



PREDLOG
EVA 2025-1611-0050
PRVA OBRAVNAVA

ZAKON O SPREMEMBAH IN DOPOLNITVAH ZAKONA O JAVNIH FINANCAH

I. UVOD

1. OCENA STANJA IN RAZLOGI ZA SPREJEM PREDLOGA ZAKONA

Osnovni Zakon o javnih financah (Uradni list RS, št. 79/99) je bil sprejet v letu 1999. V nadaljevanju se je večkrat spremenil, nekatere njegove določbe pa so prenehale veljati na podlagi uveljavitve drugih zakonov. V preteklem obdobju je bil na različnih področjih sistema javnih financ v Republiki Sloveniji in tujini storjen velik napredek.

1. Sestava, priprava in izvrševanje proračuna

Pretežni del vsebine sedaj veljavnega 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, 76/23, 24/25 – ZFisP-1 in 39/25; v nadaljnjem besedilu: ZJF) kljub večkrat opravljenim spremembam še nudi pravne podlage za sestavo, pripravo in izvrševanje proračuna Republike Slovenije in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti, prav tako pa tudi za vsa ostala ravnanja proračunskih uporabnikov, Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije in Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije. Ne glede na navedeno se ugotavlja, da so nekatere dopolnitve ZJF v tem trenutku nujne, razlogi so različni, gre pa predvsem za dejstvo, da so nekatere vsebine, ki bi morale biti v ZJF, urejene v drugih zakonih, ali da je izvajanje nekaterih vsebin, ki so urejene v ZJF, oteženo. Za nemoteno delovanje entitet, za katere velja ZJF, je nujno, da se njihovo poslovanje prilagaja aktualnim razmeram, te pa zahtevajo bolj učinkovite in prilagodljive rešitve.

2. Zadolževanje države

Računsko sodišče je že večkrat opozorilo na nejasnost veljavnega četrtega odstavka 81. člena ZJF, ki določa omejitev obsega likvidnostnega zadolževanja države, in sicer, da se država lahko dodatno likvidnostno zadolži največ do višine 15 % vseh izdatkov zadnjega sprejetega proračuna. Izraz »zadnji sprejeti proračun« v zakonu ni opredeljen, zato ni jasno, ali vključuje zgolj prvotni proračun, sprejet pred začetkom proračunskega leta, ali tudi kasnejše spremembe in rebalanse. To povzroča dvom glede osnove za izračun omejitve. Poleg tega določba ne pojasnjuje, ali se omejitev nanaša na stanje likvidnostnega zadolževanja na posamezen dan v letu, na skupen letni obseg zadolževanja ali na drugo merilo. Takšna nejasnost otežuje izvajanje določbe in onemogoča enotno presojo zakonitosti in smotrnosti ukrepov likvidnostnega zadolževanja.

3. Intervencije na sekundarnem trgu lastnih vrednostnih papirjev

Računsko sodišče Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: RSRS) je ob reviziji predloga zaključnega računa proračuna za leto 2022 opozorilo, da obstoječa zakonska ureditev ne omogoča enoznačne razvrstitve določenih finančnih poslov bodisi med intervencijami države na sekundarnem trgu lastnih dolžniških vrednostnih papirjev bodisi med zadolževanje države, kot ga opredeljujeta 18. in 19. točka prvega odstavka 3. člena ZJF. Ta nejasnost bi lahko vodila v

nedosledno proračunsko in računovodsko obravnavo teh poslov. S predlogom zakona se zato, izhajajoč iz priporočila RSRS, v ZJF vzpostavljajo jasne in nedvoumne pravne podlage za razmejitve med intervencijami države na sekundarnem trgu lastnih dolžniških vrednostnih papirjev in zadolževanjem države, s katerimi se omogoča enotna razlaga in dosledno evidentiranje tovrstnih poslov.

4. Izdana poročstva

RSRS v nekaj zadnjih revizijskih poročilih glede Predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije opozarja na odsotnost opredelitve pojma »izdana poročstva« v ZJF. Prvi odstavek 86. člena ZJF določa, da država oziroma občina lahko izdaja poročstva za obveznosti iz zadolževanja drugih oseb v obsegu in po pogojih, ki jih določa zakon. Drugi odstavek določa, da poroštvene pogodbe v imenu države sklepa minister, pristojen za finance, ali oseba, ki jo za to pooblasti Vlada Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: vlada). Ker 86. člen ZJF, ki je edini člen poglavja 7. 2. Izdajanje poroštev, opredeljuje poroštvene pogodbe, RSRS pod pojmom "izdajanje poroštev" razume sklepanje poroštenih pogodb. Glede na tako razumevanje pojma "izdajanje poroštev", je poroštvo izdano v tistem letu, ko je sklenjena poroštvena pogodba. Pri sklenjenih poroštenih pogodbah, ki so ratificirane v Državnem zboru Republike Slovenij in začnejo veljati po izpolnitvi določenega pogoja, je RSRS zavzelo stališče, da je poroštvo izdano v tistem letu, v katerem je izpolnjen pogoj za veljavnost ratificirane poroštvene pogodbe. 5. člen ZJF določa, da se obseg vseh predvidenih poroštev države v posameznem letu določi z zakonom, ki ureja izvrševanje državnega proračuna. Obseg novih poroštev države, izdanih na podlagi zakonov o poroštvih, v določenem letu ne sme preseči skupne višine glavnice, določene z vsakokratnim zakonom, ki ureja izvrševanje državnega proračuna. RSRS meni, da bi moral biti pojem "izdano poroštvo" zakonsko opredeljen, saj je treba zagotavljati skladnost letnega obsega izdanih poroštev države z zakonsko določenim letnim obsegom. Dokler pojem ni opredeljen, obstaja možnost različnega razumevanja pojma, različnega poročanja o obsegu izdanih poroštev in nedoseganje namena določbe zakona, ki ureja izvrševanje državnega proračuna, ki omejuje vsakoletno višino izdanih državnih poroštev za obveznosti drugih oseb. Glede na navedeno je treba v ZJF opredeliti pojem »izdano poroštvo«.

V 5. členu ZJF je med drugim določeno, da se z zakonom o izvrševanju državnega proračuna določi obseg vseh predvidenih poroštev države. V izogib morebitnemu napačnemu razumevanju te določbe je smiselno in potrebno tudi v ZJF poudariti, da se določi obseg predvidenih novo izdanih poroštev države v posameznem letu.

5. Proračunska inšpekcija

Proračunska inšpekcija je pri izdaji odločbe vezana na pravila Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13, 175/20 – ZIUOPDVE in 3/22 – ZDeb), ki določa dvomesečni rok za izdajo odločbe. Navedeni rok ne ustreza zahtevam izvajanja posebnega ugotovitvenega postopka proračunske inšpekcije in mu v primeru ugotovljenih nepravilnosti ni mogoče slediti. S predlogom dopolnitve 104. člena ZJF se zato določa 6-mesečni rok za izdajo odločbe.

ZJF v 106. členu določa polletno poročanje o opravljenem nadzoru, ugotovitvah in odločitvah proračunske inšpekcije. Načrti proračunske inšpekcije se pripravljajo na letnem nivoju, zato polletno poročanje ne odraža realne slike opravljenega dela, predstavlja pa tudi dodatne administrativne obremenitve. Zaradi navedenega se spreminja pogostost poročanja vlade Državnemu zboru Republike Slovenije tako, da se namesto polletnega poročanja določa letno poročanje. Predlaga se tudi opustitev obveščanja RSRS o teh poročilih, saj so poročila proračunske inšpekcije od 1. januarja 2007 dalje javno objavljena na spletni strani pristojnega organa, to je Urada Republike Slovenije za nadzor proračuna.

6. Finančni inženiring

RSRS je v preteklih revizijah zaključnega računa proračuna Republike Slovenije (npr. za leto 2021) priporočilo, da naj se pripravi ustrezna pravna podlaga, s katero se določi izkazovanje izdatkov, namenjenih financiranju ukrepov finančnega inženiringa. S predlogom zakona se zato v ZJF posodoblja opredelitev finančnega inženiringa, iz katere jasno izhaja, da se proračunska sredstva za izvajanje finančnega inženiringa z vidika države izkazujejo kot finančne naložbe.

Finančni inženiring je v ZJF opredeljen kot ukrep, s katerim država zagotavlja del sredstev za spodbujanje tehnološko razvojnih projektov, ki jih izvajajo predvsem mala in srednja podjetja. V praksi so se nekatere zakonske določbe izkazale za omejujoče, še posebej v primerih, ko želi država na sicer zelo volatilnem trgu intervenirati z ukrepom za spodbujanje likvidnosti gospodarstva. Zaradi navedenega se opušča omejitev na spodbujanje tehnološko razvojnih projektov.

Na podlagi ovir, ki so bile identificiranje v praksi, se predlaga tudi posodobitev zahtev glede poročanja, kjer se vsebina in roki vežejo na pripravo zaključnega računa proračuna, kot poročevalec pa je določen neposredni proračunski uporabnik, ki je dodelil sredstva za izvajanje finančnega inženiringa. V ZJF se določajo tudi nekatere zahteve, ki so sicer že sedaj urejene v Uredbi o postopku, merilih in načinih dodeljevanja sredstev za spodbujanje razvojnih programov in prednostnih nalog (Uradni list RS, št. 56/11), kot na primer minimalne sestavine ključnih elementov finančnega inženiringa, h katerim da soglasje vlada.

7. Ostalo

V 11. členu ZJF niso navedene vse kategorije sestavin računa finančnih terjatev in naložb (t. i. bilanca B), zato je predlagana dopolnitev.

V kazenskih določbah je zastarelo izrazoslovje, zneski pa niso določeni v evrih, ki je od 1. 1. 2007 valuta Republike Slovenije. S predlogom zakona se zato kazenske določbe posodablajo, predlagajo pa se tudi popravki napačnih sklicev na določbe ZJF.

2. CILJI, NAČELA IN POGLAVITNE REŠITVE PREDLOGA ZAKONA

2.1. Cilji

Cilj predlaganega zakona je predvsem uzakoniti rešitve, ki bodo omogočile nemoteno delovanje entitet, ki jih ZJF ureja. Zagotoviti se želi jasnost narave in namena nekaterih vsebin v ZJF (npr. glede intervencij države na sekundarnem trgu lastnih vrednostnih papirjev, izdanih poroštev in finančnega inženiringa), s čemer se bodo odpravile tudi pomanjkljivosti v sistemski ureditvi, na katere je opozorilo RSRS.

2.2. Načela

S predlaganimi spremembami se ne posega v načela uveljavljenega ZJF, to so načelo enotnosti proračuna, načelo popolnosti proračuna, načelo preglednosti proračuna, načelo učinkovitosti, načelo gospodarnosti in načelo uravnoteženosti med prejemki in izdatki. Se pa na primer v skladu z načelom preglednosti s predlogom zakona v ZJF jasneje opredeljujejo nekateri pojmi.

2.3. Poglavitne rešitve

1. Sestava, priprava in izvrševanje proračuna

S predlogom zakona se, poleg projektov, opredeljujejo tudi ukrepi, ki jih doslej ZJF še ni pripoznal kljub temu, da se ukrepi že vrsto let vključujejo v tretji del proračuna države oziroma v načrt razvojnih programov.

Nadalje se s predlogom zakona v ZJF v zvezi z rebalansom in začasnim zadržanjem izvrševanja proračuna črta možnost, na podlagi katere bi vlada oziroma župan lahko sprejela ukrep, s katerim bi predlagala podaljšanje pogodbenih rokov plačil. Ob upoštevanju, da tako zakon, ki ureja

izvrševanje proračuna Republike Slovenije za posamezno leto, kot tudi zakon, ki ureja zamude pri plačilih, določata roke plačil, katerim so podvrženi proračunski uporabniki, je treba v ZJF ta ukrep črtati, saj ga v praksi ni mogoče uporabiti.

Iz razlogov, ki jih terjajo fiskalna pravila, se v ZJF črta možnost, da bi se v primeru, če se po sprejemu proračuna sprejme zakon ali odlok, na podlagi katerega nastanejo nove obveznosti za proračun, te obveznosti financirale v okviru večjih pričakovanih prejemkov in obsega zadolžitve. Navedeno pomeni, da bo sredstva za tovrstne primere mogoče zagotoviti le še s prerazporeditvijo sredstev v okviru možnih prihrankov sredstev, če pa to ne bo mogoče, bo treba pripraviti rebalans proračuna.

S predlogom zakona se določa tudi sprememba 42. člena ZJF, ki ureja splošno proračunsko rezervacijo, in sicer tako, da se črta zahteva, na podlagi katere bi se smela sredstva proračunske rezervacije porabljati zgolj za tiste namene, ki jih pri pripravi proračuna ni bilo mogoče načrtovati. Dokazovanje, katera sredstva je bilo mogoče načrtovati in katerih ne, predvsem pa, ker iz ZJF jasno izhaja, da je sredstva proračunske rezervacije dopustno porabiti tudi za namene, za katere se med letom izkaže, da sredstva niso zagotovljena v zadostnem obsegu, se je izkazalo za problematično, ker kriteriji za presojo v ZJF niso določeni. Ureditev velja tudi za občine.

V zvezi s proračunsko rezervo (rezerva za naravne nesreče) se ureditev iz 48. člena ZJF spreminja za državo in občine tako, da se dodaja možnost četrtnega izločanja prejemkov na proračunski sklad. Pomembno je, da se sredstva izloča v takšnem obsegu, da se do konca leta izločijo na račun proračunske rezerve vsa načrtovana sredstva. Nadalje se v delu, ki se nanaša na državni proračun, določba spreminja tako, da se zakonsko pooblastilo, na podlagi katerega o porabi sredstev te rezerve odloča vlada, nekoliko spreminja. Sprememba je določena na način, da vlada odloča o uporabi sredstev v znesku 10 % razpoložljivih sredstev proračunskega sklada, doslej pa je bilo pooblastilo vezano na 2 % sredstev, načrtovanih za izločanje na proračunski sklad. Ker se pri pripravi proračuna obseg sredstev za naravne nesreče načrtuje ob upoštevanju že natečenih sredstev proračunskega sklada in ker se v primeru, da se ocenjuje, da ima proračunski sklad zadosten obseg razpoložljivih sredstev na namenski postavki za izločanje na proračunski sklad proračunske rezerve načrtujejo sredstva v majhnem obsegu, je smiselno pooblastilo vezati na obseg razpoložljivih sredstev proračunskega sklada.

