izvzema iz ravnanj, ki so v 40. členu ZJF določena za primere, kadar se ugotovi, da je državni proračun neuravnotežen. Ob upoštevanju, da je tudi Državni zbor eden od ustavnih organov, je treba tudi ta organ izvzeti iz ukrepov, ki omejujejo ostale neposredne uporabnike proračuna pri izvrševanju njihovih finančnih načrtov.

K 4. členu (s katerim se spreminja 63. člen ZJF)

Veljavna določba 63. člena ZJF ureja pripravo polletnega poročila na način, da minister, pristojen za finance, oziroma župan v mesecu juliju poročata vladi oziroma občinskemu svetu o izvrševanju proračuna v prvem polletju tekočega leta. Ker zadevna določba ne določa roka, ki ga ima vlada za predložitev polletnega poročila Državnemu zboru, se v tem delu predlaga dopolnitev, in sicer na način, da vlada Državnemu zboru predloži polletno poročilo do 1. septembra tekočega leta. Podaljšuje se tudi rok za pripravo poletnega poročila, in sicer na način, da ga morata minister, pristojen za finance oziroma župan pripraviti v mesecu avgustu namesto v mesecu juliju.

K 5. členu (s katerim se dopolnjuje 67.a člen ZJF)

S predlagano dopolnitvijo 67.a člena ZJF se jasno določa, da javni zavodi niso lastniki stvarnega premoženja, razen če tako določa poseben zakon. Navedena ureditev ni novost, niti se z njo ne posega v veljavne predpise. Dopolnitev zadevnega člena je predlagana zgolj iz razloga, ker veljavni predpisi tega, da javni zavodi praviloma stvarnega premoženja nimajo v lasti, izrecno ne določajo kljub temu, da se pretežni del stvarnega premoženja, ki ga posedujejo javni zavodi, v računovodskih evidencah izkazuje kot sredstva v upravljanju.

Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. 11/18 in 79/18) v zvezi z upravljanjem s stvarnim premoženjem države ali občine določa, da je upravljavec stvarnega premoženja državni organ, samoupravna lokalna skupnost ali druga oseba javnega prava, ki ji je država ali samoupravna lokalna skupnost v skladu s predpisi ali aktom o ustanovitvi dolžna zagotavljati stvarno premoženje kot pogoje za delovanje. Navedeno pomeni, da so tudi ministrstva zgolj upravljavci stvarnega premoženja in tudi, da je na državni ravni praviloma lastnica vsega stvarnega premoženja Republika Slovenija. Ker pa država za opravljanje javnih služb ustanavlja javne zavode, mora hkrati tem javnim zavodom zagotoviti tudi ustrezno stvarno premoženje za njihovo delovanje. Posledično imajo praviloma stvarno premoženje v upravljanju tudi javni zavodi. Upravljavce določi vlada s sklepom ali jim je pravica upravljanja nepremičnega premoženja države podeljena z zakonom, podzakonskim predpisom ali aktom o ustanovitvi, ki ga sprejme vlada. Zakonske izjeme, po katerih imajo določeni javni zavodi premoženje v lasti, so določene npr. v 13. členu Zakona o visokem šolstvu (Uradni list RS, št. 32/12 – uradno prečiščeno besedilo, 40/12 – ZUJF, 57/12 – ZPCP-2D, 109/12, 85/14, 75/16, 61/17 – ZUPŠ, 65/17, 175/20 – ZIUOPDVE, 57/21 – odl. US, 54/22 – ZUPŠ-1 in 100/22 – ZSZUN)

in 60. členu Zakona o znanstvenoraziskovalni in inovacijski dejavnosti (Uradni list RS, št. 186/21). Na enak način kot za javne zavode se ureditev določa tudi za javne agencije, saj tudi te v veljavnih predpisih nimajo ustrezne pravne podlage, ki bi določala na kakšen način lahko pridobijo ali razpolagajo s stvarnim premoženjem. Poleg navedenega tudi javne agencije sodijo med posredne uporabnike proračuna, pri tem pa se poslovni dogodki v njihovih računovodskih evidencah izkazujejo na enak način kot javni zavodi.

K 6. členu (novi 67.b člen ZJF)

S predlaganim členom se sledi zahtevi Računskega sodišča, ki je v revizijskem poročilu Učinkovitost ureditve javne službe in razmejevanja od ostalih dejavnosti javnih zavodov, št. 320-2/2016/85 z dne 8. oktobra 2021, izrecno zahtevalo, da mora vlada v odzivnem poročilu izkazati, da je izdelala načrt aktivnosti z navedbo aktivnosti, odgovorne osebe in roka za izvedbo posamezne aktivnosti za oblikovanje predloga predpisa, ki bo javnim zavodom dovoljeval opravljanje drugih dejavnosti le pod pogojem, če bodo z njihovim izvajanjem zagotovili najmanj pokritje vseh s tem povezanih odhodkov, ter določal obveznost izdelave kalkulacij cen blaga oziroma storitev drugih dejavnosti in pristojni organ za določitev cen. Za izpolnitev zahtev Računskega sodišča se s predlaganim členom določa ustrezna zakonska podlaga.

