

SKUPINA DRŽAVNIH SVETNIKOV
(prvopodpisani Branimir Štrukelj)

Ljubljana, 09.12.2012

predsednik Državnega sveta
mag. Blaž Kavčič

DRŽAVNI SVET REPUBLIKE SLOVENIJE

DRŽAVNI SVET REPUBLIKE SLOVENIJE

Prejeto:	10 -12- 2012	
Šifra:	411-62112-8	
Povezava:		
EPA:	694-VI	EU:
Sign. zn.:		
Kratice:		

PREDLOG ODLOŽILNEGA VETA

Na podlagi 75. a člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09 in 101/10) vlagamo podpisani državni svetniki predlog odločilnega veta na:

**Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2013 in 2014
EPA 694-VI, (ZIPRS1314)**

Zakon je Državni zbor Republike Slovenije sprejel na 23. izredni seji dne 06.12.2012.

Podpisi državnih svetnikov so priloženi.

OBRAZLOŽITEV PREDLOGA ODLOŽILNEGA VETA:

Predlagatelji ocenjujemo, da ni mogoče dopustiti prakse, da tehnični zakon, kar Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije (ZIPRS) je, posega v sistemske predpise in jih v nasprotju z 2. členom Ustave Republike Slovenije spreminja tako glede obsega pravic kot tudi glede načina njihovega uresničevanja. Sistemski področni predpisi namreč določajo obseg pravic in obveznosti na način, da se lahko pravno in dejansko predvidljivo uresničujejo cilji socialne in pravne države.

Zakon o javnih financah (ZJF), ki je sistemski javno-finančni predpis, v 5. členu jasno določa, katere vsebine so lahko predmet urejanja v ZIPRS. Predmet zakona, ki ureja izvrševanje proračuna za posamezno leto, je lahko le 5. člen ZJF: *„Obseg zadolževanja in vseh predvidenih poroštev države ter obseg zadolžitve javnega sektorja na ravni države v posameznem letu, drugi elementi, ki jih določa ta zakon, in posebna pooblastila vladi in ministrstvu, pristojnemu za finance, pri izvrševanju proračuna za posamezno leto, se določijo z zakonom o izvrševanju državnega proračuna.“* ZIPRS ni opredeljen kot zakon, ki bi lahko spreminjal obstoječe predpise glede obsega in višine pravic in dolžnosti, ki jih ti zagotavljajo oziroma določajo, niti ne more in ne sme nadomestiti morebitnih pomanjkljivosti obstoječih predpisov. Tudi način sprejemanja in časovno omejeno trajanje tega predpisa ne dopušča nikakršnega dvoma, da ga 5. člen ZJF opredeljuje le kot tehnični zakon.

Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2013 in 2014 (ZIPRS1314) pa ni samo izjemno povečal pooblastil vladi in tako po našem mnenju nedopustno posegel v vlogo parlamenta (primer: 21. člen ZIPRS, s katerim si je Vlada RS vzela pravico, da lahko v proračunskem letu do 30% sama spremeni vrednost posameznega podprograma; do 20% sama spremeni vrednost posameznega programa in do 10% vrednost posamezne politike), **ampak je prevzel vlogo zakona, ki spreminja obstoječe sistemske predpise. Vlada se je tako v celoti izognila obveznemu socialnemu dialogu, ki ga predpisuje sistemski predpis o politiki plač v javnem sektorju.** Na tako nedopustno prakso oziroma neustavnost zakona je pravočasno opozorila Zakonodajno pravna služba Državnega zbora v svojem mnenju, Državni svet, ki je podal negativno mnenje o predlogu zakona in veliko poslancev v svoji razpravi.

Da so predmet urejanja, kot ga določa ZJF, presegli, je v svoji obrazložitvi predloga ZIPRS 1314 na plenarnem zasedanju dne 06.12.2012 prostodušno priznal tudi minister dr. Janez Šuštaršič, ko je obrazložil predlog zakona: (citirano iz magnetograma: *„Potem z Zakonom o izvrševanju proračunov urejamo način, kako bo prišlo do doseganja ciljev na področju zniževanja mase stroškov za, se pravi mase izdatkov za plače in za druge stroške dela in sicer predvsem pooblaščamo ministre in pa predstojnike organov oziroma zavodov v javnem sektorju, da izvedejo vse potrebno za to, da izvedejo svoje finančne načrte v okviru sredstev, ki so predvidena. Pri neposrednih proračunskih uporabnikih oziroma pri ministrstvih to pomeni, da bomo ministri morali, in s tem smo seveda že začeli, izvesti ustrezne ukrepe reorganizacije zato, da bomo zagotovili, da ne bomo porabili več stroškov za plače kot je predvidenih. In na področju zavodov oziroma drugega javnega sektorja, kjer ministri nimajo neposrednega nadzora pa to seveda pomeni, da bodo morali sprejeti, podati izhodišča za oblikovanje finančnih načrtov s katerimi bodo zagotovili, da bodo zavodi ostali v okviru sredstev, ki so predvidena v proračunih za transfere zavodov na posameznih področjih in seveda bodo za to, da bi takšne finančne načrte lahko pripravili, morali seveda pripraviti tudi ustrezne prilagoditvene ukrepe na področju plač oziroma mase plač. Zdaj, ker je seveda pri izvajanju proračunov zlasti v zavodih oziroma v širšem javnem sektorju vedno težava, da vlada težko*