2. *Zadolževanje države*

S predlagano spremembo četrtega odstavka 81. člena ZJF se odpravljajo dosedanje nejasnosti glede omejitve obsega likvidnostnega zadolževanja, saj se izrecno določa, da se omejitev nanaša na stanje zadolžitve na posamezen dan in da se kot osnova določa zadnji veljavni proračun. Na ta način se zagotavlja večja pravna jasnost, preglednost in možnost učinkovitega nadzora nad obsegom likvidnostnega zadolževanja, na kar je opozorilo tudi RSRS.

3. *Intervencije na sekundarnem trgu lastnih vrednostnih papirjev*

Med opredelitve pomena izrazov v 3. členu ZJF se dodaja definicija intervencij na sekundarnem trgu lastnih dolžniških vrednostnih papirjev, in sicer so te opredeljene kot nakupi in prodaje lastnih dolžniških vrednostnih papirjev na organiziranem trgu vrednostnih papirjev ali zunaj njega.

V spremenjenem prvem odstavku 83. člena ZJF so s ciljem jasnejše razmejitve med intervencijami in zadolževanjem določeni nameni intervencij, ki so zagotavljanje likvidnosti, stabilnosti in nemotenega delovanja trga državnih vrednostnih papirjev ter odzivanje na izredne tržne razmere.

V okviru terminološke uskladitve se v spremenjenem drugem odstavku 83. člena ZJF izraz »posli« nadomešča z izrazom »intervencije«, s čimer se zagotavlja notranja skladnost člena ter

neposredna povezava na novo definicijo v 3. členu ZJF, kar zagotavlja tudi notranjo skladnost ZJF.

4. Izdana poročstva

V spremenjenem 86. členu ZJF se opredeljuje pojem »izdano poročstvo« tako, da so zajeti vsi načini oziroma oblike izdanega poročstva. Poročstvo je sicer najpogostejše izdano s sklenitvijo poročstvene pogodbe, v primeru, da se daje poročstvo za izdane vrednostne papirje, pa s podpisom poročstvene izjave. V zadnjem obdobju je bilo sprejetih nekaj interventnih zakonov, npr. v času COVID-a in poplav v letu 2023, ki so poleg številnih drugih ukrepov za pomoč prebivalstvu in gospodarstvu predvideli tudi ukrep poročstva države za obveznosti fizičnih in pravnih oseb iz naslova najetih kreditov pri poslovnih bankah in pri katerih ni bilo predvideno sklepanje posamičnih poročstvenih pogodb, zato je v takšnih primerih poročstvo izdano že s samo uveljavitvijo zakona.

Z dopolnjenim 5. členom ZJF je zaradi jasnosti opredeljeno, da se z zakonom, ki ureja izvrševanje državnega proračuna, določi obseg vseh predvidenih novo izdanih poročstev države v posameznem letu.

5. Proračunska inšpekcija

Za izdajo odločbe v inšpekcijskem nadzoru se določi 6-mesečni rok, ki ustreza zahtevnosti inšpekcijskega postopka. Spreminja se pogostost poročanja vlade Državnemu zboru Republike Slovenije o opravljenem nadzoru, ugotovitvah in odločitvah, in sicer se namesto polletnega poročanja določa letno poročanje.

6. Finančni inženiring

Posodobljena opredelitev finančnega inženiringa ohranja pogoje, da gre za ukrep finančne podpore države za spodbujanje razvojnih programov in uresničevanje prednostnih nalog države, s katerim se zagotavljajo sredstva predvsem majhnim in srednjim gospodarskim družbam za izvedbo projektov in ki so financirani tudi z neproračunskimi sredstvi. Širijo se nameni, ki jih država po veljavni ureditvi lahko spodbuja na ta način, saj se opušča omejitve na spodbujanje tehnološko razvojnih projektov, ki se je v praksi izkazala za nesorazmerno omejujočo, še posebej v primerih, ko želi država na sicer zelo volatilnem trgu intervenirati z ukrepom za spodbujanje likvidnosti gospodarstva in podobno. Jasno je določeno, da neposredni proračunski uporabnik v skladu s poglavjem 8. ZJF proračunska sredstva za izvajanje finančnega inženiringa izkazuje kot finančne naložbe. Ta sredstva se bodo v poslovnih knjigah izkazovala kot druge finančne naložbe države (ne pa npr. kot kapitalske naložbe, posojila,...). S proračunskega vidika gre za sredstva, ki se bodo izkazovala v računu finančnih terjatev in naložb države (t. i. bilanca B).

Kot možni prejemnik sredstev za izvajanje finančnega inženiringa se črta sklad, v katerem delež države ni večji od 49 odstotkov, saj se dodeljevanje sredstev tovrstnim prejemnikom v praksi ne izvaja in se ne namerava niti v prihodnje. Hkrati se med možne prejemnike sredstev za izvajanje finančnega inženiringa dodajajo pravne osebe, v katerih ima SID – Slovenska izvozna in razvojna banka, d.d., Ljubljana (v nadaljnjem besedilu: SID banka), 100-odstotni posredni ali 100-odstotni neposredni lastniški delež. SID banka je namreč dejavnosti lastniškega in kvazi lastniškega financiranja izčlenila na odvisni družbi.

Določen je minimalni nabor ključnih elementov finančnega inženiringa, h katerim mora neposredni uporabnik, ki namerava v skladu s 106.f členom ZJF dodeliti sredstva za izvajanje finančnega inženiringa, pred sklenitvijo sporazuma o financiranju pridobiti soglasje vlade. Posodobljena je določba glede poročanja, ki je vsebinsko in terminsko vezano na pripravo zaključnega računa proračuna. Poročilo pripravi neposredni proračunski uporabnik, ki je dodelil sredstva za izvajanje finančnega inženiringa (in ne več izvajalec finančnega inženiringa), določena je tudi minimalna vsebina poročila. S predlogom zakona se ne posega v področje t. i.

finančnih instrumentov, ki so financirani s sredstvi Evropske unije (v nadaljnjem besedilu: EU) in so urejeni s 65. členom Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2025 in 2026 (Uradni list RS, št. 104/24, 17/25 – ZFO-1E in 35/25 – ZJU-1; v nadaljnjem besedilu: ZIPRS2526).

7. Ostalo

V 11. členu ZJF se posodablja kategorije sestavin računa finančnih terjatev in naložb (t. i. bilanca B).

V prekrškovnih določbah se posodablja terminologija, globe se pretvarjajo iz tolarjev v evre in popravljajo se napačna sklicevanja.

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

Predlog zakona ne bo imel finančnih posledic za državni proračun in druga javnofinančna sredstva. Spremembe so vsebinsko-normativne narave in ne spreminjajo obsega ali strukture že načrtovanih proračunskih sredstev.

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

Ker predlog zakona ne bo imel finančnih posledic za državni proračun in druga javnofinančna sredstva, zagotovitev dodatnih proračunskih sredstev za namen izvajanja tega zakona ni potrebna.

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

5.1 Prilagojenost predlagane ureditve pravu EU

Predlog zakona ni predmet usklajevanja s pravom EU.

5.2 Prikaz ureditve v drugih pravnih sistemih

1. Sestava, priprava in izvrševanje proračuna

FRANCIJA

V Franciji je upravljanje s splošno proračunsko rezervacijo strogo regulirano, saj gre za orodje fiskalne discipline in fleksibilnosti pri izvajanju državnega proračuna. Pogoji za porabo sredstev splošne proračunske rezervacije v Franciji:

- upravljanje preko Ministrstva za gospodarstvo in finance,
- sredstva iz proračunske rezervacije lahko sprostijo samo francosko Ministrstvo za gospodarstvo in finance, običajno preko proračunskega direktorata (Direction du Budget).

Ob začetku proračunskega leta se določen delež sredstev na proračunskih postavkah (pogosto med 3 % in 8 %) avtomatsko zadrži v rezervaciji, kar pomeni, da sicer obstaja v proračunu, a ni takoj na voljo ministrstvu. Ministrstva ne morejo uporabiti teh sredstev, dokler jih vlada uradno ne sprostijo s posebno odločbo. Ta odločba je običajno sprejeta po analizi fiskalnega položaja države (običajno spomladi ali jeseni). Sredstva so v rezervaciji zato, da se prepreči čezmerna poraba in da država lahko upošteva fiskalna pravila EU (npr. Maastrichtska pravila). Če se izkaže, da je fiskalna situacija slaba, lahko vlada ta sredstva dokončno prekliče (in ne sprostijo). O tem mora biti obveščen parlament. Francoski parlament ima možnost nadzora prek proračunskih odborov. Vlada mora parlament obveščati o spremembah v uporabi rezerviranih sredstev.

V Franciji o porabi sredstev iz rezerve za naravne nesreče (odvisno od primera) odločajo različne institucije. Na splošno pa velja, da ima glavno vlogo francoska vlada, predvsem Ministrstvo za notranje zadeve in Ministrstvo za okolje/prehod na ekološko gospodarstvo. Odločajo o uporabi nacionalnih sredstev in aktivaciji posebnih fondov. Po naravni nesreči lokalne oblasti (občine,

prefekti) pošljejo oceno škode vladi. Vlada (prek ministrstev in komisij) oceni zahtevo in dodeli sredstva iz ustreznega sklada.

ŠVEDSKA

Zakon o proračunu določa fiskalna pravila, med njimi tudi upravljanje z rezervacijami. Splošna proračunska rezervacija je del državnega proračuna, ki ga določa vlada skupaj s parlamentom, običajno za nepredvidene izdatke ali dodatna financiranja v tekočem letu. Sredstva se lahko uporabijo samo, če gre za nepredviden izdatek, če sredstva niso načrtovana v sprejetem proračunu in če obstaja jasna potreba v tekočem letu. O porabi sredstev odloča vlada, praviloma z odobritvijo parlamenta. Vsaka uporaba sredstev iz rezerve mora biti dokumentirana in vključena v polletna in letna proračunska poročila, ki jih vlada predloži parlamentu. Poraba sredstev iz rezervacije mora biti v skladu s ciljem presežka ali uravnoteženega proračuna v srednjeročnem obdobju. Švedska ima enega najstrožjih fiskalnih pravil v EU.

Na Švedskem ni enotnega sklada z istim imenom kot v nekaterih drugih državah ("rezerva za naravne nesreče"), vendar obstaja več mehanizmov javnega financiranja za obvladovanje naravnih nesreč, pri katerih sodelujejo različni akterji.

Švedska agencija za civilno zaščito in pripravljenost ima osrednjo vlogo pri koordinaciji ukrepov v primeru naravnih nesreč. Lahko dodeljuje sredstva za nujne ukrepe, usposabljanja, opremo, podporo občinam. Ne odloča samostojno o velikih porabah, temveč deluje v sodelovanju z vlado.

Švedska vlada odloča o večjih proračunskih prerazporeditvah ali izredni porabi sredstev v primeru večjih nesreč. Vlada lahko aktivira posebna sredstva iz državnega proračuna (izredna rezerva). Če gre za večje obremenitve državnega proračuna končno odločitev pri porabi sredstev za naravne nesreče sprejme parlament.

AVSTRILIJA

V Avstriji je poraba sredstev iz splošne proračunske rezervacije urejena v Zveznem zakonu o gospodarnem ravnanju z javnimi sredstvi – to je Bundeshaushaltsgesetz (BHG) 2013. Gre za pomemben instrument fleksibilnosti, vendar z zelo strogimi pogoji uporabe, ki temeljijo na načelih proračunske discipline, preglednosti in parlamentarnega nadzora. O uporabi sredstev odloča zvezni minister za finance, to pa pomeni tudi, da sredstva lahko sprost le Zvezno ministrstvo za finance, in sicer ob dokazani potrebi in skladno z določbami proračuna. Za uporabo sredstev splošne proračunske rezervacije mora biti izpolnjen pogoj nujnosti in nepredvidljivosti, uporaba pa je dovoljena samo, če gre za nujne potrebe, če izdatek ni bil načrtovan v sprejetem proračunu in če sredstev ni mogoče drugače prerazporediti znotraj obstoječih postavk.

Nekoliko drugače je v Avstriji urejena uporaba sredstev za naravne nesreče (npr. poplave, potresi, snežni plazovi). Avstrija ima oblikovan sklad za pomoč ob naravnih nesrečah, ki je urejen z Zakonom o skladu za naravne nesreče. Sredstva tega sklada ne spadajo neposredno pod splošno proračunsko rezervacijo, a se pogosto obravnava skupaj z njo pri rebalansih in izrednih odločitvah.

Do 15 milijonov EUR lahko o porabi sredstev odloča zvezna vlada brez parlamentarnega soglasja, znotraj obstoječega proračuna. Če je potrebno zagotoviti več sredstev, mora vlada pridobiti odobritev Odbora za proračun.

2. Zadolževanje države

Zaradi narave predlaganih sprememb, ki so usmerjene predvsem v izboljšanje pravne jasnosti in določenosti zakonskega besedila, ter upoštevanje specifičnosti obravnavanega normativnega področja, primerjava z ureditvami v drugih pravnih sistemih ni smiselna oziroma relevantna.

3. Intervencije na sekundarnem trgu lastnih vrednostnih papirjev

Zaradi narave predlaganih sprememb, ki so usmerjene predvsem v izboljšanje pravne jasnosti in določnosti zakonskega besedila, ter upoštevanje specifičnosti obravnavanega normativnega področja, primerjava z ureditvami v drugih pravnih sistemih ni smiselna oziroma relevantna.

