

**UNIVERZA V LJUBLJANI**  
**FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Nuša Lisjak

**Potek sprejemanja zakona o fiskalnem pravilu v Sloveniji**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2017

**UNIVERZA V LJUBLJANI**  
**FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Nuša Lisjak

Mentor:izr. prof. dr. Drago Zajc

**Potek sprejemanja zakona o fiskalnem pravilu v Sloveniji**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2017

## **Potek sprejemanja zakona o fiskalnem pravilu v Sloveniji**

Finančna kriza, ki se je začela leta 2008, je močno prizadela gospodarstvo po celem svetu, kot tudi v Evropi. Glavni ukrep, ki ga je Evropska unija sprejela, da bi ublažila posledice gospodarske krize, je fiskalno pravilo, ki je zapisano v Pogodbi o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v evropski monetarni uniji (2012). Pogodbo je podpisalo 25 držav članic Evropske unije, med njimi tudi Slovenija. Glavni cilj fiskalnega pravila je oblikovanje okvirnih pogojev za močnejšo makroekonomsko stabilnost ter trajen in stabilen gospodarski razvoj držav. Po podpisu mednarodne pogodbe je bila naloga držav podpisnic vključiti fiskalno pravilo v lastno zakonodajo. Slovenija je bila zadnja država po vrsti, ki je to storila, in sicer z več kot 500-dnevno zamudo. V svojem diplomskem delu sem želela prikazati, kako je potekalo sprejemanje Zakona o fiskalnem pravilu v Sloveniji po kronološkem redu, kakšne težave so se pojavile pri predhodnem spreminjanju 148. člena ustave, ki ima sedaj zapisano fiskalno pravilo, kakšne ovire so bile pri sprejemu Zakona o fiskalnem pravilu ter zakaj je Slovenija s sprejemom zakona tako močno zamujala.

Ključne besede: gospodarska kriza, fiskalno pravilo, Evropska unija, Slovenija.

## **The course of adoption of the law on the fiscal rule in Slovenia**

The financial crisis that began in 2008 has caused negative consequences to the economy all over the world, as well as in Europe. The main measure, taken by the European Union, to mitigate the effects of the economic crisis is the fiscal rule, which is defined in The Treaty on Stability, Coordination and Governance in the European Monetary Union (2012). The treaty was signed by 25 EU member states, including Slovenia. The main objective of the fiscal rule is to create framework conditions for stronger macroeconomic stability and sustainable and stable economic development of the countries' economy. After signing the international treaty, it was the responsibility of the signatory states to incorporate the fiscal rule into their own legislation. Slovenia was the last country in a row to do so, with more than 500 days delay. In my diploma paper, I wanted to show how the adoption of the Fiscal Rule Act in Slovenia was chronologically ordering, what problems arose with amending the Article 148 of the Constitution - which now has a fiscal rule, what obstacles were there in the adoption of the Fiscal Act The rule and why Slovenia had so much delay with the adoption of the law.

Key words: economic crisis, fiscal rule, European Union, Slovenia.

## KAZALO

<b>1 UVOD</b> .....	5
1.1 Hipoteze .....	5
1.2 Metodologija .....	6
<b>2 TEORETIČNI DEL</b> .....	7
2.1 USTAVA IN ZAKON .....	7
2.2 VLOGA PREDSTAVNIŠKEGA TELES A PRI SPREJEMANJU ZAKONOV .....	7
2.2.1 Delovna telesa .....	8
2.2.2 Poslanske skupine .....	11
2.3 ZAKONODAJNI POSTOPEK .....	12
2.3.1 Značilnosti zakonodajnega postopka .....	12
2.3.2 Potek zakonodajnega postopka po poslovniku Državnega zbora RS iz leta 2002 .....	14
2.4 VPLIV EVROPSKE ZAKONODAJE NA SLOVENSKI PRAVNI SISTEM .....	18
2.5 FISKALNO PRAVILO .....	20
2.5.1 Fiskalno pravilo v Sloveniji .....	23
<b>3 ANALIZA POTEKA SPREJEMANJA ZAKONA O FISKALNEM PRAVILU (LASTNA ANALIZA)</b> .....	27
3.1 Predlog zakona .....	27
3.2 Prva obravnava predloga zakona .....	28
3.3 Druga obravnava predloga zakona .....	30
3.4 Tretja obravnava predloga zakona .....	44
<b>4 SKLEP</b> .....	44
<b>5 LITERATURA</b> .....	46
<b>PRILOGE</b> .....	51

# 1 UVOD

Posledice gospodarske krize, ki se je začela leta 2008, so občutile države po vsem svetu, med njimi tudi države Evropske unije. Prišlo je do slabšanja stanja makroekonomske politike, kot so padec bruto domačega proizvoda (BDP), prevlada javnofinančnih odhodkov nad javnofinančnimi prihodki, rast stopnje brezposelnosti in posledično večanje javnega dolga (Vlada RS 2014).

V Sloveniji se je svetovna finančna kriza začela septembra 2008, saj so številna slovenska podjetja dobila napovedi o zmanjšanju naročil, čemur je sledilo nepodaljševanje pogodb delavcev in krajšanje delovnega tedna. Velika slovenska podjetja so bila primorana odpustiti delavce ali pa jim prekiniti delovno pogodbo. V prvi polovici leta je prišlo večanja nezaposlenosti, padca BDP-ja ter do visokih podražitev hrane in naftnih derivatov, inflacija pa je junija dosegla kar 7 % rast. Velika delniška podjetja so se znašla na robu likvidnosti in prodaje, predvsem v tujino (RTV SLO 2008).

Zaradi vseh negativnih vplivov na državna gospodarstva, so leta 2011 so članice Evropske Unije sklenile dogovor o fiskalnem paktu za zaostritev proračunske discipline v evrskem območju (RTV SLO 2011). Glavna cilja Pogodbe o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v evropski monetarni uniji, ki je v veljavo stopila 2012, sta zagotavljanje dolgoročnosti javnih financ ter zagotavljanje okvirnih pogojev za makroekonomsko stabilnost ter trajen in stabilen gospodarski razvoj (Vlada RS 2014).

V diplomski nalogi pa se bom ukvarjala s potekom sprejemanja Zakona o fiskalni politiki v Sloveniji. Najprej bom poskušala analizirati čim več relevantne teorije o zakonodajnem postopku v Sloveniji, o organih, ki imajo pomembno vlogo pri sprejemu zakonov ter o fiskalnem pravilu. V empiričnem delu pa bom poskušala čim bolj podrobno predstaviti potek zakonodajnega postopka pri sprejemanju Zakona o fiskalni politiki v Sloveniji.

## 1.1 Hipoteze

Skozi diplomsko nalogo me bodo vodila 3 vprašanja, in sicer:

- Oblikovanje zakona o fiskalnem pravilu je bilo pod očitnim vplivom Evropske Unije;
- Zakon smo bili primorani sprejeti zaradi posledic gospodarske krize iz leta 2008 in
- Slovenija je s sprejemanjem Zakona o fiskalnem pravilu (ZFisP) zamujala.

## **1.2 Metodologija**

V diplomski nalogi se bom poslužila večih raziskovalnih metod in tehnik. Teoretični del bo predvsem temeljil na analizi raznih knjig in člankov (sekundarnih virih) ter dokumentih državnega zbora (primarni viri), ki se nanašajo na fiskalni zakon oz. na sprejemanje le-tega. V empiričnem delu pa bom analizirala dokumente Državnega zbora in Vlade Republike Slovenije (primarni viri), ki so relevantni za potek postopka sprejemanja Zakona o fiskalnem pravilu. Primarna tehnika v nalogi bo torej študija primera, saj se bom osredotočila na posamezen primer postopka sprejemanja zakona.

## **2 TEORETIČNI DEL**

### **2.1 USTAVA IN ZAKON**

Temeljni vir državne ureditve je ustava, zakon pa je dodatni vir, ki podrobneje ureja ustavno materijo. Ustava je zelo splošna in ne more urediti vseh vprašanj državne organizacije, ampak ostaja še mnogo vprašanj, ki jih mora urediti zakon. Naloga zakona je predvsem razčlenjevanje ustavnih določb, razen, če mu ustava naroča drugače. Viri državne ureditve so predvsem zakoni, ki urejajo volitve, položaj poslancev, neposredno demokracijo, sodno organizacijo in podobno. Zakoni po navadi celovito urejajo vprašanja v zvezi z določenim organom, pri čemer so sestavljeni iz določb različnega pomena, od zelo pomembnih načelnih določb pa do določb organizacijskega in tehničnega značaja. Jasno je, da zakonodajalec ne sme urediti zakona v nasprotju z ustavno ureditvijo. Ustava sama nekatera vprašanja urejuje na popoln in izključujoč način; v takem primeru bi bila zakonska ureditev v kateremkoli pravnem aktu, nižje od ustave, bila v nasprotju z ustavo. Ustava s tem, ko ne opredeli nekega določenega vprašanja, odredi meje zakonskega urejanja, ki jih zakonodajalec ne sme prestopiti. Vsi zakoni torej celovito urejajo različna področja organizacije državne oblasti v skladu z načeli pravne sistematike. To pomeni, da zakon ne ureja samo vprašanj, ki sodijo v ustavno materijo, ampak tudi druga vprašanja s tega področja, ki so morda bolj organizacijske in celo tehnične narave (Grad in drugi 1999). Zaradi posebnega pomena zakonov, se ti morajo pripravljati in sprejemati v posebej določenem postopku znotraj predstavniškega telesa – parlamenta.

### **2.2 VLOGA PREDSTAVNIŠKEGA TELESIA PRI SPREJEMANJU ZAKONOV**

Predstavniško telo je označba za kolegijski organ, ki predstavlja ljudi v neki skupnosti (državni ali lokalni) in je praviloma voljen. Tako lahko predstavniško telo predstavlja kakšen del skupnosti (npr. interesne skupine) ali pa vse člane skupnosti (splošno predstavniško telo). Gre za tisti državni organ, ki predstavlja ljudstvo kot celoto in sprejema najpomembnejše odločitve v družbi. Oblikovan je tako, da predstavlja državljane in je utelešuje voljo ljudstva kot suvereno. Prvotna in najpomembnejša naloga organa je zakonodajna funkcija, zato se imenuje tudi zakonodajno telo (lahko pa samo svetuje). Gre torej za organ, ki sprejema zakone, ki so, poleg ustave, najpomembnejši pravni akti, katerih vsebina so najpomembnejše družbene odločitve. V sodobnih demokratičnih državah je zakonodajno telo hkrati tudi splošno predstavniško telo (Grad in drugi 1999).

Sodobni parlament opravlja številne funkcije, ki presegajo zakonodajno funkcijo ali oblikovanje oblasti, saj so funkcije parlamenta tesno povezane z neprekinjenim delovanjem političnega sistema in povezave s civilno družbo. Zajc (2000) našteva 10 najpomembnejših funkcij parlamenta, katerih razvitost kaže na stopnjo demokratičnosti in učinkovitosti delovanja sodobnih parlamentov ter celotne družbe. To so: ustvarjanje legitimnosti, predstavljanje družbenih interesov, racionalizacija in razreševanje interesnih konfliktov, zakonodajna funkcija, funkcija sprejemanja in nadzora državnega proračuna, nadzor nad Vlado in njeno politično in administrativno dejavnostjo, rekrutacija in socializacija – oblikovanje nacionalne parlamentarno-vladne (evro)elite ter informacijska, vzgojna in mobilizacijska funkcija. Dodatna funkcija pa je sodelovanje (preko vlade) v procesu odločanja na ravni Evropske unije.

Državni zbor v Sloveniji deluje v po naslednjih zakonih oz. v skladu z njimi: Zakon o poslancih, Zakon o volitvah v Državni zbor, Poslovnik Državnega zbora, Zakon o političnih strankah in Zakon o volilni kampanji (Cijan in drugi 2006).

Državni zbor v Sloveniji sestavlja 90 poslancev, predstavnike imata tudi italijanska in madžarska narodna skupnost (88+1+1). Člani parlamenta so voljeni na vsaka 4 leta, kar daje volivcem možnost odločitve, kateri poslanci in politične stranke bodo predstavljali njihove interese (Grad in drugi 1999).

Parlament ima pravico, da si sam ureja svoje poslovanje, in sicer mu je to omogočeno s sprejemanjem lastnega poslovnika. Gre za parlamentarno avtonomijo, t.i. pravico do samoorganiziranja. Delovanje parlamenta je sicer zapisano že v ustavi, ki vsebuje temeljna načela, podrobneje pa je delovanje parlamenta urejajo zakoni, poslovnik in drugi predpisi, ki jih sprejme parlament. Poslovnik določa organizacijo in način dela Državnega zbora ter pravice in dolžnosti poslancev (Grad in drugi 1999). Poslovniki zagotavljajo stabilnost, predvidljivost in učinkovitost v poteku odločanja o zadevah (Zajc 2000).

### **2.2.1 Delovna telesa**

Delovna telesa so rezultat racionalne notranje organizacije, saj je celotni parlament prevelik, da bi lahko razpravljal in odločal o vseh zadevah v celoti. Med delovna telesa prištevamo odbore in komisije. Tako so delovna telesa nujni pogoj za poglobljeno obravnavanje vseh zadev in smotno organiziran zakonodajni postopek. Stalna delovna telesa v parlamentih prevzemajo zelo velik del celotnega zakonodajnega bremena in uporabljajo postopke, katerih celotni



parlament ne bi uspel. Glavne naloge delovnih teles so: osredotočenje na probleme, poglobljene razprave, pomoč pri proučevanju stanja na posameznih področjih in pripravi odločitev o politikah na teh področjih, pri proučevanju zadev, o katerih odloča parlament, pri pripravi in obravnavanju predlogov zakonov itd. (Grad v Zajc 2009). Delovna telesa sicer pomagajo parlamentu, vendar imajo svojo avtonomnost. Glavne funkcije delovnih teles so: funkcija specializacije, zagotavljanje neprekinjenega zakonodajnega dela in stabilnosti oblikovanja politik, pridobivanje dodatnih informacij, medstrankarsko usklajevanje in omogočanje pogajanj oz. pridobivanje pogajalskih koristi (Zajc 2009).

Zraven rednih delovnih teles pa parlamenti po potrebi ustanavljajo tudi občasna delovna telesa, kot je npr. preiskovalne komisije za preučevanje različnih zadev. Glavna njihova naloga je preiskovanje posebno pomembnih zadev, ki so v nacionalnem interesu. Takšne komisije so pomemben vir moči parlamenta, vendar so običajno sredstvo opozicije, ki bi rada dokazala nadzorovanje zakonitosti dela državnih organov (Zajc 2009).

Delovna telesa sestavljajo sami poslanci, in sicer tako, da do izraza pride politična oz. strankarska sestava parlamenta. Število članov v delovnih telesih pa je različno, je pa odvisno od števila strank v parlamentu ali njegovemu domu. V Sloveniji je lahko v delovnem telesu od 5 do 21 članov (Zajc 2009). Slovenski državni zbor (2015a) ima v mandatu 2014–2018, 25 delovnih teles (21 rednih delovnih teles (8 komisij in 13 odborov) ter 4 občasna delovna telesa):

- Odbor za delo, družino, socialne zadeve in invalide,
- Odbor za finance in monetarno politiko,
- Odbor za gospodarstvo,
- Odbor za infrastrukturo, okolje in prostor,
- Odbor za izobraževanje, znanost, šport in mladino,
- Odbor za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano,
- Odbor za kulturo,
- Odbor za notranje zadeve, javno upravo in lokalno samoupravo,
- Odbor za obrambo,
- Odbor za pravosodje,
- Odbor za zadeve EU,
- Odbor za zdravstvo,
- Odbor za zunanjo politiko,
- Komisija za nadzor javnih financ,

- Komisija za nadzor obveščevalnih in varnostnih služb,
- Komisija za narodni skupnosti,
- Komisija za odnose s Slovenci v zamejstvu in po svetu,
- Komisija za peticije ter za človekove pravice in enake možnosti,
- Komisija za poslovniki,
- Mandatno–volilna komisija,
- Ustavna komisija,
- Preiskovalna komisija o ugotavljanju domnevnega pranja denarja in financiranja terorizma, jedrske proliferacije ter financiranja aktivnosti tujih obveščevalno-varnostnih služb v tujini v Novi Ljubljanski banki d.d.,
- Preiskovalna komisija o ugotavljanju zlorab v slovenskem bančnem sistemu ter ugotavljanju vzrokov in odgovornosti za že drugo sanacijo bančnega sistema v samostojni Sloveniji,
- Preiskovalna komisija o ugotavljanju zlorab v slovenskem zdravstvenem sistemu na področju prodaje in nakupa žilnih opornic ter
- Preiskovalna komisija za ugotavljanje politične odgovornosti nosilcev javnih funkcij pri investiciji v blok 6 Termoelektrarne Šoštanj.