zagotavlja spoštovanje svojih usmeritev, to smo recimo tudi letos že videli recimo na področju izplačevanja regresov v nekateri zavodih tudi na področju zaposlovanja, kjer seveda v javni upravi ne zaposluje ali praktično ne, medtem ko se v širšem javnem sektorju še vedno kljub vsem proračunskim omejitvam dogaja smo tu, v temu zakonu predlagali tudi določbe, ki predstojnikom zavodov in drugih podobnih inštitucij v javnem sektorju nalagajo obveznost, da v kolikor ugotovijo, da ne bodo mogli poslovati v okviru sredstev, ki so predvidena s proračuni oziroma s transferi za zavode, z njihovimi finančnimi načrti pripravijo ustrezen sanacijski načrt in ga predložijo v rokih, ki so z zakonom določeni. Za to so tudi osebno odgovorni, tako s svojim položajem kot tudi z globo, ki je v zakonu predvidena. Prav tako zakon predvideva, da do takrat, ko bodo izvedeni vsi ti ukrepi, ki bodo zagotovili, da se ne preseže masa, ki je določena oziroma sredstva, ki so določena za izplačilo plač in stroškov dela do takrat ni možno izplačevanje delovne uspešnosti seveda zato, da zagotovimo tovrstne prihranke in spodbudo, da se naredijo čim prej.“)

Vlada RS je bila dolžna skladno s 13. in 13 a členom ZJF skupaj s predlogoma proračunov za leti 2013 in 2014 predložiti tudi predloge sprememb sistemskih zakonov, ki bi predložena proračuna podpirali. **Konkretni ukrepi za zmanjšanje mase plač so bili v socialnem dialogu (sklenjen Dogovor med reprezentativnimi sindikati javnega sektorja in Vlado RS v letu 2012) dogovorjeni za proračunski leti 2012 in 2013. Konkretni ukrepi so bili določeni v Zakonu o uravnoteženju javnih financ (ZUJF) samo za proračunsko leto 2013, ne pa tudi za proračunsko leto 2014. Drugih sistemskih sprememb predpisov v javnem sektorju ob predložitvi predlogov proračunov za leti 2013 in 2014 Vlada RS ni predlagala, niti ni pričela s pogajanjem glede spremembe politike plač v javnem sektorju v letih 2013 in 2014. Skladno z 2. členom ZJF in drugimi predpisi bi predloga proračunov morala zato določiti ustrezno višino javno-finančnih sredstev za delo proračunskih uporabnikov upošteva ZUJF.**