4. Izdana poročila

Zaradi narave predlaganih sprememb, ki so usmerjene predvsem v izboljšanje pravne jasnosti in določnosti zakonskega besedila, ter upoštevanje specifičnosti obravnavanega normativnega področja, primerjava z ureditvami v drugih pravnih sistemih ni smiselna oziroma relevantna.

5. Proračunska inšpekcija

Na ravni EU ni regulative, ki bi zahtevala usklajevanje predpisov držav članic. Zaradi narave predlaganih sprememb, ki so usmerjene predvsem v izboljšanje pravne jasnosti in določnosti zakonskega besedila, ter upoštevanje specifičnosti obravnavanega normativnega področja, primerjava z ureditvami v drugih pravnih sistemih ni smiselna oziroma relevantna.

6. Finančni inženiring

NEMČIJA

Nemčija, pogosto v sodelovanju z bankami, predvsem z namenom podpore malim in srednjim podjetjem (v nadaljnjem besedilu: MSP) zagotavlja finančna sredstva iz proračuna za spodbujanje razvojnih programov. Ta pristop je del nemške industrijske politike in se izvaja prek različnih mehanizmov, med katerimi so tudi subvencionirana posojila, garancije in sofinanciranje. Nemčija uporablja javno-proračunska sredstva za spodbujanje naložb in inovacij v MSP, pri čemer banke sodelujejo kot ključni partnerji. Glavni mehanizmi vključujejo:

- subvencionirana posojila prek razvojnih bank,
- subvencionirane obrestne mere in
- javna jamstva in delitev tveganja.

Za specifične projekte, kot so zeleni prehodi, energetska učinkovitost ali digitalizacija, so subvencije pogosto višje.

Nemčija zagotavlja garancije za posojila, ki jih banke nudijo MSP. Te garancije zmanjšujejo tveganje za banke, kar omogoča dostop do financiranja tudi za podjetja z višjim tveganjem. Država prevzame del tveganja za neplačilo posojil, kar spodbuja banke k odobravanju ugodnejših posojil. Programi so posebej zasnovani za podjetja, ki težko pridobijo financiranje na komercialnih trgih. Subvencionirane obrestne mere zmanjšujejo stroške dolžniškega kapitala, kar spodbuja naložbe. Posojila pogosto vključujejo ugodnosti za specifične projekte, kot so tehnološke inovacije, raziskave in razvoj, energetska prenova ter prehod na trajnostne poslovne modele.

Za pokrivanje izgub v primeru neplačanih posojil se zagotavljajo proračunska sredstva na način, da se ustanavlja sklade za delitev tveganja. Država ne financira celotnega projekta, ampak deluje kot katalizator, saj zagotavlja začetni kapital ali subvencije, ki spodbujajo banke k sodelovanju.

FRANCIJA

Francija zagotavlja sredstva iz proračuna za spodbujanje razvojnih programov, pri čemer se pogosto uporablja mehanizem, kjer proračunska sredstva dopolnjujejo financiranje, ki ga zagotovijo banke. Takšni ukrepi so namenjeni zlasti podpori MSP, saj ta predstavljajo hrbtenico francoskega gospodarstva. Podobno kot v Nemčiji je cilj teh programov izboljšati dostop MSP do financiranja, in sicer z zagotavljanjem posojil pod ugodnimi ali subvencioniranimi pogoji.

Banque Publique d'Investissement (v nadaljnjem besedilu: Bpifrance) je osrednja institucija za izvajanje razvojnih programov v Franciji. To je javna investicijska banka, ki deluje v partnerstvu s komercialnimi bankami in zasebnimi vlagatelji. Bpifrance nudi posojila z ugodnimi obrestnimi

merami, ki so pogosto sofinancirana iz proračuna. Bpifrance deli tveganja z bankami, kar spodbuja komercialne banke k odobravanju posojil tudi bolj tveganim MSP.

Francija lahko tudi neposredno subvencionira del obrestne mere za posojila, ki jih banke zagotavljajo MSP, zlasti za projekte z visoko dodano vrednostjo, kot so raziskave in razvoj, inovacije ali digitalna transformacija. Subvencionirana posojila so pogosto usmerjena v sektorje z velikim strateškim pomenom (npr. zelena tranzicija, energetika, digitalizacija).

Francija preko Bpifrance zagotavlja garancije za posojila, ki jih banke nudijo MSP. To zmanjšuje tveganje za banke in olajša dostop do financiranja podjetjem z omejeno kreditno sposobnostjo. Garancije se pogosto uporabljajo za kritje specifičnih vrst projektov, kot so začetne investicije, širitve ali razvoj novih izdelkov.

V okviru javno-zasebnega partnerstva Francija ustanavlja tudi skupne sklade, ki združujejo proračunska sredstva in sredstva komercialnih bank. Ti skladi financirajo razvojne projekte MSP z ugodnimi pogoji. MSP imajo na voljo ugodna posojila tudi v primerih, ko ne morejo izpolniti strožjih pogojev komercialnega trga. Programi so pogosto usmerjeni v projekte z višjo dodano vrednostjo, kar spodbuja rast in razvoj MSP.

SLOVAŠKA

Slovaška zagotavlja proračunska sredstva za spodbujanje razvojnih programov, pri čemer pogosto sodeluje z bankami, da omogoči posojila MSP pod ugodnimi ali subvencioniranimi obrestnimi merami. Takšna podpora je ključna za razvoj MSP, ki so pomemben del slovaškega gospodarstva.

Slovak Investment Holding (v nadaljnjem besedilu: SIH) je državna razvojna institucija, ki upravlja sredstva za podporo MSP in infrastrukture. Deluje kot posrednik za črpanje sredstev iz proračuna in evropskih skladov. SIH ponuja ugodna posojila, jamstva in subvencije za naložbene projekte v sodelovanju s komercialnimi bankami. SIH pogosto zagotavlja jamstva za posojila, kar zmanjšuje tveganje za banke in spodbuja njihovo sodelovanje.

Sredstva iz proračuna ali evropskih skladov omogočajo subvencioniranje obrestnih mer za posojila, ki jih MSP pridobijo prek sodelujočih bank. Subvencije so namenjene zlasti za projekte na področjih inovacij, digitalizacije in energetske učinkovitosti.

National Development Fund II upravlja javna sredstva za zagotavljanje garancij za posojila MSP. Te garancije zmanjšujejo ovire za dostop do financiranja. Garancije se pogosto uporabljajo za podporo start-up podjetjem ali podjetjem z omejeno kreditno zgodovino.

6. PRESOJA POSLEDIC, KI JIH BO IMEL SPREJEM ZAKONA

6.1. Presoja administrativnih posledic

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

Predlog zakona nima administrativnih posledic v postopkih oziroma poslovanju javne uprave ali pravosodnih organov.

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

Predlog zakona nima administrativnih posledic pri obveznostih strank do javne uprave ali pravosodnih organov.

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

Predlog zakona ne vpliva na okolje.

6.3. Presoja posledic za gospodarstvo, in sicer za:

Predlog zakona nima bistvenega vpliva na gospodarstvo. Možni pozitivni vplivi so mogoči zaradi širitve namenov, ki jih država po veljavni ureditvi lahko spodbuja preko finančnega inženiringa, saj se opušča omejitve na spodbujanje tehnološko razvojnih projektov, ki se je v praksi izkazala za nesorazmerno omejujočo, še posebej v primerih, ko želi država na sicer zelo volatilnem trgu intervenirati z ukrepom za spodbujanje likvidnosti gospodarstva in podobno.

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

Predlog zakona ne vpliva na socialno področje.

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

Predlog zakona ne vpliva na dokumente razvojnega načrtovanja.

6.6. Presoja posledic za druga področja:

Predlog zakona ne vpliva 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.

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 je bil 4. julija 2025 objavljen na spletnem naslovu e-Demokracija, z rokom za pripombe do 4. avgusta 2025. S tem je bila dana možnost, da se v razpravo vključijo nevladne organizacije, predstavniki zainteresirane javnosti in predstavniki strokovne javnosti. Mnenj, predlogov in pripomb javnosti na predlog zakona nismo prejeli.

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

Pri pripravi zakona ni sodeloval zunanji strokovnjak oziroma pravna oseba, zato ni prišlo do nobenih plačil za ta namen.

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

- Klemen Boštjančič, minister
- mag. Saša Jazbec, državna sekretarka
- mag. Katja Božič, državna sekretarka
- Gordana Pipan, državna sekretarka
- Nikolina Prah, državna sekretarka
- Sara Erdić, vodja službe

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, 18/23 – ZDU-1O, 76/23, 24/25 – ZFisP-1 in 39/25) se v 3. členu v prvem odstavku za 17. točko doda nova 18. točka, ki se glasi:

»18. ukrep je skupek različnih medsebojno usklajenih dejanj, ki pomenijo določeno programsko zaključeno celoto in pripomorejo k doseganju skupnih neposrednih učinkov;«.

Dosedanja 18. točka postane 19. točka.

Za dosedanja 19. točko, ki postane 20. točka, se dodata novi, 21. in 22. točka, ki se glasita:

»21. intervencije na sekundarnem trgu lastnih dolžniških vrednostnih papirjev so nakupi in prodaje lastnih dolžniških vrednostnih papirjev na organiziranem trgu vrednostnih papirjev ali zunaj njega; 22. finančni inženiring je ukrep finančne podpore države za spodbujanje razvojnih programov in uresničevanje prednostnih nalog države, ki je financiran tudi z neproračunskimi sredstvi prejemnika sredstev za izvajanje finančnega inženiringa in s katerim se zagotavljajo sredstva predvsem majhnim in srednjim gospodarskim družbam za izvedbo projektov. Neposredni proračunski uporabnik v skladu s poglavjem 8. tega zakona sredstva za izvajanje finančnega inženiringa, ki se zagotavljajo iz državnega proračuna, izkazuje kot finančne naložbe.«.

2. člen

V 5. členu se v prvem odstavku za besedo »predvidenih« doda besedilo »novo izdanih«.

3. člen

V 11. členu se tretji odstavek spremeni tako, da se glasi:

»(3) V računu finančnih terjatev in naložb se izkazujejo prejeta vračila danih posojil in zmanjšanje finančnih naložb ter dana posojila in povečanje finančnih naložb.«.

4. člen

V 12. členu se v prvem odstavku napovedni stavek spremeni tako, da se glasi:

»V načrtu razvojnih programov se izkazujejo vsi načrtovani izdatki proračuna po projektih ali programih najmanj za prihodnja štiri leta in po ukrepih za prihodnja štiri leta, razen kadar je ukrep omejen na krajše obdobje, in so razdelani po:«.

V 3. točki se za besedo »programov« doda besedilo »ali projektov«.

5. člen

V naslovu podpoglavja 3.2. se za besedo »programov« črtata vejica in besedilo »načrtov delovnih mest in načrta nabav«.

6. člen

V 22. členu se v drugem odstavku v 1. točki za besedilom »ali projekt« doda besedilo »ali ukrep«.

7. člen

V 40. členu se v prvem odstavku 2. točka črta.

8. člen

V 41. členu se črta besedilo »v okviru večjih pričakovanih prejemkov in obsega zadolžitve, ki je določen s proračunom, ali«.

9. člen

V 42. členu se v drugem odstavku besedilo »ker jih pri pripravi proračuna ni bilo mogoče načrtovati« nadomesti z besedilom »omogočajo pa nemoteno izvrševanje proračuna v tekočem letu in so namenjena za izvajanje obveznosti, določenih z zakoni«.

10. člen

V 48. členu se v tretjem odstavku v drugem stavku za besedilom »vsak mesec« doda besedilo »ali četrtno«.

V četrtem odstavku se prvi stavek spremeni tako, da se glasi:

»O uporabi sredstev proračunske rezerve v posameznem primeru do 10% razpoložljivih sredstev proračunskega sklada proračunske rezerve odloča vlada na predlog ministra, pristojnega za finance.«.

11. člen

V 49. členu se v tretjem odstavku v drugem stavku za besedilom »vsak mesec« doda besedilo »ali četrtno«.

12. člen

V 81. členu se četrti odstavek spremeni tako, da se glasi:

»(4) Ne glede na prvi odstavek tega člena se lahko država dodatno likvidnostno zadolžuje, pri čemer stanje likvidnostne zadolžitve na kateri koli dan v letu ne sme preseči 15 % vseh izdatkov zadnjega veljavnega proračuna.«.

13. člen

83. člen se spremeni tako, da se glasi:

»83. člen

(Intervencije na sekundarnem trgu lastnih dolžniških vrednostnih papirjev)

(1) Intervencije države na sekundarnem trgu lastnih dolžniških vrednostnih papirjev se izvajajo z namenom zagotavljanja likvidnosti, stabilnosti in nemotenega delovanja trga državnih vrednostnih papirjev ter odzivanja na druge izredne razmere na trgu.

(2) Sredstva za intervencije iz prejšnjega odstavka se zagotovijo v državnem proračunu.«.

14. člen

86. člen se spremeni tako, da se glasi:

»86. člen

(Poroštva države in občin)

- (1) Država oziroma občina lahko izdaja poročstva za obveznosti iz naslova zadolževanja drugih oseb v obsegu in pod pogoji, ki jih določa zakon.
- (2) Poročstvo je izdano s sklenitvijo poroštvene pogodbe, izdajo poroštvene izjave ali uveljavitvijo zakona, ki ne predvideva poroštvene pogodbe ali poroštvene izjave.
- (3) Poroštveno pogodbo sklene oziroma poroštveno izjavo izda v imenu države minister, pristojen za finance, ali oseba, ki jo za to pooblasti vlada.
- (4) Poroštveno pogodbo v imenu občine sklene župan.«.

15. člen

V 90. členu se četrti odstavek spremeni tako, da se glasi:

»(4) Spremembe v zvezi s tistimi posli intervencij na sekundarnem trgu lastnih dolžniških vrednostnih papirjev, pri katerih vrednostni papir v pogodbeno določenem roku ni vrnjen, zaradi česar je v istem letu opravljen nakup istovrstnega vrednostnega papirja, se izkazujejo samo v bilanci stanja.«.