K 7. členu (s katerim se spreminja 68. člen ZJF)

S spremenjenim 68. členom ZJF se opredeljuje, da se obrestovanje poslov upravljavca sredstev sistema EZR (kot so stanja na podračunih uporabnikov proračuna, stanja enotnega zakladniškega računa, vloge uporabnikov proračuna, danih posojil, depoziti, posli zadolževanja upravljavca sredstev sistema enotnega zakladniškega računa, ...) in kritje stroškov, povezanih z upravljanjem denarnih sredstev EZR, opredeli v pravilih, ki jih predpiše minister, pristojen za finance. Obrestovanje zajema način določanja obrestne mere in postopke vezane na obračun ter priznavanje. Stroški, povezani z upravljanjem denarnih sredstev sistema EZR, zajemajo stroške povezane s sklepanjem poslov, plačilnimi transakcijami in podobno.

Nov šesti odstavek opredeljuje rezultat upravljanja z denarnimi sredstvi sistema EZR, kjer podrobnejša pravila določi minister, pristojen za finance, tj. Pravilnik o poslovanju sistema enotnega zakladniškega računa države oziroma občine (Uradni list RS, št. 76/20 in 82/20 – popr.). Rezultat upravljanja sistema EZR države pripada proračunu države, med tem ko rezultat upravljanja posameznega sistema EZR občine pripada proračunu posamezne občine. Subjekti, vključeni v sistem EZR, prejmejo za svoje presežke prostih denarnih sredstev obresti (tj. obresti na pologe vlog in obresti na stanja podračunov), za zadolževanje (posojila) pa subjekti plačajo obresti. Obresti predstavljajo prihodke in odhodke posameznega subjekta. Višina obresti je sorazmerna glede na udeležbo (višino stanj) subjektov v celotnem sistemu EZR. To pomeni, da glede na pogoje na trgu subjektom, vključenim v sistem EZR, pri posameznih poslih pripadajo obresti, v kolikor seveda pogoji trga to dopuščajo. Upravljavec sredstev sistema EZR z aktivnim upravljanjem sredstev (kamor sodijo predvsem učinki, ki izvirajo iz spreminjanja ročnosti naložb glede na vire sredstev) ustvarja presežek/rezultat upravljanja. Ustvarjeni presežek/rezultat ugotavlja z letnim obračunom ter ga nakaže v proračun (tj. ustanovitelju in financerju subjektov, ki sestavljajo sistem EZR). Upravljavec sredstev EZR ob izdelavi letnega obračuna zadrži rezervo z namenom pokrivanja časovne neuskkljenosti med prejetimi in plačanimi obrestmi. Način ugotavljanja in prenosa presežka je enako urejen tudi za EZR občin. Sredstva EZR nimajo »zastavic«, kar pomeni, da stroškov/negativnih obresti ter presežka upravljanja operativno ni mogoče razdeliti po posameznih subjektih sistema EZR. Upravlja se s skupnimi viri vseh uporabnikov proračuna, torej z vsemi stanji na podračunih oziroma prejetimi vlogami. Posledično ni ločnice, čigavi viri so v naložbah pri poslovnih bankah, danih posojilih oziroma na stanju EZR. Rezultat upravljanja sistema EZR države zato pripada proračunu države, medtem ko rezultat upravljanja posameznega sistema EZR občine pripada proračunu posamezne občine. Trenutna dikcija petega odstavka 68. člena ZJF je nepregledno zapisana, na kar je opozorilo tudi Računsko sodišče. Prerazporeditev presežka je v podzakonskih aktih že ustrezno in pregledno urejena, zato predlog novega šestega odstavka 68. člena ZJF glede rezultata upravljanja napotuje na podzakonski akt, ki ga izda minister, pristojen za finance (tj. Pravilnik o poslovanju sistema enotnega zakladniškega računa države oziroma občine (Uradni list RS, št. 76/20 in

