



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, XXX
[...] (2017) XXX draft

ANNEX 21

PRILOGA

Priloga o državi

SLOVENIJA

(besedilo v angleškem jeziku je edino verodostojno)

k

POROČILU KOMISIJE

**predloženem v skladu s členom 8 Pogodbe o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v
ekonomski in monetarni uniji**

SLOVENIJA

Slovenija je svoj akt o ratifikaciji Pogodbe o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v ekonomski in monetarni uniji (PSUU) deponirala pri Generalnem sekretariatu Sveta Evropske unije 30. maja 2012.

Nacionalne določbe, obravnavane v oceni, so vsebovane predvsem v:

- Ustavnem zakonu o spremembi 148. člena Ustave Republike Slovenije, sprejetem 24. maja 2013, ki je začel veljati 31. maja 2013,
- Zakonu o fiskalnem pravilu (ZFisP), sprejetem 10. julija 2015, ki je začel veljati 25. julija 2015.

1. Pravni status določb

Splošno načelo o srednjeročno uravnoteženem proračunu je bilo na ustavni ravni vključeno s spremenjenim 148. členom Ustave. ZFisP je bil sprejet kot izvedbeni akt tega ustavnega pravila, za sprejetje katerega je bila potrebna kvalificirana večina, tj. dve tretjini vseh poslancev v parlamentu. ZFisP določa podrobne ureditve in časovni okvir za načelo srednjeročne uravnoteženosti, zapisano v Ustavi, obseg dovoljenih odstopanj od načela, postopek za odpravo odstopanj, izjemne okoliščine, v katerih je možno odstopati od načela, način ukrepanja ob nastopu ali prenehanju takih okoliščin ter ustanovitev neodvisne nadzorne institucije (Fiskalni svet). Zakon o proračunu zato ne more odstopati od ZFisP.

Glede na navedeno Slovenija izpolnjujejo merilo, da morajo relevantne zahteve PSUU v nacionalni zakonodaji učinkovati kot „določbe zavezujoče in trajne, po možnosti ustavne narave, ali pa se kako drugače zagotovita njegovo popolno spoštovanje in upoštevanje v nacionalnih proračunskih postopkih“.

2. Pravilo uravnoteženega proračuna

Ubeseditev: Obveznost uravnoteženega proračuna je bila vključena v 148. člen Ustave. Ustava določa naslednje: „Prihodki in izdatki proračunov države morajo biti srednjeročno uravnoteženi brez zadolževanja, ali pa morajo prihodki presežati izdatke.“ Ustava zahteva tudi sprejetje izvedbene zakonodaje, s katero se to načelo podrobneje opredeli, kar je bilo storjeno z ZFisP.

Z 9. odstavkom 2. člena in 15. členom ZFisP je v nacionalni pravni red vključen srednjeročni fiskalni cilj, ki predstavlja cilj glede strukturnega salda, kot je opredeljen v pravu Unije. Poleg tega je v 1. odstavku 3. člena ZFisP določeno, da strukturni saldo sektorja država ne sme biti nižji od minimalne vrednosti, določene v PSUU. V 2. členu je določeno, da se morajo izrazi, uporabljeni v ZFisP, kot sta „strukturni saldo“ in „sektor država“, razumeti v smislu Pakta za stabilnost in rast (PSR).

V 3. in 4. odstavku 3. člena ZFisP je tudi podrobneje opredeljeno pravilo o uravnoteženem proračunu, vključno s formulami, ki določajo zgornjo mejo obsega izdatkov glede na predpostavke o prihodkih in proizvodni vrzeli. Razlikuje se med tem, ali je raven bruto domačega proizvoda (BDP) pod ali nad potencialno. Kadar je raven BDP pod potencialno (3. odstavek 3. člena), je zahteva reformulacija obveznosti, da strukturni saldo ne sme biti nižji od specifične normativne spodnje meje, predvidene v PSUU (tako imenovana formula

„mSS“). Kadar je raven BDP enaka ali nad potencialno (4. odstavek 3. člena), ZFisP določa zahteve, ki so strožje od tistih v PSUU.

V 6. členu je določeno, da mora biti okvir za pripravo proračunov sprejet za najmanj tri leta in skladen s pravili iz 3. člena ter s programom stabilnosti, poslanim Evropski komisiji. Uvaja tudi povezavo med tem večletnim okvirom in predlogom letnega proračuna.

Približevanje srednjeročnemu fiskalnemu cilju: V skladu s 15. členom se šteje, da se pravilo o uravnoveženem proračunu spoštuje, če se strukturni saldo sektorja država približuje srednjeročnemu fiskalnemu cilju skladno z dinamiko, določeno na podlagi PSR.