16. člen

V 104. členu se za tretjim odstavkom doda nov, četrti odstavek, ki se glasi:

»(4) Odločbo mora proračunski inšpektor izdati najpozneje v šestih mesecih od dneva začetka inšpekcijskega nadzora, razen če stranka v inšpekcijskem postopku ne predloži dokumentacije, ne da zahtevanih pojasnil ali ovira inšpekcijski nadzor.«.

17. člen

V 106. členu se besedilo »in računsko sodišče« črta. Beseda »polletno« se nadomesti z besedo »letno«.

18. člen

V 106.f členu se v prvem odstavku drugi stavek spremeni tako, da se glasi:

»Sredstva za ta namen država oziroma občina lahko zagotovi v obliki kapitalskih naložb, povečanja namenskega premoženja, s poročti, dodeljevanjem sredstev subvencij in posojil iz državnega oziroma občinskega proračuna, država pa tudi s finančnim inženiringom.«.

Četrti odstavek se spremeni tako, da se glasi:

»(4) Prejemniki sredstev iz prvega odstavka tega člena za izvajanje finančnega inženiringa so javni skladi, SID – Slovenska izvozna in razvojna banka, d.d., Ljubljana, ali pravne osebe, v katerih ima SID – Slovenska izvozna in razvojna banka, d.d., Ljubljana, 100-odstotni posredni ali 100-odstotni neposredni lastniški delež.«.

Peti odstavek se črta.

19. člen

V 106.g členu se za dosedanjim besedilom, ki postane prvi odstavek, dodata nova, drugi in tretji odstavek, ki se glasita:

»(2) Neposredni proračunski uporabnik, ki namerava v skladu s 106.f členom tega zakona dodeliti sredstva za izvajanje finančnega inženiringa, mora pred sklenitvijo sporazuma o financiranju pridobiti soglasje vlade najmanj glede ključnih elementov finančnega inženiringa, ki so:

- namen in cilji finančnega inženiringa ter kazalniki za spremljanje teh ciljev;
- skupni obseg sredstev finančnega inženiringa in znesek proračunskih sredstev;

- način in oblika izvajanja finančnega inženiringa;
- naložbena strategija;
- program vplačil in porabe vseh sredstev finančnega inženiringa;
- način in delež uporabe presežkov ter način in delež udeležbe pri primanjkljaju finančnega inženiringa;
- rok za vračilo proračunskih sredstev;
- način in rok rednega prenehanja finančnega inženiringa;
- način predčasnega prenehanja finančnega inženiringa;
- spremljanje izvajanja in poročanja;
- način izvajanja nadzora.

(3) Vlada podrobneje predpiše opredelitev ključnih elementov iz prejšnjega odstavka.«.

20. člen

V 106.j členu se v prvem odstavku za drugo alinejo doda nova tretja alineja, ki se glasi:
»– če se dodelijo sredstva za izvajanje finančnega inženiringa iz prvega odstavka 106.f člena tega zakona, ali«.

Dosedanja tretja alineja postane četrta alineja.

Drugi odstavek se črta.

21. člen

106.k člen se spremeni tako, da se glasi:

»106.k člen
(Obveznost poročanja)

Neposredni proračunski uporabnik, ki je v skladu s 106.f členom tega zakona dodelil sredstva za izvajanje finančnega inženiringa, pripravi poročilo o izvajanju finančnega inženiringa in ga za potrebe zaključnega računa proračuna predloži ministrstvu, pristojnemu za finance, do 10. februarja za preteklo leto, in sicer za vsako leto do zaključka izvajanja finančnega inženiringa. Poročilo vsebuje najmanj:

- število opravljenih poslov in višino plasiranih sredstev v posameznem letu in kumulativno;
- primerjavo realizacije glede na program vplačil in porabe vseh sredstev finančnega inženiringa, opisno predstavitev doseganja ciljev iz ključnih elementov finančnega inženiringa v preteklem letu in kumulativno za obdobje izvajanja finančnega inženiringa, pojasnilo odmikov od načrtovanega izvajanja finančnega inženiringa ter predstavitev načrtovanih in izvedenih aktivnosti, s katerimi se odmiki odpravljajo;
- oblikovane rezervacije, popravke vrednosti in odpise na dan 31. december;
- število in skupno višino terjatev v insolventnih postopkih na dan 31. december;
- znesek in število dokončnih odpisov terjatev.«.

22. člen

V 107. členu se v napovednem stavku besedilo »denarno kaznijo od 500.000 tolarjev do 1,500.000 tolarjev« nadomesti z besedilom »globo od 2.100 do 6.300 eurov«.

V 1. in 2. točki se beseda »deseti« obakrat nadomesti z besedo »enajsti«.

V 3. točki se besedilo »84. člena« nadomesti z besedilom »87. člena«, besedilo »85. člena« pa se nadomesti z besedilom »88. člena«.

23. člen

V 108. členu se v dosedanjem besedilu, ki postane prvi odstavek, v napovednem stavku besedilo »denarno kaznijo od 100.000 tolarjev do 500.000 tolarjev« nadomesti z besedilom »globo od 700 do 4.000 eurov«.

V 9. točki se za besedo »proračuna« doda besedilo »ter drugega prejemnika sredstev državnega proračuna«, beseda »prvi« pa se nadomesti z besedo »drugi«.

PREHODNE IN KONČNE DOLOČBE

24. člen

(Uporaba zakona za finančni inženiring v izvajanju)

Za finančni inženiring, za katerega so bila proračunska sredstva za njegovo izvajanje zagotovljena do uveljavitve tega zakona, se, razen določbe spremenjenega 106.k člena, uporablja 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, 18/23 – ZDU-10, 76/23, 24/25 – ZFisP-1 in 39/25).

25. člen

(Rok za uskladitev podzakonskega predpisa)

Vlada Republike Slovenije uskladi Uredbo o postopku, merilih in načinih dodeljevanja sredstev za spodbujanje razvojnih programov in prednostnih nalog (Uradni list RS, št. 56/11) s spremenjenimi 3., 106.f, 106.g, 106.j in 106.k členom zakona v treh mesecih od uveljavitve tega zakona.

26. člen

(Prenehanje veljavnosti)

Z dnem uveljavitve tega zakona preneha veljati 71. člen Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2025 in 2026 (Uradni list RS, št. 104/24, 17/25 – ZFO-1E in 32/25 – ZJU-1).

27. člen

(Začetek veljavnosti)

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

III. OBRAZLOŽITEV PO ČLENIH

K 1. členu:

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, 18/23 – ZDU-10, 76/23, 24/25 – ZFisP-1 in 39/25; v nadaljnjem besedilu: ZJF) v 3. členu v prvem odstavku opredeljuje posamezne izraze. S tem členom se dodaja izraz »ukrep« kot posebna kategorija izdatkov, ki se izkazuje v proračunskih dokumentih. Ker se v tretji del proračuna uvrščajo tudi ukrepi, je smiselno, da so ti opredeljeni že v zakonu, ki ureja javne finance, in ne le v zakonu, ki ureja izvrševanje proračuna Republike Slovenije za posamezno leto.

Računsko sodišče Republike Slovenije je ob reviziji predloga zaključnega računa proračuna za leto 2022 opozorilo, da veljavna zakonska ureditev ne omogoča enoznačne razvrstitve določenih finančnih poslov bodisi med intervencije bodisi med zadolževanje. Med definicije zakona se zato dodajajo tudi intervencije države na sekundarnem trgu lastnih dolžniških vrednostnih papirjev in se določijo vrste poslov, s katerimi lahko država intervenira na sekundarnem trgu lastnih dolžniških vrednostnih papirjev. Besedilo nove 21. točke je skoraj v celoti vsebinski prenos besedila, ki ga določa veljavni 83. člen ZJF, pri čemer ohranja le posle nakupov in prodaj vrednostnih papirjev, kar vključuje tudi program začasnih prodaj obveznic Republike Slovenije za namen zagotavljanja likvidnosti državnih vrednostnih papirjev.

Ta člen ureja tudi rešitve v skladu s priporočilom Računskega sodišča Republike Slovenije v prejšnjih revizijah zaključnega računa proračuna Republike Slovenije (na primer za leto 2021), da naj se pripravi ustrezna pravna podlaga, s katero se določi izkazovanje izdatkov, namenjenih financiranju ukrepov finančnega inženiringa. V skladu z navedenim se med pomene izrazov dodaja nova oziroma posodobljena opredelitev finančnega inženiringa. Finančni inženiring je opredeljen kot ukrep finančne podpore države za spodbujanje razvojnih programov in uresničevanje prednostnih nalog države, ki je vedno financiran tudi z neproračunskimi sredstvi prejemnika sredstev za izvajanje finančnega inženiringa. Z navedenim ukrepom se zagotavljajo sredstva predvsem majhnim in srednjim gospodarskim družbam za izvedbo projektov. Proračunska sredstva za izvajanje finančnega inženiringa so oblika finančne naložbe. Na ta način se širijo nameni, ki jih država po veljavni ureditvi lahko spodbuja na ta način, saj se opušča omejitev na spodbujanje tehnološko razvojnih projektov, ki se je v praksi izkazala za nesorazmerno omejujočo, še posebej v primerih, ko želi država na sicer zelo volatilnem trgu intervenirati z ukrepom za spodbujanje likvidnosti gospodarstva in podobno. V skladu s priporočilom Računskega sodišča Republike Slovenije nova opredelitev med drugim jasno določa, da neposredni proračunski uporabnik v skladu s poglavjem 8. tega zakona¹ proračunska sredstva za izvajanje finančnega inženiringa izkazuje kot finančne naložbe. Ta sredstva se bodo v poslovnih knjigah izkazovala kot druge finančne naložbe države (ne pa na primer kot kapitalske naložbe, posojila in podobno). S proračunskega vidika se finančne naložbe izkazujejo v računu finančnih terjatev in naložb države (t. i. bilanca B) kot t. i. povratna sredstva.

¹ V skladu z osmim poglavjem ZJF pravne osebe na podlagi 31. člena Zakona o računovodstvu (Uradni list RS, št. 23/99, 30/02 – ZJF-C in 114/06 – ZUE; v nadaljnjem besedilu: ZR) vrednotijo postavke v računovodskih izkazih v skladu z računovodskimi standardi, če ni z ZR ter drugimi predpisi določeno drugače. Slovenski računovodski standardi 2024 (Uradni list RS, št. 129/23) podrobneje obravnavajo razvrščanje, pripoznavanje in odpravljanje pripoznanj, začetno računovodsko merjenje, prevrednotovanje in razkrivanje finančnih naložb v Slovenskem računovodskem standardu 3 (2024). Posebnosti glede pripoznavanja in merjenja finančnih naložb pri pravnih osebah javnega prava, ki vodijo poslovne knjige in izdelujejo letna poročila na podlagi ZR, so določene v 8. členu Pravilnika o razčlenjevanju in merjenju prihodkov in odhodkov pravnih oseb javnega prava (Uradni list RS, št. 133/23 in 19/24), posebnosti glede prevrednotenja finančnih naložb pa v 13. členu istega pravilnika. Tako določeni opredelitvi finančnih naložb sledijo tudi ustrezni konti, določeni v Pravilniku o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava (Uradni list RS, št. 133/23, 81/24 in 51/25). Nadalje Pravilnik o sestavljanju letnih poročil za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava (Uradni list RS, št. 133/23 in 81/24) določa vsebino, členitev in obliko sestavnih delov letnega poročila za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava, ki so uporabniki enotnega kontnega načrta po 13. členu ZR. Slednji pravilnik med drugim določa, da je izraz »finančna naložba« nadpomenka izrazov kapitalski delež (kapitalska naložba), skupna vlaganja in druge finančne naložbe.

K 2. členu:

V prvem odstavku 5. člena ZJF je določeno, da se z zakonom o izvrševanju državnega proračuna določijo obseg zadolževanja in vseh predvidenih poroštev države ter obseg zadolžitve javnega sektorja na ravni države v posameznem letu, drugi elementi, ki jih določa ta zakon, in posebna pooblastila vladi in ministrstvu, pristojnemu za finance, pri izvrševanju proračuna za posamezno leto. Ker se z zakonom o izvrševanju državnega proračuna za posamezno leto določi predviden obseg novo izdanih poroštev v posameznem letu, je v izogib morebitnemu napačnemu razumevanju določbe smiselno in treba tudi v ZJF poudariti, da se določi obseg predvidenih novo izdanih poroštev.

K 3. členu:

Ta člen v tretjem odstavku 11. člena ZJF posodablja definicijo sestavin računa finančnih terjatev in naložb z najnovejšo terminologijo glede sestavin letnih poročil proračuna, proračunskih uporabnikov in drugih oseb javnega prava, ki jih podrobneje določa Pravilnik o sestavljanju letnih poročil za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava (Uradni list RS, št. 133/23 in 81/24). Ta med drugim določa, da je izraz »finančna naložba« nadpomenka izrazov kapitalski delež (kapitalska naložba), skupna vlaganja in druge finančne naložbe.

K 4. členu:

S tem členom se v povezavi z novo opredelitvijo ukrepa v prvem odstavku 3. člena ZJF spreminja tudi 12. člen ZJF. Tako se jasno določa, da se v tretjem delu proračuna izkazujejo vsi načrtovani izdatki proračuna po projektih ali programih najmanj za prihodnja štiri leta. Pri ukrepu je nekoliko drugače, saj ukrep praviloma nima vnaprej določenega trajanja, ki bi bilo omejeno z dnevom začetka in konca. Zato se v načrtu razvojnih programov pri ukrepih izkazujejo načrtovani izdatki proračuna za prihodnja štiri leta. Če je ukrep omejen na krajše obdobje od štirih let, je to obdobje temu ustrezno lahko tudi krajše, v nobenem primeru pa se ne more na ukrepih načrtovati izdatkov za obdobje daljše od štirih let. S predlagano dopolnitvijo se določa tudi, da morajo biti tudi za projekte izkazani viri financiranja za njihovo celovito izvedbo.