82/20 – popr.). Prav tako obstoječe opredelitve »sorazmernosti« ni bilo možno zasledovati v obdobju negativnega obrestovanja (od leta 2014 dalje), ko je bila sprejeta odločitev, da se negativne obresti na stanje EZR pri Banki Slovenije plačujejo v breme proračuna. Prenašanje negativnih obresti na ostale subjekte (poleg dejstva, da sredstva »nimajo zastavice«) ni smiselna, saj bi potemtakem moral imeti vsak proračunski uporabnik zagotovljen vir za poplačilo negativnih obresti v svojem finančnem načrtu, za katerega pa vire zagotavlja/financira proračun oziroma njihov ustanovitelj. Šlo bi zgolj za pretakanje denarja brez posebnega učinka. Razčlenjevanje zneskov negativnih obresti bi lahko prispevalo k netransparentnosti in dodatni kompleksnosti sistema. Podobno velja pri stroških zadolževanja, kjer se državni proračun zadolžuje za izvrševanje celotnega državnega proračuna, a se stroški zadolževanja ne prenašajo na proračunske uporabnike, temveč so zgolj breme državnega proračuna (Ministrstva za finance). Namen vzpostavitve sistemov EZR je v interesu države (aktivno in enotno upravljanje s celotnimi sredstvi javnega sektorja, pregled nad javnofinančnimi tokovi, izvajanje plačilnega prometa prek enega izvajalca, ...) in bi morebitno penaliziranje subjektov s prevalitvijo negativnih obresti lahko pri subjektih (sploh tistih z visokimi prostimi denarnimi sredstvi) povzročil pomisleke glede obstoja in vključenosti v sistem EZR. V primeru nevrčila naložb denarnih sredstev sistema EZR se sredstva za poplačilo obveznosti upravljavca sredstev sistema EZR zagotavljajo v državnem proračunu za primer EZR države oziroma v občinskem proračunu za primer EZR občine.

K 8. členu (s katerim se črtata 69. in 70. člen ZJF)

Ker se s spremenjenim 68. členom ZJF (7. člen zakona), izključno iz razloga preglednosti in jasnosti zakonskih vsebin, vsebina ureja na enem mestu, se črtata 69. in 70. člen ZJF.

K 9. členu (s katerim se spreminja in dopolnjuje 81. člen ZJF)

Zadevna sprememba četrtega odstavka 81. člena ZJF bolj jasno opredeljuje način, kako se izračuna višina likvidnostnega zadolževanja države.

Vlada je v preteklosti že sprejela Srednjeročno strategijo upravljanja javnega dolga za obdobje, in sicer je bila prva Strategija sprejeta za obdobje 2017-2020, tej pa je sledila Strategija za obdobje 2021-2023. Komisija Državnega zbora za nadzor javnih financ je namreč na 18. redni seji dne 14. 10. 2015 obravnavala točko "Obravnava revizijskega poročila Računskega sodišča Republike Slovenije »Uspešnost načrtovanja zadolževanja v letu 2013 in prvi polovici 2014«". Komisija je sprejela sklep, s katerim je pozvala vlado, da v najkrajšem možnem času sprejme strategijo zadolževanja na srednji rok. Strategije so bile sprejete na podlagi šestega odstavka 21. 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), pri čemer pa je Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo opozorila, da zadevna pravna podlaga ni primerna, saj omenjeni člen določa le vrste pravnih aktov vlade in ne vsebuje materialne podlage za sprejemanje tovrstnih odločitev vlade. Glede na to, da gre za strateški dokument upravljanja javnega dolga za obdobje prihodnjih treh let, dodatno pa vlada za njegovo izvedbo pooblašča Ministrstvo za finance, se za sprejetje srednjeročne strategije upravljanja javnega dolga, kot tudi za določitev pristojnega ministrstva za njeno izvedbo, zagotavlja nedvoumna zakonska podlaga, ki jo predstavlja novi šesti odstavek 81. člena ZJF.

K 10. členu (s katerim se spreminja 95. člen ZJF)

Uvodoma je treba izpostaviti, da izvrševanje proračuna obsega vse postopke in dejanja, ki jih je potrebno opraviti za to, da se realizira sprejeti proračun tako na nivoju proračuna kot celote, kot tudi na ravni finančnega načrta posameznega proračunskega uporabnika. Izvrševanje proračuna se prične z uveljavitvijo proračuna in traja do konca proračunskega leta. Vlada je za izvrševanje državnega proračuna odgovorna Državnemu zboru. V ta namen mora vlada predvsem skrbeti za to, da se poberejo načrtovani prihodki in da se ne presežeta proračunski deficit ter obseg zadolževanja. Ministrstvo za finance je pristojno za spremljanje izvrševanja proračuna na strani prejemkov in izdatkov, s poudarkom na spremljanju prevzetih obveznosti v breme proračuna, prerazporeditev pravic porabe, porabe splošne proračunske rezervacije in proračunske rezerve ter evidentiranje problemov na teh področjih.