Matično delovno telo pri sprejemanju Zakona o fiskalnem pravilu je bil Odbor za finance in monetarno politiko. V odboru je 21 članov. Od tega ima poslanska skupina SMC 9 članov, poslanska skupina SDS 5 članov, poslanska skupina DeSUS 2 člana, poslanska skupina SD 1 člana, poslanska skupina ZL 1 člana, poslanska skupina NSi 1 člana, poslanska skupina nepovezanih poslancev ima 1 člana ter poslanska skupina italijanske in madžarske narodne skupnosti imata 1 člana. Odbor se ukvarja in obravnava različne akte in problematiko iz področja makroekonomske politike in koordinacije strukturnih reform, javnofinančnih prihodkov in odhodkov, proračuna, zakladništvo in javno računovodstvo, davčni in carinski sistem, finančni sistem, finančno premoženje, poročila, zadolževanje javnega sektorja, javno-zasebno partnerstvo, preglednost finančnih odnosov, centralno-bančni sistem in monetarno politiko, preprečevanje in odkrivanja pranja denarja, prirejanje iger na srečo, državne pomoči, makro-fiskalne analize in napovedi, delovanje Slovenske odškodninske družbe d.d. in Kapitalske družbe pokojninskega in invalidskega zavarovanja d.d. ter na druga vprašanja, ki jih obravnava za ta področja pristojno ministrstvo (Državni zbor 2015d).

### 2.2.2 Poslanske skupine

Poslanske strankarske skupine so posebna oblika delovanja poslancev iste stranke v parlamentu na podlagi skupnega (strankarskega) programa. So torej notranja organizacija parlamenta. Njihov cilje je vzpostavitev ustreznega sodelovanja in povezovanja znotraj parlamenta med vsemi poslanci, ki so na njihovi listi. Gre torej za uresničevanje strankarskih programov in predvolilnih obljub volivcem pri parlamentarnem odločanju (Zajc 2009). Beyme (v Zajc 2009) je opredelil še dodatne naloge poslanskih skupin: zagotavljanje stalne zveze med vodstvi strank in parlamentom, povezovanje volivcev z institucijami moči, izvajanje odgovornosti stranke volilnemu telesu, povezovanje med parlamentarno večino in vlado, oblikovanje stališč in argumentov strank, nadzor procesa odločanja, opozarjanje na ovire, socializacija poslancev, uvajanje poslancev v delo parlamenta in delovnih teles, pomoč poslancem ter obveščanje javnosti o svojem delu in delu parlamenta.

Poslanci, ki so izvoljeni na volitvah in so na isti strankarski listi, se že samoumevno združujejo v poslanske skupine. Vsaka poslanska skupina izvoli tudi svoje vodstvo skupine (predsednik, namestniki) ter predlagajo svoje člane za člane delovnih teles. Delujejo na podlagi lastnega poslovnika, v katerem je opredeljeno: povezave z vodstvom stranke, pristojnosti, naloge in strategije, načina zavzemanja stališč do vprašanj na dnevnem redu parlamenta ter naloge članov skupine (udeležba na sejah, zavzemanje stališč in stopnja poslanske discipline pri glasovanju) (Zajc 2009).

Poslanske skupine se aktivno sestajajo pred vsakim zasedanjem parlamenta, po potrebi pa tudi med zasedanjem parlamenta. Na sestankih se opredeljujejo svoja stališča do vseh pomembnih vprašanj, s katerimi se ukvarja parlament. Na sestanke pa so vedno vabljeni tudi člani vodstva stranke, člani vlade ter državni funkcionarji, ki so člani stranki oz. so v koaliciji. Sestanki so po večini namenjeni, da člani skupine potrjujejo usmeritve in odločitve, ki so jih sprejela strankarska vodstva (Zajc 2009).

Celovito je status, pristojnosti in pravice poslanskih skupin najprej določil poslovnik Državnega zbora iz leta 1993 v 8. poglavju. Naslednji, modernejši poslovnik iz leta 2002 naprej opredeljuje poslanske skupine kot pomemben sestavni del Državnega zbora. V njiju so opredeljene status, pristojnosti in pravice poslanskih skupine:

- poslanska skupina mora biti ustanovljena v največ 7 dneh od konstituiranja Državnega zbora,

- poslansko skupino lahko sestavljajo vsi poslanci iz izvoljene istoimenske listine in poslanca narodnosti,
- poslansko skupino lahko ustanovijo najmanj 3 poslanci,
- poslanec se ima pravico v poslansko skupino včlaniti ali iz nje izstopiti,
- poslanci iz istoimenske listine lahko ustvarijo samo eno poslansko skupino,
- velja načelo, da je odločitev sprejeta, če predlog podpira vodja poslanske skupine, katerih člani predstavljajo več kot polovico poslancev (Zajc 2009) ...

Poslanske skupine so tako postale pomemben dejavnik Državnega zbora in posledično pomembno vplivajo na njegovo delo in delo delovnih teles. Poslanci od njih dobijo podporo pri usmerjanju, reševanju konkretnih problemov in vprašanj, pomoč pri oblikovanju zakonodajnih predlogov itd. Poslanske skupine delujejo tudi kot nekakšen posrednik med strankami in poslanci (Kranjc v Zajc 2009).

## **2.3 ZAKONODAJNI POSTOPEK**

### **2.3.1 Značilnosti zakonodajnega postopka**

#### Pravila in načela zakonodajnega postopka

Zakonodajni postopek lahko opredelimo kot »skupek pravil, s katerimi so urejene posamezne faze v postopku sprejemanja zakona ter pravice in dolžnosti udeležencev v tem postopku«. Vodenje postopkov, v katerih se sprejemajo zakoni (in drugi pravni akti), je najpomembnejša pristojnost parlamenta. Načela, pomembna za sprejemanje zakonov so načelo javnosti, načelo stopnjevanja zakonodajnega postopka, načelo samostojnosti parlamenta pri sprejemanju zakona, načelo pisanosti, načelo ekonomičnosti in načelo zbornosti sprejemanja zakona. Večfaznost zakonodajnega postopka omogoča večjo pretehtanost, domišljenost in dodelanost zakonske ureditve. Lahko razlikujemo med zakonodajnim postopkom v ožjem in širšem pomenu, kjer zakonodajni postopek v ožjem smislu pomeni postopek sprejemanja zakona v parlamentu, pod zakonodajni postopek v širšem smislu pa prištevamo zakonodajno iniciativo (Grad 2013).

Zakoni se navadno sprejemajo na podlagi večih obravnav (razprav ali branj) predloga zakona, katere sestavljajo različne faze zakonodajnega postopka. Krajši postopek pa je navadno le izjema in dopusten le v nujnih primerih. V vsaki posamični fazi sprejemanja zakona je vnaprej

določena vrsta obveznih opravil (skupaj le-ta sestavljajo zakonodajni postopek), ki tako sprejemanje zakona pripelje od začetka (zakonske iniciative) pa do konca (dokončno sprejetje zakona). Tukaj je potrebno izpostaviti delo odborov oz. komisij – delovnih teles, ki pred razpravo v parlamentu obravnavajo predložen zakon in nanj podajo pripombe, predloge in podobno, s čemer je olajšano delo poslancev (Grad 2013).

Zakonodajni postopek mora potekati po vnaprej predpisanih in vnaprej določenih pravilih, ki so zapisana v ustavi, poslovniku državnega zbora in zakonih; v nasprotnem primeru pa bi bila veljavnost sprejetega zakona vprašljiva (Grad 2013).

Zajc (2009) opredeljuje 7 načel zakonodajnega postopka:

- načelo izključne odgovornosti zakonodajnega telesa za sprejemanje zakonov,
- načelo stopnjevitosti,
- načelo racionalnosti,
- načelo gospodarnosti,
- načelo doseganja optimalnih rezultatov,
- načelo zbornega sprejemanja zakonov in drugih aktov in
- načelo pisnosti.

#### Cilji zakonodajnega postopka

Zajc (2009) opredeljuje 3 glavne cilje parlamentarnega zakonodajnega postopka:

- 1. cilj je, da parlament sprejema najboljše oz. najkakovostnejše odločitve. To pa so tiste odločitve, ki za daljši čas in najbolj smotno urejajo družbena razmerja oz. določajo pravice in obveznosti in jih kasneje ni potrebno spreminjati ali dopolnjevati.
- 2. cilj je odgovornost parlamenta za sprejemanje odločitev v vseh primerih in ne glede na okoliščine. Edini opravičljivi razlog zmanjšanje odgovornosti je v primeru, da je parlament del suverenosti prenesel na nadnacionalno institucijo (kot je npr. Evropska Unija)
- 3. cilj zakonodajnega postopka pa je, da le-ta vodi do sprejemanja legitimnih odločitev, ki so zavezujoče za vse člane politične skupnosti. Da pa bi to držalo, morajo biti izpolnjeni naslednji pogoji: zagotovitev enakih možnosti vseh udeležencev, zagotovitev razumih rokov za zbiranje informacij in dokazov, javnost zasedanj ter sprejemanje odločitev s strani potrebne večine.

### **2.3.2 Potek zakonodajnega postopka po poslovniku Državnega zbora RS iz leta 2002**

#### Zakonodajna iniciativa

Zakonodajna iniciativa je »pravica predlagati zakon« (Grad 2013). Zakon v Sloveniji lahko predlagajo naslednji subjekti: Vlada, vsak izmed poslancev oz. skupine poslancev, Državni svet in najmanj 5000 volivcev (t.i. »ljudska iniciativa«) (Državni zbor 2015e). Predlagatelj mora predlog zakona nato posredovati predsedniku Državnega zbora. K predlogu zakona lahko več subjektov pristopi kot sopedlagatelj predloga zakona, vendar je to mogoče le do posredovanja predloga zakona predsedniku Državnega zbora (tako po posredovanju predloga sopedlagateljstva več ni mogoče priglasiti) (Vlada 2015).

#### Predlog zakona

Predlog zakona mora vsebovati naslov zakona, uvod, besedilo členov ter obrazložitev. Uvod mora obsegati: oceno stanja in razloge za sprejem zakona, cilje, načela in poglobitve rešitve predloga zakona, oceno finančnih posledic predloga zakona za državni proračun in druga javna finančna sredstva, navedbo, da so sredstva za izvajanje zakona v državnem proračunu zagotovljena, če predlog zakona predvideva porabo proračunskih sredstev v obdobju, za katerega je bil državni proračun že sprejet, prikaz ureditve v drugih pravnih sistemih in prilagojenosti predlagane ureditve pravu Evropske unije, presojo posledic na posamezna področja (presojo administrativnih posledic, presojo posledic na okolje, ki vključuje tudi prostorske in varstvene vidike, presojo posledic na gospodarstvo, presojo posledic na socialne m področju, presojo posledic glede na dokumente razvojnega načrtovanja in presojo posledic na druga področja), prikaz sodelovanja javnosti pri pripravi predloga zakona ter navedbo, kateri predstavniki predlagatelja bodo sodelovali pri delu državnega zbora in delovnih teles (Uradni list 2007). Besedilo posameznih členov predloga zakona mora v prvih členih, ki določajo temeljne subjekte predloga, smiselno uporabiti ženski in moški spol, čemur lahko sledi navedba, da se v nadaljnjem besedilu uporablja moški spol (to ni potrebno, če gre za predlog sprememb in dopolnitev že veljavnega zakona) ter mora v primeru predloga sprememb oziroma dopolnitev že veljavnega zakona imeti priloženo tudi besedilo tistih določb zakona, za katere se predlagajo spremembe oziroma dopolnitve (Državni zbor 2015e). Obrazložitev pa vsebuje vsebino in namen posameznih členov predloga zakon in posledice ter medsebojne povezave v njih vsebovanih rešitev (Uradni list 2007).

Predlog zakona mora vsebovati vse zahtevane sestavine. Če jih ne, predsednik Državnega zbora predlagatelja pozove, naj le-ta doda potrebne dopolnitve. Če predlagatelj najkasneje v 15 dneh

po pozivu predloga zakona ne dopolni, se šteje, da predlog zakona ni bil vložen (Uradni list 2007).

Po prejemu predloga zakona, predsednik Državnega zbora predlog zakona posreduje vsem poslancem. S tem se začne zakonodajni postopek. Predlog zakona pa predsednik Državnega zbora pošlje tudi vladi, če le-ta ni predlagatelj zakona. Vlada lahko na predlog zakona poda mnenje (Uradni list 2007).

### Predhodna obravnava

Predlagatelj zakona lahko še pred vložitvijo zakonskega predloga predlaga predhodno obravnavo zakona, da pride do morebitne obravnave o temeljnih vprašanjih in družbenih razmerjih, ki jih predlog zakona zadeva (Državni zbor 2015e).

Predhodna obravnava formalno ne sodi v zakonodajni postopek, ampak predstavlja predfazo zakonodajnega postopka (če predlagatelj kasneje vloži predlog zakona v zakonodajni postopek) (Igličar 2004).

Predhodna obravnava se opravi le v delovnem telesu, ki ga določi predsednik Državnega zbora, ne pa tudi na seji Državnega zbora. Na seji delovnega telesa na predhodni obravnavi zraven predlagatelja zakona lahko sodeluje tudi vlada (kadar sama ni predložila predloga zakona). Svoje mnenje pa poda tudi zakonodajno-pravna služba, če to zahteva delovno telo. Mnenje zakonodajno-pravne službe opozori na morebitne pomanjkljivosti besedila tako s sistemsko-pravnega vidika kot z zakonodajno-tehničnega vidika (Igličar 2004).

Po zaključeni predhodni obravnavi delovno telo sprejme mnenje, ki ga posreduje predlagatelju. Če je bila opravljena predhodna obravnava in se nato predlagatelj zakona odloči za vložitev predloga zakona v zakonodajni postopek, mora v uvodu predloga zakona obrazložiti, kako je upošteval mnenje delovnega telesa (Državni zbor 2015e).

### Redni zakonodajni postopek

Po poslovniku državnega zbora se tako zakonodajni postopek deli na tri faze, in sicer na prvo, drugo in tretjo obravnavo zakona. Že v prvi fazi je treba predložiti v celoti izdelan, pravno redigiran predlog zakona. Poslovnik, sprejet leta 2002, je prinesel določene spremembe vsebin

posameznih faz. Vsebina predloga zakona mora vsebovati naslov zakona, uvod, besedilo členov in obrazložitvev (te prvine mora vsebovati vsak zakonski predlog, ne glede na to ali gre za nov zakon ali pa le za spremembo oz. dopolnitev zakona (tedaj mora vsebovat še besedilo tistih odločb zakona, za katere je predložena sprememba)). Predlog zakona nato predlagatelj pošlje predsedniku državnega zbora, ki zakon nato dodeli vsem poslancem, s čimer se začne zakonodajni postopek. Če zakona ni predlagala vlada, se ga pošlje tudi njej. Predlagatelj ima v zakonodajnem postopku posebno vlogo, saj ima ves čas omogočen vpliv na potek sprejemanja in posledično lahko vlaga amandmaje na zakon, predlaga umik zakona do sklica matične seje delovnega telesa itd. Kadar vlada predlaga zakon, ima tudi ona vse pravice predlagatelja. Ves čas poteka sprejemanja zakona ima vlada zelo aktivno vlogo, predvsem matično delovno telo, ki tudi predlaga ustrezne odločitve državnega zbora. Pred prvo obravnavo zakona oz. pred vložitvijo predloga zakona se lahko opravi tudi predhodna obravnavo zakona, in sicer o temeljnih vprašanjih in družbenih razmerjih, ki jih je treba urediti z zakonom (Grad 2013).

- Prva obravnava: začetek zakonodajnega postopka

V prvi fazi se zakon le posreduje poslancem, se pa predloga zakona praviloma še ne obravnava. Po tem, ko je zakon posredovan ali pa se opravi splošna razprava, pa predsednik državnega zbora določi primerno matično telo (glede na problem in vsebino predloga zakona) ter mu dodeli predlog zakona v obravnavo. Do splošne obravnave pa lahko pride tudi v prvi fazi, in sicer, če to zahteva najmanj 10 poslancev (Grad 2013).

- Druga obravnava: dopolnitve in spremembe posameznih delov predloga

Gre za osrednjo in vsebinsko najpomembnejšo fazo. V drugi fazi sta dve »podfazi«, kjer prva poteka v matičnem delovnem telesu, druga pa v državnem zboru kot celoti. V zadnjem času se je močno okrepila vloga matičnega telesa v zakonodajnem postopku, saj o zakonu opravi razpravo in glasovanje o posameznih členih predloga zakona ter o vloženi amandmajih (amandmaje lahko vložijo poslanci, poslanska skupina, zainteresirano delovno telo, delovno telo, ki je pristojno za javne finance, vlada in predlagatelj). Na podlagi poročila matičnega telesa (kateremu je priložen tudi dopolnjeni predlog zakona) se nato na seji državnega zbora opravi druga obravnavo zakona. Nato predlog zakona obravnava državni zbor, ki opravi razpravo po posameznih členih in amandmajih, ter o njih tudi glasuje. Tudi na tem koraku se lahko še vlagajo amandmaji. Po končani drugi obravnavi se nato pripravi besedilo predloga zakona za tretjo obravnavo na podlagi sprejetih amandmajev. Državni zbor lahko na predlog predlagatelja predloga zakona opravi tretjo obravnavo zakona na isti seji, če temu ne nasprotuje več kot 1/3



navzočih poslancev in če je v drugi obravnavi bilo sprejetih amandmajev k manj kot 1/10 členov dopolnjenega predloga zakona. Če pa v drugi obravnavi ni bil sprejet noben amandma, pa državni zbor na isti seji preide kar na glasovanje o zakonu (Grad 2013).