K 5. členu:

S tem členom se iz naslova podpoglavja 3.2. ZJF črta besedilo »načrtov delovnih mest in načrta nabav«, saj navedenih dveh dokumentov ZJF ne ureja več, in sicer niti v podpoglavju 3.2. niti na nobenem drugem mestu.

K 6. členu:

S predlagano dopolnitvijo 1. točke drugega odstavka 22. člena ZJF se za ukrep določa, da mora biti ta poleg programa ali projekta neposrednega uporabnika pri pripravi skupnega načrta razvojnih programov usklajen z dokumenti dolgoročnega razvojnega načrtovanja in proračunskim memorandumom. Doslej je ta zahteva veljala le za program ali projekt.

K 7. členu:

S tem členom se črta dosedanja ureditev iz 2. točke prvega odstavka 40. člena ZJF, po kateri lahko Vlada Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: vlada) oziroma župan z ukrepi začasnega zadržanja izvrševanja proračuna predlaga podaljšanje pogodbenih rokov plačil. Ker plačilne roke za proračunske uporabnike določa letni zakon, ki ureja izvrševanje proračuna Republike Slovenije za posamezno leto, tako, da plačilni rok ne sme biti daljši od 30 dni, in ker tudi zakon, ki ureja zamude pri plačilih, plačilne roke določa smiselno enako, je možnost podaljšanja pogodbenih rokov plačil sporna. Ureditev pa ni sporna samo iz tega razloga, ampak tudi zato, ker je nedopustno, da bi izvajalci ali dobavitelji svojo pogodbeno obveznost v celoti izpolnili, država pa bi imela pravno podlago, na podlagi katere bi plačilo lahko odložila. V zvezi z zadevno problematiko je treba pojasniti, da se dosedanja 2. točka prvega odstavka 40. člena ZJF v praksi ni uporabljala.

K 8. členu:

ZJF v 41. členu določa, da v primeru, če se po sprejemu proračuna sprejme zakon ali odlok, na podlagi katerega nastanejo nove obveznosti za proračun, vključi vlada oziroma župan te obveznosti v proračun in določi obseg izdatkov za ta namen v okviru večjih pričakovanih prejemkov in obsega zadolžitve, ki je določen s proračunom ali s prerazporeditvijo sredstev v okviru možnih prihrankov sredstev. Ob upoštevanju ustavnega načela, da morajo biti prihodki in izdatki proračunov države srednjeročno uravnoteženi brez zadolževanja ali pa morajo prihodki presegati izdatke, in vseh drugih fiskalnih pravil, ki države članice omejujejo tako na izdatkovni strani kot tudi pri zadolževanju, ureditev ni več ustrezna. Zato se s tem členom črta možnost, da bi se v primeru, če se po sprejemu proračuna sprejme zakon ali odlok, na podlagi katerega nastanejo nove obveznosti za proračun, te obveznosti financirale v okviru večjih pričakovanih prejemkov in obsega zadolžitve. Navedeno pomeni tudi, da bo sredstva za tovrstne primere mogoče zagotoviti le s prerazporeditvijo sredstev v okviru možnih prihrankov sredstev, če pa tudi to ne bi bilo mogoče, bo trebna pripraviti rebalans proračuna.

K 9. členu:

Splošna proračunska rezervacija je eden od instrumentov vlade oziroma župana, ki mogoča nemoteno izvrševanje proračuna. Med izvrševanjem proračuna pogosto nastanejo okoliščine, ki povzročijo nastanek novih obveznosti za državo ali občino v breme proračuna, pri tem pa sredstva v proračunu za te namene niso načrtovana, kljub temu pa je obveznost treba plačati. Obseg sredstev v splošni proračunski rezervaciji je treba pri pripravi predloga proračuna načrtovati enako, kot velja za vse druge proračunske izdatke. Ker je splošna proračunska rezervacija v proračunu posebej prikazana na svoji proračunski postavki, to omogoča, da je jasno razviden obseg pravic, ki jih lahko vlada oziroma župan med letom samostojno razporedita za nove nepredvidene ali premalo predvidene namene. Zakon določa tudi maksimalno višino splošne proračunske rezervacije in določa, da nerazporejene pravice porabe na tej proračunski postavki ne smejo presegati dveh odstotkov prihodkov iz izkaza prihodkov in odhodkov. To pomeni, da v predlogu proračuna in sprejetem proračunu načrtovane pravice porabe na tej proračunski postavki ne smejo presegati navedenega obsega. Ob upoštevanju navedenih omejitev, povezanih s splošno proračunsko rezervacijo, se s tem členom v drugem odstavku 42. člena ZJF črta zahteva, da se smejo sredstva proračunske rezervacije porabljeni le za tiste namene, ki jih pri pripravi proračuna ni bilo mogoče načrtovati. Dokazovanje, katera sredstva je bilo mogoče ob pripravi proračuna načrtovati in katera ne, predvsem pa, ker iz zakona jasno izhaja, da je sredstva proračunske rezervacije dopustno porabiti tudi za namene, za katere se med letom izkaže, da niso zagotovljena v zadostnem obsegu, se je izkazalo za problematično, in sicer predvsem iz razlogov, ker kriteriji za presojo v zakonu niso določeni. Namen proračunske rezervacije je, da se s tem institutom zagotovi nemoteno izvrševanje proračuna v tekočem letu, pri tem pa se mora enako, kot to velja za vsa druga proračunska sredstva, tudi ta sredstva porabljeni samo za izvajanje obveznosti, ki so določene z zakoni. Če bi striktno upoštevali zahtevo, da je treba vse vnaprej znane izdatke proračuna točno načrtovati, ne bi potrebovali zakonskih določb, ki omogočajo prerazporejanje sredstev. Vendar pa obstajajo zakonske podlage, po katerih je dopustno del sredstev ne glede na možnost, da bi se ob pripravi proračuna lahko načrtovala v zadostnem obsegu, prerazporediti, to pa je na podlagi zakona dopuščeno neposrednim proračunskim uporabnikom, predlagateljem finančnih načrtov, ministrstvu za finance in tudi vladi. Na enak način se prerazporeditve določajo tudi z odlokom, s katerim se sprejme proračun občine. Pri teh prerazporeditvah zakonske zahteve po dokazovanju, da sredstev pri pripravi proračuna ni bilo mogoče načrtovati, ni, čeprav se te prerazporeditve na letni ravni opravijo v bistveno večjem obsegu od dopustnega obsega celotne splošne proračunske rezervacije.

K 10. členu:

Veljavni ZJF v 48. členu določa, da se sredstva v proračunsko rezervo izločajo vsak mesec, dokončno pa po zaključnem računu proračuna za preteklo leto. S predlaganim členom se ureditev ohranja, hkrati pa se dodaja tudi možnost četrletnega izločanja sredstev. Pomembno je, da se

sredstva izločajo v takšnem obsegu, da se do konca leta izločijo na račun proračunske rezerve vsa načrtovana sredstva.

S predlaganim členom se spreminja tudi osnova za določanje odstotka proračunske rezerve, o kateri odloča vlada, in višina odstotka te rezerve.

Veljavni ZJF določa, da o uporabi sredstev proračunske rezerve v posameznem primeru do višine dva odstotka v proračunu načrtovane proračunske rezerve odloča vlada na predlog ministra, pristojnega za finance. Ob upoštevanju, da:

- proračunska rezerva deluje kot proračunski sklad,
- se na proračunski sklad izločajo integralna sredstva,
- se sredstva na proračunskem skladu prenašajo v naslednje leto in
- se pri pripravi proračuna upoštevajo neporabljeni sredstva proračunskega sklada,

je smiselno, da ima vlada pravico odločati o uporabi razpoložljivih sredstev proračunskega sklada in da ureditev ni vezana na obseg sredstev, načrtovan za izločanje na proračunski sklad. Kot že pojasnjeno, se pri pripravi proračuna obseg sredstev za naravne nesreče načrtuje ob upoštevanju že natečenih sredstev proračunskega sklada. Če se ob pripravi proračuna (praviloma zato, ker se v tistem letu ni zgodila naravna nesreča) ocenjuje, da ima proračunski sklad zadostni obseg razpoložljivih sredstev, se ob pripravi proračuna na posebni namenski postavki za izločanje na proračunski sklad proračunske rezerve, načrtujejo sredstva v manjšem obsegu. V praksi je pogosto težava z zagotovitvijo zadostnega obsega sredstev predvsem v povezavi z zagotavljanjem sredstev na podlagi Zakona o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami (Uradni list RS, št. 51/06 – uradno prečiščeno besedilo, 97/10, 21/18 – ZNORG in 117/22; v nadaljnjem besedilu: ZVNDN). ZVNDN v 116. členu določa, da se iz državnega proračuna med drugim zagotavljajo sredstva za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami. Iz proračuna Republike Slovenije se na teh podlagah zagotavljajo sredstva za financiranje upravnih, strokovnih, nadzornih in drugih nalog varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, ki so v državni pristojnosti, prav tako pa tudi za kritje stroškov neodložljivih nalog zaščite, reševanja in pomoči za zaščito zdravja in življenja ljudi, živali, premoženja in okolja. Praviloma je treba sredstva zagotoviti nemudoma, v primerih večjih naravnih nesreč in hkratnem manjšem obsegu pravic porabe v sprejetem proračunu dva odstotka v proračunu načrtovane proračunske rezerve ne zadoščata. Glede na navedeno je smiselno, da se obseg sredstev, o porabi katerih odloča vlada, veže na razpoložljiva sredstva proračunskega sklada proračunske rezerve in ne na v proračunu načrtovano proračunsko rezervo. Hkrati se določa tudi višji odstotek razpoložljivih sredstev, o katerih ima vlada pravico odločati, in sicer v višini deset odstotkov razpoložljivih sredstev proračunskega sklada proračunske rezerve. Razlog za navedeno povečanje odstotka izhaja predvsem iz obsežnosti naravnih nesreč, ki se dogajajo v zadnjih letih zaradi podnebnih sprememb. Pri zagotavljanju pomoči iz državnega proračuna ob naravni nesreči je nujno, da pravne podlage upoštevajo možnost, da se mora vlada na tovrstne dogodke odzvati nemudoma in takoj. Ker kljub predlagani spremembi določbe še vedno ostaja v veljavi zakonska zahteva, da o uporabi sredstev vlada obvešča Državni zbor Republike Slovenij s pisnimi poročili, in ker je sredstva proračunskega sklada proračunske rezerve dopustno porabiti samo za namene, ki so jasno določeni z zakonom in pomenijo prvo reševanje po naravni nesreči oziroma pomoč pri odpravi posledice naravne nesreče, je bojazen o nenamenski porabi sredstev odveč. Prav tako je treba upoštevati, da tako ZVNDN kot tudi Zakon o odpravi posledic naravnih nesreč (Uradni list RS, št. 114/05 – uradno prečiščeno besedilo, 90/07, 102/07, 40/12 – ZUJF, 17/14, 163/22, 18/23 – ZDU-10, 88/23, 95/23 – ZIUOPZP in 117/23 – ZIUOPZP-A; v nadaljnjem besedilu: ZOPNN) določata pogoje za dodeljevanje in postopek v zvezi s tem, na podlagi česar je mogoče zavzeti stališče, da posebni zakoni niso potrebni, razen če se z njimi ureja odprava posledic škode drugih nesreč, ki jih povzročijo naravne sile in ekološke nesreče, saj te nesreče niso zajete v ZOPNN.

K 11. členu:

Enako kot je določena dinamika za izločanje na proračunski sklad proračunske rezerve na državni ravni, je v 49. členu ZJF določeno tudi za občine. Pobudo za spremembo so dale občine z utemeljitvijo, da občine večinoma izločajo sredstva v proračunsko rezervo v daljših časovnih intervalih. Sprememba ohranja zmožnost mesečnega izločanja pri večjih proračunih, hkrati pa določa pravno podlago za občine, ki želijo izločati v širšem razponu.

K 12. členu:

Sprememba četrtega odstavka 81. člena ZJF je pripravljena na podlagi priporočil Računskega sodišča Republike Slovenije in odpravlja nejasnosti glede obsega dovoljenega likvidnostnega zadolževanja. Spremenjeni četrti odstavek 81. člen ZJF določa, da stanje likvidnostne zadolžitve na noben dan v letu ne sme preseči 15 % izdatkov zadnjega veljavnega proračuna. S tem je zagotovljena večja pravna varnost, preglednost in učinkovitejši nadzor nad javnimi financami.

K 13. členu:

Sprememba prvega odstavka 83. člena ZJF je pripravljena na podlagi priporočil Računskega sodišča Republike Slovenije, podanih ob reviziji zaključnega računa proračuna za leto 2022, ki je bila nato z Računskim sodiščem tudi usklajena. Namen spremembe je zagotoviti enoznačno razvrstitev določenih finančnih poslov države med intervencije države in njihovo jasno razmejitev od zadolževanja.

Republika Slovenija na primarnem trgu vrednostnih papirjev izvršuje posle za namene zadolževanja države. Poleg tega je kot izdajatelj vrednostnih papirjev na trgu dolžna zagotoviti tudi ukrepe za nemoteno delovanje in likvidnost sekundarnega trga lastnih dolžniških vrednostnih papirjev. Predlagana sprememba ohranja pravno podlago za interveniranje države na sekundarnem trgu, to je za odzivanje na motnje in nestabilnosti ter za zagotavljanje likvidnosti državnih vrednostnih papirjev, kamor spada tudi program začasne prodaje obveznic Republike Slovenije. Z opredelitvijo namena intervencij se omogoča jasna ločitev teh poslov od zadolževanja na primarnem trgu.

Definicija intervencij je s tem zakonom zaradi upoštevanja normativne tehnike sistematično prenesena v 3. člen ZJF, kjer so opredeljeni tudi drugi izrazi. S tem je zagotovljeno, da so vse definicije na enem mestu, kar omogoča jasnejšo razlago in enotno uporabo.

