



REPUBLIKA SLOVENIJA  
DRŽAVNI SVET

*Komisija za lokalno samoupravo in regionalni razvoj  
Interesna skupina lokalnih interesov*

4, 5

Številka: 411-02/16-3/ EPA 1483-VII  
411-02/16-4/ EPA 1484-VII  
Ljubljana, 5. oktober 2016

Komisija Državnega sveta za lokalno samoupravo in regionalni razvoj (*zainteresirana komisija*) in Interesna skupina lokalnih interesov sta na skupni seji 3. oktobra 2016, na podlagi 20. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14 in 26/15), oblikovali naslednje

**P o r o č i l o**

**k Predlogu sprememb proračuna Republike Slovenije za leto 2017 (DP2017-A)  
in Predlogu proračuna Republike Slovenije za leto 2018 (DP2018)**

Komisija Državnega sveta za lokalno samoupravo in regionalni razvoj in Interesna skupina lokalnih interesov sta obravnavali Predlog sprememb proračuna Republike Slovenije za leto 2017 in Predlog proračuna Republike Slovenije za leto 2018, ki ju je Državnemu zboru v obravnavo predložila Vlada.

Komisija in interesna skupina **ne podpirata** predloga sprememb proračuna za leto 2017 in predloga proračuna za leto 2018.

Uvodoma je predstavnica Ministrstva za finance predstavile ključne usmeritve Vlade pri pripravi predloga sprememb proračuna za leto 2017 in predloga proračuna za leto 2018 ter poudarila, da sledita ustavnim, zakonskim in evropskim zavezam ter ciljem o primanjkljaju sektorja država na ravni 1,6 % BDP leta 2017 in 1 % BDP leta 2018. Te zaveze zahtevajo zniževanje primanjkljaja in hkrati obvladovanje višine in strukture javnih finančnih odhodkov ter zniževanje dolga. Cilj države je uravnoteženje proračuna do 2020. Slovensko gospodarstvo od 2014 beleži stabilno rast, ki se bo po ocenah nadaljevala tudi prihodnji dve leti. Tveganja za nižjo gospodarsko rast od napovedane so povezana predvsem z mednarodnim okoljem, v domačem okolju pa so manj izrazita in bolj uravnotežena. Gibanja v slovenskih javnih financah se izboljšujejo. Primanjkljaj sektorja država se je iz 5 % BDP leta 2014 lani znižal na 2,9 % BDP, letos je načrtovan v višini 2,2 % BDP in v prihodnje na ravni 1,6 oz. 1 % BDP. Ker je Slovenija od letošnjega leta med državami s primanjkljajem, nižjim od 3 % BDP, se bo v okviru ureditve Pakta stabilnosti in rasti ocenjevala v t. i. preventivnem delu pakta po treh kriterijih: strukturni saldo, gibanje odhodkov in

gibanje dolga. Navedeni kriteriji pomenijo zahtevnejšo pot v uravnoteženje javnih financ tako glede hitrosti kot narave ukrepov. Predlog sprememb proračuna za leto 2017 in predlog proračuna za leto 2018 izhajata iz veljavnega okvira za pripravo proračunov sektorja država, ki določa tudi zgornjo mejo odhodkov. Pri njuni pripravi so upoštevani makroekonomski okviri iz septembrske napovedi UMAR, njuna vsebina pa hkrati sledi ključnim usmeritvam in ciljem ekonomske politike iz Programa stabilnosti in Nacionalnega reformnega programa iz aprila 2016. Prihodki državnega proračuna so za 2017 načrtovani v višini 8,846 milijarde evrov, najvišji obseg izdatkov pa je v skladu s srednjeročnim okvirom 9,527 milijarde evrov, pri čemer je določena višja poraba od ocenjene zaradi investicijskih odhodkov in transferjev. Leta 2017 se predvideva proračunski primanjkljaj v višini 681 mio evrov. Leta 2018 je najvišji obseg izdatkov v skladu s srednjeročnim okvirom 9,573 milijarde evrov, prihodki pa so načrtovani v višini 9,267 milijarde evrov. Proračunski primanjkljaj je 2018 predviden v višini 305 mio evrov.

Vlada bo v naslednjih dveh letih prednostno financirala ključne prioritete, ki so usmerjene v vlaganja v infrastrukturo (522 mio 2017 in 595 mio evrov 2018), vlaganja za večjo kakovost življenja in dela, vlaganja v znanost in zaposlovanje (370 mio evrov oz. 393 mio evrov), vlaganja v krepitev kakovosti storitev za zdravje (povečanje sredstev za več kot 30 % na prek 100 mio evrov) in povečevanje varnosti v najširšem pomenu (1 milijarda evrov 2017 in 1, 2 milijardi evrov 2018 - obrambna, pravna in poplavna varnost). Na področju prometa so vlaganja usmerjena v javno železniško infrastrukturo ter ohranjanje in razvoj cestnega omrežja. V okviru trajnostne mobilnosti je glavni namen spodbujanje integriranega sistema javnega potniškega prometa. Več sredstev je namenjenih tudi širitvi in izgradnji novih sistemov daljinskega ogrevanja in financiranju investicij v izgradnjo objektov za proizvodnjo električne energije iz OVE. Predlagana proračuna predstavljata kompromisno rešitev med razpoložljivostjo proračunskih sredstev in prioritetskimi projekti.

