



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

Številka: 411-02/15-6/
Ljubljana, 11. 11. 2015

EPA 782-VII

Državni svet Republike Slovenije je na 34. seji 11. 11. 2015, na podlagi druge alineje prvega odstavka 97. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/2000, 24/03, 69/04, 68/06 in 47/2013), sprejel naslednje

M N E N J E

k Predlogu zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2016 in 2017 (ZIPRS1617) – nujni postopek

Državni svet **ne podpira** Predloga zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2016 in 2017.

Predlog zakona vsebuje rešitve, ki bodo omogočile tekoče in nemoteno izvrševanje proračunov za leti 2016 in 2017, in sledi vsebinskim okvirom Zakona o javnih financah, poleg tega povzema določbe prejšnjih zakonov, ki urejajo izvrševanje proračunov. Pri pripravi zakona je bilo treba upoštevati tudi to, da bi z neureditvijo nekaterih vsebin lahko nastala pravna praznina ali finančne posledice, ki bi onemogočile nemoteno izvrševanje državnega proračuna. Določbe, ki naj ne bi bile del tega zakona, se nanašajo predvsem na ukrepe za znižanje izdatkov na področju pokojninskega in socialnega varstva, znižanje subvencij občin za plačilo javnega vrtca, kadar je otrok vključen v vrtec izven matične občine, čeprav so na njenem območju zagotovljena prosta mesta, in zagotavljanje plačila zdravstvenega zavarovanja za socialno šibkejše vojne veterane. V 6. poglavju se ureja višina povprečnine in zagotavljanje sredstev občinam za sofinanciranje investicij. Pri urejanju tega področja je treba po mnenju predlagatelja razumeti, da mora Slovenija, dokler ne doseže strukturne uravnoteženosti javnih financ v skladu z Ustavo in Zakonom o fiskalnem pravilu, voditi javne finance tako, da bodo skladne z zahtevami Pakta za stabilnost in rast, ki ga sestavljata preventivni in korektivni del. Prvi določa referenčno hitrost približevanja srednjeročnemu fiskalnemu cilju, korektivni del pa določa način ukrepanja za odpravo čezmernega primanjkljaja. Ker Slovenija že od 2009 presega dovoljeni primanjkljaj v višini 3 % BDP, se srednjeročna uravnoteženost presoja glede na določbe korektivnega dela in na tej podlagi sprejetega priporočila Sveta za odpravo čezmernega primanjkljaja. Ta zahteva znižanje primanjkljaja sektorja država in k izpolnitvi zahteve glede odprave čezmernega primanjkljaja se je zavezala Slovenija v Programu stabilnosti in v zadnjem poročilu o primanjkljaju in dolgu. Upoštevati je treba tudi to, da višji stroški zadolževanja in morebitna sankcija zaradi neizpolnjevanja zavez lahko ponovno vodijo v sprejemanje ukrepov, s katerimi se znižujejo tudi sredstva ustavno varovanih pravic, posledično tudi za občine. Vlada z združenji občin še zmeraj vodi pogovore glede višine povprečnine, kar pomeni, da se bo v primeru sklenjenega dogovora 53. člena predloga zakona z amandmaji spremenil. Enako velja za 54. člen predloga zakona, ki omejuje finančno izravnavo, in 55. člen predloga zakona, ki določa višino sredstev za investicijske transfere. Občine se bodo lahko dodatno zadolžile tudi za lastni delež pri financiranju investicije, ki je sofinancirana iz proračuna EU, če ta zadolžitev ne preseže največjega obsega možnega zadolževanja iz drugega odstavka 10. a člena ZFO-1. Državni svet podpira napore Vlade in občin, da uskladijo stališča pri oblikovanju ustreznega nivoja povprečnine ter da pride do dogovora in razrešitev vseh odprtih vprašanj, ki so predmet pogajanj in predloga zakona.