Spremenjeni 83. člen ZJF po novem ne vsebuje več opredelitve pojma intervencij, temveč določa namen izvajanja intervencij in proračunsko podlago zanje. Skupno razlago spremenjenih 3. in 83. člena ZJF zagotavlja celovitost ureditve: definicija pojma temelji na spremenjenem 3. členu ZJF, spremenjeni vsebinski člen pa določa cilje in pogoje izvajanja. Oba člena skupaj tvorita skladni normativni okvir za izvajanje intervencij na sekundarnem trgu lastnih dolžniških vrednostnih papirjev.

V okviru terminološke uskladitve je v spremenjenem drugem odstavku 83. člena ZJF izraz »posli« nadomeščen z izrazom »intervencije«, da se zagotovi neposredna povezava z novo definicijo v 3. členu ZJF in notranja skladnost zakona. Skupno tolmačenje obeh členov tako še naprej zagotavlja celovit normativni okvir za izvajanje intervencij na sekundarnem trgu lastnih dolžniških vrednostnih papirjev.

K 14. členu:

Ta člen s spremembami 86. člena ZJF ureja rešitve v skladu z ugotovitvami Računskega sodišča Republike Slovenije v prejšnjih revizijah zaključnega računa proračuna Republike Slovenije, da ZJF ne opredeljuje pojma "izdano poroštvo". To je pomembno za zagotavljanje skladnosti letnega obsega izdanih poroštev države z določenim največjim letnim obsegom izdanih državnih poroštev po vsakoletnem zakonu o izvrševanju državnega proračuna.

S tem členom se opredeli pojem »izdano poroštvo« tako, da se določi, da je poroštvo izdano s sklenitvijo poroštvene pogodbe, izdajo poroštvene izjave ali neposredno z uveljavitvijo zakona, s katerim se določi poroštvo, vendar ta ne predvideva sklenitve poroštvene pogodbe oziroma izdaje poroštvene izjave, in sicer v višini, kot jo določa poroštvena pogodba, poroštvena izjava ali zakon. Poroštvo je izdano takrat, ko je sklenjena poroštvena pogodba, izdana poroštvena izjava oziroma z dnem uveljavitve zakona.

S predlaganim četrtem odstavkom spremenjenega 86. člena ZJF se ureditev poenoti z določbo 10.e člena Zakona o financiranju občin (Uradni list RS, št. 123/06, 57/08, 36/11, 14/15 – ZUUJFO, 71/17, 21/18 – popr., 80/20 – ZIUOOPE, 189/20 – ZFRO, 207/21, 44/22 – ZVO-2 in 17/25).

S sprejetjem zakonov o izdaji poroštev je bil uveden tudi pojem jamstva, ki pa se glede obveznosti Republike Slovenije ne razlikuje od pojma poroštev, zato pojem »izdano poroštvo« pomeni tudi izdano jamstvo.

K 15. členu:

Drugi odstavek 90. člena ZJF določa, da se v računu financiranja izkažeta le razlika med prejemki in izdatki iz naslova likvidnostnega in kratkoročnega zadolževanja ter razlika med prejemki in izdatki iz naslova intervencij na sekundarnem trgu lastnih dolžniških vrednostnih papirjev. Kot je določeno v tretjem odstavku 8. člena Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2025 in 2026 (Uradni list RS, št. 104/24 in 17/25 – ZFO-1E; v nadaljnjem besedilu: ZIPRS2526), pride do zadolževanja iz naslova intervencij na sekundarnem trgu lastnih dolžniških vrednostnih papirjev le v primeru neizpolnitve pogodbenih obveznosti, ko v določenem roku ne pride do vračila začasno prodanega vrednostnega papirja.

Dosedanji četrti odstavek 90. člena ZJF ureja situacije, ko je treba takšno dolgoročno zadolžitev ponovno zmanjšati in je zato v istem letu potreben nakup istovrstnega vrednostnega papirja. Določa, da se nakup nadomestnega dolgoročnega vrednostnega papirja v nominalni vrednosti in vir sredstev za nakup vrednostnega papirja v enaki višini evidentirata samo v bilanci stanja, v računu financiranja pa se konec leta izkaže le tisto zadolževanje iz naslova intervencij na sekundarnem trgu lastnih dolžniških vrednostnih papirjev, ki je v tem letu realizirano zaradi neizpolnitve pogodbenih obveznosti, vendar nadomestni nakup istovrstnega vrednostnega papirja v tem letu ni bil opravljen.

S tem členom se usklajuje terminologija z ostalimi določbami ZJF.

K 16. členu

Proračunski inšpektor ima po končanem inšpekcijskem postopku, v primeru kršitve zakona, predpisa ali posamičnega akta, katerega izvajanje nadzoruje, pravico in dolžnost izdati odločbo za vzpostavitev zakonitega stanja. Kadar je na podlagi ugotovljene kršitve treba vrniti sredstva v državni proračun, se izda odločba o vračilu sredstev, kadar pa gre za kršitve, ki ne vplivajo na višino sredstev, se izda odločba za vzpostavitev zakonitega stanja. Če v postopku inšpekcijskega nadzora nepravilnosti niso ugotovljene, proračunski inšpektor postopek ustavi. Proračunska inšpekcija nima svojega področnega zakona, zato je pri izdaji odločbe vezana na pravila Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13, 175/20 – ZIUOPDVE in 3/22 – ZDeb), ki določa dvomesečni rok za izdajo odločbe. Navedeni rok ne zadošča zahtevam izvajanja posebnega ugotovitvenega postopka proračunske inšpekcije in mu v primeru ugotovljenih nepravilnosti ni mogoče slediti. Daljši instrukcijski rok za izdajo odločbe je tako utemeljen predvsem zaradi zahtevnosti ugotovitvenega postopka v postopkih inšpekcijskega nadzora proračunske inšpekcije. Prav tako je treba upoštevati možnosti, ki jih ima stranka v postopku po končanju dejanj inšpekcijskega nadzora in pred izdajo odločbe. V tem času se vroči zapisnik, na katerega lahko stranka v

predpisanem roku poda pripombe. Če proračunski inšpektor sestavi dodatek k zapisniku, ima stranka ponovno možnost podaje pripomb. V zapisniku proračunski inšpektor izreče ukrepe in določi stranki rok za njihovo izvršitev, pri čemer določi razumen rok za izvršitev glede na vsebino ukrepa, rok pa se na vlogo stranke lahko celo podaljša. Že zaradi opisanih možnosti, ki so na razpolago stranki po končanju dejanj nadzora in ki stranki omogočajo aktivno sodelovanje v postopku, odločbe praviloma ni mogoče izdati v roku, ki ga predpisuje zakon o splošnem upravnem postopku. Izvajanje posebnega ugotovitvenega postopka proračunskega inšpiciranja že avtomatično predstavlja čas trajanja postopka, ki bi privedel do kršitve rokov, ki so določeni v zakonu o splošnem upravnem postopku, zato je posebna ureditev upravičena in celo nujno potrebna. S tem členom se zato z novim četrtem odstavkom 104. člena ZJF določi šestmesečni rok za izdajo odločbe, ki je primerljiv na primer z rokom, ki velja za podobno zahtevne nadzore, ki jih opravlja Finančna uprava Republike Slovenije. Če stranka v inšpekcijskem postopku ne predloži dokumentacije, ne da zahtevanih pojasnil oziroma ovira inšpekcijski nadzor, navedeni rok za izdajo odločbe ne velja.

K 17. členu:

S tem členom se v 106. členu ZJF črta obveščanje Računskega sodišča Republike Slovenije, saj so poročila proračunske inšpekcije od 1. januarja 2007 javno objavljena na spletni strani pristojnega organa, to je Urada Republike Slovenije za nadzor proračuna. Posodablja se obveznost poročanja vlade Državnemu zboru Republike Slovenije, in sicer tako, da se namesto polletnega poročanja določa letno poročanje. Načrti proračunske inšpekcije se namreč pripravljajo na letnem nivoju, zato polletno poročanje ne odraža realne slike opravljenega dela, pomeni pa tudi dodatne administrativne obremenitve.

K 18. členu:

S tem členom se ne posega v dosedanje ureditev, v skladu s katero sredstva za spodbujanje razvojnih programov in uresničevanje prednostnih nalog država oziroma občina lahko zagotovi v obliki kapitalskih naložb, povečanja namenskega premoženja, s poroštvi, dodeljevanjem sredstev subvencij in posojil iz državnega oziroma občinskega proračuna. Ob upoštevanju nove opredelitve finančnega inženiringa v novi 22. točki prvega odstavka 3. člena ZJF se s tem členom v prvi odstavku 106.f člena ZJF preneseta del vsebine dosedanjega četrtega odstavka in vsebina dosedanjega petega odstavka 106.f člena ZJF, ki se črta. V skladu z navedenim lahko država spodbuja razvojne programe in uresničuje prednostne naloge s finančnim inženiringom. S tem se širijo nameni, ki jih država po veljavni ureditvi lahko spodbuja na ta način, saj se opušča omejitve na spodbujanje tehnološko razvojnih projektov, ki se je v praksi izkazala za nesorazmerno omejujočo, še posebej v primerih, ko želi država na sicer zelo volatilnem trgu intervenirati z ukrepi za spodbujanje likvidnosti gospodarstva in podobno.

V četrtem odstavku 106.f člena ZJF se posodablja naziv prejemnika sredstev za izvajanje finančnega inženiringa, to je SID – Slovenska izvozna in razvojna banka, d.d., Ljubljana (v nadaljnjem besedilu: SID banka). Kot možni prejemnik sredstev za izvajanje finančnega inženiringa se črta sklad, v katerem delež države ni večji od 49 odstotkov, saj se dodeljevanje sredstev tovrstnim prejemnikom v praksi ne izvaja in se ne namerava niti v prihodnje. Hkrati se dopolnjuje seznam možnih prejemnikov sredstev za izvajanje finančnega inženiringa, med katere se po novem uvrščajo tudi pravne osebe, v katerih ima SID banka stoddostni posredni ali stoddostni neposredni lastniški delež. SID banka je namreč dne 30. 9. 2025 z vpisom v Sodni register izvedla izčlenitev dejavnosti lastniškega in kvazi lastniškega financiranja na odvisni družbi, zato predlagana dopolnitev omogoča, da se lastniško in kvazi lastniško financiranje v okviru finančnega inženiringa izvaja preko Skupine SID banka. S tem se ohranja dosedanje pomen finančnega inženiringa, in sicer, da prejemnik sredstev za izvajanje finančnega inženiringa financiranje končnih prejemnikov izvaja v svojem imenu in za svoj račun in da država pri njem ni naročila izvedbe storitve.

Črta se pogoj, da prejemniki sredstev za izvajanje finančnega inženiringa ta sredstva uporabijo v skladu z načelom transparentnosti, saj to izhaja že iz splošnih načel ZJF. Transparentnost bo zagotovljena tudi na podlagi zahtev za poročanje v ključnih elementih finančnega inženiringa, sporazumu o financiranju in v novem prvem odstavku 106.k člena ZJF.

K 19. členu:

S tem členom se v novem drugem odstavku 106.g člena ZJF določa, da mora neposredni proračunski uporabnik, ki namerava v skladu s 106.f členom ZJF dodeliti sredstva za izvajanje finančnega inženiringa, pred sklenitvijo sporazuma o financiranju pridobiti soglasje vlade najmanj glede taksativno naštetih ključnih elementov finančnega inženiringa. Ta zahteva je sicer določena v drugem odstavku 17. člena Uredbe.

Nameni ter splošni in specifični cilji se opredelijo glede na zaznane tržne vrzeli. Za posamezne cilje se določijo kazalniki v obliki meril oziroma ciljnih vrednosti za spremljanje napredka in dosežkov. Navedeta se način in oblika izvajanja finančnega inženiringa v skladu s 16. členom Uredbe (na primer holdinški sklad, posojilni sklad, družba tveganega kapitala, ki bo vzpostavljen/-a kot pravna oseba ali poseben podračun). V naložbeni strategiji se predstavijo struktura izvajanja finančnega inženiringa, načrtovani finančni produkti, ciljni končni prejemniki sredstev, izvedbeni pogoji, pričakovane vrednosti multiplikatorja denarnih sredstev in drugi viri financiranja. V programu vplačil in porabe sredstev finančnega inženiringa se določijo roki za nakazilo sredstev in način zagotavljanja teh sredstev pri neposrednem proračunskem uporabniku, obdobje prve porabe sredstev, obdobje upravljanja sredstev s končnim rokom in ponovna uporaba sredstev. V zvezi z načinom uporabe presežkov in udeležbe pri primanjkljaju finančnega inženiringa se navede, ali gre za sorazmerno in enakopravno (t. i. *pari passu*) ali asimetrično udeležbo ali drugačen način uporabe presežkov in udeležbe pri primanjkljaju finančnega inženiringa. Določijo se rok za vračilo proračunskih sredstev in s tem povezani pogoji, kot so obresti in pogodbene kazni v primeru zamude. Pri določitvi načina in roka rednega prenehanja finančnega inženiringa se določi strategija izstopa na ravni posameznega instrumenta finančnega inženiringa. Določijo se okoliščine in način predčasnega prenehanja finančnega inženiringa v smislu politike prekinitve izvajanja finančnega inženiringa oziroma umika sredstev iz finančnega inženiringa. Za spremljanje izvajanja in poročanje se lahko že v ključnih elementih določi minimalni obseg podatkov, ki jih mora prejemnik sredstev za izvajanje finančnega inženiringa kadar koli dati na razpolago neposrednemu proračunskemu uporabniku, ki je vplačal sredstva. Določi se na primer, da mora prejemnik sredstev za izvajanje finančnega inženiringa zagotavljati podrobnejše podatke oziroma evidence o končnih prejemnikih sredstev po posameznih instrumentih finančnega inženiringa, ciljnih skupinah in času. Poročilo vključuje število končnih prejemnikov sredstev, višino prejetih sredstev po končnih prejemnikih, velikost končnega prejemnika sredstev, občino in regijo končnega prejemnika sredstev ter druge podatke. Vključuje tudi pojasnila vzrokov morebitnih odmikov od načrtovanega izvajanja finančnega inženiringa ter predstavitev načrtovanih in izvedenih aktivnosti, s katerimi se odmiki odpravljajo. Določijo se tudi roki za redno poročanje in hramba dokumentacije. Določi se način izvajanja nadzora nad porabo sredstev, ki lahko vključuje tudi zunanje izvajalce, druge organe ali institucije.

