



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI ZBOR

Zakonodajno-pravna služba

Šubičeva ulica 4, 1000 Ljubljana

t: 01 478 96 94, f: 01 478 98 79, e: gp@dz-rs.si, www.dz-rs.si



Številka: 411-02/19-2/
Datum: 15. 2. 2019

Na podlagi prvega odstavka 27. člena Poslovnika Državnega zbora je Zakonodajno-pravna služba pripravila

M N E N J E

o Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2018 in 2019 (ZIPRS1819-B), nujni postopek, EPA 387- VIII.

Zakonodajno-pravna služba (ZPS) je Predlog zakona preučila z vidika njegove skladnosti z Ustavo Republike Slovenije, pravnim sistemom in z zakonodajno-tehničnega vidika in daje nanj naslednje pripombe.

K 2. členu: Kot izhaja iz obrazložitve, se sprememba 35. člena nanaša na prilagoditev ureditvi ravnanja s stvarnim premoženjem, kot je določena v matičnem zakonu glede tega vprašanja, torej v Zakonu o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. 11/18 in 79/18, v nadaljnjem besedilu: ZSPDSLS-1). V tem primeru sta upoštevni dve prehodni določbi:

- določba drugega odstavka 91. člena ZSPDSLS-1, po kateri se postopki načrtovanja ravnanja s stvarnim premoženjem države in samoupravnih lokalnih skupnosti za leto 2019, začeti pred uveljavitvijo ZSPDSLS-1, torej pred 10. marcem 2018, dokončajo po predpisih, ki so veljali do njegove uveljavitve, torej po Zakonu o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. 86/10, 75/12, 47/13 – ZDU-1G, 50/14, 90/14 – ZDU-1I, 14/15 – ZUUJFO, 76/15, v nadaljnjem besedilu: ZSPDSLS).
- določba drugega odstavka 96. člena ZSPDSLS-1, po kateri se za postopke načrtovanja ravnanja s stvarnim premoženjem države in samoupravnih lokalnih skupnosti za leti 2018 in 2019, ki so se začeli po uveljavitvi ZSPDSLS-1, torej po 10. marcu 2018, njihovo vsebino in poročanje o njihovi realizaciji, uporabijo določbe 11., 12., 13., 14. in 15. člena ZSPDSLS, in predpisi, izdani na njihovi podlagi.

Glede na to, da se določbe IV. poglavja, ki sodi v materialni del ZSPDSLS-1, začnejo uporabljati šele pri pripravi državnega proračuna in proračuna samoupravnih lokalnih skupnosti za leto 2020 (prvi odstavek 96. člena ZSPDSLS-1) in se predlagana sprememba ZIPRS1819 nanaša na izvajanje državnega proračuna v proračunskem letu 2019, bi bilo z vidika jasnosti in razumljivosti določbe namesto drsečega sklicevanja na zakon, ki ureja stvarno premoženje države in samoupravnih lokalnih skupnosti, bolje uporabiti togo sklicevanje na posamezne prehodne določbe ZSPDSLS-1, ki dajejo pravno podlago za uporabo določb ZSPDSLS.

K 3. členu: Pri nadomestitvi v drugem odstavku 48. člena je treba znesek zaokrožiti tako, da ne bodo navedena števila za decimalno vejico in bo znesek usklajen z največjim obsegom zadolževanja države za proračun leta 2019 (1.890.568.578 eurov), kot je naveden v Predlogu Rebalansa proračuna Republike Slovenije za leto 2019 (EPA 389-VIII).

K 5. členu: Nov 68.a člen določa izjemo od ureditve uporabe sredstev splošne proračunske rezervacije, ki je določena v 42. členu Zakona o javnih financah (v nadaljnjem besedilu: ZJF). Po sistemski ureditvi se lahko sredstva splošne proračunske rezervacije uporabljajo za nepredvidene namene, za katere v proračunu niso zagotovljena sredstva, ali za namene, za katere se med letom izkaže, da niso zagotovljena sredstva v zadostnem obsegu, ker jih pri pripravi proračuna ni bilo mogoče načrtovati. Izjema ni določena v skladu z ustaljenimi pravili nomotehnične (Nomotehnične smernice, Ljubljana, 2018, robna številka 134), po katerih je treba pri določanju izjem vedno urediti in določiti nekaj drugače kot splošno pravilo. Kaj je določeno drugače kot v prvem stavku drugega odstavka 42. člena ZJF, namreč iz določbe ni jasno razvidno. Določba ponovi določbo ZJF, pri čemer je izpuščen samo njen zadnji del, po kateri mora biti za uporabo sredstev splošne proračunske rezervacije izpolnjen pogoj, da sredstev pri pripravi proračuna ni bilo mogoče načrtovati.