- Tretja obravnava: amandmaji in končne uskladitve celotnega predloga

Do tretje obravnave bi naj bil zakon vsebinsko domišljen in pravnotehnično izdelan. V tretji obravnavi državni zbor razpravlja in sklepa o predlogu zakona kot celoti in le izjemoma o posameznih členih zakona, in še to le o tistih členih, h katerim so bili vloženi amandmaji. Po končani razpravi v tretji obravnavi zakona se glasuje o predlogu zakona kot celoti. Zakon je sprejet, če je število glasov, oddanih za sprejem zakona, večje od števila glasov, oddanih proti njemu (večina opredeljenih glasov), razen če je za sprejetje posameznega zakona predpisana zahtevnejša večina. Ko je zakon sprejet, končno besedilo pripravi zakonodajno-pravna služba, ki opravi pravno in jezikovno redakcijo sprejetega besedila (Grad 2013).

Ko je zakon dokončno sprejet v državnem zboru, le-ta ne začne veljati nemudoma, ampak se zahteva še razglasitev zakona in njegova objava v Uradnem listu. Zakone uradno razglašča predsednik republike, in sicer najkasneje v 8 dneh po njihovem sprejetju. Zakon pravilo ma začne veljati 15 dan po objavi, razen če je določeno drugače (Grad 2013).

#### Skrajšani in nujni zakonodajni postopek

Skrajšani postopek omogoča bistveno hitrejšo sprejetje zakona, saj omogoča združitve vseh treh faz v eno samo, ki se opravi na isti seji državnega zbora. To pomeni, da se na isti seji hkrati opravita druga in tretja obravnava. Tudi v skrajšanem postopku se opravijo vsa običajna temeljna opravila, ki jih zahteva redni zakonodajni postopek, tako da vsebinsko ostane enako, edina razlika je torej časovna združitve faz zakonodajnega postopka. Seveda prihaja do nekaterih posebnosti - praviloma ne veljajo roki, ki so določeni za posamezna opravila v rednem zakonodajnem postopku, splošna razprava se v nobenem primeru ne opravi v prvi obravnavi in druga in tretja obravnava pa se opravita na isti seji. Če so bo zakon sprejemal po krajšem postopku pa odloči kolegij predsednika državnega zbora. Skrajšani postopek se izvede na predlog predlagatelja zakona, praviloma za manj zahteve spremembe in dopolnitve zakona, za prenehanje veljavnosti posameznega zakona ali njegovih odločb, za manj zahtevne uskladitve zakona z drugimi zakoni ali s pravom Evropske Unije ter za spremembe in dopolnitve zakona v zvezi s postopkom pred ustavnim sodiščem oz. z odločbo ustavnega sodišča (Grad 2013).

Pri nujnem postopku je glavni motiv čim hitrejša sprejetje zakona, zato tukaj ne veljajo roki, ki so določeni za posamezne faze in opravila v rednem zakonodajnem postopku, amandmaji pa se lahko predlagajo tudi ustno na seji do konca razprave o delih oz. členih zakona. Nujni postopek lahko predlaga samo vlada, ki pa mora svoje razloge za to utemeljiti in obrazložiti. Nujni postopek sprejemanja zakona se uporabljal le izjemoma – ko je zakon treba hitro sprejeti zaradi interesov varnosti ali obrambe, zaradi posledice odprave naravnih nesreč ali pa zato, da se preprečijo težko popravljive posledice za delovanje države (Grad 2013).

#### Ponovno odločanje o zakonu

Ponovno odločanje o zakonu pride v poštev le, če je državni svet zoper že sprejeti zakon vložil suspenzivni veto, torej zahteval, da državni zbor o zakonu ponovno odloča. V tem postopku ni potrebno še enkrat sprejemati zakona po pravilih rednega zakonodajnega postopka, ker je bil le-ta že v celoti opravljen, so pa potrebna nekatera nova opravila, ki jih redni postopek ne pozna. Zakona v tem postopku ni več možno spreminjati, torej se zakon ne obravnava ponovno, ampak se o njem le razpravlja in glasuje. Pomembno je, da ima predstavnik državnega sveta pred razpravo in glasovanjem pravico obrazložiti razloge za suspenzivni veto. Pri ponovnem odločanju o zakonu se ne odloča z navadno relativno večino, ampak z navadno absolutno večino (razen če je že za sprejetje zakona v rednem postopku predpisana zahtevnejša večina) (Grad 2013).

## **2.4 VPLIV EVROPSKE ZAKONODAJE NA SLOVENSKE PRAVNI SISTEM**

### Pravni viri v Evropskem in nacionalnem sistemu

Za moderne evropske družbe je značilno prehajanje v novo, širšo in enotno globalno družbo, kar posledično prinaša tudi oblikovanje novega poenotnega pravnega sistema. Tako lahko rečemo, da v Evropi nastaja evropska globalna družba, kar se kaže na področju gospodarskega povezovanja, človekovih pravic in svoboščin, civilnega prava, kazenskega prava, ustavnega prava, upravnega prava ter splošne pravne kulture. K omenjeni integracijski pravni kulturi pa se vežejo tudi procesi v socialni, politični in kulturni sferi (Igličar v Haček in Zajc 2005).

Tako zaradi povezovanja evropske družbe poteka oblikovanje evropskega prava (kot posledica ter kot pogoj) za povezovanje in združevanje evropskih držav oz. družb, s čemer pa se spreminja tudi vloga nacionalnih parlamentov. S tem, ko nacionalni parlament prenese del suverenosti na organe Evropske unije, se mu tako zmanjšajo pristojnosti na področju prenesenih pravic. To

pomeni, da je skupno evropsko pravo hierarhično nad nacionalnim pravnim sistemom, oz. da mora vsa nacionalna prava biti skladna s splošnimi pravnimi akti Evropske unije (Igličar v Haček in Zajc 2005).

Takšno poenotenje in izenačevanje prava evropske družbe pa poteka po 2 poteh: unifikacija in harmonizacija prava. *Unifikacija* se izvaja z uredbami Sveta EU. Uredba velja kot eno samo pravilo, ki se neposredno uporablja v vseh članicah Evropske Unije. Evropski zakon je tako predpis, ki je v celoti zavezujoč in se neposredno uporablja v vseh državah članicah – gre torej za en pravi akt za vse članice Evropske unije. *Harmonizacija* pa pomeni, da se z direktivami določijo glavna skupna načela, ki morajo nato biti enotno izpeljana v nacionalnih zakonodajah, in sicer tako, da ima vsaka država članica na tem področju svoj zakon, vendar so si ti zakoni med seboj čim bolj podobni oz. glede skupnih načel enaki, v drugem pa vsak ureja določen sklop družbenih odnosov glede na nacionalne specifičnosti. Evropski okvirni zakon je torej za vsako članico zavezujoč glede cilja, prepuščeno pa je samim nacionalnim organom samostojno določanje načinov in sredstev za doseg tega cilja – gre za več aktov (odvisno od števila članic) za določeno področje družbenih odnosov. K evropskim pravno zavezujočim aktom se uvrščata uredba in odločba, med pravno nezavezujoča akta pa priporočilo in mnenje (Igličar v Haček in Zajc 2005).

V Evropski ustavi je navedeno kako se sprejemajo pravni akti. Evropske zakone in evropske okvirne zakone na predlog Komisije skupaj sprejemata Svet ministrov (Svet EU) in Evropski parlament, medtem ko evropske uredbe ali evropske odločbe sprejemata Svet ministrov (Svet EU) in Komisija. Na tak način Evropska unija vzpostavlja nekakšno dvodomno ravnovesje med političnimi in strokovnimi elementi zakonodajnega procesa. Demokratično in politično prvino zakonodaje tako predstavlja Evropski parlament, strokovnost in pravnost pa Svet ministrov (Igličar v Haček in Zajc 2005).

Države članice so tako zavezane k sprejemu vseh ukrepov nacionalnega prava, ki so potrebni za izvajanje pravno zavezujočih aktov Evropske unije, kar seveda zagotavlja usklajenost med nacionalnim pravnim sistemom z evropskim (Igličar v Haček in Zajc 2005).

Kako pa pri oblikovanju evropske zakonodaje sodelujejo države članice (Slovenija)? Pri sprejemanju evropske zakonodaje v postopkih, ki potekajo v Svetu ministrov, sodeluje slovenska Vlada (ob podpori stališč državnega zbora), v postopkih, kateri pa potekajo v Evropskem parlamentu, pa sodelujejo poslanci Evropskega parlamenta iz Slovenije. Oboji so

podvrženi postopkom kot so: obvezno, fakultativno in ponovno posvetovanje, poravnavanja, sodelovanja, soodločanja ter privolitve. Tako je razmerje pri izvrševanju zakonodajne funkcije v Evropski uniji jasno – Komisija je monopolna predlagateljica zakonodaje, Evropski parlament in Svet ministrov pa imata vlogo (so)zakonodajalca (Igličar v Haček in Zajc 2005).

### Načelo subsidiarnosti

Načelo subsidiarnosti lahko rečemo da »opredeljuje pogoje, pod katerimi ima Unija na področjih, ki niso izključno v njeni pristojnosti, pri ukrepanju prednost pred državami članicami«. Načelo je zapisano v Pogodbi o Evropski uniji, saj ureja izvrševanje pristojnosti Evropske Unije. Njen cilj je, da varuje pravico odločanja in ukrepanja držav članic na področjih, ki ne sodijo v izključno pristojnost Evropske unije ter hkrati opravičuje posredovanje Evropske unije, če države članice ciljev predlaganih ukrepov ne morejo zadovoljivo doseči same (Evropski parlament 2017).

Načelo subsidiarnosti torej služi kot merilo pri urejanju področij, ki niso izključno v pristojnosti Unije. Tako izključuje posredovanje Evropske Unije takrat, ko države članice lahko same učinkovito rešujejo zadeve na centralni, regionalni ali lokalni ravni; tako Evropska unija lahko svoje pristojnosti izvaja le, kadar države članice določenih ciljev ne uspejo same uresničiti na zadovoljiv način in tako delovanje na ravni Evropske unije pripomore k dodani vrednosti. V Pogodbi o Evropski uniji so določeni 3 pogoji, ki morajo biti izpolnjeni da Evropska unija lahko ukrepa po načelu subsidiarnosti: področje ne sme biti v izključno pristojnosti Evropske unije, države članice ciljev ne morejo doseči na zadovoljiv način ter zaradi prevelika obsega ukrepov jih lahko uspešno izvede le Evropska unija (Evropski parlament 2017).

Načelo subsidiarnosti se uporablja na področjih držav članic Evropske unije. Uporablja se v vseh institucijah Evropske unije in je posebej pomembno pri zakonodajnih postopkih (Evropski parlament 2017).

## **2.5 FISKALNO PRAVILO**

En izmed najpomembnejših zakonov, ki so bili sprejeti v zadnjem obdobju, je bilo zagotovo zakon o fiskalnem pravilu. Zakon predstavlja izrazit primer postopka harmonizacije pravnih aktov znotraj Evropske unije.

Kaj pa je pripeljalo do tega, da v Evropski Uniji potrebujemo fiskalno pravilo? Predvsem finančna in ekonomska kriza, ki se je po vsej Evropi izrazila v javnofinančnih neravnotežjih, ki so bila rezultat pomanjkljivosti v načrtovanju in izvajanju javnofinančnih politik držav. Tako je prišlo do zahteve, predvsem zaradi učinkovitosti, do opredelitve ključnih načel javnofinančne politike v najvišjih pravnih aktih držav. Evropska Unija je namreč močno čutila pritiske svetovne finančne in gospodarske krize, zaradi česar je morala porabiti vsa sredstva, ki jih je imela na voljo. V takem času je najpomembnejše to, da Evropska Unija in njene članice delujejo usklajeno – to se je pokazalo kot uspešno, saj ji je uspelo zagotoviti stabilnost v času neposredne nevarnosti. Sedaj pa je za članice izredno pomembno, da znova izkoristijo prednosti, ki jim jih ponuja Evropska Unija, kot so učinkovito usklajevanje, verodostojen okvir Pakta za stabilnost in rast ter strategije Evropa 2020 ter koristi, ki jih omogočata skupna valuta in enotni trg. To je najučinkovitejši način, ki bi državam članicam pomagal premagati posledice gospodarske krize in utrditi gospodarstvo. Veliko ukrepov je že bilo sprejetih s strani Evropske Unije, predvsem s strani vlad držav članic, Evropske centralne banke in Evropske komisije. Te med seboj sodelujejo, s ciljem okrepitve rasti in zaposlovanja, da bi zagotovile finančno stabilnost in vzpostavile boljši sistem upravljanja financ za prihodnost (Vlada RS 2014).

Kot najpomembnejši ukrep Evropske unije za lajšanje posledic gospodarske krize, je bilo predlagano fiskalno pravilo, ki uvaja dolgotrajno omejitev fiskalne politike z numeričnimi omejitvami proračunskih agregatov. To pomeni, da se določene meje, ki so opredeljene s fiskalnim pravilom, ne spreminjajo pogosto in so operativne smernice zagotovljene s specifičnimi numeričnimi cilji, ki omejujejo določen proračunski agregat. Namen pravil je odprava oz. popraviljanje izkrivljenih pobud in pritiskov, ki vodijo v prekomerne izdatke in v času stabilnosti, zagotoviti fiskalno odgovornost in vzdržnost dolga. To se zgodi zaradi tega, ker v »dobrih« časih interesne skupine oz. volilne enote zahtevajo čim večji del proračuna, kar ne pušča prostora za proticiklični odziv v »slabih« časih. Fiskalno pravilo pa služi tudi drugim ciljem. Gospodarska stabilizacija je del fiskalnih pravil, ki omogočajo prilagoditev fiskalnih računov različnim gospodarskim dejavnostim. Fiskalna pravila so bila prav tako uvedena, da razumejo velikost vlade in podpirajo medgeneracijsko pravičnost (Schaechter in drugi 2012).

Zagotavljanje verodostojnega srednjeročnega »sidra« je bil najpomembnejši motiv za sprejetje ali krepitev politike fiskalnih pravil po kriznih izkušnjah. Z javnimi financami v stiski v številnih gospodarstvih in močnimi pritiski na trg, so se nedavna prizadevanja osredotočila na

krepitev fiskalnih okvirov in interakcijo med njihovimi številnimi glavnimi sestavnimi elementi. Sprejemanje fiskalnih pravil se je obravnavalo kot ena komponenta, ki lahko pomaga premostiti prehod na zmanjšanje trenutno visokih fiskalnih neravnovesij, hkrati pa povečuje verodostojnost konsolidacijske poti, vendar ne, če drugi elementi, vključno s politično pripravljenostjo, niso vzpostavljeni. Ta fiskalna pravila "naslednje generacije" so zasnovana in namenjena doseči boljše ravnovesje med trajnostjo in prilagodljivostjo, saj upoštevajo gospodarske šoke in jih pogosto dopolnjuje skupina drugih institucionalnih ureditev (kot so neodvisni fiskalni sveti). Medtem ko empirični dokazi kažejo na to, da so fiskalna pravila so na splošno uspešni faktor za fiskalno prilagajanje, je vzročnost je težko oceniti. Potreben bo čas, da bi ugotovili, ali pravila "naslednje generacije" zagotavljajo predvideni prispevek k fiskalni disciplini. Zaradi relativno visoke stopnje zapletenosti bo njihova učinkovitost tudi odvisna od institucionalnih zmogljivosti posameznih držav (Schaechter in drugi 2012).

Fiskalno pravilo ima tri glavna načela: načelo srednjeročne uravnoteženosti, načelo previdnosti pri načrtovanju in ocenjevanju obsega javnofinančnih prihodkov in izdatkov ter načelo neodvisnega nadzora nad javnofinančno politiko države. *Načelo srednjeročne uravnoteženosti* zagotavlja skladnost z ustavnim načelom srednjeročne uravnoteženosti prihodkov in izdatkov proračunov države brez zadolževanja, in sicer se določa izhodišče, po katerem mora biti strukturni saldo sektorja država višji ali vsaj enak srednjeročnemu fiskalnemu cilju, ki ga določi vlada skladno z evropskimi obveznostmi. *Načelo previdnosti pri načrtovanju in ocenjevanju obsega prihodkov in izdatkov*, določa upoštevanje tveganj, na obseg prihodkov in izdatkov, dolgoročno vzdržnost javnega financiranja in obseg javnega dolga. *Načelo neodvisnega nadzora nad javnofinančno politiko države* pa krepi odgovornosti za vodenje javnofinančne politike. Tu gre za vzpostavitev novega organa, Fiskalnega sveta, ki pa se mu na novo določijo pristojnosti in položaj (Vlada RS 2014).

Glavni cilji predlaganega zakona so:

- večja blaginja ljudi,
- zagotavljanje dolgoročnosti javnih financ,
- zagotavljanje čvrstejšega zakonskega okvirja za učinkovito upravljanje javnih financ,
- zagotavljanje okvirnih pogojev za makroekonomsko stabilnost ter trajen in stabilen gospodarski razvoj in
- oblikovanje pravno močnejših pravil za boljšo fiskalno disciplino (Vlada RS 2014).