2. člen ZJF namreč jasno določa, da se sredstva proračuna uporabljajo za financiranje funkcij državnih in občinskih organov, za izvajanje njihovih nalog in druge namene, ki so opredeljeni z ustavo, zakoni ali občinskimi predpisi ter v višini, ki je nujna za delovanje in izvajanje njihovih nalog in programov. Za kakršnokoli znižanje višine sredstev zaradi izvajanja npr. zmanjšane obsega nalog in programov neposrednih in posrednih proračunskih uporabnikov, bi bile tako nujne spremembe sistemskih predpisov. **Obseg del in nalog se v pretežnem delu javnega sektorja povečuje, način financiranja iz javnih sredstev se ni spremenil, standardi in normativi, kjer so predpisani, ostajajo enaki.** Tudi za znižanje potrebne mase za plače in druge stroške dela bi bilo potrebno spremeniti sistemski predpis, to je Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS). 4. člen ZSPJS namreč določa, da se *obseg sredstev za plače za posamezno proračunsko leto v finančnih načrtih uporabnikov proračuna, upošteva število javnih uslužbencev in funkcionarjev v skladu s sprejetim programom dela, njihove osnovne plače vključno s predvidenimi napredovanji, obseg sredstev za plačilo delovne uspešnosti in obseg sredstev za dodatke po zakonih, podzakonskih predpisih in kolektivnih pogodbah, določa v skladu z določili tega zakona.* 5. člen ZSPJS in sistem kolektivnih pogodb oziroma Kolektivna pogodba za javni sektor (KPJS) pa nalagajo Vladi RS, da se glede politike plač pred pripravo proračunskih dokumentov pogaja in dogovori z reprezentativnimi sindikati javnega sektorja. Socialni dialog je uzakonil enotni plačni sistem in vsaka vlada ga je do spremembe predpisov s tega področja dolžna spoštovati. Zaradi enotne politike plač v javnem sektorju, brez sprememb ZSPJS, ki velja za vse javne uslužbence (zdravstvo, izobraževanje, socialno skrbstvo, kultura, pravosodje, državna uprava.....), plač in stroškov dela ni mogoče nižati brez spremembe ZSPJS in KPJS (sedaj na podlagi Dogovora s sindikati javnega sektorja velja ZUJF za leto 2013, za leto 2014 pa obstoječi nespremenjeni predpisi), zato predstojniki proračunskih uporabnikov avtonomno plač ne morejo nižati, ker bi kršili predpise. Ravnali bi v nasprotju s 3. in 3.a členom ZSPJS.

Kljub zgoraj opisanim nespornim dejstvom, ko spremembe sistemskih predpisov niso bile predlagane in ustrezni novi sistemski predpisi niso bili sprejeti, je v sprejetih proračunih 2013 in

2014 predvideno, da bodo transferji javnim zavodom v letu 2013 nižji za okoli 7% glede na oceno letošnje realizacije, ki ni znana, in da bo obseg potrebnih stroškov za delo neposrednih proračunskih uporabnikov nižji v povprečju za 9%. **ZUJF je glede na določbe 5. člena ZSPJS in po uspešnem dogovoru s sindikati določil sistemsko ustrezne podlage za znižanje stroškov dela v letu 2013, zato je bil to edini možen okvir za zagotovitev sredstev proračunskim uporabnikom, nikakor pa ne nižjih. Ker je v proračunu za leto 2013 predvidenih za okoli 230 mio € manj sredstev za stroške dela v javnem sektorju od realizacije v letu 2012, ni dopustno, da določbe ZIPRS nadomeščajo ustrezne sistemske ukrepe, ki niso bili ne predlagani in ne sprejeti in se o spremembah položaja javnih uslužbencev socialnih partnerjev ni niti obvestilo. Sploh pa je nedopustno, da prav noben zakon ne določa podlag za v proračunu določen obseg stroškov dela v javnem sektorju v letu 2014.**

Tako sprejeta proračuna ne samo, da resno ogrožata obseg in kakovost javnih storitev, ki jih zagotavlja javni sektor, edini predpis, ki naj bi omogočal doseganje teh ciljev, je torej ZIPRS 1314, ki, kot je obrazložil minister, omogoča doseganje vladne politike plač in stroškov dela v javnem sektorju brez socialnega dialoga, saj ta ob sprejemanju ZIPRS seveda ni predviden (gre za tehnični zakon). V ta namen se je v ZIPRS 1314:

1. v prehodnih in končnih določbah črtal 160 in 161. člen ZUJF (ta dva člena sta skladno z Dogovorom med Vlado RS in reprezentativnimi sindikati javnega sektorja določala, in sicer prvi, da se redna delovna uspešnost v letu 2013 javnim uslužbencem ne izplačuje in drugi, da se povečan obseg dela v letu 2013 izplačuje omejeno.)

2. 160 in 161. člen ZUJF nadomestil s 50. členom ZIPRS1314, ki določa, da se ne glede na določbe ZSPJS IN ZUJF delovna uspešnost javnim uslužbencem v letih **2013 in 2014** ne izplačuje, če nimajo v proračunu zagotovljenih zadostnih sredstev. (Politika plač v javnem sektorju za leto 2014 naj bi bila dogovorjena ob pripravi proračunov, pa k pogajanjem Vlada RS ni pristopila in tako kršila 5. člen ZSPJS in KPJS oziroma je kar v ZIPRS določila politiko izplačevanja sredstev za delovno uspešnost brez vsakršnega socialnega dialoga, dogovor glede redne delovne uspešnosti v letu 2013 pa je enostransko spremenila.)