Državni svet ugotavlja, da je Zakon o financiranju občin nastal 2006 in bil popravljen 2008, se pravi v času drugačne finančne situacije. Prva povprečnina je bila izračunana za 2009 in se je gibala okoli 550 evrov in šele četrto leto, ko je bila kriza evidentna in so bili javnofinančni prihodki drastično znižani, se je kriza odrazila na zmanjšanju povprečnine na 536 evrov. V preteklosti je kohezijski program občinam zagotavljal 600 mio evrov dodatnih razvojnih sredstev, do katerih občine zdaj niso več upravičene. Za povišanje povprečnine bi morala država (poleg 52 % dohodnine) doplačati iz državnega proračuna. ZFO-1, v katerega posegamo že nekaj let, določa sistem in metodologijo izračuna povprečnine, ki občine v sistemu javnih financ postavlja v privilegiran položaj. Metodologija temelji na pretekli porabi občin, kar pomeni, več ko občine porabijo, višja je v naslednjih letih povprečnina. Že od leta 2011 po formuli izračunana povprečnina ni več uporabna, ker to pomeni preveliko obveznost za državni proračun. Predlog Vlade glede višine povprečnine temelji na dejstvih in izračunanih finančnih učinkih uveljavljenih ukrepov ter ocen večjih dodatnih obremenitev v naslednjem letu. Po mnenju predstavnikov Ministrstva za finance imajo občine še manevrski prostor za optimizacijo svojega poslovanja (npr. pri organizaciji skupnih služb, izvajanju GJS).

Združenja občin predlagajo amandmaje k 12. (zaključek leta), 32. (predplačila), 53. (povprečnina), 54. (omejitev sredstev nad primerno porabo), 55. (investicijski transferi), 58. členu (priprava finančnih načrtov uporabnikov proračuna), 63. (inšpekcijski nadzor) in 72. členu (subvencije občine za plačilo javnega vrtca) ter za novi 72. a člen (nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča). Vlada z združenji občin ne vodi pogajanj, ampak pogovore, v sklopu katerih vsaka stran zastopa svoja stališča. Državni svet je bil seznanjen, da so se predstavniki vseh treh združenj občin sestali tudi s predsednikom Vlade na temo financiranja lokalne samouprave in sprejeli dogovor, da se ponovno ocenijo in evidentirajo stroški občin. Razkorak, ki nastaja med vladno stranjo in združenji občin je v drugačnih izhodiščih glede možnosti za znižanje stroškov občin. Čeprav je bila povprečnina v višini 652 evrov izračunana na podlagi ZFO-1 v času drugačnih finančnih razmer, to ne more biti razlog za tako drastičen poseg Vlade, ki predlaga povprečnino v višini 519 oziroma 522 evrov. Za Združenje mestnih občin Slovenije, Skupnost občin Slovenije in Združenje občin Slovenije, ki predlagajo povprečnino v višini 536 evrov, je vladni predlog nesprejemljiv. Poudarjajo, da morajo občine izvajati zakonske naloge in zato morajo imeti tudi sredstva. Pri tem je treba upoštevati tudi pričakovane stroške občin iz naslova učinkov predvidene sprostitev napredovanj javnih uslužbencev. Ko se Vlada pogaja s sindikati, npr. o plačah javnih uslužbencev ali določanju standardov na različnih področjih (npr. predšolska vzgoja, socialno varstvo), bi morali upoštevati tudi občinske proračune, ki predstavljajo finančni vir. Ni problematična samo višina povprečnine, ampak tudi obseg investicijskih sredstev. Zadnji predlog Vlade glede sredstev za sofinanciranje investicij je, da bi bile občine upravičene do 2 % nepovratnih sredstev in do 3 % povratnih sredstev v obliki ugodnih kreditov oziroma dodatnega zadolževanja v proračunu države. Slednje pomeni, da bi se lahko dodatno zadolžile tudi občine, ki so na meji z zakonom dovoljenega zadolževanja. V zvezi s tem se postavlja vprašanje, kako bodo prezadolžene občine ta sredstva vračale. V zvezi s predlogom Vlade, da bi občinam, pri katerih prihodki iz dohodnine presegajo primerno porabo, pripadali prihodki iz naslova dohodnine le do višine primerne porabe, Državni svet opozarja, da je bila omejitev sredstev nad primerno porabo sprejeta že letos kot začasni ukrep, kot kaže, pa ta ukrep postaja »trajno začasen«.