Skupnost občin Slovenije, Združenje občin Slovenije in Združenje mestnih občin Slovenije, podobno kot prejšnja leta, opozarjajo na zniževanje finančnih sredstev za izvajanje zakonskih obveznosti, pri čemer se tudi tokrat postavlja pod vprašaj uspešnost pogajanj o povprečnini za prihodnji dve leti. Komisija in interesna skupina izpostavljata, da bi morala Vlada in resorna ministrstva bolj prisluhniti argumentom občin in prepoznati pomen financiranja lokalne samouprave za kakovost življenja državljanov, saj se prav na lokalni ravni odvija večina ključnih dejavnosti, ki so življenjskega pomena (socialna varnost, vzgoja in izobraževanje, javne gospodarske službe). Kljub opozorilu o zmanjševanju finančne neodvisnosti občin in njenem vplivu na slabšo sposobnost vlaganj v razvojne projekte se stanje iz leta v leto slabša, čeprav imajo prav investicije na lokalni ravni pomemben vpliv na vsakdanje življenje ljudi (npr. kanalizacija, vodovod, vrtec, šola, itd).

V zvezi z odgovorom Vlade z dne 22. 9. 2016 na vprašanje državnega svetnika Dušana Strnada v zvezi z zagotavljanjem sredstev za sofinanciranje gradnje objektov za predšolsko vzgojo in osnovnošolsko izobraževanje v občinah z izrazitim trendom povečevanja števila prebivalcev komisija in interesna skupina opozarjata na neustrezen odnos države do navedene problematike. Medtem ko je bil zadnji razpis Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport za sofinanciranje investicij v vrte in osnovno šolstvo izveden 2011, novega glede na odgovor Vlade ni moč pričakovati pred 2019, pri čemer je negotov obseg proračunskih sredstev, ki bodo na razpolago na predvidenem novem razpisu. Ob tem pa je v občinah z izrazitim trendom

povečevanja števila prebivalcev velika potreba po izgradnji šol in vrtcev, ki jih morajo občine, ki se jim s povprečnino ne zagotavljajo zadostna sredstva za izvajanje zakonskih nalog, financirati same. V povezavi z ugotovitvijo, da Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport v okviru fiskalne zmožnosti postavlja prioritete in za katere namene se bodo porabljala proračunska sredstva, državne svetnike zanima, ali se tega problema na vladni ravni sploh zavedajo in ali so na Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport sploh seznanjeni s konkretnimi potrebami lokalnih okoljih. Dodatno državni svetniki opozarjajo, da je nujna širša in poglobljena razprava o prilagoditvi standardov in normativov na vseh področjih (npr. šola, vrtec, itd.) fiskalnim zmožnostim države in občin.

Ob navedeni problematiki občin z intenzivnim priseljevanjem komisija in interesna skupina opozarjata tudi na demografsko ogrožena območja oz. obmejna in problemska območja, ki so v skladu z Zakonom o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja prednostna območja vseh razvojnih politik in bi se zanje v okviru finančnih načrtov ministrstev morali pripravljati posebni ukrepi, a se v zadnjih letih proračunska sredstva za te namene ne zagotavljajo.

Komisija in interesna skupina opozarjata tudi na okoljske projekte, ki so se prenesli iz pretekle finančne perspektive v aktualno finančno perspektivo. Med njimi je tudi projekt vodooskrbe Dravske doline, za katerega v letošnjem proračunu ni bilo zagotovljenih še nič sredstev. Postavlja se vprašanje, ali se sredstva zagotavljajo v državnem proračunu za leto 2017 oz. leto 2018. Državni svetniki so bili seznanjeni, da bodo sofinancirani v višini 130 mio evropskih sredstev in 30 mio evrov slovenske udeležbe, pri čemer so datumi upravičenosti izdatkov določeni do konca 2017 oz. do konca 2019. Ministrstva bodo dobila pravico porabe proračunskih sredstev šele takrat, ko bo jasno, da so projekti, ki so končni porabnik sredstev, tako daleč, da se jih lahko uporablja.