Predvsem iz razloga, da se ne presežeta proračunski deficit ter obseg zadolževanja, veljavni 95. člen ZJF določa, da zaradi zaključka leta, minister za finance, do 30. septembra tekočega leta izda navodila za državne in občinske proračune. To navodilo vključuje roke, do katerih morajo proračunski uporabniki predložiti dokumentacijo, smejo prevzemati obveznosti v breme proračuna tekočega leta in predlagati prerazporejanje pravic porabe. Rok, do katerega smejo proračunski uporabniki prevzemati obveznosti tekočega leta, minister za finance določi predvsem zaradi realizacije proračuna tekočega leta. Minister za finance je na podlagi te določbe, vse do preteklega leta, vsako leto izdal pravilnik o zaključku izvrševanja državnega in občinskih proračunov za določeno leto. Omejitve pri prevzemanju obveznosti so bile določene na enak način za vse proračunske uporabnike državnega proračuna.

95. člen ZJF je bil enako kot zgoraj navedeni členi predmet ustavne presoje. Ustavno sodišče je v odločbi US v zvezi z zadevnim členom zavzelo stališče, da je v primeru, ko gre za razmerja med navedenimi neodvisnimi ustavnimi organi in izvršilno oblastjo, treba upoštevati, da že zakonske določbe ne smejo spreminjati ustavno opredeljenih razmerij med njimi. Ustavno sodišče ugotavlja tudi, da je iz razloga, ker niti prvi odstavek 95. člena ZJF niti druge določbe ZJF ne vsebujejo nobenih tovrstnih okvirov oziroma usmeritev za podrobnejše podzakonsko urejanje ministra za finance, prvi odstavek 95. člena ZJF v obsegu, v katerem je predmet presoje, v neskladju z drugim odstavkom 120. člena Ustave.

Glede na navedeno v prejšnjem odstavku se s predlaganim zakonom sporna določba 95. člena ZJF spreminja, in sicer na način, da so iz omejevanja pri izvrševanju proračuna ob zaključku leta izvzeti neodvisni ustavni organi. Navedeno pomeni, da lahko neodvisni ustavni organi, ne glede na roke, ki so določeni v predpisu ministra za finance, samostojno prevzemajo obveznosti in prerazporejajo pravice porabe do konca leta, morajo pa upoštevati rok, ki je v zadevnem predpisu določen na predložitev dokumentacije računovodski službi.

S spremenjenim 95. členom ZJF se ministra, pristojnega za finance, pooblašča, da do 30. septembra tekočega leta določi način izvrševanja proračuna države do konca leta. S tem instrumentom minister, pristojen za finance, uravnava porabo sredstev državnega proračuna na način, da se ne prekorači načrtovanega deficita proračuna in dopustnega obsega zadolževanja države. Minister za finance ima voljo več mehanizmov, kljub temu pa v teh primerih ne gre za popolno zaustavitev izvrševanja proračuna, pač pa zgolj za določitev prioritet pri prevzemanju obveznosti, kadar in če je to potrebno. Predlagani člen za občine določa, da župan s sklepom določi končni rok za prevzemanje obveznosti v breme proračuna tekočega leta.

K 11. členu (novi 100.b člen ZJF)

S predlaganim členom se zagotavlja pravna podlaga za vzpostavitev in vodenje registra zunanjih izvajalcev, pooblaščenih za notranje revidiranje neposrednih in posrednih uporabnikov (v nadaljnjem besedilu: register), ki po vzoru evidence že obstaja pri Uradu Republike Slovenije za nadzor proračuna. V predlaganem členu so opredeljeni postopki in pogoji za vpis zunanjih izvajalcev, pooblaščenih za notranje revidiranje neposrednih in posrednih uporabnikov (v nadaljnjem besedilu: zunanji izvajalci) v register ter zahtevani podatki, ki jih morajo zunanji izvajalci zagotavljati Uradu Republike Slovenije za nadzor proračuna, kot pristojnemu organu za vodenja registra.

Zunanji izvajalec se vpiše v register, če poda vlogo za vpis v register ter izpolnjuje s tem členom zahtevane pogoje. Pogoji za vpis zunanjega izvajalca v register so, da oseba, pooblaščena za zastopanje zunanjega izvajalca, ni bila pravnomočno obsojena za kaznivo dejanje zoper premoženje oz. gospodarstvo ter da zunanji izvajalec razpolaga z enim ali več notranjimi revizorji s pridobljenim zakonsko zahtevanim nazivom državni notranji revizor ali preizkušeni državni notranji revizor, ki zanj v skladu z zahtevami četrtega, petega in šestega odstavka 100. člena ZJF izvajajo notranje revidiranje neposrednih in posrednih uporabnikov. Pri tem so ti notranji revizorji pri zunanjem izvajalcu zaposleni ali zanj na podlagi sklenjene pogodbe opravljajo storitve notranjega revidiranja neposrednih in posrednih uporabnikov.

S predlaganim členom se določajo tudi razlogi za to, da Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna zunanjega izvajalca iz registra izbriše. Nadalje se s predlaganim členom določa pravna podlaga za

izdajo podzakonskega akta, v katerem se podrobneje predpišejo vsebina in oblika vloge, dokazila o izpolnjevanju pogojev za vpis ter vsebina in oblika obvestila o spremembah podatkov v registru.

