



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA FINANCE

KABINET MINISTRA

Številka 007-799/2010/13

Ljubljana, dne 29.11.2010

EVA 2010-1611-0193

GENERALNI SEKRETARIAT VLADE
REPUBLIKE SLOVENIJE

Gp.gs@gov.si

ZADEVA: Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih financah – nujni postopek – predlog za obravnavo

1. Predlog sklepov vlade:

Na podlagi drugega odstavka 2. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08 in 38/10-ZUKN) je Vlada Republike Slovenije naseji dne.....sprejela naslednji sklep:

»Vlada Republike Slovenije je določila besedilo predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih financah in ga pošlje Državnemu zboru Republike Slovenije v obravnavo po nujnem postopku.

Vlada Republike Slovenije predlaga Državnemu zboru Republike Slovenije, da sprejme uradno prečiščeno besedilo Zakona o javnih financah.«

Mag. Helena KAMNAR

2.a Osebe, odgovorne za strokovno pripravo in usklajenost gradiva:

Boštjan Plešec, generalni direktor
Marija Janc, generalna direktorica
mag. Miranda Groff-Ferjančič, generalna direktorica
Alenka Bratušek, generalna direktorica
Marija Arnuš, višja svetovalka II

2.b Predstavniki vlade, ki bodo sodelovali pri delu Državnega zbora:

dr. Franc Križanič, minister za finance
Mateja Vraničar, državna sekretarka
Boštjan Plešec
mag. Alenka Bratušek, generalna direktorica

3. Gradivo se sme objaviti na svetovnem spletu:

DA

4.a Predlog za obravnavo predloga zakona po nujnem oziroma skrajšanem postopku v Državnem zboru RS z obrazložitvijo razlogov:

Skladno s 143. členom Poslovnika Državnega zbora Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo) je sprejetje zakona nujno, da se preprečijo težko popravljive posledice za delovanje trga državnih vrednostnih papirjev. Republika Slovenija je kot izdajatelj vrednostnih papirjev na trgu dolžna zagotoviti ukrepe za nemoteno delovanje in likvidnost trga. Z omenjeno dopolnitvijo zakona se uvaja novi instrument začasne posoje lastnih vrednostnih papirjev (referenčnih obveznic) uradnim vzdrževalcem na trgu. Uvedba instrumenta je nujna zaradi velikega obsega pojava neizpolnjenih poslov pri trgovanju z obveznicami RS, ki ima velik negativni učinek na likvidnost trga, kar pa vpliva na določanje cene vrednostnih papirjev RS, ki je referenca za določanje cen pri novih zadolžitvah RS na trgu.

Poleg navedenega je sprejetje predlaganega zakona po nujnem postopku potrebno na podlagi Sklepa Komisije za nadzor javnih financ št. 411-03/01-04/7 z dne 29.10.2010, s katerim je obravnavo Predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2009 odložila do uveljavitev sprememb zakonodaje s področja javnih financ, na podlagi katerih bo mogoče, da vlada po opravljeni reviziji lahko spremeni predlog zaključnega računa v skladu z ugotovitvami Računskega sodišča Republike Slovenije. Z rešitvami, ki bi bile uveljavljene še letos, bo omogočeno, da se novela zakona lahko uporabljala že za zaključni račun za leto 2010.

4.b Predlog za skrajšanje poslovnih rokov z obrazložitvijo razlogov:

Skrajšanje poslovnih rokov je nujno potrebno zaradi uvrstitve gradiva na decembrsko sejo Državnega zbora v skladu s sklepom Komisije za nadzor javnih financ št. 411-03/10-04/7 z dne 29.10.2010.

5. Kratek povzetek gradiva

S spremembami in dopolnitvami predlaganega zakona se določa pravna podlaga za povečanje učinkovitosti in likvidnosti sekundarnega trga obveznic Republike Slovenije. Poleg navedenega se s predlaganim zakonom določa pravna podlaga za ravnanja, če Državni zbor Republike Slovenije Zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za posamezno leto ne sprejme. Nujno je bilo potrebno v predlaganem zakonu določiti tudi postopke dodeljevanja sredstev iz proračuna, saj je bila doslej ta vsebina podnormirana, ker je bila v celoti urejena v pravilniku. V primerjavi z dosedanja prakso je v tem poglavju dodana pravna podlaga za delovanje modernih alternativnih oblik sofinanciranja iz državnega proračuna, pri katerih se za financiranje določenih projektov lahko združujejo javna in zasebna sredstva.

6. Presoja posledic

a)	na javnofinančna sredstva v višini, večji od 40 000 EUR v tekočem in naslednjih treh letih	NE
b)	na usklajenost slovenskega pravnega reda s pravnim redom Evropske unije	NE
c)	administrativne posledice	NE
č)	na gospodarstvo, posebej na mala in srednja podjetja ter konkurenčnost podjetij	NE
d)	na okolje, kar vključuje tudi prostorske in varstvene vidike	NE
e)	na socialno področje	NE

f)	na dokumenta razvojnega načrtovanja: <ul style="list-style-type: none"> - na nacionalne dokumente razvojnega načrtovanja, - na razvojne politike na ravni programov po strukturi razvojne klasifikacije programskega proračuna - na razvojne dokumente Evropske unije in mednarodnih organizacij 	NE

7.a Predstavitev ocene finančnih posledic, višjih od 40 000 EUR

/samo, če izbere DA pod točko 6a/

I. Ocena finančnih posledic

	Tekoče leto (t)	t+1	t+2	t+3
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (-) prihodkov državnega proračuna				
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (-) prihodkov občinskih proračunov				
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (-) odhodkov državnega proračuna				
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (-) odhodkov občinskih proračunov				
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (-) obveznosti za druga javna finančna sredstva				

II. Pravice porabe za izvedbo predlaganih rešitev so zagotovljene po naslednjih proračunskih postavkah (PP) s predvidenimi zneski:

Šifra PP	Ime proračunske postavke	Ime proračunskega uporabnika	Znesek za tekoče leto (t)	Znesek za t+1
SKUPAJ:				

Manjkajoče pravice porabe se bodo zagotovile s prerazporeditvijo iz naslednjih PP:

Šifra PP	Ime proračunske postavke	Ime proračunskega uporabnika	Znesek za tekoče leto (t)	Znesek za t+1
SKUPAJ:				

Načrtovana nadomestitev zmanjšanih prihodkov oz. povečanih odhodkov proračuna:

Novi prihodki	Znesek za tekoče leto (t)	Znesek za t+1
SKUPAJ:		

7.b Predstavitev ocene finančnih posledic, nižjih od 40 000 EUR

/samo, če izbere NE pod točko 6a)/

Kratka obrazložitev

8. Predstavitev sodelovanja javnosti

Gradivo je bilo predhodno objavljeno na spletni strani predlagatelja

NE

/Če NE, navesti razlog za ne objavo: Zaradi nujnosti obravnave na seji Državnega zbora Republike Slovenije v mesecu decembru, je bilo potrebno proceduro priprave predpisa skrajšati.

/Če DA:

Datum objave:

V razpravo so bili vključeni:

- nevladne organizacije,
- predstavniki zainteresirane javnosti,
- predstavniki strokovne javnosti,
- občine in združenja občin oziroma navedba, da jih gradivo ne zadeva.

Mnenja, predloge, pripombe so podali:

-
-
-

Upoštevani so bili:

- v celoti
- v pretežni meri
- delno
- niso bili upoštevani, poročilo je bilo dano.....

Bistvena odprta vprašanja:

-
-

—

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

9. Predstavitev medresorskega usklajevanja

/Gradivo je bilo poslano v medresorsko usklajevanje:

- Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo

/Datum pošiljanja:

/Gradivo je usklajeno:

v celoti / v pretežni meri / delno

Bistvena odprta vprašanja:

- ...
-

Priložiti mnenja organov, s katerimi gradivo ni usklajeno/

10. Gradivo je lektorirano		NE
11. Zahteva predlagatelja za		
a)	obravnavo neusklajenega gradiva	DA / NE
b)	za nujnost obravnave	DA
c)	obravnavo gradiva brez sodelovanja javnosti	DA
12. Pri pripravi gradiva so bile upoštevane zahteve iz Resolucije o normativni dejavnosti		NE
13. Gradivo je uvrščeno v delovni program vlade		NE
14. Gradivo je pripravljeno na podlagi sklepa vlade št. ... z dne ...		
dr. Franc KRIŽANIČ MINISTER ZA FINANCE		

PRILOGA:

– predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih financah

Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih financah

- nujni postopek -

2010-1611-0193

I. UVOD

1. Ocena stanja in razlogi za sprejem zakona

Zakon o javnih financah (Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02, 56/02 – ZJU, 110/02 – ZDT-B, 127/06 – ZJZP in 14/07 – ZSPDPO, v nadaljevanju ZJF) je bil sprejet v letu 1999. V vmesnem obdobju se je malenkostno spreminjal, nekatere njegove vsebine pa so prenehale veljati na podlagi sprejema drugih zakonov. Tudi s predlaganimi spremembami in dopolnitvami Zakona o javnih financah, se ne posega bistveno v sistemska pravila, pač pa se zagotavlja ustrezne zakonske podlage pri upravljanju z javnimi financami, za katere se je v zadnjem obdobju izkazalo, da so nujne. S predlogom tega zakona se določajo pravne podlage za uvedbo novega instrumenta začasne posoje referenčnih obveznic Republike Slovenije, nadalje se na pobudo Komisije za nadzor javnih financ določa pravna podlaga za možnost sprememb zaključnega računa oziroma rebalansa proračuna tekočega leta zaradi ugotovitev Računskega sodišča RS k predlogu zaključnega računa za posamezno leto. V veljavnem predpisu namreč ni pravne podlage za morebitne spremembe zaključnega računa ali pravne podlage za drugačno ukrepanje na podlagi ugotovitev Računskega sodišča v povezavi z revidiranjem zaključnega računa za posamezno leto. Prav tako se določa tudi podlaga za dodeljevanje sredstev subvencij, posojil in drugih oblik sofinanciranja iz državnega proračuna, Gre za področje, ki je bilo doslej zakonsko podnormirano in na katerem se uvaja pravna podlaga za delovanje modernih alternativnih oblik sofinanciranja iz državnega proračuna, pri katerih se za financiranje določenih projektov lahko združujejo javna in zasebna sredstva.

