



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

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

4

Številka: 411-02/15-4/ EPA 760-VII
Ljubljana, 6. oktober 2015

Interesna skupina lokalnih interesov in Komisija Državnega sveta za lokalno samoupravo in regionalni razvoj (*zainteresirana komisija*) sta, 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 proračuna Republike Slovenije za leto 2016 (DP2016)

Interesna skupina lokalnih interesov in Komisija za lokalno samoupravo in regionalni razvoj sta na skupni seji 5. oktobra 2015 obravnavali Predlog proračuna Republike Slovenije za leto 2016, ki ga je Državnemu zboru v obravnavo predložila Vlada.

Vlada s predlogom proračuna sledi Ustavi in Zakonu o fiskalnem pravilu, ki zahtevata postopno uravnoteženje prihodkov in izdatkov proračunov države brez zadolževanja. Pri pripravi predloga proračuna za leto 2016 so bili upoštevani makroekonomski okviri iz spomladanske napovedi UMAR, ki napoveduje 2,3 % gospodarsko rast v naslednjih dveh letih. Vlada je tako za leto 2016 potrdila prihodke v višini 8.627,8 mio evrov in odhodke v višini 9.417,1 mio EUR, kar po denarnem toku ustreza višini primanjkljaja 1,98 % BDP. Leta 2016 Vlada načrtuje 7,2 milijarde evrov davčnih prihodkov, okoli 930 mio evropskih sredstev, 479 mio nedavčnih prihodkov in 52 mio evrov ostalih prihodkov. Vlada se je s predlogom proračuna odločila prednostno financirati prioritete, ki so usmerjene v področja varnosti ljudi in premoženja, vključno s poplavno varnostjo, zdravja, pravosodja, infrastrukture in izobraževanja. Na prihodkovni strani je Vlada pripravila vrsto zakonskih sprememb, ki naj bi predvsem povečale učinkovitost pobiranja javnih dajatev. Največje povečanje razpoložljivih sredstev glede na oceno letošnje realizacije bo na področju podjetništva, virov energije in energetske učinkovitosti, znanosti in informacijske družbe.

Predstavnica Ministrstva za finance je poudarila tvegani predpostavki, ki vplivata na ocenjeni obseg odhodkov. Gre za nov dogovor Vlade s sindikati na področju stroškov dela javnih uslužbencev in nov dogovor z občinami o povprečnini in investicijskega transfera za leti 2016 in 2017. Glavna značilnost državnih proračunov 2016 in 2017 je, da nista tako investicijsko usmerjena kot v zadnjih dveh letih, ki sta zaključni leti pretekle finančne perspektive. Predvidena raven investicijskih odhodkov se 2016 vrača na raven leta 2013, kar je neposredna posledica nižjega razpoložljivega

obsega evropskih sredstev. V novi finančni perspektivi imajo občine na razpolago 3,2 milijarde evrov evropskih sredstev, kar je za 900 mio evrov manj sredstev kot v preteklem obdobju. Ker smo v začetni fazi nove finančne perspektive, so zadeve še nedorečene in vsi pogoji za začetek financiranja projektov še niso izpolnjeni.