K 12. členu (s katerim se dopolnjuje 103. člen ZJF)

V prvem odstavku 103. člena ZJF je določeno, da je stranka v inšpekcijskem postopku neposredni ali posredni uporabnik državnega ali občinskega proračuna za sredstva, prejeta iz državnega proračuna. V zvezi z zadevno vsebino je Ustavno sodišče v odločbi US ugotovilo, da je poraba proračunskih sredstev pomembno povezana z naravo ustavnih pristojnosti, ki jih ima posamezni ustavni organ, tako da se vsaj v določeni meri nadzor nad porabo nujno dotakne same vsebine dela, za katero se zagotavljajo sredstva, oziroma je z njo povezan. Zato so navedene določbe ZJF, kolikor se nanašajo na Državni svet in Ustavno sodišče, v neskladju z načelom delitve oblasti iz drugega stavka drugega odstavka 3. člena Ustave, kolikor se nanašajo na Varuha človekovih pravic, v neskladju s tretjim odstavkom 150. člena Ustave, kolikor se nanašajo na Računsko sodišče, pa s prvim odstavkom 159. člena Ustave. Na podlagi navedenega je Ustavno sodišče prvi odstavek 103. člena ZJF v zvezi s prvim in drugim odstavkom 102. člena istega zakona, kolikor se nanaša na Državni svet, Ustavno sodišče, Varuha človekovih pravic in Računsko sodišče, razveljavilo.

S predlaganim členom se na podlagi odločitve Ustavnega sodišča spreminja prvi odstavek 103. člena ZJF, in sicer na način, da se iz inšpekcijskega nadzora, ki ga opravljajo inšpektorji Urada RS za nadzor proračuna, izvemajo v odločbi US navedeni organi, poleg teh pa tudi Državni zbor, ki prav tako sodi med neodvisne ustavne organe.

K 13. členu

S predlaganim členom se določa, da minister, pristojen za javne finance, izda predpis iz desetega odstavka novega 100.b člena ZJF v enem mesecu od uveljavitve tega zakona. Ker je podzakonski predpis iz drugega, četrtega in šestega odstavka spremenjenega 68. člena ZJF že izdan, in sicer je to Pravilnik o poslovanju sistema enotnega zakladniškega računa države oziroma občine (Uradni list RS, št. 76/20 in 82/20 – popr.), ki ga zaradi predlaganih sprememb s 7. členom tega zakona ni treba spremeniti, rok za njegovo spremembo ali izdajo novega podzakonskega predpisa v prehodni določbi zakona ni predviden.

K 14. členu

S predlaganim členom se določa rok za vzpostavitev in objavo registra zunanjih izvajalcev, pooblaščenih za notranje revidiranje neposrednih in posrednih uporabnikov.

K 15. členu

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

IV. BESEDILO ČLENOV, KI SE SPREMINJAJO

3. člen

(Pomen izrazov)

(1) Posamezni izrazi imajo po tem zakonu naslednji pomen:

1. proračun je akt države oziroma občine, s katerim so predvideni prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki države oziroma občine za eno leto;

1.a spremembe proračuna so akt o spremembah in dopolnitvah državnega oziroma občinskega proračuna, ki ga vlada predloži v sprejem Državnemu zboru oziroma župan občinskemu svetu pred začetkom leta, na katerega se sprejeti proračun nanaša;

2. rebalans proračuna je akt države oziroma občine o spremembi proračuna med proračunskim letom;

3. finančni načrt je akt neposrednega in posrednega uporabnika proračuna, Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije in Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, s katerim so predvideni njegovi prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki za eno leto;

4. dokumenti dolgoročnega razvojnega načrtovanja so strategija gospodarskega razvoja Slovenije, prostorski plani in razvojni programi;

5. neposredni uporabniki so državni oziroma občinski organi ali organizacije ter občinska uprava;

6. posredni uporabniki so javni skladi, javni zavodi in agencije, katerih ustanovitelj je država oziroma občina;

7. prejemniki proračunskih sredstev so fizične ali pravne osebe, ki na podlagi pogodbe, sklenjene z neposrednim uporabnikom, odločbe ali sklepa neposrednega uporabnika prejmejo proračunska sredstva;

8. javni sektor so neposredni in posredni uporabniki, Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije in Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, oba v obveznem delu zavarovanja, javni gospodarski zavodi, javna podjetja in druge pravne osebe, v katerih imajo država ali občine odločujoč vpliv na upravljanje;

9. obvezne dajatve so vsi davčni prihodki in nedavčni prihodki, ki so z zakoni in drugimi predpisi predpisani kot splošno obvezni (npr. takse, pristojbine in denarne kazni);

10. prejemki so vsi prihodki, sredstva od prejetih vračil danih posojil, sredstva od prodaje kapitalskih deležev in iz naslova zadolževanja;