2. Cilji, načela in pogloblitve rešitve predloga zakona

Cilj predlaganega zakona je določitev ustreznih pravnih podlag, ki bodo omogočile uvedbo instrumenta začasnega posojanja obveznic Republike Slovenije, saj se bo na ta način zmanjšalo tveganje neporavnave sklenjenih poslov pri trgovanju z referenčnimi obveznicami Republike Slovenije. Poleg navedenega je cilj predlaganega zakona tudi določitev načina postopanja v

primeru, če Računsko sodišče Republike Slovenije v reviziji osnutka zaključnega računa ugotovi nepravilnosti, za katere vlada oceni, da jih je potrebno in mogoče popraviti ter dolo čitev podlage za ravnanja v primerih, ko Državni zbor Republike Slovenije zavrne sprejem predloga zaključnega računa državnega proračuna zaradi ugotovitev Računskega sodišča Republike Slovenije. Predlog tega zakona vsebuje tudi podlago za dodelitev sredstev subvencij, posojil in drugih oblik sofinanciranja iz državnega proračuna. Glede na dejstvo, da je postopek dodeljevanja sredstev iz proračuna doslej urejen v pravilniku, ki ureja postopke izvr ševanja državnega in občinskih proračunov in ker je navedena vsebina zakonsko podnormirana, jo je potrebno določiti v tem zakonu.

ZJF v 2. členu določa načela proračuna, kamor sodijo: načelo učinkovitosti in gospodarnosti, načelo enotnosti proračuna in načelo popolnosti proračuna, načelo izkazovanja proračunskih prihodkov in odhodkov v polnem (bruto obsegu), načelo celovitega pokrivanja, načelo prora čunskega ravnotežja, načelo periodičnosti in enoletnosti proračuna, načelo predhodne potrditve proračuna, načelo denarnega toka, načelo specializacije proračuna, načelo zakonitosti. Predlagana sprememba zakona o javnih financah ne posega v navedena temeljna načela veljavnega zakona.

Bistvene rešitve predloga zakona po posameznih področjih so naslednje:

1. instrument začasne posoje vrednostnih papirjev

Uvedba instrumenta začasne posoje vpliva na izboljšanje likvidnosti sekundarnega trga vrednostnih papirjev (obveznic) Republike Slovenije na ta način, da se posli na trgu hitreje in neovirano odvijajo. V primeru, da trgovec (uradni vzdrževalec likvidnosti) na sekundarnem trgu vrednostnih papirjev ne bo mogel pridobiti potrebne količine obveznic Republike Slovenije za poravnavo že sklenjenih poslov s temi vrednostnimi papirji, si bo od Ministrstva za finance začasno (kratkoročno) izposodil ta vrednostni papir (obveznico) in kot protivrednost izposojene obveznice nakazal ustrezno denarno pokritje na račun proračuna Republike Slovenije. Kot nadomestilo za izposojbo bo izposojevalec Republiki Sloveniji plačal tudi dolo čeno nadomestilo za čas izposoje (provizijo). Ministrstvo za finance bo imelo na razpolago za izposojbo določeno količino posamezne obveznice, ki bo določena v Zakonu o izvrševanju proračuna. Posameznemu izposojevalcu bo v skladu s pogodbo posojena določena omejena količina posamezne obveznice v skladu s kriteriji za določitev limitov za izposojbo, ki jih bo določil minister pristojen za finance.

2. izjeme pri izkazovanju prejemkov in izdatkov proračuna

Sprememba ZJF med izjeme pri izkazovanju prejemkov in izdatkov, zaradi narave poslov, vključuje tudi naložbe iz naslova upravljanja s finančnim premoženjem. Veljavni ZJF v 68. členu loči upravljanje s finančnim premoženjem na upravljanje s prostimi denarnimi sredstvi na računih pravnih oseb iz 61. člena ZJF (v nadaljevanju: pravne osebe) in na upravljanje z denarnimi sredstvi sistema enotnega zakladniškega računa države oziroma občin (v nadaljevanju: EZR).

Prosta denarna sredstva pravne osebe predstavljajo denarna sredstva na njenem računu pri Upravi RS za javna plačila, ki še niso uporabljena skladno z njenim finančnim načrtom in letnim programom dela (torej so le začasno prosta) in s katerimi lahko upravlja s strani te pravne osebe pooblaščen oseb. Pravne osebe iz 61. člena ZJF nalagajo prosta denarna sredstva v sistemu EZR v obliki vlog.

Denarna sredstva sistema EZR pa predstavljajo stanje denarja na transakcijskem računu pri Banki Slovenije (na EZR) in predstavlja vsoto prostih denarnih sredstev na podračunih pravnih oseb, ki so vključene v posamezni sistem. Ker je potrebno upravljanje denarnih sredstev sistema EZR ločiti od funkcije izvrševanje proračuna in upravljanja prostih denarnih sredstev proračuna oziroma pravnih oseb, ki so vključene v sistem EZR, so v skladu z 68. členom ZJF te pristojnosti dodeljene upravljavcu sredstev sistema EZR, ki posle izvaja prek zakladniškega podračuna. Naloge tega upravljanja namreč presegajo upravljanje prostih denarnih sredstev proračuna države oziroma občin ter pravnih oseb, saj so le ti eden izmed množice njegovih enakovrednih "komitentov".

81. člen ZJF omogoča, da se država za izvrševanje državnega proračuna v tekočem proračunskem letu lahko zadolži dodatno še do višine, potrebne za odplačilo glavnice dolga državnega proračuna, ki zapadejo v plačilo v prihodnjih dveh proračunskih letih (v nadaljevanju: predfinanciranje). Tako pridobljena sredstva pa imajo lahko dolgoročnejši značaj. Da bi v kar največji možni meri dosegli dohodkovno nevtraliziranje izvršenega predfinanciranja ZJF upravljavcu sredstev EZR države omogoča naložbe za primerljive ročnosti teh sredstev, to je največ do 3. let.

Evidentiranje in izkazovanje javnofinančnih prihodkov in drugih prejemkov, odhodkov in drugih izdatkov, sredstev ter obveznosti do virov sredstev urejajo Zakon o računovodstvu, Pravilnik o razčlenjevanju in merjenju prihodkov in odhodkov pravnih oseb javnega prava ter Pravilnik o enotnem kontnem načrtu (Uradni list RS, št. 54/02, 117/02, 58/03, 134/03, 34/04, 75/04, 117/04, 141/04, 117/05, 138/06, 120/07, 124/08 in 112/09, v nadaljevanju: Pravilnik o EKN).

Zaradi sprememb 68. člena ZJF v juniju 2009 so bile v letu 2009 spremenjene tudi določbe Pravilnika o EKN, ki se nanašajo na področje dolgoročno danih depozitov. S spremembo je bila korigirana tudi napačna vsebinska interpretacija dolgoročno danih depozitov, saj slednji ne morejo predstavljati začasno prostih sredstev, kot jih pojmuje ZJF. Zato se je v Pravilniku o EKN termin »depozita začasno prostih sredstev« nadomestilo z terminom »dolgoročno dani depoziti«. Ob enem se je še bolj jasno opredelilo, da se slednji evidentirajo le na kontih bilance stanja, med tem, ko se dolgoročno dana posojila evidentirajo tudi kot izdatek v okviru skupine kontov 44.

Depoziti pri bankah namreč ne predstavljajo posojil, temveč je to vplačilo denarnih sredstev vplačnika v korist druge osebe-prejemnika vplačila, ki je opravljeno na podlagi pogodbe o denarnem depozitu (2. odstavek 8. člena Zakona o bančništvu), torej posel ni sklenjen s posojilno pogodbo. Za posojilo pa 569. člen obligacijskega zakonika definira, da je definirano s posojilno pogodbo, kjer se posojilodajalec zavezuje, da bo posojilojemalcu izročil določen znesek denarja ali določeno količino drugih nadomestnih stvari, posojilojemalec pa se zavezuje, da mu bo po določenem času vrnil enak znesek denarja oziroma enako količino stvari iste vrste in kakovosti.

Pri tem je pomembno kdo je pobudnik transakcije (iniciator posla). Če pobudo za transakcijo poda upnik (tisti, ki z denarjem razpolaga), je to depozitni posel, medtem, ko je pri posojilu pobudnik transakcije (iniciator posla) posojiljemalec (dolžnik-tisti, ki potrebuje likvidnost)¹. Nedvoumno je, da je pri transakcijah plasmajev denarnih sredstev sistema EZR države, iniciator poslov sistem EZR države (upravljavec sredstev EZR države), ki razpolaga z ustrezno

¹Navodila za izpolnjevanje podatkov po finančnem instrumentu z razvrščanjem finančnih instrumentov (<http://www.bsi.si/porocanje.asp?MapaId=410>) na podlagi katerih Banka Slovenije, EUROSTAT in ECB preučujejo denarno politiko, analizirajo finančno posredništvo ter finančne odločitve gospodarskih družb in države.

likvidnostjo in sredstva ponudi bankam.

Ročnost naložb iz sredstev EZR države v obliki vezanih depozitov se določa glede na gibanje razpoložljivih denarnih sredstev sistema EZR države v preteklosti (začasno prosta sredstva pravnih oseb) in oceno stanja ter gibanja v prihodnosti. S kvalitetnim ocenjevanjem je mogoče pri določanju ročnosti slediti prvemu načelu upravljanja, to je likvidnosti naložb, ter ob upoštevanju načela varnosti doseči kar najugodnejše dohodkovne učinke za celotni javni sektor (na čelo donosnosti) ob čim manjših pretresih v bančnem okolju.

Pri tem se odraža tudi prednost vzpostavljenega sistema EZR, ki omogoča določen obseg konstantnega stanja sredstev EZR, kljub temu, da sredstva posameznih pravnih oseb v času nihajo. Interni tokovi med blagajnami javnega financiranja in posrednimi proračunskimi uporabniki se v sistemu EZR izničijo, na obseg denarnih sredstev EZR tako vplivajo le eksterni tokovi (plačila pravnim in fizičnim osebam izven sistema EZR). Že od leta 2007 dalje znaša povprečni letni obseg bilančne vsote EZR države več kot 1,0 mlrd EUR (leta 2007 1.036 mio EUR, in leta 2008 1.838 mio EUR).