Zdi se, da je kot izjema od sistemske ureditve predlagana določba, ki bo omogočala uporabo sredstev splošne proračunske rezervacije za katerekoli namene, za katere se bo med letom izkazalo, da sploh niso bila predvidena ali pa so bila predvidena, vendar sredstva niso zagotovljena v zadostnem obsegu, čeprav bi jih bilo že pri pripravi proračuna mogoče načrtovati. Opozarjamo, da je institut splošne proračunske rezervacije neločljivo povezan z nezmožnostjo načrtovanja pri pripravi proračuna. Če gre za sredstva, ki sicer so bila planirana, vendar ne v zadostnem obsegu oziroma pri uporabi v nepredvidene namene, zakonito uporabo sredstev splošne proračunske rezervacije varuje prav ta pogoj, da sredstev v zadostnem obsegu pri pripravi proračuna ni bilo mogoče načrtovati. Brez tega pogoja je uporaba sredstev splošne proračunske rezervacije nedoločljiva in pravno nevezana, ker omogoča uporabo teh sredstev za vse namene, za katere se bo med letom, torej med izvrševanjem proračuna, izkazalo, da v proračunu zagotovljena sredstva ne zadostujejo. Podobno se bodo sredstva splošne proračunske rezervacije lahko uporabila tudi za nepredvidene namene, pri čemer se ne bo preverjalo, ali jih je pri pripravi proračuna bilo mogoče načrtovati.

Uzakonitev predlagane izjeme bi pomenila odstop od enega najpomembnejših načel javnega financiranja, načela specializacije proračuna, ki je določeno v enajstem odstavku 2. člena ZJF. V skladu s tem načelom smejo neposredni uporabniki prevzemati obveznosti in izplačevati sredstva proračuna v breme proračuna tekočega leta samo za namen ter do višine, ki sta določena s proračunom, in če so za to izpolnjeni vsi z ustavo, zakoni in drugimi predpisi določeni pogoji, če s tem zakonom, torej z ZJF, ni drugače določeno. Že sam institut splošne proračunske rezervacije pomeni odstop od tega načela, ki je določen v ZJF. Če pa bi bila uveljavljena uporaba sredstev splošne proračunske rezervacije na predlagan način v tem zakonu in ne v ZJF, bi to pomenilo izjemo ne le od prvega stavka drugega odstavka 42. člena ZJF, ampak tudi od enajstega odstavka 2. člena ZJF. Predlagana izjema, ki opušča pogoj nezmožnosti načrtovanja sredstev, bi pomenila, da uporabnik proračuna ne bi bil več omejen z višino v proračunu odobrenih pravic porabe. Obenem bi uzakonitev predlagane izjeme zaobšla ureditev prerazporejanja pravic porabe in omejitev, ki iz tega izhajajo. Če namreč niso izpolnjeni pogoji za uporabo splošne proračunske rezervacije, pa je kljub temu treba zagotoviti dodatne pravice porabe za v proračunu že načrtovane namene, se pravice porabe zagotovijo s prerazporeditvijo.

Iz obrazložitve sicer izhaja, da je pogoj, da zadostnih sredstev ni bilo mogoče načrtovati, težko dokazljiv; iz razlogov, zaradi katerih je predlagana dopolnitev nujna, pa je razvidno, da primeri pravzaprav ustrezajo sistemski ureditvi iz 42. člena ZJF. Obrazložitev se namreč sklicuje na nezmožnost načrtovanja vseh nepredvidenih okoliščin in življenjskih dogodkov, pri čemer izpostavlja zlasti izdatke na centraliziranih programih EU in načrtovanje sredstev v zvezi s pripravo na predsedovanje Svetu EU. To pomeni, da izpostavlja prav ta pogoj, ki ga predlagana izjema opušča. Zaradi tega bi bilo treba ponovno preveriti, ali je odstop od sistemske ureditev potreben, podrobno navesti stvarno upravičene razloge za odstop in določiti izjemo nomotehnično pravilno tako, da bo odstop od sistemske ureditve jasno razviden.

Nataša Voršič
vodja

Višja sekretarka
mag. Sonja Bien Karlovšek, l.r.

Poslano:
- Odboru za finance