9.12.2011 je tako 25 držav članic Evropske sklenilo dogovor o fiskalnem paktu (pravilu) za zaostritev proračunske discipline v evrskem območju, imenovanem Pogodba o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v evropski monetarni uniji (RTV Slovenija 2011). Pogodba je začela veljati leta 2012 kot mednarodna pogodbe, ki ureja temeljna vprašanja izboljšanja stanja javnofinančnih politik. Takrat so se države zavzele, da bodo v lastno zakonodajo vključile ustrezna fiskalna pravila, potrebna za krepitev fiskalne discipline (Vlada RS 2014).

### **2.5.1 Fiskalno pravilo v Sloveniji**

V Sloveniji so javnofinančne politike določene v Zakonu o javnih financah. V zakonu je navedeno, da si mora Slovenija pri pripravi proračuna prizadevati za makroekonomsko stabilnost in zagotavljati trajen in stabilen narodnogospodarski razvoj. Vendar pa se je v preteklih letih pokazalo, da takrat še veljavna fiskalna pravila niso zagotavljala dovolj čvrste pravne podlage za učinkovito dolgoročno vzdržno javnofinančno politiko. Zato je bilo sedaj sprejeto enotno politično soglasje, da je potrebno fiskalno pravilo okrepiti in ga umestiti v višji pravni akt. Tako je leta 2013 Državni zbor Republike Slovenije sprejel spremembo 148. člena Ustave Republike Slovenije, s katero je določil temeljno načelo javnofinančne politike države in določil, da se z zakonom, ki ga naj sprejme Državni zbor z dvotretjinsko večino, določita način in časovni okvir izvajanja načela srednjeročne uravnoteženosti proračunov države brez zadolževanja, merila za določitev izjemnih okoliščin in način ravnanja ob njihovem nastopu. Morata pa zakon in njegov način izvrševanja biti v skladu z Direktivo Sveta 2011/85/EU (8. 11. 2011), s Paktom za stabilnost in rast, Uredbo Sveta in Evropskega parlamenta št. 473/2013 (21. 5. 2013) ter s Pogodbo o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v ekonomski in monetarni uniji (19. 4. 2012) (Vlada RS 2014).

#### Stanje v Sloveniji med svetovno gospodarsko krizo in pred sprejetjem fiskalnega pravila

Svetovna finančna in gospodarska kriza, ki se je začela septembra 2008, pa je prizadela tudi Slovenijo. Kot rezultat in posledica krize je prišlo do poslabšanja makroekonomskih kazalcev, in sicer padec bruto domačega proizvoda (BDP), javnofinančni prihodki so bili nižji od javnofinančnih odhodkov (zato je javnofinančni saldo negativen) ter narasla je stopnja brezposelnosti in se ohranjala na zelo visoki ravni. Zato je bilo za Slovenijo izrednega pomena, da sprejme pravila, ki bi bila zmožna posledice krize omejiti, še posebej obseg javnofinančnih odhodkov in obseg zadolževanja, namenjenemu predvsem za tekočo javno potrošnjo (Vlada RS 2014).

Štirje (4) pomembni makroekonomski kazalniki (BDP, stopnja brezposelnosti, javni dolg in proračunski primanjkljaj) so prikazani v naslednji tabeli. Prikazujejo stanje Slovenskega gospodarstva od leta 2008 pa do leta 2015. Tabela sem začela z letom 2008, ko je bil začetek gospodarske krize, končala pa z letom 2015, ko je bilo uvedeno fiskalno pravilo v Sloveniji.

*Tabela 1: Prikaz gibanja 4 makroekonomskih dejavnik 2008–2015 v Sloveniji*

leto	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
%								
<b>BDP</b>	3,4	-7,8	1,2	0,7	-2,7	-1,1	3,1	2,3
<b>Brezposelnost</b>	4,4	5,9	7,3	8,2	8,9	10,1	9,8	9
<b>Javni dolg</b>	21,8	34,6	38,4	46,6	53,9	71	80,9	83,1
<b>Proračunski primanjkljaj</b>	-1,4	-5,9	-5,6	-6,7	-4,1	-15,1	-5,4	-2,9

Vir: Statistični urad Republike Slovenije (2016).

BDP oz. bruto domači proizvod nam pokaže gospodarsko dejavnost države, njen razvoj in stopnjo gospodarske rasti. Vključuje potrošnjo zasebnega sektorja, državno potrošnjo, naložbe ter neto izvoz. Od leta 2008 do leta 2015 je ta naraščal oz. padal za naslednje odstotke (razlika od prejšnjega leta): 3,4, -7,8, 1,2, 0,7, -2,7, -1,1, 3,1 in 2,3. Brezposelnost v Sloveniji je od leta 2008 naprej strmo naraščala. Leta 2008 je bilo brez zaposlitve 4 % prebivalstva, le 5 let kasneje (leto 2013) pa kar 10,1 % prebivalcev ni imelo redne zaposlitve. V zadnjem času brezposelnost pada, leta 2015 je bila le-ta 9 %. Po številu to pomeni, da je od leta 2008 naprej brez zaposlitve bilo naslednje število ljudi: 46.000, 61.500, 75.500, 83.800, 90.000, 102.000, 98.800 ljudi in 90.800. Javni dolg oz. dolg države pomeni, koliko denarja država dolguje. Za lažjo predstavbo je predstavljen v % od BDP-ja. Kot je razvidno iz tabele, je bil dolg leta 2015 kar 4x višji (glede na % od BDP-ja) kot leta 2008. Od leta 2008 naprej je javni dolg znašal (v milijonih evrih): 8.274,5, 12.527,1, 13.907,4, 17.203,6, 19.404,0, 25.504,9, 30.199,0 in 32.070,6. Javni dolg je leta 2015 znašal že kar 32 milijard evrov (83,1 % BDP-ja za isto leto).



Proračunski primanjkljaj je razmerje med neto posojanjem (+) in neto izposojanjem (-) izražen v % od BDP-ja. Po vrednostih (v milijonih evrov) bi le-ta znašal od leta 2008 pa do leta 2015: -537,3, -2.127,0, -2.044,2, -2.456,4, -1.477,0, -5.425,8 ter -1.125,9.

#### Potek priprav na sprejetje Zakona o fiskalnem pravilu in zapleti

9. decembra 2011 so članice Evropske Unije na čelu s takratnim predsednikom Evropskega sveta, Hermanom van Rompuyem, sklenile dogovor o fiskalnem paktu (pravilu) za zaostretev proračunske discipline v evrskem območju (RTV Slovenija 2011).

Cilj fiskalnega pravila je zagotoviti vzdržno javnofinančno politiko, v okviru skupnih usmeritev Evropske unije. To je leta 2012 pripeljalo k pripravi in potrditvi fiskalnega pakta kot posebne mednarodne pogodbe, ki ureja temeljna vprašanja izvajanja javnofinančnih politik. Slovenija je fiskalni pakt podpisala 2. 3. 2012 (podpisal ga je takratni slovenski premier Janez Janša), zakon o ratifikaciji pa je bil uveljavljen 15. 5. 2012. S podpisom se je Slovenija zavezala, da bo v lastno zakonodajo vključila ustrezna fiskalna pravila, potrebna za krepitev fiskalne discipline (Vlada RS 2014).

Vlada Republike Slovenije je 8. 3. 2012 sprejela predlog spremembe 148. člena ustave. To pomeni, da bo Slovenija, v skladu z mednarodno pogodbo o fiskalnem paktu, v ustavo vnesla fiskalno pravilo. Predlog zakona govori o državnem proračunu, da mora biti le-ta uravnotežen ali pa v presežku (STA 2012b). Ustavna komisija Državnega zbora je nato 20. 3. 2012 soglasno sklenila, da Državni zbor začne postopek za spremembe 148. člena ustave, ki bo omogočilo lažje sprejetje fiskalnega pravila v slovensko zakonodajo. Sprejeli so tudi sklep o strokovni skupini, ki bo na čelu pri spreminjanju člena ustave, pripravila mnenja in stališča ter osnutek predloga ustavnega zakona, ki bo kasneje sprejet s strani komisije. Cilj je bil, da bi fiskalno pravilo začelo veljati za proračun leta 2015 (Dnevnik 2012). Vpis fiskalnega pravila v ustavo pa predstavlja simbolno dejanje, saj Evropska unija ne zahteva od držav članic, da pravilo vpišejo v ustavo. Z vpisom fiskalnega pravila v ustavo pa Slovenija mednarodnih finančnim trgov daje pozitiven signal, in sicer, da se zavedamo obsega gospodarske krize ter da smo naklonjeni protikriznim ukrepom (RTV SLO 2012).

Predloga za spremembo 148. člena ustave, ki bi bil vnesel fiskalno pravilo v ustavo, pa 23. 4. 2012 predstavniki poslanskih skupin niso podprli z dvotretjinsko večino (STA 2012a). Enako se je zgodilo tudi 26. 6. 2012, zato se je 19. 7. 2012 Državni zbor odločil (z 80 glasovi za in 0

glasovi proti), da bo o vnosu fiskalnega pravila v ustavo, odločal v sredini septembra (24ur 2012). Tako so poslanci o predlogu za vnos fiskalnega pravila v ustavo razpravljali septembra in tudi v začetku oktobra (6. redna seja), vendar do dogovora ni prišlo (Državni zbor 2012).

Z vstopom v novo leto, 1. 1. 2013, je začela veljati mednarodna pogodba o fiskalnem paktu. Odločeno je bilo, da morajo države pogodbenice v roku 1 leta zlato pravilo prenest v nacionalno zakonodajo od uveljavitve pogodbe, pri čemer so zaželeno ustavne odločbe (Vzajemci 2012).

Državni zbor je 24. 5. 2013, z 78 glasovi za in 8 glasovi proti, kar ustreza dvotretjinski večini, le potrdil vnos fiskalnega pravila v ustavo. Proti so glasovali poslanci stranke Socialnih demokratov in predsednik državnega zbora, Janko Veber. Ga. Ljubica Jelušič je dejala, da SD ne nasprotuje fiskalnemu pravilu, ampak letu začetka veljave fiskalnega pravila, ki naj bi bilo 2015 (Delo 2013).

Tako novi 148. člen ustave določa, da morajo biti prihodki in izdatki proračunov države srednjeročno uravnoteženi brez zadolževanja oz. morajo prihodki presežati izdatke (»Prihodki in izdatki proračunov države morajo biti srednjeročno uravnoteženi brez zadolževanja, ali pa morajo prihodki presežati izdatke. Od tega načela se lahko začasno odstopi samo v izjemnih okoliščinah za državo.«). Pod proračun države so mišljeni državni proračun, občinski proračuni, finančna načrta Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenija in Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije ter izdatki tistih oseb, kateri se za več kot 50 % financirajo iz javnofinančnih sredstev. Člen navaja, da je potrebno sistemsko spremeniti oz. posodobiti celoten postopek načrtovanja in priprave proračunov oz. finančnih načrtov vse institucionalnih enot, ki spadajo v sektor država (Vlada RS 2014). Po spremembi ustave, pa je bilo predvideno še sprejetje posebnega zakona o fiskalnem pravilu, ki bi še natančneje opredelil in razložil fiskalno pravilo.

Vlada RS v predpisane roku (6 mesecih od sprejema spremembe ustave) ni predlagala zakona. o izvedbi fiskalnega pravila, zato je 18. 2. 2014 Slovenska demokratska stranka napovedala morebitno ustavno obtožbo zoper premierko Alenke Bratušek ter ministrov (Siolnet 2014). Tako pa je 30. 4. 2014 stranka SDS zopet napovedala ustavno obtožbo zoper Alenko Bratušek, če le-ta v roku 5 dneh ne odstopi s položaja. Glavni očitke je seveda bil zamujanje z izvedbenim zakonom o fiskalnem pravilu in s tem posledično kršenje ustavne ureditve (Delo 2014c).

Premierka Alenka Bratušek je 3. 5. 2014 podala svoj odstop, s katerim so poslanci na izredni seji bili seznanjeni 8. 5. 2014. To je pripeljalo do predčasnih volitev (Delo 2014a).

Na parlamentarnih volitvah 13. 7. 2014 je zmagala povsem nova Stranka Mira Cerarja. V parlament je tako prišlo 7 strank: Stranka Mira Cerarja (SMC), Slovenska demokratska stranka (SDS), Demokratična stranka upokoјencev (Desus), Združena Levica (ZL), Slovenski demokrati (SD), Nova Slovenija (NSi) ter Zaveznštvo Alenke Bratušek (Zaab). SMC je oblikovala novo koalicijsko vlado (Delo 2014č). Po teh volitvah je opozicijska stranka SDS pripravila predlog zakona o fiskalnem pravilu, vendar je bil le-ta decembra 2014 zavržen. Takratni finančni minister Dušan Mramor predloga zakona ni podprl, tako kot tudi stranke SMC, Desus, SD in ZL. Glavna skrb strank SDS in NSi je bilo pretirano zadolževanje države, ki bi lahko zelo otežilo in poslabšalo finančno stanje za naslednje generacije (Delo 2014b).

Besedilo Predloga zakona o fiskalnem pravilu je nato Vlada Republike Slovenije predlagala 4. 12. 2014 na 12. redni seji (Vlada RS 2014). Objava predloga zakona je bila 9. 12. 2014, s čemer se je uradno začel zakonodajni postopek (Državni zbor 2014a). 19. 12. 2014 je nato skupina poslank in poslancev Državnemu zboru poslala zahtevo za splošno razpravo o Predlogu zakona o fiskalnem pravilu (Državni zbor 2014b).

Zaradi opisanih dogodkov ter zapletov je prišlo do zamude pri sprejetju zakona (le-ta je znašala že več kot 500 dni). Minister Dušan Mramor je nato opozoril, da zaradi zamude pri sprejetju zakona, Sloveniji grozi kazen in da smo tik pred tožbo Evropske komisije, kazen pa bi lahko znašala več milijonov evrov. Poleg tega zamujamo tudi pri prenašanju določb t.i. fiskalnega pakta, zaradi česa bi Slovenija lahko dobila kazen v višini do 0,1 % BDP. Mramorje je izjavil, da so kazni »zadnje, kar bi si trenutno želeli« (Delo 2015).

### **3 ANALIZA POTEKA SPREJEMANJA ZAKONA O FISKALNEM PRAVILU (LASTNA ANALIZA)**

#### **3.1 Predlog zakona**

Zakon o fiskalnem pravilu (ZFisP), ki je vseboval 18 členov, je vložila v Državni zbor RS Vlada Republike Slovenije, ki je določila besedilo predloga zakona 4. 12. 2014 na 12. redni seji. Predlog zakona je vseboval uvod (ocena stanja in razlogi za sprejem predloga zakona), cilje,

načela in poglobitve rešitve predloga zakona, oceno finančnih posledic predloga zakona za državni proračun in druga javna finančna sredstva, navedbo, da so sredstva za izvajanje zakona v državnem proračunu zagotovljena, če predlog zakona predvideva porabo proračunskih sredstev v obdobju, za katero je bil državni proračun že sprejet, prikaz ureditve v drugih pravnih sistemih in prilagojenosti predlagane ureditve pravu Evropske Unije (Švica, Nemčija, Bolgarija, Španija), presojo posledic, ki jih bo imel sprejem zakona, prikaz sodelovanja javnosti pri pripravi predloga zakona, navedbo, kateri predstavniki predlagatelja bodo sodelovali pri delu državnega zbora in delovnih teles (dr. Dušan Mramor, mag. Mateja Vraničar, Metod Dragonja, Irena Sodin, mag. Saša Jazbec, mag. Katja Novak in Marija Arnuš), besedilo členov, obrazložitev, korelacijsko tabelo in izjavo o skladnosti predloga zakonskega ali podzakonskega akta s pravnim redom EU (Vlada RS 2014).

Predlog zakona je bil 9. 12. 2014 objavljen v računalniškem omrežju, s čemer se je uradno tudi začel zakonodajni postopek (Državni zbor 2014a). Skupina poslank in poslancev, s prvopodpisano dr. Simono Kustec Lipicer, je 19. 12. 2014 na podlagi 122. člena Poslovnika, Državnemu zboru poslala zahtevo za splošno razpravo o Predlogu zakona o fiskalnem pravilu (Državni zbor 2014b).