Tudi pravne osebe pri upravljanju s sredstvi na svojih podračunih upoštevajo oceno gibanja denarnih tokov na njihovem podračunu, torej kdaj bodo neka sredstva prejeli bodisi od zavezancev za plačilo dajatev, bodisi kot prejeta sredstva iz blagajn javnega financiranja ter dinamiko porabe teh sredstev, torej realizacijo finančnega načrta na strani izdatkov. Presežke denarnih sredstev-prosta denarna sredstva nalagajo v banke in hranilnice ali v sistem EZR. Določene pravne osebe, predvsem gre za javne sklade, ki so bili ustanovljeni zaradi poplačila obveznosti ustanovitelja v prihodnjih letih, razpolagajo s sredstvi, ki imajo dolgoročnejši značaj. Če te pravne osebe ta sredstva nalagajo v banke v obliki dolgoročno danih depozitov za te naložbe prav tako velja, da ne predstavljajo stroška, temveč le naložbo v banke (katerih osnovna dejavnost je sprejemanje depozitov od pravnih in fizičnih oseb), z namenom oplemenitenja sredstev, po v naprej znanih pogojih, zato se take naložbe izkazuje le v bilanci stanja.

Upoštevaje navedeno se zgoraj opisane transakcije v skladu s spremembo besedila 90. člena veljavnega zakona izkazujejo le v bilanci stanja.

3. zaključni račun in postopek v zvezi z ugotovitvami Računskega sodišča RS

V skladu s spremembo 96. člena veljavnega zakona zbirna bilanca stanja državnega proračuna postane sestavni del zaključnega računa. S tem predlagatelj sledi že večkrat izraženi zahtevi Računskega sodišča, da bi bilanca stanja morala biti sestavni del zaključnega računa. Zaključni račun občin ostaja nespremenjen in ne vsebuje bilance stanja.

S spremembo vveljavnega 97. člena se na novo določa način ukrepanja v primeru, da Računsko sodišče RS ob pregledu zaključnega računa ugotovi napake in pomanjkljivosti in predlaga konkretne popravke. Pri tem je treba ločiti dve skupini možnih popravkov – popravke, ki jih je mogoče upoštevati s spremembo predloga zaključnega računa (na primer napačno evidentiranje določenih podatkov) in popravke, ki jih ni mogoče upoštevati v zaključnem računu, mogoče pa jih je upoštevati v okviru proračuna za tekoče leto (na primer popravki, ki zahtevajo evidentiranje odhodkov, ki prej sploh niso bili evidentirani, niti ni prišlo do dejanskih denarnih tokov). Vlada v vsakem primeru ohrani pristojnost, da presodi, katere popravke, ki jih predlaga Računsko sodišče, bo upoštevala in katerih ne. Če se ugotovi, da je določene popravke mogoče upoštevati le v okviru rebalansa tekočega proračuna, vlada hkrati, ko sprejme odločitev, da se ti popravki upoštevajo, naloži pristojnemu ministrstvu pripravo

rebalansa. Vlada mora Državnemu zboru tako poleg zaključnega računa, popravljenega v skladu s popravki Računskega sodišča, ki jih sprejema in ki jih je mogoče upoštevati v samem zaključnem računu, predložiti še poročilo Računskega sodišča, obrazložitev, zakaj posameznih popravkov, ki jih predlaga Računsko sodišče ne more upoštevati in predlog rebalansa proračuna tekočega leta, če je le-ta potreben glede na vsebino predlaganih popravkov, s katerimi vlada soglaša. Če Državni zbor presodi, da bi vlada morala upoštevati še druge predlagane popravke in zato zavrne sprejem zaključnega računa, naloži vladi pripravo novega rebalansa proračuna tekočega leta, pri čemer natančno določi, katere popravke mora upoštevati. Če bo zakon uveljavljen do konca leta 2010 bi ta ureditev lahko veljala že za zaključni račun leta 2010.

V zadnjem vsebinskem delu zakona pa se v zakon prenašajo določbe o dodeljevanju sredstev iz proračuna, kar je bilo doslej urejeno v Pravilniku o izvrševanju proračuna, ocenjeno pa je bilo, da gre za vsebino, ki bi morala biti urejena z zakonom. Vseljavne določbe se nadgrajujejo z določbami, ki določajo pravno podlago za nove, moderne oblike sofinanciranja različnih projektov iz državnega proračuna. Gre predvsem za oblike financiranja po načelih finančnega inženiringa in oblike, ki omogočajo kombiniranje dodeljevanja javnih sredstev s sredstvi iz zasebnih virov. Gre za oblike sofinanciranja, ki jih poznajo tudi druge evropske razvojne banke in Evropska investicijska banka kot razvojna banka EU.

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

Rešitve, ki jih določa predlog zakona, niso predmet usklajevanja s pravnim redom EU.

Instrument začasne posoje lastnih vrednostnih papirjev je uveljavljen tržni instrument, ki ga že vrsto let uporablja ameriška zakladnica, nekatere evropske zakladnice (Belgija, Portugalska, Finska, Danska, Švedska, Velika Britanija) ter mednarodne klirinške hiše Euroclear in Clearstream in drugi. Praksa je pokazala zelo dobre učinke uporabe tega instrumenta na sekundarni trg vrednostnih papirjev.

V nadaljevanju so na kratko opisani primeri izvajanja poslov začasnega posojanja obveznic pri agencijah za upravljanje državnega dolga, Belgije, Danske in Portugalske.

1. Belgija

Belgijska agencija za upravljanje dolga (Treasury – Belgian Debt Agency, v nadaljevanju BDA) začasno posoja državne vrednostne papirje (zakladne menice in obveznice) uradnim vzdrževalcem trga svojih vrednostnih papirjev. Instrument se imenuje »Repofacility«. Transakcija izposojanja vrednostnih papirjev je organizirana kot posebna oblika Repo transakcije (»Repurchase Transaction-repo«), s katero vrednostne papirje začasno prodajo za protivrednost denarnega pokritja.

Sodelujejo lahko primarni vpisniki za belgijske državne vrednostne papirje.

Za izposajo so na voljo obveznice in zakladne menice v minimalnem znesku 1 mio in maksimalnem znesku 500 mio EUR, vsak posamezni udeleženec pa si lahko izposodi do 500 mio EUR vsakega posameznega vrednostnega papirja.

Najdaljši rok izposoje vrednostnih papirjev je en delovni dan s podaljšanji do 20 delovnih dni,

nakupi se izvršijo v roku T+0, T+1.

Pokritje za izposojene vrednostne papirje je v obliki denarja (kot običajni posli repo transakcij).

Transakcije evidentirajo knjigovodsko kot kratkoročno posojilo.

2. Danska

Začasna izposoja državnih vrednostnih papirjev je organizirana za državni dolg v Centralni banki Danske in pri Pokojninskem skladu (Social Pension Found). Izposoja državnih vrednostnih papirjev je organizirana v obliki prodaje s ponovnim odkupom (sell/buy back). Vsaka transakcija izposoje je sestavljena iz dveh sell/buy back transakcij: udeleženci si izposodijo vrednostni papir v eni sell/buy back transakciji in zagotovijo pokritje (posodijo vrednostni papir) v drugi sell/buy back transakciji.

Državne vrednostne papirja si lahko izposojajo primarni vpisniki za državne obveznice.

V normalnih tržnih razmerah so na voljo za izposajo obveznice v najvišjem znesku do 4 mlrd. DKK (537,5 mio EUR). Limiti za izposajo vrednostnih papirjev so visoki (celotna višina nominalnega zneska izdaje vp) in bi bili lahko doseženi le v izrednih tržnih razmerah na trgih.

Najdaljši rok izposoje vrednostnih papirjev je 5 delovnih (trgovalnih) dni, nakupi se izvršijo v roku T+1.

Pokritje za izposojene vrednostne papirje je v obliki drugega domačega vrednostnega papirja v DKK, ki je izdan v nominalni vrednosti nad 3 mlrd DKK (403,2 EUR).

Višina presežnega pokritja (marža) za izposojeni vrednostni papir znaša 2,5 %. To pomeni, da mora izposojevalec zagotoviti drugi vrednostni papir za pokritje v višini 2,5 % nad tržno vrednostjo izposojenega vrednostnega papirja .

3. Portugalska

Portugalska agencija za upravljanje dolga IGCP začasno posoja državne vrednostne papirje uradnim vzdrževalcem trga svojih vrednostnih papirjev. Instrument se imenuje »Window Facility«. Transakcija izposojanja vrednostnih papirjev je organizirana kot posebna oblika Repo transakcije (»Repurchase Transaction«), s katero vrednostne papirje začasno prodajo za protivrednost denarnega pokritja.

Sodelujejo lahko vsi uradni vzdrževalci trga portugalskih državnih vrednostnih papirjev na uradnem trgu državnih vrednostnih papirjev MEDIP.

Za izposajo so na voljo obveznice in zakladne menice do zneska 150 mio EUR, vsak posamezni udeleženec pa si lahko izposodi do 75 mio EUR vsakega posameznega vrednostnega papirja.

Najdaljši rok izposoje vrednostnih papirjev je 3 delovne dni, nakupi se izvršijo v roku T+1 ali T+2.

Pokritje za izposojene vrednostne papirje je v obliki denarja. Prejeta denarna sredstva IGCP obrestuje po obrestni meri EONIA – 35 b.t. do – 100 b.t., kar je odvisno o tržnih pogojev, časa izposoje ter podaljšanja posla oziroma obnovitev izposoje vrednostnega papirja ob zapadlosti.

Predlagana rešitev je specifična in prilagojena razmeram v Republiki Sloveniji, zato primerjava z drugimi pravnimi sistemi ni mogoča. Praviloma ima vsaka država svojo različico strukture EZR, ki pa izhajajo iz dveh možnih osnovnih modelov arhitekture:

- V centraliziranem sistemu se vse transakcije prejemkov in izdatkov javnega sektorja izvajajo le prek EZR, med tem ko se beleženje teh transakcij po nosilcih izvaja zgolj v glavni knjigi zakladnice.
- V razdeljenem sistemu pa je posameznim subjektom javnega sektorja dovoljeno, da imajo odprte račune pri bankah, vendar pa se stanje denarja iz teh računov konec dneva v celoti prazni na EZR.