S sporazumom o financiranju, sklenjenem med neposrednim proračunskim uporabnikom in prejemnikom sredstev za izvajanje finančnega inženiringa, se celovito uredijo njune medsebojne pravice in obveznosti (glej 2. člen Uredbe). V novem tretjem odstavku 106.g člena ZJF je določeno, da se v sporazumu o financiranju med drugim opredelijo tudi ključni elementi finančnega inženiringa.

K 20. členu

S tem členom se v 106.j členu ZJF redakcijsko usklajujejo terminologija in sklici na druge člene ZJF. V skladu s predlagano spremembo 106.f člena ZJF se kot možni prejemniki sredstev za izvajanje finančnega inženiringa črtajo skladi, v katerih delež države ni večji od 49 odstotkov. Ti

po sedANJI ureditvi lahko dodeljujejo sredstva za izvajanje finančnega inženiringa preko javnega razpisa, medtem ko javni skladi in SID – Slovenska izvozna in razvojna banka, d.d., Ljubljana, sredstva za izvajanje finančnega inženiringa dodeljujejo na podlagi neposredne pogodbe (dosedanji drugi odstavek 106. člena ZJF). S tem členom se navedena ureditev za javne sklade in SID – Slovensko izvozno in razvojno banko, d.d., Ljubljana, ne spreminja, se pa dodelitev sredstev na podlagi neposredne pogodbe dodatno določi tudi za pravne osebe, v katerih ima SID – Slovenska izvozna in razvojna banka, d.d., Ljubljana, 100-odstotni posredni ali 100-odstotni neposredni lastniški delež. Glede na navedeno se v prvem odstavku 106.j člena ZJF dopolnjuje in s tem celovito določi seznam situacij, ko se sredstva dodeljujejo na podlagi neposredne pogodbe. Zato se črta glede na navedeno vsebinsko ustrezni del dosedanjega drugega odstavka 106.j člena ZJF.

Seznam obveznih vsebin sporazuma o financiranju, ki je sklenjen med neposrednim proračunskim uporabnikom in prejemnikom proračunskih sredstev za izvajanje finančnega inženiringa, bo celovito prenovljen v 17. členu Uredbe, ki bo usklajena v skladu s 25. členom tega zakona. Glede na navedeno se črta vsebina dosedanjega drugega odstavka 106.j člena ZJF.

Nov tretji odstavek 106.g člena ZJF določa, da vlada predpiše podrobnejšo opredelitev ključnih elementov.

K 21. členu:

S tem členom se posodablja obveznost poročanja o izvajanju finančnega inženiringa. S spremenjenim 106.k členom ZJF je za finančni inženiring določeno poročanje, ki ga potrebuje ministrstvo, pristojno za finance, za pripravo zaključnega računa proračuna, vključno z rokom, ki je usklajen z drugimi roki za pripravo zaključnega računa proračuna v ZJF. Poročilo pripravi neposredni proračunski uporabnik, ki je dodelil sredstva za izvajanje finančnega inženiringa, in ne več prejemnik sredstev za izvajanje finančnega inženiringa. Neposredni proračunski uporabnik mora pripraviti poročilo o izvajanju finančnega inženiringa za vsako leto do zaključka izvajanja finančnega inženiringa. Določena je tudi minimalna vsebina poročila. Neposredni proračunski uporabnik v poročilo vključi nerevidirane podatke prejemnika sredstev za izvajanje finančnega inženiringa. Če se v postopku revidiranja prejemnika sredstev za izvajanje finančnega inženiringa ugotovijo drugačni podatki, neposredni proračunski uporabnik te spremembe upošteva pri poročilu o izvajanju finančnega inženiringa v prihodnjem letu.

Del veljavnega drugega odstavka 106.f člena ZJF, ki se je nanašal na nepovratna sredstva, glede na novo definicijo finančnega inženiringa ni več ustrezen, zato je črtan.

K 22. členu:

S tem členom se v 107. členu ZJF izraz »denarna kazen« nadomešča z izrazom »globa«, kar je usklajeno z Zakonom o prekrških (Uradni list RS, št. 29/11 – uradno prečiščeno besedilo, 21/13, 111/13, 74/14 – odl. US, 92/14 – odl. US, 32/16, 15/17 – odl. US, 73/19 – odl. US, 175/20 – ZIUOPDVE, 5/21 – odl. US in 38/24; v nadaljnjem besedilu: ZP-1), zneski pa se posodablajo v veljavno valuto Republike Slovenije. Zneski so preračunani po tečaju 1 EUR = 239,640 SIT in so zaokroženi. Zneski ne presegajo omejitev iz šestega odstavka 17. člena ZP-1, ki se jih lahko predpiše za najhujše kršitve upoštevaje zneske, določene s predlogom sprememb 108. člena ZJF.

Dodatno se v 3. točki 107. člena ZJF popravljajo napačni sklici na določbe ZJF.

K 23. členu:

S tem členom se v 108. členu ZJF izraz »denarna kazen« nadomešča z izrazom »globa«, kar je usklajeno z ZP-1, zneski pa se posodablajo v veljavno valuto Republike Slovenije. Zneski so preračunani po tečaju 1 EUR = 239,640 SIT in povečani na zneske za vsebinsko primerljive

prekrške (na primer po 74. členu ZIPRS2526, 38. členu ZIN, 38. členu Zakona o računskem sodišču (Uradni list RS, št. 11/01, 109/12 in 57/25 – ZF) in 397. členu ZDavP-2).

S tem členom se 9. točka usklajuje z drugim odstavkom 103. člena ZJF (dodaja se navedba drugega prejemnika sredstev državnega proračuna) in popravlja se napačni sklic na določbo ZJF.

K 24. členu:

Člen je prehodna določba. S spremembami in dopolnitvami ZJF, določenimi s tem zakonom, se ne posega v finančni inženiring, za katerega so bila proračunska sredstva za njegovo izvajanje zagotovljena do uveljavitve tega zakona. Šteje se, da so bila proračunska sredstva zagotovljena z dnem sklenitve sporazuma o financiranju med neposrednim proračunskim uporabnikom in prejemnikom proračunskih sredstev za izvajanje finančnega inženiringa. Tako se tudi v prihodnje zagotovi, da se tak finančni inženiring izvaja pod istimi pogoji in z isto vsebino kot doslej, v skladu z novimi določbami pa se zahteva le poročanje o izvajanju finančnega inženiringa.

K 25. členu:

Člen določa rok za uskladitev Uredbe o postopku, merilih in načinih dodeljevanja sredstev za spodbujanje razvojnih programov in prednostnih nalog (Uradni list RS, št. 56/11) v treh mesecih od uveljavitve tega zakona.

K 26. členu:

S tem členom se določa, da z dnem uveljavitve predlaganega zakona preneha veljati 71. člen Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2025 in 2026 (Uradni list RS, št. 104/24 in 17/25 – ZFO-1E), ki je doslej urejal vsebino, vključeno v 9. člen predlaganega zakona.

K 27. členu:

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

IV. BESEDILO ČLENOV, KI SE SPREMINJAJO

Zakon o javnih financah

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 z zapadlostjo znotraj koledarskega leta.

(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.

5. člen

(Predmet zakona, ki ureja izvrševanje proračuna za posamezno leto)

(1) Obseg zadolževanja in vseh predvidenih poroštev države ter obseg zadolžitve javnega sektorja na ravni države v posameznem letu, drugi elementi, ki jih določa ta zakon, in posebna pooblastila vladi in ministrstvu, pristojnemu za finance, pri izvrševanju proračuna za posamezno leto, se določijo z zakonom o izvrševanju državnega proračuna.

(2) V odloku, s katerim se sprejme občinski proračun, se določijo tudi obseg zadolževanja in vseh predvidenih poroštev občine in drugi elementi, ki jih določa ta zakon, ter posebna pooblastila županu pri izvrševanju proračuna za posamezno leto.

11. člen

(Bilanca prihodkov in odhodkov, račun finančnih terjatev in naložb ter račun financiranja)

(1) V bilanci prihodkov in odhodkov se izkazujejo prihodki, ki obsegajo:

1. davčne prihodke, ki zajemajo tudi prispevke;
2. nedavčne prihodke;
3. kapitalske prihodke;
4. prejete donacije in
5. transferne prihodke.

(2) V bilanci prihodkov in odhodkov se izkazujejo odhodki, ki obsegajo:

1. tekoče odhodke;
2. tekoče transfere;
3. investicijske odhodke in
4. investicijske transfere.

(3) V računu finančnih terjatev in naložb se izkazujejo vsa prejeta sredstva od vrnjenih posojil, od prodaje kapitalskih vlog in vsa sredstva danih posojil ter za nakup kapitalskih naložb.

(4) V računu financiranja se izkazujejo odplačila dolgov in zadolževanje, ki je povezano s financiranjem presežkov odhodkov nad prihodki v bilanci prihodkov in odhodkov, presežkov izdatkov nad prejemki v računu finančnih terjatev in naložb ter s financiranjem odplačil dolgov v računu financiranja. V računu financiranja se prav tako izkazujejo načrtovane spremembe denarnih sredstev na računih proračuna v proračunskem letu.

(5) Minister, pristojen za finance, predpiše členitev bilance prihodkov in odhodkov, računa finančnih terjatev in naložb ter računa financiranja za državni in občinske proračune, finančne načrte neposrednih in posrednih uporabnikov, Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije in Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, oba v obveznem delu zavarovanja, po ekonomski in funkcionalni klasifikaciji.

12. člen

(Načrt razvojnih programov)

(1) V načrtu razvojnih programov se izkazujejo načrtovani izdatki proračuna za investicije in državne pomoči v prihodnjih štirih letih, ki so razdelani po:

1. posameznih programih neposrednih uporabnikov;
2. letih, v katerih bodo izdatki za programe bremenili proračune prihodnjih let, in
3. virih financiranja za celovito izvedbo programov.

(2) Podrobnejšo vsebino načrta razvojnih programov državnih in občinskih proračunov predpiše minister, pristojen za finance, v sodelovanju z ministrom, pristojnim za razvoj.

(3) Načrt razvojnih programov se letno dopolnjuje.

3. 2. Priprava načrta razvojnih programov, načrtov delovnih mest in načrta nabav

3. 2. PRIPRAVA NAČRTA RAZVOJNIH PROGRAMOV, NAČRTOV DELOVNIH MEST IN NAČRTA NABAV

22. člen

(Priprava predloga načrta razvojnih programov)

- (1) Neposredni uporabniki predložijo predlog načrta razvojnega programa neposrednega uporabnika organu, pooblaščenemu za pripravo skupnega predloga načrta razvojnih programov (v nadaljnjem besedilu: predlagatelj), ki ga določi vlada oziroma župan.
- (2) Pri pripravi skupnega načrta razvojnih programov je treba upoštevati:
 1. da mora biti posamezen program ali projekt neposrednega uporabnika usklajen z dokumenti dolgoročnega razvojnega načrtovanja in s proračunskim memorandumom;
 2. da mora biti posamezen investicijski projekt ali program neposrednega uporabnika v skladu s predpisano metodologijo za izdelavo investicijske dokumentacije in potrjen najmanj na ravni predinvesticijske zasnove in
 3. merila in način uporabe meril za izbiro med konkurenčnimi programi ali projekti.
- (3) Predlog načrta razvojnih programov mora biti usklajen s predlogi finančnih načrtov neposrednih uporabnikov.
- (4) Če predlog načrta razvojnih programov ni usklajen s proračunom, ga mora predlagatelj v 30 dneh po uveljavitvi proračuna uskladiti s proračunom.

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, razen Državni zbor, Državni svet, Ustavno sodišče, Varuh človekovih pravic ali Računsko sodišče, pridobiti predhodno soglasje ministrstva, pristojnega za finance, za sklenitev pogodbe.
- (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.

41. člen

(Vključevanje novih obveznosti v proračun)

Če se po sprejemu proračuna sprejme zakon ali odlok, na podlagi katerega nastanejo nove obveznosti za proračun, vključi vlada oziroma župan te obveznosti v proračun in določi obseg izdatkov za ta namen v okviru večjih pričakovanih prejemkov in obsega zadolžitve, ki je določen s proračunom, ali s prerazporeditvijo sredstev v okviru možnih prihrankov sredstev.

42. člen

(Splošna proračunska rezervacija)

(1) V proračunu se del predvidenih proračunskih prejemkov vnaprej ne razporedi, ampak zadrži kot splošna proračunska rezervacija, ki se v proračunu posebej izkazuje.

(2) Sredstva splošne proračunske rezervacije se 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. Sredstva proračunske rezervacije ne smejo presegati 2% prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov.

(3) O uporabi sredstev splošne proračunske rezervacije odloča vlada na predlog ministra, pristojnega za finance oziroma župan. Dodeljena sredstva splošne proračunske rezervacije se razporedijo v finančni načrt neposrednega uporabnika.

48. člen

(Oblikovanje in uporaba sredstev proračunske rezerve)

(1) V proračunu se zagotavljajo sredstva za proračunsko rezervo, ki deluje kot proračunski sklad.

(2) Sredstva proračunske rezerve se uporabljajo za financiranje izdatkov za odpravo posledic naravnih nesreč, kot so potres, poplava, zemeljski plaz, snežni plaz, visok sneg, močan veter, toča, žled, pozeba, suša, množični pojav nalezljive človeške, živalske ali rastlinske bolezni, druge nesreče, ki jih povzročijo naravne sile in ekološke nesreče.