### **3.2 Prva obravnava predloga zakona**

Prva obravnava zakona je potekala 30. 1. 2015 na 4. redni seji Državnega zbora. Najprej je predsednik Državnega zbora, dr. Milan Brglez prešel na 2. (prekinjeno) točko dnevnega reda, to je prva obravnava Predloga zakona o fiskalnem pravilu. Na začetku je pojasnil da je predlog zakona primeren za nadaljnjo obravnavo in da bo zakon sprejet, če bosta zanj glasovali vsaj dve tretjini vseh poslancev (60 ali več). Nato se je začela obrazložitev glasov v imenu poslanskih skupin. Začela je dr. Simona Kustec Lipicer iz Poslanske skupine SMC. Poudarila je, da bo poslanska skupina predlog zakona podprla, o sodelovanju med političnimi strankami ter o pomembnosti sprejetja tega zakona (kot temelj za prihodnjo vodenje stabilne in vzdržne fiskalni politike v državi ter finančno stabilizacijo). Naslednjo obrazložitev glasu v imenu Poslanske skupine SDS je izrazil Janez Janša; dejal je, da bo poslanska skupina predlog zakona na glasovanju podprla, vendar pričakuje, da se bo predlog zakona v naslednjih obravnava in usklajevanjih nadgradil in uredil do točke, da se bo skladal z ustavo. Naslednji je obrazložil glas g. Franc Jurša, in sicer v imenu Poslanske skupine DeSUS. Dejal je, da bodo vsi člani poslanske skupine predlog zakona podprli, saj je okrevanje Slovenije zelo nujno in zakon

omogoča posojila po nižji obrestni meri in bi državi tako ostalo več sredstev. Je pa tudi poudaril, da pričakujejo nadaljnje spremembe zakona, ki bi bile še učinkovitejše in ne obremenjujoče za socialno državo. Obrazložitev glasov Poslanske skupine ZL je podal g. Luka Mesec; poslanska skupina je namreč proti sprejemu fiskalnega pravila, in sicer zaradi dosedanjih negativnih posledic fiskalnega pravila v Evropi na socialno državo, zaradi povečanja dolga Evropske unije od začetka izvajanja fiskalnega pravila (2010–2014) za več kot tisoč milijard evrov in zaradi nepoznavanja posledic fiskalnega pravila čez par let. Za Poslansko skupino ZaAB je glasove pojasnila mag. Alenka Bratušek. Povedala je, da bo poslanska skupina predlog zakona podprla, vendar bodo tekom postopka imeli še nekaj vprašanj in pripomb glede izvedbe zakona. Povedala je tudi, da fiskalno pravilo v osnovi deluje po principu, da v slabih časih država lahko porabi več in na ta račun pomaga ljudem, v dobrih časih pa pač ne sme porabiti vsega kar ustvari. Naslednji je za obrazložitev glasu v imenu Poslanske skupine NSi bil na vrsti g. Jožef Horvat. Povedal je, da bo poslanska skupina podprla pripravljen sklep, ne zakon, kar pomeni, da je predlagano besedilo primerna osnova, ki bi lahko ob sodelovanju koalicije in opozicije postala dober in kvaliteten zakon. Poudaril je tudi načelo cikličnosti, da za dobrimi leti pridejo slaba, in obratno, in da zakon ureja prav to – da se v dobrih letih ne porabi vsega, ampak se tudi prihrani za kasneje. Glasove Poslanske skupine SD pa je obrazložil g. Matjaž Han; povedal je, da se bodo socialni demokrati borili, predvsem da bo zakon sprejet in da ne bo ogrozil socialne države. Tako je po vseh obrazložitvah bil čas tudi za individualne obrazložitve glasov, kjer so svoj glas obrazložili še: dr. Franc Trček (PS ZL), g. Jernej Vrtovec (PS NSi), mag. Andrej Šircej (PS SDS), g. Miha Kordiš (PS ZL), g. Matjaž Nemec (PS SD), g. Luka Mesec (PS ZL), ga. Violeta Tomić (PS ZL), dr. Franc Križanič (PS SD), g. Franc Jurša (PS DeSUS), ga. Ljudmila Novak (PS NSi) in g. Franc Breznik (PS SDS) (Državni zbor 2015č).

Vse individualne obrazložitve glasov so seveda v skladu s svojimi poslanskimi skupinami zagovarjale ali pa nasprotovale predlogu zakona. Nato je sledilo glasovanje o predlogu zakona. Navzočih je bilo tako 84 poslank in poslancev – za jih je glasovalo 79, proti pa 5. Tako je bil sprejet sklep o primernosti zakona (Državni zbor 2015č).

Dne 2. 2. 2015 je Državni zbor je Državnemu svetu poslal Predlog zakona o fiskalnem pravilu (ZFisP-1) (Državni zbor 2015č).

### 3.3 Druga obravnava predloga zakona

Druga obravnava zakona se je na matičnem delovnem telesu 2. 2. 2015. 25. 2. 2015 je Zakonodajno-pravna služba (2015) pripravila mnenje o predlogu zakona o fiskalnem pravilu in ga poslala Odboru za finance in monetarno politiko. Zakon je preučila z vidika njegove skladnosti z Ustavo Republike Slovenije, pravnim sistemom in z zakonodajno-tehničnega vidika. K vsakemu členu so tudi dodali pripombe. Splošno o zakonu je podala mnenje:

- Ustava namreč določa minimalno materijo tega zakona, ustavnopravni zadržki za ureditev dodatne materije v tem zakonu pa ne obstajajo, kljub temu pa je obsežni deli zakona (celotno 3. poglavje) namenjeno ureditvi Fiskalnega sveta, ki pa po ustavi nima sedeža v tem zakonu (najprej je bila ustanovitev Fiskalnega sveta predvidena na ravni ustave). Problem nastane, ker bi potem bil Fiskalni svet opredeljen v zakonu, ki ga je potrebno sprejemati z absolutno večino, medtem ko je večino zakonov treba sprejemati z navadno večino.
- Opozoritev na protislovne koncepte delovanja Fiskalnega sveta. Fiskalni svet bi naj deloval kot samostojen in neodvisen državni organ, ki usmerja javnofinančno politiko preko priporočil, kar ne presega koncepta posvetovalnega organa. Zdi se, kot da nima zagotovljene dovolj velike stopnje avtonomije in njegova vpletenost v izvajanje načela srednjeročne uravnoteženosti ni natančno razvidna.
- Opozorilo glede zaporedja poglavij, da bi le-ta prispevala k preglednosti ureditve. Več smisla bi imelo, če bi Fiskalni svet bil urejen v zadnjem poglavju.
- Sklicevanje na predpise in uredbe Evropske Unije, predvsem preko Pakta za stabilnost in rast, ki je opredeljen v 12. točki 2. člena. V pravnih aktih Evropske unije je zapisano, da je opisno sklicevanje na predpis ali uredbo Evropske Unije protislovno, saj ne upošteva njenega pravnega učinka in zanemarija možnost, da prvotni zakon, ki bi naj urejal sklop vprašanj, ne bi več veljal ali obstajal.
- Obstanek zakona na načelni ravni, saj onemogoča preizkus, kako bo v prihodnosti fiskalno pravilo delovalo pri pripravi in izvrševanju proračunov. Tudi obrazložitve zakona, iz katere niso razvidne povezave med posameznimi določbami, njihovim namenom in cilji ter obrazložitve predpisov Evropske Unije, predstavljajo dodatno težavo. Tako izvajanje javnega pravila ni izvedeno v celoti, ustavno določeno načelo pa bo natančno izvedeno šele, ko bo dokončno določeno, kako se bo način upoštevanja srednjeročne uravnoteženosti uveljavil v postopkih, ki so predmet ureditve zakona, ki ureja javne finance.

Zakonodajno pravna služba pa je podala pripombe še k vsakemu členu, vendar so bili ti popravki po večini pravni in tehnični, in ne vsebinski. Večinoma je šlo le za popravke glede pojasnjevanja pojmov, pravilni opredelitvi pojmov, pravilni rabi nekaterih pojmov in natančnemu navajanju pojmov. Podali pa so tudi mnenje, katere člene bi bilo potrebno popraviti da bi bili popolnoma skladni z ustavo, združljivostjo posameznih členov z ostalimi členi, ali prihaja do kontradikcij med členi in ali so naloge oz. funkcije organov oz. teles pravno zadovoljive in pravilne (Zakonodajno-pravna služba 2015).

V drugi obravnavi na matičnem delovnem telesu so vložile amandmaje Poslanska skupina Slovenske demokratske stranke (5. 3. 2015, 15. 4. 2015), Poslanska skupina Združena levica (5. 3. 2015) ter skupaj Poslanska skupina Stranke modernega centra, Poslanska skupina Demokratične stranke upokojencev Slovenije in Poslanska skupina Socialnih demokratov (9. 6. 2015).

Poslanska skupina Slovenske demokratske stranke (2015c) je 5. 3. 2015 vložila amandmaje k Predlogu zakona o fiskalnem pravilu za 3., 7., 8., 9. in 10. člen.

- Pri 3. členu so želeli dodati dodaten (3.) odstavek in sicer so želeli uvesti restriktivnejšo trošenje države v času gospodarske rasti, predvsem ko je le-ta nadpovprečna. Zagotovili bi večje in strožje omejitve odhodkov v obdobju konjunktore, s čemer bi država še bolj zmanjšala zadolžitev. Za izračun zgornje meje ravni izdatkov so predlagali švicarsko formulo, ki je že preizkušena v praksi.
- Pri 7. členu so želeli spremeniti 1. odstavek, in sicer so želeli izpostaviti neodvisnost Fiskalnega sveta pri proračunskih napovedih in predlaganih ciljnih fiskalne politike.
- Pri 8. členu so želeli spremeniti 1., 3., 5. in 6. odstavek. V 1. odstavku so želeli v Fiskalnem svetu ohraniti 3 člane, vendar so želeli spremeniti njihovo imenovanje – da bi vse 3 člane predlagala Vlada, nato pa bi jih u dvotretjinsko večino imenoval Državni zbor. S tem so želeli, da ima Vlada, ki nosi odgovornost izvedbe zakona, možnost sama predlagati kandidati za Fiskalni svet. Z dvotretjinsko večino potrjevanja kandidatov pa so želeli večji konsenz s strani poslancev. S 3. odstavek 8. člena so želeli, da bi se za člane Fiskalnega sveta lahko bili imenovani strokovnjaki s področja ekonomije z najmanj drugo stopnjo izobrazbe in z vsaj 10 leti delovnih izkušenj, s čimer bi poenostavili področje zahtevane izobrazbe in izkušenj za primerne kandidate. Pri 5. odstavku so želeli podati pojasnitev glede predčasne razrešitve člana Fiskalnega sveta v primeru nastopa razlogov za nezdržljivost opravljanja funkcije, in sicer so navedli na razlogi iz 2. odstavka 8. člena,

ki so: funkcija poslanca Državnega zbora, svetnik Državnega sveta, član Računskega sodišča, minister ali državni sekretar, župan ali član občinskega sveta, članstvo v poslovnem ali nadzornem organu uporabnika proračunov države. Pri 6. odstavku pa so želeli spremeniti, koga mora predsednik Državnega zbora najprej obvestiti če pride do predčasne razrešitve člana Fiskalnega sveta – vlado, in ne organa, ki je člana predlagal.

- Pri 9. vložnem amandmaju gre za upoštevanje in sovpadanje z prej predlaganimi spremembami, in sicer glede prenosa predlaganja članov Fiskalnega sveta na Vlado in njihovo dvotretjinsko potrjevanje. 3., 4., 5. in 6. odstavek pa opisujejo olajšan postopek pri predlaganju in imenovanju članov Fiskalnega sveta.
- Pri 10. členu so želeli spremeniti 4. odstavek, in sicer so zožili navajanje zagotavljanja sredstev za delo Fiskalnega sveta. Pri 5. odstavku so želeli dvigniti odstotek zaposlitve za opravljanje funkcije predsednika in članov Fiskalnega sveta iz 20 % na 50 %, predvsem zaradi večje kvalitete in uspešnosti opravljanja nalog. Pri 6. odstavku pa so želeli omejiti javne uslužbenke v Fiskalnem svetu na 4, s čemer so želeli odpraviti morebitno prezaposlovanje v javnem sektorju.

Poslanska skupina je nato 15. 4. 2015 umaknila amandmaje k 3., 7., 8., 9. in 10. členu. (Poslanska skupina Slovenske demokratske stranke 2015č).

Dne 15. 4. 2015 pa je Poslanska skupina Slovenske demokratske stranke (2015b) znova vložila amandmaje k Predlogu zakona o fiskalnem pravilu. Tokrat je vložila amandmaje k 1., 3., 7., 8., 9., 10., 11. in 15. členu.

- Pri 1. členu so želeli dodati še 2. odstavek, in sicer so v zakon želeli vnest tudi osnovne značilnosti delovanja Fiskalnega sveta, katerega naloga opravlja Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj (UMAR).
- Pri 3. členu so ponovno dodali 3. člen, ki pa je popolnoma enak kot v prejšnjih podanih amandmajih, ki so jih nato umaknili. Dodali pa so 4. in 5. odstavek, ki govorita o tem, da je lahko po ocenah Vlade, če pride do posebnosti gospodarskega cikla, treba zagotoviti večjo odzivnost fiskalne politike.
- Pri 7. členu, ki govori o položaju in nalogah Fiskalnega sveta, so spremenili vse 4. odstavke. Želeli so predvsem poudariti pojem neodvisnosti Fiskalnega sveta pri ocenah za proračunske napovedi in predlaganju ciljev fiskalne politike. Fiskalnemu svetu so dodali tudi naloge za preverjanje skladnosti javnih financ po metodologiji ESA za celotno



gospodarstvo in ugotavljanje odstopanja javnofinančne politike od zagotavljanja dolgoročne vzdržnosti javnih financ.

- Pri 8. členu pri 1. odstavku so za predsednika Fiskalnega sveta predlagali direktorja Urada Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj, za druga dva člana Fiskalnega sveta pa so predlagali namestnika direktorja Urada Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj. Pri 3. odstavku so, tako kot v prejšnjih podanih amandmajih, zopet predlagali ekonomiste za člane Fiskalnega sveta, in tudi v 5. odstavku so podali enaka pravila za člane Fiskalnega sveta kot v prejšnje podanih amandmajih. Pri 6. odstavku so zmanjšali število poslancev, ki lahko vložijo pobudo za razrešitev člana Fiskalnega sveta na 10, vse ostalo pa je enako kot že prej vložen amandma.
- 9. člen se po večini pokriva z že podanih in kasneje umaknjem amandmajem, razlika je edino v tem, da bi se člane imenovalo le z večino poslancev, namesto z dvotretjinsko večino.
- Pri 10. členu so želeli izbrisati 5. in 6. odstavek, saj so predlagali, da bi Fiskalni svet upravljal Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj, in zato nista člana več pomembna.
- Pri 11. členu v 1. odstavku so želeli, da lahko tudi Fiskalni svet ugotovi, če prihaja do odstopanj javnofinančne politike od zagotavljanja dolgoročne vzdržnosti javnih financ. V 2. odstavku pa dodajajo, da če ne pride do spoštovanja srednjeročne uravnoteženosti, da tedaj Vlada pripravi in nato Državnemu zboru predloži predlog sprememb okvira in predlog programa ukrepov, s katerimi se bo ponovno vzpostavila srednjeročna uravnoteženost.
- Pri 15. členu poslanska skupina za funkcijo predsednika Fiskalnega sveta predlaga direktorja Urada Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj, za oba člana pa bi imenovali obe namestnici direktorja Urada Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj, in sicer do izteka mandata oz. konca imenovanja (Poslanska skupina Slovenske demokratske stranke 2015).

Dne 5. 3. 2015 je Poslanska skupina Združena levica podala (2015b) k Predlogu zakona o fiskalnem pravilu, in sicer za 5., 7., 8., 9., 11., 12., 15. in 16. člen.

- 5. člen (poraba presežkov prihodkov nad izdatki proračunov) je poslanska skupina želela črtati, saj le-ta naj ne bi vplival na uresničevanje načela srednjeročne uravnoteženosti, ampak le zmanjšuje manevrski prostor fiskalne politike – tako se presežek državnega

proračuna ne bi mogel uporabljati za druge potrebe države, ampak če za odplačevanje glavnice dolga.

- 7. členu so želeli dodati dodatni odstavek, ki bi povečal pregled delovanja Fiskalnega sveta in omogočal demokratični nadzor javnosti nad njegovim delom.
- Pri 8. členu pri 1. odstavku so želeli povečati število članov Fiskalnega sveta iz 3 na 5 ter določiti način njihovega imenovanja (enega člana bi predlagal Ekonomsko-socialni svet, da bi predstavnika imeli tudi delojemalci), pri 3. odstavku bi naj člani Fiskalnega sveta bili strokovnjaki s področja ekonomije (in ne s področja financ ali makroekonomije, kot piše v predlogu zakona, predvsem zaradi zastopanja strokovnjakov različnih znanstvenih paradigem), pri 4. odstavku naj kandidati za člane Fiskalnega sveta ne bi smeli biti pravnomočno obsojeni zaradi naklepnega kaznivega dejanja (tudi za trajanje manj kot 6 mesecev; zaradi česar se spremeni tudi 2. točka v 6. odstavku). Dodali pa so tudi 7. odstavek, ki Fiskalni svet veže z določbami Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije, kot dodatno varovalo za nepristransko delovanje Fiskalnega sveta.
- 9. člen so le prilagodili morebitnima dodatnima članoma v Fiskalnem svetu, in sicer, da se nanaša tudi na predstavnike delojemalcev in Državni svet.
- 11. členu se doda še 3. odstavek, ki pravi, da Minister za finance določi način izvrševanja proračuna, ki pa ne sme ogroziti ali zamakniti izvrševanja zakonskih obveznosti 2. člena Ustave Republike Slovenije. Gre predvsem za dodatno varovalko, ki preprečuje zadrževanje ali neizvrševanje obveznosti socialnega, zdravstvenega in pokojninskega varstva.
- Pri 12. členu pri 1. odstavku, so želeli črtati pojem fiskalne vzdržnosti, predvsem zaradi pravne neopredeljenosti in neprimernosti le-tega. Dodati pa so želeli tudi 3. točko, ki pa bi vgradila varovalko socialnega, zdravstvenega in pokojninskega varstva, saj omogoča odstop od srednjeročne uravnoveženosti ob ogrožitvi le-teh.
- Pri 15. členu gre pri izbiri članov le za posodobitev besedila ob morebitnem povečanju števila članov na 5. Tudi čas za začetek postopka za predlaganje kandidatov je poslanska skupina želela podaljšati iz 15 na 30 dni, predvsem zaradi novosti postopka.
- Pri 16. členu so želeli črtati 1. odstavek, saj bi zmanjševanje javnih izdatkov vplivalo na ogromno dejavnikov v državi in bi prineslo negativne posledice. Glede približevanja srednjeročnemu fiskalnemu cilju, ki predvideva zmanjševanje deficita po 0,5 % BDP letno, bi to za Slovenijo (po podatkih za leto 2014) pomenilo 186 milijonov evrov, kar bi glede na trenutno stanje resno ogrozilo gospodarsko okrevanje. Zato so tudi predlagali začetek doseganja fiskalnih ciljev leta 2017.