Sistem EZR v Republiki Sloveniji sloni na kombiniranem modelu, ki vsem blagajnam javnega financiranja in posrednim proračunskim uporabnikom omogoča, da imajo odprte račune, vendar so slednji odprti kot podračuni v Upravi RS za javna plačila. Sredstva s teh podračunov se ne praznijo, kar pomeni, da lahko dnevno razpolagajo s prostimi denarnimi sredstvi. Pri bankah (Banki Slovenije) pa so odprti le EZR države oziroma občin, ki predstavlja vsoto stanj na podračunih posameznega EZR. Z denarnimi sredstvi na tem računu upravlja upravljavec sredstev EZR.

Upravljanje s prostimi denarnimi sredstvi na računih pravnih oseb iz 61. člena ZJF in upravljanje z denarnimi sredstvi sistema EZR države oziroma občin

V državah z razvitim finančnim trgom in množico finančnih instrumentov upravljavci sredstev EZR (v veliko primerih gre za agencije, ki so jih države ustanovile za namen opravljanja zakladniških poslov) lahko vzdržujejo minimalno stanje tega računa predvsem z izvajanjem povratnih REPO poslov in izdajanjem zakladnih menic z različno ročnostjo, torej na področju upravljanja z dolgom, med tem, ko se deponiranje sredstev izvaja le kot instrument nalaganja denarja za kratek rok.

Zaključni račun Evropskih skupnosti

Komisija na svoji spletni strani vsak mesec objavi podatke o izvrševanju proračuna. Ta mesečna poročila prikazujejo, kako se denar dejansko porablja. V njih so navedeni podatki po posameznih poglavjih proračuna in po področjih. Pristojni oddelki vodijo tudi tedenske obračune. Pregled medletnih ocen in načrtovani nadaljnji ukrepi so predstavljeni v pregledu letnih ocen.

Komisija objavi tudi zaključni račun Evropskih skupnosti, ki ga sestavljajo konsolidirana poročila o izvrševanju proračuna in bilanca stanja. Ta poročila so pripravljena v skladu z Mednarodnimi računovodskimi standardi za javni sektor (IPSAS) in združujejo zaključne račune vseh institucij in organov EU ter večine agencij.

Ko je Računsko sodišče opravilo predhodno revizijo začasnega zaključnega računa, Komisija potrdi končni zaključni račun in ga nato pošlje odgovornim za razrešnico: Evropskemu parlamentu in Svetu.

Komisija je 1. januarja 2005 prešla z računovodstva na podlagi denarnega toka na računovodstvo na podlagi nastanka poslovnih dogodkov. Računovodstvo na podlagi nastanka poslovnih dogodkov pripozna transakcije, ko se zgodijo (in ne šele, ko je plačan denar), in daje celovit pregled nad vsemi sredstvi ter obveznostmi EU. Zaradi tega imajo oblikovalci politik, organi za proračunski nadzor, upravljavci sredstev EU in državljani EU zdaj dostop do natančnejših finančnih podatkov.

Ob rednih notranjih revizijah in nadzoru pa zunanjo in neodvisno revizijo zaključnega računa in

upravljanja sredstev EU opravi še Evropsko računsko sodišče. Računsko sodišče vsako leto pripravi poročilo za Parlament in Svet ministrov. Skupaj s tem letnim poročilom izda mnenje, imenovano „izjava o zanesljivosti“, glede:

- zanesljivosti računovodskih izkazov (tj. ali se poslovne knjige ustrezno vodijo) ter
- zakonitosti in pravilnosti z njimi povezanih transakcij (tj. zbranih prihodkih in izvedenih izplačil).

Svet po objavi letnega poročila Računskega sodišča in dokončanju zaključnega računa predloži svoja priporočila Parlamentu. Parlament na podlagi teh priporočil presodi, kako je Komisija upravljala proračun v zadevnem proračunskem letu. Če Parlament meni, da je Komisija ustrezno upravljala proračun EU, ji podeli „razrešnico“.

Pri podeljevanju razrešnice Parlament pogosto priporoči nadaljnje ukrepe, ki naj jih sprejme Komisija. V odgovor Komisija opredeli ukrepe, ki bi jih lahko sprejela, ter o tem obvesti Parlament in Svet.

Nemčija

Zvezno računsko sodišče pripravi osnutek priporočil k zaključnemu računu. Izhajajoč iz zaključnega računa pripravi poročilo tudi proračunski odbor parlamenta (pregled pripomb iz zaključnega računa po ministrstvih). Če so priporočila računskega sodišča sprejeta, je vlada dolžna implementirati priporočila in poročati o napredku uresničevanja priporočil v določenem obdobju. Večina odločitev je soglasno sprejetih in okrog 90 % priporočil zveznega računskega sodišča je tudi potrjenih. Računsko sodišče pripravi poročilo o napredku čez dve leti. Navedeni dokument sporoča ali je parlament sprejel priporočila računskega sodišča in koliko so posamezna ministrstva implementirala priporočila. Takšen mehanizem spremljanja uveljavlja skladnost popravkov in sprememb, ki bi jih ministrstva morala implementirati, s priporočili računskega sodišča in parlamentarnega proračunskega odbora. V kolikor se za posamezna ministrstva ugotovi, da so popravki/spremembe nezadovoljivi, se lahko med proračunskimi zaslišanji soočijo z znižanjem izdatkov ali ukorom.

Proračunski odbor predloži parlamentu resolucijo za odločanje o razrešnici zvezne vlade. Predložitev zaključnega računa (računov) parlamentu v potrditev predstavlja končno politično oceno vladnega proračunskega in ekonomskega upravljanja.

V dosedANJI zgodovini ZRN še noben parlament ni zavrnil razrešnice zvezni vladi (razen v primerih za nekaj let nazaj). Vlada je zmeraj dobila razrešnico tudi, ko je prišlo do spremembe v politični večini parlamenta.

Avstrija

V Avstriji parlament potrdi državni proračun in spremljajočo zakonodajo. Izvrševanje proračuna nadzoruje računsko sodišče (Rechnungshof), ki pregleduje tudi zaključna poročila posredovana parlamentu. Poleg računskega sodišča obstaja neodvisni Odbor za javni dolg (Staatsschuldenausschuß), ki prav tako analizira strukturo ter trend deficita in javnega dolga. Računsko sodišče in odbor letno poročata parlamentu o svojih ugotovitvah. Računsko sodišče o svojih ugotovitvah poroča v svojem zaključnem računu, kjer tudi poda priporočila o potrebnih reformah in ukrepih. Računsko sodišče nadzoruje tudi, kako vlada implementira dana priporočila. Računsko sodišče pripravi tudi poročilo o zveznem proračunu (Bundesrechnungsabschluss), ki je posredovano v parlament, vendar to poročilo ne vključuje priporočil o potrebnih ukrepih in reformah. Le-ta so v drugih poročilih, ki jih ne sprejema parlament.

Področje dodeljevanja javnih sredstev

Javna sredstva je skladno z zakonodajo EU vedno potrebno dodeljevati z ustreznimi postopki javnega naročanja - z javnim razpisom, s pogajanjem z izbranimi ali vsemi upravičenimi prejemniki ali neposredno (t.i. hišno ali neposredno naročilo/pooblastilo). Brez javnega razpisa je javna sredstva dopustno dodeliti tudi izvajalcem, ki opravljajo t.i. storitve v splošnem interesu na podlagi javnega pooblastila, ne glede na to, ali so bili le-ti izbrani z javnim razpisom ali neposredno določeni.

Pravila in-house naročanja, kljub obsežni praksi, evropska zakonodaja, pa tudi zakonodaja posameznih držav članic, ne ureja ali pa jih ureja z vnosom sodnih doktrin Stadt Halle (C-26/03), Tekal (C-107/98) in Tragsa (C-295/05). Pravila in pogoji za in-house naročanje izhajajo iz prakse Sodišča Evropskih skupnosti, pri čemer je to sodišče sprejelo že kar nekaj odločitev o in-house naročanju med naročnikom in z vidika lastništva ali nadzora njemu podrejenim izvajalcem, odločitev o in-house naročanju med dvema enakopravnima in lastniško nepovezanima javnima naročnikoma pa še ni.

V zvezi s podelitvijo javnih sredstev je potrebno upoštevati tudi, da evropska pravila ne posegajo v nacionalno ureditev oz. organizacijo javne uprave, saj je to področje izključeno iz Pogodbe o delovanju Evropske unije, zlasti iz 49. in 56. člena pogodbe, ki zagotavljata delovanje notranjega trga Evropske unije

4. Ocena finančnih posledic predloga zakona za državni proračun in druga javna finančna sredstva

Predlog zakona nima neposrednih finančnih posledic za državni proračun in druga javna finančna sredstva.

5. Zagotovitev sredstev za izvajanje predloga zakona v državnem proračunu

Za izvajanje zakona ne bo potrebno zagotoviti dodatnih sredstev v državnem proračunu.

6. Druge posledice, ki jih bo imel predlog sprejema zakona

Dopolnitev Zakona o javnih financah z uvedbo instrumenta začasnega posojanja obveznic Republike Slovenije bo omogočala povečanje likvidnosti sekundarnega trga državnih vrednostnih papirjev in transparentnost cen vrednostnih papirjev. Zaradi uvedbe instrumenta za časnega posojanja obveznic bo namreč možno redno in pravočasno izpolnjevanje sklenjenih poslov na sekundarnem trgu vrednostnih papirjev, s čimer se bo povečal obrat na trgu vrednostnih papirjev in s tem likvidnost trga. Likvidnost državnih vrednostnih papirjev je pogoj za oblikovanje referenčnih tržnih donosov že izdanih vrednostnih papirjev različnih ročnosti, na osnovi katerih se določajo cene zadolžitev ob novih izdajah vrednostnih papirjev. Ker je likvidnost obveznic na trgu poglavitna za določanje cen novih zadolžitev Republike Slovenije na trgu vrednostnih papirjev, je Zakladnica v Ministrstvu za finance po vstopu v skupni EMU trg državnih vrednostnih papirjev uvedla že vrsto ukrepov za povečanje likvidnosti trga državnih vrednostnih papirjev (obveznic Republike Slovenije). Kot posledica teh ukrepov se je trgovanje na sekundarnem trgu državnih vrednostnih papirjev pomembno povečalo. Z uvedbo instrumenta začasnega posojanja obveznic pa se bo likvidnost sekundarnega trga državnih vrednostnih papirjev še bolj povečala.