Odstopne klavzule: V 1. odstavku 12. člena sta opredeljeni dve izjemni okoliščini, na podlagi katerih je dovoljeno odstopanje od načela srednjeročne uravnoveženosti: (i) obdobje resnega gospodarskega upada, (ii) neobičajen dogodek, na katerega ni mogoče vplivati in ima pomembne posledice za finančno stanje sektorja država. V 1. odstavku 12. člena je določeno tudi, da je treba ti okoliščini razumeti skladno s pomenom v PSR. Z 2. odstavkom 12. člena se uvaja ocena izrednih okoliščin s strani Fiskalnega sveta.

Pravilo o uravnoveženem proračunu je **na splošno** v skladu z zahtevami PSUU.

3. Popravljalni mehanizem

Določbe v zvezi s popravljalnim mehanizmom vsebuje predvsem 11. člen ZFisP.

Sprožitev: V 1. odstavku 11. člena je implicirano, da se popravljalni mehanizem sproži samodejno v primeru znatnega odstopanja, ugotovljenega na ravni Unije na podlagi PSR. Poleg tega lahko vlada popravljalni mehanizem sproži na podlagi ocene Fiskalnega sveta. Čeprav merila za to oceno niso določena v zakonodaji, so slovenski organi pojasnili, da bo Fiskalni svet uporabljal pojem, ki je skladen z znatnim odstopanjem, opredeljenim v PSR.

Vsebina ukrepov v okviru popravljalnega mehanizma: Po sprožitvi mehanizma minister za finance uporabi vnaprej določene ukrepe za srednjeročno uravnoveženje javnih financ (1. odstavek 11. člena). Če ti vnaprej določeni ukrepi ne zadoščajo za zagotovitev skladnosti s fiskalnim pravilom, mora vlada na predlog ministra za finance v treh mesecih v sprejem predložiti program popravljalnih ukrepov (2. odstavek 11. člena).

Program popravljalnih ukrepov mora biti v skladu z zahtevami PSR (3. odstavek 11. člena). Glavno varovalo je zato obveznost zagotoviti skladnost s priporočili, sprejetimi na ravni Unije v okviru PSR.

Program popravljalnih ukrepov mora zagotoviti vrnitev k srednjeročnemu fiskalnemu cilju, čeprav zakonodaja ne vsebuje konkretnih časovnih okvirov za to. Poleg tega zakonodaja vključuje načelo proporcionalnosti, v skladu s katerim morajo biti popravljalni ukrepi sorazmerni z velikostjo prvotnega odstopanja (3. odstavek 11. člena).

In končno, za ocenjevanje in spremljanje programa popravljalnih ukrepov je zadolžen Fiskalni svet (2. odstavek 11. člena in 5.-6. točka 2. odstavka 7. člena).

Splošne ugotovitve: Popravljalni mehanizem je skladen z zahtevami PSUU in skupnimi načeli. Poudarja skladnost v okviru proračunskega nadzora Unije, pri čemer so pogoji za sprožitev in vsebina ukrepov povezani s priporočili institucij Unije. Poleg tega se mora pri vsebini ukrepov spoštovati načelo sorazmernosti in se jo redno spremljati.

4. Nadzorna institucija

Nadzorna institucija v Sloveniji je Fiskalni svet.

Sestava in zakonska ureditev: ZFisP določa ustanovitev Fiskalnega sveta kot neodvisnega državnega organa, odgovornega za spremljanje, ali se fiskalna pravila, vključno z novim pravilom o strukturno uravnoteženem proračunu, spoštujejo. Skladno z ZFisP ima Fiskalni svet tri člane, ki jih pri delu podpira skupina strokovnjakov. Vendar do tega trenutka, po več neuspešnih poskusih, člani sveta še niso bili imenovani¹. Slovenija zato ni ustanovila neodvisne nadzorne institucije, ki se zahteva s PSUU kot del nacionalnega popravljalnega mehanizma za pravilo o strukturno uravnoteženem proračunu.