Poslanska skupina Združena levica je 18. 6. 2015 poslala eno spremembo amandmaja, in sicer k 8. členu zaradi napačne navedbe odstavka (namesto »V šestem odstavku...«, je pravilo »V petem odstavku...«) (Poslanska skupina Združena levica 2015c).

Poslanska skupina Stranke modernega centra, poslanska skupina Demokratične stranke upokojencev Slovenije in Poslanska skupina Socialnih demokratov (2015) so nato 9. 6. 2015 podale skupne amandmaje k Predlogu zakona o fiskalnem pravilu. Podale so amandmaje k 1., 2., 3., 4., 5., 6., 7., 8., 9., 10., 11., 12., 13., 14., 15., 16. in 17. členu (edini nedotaknjen člen je ostal 18. člen).

- K 1. členu so želeli dodati še 2. in 3. odstavek. Pri obeh členih gre za podrobnejšo opredelitev tega, o čem zakon govori oz. kaj ureja (Fiskalni svet, delni prenos Direktive Sveta 2011/85/EU o zahtevah v zvezi s proračunskimi okviri držav članic).
- Pri 2. členu, ki je napisan po točkah, so predlagali naslednje spremembe: v 4. točki se namesto »s predpisom«, uporabi »z uredbo«; v 7. točki je nadomestno besedilo: »dejanska razlika med prihodki in izdatki sektorja država v posameznem letu, prilagojena« ter se specificira ukrepe, saj je za besedo ukrepov doda vejica in nato nadaljuje »opredeljenih v Paktu za stabilnost in rast«; v 8. točki gre za spremembo navedkov in opredelitev salda sektorja država kot razliko med prihodki in izdatki sektorja država; v 9. točki gre za skrajšanje točke in za popravo opredelitve srednjeročnega fiskalnega cilja; 10. točko se črta, saj se je Program stabilnosti opredelil že prej; dosedanji 12. točki, ki sedaj postane 11., definicija Pakta za stabilnost in rast sovpada z definicijo na ravni Evropske Unije; dodata pa se še 12. in 13. točka, ki opredeljujeta proizvodno vrzel in elastičnost salda sektorja država na proizvodno vrzel.
- Pri 3. členu, 1. odstavku, gre za večjo jasnost določanja fiskalnega pravila in skladnost le-tega z 148. členom Ustave Republike Slovenije. Dodali so tudi 3., 4., 5. in 6. odstavek. Vsi izhajajo iz tega, da mora biti strukturni saldo sektorja država vsako leto višji ali enak -0,5 % BDP (če je dolg višji od 60 % BDP) oz. -1 % (če je dolg precej nižji od 60 % BDP). Torej znotraj srednjeročnega obdobja v posameznem letu lahko pride do negativnega strukturnega deficita do največ 0,5 % oz. 1 % BDP, je pa potrebno zagotoviti, da tekoča javnofinančna poraba ne ustvari dolga. 3. in 4. odstavek prikazujeta zgornjo mejo obsega izdatkov sektorja država v posameznem letu, 5. odstavek določa, da se v načrtovan obseg izdatkov ne šteje izdatkov, ki imajo naravo enkratnih in začasnih izdatkov skladno s

- Paktom za stabilnost in rast, ter 6. odstavek, ki govori o prilagoditvi formule za izračun zgornje meje obsega izdatkov, glede na nadaljnje spremembe Pakta za stabilnost in rast.
- Pri 4. členu gre samo za zamenjavo pojmov zaradi širjenja definicije tveganj, in sicer beseda »država« se nadomesti z »sektorja država« in »rast BDP« se nadomesti z »makroekonomsko stabilnost«.
  - Pri 5. členu gre za natančnejše določanje načina porabe presežka prihodkov, izhaja pa iz tega, da institucionalne enote sektorja država presežke zbirajo na ločenem računu. Pri 2. odstavku pa gre za izključno porabo presežkov za odplačevanje glavnice dolga države. Dodali so še 3. člen (ki govori o porabi presežkov držav, ki niso zadolžene), 4. člen (izjema, da lahko tako zadolžene kot nezadolžene institucionalne enote presežke prihodkov nad izdatki uporabijo tudi za povečanje premoženja te institucionalne enote) in 5. člen (omogoča državi v posebnih primerih možnost zahteve vplačila presežkov javnih prihodkov nad javnimi izdatki v proračun ustanovitelja).
  - 6. člen so preimenovali v okvir za pripravo proračunov. Dosedanji 1. odstavek se premakne na konec člena in se dopolni (postopek načrtovanja proračunov države se podrobneje uredi v predpisih, ki urejajo javne finance). 2. odstavek se razcepi in tako natančneje določa postopek sprejema okvira za pripravo proračunov države in njegovih sprememb. 5. odstavek razlaga posledice, v primeru če državni zbor ne sprejme okvira v roku (potem vlada sprejme Program stabilnosti), 6. odstavek pa opisujejo morebitne spremembe okoliščin glede na sprejeti okvir (Vlada Državnemu zboru in Fiskalnemu svetu posreduje predlog spremembe okvira).
  - 7. člen: 1. odstavek še bolj natančno opisuje vlogo priporočil Fiskalnega sveta in spoštovanje katerih pravil preverja le-ta. V 2. odstavku v 1. točki se nadomesti le besedna zveza, in sicer namesto »vzdržnost javne politike« nadomesti »vzdržnost in skladnost javnofinančne politike s fiskalnimi pravili« ter v 4. točki se izbriše »preteklega leta« - to pa zaradi omogočanja Fiskalnemu svetu, da ugotavlja skladnost proračunov s fiskalnimi pravili. V 5. točki se doda besedilo, in sicer »ocenjuje ustreznost predloga spremembe okvira in predloga«, v 6. točki se število 11 nadomesti z besedilom »prvega in drugega odstavka 11. in prvega in drugega odstavka 13.a«, 7. točka se spremeni samo, da se pred 12. členom napiše še iz prvega odstavka (zaradi dodanih kasnejših členov), doda se nova 8. točka (določa nalogo Fiskalnega sveta v povezavi s 13. členom) in sedaj 9. točka podrobneje določa naloge Fiskalnega sveta. V 3. odstavku se določi, da Fiskalni svet ocene posreduje Vladi in Državnemu svetu. Zadnji del 4. odstavka pa omogoča Državnemu zboru da lahko Vladi, na podlagi ocene Fiskalnega sveta, naloži pripravo spremembe

predlaganega akta ali dodatne ukrepe. Doda pa se tudi 5. odstavek, kjer piše, da bo zakon, ki ureja javne finance, podlaga za delovanje Fiskalnega sveta.

- Pri 8. členu, ki ureja sestavo Fiskalnega sveta, so pri 1. odstavku želeli spremeniti predlagatelja kandidatov Fiskalnega sveta (na predlog vlade jih imenuje državni zbor). Pri 2. odstavku so popravili določbo o nezdružljivosti funkcije članov Fiskalnega sveta z opravljanjem druge javne funkcije in dejavnostjo upravljanja, nadzora ali zastopanja neposrednega ali posrednega uporabnika proračunov sektorja država. Pri 3. odstavku gre za spremembo obvezne izobrazbe članov Fiskalnega sveta (področje makroekonomije, javnih financ ali ekonomije; vsaj eden mora biti strokovnjak iz področja makroekonomije, vsaj eden pa iz javnih financ). Pri 6. odstavku se nadomesti »organ, ki je člana predlagal« z besedo »vlada«.
- Pri 9. členu se celotno besedilo spremeni v smislu že prej navedenih morebitnih sprememb – zgolj en predlagatelj, spremenjen postopek za imenovanje članov Fiskalnega sveta ter na novo urejena potrebna večina (dvotretjinska absolutna večina).
- Pri 10. členu, ki govori o delovanju Fiskalnega sveta, se spreminjajo 5. odstavek (predsednik Fiskalnega sveta je zaposlen za najmanj 50 % delovnega časa, člana pa za največ 50 % delovnega časa), 6. odstavek (omejevanje javnih uslužbencev v Fiskalnem svetu na 4) in 7. odstavek (natančnejša določitev, da bodo druge institucionalne enote Fiskalnemu svetu zagotavljale informacije, analize in podatke), doda pa se še 8. Odstavek, ki določa, da mora Fiskalni svet državnemu zboru enkrat letno v obravnavo poslati poročilo o svojem delu za preteklo leto.
- Pri 11. členu so najprej predlagali, da se le-ta imenuje popravljalni, namesto korekcijski, mehanizem. Pri 1. odstavku se doda novo okoliščino, in sicer, da lahko popravljalni mehanizem sproži tudi Vlada, če Fiskalni svet ugotovi nespoštovanje pravila iz 3. člena tega zakona. 2. odstavek navaja, kaj se zgodi, če ukrepi iz prejšnjega odstavka ne uspejo zagotoviti izvajanja srednjeročne uravnoveženosti – Vlada, na predlog finančnega ministra, Državnemu zboru predloži v sprejem predlog spremembe okvira in predlog programa ukrepov, ki naj bi zagotovil ponovno upoštevanje srednjeročne uravnoveženosti. Dodan je bil tudi 3. odstavek, ki pa je samo prepis prejšnjega 2. odstavka (o obsegu ukrepov za dosedanje srednjeročne uravnoveženosti).
- 12. člen so želeli preimenovati v »merila za določitev izjemnih pravik« (prej je bilo »okoliščine, v katerih se lahko odstopi od srednjeročne uravnoveženosti). Želeli so spremeniti 2. odstavek, in sicer so natančneje določili postopek ugotavljanja nastanka in prenehanja izjemnih okoliščin (Fiskalni svet vladi pošlje oceno (namesto mnenja), katero

mora, če za to zaprosi Vlada, podati najkasneje v 15 (prej 10) dneh). 3. odstavek, ki opisuje začetek postopka odpravljanja odstopanja, pa se črta.

- Pri 13. členu se 1. odstavek spremeni tako, da je bolj jedrnato opisano, na kakšen način Državni zbor določi obseg dopustnih odstopanj od srednjeročne uravnoteženosti (s sprejemom spremembe okvira). Pri 2. odstavku tudi gre za besedilno skrajšanje zakona, saj predlog za spremembo okvira Državnemu zboru vseeno poda Vlada, ta pa ga mora posredovati tudi Fiskalnemu svetu.
- Dodati pa so želeli tudi novi člen, 13.a člen, ki bi se imenoval »popravljalni mehanizem po prenehanju izjemnih okoliščin«. V členu se natančneje določi popravljalni mehanizem, ko se po koncu izjemnih okoliščin ugotovi neskladje z minimalno vrednostjo strukturnega salda. 1. odstavek opisuje, da ko se Fiskalni svet sooči z nižjim strukturnim saldnom sektorja države od minimalne vrednosti, mora finančni minister uporabiti ukrepe, uporabiti v zakonu navedene ukrepe. 2. odstavek pa opisuje, kaj mora Vlada storiti v primeru neuspešnosti ukrepov (tj. strukturni saldo sektorja država je manjši od minimalne vrednosti, določene v 1. odstavku 3. člena) – na predlog ministrstva, pristojnega za finance, v roku 3 mesecev od ugotovitve, Državnemu zboru predložiti v sprejem predlog za spremembo okvira in predlog programa ukrepov, s katerimi bo ponovno prišlo do srednjeročne uravnoteženosti. Oba predloga pa se posredujeta tudi Fiskalnemu svetu.
- Prva beseda imenovanja 14. člena se preimenuje, iz »načelo« v »izvajanje (srednjeročne uravnoteženosti v obdobju približevanja srednjeročnemu fiskalnemu cilju)«. 1. odstavek so nato spremenili po pripombi Evropske komisije, in sicer, da je treba pri približevanju srednjeročnemu fiskalnemu cilju potrebno upoštevati Pakt za stabilnost in rast (ki zajema prejšnji zapis v predlogu zakona – nadzor nad proračunskim stanje ter nadzor in usklajevanje gospodarskih politik (Uredba Sveta št. 1466/97 in Uredba Sveta št. 1055/2005)). Pri 2. odstavku pa so podrobneje določili omejitev načrtovanih izdatkov sektorja država na raven, ki je skladna z zahtevano dinamiko prilagoditve strukturnega salda glede na Pakt za stabilnost in rast (poudarek na dinamiki).
- Pri 15. členu, ki govori o začetku postopka izbire članov Fiskalnega sveta in sprejem poslovnika, so želeli popraviti 1. odstavek, in sicer na podlagi že prej navedenih amandmajev, da bi Vlada najprej objavila poziv za prijavljanje kandidatov za člane Fiskalnega sveta v 15 dneh od uveljavitve tega zakona (prej so za to Predsednik republike, Vlada in Banka Slovenije začeli postopek izbire kandidatov).
- K 16. členu, ki so ga želeli iz »priprava proračunov države v letu 2015« preimenovati v »sprejem prvega okvira in sredstva za delo Fiskalnega sveta v letu 2015«, so želeli podati

amandmaja k obema odstavkoma. V 1. odstavku navedejo, kdaj Vlada prvič predlaga okvir v sprejem Državnemu zboru in Fiskalnemu svetu (najmanj 20 dni pred rokom za posredovanje Programa stabilnosti Evropski komisiji leta 2016). V 2. odstavku pa so določili, da se sredstva Fiskalnemu svetu za leto 2015 zagotovijo iz Proračuna Republike Slovenije.

- Zadnji amandma, k 17. členu (prenehanje veljavnosti), pa so samo dopolnili, in sicer, da z dnem uveljavitve tega zakona prenehajo veljati tako »oddelek 10.a Fiskalni svet in« 106.a do 106.e člen Zakona o javnih financah (Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 110/11-ZDIU12, (14/213 – popr.), 46/13 – ZIPRS1314-A, 101/13-ZIPRS1415 in 101/13).

Odbor za finance in monetarno politiko (2015b) je 23. 6. 2015 in 29. 6. 2015 na 11. seji, kot matično delovno telo, obravnaval predlog zakona o fiskalnem pravilu. Na seji Odbora so prisostvovali predsednik Vlade Republike Slovenije (dr. Miro Cerar) ter predstavniki in predstavnice Ministrstva za finance in Zakonodajno-prave službe. V uvodni predstavitvi je predsednik vlade govoril o vsebinski pomembnosti zakona, ki predstavlja temelj za vzdržne javne finance, da Slovenija s sprejemom zakona že zamuja, predstavil je proces priprave zakona s koalicijskimi in opozicijskimi strankami ter predstavnikoma narodnih skupnosti in sodelovanje z Zakonodajno-pravno službo državnega zbora. Zahvalil se je tudi vsem ekonomskim in finančnim strokovnjakom, ki so sodelovali pri pripravi zakona ter strokovni skupini, ki je sodelovala pri pripravi spremembe 148. člena ustave ter za konec ponovno poudaril izjemen pomen sprejema tega zakona za nadaljnjo finančno konsolidacijo Slovenije. Nato je Minister za finance, dr. Dušan Mramor, opozoril na zamujanje Slovenije s sprejemom tega zakona, saj se nam v nasprotnem primeru obeta kazen s strani Evropske unije. Predstavil je tudi ključne elemente zakona in vsebinske predloga zakona. Nato pa je predstavnica Zakonodajno-prave službe predstavila pripombe Službe o predlogu zakona, delo na amandmajih in opozorila na nekatere nedoslednosti predloga zakona. V glavni razpravi pa so nekateri člani Odbora izrazili pomisleke in celo nasprotovanje predlogu zakona, in sicer:

- ali bo zakon sploh prinesel uravnoteženje,
- ali je zakon sploh v skladu z ustavo,
- izguba monetarne samostojnosti in fiskalnih vzvodov,
- o morebitni preveliki vlogi Fiskalnega sveta,
- posledice, ki jih bo zakon mel na socialnem področju,
- na preveliko krčenje javne porabe,

- vpliv zakona na razvojno politiko,
- morebitnem negativni vpliv zakona na socialno državo, javno porabo in gospodarsko rast,
- spreminjanje poslovnika Državnega zbora in Zakona o javnih financah in
- zagotovitev fleksibilnosti v recesiji in predvidljivost v konjunkturi.