Na podlagi sprejetih sprememb ZJF bo mogoče slediti tudi zahtevam Računskega sodišča Republike Slovenije za odpravo popravkov zaključnega računa državnega proračuna. Prav tako se bo na ta način mogoče izogniti nesprejemu zaključnega računa v Državnem zboru Republike Slovenije

7. Obrazložitev razloga za obravnavo predloga zakona po nujnem postopku

Skladno s 143. členom Poslovnika Državnega zbora Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo) je sprejetje zakona nujno, da se preprečijo težko popravljive posledice za delovanje trga državnih vrednostnih papirjev. Republika Slovenija je kot izdajatelj vrednostnih papirjev na trgu dolžna zagotoviti ukrepe za nemoteno delovanje in likvidnost trga. Z omenjeno dopolnitvijo zakona se uvaja novi instrument začasne posoje lastnih vrednostnih papirjev (referenčnih obveznic) uradnim vzdrževalcem na trgu. Uvedba instrumenta je nujna zaradi velikega obsega pojava neizpolnjenih poslov pri trgovanju z obveznicami RS, ki ima velik negativni učinek na likvidnost trga, kar pa vpliva na določanje cene vrednostnih papirjev RS, ki je referenca za določanje cen pri novih zadolžitvah RS na trgu.

Prav tako je sprejetje predlaganega zakona po nujnem postopku potrebno na podlagi Sklepa Komisije za nadzor javnih financ št. 411-03/01-04/7 z dne 20.10.2010, s katerim je obravnavo Predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2009 odložila do uveljavitev sprememb zakonodaje s področja javnih financ.

Nadalje je nujni postopek potreben zaradi uveljavitev pravih podlag za dodelitev sredstev iz proračuna, saj je sedanja podzakonska ureditev podnormirana in s pravnega vidika sporna.

BESEDILO ČLENOV

1. člen

V Zakonu o javnih financah (Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02, 56/02 – ZJU, 110/02ZDT-B, 127/06 – ZJZP, 14/07 – ZSPDPO, 109/08, 49/09 in 38/10 – ZUKN, v nadaljnjem besedilu: ZJF), se besedilo prvega odstavka 68. člena spremeni tako, da se glasi:

»(1) Z denarnimi sredstvi sistema enotnega zakladniškega računa države oziroma občine upravlja ministrstvo, pristojno za finance, oziroma občinska uprava (v nadaljnjem besedilu: upravljavec sredstev sistema enotnega zakladniškega računa države oziroma občine) prek zakladniškega podračuna enotnega zakladniškega računa države oziroma občine v skladu z načeli varnosti, likvidnosti in donosnosti. Upravljavec sredstev sistema enotnega zakladniškega računa države oziroma občine se registrira pri Upravi Republike Slovenije za javna plačila s ločeno matično številko. Hkrati pa Uprava Republike Slovenije za javna plačila vodi podatke upravljavca sredstev sistema enotnega zakladniškega računa države oziroma občine v registru proračunskih uporabnikov pod šifro upravljavca sredstev sistema enotnega zakladniškega računa.«.

2. člen

V 81. členu se za drugim odstavkom doda nov tretji odstavek, ki se glasi:

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

Dosedanja tretji in četrti odstavek postaneta četrti in peti odstavek.

3. člen

83. člen se spremeni tako, da se glasi:

»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 ter začasno posoja lastne dolžniške vrednostne papirje na organiziranem trgu vrednostnih papirjev ali zunaj njega na način kot ga določi minister, pristojen za finance.

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

4. člen

V 84. členu se v prvem odstavku vejica za besedo »države« nadomesti z besedo »in«, besedilo »in intervencijami na trgu vrednostnih papirjev« se črta.

Besedilo tretjega odstavka se nadomesti z besedilom:

»O poslih likvidnostnega zadolževanja in intervencijah na sekundarnem trgu lastnih dolžniških vrednostnih papirjev odloča in jih sklepa minister, pristojen za finance, ali oseba, ki jo minister, pristojen za finance, pisno pooblasti.«

5. člen

Besedilo 90. člena se spremeni tako, da se glasi:

»(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) Spremembe, nastale pri upravljanju z državnim in občinskim dolgom, prevzem dolga, konverzije terjatev v kapitalsko naložbo, odpis dolga ali terjatev, naložbe prostih denarnih sredstev na računih pravnih oseb, določenih v 61. členu in naložbe denarnih sredstev sistema enotnega zakladniškega računa države oziroma občine v centralno banko, banke in hranilnice ter vloge v sistemu enotnega zakladniškega računa države oziroma občine se izkazujejo samo v bilanci stanja.

(4) Spremembe v zvezi s tistimi posli začasne posoje lastnih dolžniških vrednostnih papirjev, pri katerih izposojevalec vrednostnega papirja 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.«.

6. člen

V 96. členu se prvi odstavek spremeni tako, da se glasi:

"Zaključni račun proračuna države (v nadaljnjem besedilu: zaključni račun) je akt države, v katerem so prikazani predvideni in realizirani prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki države za preteklo leto. Sestavni del zaključnega računa je zbirna bilanca stanja državnega proračuna, v kateri so izkazana sredstva in obveznosti do virov sredstev, ki so izkazana v zbirni bilanci stanja državnega proračuna.«.

Za prvim odstavkom se doda nov drugi odstavek, ki se glasi: "Zaključni račun proračuna občine (v nadaljnjem besedilu: zaključni račun) je akt občine, v katerem so prikazani predvideni in realizirani prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki občine za preteklo leto.«.

Dosedanja drugi in tretji odstavek postaneta tretji in četrti odstavek.

7. člen

Besedilo 97. člena se spremeni tako, da se glasi:

»97. člen

(Priprava in sprejem zaključnega računa državnega proračuna)

(1) Neposredni uporabnik pripravi zaključni račun svojega finančnega načrta in letno poročilo za preteklo leto in ga predloži ministrstvu, pristojnemu za finance, do 28. februarja tekočega leta.

(2) Ministrstvo, pristojno za finance, pripravi predlog zaključnega računa državnega proračuna in ga predloži računskemu sodišču do 31. marca tekočega leta.

(3) Računsko sodišče lahko v predlogu revizijskega poročila predlaga popravek revizorja, ki se izvede na podlagi priporočil ali zahtevanih ukrepov računskega sodišča. Predlog popravka revizorja mora temeljiti na veljavnih predpisih ter vsebovati pravne podlage in navedbo izvirnih verodostojnih knjigovodskih listin, ki omogočajo odpravo tistih nepravilnosti, ki jih je računsko sodišče ugotovilo v predlogu zaključnega računa državnega proračuna.

(4) Najpozneje v ugovoru na predlog revizijskega poročila, vlada odloči, katere popravke revizorja iz prejšnjega odstavka bo upoštevala in na kakšen način.

(5) Vlada na predlog ministrstva, pristojnega za finance določi dokončen predlog zaključnega računa državnega proračuna in ga skupaj z dokončnim poročilom računskega sodišča in pojasnili o razlogih za neupoštevanje posameznih predlogov popravkov revizorja, najpozneje do 1. oktobra tekočega leta, predloži državnemu zboru v sprejem.«.

8. člen

Za 106.e členom se doda nov naslov 10.b poglavja, ki se glasi »10.b SREDSTVA PRORAČUNA ZA IZVAJANJE PREDNOSTNIH IN RAZVOJNIH NALOG« in novi 106.f, 106.g, 106.h, 106.i, 106.j, 106.k in 106.l členi, ki se glasijo:

»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) Cilje, namene in oblike za dodelitev sredstev, iz prejšnjega odstavka, določi neposredni proračunski uporabnik, ki ima v svojem finančnem načrtu za ta namen zagotovljene proste pravice porabe.

3) Cilji, nameni in oblike iz prejšnjega odstavka morajo biti objektivno utemeljeni in določeni na način, ki smiselno upošteva načela zakona, ki ureja javna naročila.

(4) Javni sklad, razvojna banka ali sklad, ki se financira z javnimi in zasebnimi sredstvi in v katerem delež države ni večji od 49 odstotkov, lahko sredstva iz prvega odstavka uporabi za izvajanje finančnega inženiringa, s katerim se, v skladu z načelom transparentnosti, zagotavljajo povratna sredstva končnim upravičencem. Kapitalske naložbe ali povečanje namenskega premoženja za izvajanje finančnega inženiringa nima podlage zgolj v lastniških upravičenjih države, temveč tudi v možnem povračilu teh sredstev v državni proračun.

(5) Ne glede na določbe drugih zakonov in predpisov, s kapitalskimi naložbami iz tega člena, na podlagi predhodnega soglasja vlade, upravlja tisto ministrstvo, ki ima v svojem finančnem načrtu za ta namen zagotovljena sredstva.

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 izvajanje proračuna oziroma odlok, s katerim se sprejme občinski proračun ter področna zakonodaja in
3. je bila imenovana komisija v primerih, ko se sredstva dodeljujejo na podlagi izvedenega javnega razpisa.

106.h člen
(imenovanje, delovanje in pristojnosti komisije)

(1) Postopek javnega razpisa za dodelitev sredstev vodi komisija, ki jo s sklepom imenuje

predstojnik neposrednega proračunskega uporabnika, ki izvaja postopek, ali od njega pooblaš čena oseba.

(2) Komisija mora pred odločitvijo o objavi javnega razpisa v zapisniku oceniti, ali je vsebina razpisne dokumentacije pripravljena tako, da je mogoče pričakovati uspešen javni razpis.

(3) Komisija opravi strokovni pregled popolnih vlog, jih oceni na podlagi zahtev in meril, ki so bila navedena v javnem razpisu ter pripravi predlog prejemnikov sredstev.

(4) Na podlagi predlogov komisije iz prejšnjega odstavka tega člena predstojnik neposrednega proračunskega uporabnika ali oseba, ki jo je ta pooblastil za sprejetje odločitve o dodelitvi sredstev, izda sklepe o izboru prejemnikov sredstev.

106.i člen (javni razpis za dodelitev sredstev)

(1) Za dodelitev sredstev mora biti objavljen javni razpis v Uradnem listu Republike Slovenije, Unije oziroma v uradnem glasilu občine, razen kadar ta zakon določa drugače.