11. donacija je namenski neodplačni prihodek, ki ga domača ali tuja pravna ali fizična oseba prispeva za določen namen (npr. darilo, pomoč, volilo, denarna zapuščina);

12. izdatki so vsi odhodki, sredstva za dana posojila, sredstva za nakup kapitalskih deležev in za odplačila glavnice dolga;

13. investicijski odhodki so odhodki za naložbe v povečanje in ohranjanje stvarnega premoženja investitorja;

14. investicijski transferi so nepovratni odhodki, namenjeni za investicije prejemnikov proračunskih sredstev (investitorjev);

15. državne pomoči so izdatki in zmanjšani prejemki države oziroma občine, ki pomenijo korist za prejemnika pomoči in mu tako zagotavljajo prednost pred konkurenti in so namenjeni za financiranje in sofinanciranje programov v institucionalnih enotah, ki se ukvarjajo s tržno proizvodnjo blaga in storitev;

16. potrjen investicijski projekt je investicijski projekt, ki je potrjen s sklepom investitorja in je pripravljen na podlagi predpisane investicijske dokumentacije;

17. veljaven investicijski projekt je investicijski projekt, ki je vključen v načrt razvojnih programov;

18. zadolževanje je črpanje posojila ali izdaja vrednostnih papirjev za financiranje primanjkljaja in za odplačilo glavnice dolga in

19. likvidnostno zadolževanje je črpanje kratkoročnega posojila oziroma izdaja kratkoročnega vrednostnega papirja za financiranje začasnega primanjkljaja denarnih sredstev, ki je posledica neusklajenega gibanja prejemkov in izdatkov proračuna.

(2) Ministrstvo, pristojno za finance, vodi seznam neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov, ki ga minister, pristojen za finance, po potrebi tudi objavi.

20. člen

(Usklajevanje zahtevkov)

(1) Ministrstvo, pristojno za finance, pregleda predloge finančnih načrtov neposrednih uporabnikov in predlaga potrebne uskladitve glede na navodilo za pripravo predloga državnega proračuna.

(2) Če z neposrednimi uporabniki ne doseže soglasja, izdela ministrstvo, pristojno za finance, poročilo za vlado, ki sprejme dokončno odločitev. Če z neposrednimi uporabniki, ki niso državni upravni organi in organizacije, vlada ne doseže soglasja, vključi v predlog proračuna predlog finančnega načrta, ki ga predlaga vlada, in v njegovo obrazložitev predlog finančnega načrta, ki ga predlaga neposredni uporabnik.

40. člen

(Ukrepi za uravnoteženje proračuna)

(1) Če se med proračunskim letom zaradi nastanka novih obveznosti za proračun ali spremenjenih gospodarskih gibanj povečajo izdatki ali zmanjšajo prejemki proračuna, lahko vlada na predlog ministrstva, pristojnega za finance, oziroma župan na predlog za finance pristojne službe v občinski upravi največ za 45 dni zadrži izvrševanje posameznih izdatkov (v nadaljnjem besedilu: začasno zadržanje izvrševanja). Z ukrepi začasnega zadržanja izvrševanja lahko vlada oziroma župan:

1. ustavi prevzemanje obveznosti;
2. predlaga podaljšanje pogodbenih rokov plačil in
3. ustavi prerazporejanje proračunskih sredstev, potrebno zaradi prevzemanja obveznosti.

(2) Vlada lahko poleg ukrepov iz prejšnjega odstavka tudi določi, da morajo neposredni uporabniki pridobiti predhodno soglasje ministrstva, pristojnega za finance, za sklenitev pogodbe. (delno razveljavljen)

(3) Ministrstvo, pristojno za finance, oziroma za finance pristojen organ občinske uprave pripravi predlog obsega in ukrepov začasnega zadržanja izvrševanja v sodelovanju z neposrednimi uporabniki. Ukrepi začasnega zadržanja izvrševanja se morajo enakomerno nanašati na vse neposredne uporabnike.

(4) O odločitvi iz prvega odstavka tega člena mora vlada obvestiti Državni zbor, župan pa občinski svet takoj po njenem sprejemu.

(5) Če se med izvajanjem ukrepov začasnega zadržanja izvrševanja proračuna proračun ne more uravnovesiti, mora najkasneje 15 dni pred iztekom roka za začasno zadržanje izvrševanja proračuna vlada oziroma župan predlagati rebalans proračuna.

(6) Z rebalansom proračuna, ki ga sprejme Državni zbor oziroma občinski svet na predlog vlade oziroma župana, se prejemki in izdatki proračuna ponovno uravnovesijo.

(7) V obdobju sprejemanja rebalansa proračuna lahko vlada na predlog ministra, pristojnega za finance, oziroma župan ponovno začasno zadrži izvrševanje posameznih izdatkov.