Nekateri pa so v razpravi predlog zakona podprli in se strinjali s predpisanim načinom za dolgoročno zagotavljanje javnih financ in njegovo omogočanje fleksibilnosti in prilagajanja za primere izrednih dogodkov. Strinjali so se tudi z neodvisnostjo Fiskalnega sveta (Odbor za monetarno politiko in finance 2015b).

Odbor za finance in monetarno politiko (2015b) pa je tudi glasoval o amandmajih, ki so jih podale poslanska skupina Slovenske demokratske stranke, poslanska skupina Združena levica ter skupaj poslanske Stranke modernega centra, poslanska skupina Demokratične stranke upokojencev Slovenije in poslanska skupina Slovenskih demokratov.

- Odbor je za brezpredmetne amandmaje razglasil:
  - poslanske skupine SDS: amandmaje k 3., 8., 9., 10., 11. in 15. členu predloga zakona
  - poslanske skupine ZL: amandmaje k 9., 11., 15. in 16. členu predloga zakona
- Odbor ni sprejel amandmajev:
  - poslanke skupine SDS: amandmaje k 1. in 7. členu predloga zakona
  - poslanke skupine ZL: amandmaje k 5., 7., 8. in 12. členu predloga zakona
- Odbor je sprejel amandmaje:
  - poslanske skupine SMC, DeSUS in SD: amandmaje k 1., 2., 3., 4., 5., 6., 7., 8., 9., 10., 11., 12., 13., 14., 15., 16. in 17. členu predloga zakona (Odbor za monetarno politiko in finance 2015).

Odbor za finance in monetarno politiko je 30. 6. 2015 pripravil poročilo k predlogu zakona o fiskalnem pravilu, druga obravnava, EPA 227-VII. 2. 7. 2015 je prišel tudi popravek poročila k predlogu zakona o fiskalnem pravilu, druga obravnava, EPA 227-VII (Odbor za finance in monetarno politiko 2015a, 2015b).

Amandmaje sta k dopolnjenemu predlogu zakona o fiskalnem pravilu (ZFisP-1), druga obravnava, EPA 227-VII sta dodali Poslanska skupina Slovenske demokratske stranke (1. 7. 2015) in Poslanska skupina Združena levica (2. 7. 2015).



Poslanska skupina Slovenske demokratske stranke (2015a) je 1. 7. 2015 vložila amandma k 3. in 11. členu dopoljenemu predloga zakona.

- Pri 3. členu je poslanska skupina želela spremeniti 4., 5. in 6. odstavek, saj so z amandmajem želeli restriktivno trošenje državne v času gospodarske rasti, še posebej, ko je ta nadpovprečna. Tako bi zagotovili večje in strožje omejitve na področju odhodkov v času konjunktura, kar bi pomenilo, da bi država v večjem obsegu zmanjšala zadolžitev. S tem bi država ohranila fleksibilnost na področju odhodkov v času recesije, hkrati pa se tako omogoča zagotovitev večje odzivnosti fiskalne politike. Predlagali so tudi uporabo švicarske formule, ki je že preizkušena v praksi ter želeli črtati določbo, da zgornja meja obsega izdatkov ne vsebuje izdatkov, ki imajo skladno z oceno Evropske komisije naravo začasnih oz. enkratnih izdatkov, opredeljenih v Paktu za stabilnost in rast.
- Pri 11. členu pa so predlagali sprožitev popravljalnega mehanizma tudi v primeru, če Fiskalni svet ugotovi odstopanja ekonomske politike od zagotavljanja dolgoročne vzdržnosti javnih financ (Poslanska skupina Slovenske demokratske stranke 2015).

Poslanska skupina Združena levica (2015a) je 2. 7. 2015 podala amandmaje k dopoljenemu predlogu zakona k 8., 9., 10., 12., 15. in 16. členu.

- Pri 8. členu so želeli spremeniti 1. in 3. odstavek. To so obrazložili tako, da so poudarjali pomembnost Fiskalnega sveta in s tem podkrepili argument, da morajo biti zastopani strokovnjaki različnih znanstvenih paradig in da je potrebno zagotoviti največjo možno demokratičnost izbirnega postopka. Predlagali so tudi širšo opredelitev strokovnega profila članov fiskalnega sveta in skrajšanje zahtevanih delovnih izkušenj na 8 let, kar bi omogočalo tudi nabor mlajših kandidatov.
- Pri 9. členu so predlagali prilagoditev predlaganim spremembam 8. člena, tako da se določbe nanašajo tudi na predsednika vlade, Banko Slovenije, predstavnike delojemalcev v Ekonomsko-socialnem svetu in na državni svet. Predlagali so imenovanje članov z absolutno in ne z dvotretjinsko večino.
- Pri 10. členu so želeli le slovnično prilagoditi spremembam, ki bi sledile, če bi amandmaji bili sprejeti.
- Pri 12. členu so želeli uvesti 3. točko, s katero bi v zakon vgradili dodatno varovalko za izvrševanje obveznosti iz naslova socialnega varstva, zdravstvenega varstva in pokojninskega varstva., ki trenutno izhajajo iz 2. člena Ustave RS. Zakon namreč trenutno ne razlikuje med vrstami izdatkov sektorja države, ampak predpostavlja, da se v

okolščinah, ko je omogočeno odstopanje od srednjeročne uravnoteženosti, povečajo vsi javnofinančni izdatki. Tako pa bi se s predlagano 3. točko Državnemu zboru in Vladi omogočilo, da bi zaradi povečanja le najnujnejših, to je socialnih izdatkov, dopuščanje povečanja izdatkov in odstopanje od srednjeročne uravnoteženosti.

- Pri 15. členu, pri 1. odstavku, so želeli razširiti kvalificirane predlagatelje članov fiskalnega sveta in podaljšati postopek izbiranja članov na 60 dni.
- Pri 16. členu, pri 1. odstavku, pa so želeli omejiti zniževanje izdatkov, saj bi zmanjševanje v taki meri lahko resno ogrozilo gospodarsko okrevanje.

Dne 2. 7. 2015 je bilo podano tudi mnenje državnega sveta k dopolnjenemu predlogu zakona o fiskalnem pravilu, ki ga je državni svet na 31. seji obravnaval 1. 7. 2015. Državni svet je predlog zakona podprl. To so utemeljili predvsem z izpostavljanjem dejstva, da je Slovenija mednarodno pogodbo o fiskalnem paktu podpisala že leta 2012 in da smo bili dolžni v roku 1 leta od podpisa pogodbe v nacionalno zakonodajo vključiti ustrezna fiskalna pravila, kar pa je za sabo prineslo neugodne posledice za Slovenijo – sposojanje sredstev po višji obrestni meri. Predlog zakona pa so podprli tudi z vsebinskega vidika, saj si le-ta kot cilj postavlja strukturni (in ne dejanski) deficit in fleksibilnost, kar omogoča Sloveniji deficit do 0,5 % BDP v letih s slabšimi rezultati, pri čemer sme poraba v tistem letu ostati na normalni ravni. Tudi formula pripomore k prilagodljivosti, saj izničuje vpliv enkratnih dogodkov, ki imajo negativni vpliv na povečanje deficita. Menijo, da bo to pripeljalo do krepitve proračunske discipline, omejevanja srednjeročnega zadolževanja za tekočo porabo ter posledično dolgoročno vzdržnost javnih financ. Izrazili pa so tudi vprašanja oz. pomisleke glede dolgoročnega vpliva fiskalnih ukrepov in zmanjševanje obsega socialnih pravic ter o nalogah in sestavi Fiskalnega sveta. Zanimal jih je predvsem vpliv zmanjševanja deficita na pokojninsko blagajno, zmanjševanje obsega socialnih pravic in gotovost pozitivnosti varčevalnih ambicij ter vloge, naloge in sestava Fiskalnega sveta (Državni svet 2015).

Državni zbor je 3. 7. 2015 poslal dopis vladi za mnenje o mnenju državnega sveta k dopolnjenemu predlogu zakona o fiskalnem pravilu (ZFisP-1), druga obravnava, EPA 227-VII (Državni zbor 2015b).

Vlada Republike Slovenije je 9. 7. 2015 na 45. redni seji sprejela stališče do mnenja državnega sveta k dopolnjenemu predlogu zakona o fiskalnem pravilu in dodala obrazložitve in pojasnitve državnemu svetu glede izpostavljenih vprašanj. Vlada je podala tudi 2 obrazložitvi državnemu

svetu. Prva je bila, da se bo srednjeročno uravnoteženost presojalo glede na vrednost strukturnega salda sektorja države kot celote, ki v srednjeročnem obdobju v povprečju ne sme biti negativen, v posameznem letu pa strukturni primanjkljaj ne sme presegati 0,5 % BDP ter da bo postopnost, ki jo predlog zakona določa, preprečila velike enkratne reze obsega javnofinančnih izdatkov - za izpolnjevanje pravila torej v času gospodarske rasti skupnega obsega izdatkov ne bo potrebno zmanjševati, bo pa njihovo rast potrebno omejiti na raven, ki je nižja od stopnje rasti BDP. Druga obrazložitev pa je bila glede Fiskalnega sveta, in sicer o njegovi sestavi, vlogi in nalogah (Vlada RS 2015).

Dne 10. 7. 2015 pa sta Konfederacija sindikatov javnega sektorja Slovenije in Zveza sindikatov Slovenije podali pripombe k predlogu zakona o fiskalnem pravilu. Poziv se je glasil: »Poziv poslankam in poslancev Državnega zbora RS: ne dovolite, da fiskalno pravilo povozi ustavno zagotovljeno socialno državo«. V pozivu so nagovarjali torej poslanke in poslance Državnega zbora. Dejali so, da je negativno sindikalno stališče že jasno, in so ga izrazili na 271. seji Ekonomsko-socialnega sveta, 7. 7. 2015. Ker poslanci njihovih predlogov in nasprotovanj do sedaj niso upoštevali, so jih še zadnjič pozvali, naj vsaj sprejmejo amandma k 12. členu predloga Zakona o fiskalnem pravilu, po katerem bi se v 1. odstavku za 2. doda še 3. točka, ki bi se glasila: »3. če bi upoštevanje načela srednjeročne vzdržnosti ogrozilo izvrševanje obveznosti, ki izhajajo iz 2. člena Ustave Republike Slovenije,«. Sklicevali so se torej na ustavno zagotovljenost socialne države, ki je v primeru, če bi se predlog zakona sprejela, naj bila kršena (Konfederacija sindikatov javnega sektorja Slovenije in Zveza sindikatov Slovenije 2015).

Druga obravnava se je potekala 10. 7. 2015 na 10. redni seji Državnega zbora. Na začetku obravnavanja Predloga zakona o fiskalnem pravilu (12. točka dnevnega reda) je Predsednik Vlade, dr. Miroslav Cerar začel z uvodnim govorom, kjer je povzel potek sprejemanja zakona in poslanke ter poslance povzel k glasovanju za sprejem zakona. Nato je podpredsednik Odbora za monetarno in finančno politiko, g. Tilen Božič, na kratko povzel poročilo odbora in potek seje odbora. Nato pa je še finančni minister, dr. Dušan Mramor, ki je takoj poudaril zamujanje Slovenije pri sprejemanju zakona na ravni Evropske unije, razložil naloge in vloge zakona, vsebnost elementov zakona, popravljalni mehanizem zakona, delovanje Fiskalnega sveta ter učinke fiskalnega pravila na javnofinančno politiko. Nato je potekala razprava o amandmajih Združene levice, in sicer k 3., 8., 9., 10., 12., 15. in 16. členu in razprava o amandmajih Slovenske demokratske stranke k 3. in 11. členu. Nato je potekalo glasovanje o amandmajih; niso sprejeli amandmajev k 3. členu stranke SDS (za jih je glasovalo 25, proti pa 59), k 11.

členu stranke SDS (za jih je glasovalo 24, proti pa k), 8. členu stranke ZL (za jih je glasovalo 6, proti 77), zato so amandmaji stranke ZL k 9., 10 in 15. členu postali brezpredmetni, niso pa tudi sprejeli amandmaja k 12. členu stranke ZL (6 glasov za in 80 glasov proti) in k 16. členu (6 glasov za in 80 glasov proti). Tako se je zaključilo odločanje o amandmajih in tudi druga obravnava predloga zakona (Državni zbor 2015c).

### **3.4 Tretja obravnava predloga zakona**

Isti dan, 10. 7. 2015 je potekala tudi tretja obravnava z glasovanjem o zakonu v celoti. Najprej so potekale obrazložitve glasu poslanskih skupin, nato pa je nastopilo glasovanje o predlogu. Predlog zakona o fiskalnem pravilu je bil sprejet z 62 glasovi in 7 glasovi proti (Državni zbor 2015c).

Ko je bil zakon sprejet, je še isti dan (10. 7. 2015) državnemu svetu poslan dopis in besedilo sprejetega zakona, besedilo zakona je bilo poslano tudi Uradnemu listu in predsedniku Republike Slovenije. Državni svet ni imel pripomb na zakon in ga je v celoti podprl (Državni zbor 2015c).

Zakon o fiskalnem pravilu je v veljavo stopil 25.7.2015 (PIS 2015).

## **4 SKLEP**

V diplomskem delu sem se ukvarjala z postopkom sprejemanja Zakona o fiskalnem pravilu v slovenskem državnem zboru. Najprej sem opredelila pomembne teoretične pojme, ki so mi pomagali pri poglobljenem razumevanju poteka sprejemanja zakona – delitev oblasti, ustava in zakon, predstavniško telo, delovna telesa, poslanske skupine, značilnosti in potek zakonodajnega postopa v Sloveniji, vpliv evropske zakonodaje na slovenski pravni sistem, opisala sem cilje fiskalnega pravila, ukrepe za ponovno vzpostavitev finančne stabilnosti v Sloveniji ter postopek spremembe 148. člena ustave RS. V empiričnem delu pa sem se ukvarjala posebej s postopkom sprejema zakona o fiskalnem pravilu, in sicer od predloga zakona 4.12.2014 ter do njegovega sprejetja 10.7.2015.

Svojo prvo hipotezo, da je bila Slovenija pod očitnim vplivom Evropske unije pri oblikovanju zakona, lahko potrdim. Že s tem, ko so države članice leta 2012 podpisale Pogodbo o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v evropski monetarni uniji, so se zavzele za implementacijo pravil v lastno zakonodajo. Tako Vlada ni imela prostih rok pri oblikovanju zakona, ampak so bila okvirna pravila že vnaprej določena. To se kaže tudi v tem, da lahko države članice doleti kazen ob nespoštovanju Pogodbe o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v evropski monetarni uniji. Svojo drugo hipotezo, da smo bili zakon o fiskalnem pravilu primorani sprejet zaradi globalne finančne krize iz leta 2008, lahko potrdim. Finančna kriza je bila glavni razlog, da so voditelji Evropske unije sestavili in sprejeli mednarodno pogodbo o omejevanju porabljanja in sposojanja sredstev držav ter o utrditvi javnih financ. Tudi svojo tretjo hipotezo, da je Slovenija pri sprejemu zakona zamujala, lahko potrdim. Zakon o fiskalnem pravilu smo sprejeli 10.7.2015, kar je več kot 500 dni prepozno. Sloveniji je zaradi tega grozila kazen do 10 milijonov evrov, saj smo bili zadnja država podpisnica, ki je zakon sprejela s tolikšno zamudo. Zamuda se je zgodila zaradi neuspešnih pogajanj pri spremembi 148. člena ustave, zamenjavi vlade in nato še pogajanj pri sprejemu zakona.

Skozi nalogo sem lahko podrobneje preučila kako poteka zakonodajni postopek v Sloveniji, kakšno vlogo imajo delovna telesa, poslanske skupine in Vlada v sprejemanju zakona. Na plan je prišla tudi različna ideologija strank, kar se je opazilo pri vlaganju amandmajev k predlogu zakona. Možnost, da vsaka politična stranka izrazi svoje mnenje in predloge, in nato poslanci o njih odločajo, vodi k sprejemanju kakovostnih in vzdržljivih zakonov.

V nalogi sem tudi lahko ugotavljala tudi vpliv Evropske unije pri sprejemanju zakona ter nadvlado nadnacionalne zakonodajne nad nacionalno. Na tak način Evropska unija poskuša čim bolj poenotiti zakonodajo članic tudi na ekonomskem področju.

Za leto 2016 (leto dni po sprejemu zakona), podatki kažejo na izboljšanje stanja v državi, glede na prejšnje leto (2015). BDP je glede na prejšnje leto narastel za 2,5 %, brezposelnost je bila leta 2016 8 % (leta 2015 je bila 9 %), javnofinančni dolg se je zmanjšal za 83,1 % na 79,7 % BDP-ja ter proračunski primanjkljaj se je znižal na -1,8 % (leta 2015 je le-ta bil -2,9 %) od BDP-ja (Statistični urad RS 2017). Podatki tako kažejo na izboljšanje markoekonomskih kazalnikov, vendar pa je od sprejetja Zakona o fiskalni politiki in do danes minilo premalo časa,

da bi lahko s sigurnostjo potrdila, da so izboljšave posledice sprejetja fiskalnega pravila. To bo bolj jasno možno opaziti v roku parih let.