(2) Obvezne sestavine javnega razpisa so:

1. ime oziroma naziv in sedež neposrednega proračunskega uporabnika, ki dodeljuje sredstva;
2. pravna podlaga za izvedbo javnega razpisa;
3. predmet javnega razpisa;
4. zahteve in merila za kandidiranje na javnem razpisu in merila, s pomočjo katerih se med tistimi, ki izpolnjuje pogoje, izberejo prejemniki sredstev;
5. višina razpoložljivih sredstev;
6. način financiranja;
7. način in rok za predložitev vlog;
8. postopek in način izbora;
9. minimalni multiplikator javnih sredstev oziroma pričakovani učinek vloženih javnih sredstev, če gre za povratna sredstva,
10. zahteva, da prejemnik sredstev pri porabi teh sredstev upošteva zakon, ki ureja javno naročanje, če so izpolnjeni pogoji, določeni v navedenem zakonu;
11. predvideni datum začetka in konca črpanja sredstev;
12. kraj, čas in oseba pri kateri zainteresirani dvignejo razpisno dokumentacijo.

(3) Cilji, nameni in oblike, ki jih v skladu s 106.f členom tega zakona določi neposredni proračunski uporabnik, so sestavni del javnega razpisa za dodelitev sredstev.

(4) Neposredni proračunski uporabnik lahko v javnem razpisu v postopek izbora za dodelitev sredstev vključi tudi pogajanja. V primeru izbora s pogajanjem mora neposredni proračunski uporabnik v javnem razpisu opredeliti vsebine in elemente vlog, ki so lahko predmet pogajanj. Pogajanja se lahko izvedejo po predhodni razvrstitvi vlog glede na v javnem razpisu določene pogoje in merila. Višina dodeljenih sredstev ne sme presegati višine sredstev, določene v vlogi.

106. j člen (sklenitev neposredne pogodbe)

(1) Ne glede na 106.i člena 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 področnem 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 razvojni banki 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;
- zahteve za revizijo.

106. k člen (obveznost poročanja)

(1) Neposredni proračunski uporabnik, javni sklad, razvojna banka ali v sklad, ki se financira z javnimi in zasebnimi sredstvi in 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.

106. l člen (podrobnejša pravila postopka)

Vlada podrobneje predpiše dodeljevanje sredstev, ki jih je mogoče uporabiti v skladu s tem poglavjem zakona ter postopek, merila in način dodeljevanja sredstev za spodbujanje razvojnih programov in prednostnih nalog države oziroma občine.«

PREHODNE IN KONČNE DOLOČBE

9. člen
(začetek uporabe zakona)

6. in 7. člen tega zakona se prvič uporabita za predložitev predloga Zaključnega računa Državnemu zboru Republike Slovenije za leto 2010.

10. člen
(prenehanje veljave)

(1) Z dnem uveljavitve tega zakona prenehajo veljati:

1. drugi odstavek 53. člena Zakona o javnih financah (Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02, 56/02 – ZJU, 110/02ZDT-B, 127/06 – ZJZP, 14/07 – ZSPDPO, 109/08, 49/09 in 38/10 – ZUKN);

2. členi 217., 218., 219., četrti odstavek 220. člena, 225. člen, drugi odstavek 226. člena in 231. člen Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 50/07 in 61/08);

(2) 215. člen Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 50/07 in 61/08) preneha veljati 31. decembra 2011.

11. člen
(rok za izdajo predpisov)

Vlada izda predpis iz 8. člena tega zakona v 90 dneh po uveljavitvi tega zakona.

12. člen
(uveljavitev zakona)

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

OBRAZLOŽITVE ČLENOV

K 1. ČLENU (sprememba 68. člena)

10. člen Zakona o opravljanju plačilnih storitev za proračunske uporabnike (Ur. l. RS 59/10) opredeljuje, da je za »upravljavce sredstev sistema enotnega zakladniškega računa register proračunskih uporabnikov primarni register oziroma UJP registrski organ«. Ker se je postopek dodeljevanja matičnih števil za upravljavce sredstev sistema enotnega zakladniškega računa v letu 2010 spremenil (do leta 2009 je matične številke dodeljeval AJ PES), je potrebno spremenjeni postopek uskladiti z zakonom, ki opredeljuje plačilne storitve za proračunske uporabnike, in sicer tako, da se v zakonu določi, da se upravljavec sredstev sistema enotnega zakladniškega računa registrira pri Upravi Republike Slovenije za javna plačila, ki ga hkrati vodi v registru proračunskih uporabnikov pod šifro upravljavca sredstev sistema enotnega zakladniškega računa.

K 2. ČLENU (sprememba 81. člena)

Zakon o javnih financah (v nadaljevanju: ZJF) v 81. členu določa namen in višino zadolževanja države za izvrševanje državnega proračuna (financiranje potreb proračuna tekočega leta in predfinanciranje glavnice, ki zapadejo v plačilo v prihodnjih dveh proračunskih letih) ter likvidnostno zadolževanje v primeru neenakomernega pritekanja prejemkov. V predlagani dopolnitvi s tretjim odstavkom je definiran dodatni namen zadolžitve države za intervencije na sekundarnem trgu lastnih dolžniških vrednostnih papirjev. Poleg navedenih do sedaj

opredeljenih namenov zadolževanja se država za izvajanje intervencij na sekundarnem trgu lastnih dolžniških vrednostnih papirjev v skladu z 81. členom tega zakona zadolži z dodatno izdajo posameznih dolžniških vrednostnih papirjev za posredovanje na sekundarnem trgu vrednostnih papirjev (gre za potrebne občasne kratkoročne aktivnosti na trgu), bodisi z nakupi in prodajami lastnih vrednostnih papirjev za namen uravnavanja cene na trgu ali začasno posojanje lastnih dolžniških vrednostnih papirjev z namenom podpore likvidnosti sekundarnega trga. Maksimalni obseg tovrstnega zadolževanja za posamezno leto se določi v zakonu, ki ureja izvrševanje proračuna za posamezno leto in se ne všteva v obseg zadolževanja iz prvega odstavka 81. člena niti v višino likvidnostnega zadolževanja iz tretjega odstavka 81. člena.

K 3. ČLENU (sprememba 83. člena)

Predlagano novo besedilo 83. člena opredeljuje intervencije na sekundarnem trgu lastnih dolžniških vrednostnih papirjev. Le-ta določa, da »država intervenira na sekundarnem trgu lastnih dolžniških vrednostnih papirjev tako, da kupuje in prodaja ter začasno posoja lastne dolžniške vrednostne papirje na organiziranem trgu vrednostnih papirjev ali zunaj njega na način kot ga določi minister, pristojen za finance.

Z dopoljenim besedilom 83. člena se kot intervencijo na sekundarnem trgu vrednostnih papirjev poleg nakupa in prodaje uvaja še začasna posoja lastnih dolžniških vrednostnih papirjev na organiziranem trgu vrednostnih papirjev ali zunaj njega. Način izvedbe poslov določi minister za finance.

Namen uvedbe instrumenta začasnega posojanja obveznic Republike Slovenije je povečati učinkovitost in likvidnost sekundarnega trga obveznic Republike Slovenije in zmanjšati tveganje neporavnave sklenjenih poslov pri trgovanju z referenčnimi obveznicami Republike Slovenije na organiziranem sekundarnem trgu.

K 4. ČLENU (sprememba 84. člena)

84. člen določa sklepanje poslov z državnim dolgom. Spremembe se nanašajo na sklepanje poslov za izvajanje intervencij na sekundarnem trgu lastnih dolžniških vrednostnih papirjev. Posli intervencij na sekundarnem trgu lastnih dolžniških vrednostnih papirjev (nakupi in prodaje in začasna posoja lastnih dolžniških vrednostnih papirjev) so po vsebini najbolj podobni likvidnostnemu zadolževanju, zato je smiselno, da je ureditev odločanja o teh poslih in sklepanja teh poslov enaka.

Obe vrsti poslov (likvidnostno zadolževanje in intervencije na sekundarnem trgu lastnih dolžniških vrednostnih papirjev) vključujeta zadolževanje. Namen tega zadolževanja pa ni financiranje potreb proračuna tekočega leta niti predfinanciranje glavnice naslednjih dveh let, ampak zadolževanje za posebne namene (premoščanje začasnih likvidnostnih primanjkljajev, začasna posoja lastnih dolžniških vrednostnih papirjev, nakupi in prodaje lastnih dolžniških vrednostnih papirjev z namenom podpore likvidnosti sekundarnega trga državnih vrednostnih papirjev).

Skupna značilnost je torej začasnost povečanja zadolžitve in posebni nameni takšnega zadolževanja. Zaradi posebne narave in vsebine takšno zadolževanje zahteva bolj operativen način odločanja in sklepanja teh poslov kot zadolževanje za financiranje državnega proračuna ali upravljanje z državnim dolgom. Zadolževanje za financiranje proračuna in tudi upravljanje z dolgom je po vsebini bolj vezano na proračun posameznega leta in se vključuje v program financiranja. Pogoji, kriteriji ter način izvedbe likvidnostnega zadolževanja se ne spreminjajo v odvisnosti od sprejetega proračuna, ampak so predvsem odvisni od izvrševanja proračuna in tržnih razmer. Enako velja tudi za intervencije na trgu vrednostnih papirjev.

Za obe vrsti zadolževanja (likvidnostno zadolževanje in intervencije na trgu vrednostnih papirjev) je zakonsko določen maksimalni obseg zadolževanja za ta namen. Kriteriji, okvirni pogoji in način izvedbe teh poslov so določeni s Pravilnikom, na podlagi katerega se z udeleženci teh poslov sklepajo pogodbe (okvirne pogodbe – konfirmacije posameznih poslov).

K 5. ČLENU (sprememba 90. člena)

ZJF, ki v 90. členu taksativno opredeljuje izjeme pri izkazovanju prejemkov in izdatkov je potrebno dopolniti v drugem in tretjem odstavku ter dopolniti z novim četrtem odstavkom.

Sedanje besedilo drugega odstavka, ki je določalo, da se zadolževanje pri likvidnostnem in drugem kratkoročnem zadolževanju na koncu leta izkaže v računu financiranja le kot razlika med prejemki in izdatki iz naslova tega zadolževanja v tekočem letu, je potrebno dopolniti še za zadolževanje pri intervencijah na sekundarnem trgu lastnih dolžniških vrednostnih papirjev v skladu z novo dopolnitvijo 3. točke 81. člena. Kot je bilo predhodno že pojasnjeno, so posli intervencij na sekundarnem trgu lastnih dolžniških vrednostnih papirjev kratkoročni posli, ki se izvajajo med letom, na koncu leta pa se v računu financiranja izkaže le razlika med prejemki in izdatki tega zadolževanja v tekočem letu.