63. člen

(Poročanje o izvrševanju proračuna)

(1) Minister, pristojen za finance, oziroma župan v juliju poroča vladi oziroma občinskemu svetu, o izvrševanju proračuna v prvem polletju tekočega leta. Poročilo vsebuje:

1. poročilo o realizaciji prejemkov, izdatkov, presežku ali primanjkljaju, zadolževanju in oceno realizacije do konca leta;
2. podatke o vključitvi novih obveznosti v proračun, prenosu namenskih sredstev iz proračuna preteklega leta, plačilu neporavnanih obveznosti iz preteklih let, prerazporejanju proračunskih sredstev, spremembi neposrednih uporabnikov med letom, uporabi sredstev proračunske rezerve, izdanih in unovčenih poroštvih ter izterjanih regresnih zahtevkih iz naslova poroštev;
3. razlago glavnih odstopanj v primerjavi s sprejetim proračunom in
4. predlog potrebnih ukrepov.

(2) Vlada mora poročilo iz prejšnjega odstavka predložiti Državnemu zboru.

67.a člen

(Imetniki pravice upravljanja in razpolaganja s premoženjem)

(1) S finančnim in stvarnim premoženjem države upravlja in razpolaga vlada v skladu s tem zakonom in če posebni zakon ne določa drugače. S finančnim in stvarnim premoženjem občine razpolaga v skladu z zakonom, ki ureja lokalno samoupravo, določen organ.

(2) S finančnim in stvarnim premoženjem države upravljajo neposredni oziroma posredni uporabniki, razen če ni s tem zakonom ali s posebnim zakonom drugače določeno.

68. člen

(Upravljanje denarnih sredstev sistema enotnega zakladniškega računa in upravljanje s prostimi denarnimi sredstvi na računih pravnih oseb, določenih v 61. členu tega zakona, vključenih v sistem enotnega zakladniškega računa)

(1) Z denarnimi sredstvi sistema enotnega zakladniškega računa države oziroma občine upravlja ministrstvo, pristojno za finance, oziroma občinska uprava (v nadaljnjem besedilu: upravljavec sredstev sistema enotnega zakladniškega računa države oziroma občine) prek zakladniškega podračuna enotnega zakladniškega računa države oziroma občine v skladu z načeli varnosti, likvidnosti in donosnosti. Upravljavec sredstev sistema enotnega zakladniškega računa države oziroma občine se v skladu z zakonom, ki ureja opravljanje plačilnih storitev za proračunske uporabnike, registrira pri Upravi Republike Slovenije za javna plačila s svojo matično številko kot del ministrstva, pristojnega za finance, oziroma kot del občinske uprave.

(2) Denarna sredstva sistema enotnega zakladniškega računa države oziroma občine lahko upravljavec sredstev sistema enotnega zakladniškega računa države oziroma občine nalaga v Banko Slovenije in druge banke za obdobje, ki ni daljše od 12 mesecev na način, ki ga predpiše minister, pristojen za finance.

(3) Ne glede na določbo prejšnjega odstavka, ki se nanaša na obdobje nalaganja, lahko upravljavec sredstev sistema enotnega zakladniškega računa države nalaga denarna sredstva sistema enotnega zakladniškega računa države za obdobje, ki ni daljše od treh let.

(4) Iz prostih denarnih sredstev na računih, vključenih v sistem enotnega zakladniškega računa države oziroma občine, lahko upravljavec denarnih sredstev sistema enotnega zakladniškega računa države oziroma občine, od pravnih oseb, vključenih v sistem enotnega zakladniškega računa države oziroma občine, sprejema vloge in jim daje likvidnostna posojila pod pogoji, ki jih določi zakon in predpisi, ki jih sprejme minister, pristojen za finance.

(5) Prihodki od upravljanja s prostimi denarnimi sredstvi in stroški, nastali v zvezi z zagotavljanjem likvidnosti v sistemu enotnega zakladniškega računa države oziroma občine, so sorazmerno glede na udeležbo na teh sredstvih prihodek oziroma odhodek državnega oziroma občinskih proračunov oziroma pravnih oseb, vključenih v sistem enotnega zakladniškega računa države oziroma občine.

69. člen

(Upravljanje s prostimi denarnimi sredstvi občinskih proračunov)

S prostimi denarnimi sredstvi na računih upravlja župan. Prosta denarna sredstva se lahko nalagajo v Banko Slovenije, banke, hranilnice in državne vrednostne papirje ob upoštevanju načela varnosti, likvidnosti in donosnosti naložbe. O obliki naložbe odloča župan skladno s predpisom ministra, pristojnega za finance.