Državni svet podpira predloge amandmajev združenj občin in njihove argumente za povišanje povprečnine na 536 evrov. Vladni predlog povprečnine v višini 519 oziroma 522 evrov ne odraža dejanskih stroškov občin za izvajanje zakonskih nalog, ki so bistveno višji od veljavne in predlagane višine povprečnine. Državni svet izpostavlja opozorila, da občine že zdaj za financiranje zakonskih nalog porabljajo lastna sredstva, se notranje likvidnostno zadolžujejo in porabljajo zadnje rezerve. Državni svetniki tudi opozarjajo, da občine v sedanji finančni perspektivi praktično nimajo več dostopa do evropskih sredstev za investicije. Medtem ko bodo imele mestne občine možnost koriščenja evropskih sredstev v okviru strategij trajnostnega urbanega razvoja, ostale občine te možnosti ne bodo imele. V zvezi z

navedbo predstavnikov predlagatelja zakona, da povprečnina v višini 522 evrov v naslednjih dveh letih ostaja v primerjavi z letom 2015 enaka, pa državni svetniki opozarjajo, da v tem znesku niso upoštevani pričakovani stroški občin zaradi napovedanih sprostitev napredovanj javnih uslužbencev.

V zvezi z ugotovitvijo, da primerna poraba v približno polovici občin ne zadošča za izvajanje zakonskih nalog in morajo za njihovo izvajanje zagotavljati sredstva iz drugih virov, tudi z zadolževanjem, Državni svet poudarja, da je to pokazatelj, da so nujne sistemske spremembe na področju lokalne samouprave, brez katerih pa ni moč nižati višine povprečnine. Prav tako opozarja, da še zmeraj nimamo dolgo pričakovane strategije razvoja lokalne samouprave.

Za izvajanje z zakonom določenih nalog, med njimi je veliko nalog, ki jih občine izvajajo zaradi uresničevanja zavez Slovenije do EU, je treba občinam zagotoviti sredstva. Če se na podlagi pogajanj Vlade s sindikati z zakonom določajo pravice (npr. sprostitev napredovanj uslužbencev v javnih zavodih, standardi na področju predšolske vzgoje, pravice na področju socialnega varstva), je treba občinam za financiranje uresničevanja teh pravic prav tako zagotoviti sredstva. Določanje dodatnih obveznosti občin brez zagotavljanja finančnih sredstev vodi v slabitev (finančne) avtonomije lokalne samouprave in posledično njeno uničevanje. Nezmožnost izvajanja zakonskih nalog čutijo ljudje, saj večino njihovih potreb zadovoljujejo prav občine.

Državni svet tudi poudarja, da je poseganje v sistemski Zakon o financiranju občin z Zakonom o izvrševanju državnega proračuna postala že praksa, pri čemer občine ugotavljajo, da se prikazani vladni izračuni o nižanju stroškov občin zaradi sprejetih in uveljavljenih ukrepov bistveno razlikujejo od izračunov občin. Kot poudarjajo na Ministrstvu za finance, so nekateri učinki pogojni, saj so vezani na izvedbo novih investicij v občinah, velika večina učinkov uveljavljenih ukrepov pa ne pomeni avtomatičnega znižanja finančnih obveznosti občin, ampak pomeni, da morajo občine aktivno izkoristiti ukrepe oziroma mehanizme, ki jih nudi zakonodaja (npr. ukinitve pravne subjektivitete krajevnih skupnosti). V zvezi z ukrepom ukinjanja pravne subjektivitete krajevnim skupnostim, ki imajo veliko odgovornost, državni svetniki opozarjajo, da ta ukrep ne prinaša bistvenih prihrankov, ampak bi občine imele kvečjemu večje odhodke, saj bi morale občine zaposliti nove ljudi, da bi opravljali delo namesto sedanjih svetov krajevnih skupnosti, ki delajo praktično brezplačno. Državni svetniki opozarjajo, da je potreben napor vseh deležnikov za znižanje stroškov občin, pri čemer morajo biti finančni učinki nižanja stroškov občin enaki za vse občine.