Naloge: Kar zadeva naloge, predvidene v fiskalnem dogovoru in skupnih načelih, je Fiskalni svet skladno z ZFisP odgovoren za ocenjevanje, ali odpravljanje odstopanj od pravila o uravnoteženem proračunu poteka v skladu z nacionalnimi predpisi in načrti (6. točka 2. odstavka 7. člena) ter ali so nastale okoliščine za sprožitev, podaljšanje ali prenehanje veljavnosti odstopnih klavzul (7. točka 2. odstavka 7. člena). Skladno s 1. odstavkom 11. člena se lahko splošna ocena skladnosti s fiskalnimi pravili iz 4. točke 2. odstavka 7. člena razume kot dejansko pooblastilo Fiskalnemu svetu za izdajanje ocen o potrebi po sprožitvi popravljalnega mehanizma. Bolj splošno je glavna naloga Fiskalnega sveta priprava pravočasnih ocen in priporočil za vlado in parlament glede usklajenosti fiskalnih politik s fiskalnimi pravili.

Načelo „upoštevaj ali pojasni“: Vlada je po zakonu zavezana parlamentu predložiti pisno stališče do ocen Fiskalnega sveta. Parlament ima pravico, da na podlagi ocene Fiskalnega sveta vladi naloži, da pripravi spremembe predlaganega akta ali dodatne ukrepe (4. odstavek 7. člena).

Zaščita pred poseganjem v neodvisnost in sposobnost komuniciranja: Zakon izrecno določa, da je Fiskalni svet neodvisen organ. Poleg tega lahko svobodno komunicira.

Postopek imenovanja: V ZFisP je določeno, da vse tri člane Fiskalnega sveta imenuje parlament na predlog vlade. Mandat članov sveta ni združljiv z drugimi javnimi funkcijami. Mandat traja pet let in se lahko enkrat podaljša. V ZFisP je tudi določeno, da je lahko član predčasno razrešen na podlagi odstopne izjave, zaradi obsodbe za kaznivo dejanje s kaznijo odvzema prostosti, trajne izgube delovne zmožnosti za opravljanje svoje funkcije ali nespoštovanja ustave ali drugih zakonov pri izvrševanju svojih funkcij. V skladu z zakonom morajo biti člani strokovnjaki na področju financ ali makroekonomije.

Financiranje in dostop do informacij: Sredstva za delo Fiskalnega sveta se zagotavljajo v proračunu Republike Slovenije na predlog Fiskalnega sveta. Zakon določa, da organ zaposluje največ štiri javne uslužbenke. Administrativno-tehnične naloge za Fiskalni svet opravljajo službe Računskega sodišča Republike Slovenije. V skladu s 5. točko 7. člena ZFisP se delovanje Fiskalnega sveta podrobneje ureja v zakonu, ki ureja javne finance. Vendar vrsta podrobnosti in časovni okvir sprejetja spremenjenega zakona o javnih financah do tega trenutka še nista bila znana. Zakon določa, da morajo vse institucionalne enote sektorja država Fiskalnemu svetu zagotavljati vse informacije, ki jih Fiskalni svet potrebuje za izvrševanje svojih nalog.

Izvajanje zahteve v zvezi z nadzorno institucijo v Sloveniji **na splošno** ni v skladu z določbami PSUU in skupnimi načeli, saj še niso bili imenovani njegovi člani. Fiskalni svet je

¹ Pri prvem javnem razpisu (avgusta 2015) za oddajo prijav za članstvo v Fiskalnem svetu vlada ni uspela pritegniti zadostnega števila kandidatov. Po drugem razpisu februarja 2016 je vlada parlamentu predložila seznam predlaganih kandidatov, ki jih je slednji nato zavrnil. Nato je bil objavljen tretji razpis za prijavo interesa z rokom za prijave 30. junija 2016. Vlada je 22. septembra 2016 sporočila, da na podlagi prijav, prejetih po tretjem razpisu, parlamentu ne more predložiti seznama kandidatov.

bil vzpostavljen z zakonom in ima ustrezna varovala za neodvisnost svojega dela. Njegov mandat zajema naloge, predpisane s fiskalnim paktom in skupnimi načeli, čeprav je ocena nujnosti uporabe popravljalnega mehanizma samo implicitna. Načelo „upoštevaj ali pojasni“ je izrecno predvideno v zakonu. Vzpostavljene so ustrezne določbe o financiranju Fiskalnega sveta in njegovem dostopu do informacij. Vendar do tega trenutka njegovi člani (po več neuspešnih poskusih) še niso bili imenovani in organ tako ne more izvajati neodvisne nadzorne funkcije v okviru popravljalnega mehanizma za pravilo o strukturno uravnoteženem proračunu.

5. Sklep

Nacionalne določbe, ki jih je sprejela Slovenija, bodo skladne z zahtevami iz člena 3(2) PSUU in skupnimi načeli, če in ko bodo imenovani člani nadzorne institucije.