70. člen

(Ponudba prostih denarnih sredstev posrednih uporabnikov državnega oziroma občinskih proračunov, ki niso vključeni v sistem enotnega zakladniškega računa)

Ministrstvo, pristojno za finance, oziroma za finance pristojen organ občinske uprave lahko zahteva, da mu posredni uporabniki državnega proračuna oziroma posredni uporabniki občinskega proračuna, ki niso vključeni v sistem enotnega zakladniškega računa, pred deponiranjem prostih denarnih sredstev pri bankah ali pred nalaganjem teh sredstev v vrednostne papirje ponudijo denarna sredstva na način in pod pogoji, ki jih določi minister, pristojen za finance, če je to treba zaradi zagotavljanja likvidnostnih sredstev na računih, vključenih v sistem enotnega zakladniškega računa oziroma za izvrševanje občinskega proračuna.

81. člen

(Zadolževanje države)

(1) Država se za izvrševanje državnega proračuna v tekočem proračunskem letu lahko zadolži doma in v tujini do višine primanjkljaja bilance prihodkov in odhodkov, računa finančnih terjatev in naložb in odplačila glavnice dolga, ki zapadejo v plačilo v tekočem proračunskem letu in do višine, potrebne za odplačilo glavnice dolga državnega proračuna, ki zapadejo v plačilo v prihodnjih dveh proračunskih letih.

(2) V obdobju začasnega financiranja se lahko država zadolži do višine, ki je potrebna za odplačilo glavnih državnega dolga v tekočem proračunskem letu.

(3) Za izvajanje intervencij na sekundarnem trgu lastnih dolžniških vrednostnih papirjev se država lahko zadolži z dodatno izdajo posameznega lastnega dolžniškega vrednostnega papirja do obsega, določenega za ta namen v zakonu, ki ureja izvrševanje proračuna za posamezno leto. Obseg zadolževanja za izvajanje intervencij na trgu vrednostnih papirjev se ne všteva v obseg zadolževanja iz prvega odstavka tega člena, niti v višino likvidnostnega zadolževanja iz četrtega odstavka tega člena.

(4) Če se zaradi neenakomernega pritekanja prejemkov izvrševanje proračuna ne more uravnovesiti, se lahko država likvidnostno zadolži, vendar največ do višine 5% zadnjega sprejetega proračuna.

(5) Obseg zadolževanja države, ki je določen z zakonom, ki ureja izvrševanje proračuna za posamezno leto, se lahko poveča največ do razlike med pravicami porabe za odplačilo glavnih dolga, nominiranimi v tuji valuti, ki so načrtovane v sprejetem proračunu in pravicami porabe, potrebnimi za realizacijo odplačil navedenih glavnih, nastale zaradi povečanja tečajev tujih valut pri realizaciji izplačila v razmerju do tečaja teh valut pri načrtovanju proračuna. Za enak obseg se povečajo tudi pravice porabe v finančnem načrtu pristojnega neposrednega uporabnika.

95. člen

(Navodila ministra, pristojnega za finance)

(1) Minister, pristojen za finance, izda podrobnejša navodila o zaključku leta do 30. septembra tekočega leta za državne in občinske proračune.

(2) Minister, pristojen za finance, izda za državo in občine podrobnejša navodila o:

1. pripravi in predložitvi zaključnih računov;
2. pripravi in predložitvi premoženjskih bilanc in
3. pogojih, ki morajo biti zagotovljeni zaradi uporabe informacijske tehnologije pri vodenju računovodstva.

103. člen

(Opravljanje nadzora)

(1) Stranka v inšpekcijskem postopku je neposredni ali posredni uporabnik državnega ali občinskega proračuna za sredstva prejeta iz državnega proračuna. (delno razveljavljen)

(2) Neposredni in posredni uporabniki ter drugi prejemniki sredstev državnega proračuna morajo za sredstva pridobljena iz državnega proračuna proračunskim inšpektorjem omogočiti opravljanje inšpekcijskega nadzora in dati vse zahtevane podatke, listine, poročila, ki se nanašajo na inšpekcijski nadzor in omogočiti računalniško obdelavo teh podatkov. Drugi prejemnik sredstev državnega proračuna mora omogočiti proračunskemu inšpektorju opravljanje inšpekcijskega nadzora za sredstva pridobljena iz državnega proračuna.

(3) Proračunski inšpektorji so pri opravljanju nadzora dolžni čuvati državno, vojaško, uradno in poslovno skrivnost.

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

Ker se s predlogom Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o javnih financah, Zakon 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 in 18/23 – ZDU-1O) določajo manj zahtevne spremembe in dopolnitve, predvsem pa se spremembe in dopolnitve zakona določajo v zvezi z odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije, št. U-I-474/18-17 z dne 10. 12. 2020, Vlada Republike Slovenije predlaga, da Državni zbor Republike Slovenije obravnava predlog zakona v skrajšanem postopku.

V. PRILOGE

- Osnutek Pravilnika o načinu vodenja registra zunanjih izvajalcev notranjega revidiranja