Državni svet nasprotuje dodatnemu nižanju obsega sredstev za sofinanciranje investicij občin, ki je občinam dodeljen na podlagi ZFO-1 in indeksa razvojne ogroženosti posamezne občine, saj bi najbolj prizadeli razvojno najšibkejše občine. Prav tako opozarja na neprimeren predlog Vlade, da bi se občinam, pri katerih primerni obseg sredstev presega primerno porabo, dodatno odvzelo sredstva za financiranje zakonskih nalog.

V povezavi z begunsko problematiko državni svetniki izpostavljajo obremenjenost občin, preko katerih vodijo migracijske poti, in njihovo skrb za splošno varnost, socialno varnost občank in občanov. Postavlja se vprašanje, kdo bo kril stroške prostovoljcev, npr. izpad dohodkov podjetij, v katerih so zaposleni gasilci.

V zvezi z zagotavljanjem sredstev za dvig mase plač in drugih prejemkov javnih uslužbencev je bil podan predlog, da Vlada pripravi spremembo zakonodaje, na podlagi katere bi se v javnih ustanovah, ki delujejo tudi na trgu (npr. izobraževalne institucije), del sredstev za dvig plač javnih uslužbencev zagotovil iz presežkov (dobroimetje), ki jih te ustanove ustvarjajo na trgu.

Državni svet meni, da bi Vlada morala nekaterim področjem, ki se neposredno ali pa tudi zgolj posredno dotikajo obravnavane materije, nameniti več pozornosti. V tem smislu Državni svet opozarja na potencialne dodatne proračunske prihodke iz naslova izvedbe projekta

pametne specializacije, priprave in uveljavitve nepremičninskega davka, izvedbe nekaterih velikih infrastrukturnih projektov.

Državni svet ugotavlja, da se z naslednjo finančno perspektivo namenja znatna sredstva za razvoj kadrov in za zaposlovanje. Pričakovano zmanjševanje brezposelnosti zaradi tako velikega vložka sredstev v to področje v naslednjem obdobju bi se po mnenju Državnega sveta, glede na dokazljive pozitivne učinke povečanega zaposlovanja, moralo v znatnejši meri odražati v večjem optimizmu pri načrtovanju tako prihodkovnih kot odhodkovnih proračunskih postavk v prihodnjih letih.

Državni svet opozarja na večletno zmanjševanje deleža proračunskih sredstev za izobraževanje, znanost, kulturo in šport ter poudarja, da mora država ponovno ovrednotiti pomen in vlogo omenjenih področij, skupaj z znanji in dosežki, za družbeno in gospodarsko rast. Predvsem zmanjševanja obsega sredstev, namenjenih kulturi, pomenijo uničevanje podstati slovenske kulture. Zato se morajo sredstva, namenjena kulturi, v naslednjih petih letih postopoma povečati na 2,5 odstotka letnega proračuna Republike Slovenije, torej na raven, ki so jo ta sredstva dosegala po osamosvojitvi Republike Slovenije. Kultura je odigrala odločilno vlogo pri graditvi slovenske državnosti in oblikovanju lastne države, a njena vloga ni le zgodovinska. Ustvarjalna sila slovenske kulture je ključna pri graditvi zdrave nacionalne samozavesti in samozavedanja tudi danes in zaradi tega bi moralo Ministrstvo za kulturo v zavesti določevalcev biti bliže državotvornim ministrstvom kot pa bremenu, ki ga je pač treba financirati, saj ima vlaganje v kulturo multiplikativne učinke na družbo in gospodarstvo.

* * *

Za poročevalca je bil določen državni svetnik Jernej Verbič.

Mitja Bervar, mag. manag.
predsednik