Sedanje besedilo tretjega odstavka je potrebno dopolniti s prevzemom dolga, z navedbo poslov naganja denarnih sredstev pravnih oseb, določenih v 61. členu ZJF, denarnih sredstev sistema enotnega zakladniškega računa iz 2. in 3. odstavka 68. člena in prostih denarnih sredstev iz 4. odstavka 68. člena.

Izjema pri izkazovanju prejemkov in izdatkov proračuna je med drugim tudi prevzem dolga. Ker povečanje dolga zaradi prevzema dolga s strani Republike Slovenije ne pomeni zadolževanja za izvrševanje proračuna, se v letu prevzema dolga povečanje dolga ne evidentira kot zadolževanje v računu financiranja, ampak samo v bilanci stanja.

Izjeme glede naložb začasno prostih denarnih sredstev so bile že pred spremembo ZJF junija 2009 vključene le v Pravilnik o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava (v nadaljevanju: Pravilnik o EKN). V skladu s tem so bile, na podlagi novih pojmov, ki jih je vpeljevala sprememba 68. člena ZJF, spremenjene tudi nekatere določbe Pravilnika o EKN. 68. člen ZJF namreč, poleg pojma »prosta denarna sredstva«, ki predstavljajo neporabljena sredstva proračunskih uporabnikov skladno z njihovim finančnim načrtom in letnim programom dela (torej so le začasno prosta), opredeljuje tudi termin »denarna sredstva sistema enotnega zakladniškega računa«. Računsko sodišče je v revizijskem poročilu za leto 2009 zahtevalo, da je potrebno določbe novega Pravilnika o EKN, ki se nanašajo na evidentiranje dolgoročno danih depozitov uskladiti z določili ZJF. Ker veljavni ZJF med izjemami ne opredeljuje poslov naganja prostih denarnih sredstev, kakor tudi ne poslov naganja denarnih sredstev, predlagamo dopolnitev 90. člena, s katero bo te izjeme urejal že področni zakon, v Pravilniku o EKN pa bo po potrebi vključeno le podrobnejše urejanje tega pravila. Predvsem pa bodo posli upravljanja s prostimi denarnimi sredstvi in posli upravljanja z denarnimi sredstvi, ne glede na ročnost (tako kot jih opredeljuje 68. člen ZJF) evidentirani le v bilanci stanja, saj po svoji vsebini nikakor ne predstavljajo stroška, temveč le naložbo v pravno osebo-banko, katere osnovni namen je zbiranje depozitov, z namenom oplemenitenja sredstev, po v naprej znanih pogojih.

Dopolnitev s četrtem odstavkom določa izjemo pri evidentiranju sprememb v zvezi s tistimi posli začasne posoje lastnih vrednostnih papirjev, pri katerih izposojevalec vrednostnega papirja, ki si ga je začasno izposodil med letom, ne vrne. Pri teh transakcijah se kratkoročni dolg iz naslova začasne posoje zmanjša, poveča pa se dolgoročni dolg. Tako povečan dolgoročni dolg v nominalni vrednosti dolgoročnega vrednostnega papirja je potrebno v isti višini znati, zato je v istem letu potreben nakup nadomestnega vrednostnega papirja. Sredstva za nadomestni nakup so zagotovljena iz prejetega denarnega nadomestila za začasno posojen vrednostni papir. Nakup nadomestnega dolgoročnega vrednostnega papirja v nominalni

vrednosti in v enaki višini vir sredstev za nakup vrednostnega papirja se evidentirata samo v bilanci stanja.

K 6. ČLENU (sprememba 96. člena)

Predlog zakona zaradi večje preglednosti pri izkazovanju poslovnih dogodkov določa, da se v zaključni račun proračuna države vključi tudi zbirna bilanca stanja državnega proračuna. V skladu z veljavnimi javnofinančnimi predpisi, so v izkazu prihodkov in odhodkov, izkazu finančnih terjatev in naložb ter v izkazu financiranja, kot sestavnih delih zaključnega računa proračuna države, prikazani poslovni dogodki z upoštevanjem načela denarnega toka. Ker se vsi poslovni dogodki ne odražajo skozi denarne tokove (lahko se samo na kontih stanja, ki so sestavni del bilance stanja) v navedenih izkazih niso zajeti podatki o stanju posameznih sredstev in obveznosti do virov sredstev na zadnji dan obračunskega (proračunskega) obdobja oziroma na dan 31.12.. Iz navedenega razloga je utemeljeno v zakonu določiti, da je sestavni del zaključnega računa tudi zbirna bilanca stanja državnega proračuna, v kateri so izkazana sredstva in obveznosti do virov sredstev, ki so izkazana v zbirni bilanci stanja državnega proračuna. Zbirna bilanca stanja je torej zbir podatkov iz posameznih bilanc stanja neposrednih proračunskih uporabnikov državnega proračuna, ki vključuje vse podatke o celotnih sredstvih in njihovih virih za vse neposredne uporabnike državnega proračuna.

K 7. ČLENU (sprememba 97. člena)

S spremembo navedenega člena se omogoča popravek zaključnega računa državnega proračuna. Na podlagi predhodnega mnenja Računskega sodišča RS (v nadaljevanju: računsko sodišče) bo vlada določila, katere predloge računskega sodišča za popravek zaključnega računa državnega proračuna, bo upoštevala. Predlog zaključnega računa bo vlada nato, skupaj z dokončnim poročilom računskega sodišča in s pojasnili o razlogih za neupoštevanje posameznih predlogov računskega sodišča, najkasneje do 1. oktobra tekočega leta, posredovala v sprejem državnemu zboru. Če državni zbor kljub opravljenim popravkom zaključnega računa in kljub pojasnilom vlade za neupoštevanje predlogov popravkov zaključnega računa, ne bo sprejel zaključnega računa državnega proračuna, bo skladno s predlogom tega zakona, naložil vladi, da pripravi nov zaključni račun v skladu s popravki revizorja, ki jih bo na podlagi dokončnega poročila računskega sodišča, določil državni zbor.

K 8. ČLENU

Dopolnitve določene v 8. členu so predlagane predvsem zaradi določitve ustrezne pravne podlage za dodeljevanje sredstev iz proračuna, saj je trenutno postopek zakonsko podnormiran. Podlago za dodeljevanje sredstev subvencij, posojil in drugih oblik državnih pomoči nudi le drugi odstavek 53. člena, ki ministru, pristojnemu za finance podeljuje pooblastilo za določitev pogojev in postopka. Minister, pristojen za finance, je za neposredne uporabnike državnega proračuna uredil navedeni postopek v pravilniku, ki ureja postopke izvrševanja proračuna Republike Slovenije in pri tem upošteval načela zakona, ki ureja javna naročila. Kljub temu so se pri urejanju postopka dodeljevanja sredstev konstantno pojavljala vprašanja in različna pravna mnenja o uporabi Zakona o splošnem upravnem postopku oziroma ali gre v teh primerih za odločanje o upravni stvari.

Predlog zakona določa, da država oziroma občina spodbuja razvojne programe in prioritete naloge vlade oziroma občine z dodeljevanjem sredstev v obliki kapitalskih naložb, povečanja namenskega premoženja, s poroštvi ter z dodeljevanjem sredstev subvencij in posojil iz državnega oziroma občinskega proračuna. Prav tako predlog zakon pooblašča neposrednega uporabnika, da sam določi merila in kriterije o upravičenosti za dodelitev navedenih sredstev, pri tem pa jih zavezuje, da morajo biti zahteve in merila objektivno utemeljena, transparentna in določena na način, ki zagotavlja enakopravno obravnavo vseh subjektov.

Predlog zakona taksativno našteva pogoje, ki morajo biti kumulativno izpolnjeni, da neposredni proračunski uporabnik sploh lahko prične s postopkom za dodelitev sredstev. Neposredni proračunski uporabnik namreč lahko prične s postopkom za dodelitev sredstev le v kolikor ima za dodelitev sredstev v svojem finančnem načrtu zagotovljene proste pravice porabe v potrebni višini, poleg navedenega pa mora upoštevati tudi druge pogoje, ki so določeni v zakonu o izvrševanju proračuna oziroma odloku, s katerim se sprejeme občinski proračun. Nadaljnji pogoj, ki ga določa predlog zakona je, da mora biti imenovana komisija.

Računsko sodišče v revizijskih poročilih v preteklosti navaja ponavljajočo kršitev, ko neposredni uporabnik javni razpis objavi, še preden je imenovana komisija za vodenje postopka javnega razpisa. Zakon določa tudi pogoj, da se sredstva lahko dodelijo le na podlagi predhodno izvedenega razpisa, ki mora biti objavljen v Uradne listu.

Predlog zakona pooblašča predstojnika neposrednega proračunskega uporabnika, ki izvaja postopek ali od njega pooblaščen osebo, da s pisno odločbo imenuje komisijo za vodenje postopka javnega razpisa. Komisija mora pred objavo javnega razpisa oceniti ali je vsebina razpisne dokumentacije pripravljena tako, da je mogoče pričakovati uspešen javni razpis. Poleg navedenega mora komisija izključno na podlagi objavljenih zahtev in meril, ki so bila navedena v javnem razpisu pripraviti predlog prejemnikov sredstev pri tem ne sme upoštevati dodatnih kriterijev, ki v javnem razpisu niso bili navedeni. Slepe o dodelitvi sredstev na podlagi predlogov komisije izda predstojnik neposrednega proračunskega uporabnika ali oseba, ki jo je le-ta pooblastil.

Objava javnega razpisa je v skladu z načelom transparentnosti, pa tudi z načelom enakopravnosti ponudnikov, saj neposredni proračunski uporabnik na ta način ne more pred in med postopkom prilagajati pogojev in meril vnaprej izbranemu kandidatu. Vsi kandidati morajo namreč razpolagati z vsemi podatki o javnem razpisu, tako da lahko pripravijo ustrezne vloge. Poleg javnega razpisa predlog zakona omogoča tudi podlago za izvedbo javnega razpisa po dvofaznem postopku. To pomeni v prvi fazi izbor projektov za sofinanciranje na osnovi odprtih javnih razpisov, ki zagotavljajo spoštovanje načel enakega dostopa, transparentnosti in gospodarnosti, v drugi fazi pa omogoča pogajanja in uskladitev vsebinskih vprašanj in finančnih načrtov. To je zelo pomembno za izvajanje kompleksnih razvojnih programov in razpisov za podporo strateškim usmeritvam države na posameznih področjih. S tem lahko preprečimo podvajanje vlaganj v razvojno raziskovalno infrastrukturo, zmanjšamo obseg nerealiziranih projektov oz. nižje doseganje ciljev, ipdb. Uvedba dvofaznega postopka je pomembna tudi z vidika izvajanja čezmejnih in mednarodnih projektov, kjer partnerji iz drugih držav te postopke že izvajajo.