Interesna skupina in komisija ugotavljata, da so pogajanja o povprečnini za leti 2016 in 2017 še v teku in dogovor Vlade z reprezentativnimi združenji občin še ni sklenjen. Trenutni vladni predlog za povprečnino za naslednji dve leti je 522 evrov, pri čemer se dodatno predlaga, da občinam, pri katerih prihodki iz dohodnine presegajo primerno porabo, pripadajo prihodki iz naslova dohodnine le do višine primerne porabe. Predlagana višina povprečnina v višini 522 evrov je odraz povprečne višine povprečnina leta 2015 in že uveljavljenih ukrepov za znižanje stroškov občine ter novih ukrepov za njihovo znižanje in obenem napovedanih večjih stroškov občin zaradi povečanih obveznosti iz naslova plač v javnem sektorju. Predlog Vlade glede višine sredstev za sofinanciranje investicij je, da bi investicijski transfer znašal 2 % skupne primerne porabe občin, dodatno pa bi bile občine upravičene do 3 % sredstev v obliki povratnih sredstev, ki predstavljajo ugodno zadolževanje iz državnega proračuna in izven kvote zadolževanja v skladu z ZFO-1. Občine bi ohranile možnost dodatnega zadolževanja za kohezijske projekte za dve odstotni točki. Vlada se je v zadnjem tednu tudi zavezala, da bo zagotovila pravne podlage, ki bodo občinam omogočile posodabljanje podatkov in izdajo novih odlokov za odmero NUSZ za leto 2016. V okviru pogajanj so tako vladna stran kot združenja občin ugotovili, da metodologija, ki temelji na Zakonu o financiranju občin in na podlagi katere se dohodnina kot glavni vir financiranja primerne porabe deli med občinami, ni več ustrezna podlaga za financiranje občin. Zaradi tega se bo pristopilo k reviziji metodologije za ugotavljanje stroškov in financiranje občin. Predstavnik Ministrstva za javno upravo dodaja, da občine ne nosijo nesorazmerno večjega bremena te krize kot ostali segmenti družbe, kar potrjujejo tudi indeksi državnega proračuna in občinskih proračunov. Svet Evrope je 2008 v svojih priporočilih opozoril, da naj bodo bremena občin v krizi sorazmerna z bremenom države in drugih javnih blagajn. Nujna pa je sprememba načina izračuna financiranja primerne porabe, pri čemer bo treba določiti standardizacijo pristojnosti oziroma storitev, premisliti o področni zakonodaji, ki določa, da občina »lahko«, saj povzroča v finančni krizi velike pritiske na občinske proračune, ter urediti vprašanje, ko zakonodajalec regulira določeno področje, obveznost financiranja pa je preložil na občine. Vlada načrtno znižuje stroške občin (program).

Interesna skupina in komisija ugotavljata, da Združenje mestnih občin Slovenije, Skupnost občin Slovenije in Združenje občin Slovenije, ki se sicer zavedajo finančne situacije v državi in podpirajo prizadevanja Vlade za uravnoteženje javnih financ, ne pristajajo na trenutni vladni predlog, ki predvideva povprečnino v višini 522 evrov. Združenja občin tudi opozarjajo, da že povprečnina v drugi polovici leta 2015 v višini 519 evrov ni odraz sprejetega dogovora med Vlado in reprezentativnimi združenji občin Slovenije, ampak je tako povprečnino določil Državni zbor na predlog Vlade. Združenja občin predlagajo kot izhodišče povprečnino v višini 536 evrov, pri čemer so se pripravljene pogovarjati o njenem nižanju le v višini realno dokazljivih prihrankov iz naslova sistemskih ukrepov za znižanje stroškov občin, medtem ko nikakor ne pristajajo na nižanje povprečnina na podlagi ocenjenih prihrankov. K višini izhodiščnega zneska povprečnina pa se morajo prišteti tudi stroški občin iz naslova učinkov predvidenih sprememb na področju plač javnih uslužbencev in upoštevati rast BDP. K temu dodajajo, da je njihov predlog povprečnina za okoli 115 evrov nižji

od povprečnine, do katere so občine upravičene v skladu z Zakonom o financiranju občin. V združenjih občin ocenjujejo, da je povprečna povprečnina v višini 522 evrov leta 2015 občinam kljub težki finančni situaciji sicer še zagotavljala izvajanje nalog, leta 2016 pa to ne bo več mogoče. V zvezi z vladnim predlogom glede investicijskih sredstev združenja občin opozarjajo, da omejitev sredstev za nujne investicije (npr. vrtec, šola, ceste) najbolj prizadene najšibkejše občine in je zato nesprejemljiv. 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, je bilo opozorjeno, da je bila omejitev sredstev nad primerno porabo sprejeta leta 2014 kot začasni ukrep, kot kaže, pa se ta ukrep z Zakonom o izvrševanju državnih proračunov določa kot »trajno začasen«. Omejitev sredstev nad primerno porabo najbolj prizadene večje občine, predvsem mestne občine, ki se že tako in tako soočajo s finančnimi težavami zaradi velikega obsega nalog.