Občine so v novi finančni perspektivi, v kateri je Slovenija upravičena do bistveno manj sredstev (3 milijarde evrov) kot v prejšnji finančni perspektivi (4, 1 milijarde evrov), na slabšem. Medtem ko je bil v obdobju 2007–2013 program razvoja regij v vrednosti okoli 600 mio evrov in so bile občine zelo uspešne pri črpanju teh sredstev, zdaj praktično nimajo resnih možnosti dostopati do kohezijskih sredstev. V povezavi z uspešnostjo črpanja evropskih sredstev bi kazalo razmisliti, da se občinam omogoči boljši dostop do evropskih sredstev, predvsem na področju okoljskih investicij, kjer imajo občine pripravljene projekte. S tem bi izboljšali uspešnost Slovenije pri črpanju evropskih sredstev in hitreje uresničili okoljske cilje, ki si jih je zadala država.

V razpravi so člani komisije in interesne skupine izpostavili še nekatera vprašanja oz. dileme:

- medtem ko smo strukturno zmanjšali zunanji javni dolg, smo ga realno povečali, pri čemer predlog sprememb proračuna za leto 2017 in predlog proračuna za leto 2018 predvidevata zadolževanje in torej še povečujeta javni dolg. Dokler se država zadolžuje, je težko govoriti o uspešnem poslovanju države. Če hočemo uravnotežiti (državni, občinski) proračun, je treba ob povečanju prihodkov znižati stroške;
- kakšen je vpliv zadnjih sprememb Zakona dohodnini na državna proračuna v prihodnjih dveh letih;
- kakšen je vpliv napovedane zdravstvene reforme na državna proračuna v prihodnjih dveh letih;

- kakšna je ocena fiskalnih posledic v primeru ugotovitve protiustavnosti določb Zakona o bančništvu, ki se nanašajo na razlastitev podrejenecv;
- ali se bo tretja razvojna os gradila ali ne;
- nujnost poglobljene analize in okrepitev nadzora nad plačevanjem dohodnine od dividend, s čimer bi preprečili odlive davkov v tujino;
- treba bi bilo razveljaviti zakonska določila o bančni in davčni tajnosti, ki varujejo fizične in pravne osebe, ki denar odlivajo v tujino;
- treba je povečati aktivnosti Ministrstva za finance oz. FURS pri zmanjšanju davčnega dolga, ki znaša 630 mio evrov;
- obseg nepobranega DDV je velik;
- pogajanja o masi za plače in druge prejemke v javnem sektorju še niso zaključena, pri čemer je v preteklosti javni sektor privarčeval kar 1 milijardo 550 mio evrov, kar se mnogokrat pozablja;
- ocena velikosti bančne luknje uradno ni jasna.

Predstavnica Ministrstva za finance je na prej izpostavljena vprašanja oz. dileme podala pojasnila oziroma zagotovila naknadni pisni odgovor Ministrstva za finance:

- konec 2015 je javni dolg znašal 83,2 % BPD, pri čemer se je Slovenija zavezala zniževati presežni dolg (dolg države, ki je nad 60 % BDP) po 1/20 na letni ravni, da bo v dvajsetih letih dosegla »dovoljeni« dolg (60 % BDP). Ocena je, da bo konec tega leta zadolženost države 80,2 % BDP. Če ima država primanjkljaj, se javni dolg povečuje, vendar če je v stanju javnega dolga konec leta že predfinancirano izplačilo posojil, ki se morajo poplačati v naslednjem letu, ni nujno, da se dolg v naslednjem letu nominalno ali kot delež BDP povečuje;
- uveljavitev zadnjih sprememb Zakona dohodnini bo prinesla izpad 106 mio evrov proračunskih sredstev iz naslova nižje dohodnine na letni ravni, pri čemer naj bi novela Zakona o davku od dohodkov pravnih oseb pokrila 60 mio evrov izpada proračunskih sredstev, ostali izpad pa naj bi se pokrili na račun učinkovitejšega pobiranja davkov;
- v povezavi s fiskalnimi tveganji je v državnem proračunu vedno oblikovana rezerva za nepredvidene namene (npr. sodne odločbe);
- FURS je aktiven pri izterjavi dolga;
- pogajanja o masi za plače in druge prejemke v javnem sektorju sicer še potekajo, vendar je treba upoštevati, da moramo znotraj fiskalnega okvira za sektor država (državni proračun, občinski proračuni, zdravstvena in pokojninska blagajna, javni zavodi, agencije in skladi) posamezne segmente odhodkov omejevati. Prav tako se moramo zavedati fiskalnega pravila, po katerem je treba v času hitrejše gospodarske rasti ustvarjati presežke za slabše čase, zato je treba ob pričakovanih imeti v vidu tudi finančne zmožnosti.

\* \* \*

Za poročevalca na seji Komisije za gospodarstvo, obrt, turizem in finance je bil določen državni svetnik Franc Golob.

Predsednik Komisije za lokalno samoupravo  
in regionalni razvoj  
Jernej Verbič, l.r.

Vodja Interesne skupine lokalnih interesov  
Milan Ozimič, l.r.