## 5 LITERATURA

1. 24ur. 2012. *Glasovanje o fiskalnem pravilu šele jeseni*, 19. julij 2012. Dostopno prek: [http://www2.24ur.com/bin/article\\_print.php?id=3896551](http://www2.24ur.com/bin/article_print.php?id=3896551) (15. avgust 2017).
2. Cijan, Rafael, Jurij Toplak in Tadej Dubrovnik. 2006. *Državna ureditev Republike Slovenije*. Ljubljana: Nova obzorja.
3. *Delo*. 2013. Državni zbor sprejel fiskalno pravilo, 24. maj 2013. Dostopno prek: <http://www.delo.si/novice/politika/drzavni-zbor-sprejel-fiskalno-pravilo.html> (16. avgust 2017).

4. --- 2014a. Konec vlade Alenke Bratušek, 8. maj 2014. Dostopno prek: <http://www.delo.si/novice/politika/konec-vlade-alenke-bratusek.html> (16. avgust 2017).
5. --- 2014b. Poslanci zavrnili predlog SDS zakona o fiskalnem pravilu, 19. december 2014. Dostopno preko: <http://www.delo.si/novice/politika/poslanci-zavrnili-predlog-sds-zakona-o-fiskalnem-pravilu.html> (16. avgust 2017).
6. --- 2014c. SDS z ustavno obtožbo nas Bratuškovo, če do ponedeljka ne odstopi, 30. april 2014. Dostopno prek: <http://www.delo.si/novice/politika/sds-z-ustavno-obtozbo-nad-bratuskovo-ce-do-ponedeljka-ne-odstopi.html> (19. avgust 2017).
7. --- 2014č. Volitve 2014: Suverena zmaga SMC, v DZ sedem strank (v živo), 13. julij 2014. Dostop preko: <http://www.delo.si/novice/volitve/volitve-2014-suverena-zmaga-smc-v-dz-sedem-strank-v-zivo.html> (16. avgust 2017).
8. --- 2015. Poslanci so podprli izvedbeni zakon o fiskalnem pravilu, 10. julij 2015. Dostopno prek: <http://www.delo.si/novice/politika/poslanci-so-podprli-izvedbeni-zakon-o-fiskalnem-pravilu.html> (10. avgust 2016).
9. *Dnevnik*. 2012. Komisija DZ začela postopek spremembe ustave za vnos fiskalnega pravila, 23. oktober 2012. Dostopno prek: <https://www.dnevnik.si/1042517772> (29. avgust 2016).
10. Državni svet RS. 2015. *Mnenje k Dopolnjenemu predlogu Zakona o fiskalnem pravilu*. Dostopno prek: <http://imss.dz-rs.si/imis/2ed64869dc4b27978dbe.pdf> (17. avgust 2016).
11. Državni zbor. 2012. *Evidenca zapisa seje*. Dostopno prek: <https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/seje/evidenca?mandat=VI&type=sz&uid=4F03B093586F4A9CC1257AD1004FF5DB> (27. avgust 2016).
12. --- 2014a. *Dopis poslancem o objavi predloga zakona v omrežju DZ*. Dostopno prek: <http://imss.dz-rs.si/imis/e5ce1070f13170bded31.pdf> (8. avgust 2016).
13. --- 2014b. *Zahteva za splošno razpravo*. Dostopno prek: <http://imss.dz-rs.si/imis/78196ef9f244d020965d.pdf> (8. avgust 2016).
14. --- 2015a. *Delovna telesa*. Dostopno preko: <https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/ODrzavnemZboru/KdoJeKdo/DelovnaTelesa> (11. avgust 2016).
15. --- 2015b. *Dopis Vladi*. Dostopno prek: <http://imss.dz-rs.si/imis/d8012f175dc272cea8a6.pdf> (07. avgust 2016).
16. --- 2015c. *Evidenca zapisa seje – 10. redna seja*. Dostopno prek: <https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/seje/evidenca?mandat=VII&type=sz&uid=E7B0E21002D59E7FC1257ED90046E9FF> (25. avgust 2016).

17. --- 2015č. *Evidenca zapisa 4. redne seje*. Dostopno prek: <https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/seje/evidenca?mandat=VII&type=sz&uid=0E56983CB20704A4C1257E0B0035741A> (7. avgust 2016).
18. --- 2015e. *Obvestilo o dodelitvi*. Dostopno prek: <http://imss.dz-rs.si/imis/36db8637f4283f7fd77b.pdf> (07. avgust 2016).
19. --- 2015f. *Odbor za finance in monetarno politiko*. Dostopno prek: <https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/ODrzavnemZboru/KdoJeKdo/DelovnoTelo?idDT=DT014> (12. avgust 2016).
20. --- 2015h. *Zakonska iniciativa*. Dostopno prek: [https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/ZakonodajniPostopek!/ut/p/z1/04\\_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfljo8zivT39gy2dDB0N\\_C0N3Qw8Q43dTYx9QwwMQo31wwkpiAJKG-AAjgb6BbmhigAuaGGu/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/#INICIAT](https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/ZakonodajniPostopek!/ut/p/z1/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfljo8zivT39gy2dDB0N_C0N3Qw8Q43dTYx9QwwMQo31wwkpiAJKG-AAjgb6BbmhigAuaGGu/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/#INICIAT) (7. avgust 2016).
21. Evropski parlament. 2017. *Kratki vodič po Evropski uniji*. Dostopno prek: [http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/sl/FTU\\_1.2.2.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/sl/FTU_1.2.2.pdf) (25. avgust 2017).
22. Grad, Franc. 2013. *Parlamentarno pravo*. Ljubljana: GV založba.
23. ---, Igor Kaučič, Ciril Ribičič in Ivan Kristann. 1999. *Državna ureditev Slovenije*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
24. Igličar, Albin. 2004. *Zakonodajni proces z osnovami nomotehnike*. Ljubljana: Pravna fakulteta.
25. --- 2005. Vpliv evropske zakonodaje na slovenski pravni sistem. *Slovenija v EU: Zmožnosti in priložnosti*, ur. Miro Haček in Drago Zajc, 93-99. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
26. Konfederacija sindikatov javnega sektorja Slovenije in Zveza sindikatov Slovenije. 2015. *Poziv poslankam in poslancev Državnega zbora RS: ne dovolite, da fiskalno pravilo povozi ustavno zagotovljeno socialno državo*. Dostopno prek: <http://imss.dz-rs.si/imis/63d06eaf39dc7be3f30d.pdf> (25. avgust 2016).
27. Odbor za finance in monetarno politiko. 2015a. *Popravek poročila k Predlogu zakona o fiskalnem pravilu, druga obravnava, EPA 227-VII*. Dostopno prek: <http://imss.dz-rs.si/imis/3b86bad3f4ff1014d076.pdf> (24. avgust 2016).
28. --- 2015b. *Poročilo k Predlogu zakona o fiskalnem pravilu, druga obravnava, EPA 227-VII*. Dostopno prek: [http://www.ds-rs.si/sites/default/files/dokumenti/3\\_tocka\\_porocilo\\_odbora\\_za\\_finance\\_in\\_monet.\\_politiko\\_epa\\_227-vii.pdf](http://www.ds-rs.si/sites/default/files/dokumenti/3_tocka_porocilo_odbora_za_finance_in_monet._politiko_epa_227-vii.pdf) (24. avgust 2016).



29. Poslanska skupina Slovenske demokratske stranke. 2015a. *Amandmaja k dopolnjenem Predlogu zakona o fiskalnem pravilu*. Dostopno prek: <http://imss.dz-rs.si/imis/418a109abde11da01446.pdf> (26. avgust 2016).
30. --- 2015b. *Amandmaji k Predlogu zakona o fiskalnem pravilu*. Dostopno prek: <http://imss.dz-rs.si/imis/f380937f7c5e55d904fc.pdf> (20. avgust 2016)
31. --- 2015c. *Amandmaji k Predlogu zakona o fiskalnem pravilu (ZFisP-1), druga obravnava, EPA 227 – VII, za matično delovno telo*. Dostopno prek: <http://imss.dz-rs.si/imis/3b02c455ece1283c3de0.pdf> (20. avgust 2016).
32. --- 2015č. *Umik amandmajev k Predlogu zakona o fiskalnem pravilu (ZFisP-1), druga obravnava, EPA 227-VII, za matično delovno telo*. Dostopno prek: <http://imss.dz-rs.si/imis/b1f4d81baefd616e3fcd.pdf> (20. avgust 2016).
33. Poslanska skupina Stranke modernega centra, Poslanska skupina Demokratične stranke upokojencev Slovenije in Poslanska skupina Socialnih demokratov. 2015. *Amandmaji k Predlogu zakona o fiskalnem pravilu*. Dostopno prek: <http://imss.dz-rs.si/imis/34fe09a9b006f16bc7e6.pdf> (22. avgust 2016).
34. Poslanska skupina Združena levica. 2015a. *Amandmaji k dopolnjenem Predlogu zakona o fiskalnem pravilu*. Dostopno prek: <http://imss.dz-rs.si/imis/81aff50455af41abed25.pdf> (26. avgust 2016).
35. --- 2015b. *Amandmaji k Predlogu zakona o fiskalnem pravilu*. Dostopno prek: <http://imss.dz-rs.si/imis/3f263278b3bcb5191f41.pdf> (22. avgust 2016).
36. --- 2015c. *Sprememba amandmaja k Predlogu zakona o fiskalnem pravilu*. Dostopno prek: <http://imss.dz-rs.si/imis/eea52b6fd3dd4cc74e27.pdf> (22. avgust 2016).
37. Pravno-informacijski sistem. 2015. *Zakon o fiskalnem pravilu*. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO7056> (7. september 2017).
38. RTV Slovenija. 2008. *Leto zaznamovali kriza in inflacija*, 25. december 2008. Dostopno preko: <http://www.rtv slo.si/gospodarstvo/2008-letozaznamovali-kriza-in-inflacija/95508> (16. avgust 2017).
39. --- 2011. *Evropski voditelji dosegli dogovor brez Velike Britanije*, 9. december 2012. Dostopno prek: <http://www.rtv slo.si/zivalskiotok/prispevek/272419> (16. avgust 2017).
40. --- 2012. *Vpis fiskalnega pravila v ustavo je simbolno dejanje*, 19. julij 2012. Dostopno prek: <https://www.rtv slo.si/gospodarstvo/vpis-fiskalnega-pravila-v-ustavo-je-simbolno-dejanje/287715> (9. september 2017).
41. *Statistični urad Republike Slovenije*. Dostopno prek: <http://www.stat.si/> 1 (15. avgust 2017).

42. STA – slovenska tiskovna agencija. 2012a. *Janša: Ta trenutek ni dvotretjinskega soglasja za vnos fiskalnega pravila*, 23. april 2012. Dostopno prek: <https://krog.sta.si/1750529/jansa-ta-trenutek-ni-dvotretjinskega-soglasja-za-vnos-fiskalnega-pravila> (29. avgust 2016).
43. --- 2012b. *Vlada sprejela predlog spremembe ustave za fiskalno pravilo*, 8. marec 2012. Dostopno prek: <https://krog.sta.si/1734069/vlada-sprejela-predlog-spremembe-ustave-za-fiskalno-pravilo> (18. avgust 2016).
44. Siolnet. 2014. *SDS zaradi izvedbenega zakona o fiskalnem pravilu napovedal ustavno obtožbo*, 18. februar 2014. Dostopno prek: <http://siol.net/novice/slovenija/sds-zaradi-izvedbenega-zakona-o-fiskalnem-pravilu-napovedal-ustavno-obtozbo-37291> (16. avgust 2017).
45. Schaechter, Andrea, Tidiane Kinda, Nina Budina in Anke Weber. 2012. *Fiscal Rules in Response to the Crisis–Toward the „Next-Generation” Rules. A new Dataset*. Dostopno preko: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12187.pdf> (23. avgust 2017).
46. Uradni list. 2007. *Poslovník Državnega zbora (PoDZ-1)*. Dostopno prek: <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2007-01-4543?sop=2007-01-4543> (29. avgust 2016).
47. Vlada Republike Slovenije. 2014. *Predlog Zakona o fiskalnem pravilu*. Dostopno preko: <https://www.racunovodstvo.net/zakonodaja/predpis/9212/predlog-zakona-o-fiskalnem-pravilu-zfisp> (12. avgust 2016).
48. --- 2015. *Stališče do Mnenja Državnega sveta k Dopolnjenemu predlogu zakona o fiskalnem pravilu*. Dostopno prek: <http://imss.dz-rs.si/imis/b5969f3a174c0a652523.pdf> (19. avgust 2016).
49. Vzajemci. 2012. *Kaj prinaša medvladna pogodba EU o fiskalnem paktu*, 30. januar 2012. Dostopno preko: <https://www.vzajemci.com/novice/gospodarstvo/3924/kaj-prinasa-medvladna-pogodba-eu-o-fiskalnem-paktu?sp=48> (25. avgust 2017).
50. Zajc, Drago. 2000. *Parlamentarno odločanje*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
51. --- 2009. *Sodobni parlamentarizem in proces zakonodajnega odločanja: s posebnim poudarkom na Državnem zboru RS*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
52. Zakonodajno-pravna služba. 2015. *Mnenje o Predlogu Zakona o fiskalnem pravilu*. Dostopno prek: <http://imss.dz-rs.si/imis/2161614afdc713c1af04.pdf> (15. avgust 2016).

## **PRILOGE**

### **PRILOGA A: SPREJEMANJE ZAKONA O FISKALNEM PRAVILU V KRONOLOŠKEM REDU**

- 2008: nastop svetovne finančne gospodarske krize
- 9.11.2011: 25 držav članic EU sklene dogovor o fiskalnem paktu
- 2.3.2012: Slovenija podpiše Pogodbo o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v evropski monetarni uniji, ki zavezuje države članice EU, da prenesejo fiskalno pravilo v notranjo zakonodajo v čim krajšem času
- 8.3.2012: Vlada RS sprejme predlog spremembe 148. člena ustave
- 20.3.2012: ustavna komisija DZ sklene, da državni zbor začne postopek spreminjanja 148. člena ustave
- 23.4.2012: prvi predlog za spremembo 148. člena ustave ni bil sprejet
- 26.6.2012: drugi predlog za spremembo 148. člena ustave ni bil sprejet

- 19.7.2012: državni zbor se je odločil, da bo o spremembi 148. člena ustave odločal septembra
- September, oktober 2012: do dogovora o spremembi 148. člena ustave ni prišlo
- 1.1.2013: začela veljati Pogodba o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v evropski monetarni uniji
- 24.5.2013: državni zbor je potrdil vnos fiskalnega pravila v ustavo
- 18.2.2014: SDS prvič napove morebitno ustavno obtožbo zoper takratno premierko
- 30.4.2014: SDS drugič napove morebitno ustavno obtožbo zoper takratno premierko
- 3.5.2014: premierka Alenka Bratušek je podala svoj odstop
- 13.7.2014: parlamentarne volitve, zmaga Stranke Mira Cerarja
- 4.12.2014: Vlada RS je predlagala besedilo predloga zakona o fiskalnem pravilu
- 9.12.2014: objava predloga zakona, začetek zakonodajnega postopka
- 19.12.2014: skupina poslancev državnega zbora pošlje zahtevo za splošno razpravo o predlogu zakona
- 30.1.2015: prva obravnava zakona na seji državnega zbora
- 2.2.2015: državni zbor pošlje državnemu svetu predlog zakona
- 2.2.2015: druga obravnava v matičnem delovnem telesu
- 25.2.2015: Zakonodajno-pravna služba priprave in pošlje mnenje o predlogu zakona in ga pošlje Odboru za finance in monetarno politiko
- 5.3.2015: amandmaje k predlogu zakona vloži PS SDS
- 5.3.2015: amandmaje k predlogu zakona vloži PS ZL
- 15.4.2015: amandmaje k predlogu zakona ponovno vloži PS SDS
- 9.6.2015: amandmaje k predlogu zakona skupaj vložijo poslanske skupine SMC, Desus in SD
- 23.6.2015 in 29.6.2015: Odbor za finance in monetarno politiko na seji obravnava predlog zakona o fiskalnem pravilu, glasovanje o podanih amandmajih
- 30.6.2015: Odbor za finance in monetarno politiko pripravi poročilo k predlogu zakona o fiskalnem pravilu
- 1.7.2015: amandmaje je k dopolnjenemu predlogu zakona poslala PS SDS
- 2.7.2015: amandmaje je k dopolnjenemu predlogu zakona poslala PS ZL
- 2.7.2015: državni svet poda mnenje k dopolnjenemu predlogu zakona o fiskalnem pravilu
- 3.7.2015: državni zbor pošlje dopis vladi za mnenje o mnenju državnega sveta k dopolnjenemu predlogu zakona

- 9.7.2015: vlada sprejme stališče do mnenja državnega sveta
- 10.7.2015: Konfederacija sindikatov in javnega sektorja Slovenije in Zveza sindikatov Slovenija podata pripombe k predlogu zakona o fiskalnem pravilu
- 10.7.2015: druga obravnava predloga zakona na seji državnega zbora, razprava ter glasovanje o vloženih amandmajih
- 10.7.2015: tretja obravnava in glasovanje o zakonu v celoti na isti seji
- 10.7.2015: zakon sprejet (62 glasov za in 7 glasov proti), dopis in besedilo sta poslana državnemu svetu, uradnemu listu in predsedniku Slovenije
- 25.7.2015: zakon vstopi v veljavo