Interesna skupina in komisija se pridružujeta mnenju in opozorilom združenj občin in poudarjata, da dosednji rezultati pogajanj Vlade z reprezentativnimi združenji občin kažejo na vedno slabši položaj lokalnih skupnosti, ki se jim za opravljanje zakonskih nalog zmanjšuje obseg sredstev. Namesto da bi se izvajanje zakonskih nalog financiralo iz državnega proračuna, so občine prisiljene njihovo izvajanje zagotavljati iz lastnih sredstev, s čimer se jim zmanjšuje finančni potencial za investicije in finančna avtonomija. Ob tem pa ne smemo prezreti, da imajo občine v novi finančni perspektivi na razpolago bistveno manj evropskih sredstev, ki so v pretekli finančni perspektivi predstavljala ključna razvojna sredstva. Združenja občin v svojih argumentih za svoj predlog povprečnine utemeljujejo z razvojem občin oziroma razvojno komponento, ki ima tudi ekonomski učinek, medtem ko odhodke občin za porabo (npr. plača, vrtec ...) kroji država. Državni svetniki opozarjajo, da so občine v letošnjem letu pristale na znižanje povprečnine ob pogoju, da se razlika pokrije z ukrepi za znižanje stroškov občin, vendar napovedanih učinkov znižanja stroškov občine ne čutijo ali pa se ne izvajajo. Po mnenju državnih svetnikov je treba določiti take ukrepe za znižanje stroškov občin, ki bodo imeli za vse občine enak finančni učinek. Če se občinam ob zniževanju povprečnine ne bodo znižali stroški, bo veliko občin v likvidnostnih težavah in bankrotiralo. Nezmožnost izvajanja zakonskih nalog čutijo ljudje, saj večino njihovih potreb zadovoljujejo prav občine. Ob tem je bilo opozorjeno, da manjše občine nimajo sredstev za izvajanje nalog na področju socialnega varstva, npr. pomoč na domu ali plačilo institucionalnega varstva. V tem primeru ne gre za sofinanciranje mreže nevladnih organizacij, ki dopolnjujejo mrežo javne službe, ampak javno službo na področju socialnega varstva. V zvezi z zavezo države, da do leta 2020 izvede deinstitucionalizacijo, kar pomeni, da bo okoli 20.000 oseb prešlo v lokalno okolje, se postavlja vprašanje usklajenosti teh zavez s finančnimi zmožnostmi občin, da zagotovijo zadostne stanovanjske kapacitete in socialnovarstvene storitve.

Interesna skupina in komisija pozdravljata namero Vlade, da bo zagotovila pravne podlage, ki bodo občinam omogočile posodabljanje podatkov in izdajo novih odlokov za odmero NUSZ za leto 2016, ob tem pa je bil dan predlog, da bi ta ukrep veljal že letos. Opozorjeno je tudi bilo, da bi morali pri napovedani spremembi sistema financiranja občin upoštevati tudi težave občin z veliko stopnjo rasti števila prebivalstva, saj finančno niso sposobne dovolj hitro zgraditi infrastrukture. Državni svetniki tudi opozarjajo na koriščenje evropskih sredstev v novi finančni perspektivi, saj javni razpisi še niso objavljeni oziroma je neznana delitev sredstev med regijami, kar regijam otežuje načrtovanje. V zvezi z vključenostjo občin oziroma razvojnih regij

v Operativni program za izvajanje evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020 je bilo poudarjeno, da so v pretekli finančni perspektivi v okviru programa Razvoj regij občine in regije prijavljale projekte in učinkovito izkoristile sredstva, medtem ko zdaj praktično za ta namen ni več sredstev, zato je bil podan predlog, da se ob spremembi programa nekaj sredstev nameni za razvoj regij, pri čemer je treba jasno definirati regijske projekte ter prenesti pristojnost odločanja in s tem odgovornosti na nižjo raven.

Na podlagi razprave sta interesna skupina in komisija sprejeli naslednja **s k l e p a**:

- 1. Interesna skupina in komisija ugotavljata, da Predlog proračuna Republike Slovenije za leto 2016 v delu, ki se nanaša na financiranje lokalnih skupnosti, za občine ni sprejemljiv, pri čemer Vlada z reprezentativnimi združenji občin še ni dosegla dogovora o povprečnini za prihodnji dve leti. Združenja občin si prizadevajo z Vlado zblížati stališče in sprejeti dogovor.**
- 2. Interesna skupina in komisija pozivata Vlado, da v nadaljnjih pogajanjih upošteva utemeljene argumente združenj občin in prisluhne njihovim argumentom za ohranitev razvojnega potenciala občin in s tem države ter z njimi doseže Dogovor o povprečnini za leti 2016 in 2017, ki bo za občine sprejemljiv.**

* * *

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

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

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