(3) V sredstva proračunske rezerve se izloča del skupno doseženih letnih prejemkov proračuna v višini, ki je določena s proračunom, vendar največ do višine 1,5% prejemkov proračuna. Del sredstev se izloča v rezerve začasno vsak mesec, dokončno pa po zaključnem računu proračuna za preteklo leto.

(4) O uporabi sredstev proračunske rezerve v posameznem primeru do višine 2% v proračunu načrtovane proračunske rezerve odloča vlada na predlog ministra, pristojnega za finance. O uporabi sredstev vlada obvešča Državni zbor s pisnimi poročili. O uporabi sredstev proračunske rezerve v znesku, ki presega navedeno višino, odloča Državni zbor s posebnim zakonom.

49. člen

(Proračunska rezerva občine)

(1) V proračunu občine se zagotavljajo sredstva za proračunsko rezervo, ki deluje kot proračunski sklad.

(2) Sredstva proračunske rezerve se uporabljajo za financiranje izdatkov za odpravo posledic naravnih nesreč, kot so potres, poplava, zemeljski plaz, snežni plaz, visok sneg, močan veter, toča, žled, pozeba, suša, množični pojav nalezljive človeške, živalske ali rastlinske bolezni, druge nesreče, ki jih povzročijo naravne sile in ekološke nesreče.

(3) V sredstva proračunske rezerve se izloča del skupno doseženih letnih prejemkov proračuna v višini, ki je določena s proračunom, vendar največ do višine 1,5% prejemkov proračuna. Del sredstev se izloča v rezerve začasno vsak mesec, dokončno pa po zaključnem računu proračuna za preteklo leto.

(4) O uporabi sredstev proračunske rezerve v posameznem primeru do višine, ki jo določa odlok, s katerim se sprejme občinski proračun, odloča župan na predlog za finance pristojnega organa občinske uprave in o uporabi sredstev obvešča občinski svet s pisnimi poročili. V drugih primerih uporabe sredstev proračunske rezerve, ki presega višino, določeno z odlokom o proračunu, odloča občinski svet občine s posebnim odlokom.

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 glavnice 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 vštevava v obseg zadolževanja iz prvega odstavka tega člena, niti v višino likvidnostnega zadolževanja iz četrtega odstavka tega člena.
- (4) Ne glede na prvi odstavek tega člena se lahko država dodatno likvidnostno zadolži, vendar največ do višine 15 % vseh izdatkov 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 glavnice dolga, nominiranimi v tuji valuti, ki so načrtovane v sprejetem proračunu in pravicami porabe, potrebnimi za realizacijo odplačil navedenih glavnice, 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.
- (6) Vlada najmanj vsaka tri leta 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.

83. člen

(intervencije na sekundarnem trgu lastnih dolžniških vrednostnih papirjev)

- (1) Država intervenira na sekundarnem trgu lastnih dolžniških vrednostnih papirjev tako, da kupuje in prodaja lastne dolžniške vrednostne papirje na organiziranem trgu vrednostnih papirjev ali zunaj njega in s posojanjem lastnih dolžniških vrednostnih papirjev.
- (2) Sredstva za posle iz prejšnjega odstavka se zagotovijo v državnem proračunu.

86. člen

(Poroštva države in občin)

- (1) Država oziroma občina lahko izdaja poroštva za obveznosti iz naslova zadolževanja drugih oseb v obsegu in po pogojih, ki jih določa zakon.
- (2) Poroštvene pogodbe v imenu države sklepa minister, pristojen za finance, ali oseba, ki jo za to pooblasti vlada.
- (3) Poroštvene pogodbe lahko v imenu občine sklepa župan ali oseba, ki jo župan pisno pooblasti.

90. člen

(Izjeme pri izkazovanju prejemkov in izdatkov)

- (1) Minister, pristojen za finance, predpiše posebnosti pri izkazovanju prejemkov in izdatkov proračuna.
- (2) Zadolževanje pri likvidnostnem in drugem kratkoročnem zadolževanju ter zadolževanje pri intervencijah na sekundarnem trgu lastnih dolžniških vrednostnih papirjev se na koncu leta v računu financiranja izkaže le kot razlika med prejemki in izdatki iz naslova tega zadolževanja v tekočem letu.
- (3) **(prenehal veljati)**
- (4) Spremembe v zvezi s tistimi posojili lastnih dolžniških vrednostnih papirjev, pri katerih posojilojemalec v pogodbeno določenem roku vrednostnega papirja ne vrne, zaradi česar je v istem letu opravljen nakup istovrstnega vrednostnega papirja, se izkazujejo samo v bilanci stanja.

104. člen
(Posebna pooblastila)

(1) Če se pri opravljanju inšpekcijskega nadzora ugotovi, da je bil kršen zakon, predpis ali posamičen akt, katerega izvajanje se nadzoruje, ima proračunski inšpektor pravico in dolžnost:

1. izdati odločbo za vzpostavitev zakonitega stanja;
2. v zapisniku predlagati pristojnemu organu sprejem ukrepov;
3. predlagati uvedbo postopka zaradi prekrška v skladu z zakonom;
4. podati ovadbo pristojnim organom za kazniva dejanja, ki se preganjajo po uradni dolžnosti.

(2) Če se pri opravljanju inšpekcijskega nadzora ugotovijo nepravilnosti, za katere se oceni, da jih neposredni ali posredni uporabnik lahko odpravi z ustreznimi ukrepi v poslovanju, se mu v inšpekcijskem zapisniku poda predlog oziroma priporočilo za njihovo odpravo. Neposredni ali posredni uporabnik mora v predpisanem roku poročati organu, pristojnemu za inšpekcijski nadzor, o ukrepih, ki jih je sprejel za odpravo nepravilnosti.

(3) Pritožba zoper odločbo, s katero se začasno ustavi izplačevanje sredstev, ne zadrži njene izvršitve. Vlada mora o pritožbi odločiti najkasneje v roku 15 dni.

106. člen
(Poročanje)

O opravljenem nadzoru, ugotovitvah in odločitvah ministrstvo, pristojno za finance, obvešča vlado in računsko sodišče, vlada pa polletno Državni zbor.

106.f člen
(dodeljevanje sredstev)

(1) Država oziroma občina spodbuja razvojne programe in uresničuje prednostne naloge države oziroma občine. Sredstva za ta namen država oziroma občina lahko zagotovi v obliki kapitalskih naložb, povečanja namenskega premoženja, s poroštvi ter z dodeljevanjem sredstev subvencij in posojil iz državnega oziroma občinskega proračuna.

(2) Zahteve in merila za dodelitev sredstev iz prejšnjega odstavka določi neposredni proračunski uporabnik, ki ima v svojem finančnem načrtu za ta namen zagotovljene proste pravice porabe.

(3) Zahteve in merila iz prejšnjega odstavka morajo biti objektivno utemeljena in določena na način, ki subsidiarno upošteva načela zakona, ki ureja javna naročila.

(4) Javni sklad, Slovenska izvozna in razvojna banka, d.d. Ljubljana ali sklad, v katerem delež države ni večji od 49 odstotkov, lahko sredstva iz prvega odstavka uporabi za izvajanje finančnega inženiringa, s katerimi se, v skladu z načelom transparentnosti, zagotavljajo sredstva predvsem malim in srednjim gospodarskim družbam za izvedbo projektov.

(5) Finančni inženiring je ukrep, s katerim država spodbuja tehnološko razvojne projekte na način, da zagotavlja del sredstev za izvedbo projektov iz prejšnjega odstavka.

106.g člen
(začetek postopka)

Neposredni proračunski uporabnik lahko začne postopek za dodelitev sredstev, če:

1. ima zanje v svojem finančnem načrtu zagotovljene proste pravice porabe v potrebni višini;
2. so izpolnjeni drugi pogoji za prevzemanje obveznosti, ki jih določa zakon, ki ureja izvrševanje proračuna oziroma odlok, s katerim se sprejme občinski proračun ter drugi predpisi in
3. je bila imenovana komisija v primerih, ko se sredstva dodeljujejo na podlagi javnega razpisa.

106.j člen
(sklenitev neposredne pogodbe)

(1) Ne glede na 106.i člen tega zakona se sredstva iz prvega odstavka 106.f člena tega zakona lahko dodelijo na podlagi neposredne pogodbe:

- če je predmet sofinanciranja projekt, ki se sofinancira iz sredstev proračuna EU in je bil izbran na javnem razpisu, ki ga je izven Republike Slovenije izvedel naročnik, ki izvršuje proračun EU, ali
- če je projekt sofinanciran iz sredstev evropske kohezijske politike in izvajan z instrumentom neposredne potrditve operacije, ali
- če je postopek za dodelitev sredstev določen v posebnem zakonu.

(2) Ne glede na 106.i člen tega zakona se sredstva za sofinanciranje finančnega inženiringa iz četrtega odstavka 106.f člena tega zakona lahko dodelijo javnemu skladu ali Slovenski izvozni in razvojni banki, d.d. Ljubljana na podlagi neposredne pogodbe in na podlagi sporazuma o financiranju, ki vključuje najmanj:

- naložbeno strategijo in načrtovanje, vključno z določenim multiplikatorjem denarnih sredstev;
- določbe za spremljanje izvajanja in poročanja;
- izdelan program porabe teh sredstev;
- določen namen porabe dodeljenih sredstev;
- določeno obdobje porabe sredstev;
- določen način ponovne uporabe tistih sredstev, ki se povrnejo iz naložb, financiranih s povratnimi sredstvi ali ostanejo po izpolnitvi vseh obveznosti ter rok za vračilo povratnih sredstev;
- obrestno mero za povratna sredstva;
- pogoje prispevka iz državnega proračuna v instrumente finančnega inženiringa;
- politiko prekinitve instrumenta finančnega inženiringa za prispevek iz državnega proračuna;
- podlago za izvajanje revizij.

106.k člen

(obveznost poročanja)

(1) Neposredni proračunski uporabnik, javni sklad, Slovenska izvozna in razvojna banka, d.d. Ljubljana ali sklad, v katerem delež države ni večji od 49 odstotkov, ki je javna sredstva namenil sofinanciranju projektov iz 106.f in 106.j člena tega zakona, enkrat letno pripravi poročilo o doseganju zastavljenih ciljev končnih prejemnikov teh sredstev in ga predloži vladi v obravnavo.

(2) Spremljanje doseganja zastavljenih ciljev neposredni proračunski uporabnik zagotavlja do vračila povratnih sredstev oziroma pet let po prejemu nepovratnih sredstev.

107. člen

(Hujše kršitve)

(delno prenehal veljati)

Z denarno kaznijo od 500.000 tolarjev do 1,500.000 tolarjev se kaznuje za prekršek odgovorna oseba:

1. neposrednega uporabnika, če prevzame obveznost ali izplača sredstva proračuna za namene, ki niso predvideni v proračunu (deseti odstavek 2. člena);
2. neposrednega uporabnika, če v nasprotju z določbami tega zakona prevzame obveznost ali izplača sredstva proračuna v višini, ki presega v proračunu zagotovljena sredstva (deseti odstavek 2. člena);
3. posrednega uporabnika proračuna, Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije in Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, oba v obveznem delu zavarovanja, če se zadolži ali izda poročilo brez upoštevanja pogojev, ki jih predpiše vlada oziroma občinski svet (prvi odstavek 84. člena in prvi odstavek 85. člena);
4. neposrednega ali posrednega uporabnika, če pri prodaji ali oddaji državnega oziroma občinskega finančnega ali stvarnega premoženja ravna v nasprotju z določbami 80. do 80.j člena tega zakona.

108. člen

(Lažje kršitve)

Z denarno kaznijo od 100.000 tolarjev do 500.000 tolarjev se kaznuje za prekršek odgovorna oseba:

1. neposrednega uporabnika državnega oziroma občinskega proračuna, če ne pripravi investicijskega programa v skladu s predpisano metodologijo za pripravo investicijskih programov (2. točka drugega odstavka 22. člena);
2. neposrednega uporabnika državnega oziroma občinskega proračuna, če ne pobira prejemkov proračuna popolno in pravočasno v skladu s predpisi ali če jih ne izloča v proračun (drugi odstavek 34. člena);
3. neposrednega uporabnika državnega oziroma občinskega proračuna, če v pogodbi ne upošteva predpisanih rokov plačil (prvi odstavek 52. člena) ali dogovarja predplačila brez soglasja ministra, pristojnega za finance, oziroma župana (drugi odstavek 52. člena);
4. neposrednega uporabnika državnega oziroma občinskega proračuna, ki brez soglasja ministrstva, pristojnega za finance, odpira račune (prvi odstavek 61. člena);
5. neposrednega in posrednega uporabnika državnega oziroma občinskega proračuna, Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije in Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, oba za obvezni del zavarovanja, če v predpisanem roku ne predloži premoženjske bilance (drugi, tretji, četrti in peti odstavek 93. člena);
6. neposrednega uporabnika državnega oziroma občinskega proračuna, če ne organizira finančnega nadzora (100. člen);
7. neposrednega uporabnika državnega oziroma občinskega proračuna, če v predpisanem roku ne predloži letnega poročila pristojnim organom (prvi odstavek 97. člena oziroma prvi odstavek 98. člena);
8. posrednega uporabnika državnega oziroma občinskega proračuna, Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije in Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, oba za obvezni del zavarovanja, če v predpisanem roku ne predloži letnega poročila pristojnim organom (99. člen);
9. neposrednega in posrednega uporabnika državnega proračuna, Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije in Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, če proračunskemu inšpektorju ne da zahtevanih podatkov, listin in poročil, ki se nanašajo na inšpekcijski pregled (prvi odstavek 103. člena);
10. občine, ki v predpisanem roku ne odpre računa pri Banki Slovenije (109. člen).

Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2024 in 2025 (ZIPRS2425)

71. člen

(obseg sredstev v splošni proračunski rezervaciji v letu 2024)

Ne glede na drugi stavek drugega odstavka 42. člena ZJF v letu 2024 obseg sredstev splošne proračunske rezervacije ni omejen na podprogramu 230402 Sredstva za financiranje posledic druginje in na podprogramu 230403 – Sredstva za pomoč ob naravnih nesrečah.