3. v 12. členu določilo, da se sme država dodatno zadolžiti zaradi učinkov ukrepov za racionalizacijo stroškov dela zaradi odpuščanj zaposlenih v javnem sektorju. Ker se usklajevanja z reprezentativnimi sindikati javnega sektorja pred sprejetjem predlogov proračunov 2013 in 2014 in ZIPRS 1314 niso izvedla, kot to predvideva tudi 26. člen Zakona o javnih uslužbencih (ZJU) in Zakon o delovnih razmerjih (ZDR), in reprezentativni sindikati niso imeli nobenih možnosti oblikovati mnenja o morebitnih reorganizacijah, katerih posledica bi lahko bila ugotavljanje presežnih delavcev in zato nižja masa plač v sprejetih proračunih, je tako ravnanje neskladno z določbami ZJU in ZDR. 156. člen ZJU določa tudi obvezno seznanitev reprezentativnih sindikatov v organih v primerih, ko bi bila nižja proračunska sredstva posledica predvidenih reorganizacij, kar pa se do sedaj ni zgodilo.

4. V 48. in 51. členu v nasprotju z določbami ZJF in v nasprotju s področnimi predpisi določil način oblikovanja finančnih načrtov posrednih proračunskih uporabnikov, s čimer je posegel v avtonomijo, ki jo javnim zavodom, javnim agencijam in skladom zagotavljajo področni predpisi.

5. V 64. in 65. členu določilo finančno kaznovanje in razrešitev predstojnikov, ki ne bodo realizirali finančnega načrta, kot ga bo zapovedal ustanovitelj. Ker predlagatelj obeh proračunov za 2013 in 2014 ni zagotovil ustreznih sprememb predpisov in ni zmanjšal obsega programskih nalog proračunskih uporabnikov, ne more v ZIPRS določati sankcij za nedoseganje rezultatov zniževanja mase plač oziroma stroškov dela. Predstojniki, ki nimajo nikakršnega vpliva na višino individualnih plač, kot jih določa ZSPJS z dogovorjenimi omejitvami in ne na obseg javnih nalog, ki jih je na podlagi področnih predpisov in ustanovitvenega akta dolžna izvesti oseba javnega prava, ki jo vodijo, ne morejo biti odgovorni, ker bodo ravnali zakonito.

6. V 22. členu določilo, da se pravice porabe za izvajanje predpisov, v katerih je opredeljen obseg sredstev za financiranje posameznih izdatkov proračuna, zagotavljajo v znesku, določenim s proračunom, ne glede na znesek, ki je predviden s predpisom. Tudi 22. člen ZIPRS

ni skladen s 5. členom ZJF, saj ni funkcija ZIPRS, da spreminja obstoječe predpise in nacionalne programe. V primerih, če bi drugi zakoni nalagali obveznosti, ki jih proračuna 2013 in 2014 ne moreta pokrivati, je potrebno pristopiti k spremembam teh zakonov.

Ker sprejeti ZIPRS 1314 nesistemske, nezakonite in neskladne z ustavo in brez dogovora s socialnimi partnerji, posega v sistemske predpise in povsem na novo ureja plačno politiko, ki je predmet ZSPJS in kolektivnih pogodb tudi za leto 2014, in ker je v nasprotju z zgoraj navedenimi členi ZJF, ZSPJS, ZJU, ZDR in ZUJF je zato nesporno neskladen z ustavo RS, in sicer 2. členom, ki določa, da je Slovenija pravna in socialna država.

Zaradi navedenega menimo, da bi moral Državni zbor ponovno premisliti že sprejeto odločitev, zato predlagamo, da Državni svet sprejme naslednji predlog zahteve:

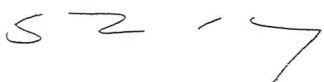
Državni svet Republike Slovenije je na _____ izredni seji, dne _____, ob obravnavi Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2013 in 2014; EPA 694-VI, (ZIPRS 1314), ki ga je Državni zbor sprejel na 23. izredni seji dne 06.12.2012, sprejel

ZAHTEVO,

da Državni zbor ponovno odloča o Zakonu o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2013 in 2014.

SKUPINA DRŽAVNIH SVETNIKOV

Branimir Štrukelj



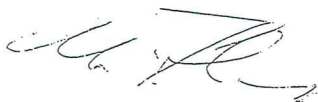
Drago Bahun



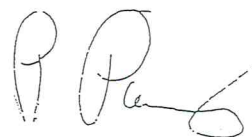
dr. Zoltan Jan



Marijan Klemenc



mag. Peter Požun



dr. Andrej Rus



Drago Ščernjavič



Drago Žura