Predlog zakona določa tudi izjeme in omogoča sklenitev neposredne pogodbe, kar pomeni, da neposredni uporabnik ne izvede javnega razpisa. Tako se določbe v povezavi z obveznostjo javnega razpisa in imenovanjem komisije ne uporabljajo pri dodelitvah sredstev v primeru, če je predmet sofinanciranja projekt, izbran na javnem razpisu EU ali če je projekt sofinanciran iz sredstev kohezijske politike in izvajan z instrumentom neposredna potrditev operacije ali če je postopek za dodelitev sredstev določen s področnim zakonom. Novost je možnost, da se, sredstva iz četrtega odstavka 106.j. člena tega zakona, lahko dodelijo na podlagi neposredne pogodbe, če se ti ukrepi izvajajo preko javnega sklada ali razvojne banke. V tem primeru se sklenuje Sporazum o financiranju, ki vključuje najmanj naslednje elemente:

- 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;
- obrestna mera za povratna sredstva;
- pogoje prispevka iz državnega proračuna v instrumente finančnega inženiringa;
- politiko prekinitve instrumenta finančnega inženiringa za prispevek iz državnega proračuna;
- zahteve za revizijo.

Razlog za tovrstno ureditev je dvojen. Prvič gre za omogočanje spodbujanja razvojnih ukrepov, ki pa naj bi se izvajali predvsem v obliki dodeljevanja povratnih sredstev, zlasti skozi mehanizme finančnega inženiringa. Instrumenti finančnega inženiringa so praviloma organizirani preko holdinških skladov, to je tako, da se vzpostavijo skladi za naložbe v več skladov tveganega kapitala, jamstvene sklade in posojilne sklade, sklade za razvoj mestnih območij, sklade ali druge sisteme spodbud, ki zagotavljajo posojila, jamstva za vračljive naložbe ali enakovredne instrumente, ki se izvedejo v eni ali več naslednjih oblikah: (i) oddaje javnega naročila v skladu z veljavnim pravom o javnih naročilih, (ii) kadar dogovor nima narave pogodbe javnega značaja v smislu prava o javnih naročilih v obliki nepovratnega finančnega prispevka določeni finančni instituciji brez razpisa, če se izvede v skladu z nacionalno zakonodajo in pravim redom EU, (iii) z oddajo javnega naročila neposredno razvojni banki Spodbude se bodo namenjale zlasti srednjim in malim podjetjem.

Kadar je instrument finančnega inženiringa v finančni ustanovi, je vzpostavljen kot poseben sveženj financiranja, za katerega se uporabljajo posebna izvedbena pravila v finančni ustanovi, ki zlasti določajo, da se vodijo posebne evidence, ki razlikujejo med novimi sredstvi, vloženimi v instrument finančnega inženiringa, vključno s sredstvi, ki jih prispeva državni proračun in sredstvi, ki so od začetka na voljo v ustanovi. Pogoje za prispevke iz proračuna v instrumente finančnega inženiringa se določi v sporazumu o financiranju, ki ga skleneta ustrezno pooblaščen predstavnik instrumenta finančnega inženiringa in predstojnik neposrednega proračunskega uporabnika iz čigar finančnega načrta se dodeli prispevek.

V primeru holdinškega sklada mora sporazum o financiranju vsebovati tudi določbe o prenehanju holdinškega sklada, vključno s ponovno uporabo sredstev, ki so vrnjena iz naložb ali ostanejo po izpolnitvi vseh obveznosti iz jamstev, ki se pripisujejo prispevku državnega proračuna. V primeru instrumentov finančnega inženiringa, ki podpirajo podjetja, morajo določbe o vzpostavitvi in spremljanju naložbene politike zajemati vsaj navedbo ciljnih podjetij in proizvodov finančnega inženiringa, ki jih je treba podpreti.

Drugi razlog za tovrstno ureditev predstavlja potreba po normiranju sistemske rešitve, ki bo omogočala enostavno uporabo sredstev proračuna EU namenjenih spodbujanju razvojnih projektov neposredno ali preko držav članic. Pričakovati je, da bo poleg uporabe sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj in Evropskega socialnega sklada, ki se že danes namenjajo za sofinanciranje instrumentov finančnega inženiringa, za te oblike finančnih spodbud možno uporabiti tudi druga sredstva proračuna EU. Predvsem pa se pričakuje, da bo delež sredstev proračuna EU, ki se namenja za razvojne spodbude v povratni obliki v novi finančni perspektivi 2014-2020 pomembno večji.

K 9. ČLENU

S tem členom se izrecno določa začetek uporabe posameznih določb na način, da se 6. in 7. člen tega zakona prvič uporabita pri predložitvi zaključnega računa državnega proračuna za leto 2010 Državnemu zboru RS.

K 10. ČLENU

S tem členom se razveljavlja drugi odstavek 53. člena Zakona o javnih financah in posamezne določbe Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije. Hkrati se, predvsem zaradi dejstva, da spremembe področnih zakonov ne morejo biti uveljavljene hkrati s predlogom tega zakona, določa prehodno obdobje za razveljavitev 215. člena Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije in sicer tako, da se navedeni člen lahko uporablja najkasneje do 31. decembra 2011. V kolikor bo posamezen področni zakon pri čel veljati pred 31. decembrom 2011, bodo neposredni proračunski uporabniki pri sklepanju neposredne pogodbe za dodelitev sredstev uporabili svoj področni zakon.

K 11. ČLENU

S tem členom se zavezuje vlado, da v roku 90 dni od uveljavitve tega zakona izda podzakonski predpis v katerem bo podrobneje uredil dodeljevanje sredstev iz proračuna.

K 12. ČLENU

Člen določa, da zakon začne veljati naslednji dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

ČLENI, KI SE SPREMINJAJO

68. člen

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

(1) Z denarnimi sredstvi sistema enotnega zakladniškega računa države oziroma občine upravlja ministrstvo, pristojno za finance, oziroma občinska uprava (v nadaljnjem besedilu: upravljavec sredstev sistema enotnega zakladniškega računa države oziroma občine) prek zakladniškega podračuna enotnega zakladniškega računa države oziroma občine v skladu z načeli varnosti, likvidnosti in donosnosti. Upravljavec sredstev sistema enotnega zakladniškega računa države oziroma občine se registrira pri Agenciji Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve s svojo matično številko kot del ministrstva, pristojnega za finance, oziroma kot del občinske uprave. Hkrati pa Uprava Republike Slovenije za javna plačila vodi podatke upravljavca sredstev sistema enotnega zakladniškega računa države oziroma občine pod šifro zakladnice v registru proračunskih uporabnikov.

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

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

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

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

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

(4) 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.

83. člen

(Intervencije na trgu vrednostnih papirjev)

- (1) Država lahko kupuje in prodaja lastne vrednostne papirje na organiziranem trgu vrednostnih papirjev ali zunaj njega.
- (2) Sredstva za nakupe vrednostnih papirjev iz prejšnjega odstavka se zagotovijo v državnem proračunu.

84. člen

(Sklepanje poslov v zvezi z državnim dolgom)

- (1) O sklepanju poslov v zvezi z zadolževanjem države, upravljanjem z državnimi dolgovi in intervencijami na trgu vrednostnih papirjev odloča minister, pristojen za finance, na podlagi letnega programa financiranja proračuna, ki ga sprejme vlada.
- (2) Posle iz prejšnjega odstavka sklepa minister, pristojen za finance, ali druga oseba po njegovem pisnem pooblastilu.
- (3) O poslih likvidnostnega zadolževanja odloča in jih sklepa minister, pristojen za finance, ali oseba, ki jo minister, pristojen za finance, pisno pooblasti.

90. člen

(Izjeme pri izkazovanju prejemkov in izdatkov)

- (1) Minister, pristojen za finance, predpiše posebnosti pri izkazovanju prejemkov in izdatkov proračuna.
- (2) Pri likvidnostnem zadolževanju se v računu financiranja na koncu leta izkaže le razlika med prejetimi in vrnjenimi sredstvi likvidnostnega zadolževanja v tekočem letu.
- (3) Spremembe, nastale pri upravljanju z državnim in občinskim dolgom, konverzija terjatve v kapitalsko naložbo, odpis dolga ali terjatve se izkazujejo samo v bilanci stanja.

96. člen

(Vsebina zaključnega računa proračuna)

- (1) Zaključni račun proračuna (v nadaljnjem besedilu: zaključni račun) je akt države oziroma občine, v katerem so prikazani predvideni in realizirani prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki države oziroma občine za preteklo leto.

(2) Pri sestavi zaključnega računa se upošteva členitev, ki je predpisana za sestavo proračuna. Zaključni račun zajema tudi obrazložitev zaključnega računa, katere sestavni del so podatki iz bilance stanja ter pojasnilo odstopanj.

(3) Minister, pristojen za finance, predpiše podrobnejšo vsebino in strukturo zaključnega računa državnega in občinskega proračuna.

97. člen

(Priprava in sprejem zaključnega računa državnega proračuna)

(1) Neposredni uporabnik pripravi zaključni račun svojega finančnega načrta in letno poročilo za preteklo leto in ga predloži ministrstvu, pristojnemu za finance, do 28. februarja tekočega leta.

(2) Ministrstvo, pristojno za finance, pripravi predlog zaključnega računa državnega proračuna in ga predloži računskemu sodišču do 31. marca tekočega leta.

(3) Ministrstvo, pristojno za finance, predloži vladi predlog zaključnega računa državnega proračuna skupaj z dokončnim poročilom računskega sodišča v tridesetih dneh po predložitvi dokončnega poročila računskega sodišča.

(4) Vlada določi predlog zaključnega računa državnega proračuna in ga skupaj z dokončnim poročilom računskega sodišča najpozneje do 1. oktobra tekočega leta predloži Državnemu zboru v sprejem.